

RAPPORT

EVALUERING AV NORSK HANDLINGSPLAN FOR ISBJØRN





Forord

På oppdrag for Miljødirektoratet har Menon senter for miljø- og ressursøkonomi (MERE) evaluert norsk handlingsplan for isbjørn.

Kristin Magnussen har vært prosjektansvarlig mens Ståle Navrud har vært prosjektmedarbeider og aktiv kvalitetssikrer.

Vi takker alle våre intervjuobjekter som har stilt opp og bidratt med sin kunnskap og sine vurderinger.

Vår kontaktperson i Miljødirektoratet har vært Bjørn Rangbru. Vi takker Miljødirektoratet for et interessant oppdrag og for gode innspill underveis!

November 2023
Kristin Magnussen
Menon senter for miljø- og ressursøkonomi (MERE)

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	7
1.1. Om norsk handlingsplan for isbjørn	7
1.2. Formål med evalueringen	8
1.3. Avgrensinger	9
1.4. Kort om metode og informasjonsinnhenting	9
1.5. Rapportens oppbygging	10
2. VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE, GJENNOMFØRING AV TILTAK OG RESULTATER	11
2.1. Introduksjon	11
2.2. Handlingsplanens mål og tiltak	11
2.3. Vurdering av handlingsplanens mål og tiltak	13
2.4. Hvilke tiltak er gjennomført?	15
2.5. Har tiltakene hatt ønsket effekt og bidratt til måloppnåelse?	23
2.6. Er de nasjonale målene for arten nådd?	24
2.7. Utfordringer knyttet til måloppnåelse og tiltaksgjennomføring	25
3. VURDERING AV ORGANISERING OG SAMHANDLING	26
3.1. Introduksjon	26
3.2. Organisering	26
3.3. Hvordan har styring og prioritering fungert?	28
3.4. Hvordan har ansvarsdelingen og koordineringen mellom de tre sentrale statlige etatene fungert?	31
3.5. I hvilken grad har andre aktører kjennskap til handlingsplanen?	32
3.6. Gir det internasjonale isbjørnarbeidet merverdi for Norge?	33
3.7. Utfordringer knyttet til organisering og samhandling inkludert internasjonalt arbeid	34
4. VURDERING AV KUNNSKAPSINNHENTING, FORMIDLING OG BRUK AV RESULTATER	35
4.1. Introduksjon	35
4.2. Organisering og finansiering av kunnskapsinnhenting	35
4.3. Hvordan har organisering og finansiering påvirket prioritering av /kunnskapsinnhenting?	38
4.4. Brukes kunnskapen og bidrar den til måloppnåelse?	39
4.5. I hvilken grad er resultatene formidlet, og har de legitimitet?	39
4.6. Utfordringer knyttet til kunnskapsinnhenting og finansiering, formidling og bruk av resultater	42
5. INNSPILL TIL MULIGE FORBEDRINGER	43
5.1. Introduksjon	43
5.2. Mulige forbedringer for å nå målene i handlingsplanen	43
5.3. Mulige forbedringer i organisering, herunder samordning og finansiering av kunnskapsinnhenting	50
5.4. Mulige forbedringer knyttet til internasjonalt arbeid for å sikre merverdi for norsk forvaltning	53
REFERANSER	55
VEDLEGG A: EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE	56
VEDLEGG B. INTERVJUOBJEKTER	59

Sammendrag

Norsk handlingsplan for isbjørn ble publisert i 2013 og beskriver mål og tiltak for forvaltning av arten. På oppdrag fra Miljødirektoratet er det gjennomført en evaluering som vurderer gjennomføring av tiltak og måloppnåelse; kartlegger og evaluerer hvordan organisering, finansiering og samarbeid mellom de viktigste aktørene har fungert, og peker på forbedringsområder. Handlingsplanen er i liten grad aktivt fulgt opp av aktørene. Likevel er en relativt stor andel av tiltakene helt eller delvis gjennomført, delvis som følge av annet tilgrensende arbeid som bygger opp under samme tilnærming som handlingsplanen. Målsettingene bærer preg av å være en visjon heller enn målbare mål, og det er vanskelig å si i hvilken grad handlingsplanen har bidratt til måloppnåelsen. En ny handlingsplan bør være mer konsis, samt detaljere ansvar og frist for oppfølging. Enda viktigere er det imidlertid å sikre at planen følges opp. De tre hovedaktørene, Miljødirektoratet, Sysselmesteren og Norsk Polarinstitutt, har hver sine roller knyttet til oppfølging av handlingsplanen, og disse er i prinsippet avklart gjennom instruks fra Klima- og miljødepartementet. Det er likevel grunn til å avklare rollene bedre for å sikre bedre og mer omforent oppfølging.

Bakgrunn og formål med evalueringen

Norsk handlingsplan for isbjørn ble publisert i 2013 og beskriver mål og tiltak for forvaltning av arten. Miljødirektoratet ønsker nå å få gjennomført en ekstern evaluering av isbjørnarbeidet og måloppnåelsen under handlingsplanen. Formålet med evalueringen er å vurdere gjennomføring av tiltak og måloppnåelse, kartlegge og evaluere hvordan organisering, finansiering og samarbeid mellom de viktigste aktørene har fungert, samt peke på forbedringsområder og skissere alternativer for tiltak, organisering og/eller finansiering fremover.

Metodisk tilnærming

Evalueringen er gjennomført ved å innhente relevante dokumenter, samt semistrukturerte dybdeintervjuer med mer enn 20 sentrale personer i ulike institusjoner og spørreskjema til de tre sentrale, statlige aktørene om gjennomføring av tiltakene i handlingsplanen.

Om norsk handlingsplan for isbjørn

Isbjørnen ble fredet i Norge i 1973, i forbindelse med at Isbjørnavtalen ble inngått mellom de fem landene som har territorier med isbjørn. Isbjørnen har vært listet som Sårbar (VU) i Norsk rødliste fra 2010, 2015 og 2021, etter kriteriet A3c om fremtidig bestandsnedgang på grunn av tap av habitat (sjøis) og/eller kriteriet D1 om svært liten bestand.

Handlingsplanens hovedmål for isbjørnforvaltningen er at *"Isbjørnbestanden i Barentshavet skal bevares som en levedyktig bestand på lang sikt gjennom målrettet og kunnskapsbasert forvaltning. På Svalbard skal isbjørnbestanden få utvikle seg tilnærmet upåvirket av lokal aktivitet"*. I introduksjonen til handlingsplanen står det videre at *"Siktemålet med den norske handlingsplanen er å identifisere truslene og miljøutfordringene for Barentshavsbestanden og hvordan disse kan møtes med avbøtende tiltak nasjonalt, i samarbeid med Russland og de andre partene til Isbjørnavtalen."*

Handlingsplanen lister opp 52 tiltak innenfor ni ulike innsatsområder/delmål som skal bidra til å oppfylle det overordnede målet (hvorav 2-3 tiltak er listet under to innsatsområder). Innsatsområdene er habitatendringer, forurensning, akutt forurensning og krisehåndtering, forstyrrelse, interaksjon med mennesker, tilgrensende bestander, internasjonalt samarbeid, informasjon, samt overvåking og forskning. Mange av tiltakene er tenkt å kunne spille en rolle enkeltvis eller samlet, som avbøtende tiltak i møte med storskala tap av sjøishabitat på grunn av klimaendringer.

Handlingsplanen fra 2013 handler altså om retningen og helheten i isbjørnforvaltningen i Norge, men også koblingene til hvordan arten forvaltes internasjonalt og hvordan man kan møte trusselen fra klimaendringer.

Handlingsplanens kapittel 6 omtaler forvaltningssystemet for isbjørn på Svalbard, som i all hovedsak er det samme i dag som i 2013. De viktigste aktørene i isbjørnforvaltningen i Norge er Miljødirektoratet, Sysselimesteren på Svalbard og Norsk Polarinstitutt. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for politikken på området. Når det gjelder organisering og roller, nevnes flere aktører og myndigheter i forbindelse med ulike tiltak i handlingsplanen, blant andre Kystverket, Veterinærinstituttet og Meteorologisk institutt. Nasjonalt isbjørnråd ble etablert i 2016 som en direkte oppfølging av et av tiltakene i handlingsplanen. Nasjonalt isbjørnråd består av representanter fra de tre sentrale etatene (Miljødirektoratet, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt), og øvrige norske medlemmer i IUCNs Polar Bear Specialist Group (PBSG).

Norge har hatt en aktiv rolle i flere fora og arbeidsgrupper i internasjonalt samarbeid om isbjørn. Norge har deltatt aktivt i partssamarbeidet under isbjørnavtalen og hadde formannskapet i isbjørnavtalen i perioden 2018-2020. Miljødirektoratet har rollen som norsk kontaktpunkt for den sirkumpolare handlingsplanen (Circumpolar Action Plan, CAP), og flere norske aktører har vært og er bidragsytere til ulike temaer i dette arbeidet. Norske isbjørn eksperter er også utpekt til medlemmer av og har vært leder i Polar Bear Specialist Group (PBSPG; IUCNs ekspertgruppe for isbjørn) som er rådgiver for partssamarbeidet.

Vurdering av måloppnåelse og gjennomføring av tiltak

Handlingsplanen inneholder en liste av 52 tiltak fordelt på ni innsatsområder/delmål. Gjennomgangen viser at ca. 70 prosent av tiltakene helt eller delvis er gjennomført, mens bare cirka 20 prosent av alle tiltak anses av de tre sentrale aktørene som *helt* gjennomført. Det er vanskelig å fastslå om og i hvilken grad handlingsplanen har hatt effekt og bidratt til måloppnåelse. Handlingsplanen er i liten grad aktivt fulgt opp, men kan sies å ha bidratt til en strengere forvaltning av isbjørn, gjennom tiltak som også er nedfelt i andre forvaltningsprinsipper, lover og konvensjoner. Slik sett, mener de vi har snakket med, at det har vært viktig for forvaltningen av isbjørn – nasjonalt og internasjonalt – at aktørene fikk på plass denne handlingsplanen i 2013.

Vurdering av organisering og samhandling, inkludert internasjonalt samarbeid

De tre hovedaktørene, Miljødirektoratet, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt, har i prinsippet hver sine roller i oppgaver knyttet til Svalbard. Disse er nedfelt i instruks fra Klima- og miljødepartementet og gjelder også for oppgaver knyttet til isbjørn. Oppgaver knyttet til handlingsplanen for isbjørn er nevnt i tildelingsbrev til de tre aktørene i flere år, men ofte er det bare spesielle oppgaver som nevnes der, og det er en tendens at tildelingsbrev har blitt mindre detaljerte og spesifikke over tid. Det vil si at det er mange oppgaver som ikke nevnes spesifikt i tildelingsbrevet, og det er dermed fortsatt rom og behov for samkjøring og omforent prioritering.

I og med rollefordelingen mellom de tre sentrale aktørene, er det litt uklart i hvilken grad en etat – Miljødirektoratet – som nasjonal forvaltningsmyndighet – har myndighet til å bestemme prioriteringen av oppgaver. Det er derfor behov for bedre samordning. Miljødirektoratet må ha en pådriverrolle i dette arbeidet, og et felles forum, som Nasjonalt isbjørnråd, kan bidra til samhandling og felles forståelse for utfordringer og oppgaver.

Internasjonalt samarbeid både på forvaltnings- og forskningssiden har vært og er viktig. Det internasjonale samarbeidet er imidlertid preget av lav kapasitet for gjennomføring. En del problemstillinger knyttet til jakt og urfolks rettigheter seiler opp som viktige i det internasjonale isbjørnarbeidet fremover, men er ikke relevant for norsk isbjørnforvaltning.

Vurdering av kunnskapsinnhenting, finansiering, formidling og bruk av resultater

Ressursinnsatsen til oppfølging av handlingsplanen hos Miljødirektoratet og Sysselimesteren skjer i form av egen arbeidsinnsats. Litt avhengig av hvor stor del av «isbjørnforvaltningen» som tilskrives oppfølging av den norske handlingsplanen hos de to etatene, er innsatsen anslått til i størrelsesorden totalt 0,5-1 årsverk. Den største ressursinnsatsen skjer hos Norsk Polarinstitutt som står for kunnskapsinnhenting om isbjørn. Overvåking og kunnskapsinnhenting om isbjørn på Svalbard er kostnadskreven. Norsk Polarinstitutt har årlig i gjennomsnitt hatt i størrelsesorden 4-5 millioner kroner til formålet (målt i løpende kroner). Miljødirektoratet har bidratt jevnt med ca. 0,5 millioner kroner (løpende) til overvåking i alle år, mens det har kommet større, men noe varierende beløp fra «nordområde-samarbeidsmidler». De interne midlene i Norsk Polarinstitutt til overvåking av isbjørn har variert betydelig over årene vi har sett på, fra 2,5 millioner kroner for en del år tilbake til 0,5 millioner kroner.

Norsk Polarinstitutt har ansvar for basisovervåkingen av isbjørn på Svalbard, mens Miljødirektoratets overvåkingsmidler til isbjørn og midler via programmer som HAV3/BIO4 er øremerket spesielle oppgaver. Det trengs en bedre avklaring mellom aktørene om hvilke midler som skal brukes – og til hva, for å sikre bedre forutsigbarhet og omforent prioritering av oppgaver.

Norsk Polarinstitutt bidrar aktivt til formidling av kunnskap om isbjørn, særlig til miljøforvaltningen, men også til andre aktører, som næringslivsaktører på Svalbard, miljøorganisasjoner, universitetet på Svalbard. Det er liten faglig diskusjon om forskningens og forskningsresultatenes legitimitet. Enkelte næringslivsaktører på Svalbard mener imidlertid at man har for liten kunnskap, særlig om effekten av menneskelige forstyrrelser, til å innføre de ferdselsrestriksjoner, avstandsregler mv. som er innført og foreslått. Mer eller mindre all aktuell kunnskapsinnhenting vil være innenfor dagens handlingsplan. Handlingsplanen eller fora knyttet til oppfølging av handlingsplanen (som Nasjonalt isbjørnråd) har ikke eller i liten grad, bidratt til prioritering av oppgaver. Det virker heller som man søker å finne støtte i handlingsplanen til det man ønsker å fokusere på. Det er ikke ressurser til å gjennomføre all kunnskapsinnhenting som er nevnt i handlingsplanen. Man må enten ha mer ressurser eller i større grad prioritere.

Kunnskapsstatus og miljøtilstand har utviklet seg betydelig siden 2013. Det er derfor behov for å stake ut kursen videre for kunnskapsbehov og prioritering fremover.

Anbefalinger/mulige forbedringer

Basert på de utfordringene som er kartlagt, har vi følgende anbefalinger:



For å sikre en bedre **måloppnåelse og gjennomføring av tiltak** er anbefalingene å starte med å klargjøre hva som er målet med en ny handlingsplan – og hva som er målgruppen, herunder å beskrive utfordringene for isbjørnbestanden og -forvaltningen, og hvilket mulighetsrom forvaltningen har for å iverksette tiltak. En ny handlingsplan bør være mer konsis og inneholde konkrete tiltak, ansvar og frister for oppfølging. Det foreslås også å fokusere handlingsplanen på tiltak som gjelder isbjørn spesielt, mens tiltak på tilgrensende områder, kan beskrives i form av føringer og forvaltningsprinsipper. For å kunne sjekke om målene nås, bør målsettingene konkretiseres.

Anbefalinger:

- Klargjøre hva som er målet med en ny handlingsplan – og hva som er målgruppen
Herunder:
 - i) Hva er formålet med en ny handlingsplan?
 - ii) Hva er utfordringene for isbjørnbestanden og -forvaltningen, og hvilket mulighetsrom har forvaltningen for å iverksette tiltak
- Mer konsis handlingsplan med konkrete tiltak, ansvar og frist for oppfølging
- Fokusere handlingsplanen på tiltak som gjelder isbjørn spesielt – f.eks. ved å ta utgangspunkt i elementer i Rød til grønn-metoden for tiltak for truet natur. Det er viktig å vurdere tiltak nøye, sette sammen tiltakspakker, beregne/vurdere kostnader, prioritere, iverksette og følge opp tiltaksgjennomføring og måloppnåelse
- Konkretisere målsettingen/e



For å sikre en **bedre organisering, styring og samhandling inkludert innhenting av forvaltningsrelevant kunnskap** anbefaler vi å sørge for jevnlig oppfølging av tiltak i handlingsplanen og passe på at nye satsinger/prioriteringer kommer med i tildelingsbrev med tilhørende instruks e.l. fra departementet. Miljødirektoratet peker seg ut for å ha en pådriverrolle, og Nasjonalt isbjørnråd kan ha en større rolle for å oppnå omforent prioritering av oppgaver mellom aktørene. Det er behov for ytterligere klargjøring av rollefordeling og ansvarsfordeling mellom de tre sentrale aktørene. Bedre kontakt/mer involvering av andre som jobber med tilgrensende oppgaver innad i de ulike institusjonene kan bidra til å utvide perspektivet på isbjørnforvaltningen, men også forankre isbjørnarbeidet i tilgrensende arbeidsområder. Det er behov for å gjøre opp status for dagens kunnskap og fremtidens utfordringer, hva kan vi gjøre noe med – og hva er kunnskapsbehovene - i prioritert

rekkefølge. Det er nødvendig i større grad å prioritere kunnskapsinnhenting og avstemme den i forhold til behov og ressurser, og også ta grep for mer forutsigbarhet i tildeling av midler.

Anbefalinger:

- Sørge for jevnlig oppfølging av tiltak i handlingsplanen og passe på at nye satsinger/prioriteringer kommer med i tildelingsbrev/instrukser osv.
- Klargjøre ytterligere rollefordeling og ansvarsfordeling mellom de tre sentrale aktørene
- Flere kontaktpunkter/mer involvering av andre som jobber med tilgrensende oppgaver innad i de ulike institusjonene
- Behov for å gjøre opp status for dagens kunnskap og fremtidens utfordringer. Hva kan vi gjøre noe med. og hva er kunnskapsbehovene - i prioritert rekkefølge
- Prioritere kunnskapsinnhenting og avstemme i forhold til ressurser
- Mer forutsigbarhet i tildeling av midler



For hensiktsmessig **internasjonalt arbeid som gir merverdi for norsk forvaltning** anbefaler vi at Norge fortsatt bør være aktiv i internasjonalt samarbeid innen forskning og forvaltning, men mer selektiv med hensyn til hvilke oppgaver og prosesser der Norge påtar seg spesielt ansvar/arbeidsbyrde.

Anbefalinger:

- Fortsette internasjonalt samarbeid innen forskning og forvaltning, men mer selektivt med hensyn til hvilke oppgaver Norge skal påta seg et spesielt ansvar/arbeidsbyrde.

1. Innledning og bakgrunn

Norsk handlingsplan for isbjørn ble publisert i 2013 og beskriver mål og tiltak for forvaltning av arten. Miljødirektoratet ønsker nå å få gjennomført en ekstern evaluering av isbjørnarbeidet og måloppnåelsen under handlingsplanen. Formålet med evalueringen er å vurdere gjennomføring av tiltak og måloppnåelse, kartlegge og evaluere hvordan organisering, finansiering og samarbeid mellom de viktigste aktørene har fungert, samt peke på forbedringsområder og skissere alternativer for tiltak, organisering og/eller finansiering fremover. Evalueringen er gjennomført ved å innhente aktuelle dokumenter, samt semistrukturerte dybdeintervjuer med mer enn 20 sentrale personer i ulike institusjoner og spørreskjema til de tre sentrale, statlige aktørene om gjennomføring av tiltakene i handlingsplanen.

1.1. Om norsk handlingsplan for isbjørn

Isbjørnen ble fredet i Norge i 1973, i forbindelse med at Isbjørnavtalen ble inngått mellom de fem landene som har territorier med isbjørn. Isbjørnen har vært listet som Sårbar (VU) i Norsk Rødliste fra 2010, 2015 og 2021, etter kriteriet A3c om fremtidig bestandsnedgang på grunn av tap av habitat (sjøis) og/eller kriteriet D1 om svært liten bestand.

Gjeldende norsk handlingsplan (HP) for isbjørn (Miljødirektoratet 2013) ble publisert i 2013 og identifiserer mål og tiltak for forvaltning av arten. Handlingsplanens hovedmål for isbjørnforvaltningen er at "Isbjørnbestanden i Barentshavet skal bevares som en levedyktig bestand på lang sikt gjennom målrettet og kunnskapsbasert forvaltning. På Svalbard skal isbjørnbestanden få utvikle seg tilnærmet upåvirket av lokal aktivitet".

Handlingsplanen lister opp 52 tiltak for perioden 2013-2018 innenfor ni ulike innsatsområder/delmål som skal bidra til å oppfylle det overordnede målet. Innsatsområdene er habitatendringer, forurensning, akutt forurensning og krisehåndtering, forstyrrelse, interaksjon med mennesker, tilgrensede bestander, internasjonalt samarbeid, informasjon, samt overvåking og forskning. Mange av tiltakene er tenkt å kunne spille en rolle enkeltvis eller samlet, som avbøtende tiltak i møte med storskala tap av sjøishabitat på grunn av klimaendringer.

I introduksjonen til handlingsplanen står det videre at "Siktemålet med den norske handlingsplanen er å identifisere truslene og miljøutfordringene for Barentshavsbestanden og hvordan disse kan møtes med avbøtende tiltak nasjonalt, i samarbeid med Russland og de andre partene til Isbjørnavtalen."

Handlingsplanen fra 2013 handler altså om retningen og helheten i isbjørnforvaltningen i Norge, men også koblingene til hvordan arten forvaltes internasjonalt og hvordan man kan møte trusselen fra klimaendringer.

Handlingsplanens kapittel 6 omtaler forvaltningssystemet for isbjørn på Svalbard, som i all hovedsak er det samme i dag som i 2013. De viktigste aktørene i isbjørnforvaltningen i Norge er Miljødirektoratet, Sysselmesteren på Svalbard, SMS (tidligere: Sysselmannen på Svalbard), og Norsk Polarinstitutt (NP). Klima- og miljødepartementet (KLD) har det overordnede ansvaret for politikken på området. Når det gjelder organisering og roller, nevnes flere aktører og myndigheter i forbindelse med ulike tiltak i handlingsplanen, blant andre Kystverket, Veterinærinstituttet og Meteorologisk institutt. Nasjonalt isbjørnråd ble etablert i 2016 som en direkte oppfølging av et av tiltakene i handlingsplanen. Nasjonalt isbjørnråd består av representanter fra de tre sentrale etatene (Miljødirektoratet, Sysselmesteren og Norsk Polarinstitutt), og øvrige norske medlemmer i IUCNs Polar Bear Specialist Group (PBSG).

Det er også aktører utenfor miljøsektoren som er relevante for isbjørnforvaltningen, og til dels fungerer som premissleverandører. Blant annet er Justis- og beredskapsdepartementet koordinerende og overordnet organ for styring av Sysselmesteren, og det er Sysselmesterens apparat med politimyndighet som håndterer beredskapshendelser og akutte saker på Svalbard. Midlene til Miljøsam arbeidet i nord (tidligere: bilateralt miljøsam arbeid med Russland) kommer fra Utenriksdepartementet via KLD. Arbeidsdelingen mellom de ulike etatene er i tråd med generelle bestemmelser nedfelt i «Instruks for arbeidsdelinga mellom Klima- og

miljødepartementet sine ytre etatar, Sysselmannen og Longyearbyen lokalstyre. Delegering av myndighet etter svalbardmiljølova med forskrifter»¹ (Regjeringen 2020).

Norge har hatt en aktiv rolle i flere forum og arbeidsgrupper i internasjonalt samarbeid om isbjørn. Flere norske eksperter er utpekt til medlemmer i Polar Bear Specialist Group (PBSG; IUCNs ekspertgruppe for isbjørn) og bidrar i kunnskapssammenstillingene deres. En av isbjørn ekspertene ved Norsk Polarinstitutt ledet PBSG i mer enn ti år. Norge har også deltatt aktivt i partssamarbeidet under isbjørnavtalen og hadde formannskapet i isbjørnavtalen i perioden 2018-2020. Miljødirektoratet har rollen som norsk kontaktpunkt for den sirkumpolare handlingsplanen (Circumpolar Action Plan, CAP), og flere norske aktører har vært eller er bidragsytere til ulike temaer i dette arbeidet.

1.2. Formål med evalueringen

Miljødirektoratet ønsker å få gjennomført en ekstern evaluering av isbjørnarbeidet og måloppnåelsen under handlingsplanen. Evalueringen skal vurdere behovet for endringer i handlingsplanen eller organisering av arbeidet for å oppnå en effektiv forvaltning som retter seg mot de viktigste utfordringene og gjennomfører målrettede tiltak. "Nasjonalt isbjørnråd" har også pekt på et behov for å revidere handlingsplanen slik at planen blir kortere og med tydeligere prioriteringer. Evalueringen må kartlegge hvordan relevante aktiviteter har vært finansiert gjennom 10 års-perioden siden handlingsplanen ble vedtatt, for å belyse koblinger mellom gjennomførte aktiviteter og ressurstilgang. Den norske handlingsplanen har koblinger til den sirkumpolare handlingsplanen for isbjørn (CAP) som kom i 2015, og evalueringen skal ta for seg norsk innsats i en helhetlig sammenheng ved også å skjele til det internasjonale arbeidet.

Miljødirektoratet har satt opp følgende mål for evalueringen:

- Evaluere gjennomføring av tiltak og måloppnåelse
- Kartlegge og evaluere hvordan organisering, finansiering og samarbeid mellom de viktigste aktørene har fungert
- Peke på forbedringsområder og skissere alternativer for tiltak, organisering og/eller finansiering framover

Problemstillinger for evalueringen

Evalueringen skal i en helhetlig sammenheng, men med utgangspunkt i den norske innsatsen og den norske handlingsplanen for isbjørn, svare på en rekke spørsmål, som er satt opp av oppdragsgiver. Problemstillingene er strukturert i fire hovedpunkter, der innspill til eventuelle forbedringer (knyttet til hovedpunkt 1-3) er samlet under hovedpunkt 4. Disse problemstillingene, som er utgangspunkt for evalueringen, gjengis nedenfor. Av hensyn til videre struktur i rapporten, er rekkefølgen noe endret i forhold til Miljødirektoratets opplisting:

1. Mål, tiltak og resultater

- Er de planlagte tiltakene gjennomført? Hvem har gjennomført tiltakene?
- Hvilke deler er ikke fulgt opp og hvorfor?
- Har tiltakene hatt den ønskede effekten?
- I hvilken grad er de nasjonale målene for arten oppnådd?

2. Organisering og samhandling

- Har aktørene i sine løpende beslutninger og prioriteringer fulgt retningen og helheten som handlingsplanen legger opp til? I hvilken grad er dette fulgt opp fra KLD i årlige styringssignaler?
- Hvordan har ansvarsdelingen og koordineringen mellom de tre sentrale statlige etatene fungert?
- I hvilken grad har aktører utenom Miljødirektoratet, Polarinstituttet og Sysselmesteren kjennskap til og har brukt handlingsplanen i tidsrommet 2013-2022?
- Har det internasjonale arbeidet på arten (gjennom CAP eller PBSG) gitt vekselvirkninger og merverdi for isbjørnforvaltningen i Norge?

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-arbeidsdelinga-mellom-klima-og-miljodepartementet-sine-ytre-etatar-sysselmannen-og-longyearbyen-lokalstyre.-delegering-av-myndighet-etter-svalbardmiljolo-ova-med-forskrifter/id2901804/>

3. Kunnskapsinnhenting:

- Hvordan har organisering og finansiering påvirket prioritering av kunnskapsinnhenting?
- I hvilken grad er kunnskapsinnhenting blitt brukt av offentlig forvaltning, næringer og andre interessenter, og har kunnskapen bidratt til å nå målene i handlingsplanen?
- I hvilken grad er resultatene formidlet, og har de legitimitet?

4. Innspill til mulige forbedringer

- Gi innspill til eventuelle forbedringer for å nå målene i handlingsplanen, herunder:
 - Hvilke innsatser er viktigst, og bør prioriteres?
 - Klimaendringer er den største kjente trusselen for isbjørn. Identifiserer handlingsplanen de viktigste avbøtende tiltakene relatert til klima?
 - Kan man i handlingsplanen gjøre noen grep for å konkretisere begrepet "adaptiv forvaltning" for isbjørn?
- Gi innspill til eventuelle forbedringer i organisering for gjennomføring av tiltak i handlingsplanen, herunder samordning og finansiering
- Gi innspill til hvordan aktørene i Norge bør tilnærme seg internasjonalt samarbeid for å sikre merverdi for nasjonal forvaltning

1.3. Avgrensinger

Hovedvekten av evalueringen legges på innretningen av handlingsplanen, om det er oppnådd forventet måloppnåelse og om det må endres på tiltak, organisering eller finansiering for å nå målene.

Norsk innsats og bidrag til internasjonalt samarbeid skal vurderes opp mot den norske handlingsplanen og målene i den. Rammeverket og innholdet i den sirkumpolare handlingsplanen skal ikke evalueres i seg selv. Evalueringen skal heller ikke gå i dybden på annet regelverk, konvensjoner e.l.

Vitenskapelige resultater er ikke en del av evalueringen. Kvalitetssikringen av resultatene blir ivaretatt gjennom fagfelleevalueringer og vitenskapelige publiseringer.

1.4. Kort om metode og informasjonsinnhenting

Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i dokumentstudier, dybdeintervjuer og besvarelse av spørreskjema om tiltaksgjennomføring.

Det er innhentet en rekke dokumenter og sjekket en rekke nettsider i forbindelse med evalueringen. Det gjelder for eksempel alle tildelingsbrev og instruksjer til henholdsvis Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitut og Sysselmasteren i perioden 2014-2023. Disse er viktige for å vurdere hvilke formelle styringssignaler henholdsvis Klima- og miljødepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har gitt for arbeidet med isbjørn og handlingsplanen i de respektive virksomheter. Videre har vi fått tilgang til alle belastningsfullmakter knyttet til isbjørn fra Miljødirektoratet til Norsk Polarinstitut. Vi er også gjort kjent med gjeldende og foreslått regelverk, herunder Svalbardmiljøloven med tilhørende forskrifter og instruks for arbeidsdelingen mellom etater på Svalbard, samt gjeldende regler og forslag til endringer i verneområder og regulering av ferdsel på Svalbard, som er sendt som tilråding fra Miljødirektoratet til KLD i januar 2023². Videre har vi undersøkt nettsider som Miljøstatus og MOSJ (Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen) og sett på hvilken informasjon de formidler om isbjørn, samt nettsidene til Norsk Polarinstitut, Sysselmasteren, Kystverket, aktører på Svalbard osv. Vi har også innhentet tall fra henholdsvis Norsk Polarinstitut, Sysselmasteren og Miljødirektoratet om deres respektive ressursinnsats knyttet til isbjørn.

En annen viktig kilde til informasjon er intervjuer med aktuelle aktører. Det ble først gjennomført intervjuer/samtaler med sentrale personer i de tre sentrale institusjonene; henholdsvis Miljødirektoratet (to personer), Norsk Polarinstitut (to personer) og Sysselmasteren (to personer, hvorav en nettopp har avsluttet

² <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/januar-2023/tilrar-strengare-reguleringar-av-ferdsel-pa-svalbard/>

arbeidet hos Sysselmasteren). Disse intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte samtaler på bakgrunn av utsendte intervjuguider. Hensikten var at vi skulle få en første oversikt og overblikk over handlingsplanen, tiltak, gjennomføring, organisering, forhold til internasjonalt arbeid osv., på et overordnet nivå. De samme personene mottok også et enkelt spørreskjema med alle tiltak i handlingsplanen, og spørsmål om hvorvidt tiltakene var gjennomført (ja/nei/delvis/vet ikke), hvor viktige de respektive tiltakene er for måloppnåelse og kommentarer til henholdsvis gjennomføring og bidrag til måloppnåelse (eller andre kommentarer).

På bakgrunn av innhentet informasjon fra innledende intervjuer, spørreskjema og dokumentgjennomgang, ble det så i neste omgang gjennomført flere dybdeintervjuer med flere aktører og personer. Også disse ble gjennomført som semistrukturerte samtaler, med utgangspunkt i en intervjuguide. Intervjuguiden omfattet en rekke kjernespmåsmål som dekket alle evalueringsspørsmålene. Guiden ble noe tilpasset ulike aktørgrupper for å være relevant for ulike aktører.

Eksempel på intervjuguide er vist i vedlegg A. Intervjuene ble gjennomført med informanter i Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitut, Sysselmasteren på Svalbard, representanter i det norske isbjørnrådet (utover dem som er tilknyttet Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitut eller Sysselmasteren), universitetet på Svalbard og næringsaktører på Svalbard. Det er relativt få aktører og personer som er involvert i arbeid med isbjørn i Norge, og de sentrale aktørene har derfor bidratt i flere runder, og både skriftlig og muntlig for å gi et best mulig bilde. Totalt har vi intervjuet i overkant av 20 personer som representerer ulike aktører. Vi har også kontaktet en del aktører, som av ulike grunner ikke har ønsket å stille til intervju (Sabima og WWF) eller der vi ikke har fått intervju, men skriftlige svar på noen spørsmål knyttet til gjennomføring av tiltak (Kystverket). Oversikt over intervjuobjekter med institusjon, fremgår av vedlegg B.

1.5. Rapportens oppbygging

Kapittel 2 behandler hovedproblemstilling 1 som er knyttet til måloppnåelse, herunder om tiltak er gjennomført eller ikke, og om gjennomførte tiltak har hatt ønsket effekt. Kapittel 3 vurderer organisering og finansiering, mens kapittel 4 omhandler kunnskapsinnhenting. I kapittel 5 vurderes det om det er behov og mulighet for forbedringer knyttet til alle hovedproblemstillinger, og vi kommer med konklusjoner og anbefalinger.

Intervjuobjekter (institusjoner) og eksempel på intervjuguide er gitt i vedlegg A og B.

2. Vurdering av måloppnåelse, gjennomføring av tiltak og resultater

Dette kapittelet starter med å trekke fram forhold ved norsk handlingsplan for isbjørn som er mest relevante for å kunne svare på evalueringsspørsmålene knyttet til måloppnåelse og gjennomføring av tiltak. Mål, delmål og tiltak gjennomgås med tanke på at det er viktig med kjennskap til disse for å kunne vurdere om de er gjennomført og om de er viktige for måloppnåelsen. Planen inneholder en liste av 52 tiltak fordelt på ni innsatsområder/delmål. Gjennomgangen viser at ca. 70 prosent av tiltakene helt eller delvis er gjennomført, mens bare ca. 20 prosent anses av de tre hovedaktørene som «helt gjennomført». Det er vanskelig å fastslå om og i hvilken grad handlingsplanen har hatt effekt og bidratt til måloppnåelse. Handlingsplanen er i liten grad aktivt fulgt opp, men kan sies å ha bidratt til en strengere forvaltning av isbjørn, gjennom tiltak som også er nedfelt i andre forvaltningsprinsipper, lover og konvensjoner. Slik sett, mener informantene at det har vært viktig for forvaltningen av isbjørn – nasjonalt og internasjonalt – at aktørene fikk på plass denne handlingsplanen i 2013.

2.1. Introduksjon

I dette kapittelet vurderes handlingsplanenes måloppnåelse, herunder gjennomføring av tiltak og resultater. Vi belyser følgende evalueringsspørsmål:

- Er de planlagte tiltakene gjennomført? Hvem har gjennomført tiltakene?
- Hvilke deler er ikke fulgt opp og hvorfor?
- Har tiltakene hatt den ønskede effekten?
- I hvilken grad er de nasjonale målene for arten oppnådd?

Vi starter med en kort gjennomgang av handlingsplanens mål og tiltak (kapittel 2.2) og en vurdering av planens mål (2.3.). Deretter diskuteres problemstillingene ovenfor i kapittel 2.4-2.6. En stikkordsmessig oppsummering av utfordringer knyttet til mål og tiltak, som danner utgangspunkt for forslag til forbedringer på dette området i kapittel 5, er gitt i kapittel 2.7.

2.2. Handlingsplanens mål og tiltak

Handlingsplanens hovedmål for isbjørnforvaltningen er at **"Isbjørnbestanden i Barentshavet skal bevares som en levedyktig bestand på lang sikt gjennom målrettet og kunnskapsbasert forvaltning. På Svalbard skal isbjørnbestanden få utvikle seg tilnærmet upåvirket av lokal aktivitet"**.

Det heter også at **"Siktemålet med den norske handlingsplanen er å identifisere truslene og miljøutfordringene for Barentshavsbestanden og hvordan disse kan møtes med avbøtende tiltak nasjonalt, i samarbeid med Russland og de andre partene til Isbjørnavtalen"**.

Det er listet opp hele 52 tiltak i handlingsplanen (noen tiltak er nevnt under flere innsatsområde, slik at antall ulike tiltak er i underkant av 50). Tiltakene er knyttet til en rekke innsatsområder, nemlig: habitatendringer, forurensning, akutt forurensning og krisehåndtering, forstyrrelse, interaksjon med mennesker, tilgrensende bestander, internasjonalt samarbeid, informasjon, samt overvåking og forskning. I tillegg er det et innsatsområde knyttet til organisatoriske forhold. Et par tiltak er satt opp under to innsatsområder.

Tabell 2.1 gir oversikt over alle innsatsområder og tilhørende tiltak.

Tabell 2.1. Oversikt over alle innsatsområder og tilhørende tiltak i norsk handlingsplan for isbjørn, samt hvem som har hovedansvar for oppfølging og samarbeidsinstitusjoner i Norge. Kilde: Miljødirektoratet (2013).

Innsatsområder og tilhørende tiltak, samt hovedansvar og samarbeidsinstitusjoner i Norge.		
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge
Innsatsområde 1: Organisatoriske tiltak for isbjørnforvaltning i perioden 2013-2018		
1.1.Etablering av arbeidsgruppe	Miljødir	NP, SMS, UiO
1.2.Utvikling av tilpasset overvåkingsopplegg	NP	Miljødir, SMS, UiO, met.no
1.3.Beredskapsplan for katastrofehendelser	Miljødir	NP, SMS, UiO
1.4.Etablere samarbeidsforum med Russland (ekspertnettverk)	Miljødir	NP, SMS, UiO
Innsatsområde 2: Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde habitatbevaring		
2.1. Understøtte (ved faglig og strategisk dokumentasjon/ argumentasjon) den norske pådriverrollen i forhandlinger under Klimakonvensjonen og andre relevante internasjonale fora som kan bidra til habitatbevaring.	NP, Miljødir	MD
2.2. Sikre god og kontinuerlig kartlegging/ overvåking av havishabitat.	NP	met.no
2.3. Etablere og videreutvikle kart over kritisk habitat som et viktig forvaltningsverktøy.	NP	met.no
2.4. Overvåke biologiske parametere relatert til habitat (vandring, diett, kondisjon, reproduksjon, overlevelse) som kan gi tidlig varsel om uønsket utvikling.	NP	
2.5. Gjøre en regelmessig vurdering av behov for nye tiltak/reguleringer basert på kunnskap om utbredelse av kritisk habitat.	Miljødir	SMS, NP
2.6. Regulere menneskelig ferdsel (turisme/forskningsaktivitet/allmennhet) i isbjørnens leveområder på hensiktsmessig måte.	SMS	Miljødir, NP, SSF, AECO
2.7. Utvikle strenge kravspesifikasjoner for risiko- og konsekvensanalyser for industriell virksomhet i tilknytning til isbjørnhabitat.	Miljødir	MD, KyV, NP, SMS
2.8. Sikre beskyttelse av viktige leveområder for isbjørn gjennom forvaltningsplanene for verneområdene på Svalbard.	SMS	Miljødir, NP
2.9. Styrke oljevernberedskapen i isfylte farvann rundt Svalbard.	KyV	Miljødir, NP, SMS
Innsatsområde 3: Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde forurensning		
3.1. Understøtte (ved faglig og strategisk dokumentasjon og argumentasjon) den norske pådriverrollen i forhandlinger under Stockholmkonvensjonen og andre relevante internasjonale fora som kan bidra til begrensninger i produksjon, bruk og utslipp av farlige stoffer.	Miljødir	NP, NTNU
3.2. Redusere/hindre utslipp av miljøfarlige stoffer fra lokale kilder innenfor bestandens utbredelsesområde.	SMS	Miljødir
3.3. Videreføre systematisk og standardisert innsamling av prøver (isbjørn og relaterte organismer) til analyser av miljøgifter ("gamle" og "nye") for å dokumentere nivåer, trender og for studier av årsakssammenhenger.	NP	NTNU m.fl.
3.4. Videreføre systematisk og standardisert innsamling av prøver for dokumentasjon/ studier av helse/ sykdom.	NP	VI
3.5. Sikre prøver til og vedlikehold av lange tidsserier (MOSJ).	NP	SMS
3.6. Bidra til videreføring, initiering og gjennomføring av sirkumpolare sammenlignende studier av miljøgiftinnivåer og effekter (herunder økt fokus på russiske bestander).	NP	Miljødir/, NTNU, +
Innsatsområde 4. Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde oljeforurensning/akutt forurensning/ krisehåndtering		
4.1. Utarbeide eller eventuelt tilpasse eksisterende beredskapsstrategi for å forebygge akutte forurensningshendelser samt redusere miljørisiko relatert til isbjørn.	KyV	SMS, NP
4.2. Styrke oljevernberedskapen i isfylte farvann rundt Svalbard.	KyV	SMS, Miljødir
4.3. Styrke sjøsikkerheten i farvannene rundt Svalbard som risikoreduserende tiltak for å forhindre oljeutslipp.	KyV	NP, SMS
4.4. Utvikle strenge kravspesifikasjoner for risiko/ konsekvensanalyser for virksomhet med potensial for oljeforurensning i tilknytning til isbjørnhabitat.	Miljødir	NP, SMS
4.5. Sikre strenge pålegg om "aktøransvar" vedr. oljevernberedskap og spesialtilpasset kapasitet for håndtering av isbjørn ved risikoaktivitet.	Miljødir	NP, KyV
4.6. Regelmessig oppdatere strategiske kart verktøy som PRIMOS og "kritisk habitat-kart".	NP	met.no
4.7. Utvikle en egen plan for a) å hindre at isbjørn kommer i kontakt med olje; b) håndtering av isbjørn med oljeskader og c) alternative tiltak, samt vitenskapelig oppfølging av tiltak/individer.	Miljødir	NP, SMS, KyV
4.8. Utvikle operative planer for hvordan isbjørn skal håndteres ifm. andre katastrofehendelser (f.eks. avmagring, sykdomsutbrudd, kjemikalieutslipp).	Miljødir	NP, SMS
Innsatsområde 5. Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde forstyrrelser og stress pga. menneskelig aktivitet		
5.1. Studere hvordan forstyrrelser kan påvirke isbjørn på individ- og bestandsnivå med målsetning om å utvikle hensiktsmessige reguleringer av ferdsel basert på best mulig kunnskap i et føre-var-perspektiv. Kunnskap om effekter på bestandsnivå og samvirkende effekter må etterstrebes.	NP	
5.2. Sikre tilstrekkelig vern av viktige leveområder for isbjørn gjennom forvaltningsplanene for verneområdene.	SMS	NP, Miljødir

5.3. Vurdere differensiering av ferdelsesreguleringer ut fra sårbarhetsbetraktninger (strengere regulering i områder som brukes av binner med unger).	SMS	NP, Miljødir
5.4. Sikre tilrettelegging og tilgjengelighet av god informasjon og veiledning for mennesker som ferdes i områder hvor man kan møte isbjørn.	SMS	Miljødir, NP, AECO
5.5. Sikre gode isbjørnrutiner for forskningsaktiviteten på Svalbard, herunder fokus på metoder og rutiner i isbjørnforskningen.	SMS/ NP	SSF
Innsatsområde 6. Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde konflikter mellom mennesker og isbjørn		
6.1. Delta i videreutvikling og bidra til sirkumpolar implementering av PBHIMS.	NP	SMS
6.2. Videreutvikle strategi/retningslinjer for håndtering av problembjørner i tråd med ny kunnskap/ erfaringer.	SMS	NP, UNIS, Miljødir
6.3. Utarbeide målrettet informasjon om menneskelig adferd som minimerer risiko for konfrontasjoner til folk som i ulike sammenhenger ferdes i isbjørnområder.	SMS	NP
Innsatsområde 7. Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde tilgrensende bestander		
7.1. Etablere en permanent møtearena med eksperter fra Norge og Russland for å sikre samarbeid om forvaltning, utveksling av kunnskap og koordinering av forskning mellom forvaltere av felles (tilgrensende) bestand i tråd med Isbjørn avtalen.	Miljødir	NP, SMS, UiO
7.2. Utvikle et planmessig og langsiktig samarbeid med Russland, med særlig fokus på den nye nasjonalparken "Russian Arctic" – for koordinert forvaltning av Barentshavsbestanden.	Miljødir	NP, SMS, UiO
7.3. Etablere kontakt med grønlandske forvaltningsmyndigheter for en gjennomgang av forvaltningsutfordringer i Øst-Grønlandbestanden som kan ha betydning for isbjørn i Barentshavet, samt drøfte videre samarbeid om forskning, overvåking og forvaltning.	Miljødir	NP, SMS, UiO
Innsatsområde 8. Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde internasjonalt samarbeid		
8.1. Norge skal være toneangivende i relevante internasjonale fora/ sammenhenger for bevaring av isbjørn.	Miljødir	NP, SMS
8.2. Norge skal arbeide aktivt for å få listet isbjørn under CmS (Bonnkonvensjonen).	Miljødir	NP
8.3. Norge skal videreføre aktive roller under bl.a. IUCN/PBSG, Arktisk Råd og Partsmøtet/ Isbjørnavtalen.	Miljødir/ NP	
8.4. Norge skal arbeide for å trygge isbjørnens leve områder gjennom bl.a. Klimakonvensjonen, Washington konvensjonen (CITES), Stockholmkonvensjonen, Arktisk Råd, IMO.	Miljødir	MD, NP
8.5. Norge skal implementere relevante deler av sirkumpolar overvåkingsplan (PBSG) som et omforent og framtidssrettet rammeverk for overvåking, og som autorisert beslutningsgrunnlag i internasjonale sammenhenger.	Miljødir	NP, SMS
8.6. Norge skal arbeide for forbud mot fangst av isbjørn i internasjonalt farvann.	Miljødir	NP
8.7. Norge skal bidra til sirkumpolare sammen lignende studier av miljøgiftnivåer og effekten av miljøgifter på isbjørn, og bidra til at slike studier inkluderer prøver fra russiske bestander.	NP	
8.8. Norge skal bidra til internasjonalt samarbeid (PBSG) om faglig grunnlag for beredskaps planer for håndtering av katastrofesituasjoner (sult, sykdom, isbjørn-olje episoder etc.).	Miljødir	NP
Innsatsområde 9. Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde informasjon		
9.1. Utvikle en kommunikasjons- og mediestrategi for isbjørn, som tar høyde for bl.a. konflikthåndtering, katastrofehendelser, og strategiske behov ifm. både nasjonale og internasjonale hendelser.	Miljødir	NP, SMS
9.2. Løpende evaluering og tilpasning av informasjonsmateriell og løsninger vedrørende konflikter, ferdse, forskningsaktivitet og turisme.	SMS	NP, UNIS, AECO
9.3. Personer med kompetanse innen informasjon bør delta i den nasjonale rådgivingsgruppen.	Miljødir	NP, SMS
9.4. Sikre god dokumentasjon (bilder/video) som del av forsknings arbeidet (felt, obduksjoner etc.) – som basis for informasjonstiltak og dokumentasjon av bevaringsarbeidet.	NP	SMS, Miljødir
9.5. Gjøre informasjonstiltak til regulært tema under bilaterale møter med Russland.	Miljødir	
9.6. Videreutvikle policy for håndtering av henvendelser vedr. medieproduksjon (filming), primært på Øst-Svalbard.	SMS	Miljødir, NP

2.3. Vurdering av handlingsplanens mål og tiltak

Ved vurdering av handlingsplanens mål og tiltak, er det interessant å se tiltakene i lys av kravene i den såkalte «Utredningsinstruksen»³ som gjelder for alle statlige utredninger. Dagens utredningsinstruks ble vedtatt i 2016 og var altså ikke gjeldende da norsk handlingsplan for isbjørn ble vedtatt. Det er likevel interessant og relevant å

³<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

se hvordan handlingsplanen kan vurderes opp mot kravene i utredningsinstruksen, særlig når det gjelder det den skriver om sammenheng mellom problembeskrivelse, målsetting, utredning av tiltak og valg av tiltak.

Utredningsinstruksen understreker at en vurdering av tiltak, må begynne med en klar problembeskrivelse. En må ha klart for seg hva problemet er, før tiltakene utredes og prioriteres. Handlingsplanen beskriver i stor grad problemet som er utgangspunktet for at det er behov for en handlingsplan for isbjørn, nemlig nedgangen i isbjørnbestanden globalt og nasjonalt (i Barentshavbestanden som den norske delen av bestanden er del av).

Mål beskriver en ønsket tilstand eller resultat og er blant annet viktig for å velge en tydelig retning. Et mål kan knytte seg til en endring eller en ønsket situasjon, og det kan beskrive hva som ønskes oppnådd i løpet av en periode og/eller hva som ønskes oppnådd på lengre sikt som følge av programmet/planen. Handlingsplanens mål er at isbjørnbestanden på kort og lang sikt skal være levedyktig, og at den skal være tilnærmet upåvirket i dens områder på Svalbard. Dette er det oppsatte målet. En visjon er til forskjell et mer langsiktig og mer ambisiøst mål, og som en kanskje aldri når. For norsk handlingsplan for isbjørn, er målsettingen kanskje nærmere en visjon enn et konkret mål som kan oppnås med de foreslåtte tiltakene.

For å forstå hvordan handlingsplanens tiltak og aktiviteter bygger opp under målene, er det hensiktsmessig å se for seg en resultatkjede mellom tiltakene, aktivitetene, resultatmålene og den uttrykte hensikten. Handlingsplanens mål er i stor grad knyttet til samfunnseffekter (miljøeffekter), det vil si mål som sier noe om hva en kunnskapsbasert og økologisk forsvarlig forvaltning skal bidra til. Gode mål kjennetegnes ved at de er SMARTE, det vil si at målene er Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske, Tidsavgrensede og Enkle/Evaluerbare (Finansdepartementet 2005). De overordnede målene for en bredt anlagt handlingsplan som den for isbjørn er naturligvis mindre konkrete enn målene for et enkeltstående tiltak. Likevel er det hensiktsmessig at det kommer klart frem hva det/de overordnede målet/målene med planen er. Det er også viktig at det er mulig å vurdere hvorvidt målet oppnås eller ikke, at målet er realistisk, og at målet er akseptert og angir en ønsket tilstand.

Handlingsplanens overordnede mål er tilsynelatende spesifikt og tydelig, men som vi skal se er det ikke helt klart hva som forstås med «levedyktig bestand» på Svalbard, særlig når man legger til «på lang sikt» eller «mest mulig upåvirket». Vurderingen av måloppnåelse vil kunne være ulik for de to temaene. I tillegg nevnes innledningsvis i handlingsplanen, som et «tillegg» at kunnskapsoppbygging og overvåking skal bidra til god forvaltning av isbjørn. Det er litt uklart om dette er et selvstendig mål om kunnskapsoppbygging eller om dette er virkemiddel for å nå målene.

Vi vurderer målet/ene som evaluerbare og delvis målbare. Samtidig kan målene også forstås på litt ulike måter, og til dels vanskelig å måle eksakt, som vi skal se ut fra svarene fra våre informanter. Dermed er det utfordrende å evaluere eksakt grad av måloppnåelse. Vår kartlegging basert på intervjuer med informanter fra ulike aktører, tyder på at målene er aksepterte. Det er stor enighet om at målet er å bevare isbjørnbestanden på Svalbard på best mulig måte. Flere av informantene stiller imidlertid spørsmål ved om målene er realistiske, særlig med tanke på klimaendringene som i liten (ingen) grad påvirkes av tiltak i handlingsplanen, og som er avgjørende for å nå målet om å opprettholde en levedyktig bestand på lang sikt. Det er også mange av dem som har fulgt handlingsplanarbeidet fra starten av som peker på at handlingsplanen ble til en periode da det var større optimisme og større ambisjoner for hva man skulle få til både nasjonalt og internasjonalt, og at realismen i tiltakene med tanke på tilgjengelige ressurser i mindre grad ble vektlagt.

Det fremgår ikke av selve handlingsplanen i hvilken grad tiltakene er «utredet», herunder kostnadsberegnet, og prioritert. Selv om hvert tiltak er plassert under et innsatsområde, er det ikke så enkelt å se om, og eventuelt på hvilken måte og i hvilken grad hvert enkelt tiltak skal bidra til (del)måloppnåelse. Som vi skal se, er det også til dels vanskelig å vurdere om et tiltak er gjennomført eller ikke, og det store antallet tiltak tyder på at man i større grad har tatt med «alle aktuelle tiltak» enn at det er gjort en utredning om hvert enkelt tiltak, der blant annet effekt (for målsetting), nytte og kostnader er vurdert. Dette bekreftes i stor grad av dem som var med ved utarbeidelse av handlingsplanen. En annen svakhet, med referanse til utredningsinstruksens krav, er at det ikke er tydelig hvilke tiltak som inngår i nullalternativet (det vil si tiltak som ville blitt gjennomført uten tiltaksplanen), og hvilke tiltak som er «nye» og kan tilskrives handlingsplanen. Tiltakenes prioritering fremgår heller ikke av selve handlingsplanen, men man kunne tenke seg at dette skulle skje ved årlige/jevnlige prioriteringsprosesser, og at tidsangivelsen for når tiltaket skulle være ferdig, kan si noe om prioritering, iallfall i tid. Vi kommer tilbake til hvordan aktørene vurderer tiltakene i følgende delkapitler.

2.4. Hvilke tiltak er gjennomført?

En gjennomgang av alle tiltak av representanter for de tre sentrale aktørene (Miljødirektoratet, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt) viser at en relativt stor andel av tiltakene er gjennomført, helt eller delvis. Fem representanter for de tre aktørene har fylt ut et skjema som inneholdt alle tiltak i tiltaksplanen og svart på om tiltaket er henholdsvis helt, delvis eller ikke gjennomført, og om det er viktig for måloppnåelsen. De kunne også gi kommentarer både til gjennomføring og viktighet for måloppnåelse. Når det gjelder tiltak som er vurdert som «delvis» gjennomført, viser utfylling og kommentarer at disse kan ha ulik grad av gjennomføring. De kan være påbegynt eller deler av et tiltak som inneholder flere elementer kan være gjennomført. Det kan også være tiltak som er «løpende», og som ikke kan sies å være gjennomført en gang for alle.

For en del tiltak er det litt uklart eller en viss uenighet om tiltakene faktisk er gjennomført. Det kan avhenge litt av hvordan tiltakene tolkes/forstås av ulike aktører. I noen tilfeller kan det ikke sies sikkert om man skal anse tiltakene som gjennomført eller ikke – det vil si at de er noe uklart definert/forklart. I andre tilfeller står det mer utfyllende i teksten for hvert enkelt innsatsområde hva som inngår i hvert enkelt tiltak, og det kan ha betydning for om et tiltak skal anses som gjennomført eller ikke. Rent generelt kan det være krevende å beskrive hvert enkelt tiltak konkret nok i en handlingsplan til at det ti år etter skal være krystallklart hva som menes og hvorvidt det er gjennomført. Det bør likevel tilstrebes at det i minst mulig grad er tvil om et tiltak faktisk er gjennomført eller ikke, så det er noe å ha med seg dersom det skal utarbeides en ny handlingsplan og nye tiltak skal beskrives.

En del av tiltakene i handlingsplanen ville antagelig vært gjennomført uavhengig av handlingsplanen, de vil være del av det som kalles nullalternativet i utredningsinstruksen, men det er ikke skilt på det i dagens handlingsplan. Vi har derfor ikke skilt ut tiltak som (antagelig) ville inngått i nullalternativet i gjennomgangen av tiltaksgjennomføring.

Tabellene 2.2.a-i gir en oversikt over alle tiltakene i handlingsplanen med svar på om de er gjennomført eller ikke. Tabellen er basert på svar fra representanter for de tre sentrale aktørene; Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt og Sysselimesteren, samt svar fra Kystverket angående tiltak der de står som ansvarlig aktør.

Som tabellene viser, er det relativt mange tiltak som anses som gjennomført – helt eller delvis. Hvis vi tolker svarene velvillig og teller opp alle som har «ja» eller «delvis» som del av svaret, er det ca. 70 prosent eller i overkant av 35 av de 52 tiltakene som er vurdert som helt eller delvis gjennomført. Det inkluderer tiltak som er pågående og tiltak som er gjennomført av andre hensyn enn handlingsplan for isbjørn. Det betyr samtidig at anslagsvis 30 prosent eller ca. 15 tiltak ikke er gjennomført verken helt eller delvis. De tiltakene som er gjennomført, anses i stor grad som viktige eller delvis viktige for måloppnåelse, men det er også en del av de gjennomførte tiltakene som ikke anses som viktige for måloppnåelsen. Hvis vi teller opp tiltak som er markert som «ja, gjennomført» av alle aktører, blir bildet litt annerledes. Det er 9 tiltak der alle er enige om at det er gjennomført, det vil si i underkant av 20 prosent.

Vi ser videre at det i all hovedsak er Miljødirektoratet, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt som ble tildelt hovedansvar for tiltakene, og det er også i all hovedsak disse aktørene som har gjennomført tiltak. Det er ikke noe klart mønster i hvilke av disse aktørene som har vært «flinkest» til å gjennomføre tiltak. Det kan se ut til at Norsk Polarinstitutt og Sysselimesteren har noe høyere andel «gjennomførte» eller delvis gjennomførte tiltak enn det Miljødirektoratet har. Det kan ha noe å gjøre med hvilke innsatsområder Miljødirektoratet har ansvar for, for eksempel informasjon, samarbeid med andre land, inkludert Russland, og at man særlig i Miljødirektoratet som «eier» av handlingsplanen, i større grad har kunnet påta seg å nedprioritere tiltak underveis, fordi det er vurdert som mindre viktig for måloppnåelse eller av andre grunner.

Hvis vi ser på om det er spesielle innsatsområder der tiltak i større eller mindre grad er gjennomført, er det heller ikke noe helt klart mønster. Det er en del gjennomførte og en del ikke gjennomførte tiltak for de aller fleste innsatsområder. Hvis vi likevel skal plukke ut områder der det er lav gjennomføringsgrad, er det innsatsområde 9 «Informasjon», der få tiltak er gjennomført. Samtidig er det imidlertid også få av tiltakene knyttet til dette innsatsområdet som er vurdert som viktige for måloppnåelsen (jf. tabell 2.2.i). Miljødirektoratet er ansvarlig for de fleste tiltak på dette innsatsområdet, mens Norsk Polarinstitutt er ansvarlig for ett og har ansvar sammen med Miljødirektoratet for ett tiltak. Begge tiltak der Norsk Polarinstitutt er ansvarlig/delansvarlig er gjennomført.

I tillegg til Miljødirektoratet, Nors Polarinstitutt og Sysselimesteren, er Kystverket tildelt ansvar for flere tiltak knyttet til oljevernberedskap og annen akutt beredskap. Det gjelder fire opplistede tiltak, men ett av disse er ført opp under to ulike innsatsområder, så det er i realiteten tre ulike tiltak. Disse er vurdert til «ikke gjennomført», eller at man ikke vet av de tre sentrale aktørene. På spørsmål direkte til Kystverket om oppfølging av disse tiltakene, svarer de at for to av disse tiltakene er det gjennomført «forbedringstiltak» av ulike slag siden handlingsplanen for isbjørn ble ferdigstilt, men så vidt dagens ansatte i Kystverket kjenner til, har ikke dette utgangspunkt i handlingsplanen, men i andre, mer generelle havforvaltningsplaner mv. Svarene tyder på at man ikke har lyktes med å trekke Kystverket inn i oppfølging av handlingsplanen, men det kan ha vært annerledes tidligere. Dagens ansatte fant imidlertid ikke handlingsplanen i Kystverkets arkiver. En forklaring som er nevnt fra aktørene vi har fått i tale, er at oljevernberedskap og akutt beredskap og sjøsikkerhet mv. ved Svalbard, ikke er eksplisitt knyttet til isbjørn og handlingsplanen for isbjørn, og at tiltak har vært gjennomført, selv om Kystverket ikke har forholdt seg aktivt til handlingsplanen.

I det videre ser vi på tiltak og tiltaksgjennomføring for hvert innsatsområde, og starter med innsatsområde 1: organisatoriske forhold, som er vist i tabell 2.2.a.

Tabell 2.2.a. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 1: organisatoriske forhold. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt.

Innsatsområde 1: Organisatoriske tiltak for isbjørnforvaltning i perioden 2013-2018				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
1.1.Etablering av arbeidsgruppe	Miljødir	NP, SMS, UiO	Ja	Ja/delvis
1.2.Utvikling av tilpasset overvåkingsopplegg	NP	Miljødir, SMS, UiO, met.no	Ja/delvis	Ja
1.3.Beredskapsplan for katastrofehendelser	Miljødir	NP, SMS, UiO	nei	Delvis
1.4.Etablere samarbeidsforum med Russland (ekspertnettverk)	Miljødir	NP, SMS, UiO	Ja	Ja/nei

For innsatsområde 1 er Miljødirektoratet ansvarlig for tre av fire tiltak, mens Norsk Polarinstitutt er ansvarlig for ett, nemlig utvikling av tilpasset overvåkingsopplegg. Dette er vurdert som helt eller delvis gjennomført – litt avhengig av hvor ambisiøst overvåkingsopplegg man ser for seg. Etablering av arbeidsgruppe er forstått som opprettelsen av Nasjonalt isbjørnråd, som ble etablert i 2016. Som flere påpeker er dette forumet opprettet, og siden 2019 har det vært regelmessige møter i forumet, særlig i forkant av partsmøter under isbjørnavtalen. Men hvis man leser det som står under innsatsområde 1 i handlingsplanen, var Nasjonalt isbjørnråd tiltenkt en sterkere rolle for prioritering og gjennomføring av tiltak, noe som ikke har skjedd.

Det ble også etablert et ekspertnettverk med Russland. Det finnes fortsatt, men det er ingen felles prosjekter nå. Det er ikke utarbeidet beredskapsplan for katastrofehendelser. Det påpekes at det er uklart hvilke katastrofehendelser man eventuelt sikter til, og at det ikke har blitt aktualisert, og også at det er flere tiltak under andre innsatsområder som kan sees som «underpunkter» til dette tiltaket.

Tabell 2.2.b gir oversikt over tiltak og tiltaksgjennomføring for innsatsområde 2: *Habitatsbevaring*.

For innsatsområde 2: *Habitatsbevaring* er 7 av 9 tiltak helt eller delvis gjennomført. De tiltakene som ikke er gjennomført, eller bare delvis gjennomført, er henholdsvis å gjøre en regelmessig vurdering av behov for nye tiltak/reguleringer basert på kunnskap om utbredelse av kritisk habitat, samt utvikle strenge kravspesifikasjoner for risiko- og konsekvensanalyser for industriell virksomhet i tilknytning til isbjørnhabitat. Miljødirektoratet er ansvarlig for begge. For tiltak 2.5 vises det til at dette er gjort, men kanskje ikke regelmessig, og dessuten er det mer et forvaltningsprinsipp enn et konkret tiltak. For 2.7 vises det til at dette kan bli mer aktuelt i fremtiden, men at det foreløpig ikke har blitt aktualisert og dermed heller ikke prioritert.

Kystverket understreker for tiltak 2.9 at det er gjort tiltak i isfylte farvann, men at dette er løpende arbeid og at de ikke kan krysse av for at dette er gjort en gang for alle.

Tabell 2.2.b. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 2: *Habitatsbevaring*. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt, samt skriftlig svar fra Kystverket for tiltak de står som ansvarlig for.

Innsatsområde 2: Habitatsbevaring				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
2.1. Understøtte (ved faglig og strategisk dokumentasjon/ argumentasjon) den norske pådriverrollen i forhandlinger under Klimakonvensjonen og andre relevante internasjonale fora som kan bidra til habitatbevaring.	NP, Miljødir	MD	Ja/nei	Ja/vet ikke
2.2. Sikre god og kontinuerlig kartlegging/ overvåking av havishabitat.	NP	met.no	Ja/delvis	Ja/delvis
2.3. Etablere og videreutvikle kart over kritisk habitat som et viktig forvaltningsverktøy.	NP	met.no	Ja/delvis	Ja/delvis
2.4. Overvåke biologiske parametere relatert til habitat (vandring, diett, kondisjon, reproduksjon, overlevelse) som kan gi tidlig varsel om uønsket utvikling.	NP		Ja/delvis/pågående	Ja
2.5. Gjøre en regelmessig vurdering av behov for nye tiltak/reguleringer basert på kunnskap om utbredelse av kritisk habitat.	Miljødir	SMS, NP	Nei/delvis	Ja
2.6. Regulere menneskelig ferdsel (turisme/forskningsaktivitet/allmennhet) i isbjørnens leveområder på hensiktsmessig måte.	SMS	Miljødir, NP, SSF, AECO	Ja	Ja
2.7. Utvikle strenge kravspesifikasjoner for risiko- og konsekvensanalyser for industriell virksomhet i tilknytning til isbjørnhabitat.	Miljødir	MD, KyV, NP, SMS	Nei/delvis	Ja/delvis
2.8. Sikre beskyttelse av viktige leveområder for isbjørn gjennom forvaltningsplanene for verneområdene på Svalbard.	SMS	Miljødir, NP	Delvis	Ja/delvis
2.9. Styrke oljevernberedskapen i is-fylte farvann rundt Svalbard.	KyV	Miljødir, NP, SMS	Ja/delvis	Ja

Forøvrig er tiltak på dette innsatsområdet helt eller delvis gjennomført. Det gjelder overvåking av biologiske parametere relatert til habitat, kart over kritisk habitat som forvaltningsverktøy, regulere menneskelig ferdsel og sikre beskyttelse av viktige leveområder for isbjørn gjennom forvaltningsplanene for verneområdene på Svalbard. For noen av disse er det svart «delvis». Dette har sammenheng med at det ikke er et klart svar på når for eksempel viktige leveområder er beskyttet «godt nok» til at det kan krysses av som gjennomført – og hvorvidt de er beskyttet «for alltid».

Flere har pekt på at dersom forslagene til innstramminger i regelverket som nå ligger hos KLD blir godkjent i den formen forslaget hadde da det ble sendt fra Miljødirektoratet, vil man i større grad kunnet krysse av som «gjennomført» for tiltak knyttet til å beskytte habitater. Samtidig er det mange som viser til at den stadig økende tilstrømmingen av turister til Svalbard, gjør at områdene er under press.

Tiltak og tiltaksgjennomføring for innsatsområde 3: *Forurensning* er vist i tabell 2.2.c.

For innsatsområde 3: Forurensning er alle tiltak helt eller delvis gjennomført. Det er litt usikkert hva som skjer med utslipp av miljøfarlige stoffer fra lokale kilder, og i hvilken grad det er aktuelt med tiltak, men det skjer noe for å redusere utslipp av miljøgifter generelt lokalt og internasjonalt, som også vil ha betydning på Svalbard og for isbjørn. Ellers fremheves det av informantene at det er gjort og gjøres mye for å videreføre innsamling av prøver av gamle og nye miljøgifter, og for å dokumentere/studere helse/sykdom, samt sikre prøver til vedlikehold av lange tidsserier til *Miljøovervåking på Svalbard og Jan Mayen (MOSJ)*. Det er også gjort studier for å gjennomføre sirkumpolare sammenlignende studier av miljøgiftnivåer og effekter.

Tabell 2.2.c. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 3: *Forurensning*. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt.

Innsatsområde 3: Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde forurensning				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
3.1. Understøtte (ved faglig og strategisk dokumentasjon og argumentasjon) den norske pådriverrollen i forhandlinger under Stockholmkonvensjonen og andre relevante internasjonale fora som kan bidra til begrensninger i produksjon, bruk og utslipp av farlige stoffer.	Miljødir	NP, NTNU	Ja/delvis	Ja
3.2. Redusere/hindre utslipp av miljøfarlige stoffer fra lokale kilder innenfor bestandens utbredelsesområde.	SMS	Miljødir	Vet ikke	Ja
3.3. Videreføre systematisk og standardisert innsamling av prøver (isbjørn og relaterte organismer) til analyser av miljøgifter ("gamle" og "nye") for å dokumentere nivåer, trender og for studier av årsakssammenhenger.	NP	NTNU m.fl.	Ja	Ja
3.4. Videreføre systematisk og standardisert innsamling av prøver for dokumentasjon/ studier av helse/ sykdom.	NP	VI	Ja/delvis	Ja/delvis
3.5. Sikre prøver til og vedlikehold av lange tidsserier (MOSJ).	NP	SMS	Ja	Ja
3.6. Bidra til videreføring, initiering og gjennomføring av sirkumpolare sammenlignende studier av miljøgiftnivåer og effekter (herunder økt fokus på russiske bestander).	NP	Miljødir/, NTNU, +	Ja/delvis	Ja/delvis

Videre er miljøgifter i isbjørn brukt til å understøtte norsk pådriverrolle i forhandlinger under Stockholmkonvensjonen og andre relevante internasjonale fora som kan bidra til begrensninger i produksjon, bruk og utslipp av farlige stoffer.

Det understrekes fra informanter som jobber med miljøgifter at studier av miljøgifter i isbjørn har vært viktige for globale konvensjoner og restriksjoner knyttet til både «gamle» og «nye» miljøgifter, og at Norsk Polarinstitutt har hatt en fremoverlent rolle i dette arbeidet. Det er igjen ikke helt enkelt å avgjøre hva som skyldes/kan tilskrives tiltak i handlingsplanen og hva som skyldes andre forhold. Men informanter som jobber med miljøgifter i Miljødirektoratet, understreker at det har vært nyttig å kunne vise til at (også) Handlingsplanen for isbjørn understøtter behovet for miljøgiftforskning. Isbjørn er en predator høyt oppe i en av de lange, marine næringskjedene, som får i seg mye miljøgifter, og slik sett har forskning på denne arten vært viktig. I mange andre tilfeller baserer man seg på laboratoriestudier og må ut fra det trekke konklusjoner om hva som kan skje i naturen. For næringskjeden som ender med isbjørn, har man faktiske resultater som kan måles direkte i naturen, og blant annet derfor har disse studiene stor betydning.

Tabell 2.2.d viser oversikt over tiltak under innsatsområde 4: *Oljeforurensning/akutt forurensning/krisehåndtering*.

Under innsatsområde 4: *Oljeforurensning, akutt forurensning og krisehåndtering*, er det få tiltak som er gjennomført.

Kystverket viser til at det er gjennomført tiltak for å styrke oljevernberedskap og sjøsikkerhet rundt Svalbard, men at dette er løpende arbeid der man ikke kan si at «tiltak er gjennomført» en gang for alle. De påpeker også at disse tiltakene er gjennomført av hensyn til sårbar Svalbard-natur generelt og ikke/i liten grad kun av hensyn til isbjørn eller handlingsplan for isbjørn.

Det jobbes med tiltak knyttet til tiltak 4.6. strategiske kartverktøy som PRImOS og «kritisk habitat-kart». Dette er pågående arbeid, og det er derfor krysset av som «delvis» gjennomført.

Øvrige tiltak er ikke gjennomført. Miljødirektoratet har ansvar for disse, og melder at dette ikke har blitt aktualisert og at man derfor ikke har prioritert disse tiltakene.

Tabell 2.2.d. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 4: Oljeforurensning/akutt forurensning/krisehåndtering. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselmasteren og Norsk Polarinstitutt, samt skriftlig svar fra Kystverket for tiltak de står som ansvarlig for.

Innsatsområde 4. Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde oljeforurensning/akutt forurensning/krisehåndtering				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
4.1. Utarbeide eller eventuelt tilpasse eksisterende beredskapsstrategi for å forebygge akutte forurensningshendelser samt redusere miljørisiko relatert til isbjørn.	KyV	SMS, NP	Nei/ukjent	Delvis
4.2. Styrke oljevernberedskapen i isfylte farvann rundt Svalbard (samme som tiltak 2.9)	KyV	SMS, Miljødir	Ja/delvis	Vet ikke
4.3. Styrke sjøsikkerheten i farvannene rundt Svalbard som risikoreducerende tiltak for å forhindre oljeutslipp.	KyV	NP, SMS	Ja/delvis	Ja
4.4. Utvikle strenge kravspesifikasjoner for risiko/konsekvensanalyser for virksomhet med potensial for oljeforurensning i tilknytning til isbjørnhabitat.	Miljødir	NP, SMS	Nei	Ja/delvis
4.5. Sikre strenge pålegg om "aktøransvar" vedr. oljevernberedskap og spesialtilpasset kapasitet for håndtering av isbjørn ved risikoaktivitet.	Miljødir	NP, KyV	Nei	Nei
4.6. Regelmessig oppdatere strategiske kart verktøy som PRImOS og "kritisk habitat-kart".	NP	met.no	Delvis	Delvis
4.7. Utvikle en egen plan for a) å hindre at isbjørn kommer i kontakt med olje; b) håndtering av isbjørn med oljeskader og c) alternative tiltak, samt vitenskapelig oppfølging av tiltak/individer.	Miljødir	NP, SMS, KyV	Nei	Nei/delvis
4.8. Utvikle operative planer for hvordan isbjørn skal håndteres ifm. andre katastrofehendelser (f.eks. avmagring, sykdomsutbrudd, kjemikalieutslipp).	Miljødir	NP, SMS	Nei	Nei

Tabell 2.2.e viser tiltak og tiltaksgjennomføring under innsatsområde 5: Forstyrrelser og stress på grunn av menneskelig aktivitet.

Tabell 2.2.e. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 5: Forstyrrelser og stress pga. menneskelig aktivitet. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselmasteren og Norsk Polarinstitutt.

Innsatsområde 5: Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde forstyrrelser og stress pga. menneskelig aktivitet				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
5.1. Studere hvordan forstyrrelser kan påvirke isbjørn på individ- og bestandsnivå med målsetning om å utvikle hensiktsmessige reguleringer av ferdsel basert på best mulig kunnskap i et føre-varperspektiv. Kunnskap om effekter på bestandsnivå og samvirkende effekter må etterstrebes.	NP		Nei	Ja/delvis
5.2. Sikre tilstrekkelig vern av viktige leveområder for isbjørn gjennom forvaltningsplanene for verneområdene.	SMS	NP, Miljødir	Delvis	Ja
5.3. Vurdere differensiering av ferdselsreguleringer ut fra sårbarhetsbetraktninger (strengere regulering i områder som brukes av binner med unger).	SMS	NP, Miljødir	Delvis	Ja
5.4. Sikre tilrettelegging og tilgjengelighet av god informasjon og veiledning for mennesker som ferdes i områder hvor man kan møte isbjørn.	SMS	Miljødir, NP, AECO	Nei/delvis	Ja
5.5. Sikre gode isbjørnrutiner for forskningsaktiviteten på Svalbard, herunder fokus på metoder og rutiner i isbjørnforskningen.	SMS/ NP	SSF	Ja	Ja/delvis

For innsatsområde 5: *Forstyrrelser og stress på grunn av menneskelig aktivitet*, er det Sysselmasteren (SMS) som er ansvarlig for 3 av 5 tiltak alene, mens Norsk Polarinstitutt (NP) er ansvarlig for ett tiltak alene. Tiltak 5.5. er

Norsk Polarinstitutt og Sysselmasteren ansvarlige for sammen, og det er nettopp dette tiltaket om å sikre gode isbjørnrutiner for forskningsaktiviteten på Svalbard som er det eneste i dette innsatsområdet som helt klart er gjennomført. .

To av de øvrige tiltakene vurderes som *delvis* eller *nei/delvis* gjennomført.

De som er delvis gjennomført, er 5.2: *Sikre tilstrekkelig vern av viktige leveområder for isbjørn gjennom forvaltningsplanene for verneområder* og 5.3: *Vurdere differensierte ferdselsreguleringer ut fra sårbarhetsbetraktninger* (strengere reguleringer i områder som brukes av binner med unger). Som nevnt tidligere, er det ikke noe entydig svar på hva som er «tilstrekkelig» vern og «strengere» regulering av ferdsel. Som nevnt, er det også flere som har påpekt at det kan være spørsmål om vern og ferdselsrestriksjoner innføres bare av hensyn til isbjørn (og ikke også av hensyn til andre arter) , og om dette er kun på grunn av handlingsplanen for isbjørn.

Tabell 2.2.f viser en oversikt over tiltak og tiltaksgjennomføring for innsatsområde 6: *Konflikter mellom mennesker og isbjørn*.

Tabell 2.2.f. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 6: Konflikter mellom mennesker og isbjørn. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselmasteren og Norsk Polarinstitutt.

Innsatsområde 6: Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde konflikter mellom mennesker og isbjørn				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
6.1. Delta i videreutvikling og bidra til sirkumpolar implementering av PBHIMS	NP	SMS	Nei/delvis	Ja/delvis
6.2. Videreutvikle strategi/retningslinjer for håndtering av problembjørner i tråd med ny kunnskap/ erfaringer.	SMS	NP, UNIS, Miljødir	delvis	Delvis
6.3. Utarbeide målrettet informasjon om menneskelig adferd som minimerer risiko for konfrontasjoner til folk som i ulike sammenhenger ferdes i isbjørnområder.	SMS	NP	Ja/nei	Ja

For innsatsområde 6: *Konflikter mellom mennesker og isbjørn* er det Sysselmasteren som har ansvar for to tiltak og Norsk polarinstitutt som har ansvar for ett tiltak. Det rapporteres «nei/delvis» for tiltak 6.1 som gjelder å delta i videreutvikling og bidra til sirkumpolar implementering av Polar Bear Human Impact Management System (PBHIMS)⁴. Dette er et pågående arbeid, og det er lagt ned innsats i mange år, men man har fortsatt ikke i mål med å få systemet til å fungere for menneske-isbjørn-konflikter på Svalbard. Det kan derfor ikke krysses av for at tiltaket «er gjennomført», men det er pågående innsats for å gjennomføre tiltaket.

Tiltak 6.2: *Videreutvikling av strategi/retningslinjer for håndtering av problembjørner i tråd med ny kunnskap/erfaringer* er også et arbeid som stadig pågår og stadig må pågå. Det er gjort en innsats, men det er flere som peker på at man må regne med flere konfliktsituasjoner fremover, blant annet fordi isbjørn trekker vestover på Svalbard der det er mer menneskelige aktivitet, og fordi det stadig er flere tilreisende til Svalbard. Samtidig skal tilstramminger i regelverk for ilandstiging, ferdsel og avstand til isbjørn mv. gjøre at færre konfliktsituasjoner oppstår.

Tiltak 6.3 om målrettet informasjon er vurdert til å være gjennomført eller ikke gjennomført av ulike aktører. Grunnen til dette er at noen av respondentene har lagt vekt på at det er utarbeidet informasjon om risikoreduserende menneskelig adferd i flere omganger, slik at man si at det er gjort tiltak. På den annen side er det stadig behov for ny og mer informasjon om dette, særlig med stadig flere tilreisende folk og endret bevegelsesmønster for isbjørn, og man kan derfor ikke krysse av for at dette tiltaket er «gjennomført» i betydningen «ferdig».

Tabell 2.2.g viser oversikt over innsatsområde 7: *Tilgrensende bestander*.

⁴ <https://projects.amap.no/project/polar-bear-human-interaction-database-pbhims/>

Tabell 2.2.g. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 7: *Tilgrensende bestander*. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselmesteren og Norsk Polarinstitutt.

Innsatsområde 7: Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde tilgrensende bestander				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
7.1. Etablere en permanent møtearena med eksperter fra Norge og Russland for å sikre samarbeid om forvaltning, utveksling av kunnskap og koordinering av forskning mellom forvaltere av felles (tilgrensende) bestand i tråd med Isbjørnavtalen.	Miljødir	NP, SMS, UiO	Ja, men nei	Ja/delvis
7.2. Utvikle et planmessig og langsiktig samarbeid med Russland, med særlig fokus på den nye nasjonalparken "Russian Arctic" – for koordinert forvaltning av Barentshavsbestanden.	Miljødir	NP, SMS, UiO	Nei/delvis	Ja/nei/delvis
7.3. Etablere kontakt med grønlandske forvaltningsmyndigheter for en gjennomgang av forvaltningsutfordringer i Øst-Grønlandbestanden som kan ha betydning for isbjørn i Barentshavet, samt drøfte videre samarbeid om forskning, overvåking og forvaltning.	Miljødir	NP, SMS, UiO	Nei/delvis	Ja/nei/delvis

Innsatsområde 7: *Tilgrensende bestander* har lav gjennomføringsandel, og det er noe uenighet om hvor viktige disse tiltakene er for måloppnåelsen. Miljødirektoratet er ansvarlig for alle tiltak på dette innsatsområdet. Disse tiltakene gjelder samarbeid med Russland (tiltak 7.1 og 7.2) og grønlandske forvaltningsmyndigheter. Samarbeidet med Russland er frosset nå, men det ble etablert en gruppe før 2022. Fra forskningssiden er det fortsatt noe kontakt, men det er ingen felles prosjekter nå.

Også på Grønland er det samarbeid på forskningssiden, men ikke med forvaltningen. Forskere fra Norsk Polarinstitutt har deltatt i forskningsarbeid på Grønland, sammen med forskere derfra.

Tabell 2.2.h viser tiltak og tiltaksgjennomføring for innsatsområde 8: *Internasjonalt samarbeid*

Tabell 2.2.h. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 8: *Internasjonalt samarbeid*. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselmesteren og Norsk Polarinstitutt.

Innsatsområde 8: Bevaringstiltak for isbjørn under innsatsområde internasjonalt samarbeid				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
8.1. Norge skal være toneangivende i relevante internasjonale fora/ sammenhenger for bevaring av isbjørn.	Miljødir	NP, SMS	Ja/delvis	Ja/vet ikke
8.2. Norge skal arbeide aktivt for å få listet isbjørn under CmS (Bonnkonvensjonen).	Miljødir	NP	ja	Nei/vet ikke
8.3. Norge skal videreføre aktive roller under bl.a. IUCN/PBSG, Arktisk Råd og Partsmøtet/ Isbjørnavtalen.	Miljødir/ NP		ja	Ja
8.4. Norge skal arbeide for å trygge isbjørnens leveområder gjennom bl.a. Klimakonvensjonen, Washingtonkonvensjonen (CITES), Stockholmkonvensjonen, Arktisk Råd, ImO.	Miljødir	MD, NP	Delvis/vet ikke	Nei/ja/vet ikke
8.5. Norge skal implementere relevante deler av sirkumpolar overvåkingsplan (PBSG) som et omforent og framtidsrettet rammeverk for overvåking, og som autorisert beslutningsgrunnlag i internasjonale sammenhenger.	Miljødir	NP, SMS	Nei	Ja/delvis
8.6. Norge skal arbeide for forbud mot fangst av isbjørn i internasjonalt farvann.	Miljødir	NP	Nei	Nei/ja/vet ikke
8.7. Norge skal bidra til sirkumpolare sammenlignende studier av miljøgiftnivåer og effekten av miljøgifter på isbjørn, og bidra til at slike studier inkluderer prøver fra russiske bestander.	NP		Ja	Ja
8.8. Norge skal bidra til internasjonalt samarbeid (PBSG) om faglig grunnlag for beredskapsplaner for håndtering av katastrofesituasjoner (sult, sykdom, isbjørn-olje episoder etc.).	Miljødir	NP	Nei/delvis	Nei/delvis

For innsatsområde 8: *Internasjonalt samarbeid* har Miljødirektoratet hovedansvaret for oppfølging av 7 av 8 tiltak, hvorav ett av dem i samarbeid med Norsk Polarinstitutt. Norsk Polarinstitutt har hovedansvaret for ett tiltak. Tiltak Norsk Polarinstitutt står som ansvarlig for, nemlig bidra til sirkumpolare sammenlignende studier av miljøgiftnivåer og effekt av miljøgifter på isbjørn, er gjennomført (dette tiltaket inngår også under Innsatsområdet *Forurensning*).

Tiltakene 8.5 og 8.6 er henholdsvis å implementere relevante deler av sirkumpolar overvåkingsplan og arbeide for forbud mot fangst av isbjørn i internasjonalt farvann. Dette er vurdert til ikke å være gjennomført. Norges arbeid for å trygge isbjørnenes leveområder gjennom ulike konvensjoner er vurdert som *delvis* gjennomført eller *vet ikke*. Slik vi tolker kommentarene har det mer å gjøre med at man er usikker på om disse konvensjonene vil bidra til å sikre isbjørnens leveområder på sikt, enn om Norge har bidratt til disse konvensjonene (og at isbjørn er brukt mer eller mindre inn i arbeid under konvensjonene).

Tabell 2.2.i viser oversikt over tiltak og tiltaksgjennomføring for innsatsområde 9: *Informasjon*.

Tabell 2.2.i. Oversikt over tiltak, ansvarlig aktør, hvorvidt tiltaket er gjennomført og viktig for måloppnåelse for innsatsområde 9: *Informasjon*. Tabellen er basert på svar fra totalt fem representanter fra Miljødirektoratet, Sysselmesteren og Norsk Polarinstitutt.

Innsatsområde 9: Bevaringstiltak for isbjørn innenfor innsatsområde: Informasjon				
Tiltak	Hovedansvar	Samarbeidsinstitusjoner i Norge	Gjennomført?	Viktig for måloppnåelse?
9.1. Utvikle en kommunikasjons- og mediestrategi for isbjørn, som tar høyde for bl.a. konflikthåndtering, katastrofehendelser, og strategiske behov ifm. både nasjonale og internasjonale hendelser.	Miljødir	NP, SMS	nei	Nei
9.2. Løpende evaluering og tilpasning av informasjonsmateriell og løsninger vedrørende konflikter, ferdse, forskningsaktivitet og turisme.	SMS	NP, UNIS, AECO	nei	Ja
9.3. Personer med kompetanse innen informasjon bør delta i den nasjonale rådgivingsgruppen.	Miljødir	NP, SMS	nei	Nei
9.4. Sikre god dokumentasjon (bilder/video) som del av forskningsarbeidet (felt, obduksjoner etc.) – som basis for informasjonstiltak og dokumentasjon av bevaringsarbeidet.	NP	SMS, Miljødir	Ja/nei	Ja/vet ikke
9.5. Gjøre informasjonstiltak til regulært tema under bilaterale møter med Russland.	Miljødir		nei	Vet ikke
9.6. Videreutvikle policy for håndtering av henvendelser vedr. medieproduksjon (filming), primært på Øst-Svalbard.	SMS	Miljødir, NP	Vet ikke	Vet ikke

For innsatsområde 9: Informasjon er det knapt noen av de seks tiltakene som er gjennomført. Når det gjelder tiltak 9.4 *9.4 sikre god dokumentasjon som del av forskningsarbeidet som basis for informasjonstiltak og dokumentasjon av bevaringsarbeidet*, viser informantene til at det samles inn bilder og materiale ved forskningsaktiviteter, men at det er mer usikkert i hvilken grad dette brukes som basis for informasjonstiltak og dokumentasjon av bevaringsarbeidet. Derfor har ulike informanter svart «ja» og «nei» til om tiltaket er gjennomført. For tiltak 9.6 om å videreutvikle policy for håndtering av henvendelser vedrørende medieproduksjon (filming), primært på Øst-Svalbard, svarer Sysselmesteren at de ikke er kjent med at det har vært slikt arbeid, og at slike henvendelser behandles sak for sak. Det er derfor grunn til å anta at svaret kan settes til «Nei» også for dette tiltaket. For tiltak 9.1, 9.2, 9.3 og 9.5 er svaret at tiltakene ikke er gjennomført. Det vil si at i realiteten er ingen av disse tiltakene knyttet til informasjon gjennomført.

2.5. Har tiltakene hatt ønsket effekt og bidratt til måloppnåelse?

Er handlingsplanen styrt etter fastsatte mål?

Et premiss for måloppnåelse er at handlingsplanen styres etter fastsatte mål. Gjennom intervjuer, har vi kartlagt i hvilken grad målene har vært førende for hvilke aktiviteter som er gjennomført. Generelt oppgir informantene at handlingsplanen, målene eller tiltakene i handlingsplanen ikke har vært aktivt brukt som styringsverktøy. Flere informanter uttrykker at de ikke har vært bevisst verken handlingsplanen, målene eller tiltakene, og at de gjennom våre intervjuer har fått en påminnelse om hva målene faktisk er. Flere av intervjuobjektene har ikke vært kjent med handlingsplanen før de fikk tilsendt handlingsplanen og spørsmålene fra oss som ledd i denne evalueringen.

Målene i handlingsplanen er ikke operasjonalisert nærmere. Det fremgår heller ikke av styrende dokumenter hvordan målene er koblet opp mot planlagte eller gjennomførte aktiviteter.

Informantene er likevel enige om at mer eller mindre alle gjennomførte aktiviteter bidrar til måloppnåelse. Enkelte forklarer denne indirekte styringen med at målene er såpass brede at «alle» aktiviteter vil være innenfor handlingsplanen og bidra i noen grad til måloppnåelse. En annen forklaring som trekkes fram av flere av dem vi har snakket med, er at prosessen med å få fram handlingsplanen var viktigere enn selve handlingsplanen, og at det som står i handlingsplanen var del av en større «trend» i isbjørnarbeidet som fører i samme retning som handlingsplanen. Det vil si at mål og aktiviteter i handlingsplanen bygger opp om, og er samsvarende med, annet arbeid som har skjedd og skjer parallelt når det gjelder arbeidet med klimaendringer, miljøforvaltning på Svalbard, artsforvaltning og verneområdeforvaltning mv. Dermed er handlingsplanens aktiviteter og tiltak (til dels) gjennomført selv om man ikke bevisst har gjort en årlig eller jevnlig gjennomgang av planen i form av hva som er gjort, hva som gjenstår, hva som bør prioriteres videre, osv.

Informantene er litt usikre på og har litt ulike oppfatninger om det da trengs en egen handlingsplan eller spesifikke tiltak i en handlingsplan hvis tiltakene blir gjennomført som følge av andre lover, regler, avtaler e.l. Et eksempel er forslaget til endringer i ferdselsrestriksjoner på Svalbard, som er utarbeidet og der et forslag til endring i loven nå ligger i Klima- og miljødepartementet. I det arbeidet vises det ikke til handlingsplanen, og de som har jobbet med regelverksendringene synes ikke å ha vært bevisst at dette kan ses som en oppfølging av tiltak i handlingsplanen. Derimot peker de på at det nærmest følger av kravene i Svalbardmiljøloven. Lovendringer og forskriftsendringer må ha hjemmel i lov, og dermed er det Svalbardmiljøloven de har forholdt seg til. Det kan da diskuteres om handlingsplanen eller tiltak i handlingsplanen er nødvendig på dette området, når det følger av lov. Noen mener at da kunne man klare seg uten slike tiltak i handlingsplanen, mens andre mener at det er og har vært en støtte å ha slike tiltak i handlingsplanen fordi man da kan vise til den og «bruke» det at det står i handlingsplanen til å få noe til å skje.

Det er imidlertid enighet om at hvis handlingsplanen skal ha effekt, må den i større grad brukes som et «styrende dokument» og at det i liten grad har skjedd, iallfall de senere år. Vi kommer tilbake til forslag om hvordan det kan gjøres i kapittel 5.

Har tiltakene hatt effekt på måloppnåelse?

Det er vanskelig å fastslå om tiltakene hver for seg og samlet har hatt ønsket effekt. Det er mange tiltak som bygger opp under henholdsvis «generell Svalbard-miljøpolitikk» og «generell klima- og forurensningspolitikk», og det er derfor krevende å fastslå hvorvidt og i hvilken grad det at tiltak står i denne handlingsplanen har hatt betydning.

Handlingsplanen har vært lite aktivt brukt og fulgt opp helt fra starten og særlig i senere år, men oppleves som «en del av» politikken for å bevare miljø/arts mangfold generelt på Svalbard - og isbjørn som symbolart, spesielt. Evalueringen viser at veldig få har hatt et «aktivt forhold» til handlingsplanen, og at den i liten grad har blitt brukt for å prioritere tiltak og sjekke om tiltak er gjennomført, har gitt effekt, bidratt til måloppnåelse osv. i tiden fra den ble ferdigstilt i 2013.

Flere informanter trekker imidlertid fram at prosessen fram til ferdig handlingsplan i 2013 var viktig, både nasjonalt og internasjonalt, og for å vise at bevaring av isbjørn ikke bare er «naturforvaltning», men også knyttet

til forurensning og klimaendringer. Det vises til at det var viktig nasjonalt og internt fordi dette var i tiden da det tidligere Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) ble slått sammen til Miljødirektoratet. Samtidig var ambisjoner og optimisme nasjonalt og internasjonalt større i 2010-2013 enn det som har vist seg realistisk. Internasjonalt var det stor «giv» med internasjonal handlingsplan for isbjørn (som kom i 2015) og stor satsing på samarbeid i nordområdene generelt og med Russland spesielt. Det var også fullt trykk på klimagassutslipp og resulterende klimaendringer, og isbjørn var et viktig symbol på hva klimaendringer fører til for natur og dyreliv. Dette er i større grad en «etablert sannhet» nå.

Til syvende og sist er den ønskede effekten å bevare isbjørnbestanden på Svalbard på lang sikt og i størst mulig grad unngå påvirkning på bestanden på Svalbard, samt samle nødvendig kunnskap. Som vi kommer tilbake til, er det særlig knyttet usikkerhet til om det er mulig å bevare isbjørnbestanden på lang sikt pga. klimaendringer og reduksjon i sjøisen som isbjørn er avhengig av. Slik sett er det tiltak knyttet til klimagassutslipp som er viktigst for isbjørnens overlevelse, og det er et eget innsatsområde i handlingsplanen knyttet til klimaendringer og «bruk» av isbjørn inn i klimaforhandlingene. Det er imidlertid vanskelig å se for seg av isbjørnhandlingsplanen har hatt avgjørende betydning for tiltak mot globale klimagassutslipp selv om isbjørn var en viktig symbol-art for å illustrere hvordan klimaendringer kan påvirke naturmiljøet og artene som lever der i tiden da handlingsplanen ble utarbeidet.

Det samme gjelder i stor grad innsatsområdene knyttet til miljøgifter og annen forurensning. Isbjørnen på Svalbard har det høyeste miljøgiftinnholdet av alle isbjørnbestandene, og denne kunnskapen er benyttet inn i internasjonale miljøgiftforhandlinger. Hvor viktig det er at dette står i handlingsplanen for isbjørn, er det ingen som tør si for sikkert, men fokus på miljøgifter i økosystemer og opphoping oppover i næringskjedene har i stor grad blitt illustrert gjennom isbjørn.

Internasjonalt arbeid er viktig for isbjørnen globalt, fordi arten er fordelt på fem land. Internasjonalt samarbeid er imidlertid også krevende, og nå er det «frys» i samarbeidet med Russland etter deres invasjon i Ukraina. Det sirkumpolare samarbeidet er imidlertid fortsatt viktig, og tiltak på dette feltet er viktig for isbjørnbestanden globalt på lang sikt. Særlig med «frys» i forholdet til Russland, er imidlertid overlevelsen av den «norske» bestanden på Svalbard i større grad avhengig av at klimaendringer bekjempes og at eventuelle tiltak på norsk territorium på Svalbard gjennomføres.

2.6. Er de nasjonale målene for arten nådd?

Det nasjonale målet for isbjørn er to-delt: i) Isbjørnbestanden i Barentshavet skal bevares som en levedyktig bestand på lang sikt gjennom målrettet og kunnskapsbasert forvaltning, og ii) På Svalbard skal isbjørnbestanden få utvikle seg tilnærmet upåvirket av lokal aktivitet. Ingen av delene er helt målbare, og som nevnt er hovedmålet antagelig nærmere det man kan kalle en «visjon» enn et målbart mål. Det trengs konkretisering for å kunne vurdere måloppnåelse bedre.

Vi kan likevel vurdere måloppnåelse gitt de delmålene som er satt. Foreløpig er det ikke registrert nedgang i isbjørnbestanden på Svalbard, men prognosen på lang sikt er dårlig, på grunn av stadig reduksjon i sjøis som isbjørnen er avhengig av. Det er et stort spørsmål om noen tiltak i handlingsplanen for isbjørn kan gjøre noe med delmål i). Det er dessuten kostnadskreven å telle bestanden på Svalbard. Ved siste telling i 2015, tillot ikke Russland at isbjørn i russisk del av områdene for Barentshavbestanden ble telt, slik at tellingen ble begrenset til norske områder. Dette betyr at man ikke har sammenlignbare tall for utviklingen av Barentshavbestanden. Per nå er det ikke mulig å se for seg en «felles telling» av bestanden på norsk og russisk side. Man må derfor basere seg på telling på norsk område og indikatorer på hvordan tilstanden for bestanden er, i form av måling av kondisjon, antall unger osv. Dette måles som del av den lange tidsserien for bestandsovervåkingen på Svalbard. Det kan derfor være utfordrende faktisk å måle (telle) utvikling i bestanden – iallfall før det er «for sent».

Hvorvidt isbjørnbestanden får utvikle seg tilnærmet upåvirket på Svalbard er det litt ulike oppfatninger om. Det er avhengig av øynene som ser. De fleste anser vernet på Svalbard som strengt, og en adskillig større del av landarealet er vernet på Svalbard enn på fastlandet. Noen trekker fram at sjøisen/havområdene i liten grad er vernet, andre at økende turisme og ferdsel gir mer påvirkning og mindre upåvirket areal for isbjørnen. Det pekes også på at isbjørn trekker vestover på Svalbard, og dermed mot mer befolkede og brukte områder. Dette gir flere møter mellom isbjørn og mennesker, og potensielt flere interaksjoner og konflikter isbjørn-menneske. Enkelte

aktører i reiselivet trekker fram at det er veldig strenge regler (særlig med forskriftsendringsforslaget som ligger i KLD nå) og at det gjør det lite «levelig» for lokalbefolkning og turisme. Andre, også i reiselivsbransjen, mener at de allerede oppfyller kravene i forslaget, og at det kun er nisjeprodukter (som fotosafarier) som vil bli berørt.

Det er også spørsmål om hvorvidt isbjørnene har fått «ekstra vern» til å utvikle seg tilnærmet upåvirket på Svalbard, eller om det uansett ville følge av «Lov om miljøvern på Svalbard» (Svalbardmiljøloven). Denne loven har til formål å opprettholde et tilnærmet upåvirket miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Slik sett kan delmålet knyttet til at isbjørnen skal få utvikle seg tilnærmet upåvirket på Svalbard ses som en direkte følge av formålet med Svalbardmiljøloven, spesifisert for isbjørn, mens bestemmelsen i loven gjelder alle arter på Svalbard.

2.7. Utfordringer knyttet til måloppnåelse og tiltaksgjennomføring

Når det gjelder måloppnåelse og gjennomføring av tiltak, har evalueringen vist en del utfordringer, stikkordsmessig oppsummert nedenfor. Disse utfordringene er utgangspunkt for anbefalinger om forbedringer, som diskuteres i kapittel 5.

Utfordringer knyttet til måloppnåelse og gjennomføring av tiltak:

- Målenes målbarhet – oppfyllelse av handlingsplanens mål er utenfor det som kan oppnås med tiltak innenfor handlingsplanens rammer, særlig med tanke på klimaendringer.
- Manglende oppfølging av handlingsplanen blant aktørene
- Manglende utredning, vurdering og prioritering av tiltak som inngår i handlingsplanen
- En svært omfattende tiltaksliste og handlingsplan, der det inngår en rekke tiltak som i større grad er generelle forvaltningsprinsipper, følger av andre lover og konvensjoner, knyttet til globale spørsmål som klimagassutslipp og klimaendringer mv.
- Tiltakene er ikke prioritert, «alt» er innenfor handlingsplanens tiltak, og det er mulig å «plukke» tiltak ulike aktører ønsker å følge opp

3. Vurdering av organisering og samhandling

I dette kapittelet vurderes problemstillinger knyttet til organisering og samhandling, inkludert internasjonalt samarbeid. De tre hovedaktørene, Miljødirektoratet, Sysselmasteren og Norsk Polarinstitutt, har i prinsippet hver sine roller i oppgaver knyttet til Svalbard. Arbeidsdelingen er nedfelt i instruks fra Klima- og miljødepartementet og gjelder også for oppgaver knyttet til isbjørn. Handlingsplanen er i liten grad aktivt fulgt opp, selv om en relativt stor andel av tiltakene kan krysses av som helt eller delvis gjennomført. Oppgaver knyttet til handlingsplanen for isbjørn er nevnt i tildelingsbrev til de tre aktørene i flere år, men ofte er det bare spesielle oppgaver som nevnes der, og det er en tendens at tildelingsbrev har blitt mindre detaljerte og spesifikke over tid. Det vil si at det er mange oppgaver som ikke vil bli nevnt spesifikt i tildelingsbrev, og det er fortsatt noe rom og behov for prioritering og samkjøring av oppgaver. Nasjonalt isbjørnråd var ifølge handlingsplanen tiltenkt en rolle for omforent oppfølging og prioritering av tiltak, men har ikke fungert i den rollen, derimot hatt en funksjon som informasjonsforum. Det er behov for mer aktiv oppfølging av tiltak i handlingsplanen, og de fleste peker på at det er Miljødirektoratet som må ha pådriver-rollen og at Nasjonalt isbjørnråd kan ha en mer aktiv rolle for oppfølging og prioritering fremover. Internasjonalt samarbeid både på forvaltnings- og forskningssiden har vært og er viktig, men det internasjonale samarbeidet er preget av lav kapasitet for gjennomføring, og en del oppgaver som seiler opp knyttet til forvaltning i de øvrige landene, som jakt og urfolksrettigheter, er ikke relevante for norsk isbjørnforvaltning.

3.1. Introduksjon

I dette kapittelet vurderes problemstillinger knyttet til organisering og finansiering av tiltak i handlingsplanen:

- Har aktørene i sine løpende beslutninger og prioriteringer fulgt retningen og helheten som handlingsplanen legger opp til? I hvilken grad er dette fulgt opp fra Klima- og miljødepartementet i årlige styringssignaler?
- Hvordan har ansvarsfordelingen og koordineringen mellom de tre sentrale statlige etatene fungert?
- I hvilken grad har aktører utenom Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt og Sysselmasteren kjennskap til og har brukt handlingsplanen i tidsrommet 2013-2022?
- Har det internasjonale arbeidet på arten (gjennom den internasjonale handlingsplanen for isbjørn, Circumpolar Action Plan, CAP; eller Polar Bear Specialist Group, PBGS) gitt vekselvirkninger og merverdi for isbjørnforvaltningen i Norge?

Kapittelet starter med en kort orientering om hvordan arbeidet er organisert (3.2.), deretter behandles problemstillingene som er listet opp ovenfor (kapittel 3.3-3.6), og det gis en kort, punktvis oppsummering av utfordringer knyttet til organisering og samhandling i kapittel 3.7.

3.2. Organisering

Handlingsplanens kapittel 6 omtaler forvaltningssystemet for isbjørn på Svalbard, som i all hovedsak er det samme i dag som i 2013. De viktigste aktørene i isbjørnforvaltningen i Norge er Miljødirektoratet, Sysselmasteren på Svalbard, SMS (tidligere: Sysselmannen på Svalbard), og Norsk Polarinstitutt (NP). Klima- og miljødepartementet (KLD) har det overordnede ansvaret for politikken på området. Den generelle arbeidsdelingen mellom KLD og KLDs ytre etater på Svalbard er nedfelt i «Instruks for arbeidsdelinga mellom Klima- og miljødepartementet sine ytre etatar, Sysselmannen og Longyearbyen lokalstyre. Delegering av myndighet etter svalbardmiljølova med forskrifter»⁵ (Regjeringen 2020).

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-arbeidsdelinga-mellom-klima-og-miljodepartementet-sine-ytre-etatar-syssemannen-og-longyearbyen-lokalstyre.-delegering-av-myndighet-etter-svalbardmiljolo-va-med-forskrifter/id2901804/>

Instruksen inneholder delegering av noe av Klima- og miljødepartementets myndighet etter Svalbardmiljøloven med forskrifter. Denne nye instruksen erstatter tidligere instruks fra 2017. Klima- og miljødepartementets instruks gjelder Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt, Riksantikvaren og Sysselmesteren på Svalbard som departementets ytre etater og regionale apparat (Sysselmesteren) i miljøforvaltningen på Svalbard. Instruksen gir retningslinjer for en deling og koordinering av arbeidet mellom etatene og Sysselmesteren som skal sikre en effektiv miljøforvaltning på Svalbard og en praktisk og kostnadseffektiv løsning av miljøoppgavene. Instruksen gjelder for Longyearbyen lokalstyre i de tilfeller lokalstyret benytter den kompetansen de er tildelt etter Svalbardmiljøloven med forskrifter.

Det fremgår at arbeidsdeling og roller for isbjørnarbeidet følger arbeidsdelingen og rollene som er gitt i instruksen. Slik sett er Miljødirektoratets og Sysselmesterens rolle i isbjørnforvaltningen på Svalbard på mange måter formelt gitt av den generelle instruksen. Norsk Polarinstitutt er den sentrale kunnskapsleverandøren for arktiske områder, inkludert Svalbard, og slik sett er også deres rolle overordnet sett «gitt» som kunnskapsleverandør for isbjørn på Svalbard.

Både Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitutt er etater under Klima- og miljødepartementet. De får dermed sine budsjetter og oppgaver fra KLD. Viktige styringssignaler fra KLD gis til henholdsvis Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitutt i de respektive årlige tildelingsbrevene (eventuelt med vedlegg). Disse brevene kommer vanligvis i januar hvert år og er styrende for etatens prioriteringer kommende år. Etatene rapporterer hvert år i desember hvordan oppgavene er fulgt opp i året som gikk.

Sysselmesteren får sitt tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet. Oppgaver på miljøområdet inngår i dette tildelingsbrevet, under et eget resultatområde fra Klima- og miljødepartementet. I noen år er det gitt presiseringer på miljøområdet i vedlegg til tildelingsbrevet kalt «Faste, løpende oppgaver på miljøområdet». Sysselmesteren rapporterer på samme måte til departementet ved årets slutt. Både Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitutt og Sysselmesteren har møter med og kommer med innspill til departementet hver høst. Dette skjer i forkant av at tildelingsbrevene sendes ut, slik at de kan spille inn hva som er viktige oppgaver for kommende år. Det gjelder også innspill til Sysselmesterens oppgaver, selv om de formelt ligger under Justis- og beredskapsdepartementet.

For oppfølging av handlingsplanen er det derfor viktig at oppgavene kommer inn i tildelingsbrev/instruks; enten ved å nevnes spesielt eller fremkommer blant de mer generelle, løpende oppgaver. Vi kommer tilbake til i hvilken grad det har vært tilfellet for handlingsplanens tiltak i perioden 2014-2023 for de tre sentrale etatene.

Nasjonalt isbjørnråd ble etablert i 2016 som en direkte oppfølging av et tiltak i handlingsplanen. Nasjonalt isbjørnråd består av representanter fra de tre sentrale etatene (Miljødirektoratet, Sysselmesteren og Norsk polarinstitutt), og øvrige norske medlemmer i IUCNs Polar Bear Specialist Group (PBSG). Dette er et uformelt organ, som ikke er gitt noe mandat, styringsrett eller ressurser for oppfølging av handlingsplanen, men var tiltenkt en koordinerende og «samkjørende» rolle da handlingsplanen ble utformet.

Det er også aktører utenfor miljøsektoren som er relevante for isbjørnforvaltningen, og til dels fungerer som premissleverandører. Justis- og beredskapsdepartementet er nevnt som koordinerende og overordnet organ for styring av Sysselmesteren, og det er Sysselmesterens apparat med politimyndighet som håndterer beredskapshendelser og akutte saker på Svalbard. Midlene til Miljøsamarbeidet i nord (tidligere: bilateralt miljøsamarbeid med Russland) kommer fra Utenriksdepartementet via Klima- og miljødepartementet. Sysselmesteren får tildelingsbrev og instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet, men dette inneholder også oppgaver gitt av Klima- og miljødepartementet på miljøområdet. I tillegg ble Kystverket tildelt hovedansvar for oppfølging av tiltak i handlingsplanen, mens både Veterinærinstituttet og Meteorologisk institutt har delansvar for oppfølging.

3.3. Hvordan har styring og prioritering fungert?

Statlige etater som Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitut og Sysselmesteren styres gjennom styringssignaler fra departementet de hører inn under, henholdsvis KLD og Justis- og beredskapsdepartementet, i hovedsak gjennom tildelingsbrev, instruks/vedlegg med løpende oppgaver, og budsjett for etatene.

I det følgende gjengis derfor punkter som omhandler handlingsplanen for isbjørn, eller relaterte/tilgrensende områder i tildelingsbrev til de tre etatene i perioden 2014-2023. Alle tildelingsbrev, tilleggstilldelinger, instruks og rapporter fra KLD til underliggende etater finnes på KLDs hjemmeside⁶ mens tilsvarende fra Justis- og beredskapsdepartementet ligger på deres hjemmeside.⁷

Er handlingsplanen fulgt opp i tildelingsbrev fra KLD til Miljødirektoratet i årene 2014-2023?

Norsk og internasjonal handlingsplan for isbjørn er i varierende grad nevnt spesifikt i form av prioriteringer, føringer, oppgaver e.l. i tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet i perioden 2014-2023. I 2014 står det spesifikt at arbeidet i nord- og polarområdene i 2014 vil fokusere på implementering av nye forvaltningsverktøy og -tiltak, herunder handlingsplanen for isbjørn. Det står også eksplisitt at en oppgave er å delta aktivt i arbeidet med en sirkumpolar handlingsplan for isbjørn, samt å iverksette den norske handlingsplanen for isbjørn.

I 2015 heter det i tildelingsbrevet under føringer for polarområdene at «...nasjonal handlingsplan for isbjørn skal være godkjent og iverksatt».

Året etter, i 2016 er et resultatkrav at prioriterte tiltak i den *internasjonale* handlingsplanen for isbjørn skal være iverksatt. Samtidig er et tilgrensende punkt nevnt, nemlig at det skal gjøres en «vurdering av dagens artsforvaltning på Svalbard, med hovedfokus på at arbeidet med høstbare arter og rødlistearter videreføres. Dette er en videreføring av arbeidet i 2015». og «I samarbeid med Sysselmesteren vurdere konsekvenser for dyrelivet av ferdsel, særlig i fjordene på Vest-Spitsbergen». Også dette er videreføring av oppdrag gitt i 2015.

I 2017 er ikke handlingsplanen for isbjørn nevnt i tildelingsbrevet. I 2018, 2019 og 2020 er heller ikke oppdrag knyttet til isbjørn nevnt eksplisitt, men det er et oppdrag som går ut på å utarbeide forvaltningsplaner for verneområdene på Svalbard, inkludert arbeid med besøksforvaltning både i og utenfor verneområdene. Selv om ikke isbjørn er nevnt eksplisitt i dette oppdraget, er isbjørn viktig både ved forvaltningsplaner for verneområder og besøksforvaltning generelt.

I 2021 kommer et nytt relatert oppdrag inn i tildelingsbrevet, nemlig «I samarbeid med Sysselmesteren å lage en vurdering av hvordan gjeldende forvaltningsstrategier og regelverk for artsforvaltning passer inn i et økosystembasert forvaltningsperspektiv med mindre fokus på enkeltarter, og i arbeidet se hen til ny kunnskap, prosjektet SUSTAIN, effekter av de raske klimaendringene på Svalbard og de høye miljømålene på Svalbard.» og «I samarbeid med Norsk Polarinstitut, gi Klima- og miljødepartementet en vurdering av nåsituasjonen og behovene for videreutvikling av miljøovervåkingen av Arktis, som grunnlag for økosystembasert forvaltning. Utarbeide en felles rapport om status for, og mangler ved dagens overvåking, kartlegging og FoU for økosystembasert forvaltning på Svalbard, inkludert en oversikt over eksisterende og påkrevd finansiering. Arbeidet skal ledes av Norsk Polarinstitut.»

Dette arbeidet blir også nevnt i tildelingsbrevet i 2022, som en oppfølging av arbeidet med å vurdere artsforvaltning, med større vekt på økosystembasert forvaltning. I tildelingsbrevet for 2023 er det ikke nevnt noe om isbjørn, eller disse spesifikke oppgavene.

Er handlingsplanen fulgt opp i tildelingsbrev fra KLD til Norsk Polarinstitut i årene 2014-2023?

I tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet til Norsk Polarinstitut i 2014, er handlingsplanen for isbjørn behørig omtalt. Det heter – som i tildelingsbrevet til Miljødirektoratet samme år - at «implementering av nye

⁶ [Tildelingsbrev, årsrapporter og instruks – Klima- og miljødepartementet - regjeringen.no](#)

⁷ [Tildelingsbrev, årsrapporter og instruks – Justis- og beredskapsdepartementet - regjeringen.no](#)

forvaltningsverktøy og -tiltak, herunder norsk handlingsplan for isbjørn, er prioritert. Det heter også under «føringer» at Norsk Polarinstitut skal «bistå Miljødirektoratet i oppfølging av isbjørnavtalen, herunder bidra i det videre arbeidet med internasjonal handlingsplan for isbjørn (CAP), og implementering av nasjonal handlingsplan for isbjørn.» Norsk Polarinstitut gis dessuten oppgaven å «planlegge mulig gjennomføring av ny bestandsestimering i 2015, i samarbeid med russiske fagmiljøer.»

Om kunnskapsinnhenting heter det i samme tildelingsbrev at «På Svalbard skal instituttet legge vekt på innhenting av kunnskap om arter og bestander som Norge har et særskilt forvaltningsansvar for, spesielt høstbare arter, og rødlistearter som er under press i Svalbards natur, klimasårbare arter, samt sentrale arter i det marine-terrestriske økosystemet knyttet til Svalbard.»

I 2015 heter det under prioriteringer at miljøforvaltningen skal implementere den nasjonale handlingsplanen for isbjørn, og at Norsk Polarinstitut skal bistå innen sitt ansvarsområde. Videre at «isbjørn er en av de mest klimasårbare artene i Arktis, og ny telling av Barents-bestanden av isbjørn skal gjennomføres i 2015.»

I 2016 heter det at Norsk Polarinstitut skal gjennomføre prioriterte tiltak i nasjonal handlingsplan for isbjørn, herunder delta i nasjonal ekspertgruppe. Videre skal det gjennomføres prioriterte tiltak i den toårige implementeringsplanen i den sirkumpolare handlingsplanen for isbjørn, herunder delta i arbeidsgruppen for konflikter mellom menneske og isbjørn, erfaringsutveksling om turisme og isbjørn og strategi for kommunikasjon om isbjørn og klimaendringer.

I 2017 nevnes spesielt at det skal gis «status for implementering av relevante tiltak innenfor strategiene knyttet til «ansvarsartene» (herunder isbjørn).» Videre at Norsk Polarinstitut skal «Ferdigstille forslag til helhetlig overvåkings- og forskningsprogram for isbjørn, inkludert kostnader og finansiering. Forslaget tilpasses eksisterende planer (NAP, CAP)» og «Gjennomgang av rapport fra isbjørn ekspertgruppen PBSG om prioriterte tiltak for forskning og overvåking i CAP.» Det siste var overført fra 2016.

I 2018 var det mange oppgaver knyttet til isbjørn og handlingsplan for isbjørn nevnt i tildelingsbrevet. «Norge har formannskapet i isbjørnavtalen 2018-2020. Norges hovedmålsetting er å lede arbeidet med å lage en sirkumpolar gjennomføringsplan for forsknings- og overvåkingstiltakene i CAP.»

Det står også at det er et mål å styrke kunnskapen om endringer i habitatbruk hos for eksempel isbjørn og hovedbyttedyret ringsel, som følge av at isen reduseres i leveområdene.

Blant oppdragene, står følgende relatert til isbjørn:

- Bidra med faglig og strategisk rådgivning i forberedelsene til partsmøtet under isbjørnavtalen 2018, samt i det norske formannskapet (Norge overtok formannskapet i 2018).
- Planlegge og gjennomføre en internasjonal workshop om forskning og overvåking knyttet til isbjørn, med målsetting om å stake ut veien for implementering av forsknings- og overvåkingstiltakene i CAP.
- Bistå i utviklingen av rammeverk for gjennomføringsplan for forsknings- og overvåkingstiltak i CAP
- Bidra med faglige og strategiske bidrag til partsmøtet i Fairbanks og i det norske formannskapet.
- Utarbeide rapport som gjennomfører tiltak nr. 42 i CAP «Compile the state of knowledge on contaminants affecting polar bears and prey.

I 2019 heter det at «Det er viktig at prioriterte, lange tidsserier ivaretas og oppdateres og at rapportering av data til MOSJ sikres», og «MOSJ bør videreutvikles sett i lys av utviklingen av fagsystemet for god økologisk tilstand og indikatorarbeidet under de nasjonale målene.» Blant oppdragene er nevnt: «Internasjonal workshop om forskning og overvåking av isbjørn og «Oppfølging av isbjørnworkshop om menneske-isbjørn-konflikter og PBHIMS og SMART.»

I 2020 heter det også at Norsk Polarinstitut skal bidra med faglig og strategisk rådgivning i forberedelsene til partsmøtet under isbjørnavtalen, samt delta i relevante arbeidsgrupper og prosesser. Og dessuten: «Gjennomføre oppgaver innenfor PBHIMS i tråd med ansvarsfordeling og milepælsplan som vil bli foreslått av Miljødirektoratet, basert på mottatte innspill fra Sysselmeisteren og Norsk Polarinstitut.»

I 2021 kommer det inn en ny oppgave direkte knyttet til norsk handlingsplan for isbjørn, nemlig «Bistå Miljødirektoratet i arbeidet med revidering av nasjonal handlingsplan for isbjørn». Dessuten: «Etablere PBHIMS

for innsamling av data på møter mellom isbjørn og mennesker, med bistand og involvering fra Sysselmesteren og Miljødirektoratet», samt «I samråd med Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet gjøre en vurdering av nåsituasjonen og behov for videreutvikling av miljøovervåking av Arktis, som grunnlag for en økosystembasert forvaltning».

De samme oppgavene som er nevnt over for 2021, er oppført i tildelingsbrevet til Norsk Polarinstitutt for 2022.

I 2023 er en tilgrensende oppgave nevnt spesielt: «Legge plan for, samt starte utviklingen av Svalbard-kartet, slik at det gir brukerne av Svalbards natur en oversikt over når, hvor og hvorfor det er sårbar flora, fauna og kulturminner. Arbeidet skal skje med involvering av Sysselmesteren og kan ta utgangspunkt i Norsk Polarinstituts veileder om «Ferdseil og dyreliv på Svalbard».

Er handlingsplanen fulgt opp i tildelingsbrev /vedlegg med løpende oppgaver til Sysselmesteren i årene 2014-2023

I 2014 er det under «miljøforvaltning» på Svalbard nevnt i tildelingsbrevet at «Isbjørn er særlig sårbar for effektene av klimaendringer, og det er utarbeidet en handlingsplan for isbjørn. Arbeidet med å implementere handlingsplanen skal starte opp i 2014. Dette er fulgt opp med at det under «oppgaver» heter at Sysselmesteren skal «Bistå Miljødirektoratet i implementeringen av nasjonal handlingsplan og delta med faglige råd ved utarbeidelsen av CAP, herunder forhold knyttet til menneske-isbjørnkonflikter og arbeidet med PBHIMS.

I 2015 og 2016 står det også i tildelingsbrevet til Sysselmesteren at de skal bistå Miljødirektoratet i implementering av nasjonal handlingsplan og bidra med lokalkunnskap om isbjørnforvaltning inn i det internasjonale arbeidet med isbjørnavtalen, herunder knyttet til menneske-isbjørn-konflikter og PBHIMS.

I 2017 står det at Sysselmesteren skal levere bidrag til norske posisjoner til Miljødirektoratets forberedelser til partsmøtet under isbjørnavtalen, og eventuelt delta (etter avtale med Miljødirektoratet).

I 2018-2020 nevnes isbjørn som del av mer generelle oppgaver knyttet til miljø- og artsforvaltning, verneområder mv. I 2020, 2021 og 2022 ble det imidlertid sendt ut et eget vedlegg til tildelingsbrevet, kalt «Faste, løpende oppgaver på miljøvernområdet for Sysselmesteren». I dette vedlegget nevnes oppgaver knyttet til isbjørnarbeid, både det å gjennomføre prioriterte tiltak i nasjonal og internasjonal handlingsplan for isbjørn, inkludert deltagelse i relevante arbeidsgrupper og «behandle søknader om forsknings- og filmprosjekter, naturinngrep mv».

I 2021 kommer også et nytt oppdrag inn i selve tildelingsbrevet, nemlig bistå Miljødirektoratet i arbeidet med revidering av nasjonal handlingsplan for isbjørn, og bidra til å etablere og implementere PBHIMS for møter mellom menneske og isbjørn, i samarbeid med Norsk Polarinstitutt. De samme oppdragene står oppført i tildelingsbrevet for 2022. I 2023 er ikke handlingsplanen for isbjørn nevnt i tildelingsbrevet. Det er heller ikke noe vedlegg med «faste, løpende oppgaver på miljøområdet».

Samlet vurdering av hvorvidt handlingsplanen er fulgt opp i tildelingsbrev fra departementet

Flere av aktørene har nevnt at de har oppfattet at oppgaver knyttet til handlingsplanen for isbjørn var mer eksplisitt nevnt i tildelingsbrev i tiden rett etter at planen ble godkjent enn i de senere år. Hvis vi går gjennom tildelingsbrev (og aktuelle vedlegg til tildelingsbrev) til Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt og Sysselmesteren, ser vi at særlig for Miljødirektoratet er handlingsplanen i liten grad nevnt utover de første årene (året), mens den i noe større grad er nevnt i brev til Norsk Polarinstitutt og Sysselmesteren. Særlig for Sysselmesteren er også mer «standard oppfølging» nevnt nesten opp til de siste tildelingsbrevene, men delvis i eget vedlegg om «faste, løpende, oppgaver».

Også for Norsk Polarinstitutt er oppgaver knyttet til tiltak i handlingsplanen til dels nevnt, men det er nokså varierende på hvilken måte, ordlyd, oppgaver osv.

Nå må det også sies at tildelingsbrevene generelt har vekslet i form over årene. Vi kan merke oss at de par siste årene har flere hatt i sine oppdrag at de skal bidra til revidering av gjeldende handlingsplan, og da er dette

arbeidet nevnt igjen. Det kan tyde på at en del av forklaringen på at handlingsplan isbjørn er nevnt i mindre grad de senere årene enn de første, er at det har blitt del av «faste, løpende oppgaver»; uten at det nødvendigvis er eksplisitt uttrykt – utover tre år, da det var eget vedlegg til Sysselmasteren om slike oppgaver.

Gjennomgang av tildelingsbrev og instruks fra Klima- og miljødepartementet viser at det var tydeligere «styringssignaler» fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet de aller første årene etter at handlingsplanen ble ferdigstilt. Det kan tolkes som å ha sammenheng med at fokus på handlingsplanen var større de første årene etter at den ble ferdigstilt. Men både informanter og lesing av tildelingsbrev viser også at departementene, herunder Klima- og miljødepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, generelt har gått over til å gi mer overordnede styringssignaler i tildelingsbrev og instruks, mens mer av detaljene og konkretiseringen overlates til underliggende etater.

I tildelingsbrevene til Norsk Polarinstitutt og Sysselmasteren er det større variasjon over årene hvorvidt handlingsplanen eller tiltak i handlingsplanen er nevnt eksplisitt, som «prioritering», «føring» eller under konkrete «oppgaver». De første årene nevnes implementering av handlingsplanen som sådan, og oppfølging av denne, samt arbeid med internasjonal handlingsplan. Også arbeidet i forbindelse med å bistå Miljødirektoratet i forbindelse med Norges formannskap i isbjørnavtalen (2018-2020) er nevnt eksplisitt både for Norsk Polarinstitutt og Sysselmasteren. Det samme gjelder arbeid med oppfølging av PBHIMS, som er nevnt mange år for både Sysselmasteren og Norsk Polarinstitutt.

Vi kan også merke oss at det er en del oppgaver – til alle aktører – men særlig Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitutt som går i retning av å se «isbjørn» som «artsforvaltning» og ønske om å se slik artsforvaltning som større del av økosystembasert forvaltning. Dette perspektivet finnes også igjen i oppgaver knyttet til MOSJ, der det heter at det skal vurderes hvordan MOSJ kan «oppdateres» og ivareta nye behov for økosystembasert overvåking, selv om det også pekes på behovet for å ivareta de lange tidsseriene i MOSJ.

Dette illustrerer endringer i tilnærming til forvaltning og overvåking, som siden handlingsplanen for isbjørn ble vedtatt, har beveget seg mer bort fra forvaltning av enkeltarter og mer i retning av forvaltning av hele økosystemet. Derfor ville tilnærmingen i handlingsplan for isbjørn kanskje vært noe annerledes i dag. Men når det er sagt, må det også sies at det fortsatt utarbeides egne tiltaksplaner (om ikke nødvendigvis kalt handlingsplaner) for en rekke truede arter og naturtyper, som er på Rødlisten for truede arter. (Jf. for eksempel Rød-til-grønn-metodikken som er utarbeidet for å komme med tiltaksplaner for enkeltarter og -naturtyper).

Det er også uttrykt at det at oppfølging av handlingsplanen i mindre grad nevnes eksplisitt, kan ha sammenheng med at departementene i sin styringsdialog nå i mindre grad detaljstyrer underliggende etater, men gir mer overordnede signaler, og at det også kan være en forklaring til at handlingsplanen i mindre grad er nevnt. Dette kan være en del av forklaringen, men samtidig er det til dels ganske detaljerte oppgaver på en del områder.

Har aktørene prioritert oppgaver i handlingsplanen?

Aktørene synes i ganske stor grad å ha gjennomført tiltak som er i tråd med retning og helhet i handlingsplanen. Men de er selv til dels usikre på om dette har skjedd på grunn av handlingsplanen i seg selv, eller fordi handlingsplanen var «en del av en større trend», og/eller at handlingsplanen fanget opp de tingene de ulike aktørene uansett driver med.

Det har ikke, eller i liten grad skjedd at aktørene har satt seg ned, gått gjennom handlingsplanen, krysset av for hva som er gjort, hva som gjenstår, hva som bør prioriteres med gitte ressursrammer, osv.

Vi går nærmere inn på finansiering av aktiviteter under handlingsplanen, særlig kunnskapsinnhenting, i kapittel 4.

3.4. Hvordan har ansvarsdelingen og koordineringen mellom de tre sentrale statlige etatene fungert?

I hovedsak mener aktørene at ansvarsdeling og koordinering mellom de tre sentrale aktørene har fungert greit, men at det kan være rom for forbedring. Det er mange som peker på at ansvarsdelingen mellom de tre

hovedaktørene på et overordnet nivå er mer eller mindre «gitt» ut fra den ansvarsdeling de ulike aktørene har, og hvilken rolle de skal ha, i henhold til regelverk og instruks (se kapittel 3.2).

Klima- og miljødepartementet er det overordnede departementet med ansvar for miljø. Miljødirektoratet er det nasjonale forvaltningsorganet for miljø. Norsk Polarinstitutt er kunnskapsmiljøet for Arktis, og Sysselmasteren er den statlige lokale forvaltningsmyndigheten på Svalbard. De har dermed i hovedsak klar ansvarsdeling, og rutiner for koordinering, også utenfor oppgaver knyttet til isbjørn.

Selv om ansvarsdelingen i utgangspunktet er klar, er det nevnt noen unntak der det kan være noe mer uklart hvem som har ansvar og myndighet. Miljødirektoratet er nasjonal miljømyndighet, mens Norsk Polarinstitutt ikke har forvaltningsmyndighet, men er et kunnskapsmiljø. Det er litt ulike syn på i hvilken grad forvaltningen da kan «bestille» eller «bestemme» hvilken kunnskap som er nyttigst for forvaltningen og dermed bør prioriteres. Formelt er det tildelingsbrevet, som alle aktørene får fra Klima- og miljødepartementet, som styrer innsatsen, og de store linjer og store prosjekter tildeles via tildelingsbrev og følges opp ved belastningsfullmakter over ulike poster, til ulike oppgaver som er mer eller mindre spesifisert i brevet som gir belastningsfullmakt.

Det skjer imidlertid også et mer uformell styring av innsats, og hva som skjer i forkant av det som står i tildelingsbrev osv., det var der Norsk isbjørnråd var tiltenkt en mer uformell, men samordnende rolle – for å få en mest mulig felles forståelse blant aktørene om hva som er viktigst å prioritere fremover.

Flere informanter har nevnt at det er noen motsetninger og uklarheter knyttet til midler til overvåking, noe vi kommer tilbake til i kapittel 4.

Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt og Sysselmasteren kommer med innspill til Klima- og miljødepartementet i forkant av tildelingsbrev til etatene, og det skjer en koordinering gjennom dette, men ofte på noe overordnet nivå. Nasjonalt isbjørnråd har fungert som et informasjonsutvekslingsforum, ikke et forum for prioritering og diskusjon av oppgaver i forkant. I stor grad synes det som om aktørene gjør det “de alltid har gjort” og som del av en større Svalbard-prioritering, mer enn ut fra tiltak og prioritering i handlingsplanen. Det som styrer, særlig Sysselmasteren, er det som fremgår av tildelingsbrev (eller vedlegg i form av «Faste, løpende oppgaver på miljøområdet» da det fantes).

Det har ikke vært en klar gjennomgang av oppgaver i handlingsplanen, med avhuking av gjennomførte tiltak, og prioritering (og eventuell nedprioritering) av videre gjennomføring. Nasjonalt isbjørnråd, var tiltenkt en slik rolle i beskrivelsen i handlingsplanen, selv om selve tiltaket i «tiltakslisten» bare skriver at det skal «opprettes». Flere av aktørene, særlig de som var med fra starten, eller tidlig i prosessen, har pekt på at nasjonalt isbjørnråd ikke har fått den rollen man kunne ønsket seg, og at dette organet kunne hatt en større samordnings- og prioriteringsrolle.

Nasjonalt isbjørnråd har imidlertid ikke noe slikt mandat, og i og med at alle etater er «sidestilt», har ingen «instruksjonsmyndighet» overfor de andre – det må gå gjennom Klima- og miljødepartementet og tildelingsbrev. Man kunne imidlertid tenke seg at man fikk et noe mer uformelt forum, der informasjon utveksles som nå, men som også brukes mer aktivt for å koordinere innsats, og ikke minst bli enige om hva som er viktigst fremover, hva som eventuelt kan nedprioriteres osv. I den senere tid, synes Nasjonalt isbjørnråd først og fremst å være aktive i forkant av partsmøter. Det er viktig å koordinere og samordne Norges «posisjoner» i forkant av disse møtene, men man kunne også brukt forumet som mer aktivt innenfor prioritering og gjennomføring av den norske handlingsplanen. Som nasjonal forvaltningsmyndighet ville det være naturlig at Miljødirektoratet er den styrende part i et slikt organ. Hvis man etablerer en ny handlingsplan for isbjørn, kan rollen til et tilsvarende Nasjonalt isbjørnråd klargjøres tydeligere for å styrke samhandling og prioritering.

3.5. I hvilken grad har andre aktører kjennskap til handlingsplanen?

Kjennskap til selve handlingsplanen for isbjørn utenfor de tre sentrale aktørene og Klima- og miljødepartementet, synes å være liten, i hvert fall nå, og handlingsplanen er lite brukt – iallfall direkte. Mer indirekte kan tiltak og prioriteringer i handlingsplanen ha vært «underliggende årsak» for tiltak som er gjennomført også av andre. Det er da vanskelig å identifisere om det skyldes handlingsplanen eller «den større trend» for miljøarbeid på Svalbard,

som ble nevnt over, og svalbardmiljøloven og arbeid for å redusere klimagassutslipp/klimaendringer, miljøgifter, bedre sjøsikkerhet og oljevernberedskap osv.

Få ser ut til å kjenne til handlingsplanen i dag. Det kan ha vært annerledes tidligere da planen ble utarbeidet og var ny, for en del av personene som var med da planen ble til, er ikke aktive lenger eller kan ha byttet etat og/eller arbeidsoppgaver. For eksempel svarer Kystverket i dag at de ikke er kjent med denne handlingsplanen og at den ikke finnes i deres arkiver, men viser samtidig til at en tidligere ansatt (nå pensjonert) kanskje var engasjert i arbeidet og kjenner til den. Fra kilder som var med da handlingsplanen ble utarbeidet, sies det imidlertid at vedkommende kjente til planen fra sitt arbeid hos Sysselmeisteren, og at det så vidt vedkommende er kjent med, ikke inkluderte Kystverket i planen eller informerte dem om at de var satt opp som ansvarlig for tiltak i handlingsplanen.

Det flagges i liten grad at handlingsplanen finnes også blant de sentrale aktørene. For eksempel har vi ikke funnet referert til den noe sted på Norsk Polarinstituttts hjemmesider eller under omtalen av isbjørn på «Miljøstatus», mens internasjonalt arbeid og isbjørnavtalen er nevnt.

Reiselivsaktørene på Svalbard, som vi har vært i kontakt med, har også vag kjennskap til selve handlingsplanen, men er kjent med aktuelle tiltak, og særlig forslag til endringer i regelverk for ferdsel mv. som er anbefalt fra Miljødirektoratet (og nå ligger til behandling hos Klima- og miljødepartementet).

Det er ikke nødvendigvis noe mål at en handlingsplan i seg selv skal være godt kjent i «alle» miljøer. Det viktigste er at de som «trenger det» kjenner til den – og at nødvendige tiltak blir fulgt opp av dem som bør følge dem opp. Det er imidlertid et tegn på at handlingsplanen kunne vært bedre forankret i ulike miljøer, og at man ikke har greid å skape nok eierskap til planen utenfor de aller mest sentrale aktørene (og enkeltpersoner innenfor disse).

Det er krevende å skape og ikke minst opprettholde forankring og eierskap over tid – når personer og oppgaver endres. Men det kan også være et tegn på at forvaltningen i større grad har beveget seg fra handlingsplaner for enkeltarter til mer økosystembasert forvaltning – der enkeltartene inngår, slik at fokus er endret. Handlingsplanen for isbjørn kom i en periode der det ble laget handlingsplaner for flere enkeltarter.

3.6. Gir det internasjonale isbjørnarbeidet merverdi for Norge?

Det internasjonale arbeidet skjer gjennom flere fora. Basisen kan sies å være «isbjørnavtalen» som kom i 1973 og er undertegnet av de fem landene som har isbjørn (Norge, Russland, Canada, USA og Grønland). Partssamarbeidet under denne avtalen er viktig, og det er jevnliges partsmøter, senest i oktober/november 2023. På disse møtene deltar både representanter for myndighetene (med Miljødirektoratet i spissen og eventuelt deltagere fra Sysselmeisteren,) og fra Norsk Polarinstitutt. Norge hadde formannskapet i isbjørnavtalen i perioden 2018-2020.

I regi av dette partssamarbeidet ble det utarbeidet en internasjonal handlingsplan for isbjørn (Circumpolar Action Plan – CAP), som ble lansert i 2015 og som går ut i 2025. Norge var aktivt med i dette arbeidet, og den norske og den internasjonale CAP er ment å støtte opp om hverandre. Miljødirektoratet har rollen som norsk kontaktpunkt for den sirkumpolare handlingsplanen (CAP), men det er flere som har vært eller er bidragsyttere på ulike temaer i dette arbeidet. Norge har de siste tre årene ledet to arbeidsgrupper under isbjørnavtalen, nemlig «polar-bear-human-conflict»-gruppen og «climate communication»-gruppen (Miljødirektoratet, pers.medd 2023).

I tillegg er Polar Bear Specialist Group (PBSG) en viktig aktør, der isbjørneksperter først og fremst fra de fem partslandene, men også fra andre land er med. For partssamarbeidet ble etablert, var det PBSG som fulgte opp isbjørnavtalen, og den har de senere år vært offisiell rådgiver for partssamarbeidet. Norge har hatt en aktiv rolle i flere forum og arbeidsgrupper i internasjonalt samarbeid om isbjørn. Flere norske eksperter er utpekt til medlemmer i PBSG (IUCNs ekspertgruppe for isbjørn), og en av isbjørneksperterne ved Norsk Polarinstitutt var leder av PBSG i en lengre periode som var sentral for å gjøre PBSG til den partsuavhengige faggruppen den er i dag. Norske isbjørneksperter bidrar også til kunnskapssammenstillingene til PBSG og har et aktivt samarbeid med ekspertene i denne gruppen (Norsk Polarinstitutt pers.medd.2023).

Har det internasjonale arbeidet på arten (gjennom CAP eller PBSG) gitt vekselvirkninger og merverdi for isbjørnforvaltningen i Norge?

Alle respondenter gir uttrykk for at det internasjonale arbeidet og samarbeidet er svært viktig for Norge og for isbjørnbestanden globalt. Det er fem land som har isbjørnbestander. Per i dag synes forskningssamarbeidet å fungere bedre enn samarbeidet på forvaltningsnivået. Forskersamarbeidet fremheves som godt og fruktbart og man kan lære om isbjørn fra å forske på bestander andre steder.

Det fremheves også at internasjonalt samarbeid er viktig på forvaltningsnivå, og at det må fortsette. Per i dag (november 2023) er det «frys» i samarbeidet med Russland på grunn av deres invasjon av Ukraina (i februar 2022), men også tidligere har det vært til dels utfordrende å samarbeide med Russland i flere år før invasjonen. Norge har også en del andre problemstillinger enn det store isbjørnlandet Canada, der det er jakt på isbjørn, og der adaptiv forvaltning i stor grad gjelder kvoter for jaktuttak. I den senere tid har problemstillinger knyttet til urfolksrettigheter blitt et viktig tema for møter og oppgaver i partssamarbeidet, en problemstilling som ikke er relevant for norsk isbjørnforvaltning. Hvis dette blir hovedprioriteringer fremover, er det derfor mindre relevante problemstillinger for norsk forvaltning. Det fremheves likevel at både norsk forvaltning og norsk forskning har hatt gevinster av det internasjonale samarbeidet, og at det er lærerikt å delta i slikt arbeid og tilfører norsk forvaltning nyttig erfaring.

Norge har hatt en viktig rolle ved å fremheve betydningen av forskningsbasert og kunnskapsbasert forvaltning, og et godt samarbeid mellom forskningen/forskerne og forvaltning. Norge har derfor på forvaltningssiden kommet med viktige bidrag til de øvrige partslandene når det gjelder betydningen av at forvaltningen – også av isbjørn – må bygge på anerkjent kunnskap.

3.7. Utfordringer knyttet til organisering og samhandling inkludert internasjonalt arbeid

Når det gjelder organisering og samhandling, inkludert internasjonalt arbeid, har evalueringen vist en del utfordringer, stikkordsmessig oppsummert nedenfor. Disse utfordringene er utgangspunkt for anbefalinger om forbedringer, som diskuteres i kapittel 5.

Utfordringer knyttet til organisering og samhandling, inkludert internasjonalt samarbeid:

- Manglende oppfølging av handlingsplanen – og hvem kan følge opp
- Delvis, men usystematisk nevnt oppgaver i handlingsplanen i tildelingsbrev
- Litt uklare roller og linjer mellom de tre sentrale aktørene – hvem kan bestemme over oppgaver/prioritering når ting ikke er nevnt i tildelingsbrev?
- Internasjonalt samarbeid både på forvaltnings- og forskningssiden har vært og er viktig, men det internasjonale samarbeidet er preget av lav kapasitet for gjennomføring, og ikke alt er like viktig fremover

4. Vurdering av kunnskapsinnhenting, formidling og bruk av resultater

I dette kapitlet vurderes kunnskapsinnhenting og finansiering, samt formidling og bruk av resultater. Ressursinnsatsen hos Miljødirektoratet og Sysselmesteren skjer i form av arbeidsinnsats, og er relativt begrenset. Litt avhengig av hvor stor del av «isbjørnforvaltningen» som tilskrives oppfølging av handlingsplanen hos de to, er innsatsen anslått til i størrelsesorden totalt 0,5-1 årsverk. Den største ressursinnsatsen skjer hos Norsk Polarinstitutt som står for kunnskapsinnhenting om isbjørn. Kunnskapsinnhenting om isbjørn på Svalbard er kostnadskrevende. Norsk Polarinstitutt har i perioden vi har sett på, årlig i størrelsesorden 4-5 millioner kroner til formålet (målt i løpende kroner). Norsk Polarinstitutt har ansvar for basisovervåkingen av isbjørn på Svalbard, mens Miljødirektoratets overvåkingsmidler til isbjørn og midler via spesielle nordområdeprogram som HAV3/BIO4 er øremerket spesielle oppgaver. Det trengs en bedre avklaring mellom aktørene om hvilke midler som skal brukes – og til hva, for å sikre bedre forutsigbarhet og omforent prioritering av oppgaver knyttet til overvåking og kunnskapsinnhenting om isbjørn. Norsk Polarinstitutt bidrar aktivt til formidling av kunnskap om isbjørn, særlig til miljøforvaltningen, men også til andre aktører, og det er liten diskusjon om resultatenes legitimitet. «All» kunnskapsinnhenting vil være innenfor dagens handlingsplan. Handlingsplanen eller forum knyttet til oppfølging av handlingsplanen (som Nasjonalt isbjørnråd) har ikke/i liten grad bidratt til prioritering av oppgaver. Det er snarere slik at man kan finne støtte i handlingsplanen til det man ønsker å fokusere på. Det er ikke ressurser til å gjennomføre all kunnskapsinnhenting som er nevnt i handlingsplanen – det betyr at man enten må ha mer ressurser eller i større grad prioritere. Kunnskapsstatus og miljøtilstand har utviklet seg siden 2013. Det er behov for å stake ut kursen for kunnskapsbehov og prioritering fremover.

4.1. Introduksjon

I dette kapitlet behandles problemstillinger knyttet til innhenting, formidling og bruk av resultater, herunder:

- Hvordan har organisering og finansiering påvirket prioritering av kunnskapsinnhenting?
- I hvilken grad er kunnskapsinnhenting blitt brukt av offentlig forvaltning, næringer og andre interessenter, og har kunnskapen bidratt til å nå målene i handlingsplanen?
- I hvilken grad er resultatene formidlet, og har de legitimitet?

Kapitlet starter med en kort beskrivelse av organisering og finansiering av kunnskapsinnhenting under handlingsplanen (kapittel 4.2), deretter diskuteres problemstillingene over i kapittel 4.3-4.5, mens en stikkordsmessig oppsummering av utfordringer gis i kapittel 4.6.

4.2. Organisering og finansiering av kunnskapsinnhenting

Det er tre sentrale aktører som i all hovedsak har ansvar for oppfølging av handlingsplanen for isbjørn. For Miljødirektoratet og Sysselmesteren består innsatsen til oppfølging av handlingsplanen i arbeidsinnsats og eventuelt noe reisevirksomhet. Fra Miljødirektoratet får vi anslått at det er brukt ca. 0,3 årsverk til oppfølging av handlingsplanen per år de senere år (Miljødirektoratet pers. medd. oktober 2023). I dette inngår hovedsakelig Miljødirektoratets arbeid med PBHIMS, overvåkingsprogram, kunnskapsinnhenting, styringssignaler/tildelingsbrev, Nasjonal isbjørnråd og annen direkte oppfølging av nasjonal isbjørnforvaltning.

Det er anslått at ca. 0,5 årsverk hos en av Miljødirektoratets medarbeidere de senere år har vært knyttet til isbjørn, men ganske mye av denne tiden har gått til det internasjonale arbeidet. I tillegg har en medarbeider jobbet (hovedsakelig) med oppfølging av det internasjonale isbjørnarbeidet. Innsatsen varierer noe over tid, for

eksempel mer i tiden Norge hadde formannskapet under isbjørnavtalen (perioden 2018-2020), og knyttet til ledelse av internasjonale arbeidsgrupper mv., men anslått til ca. 0,2 årsverk de senere år.

I tillegg har IT-miljøet i Miljødirektoratet jobbet noe i forbindelse med etablering av PBHIMS, og isbjørn har vært et sentralt tema i arbeidet med nytt miljøregelverk på Svalbard. Dette er ikke en direkte oppfølging av handlingsplanen for isbjørn, men definitivt viktig for nasjonal forvaltning av isbjørn).

Det er derfor ikke helt klar avgrensning av hvilken innsats og ressurser som kan knyttes direkte til oppfølging av handlingsplanen. Hvis vi tolker oppfølging av handlingsplanen i snevreste forstand, er innsatsen i størrelsesorden 0,3 årsverk. Hvis vi ser på «isbjørnforvaltning» noe bredere, er innsatsen i størrelsesorden 0,7 årsverk, og enda mer hvis vi også tar med innsats fra IT og ferdselsrestriksjoner.

Fra Sysselmesteren får vi oppgitt at i størrelsesorden 0,2 årsverk kan tilskrives isbjørnforvaltning (ikke nødvendigvis bare knyttet til handlingsplanen) (Sysselmesteren pers.medd. oktober 2023). Oversikten er basert på omtrentlig tidsbruk på isbjørnarbeid de siste 3-4 år. Anslaget gjelder ressurser knyttet til isbjørnforvaltning. Artsforvalterens tidsbruk ved isbjørnhendelser er med i oversikten, mens kostnader ved hendelser utover dette, som helikopter eller politiets tidsbruk, er ikke med. For Sysselmesteren er trolig den største kostnaden til isbjørn knyttet til bruk av helikopter ved hendelser. I oversikten inngår også tidsbruk andre på miljøvernavdelingen har til isbjørnforvaltning.

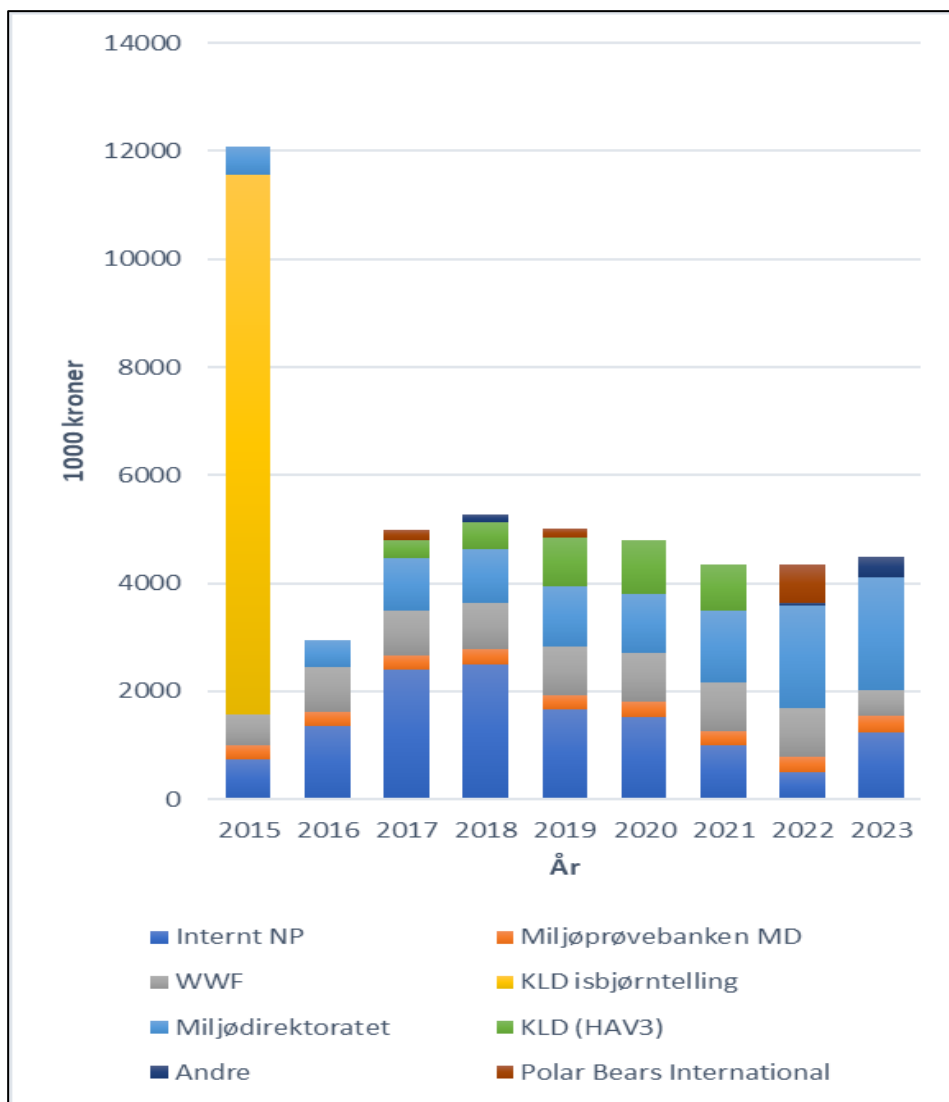
Det er imidlertid relativt begrenset ressursinnsats det er snakk om, totalt ca. 0,5-1 årsverk totalt hos Miljødirektoratet og Sysselmesteren, eller i størrelsesorden 0,5-1,5 millioner kroner (inkludert lønn og sosiale kostnader), der det laveste tallet gjelder kostnader mer eller mindre direkte knyttet til oppfølging av handlingsplanen, mens øvre tall inkluderer oppgaver som ikke direkte er knyttet til oppfølging av handlingsplanen.

Det er Norsk Polarinstitutt som har den største ressursinnsatsen knyttet til isbjørn på Svalbard. Deres arbeid kan rubriseres som kunnskapsinnhenting, inkludert overvåking. I tillegg til det som er forskning/forskningsbasert overvåking mv. inngår også faglig rådgiving til Sysselmesteren og andre aktører på Svalbard, bidrag til partsmøter med deltagelse, presentasjoner osv., formidling av resultater som skal brukes på Miljøstatus, MOSJ, osv.

Finansiering av Norsk Polarinstituts kunnskapsinnhenting er vist i figur 4.1.

Figuren viser at Norsk Polarinstitutt hvert år har i størrelsesorden 4-5 millioner kroner til innhenting av kunnskap om isbjørn. Størstedelen av midlene kommer fra Miljødirektoratet/Klima- og miljødepartementet via to faste poster – nemlig til «overvåking», ca. 500 000 kroner per år (i løpende kroner), samt midler over ulike programmer som HAV3 og BIO4 (ca. 0,3-1,5 millioner kroner per år i løpende kroner). I tillegg brukes en del av det som er rubrisert som «egne midler» fra Norsk Polarinstitutt, som er del av den generelle bevilgningen til Norsk Polarinstituts virksomhet. Det fremgår at disse interne midlene har variert mye i perioden fra 2,4 og 2,5 millioner kroner i henholdsvis 2017 og 2018 til 0,5 millioner kroner kr i 2022 (alt i løpende kroner). Det er også noen andre bidragsytere. Jevnlig er det gitt midler fra WWF og Miljøprøvebanken og en del år fra den frivillige organisasjonene Polar Bear International, mens det i enkeltår er tilført midler fra henholdsvis FRAM-senteret, Svalbard miljøfond og Hurtigruten. Vi ser også at det var en stor bevilgning fra Klima- og miljødepartementet i 2015, øremerket bestandstelling.

Postene til overvåking av isbjørnbestanden skal finansiere all prøvetaking knyttet til demografi og bestandsutvikling for isbjørn på Svalbard. Prøvetaking i form av blodprøver og vevsprøver er viktige for å studere demografi for isbjørnene, hi-områder osv. Innsamlede prøver brukes også til miljøgiftstudier og til samling av blodprøver hos miljøprøvebanken for eksempel. Blodprøver har lang holdbarhet når de lagres riktig (fryses ned), og kan derfor brukes for forskning i årtier fremover. Det settes også på halsbånd på isbjørn slik at de kan spores og man kan se aktiviteten deres. Det er svært kostnadskrevenende å drive overvåking og innsamling av prøver, merking osv. av isbjørn – på grunn av store områder og lav tilgjengelighet.



Figur 4.1. Norsk Polarinstituttets midler til kunnskapsinnhenting om isbjørn i perioden 2015-2023. Løpende kroner. Kilde: Norsk Polarinstitutt (pers.medd 2023).

Figur 4.1 viser også en utfordring med å komme fram til hvor mye ressurser som brukes til «innhenting av kunnskap om isbjørn» generelt, og «innhenting av kunnskap om isbjørn under handlingsplanen for isbjørn» spesielt. Midlene som er vist i figuren er knyttet til overvåking og kunnskapsinnhenting om isbjørn og isbjørnbestander, deres habitater, hi-områder, demografi, unger, kondisjon osv. Men det drives også innhenting av kunnskap om miljøgifter i (blant annet) isbjørn på Svalbard – der handlingsplanen har tiltak knytte til miljøgifter. Prøver til miljøgiftstudier samles også inn gjennom de prøvene som tas av isbjørn for å studere demografi og bestandsutvikling. Noe av miljøgiftarbeidet kan sies å ha opphav i handlingsplanen, mens annen aktivitet finansieres gjennom forskningsprosjekter, og det er en glidende overgang mellom «forskning» og overvåking i mange tilfeller, ikke minst for isbjørn som er så ressurskrevende å overvåke. Tiltakene og stoffene som er nevnt i handlingsplanen – og rapporteres i MOSJ – synes i stor grad å være de såkalte «gamle» miljøgiftene, men Norsk Polarinstitutt gjør også en stor innsats for å forske på «nye» miljøgifter, blandinger («cocktails») av miljøgifter osv. Som vi så i tildelingsbrevene har de i de senere år fått i oppdrag å vurdere endringer i overvåking for å tilpasse seg en ny virkelighet, med mer økosystembasert forvaltning, mv. Vi har derfor ikke kunnet trekke klare grenselinjer mellom hva som skal høre inn under finansiering knyttet til handlingsplanen for isbjørn og annen forskning relatert til isbjørn, og gjengir derfor figuren (og eventuelt tabellen) for det som i hovedsak er «isbjørnbestandsforskning», samt forskning på menneske-isbjørn-konflikter (herunder PBHIMS). Det betyr at tallene i figuren underestimerer Norsk Polarinstituttets bruk av ressurser på «isbjørnforskning». Det er imidlertid også et tegn på at det både er krevende å rendyrke tiltak og

tiltaksgjennomføring som skjer i regi av handlingsplanen for isbjørn. Ved en eventuell ny handlingsplan for isbjørn må alle aspekter ved forvaltning av og forskning knyttet til isbjørn inkluderes og sikre at de aktuelle aktørene har eierskap til handlingsplanen, slik at man sikrer at disse forholdene ivaretas på en god måte.

4.3. Hvordan har organisering og finansiering påvirket prioritering av /kunnskapsinnhenting?

Kunnskapsinnhenting om isbjørn i norsk regi gjennomføres i sin helhet av Norsk Polarinstitut. Det virker som om handlingsplanen i liten grad direkte har påvirket prioritering av kunnskapsinnhenting om isbjørn. Det er så mange ønskemål for kunnskapsinnhenting i handlingsplanen, at nesten «alt» vil være innenfor. Derfor er det i stor grad opp til forskerne å prioritere hvilke oppgaver som skal gjennomføres – gitt den ressurstilgangen (budsjettmidlene) som gjøres tilgjengelig, og innenfor rammen av det som står i tildelingsbrev og instruks, samt belastningsfullmakter fra Miljødirektoratet. Norsk Polarinstitut har i stor grad prioritert å fortsette de lange tidsseriene som hadde pågått i lang tid også før handlingsplanen ble etablert.

Men det har også kommet inn andre oppgaver, for eksempel knyttet til menneske-isbjørn-konflikter og databasen PBHIMS.

I tillegg til de relativt beskjedne overvåkingsmidler fra Miljødirektoratet, (årlig belastningsfullmakt) er det tilført midler fra det som tidligere ble kalt «Norge-Russland-midler», og som senere er omdøpt, men fortsatt er fokusert på kunnskap i nordområdene. Det ble også gitt midler fra Klima- og miljødepartementet til en ny bestandstelling i 2015.

Det kommer midler fra litt ulike poster i Klima- og miljødepartementet/Miljødirektoratet. I tillegg får Norsk Polarinstitut midler fra andre kilder (jf. figur 4.1). Enkelte av våre informanter har foreslått at dette burde samordnes til en felles pott til «isbjørn» for å gjøre det enklere og mindre byråkratisk og forhåpentligvis skape mer forutsigbarhet fra år til år med hensyn til hva som er tilgjengelig av midler. Andre har imidlertid pekt på at det kan være enklere å få midler fra «bredere» poster, enn å opprette en helt egen post. Det kan også nevnes at det tidligere ble jobbet for å få isbjørn inn i budsjettet i form av det som ble kalt «stor satsing»; for å kunne sikre mer midler over tid. Dette førte imidlertid ikke fram, og det ble satt av 10 millioner kroner i 2015 til en ny isbjørntelling. Denne tellingen ble imidlertid ikke så nyttig som ønsket, fordi man ikke fikk tilgang til å telle/fly over russiske områder som benyttes av Barentshavbestanden, slik at man bare fikk telt isbjørn på Svalbard.

Norsk Polarinstitut har ansvar for basisovervåkingen av isbjørn, og midler til det er del av basisbevilgningen til Norsk Polarinstitut. Som det fremgår av figur 4.1 har de interne midlene til isbjørnovervåking variert ganske betydelig i perioden 2014-2023, og det har vært en markert nedgang de senere år, fra en topp (i evalueringsperioden) 5-6 år tilbake. I og med at Norsk Polarinstitut selv har ansvaret for basisovervåking, er det satt føringer i belastningsfullmakten om at midlene fra Miljødirektoratet skal brukes til spesifikke «tilleggsoppgaver» som er viktig for forvaltningen. I tillegg er det gitt midler knyttet til Norge-Russland-samarbeidet, som har hatt litt ulike benevnelser, de senere år henholdsvis «HAV3» og «BIO4». Disse midlene brukes også til overvåking av bestanden, men det er spesifisert i belastningsfullmakten at disse midlene skal gå til bestandsovervåking relevant til Norge-Russland-bestanden, men nå uten samarbeid med Russland.

Norsk Polarinstitut er det eneste «isbjørnforskermiljøet» i Norge. Det er en styrke med et aktivt nasjonalt forskermiljø på dette feltet. Med tanke på prioritering av forsknings/utredningsoppgaver, må nasjonal forvaltning, dvs. Miljødirektoratet, gå veien om å gi innspill via tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet til Norsk Polarinstitut, der teksten ofte (og mer og mer) er ganske kortfattet og overordnet. Miljødirektoratet kan ikke «bestille» forsknings-/utredningsprosjekter på samme måte som fra andre institusjoner. Det krever at aktørene koordinerer og samsnakker – både i forkant av tildelingsbrev og ved konkretisering av oppgaver og mer langsiktig planlegging. Det krever også at Miljødirektoratet er tydelige i hva/hvilken informasjon/kunnskap de trenger/ønsker seg. Og det er også et ressurspørsmål. Nasjonalt isbjørnråd kunne spilt en slik rolle (og var blant annet tiltenkt en slik rolle da handlingsplanen ble skrevet), men har i stor grad fungert som et «informasjonsutvekslingsforum» (som er viktig, men iallfall ikke direkte har påvirkning på prioritering hos ulike aktører).

Det er behov for å rydde opp i hva de ulike bevilgningene skal brukes til, og hvem som «bestemmer» hva og hvor mye som skal overvåkes. Norsk Polarinstitutt har ansvar for basisovervåkingen av isbjørn på Svalbard, men er ikke nødvendigvis enige med Miljødirektoratet om hvor mye og hvilken overvåking det innebærer. Miljøforvaltningen har ønskemål, gitt sitt ansvar som nasjonal forvaltningsmyndighet for isbjørn, og forskerne har behov for forutsigbarhet for å kunne planlegge forskning og overvåking på best mulig måte.

4.4. Brukes kunnskapen og bidrar den til måloppnåelse?

Kunnskapen er i stor grad brukt, særlig av miljøforvaltningen, inkludert Sysselmesteren, men også annen offentlig forvaltning og aktører/næring på Svalbard. Det er i stor grad kunnskap innhentet av Norsk Polarinstitutt. De står både for egen formidling på egne sider, på MOSJ (Miljøovervåking på Svalbard og Jan Mayen), og til Miljøstatus, til Universitetet på Svalbard, reiselivsaktører på Svalbard, m.fl. I tillegg til internasjonal forskning/kunnskap alle forholder seg til. Mange av dem vi har snakket med har uoppfordret fremhevet at Norsk Polarinstitutt og deres isbjørneksperter tjenestevillig deler med seg av sin kunnskap.

Handlingsplanen inneholder mål om kunnskapsinnhenting, så slik må kunnskapsinnhenting sies å bidra til å nå målene.

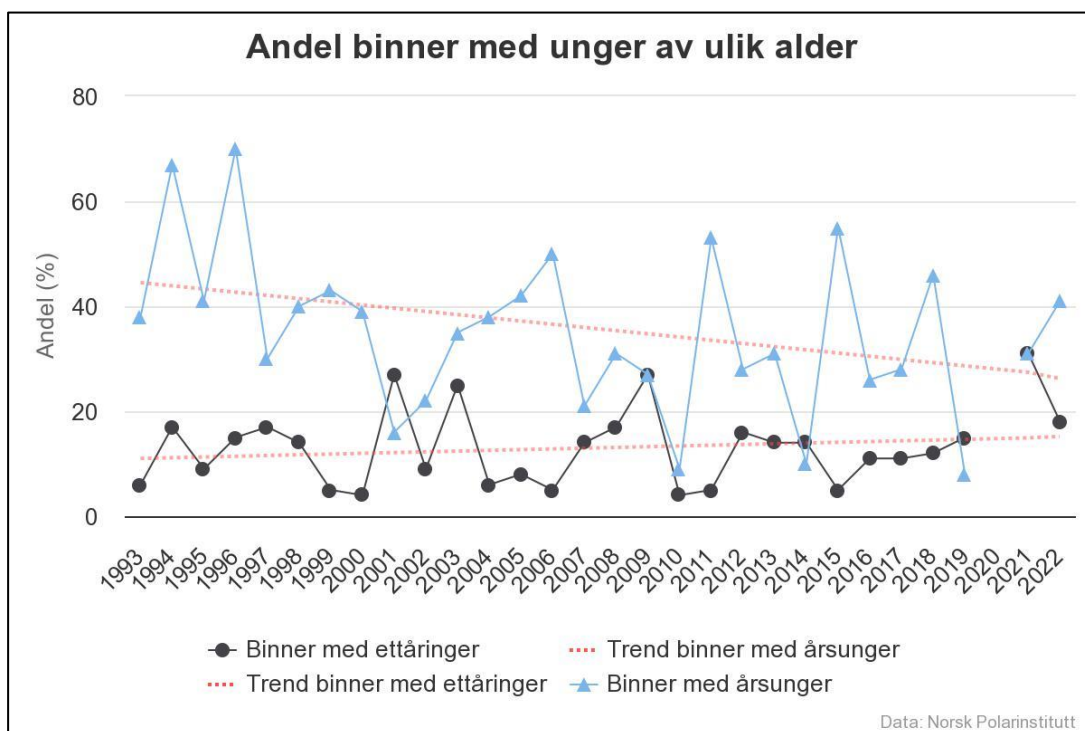
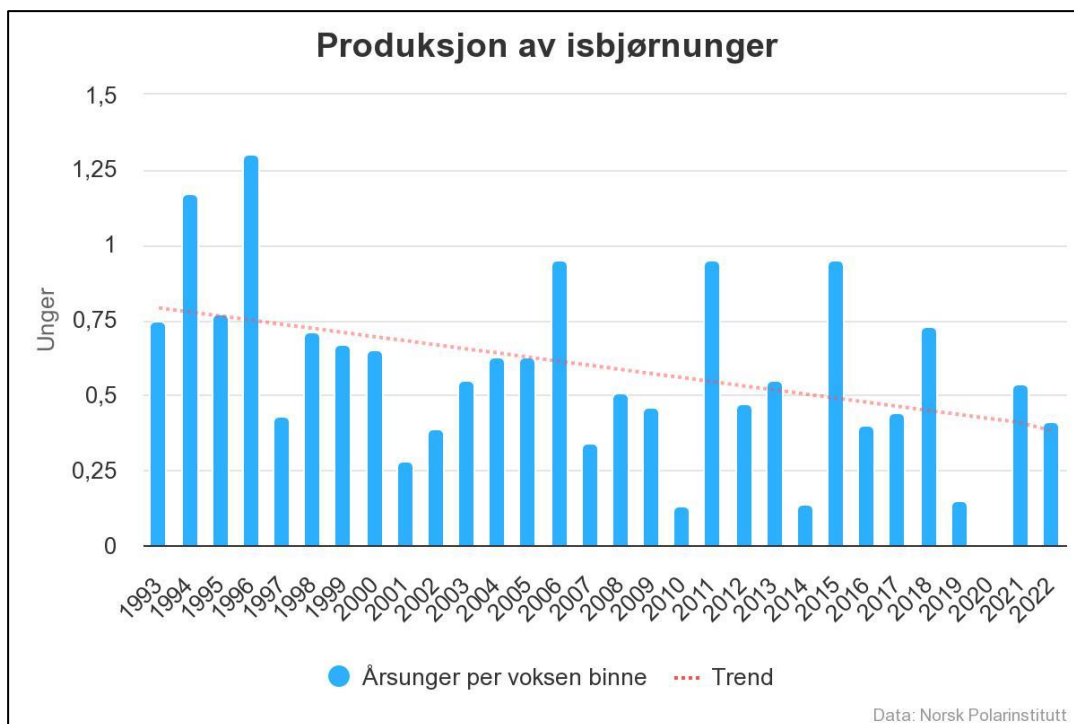
Kunnskapsinnhenting bidrar i mer begrenset grad til mål knyttet til levedyktig isbjørnbestand på lang sikt. Det er avhengig av is og klimaendringer, og kunnskapsinnhenting i seg selv kan ikke bidra til det målet. Antagelig bidrar kunnskapsinnhenting i større grad til å oppnå delmålet om at isbjørnbestanden skal få utvikle seg tilnærmet upåvirket av menneskelig aktivitet på Svalbard. Noen informanter har uttrykt at hvis det skal utarbeides ny handlingsplan, må første skritt være å vurdere hva som vil være utfordringer og dilemmaer for forvaltningen fremover – det vil si definere tiltak og kunnskapsbehov ut fra det. Dette kan innebære at forvaltningen vil trenge annen kunnskap enn den man har samlet inn til nå. Vi kommer tilbake til det i kapittel 5.

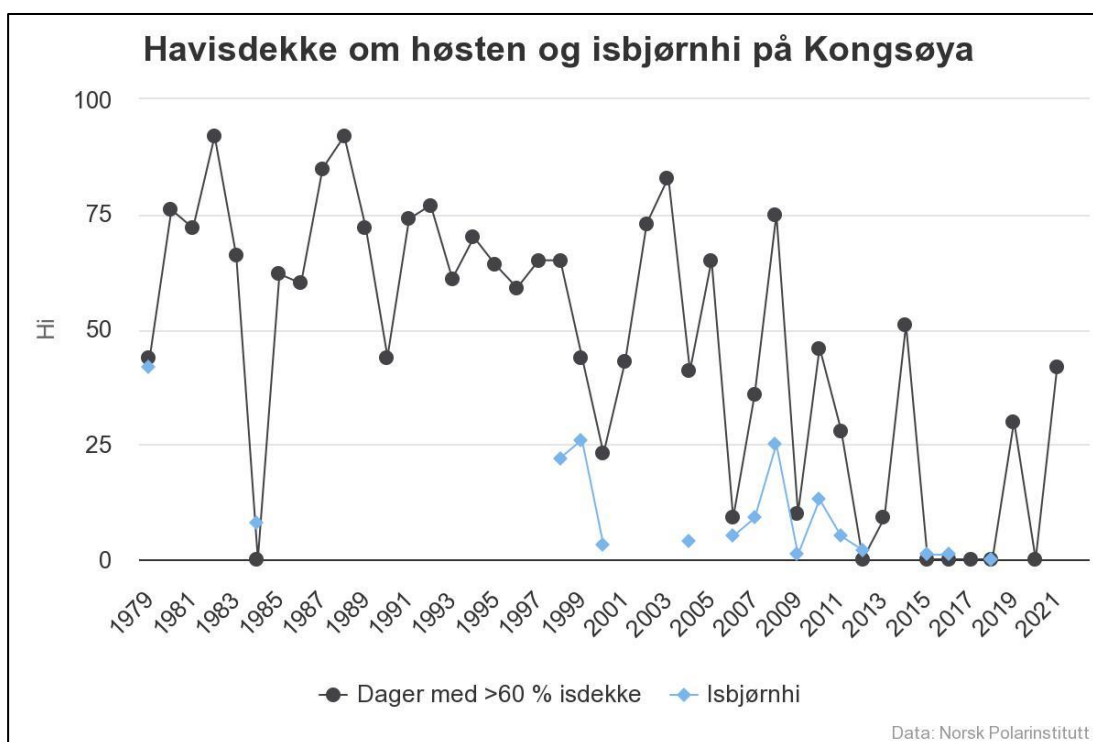
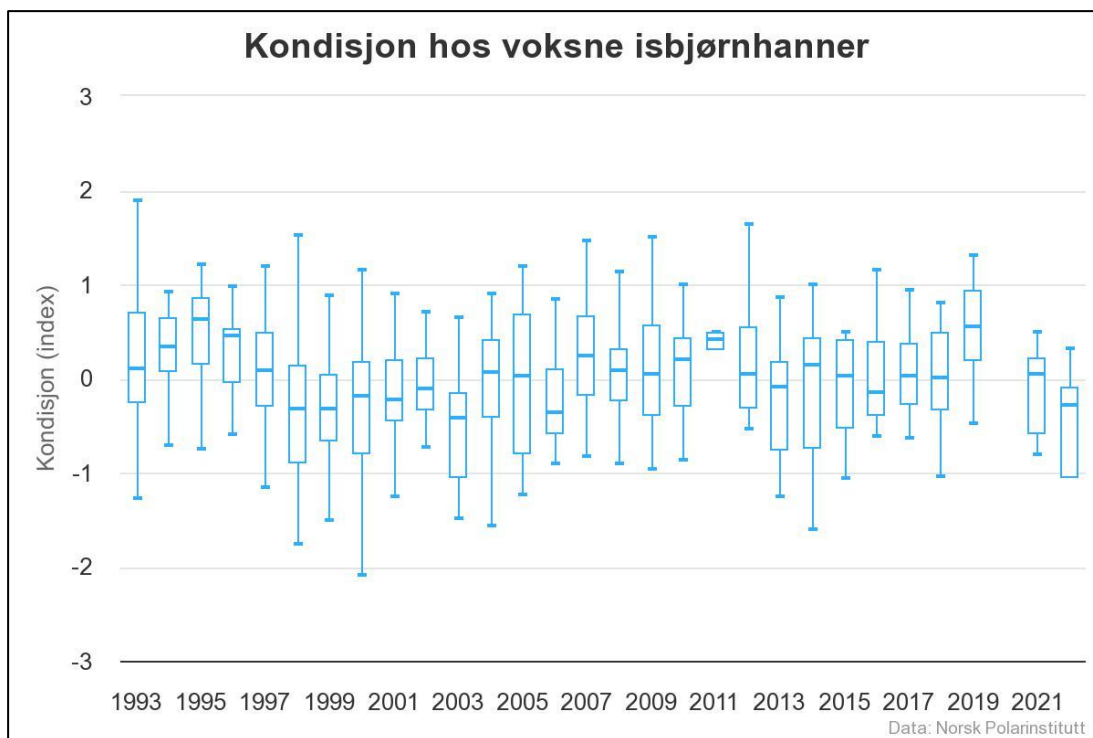
Den kunnskapen som blir samlet inn, brukes i stor grad av alle myndigheter og andre aktører. Den brukes også aktivt i den daglige lokale forvaltningen på Svalbard, for eksempel når det vedtas midlertidige ferdselsrestriksjoner, legges ut nye verneområder osv. og ved helt konkrete situasjoner når isbjørn nærmer seg befolkede områder osv.

Et annet spørsmål er prioritering av eventuelle annen kunnskapsinnhenting, utover eller på bekostning av innsamling til «de lange tidsseriene». Det er en evig diskusjon om hvor viktig det er å ha kontinuerlige, lange tidsserier, hvor alvorlig det er dersom man hopper over, eller ikke måler alle parametere hvert år osv. Det er ingen som betviler at det beste er å samle inn på alle aktuelle parametere hvert år, men når ressursene er begrenset, må man prioritere. Det kan også være grunn til å anta, eller iallfall vurdere, om man per i dag kan se andre eller justerte kunnskapsbehov fremover, enn det man gjorde da dagens handlingsplan ble skrevet. Dette er ikke noe vi kan svare på i evalueringsrapporten, men det er spørsmål man bør diskutere åpent i egnet forum – f.eks. i et Nasjonalt isbjørnråd – med klarere mandat enn det har i dag. Vi diskuterer dette noe mer i kapittel 5.

4.5. I hvilken grad er resultatene formidlet, og har de legitimitet?

Kunnskap om isbjørn formidles i stor grad, nasjonalt og internasjonalt – til forvaltning, andre forskere og allmenheten (bl.a. gjennom Miljøstatus (www.miljostatus/isbjorn) og Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen (MOSJ) (www.mosj.no). Disse nettstedene formidler basiskunnskap og nye resultater, blant annet fra de lange tidsseriene for isbjørn knyttet til demografi for isbjørn og miljøgifter osv. Noen eksempler på tidsserier knyttet til isbjørnens demografi og kondisjon, samt havis i hi-områdene, er vist i figur 4.2.





Figur 4.2. Figuren viser dataserier fra overvåking av isbjørn på Svalbard. Øverste panel viser produksjon av isbjørnunger, vist som årsunger per binne. Nest øverste panel viser andel binner med unger i ulike alder. Nest nederste panel viser kondisjon for voksne hannbjørner, mens nedre panel viser havisdekke om høsten og isbjørnhi på Kongsøya. Kilde: Norsk Polarinstitutt, publisert på hjemmesiden til MOSJ (Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen).

Kunnskapsinnhenting er også bakgrunnen for miljøvernorganisasjoner som jobber med isbjørn. For eksempel har WWF internasjonalt arbeid knyttet til isbjørn og bruker kunnskap (blant annet) fra norske isbjørn eksperter i sin formidling til blant annet skoleklasser. Selv om mange har vanskelig for å skille mellom norsk og utenlandsk innsamlet kunnskap. Det er imidlertid ikke helt enkelt å slå fast om kunnskapsinnhenting har direkte sammenheng med oppfølging av handlingsplanen.

I tillegg til disse nettstedene som formidler oppdatert kunnskap om isbjørn, bidrar også Norsk Polarinstitutt mer direkte til kunnskapsoppsummeringer og faglige råd til Miljødirektoratet og Sysselmesteren. Til Sysselmesteren formidles også kunnskap knyttet til konkrete hendelser på Svalbard. I tillegg formidles kunnskap til andre aktører på Svalbard, ved bidrag til kurs og foredrag, informasjonsmateriell osv., til Universitetet på Svalbard, igjen Sysselmesteren og reiselivsaktører mv.

I hovedsak har resultatene stor legitimitet. Det er få som utfordrer kunnskapen, og det er ikke «alternative» kunnskapsmiljøer i Norge. Norske isbjørneksperter publiserer også jevnlig i internasjonalt anerkjente tidsskrift og har utstrakt samarbeid med isbjørnforskere i andre land, både i partslandene og i andre land, for eksempel Frankrike.

Det er svært få som (nå) stiller spørsmålstegn ved sammenhengen mellom klimagassutslipp - klimaendringer – sjøis, og betydning for isbjørn. Det var tidligere en del klimaskeptikere som stilte spørsmålstegn ved klimaendringer og dermed også konsekvenser for isbjørn på sikt, men det er færre av dem nå, iallfall på norsk hold.

Det er noen flere som stiller spørsmålstegn ved om forskningen støtter opp under så strenge restriksjoner på annen aktivitet, gitt at klimaendringer er den store trusselen mot isbjørn. Flere, også de som er positive til restriksjoner, etterlyser mer kunnskap om hvor viktig «andre tiltak»/andre påvirkninger er for isbjørnbestandens fremtid. Noen reiselivsaktører mener imidlertid at myndighetene strekker resultatene «for langt» i den retning de ønsker, og i mindre grad vektlegger forskning som ikke støtter opp under deres strenge syn på for eksempel ferdse og negative virkninger av forstyrrelser.

4.6. Utfordringer knyttet til kunnskapsinnhenting og finansiering, formidling og bruk av resultater

Når det gjelder organisering og samhandling, inkludert internasjonalt arbeid, har evalueringen vist en del utfordringer, stikkordsmessig oppsummert nedenfor. Disse utfordringene er utgangspunkt for anbefalinger om forbedringer, som diskuteres i kapittel 5.

Utfordringer knyttet til organisering og samhandling, inkludert internasjonalt samarbeid:

- «All» kunnskapsinnhenting vil være innenfor dagens handlingsplan. Handlingsplanen eller forum knyttet til oppfølging av handlingsplanen (som Nasjonalt isbjørnråd) har ikke/i liten grad bidratt til prioritering av oppgaver. Mer slik at man kan finne støtte i handlingsplanen til det man ønsker å fokusere på.
- Det er ikke ressurser til å gjennomføre all kunnskapsinnhenting som er nevnt i handlingsplanen – må enten ha mer ressurser eller i større grad prioritere
- Kunnskapsinnhenting om isbjørn på Svalbard er kostnadskreven. Midler til overvåking har variert betydelig over år, særlig de interne midlene i Norsk Polarinstitutt. Norsk Polarinstitutt har ansvar for basisovervåkingen av isbjørn på Svalbard, mens Miljødirektoratets overvåkingsmidler til isbjørn og midler via HAV3/BIO4 er øremerket spesielle oppgaver. Det trengs en bedre avklaring mellom aktørene om hvilke midler som skal brukes – og til hva, for å sikre bedre forutsigbarhet og omforent prioritering av oppgaver.
- Kunnskapsstatus og miljøtilstand har utviklet seg siden 2013. Det er behov for å stake ut kursen for kunnskapsbehov og prioritering fremover.

5. Innspill til mulige forbedringer

I dette kapittelet gir vi, basert på det som er fremkommet i tidligere kapitler, innspill til mulige forbedringer når det gjelder henholdsvis bedre måloppnåelse og tiltaksgjennomføring, organisering, samordning og finansiering og hvordan norske aktører bør nærme seg internasjonalt samarbeid for å sikre merverdi for norsk forvaltning. Basert på utfordringene knyttet til måloppnåelse og gjennomføring av tiltak, er anbefalingene å starte med å klargjøre hva som er målet med en ny handlingsplan – og hva som er målgruppen, herunder å beskrive utfordringene for isbjørnbestanden og -forvaltningen, og hvilket mulighetsrom forvaltningen har for å iverksette tiltak. En ny handlingsplan bør være mer konsis og inneholde konkrete tiltak, ansvar og frist for oppfølging. Det foreslås også å fokusere handlingsplanen på tiltak som gjelder isbjørn spesielt, mens tiltak på tilgrensende områder, kan beskrives i form av føringer og forvaltningsprinsipper. For å kunne sjekke om målene nås, bør målsettingene konkretiseres. For bedre organisering og samhandling anbefaler vi å sørge for jevnlig oppfølging av tiltak i handlingsplanen og passe på at nye satsinger/ prioriteringer kommer med i tildelingsbrev med tilhørende instruksjoner e.l. fra departementet. Miljødirektoratet peker seg ut for å ha en pådriverrolle, og Nasjonalt isbjørnråd kan ha en større rolle for å oppnå omforent prioritering av oppgaver mellom aktørene. Det er behov for ytterligere klargjøring av rollefordeling og ansvarsfordeling mellom de tre sentrale aktørene. Bedre kontakt/mer involvering av andre som jobber med tilgrensende oppgaver innad i de ulike institusjonene kan bidra til å utvide perspektivet på isbjørnforvaltningen, men også forankre isbjørnarbeidet i tilgrensende arbeidsområder. Det er behov for å gjøre opp status for dagens kunnskap og fremtidens utfordringer, hva kan vi gjøre noe med – og hva er kunnskapsbehovene - i prioritert rekkefølge. Det er nødvendig i større grad å prioritere kunnskapsinnhenting og avstemme den i forhold til behov og ressurser, og også ta grep for mer forutsigbarhet i tildeling av midler. Norge bør fortsatt være aktiv i internasjonalt samarbeid innen forskning og forvaltning, men mer selektiv med hensyn til hvilke oppgaver der Norge påtar seg spesielt ansvar/arbeidsbyrde.

5.1. Introduksjon

I dette kapittelet gir vi innspill til mulige forbedringer knyttet til norsk handlingsplan for isbjørn. Kapittelet starter med innspill til eventuelle forbedringer for å nå målene og få gjennomført tiltakene i handlingsplanen (kapittel 5.2). Deretter gis innspill til mulige forbedringer med hensyn til organisering og samordning (5.3) og til slutt diskuteres hvordan norske aktører bør nærme seg internasjonalt samarbeid for å sikre merverdi for norsk forvaltning (5.4). Anbefalingene er basert på resultater, vurderinger og utfordringer som er identifisert i kapittel 2, 3 og 4.

Basert på oppdraget fra Miljødirektoratet, er utgangspunktet at det er behov for en ny eller (sterkt) revidert/oppdatert handlingsplan, og vi gir derfor anbefalinger knyttet til innholdet og prosessen for å komme fram til en ny/oppdatert/revidert handlingsplan; og ikke bare tiltak for bedre oppfyllelse av dagens handlingsplan. For å skille mellom dagens og en ny/revidert/oppdatert handlingsplan, kaller vi foreliggende handlingsplan for «dagens handlingsplan» eller «handlingsplanen» og ny/revidert/oppdatert handlingsplan for «ny handlingsplan».

5.2. Mulige forbedringer for å nå målene i handlingsplanen

Anbefalinger

Basert på utfordringene knyttet til måloppnåelse og gjennomføring av tiltak, som ble diskutert i kapittel 2, har vi kommet fram til følgende anbefalinger:

- Klargjøre hva som er målet med en ny handlingsplan – og hva som er målgruppen
Herunder:

- i) Hva er formålet med en ny handlingsplan?
- ii) Hva er utfordringene for isbjørnbestanden og -forvaltningen, og hvilket mulighetsrom har forvaltningen for å iverksette tiltak
- Mer konsis handlingsplan med konkrete tiltak, ansvar og frist for oppfølging
- Fokuserer handlingsplanen på tiltak som gjelder isbjørn spesielt – for eksempel ved å ta utgangspunkt i elementer i Rød til grønn-metoden for tiltak for truet natur. Det er viktig er å vurdere tiltak nøye, sette sammen tiltakspakker, beregne/vurdere kostnader samt prioritere, iverksette og følge opp tiltaksgjennomføring og måloppnåelse
- Konkretisere målsettingen/e

Disse punktene diskuteres nærmere i avsnittene nedenfor.

Klargjøre hva som er målet med ny handlingsplan – og hva som er målgruppen

Herunder:

- i) **Hva er utfordringene for isbjørnbestanden og -forvaltningen, og hvilket mulighetsrom har forvaltningen for å iverksette tiltak**
- ii) **Hva er formålet med en ny handlingsplan?**

Før myndighetene går i gang med en ny handlingsplan for isbjørn, bør man aller først stille spørsmålet om det faktisk trengs en ny handlingsplan for isbjørn. I dette inngår å vurdere om det vil gi bedre forvaltning av isbjørn at man utarbeider en slik plan, samt hva det vil koste. Det vil si en vurdering av nytte og kostnader ved å utarbeide en ny handlingsplan.

Basert på vurderingene til de informantene vi har snakket med, er det bare et par-tre som har gitt uttrykk for at det kanskje ikke er hensiktsmessig med en ny handlingsplan. De har nevnt at man iallfall bør vurdere om man kan klare seg med et enklere arbeid som staker ut kursen videre, og der det legges spesiell vekt på hvilken kunnskap Norge trenger fremover, og hvordan vi kan sørge for å fremskaffe den. De øvrige – det store flertall av informanter - har ment at det trengs en ny handlingsplan, men at man må tenke nøye igjennom hva den skal inneholde og hvor omfattende den skal være, før man går i gang.

Vår vurdering er derfor at det kan være fornuftig å utarbeide en ny handlingsplan for isbjørn, men at man må vurdere nøye hva som er hensikten og innholdet – og ikke minst hvordan den følges opp.

Som mange av våre informanter har påpekt, er kunnskapsgrunnlaget i handlingsplanen nå 10-15 år gammelt, og selv om bestanden ikke har utviklet seg så mye siden sist, er det tilkommet mye kunnskap blant annet om klimaendringer og sjøis. Modeller for fremtidige scenarier av klimaendringer, sjøis og isbjørnhabitater er utviklet mye siden handlingsplanen ble etablert. Påvirkninger på isbjørnens habitater på Svalbard har også endret mye - både ved stadig flere tilreisende, økt fokus på å «oppleve isbjørn» som del av Svalbard-opplevelsen, og det er gjennomført og foreslått flere ferdselsrestriksjoner mv. i medhold av Svalbardmiljøloven. Samtidig er handlingsrommet når det gjelder tiltak som faktisk kan bidra til å opprettholde bestanden på Svalbard (fortsatt) svært begrenset. Flere har derfor tatt til orde for at man bør starte arbeidet med en ny handlingsplan, med å «gjøre opp status» for bestanden og utviklingen i omgivende faktorer – og se fremover. Basert på en slik statusgjennomgang, kan man så vurdere hva som er handlingsrommet for tiltak. Dette kan så danne basis for videre arbeid med konkretisering og videre vurdering og prioritering av tiltak.

En slik øvelse vil antagelig være nyttig, uansett hvilket format som velges for handlingsplanen – enten det er en «bredt anlagt» plan slik som den nåværende, eller en mer begrenset faglig utredning lignende Rød til grønn-metoden (se omtale av denne nedenfor).

Det vil være naturlig at Miljødirektoratet har en ledende rolle i arbeidet med avklaringer rundt en ny handlingsplan, men også at de involverer de to andre sentrale aktørene, Sysselimesteren og Norsk Polarinstitutt. En god start på et felles arbeid kan være å gjøre opp status per nå, både for isbjørn og gjennomførte tiltak, og bli enige om hva som er utfordringene fremover for isbjørn på Svalbard – og ikke minst – hva det er mulig å gjøre noe med i en norsk handlingsplan for isbjørn.

Hvordan handlingsplanen skal utformes i detalj, vil være opp til Miljødirektoratet å bestemme, men en «statusgjennomgang» som foreslått her vil antagelig også bidra til å gi et bilde på hva som faktisk er aktuelt å ha med i en handlingsplan, og dermed gi noen rammer for hvordan planen skal se ut.

Ny handlingsplan bør være kortere og mer konsis, med konkrete tiltak, ansvar og frist for oppfølging

Dagens handlingsplan er omfattende, både når det gjelder beskrivelse av tilstand og påvirkninger på isbjørn, og når det gjelder selve tiltakslisten. Den ga en god statusbeskrivelse for isbjørn på det tidspunktet den ble skrevet og kan tjene og har tjent som «oppslagsverk» med en samlet beskrivelse av isbjørnbestanden på Svalbard og dens utfordringer. Den har også samlet mer eller mindre «alle» tiltak som kan bidra positivt for isbjørnbestanden. Dette inkluderer både tiltak knyttet til internasjonalt klimaarbeid og arbeid med miljøgifter og annen forurensning, beredskap, sjøsikkerhet, internasjonalt arbeid, samt ferdselsrestriksjoner, områdevern og kunnskapsinnhenting.

Alle våre informanter har påpekt at en ny handlingsplan må være kortere og mer konsis, samt mer detaljert med hensyn til hvem som skal følge opp tiltakene og når. De har understreket at oppfølging av planen er essensielt – samme hvordan den utformes. Vi kommer tilbake til det i kapittel 5.3.

Det er litt ulike synspunkter på hva som bør inngå som tiltak i planen, og hvor viktig det er at for eksempel tiltak mot miljøgifter inngår, fordi norsk handlingsplan for isbjørn ikke vil være førende dokument for arbeidet med å redusere miljøgifter. Det kan være en styrke både for isbjørnarbeidet og arbeidet for å redusere miljøgifter at det kan refereres til at tiltak mot miljøgifter inngår i handlingsplanen for isbjørn. Det at handlingsplanen for isbjørn inneholder tiltak for reduksjon av miljøgifter er noe som kan trekkes fram for å vise at miljøgifterarbeidet er viktig (også) for isbjørn. Det samme kan sies om forhandlinger om klimagassutslipp. Samtidig er det slik at handlingsplanen for isbjørn ikke vil være det «styrende dokumentet» verken for klimaforhandlinger eller forhandlinger under Stockholmkonvensjonen om persistente organiske forbindelser.

Vi anbefaler derfor – i tråd med det de fleste av våre informanter har anbefalt – at handlingsplanen har med de overordnede føringer og forvaltningsstrategier mv. i handlingsplanen, men at disse ikke behøver inngå som spesifikke tiltak. Det gjelder arbeid innen innsatsområder som miljøgifter, klimaendringer, oljevernberedskap mv., der planen kan inneholde prinsipper og forvaltningsstrategier for hvordan man skal jobbe – og hvordan isbjørn hører hjemme i dette bildet. Det er viktig at isbjørnarbeidet knyttes opp mot pågående prosesser innen disse tilgrensende temaene. Med referanse til utredningsinstruks og Rød til grønn-metoden, vil disse tilgrensende tiltakene inngå i nullalternativet, det vil si utviklingen som vil skje uten tiltak i selve handlingsplanen for isbjørn.

En kan da (vurdere å) ta ut tiltak av mer generell karakter, bl.a. tiltak knyttet til klimagassutslipp, miljøgifter, forurensning, internasjonalt samarbeid, generelt miljøvern og beredskap på Svalbard. Dette er viktig som «tilnærming» og overholdelse av «prinsipper», men ikke nødvendigvis som tiltak i en handlingsplan for isbjørn. Selve tiltakene i handlingsplanen kan begrenses til det som er spesielt rettet mot isbjørn, og der norske tiltak kan ha en effekt på den norske delen av isbjørnbestanden.

Det er også viktig at tiltakene konkretiseres mest mulig, og at det i planen er tydelig hvilken institusjon som har ansvar for gjennomføring av hvert enkelt tiltak og eventuelt hvem den ansvarlige skal samarbeide med. I tillegg må det fremgå når tiltaket skal være gjennomført og eventuelt også hva og når det skal være sjekkpunkter underveis. Ansvarliggjøring, tidsfrister og oppfølging er springende punkt for å sikre gjennomføring, og det gjelder nok de aller fleste handlingsplaner- ikke bare handlingsplanen for isbjørn. Det er verdt å merke seg at også dagens handlingsplan har skrevet inn hvem som har ansvar, hvem som er samarbeidspartnere i gjennomføring, og frist for gjennomføring dersom tiltaket ikke er beskrevet som «løpende», men det er ikke fulgt opp. Det holder derfor ikke at det står i planen. «Noen» må ta ansvar for oppfølging underveis, ha et overordnet ansvar for å sørge for at milepæler oppfylles, og om så ikke er tilfellet, søke å kartlegge årsaker og vurdere hvilke ekstra tiltak som må til. Vi kommer tilbake til hvordan man kan forsøke å komme nærmere en oppfølging av tiltak i handlingsplanen i kapittel 5.3.

Konkretisere tiltakene i planen, for eksempel ved å bruke elementer fra «Rød til grønn-metoden»

Det er foreslått av noen av informantene å benytte det som er kalt «Rød til grønn-metoden» for å identifisere og anbefale tiltak for isbjørn, på samme måte som det er gjort for mer enn hundre andre truede arter og naturtyper.

Rød-til-grønn-metoden er utviklet for Miljødirektoratet i et prosjekt ledet av Norsk institutt for naturforskning (NINA) og med bidrag fra en rekke andre fagmiljøer (Kyrkjeeide mfl. 2018, 2021, 2022, 2023). Vi viser til disse rapportene for en grundig innføring i metoden og eksempler på hvordan den er anvendt på en rekke rødlistede arter og naturtyper. I det følgende gis en kort innføring i metoden, for å gi et grunnlag for å vurdere hvorvidt denne tilnærmingen kan fungere for isbjørn. Vi understreker at hvis denne metoden skal benyttes for isbjørn, bør man på samme måte som for de andre artene som er vurdert etter Rød til grønn-metoden, koble inn fagekspertene på isbjørn.

Figur 5.1 viser prinsippene og trinnene som ligger til grunn i Rød-til-grønn-metoden. I det følgende gir vi en skissemessig beskrivelse av hvordan man kan gå fram for å identifisere tiltak og tiltakspakker for isbjørn ifølgende metoden.

Rød til grønn-metoden tar utgangspunkt i beskrivelse av arten i siste rødliste, eventuelt supplert med nyere informasjon/kunnskap hvis det foreligger. Vi starter derfor med å gjengi beskrivelse av bestanden i Norsk rødliste 2021.

Isbjørn (Ursus maritimus) er vurdert til sårbar (VU) på Norsk rødliste for arter 2021. Kategorien kommer av reduksjon i populasjonsstørrelse og svært liten populasjonsstørrelse eller svært begrenset areal. (Rødlisten 2021).

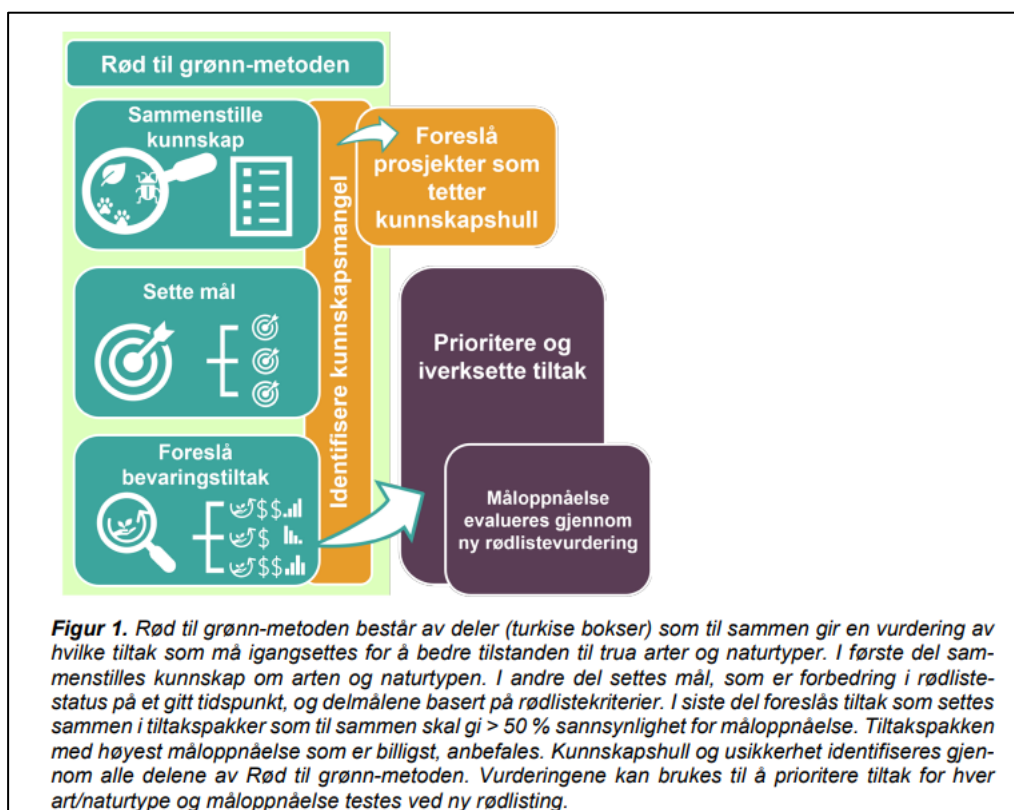
Arten vurderes mot et sett av kriterier og de(t) som gir høyest kategori, blir gjeldende. Gjeldende kriterier for isbjørn er A3(c) og D1.

Rødlisten 2021 anslår at antall reproduserende individer i det norske området av bestandens utbredelse utgjør 50 % av bestandens totale antall reproduserende individer og er mindre enn 1000 individer, noe som tilfredsstiller klassifisering som VU etter D1-kriteriet. Tall fra norsk side (bare) for august 2015 indikerte at om lag 1000 isbjørn var i dette området, og ingen ting tydet på at bestanden hadde gått ned (Aars mfl. 2017, som referert i Rødlisten 2021).

Prognoser om oppvarming av arktiske områder indikerer drastisk tap av isbjørnens habitat (havis) (Durner mfl. 2009, som referert i Rødlisten 2021). I løpet av de kommende 10-40 år er det stor sannsynlighet for at sommerisen i Arktis vil være helt borte (Overland og Wang 2013, som referert i Rødlisten 2021). Barentshavet er det havområdet i Arktis som har hatt den største nedgangen i forekomst av havis i sommerhalvåret i perioden 1979-2013 (Laidre mfl. 2015, som referert i Rødlisten 2021).

Isbjørnen lever det meste av livet på havisen hvor den fanger sel. Studier har påvist at tap av havis har innvirkning på isbjørnenes overlevelse (Regehr mfl. 2007, 2010, 2016, som referert i Rødlisten 2021). Generasjonstiden til isbjørn i Barentshavet er ca. 12 år (Jon Aars, upubliserte data, som referert i Rødlisten 2021). Vi forventer at bestandsstørrelsen i området vil minke på lang sikt på grunn av nedgangen i isens utbredelse. Det er tidligere antatt at denne nedgangen kan bli over 30 % i løpet av de kommende tre generasjoner uten at dette foreløpig kan bevises. Den norske bestanden vil i tilfellet klassifiseres som VU ifølge A3(c)-kriteriet og også som VU ifølge D1-kriteriet, basert på at den norske delen av Barentshavet bestanden består av mindre enn 1000 reproduserende individer» (Norsk rødliste 2021).

Etter sammenstilling av kunnskap om arten, skal det settes mål for arten. Målet er i utgangspunktet forbedring av rødlistestatus på et gitt tidspunkt fram i tid. For isbjørn vil det være urealistisk med det vi vet i dag å ha mål om forbedring av rødlistestatus for eksempel i 2035. Det beste man kan håpe på – gitt dagens klimaendringstrender – er at isbjørn ikke skal få dårligere rødlistestatus. Slik sett, avviker isbjørn litt fra hensikten med Rød til grønn-metoden om tiltak for å *forbedre* rødlistestatus. Det har imidlertid også vært eksempler tidligere på at ekspertene for noen arter har vurdert at det ikke er mulig med forbedring, slik at målsettingen har blitt satt til å beholde rødlistestatus på dagens nivå på et visst tidspunkt fram i tid. For isbjørn ville derfor målet være å opprettholde rødlistestatus sårbar (VU) for eksempel ved neste rødlistevurdering eller eventuelt tre generasjoner fram i tid, i 2050. Modellberegninger tyder på at selv målsettingen om å opprettholde dagens rødlistestatus vil være svært krevende, men for å vise hvordan metoden kunne fungere, kan vi sette det som mål.



Figur 5.1. Rød til grønn-metoden. Kilde: Kyrkjeide mfl. (2022)

Neste, og mest krevende trinn i Rød til grønn-metoden, er å foreslå bevaringstiltak for å kunne nå målet. Bevaringstiltakene tar utgangspunkt i hva som skal til for å nå mål og delmål i henhold til rødlistekriteriene. Rødlistekriteriene for isbjørn er henholdsvis «forventet nedgang i isbjørnbestanden» og «liten bestand».

«Alle» tiltak skal vurderes med tanke på hvordan og hvor mye de vil bidra til måloppnåelse og deretter kostnadsberegnes. Aktuelle tiltak settes så sammen i tiltakspakker som til sammen skal gi mer enn 50 prosent sannsynlighet for måloppnåelse, og tiltakspakken med høyest måloppnåelse eller akseptabel måloppnåelse til lavest kostnad, anbefales.

Det vil antagelig være mulig å komme fram til noen tiltak for å redusere nedgangen i isbjørnbestanden og at det er en liten bestand, men det er ifølge ekspertene vi har snakket med – og selve rødlistevurderingen - vanskelig å se for seg at disse tiltakene kan settes sammen til tiltakspakker som samlet gir mer enn 50 prosent sannsynlighet for måloppnåelse, selv om målet settes til å beholde dagens sårbarhetsnivå på rødlisten.

Det er imidlertid verdt å merke seg at Rød til grønn-metoden også skal identifisere kunnskapshull, noe som er relevant for isbjørn. Metoden inneholder også et trinn som består i å prioritere og iverksette tiltak. Det er også verdt å merke seg at måloppnåelse kan sjekkes ved fremtidige rødlistevurderinger – gitt at målet er knyttet til rødlistestatus.

Tekstboks 5.1. Påvirkningsfaktorer for isbjørn, i henhold til Norsk rødliste 2021.

Nedenfor listes det opp forskjellige påvirkningsfaktorer som kan gi negativ påvirkning på isbjørnbestanden:

1. Påvirkning på habitat

1.1. Habitatpåvirkning i marine miljø

1.1.1. Petroleumsaktivitet (oljeboring, rørlegging, oppankring mm.)

Omfang: hele populasjonen påvirkes (>90%)

Alvorlighetsgrad: ukjent

Tidsrom: Kun i fremtiden

2. Forurensning

2.1. I vann

2.1.1. Uorganiske gifter (tungmetaller, arsen, fluor mm.)

Omfang: hele populasjonen påvirkes (>90%)

Alvorlighetsgrad: ukjent

Tidsrom: Pågående

2.1.2. Organiske gifter (PAH mm.)

Omfang: hele populasjonen påvirkes (>90%)

Alvorlighetsgrad: ukjent

Tidsrom: Pågående

2.1.3. Oljeutslipp

Omfang: hele populasjonen påvirkes (>90%)

Alvorlighetsgrad: ukjent

Tidsrom: Kun i fremtiden

3. Klimatiske endringer

3.1. Regionale

Omfang: hele populasjonen påvirkes (>90%)

Alvorlighetsgrad: Rask reduksjon (> 20% over 10 år eller 3 generasjoner)

Tidsrom: Pågående

4. Menneskelig forstyrrelse

4.1. Støy og ferdsel (forstyrrelser i hekketid mm.)

Omfang: Majoriteten av populasjonen påvirkes (50-90%)

Alvorlighetsgrad: Ukjent

Tidsrom: Pågående

Rød til grønn-metoden inneholder en rekke elementer man kan anvende for isbjørn når det gjelder å identifisere og vurdere tiltak, skille mellom nullalternativ og tiltak som skal inngå i en tiltaksplan, identifisere kunnskapsbehov og prioritere og gjennomføre tiltak, samt sette mål som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse. Det er viktig med prioritering av tiltak – og inkludere realistiske anslag med hensyn til tilgjengelige ressurser, inkludert midler til kunnskapsinnhenting, forskning og utredning. Tilnærmingen i Rød til grønn-metoden er (i hovedsak) i tråd med utredningsinstruksen, men der målsetting og tiltak knyttes direkte til Rødlisten for truede arter (og truet natur), mens man etter utredningsinstruksen også kan tenkes å ha andre mål for tiltakene.

Det kan også være aktuelt å benytte rødlisten mer aktivt, blant annet med tanke på identifisering og kategorisering av påvirkningsfaktorer (jf. tekstboks 5.1) for å identifisere og kategorisere tiltak. Som det fremgår av tekstboks 5.1. er det god overensstemmelse mellom påvirkningsfaktorene i henhold til Rødlisten og innsatsområdene i handlingsplanen.

Isbjørn har imidlertid så mange andre forhold knyttet til seg, både som symbolart for Svalbardnatur, klimaendringer og miljøgifter, og så mange etater involvert i arbeidet med oppfølging at en prosess slik som det er gjennomført for alle arter og naturtyper i Rød til grønn-metoden virker litt for begrensende til å skape den forankringen og eierskapet man er avhengig av for god forvaltning av isbjørn.

Konkretiser målsettingen(e)

Som diskutert i kapittel 2, har dagens mål for isbjørnforvaltningen og handlingsplanen mer karakter av en visjon enn en målbar og realistisk målsetting. Særlig gjelder det første del av målet, nemlig å bevare isbjørnbestanden på lang sikt. Men også andre del av målet – at isbjørnbestanden skal være mest mulig upåvirket på Svalbard - er vanskelig å måle eksakt, og tolket veldig strengt burde det jo da ikke være folk og aktivitet der i det hele tatt.

Alle vi har spurt om målsettingen, mener imidlertid at det er et godt mål, om enn litt lite konkret. Man kan derfor tenke seg å beholde dagens mål som en «visjon» om å bevare isbjørnbestanden på lang sikt og mest mulig upåvirket.

En mer konkret målsetting kunne knyttes opp mot rødlisten – nemlig å beholde dagens sårbarhetsstatus fram i tid. Det er slik målene settes i Rød til grønn-metoden. Noen av våre informanter, har ment at det kan være en god og konkret målsetting. Andre mener imidlertid at også rødlistekriteriene kan være vanskelig målbare, fordi de baserer seg på telling av individer, og det er ikke så ofte man får telt hele isbjørnbestanden på Svalbard – og særlig ikke hele Barentshavbestanden. Før man faktisk kan måle (telle) nedgang i antall isbjørnindivider, kan det derfor være «for sent» for bestanden.

Dersom man skal få inn mer målbare mål i handlingsplanen, må man derfor i større grad utvikle målbare indikatorer, basert på de måleprogrammene man har på Svalbard, som måler antall binner med unger, kondisjon osv.

Hvilke innsatser er viktigst, og bør prioriteres?

Klimaendringene er den største trusselen mot isbjørn på Svalbard, men må løses utenfor norsk handlingsplan for isbjørn. De viktigste tiltakene blir da knyttet til å bevare isbjørnbestanden mest mulig upåvirket av negative påvirkninger på Svalbard, avbøtende tiltak og kunnskap som kan brukes i forbindelse med avbøtende tiltak (f.eks. kunnskap om hi-områder og andre viktige områder som må unngås, og å unngå konflikter som kan medføre stress eller i verste fall avskyting).

Det er litt prematurlt nå å peke på hvilke tiltak som bør prioriteres. Det bør være en del av «statusgjennomgangen», inkludert vurdering av fremtidige utfordringer for isbjørn, handlingsrommet for tiltak og utvikling og prioritering av tiltak som startpunkt for en ny handlingsplan, som beskrevet ovenfor.

Som nevnt ovenfor, er det imidlertid grunn til å være mer realistisk ved valg av tiltak, og som vi har nevnt over, skrelle bort tiltak man ikke har herredømme over i en handlingsplan for isbjørn, og fokusere på tiltak knyttet til bestanden på Svalbard, og hva som skjer med den.

Klimaendringer er den største kjente trusselen for isbjørn. Identifiserer handlingsplanen de viktigste avbøtende tiltakene relatert til klima?

Alle tiltak som innebærer å «hjelp» isbjørn, kan (kanskje) ses på som avbøtende tiltak. Det kan imidlertid være at man også for isbjørn på Svalbard i større grad bør ta utgangspunkt i strategier og tiltak for klimatilpasning – i den grad det er mulig. Det innebærer i første rekke å forsøke i enda større grad å se fremover – og innrette kunnskapsinnhenting også mot hva som kan ventes å skje fremover – med sjøis og isbjørnens habitater, og se hva det innebærer.

I mange andre sammenhenger har man fått større fokus på klimatilpasning. Selv om klimagassreduksjon fortsatt er førsteprioritet, har man innsett at man også må tilpasse seg de klimaendringene som er på gang og som vil fortsette til man (forhåpentligvis) får redusert klimagassutslippene og klimaendringen. Man bør også vurdere hva det vil si hvis man tar en slik tilnærming til tiltak for isbjørn. Det er ikke enkelt å se per nå hva det vil innebære for tiltak og tiltaksplan, men det kan være en del av «statusgjennomgangen» for start av ny handlingsplan.

Det kan også innebære at man må ta stilling til en ny type tiltak. For eksempel benyttes føring i en del tilfeller andre steder, og man kan måtte vurdere om det er aktuelt å føre isbjørn. Det er et fåtall av våre respondenter som har tatt til orde for føring, og noen har sagt at de er imot det. Men det vil være en type tiltak man kan bli nødt til å vurdere, eventuelt i visse perioder (når binna kommer ut av hiet med ungene) eller områder, og et eksempel på at man må vurdere andre tiltak som ikke har vært aktuelle hittil.

Man må også vurdere hvor mye innsats som skal brukes på å ivareta enkeltbjørner som beveger seg «for nær» bebygde områder osv., og hvor mye innsats man skal sette inn for en art når dens habitat på Svalbard på sikt forsvinner.

Kan man i handlingsplanen gjøre noen grep for å konkretisere begrepet "adaptiv forvaltning" for isbjørn?

Adaptiv forvaltning innebærer at man justerer tiltak og forvaltning kontinuerlig når man får økt kunnskap. For eksempel kan man snakke om adaptiv forvaltning av isbjørn ved jakt. Det vil da innebære at man tilpasser kvoter (totalt og fordelt på hunner/hanner) avhengig av resultater fra foregående sesonger.

I den norske handlingsplanen står det også at man skal drive adaptiv forvaltning på Svalbard, uten at det er videre konkretisert hva det betyr for tiltaksgjennomføring. Det er heller ikke så mange av våre informanter som har hatt klare meninger om hva en adaptiv forvaltning skal innebære, utover det man allerede gjør ved å stadig å innhente kunnskap og bruke den på beste måte.

En del har imidlertid pekt på at mye av dagens kunnskapsinnhenting om isbjørnbestanden er litt overordnet og langsiktig, med vekt på lange tidsserier som forteller hvordan isbjørnbestanden gjør det over tid- og som kan gi grunnlag for å si noe om hvordan den kan gjøre det fremover.

En konkretisering av adaptiv forvaltning kan da være å bruke denne «langtidskunnskapen» til i enda større grad å koble modeller for klima og sjøisutbredelse med isbjørnens hi-områder og andre viktige områder for den, og benytte modellenes prediksjoner ved utforming av tiltak. Slike modeller kan vise hvor det vil være/ ikke være is; hva betyr det for isbjørnens overlevelse, hi-områder, fangstområder og leveområder generelt. Hvor vil isbjørnen da bevege seg, hva betyr det for interaksjoner osv. – og hva betyr det for behov for avbøtende tiltak/inngrep/virkemidler? Det er allerede utarbeidet og publisert slike modeller av forskere ved Norsk Polarinstitutt, men det er foreløpig stor usikkerhet knyttet til hvor gode modellene er, særlig på lang sikt. Likevel vil slikt arbeid være nyttig for å vurdere fremtidige tiltak.

En annen sak som er nevnt, også knyttet til at mye av kunnskapsinnhenting er langsiktig, er at det også trengs kunnskap om det som skjer «i dag» og «i morgen», og særlig knyttet til interaksjoner mellom folk og isbjørn og forstyrrelser av isbjørn. Det er gjort og gjøres noe kunnskapsinnhenting og forskning på dette området, og det er svært komplisert å få entydige resultater, men det er slike tiltak som er mest nærliggende å innhente kunnskap om forvaltningen i dag da de nå i liten grad kan gi sikre svar på spørsmål knyttet til betydningen for isbjørnbestanden av interaksjoner og forstyrrelser.

Adaptiv forvaltning fremover betyr også å vurdere hvilken type data som skal samles inn og på hvilken måte. Noen av våre informanter har pekt på at man ikke må bruke adaptiv forvaltning som en unnskyldning for ikke å gjøre langsiktig overvåking. Hvis man ikke skal samle inn data om samme parametere som før, kan en stå i en situasjon der nye data ikke er sammenlignbart med tidligere data. Man må likevel vurdere om det er noe av den overvåkingen som er gjort tidligere, som ikke er relevant lenger. Som et eksempel nevnes det telling av hvor mange hi det er i ulike områder; Hvor lenge er det aktuelt å dra til Hopen og telle at det er 0 hi. Det er ikke så viktig å fortsette med det i lang tid. Men man skal også være varsom med å avslutte den typen tidsserier hvis isbjørn plutselig endrer adferd. Det er også viktig å undersøke om det er moderne metoder som kan tas i bruk for å samle inn data på en mer kostnadseffektiv måte. For eksempel ved å gjøre «biopsi», kan man få data fra isbjørn uten å fange dem. Man får da ikke blodprøver og kan ikke spore hvor isbjørnen går, får ikke kondisjonstestet dem osv., men kan finne ut hvem de er. Også innen forskning og kunnskapsinnhenting, må ny innhenting tilpasses stadig ny kunnskap og nye metoder som blir tilgjengelig.

5.3. Mulige forbedringer i organisering, herunder samordning og finansiering av kunnskapsinnhenting

Basert på utfordringene knyttet til organisering, samhandling og finansiering som ble diskutert i kapittel 3 og 4, har vi kommet fram til følgende anbefalinger:

Anbefalinger

- Sørge for jevnlig oppfølging av tiltak i handlingsplanen og passe på at nye satsinger/prioriteringer kommer med i tildelingsbrev/instruksjoner osv.
- Klargjøre ytterligere rollefordeling og ansvarsfordeling mellom de tre sentrale aktørene
- Kontaktpunkter/mer involvering av andre som jobber med tilgrensende oppgaver innad i de ulike institusjonene
- Behov for å gjøre opp status for dagens kunnskap – fremtidens utfordringer – hva kan vi gjøre noe med – og hva er kunnskapsbehovene - i prioritert rekkefølge
- Prioritere kunnskapsinnhenting og avstemme i forhold til ressurser
- Mer forutsigbarhet i tildeling av midler

Sørge for jevnlig oppfølging av tiltak i handlingsplanen (for eksempel ved at Nasjonalt isbjørnråd får en slik rolle/mandat) og passe på at nye satsinger/prioriteringer kommer med i tildelingsbrev/instruksjoner osv.

Med en mer konsis og isbjørn-spesifikk ny handlingsplan, vil det bli adskillig færre tiltak som skal følges opp. Det betyr mindre behov for koordinering, men det er like viktig med prioritering (som forøvrig i større grad bør framgå av handlingsplanen). Man kan også vurdere prosedyrer for løpende (årlig/5-årig) evaluering og prioritering.

Nasjonalt isbjørnråd kan ha en viktig funksjon for koordinering og prioritering, men må da brukes mer aktivt til prioritering mv., ikke bare informasjonsutveksling.

Klargjøre rollefordeling mellom de tre sentrale aktørene

Det er mange aktører involvert i oppfølgingen av norsk handlingsplan for isbjørn, som tross alt bare er én art blant mange rødlistede arter. Flere av dem vi har snakket med, har tatt til orde for at man må forsøke å «slanke» apparatet som skal følge opp planen. Man kunne tenke seg at Miljødirektoratet (nesten) kun befatter seg med det internasjonale arbeidet, mens Sysselmasteren får ansvar for alt som skjer nasjonalt – fordi det faktisk skjer på Svalbard, samtidig som Norsk Polarinstitutt fortsatt har ansvar for kunnskapsinnhenting. Det ville innebære en mindre rolle for Miljødirektoratet knyttet til isbjørn spesielt, men Miljødirektoratet vil naturligvis fortsatt ha ansvaret for den nasjonale miljøforvaltningen på Svalbard generelt.

Det er uansett vanskelig å se at ikke alle de tre aktørene (Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt og Sysselmasteren) skal ha en eller annen rolle i isbjørnforvaltningen, med Klima- og miljødepartementet som overordnet myndighet. De aller fleste av våre informanter har tatt til orde for at Miljødirektoratet bør ha en større – og gjerne tydeligere – rolle i oppfølging av handlingsplanen, og ta på seg pådriverrollen og rollen med å sjekke at tiltak blir gjennomført.

Internt i Miljødirektoratet har organiseringen av arbeidet med isbjørn skiftet en del opp gjennom handlingsplanens levetid. Nasjonalt og internasjonalt ansvar for isbjørn er nå samlet i samme seksjon, mens det inntil nylig var fordelt på to seksjoner. Det er ingenting som tyder på at det var problematisk at det nasjonale og internasjonale ansvaret lå i hver sin seksjon, og i Miljødirektoratet sier de at det er litt ulikt hvordan man deler arbeid som innebærer en nasjonal og en internasjonal dimensjon. Dette kan blant annet avhenge av hvor mye internasjonalt arbeid som inngår. Hvis det er en liten del, kan for eksempel fagavdelingen koble inn de som jobber med internasjonalt for bistand med partsmøter e.l., og det kan også være personavhengig hvordan nasjonale og internasjonale oppgaver deles. Det er fortsatt to personer som har ansvar for henholdsvis nasjonalt og internasjonalt isbjørnarbeid. Man kunne tenke seg at alt ble samlet på én person, for enklest mulig koordinering, behov for færre deltagere på nasjonale og internasjonale møter osv. Samtidig pekes det på at det kan være en styrke at flere har kunnskap, slik at medarbeiderne har noen å sparre med, og det bidrar til kontinuitet i organisasjonen og gjør den mindre sårbar når det er flere som er involvert i arbeidet.

Norsk Polarinstitutt står for den største kontinuiteten i arbeidet, med i stor grad samme eksperter over mange år, mens åremålsstillingene på Svalbard gir liten kontinuitet. Dette blir ikke endret på grunn av evalueringen av handlingsplanen for isbjørn, så det gjør det desto viktigere med godt bakgrunnsmateriale og konkret handlingsplan, samt forankring av oppfølgingen i andre styrende dokumenter, for å sikre Sysselmesterens oppfølging.

Det bør vurderes nøye om andre utenom dagens tre sentrale aktører skal tildeles oppgaver i handlingsplanen. Det ser ikke ut til at de har blitt trukket inn og/eller har engasjert seg i særlig grad i dagens handlingsplan, iallfall ikke i de senere år.

Kontaktpunkter/mer involvering av andre som jobber med tilgrensende oppgaver innad i de ulike institusjonene

Evalueringen har vist at det er en rekke tilgrensende temaer og oppgaver til isbjørn i alle de tre organisasjonene, og at kontakten og involveringen av de som jobber tilgrensende er noe begrenset. Dette gir seg uttrykk i at mange

som jobber med tilgrensende oppgaver (som vern og ferdselsrestriksjoner på Svalbard, miljøgifter mv.) i liten grad kjenner til handlingsplanen for isbjørn, og at de som jobber med isbjørn i mindre grad får inn perspektiver fra disse tilgrensende temaene i sitt arbeid. Det er rutiner for involvering av dem som kan være «berørt» i Miljødirektoratet, men i en travel hverdag er det lett å ikke være bevisst når man burde koblet inn noen flere. Det kan også være personavhengig og litt tilfeldig om man er klar over hvem som for eksempel jobber med tilgrensende felt og bør informeres/involveres.

Likevel viser for eksempel de som jobber med miljøgifter til at arbeidet med å overvåke og skaffe kunnskap om miljøgifter i isbjørn er viktig for deres arbeid under Stockholm-konvensjonen. Isbjørn-kunnskap understrekes som viktig i arbeidet med vernebestemmelser og ferdselsrestriksjoner på Svalbard, selv om handlingsplanen ikke var så sentral i det arbeidet.

Som flere har påpekt, er det helt nødvendig å vurdere hvor store ressurser som skal settes inn for å følge opp isbjørn og handlingsplan for isbjørn (som alle andre oppgaver i forvaltningen), og det gjør at man ikke bør involvere «for mange» og «for mye». Prosessen med å utforme en ny handlingsplan kan imidlertid være et godt sted å involvere noen flere, for å sikre at man får med nødvendig kunnskap, status og perspektiver fra relevante tilgrensende områder – og for å forankre ny handlingsplan for isbjørn, slik at de som bør ha kjennskap til den har det, og følger et visst eierskap til den.

Behov for å gjøre opp status for dagens kunnskap – fremtidens utfordringer – hva kan vi gjøre noe med – og hva er kunnskapsbehovene - i prioritert rekkefølge

Som beskrevet i kapittel 5.2 under punktet om starten på en ny handlingsplan, kan det være på tide å gjøre opp status for kunnskap, bestand, utfordringer og handlingsrom for nye tiltak. Dette innebærer også en status for kunnskap – og å peke ut hva som er kunnskapsbehovene fremover.

Det er pekt på at vi har ganske mye kunnskap om isbjørnbestanden, og at mye er rettet inn mot langsiktig overvåking, noe som er viktig i mange sammenhenger, og vil være det også fremover. Samtidig er det vesentlig å identifisere hvilke faktorer man kan gjøre noe med, og hvilken kunnskap som trengs i dag og fremover for å kunne drive en fremtidig kunnskapsbasert forvaltning.

I og med at de store klimaendringsspørsmålene ligger utenfor handlingsplanens handlingsrom, blir kunnskap knyttet til den «daglige» forvaltningen enda viktigere. Det gjelder kunnskap om forstyrrelser, interaksjoner og konfliktsituasjoner mellom isbjørn og menneske osv. Det er samtidig påpekt fra forskerhold at dette er kompliserte og ikke minst tid- og kostnadskrevende studier å gjennomføre, fordi «forstyrrelser» ikke er like, isbjørner ikke er like, leveområder ikke er like osv. Dessuten er det ikke aktuelt å påføre forstyrrelser for å studere effektene. Menneske-konflikt-verktøy, som PBHIMS (SMART) var tenkt som et verktøy for å finne ut mer om slike hendelser, men har vist seg vanskeligere enn antatt å få til å fungere. Dette er imidlertid kunnskap som etterspørres, også utenfor miljøforvaltningen. Man bør derfor i anbefalt «statusgjennomgang» også sette seg ned og diskutere hva som er behovene til forvaltningen på dette området, og hva som er mulig å få undersøkt og til hvilken pris – så kan man prioritere innsats også knyttet til kunnskapsinnhenting.

Prioritere kunnskapsinnhenting og avstemme i forhold til ressurser, med jevnlig oppdatering av prioriteringer

I forlengelsen av å sette opp status og fremtidige kunnskapsbehov er det også vesentlig å prioritere innsatsen, slik at det viktigste tas først, men også avstemme i forhold til (forventede) ressurser. På samme måte er det viktig å få mest mulig avklaring om hva som er «forventede» ressurser til isbjørnkunnskap de neste årene. I dagens handlingsplan ble det satt opp en rekke tiltak knyttet til kunnskapsinnhenting uten at det ble vurdert hvor mye midler som trengs for gjennomføring, eller hva som var realistisk å forvente, og det var heller ingen prioritering.

Offentlige budsjetter vedtas for ett år av gangen, og dermed er det alltid en utfordring å anslå hva som kan ventes neste år, for ikke å snakke om 10 år fram i tid. Derfor er prioritering viktig, men også jevnlig oppdatering av prioriteringer og midler.

Mer forutsigbarhet i tildeling og bruk av ressurser

Syssemesteren og Miljødirektoratets ressursinnsats til isbjørnforvaltning generelt og oppfølging av norsk handlingsplan spesielt, er knyttet til personellinnsats, og har vært begrenset til i størrelsesorden 0,2 årsverk hos Syssemesteren og 0,3-0,5 hos Miljødirektoratet. Det har vært litt varierende over år, og litt avhengig av hva man definerer innenfor arbeid med norsk handlingsplan versus internasjonal handlingsplan og annet tilgrensende arbeid.

Det er Norsk Polarinstitutt som bruker mest ressurser til isbjørn, og i all hovedsak knyttet til kunnskapsinnhenting, men også noe formidling og kunnskapsspredning. Mye av midlene er knyttet til overvåking av bestanden. Norsk Polarinstitutt har ansvar for basisovervåkingen av isbjørn, og midler til det er del av basisbevilgningen til Norsk Polarinstitutt. Som det fremgår av figur 4.1 har de interne midlene til isbjørnovervåking variert ganske betydelig i perioden 2014-2023, og det har vært en markert nedgang de senere år, fra en topp for en del år tilbake. Midler fra Miljødirektoratet til overvåking har vært stabil på ca. 0,5 millioner kroner (i løpende kroner, det vil si en nedgang hvis vi tar hensyn til prisvekst i perioden). I og med at Norsk Polarinstitutt selv har ansvaret for basisovervåking, er det satt føringer i belastningsfullmakten om at midlene fra Miljødirektoratet skal brukes til spesifikke «tilleggsoppgaver» som er viktig for forvaltningen.

I tillegg er det gitt midler knyttet til Norge-Russland-samarbeidet, som har hatt litt ulike benevnelser, de senere år henholdsvis «HAV3» og «BIO4». Disse midlene brukes også til overvåking av bestanden, men spesifisert i belastningsfullmakt at disse midlene skal gå til bestandsovervåking relevant til Norge-Russland-bestanden, men nå uten samarbeid med Russland.

Det er behov for å rydde opp i hva de ulike bevilgningene skal brukes til, og hvem som «bestemmer» hva og hvor mye som skal overvåkes. Norsk Polarinstitutt har ansvar for basisovervåkingen av isbjørn på Svalbard, men er ikke nødvendigvis enige med Miljødirektoratet om hvor mye og hvilken overvåking det innebærer. Miljøforvaltningen har ønskemål, gitt sitt ansvar som nasjonal forvaltningsmyndighet for isbjørn. og forskerne har behov for forutsigbarhet for å kunne planlegge forskning og overvåking på best mulig måte. Det er tid- og ressurskrevende å drive overvåking og forskning på isbjørn på Svalbard.

Ansvarsområdene og den overordnede rollefordelingen mellom Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitutt ligger fast. Det synes imidlertid å være behov for en grundig gjennomgang av hvordan man skal bli enige om forsknings- og overvåkingsbehov fremover, og hvem som skal betale hva.

5.4. Mulige forbedringer knyttet til internasjonalt arbeid for å sikre merverdi for norsk forvaltning

Basert på utfordringene knyttet til internasjonalt arbeid, har vi kommet fram til følgende anbefalinger:

Anbefalinger

- **Fortsette internasjonalt samarbeid innen forskning og forvaltning, men mer selektiv med hensyn til hvilke oppgaver der Norge påtar seg spesielt ansvar/arbeidsbyrde**

Internasjonalt samarbeid er fortsatt viktig både for forskning og forvaltning. Det er en tendens til at forskningssamarbeidet er viktigere og gir mer tilbake til Norge enn arbeidet på forvaltningsnivå. Dette skyldes ulike forhold; selvfølgelig at Russland for øyeblikket er ute av samarbeidet, men også at det er ulike problemstillinger i andre land enn i Norge mht. jakt, urfolk, “lokal kunnskap” versus “western science” (vitenskap), isbjørn som symbol for klimaendringer/ klimaskepsis, osv.

Norge bør fortsatt engasjere seg i det internasjonale arbeidet da isbjørnbestanden er delt mellom fem land; men kanskje fokusere (enda mer) på oppgaver som er viktige for Norge, spesielt når det gjelder å lede prosesser. Prosesser som er viktige for Norge er knyttet til klima, kunnskapsbasert forvaltning, avbøtende tiltak knyttet til ferdse, bestandstillinger osv.

Gjeldende internasjonal handlingsplan for isbjørn (CAP) gjelder til 2025. De fleste av informantene, som har kjennskap til det internasjonale arbeidet, mener at man må vurdere svært nøye om det viktige fremover er ny, revidert internasjonal handlingsplan for isbjørn. Utarbeidelse av en internasjonal handlingsplan er en stor og tung prosess, og dagens internasjonale handlingsplan har hatt begrenset betydning. Hvis man skal ha en ny internasjonal handlingsplan må den, som den norske, bli mye mer konsis og med fokus på gjennomføring av realistiske tiltak.

Referanser

Finansdepartementet 2005. Veileder til gjennomføring av evalueringer.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_til_gjennomforing_av_evalueringer.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet. Tildelingsbrev, vedlegg og rapportering for perioden 2014-2023
[Tildelingsbrev, årsrapporter og instrukser – Justis- og beredskapsdepartementet - regjeringen.no](#)

Klima- og miljødepartementet. Tildelingsbrev, instrukser og rapportering for perioden 2014-2023

[Tildelingsbrev, årsrapporter og instrukser – Klima- og miljødepartementet - regjeringen.no](#)

Kyrkjeeide, M.O., B. Pedersen, K. Magnussen mfl. 2018. Tiltak for å ta vare på truet natur. NINA-rapport 1554. Norsk institutt for naturforskning

Kyrkjeeide, M.O., B. Pedersen, M. Evju, K. Magnussen mfl. 2021. Bending the curve: Operationalizing Red Lists to customize conservation actions to reduce extinction risk. Biological Conservation 261: 109227.

Kyrkjeeide, M.O., M. Evju, B. Pedersen, K. Magnussen mfl. 2022. Oppfølging av «Trua natur». Oppdaterte kunnskapsgrunnlag og forslag til videreutvikling av metodikk. NINA-rapport 2136. Norsk institutt for naturforskning.

Kyrkjeeide, M.O., M. Evju, K. Magnussen mfl. 2023. Fra Rød til grønn: Kunnskapsgrunnlag for prioriterte arter, arter med handlingsplan og utvalgte naturtyper. NINA-rapport 2280.

Miljødirektoratet (2023): Belastningsfullmakter knyttet til isbjørn til Norsk Polarinstitut for perioden 2014-2023.

Miljødirektoratet 2013: Norsk handlingsplan for isbjørn.

<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m16/m16.pdf>

Norsk rødliste for arter 2021. Isbjørn. <https://artsdatabanken.no/lister/rodlisterforarter/2021/15406>

Senter for statlig økonomistyring (2010). Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten. DFØ
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>

Vedlegg A: Eksempel på intervjuguide⁸

Menon Economics evaluerer norsk handlingsplan for isbjørn, på vegne av Miljødirektoratet.

Hensikten med dette intervjuet er å få bedre forståelse av norsk handlingsplan for isbjørn, samt det internasjonale arbeidet med forvaltning av isbjørn:

- Målsettinger, tiltak og tiltaksgjennomføring, effekter og måloppnåelse
- Organisering og finansiering
- Formidling og bruk av resultater
- Mulige forbedringer og fremtidige behov

Om intervjuobjektet/ene

Fartstid i nåværende organisasjon og spesielt om relevant arbeid med isbjørn, hvor i systemet og type arbeidsoppgaver

Norsk HP for isbjørn

1. Kjennskap til av norsk HP for isbjørn og dagens praksis (organisering, finansiering, arbeidsdeling mv.)

- Kjenner du til norsk handlingsplan (HP) for isbjørn?
- Hva er bakgrunnen for organiseringen (KLD; Miljødir/NP/SMS; «nasjonalt isbjørnråd»)?
- Hvordan er arbeidet i praksis organisert og hvordan fungerer samarbeidet?
- Har det vært endringer over tid (fra etablering til i dag)?
- Hvordan vil dere si at arbeidet med oppfølging av handlingsplanen har fungert? Hva har eventuelt fungert ekstra bra, hva har eventuelt fungert mindre bra?

2. Generelt målsetting, tiltak og tiltakseffekter:

- I hvilken grad vil du si at de nasjonale målene for arten er oppnådd?
- Er det klart hva som ligger i målsettingen om «*levedyktig bestand på lang sikt*» og at «*på Svalbard skal isbjørnbestanden få utvikle seg tilnærmet upåvirket av lokal aktivitet*»? Hvordan forstår du denne målsettingen?
 - Tenker de på rødlistekriteriene? Og hva som ligger til grunn for at den er listet som «sårbar», bl.a. med hensyn til bestand?
 - Hvordan passer forslag til nye, strengere krav bl.a. til ferdsel på Svalbard inn med hensyn til målsettingen i HP. Har det noen sammenheng med HP isbjørn, eller skjer det «uavhengig» av hverandre?
- Overordnet: vil du si at de planlagte tiltakene i hovedsak er gjennomført? (jf. vedlagt handlingsplan og liste med oversikt over tiltak i handlingsplanen). Hvem har gjennomført tiltak (og hvem har eventuelt ikke gjennomført)?
- Hvilke deler er ikke fulgt opp og hvorfor? Er det noen innsatsområder/tiltak der det i stor grad er gjennomført/ikke gjennomført?
- Har tiltakene hatt den ønskede effekten? Dvs. bidratt til målet om opprettholdelse av levedyktig isbjørnbestand? Er det noen tiltak som er spesielt viktige for måloppnåelse, og er noen mindre viktige (og kan nedprioriteres)?
- Hva mener du er de viktigste utfordringene med dagens HP?
- Hva kan være løsningene på eventuelle utfordringer?
- Hvilke eventuelle utfordringer står en overfor for å nå målene for HP, og hva kan være løsningene på eventuelle utfordringer?

⁸ Det ble gjort tilpasninger i intervjuguiden til ulike aktører, fordi ikke alle spørsmål er relevante for alle. Dette eksempelet på intervjuguide inneholder kjernespørsmålene som var utgangspunkt for alle intervjuguidene.

3. Kunnskapsinnhenting og formidling:

- Hvordan er prioritering av innsats/gjennomføring av tiltak gjennomført? (hvem prioriterer, hvilken prosess, hvordan fastsettes midler til oppfølging av HP totalt, og til enkelttiltak; i hhv KLD, Miljødir, NP, SMS, samt UD og eventuelt hos andre etater)?
- Hvilken kunnskapsinnhenting er gjennomført? Av hvem? Hvordan har man kommet fram til at disse oppgavene skal prioriteres, og er det i tråd med prioriteringer i handlingsplanen?
- Hvordan har organisering og finansiering påvirket prioritering av kunnskapsinnhenting?
- Kan dere si noe om i hvilken grad kunnskapsinnhenting har blitt brukt av offentlig forvaltning, næringer og andre interessenter, og har kunnskapen bidratt til å nå målene i handlingsplanen? Hvordan brukes kunnskap hos Miljødirektoratet og KLD? og hva med andre departementer og direktorater? Hva med næringer og andre interessenter? Hvem BURDE/KUNNE brukt kunnskapen? Har dere registrert at kunnskapen IKKE brukes (men burde/kunne vært brukt)?
- I hvilken grad er resultatene formidlet. Hvordan formidles resultater? Hvem formidler? På hvilken måte? Og har resultatene legitimitet i alle miljøer?

4. Organisering/samhandling

- Har aktørene i sine beslutninger og prioriteringer fulgt retningen og helheten som handlingsplanen legger opp til? I hvilken grad er dette fulgt opp fra KLD i årlige styringssignaler?
- Har det vært endringer i pådriverrolle/samhandling/koordinering og formidling over tid (mellom KLD/Miljødir/SMS/Polarinstituttet – og/eller med andre myndigheter)?
- Har noen (hatt) rollen som «pådriver» for å få gjennomført handlingsplanen? Hvem burde evt. hatt en slik rolle og hvordan burde rollen utøves?
- Hvordan fungerer ansvarsfordeling og koordinering mellom Miljødir/NP/SMS?
- Og hvordan er arbeidet i hhv Miljødir/NP/SMS/KLD organisert? Hvilke avdelinger/seksjoner mv. er involvert, og på hvilke måte?
- Hvordan har ansvarsdelingen og koordineringen mellom de tre sentrale statlige etatene fungert?
- I hvilken grad har aktører utenom Miljødirektoratet, Polarinstituttet og Sysselmeisteren kjennskap til og har brukt handlingsplanen i tidsrommet 2013-2022?

5. Det internasjonale arbeidet og internasjonal HP for isbjørn

- Hvordan fungerer koordinering mellom norsk og internasjonalt arbeid med isbjørn?
- Har det internasjonale arbeidet på arten (gjennom CAP eller PBSG) gitt vekselvirkninger og merverdi for isbjørnforvaltningen i Norge?
- Gir det norske arbeidet viktige bidrag til det internasjonale arbeidet? På hvilken måte skjer samspill og vekselvirkninger?
- Ser dere et uforløst potensial for samordning/koordinering mellom nasjonalt og internasjonalt arbeid med isbjørn? Evt. hvilket, og hvordan kan det utløses?
- Hva mener du er de viktigste utfordringene med dagens internasjonale arbeid? Hva kan være løsningene på eventuelle utfordringer?
- Hvilke overordnede aktiviteter/prosjekttyper gjennomføres som del av det internasjonale arbeidet?
 - Hvordan bidrar Norge i dette arbeidet (nå og over tid; har det endret seg; evt. hvordan?)
 - Hvem gjennomfører disse aktivitetene?
 - Hvordan tenker du at de ulike aktivitetene bidrar til målet/-ene?
- Hvordan formidles resultatene fra det internasjonale arbeidet?
- Hvem bruker resultatene fra det internasjonale arbeidet med isbjørn, og er det flere som burde/kunne brukt dem?

6. Innspill til mulige forbedringer

- Har dere forslag til eventuelle forbedringer for å nå målene i handlingsplanen, spesielt:
 - Hvilke innsatser er viktigst, og bør prioriteres?
 - Hvilke tiltak bør inngå i en ny handlingsplan for isbjørn
 - Klimaendringer er den største kjente trusselen for isbjørn. Identifiserer handlingsplanen de viktigste avbøtende tiltakene relatert til klima?
 - Kan man i handlingsplanen gjøre noen grep for å konkretisere begrepet "adaptiv forvaltning" for isbjørn?
- Har dere innspill til eventuelle forbedringer i organisering for gjennomføring av tiltak i handlingsplanen, herunder samordning og finansiering
- Har dere innspill til hvordan aktørene i Norge bør tilnærme seg internasjonalt samarbeid for å sikre merverdi for nasjonal forvaltning

7. Til slutt

- Andre kommentarer/innspill?
- Forslag til personer/spørsmål/problemstillinger vi bør følge opp?
- Innspill til aktører som kunne/burde bruke resultater (f.eks. andre direktorater/departementer, næringsinteresser, miljøvernorganisasjoner, forskere, andre?)

Vedlegg B. Intervjuobjekter

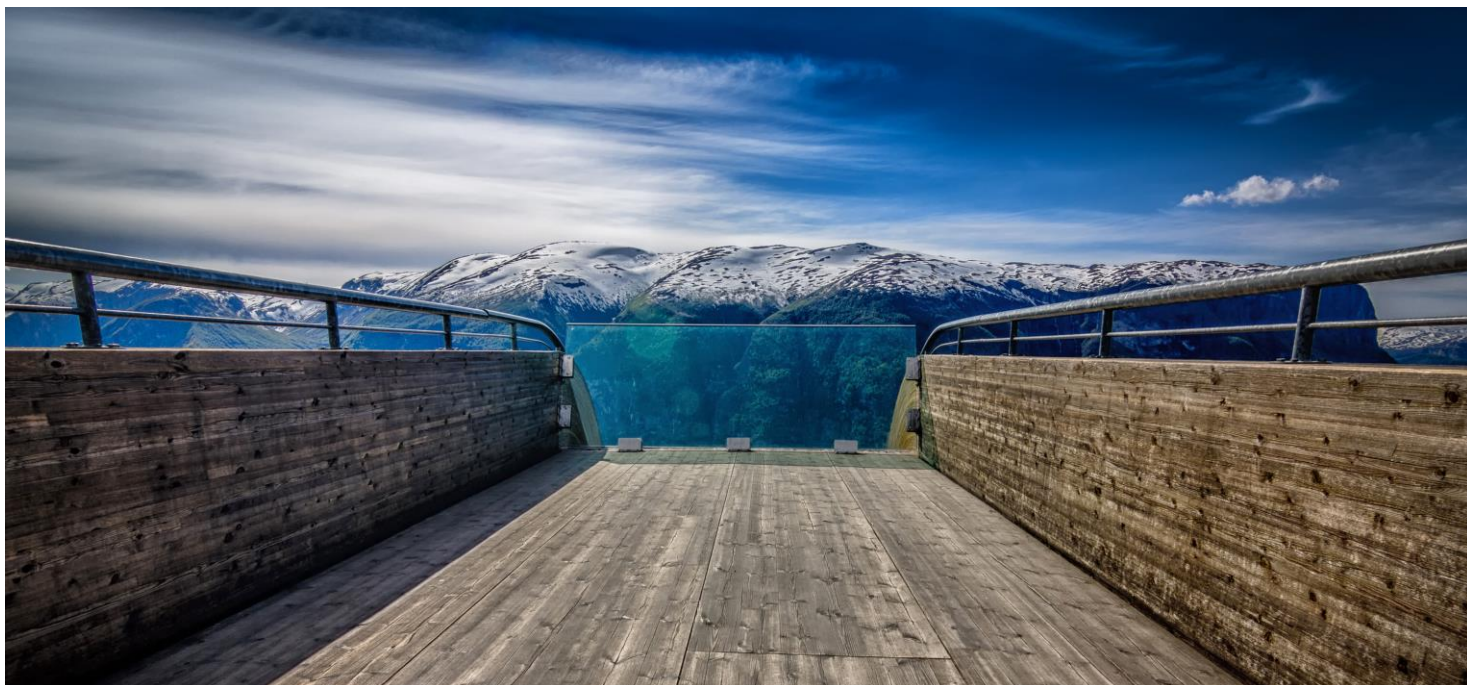
Tabell B.1. Oversikt over institusjoner/aktører som er intervjuet og antall intervjuobjekter i hver institusjon/hos hver aktør

Rolle/aktør	Antall intervjuobjekter
Klima- og miljødepartementet	1
Miljødirektoratet	10
Norsk Polarinstitutt	3
Syssemesteren	3*
Universitetet i Oslo (Nasjonalt isbjørnråd)	1
Reiselivsaktører på Svalbard	2
Universitetet på Svalbard	1
Kystverket	(1)**
Miljøorganisasjoner	(2)***

*En av disse hadde nylig fratrådt sin stilling hos Syssemesteren da intervjuet ble gjennomført.

**Kystverket har svart skriftlig på spørsmål om de har gjennomført aktuelle tiltak der Kystverket stod som ansvarlig for gjennomføring.

*** Miljøorganisasjonene som ble kontaktet, ønsket ikke å stille til intervju, fordi de ikke jobbet med handlingsplanen.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.