



Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
07 NOV 2005 05/1594-81
Ark. 650.0
Avd. KO / Kj / DV

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
**05/4931 ORG-ØK-JTS**  
Arkivkode:  
**008**

Dato:  
**26.10.2005**

## Høringsuttalelse - Lokaldemokratikommisjonens første utredning - NOU 2005:6

Direktoratet for naturforvaltning (DN) viser til brev fra Kommunal og regionaldepartementet av 02.05.05, og avgir med dette høringsuttalelse til NOU 2005:6.

DNs ansvarsområde er forvaltning av norsk natur, og vi vil i hovedsak konsentrere våre kommentarer til tema som berører forvaltningen av miljø- og naturressurser, samt arealplanlegging.

### Generelt kommentarer og kommentarer til kapittel 4

Kommisjonen legger stor vekt på at oppgaver skal delegeres til kommunene, og på at kommunene skal gis handlingsrom til å utøve lokalpolitisk skjønn. Generelt støtter DN dette synet, og viser til den utviklingen som ha funnet sted med hensyn til styrking av lokaldemokratiet på miljøvernområdet. Det målrettede offentlige satsingen på et helhetlig kommunalt miljøvern startet opp som en forsøksordning i 1987. Satsingen var et samarbeid mellom staten ved Miljøverndepartementet og Kommunenes Sentralforbund, og med deltakelse fra 91 kommuner. Forsøksordningen ble gjort om til en reform, MIK-reformen, som fra 1992 omfattet alle kommuner. Reformen innebar at øremerkede tilskuddsmidler ble stilt til rådighet for å lønne en egen miljøvernleder i kommunene. Fra 1997 ble de øremerkede midlene lagt inn i rammetilskuddet fra staten. Kommunalt miljøvern ble en integrert del av kommunenes virksomhet. Målsettingen med MIK-reformen var å etablere og utvikle miljøvern som et politikkområde i kommunen, og å utvikle et tverrsektorielt miljøansvar på kommunalt nivå.

Delegering av oppgaver er også i tråd med prinsippene for bærekraftig utvikling og Lokal Agenda 21. Lokal agenda 21 og sentral politikk er komplementære områder – det er ikke mulig å få gjennomført sentral politikk uten lokalt engasjement og det er ikke mulig å få gjennomført bærekraftig lokal forvaltning uten at de sentrale rammevilkårene legger til rette for dette.

Kommunene er tillagt myndighet for mange areal- og naturforvaltningsoppgaver gjennom ulike sektorlover. Det meste av myndigheten innenfor Lov om laks og innlandsfisk, Viltloven, Motorferdselloven, Loven om friluftsliv og Plan og bygningsloven er delegert til kommunene. I tillegg gjennomføres det nå forsøk med kommunal forvaltning av verneområder etter Naturvernloven. Kommunene har altså et bredt spekter av oppgaver på miljøområdet, der noen er sterkere regelstyrte, mens på andre områder er kommunene gitt et stort handlingsrom - og kommunene har myndighet til å forvalte naturverdier av lokal, regional og nasjonal verdi.

En god kommunal forvaltning forutsetter at kommunene prioriterer miljøoppgavene og at kommunene innehar god miljøkompetanse. Dessverre erfarer vi at miljøkompetansen i kommunene blir stadig redusert. Spesielt i små kommuner er det fullstendig mangel på administrativt ansatte med miljøfaglig bakgrunn. Miljøkompetansen i kommunene har hatt en jevn nedadgående trend siden de øremerkede midlene til de såkalte MIK-stillingene ble

**Besøksadresse:**  
Tungasletta 2  
**Postadresse:**  
N-7485 Trondheim

**Telefon:**  
73 58 05 00  
**Telefaks:**  
73 58 05 01

**Videokonf:**  
73 90 51 40

**Internett:**  
www.dirnat.no  
**E-post:**  
Postmottak@dirnat.no

**Saksbehandler:**  
Jens Thomas Sagør  
**Telefon:**  
73 58 05 00

innlemmet i rammeoverføringene til kommunene. Kun 10 % av kommunene har i dag rene miljøstillinger, mot 28 % i 2000. I de kommunene der det er stillinger med delt arbeidsområde mellom miljø og andre oppgaver, viser statistikken at miljø ofte utgjør en relativt liten del av arbeidet (Kilde: ProSus, Uio, MONITOR 21). DN er meget bekymret over denne utviklingen, og dette reduserer mulighetene for at ytterligere oppgaver skal delegeres til kommunene. Dette kommer vi tilbake til. DN erfarer også at i mange kommuner prioriteres ikke miljømål og miljøoppgaver i stor nok grad. En delegering av ansvar og myndighet til kommunalt nivå, har som uttrykt forutsetning, at prinsippet om bærekraftig bruk og forvaltning i nasjonal og internasjonal sammenheng skal gjelde. DNs erfaring er imidlertid at når miljøinteresser blir stilt opp mot andre viktige samfunnsinteresser, blir miljøinteressene ofte for svakt ivaretatt.

Kommisjonens konkrete forslag:

*Kommisjonene mener det kan vurderes om enkelte sterkt regelstyrte oppgaver som ikke krever lokalpolitisk skjønn overføres til staten.*

Kommisjonene gir ingen eksempler på hvilke oppgaver dette kan være. Innefor miljøområdet er det gitt rom for lokalpolitisk skjønn innen alle sektorlovene der kommunen har myndighet. Delegerte myndighet på miljøområdet bidrar til å gi kommunene legitimitet i befolkningen, dette gjelder både tett befolkede kommuner og mer typiske distriktskommuner. DN erfarer ikke at det finnes sterkt regelstyrte oppgaver på miljøområdet, og som kan overføres fra kommunene til staten.

*Kommisjonen foreslår at planverket differensieres slik at det tilpasses lokale forhold på en bedre måte.*

Kommisjonene presiserer i liten grad hva en slik differensiering skulle innebære, og DN stiller spørsmålstegn ved at kommisjonen ikke ser sitt forslag i sammenheng med Planlovutvalgets arbeide. DN anbefaler at kommisjonene følger opp dette i lys av Planlovutvalgets utredninger. Kommisjonen hevder (s. 44) at planverket kan være til hinder for samfunnsutvikling, spesielt i små kommuner. DN stiller spørsmålstegn ved grunlaget for denne påstanden. Kommunene er delegert myndigheten etter Plan og bygningsloven (innsigelsesmuligheten ligger til fylkesmennene og fylkeskommunene), og plansystemet legger i dag opp til differensiering. Statistikk fra den kommunale planbehandlingen viser at 94 % av saken løses lokalt (Kilde: St.prp. 1 2005-2006), noe som underbygger at plansystemet legger til rette for differensiering og for lokalt handlingsrom. Næringsutvikling og nyetablering vil etter DNs vurdering oppleve de største hindringer i kommuner som mangler eller har et utdatert planverk. Gjennom bruk av plansystemet har kommunene en god mulighet til både å samordne og ivareta sektorinteresser og særlovshensyn. Gjennom å utnytte planverkets handlingsrom vil kommunene kunne legge til rette for en forenklet saksbehandlingsprosedyrene for nyetableringer.

## **Kommentarer til kapittel 5**

*Kommisjonen peker på at styringen i dag i for stor grad styres av hierarkisk styringsstruktur, og at det er behovet for å utvikle dialogen mellom staten og kommunene. Kommisjonen mener videre at øremerkede midler bør innlemmes i rammeoverføringene til kommunene.*

Det er ikke vanskelig å slutte seg til et generelt ønske om bedre dialog mellom stat og kommune. Ut fra DNs erfaring preges imidlertid forholdet mellom stat og kommune på miljøområdet av "dialogformen". Dette kommer særlig til uttrykk gjennom dialogen mellom fylkesmennene og kommunene, selv om fylkesmennene kan ha begrensede ressurser til å utøve kommunedialogen. Når det gjelder kommunenes utviklingsmuligheter, er det nå stort fokus for eksempel på reiselivsnæring knyttet til verneområder. Det er også et utstrakt samarbeid mellom miljø- og landbrukssektoren bl.a. gjennom de regionale miljøprogrammene og Landbruk Pluss, i regi av landbruksforvaltningen. Videre vil DN henvisne til at kommunene i Norge har, sammenlignet med for eksempel Sverige, hatt lite fokus på utvikling av Lokal Agenda 21 – men at kommunene har hatt et stort handlingsrom for utvikling på dette feltet.

Mange av oppgavene på miljøområdet er altså preget av dialog mellom stat og kommune. Behovet for nasjonal styring av de kommunale oppgavene vil allikevel variere mye innenfor den enkelte sektor. Det bør sondres klart mellom oppgaver eller oppgaveutførelse som kun har lokal betydning for befolkningen i den enkelte kommune, og oppgaver som gjelder ansvar/forvaltning av nasjonale interesser, f. eks oppgaver knyttet til nasjonale miljømål. Kommunene må etter vår oppfatning akseptere andre og snevrere rammer for sin forvaltning og skjønnsutøvelse når oppgavene som løses gjelder irreversible naturinngrep eller tiltak som berører nasjonale naturverdier. Dette for å sikre god oppfølging av de nasjonale miljømålene og Norges internasjonale forpliktelser.

Ut fra et ideelt ståsted skal det være samsvar mellom de oppgaver som kommunene får ansvar for og de ressurser de har til rådighet for å utføre oppgavene. Kommuneøkonomien er et omfattende område, som vi ikke skal kommentere på et generelt grunnlag, men konstaterer at Regjeringen har besluttet at kommuneøkonomien skal styrkes. Når det gjelder miljøoppgaver er det i realiteten ingen øremerkede midler til miljøoppgaver, da alle tidligere øremerkede midler er innlemmet i rammeoverføringene. Vår erfaring er at kommunene totalt sett ikke har prioritert miljøoppgavene i samsvar med de overføringene som historisk har funnet sted, selv om det her er store variasjoner mellom kommunene. Det kommer særlig til uttrykk gjennom tapet av miljøkompetansen i kommunene som fant sted etter at de øremerkede midlene til MIK-stillingene ble innlemmet i rammeoverføringene. Et annet eksempel er midler til kartlegging av biomangfold som var øremerket fram til 2003. Etter at disse midlene ble innlemmet i inntektssystemet, er framdriften på kartleggingsarbeidet ikke som forutsatt.

#### **Kommentarer til kapittel 6**

*Kommisjonen mener at det administrative ansvaret for fylkesmannsembetet bør flyttes fra MOD til KRD fordi størstedelen av virksomheten i embetene er rettet mot kommunenivået.*

På miljøområdet er fylkesmannens viktigste oppgave knyttet til å formidle, klargjøre og gjennomføre nasjonal politikk. Oppgavene er knyttet til myndighetsutøving, saksforberedning for direktorater og departement, planarbeid, rapportering og samordning av miljødata og tilskuddsforvaltning. Fylkesmannen har dessuten en viktig rolle i samarbeidet med andre sektorer, som f. eks samferdsel, fiskeri, havbruk og energi som er viktig for å nå de nasjonale målene innefor miljøvernarbeidet. Fylkesmannen har derfor langt flere oppgaver på miljøvernområdet enn de som er direkte rettet mot kommunenivået. Det samme er tilfelle for flere andre politikkområder. Fylkesmannens berettigelse er først og fremst knyttet til fylkesmannen som sektororgan. At fylkesmannen er gitt en samordningsrolle overfor kommunesektoren er fornuftig gitt de mange politikkområdene han har ansvaret for. DN mener derfor at ut fra fylkesmennenes sin rolle og sektoroppgavene på miljøområdet, at Moderniseringsdepartementet fremdeles bør ha det administrative ansvaret for fylkesmennene.

*Kommisjonene mener at fylkesmannens oppgaver bør avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll, og nødvendig dialog for å sikre god gjennomføring av de store velferdsoppgavene. Kommisjonen mener også at fylkesmannens rolle som dialoginstans kombinert med tilsynsrollen kan skape en uheldig rolleblending. Kommisjonene mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutvikler å gjøre.*

DN kan ikke stille seg bak kommisjonens argumenter for å skille tilsyns- og rådgiverrollen. Kommisjonens påpekning om eventuelle problemer knyttet til nære relasjoner mellom ansatte i fylkesmannsembetene og kommunene, ser vi på som en konstruert problemstilling.

DN vil ikke anbefales å skille mellom rollen som tilsynsutøver og kontrollør og rollen som rådgiver ovenfor kommunene. Ut fra oppgaveløsning på miljøområdet kan DN ikke se at det vil være verken effektivt eller hensiktsmessig. Fylkesmannen har en svært viktig rolle i å formidle og følge opp sentrale politiske føringer på miljø- og planområdet. Uten at fylkesmannen oppfyller denne rollen som miljøfaglig rådgiver for kommunene, vil det ikke være mulig å sikre en koordinert oppfølging av:

- Nasjonale miljømål (oppdateres annethvert år i St.meld. om regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand).
- Norges internasjonale miljøforpliktelser (klimakonvensjon, landskapskonvensjonen, biodiversitetskonvensjonen m.m.).
- Retningslinjer og føringer for arealforvaltning (herunder strandsone, motorferdsel, og ulike rikspolitiske retningslinjer).

DN gjennomførte våren 2004 en gjennomgang av fylkesmennes rolle som miljøfaglig rådgiver. Det ble hentet inn informasjon fra miljøvernavdelingene ved 15 fylkesmannsembeter. Viktige konklusjoner fra gjennomgangen er:

- Etterspørselen fra kommunene etter miljøfaglig rådgivning øker, fordi kapasiteten og kompetansen på miljøområdet har sunket i de fleste kommuners administrasjon.
- Mange kommuner har ikke lenger egen miljøvernrådgiver, og har liten mulighet til dermed selv å besitte den nødvendige kompetanse.
- Viktige saksområder som dekkes er: kommunal naturkartlegging og bruk av miljødata, arealplansaker, forurensing, avløp og avfall, miljøgifter, støy, tettstedsutvikling og grønstruktur, vannressursforvaltning, verneområder, strandsone og tilgjengelighet, forvaltning av fisk, vilt og annet biologisk mangfold, og barn/unge.

DN mener at de erfaringer som det er redegjort for ovenfor, taler imot kommisjonens forslag om å frata fylkesmannen rådgiverrollen innen miljø og planarbeid, fordi kommunene selv altså stadig oftere etterspør miljøfaglig rådgivning fra fylkesmannen og fordi kompetansen og kapasiteten i kommunenes administrasjon generelt sett er på være på vei nedover.

DN anser at fylkesmannens rådgivende rolle på miljø- og planområdet med fordel kan gjøres mer effektiv gjennom økt fokus på miljøvernavdelingen som kompetansesenter for kommunene, for eksempel:

- Skolering i miljø- og plantema på felles samlinger for kommunene i fylket.
- Etablering av nettsider og nettverk for spredning av gode råd og gode eksempler på kommunal håndtering av miljø- og plansaker.
- Tilrettelegging for interkommunalt samarbeide som kan sikre at flere kommuner til sammen besitter nødvendig miljø- og plankompetanse.

DN har også erfaring med at den tredje sektor og private aktører kan ha en rolle i forhold til rådgivning ovenfor kommunene, og ønsker å videreutvikle dette framover. Private aktører kan imidlertid ikke overta rollen som politikkformidler, og som "sikkerhetsnett" ift. ivaretagelse av nasjonale miljøverdier.

*Kommisjonen foreslår som et generelt prinsipp at prøvingstema ved klage til fylkesmannen bør være om avgjørelser er innholdsmessig lovlig er blitt truffet på lovlig måte.*

Ved delegering av forvaltningsmyndighet til kommuner eller andre instanser er det behov for en nasjonal styring som sikrer en enhetlig og langsiktig forvaltning på tvers av kommunegrensene. Dette gjelder særlig der kommunene har stort rom for skjønnsutøvelse. Det er viktig at man beholder et juridisk sikkerhetsnett slik at statlige miljøvernmyndigheter kan kontrollere at lov og forskrift praktiseres i overensstemmelse med intensjonene, og at nasjonale miljømål blir ivaretatt. DN's erfaring viser at det kan være store variasjoner i kommunenes utøvelse av forvaltningsmyndighet. Statlige myndigheter bør fortsatt være klageinstans med full prøvingsrett. Skjønnsrommet innen flere av kommunens miljøoppgaver (viltforvaltning, fiskeforvaltning, Naturvernloven og plansaker), er ofte såvidt stort at tilsyn og muligheter for overprøving ikke kan begrenses til kun lovlighetskontroll. Det er vår vurdering at et ønske om større grad av dialog, og mindre bruk av juridiske eller administrative virkemidler, ikke må medføre at disse kontrollsystemene nedbygges. Det må snarere være en målsetting at dialogen og forståelsen for nasjonale målsettinger utvikles på en slik måte at det ikke blir like stort behov for å benytte de virkemidler som finnes.

**Kommentarer til kapittel 9**

*Kommisjonen mener det er viktig å stimulere til økt politisk forståelse for EØS-relaterte problemstillinger både lokalt og regionalt. Lokaldemokratikommisjonen mener dette tilsier at det bør satses sterkt på kompetansehevende tiltak. Det er i den forbindelse behov for økt fokus på tiltak som kan bidra til bedre kommunikasjon og samarbeid mellom statlig og lokalt/regionalt nivå. Dette bør skje ved at lokalforvaltningen mer aktivt trekkes inn i sentralforvaltningens EU-rettede arbeid.*

Kapitlet tar i hovedsak for seg tema knyttet til menneskerettighetsregimet, Europarådet og EØS-medlemskapet. I omtalen av EØS-avtalens betydning for kommunesektoren legges det særlig vekt på forpliktende regelverk og direktiver herunder konkurranseregler. Miljø som tema/ sektor berøres ikke spesielt selv om Vanndirektivet nevnes i forbindelse med kommunenes tjenesteyting. Omtalen av politisk internasjonalisering og lokalpolitisk handlingsrom synes å være noe ufullstendig i forhold til miljø, både med tanke på EØS-avtalens betydning men også i forhold til andre internasjonale avtaler som gir lokalpolitisk handlingsrom og stiller krav. DN anbefaler at kommisjonen i sitt videre arbeide, også ser kommunenes rolle i lys av miljødirektiver som følge av EØS-avtalen og andre internasjonale miljøforpliktelser.

Det er særlig EUs rammedirektiv for vann som vil komme til å gripe inn i samspillet mellom stat og kommune. Rammedirektivet skal bli (er ikke endelig ferdigforhandlet) en del av EØS-avtalen og vil berøre kommunens forvaltning av alle typer vann (ferskvann, kystvann og grunnvann). Kommunens planlegging av områder av betydning for vann vil bli overordnet styrt av en vannregionmyndighet (dvs fylkesmannen). VRM skal på grunnlag av tilstanden på alt vann utarbeide overordnede (fylkesdel-) planer og aktuelle tiltak for å kunne oppnå fastsatte miljømål for hver enkelt vannforekomst. Dette arbeidet vil kreve omfattende koordinering av kommunenes egne planer.

Av andre miljørelaterte avtaler Norge har sluttet seg til og som involverer lokalnivået, vil vi trekke fram Den europeiske landskapskonvensjonen. Målet for landskapskonvensjonen er å fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap. Konvensjonen har fokus på befolkningens mulighet til å påvirke ved å delta aktivt, for eksempel ved medvirkning i planprosesser. Videre forutsetter oppfølging av FN konvensjonen om biologisk mangfold også lokalpolitisk deltakelse og engasjement. I Norge gjelder dette blant annet gjennom det frivillige statlig-kommunale programmet for kartlegging og verdiklassifisering av biologisk mangfold som ble igangsatt i 1999. En annen internasjonal avtale som gir kommuner og regioner muligheter, spesielt i forhold til satsing på reiseliv/turisme, er Verdensarvkonvensjonen. Nominasjon av nye verdensarvområder forutsetter at kommunene tar initiativ overfor ansvarlige myndigheter på nasjonalt nivå, og at lokalsamfunnet er inneforstått og enige i premissene om vern av spesifikke verdier i et langsiktig perspektiv.

Med hilsen

  
Janne Sollie  
direktør

  
Gisle Skogmo