



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

KOMM. OG REG. DEF	
03 NOV 2005	
05/1594-75	
Art	650-0
Avd.	KO / KJ / DV

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
05/1594-2 DV

Vår ref
200502712

Dato 02 NOV 2005

Høring – Lokaldemokratikommisjonens første delutredning NOU 2005:6 Samspill og tillit.

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets oversendelse av 2. mai 2005.

Miljøverndepartementet har følgende kommentarer til delinnstillingen:

1. Generelt

Departementet mener at kommisjonen tar opp en rekke sentrale forhold knyttet til hvordan lokaldemokratiet påvirkes av forholdet mellom stat og kommune. De konkrete tilrådingene er imidlertid ganske generelle, og bør kobles klarere til aktuelle samhandlingsarenaer. I forhold til Miljøverndepartementets ansvarsområder savnes en grundigere vurdering av virkemidlene for informasjon, samordning og lokaldemokrati knyttet til planprosessene og innenfor natur- og kulturminneforvaltningen. Et eksempel er utfordringene som er knyttet til planlegging og realisering av et samfunn for alle basert på prinsippene for universell utforming. Disse utfordringene berører kommunens mange roller, og lokale myndigheters dialog med innbyggerne og med staten.

1. Kommunene som samfunnsutviklere.

Kommisjonen fokuserer på kommunenes og fylkeskommunenes roller som samfunnsutvikler. Den foreslår å innhente økt kunnskap om hva som skal til for å utvikle denne rollen i framtida.

Mange kommuner legger stor vekt på kommuneplanprosessene som grunnlag for lokale utviklingsstrategier og prioritering av oppgaver. Gjennom disse prosessene, og gjennom prosesser knyttet til lokalt miljøarbeid, fins det et stort erfaringsmateriale knyttet til ulike informasjons-, medvirknings- og samhandlingsformer. En viktig erfaring er at utvikling av

felles kunnskap øker mulighetene for felles forståelse av utfordringer og løsninger. Tilsvarende er det i mange fylkesplanprosesser gjort et stort arbeid med å trekke statlige myndigheter og kommuner inn i avklaringen av de regionale utviklingsstrategiene, som grunnlag for partnerskap og langsiktige prioriteringer.

Planlovutvalget foreslår en forsterking av samfunnsansvaret i NOU 2003:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalget foreslår verktøy for styrking av kommunens strategiske planlegging, sektorsamordnende planlegging og økt medvirkning i planarbeidet. Forlagene vurderes i arbeidet med ny plandel av plan- og bygningsloven som pågår nå.

Et annet eksempel på nye kommunale utfordringer som samfunnsutvikler er knyttet til bruk og vern av kulturminner og kulturmiljøer. Kommunene er uten sammenligning den største forvalteren av kulturhistoriske verdier, og det er et mål at disse skal brukes i lokal samfunnsutvikling. Satsingen på kulturminner og kulturmiljøer som grunnlag for verdiskaping, er et eksempel på statlig virkemiddelbruk der nasjonale mål om bevaring og forvaltning søkes forent med positive lokale ringvirkninger. Dette er beskrevet nærmere i St. meld. nr. 16 (2004-2005) Leve med kulturminner.

I St.meld.nr. 40 (2003-2004) Nedbygging av funksjonshemmende barrierer fastlegges politikken for personer med nedsatt funksjonsevne for de kommende årene. Meldingen legger vekt på å utvikle et mer tilgjengelig samfunn gjennom sektoransvarsprinsippet og strategien universell utforming. Dette innebærer å finne generelt anvendelig løsninger slik at man slipper spesiell tilrettelegging for ulike grupper. For å realisere dette, må prinsippene for universell utforming innarbeides i samfunnsplanleggingen på alle nivåer og integreres i alle generelle virkemidler. I NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II foreslås at universell utforming tas inn i formålsparagrafen i revidert plan- og bygningslov, og i NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet foreslås en egen lov (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven). Hensikten med disse forslagene er å forebygge diskriminering ved å unngå og/eller fjerne samfunnsskapte barrierer som hindrer deltakelse og utøvelse av elementære borgerrettigheter og plikter. Universell utforming angår dermed selve grunnlaget for demokrati, og representerer store utfordringer for kommunen som samfunnsutvikler.

Kommisjonen drøfter virkningene av kommunal planlegging, og viser til at planleggingen er rettet mot vekstkommuner og derfor ikke treffer relevante problemstillinger for en stor del av kommunene. Kommisjonen hevder at planlegging kan være til hinder for samfunnsutviklingen i mange kommuner, og foreslår at planverket differensieres slik at det tilpasses lokale forhold bedre.

Kommunene legger opp sin planaktivitet ut fra egne behov og ressurser, innenfor ganske fleksible rammer. Departementet kan ikke se at kommisjonen begrunner nærmere hvordan planlegging kan være til hinder for samfunnsutviklingen i mange kommuner. Det skjer en stadig utvikling av det kommunale og regionale plansystemet, og departementet er opptatt av at systemet praktiseres slik at nytteverdien er i fokus. God samfunns- og arealplanlegging er et viktig verktøy for samfunnsutvikling, og en viktig arena for politiske prioriteringer.

Likevel er departementet enig i at det er behov for stadig utvikling av virkemidler i plansystemet tilpasset nye utfordringer. Dette er en viktig del av arbeidet som nå pågår med

ny plandel av plan- og bygningsloven. Vi viser også til at Stortinget i St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand har sluttet seg til arealpolitiske mål for utviklingen i landbruks-, natur- og friluftsområdene. Gjennom en samordnet arealpolitikk skal de nasjonale målene for lokal og regional omstilling og utvikling forenes med de nasjonale målene for bevaring av natur- og kulturminneverdier.

Samfunnsplanleggingen er et verktøy for utvikling og vern ikke bare i vekstkommunene, men også i omstillingskommuner som må tilpasse seg redusert folketall, omstillinger i landbruket eller kystnæringen og andre utfordringer.

Kommisjonen viser til at samfunnsutvikling også dreier seg om ansvaret for å sikre og utvikle gode nærmiljø. I denne sammenheng etterlyses statlig engasjement i form av penger og annen oppfølging.

Miljøvernpolitikken på lokalt nivå er blant hovedprioriteringene i St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Sentralt her står blant annet at kommunene må utnytte sitt miljøvernpolitiske handlingsrom og holde fokus på miljøvernarbeid i et langsiktig perspektiv. Samtidig må statlige initiativer og virkemidler på ulike områder virke slik at de nasjonale miljømål kan oppfylles på en effektiv måte lokalt. Miljøvern i kommunene blir på denne måten til i et samspill mellom lokale og sentrale tiltak og virkemidler.

Departementet har satt i gang det femårig programmet Miljøvern i kommunene i samarbeid med KS for å fokusere på disse utfordringene. Miljøutfordringene ses her i nær sammenheng med kommunenes oppgaver knyttet til planlegging og lokalsamfunnsutvikling, og det fokuseres på gode samhandlings- og beslutningssystemer. Kommisjonens forslag om et eget prosjekt for å styrke kommunenes rolle som samfunnsutvikler bør ses i sammenheng med dette programmet.

Samspill for tillit

Kommisjonen mener det er behov for fokus på fylkesmannens rolle både som styrings-, samordnings- og dialogorgan. Fylkesmannen fungerer både som sektororgan ved utøving av sektorstyring overfor kommunene, og som samordningsorgan. Embetet skal samordne statlige politiske styringssignaler. Kommisjonen mener at fylkesmannens rolle som dialoginstans kombinert med tilsynsrollen kan skape en uheldig rolleblanding.

Etter departementets erfaring har det vært få problemer knyttet til at fylkesmannen både har en tilsynsrolle og en rolle som dialogpartner i forhold til kommunene. Det kan derimot ofte være en fordel at de to rollene utøves med gjensidig læring og forståelse.

Kommisjonen mener at all politikktutforming skal legges til folkevalgt organ. Fylkesmannens oppgaver bør derfor avgrenses til tilsyn, klage, legalitetskontroll og nødvendig dialog for å sikre god gjennomføring i kommunene av de store velferdsoppgavene slik Stortinget har bestemt. Kommisjonen mener at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunens rolle som samfunnsutvikler å gjøre, eksempelvis planarbeid, næringsutvikling, miljø og landbruk.

Mange sentrale virkemidler for samfunnsutvikling er delegert til kommunalt eller regionalt nivå. Dette gjelder bl.a. miljøvern. Bakgrunnen er forståelsen av at mange miljøpolitiske spørsmål berører utviklingen av lokalsamfunnet, og at kommunene derfor bør ha betydelig handlefrihet. Men samtidig er miljøvern et område der det er definert klare mål på nasjonalt nivå, som medfører forpliktelser for kommunene, jf. blant annet St. meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Kommunene kan ikke drive en politikk som bryter med eller kommer i sterk konflikt med gjeldende miljøpolitiske mål.

Kommunenes plan-, miljø- og utviklingsarbeid forutsetter stor derfor stor grad av dialog og kompetanseutveksling. Fylkesmannen og fylkeskommunen spiller viktige roller for formidling av nasjonale mål for miljøvern og kulturminneforvaltning. Dette skjer både gjennom aktiv regional planlegging der de nasjonale målene konkretiseres regionalt, gjennom involvering i kommunale planprosesser, kompetanseformidling og direkte behandling av planer og enkeltsaker.

Kommunens plan- og miljøarbeid må, som understreket blant annet i St. meld. nr. 21 (2004-2005), bidra til at de nasjonale miljø- og utviklingsmål oppfylles på en effektiv måte. For at dette skal kunne skje, vil det sannsynligvis være behov for mer dialog og rådgivning på området, ikke mindre, slik kommisjonen synes å gå inn for.

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

Miljøverndepartementet viser til at oppgavefordelingen på regionalt nivå vil bli drøftet gjennom andre prosesser. Vi vil derfor ikke kommentere dette nærmere her. Plasseringen av det administrative ansvaret for fylkesmannsembetene må vurderes i forbindelse med dette.

Kommisjonen foreslår at det vurderes å gi fylkesmannen et samordnet ansvar for å være klageinstans i saker hvor innbyggerne kan klage kommunale og fylkeskommunale enkeltvedtak inn for staten. Som et generelt prinsipp bør prøvingstemaet avgrenses til om kommunens vedtak er innholdsmessig lovlig og om vedtaket er truffet på lovlig måte.

Dersom prøvingstemaet avgrenses til om kommunens vedtak er innholdsmessig lovlig og om vedtaket er truffet på lovlig måte, vil dette være et brudd med det generelle prinsippet om klageinstansens kompetanse. Fylkesmannen skal som klageinstans kunne overprøve alle sider av en sak, dvs han skal kunne vurdere både saksbehandling, lovanvendelse, faktum og det frie forvaltningsskjønn, jf forvaltningsloven § 34.

Statlig styring i forhold til kommunene

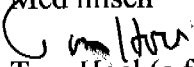
Kommisjonen mener det bør legges et rammestyringsverktøy til grunn nå staten utformer styringstiltak overfor kommunene og støtter arbeidet med å innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Stram kommuneøkonomi fører til at oppgavene må prioriteres strengt i mange kommuner. Dette går ut over langsiktige utviklingsoppgaver, for eksempel knyttet til plan, miljø og utvikling. Slike oppgaver er ofte ikke lovpålagte, og taper for de mer synlige, kortsiktige driftsoppgavene. Skal driftsoppgavene løses på en god måte, må de imidlertid være forankret i

en langsiktig politikk for utviklingen. Derfor innebærer nedprioritering av miljø- og utviklingsoppgavene at kommunene får et dårligere grunnlag for å løse sine driftsoppgaver på sikt. Det bør derfor være åpenhet for stimuleringsmekanismer som gjør at kommunene fokuserer på langsiktig planlegging og aktiv løsning av miljøvernoppgavene.

Kommisjonen mener det er viktig at staten tilrettelegger for pedagogiske virkemidler i forhold til kommunene og fylkeskommunene. Dette vil i mange tilfeller fungere bedre enn omfattende regelstyring. Det må være tydelig hva som er veiledning, og hva som er bindende normer.

Departementet slutter seg til at kompetanse, forståelse og nettverk kombinert med pedagogiske virkemidler er vesentlig for å implementere nasjonal politikk i kommunene. Departementet viser til de erfaringer vi har med Rikspolitiske retningslinjer (RPR) og Rikspolitiske bestemmelser (RPB) etter plan- og bygningsloven. RPR vedtas gjennom Kgl. res. og gir regjeringens tilrådinger innenfor bestemte planleggingsområder, for eksempel hensynet til barn og unge. Fylkesmennene, andre statlige sektormyndigheter og fylkeskommunene har ansvar for å følge opp RPR overfor kommunene. RPR tydeliggjør nasjonal politikk, men er ikke bindende. Plan- og bygningsloven har også et bindende virkemiddel, RPB, som brukes i mindre grad enn RPR. I forbindelse med revisjon av plan- og bygningsloven er det gjort en drøfting av de to typene virkemidler, jfr. NOU 2003:14.

Med hilsen

Tom Hoel (e.f.)
Ekspedisjonssjef


Jarle Jensen
Avdelingsdirektør