

Kommunal- og regionaldepartementet  
Boks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår ref.:  
11/06-JON

Dykkar ref.:

Dato:  
19.05.06

Saksbehandlar: Jan Olav Nybo, tlf.: 22 82 28 83,  
e-post: [jan.olav.nybo@turistforeningen.no](mailto:jan.olav.nybo@turistforeningen.no)

## Forvaltningsreform og flytting av Fylkesmannens miljøvernavdeling til nytt regionnivå

Vi viser til høringsmøte i departementet 13. mars og internt høringsdokument med tittel *Sterke regioner for framtida - et fellesrådslag fra AP, SV og Senterpartiet*, som bl.a. er lagt ut på regjeringspartias heimesider. Vi viser også til KS-dokumentet *Sterke regioner - premisser, oppgaver og inndeling ved en forvaltningsreform*, utarbeidd av fylkesordførar/rådsleiarkollegiet og lagt ut på KS' heimesider. Samarbeidsrådet for Naturvernsaker, SRN (DNT, WWF, NJFF og NNV) kjem her med våre innspel til den planlagde reforma. Våre innspel konsentrerer seg om natur- og miljøområdet, herunder maritime ressursar.

### SRNs hovudsyn på naturforvaltning

1. For å sikre god forankring av nasjonal miljøpolitikk på alle forvaltningsnivå er det eit generelt behov for betre kunnskap om natur/miljø hos allmenta og politikarar og i dei organ som fatter vedtak med konsekvensar for natur og miljø. Vidare er det nødvendig med eit betre lovverk og med kunnskapsbasert forvaltning basert på konkrete og presise nasjonale mål.
2. Det er eit statlig ansvar å sikre nasjonale natur- og friluftsverdiar og ei utvikling som bidrar til at det biologiske mangfaldet blir oppretthalde på lang sikt. Dette er det viktigaste grunnlaget for berekraftig utvikling. Etter vår oppfatning bør følgjande prinsipp gjelde for naturforvaltninga:
  - Jo meir sjeldne og utsette artane, naturtypane og områda er, desto høgre oppe i forvaltninga bør ansvaret ligge
  - Vern etter naturvernloven, forvaltning av trua artar og deira leveområde samt sikring av naturtypar og landskap av nasjonal og internasjonal verdi må framleis vere eit statlig ansvar, lik nasjonale oppgåver som utdanning, helse, forsvar, samferdsel
  - Sårbare/trua artar som har utbreiing over landegrensar må forvaltast på nasjonalt nivå i samarbeid med andre statar, f.eks. fiskeressursar
3. Dersom noe av ansvaret for miljø- og naturressursforvaltninga skal delegerast, må følgjande vere på plass:
  - a. Tilstrekkelig med ressursar til å gjennomføre oppgåvene
  - b. Krav om at ansvarlig forvaltningsnivå har omfattande natur/miljøkompetanse
  - c. Styring basert på konkrete nasjonale mål i miljøvernpolitikken, herunder innan natur- og arealforvaltninga

- d. God natur- og miljøovervaking, slik at avvik frå nasjonale miljømål visast
4. Dersom reforma skal gi demokratiske prosessar, må natur/miljø- og friluftslivsorganisasjonane sikrast kunnskap og kapasitet til å arbeide med natur- og miljø saker lokalt og regionalt, slik at dei kan delta i prosessane på lik linje med næringsinteressene

## 1 Generelt

Utgangspunktet for den foreslåtte forvaltningsreforma er å styrke det regionale nivået ved overføring av statlige oppgåver til regionane, og ved at regionane blir sikra finansiering. Regjeringa føreset at dei nye regionane blir større enn dagens fylke.

SRN er ikkje sikker på at ei slik reform vil føre til meir demokratiske prosessar og meir lokal styring. For det første blir det lengre avstand mellom folk flest og dei saker som skal behandlast og avgjerast når oppgåvene blir flytta opp frå fylkesnivået til eit nivå med større og færre regionar. Det er i dag lite engasjement og eigarskap knytt til fylkeskommunane, og oppslutninga om fylkestingsval er låg. Det er ingen grunn til å tru at folk lettare vil identifisere seg med eit meir overordna regionnivå enn dagens fylke. Det er heller ikkje lett å sjå at ei slik reform skal bidra til likebehandling; konsekvensane kan i praksis bli større forskjellar fordi Staten mister styringsrett og mulighet til å påverke vedtak. Fylkesmannen formidler statlig politikk ut til kommunane, sikrer mest mulig lik behandling og forvaltningspraksis, og bidrar til dialog/kontakt mellom kommunane og Staten.

Vi kan også risikere fire inndelingsnivå dersom ein ikkje endrer valkretsar når regionnivået blir endra. Også det å behalde klage- og kontroll saker hos Fylkesmannen (eller ein statlig, regional etat) mens andre oppgåver (som miljøvern, landbruk) blir flytta til det nye regionale nivået, vil bidra til fire forvaltningsnivå.

På s. 5 i dokumentet *Sterke regioner for framtida* (partidokumentet) er det vist til noen generelle prinsipp som er lagt til grunn for oppgåvefordelinga. Oppgåver som krev *politisk skjønn* skal leggest til eit folkevald organ, mens *kontroll-* og *regelverkspørsmål* skal ligge til Staten. I praksis er det umulig å trekke eit slikt skilje. Også saker som gjeld kontroll og regelverk bygger i stor grad på utøving av skjønn og individuelle vurderingar. Derfor blir denne grenseoppgangen lite anvendelig for å plassere oppgåver hos eit folkevald regionalt eller statlig organ.

## 2 Flytting av miljøvern frå fylkesmannen til nytt regionnivå

Vi registrerer at alle dei tre regjeringspartia har flytting av miljøvern avdelinga frå Fylkesmannen til det nye regionnivået som mål. SRN vil her gi noen gode grunnar for korfor vi meiner dette er ein dårlig idé. Dersom dette forvaltningsgrepet likevel blir gjennomført, er det noen svært klare føresetnader som må ligge til grunn for at reforma blir vellykka. Dette kjem vi også inn på i det følgjande.

### 2.1 Bakgrunn

Tap av biologisk mangfald er ei av dei største utfordringar som verdssamfunnet står overfor. Dette tapet skjer ikkje berre i fattige land. Også Norge har store utfordringar. Øydelegging av norsk natur skjer gradvis av mange ulike årsaker, der nedbygging og fragmentering av leveområde er av dei viktigaste. I framtida vil klimaendringar vere ein vesentleg faktor for endring av norsk natur. WWFs naturindeks for Norge, som kom ut i fjor haust, viste stor nedgang i norske dyrebustandar berre dei siste tretti åra. Over 3000 artar er oppført på den nasjonale raudlista for trua artar, og vi har ei rekke trua naturtypar. Norge har tapt store mengder villmarksprega natur dei siste hundre åra, og landskapet har også endra seg enormt som følgje av dette og endra arealbruk.

Naturen er etter naturvernloven ”en nasjonalverdi som må vernes”. Det er grunnlovsfesta (§ 110 b) at alle har rett til ein natur ”hvis Produktionsævne og Mangfold bevares”.

Allemannsretten er eit historisk uttrykk for naturen som eit fellesgode. Ingen eig ville dyr. Ingen grunneigar har uinnskrenka råderett over sitt avgrensa areal.

Bevaring av vårt naturmangfald er mennesket og resten av naturens viktigaste livsforsikring, og det er grunnleggande for ei berekraftig utvikling. Derfor må arbeidet for å stoppe nedbygging av norsk natur og tapet av biologisk mangfald få ei heilt anna prioritering framover. Vi har ikkje råd til å la utviklinga dei siste 50 år fortsette. Vi stiller oss svært skeptiske til at ei regionreform der dei fleste avgjerder om miljø er tenkt underlagt eit nytt folkevalt nivå, vil sikre at vår naturrikdom blir tatt vare på for framtidige generasjonar. Meir enn noen gong treng vi ei kunnskapsbasert forvaltning (jfr. behandling av St.meld. 42, 2000-2001 *Biologisk mangfold*) med klare og definerte miljømål. Eit argument for nye, større regionar er at dei må få større råderett over naturen enn fylkeskommunane har, altså større rett til å utnytte naturen slik regionane vil. Ei grunngeving er at lokal eller regional styring er betre enn nasjonal styring, utan at det kjem fram tydelege grunnar til at det er slik.

Norge har slutta seg til den folkerettslig bindande Biomangfaldkonvensjonen, som er retningsgivande for det nasjonale arbeidet med å hindre utarming av artar og biotopar, bl.a. målet om å stanse nedgangen i biologisk mangfald innan 2010. Konvensjonen har som mål å sikre biodiversitet for utvikling, ikkje å vege biomangfald i konkurranse med utvikling. Dette krev ei nasjonal styring over det som skjer i arealdisponeringa. Gjennom fylkesmennene har staten, på vegner av heile nasjonen, i dag eit apparat til å gjennomføre nasjonal styring ved informasjon, rettleiing og i siste instans motsegn til planar etter plan- og bygningsloven.

Mange har interesse av kva som skjer med naturen andre stader enn dei bur. Ei nasjonal naturforvaltning, fastsett av Stortinget, sikrer at også desse stemmane blir hørt, ikkje berre lokalbefolkningas. Vi er av den oppfatning at fylkesmennene, som andre embetsmenn og etatar, ligg under fullt forsvarlig demokratisk styring gjennom vedtak i Stortinget og regjeringa. Dei som er ute etter å ta frå fylkesmennene miljøvernavingane og dermed den nasjonale påverknaden i natur- og miljøspørsmål, ønskjer ofte å disponere annleis enn den nasjonale politikken tilseier. Den situasjonen har vi møtt i mange tilfelle. Konfliktdar der fylkesmannen har innvendingar mot kommunale eller fylkeskommunale vedtak, gjeld utan unntak saker som er i strid med nasjonale lover eller andre autoriserte reglar.

Kommunale og regionale politikarar er valde for å handtere interessene i det aktuelle området. I saker som gjeld forvaltning av natur som har interesse utover det lokale, kan lokaldemokratiet lett bli diskriminerande, fordi berre ein del av dei som har interesse av utfallet veljer dei styrande. Subsidiaritetsprinsippet, dvs. at avgjerder ikkje bør ligge høgre i makthierarkiet enn nødvendig, har fått gjennomslag i mange samanhengar. Prinsippet seier ikkje at eit lågt avgjerdsnivå generelt er best. Biomangfaldkonvensjonen går inn for delegering ned til lågaste formålstenlige nivå, ikkje lågast mulige nivå. Riktig avgjerdsnivå avhenger av saksfeltet, og mange kommunar forvalter jakt, fiske, friluftsliv og skjøtsel av verneområde på ein god måte.

Lokaldemokrati og lokalt engasjement er viktig, samt at delegering av oppgåver utløyser ansvar for å sikre naturmiljøet som ein basisverdi. Men ei rekke føresetnader som i dag ikkje er på plass må til for at dette skal fungere bra. Derfor frykter vi konsekvensane for natur og miljø av ei regionreform. Vi er redd for at reforma skal resultere i sterkare privatisering av areal og naturverdiar slik at naturen i staden for å vere "en nasjonalverdi som må vernes" heller blir ein privatverdi som blir utnytta. Kva som må til for å hindre ei slik utvikling kjem vi inn på under.

## **2.2 Viktige føresetnadar for god naturforvaltning**

### Konkrete og presise nasjonale mål

Norsk naturforvaltning har vore prega av mange gode ambisjonar, men få konkrete mål og bindande retningslinjer. Relativt dårleg kunnskapsgrunnlag har bidratt til ulike oppfatningar om naturtilstanden hos fagfolk, næringsinteresser og organisasjonar med ulike formål, og har

medført eit til dels høgt konfliktnivå i mange saker. Overvaking og kunnskap om korleis norsk natur utvikler seg over tid har vore forsømt og mangla finansiering. Dette har gitt grobotn for mye politisk synsing knytt til naturforvaltning.

Ei delegering av ansvar og oppgåver innan natur og miljø set enda større krav til at overordna mål og retningslinjer er konkrete og presise, slik at forvaltninga kan korrigerast dersom kursen blir feil. Vi ser i dag at naturen har blitt negativt påverka og forringa fordi den overordna styringa ikkje har vore god nok. Eksempel er hyttebygging i fjellet, bygging i strandsona langs kyst/vassdrag, bygging av kraftanlegg, motorisert ferdsel i utmark mm.

Ei ansvarlig naturforvaltning krev langsiktig overvaking og indikatorar som kan måle pulsen på naturen. Dessutan er det i mange tilfelle nødvendig å setje tilstandsmål, slik det er lagt opp til i EUs rammedirektiv for vatn og i FN's retningslinjer for berekraftig fiske. Ei slik forvaltning krev satsing på å skaffe eit solid kunnskapsgrunnlag og langsiktig overvaking. Fylke eller regionar har ei sentral rolle i å sikre at kommunar bidrar til å nå nasjonale miljømål. Vi meiner at eit nytt folkevald organ ikkje bør ha mynde til å praktisere ein annan miljøpolitikk enn det Stortinget har vedtatt og Norge har forplikta seg til.

### Kunnskapsgrunnlag

Ei god naturforvaltning krev god kunnskap. Kunnskapen om norsk artsmangfald og artars utbreiing er svært mangelfull innan ei rekke grupper. Dette kombinert med dårlig naturfaglig kompetanse på kommunenivå gjer at mange vedtak om norsk natur ikkje er faglig baserte. Lokal naturforvaltning er som regel dominert av næringsinteresser og ikkje kunnskap om kva som er nødvendig for at artar og økosystem skal sikrast. Dersom politikarar skal gjere kloke vedtak om natur og miljø, må dei ha eit godt faglig grunnlag å byggje sine vedtak på.

### Lovverk

Eit godt lovverk er av dei viktigaste verktøy for å sikre god forvaltning av norsk natur. Den nye naturmangfaldloven, som blir lagt fram for Stortinget våren 2007, blir den viktigaste rammeloven for forvaltninga av norsk natur framover. Vidare blir den nye plan- og bygningsloven og havressursloven viktige. Dei leggst også fram for Stortinget i løpet av eit års tid.

Desse nye lovverka, og særskild naturmangfaldloven, vil setje store krav til kompetanse på alle nivå i forvaltninga, ikkje minst på kommune- og fylkes/regionnivå. Loven vil også føre til nye forvaltningsgrep for å sikre norsk natur, biologisk mangfald og viktige friluftsområde. Vi meiner eit statlig organ i fylka i større grad vil bidra til implementering av dette nødvendige lovverket enn nye folkevalte organ.

### Kompetanse i forvaltninga og hos politikarar

Etter at det vart slutt på den såkalla MIK-reforma (miljøvern i kommunane), som innebar overføring av øremerka pengar til kommunane for at dei skulle tilsetje ein miljøvernansvarlig, har desse stillingane gradvis blitt borte. I dag er det under 10 prosent av kommunane som har ein person tilsett på full stilling til å arbeide med slike saker. Dette kom fram i ei undersøking som ProSus gjennomførte i 2004. I tillegg viste det seg at dei som var tilsett i delte stillingar, brukte stadig mindre av tida si på miljø saker. Dette er alvorlig, ikkje minst med omsyn til at kommunane har fått gradvis meir ansvar på natur- og miljøområdet.

Dette fører til at dei lokale politikarane ikkje alltid har ei balansert og godt opplyst sak å ta standpunkt til, men gjer vedtak på eit tynt grunnlag. I eit samfunn der kunnskapen om biologi er synkande, og der det ikkje lenger er sjølvstøtt at folk kjenner heilt vanlige artar, langt mindre korleis naturen fungerer, kan ein kanskje ikkje krevje at ein gjennomsnittleg politikar skal vite nok til å treffe dei rette avgjerder om natur.

Politikarar kan derfor la seg påverke meir av ropet om fleire arbeidsplassar og næringsutvikling lokalt/regionalt enn av ansvaret for langsiktig sikring av norsk natur til beste for biologisk mangfald og framtidige generasjonars friuftlvs- og naturopplevingar. Å sikre ein politikk som er langsiktig berekraftig og i tråd med internasjonale pliktar gjennom ulike konvensjonar, må derfor skje ved at det innan miljøområdet ikkje blir gitt for stor politisk friheit lokalt/regionalt til å avvike frå nasjonale miljøpolitiske mål.

### Kunnskap og kapasitet i det frivillige samfunn

Det frivillige samfunn står sentralt i eit levande demokrati. Men mens det for få tiår sidan var vanlig å leggje ned mye tid i frivillig arbeid, er dette ikkje lenger sjølvst. Store delar av det såkalla frivillige Norge er blitt stadig meir profesjonalisert i den forstand at meir av arbeidet skjer i form av sentralt politisk påverknadsarbeid, og mindre på grasrotplan.

Arbeid med komplekse natur- og miljøsaker krev stor kunnskap og oversikt, også i dei frivillige organisasjonar som arbeider med dette. Årsaker til at natur går tapt er ofte samansette og det må arbeidast på mange plan. For å gjere eit godt arbeid på området, krev det dessutan god innsikt i aktuelle politiske saker, faglig kompetanse og ikkje minst oversikt over lovverk, nye EU-direktiv med meir. Innføring av EUs vassrammedirektiv er eit godt eksempel på noen av dei store utfordringane vi står overfor. Direktivets mål er ei kunnskapsbasert, økosystembasert forvaltning med utgangspunkt i heile nedbørfelt. Det blir lagt stor vekt på deltaking frå det frivillige samfunn, noe som set store krav til kunnskap hos dei organisasjonar og enkeltpersonar som skal arbeide med direktivet. Samtidig har frivillige organisasjonar på regionalt/lokalt nivå små ressursar til å delta i prosessane og skaffe seg nødvendig oversikt. Også sentralt i organisasjonane er det avgrensa kapasitet.

### Lokalt og regionalt politisk engasjement

Det lokalpolitiske engasjementet har vore dalande i seinare tid. Ei rekke parti rundt om i kommunane slit med å få folk til å stå på lister og sitje i kommunestyret. Interesse for fylkesval er enda mindre. Det er vanskelig å sjå at nye og større regionar skal bidra til å auke dette engasjementet. Mange lokalval er kjenneteikna av at det er enkeltsaker og kommuneøkonomi som får størst merksemd i valkampar og i media. Heilskap og langsiktig tankegang må vike for budsjettbalanse og fokus på næringsutvikling og kommunens oppgåver innan helse og omsorg. Langsiktig arbeid med natur og miljø er desverre ikkje høgt oppe på den politiske dagsorden lokalt i alle kommunar. Det er vanskeleg å sjå for seg at nye regionar vil endre dette.

### Eksempel der utviklinga har gått gale

Under følgjer ein del eksempel der vi meiner at delegering av oppgåver til fylkes- eller kommunevalte forvaltningsorgan ikkje har kome naturen og miljøet til gode, og som gjer at vi er skeptiske til den planlagde regionreforma med flytting av miljøoppgåver frå statlig nivå:

1. Gjennom alle år har vi sett at fylkeskommunane i hovudsak støtter utbyggings- og utvinningsinteressene når dei kjem i konflikt med vern av areal eller omsyn til verdifulle biotopar eller naturtypar. Fylkeskommunar har som regel gått mot forslag om vern (nasjonalparkar, nasjonale laksefjordar, vassdragsvern, landskapsvernområde og reservat av myr, edellauvskogar, barskog mm.) der grunneigarar, utbyggings/næringsinteresser eller kommunale organ har hatt innvendingar.
2. Kommunar og fylkeskommunar har - etter plan- og bygningsloven og ei rekke oppmodingar frå storting, regjering og fleire departement - eit ansvar for å ta vare på lokalt og regionalt viktige natur- og friluftsområde. Heller ikkje her har dei følgd opp. I sak etter sak har vi sett at fylkeskommunar (og kommunar) ikkje har lagt vekt på verneargumenta. Dei har derimot gått inn for aktuelle eller framtidige utnyttingsmåtar, også der utnytting openlyst er i konflikt med dei verdiane som ligg til grunn for verneforslaga. Dette er den dominerande praksisen, sjølv om det finst unntak.

3. Dei fleste kommunane kjemper for å finne næringsgrunnlag og sysselsetting i ein nasjonal overskotsøkonomi der utkantanes råvarer og halvfabrikata taper konkurransen mot tenester som ikkje er knytt til lokale naturgode. Spørsmålet er om vi kan vente at kommunar og regionar vil prioritere omsyn til natur og friluftsliv når dei oppfatter slike omsyn som årsak til kommunal fattigdom. Likevel kan det ikkje vere slik at lokale interesser har rett til å la økonomiske motiv gå ut over uerstattelige naturverdiar.
4. På kommunalt og fylkeskommunalt nivå står næringsinteresser og lokale/regionale offentlege oppgåver øvst på dagsorden. Den tredje sektor, i denne samanheng dei frivillige organisasjonane innan natur/miljøvern og friluftsliv, er svakare organisert og mindre aktive lokalt enn nasjonalt. Under alle omstende kan frivillige organisasjonar ikkje gå inn i eit korporativt opplegg og ta medansvar for korleis den offentlege forvaltninga handterer sakene.

Vi trur desse eksempla gir uttrykk for politiske realitetar i kommunar og fylkeskommunar, og ikkje er eit resultat av at dei har mangla oppgåver eller ansvar. Vi trur dessverre ikkje at nye regionar vil medføre ei endring av praksis her. Når kommunar/fylkeskommunar ønskjer større råderett over areala, er det ofte for å vedta mindre restriksjonar på arealvern, motorferdsel i utmark, forureining osv. Vi er redd det same kjem til å skje i enda større grad ved innføring av nye folkevalde regionar.

### **Konklusjon**

Intakt og tilgjengelig natur er i utgangspunktet ein basisverdi og eit fundament for all annan aktivitet og planlegging. Derfor må slike verdiar etter SRNs syn forvaltast på eit anna nivå enn regional/lokal næringsutvikling, samferdsel, landbruk og boligbygging. Derfor meiner SRN at forvaltningsreformas intensjon om å flytte Fylkesmannens miljøvernavdeling over til eit nytt regionalt nivå er uheldig. Det kan også fort føre til at vi får fire forvaltningsnivå, i og med at Fylkesmannens kontroll- og klagefunksjon er tenkt beholdt hos staten.

Dersom regionreforma likevel blir gjennomført, er det etter SRNs syn svært viktig å styrke region- og kommunenivåets kompetanse og ressurstilgang når det gjeld natur og miljø. I tillegg må frivillige organisasjonar trekkast aktivt med i plan- og miljøarbeid regionalt/lokalt, og får tilstrekkelig med midlar til å vere ein kunnskapsbase og premissleverandør. Sentrale styresmakter må også bidra til eit omfattande løft for å sikre fullgod overvaking og kunnskap om korleis norsk natur utvikler seg over tid. Dette krev prioritering og nok ressursar. Det er også viktig at store lovreformer som ny plan- og bygningslov, naturmangfaldlov og havressurslov raskt kjem på plass.

Med vennlig helsing

Jan Olav Nybo  
SRN-sekretær