



Strategier og tiltak for å styrke kommunenes miljøvernarbeid – forprosjekt

NIVI-notat 2010:1

**Utarbeidet på oppdrag av
Miljøverndepartementet**

Jørund K Nilsen og Magne Langset

Februar 2010

Innhold:

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER.....	5
2 HVORFOR SKAL KOMMUNENE HA MILJØVERNANSVAR?.....	6
3 UTREDNINGER OM KOMMUNENES MILJØVERNKOMPETANSE.....	9
3.1 Kompetansebegrepet	9
3.2 Klima.....	10
3.3 Energiområdet	14
3.4 Plan og areal	15
3.5 Naturmangfold og naturvern	17
3.6 Forurensning	19
3.7 Kompetansesituasjonen – oppsummering.....	20
3.8 Utfordringsbildet oppsummert	21
4 ALTERNATIVE STRATEGIER OG VIRKEMIDLER.....	22
4.1 Statlige virkemidler.....	23
4.1.1 Økonomi og finansieringsformer	23
4.1.2 Lovbaserte og pedagogiske virkemidler	26
4.2 Partnerskap og nettverk	26
4.3 Formalisert interkommunalt samarbeid	27
4.4 Utfordringene ved kommunesamarbeid	34
5 NASJONAL MOBILISERING	35
5.1 Forutsetninger og prinsipper	35
5.2 Hovedvirkemidler: Kommunesamarbeid i kombinasjon med økonomisk stimulans	36
5.3 Behov for nasjonale forberedelser	38
5.4 Pilotprogram.....	38

Sammendrag

Hovedformålet med notatet er å peke på ulike strategier for å styrke kommunenes miljøvernkompetanse. Notatet er et forprosjekt og kan bidra i en nasjonal mobiliseringsstrategi for styrket lokal miljøvernkompetanse, inkludert et pilotprogram i regi av MD.

Stort gap mellom statlige forventinger og lokal kompetanse

NIVI har gjennomgått undersøkelser som sier noe om kompetancesituasjonen for kommunenes miljøansvar. Undersøkelsene kan sammenfattes i følgende tre punkter:

- Mangel på miljøvernlig kompetanse og kapasitet svekker kommunenes mulighet for å ivareta sitt ansvar som miljømyndighet på en tilfredsstillende måte. I dag preges miljøarbeidet av å være en utsigtsløs og fragmentert funksjon med spredt organisering og svært ujevn kompetanse. Selv om det er store variasjoner mellom de ulike kommunene, er kompetansenivået generelt for dårlig.
- Det er et voksende gap mellom de forventninger og krav som stilles til kommunene på miljøområdet, og den kapasiteten og kompetansen kommunene besitter.
- Gitt dagens kommunestruktur er det verken formålstjenlig eller realistisk at alle enkeltkommuner skal bygge opp nødvendig miljøvernkompetanse på ulike områder.

Regjeringen har erkjent kompetanse- og kapasitetsutfordringen i den kommunale miljøvernforvaltningen og understreker behovet for styrket lokal miljøvernkompetanse både i forrige og nåværende regjeringsplattform.

Virkemidler og tiltak

For at kommunene skal settes i stand til å ivareta det miljøansvar Stortinget har bestemt, må det skje en styrking av kommunes miljøkompetanse og kapasitet. Vi skisserer og drøfter ulike strategier og virkemidler for å spenne ut mulighetsrommet for å gjennomføre en slik styrking.

1. Den første strategien fokuserer primært på statens styringsrolle ift kommunene og hvilke virkemidler statlige myndigheter har til rådighet for å påvirke til at miljøkompetansen og kapasiteten i kommunen styrkes og at miljøarbeidet generelt får høyere prioritet i kommunens virksomhet. Vi drøfter kommuneøkonomien som forutsetning for lokalt miljøvernansvar og mulighetsrommet intensivbaserte ordninger kan gi for å styrke lokal kompetanse og kommunenes prioriteringer.
2. Den andre strategien omtaler vi som nettverksstrategien. Strategien tar utgangspunkt i at staten og kommunesektoren i fellesskap utvikler og avtaler samarbeidsordninger for å styrke miljøkompetansen, f eks gjennom nettverk som omfatter både kommunale og statlige organer.

3. Den tredje strategien retter oppmerksomheten mot kommunesamarbeid. Forpliktende formalisert interkommunalt samarbeid kan styrke lokal kompetanse og kapasitet gjennom mer større, mer kompetente og robuste fagmiljøer. Samarbeid kan også styrke et grenseoverskridende perspektiv på miljøvernutfordringene. I dag er omfanget av kommunesamarbeid innen f. eks. naturforvaltning og planområdet lite sammenlignet med andre kommunale sektorer. De mest aktuelle samarbeidsformer er administrativt og politisk styrt vertskommunesamarbeid eller samkommunemodellen.

Prinsipper for nasjonal mobilisering

En nasjonal mobilisering bør være av langsiktig karakter og krever deltagelse fra statlig miljøvernforvaltning og kommunene. Det vil kreves en aktiv ledelse fra MD og bruk av nye virkemidler overfor kommunene. Følgende forutsetninger og prinsipper kan legges til grunn for en nasjonal mobilisering:

- Mobiliseringen skal resultere i en lokal miljøvernforvaltning som er robust i et langsiktig perspektiv dvs. det skal tilstrebtes balanse mellom oppgaver og lokale ressurser med vekt på nødvendig kompetanse og kapasitet.
- Mobiliseringsstrategien bør ta utgangspunkt i at ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er klar og tydelig.
- Lokalt miljøvernansvar betinger at den lokale forvaltningen har tilgang på relevante og tilstrekkelige virkemidler og ressurser for å ivareta sine oppgaver.
- Den lokale miljøvernforvaltning må skje innenfor rammen av lokalpolitisk prioritering, tilpasning og sektorsamordning.
- Det lokale miljøvernansvaret bør ivaretas av organer som har et helhetlig ansvar for virkemidlene og myndighet til å treffe beslutninger.
- Det lokale miljøvernansvaret må ivaretas innenfor mest mulig geografisk funksjonelle territorier.

Kommunesamarbeid i kombinasjon med økonomisk stimulans

Prinsippene ovenfor kan tilsi at større og mer funksjonelle kommuner vil være en fordel for ivaretakelse av kommunenes miljøvernansvar. Det er imidlertid ikke Regjeringens politikk og det er lite realistisk at det vil skje vesentlige endringer i kommunestrukturen gjennom frivillige sammenslutninger.

Så lenge nåværende kommunestuktur i hovedtrekk opprettholdes, mener vi det over store deler av landet vil være behov for formalisert og forpliktende samarbeid mellom kommuner for å nå målet om en varig kompetent lokal miljøvernforvaltning med evne til selv å sette miljøvernutfordringene på dagsorden og løse disse lokalt.

For å stimulere til kommunesamarbeid, bør staten utforme ordninger som gir kommunene økonomiske incentiver til å etablere samarbeid. Erfaringer viser at nasjonal oppmerksomhet, stimulans og veiledning kan stimulere kommunenes etableringsvilje. Etter vår mening bør det vurderes en ny øremerket incentivordning over MDs budsjett. Det vil innebære at kommuner som inngår i

forpliktende interkommunale samarbeid vil kunne motta økte statlige tilskudd. Elementer i en slik ordning må utvikles videre, men både engangstilskudd for å finansiere etableringskostnader og ev årige bevilgninger som delfinansierer driften av samarbeidstiltaket for en periode kan vurderes.

Behov for nasjonale forberedelser og pilotprogram

NIVI mener MD i sin videre strategi kan forfølge to spor parallelt. For det første kan det igangsettes et arbeid med sikte på å forberede et landsomfattende initiativ basert på ovennevnte prinssipper fra f eks 2012 eller 2013. For det andre kan det igangsettes et konkret pilotprogram for å høste erfaringer i et visst antall kommuner fra 2011 (omtalt i neste avsnitt). I arbeidet med å forberede en landsomfattende mobiliseringsstrategi kan bl.a. følgende forhold være aktuelle å drøfte nærmere:

- Mål, organisering og virkemidler for strategien.
- Utvikling normer for god miljøvernkompetanse og behov for administrativ inndeling/samarbeidsgeografi.
- Utvikling av et kompetanseutviklingsprogram.
- Vurdering av interkommunale samarbeidsmodeller, herunder vurdering av delegasjonsbestemmelsene i miljøvernlovgivningen og plan- og bygningsloven.
- Kartlegging av pågående prosesser i øvrige departementer som kan ha tilsvarende behov og utfordringer ift kommunal kompetanse.
- Vurdering av hvilke miljøvern- og planoppgaver det er mest nødvendig å etablere samarbeid om.
- Utvikling av en egnet nasjonal finansieringsordning for å stimulere til omstilling og oppbygging av miljøvernkompetanse.
- Informasjon, dialog og forankring med samarbeidspartnere som KRD, KS, fylkesmannsembetene og ev fylkeskommunene.
- Utvikling av nasjonale og regionale arenaer for erfaringsoverføring.

Pilotprogram

Samtidig som de ovennevnte arbeider igangsettes, anbefaler vi at MD våren 2010 inviterer til et pilotprogram med sikte på etablering av piloter fra 2011. Arbeid med grenseoverskridende utfordringer og interkommunal organisering bør gis prioritet. Vi mener det er viktig at det høstes erfaringer med både etableringsprosessen og oppgaveløsningen som forberedelse til en nasjonal mobilisering. Et nasjonalt pilotprogram vil bl.a. kunne:

- Gi anledning til å prøve ut interkommunal organisering av miljøvernoppgavene.
- Bidra med erfaringer om kommunale samarbeidsmodeller også etter at en nasjonal mobilisering generelt i kraft.

- Stimulere utvikling av kommunenesamarbeid økonomisk.
- Gi deltagende kommuner nasjonal oppmerksomhet og kunnskap om de øvrige piloters utviklingsarbeid.
- Bidra med faglige ressurser både innenfor miljøvern, utviklingskompetanse og systemutviklingskompetanse.
- Gi kommunene en nasjonal kanal for juridisk og annen form for bistand for å møte eventuelle utfordringer i utviklingsarbeidet.

Vi mener det er ønskelig med et visst antall piloter som dekker ulike geografiske områder med ulike miljøvernutfordringer, som varierer med kommunestørrelse og som varierer i forhold til antall deltakerkommuner. Dersom det er mulig, bør både administrativt og politisk styrt vertskommunesamarbeid og samkommunemodellen inngå i pilotprogrammet. Pilotene kan også variere mht hvilke oppgaveområder det samarbeides om og grad av delegasjon av myndighetsutøvelse. Et siktemål kan være om lag 10 nasjonale piloter.

Pilotene må nødvendigvis ikke dekke regionrådsgeografien. Ofte kan delregioner innad i regionrådsregionene være mer funksjonelle for enkeltsektorers oppgaveløsning. Viktige premisser for å delta som nasjonal pilot bør være at deltakerne er motiverte og at deltakelsen er forankret i samarbeidskommunene.

1 Innledning og problemstillinger

Kommunene har gjennom miljøvernlovgivningen og plan- og bygningsloven ansvar for lokalt miljøvern innefor bl.a. forurensning, naturmangfold, naturforvaltning, arealforvaltning, kulturminner og klima. Kommunenes innsats på disse områdene er viktig for at viktige nasjonale og internasjonale mål skal kunne nås, men kommunal innsats krever kompetanse og kapasitet. Parallelt med at kommunene etter MIK-reformen generelt har en svekket faglig miljøvernkompetanse, har nasjonale pålegg og ambisjoner på kommunenes vegne blitt styrket. Kompetansebehovet blir tydelig aksentuert når vi gjennomgår de krav og forventninger som stilles til kommunenes miljøinnsats i nasjonale policydokumenter de senere år. Spriket mellom nasjonale forventingar og kommunenes evne ser ut til å øke.

Regjeringen erkjenner utfordringene og behovet for styrket lokal miljøvernkompetanse både i forrige og nåværende regjeringsplattform. I Soria-Moria I formulerte regjeringen høye miljøambisjoner i sin regjeringsplattform. Der heter det bl.a. at Norge skal stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 og at ”miljøkompetansen i kommunene skal gjenreises”. Soria Moria II slår bl.a. fast at:

- Kommunenes kapasitet og kompetanse for å håndtere de nye plan- og miljøoppgavene skal sikres.
- Regjeringen vil bruke plan- og bygningsloven aktivt for å redusere utslippene av klimagasser fra transport og byggsektoren
- Forurensningsloven skal fortsatt være et viktig virkemiddel i klima- og miljøarbeidet
- Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler skal styrkes.
- Regjeringen vil forsterke kompetansen i kommunene til å drive utviklingsarbeid
- Regjeringen vil lage en konkret handlingsplan for alle sektorer for hvordan det norske samfunnet må forberede seg på å leve med klimaendringer, i forbindelse med behandlingen av Tilpasningsutvalgets innstilling
- Regjeringen vil innføre en naturindeks for Norge som skal kunne presentere naturtilstanden i norske kommuner

Samtidig slår Soria Moria II plattformen fast følgende som har innvirkning på kommunenes og MDs mulighetsrom:

- Regjeringen vil at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillighet.
- Øremerkede tilskudd skal som hovedregel være forbeholdt viktige nasjonale prioriteteringsområder i en oppstartsfas, eller finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for.
- Regjeringen vil at samkommunemodellen skal utredes og vurderes lovfestet

- Regjeringen vil styrke fylkeskommunenes rolle i kommunale omstillingsprosesser

Hovedformålet med dette notatet er å peke på ulike strategier som kan benyttes for å styrke kommunenes kompetanse for å drive lokalt miljøvernarbeid. Notatet er et forprosjekt og er ment å kunne utvikles videre gjerne sammen med en praktisk rettet tiltaksplan og eventuell gjennomføring av pilotprosjekter i regi av MD.

Vi oppfatter oppdraget slik at kommunenes nåværende miljøvernansvar ligger fast. Utgangspunktet for drøftingen er dermed at kommunene skal opprettholde sitt nåværende miljøvernansvar. Vi ser dermed bort fra alternativer som innebærer en statliggjøring av oppgaver eller overføring av oppgaver til fylkeskommunene selv om dette kunne ivaretatt hensynet til større fagmiljører og styrket potensialet for et grenseoverskridende perspektiv i miljøvernarbeidet. Vi ser også bort fra kommunesammenslutninger som alternativ da dette ikke synes aktuelt, jf. bl.a. Soria Moria II erklæringen.

Notatet innleder med en oppsummering av viktige begrunnelser for at kommunene har miljøvernansvar. Videre oppsummerer vi utredningsarbeider fra de senere år som har kartlagt kommunenes kompetanse og kapasitet til å ivareta sin rolle som miljøvernmyndighet. Deretter gjennomgår og drøfter vi ulike insitamentsordninger for å styrke lokal kompetanse og kapasitet. Til slutt peker vi på mulige problemstillinger for en nasjonal mobiliseringssstrategi for styrke kommunal miljøvernkompetanse og kapasitet.

2 Hvorfor skal kommunene ha miljøvernansvar?

Kommunene spiller en viktig rolle som lokal miljømyndighet og har omfattende myndighet etter miljølovverket. Selv om kommunenes rolle er bredt anerkjent, har den statlige satsingen på kommunene som miljøansvarlig gått i bølger. Fra slutten av 1980-tallet og fram til slutten 1990-tallet var kommunene gjenstand for statlige satsinger både i form av utvidet kommunalt ansvar (LA21) og programmer for å bygge opp den lokale miljøkompetansen (MIK-reformen). Fra slutten av 90-tallet og et stykke ut på 2000-tallet var miljøspørsmål i kommunen i mindre grad på den politiske dagsorden, før det de senere år igjen har blitt betydelig oppmerksomhet om kommunenes roller og potensial, og da særlig knyttet til klimaspørsmålet og bevaring av naturens mangfold.

Det er likevel ikke uten videre gitt at staten skal satse på kommunene som miljømyndigheter. For det første kan det hevdes at nasjonale målsettinger innenfor miljøområdet i stor utstrekning følger av internasjonale avtaler som det primært tilligger statlige myndigheter å følge opp.

For det andre kan det hevdes at kommunal miljøforvaltning bare vil være vellykket så lenge miljøpolitiske tiltak ikke kommer i konflikt med lokale utviklingsinteresser. Argumentet er at kommunenes avveininger av interessemotsetninger mellom vekst og vern og mellom bruk og bevaring, ikke alltid vil falle ut til miljøets beste. I kommunene vil styringsimpulsene i favør av

tradisjonell vekst og utvikling ofte være sterke, og i konkurransen med andre oppgaver vil miljøinteressene kunne bli nedprioritert.

For det tredje er deler av miljøvernsektoren strengt regulert av lov og forskrift. Det lokale politiske handlingsrom er snevert og dermed kanskje like godt egnet til å være et statlig ansvar.

På tross av slike motargumenter har kommunenes miljøansvar likevel stadig blitt utvidet. Kommunene er nå tildelt en nøkkelrolle i så vel klimapolitikk som naturforvaltning, herunder biologisk mangfold og forvaltning av verneområder, noe som bla kommer til uttrykk i regeringens miljøpolitiske satsinger for 2010. På et overordnet plan kan det skilles mellom to aspekter ved kommunenes miljøansvar (Lafferty, Lindseth & Aall 2001). Kommunen er en miljøpolitisk struktur for iverksetting av nasjonal miljøpolitikk, men også en miljøpolitisk aktør som innebærer at kommunen selv tar initiativ for å løse lokale miljøproblemer. Det siste kan også gjelde globale miljøutfordringer, f eks kan kommunene formulere miljøpolitiske mål innen områder som energi, transport og klima som er mer ambisiøse enn statlige mål.

Vi vil peke på tre egenskaper og særtrekk ved kommunene som lokalpolitiske myndigheter som kan bidra til å forklare kommunenes viktige rolle i miljøpolitikken, både som aktører for gjennomføring av nasjonal politikk og som selvstendige aktører.

Kommunene står for deltagelse og engasjement

Kommunene er det politiske beslutningsnivået som er nærmest plassert innbyggerne og kommunen og representerer en arena for deltagelse og påvirkning i politiske prosesser og saker som i stor grad angår innbyggerne direkte. En rekke miljøproblemer får lokale konsekvenser, både når opphavet til problemet er lokalt (som ved lokale forurensede utslipp) eller globalt (som ved lokale tilpasninger til konsekvensene av globale klimaendringer). Men det lokale engasjement kan også ta form av protest mot det som oppleves som en for restriktiv miljøpolitikk, f eks der vernehensyn stopper en planlagt utbygging av et lokalt område. Poenget er uansett at det lokale engasjement og innbyggernes påvirkning overfor kommunen og de lokalt folkevalgte gir miljøpolitikken lokal legitimitet og forankring som et rent statlig forvaltningsregime vanskeligere vil kunne gi.

Kommunene representerer territoriell tilpasning og prioritering.

I likhet med en rekke andre politikkområder, må miljøpolitiske tiltak og satsinger tilpasses den lokale virkelighet for å være treffsikre og virkningsfulle. Det er vansklig å tenke seg en effektiv politikk for bærekraftig utvikling som ikke er tilpasset lokale forhold. Lokalt folkevalgte har den nødvendige nærhet og kjennskap til sin kommune eller grens som sikrer at miljøoppgaver løses med innsikt og kunnskap om lokale og regionale forutsetninger.

Kommunene er generalistorganer og representerer en sektorovergripende forvaltning

Kommunene er kjennetegnet av at de er generalistorganer med ansvar for en rekke politikk- og sektorområder. Sammenliknet med statlige nivå kan det framheves at det er enklere å se sammenhenger og få til bedre samordning mellom adskilte

politikkfelt på lavere nivåer der konkrete tiltak skal iverksettes. Som generalistorganer må kommunen tenke helhetlig, i mange tilfeller foreta prioriteringer mellom sektorområder og allokerere ressurser ut fra et samfunnsmessig helhetssyn. Kommunalt miljøansvar kan bidra til at miljøhensyn integreres i andre sektorområder i kommunene. Det er i den forbindelse særlig grunn til å framheve betydningen av at miljø ses i sammenheng med kommunenes planlegging, arealdisponering og innkjøpspolitikk.

Forutsetninger for et kommunalt ansvar

Skal de 3 ovennevnte sentrale egenskapene ved kommunalt miljøansvar realiseres i praktisk politikk, må imidlertid flere forutsetninger være innfridd. Dette er forutsetninger som både gjelder relasjonen mellom staten og kommunene, dvs. hvilke rammer og styringsprinsipper staten setter for den kommunale miljøinnsatsen, og forutsetninger knyttet til kommune som organisasjon og territoriell struktur.

For det første må ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene være klar og tydelig for så vel de offentlige myndigheter som for innbyggerne. Om det skapes høye forventninger til kommunalt miljøansvar, uten at kommunene samtidig besitter den formelle beslutningskompetansen og de relevante virkemidler til å følge opp, kan resultatet lett bli en lokalpolitisk ”baksmell”. Interessen for og tiltroen til kommunen som miljøvernpolitisk aktør kan dermed bli svekket. Lokalt miljøansvar betinger derfor en tydeliggjøring av kommunens miljøansvar og at kommunen har tilgang på relevante og tilstrekkelige virkemidler for å ivareta sine oppgaver.

Den andre forutsetningen som må innfris er at kommunen får anledning til å fylle sin rolle som lokalpolitisk prioritende organ. Skal kommunenes potensielle egenskaper ifht samordning og integrering av miljøhensyn i andre kommunale funksjoner bli realisert, forutsetter det et lokalt handlingsrom. Sterk statlig styring av kommunens oppgaver gjennom bestemte krav til løsninger vil redusere kommunens muligheter til å treffe egne valg og foreta helhetlige prioriteringer. Selv om kommunene står for lokal samordning av offentlige tiltak og sektorområder vil det likevel være begrensinger i hvor langt kommunen kan samordne og integrere hensyn som er splittet sentralt. Manglende horisontal integrering på nasjonalt nivå lar seg vanskelig rette opp gjennom integreringstiltak lokalt.

For det tredje vil muligheten kommunene har for å ivareta miljøoppgaver henge sammen med kommunens størrelse og miljøoppgavene nedslagsfelt. Et effektivt kommunalt ansvar forutsetter at arbeidet med miljøvern skjer innenfor mest mulig geografisk funksjonelle territorier. En kommunestruktur som dels er kjennetegnet av at byområdene er flerkommunale representerer en utfordring for en helhetlig miljøforvaltning.

For det fjerde initieres og gjennomføres lokal miljøvernpolitikk i et samspill mellom kommunens fagavdelinger, kommunens sentraladministrasjon og de kommunale politikere. Lokalpolitisk miljøinnsats blir ikke bedre enn det faglige grunnlaget politiske vedtak bygger på, og i neste omgang kommuneadministrasjonens evne til å sette politikernes vedtak ut i livet. Den samlede kommunale organisasjon må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i

arbeidet med miljøutfordringene. Det er et krav som mange småkommuner rundt om i landet har problemer med å leve opp til. Særlig skal betydningen av fagkompetanse understrekkes. Som vi vil komme tilbake til, viser en rekke undersøkelser at den enkeltfaktoren som gjennomgående er viktigst for å forklare kommunens varierende innsats på miljøområdet er kommunens ”MIK-status”, dvs om kommunen fortsatt har ansatt egen miljøvernleder. Det blir framhevet at dette ikke bare uttrykker kommunens formelle kompetanse og administrative kapasitet innenfor miljøområdet, men også institusjonaliseringen av miljøvernet i hele kommuneorganisasjonen.

3 Utredninger om kommunenes miljøvernkompetanse

Kommunenes miljøansvar omfatter mange områder som forurensing, naturforvaltning, arealforvaltning og klima. Problemstillingene berører mange fagområder og det er derfor ulike typer fagkompetanser som involveres i kommunens miljøarbeid. Landets kommunestruktur er temmelig uensartet og det må forventes at så vel kompetanse og kapasitet vil variere mellom kommuner ifht størrelse (store vs små) og beliggenhet (sentrale kommuner vs distriktskommuner). Det er også grunn til å forvente at det vil være variasjon i kompetancesituasjonen internt i kommunen for de ulike oppgaver som kommunen som miljøvernmyndighet skal ivareta. Kommunene vil også være ulike i forhold til hvilke type miljøutfordringer som kjennetegner situasjonen lokalt og omfanget av disse. Som følge av slike variasjoner vil også behovet for fagspesifikk kompetanse varierer mellom kommuner.

3.1 Kompetansebegrepet

Før vi nærmere gjennomgår undersøkelser som har kartlagt kommunenes miljøkompetanse vil vi klargjøre hva vi oppfatter som sentrale innholdskomponenter i kompetansebegrepet. Kompetanse kan defineres som ”*de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål.*”(jf Lai 2004: 48). Denne definisjonen innebærer at begrepet både har en faglig kunnskapskomponent, en ferdighetskomponent og en holdningskomponent.

I forhold til politiske organisasjoner, som kommunene, kan kompetanse knyttes til flere dimensjoner (Aall mfl. 2008a og b). Det kan skilles mellom:

- Faglig-administrativ kompetanse som brukes for å beskrive formal-kompetanse i kommuneadministrasjonen og stillingsprosenten som har denne type kompetanse.
- Organisatorisk kompetanse som er uttrykk for om kommunen gjennom organisering av rutiner, saksbehandlings- og styringssystemer er innrettet mot å ivareta og fremme bestemte hensyn.

- Politisk kompetanse som beskriver kunnskapen hos de folkevalgte om miljøproblemstillinger, først og fremst i hvilken grad de folkevalgte får tilført denne kompetansen.

Selv om de tre kompetansedimensjonene bør være tilstede for at kommunenes skal lykkes i å ivareta sine oppgaver i tråd med definerte mål og krav, vil vi argumentere for at det er grunnleggende at den faglig-administrative kompetansen er på plass. Mangler formalkompetansen i kommunens fagadministrasjon vil det også svekke forutsetningene for å bygge opp hensiktsmessige styringssystemer, og det kan føre til at de folkevalgtes grunnlag for å fatte politiske vedtak blir mangelfullt opplyst.

Spørsmålet om den faglig-administrative kompetansen i kommunen dreier seg om flere problemstillinger. Dels dreier det seg om kapasitet i form av nok personell, dels dreier det seg om personellets fagkompetanse som følge av utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring, og dels dreier det seg om fagmiljøer; hva er ”kritisk masse” for å skape et utviklingsorientert og attraktivt fagmiljø i kommunen?

Kartleggingen av tidligere undersøkelser tar utgangspunkt i kommunenes faglig-administrative kompetanse. Undersøkelser innefor følgende områder gjennomgås:

- klima
- energi
- plan og areal
- naturvern og biologisk mangfold

Det er lagt vekt på å gjennomgå undersøkelser som er gjennomført de 6-7 siste år. Utvelgelsen av utredninger og undersøkelser er basert på NIVIs forhåndskjennskap til undersøkelser, samt nettsøk på de aktuelle områdene. Det innebærer at det finnes flere undersøkelser, både av eldre dato og sikkert utover dem vi nå har funnet fram til i den aktuelle perioden, som ville kunne gitt bidrag til kunnskapsstatus. Vi mener likevel at de registrerte undersøkelsene gir et dekkende bilde av hovedtrekkene i kunnskapsstatusen.

3.2 Klima

I løpet av de senere år er det gjennomført flere undersøkelser som har fokus på kommunenes oppgaver og myndighet på klimaområdet.

CICERO 2005: Betydningen av kommunal klimapolitikk. Virkemidler, potensial og barrierer

I 2005 gjennomførte Cicero på oppdrag av MD en utredning som gjennomgikk kommunenes virkemidler og forutsetninger for å redusere utslipp av klimagasser: *Betydningen av kommunal klimapolitikk. Virkemidler, potensial og barrierer* (CICERO Report 2005:06). I denne rapporten fremheves det at kommunene besitter viktige klimavirkemidler og at potensialet for det lokale klimaarbeidet er av betydning. De spiller en viktig rolle i reduksjon av utslipp knyttet til valg av boligmønster og energibruk i bygg, fra mobile kilder, avfallssektoren og

landbruket, i tillegg til egen drift. Det understrekkes at virkemidler som kommunene besitter, kan bidra til å fylle ”hull” i det nasjonale klimavirkemiddelapparatet, for eksempel landbruk og avfall. Det pekes særlig på at kommunal arealplanlegging kan ha stor betydning for det framtidige utslippsnivået. Imidlertid finnes det en rekke hindringer for å utløse potensialet for lokale utslippsreduksjoner.

I rapporten framheves bl.a. manglende avklaring av kommunenes rolle, mangel på langsigthet i statlige mål og bevilgninger til kommunene, manglende kompetanse og knappe midler som hemmende faktorer for kommunenes arbeid. Statlig tilrettelegging og incentiver er av stor betydning for å bidra til økt klimainnsats fra kommunene.

CIENS 2007

I 2007 gjennomførte CIENS en utredning av mulige konsekvenser av klimaendringer for helse, bygningsmasse, vann og avløp, og annen infrastruktur for kommunene i Osloregionen. Hovedkonklusjonen i rapporten er at klimaendringene i Norge og Osloregionen vil gi utfordringer som krever tiltak for å tilpasse seg kommende endringer. Klimaendringene vil arte seg ulikt i ulike regioner og kommuner og tilpasningsstrategier må derfor ta utgangspunkt i lokale forhold og de endringene som forventes lokalt. Kommunene har et viktig ansvar og besitter gjennom bl.a. arealplanlegging, byggesaksbehandling og ROS-analyser sentrale virkemidler i arbeidet med klimatilpasning.

I rapporten heter det videre at de vesentligste hindringer for et godt tilpasningsarbeid er mangel på kunnskap og kompetanse om klimaendringer, og evnen eller muligheten til å kunne koble erfaring fra tidligere hendelser til framtidige tilpasningsutfordringer. CIENS mener at dette er en viktigere hindring enn mangel på penger og ressurser til å drive aktivt arbeid med tilpasninger til klimaendringer. Samtidig er det åpenbart at det er begrensede ressurser i kommunene til å tilegne seg nødvendig klimakunnskap og å planlegge gode tilpasningstiltak og å gjennomføre disse. Det understrekkes også at kommunenes kompetanse i dag er knyttet til erfaringer fra tidligere hendelser. I framtida kan nye utfordringer oppstå, for eksempel tørke om sommeren, helsemessige konsekvenser av hete, introduksjon av nye arter og flom og flomskred i sidevassdrag.

I begge de nevnte rapportene blir manglende kompetanse trukket fram som en vesentlig sårbarhetsfaktor for at kommunene aktivt kan ta i bruk sine virkemidler og være en aktiv aktør både i forhold til å redusere utslipp av klimagasser og å tilpasse den lokale virkeligheten til endrede klimaforhold. Det er imidlertid gjort få undersøkelser (gjennomgås under) som har gjort konkrete kartlegginger av eksisterende kompetanse. Spørsmålet er berørt i noen nyere undersøkelser som dermed sier *noe* om status for klimakompetansen i kommunene, men det gir ikke et systematisk bilde av hva kommunene faktisk har av kompetanse i form av personell (årsverk) og personellets fagkompetanse mht utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring. Undersøkelsene sier også lite om hvordan kommunene skaffer seg kompetansen de mangler og om tiltak for å bedre kompetansen.

DSB 2008: Klimatilpasning i kommuner, fylkeskommuner og blant fylkesmenn

I en undersøkelse utført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap *Klimatilpasning i kommuner, fylkeskommuner og blant fylkesmenn. (DSB 2008)*

ble et utvalg på 283 kommuner spurt om det finnes personer i kommunen som arbeider med problemstillinger knyttet til konsekvenser av framtidige klimaendringer. Hele 69 % av kommunene svarer *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* på dette spørsmålet. I undersøkelsen fant man enkelte gjennomgående forskjeller mellom kommunene i spørsmålene om klimatilpasning. Store befolkningsrike kommuner hadde i størst grad gjennomført sårbarhetsanalyser og klimatiltak, samt trukket konsekvenser av klimaendringene inn i planarbeidet. Kommunene med færrest innbyggere og primærnæringskommunene hadde i mindre grad utarbeidet ROS-analyser, utviklet indikatorer, eller tatt høyde for klimaendringene i planarbeidet. I undersøkelsen framgår det at:

- Knapt en av tre kommuner oppgir at det i noen eller stor grad er dedikert personell i kommunen som arbeider med problemstillinger knyttet til framtidige klimaendringer.
- Bare en av ti kommuner rapporterer at de i noen eller stor grad har utarbeidet en helhetlig strategi for egen tilpasning til klimaendringer, og bare hver sjette kommune har utarbeidet indikatorer for arbeidet med tilpasning til klimaendringer.
- Noe mer enn to av fem kommuner har tatt høyde for klimaendringer i det lokale planarbeidet.
- Undersøkelsen viste også at det er et stort behov for mer kunnskap om hvordan klimaendringer vil virke inn på kommunenes, fylkeskommunenes og fylkesmennenes ansvarsområder. Ni av ti kommuner og samtlige fylker og fylkesmenn oppgir at de har behov for mer kunnskap på området (i noen eller stor grad).

NIBR 2007: Utslippsreduksjoner og tilpasninger. Klimatiltak i norske kommuner.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte i 2007 en undersøkelse om klimatiltak i norske kommuner (Berglund og Nergaard, 2008). Samtlige kommuner ble invitert til å delta i undersøkelsen og formålet med undersøkelsen var å kartlegge hva som er gjort i kommunene for å redusere utsippene av klimagasser og foreta tilpasninger til klimaendringer, og å finne forklaringer på varierende utbredelse av slike tiltak. Undersøkelsen berører særlig spørsmålene om organisering av miljø- og klimaarbeidet og status med hensyn til planer og tiltak. Av sentrale funn i undersøkelsen kan nevnes:

- To tredeler av kommunene som har svart har lagt ansvaret for arbeidet med henholdsvis reduksjon av klimagasser og tilpasning til endret klima inn under formannskapet eller kommuneutvalget. Kun tre kommuner oppgir at de har eget hovedutvalg bare for miljøvern, mens 36 kommuner oppgir at miljøvern er lagt under eget hovedutvalg i kombinasjon med et annet område.
- Stort sett er det slik at tilpasningsarbeidet til klimaendringer er lagt til samme organ som arbeidet med å redusere utsipp av klimagasser.

- Knappe 15 prosent av kommunene oppga at de har en klimahandlingsplan. Undersøkelsen viste at så mange som 80 prosent av kommunene (n=205) ikke hadde påbegynt arbeidet med klimahandlingsplan våren 2007. Her har det imidlertid skjedd endringer siden undersøkelsen i 2007. Per februar 2010 har 30 prosent av kommunene utarbeidet energi- og klimaplan, mens 55 prosent av kommunene har gjort vedtak om å utarbeide energi- og klimaplan. For 15 prosent av kommunene er status ukjent eller uten vedtak om å utarbeide plan (Kilde: <http://www.klimakommune.enova.no>)
- NIBR fant en klar tendens til at arbeidet med klimahandlingsplaner har kommet lenger i store enn i små kommuner.
- På et generelt spørsmål om man tror en økt satsing på oppgradering av de ansattes kunnskap om klimaproblemer vil bidra til et økt fokus på arbeidet med å redusere utslipp av klimagasser, får man ingen klar oppfatning. I det man trekker inn staten, altså om en statlig satsing på å heve kompetansen er 9 av 10 ordførerne positive til dette.
- 9 av 10 ordførere mener mer konkrete data om hvordan klimaendringene kan slå ut i sin egen kommune ville gjort arbeidet med klimatilpasning enklere

Vestlandsforskning 2008: Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse

Undersøkelsen er gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning, Møreforskning og Vestlands-forskning, med sistnevnte som prosjektansvarlig, mai – juli 2008 (Aall m fl 2008). Formålet med prosjektet var å kartlegge og analysere kommunenes faglige og strategiske miljøkompetanse for å styrke grunnlaget for å drøfte økt innsats fra nasjonale myndigheter av kommunenes rolle i miljøpolitikken. I prosjektet presenteres oppsummering av kunnskapsstatus innafor de seks temaene: Klima og energi, biologisk mangfold, vannforvaltning og oppfølging av vanddirektivet, kulturminnearbeid, strategisk miljøledelse og planlegging og utvikling, basert på tidligere undersøkelser.

På klimaområdet oppsummerer forskerne med at det er mye ”snakk” om energi og klima i tilknytning til kommunene, men de stiller spørsmål ved hvor god kompetanse i kommunene egentlig er:

- Usikker status på klima – gode nettbaserte støttesystemer kan til en viss grad kompensere for manglende kompetanse.
- Stor økning i antall klimaplaner - men sterkt hovedvekt på utslippsdelen og usikkert mht oppfølging av planene.
- Stor vilje hos politikerne, men usikker hvor sterkt forankring er i lokalbefolkningen.

Vestlandsforskning 2009

Vestlandsforskning gjennomførte våren 2009 en spørreundersøkelse blant fylkeskommunalt ansatte og miljøvern- og beredskapsansatte hos fylkesmannen i de tre nordligste fylkene om hvordan de oppfatter status for klimatilpasning i

kommunene. Undersøkelsen viser store forskjeller mellom nordnorske kommuner når det gjelder bekymring for klimaendringer og arbeidet med å tilpasse seg disse endringene. Hvor langt kommunene er kommet avhenger blant annet av kommunestørrelse, regionalt samarbeid, kunnskap om klimaproblemet og politiske prioriteringer. Hovedpoenger i undersøkelsen er følgende:

- Generelt har små kommuner med begrensede administrative ressurser satt klimatilpasning på dagsordenen i langt mindre grad enn store kommuner. Et annet funn fra undersøkelsen er at det virker å være relativt små forskjeller mellom nordnorske kommuner og de øvrige norske kommunene når det gjelder status i arbeidet med å analysere klimasårbarhet og gjennomføre tiltak for klimatilpasning. I den grad det er forskjeller mener forskerne at det kan forklares ved at det er et større innslag av små kommuner med begrensede administrative ressurser i Nord-Norge; dvs. kommuner med en antatt større institusjonell klimasårbarhet enn store og ressurssterke kommuner.

Ellers finner Vestlandsforskning at: Utslippsreduksjoner og energipolitikk er i veldig liten grad koblet til klimatilpasning. Det er et langt større press fra statlige myndigheter overfor lokale myndigheter til å sette på dagsordenen spørsmål om utslippsreduksjoner og ulike former for energitiltak enn klimatilpasning.

- I den grad kommunene har analysert klimasårbarhet er dette gjort som en del av ROS-analyser; bare i begrenset grad i tilknytning til kommuneplaner eller klimaplaner.
- De vanligste klimatiltakene som nevnes er de som gjelder utslippsreduksjoner og energitiltak; ikke klimatilpasning.
- Mangel på administrativ kapasitet på miljøområdet er den viktigste hindringen for at klimatilpasning prioriteres høyere i kommunene. Andre hindringer er mangel på klare statlige retningslinjer og et tydelig regelverk. I tillegg mener mange informanter at manglende politisk prioritering lokalt bidrar til situasjonen. Hensynet til næringsutvikling og det å opprettholde bosettingen får høyere prioritet enn å ta klimahensyn lokalt.

3.3 Energiområdet

Erfaringer fra en evaluering av ordningen med Lokale energiutredninger (LEU) tyder på at endringer i energiloven på 1990-tallet med påfølgende privatisering av kommunale kraftselskap har ført til tap av kommunal energikompetanse (Satøen mfl, 2007). I denne evalueringen pekes det også på at ordningen med lokale energiutredninger bare har ført til en vitalisering av energipolitikken i de kommunene som har tilstrekkelig administrativ kapasitet på miljø; i andre kommuner ikke. Det fremgår også at den lovpålagte kartleggingen på energisiden i liten grad er fulgt opp på plan- og tiltakssiden. Kun 2 pst av nettselskapene svarer ”ja” på spørsmålet om hvorvidt LEU er et sentralt redskap i kommunene for å redusere energibruken lokalt og 45 pst av nettselskapene oppgir at de ikke vet om kommunene har fulgt opp sin lokale energiutredning.

På energiområdet foreligger få studier som har sett på kommunens faglig-administrative kompetanse. Aall m fl (2008) viser til at erfaringer fra et pilotprosjekt i kommunal energiforvaltning på starten av 2000-tallet med mer enn

30 kommuner involvert tyder på at mange kommuner mangler kompetanse på energiområdet.

Aall m fl (2008) finner også at det har skjedd en form for dekobling mellom de områdene energi, transport og arealplanlegging og klima. Denne dekoblingen viser seg i dag ved at arbeidet mellom disse tre områdene nå foregår i stor grad isolert fra hverandre på alle nivå i styringshierarkiet. To eksempler som illustrerer dette forholdet er at det lages lokale energiutredninger i alle kommuner uten at dette kobles til lokale klimaplaner, og ENOVA arbeider for å fremme energi- og klimaarbeid i kommunene uten koblinger til den statlige oppfølgingen av rikspolitiske retningslinjer om samordnet transport og arealplanlegging.

3.4 Plan og areal

På oppdrag av MD og KRD har NIBR fått i oppdrag å foreta en kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene og fylkeskommunene. Formålet med undersøkelsen er å:

- Dokumentere og drøfte status for kompetansen innen planlegging og stedsutvikling i kommuner og fylkeskommuner.
- Dokumentere hvordan kommunene i dag skaffer seg kompetansen som de trenger, men mangler i egen organisasjon, og å drøfte fordeler og ulemper ved ulike løsninger.
- Forslå tiltak på ulike nivåer (nasjonalt, regionalt og kommunalt) for å bedre kompetansen i kommuner og fylkeskommuner.

Første fase av dette prosjektet er presentert i NIBR-notat 2008:105 *Kartlegging av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene*. Her er det foretatt en gjennomgang tidligere utførte undersøkelser og tilgjengelig statistikk som sier noe om kommunenes kompetanse på området. NIBR konkluderer at det generelt er gjennomført få undersøkelser som kartlegger kompetanse innen planlegging og stedsutvikling. Av nyere undersøkelser trekker NIBR fram tre rapporter som i noen grad har undersøkt plankompetansen.

De tre utredningene omtales nærmere nedenfor.

Kompetanseutfordringer i kommunene. Strukturelle forskjeller og lokal opplevelse (Agenda 2006)

Undersøkelsen er gjennomført av Agenda på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2006. Problemstillingene for undersøkelsen er hvilken fagkompetanse kommunalt ansatte har, hvordan fagkompetansen varierer mellom kommuner av ulik type (først og fremst kommunestørrelse) og hvilken betydning kommunens kompetansebeholdning har for muligheten til å ivareta sentrale oppgaver og roller. Datagrunnlaget er opplysninger fra PAI-registeret (Personal Administrativt Informasjonssystem), som er KS sitt register over ansatte i kommunesektoren, og intervjuer med rådmenn i ulike kommunegrupper i 40 kommuner i fylkene Troms, Buskerud og Hordaland. En av de tre prioriterte sektorene/funksjonene for undersøkelsen er sentraladministrasjonen, inkludert kommuneplanlegging.

Agenda finner at andelen ansatte med høy utdanning varierer lite mellom kommunegruppene, men det kritiske spørsmålet er ofte om kommunen overhodet har ansatte med en bestemt kompetanse. Her viser undersøkelsen at 345 kommuner eller 78 % av kommunene ikke hadde arkitekt i 2005. Andelen varierer også med kommunenes sentralitet. Mens bare 2 % av kommuner med spredt bosetting har arkitekt, er andelen 43 % i storbyregionene. Statistikk for arbeid med kommuneplanlegging finnes verken i KOSTRA eller i PAI-registeret, slik at Agendas oversikt over status for kommuneplanlegging bygger på rådmannsintervjuer fra 35 kommuner. De fleste kommunene har rundt 1 årsverk som arbeider med kommuneplanen. Alle disse har høyere utdanning. Rundt en femtedel av rådmennene svarer at de i liten eller ingen grad har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta oppgavene med å styre utviklingen av kommunene som lokalsamfunn. I disse svarene er det lite forskjell på store og små kommuner. Det er likevel flere store enn små kommuner som oppgir at de i stor grad har den ønskede kompetanse. Det er særlig de små kommunene som sliter med små fagmiljøer. I følge rådmennene er mangel på ingeniører et stort problem i mange kommuner. Denne typen kompetanse mangler både i de største og de minste kommunene.

Planinformasjon i kommunene (Statens kartverk 2007).

Statens kartverk gjennomførte i 2007 en statuskartlegging over planinformasjon i kommunene. Ett av seks hovedspørsmål i undersøkelsen dreide seg om hvilke kompetansebehov kommunene har. Det kom inn svar fra 319 av 430 kommuner, dvs. fra 74 % av kommunene. Av disse svarte 69 kommuner at de har behov for tilføring av plankompetanse. Det er største behov for tilførsel av kompetanse innen standarder (139 kommuner), datakvalitet (132 kommuner) og teknologi (102 kommuner).

Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse (Vestlandsforskning 2008)

Undersøkelsen viser at planlegging er det eneste av 6 utvalgte temaområder hvor kompetansen i kommunene karakteriseres som sterkt. Kompetansen er sterkest utviklet innen den delen som gjelder fysisk planlegging. Det mangler data som dokumenterer status for hele bredden av fag som inkluderes i begrepet planleggingskompetanse. Gjennomgangen av utførte undersøkelser konkluderer med at kompetanse kunne vært bedre, men at det største problemet er kapasitet til å utføre planarbeid, ikke mangel på kompetanse. Likevel blir mangel på prosesskompetanse trukket fram i mange kommuner. Ingeniøren er den største yrkesgruppa blant planleggere, og disse er noenlunde jevnt fordelt mellom ulike kommunetyper. Arkitektene, derimot, er det overvekt av i store kommuner (i innbyggertall), og få av i småkommunene. Småkommunene har også utfordringer med liten kontinuitet og mangel på spisskompetanse og er avhengige av veiledning fra fylkeskommune og fylkesmann og kjøp av konsulenttjenester. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke fram noen spesielle utfordringer for plan- og miljøkompetansen i ulike kommunetyper, men avdekker at små kommuner (i innbyggertall) har mindre administrativ kapasitet enn de folkerike. Likevel er det uklart hva som er sumeffekter av "smådriftelemper" og "smådriftefordeler".

NIBRs konklusjon

På bakgrunn av gjennomgangen av de tre rapportene vi nå har referert til og i tillegg et utvalg tidligere undersøkelser konkluderer NIBR i følgende punkter:

- Det finnes ingen landsdekkende og dyptgående undersøkelser av plankompetansen i norske kommuner. Formell kompetanse i kommuneadministrasjonen er den dimensjonen som er mest undersøkt. Den formelle kompetansen i kommunene knytter seg i hovedsak til fysisk planlegging, lite til annen planlegging etter plan- og bygningsloven/tema eller sektorplaner
- Kompetansen kunne vært bedre, men undersøkelsene viser at det største problemet, slik det oppleves i kommunene, er kapasiteten, og ikke kompetansen
- De fleste kommuner har for små administrasjoner til å ha spisskompetanse innen alle områder kommunene har ansvaret for. De må enten få veiledning fra fylkeskommune eller stat, samarbeide med andre kommuner, formalisere interkommunalt samarbeid eller kjøpe konsulenttjenester. Vi har en form for integrert og nettverksbasert forvaltning som involverer mange aktører, både offentlige og private. Eksisterende undersøkelser tar i liten grad for seg slike problemstillinger.
- En undersøkelse av ”Kommunen som samfunnsutvikler” gjennomført av Norut på vegne av KRD, viser at kommunens egen vurdering av kompetanse i arealplanlegging, samfunnsplanlegging, kommunikasjon og prosjektarbeid er relativt høy i alle kommunestørrelser og for de to sistnevntes del jevnere fordelt mellom kommunestørrelsene.

3.5 Naturmangfold og naturvern

Kommunene ivaretar en rekke oppgaver som lokal naturvernmyndighet, herunder forvaltning av lokale verneområder og bevaring av biologisk mangfold. Den nye naturmangfoldloven vil ytterligere skjerpe kravene til naturkompetanse på alle nivå i forvaltningen, ikke minst på kommune- og fylkes/regionnivå. Som kunnskapsområde er naturmangfold i stor grad definert gjennom biologisk kompetanse. Den nye loven innebærer et økende fokus på artskunnskap. Aall m fl (2008) peker på at det er en særnorsk ordning at så stort ansvar for kartlegging av biologisk mangfold er lagt til kommunene, mens dette som regel er en statlig oppgave i andre land.

I løpet av de 12 siste årene har kommunens kompetanse til å ivareta saker på naturvernomsrådet blitt svekket. Den såkalte MIK-reformen (Miljøvern i kommunene) på 1990-tallet innebar en øremarking av midler til kommunene til ansettelse av miljøvernledere. Resultatet var at 90 prosent av landets kommuner hadde en egen miljøvernleder i 1997. Men da ordningen opphørte i 1997, gikk antall kommuner med slike stillinger dramatisk tilbake. Nedgangen i miljøkompetansen har skjedd samtidig som kommunene har fått stadig større ansvar på miljøområdet. I følge Aall m fl. (2009) har denne negative utviklingen vedvart utover på 2000-tallet, men ser nå ut til å ha flatet ut. Siden 2003 har ca 1/3 av kommuner en uforandret stillingsdel, 1/3 har økt mens 1/3 har redusert.

Summeres del- og heltidsstillinger blir status om lag 100 årsverk i både 2003 og 2007.

Tabell 3.1: Status for andel kommuner med stilling som kommunal miljøvernleder, høsten 2007 (Aall mfl 2009)

Stillingsdel (årsverk)	Antall kommuner	Andel av total
Har ikke stilling	54	23%
<0,25	50	21%
0,24-0,49	33	14%
0,50-0,75	41	18%
0,75 ➔	56	24%
Total	234	100%

Samtidig ser det iflg Aall m fl. (2009) ut til å ha skjedd en form for polarisering: Større og mer ressurssterke kommuner har økt den administrative kapasiteten de siste årene, mens de små kommunene har bygd ytterligere ned kapasiteten. Sannsynligheten for at en kommune har miljøvernleder i heltidsstilling korrelerer med kommunens innbyggertall. Dermed forsterkes en generell forskjell i kompetanse og handlingsrom mellom store og små kommuner; med økende miljøkapasitet i de kommunene som allerede har en viss kapasitet og en nedbygging – i mange tilfeller bortimot fjerning – av den administrative miljøkapasiteten i de minst ressurssterke kommunene.

Det er usikkert om miljøvernlederstillingen er gjort overflødig fordi miljø er integrert i øvrig administrasjon eller om det er en reell nedbygging i den administrative kapasiteten i kommunene som har fjernet stillingen eller redusert stillingsprosenten. Den første fortolkning er at mange kommuner peker på at miljø er integrert i overordna plandokument. Samtidig oppgir bare rundt 1/3 av kommunene at de har gode saksbehandlingsregler for å ivareta miljøhensyn (Aall m fl 2008b).

Med utgangspunkt i nyere undersøkelser oppsummerer Aall m fl. kompetansestatus for naturmangfoldsområdet i følgende hovedpunkter:

- Omkring 60% av kommunene har relevant kompetanse for forvaltning av biologisk mangfold - mot 75% i 1989
- Omkring 70% av de miljøansvarlige i dag har deltidsstilling og/eller bruker mindre enn 50% av arbeidstiden på miljø
- Antallet biologer i kommunene er sterkt redusert - ser ut til å være erstattet av personer med landbruksutdanning eller annen naturforvaltning
- Vi har ikke kunnskap om hvor mye tid miljøvernansvarlige bruker på området biologisk mangfold
- Det at kommunene har en etablert miljøforvaltning, gjennom lang og kontinuerlig deltakelse i MIK-programmet, viser entydig sammenheng med nivået på oppfølging av miljøvernål innenfor naturforvaltning

- Todelt kunnskapsområde: landbruksforvaltningen og miljø/planforvaltning – en todeling som er mer eller mindre tydelig hele veien vertikalt i styringshierarkiet

3.6 Forurensning

Kommunene har omfattende myndighet på forsøplings- og forurensningsområdet. De skal blant annet samle inn og behandle husholdningsavfall og ilette gebyr for dette, gi pålegg om opprydding ved forsøpling, stille krav til avløpsrensing og fastsette avløpsgebyrer, de forvalter regelverk for lokal luftkvalitet, de har ansvar for regelverket for akutt forurensning, de forvalter forskrifter om blant annet terrenghinngrep i forurensset grunn og avfallsplaner i bygge- og gravesaker.

Sammen med fylkesmannsembetene, gjennomførte DN og SFT i 2008 (DN og SFT 2009) en undersøkelse i et utvalg av kommuner om bruk av miljømyndighet på utvalgte områder. Målet for undersøkelsen var å få kunnskap om status for kommunenes arbeid som miljømyndighet, samt få kjennskap til eventuelle mangler i regelverket.

I alt 43 kommuner i 17 fylker ble undersøkt. Et av de utvalgte områdene gjaldt forurensning og nærmere bestemt kommunenes bruk av sin miljømyndighet på forsøplingsområdet.

Undersøkelsen benyttet samme metodikk og begreper som ved et tilsyn. Det var derfor ”avvik og merknader” som ble omtalt og som kommunene måtte forholde seg til. Et avvik defineres som et klart brudd på regelverket. En merknad er et forhold som blir påpekt av tilsynsetatene for å ivareta helse, miljø og sikkerhet og fordi det på sikt vil kunne føre til et avvik. I alt ble det funnet avvik på forsøplingsområdet i nesten 80 % av de undersøkte kommunene. Et gjennomgående funn er at kommunene ikke har oversikt over forsøplingssituasjonen i egen kommune og at de heller ikke fører tilsyn med ulovlig avfallshåndtering. Dette representerer avvik fra lov om vern motforurensning § 48 som sier at ”*forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen og med forurensninger fra de enkelte kilder*”.

Det ble gitt merknader til halvparten av kommunene fordi de manglet:

- Dokumenterte rutiner som beskriver handlinger og oppfølgingsansvar for saker knyttet til området forsøpling og ulovlig avfallshåndtering.
- Dokumenterbare rutiner for å gjennomføre egne og forebyggende kartlegginger av omfanget av kommunenes eventuelle forsøplingsproblemer og ulovlig deponering av avfall.

I undersøkelsen konkluderes det med at kommunene ikke ivaretar sitt ansvar som miljømyndighet på de utvalgte områdene på en tilfredsstillende måte. Selv om det til dels er store variasjoner mellom de ulike kommunene, er nivået generelt for dårlig og må heves. Det poengteres at mye kan tyde på at det løftet kommunene fikk ved MIK-programmet ikke er blitt holdt ved like. Kommunene har redusert innsatsen innen arbeidet med forurensninger og avfall både som forurensningsmyndighet og forurensner.

3.7 Kompetansesituasjonen – oppsummering

Klima

Rapportene er samstemte i at kommunen har en viktig rolle i arbeidet med både utslippsreduksjoner og klimatilpasning. Særlig framheves kommunenes arealplanlegging som en nøkkelfunksjon for å nå målsettinger på begge satsingsområder. Rapportene peker imidlertid på en rekke hemmende faktorer for å utløse potensialet i lokalt klimaarbeid:

- Utslippsreduksjoner: Manglende avklaring av kommunenes rolle, mangel på langsiktighet i statlige mål og bevilgninger, manglende kompetanse og knappe midler er faktorer som påpekes som hemmende faktorer i arbeidet med utslippsreduksjoner.
- Klimatilpasning: Her framheves mangel på kunnskap og kompetanse om selve klimaendringene og hvordan de vil slå ut lokalt som den viktigste hemmende faktoren. Erfaringer fra tidligere hendelser er ikke tilstrekkelig for å svare på framtidige tilpasningsutfordringer. Begrensete ressurser i kommunene til å tilegne seg nødvendig klimakunnskap og rekruttere riktig kompetanse framheves også som viktige begrensinger. Små kommuner med begrensete administrative ressurser har satt klimatilpasning på dagsorden i langt mindre grad enn de store kommuner.
- I løpet av de senere år et er gjennomført enkelte kartlegginger av kompetansesituasjonen i kommunene. DSBs undersøkelse fra 2007 viste eksempelvis at knapt én av tre kommuner oppgir at det i noen eller stor grad er dedikert personell i kommunen som arbeider med problemstillinger knyttet til framtidige klimaendringer.

Energi

- Kompetansen på energiområdet vurderes som svak. Det blir særlig vist til at kommunene har mistet mye av sin energikompetanse i forbindelse med salg av kommunale kraftselskaper.
- I kommuneorganisasjonen fremstår energiområdet som relativt frakoblet arealplanleggingen og klimaarbeidet.

Plan og areal

To undersøkelser utført av hhv. Agenda og Vestlandsforskning gir følgende bilde av plankompetansen i kommunene:

- 78 % av kommunene hadde ikke arkitekt i 2005. Andelen i kommuner med spredt bosetting som har arkitekt ligger på 2%, mens andelen er 43% i storbyregionene.
- De fleste kommunene har rundt 1 årsverk som arbeider med kommuneplanen.
- En femtedel av rådmennene svarer at de i liten eller ingen grad har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta oppgavene med å styre utviklingen av kommunene som lokalsamfunn.

I en gjennomgang av eksisterende undersøkelser konkluderer NIBR (2008) med at det finnes ingen landsdekkende og dyptgående undersøkelser av plankompetansen i norske kommuner. Formell kompetanse i kommuneadministrasjonen er den dimensjonen som er mest undersøkt. Den formelle kompetansen i kommunene knytter seg i hovedsak til fysisk planlegging, lite til annen planlegging etter plan- og bygningsloven/tema eller sektorplaner.

Kompetansen kunne vært bedre, men undersøkelsene viser at det største problemet, slik det oppleves av ordførerne og rådmennene i kommunene, er knyttet til kapasiteten.

Naturmangfold og naturvern

- Kommunene ivaretar en rekke oppgaver som lokal naturvernmyndighet, herunder forvaltning av lokale verneområder. Den nye naturmangfoldloven vil ytterligere skjerpe kravene til naturkompetanse i kommunene, bla i fht kartlegging av biologisk mangfold.
- Omkring 60% av kommunene har relevant kompetanse for forvaltning av biologisk mangfold - mot 75% i 1989.
- Omkring 70% av de miljøansvarlige i dag har deltidsstilling og/eller bruker mindre enn 50% av arbeidstiden på miljø.
- Antallet biologer i kommunene er sterkt redusert.
- Sannsynligheten for at en kommune har miljøvernleder i heltidsstilling korrelerer med kommunens innbyggertall.

Forurensning

- Kommunene har ikke oversikt over forsøplingssituasjonen i egen kommune og fører heller ikke tilsyn med ulovlig avfallshåndtering.
- Kommunene mangler dokumenterte rutiner som beskriver handlinger og oppfølgingsansvar for saker knyttet til området forsøpling og ulovlig avfallshåndtering.
- Kommunene mangler dokumenterbare rutiner for å gjennomføre egne og forebyggende kartlegginger av omfanget av kommunenes eventuelle forsøplingsproblemer og ulovlig deponering av avfall.

3.8 Utfordringsbildet oppsummert

Vi har gjennomgått undersøkelser som sier noe om kompetansesituasjonen på fire hovedområder for kommunenes miljøansvar. Det overordnede bilde som avtegner seg kan sammenfattes i følgende konklusjoner:

- Kommunene ivaretar ikke sitt ansvar som miljømyndighet på en tilfredsstillende måte. Selv om det til dels er store variasjoner mellom de ulike kommunene, er nivået generelt for dårlig og må heves.
- Det er et betydelig gap mellom de forventninger og krav som stilles til kommunene på miljøområdet, ikke minst ifht klima og naturmangfold, og den

kapasiteten og kompetansen kommunene per i dag besitter. I dag preges miljøarbeidet av å være en utydelig og fragmentert funksjon med spredt organisering og svært ujevn kompetanse.

- De fleste kommuner har for små administrasjoner til å ha spisskompetanse innen alle områder kommunene har ansvaret for. De må enten få veiledning fra fylkeskommune eller stat, samarbeide med andre kommuner, formalisere interkommunalt samarbeid eller kjøpe konsulentjenester.
- Situasjonen kjennetegnes av manglende sektoriell samordning mellom kommunale sektorer som må sees i sammenheng, herunder særlig integrering av miljøvern i kommunal areal- og samfunnsplassplanlegging
- Det er også manglende horisontal samordning mellom kommuner for å sikre gode løsninger på grenseoverskridende utfordringer, både i byene og i landdistrikter med store naturkvaliteter
- Så langt NIVI kan se er de fleste undersøkelsene som sier noe om kompetansen i det kommunale miljøarbeidet basert på kommunens (gjerne representert ved ordfører eller rådmann) vurderinger av egen kompetanse. Undersøkelsene gir i liten grad et systematisk bilde av hva kommunene faktisk har av kompetanse i form av personell (årsverk) og personellets fagkompetanse mht utdanningsbakgrunn og yrkesfaring. Undersøkelsene sier også lite om hvordan kommunene skaffer seg kompetansen de mangler og om tiltak for å bedre kompetansen.

4 Alternative strategier og virkemidler

Fremstillingen så langt kan sammenfattes i tre hovedpunkter:

- Det er gode prinsipielle argumenter for at kommunen bør ha et bredt ansvar innenfor miljøforvaltningen.
- Kommunen er per i dag tillagt omfattende myndighet etter miljøloven, i en rekke ulike miljølover.
- Det er et betydelig gap mellom de forventninger og krav som stilles til kommunene på miljøområdet, og den kapasiteten og kompetansen kommunene per i dag besitter.

For at kommunene skal settes i stand til å ivareta det miljøansvar som Stortinget har bestemt, må det skje en styrking av kommunes miljøkompetanse og kapasitet.

Vi vil nå skissere og drøfte tre ulike strategier og virkemidler for å spenne ut mulighetsrommet for å gjennomføre en slik styrking:

Den første strategien fokuserer primært på statens styringsrolle i fht kommunene og hvilke virkemidler statlige myndigheter har til rådighet for å påvirke at miljøkompetansen og kapasiteten i kommunen styrkes og at miljøarbeidet generelt får høyere prioritert i kommunens virksomhet. Vi vil her særlig drøfte

kommuneøkonomien som forutsetning for lokalt miljøvernansvar og de ulike finansieringsformenes egenskaper.

Den andre strategien ("nettverksstrategien") tar utgangspunkt i at staten og kommunesektoren i fellesskap utvikler og avtaler samarbeidsordninger for å styrke miljøkompetansen, f eks gjennom nettverk som omfatter både kommunale og statlige organer.

Den tredje strategien dreier fokus mot den kommunale organiseringen og kommunenes egne muligheter for gjennom ulike samarbeidsløsninger å etablere en mer robust og kompetent miljøfunksjon. Det er dette som er vårt hovedtema og som derfor også er viet størst plass i den videre drøftingen. Så lenge omfattende kommunesammenslutninger ikke er aktuelt, er forpliktende kommunesamarbeid etter NIVIs vurdering det virkemiddel som best kan oppruste kommunenes kompetanse og kapasitet i et varig perspektiv. Strategiene er selvfølgelig ikke gjensidig utelukkende, snarere vil elementer fra alle tre tilnærmingene kunne inngå i en samlet satsing for å styrke den kommunale miljøinnsatsen.

4.1 Statlige virkemidler

4.1.1 Økonomi og finansieringsformer

Kommunene er avhengig av en tilstrekkelig kommunal økonomi til å prioritere miljøvernoppgavene, herunder å sørge for tilstrekkelig fagkompetanse på området. Kommunal økonomi er, ved siden av andre tiltak for å styrke kapasitet og kompetanse, et nødvendig premiss for å nå regjeringens miljøvernålsettinger. En styrking av kommunenes økonomi bør derfor ses i sammenheng med øvrige tiltak for å styrke miljøvernområdet.

Regjeringen legger de overordne rammebetegnelsene for kommunenes økonomi gjennom det samlede kommunaløkonomiske opplegget og måten kommunene tilføres ressurser på. Det enkelte fagdepartement har ansvaret for å skaffe inndekning til reformer og tiltak innen eget fagområde, også når disse skal finansieres gjennom rammetilskuddet til kommunene på KRDs budsjett. For MD innebærer dette at en økning i kommunenes rammer for lokalt miljøvern, enten dette skjer gjennom inntektssystemet eller andre ordninger, må sikres gjennom statsbudsjettprosessen.

Kommunenes miljøvernoppgaver finansieres i dag i all hovedsak gjennom frie inntekter (skatt og rammetilskudd). Innenfor vann og avfall er det i tillegg gebyrfinansiering. Det er også muligheter for å søke om tilskudd til særskilte prosjekter/tiltak gjennom årlige ordninger i regi av Miljøverndepartementet. Justert for dagens prisnivå, får kommunene samlet overført om lag 150 mill kr i rammeoverføringer. I tillegg kommer lokale skatteinntekter og muligheten til å motta statlig finansiering gjennom skjønnstilskuddet. Hoveddelen av skjønnstilskuddet forvaltes av fylkesmennene. I retningslinjene for fordelingen av skjønnsmidler inngår lokale miljøvernoppgaver som ett av mange konkurrerende kriterier. I perioden 2003-2006 har fylkesmennene samlet brukt vel 60 mill kroner til å støtte lokalt miljøvern, dvs. 15 mill kroner per år. Til sammenligning kan nevnes at basisrammen for skjønnstilskuddet for 2010 er i overkant av 1 milliard kroner.

I tillegg forvalter KRD nasjonalt prosjektskjønn som i budsjettet for 2010 er på nærmere 150 mill kroner. En betydelig del av disse midlene er bundet opp til avviklig av elektronisk valg. Nasjonalt prosjektskjønn kan gå til utviklingsprosjekter. Prosjektene Økoløft og Grønne energikommuner er finansiert over denne posten. Det heter i kriteriene for midlene at KRD i særlege tilfeller kan gi tilskudd til prosjekter i kommuner som gjennomføres av andre departementer.

Endringer i inntektssystemet

KRD har igangsatt et arbeid med endringer i inntektssystemet og kostnadsnøkkelen, dvs. hvilke kriterier som skal gjenspeile kommunenes utgiftsbehov og vektingen av kriteriene. Det er lagt opp til at endringene skal presenteres i Kommuneproposisjonen for 2011.

Tidligere utredninger viser at det er vanskelig å utvikle kriterier som bedre enn i dag ivaretar utgiftsdrivende oppgaver generelt innenfor lokalt miljøvern¹. Kommunenes oppgaver knyttet til arealforvaltning, natur og miljø er sammensatte og varierer både med geografi og over tid. Det er derfor vanskelig å finne en delkostnadsnøkkel som fanger opp disse variasjonene.

Eventuelle endringer i kostnadsnøkkelen vil nødvendigvis ikke innebære at miljøvernkravet vektes sterkere i forhold til andre kriterier. En eventuell endring vil mer sannsynlig innebære til en omfordeling til kommunene. Endringer i kostnadsnøkkelen er dermed antagelig ikke et svar på behovet for et nasjonalt løft for styrket kommunal miljøvernkompetanse.

Økonomiske insentivordninger

Det legges til grunn at frie inntekter fortsatt utgjør basisrammen for finansiering av miljøvern i kommunene. Nye økonomiske insentivordninger vil måtte finansieres gjennom nysatsninger på statsbudsjettet, omprioriteringer innenfor MDs budsjett eller gjennom f eks en fondsfinansiering. Dersom økonomiske insentivordninger skal finansieres av rammetilskuddet, vil bunnplanken i finansieringen falle ut og insentivordninger vil måtte rettes til samtlige kommuner, noe som nødvendigvis ikke er ønskelig. Uttrekk fra rammetilskuddet gir ikke større samlede rammer for miljøvern i kommunene.

Et virkemiddel for å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse er å gjennomføre et nasjonalt løft for en styrket communal miljøvernkompetanse. Det vil innebære en nysatsning og synliggjøring av miljøvern over statsbudsjettet. I den sammenheng synes ulike former for øremerking mest aktuelle.

Øremerkede tilskudd kan være et målrettet virkemiddel for å synliggjøre og styrke communal miljøvernkompetanse. Statlige ressurser skjermes og regjeringens innsats synliggjøres. Imidlertid bryter øremerking mot regjeringens prinsipper for finansieringen av kommunene. Øremerking kan svekke kommunenes frie prioriteringer og kan skape uønskede behov for rapportering og kontroll.

¹ Se bl.a. TF-notat nr 25/2009 Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver, ECON-rapport 2002 a Miljøvern i kommuner – ressursbruk og ulikheter

I følge KRDs retningslinjer skal øremerking kunne vurderes når minst ett av følgende kriterier er tilstede:

- Det er et sterkt nasjonalt ønske om utbygging av en tjeneste som står svakt.
- Tilskuddet kan betraktes som betaling for en tjeneste som kun skal utføres i et fåtall kommuner.
- Tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk.
- Tilskuddet går til et tiltak som har klare positive ringvirkninger ut over den kommunen som finansierer tiltaket.

Etter NIVIs vurdering bør første strekpunkt nyttes som hovedbegrunnelse: Regjeringen ser det som ønskelig å styrke kommunenes plan- og miljøvernkompetanse og kapasitet og vil derfor sette av egne midler for å sikre dette. Imidlertid vil også de øvrige strekpunktene kunne være aktuelle for å begrunne et øremerket tilskudd.

Utformingen av et øremerket tilskudd

Dersom MD velger en strategi for å opprette et øremerket tilskudd kan følgende tre hovedalternativer vurderes:

Alternativ 1 er å utvikle tilskuddet med utgangspunkt i mulige kriterier som sier noe om enkeltkommuners utgiftsbehov og behov for kapasitet og kompetanse. Generelt har det vist seg vanskelig å utvikle gode kriterier på miljøområdet som kan passe inn i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Imidlertid vil objektive kriterier som inngår i et øremerket tilskudd være enklere å utvikle. Eksempler på dette kan være kostnader knyttet til fredede kulturminner, sikrede friluftsområder, verneområder, rovviltområder og etter hvert utvalgte naturtyper.

Alternativ 2 kan være at tilskuddet skal finansiere et nasjonalt definert måltall for miljøvernkompetanse, for eksempel etter antall innbyggere eller areal en kommune har ansvaret for.

Alternativ 3 vil være å utvikle en insentivrettet og resultatavhengig øremerket ordning. Hensikten er å få kommunene til å prioritere miljøvernoppgavene gjennom å belønne kommuner økonomisk som prioriterer miljøvern og/eller når definerte miljøvernpolitiske mål. Belønningsordningen for kollektivtransport i storbyene over SDs budsjett er en slik ordning. Både direkte og systemmessige er mulige:

- Direkte insentivkriterier er kriterier som kan stimulere tiltak som har positive miljøeffekter for eksempel i hvilken grad ulike vernetiltak er igangsatt, parkeringsrestriksjoner for å hindre luft og støy forurensning eller hvorvidt plan- og bygningsloven brukes for å utvikle en samordnet areal- og transportpolitikk.
- Systemmessige kriterier er mer indirekte og avspeiler systemmessige forhold i kommunene som har en miljøvernpolitisk effekt. Eksempler på slike kriterier er f. eks. hvorvidt kommunen samarbeider interkommunalt om miljøoppgave, om kommunen har ansatt egen miljøvernleder, har innført miljøledelse, har

satt grønne innkjøp i system og informerer systematisk om miljøstatus på kommunens hjemmeside.

4.1.2 Lovbaserte og pedagogiske virkemidler

Ved siden av økonomi som virkemiddel for å styre kommunene, omfatter statens styringsverktøy lovbaserte og pedagogiske styringsvirkemidler.

Lovbaserte virkemidler omfatter lov- og regelverk som rette seg mot: a) prosedyrer (hvordan oppgaver gjennomføres), b) innholdet (hva som skal oppnås), c) organisering (hvordan enkeltvirksomheter skal organiseres) og d) systemer for statlig oppfølging.

En styrking av den kommunale miljøkompetansen gjennom bruk av lovbaserte virkemidler kan f eks skje i form av bestemmelser presiseres og spisses i forhold til å klargjøre kommunens ansvar og arbeidsoppgaver, at det innføres tilsynshjemler som gir statlig organ (fylkesmannen) anledning til å kontrollere at kommunen oppfyller lovpålagede plikter, herunder bruk av sanksjoner. Bruk av slike virkemidler vil i sterkere grad ”tvinge” kommunene til å prioritere miljøarbeidet og slik bidra til økt kunnskap om regelverket i kommunene og bedre forståelse av hvilke prioriteringer som bør gjøres.

Kategorien pedagogiske virkemidler utgjør ulike former for informasjon og holdningspåvirkning. Utgangspunktet er at nasjonale myndigheter ønsker at kommunene skal gi visse tilbud eller prioriteringer uten at det stilles formelle krav til kommunene. Det kan dreie seg om handlingsplaner, eller om informasjonstiltak med sikte på å påvirke den kommunale virksomhet, f.eks. gjennom rundskriv og veiledningsmateriale som gir utfyllende opplysninger om hvordan kommunen skal gjennomføre lovpålagede oppgaver. På miljøområdet kan statens veilednings- og oppfølgingsansvar overfor kommunene styrkes på flere måter, blant annet gjennom å gjennomføre årlege kommuneundersøkelser for å få dokumentert status på et område, utvikle veiledningsmatriell som gir oversikt over kommunenes miljømyndighet og -plikter og etablere opplæringstilbud og arenaer for erfaringsutveksling, gi råd om hva som bør prioriteres på miljøområdet og hvordan.

4.2 Partnerskap og nettverk

Mens virkemidlene vi har omtalt over omfatter tiltak som staten ensidig kan gjennomføre for å påvirke kommunene, er utgangspunktet her de muligheter staten og kommunesektoren i fellesskap - som likeverdige aktører - har for å styrke det kommunale miljøarbeidet. Interesefellesskapet mellom stat og kommune gjør at oppmerksomheten rettes mot samhandlingsformer som kan bidra til å styrke hverandres muligheter til å nå målsettingen i den nasjonale miljøpolitikken. Dialog, avtaler, nettverksorganisering og brede programmer er uttrykk for typiske virkemidler innefor denne strategien.

Mange av programmene som er gjennomført på miljøområdet de senere år har hatt preg av å være slike felles satsinger mellom staten og kommunesektoren. Her kan nevnes både Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner som eksempler.

Nettverksorganisering har vært den dominerende måten å drive slike samarbeidsprosjekter og programmer på. Målsettingen er at kommunene gjennom

å samarbeide i slike læringsnettverk kan gjennomføre offensive tiltak for miljøarbeidet i kommunen. Deltakelse i programmene gir kommunene tilgang til relevant kompetanse, både i forhold til andre deltagende kommuner, ev andre aktører og i forhold til nettverkets administrasjon. Deltagelsen vil også kunne virke stimulerende og ha en læringseffekt for de personer som deltar i nettverket fra kommunene, noe som i neste omgang kan få positive ringvirkninger for den enkelte kommune. Forutsetningen er at kommunenes deltagelse i programmene er godt forankret i så vel politisk ledelse som i kommuneadministrasjonen.

På den annen side er slike utviklingsprogrammer av tidsavgrenset natur. I det programmene avsluttes, vil kompetansen som er etablert i nettverket kunne smuldre opp. Det kan være et argument for at nasjonale satsinger bør knyttes til mer varige strukturer som kan sikre tilgang på kompetanse på lengre sikt enn det nettverksprogrammene gir rom for. En annen innvending er at nettverkene representerer en arena utenfor kommunens ordinære organer og virksomhet. Det reiser spørsmål om hvor grensen går for kommunenes kapasitet til å delta med personale og ressurser i eksterne nettverkssatsinger, og hvordan deltagelsen påvirker de ordinære prosesser og beslutningsstrukturer i kommunene.

For en grundig drøfting av nettverk og partnerskap som virkemiddel for å stimulere kommunenes arbeid og kompetanse på miljøområdet, vises det til følgeevalueringen av Livskraftige kommuner som er gjennomført av Vestlandsforskning (Vestlandsforskning 2008).

4.3 Formalisert interkommunalt samarbeid

Forpliktende formalisert interkommunalt samarbeid kan styrke lokal kompetanse og kapasitet gjennom større, mer kompetente og robuste fagmiljøer. Samarbeid legger også til rette et grenseoverskridende perspektiv på miljøvernutfordringene. Dette er spesielt aktuelt i sammenhengende byområder som er delt av kommunegrensene, men kan også være aktuelt ved forvaltning av f. eks. verneområder.

Med formalisert samarbeid mener vi at kommuner har inngått forpliktende avtaler med tilhørende avtaledokumenter som regulerer hva det skal samarbeides om, hvilke fullmakter som er delegert samarbeidet og hvordan beslutninger skal reguleres². Samarbeidsorganet er enten ledet av et felles styre oppnevnt av deltakerkommunene eller av en vertskommune. Samarbeidet har en langsiktig karakter. Det vil være kommunelovens bestemmelser som gir de formelle rammene for samarbeidet.

Interkommunalt samarbeid kan variere mht grad av politisk styring og grad av delegasjon av myndighetsutøvelse til samarbeidsorganet. Mange funksjoner innenfor de lovpålagte oppgaver innenfor plan og miljøvernfeltet innebærer

² Uformelle fagnettverk og felles tidsavgrensede prosjekter inngår dermed ikke i denne kategorien.

myndighetsutøvelse f eks i form av dispensasjoner, pålegg, enkeltvedtak og/eller planvedtak.

Regjeringen og kommunene peker på formalisert interkommunalt samarbeid som virkemiddel for å møte kompetanse og kapasitetskrav og samordningsbehov på tvers av kommunegrensene. Mange sektorlover, f eks brannloven og sosialtjenesteloven åpner opp for delegasjon av lovpålagte oppgaver fra kommunene til interkommunale organer. Fra 2007 ble nye bestemmelser om vertskommunemodellen i kommuneloven innført som innebærer at kommuner kan overføre myndighetsoppgaver til en vertskommune med mindre den aktuelle sektorloven uttrykker at slik delegasjon er ulovlig, dvs at det er kommunestyret selv som skal ha avgjørelsesmyndighet (kommunelovens § 28 b og c).

Særlig på bakgrunn av samhandlingsreformen innen helse, har Regjeringen høsten 2009 varslet at den vil vurdere å lovfeste samkommunemodellen. En samkommune er et interkommunalt organ som styres av politikere valgt av og blant deltagende kommunestyrers medlemmer. Samkommunen ivaretar flere interkommunale oppgaveområder, har en egen administrasjon og eget rettsobjekt. Samkommunen kan ivareta ansvaret for lovpålagte myndighetsoppgaver etter delegasjon fra kommunestyrrene (modellen er nærmere omtalt nedenfor).

Boks 4.1: Om myndighetsutøvelse

Med utøvelse av offentlig myndighet siktes det til myndighetsutøvelse i betydningen vedtak av offentligrettlig art. Bestemmelsen sikter derfor til forbud, pålegg, fullmakt, dispensasjon og andre avgjørelser på det offentligrettlige området. Men offentlig myndighet kan også omfatte mer enn det å kunne gjøre enkeltvedtak og gi forskrifter, for eksempel også kontroll- og planleggingsmyndighet. (Ot. prp. nr 95 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*)

Innenfor MDs område oppfordrer pbl §9.1 til interkommunalt plansamarbeid. Imidlertid heter det i kommentarene til loven at interkommunalt samarbeid om planlegging primært er hensiktsmessig i konsensussaker³. Loven peker på at kommunene bør inngå plansamarbeid gjennom opprettelse av felles styre etter prinsippene i § 27 i kommuneloven. Det heter i veilederen til pbl at Kongen kan gi forskrift om organiseringen av interkommunalt arbeid generelt dersom erfaringer aktualiserer det.

Etter plan og bygningsloven kan ikke kommunestyrets myndighet til å vedta planer delegeres til et samarbeidsorgan, jf §§ 3.3 og 9.3 i loven. Det er det enkelte kommunestyre som treffer det endelige planvedtak for sitt område⁴. Det følger av pbl at en interkommunal plan ikke er en ”overkommunal plan”, men en sammensetning av flere formelt selvstendige kommunale planer. For at ikke planprosessen skal bli for tung, kan imidlertid kommunene overlate til et styre å

³

http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/planveileder/lovkommentar_iverksetting%20.pdf

⁴ Det er mulig plan- og bygningsloven loven åpner opp for en viss delegasjonsadgang av myndighet til et interkommunalt organ. En nærmere vurdering av spørsmålet anbefales.

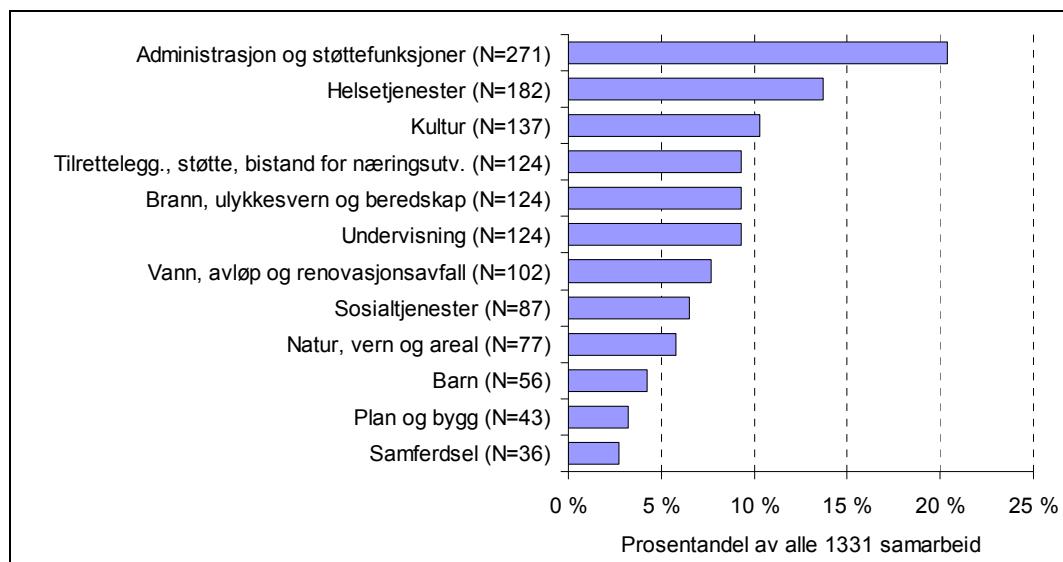
treffe vedtak om planprosessen. § 9.1 har også en bestemmelse om at MD kan pålegg kommunene plansamarbeid når det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver.

Innenfor de øvrige lover MD har ansvaret, for ser det ut til at det åpnes opp for delegasjon av myndighet til verkskommuner eller samkommuner.

Begrenset omfang av interkommunalt samarbeid innenfor MDs ansvarsområde

NIVIs klare inntrykk er at kommunene i liten grad samarbeider innenfor oppgaver underlagt MD (med unntak av vann, avløp og renovasjon, beredskap og friluft). Eks viser en undersøkelse gjennomført av ECON i 2006 (ECON-rapport 2006:057) at omfanget av samarbeid innenfor plan og bygg og natur og verneområde er relativt lavt. Rapporten bygger på svar fra 158 kommuner (i overkant av 1/3 av landets kommuner).

Figur 4.1: Samarbeid innen ulike områder



Tallene i rapporten omfatter både løst formaliserte og forpliktende samarbeidsordninger. Antallet formelle samarbeidstiltak innenfor de ulike hovedkategoriene er derfor lavere enn figuren viser.

Rapporten viser at omfanget av samarbeid innenfor natur, vern og areal utgjør i overkant av 5 pst av de kartlagte samarbeider og godt under 5 pst når det gjelder plan og bygg. Bryter vi ned i hovedkategoriene natur, vern og areal viser ECONs rapport at over halvparten av samarbeidstiltakene er innenfor landbruksforvaltning. Innenfor hovedkategoriene plan og bygg er godt over halvparten av identifiserte tiltakene innen kart og geodata. Undersøkelsen viser altså at samarbeid innenfor både f eks miljøvernforvaltning og kulturminner og planlegging ligger i størrelsen 1-3 pst av de samarbeidstiltak som ble identifisert.

Boks 4.2 Eksempler på formalisert samarbeid innenfor miljøvernsektoren

- Alvdal og Tynset benytter seg av § 28 b i kommuneloven (administrativt vertskommunesamarbeid). Fagansvaret for plan/byggesak og miljø/landbruk er lagt til hhv Tynset og Alvdal.
- Levanger og Verdal kommuner har siden 2004 hatt forsøk som innebærer at kommunenes ansvar for miljøvernlovene er delegert fellesorganet Innherred samkommune. Samkommunen har dermed beslutningsmyndigheten i miljøvernsakene. Samtidig har det administrative ansvaret for plan og byggesaksbehandling i kommunene vært delegert fra kommunenes administrasjoner og til samkommunens administrasjon. Det politiske styret i samkommunen (samkommunestyret) har vært fast planutvalg og innstilling i saker som er av en kommuneoverskridende karakter. Kommunestyrene vedtar disse sakene endelig.
- Fra september 2009 har 4 kommuner i Midtre Namdal delegert ansvaret for miljøvernoppgavene til Midtre Namdal Samkommune (med unntak av blå sektor) som nå har beslutningsmyndigheten. I forkant har kommunene over flere år hatt forsøk med et felles styre for miljøvern og landbruksoppgavene. Styret har vært tillagt beslutningsmyndighet for miljøvernoppgavene.
- I Kristiansandregionen er ansvaret for kommuneoverskridende arealplanlegging og transportoppgaver lagt til et felles styre organisert etter kommunelovens § 27. Styret har en egen fagadministrasjon lagt til Kristiansand kommune som arbeidsgiver. Beslutningsmyndighet er ikke tillagt det felles styre, men styret gir felles innstilling i saker som skal til endelig behandling i kommunestyrene. Regionens 7 kommuner vil våren 2010 få en felles areal og transportplan til behandling etter forslag fra styret.

For øvrig er det etablert om lag 20 interkommunale friluftsråd med deltagelse fra nærmere 180 kommuner. Friluftsrådene arbeider innenfor bl.a. sikring av arealer, Tilrettelegging av friluftsområder og opplæringstiltak. Svært mange av landets kommuner, ikke minst langs kysten, deltar i beredskapssamarbeid som bl.a. omfatter oppgaver knyttet til forurensningsloven

I desember 2009 inviterte Miljøvernministeren berørte kommuner til å delta i verneområde- eller nasjonalparkstyrer. Den nye forvaltningsmodellen innebærer at nasjonalparker, andre store verneområder og verneområder i sammenheng skal forvaltes av et interkommunalt, politisk sammensatt nasjonalpark-/verneområdestyre, bestående av en representant fra hver av de berørte kommunene i tillegg til en fra berørt(e) fylkeskommune(r). Styrets oppgave er å være forvaltningsmyndighet for nærmere bestemte verneområder. Sekretariatet for styret utgjøres av nasjonalparkforvalter/verneområdeforvalter. Forvalteren skal ansettes av fylkesmannen. Forvalteren vil være underlagt verneområdestyret i forhold knyttet til forvaltningen av verneområdet. Finansiering av ordningen vil skje gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Det forutsettes ikke kommunal finansiering av forvaltningsordningen.

Etableringen av verneområdestyrene framstår for NIVI som en statlig definert interkommunal modell – en form for samforvaltningsmodell der både statlige og lokale hensyn søkes ivaretatt i en organisasjon. For oss virker det som om departementet etter loven har delegert ansvar direkte til et interkommunalt organ

som er definert av staten ift representasjon, som finansieres av staten og som har et statlig sekretariat. Å delegerere ansvar direkte til interkommunale styrer er uvanlig. Organet er ikke oppnevnt gjennom bestemmelsene gitt i kommuneloven. NIVI legger til grunn at tilsvarende organisasjonsmodeller ikke er aktuelle for kommunenes øvrige miljøvernoppgavers som allerede er definert å være et kommunalt ansvar. Det ville i så fall bryte med gjeldende forvaltningsprinsipper og kommunelovens bestemmelser om kommunal frihet til å organisere oppgaveløsningen

Tilknytningsformer – det interkommunale mulighetsrom

Kommunene vil ha fire alternative tilknytningsformer for kommunenes samarbeid om miljøvern og planlegging. Med tilknytningsform menes juridisk rammeverk og organisasjonsform for samarbeidet. Tilknytningsformene styrer hva det kan samarbeides om og hvordan politisk styring og administrasjon kan organiseres. Ulike tilknytningsformer har ulike egenskaper. Viktigst i denne sammenheng er i hvilken grad tilknytningsformen åpner opp for delegasjon av myndighetsutøvelse og grad av politisk involvering i det interkommunale samarbeidet.

Tre av tilknytningsformene som presenteres, har utgangspunkt i kommuneloven. I tillegg presenteres samkommunemodellen fordi det er etablert forsøk med modellen og fordi KRD har igangsatt et arbeid med siktet på å lovfeste modellen i kommuneloven. Tilknytningsformer etter lov om interkommunale selskaper eller aksjeloven, er ikke presentert fordi selskapslovene er utarbeidet for oppgaver som er forretningspregete og fordi lovene ikke er egnet for samarbeid om lovpålagte oppgaver.

Kommunelovens § 27 – interkommunale styrer

Kommuner kan opprette felles styrer etter kommunelovens §27. §27-samarbeid etter kommuneloven er en svært vanlig samarbeidsform. Kommunene har etter bestemmelsen stor grad av frihet når det gjelder politisk og administrativ organisering herunder hvorvidt samarbeidet skal ha egne ansatte eller om fagansvaret skal være lagt til deltakerkommunene.

Et viktig kjennetegn ved § 27-samarbeid er at beslutningsmyndighet etter f eks miljøvernlovgivningen ikke kan delegeres fra kommunene og til § 27 styrer. Det innebærer at saker som krever utøvelse av offentlig myndighet alltid må behandles i hver enkelt kommune. Styret kan dermed ikke overta beslutningsansvaret for f eks miljøvernoppgaver og det kan oppfattes som en betydelig svakhet ved modellen. Slike oppgaver må behandles i hver enkelt kommune og dermed svekke mulighetene for kommuneoverskridende løsninger og perspektiver. I tillegg vil endelig sakshåndtering i kommuner og fylkeskommuner være tids- og ressurskrevende.

Imidlertid kan modellen legge til rette for sammenslutning av kommunale fagmiljøer som sikrer kapasitet og kompetanse. Modellen kan også understøtte grenseoverskridende perspektiver og bidra til sammenfallende kommunale vedtak fordi saksframstillingen er lik ved behandlingen i kommunestyrrene.

Vertskommunemodellen – kommunelovens § 28 b og c

Modellen innebærer at det administrative og faglige ansvaret for oppgaveløsningen legges til en av samarbeidskommunene gjennom en samarbeidsavtale. Vertskommunen må ut fra avtalen tilrettelegge for at administrasjonen organiseres og dimensjoneres for å ta over de aktuelle oppgavene.

Vertskommunemodellen åpner opp for samarbeid om myndighetsoppgaver og overføring av beslutningsmyndighet fra samarbeidskommunene (i motsetning til kommunelovens § 27). Imidlertid er det ikke en nødvendighet at samtlige bestemmelser innenfor en særlov delegeres i et vertskommunesamarbeid.

Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid, avhengig av om kommunen vurderer om samarbeidsområdet er av såkalt prinsipiell betydning eller ikke:

Alternativ A Vertskommune med felles politisk nemnd:

Innebærer at er at deltakerkommunene oppretter en felles politisk nemnd med representanter fra samtlige kommunestyre. Det er nemnda som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunen regulert gjennom avtalen. Nemnda er del av vertskommunens organisasjon og altså ikke et eget rettsubjekt. Administrasjonen ivaretas av vertskommunens rådmann.

Alternativ B Administrativt vertskommunesamarbeid:

Innebærer at kommunene delegerer ansvar for oppgavene direkte fra administrasjonen i deltakerkommunen til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon. De enkelte deltakerkommuner vil altså ha delegert oppgaver internt fra politisk til rådmannsnivå før sidelengs delegasjon kan gjennomføres.

KRD har i forarbeidene til loven pekt på at rettighetspregede og regelstyrte oppgaver kan være naturlig å legge til et administrativt vertskommunesamarbeid (oppgaver som ofte allerede er delegert til rådmannen), mens oppgaver med et visst lokalpolitisk spillerom bør legges til vertskommunesamarbeid med politisk nemnd. Begrepet ”saker av prinsipiell betydning” er et begrep kommunene allerede i dag forholder seg til i eksisterende delegasjonsvedtak mellom politiske organ og administrasjon.

Etter de 3 år som har gått siden innføringen av vertskommunemodellen har vi begrenset erfaring med bruk av modellen. NIVI er ikke kjent med at kommuner har opprettet vertskommunesamarbeid med politisk nemnd og omfanget av administrativt vertskommunesamarbeid er begrenset.

En prinsipielt sett viktig fordel med begge vertskommunemodellene at de åpner opp for overføring av myndighetsoppgaver. Det innebærer forenkling i saksgang fordi beslutninger kan fattes uten forsinkende behandling av saker i hver enkelt kommune og ansvar for myndighetsutøvelse bidra til å styrke grenseoverskridende perspektiver i beslutninger. En annen fordel er at modellen innebærer utbygging av eksisterende organisasjoner og således ikke utgjør en ny

enhet/nivå. Vertskommunemodellen med politisk nemnd vil i tillegg ha egenskaper som kan ivareta samordningsbehovet mellom oppgaveløsning og politisk koordinering mellom kommunene og vertskommunen.

Vertskommunemodellen følger prinsippene for tilsyns- og klagesaksbehandling gitt i forvaltningsloven og vil enkelt kunne tilpasses de samme tilsyns og klageregler som er gitt i miljøvernlovene.

En ulempe ved modellene er at den kan ha en ubalanse i seg. Det er vertskommunen som er ansvarlig for oppgaveløsningen og deltakerkommunene ”mister” tilsvarende ansvar. En annen ulempe ved modellen kan være at vertskommunemodellen i utgangspunktet er utviklet for samarbeid om ett og ett sektorområde. Selv om både plan og miljøvernoppgavene skulle samles interkommunalt til én vertskommune, vil det kunne oppstå koordineringsutfordringer for øvrige oppgaver som løses enhetskommunalt eller i andre interkommunale ordninger (for eksempel landbruk, kart og geodata, veg og/eller tekniske tjenester). Sistnevnte utfordring kan møtes i samkommunemodellen.

Samkommunemodellen

Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer at alle viktige interkommunale oppgaver legges til en samkommune. Samarbeidet reguleres av en felles forpliktende avtale. Samkommunen ledes av ett felles politisk styringsorgan (samkommunestyret). Det er kommunestyrrene som utpeker representanter til samkommunestyret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. Samkommunestyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Samkommunen har en egen fagadministrasjon for de oppgaver som er delegert til samkommunen. Samkommunemodellen er ikke aktuell dersom kommuner samarbeider kun om et fåtall oppgaveområder.

I Finland, som ikke har fylkeskommuner og som har et omfattende antall kommuner som Norge, er samkommunemodellen innenfor en rekke kommunale oppgaveområder svært utbredt. I Norge åpner kommuneloven foreløpig ikke for bruk av samkommunemodellen. Imidlertid varsler KRD høsten 2009 et lovutviklingsarbeid med sikte på å lovfeste også denne modellen i kommuneloven. Til nå er det igangsatt to forsøk med samkommuner (Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune) Begge er delegert ansvar for miljøvernlovgivningen. Ordningene er omtalt nærmere foran.

I likhet med vertskommunemodellen, åpner samkommunemodellen opp for overføring av myndighetsoppgaver. Modellen innebærer forenkling i saksgang og tilrettelegger for et grenseoverskridende perspektiv i beslutninger. Imidlertid kan samkommunemodellen også legge til rette for faglig formalisert samarbeid uten at det nødvendigvis innebærer en total myndighetsoverføring fra kommunene. Dette er f. eks tilfelle i innherred samkommune som har en felles planadministrasjon, uten at kommunestyrrene har delegert planmyndighet til administrasjonen.

Samkommunemodellen følger prinsippene for tilsyn og klagesaksbehandling gitt i forvaltningsloven og vil enkelt kunne tilpasses de samme regler gitt i sektorlovgivningen som f eks miljøvernlovene.

En viktig fordel med samkommunemodellen er at den legger til rette for å samle interkommunale oppgaver til ett politisk styre oppnevnt av og blant kommunestyrrene og én administrasjon.

Modellen legger til rette for sektorsamordning i det interkommunale rom. Modellen kan også sies på ha en lokal politisk balanse i seg fordi samkommunen er felles eie mellom kommune i motsetning til vertskommunemodellen hvor oppgaver legges til én av kommunene.

En ulempe ved en samkommune kan være knyttet til at modellen krever oppbygging av en ny organisasjon og at den oppfattes som et fjerde forvaltningsnivå. Løsningen har vist seg å være pedagogisk krevende og stiller store krav til dialog om motiver og aktiv informasjon i forhold til innbyggerne.

I forbindelse med Samhandlingsreformen innenfor helse er samkommunemodellen lansert som et svært aktuelt alternativ for ivaretakelse av både nåværende kommunehelsetjenesteoppgaver og ev oppgaver som ev desentraliseres fra staten (helseforetakene) og til kommunene.

4.4 Utfordringene ved kommunesamarbeid

Kommunesamarbeid er ikke uproblematisk og kan være krevende. Nedenfor peker vi kort på noen hovedutfordringer ved kommunesamarbeid og mulige tiltak for å møte utfordringene.

En hovedutfordring er at etablering av interkommunale enheter kan svekke hensynet til kommunal sektorsamordning og integrering av miljøvernhestenset i øvrig kommunal virksomhet. Mulige tiltak for å redusere disse ulempene er å styrke samhandlingen mellom kommunene og interkommunale organer gjennom rekruttering av representanter fra kommunene i felles styrer. F eks vil styrerrepresentanter valgt av og blant kommunestyrrene kunne styrke sektorsamordning og koordinering mellom kommunene og interkommunale organer. Et annet tiltak er å sørge for at interkommunale organer følges opp i kommunenes styrings- og rapporteringsverktøy.

Interkommunalt samarbeid kan skape gråsoner og dele opp fagmiljøer. Et mulig tiltak for å møte problemet er å sørge for at ansvaret for samtlige deler av et oppgaveområde legges til samme interkommunale organ. Det innebærer at både myndighetsutøvelse og ordinære fagoppgaver legges ett sted og at de ulike deler av miljøvernlovgivningen legges til samme sted. I den sammenheng kan også øvrige nært relaterte oppgaver som f eks landbruk, planlegging og kart og geodata legges til samme organ.

En kommunes deltagelse i interkommunale ordninger kan være omfattende og spenne over mange sektorer. Kommunene kan også ha etablert kommunesamarbeid med ulik geografi og kommunale samarbeidspartnere. En utfordring for kommunene vil kunne være omfanget av interkommunale ordninger blir så stort at kommunene mister oversikten og at det oppstår styringsproblemer og rollekonflikter med tilhørende prosessuelle kostnader. For å møte hensynet til samordning og klare styringslinjer kan kommunene utvikle samarbeid med faste alliansepartnere innenfor samtlige sektorer kommunene samarbeider om. I tillegg

kan samkommunemodellen som innebærer å samle interkommunale ordninger i en organisasjon bidra til å rydde i ansvarsforhold og styrke kommunenes oversikt.

Etablering av interkommunale ordninger kan svekke hensynet til lokal politisk tilpasning og prioritering. For å møte denne innvendingen kan interkommunale enheter styres av politiske styrer med et mandat fra sine respektive kommunestyre. Interkommunale samarbeidsorganer vil overordnet styres gjennom virksomhet, plan og budsjettvedtak i kommunene som legger de overordnede premisser for kommunesamarbeidets virksomhet og prioriteringer. I tillegg bør de interkommunale enhetenes geografi omfatte funksjonelle områder ut fra sektorens behov.

Etablering av interkommunalt samarbeid er ofte krevende. Selv om landet i dag er delt inn i en regionrådsstruktur med 69 enheter, er omfanget av konkret samarbeid innenfor for eksempel miljøvern og planlegging lavt. Viktige grunner til det kan være liten motivasjon, svak tillit mellom partene, usikkerhet om løsningsmodeller og strid om lokalisering. Oppmerksomhet utenfra, formidling av kunnskap om interkommunalt samarbeid og økonomiske stimuleringsordninger kan redusere de ovennevnte tersklene for etablering av samarbeid.

5 Nasjonal mobilisering

Regjeringen fastslår at det er et nasjonalt ønske å fortsatt satse på kommunene som lokal miljøvernmyndighet og styrke den lokale kapasiteten og kompetansen. En nasjonal mobilisering må ha langsiktig karakter og kreve mobilisering av både den statlige miljøvernforvaltningen og kommunene. Vi mener at en mobilisering vil måtte kreve en aktiv ledelse fra MD og bruk av nye virkemidler overfor kommunene. I lys av fremstillingen i de forutgående kapitler ser vi behov for å trekke opp noen grunnleggende prinsipper som kan ligge til grunn for en nasjonal mobilisering. Vi vil i det følgende også peke på mulige konkrete elementer og virkemidler i gjennomføringen av mobiliseringen.

5.1 Forutsetninger og prinsipper

Følgende forutsetninger og prinsipper legges til grunn for en nasjonal mobilisering for å styrke lokal kompetanse og kapasitet.

- Mobiliseringen skal resultere i en lokal miljøvernforvaltning som er robust i et langsiktig perspektiv dvs. det skal tilstrekkes balanse mellom oppgaver og lokale ressurser med vekt på nødvendig kompetanse og kapasitet.
- Mobiliseringsstrategien bør ta utgangspunkt i at ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er klar og tydelig.
- Lokalt miljøvernansvar betinger at den lokale forvaltningen har tilgang på relevante og tilstrekkelige virkemidler og ressurser for å ivareta sine oppgaver.
- Den lokale miljøvernforvaltning må skje innenfor rammen av lokalpolitisk prioritering, tilpasning og sektorsamordning.

- Det lokale miljøvernansvaret bør ivaretas av organisasjoner som har et helhetlig ansvar for virkemidlene og myndighet til å treffe beslutninger.
- Det lokale miljøvernansvaret må ivaretas innenfor mest mulig geografisk funksjonelle territorier.

5.2 Hovedvirkemidler: Kommunesamarbeid i kombinasjon med økonomisk stimulans

Vi legger til grunn at en styrking av kommunenes miljøvern- og plankompetanse vil måtte kreve bruk av langsiktige og positive virkemidler samtidig som staten setter krav til kommunene. Staten bør stimulere til at kommunenes organisering og arbeidsformer kan ivareta kompetanse- og kapasitetskrav og en aktiv lokal miljøvernforvaltning.

NIVI mener en viktig grunn til dagens kompetanseutfordringer ligger i kommunestrukturen, både fordi dagens inndeling ikke minst i byområdene er lite funksjonell og fordi mindre kommuner ofte har liten kompetanse, små sårbare fagmiljøer og rekrutteringsproblemer. Vi tror ikke for eksempel øremerkning i en gitt tidsperiode alene kan styrke kommunene og kommunenes evne til å ivareta oppgavene i et langsiktig perspektiv. Erfaringene fra MIK-tilskuddet tilslirer at kompetansestyrking som følge av en øremerkning kan være av en forbıgående karakter. Vi tror ikke etablering av nye normer eller krav overfor kommunene for eksempel knyttet til kompetanse eller utdanningskrav alene kan medvirke til en varig styrket miljøvernforvaltning lokalt. Bruk av nettverk kan gi gode læringseffekter, men vi tror heller ikke nettverksprogrammer gir grunnlag for en varig og robust kompetanseoppbygging.

Så lenge nåværende kommunestuktur i hovedtrekk opprettholdes, mener vi det over store deler av landet vil være behov for formalisert og forpliktende samarbeid mellom kommuner for å nå målet om en varig kompetent lokal miljøvernforvaltning med evne til selv å sette miljøvernutfordringene på dagsorden og løse disse lokalt. I dag er omfanget av kommunesamarbeid innen miljøvern og planområdet lite sammenlignet med andre sektorer.

Forpliktende formalisert interkommunalt samarbeid kan styrke lokal kompetanse og kapasitet gjennom større, mer kompetente og robuste fagmiljøer. Samarbeid legger også til rette et grenseoverskridende perspektiv på miljøvernutfordringene. Evalueringer av interkommunale formaliserte enheter, viser at samarbeid styrker kommunenes kapasitet og kompetanse og kommunenes evner til å se kommuneoverskridende utfordringer i sammenheng - og dermed forutsetningene for forsterket miljøverninnssats⁵. Vi tror også at det er behov for samarbeidsformer hvor kommunene kan dele aktuelle myndighetsoppgaver til samarbeidsorganet. Dersom ansvaret for myndighetsutøvelse skal ligge igjen i den enkelte kommune, vil det kunne kreve at fagkompetanse må finnes i hver enkelt

⁵ Se bl.a. evalueringene gitt i Trøndelag Forskning og Utviklings evaluering av felles miljø og landbruksforvaltning i Midtre Namdal (TFU 2008: 8), evalueringen av Innherred samkommune (TFU-rapport 2007:1) og NIVI-rapport 2008: 2

komune og manglende delegasjon vil innebære behov for tids- og ressurskrevende sakshåndtering i flere kommuner. Viktig i denne sammenheng er også at manglende delegasjon av beslutningsmyndighet vil svekke mulighetene for kommuneoverskridende løsninger og perspektiver. Bruk av kommunelovens bestemmelser om vertskommune og kommende bestemmelser om samkommune er dermed mest aktuelle. Imidlertid vil vi framheve at myndighetsutøvelse innenfor noen politikkområder, f eks innenfor større planvedtak fortsatt bør ligge igjen i kommunestyrrene. Imidlertid forhindrer ikke dette at kommunene etablerer felles faglig samarbeid.

Som nevnt tidligere er omfanget av samarbeid innenfor plan- og miljøvernsektoren lite. For å stimulere til kommunesamarbeid bør staten utforme ordninger som gir kommunene økonomiske incentiver til å etablere samarbeid. Erfaringer viser at nasjonal oppmerksomhet, stimulans og veiledning kan stimulere kommunenes etableringsvilje.

Etter vår mening vil et målrettet mulig verktøy for å stimulere kommunesamarbeid være å opprette en ny øremerket insentivordning over MDs budsjett. Det vil innebære at kommuner som inngår i forpliktende interkommunale samarbeid vil kunne motta økte statlige tilskudd. Elementer i en slik ordning må utvikles videre, men både engangstilskudd for å finansiere etableringskostnader og ev årlige bevilgninger for en periode som delfinansierer driften av samarbeidstiltaket bør vurderes. En slik ordning tilsvarer det ECON-notat 2002- 94 omtaler som insentivbasert finansieringsordning hvor kriteriene er knyttet til systemmessige forhold i kommunene. Fylkesmannsembetene kan ivareta forvaltningen av ordningen på oppdag av MD.

Ordningen er i utgangspunktet rettet inn mot alle landets kommuner. Imidlertid kan kommuner som har særskilte miljøvernutfordringer og/eller har liten kapasitet og kompetanse gis spesiell oppmerksomhet. Miljøvernutfordringene er ikke like store i alle kommuner, og det er heller ikke slik at alle kommuner behøver å ha like mye ansvar for å gjennomføre nasjonale mål.

Rammen for en insentivordning vedtas av Stortinget og fordeles av departementet. Dersom ordningen skal gi insentiver til lokal virkemiddelbruk må ordningen ha et visst omfang.

En slik ordning må utredes nærmere, bl.a. må prosedyrene for utbetaling og rapportering utvikles. I tråd med KRDs retningslinjer må ordningen også ha en konkret, etterprøvbar målsetting for tilskuddet og konkrete resultatkriterier. Videre må MD gi en vurdering av om tilskuddet kan eller bør innlemmes i inntektssystemet, eventuelt avvikles, når målet for tiltaket er nådd samt hvilke egenandeler kommunene eventuelt må ut med for å nyttiggjøre seg tilskuddet.

Et alternativ til et øremerket tilskudd, er i større grad enn i dag å bruke KRDs skjønnstilskudd til å stimulere kommunesamarbeid. Imidlertid sorterer skjønnstilskuddet under KRD og skjønnstilskuddet er ment å finansiere spesielle og ekstraordinære forhold.

5.3 Behov for nasjonale forberedelser

NIVI mener MD i sin videre strategi for å styrke lokal kapasitet og kompetanse bør forfølge to spor parallelt:

For det første bør det igangsette et arbeid med sikte på å forberede et landsomfattende initiativ basert på ovennevnte prinssipper fra f eks 2012 eller 2013.

For det andre kan det igangsettes et konkret pilotprogram for å høste erfaringer i et visst antall kommuner fra 2011 (omtalt i neste avsnitt).

NIVI ser at det kan være behov for videre arbeider i MD for å forberede en landsomfattende mobiliseringsstrategi. I et slikt arbeid kan bl.a. følgende forhold være aktuelle å drøfte nærmere:

- Mål og retningslinjer for strategien.
- Vurdering av delegasjonsbestemmelserne i miljøvernlovgivningen og plan- og bygningsloven.
- Utvikling av et kompetanseutviklingsprogram.
- Vurdering av interkommunale samarbeidsmodeller og ev normer for samarbeidsregionenes geografi.
- Kartlegging av pågående prosesser i øvrige departementer som kan ha tilsvarende behov og utfordringer ift kommunal kompetanse.
- Vurdering av hvilke miljøvern- og planoppgaver det er mest nødvendig å etablere samarbeid om.
- Utvikling av en egnet nasjonal finansieringsordning for å stimulere kommunesamarbeid.
- Informasjon, dialog og forankring med samarbeidspartnere som KRD, KS, fylkesmannsembetene og ev fylkeskommunene.
- Utvikling av nasjonale og regionale arenaer for erfaringsoverføring.

5.4 Pilotprogram

Samtidig som de ovennevnte arbeider igangsettes, anbefaler NIVI at MD våren 2010 inviterer til et pilotprogram med sikte på etablering av interkommunale piloter fra 2011. Arbeid med grenseoverskridende utfordringer og interkommunal organisering bør gis prioritet. Vi mener det er viktig at det høstes erfaringer med både etableringsprosessen og oppgaveløsningen som forberedelse til en nasjonal mobilisering. Også i etterkant av mobiliseringstidspunktet vil etablerte piloter kunne gi et viktig læringsbidrag. Et nasjonalt pilotprogram vil bl.a. kunne:

- Gi anledning til å prøve ut interkommunal organisering av miljøvernoppgavene.

- Bidra med erfaringer om kommunale samarbeidsmodeller også etter at en nasjonal mobilisering generelt er trådt i kraft.
- Stimulere utvikling av kommunesamarbeid økonomisk.
- Gi deltagende kommuner nasjonal oppmerksomhet og kunnskap om de øvrige piloters utviklingsarbeid.
- Bidra med faglige ressurser både innenfor miljøvern, utviklingskompetanse og systemutviklingskompetanse.
- Gi kommunene en nasjonal kanal for juridisk og/eller annen bistand for å møte eventuelle utfordringer i utviklingsarbeidet.

Vi antar at MD vil kunne sette inn nødvendige økonomiske ressurser gjennom etablering av et øremerket tilsudd, omprioriteringer på eget budsjett eller over KRDs skjønnsmidler. Vi antar også at MD vil sørge for nødvendig administrativ og faglig kapasitet til å følge opp et slikt arbeid i lys av regjeringens målsetting. NIVI mener det er ønskelig med et visst antall piloter som dekker ulike geografiske områder med ulike miljøvernutfordringer, som varierer med kommunestørrelse og som varierer i forhold til antall deltakerkommuner.

Dersom det er mulig, bør samtlige tre aktuelle tilknytningsformer prøves ut (administrativt og politisk styrt vertskommunesamarbeid og samkommunemodellen). Pilotene kan også variere mht hvilke oppgaveområder det samarbeides om og grad av delegasjon av myndighetsutøvelse.

Samtidig må ikke omfanget være for stort - et antall på for eksempel 10 piloter kan være et forslag. NIVI ser det som naturlig å ta utgangspunkt i landets 69 regionråd ved en invitasjon til et slikt pilotprogram. Imidlertid må ikke pilotene nødvendigvis dekke regionrådsgeografien. Ofte kan delregioner innad i regionrådsregionene være mer funksjonelle for enkeltsекторers oppgaveløsning. Viktige premisser for å delta som nasjonal pilot bør være at deltakerne er motiverte og at deltakelsen er forankret i samarbeidskommunene. Det kan være ønskelig med et samarbeid med KS nasjonalt og/eller i fylkene og fylkesmannsembetene for en nærmere klargjøring av aktuelle piloter.

Referanser:

Berglund, F. og E. Nergaard (2008): *Utslipsreduksjoner og tilpasninger. Klimatiltak i norske kommuner*. NIBRnotat 2008:103. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

DN og SFT 2009: *Kommuneundersøkelsen 2008 – oppsummeringsrapport*

DSB (2007): *Klimatilpasning 2007. Klimatilpasning i kommuner, fylkeskommuner og blant fylkesmenn*. Rapport. Tønsberg, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

CICERO (2005): *Betydningen av kommunal klimapolitikk. Virkemidler, potensial og barrierer* (CICERO Report 2005:06).

CIENS 2007: *Tilpasninger til klimaendringer i Osloregionen*. CIENS-rapport 1-2007. Oslo).

ECON-rapport 2002: *Miljøvern i kommuner – ressursbruk og ulikheter*.

ECON-rapport 2006:057 *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*.

Lafferty, Lindseth & Aall 2001: *Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet*. Prosus, UIO. Rapport nr. 3/01.

Lai, Linda, (2004): *Strategisk kompetansestyring*, Fagbokforlaget, Bergen

NIVI-rapport 2008:2: *Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*.

Prosus 2004. *Det lokale miljø- og bærekraftarbeidet forvitrer*.
http://www.prosus.uio.no/bu/la_21/survey_norske_kommuner.htm

Satøen, H., Aall, Carlo, Mjøs, Tor (2007): *Evaluering av ordningen med lokale energiutredninger*. VF Rapport 5/2007, Vestlandsforskning.

Senter for utvikling og miljø (UIO) 2004: *Kommuner og klima en vanskelig kombinasjon – En spørreundersøkelse om klima- og energiplanlegging i norske kommuner og fylkeskommuner*. (Senter for utvikling og miljø. Rapport 4/04)

Telemarksforskning 2009: *Statlig styring og finansiering av kommunale miljøvernoppgaver* (Notat 25/2009)

Trøndelag Forskning og Utvikling 2008: *Evaluering av felles miljø og landbruksforvaltning i Midtre Namdal*. (TFU 2008: 8)

Trøndelag Forskning og Utvikling 2007 *Evalueringe av Innherred samkommune*. (TFU-rapport 2007:1)

Vestlandsforskning 2008: *Følgeevaluering av livskraftige kommuner og Grønne energikommuner*. Vestlandsforskningsrapport nr 7/2008

Vestlandsforskning 2002: *Lokal klima- og energiplanlegging. Norske kommuner som aktører i planleggingen. En breddestudie av alle norske forsøk med lokal klima- og energiplanlegging*. (VF rapport 12/2002)

Aall m fl (2009): *Følgeevaluering av Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner. Sluttrapport.* Vestlandsforskningsrapport nr. 7/2009

Aall, C., Anders Tønnesen, Eli Heiberg, Lars Julius Halvorsen (2008a): *Evaluering av Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner. Dokumentasjon av resultatene fra den første av to rundspørninger blant programkommunene sommeren 2008.* VF-notat 14-2008. Sogndal: Vestlandsforskning.

Aall, C.(red.) Heiberg, E., Skjeggedal, T., Stokke, K.B., Berglund, F., Skogheim, R., Tønnesen, A., Tangen, G., Bjørnæs. T. (2008b): *Kartlegging og analyse av kommunenes miljø- og planleggingskompetanse. Presentasjon av resultater fra en analyse utført på oppdrag fra Miljøverndepartementet.* VF-notat 12/08. Sogndal/Volda/Oslo: Vestlandsforskning/Møreforskning/NIBR