

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo 08.05.18

Høring - rapport fra Ekspertutvalg «Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene»

Naturviterne er en fagforening tilsluttet Akademikerne. Vi organiserer om lag 7000 medlemmer med høyere naturvitenskapelige utdannelse i stat, kommune og privat spredt over hele landet. Mange av våre medlemmers fagområder, kompetanse og jobber blir direkte eller indirekte berørt av ekspertutvalgets forslag.

Uttalen vår konsentrerer seg om Naturviternes fagområder og virksomheter som mest blir berørt av ekspertutvalget sine forslag: Fylkesmennene, Innovasjon Norge, Miljødirektoratet Distriktssenteret, og selvsagt fylkeskommunene selv. Miljøoppgavene hos Fylkesmennene er et særlig vesentlig område. Naturvitere er den enkeltforening hos Akademikerne som organiserer flest medlemmer i Fylkesmannsembetene (sammen med Juristforbundet). Vi har bred innsikt i de samlede oppgavene til Fylkesmannsembetene og de etablerte sammenhenger dette er avhengig av, for å virke målrettet med kvalitet lokalt og regionalt i dag. Samtidig har Naturviterne en vesentlig gruppe med medlemmer i fylkeskommunene.

Oppsummering:

Generelt

- Naturviterne støtter prinsippet om at oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, samtidig som det plasseres på et nivå som sikrer faglighet, kvalitet og kostnadseffektivitet i oppgaveløsningen.
- Vi er enig i at fylkeskommunen sin rolle som regionalpolitisk aktør og tjenesteyter kan styrkes. Tettere kopling mellom virkemidler og forvaltningsoppgaver kan utvikle denne rollen. Fylkeskommunene har og en viktig rolle som iverksetter og støtte til oppgaver som skal løses i kommunene.
- Naturviterne mener det er viktig for helhet, bærekraft, rettsikkerhet, nasjonale og internasjonale forpliktelser, samt respekt for og gjennomføring av den nasjonale politikk Stortinget til enhver tid vedtar på vegne av velgerne, at oppgaveløsning som forutsetter nasjonale helhetsgrep og har lite lokalpolitisk skjønn og handlingsrom, fortsatt er en statlig oppgave ved regional stat.
- Norge har lang og god tradisjon for et godt samspill mellom kommune, fylkeskommune, regional stat og næringsliv til å løse viktige og krevende oppgaver til beste for innbyggerne, næringsliv og bærekraftig forvaltning av våre rike naturressurser. Det er viktig å velge en oppgavefordeling som bygger opp om dette samarbeidet, og som sikrer tillit og legitimitet hos innbyggerne.

- Naturviterne savner i rapporten bedre drøftinger av nødvendige og eksisterende nasjonale styringsbehov, og Fylkesmannen sin velutviklede rolle som samordner av regional statsforvaltning og nære rolle overfor kommunene. Fylkesmannen og fylkeskommunen er i dag tilstede på samme nivå, i samme geografiske område. En del forslag i rapporten fører derfor ikke nødvendigvis til desentralisering av oppgaver.
- Naturviterne mener deler av rapporten undervurderer det samspill som i dag skjer gjennom dagens oppgavefordeling, og kompleksiteten og sammenhengene i oppgaveløsningen, f. eks innen miljø- og ressursforvaltning.
- Nylige vedtatte fylkessammenslåinger inkludert større Fylkesmannsembeter, er ment å styrke fagmiljø hos Fylkesmennene, inkludert innen miljø- og ressursforvaltning. Endringer i oppgavefordeling samtidig med og før denne omstillingen er gjennomført og erfart, kan bli ressurskrevende og lite forutsigbar. Det kan medføre risiko for tap av fagkompetanse og personell, og redusert kvalitet og produksjon i oppgaveløsningen.

Oppgaveendringer Naturviterne mener kan styrke fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler:

- Mer ansvar for virkemiddelbruk innen verdiskapning og næringsutvikling.
- Økt eierandel i Innovasjon Norge (IN). En god balanse og effektivt samspill mellom nasjonalt og regionalt forankrede aktører er både i regionenes og nasjonens interesse.
- Regionalt samordning- og rapporteringsansvar på klimaområdet knyttet til klimaloven
- Utvidet ansvar for å regionale og nasjonale mål om reduserte klimautslipp og redusert transportarbeid (samordna areal- og transportplanlegging).
- Være en pådriver for klimaarbeid i kommunene.
- Styrke regional planlegging innen plan- og bygningsloven, og tydeliggjøre både fylkeskommune og regional stat sine forpliktelser i regionalt planarbeid.
- Beholde ansvar for vannforvaltning og arbeid med vannforskriften, og da fortsatt som en del av plan- og bygningsloven. Oppgavefordelingen mellom fylkeskommune og Fylkesmenn bør evalueres nærmere med tanke på måloppnåelse, kvalitet og kostnadseffektiv forvaltning, og om det er store regionale forskjeller i hvordan oppgaven løses.
- Samle oppgavene innen friluftsområdet hos fylkeskommunen.
- Utvidet ansvar for folkehelsearbeid. Inkludert folkehelse i planarbeid, med unntak av oppgaver som i dag er knyttet til tilsynsoppgaver hos Fylkesmannen.
- Økt ansvar for førstelinsjeoppgaver innen kulturminnefeltet som i dag ligger til Riksantikvaren, inkludert relevante tilskuddsordninger.
- Foredle de oppgaver og ansvar fylkeskommunen har i dag og nytte eksisterende handlingsrommet mer. Det er i dag vesentlige forskjeller mellom fylkene på hvordan dette aktivt blir brukt.

- Utvikle samordningen hos fylkeskommunen med bakgrunn i dagens og nye oppgaver som blir tilført.

Forslag til oppgaveendringer Naturviterne frarår:

- Flytting av nasjonalt viktige oppgaver innen kap IV særlig innen miljø og naturressurser. Jf retningslinje fem om at oppgavefordeling må sikre nasjonalt helhetsgrep. Områder som bør ligge under regional stat, Fylkesmannen:
 - ✓ Artsforvaltning
 - ✓ Verneområdeforvaltning
- Fylkesmannen og regional stat ellers (NVE og SVV), må fortsatt ha et vesentlig ansvar for klimatilpasning fordi dette er en del av samfunnssikkerhet, beredskap og håndtering av krisesituasjoner (jf plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven).
- Flytting av Fylkesmannen sin oppgaven med juridisk veiledning etter plan- og bygningsloven (plan og byggesak) til Fylkeskommunen. Klagebehandling på området skjer ikke med kvalitet og god rettssikkerhet i et faglig vakuum. Innsikt i klagesaker er viktig for god juridisk veiledning. Det er ellers viktig å styrke kommunens 1. instans kompetanse på området.
- Oppsplitting og deling av eksisterende fagmiljø innen natur- og miljøforvaltning, som vil føre til behov for doble fagmiljø fordi Fylkesmannen fortsatt har vesentlige oppgaver innen plan- og miljøoppgaver (inkl tilsyn, kontroll, samordning og veiledning).
- Etablering av et to-nivå innsigelsesinstitutt med ansvar til Miljødirektoratet. Dette gir sentralisering av myndighet og oppgaver. Forslaget bryter med intensjonene om desentralisering av oppgaver fra sentral stat til regionalt nivå. Forslaget vil i realiteten flytte oppover et arbeid Fylkesmannen utfører godt i dag med regional tilstedeværelse og god lokal legitimitet. Et to-nivå innsigelsesinstitutt vil undergrave regimet som med suksess er etablert for samordning av statlige innsigelser i plansaker, som i dag løses av Fylkesmennene lokalt, og som kommunene har gitt gode tilbakemeldinger på. Fylkesmennene med sin daglige lokale tilstedeværelse er i dag en del av løsningen på det som lokalt kan oppleves som en nasjonal fragmentert stat.
- Nedlegging av Distriktssenteret. Senteret som et desentralisert spisskompetansemiljø som kobler forskning med praktikere i kommuner og fylkeskommuner bør beholdes som nasjonalt kompetansesenter, inkludert ansvar for Merkurprogrammet fra 2019.
- Ekspertutvalget foreslår at myndigheten til å gi konsesjon til små vannkraftverk og stor vindkraft legges til fylkeskommunene, men at fylkeskommunen samtidig skal bruke NVE

sin kompetanse og kapasitet innen fagområde. Det er en mellomløsning Naturviterne er i tvil om vil være kostnadseffektiv og gi et godt nok fagmiljø regionalt.

- Naturviterne støtter rapporten om at oppgavene til nasjonalt jordvern mål, inkludert innsigelsesmyndigheten, fortsatt skal ligge hos Fylkesmannen.

Retningslinjer for oppgavefordeling

Naturviterne støtter prinsippet om at oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning. Naturviterne støtter at staten må ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, og at oppgaver som har lite lokalpolitisk skjønn og handlingsrom må være et nasjonalpolitisk ansvar.

Naturviterne støtter prinsippet om at oppgaver som krever utøvelse av lokal- og regionalpolitisk skjønn og vurdering legges til folkevalgte organer. Makt spres og dette kan bygge samfunnet mer nedenfra, regionalt og lokalt. Økt handlingsrom vil gjøre den regionalpolitiske rollen mer krevende, men samtidig mer interessant.

Prinsippet om at oppgaver som krever stor grad av koordinering/samordning, og/eller oppgaver som har sterke kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan er fornuftig med hensyn til å oppnå helhetlige løsninger. Ekspertutvalget skisser hvilke samordningsfordeler man kan oppnå på mange områder ved å flytte oppgaver til fylkeskommunene, men synes i liten grad å ha sett på konsekvensene ved å bryte opp eksisterende sterke kontaktflater og fagmiljø.

Konsekvenser på ulike fagområder

Naturviterne har en overordnet samfunnspolitikk og vil knytte sine merknader til disse.

«Del IV Klima, miljø og naturressurser»

Areal- og ressursforvaltning

Areal- og ressursforvaltningen kan bli styrket ved ekspertutvalgets forslag, dersom Fylkeskommunen klarer å spille kommunene gode, samtidig som fylkeskommunen selv i tilstrekkelig grad tar ansvar for nasjonale interesser i samfunnsplanlegging. Det er bekymring for arealforvaltningen knyttet til svekkelse av innsigelsesinstituttet, om fylkeskommunen oftere vil komme i flere målkonflikter mellom nasjonale og lokale interesser enn ved dagens oppgavefordeling, f. eks om vekst ofte trumfer vern og sikring av allmenne interesse og «myke» verdier, og om interessene til grupper med svak stemme og lite ressurser til å delta i lokale planprosesser blir hørt nok.

Arts- og naturmangfold

Nasjonale og internasjonale føringer gjør det lokale handlingsrommet innen arts- og naturmangfold begrenset. Det vil derfor være lite å vinne på å flytte dette til fylkeskommunen, noe som vil kunne svekke mulighetene for å følge opp nasjonale føringer på arts- og naturforvaltningen. Krav til helhet og faglig spisskompetanse taler for å ikke bygge ned og fragmentere det fagmiljø som i dag finnes hos Fylkesmennene. Nylige vedtatte fylkessammenslåinger er ment å styrke dette fagmiljøet hos Fylkesmennene. Tap av artsmangfold er en av våre tids store utfordringer for natur og menneskeheten, både globalt og lokalt.

Verneområdeforvaltningen er til dels mangelfullt omtalt i rapporten. Det er feil at det er kommunene og nasjonalparkstyrene som forvalter de fleste verneområdene i landet. Fylkesmannen er forvaltningsmyndighet i det store flertallet av verneområdene.

Klima

Fylkeskommunene har en viktig rolle for oppfølging av *klimaplaner og klimatilpasning*. Samordningsrollen som foreslås gitt til fylkeskommunen er en rolle som enkelte fylkeskommuner allerede har begynt å ta, og det er vesentlig potensiale til å utvikle den rollen for fylkeskommunen. Klimagassreduksjon er nært knyttet til areal- og transportplanlegging, og fylkeskommunenes rolle er på det området sentral.

Både klimatiltak i landbruket og klimatilpasning knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap vil ligge igjen hos fylkesmannen, og det vil være viktig med sterke fagmiljøer begge steder. Fylkesmannen og regional stat ellers (NVE og SVV), bør fortsatt ha et vesentlig ansvar for klimatilpasning fordi dette er en del av samfunnssikkerhet, beredskap og håndtering av krisesituasjoner (jf plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven).

Naturviterne er kjent med at en del fylkeskommuner mener NVE har bidratt for lite i regionale planprosesser knyttet til vindkraft og småkraft. En hovedårsak til dette mener vi er manglende bevilgninger fra nasjonale myndigheter til NVE som gir kapasitetsutfordringer for regional deltakelse fra NVE i viktige planprosesser. Fire år med årlige kutt i statsbudsjettet til statlige etater gjennom ABE-reformer («avbyråkratisering- og effektiviseringsreformen»), har forsterket dette.

Ekspertutvalget foreslår at myndigheten til å gi konsesjon til små vannkraftverk og stor vindkraft legges til fylkeskommunene, men at fylkeskommunen samtidig skal bruke NVE sin kompetanse og kapasitet innen fagområde. Det er en mellomløsning Naturviterne er i tvil om vil være kostnadseffektiv og gi et godt nok fagmiljø regionalt. En slik løsning vil være i strid med flere av de fem retningslinjene (bl.a. pkt 2) ekspertutvalget har lagt til grunn ellers i sitt arbeid.

Verdiskapning og næringsutvikling

Fylkeskommunen har en viktig rolle innen regional og nasjonal verdiskapning. Tettere kopling mellom virkemidler og forvaltningsoppgaver kan utvikle denne rollen. Det er viktig og riktig med et regionalt fokus med hensyn til verdiskapning og næringsutvikling. Nye oppgaver innen næringsutvikling vil styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, mobilisering og koordinering av samfunnsutviklingen, og det å være et godt bindeledd mellom nasjonal, regional og kommunal politikk. Det vil øke det partipolitiske handlingsrommet å gjøre regional politikk mer interessant og relevant for velgerne.

Friluftsliv

Fylkeskommunen har allerede en sentral rolle innen *friluftsområdet*, men både Fylkesmannen og fylkeskommunen veileder og følger opp kommunene med hensyn til friluftsliv og ivaretagelse gjennom planlegging. Naturviterne er positive til ekspertutvalgets forslag til å samle disse oppgavene til fylkeskommunen.

Regionale planer

Regionale planer kan være viktige verktøy blant annet for å ivareta naturmangfoldet. Hvis forutsetningene fra rapporten legges til grunn kan planfeltet styrkes. Samtidig er det viktig at de nasjonale miljøføringene på området følges opp.

Naturviterne støtter rapporten om at oppgavene til nasjonalt jordvern mål, inkludert innsigelsesmyndigheten, fortsatt skal ligge hos Fylkesmannen. Matproduksjon og selvforsyningsgrad er for alle nasjonalstater en del av den nasjonale beredskapen. På samme måte som Forvaret er en nasjonal oppgave er matproduksjon og nasjonal landbrukspolitikk et oppgavefelt som krever nasjonal styring og en oppgavefordeling som sikrer dette.

Innsigelsesinstituttet

Utvalget mener den foreslåtte overføringen av ansvar til fylkeskommunene medfører behov for et tonivå- innsigelsesinstitutt der gis innsigelsesmyndighet på fagområdene som overføres etter modell av hva Riksantikvaren har på kulturminneområdet. Naturviterne vil frarå en slik ordning. Det foreligger ingen konsekvensvurdering av forslaget fra Ekspertutvalget. Et tonivå- innsigelsesinstitutt vil kreve store ressurser for Miljødirektoratet å håndtere. Det er få grunner til å tro at nasjonale politikere vil tilføre økte bevilgninger til Miljødirektoratet til denne oppgaven, eller at Miljødirektoratet innen et allerede eget stramt budsjett kan omprioritere ressurser, uten at det går utover andre viktige oppgaver.

Det utarbeides hvert år mellom 2000 og 3000 nye reguleringsplaner i Norge og et stort antall kommuneplaner. Svært mange av disse planene berører miljø- og klimainteresser.

Naturviterne mener forslaget klart bryter med intensjonene om desentralisering av oppgaver fra sentral stat til regionalt nivå. Forslaget vil i realiteten flytte et arbeid Fylkesmannen utfører godt i dag med regional tilstedeværelse, og tross konfliktnivå, utfører med lokal legitimitet i dag. Forslaget om å flytte en slik funksjon opp til direktornivå vil øke konfliktnivået i plansaker fordi staten v/Miljødirektoratet ikke vil bli en deltakende aktør undervegs i det løpende regionale og lokale planarbeid. Det vil også undergrave det regimet som nå med suksess er etablert for samordning av statlige innsigelser i plansaker, som i dag løses av Fylkesmennene lokalt og som kommunene har gitt gode tilbakemeldinger på.

«Del II Næring, kompetanse og integrering»

Distriktssenteret

Naturviterne vil på det sterkeste advare mot å legge ned Distriktssenteret som er et desentralisert og spiss kompetansemiljø som kobler forskning med praktikere i kommuner og fylkeskommuner. Distriktssentret er det eneste nasjonale kompetansesentret for kommunenes og regionenes samfunnsutviklerrolle. En nedleggelse av dette vil bety at kompetansemiljøet forsvinner, noe som vil medføre en klar svekkelse av muligheten til å drive regional verdiskapning og næringsutvikling.

Fra 2019 får og Distriktsenteret ansvar for Merkurprogrammet. Merkur gir rådgivning, kursing og økonomisk støtte til dagligvarebutikker i Distrikts-Norge. Ordningen har vært en stor suksess og avgjørende for å opprettholde nærbutikker i distriktsområder som et viktig tilbud både til fastboende, hyttefolk og reiselivsnæringen. Avviklingen av Distriktsenteret vil kunne true og avvikle Merkurordningen som et landsdekkende tilbud som gir faglig hjelp og økonomisk støtte til utkantbutikker.

Fagmiljø - omstilling under trygghet

Sterke fagmiljøer som grunnlag for gode avgjørelser

Naturviterne er opptatt av at politikk, forvaltning, tilsyn og kontroll skal være tuftet på et best mulig faglig grunnlag. Sterke fagmiljøer, samarbeid og tett dialog mellom ulike aktører er viktige forutsetninger. Ekspertutvalget har på en god måte illustrert hvordan man *kan* skape slike miljø ved å overføre oppgaver til fylkeskommunene. Naturviterne er positive til å styrke fylkeskommunens rolle på mange av disse områdene. Ekspertutvalget illustrerer ikke på en like god måte hva som skal til for å opprettholde sterke nok fagmiljø for de ansvarsområder som fortsatt er foreslått skal ligge til regional stat. Dette manglende helhetsblikket er en svakhet med rapporten.

Omstilling under trygghet

Samfunnet endrer seg løpende og virksomheter, fagmiljø og enkeltpersoner må være villig til å omstille seg. Naturviterne som fagforening ønsker å bidra til omstilling, både utvikle det velfungerende vi har, og bidra til nye måter å løse oppgaver på. Det er avgjørende at ansatte blir i varetatt på en ordentlig måte og at man følger de spilleregler og avtaler som er i arbeidslivet. Ekspertutvalget har i liten grad fokusert på dette i sine forslag. Det har kanskje heller ikke vært deres oppgave. Flere av forslagene til ekspertutvalget vil ha den konsekvens at ansatte blir sagt opp som følge av at virksomheten deres nedlegges. Enkelte oppgaveflyttinger vil nok komme inn under definisjonen av virksomhetsoverdragelser, men det er på det rene at dette ikke vil være gjennomgående. Det er viktig med tidlige avklaringer av slike spørsmål når vedtak om oppgaveendringer blir gjort.

Med hilsen

Dagfinn Svadberg Hatløy
Forbundsleder fagforeningen Naturviterne