

NORGES BONDELAG



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår sakshandsamar
Amund Johnsrød/Harald Velsand
+47 97 54 18 42 / 48 02 38 76

Vår dato
08.05.2018
Dykkar dato
09.02.2018

Vår referanse
18/00175-8
Dykkar referanse
17/5047-6

Hørингssvar. Rapport frå ekspertutval: Desentralisering av oppgåver frå staten til fylkeskommunane.

Norges Bondelag meiner tre forvaltningsnivå er føremålstenleg. Kommunane sikrar lokal tilpassing og bruk av skjønn i tenesteproduksjonen og samfunnsplanlegginga, forankra i det lokale sjølvstyret. Staten skal byggje den nasjonale fellesskapen, sikre likebehandling uavhengig av bustad og ivareta innbyggjaranes rettstryggleik.

Fylkeskommunen kjem i ein mellomposisjon, og har ansvar for oppgåver som er grenseoverskridande og som omfattar eit regionalt nedslagsfelt. Den regionale organiseringa gir samtidig rom for ein variert kommunestruktur tilpassa geografi, folketal og lokal identitet rundt om i landet.

Om regionreforma generelt

Rapporten frå ekspertutvalet er gitt tittelen: *Desentralisering av oppgåver frå staten til fylkeskommunane*. Slik som resultatet av regionreforma er i ferd med å teikne seg, meiner Norges Bondelag det er grunn til å setje eit stort spørsmålsteikn ved om resultatet reikt faktisk inneber ei desentralisering. Når 18 fylkeskommunar vert slått saman til 11 vil nødvendigvis delar av befolkninga oppleve at styringa og administrasjonen av tenester og funksjonar vert flytta lenger unna dei, geografisk. Den demokratiske representasjonen og deltakinga blir samstundes meir grovmaska enn den er nå sidan folkevalde organ i dei gamle fylka, og dermed apparata til dei politiske partia, må fusjonere og tilpasse seg dei nye regiongrensene. Dette blir det reagert negativt på, vi ser det spesielt i dei fylka som opplever at dei vert utkantar i dei nye regionane, og skepsisen og motstanden mot regionreforma ser ut til å auke i takt med avstanden til det som vert dei attverande regionale sentruma.

Som ei generell innvending mot regionreforma, slik den er blitt utforma, vil Norges Bondelag peike på at den ikkje tar nok omsyn til at føremålet med desentralisering er å flytte oppgåver og ansvar så nær innbyggjarane at det vert opplevd som ei reell endring. Spesielt for dei mest omdiskuterte av dei nye regionale einingane fryktar vi at dette ikkje vert tilfelle. Det å bli innlemma i til dømes Viken eller i den nye regionen lengst nord, vil

Bondelagets Servicekontor AS

Postadresse:	Besøksadresse:	Tlf:	E-post:
Postboks 9354 Grønland 0135 OSLO	Landbrukets Hus, Hollendergata 5 0190 OSLO	22 05 45 00	bondelaget@bondelaget.no
Norges Bondelag Bondelagets Servicekontor AS	Org.nr.: 939678670 Org.nr.: 985063001 MVA	Bankkonto: 8101.05.12891 Bankkonto:: 8101.05. 91392	Internett: www.bondelaget.no

for mange av innbyggjarane ikkje skape nokon ny funksjonell identitet, men berre føre til at den opphavelege regionale tilknytinga vert tømt for politisk innhald.

Om einingane blir for store geografisk, i folketal eller innehold for stor intern ulikskap i politisk kultur, fell grunngivinga for å desentralisere oppgåver til dei vekk. Vi meiner det er ein risiko for at etableringa, i alle fall av einskilde blant dei nye regionane, på sikt undergrev oppslutninga om å ha eit eige forvaltningsnivå mellom stat og kommune. Ei slik utvikling vil etter vår oppfatning vere svært negativ for dei oppgåvene som er best tent med å bli løyste på dette nivået, men ikkje minst for moglegheitene til framleis å ha ein variert primærkommunestruktur, tilpassa geografi og busetjingsmønster i alle delar av landet.

To av føremåla med regionreforma var å teikne eit nytt kart som stemmer betre med det som er eksisterande regionale bu- og arbeidsmarknader, og få einingar som vert meir jambyrdige seg i mellom enn tilfellet er nå. I tillegg skulle dei nye fylkeskommunane og statlege organ og verksemder i større grad følgje dei same geografiske grensene, og ikkje danne eit lappeteppe, slik dei gjer i dag.

Resultatet av reforma har, etter vår vurdering, i liten grad makta å fylle desse føremåla. For bu- og arbeidsmarknaden sin del er det mest tydeleg på Austlandet, der det til dømes vert oppretthalde, truleg forsterka, eit skilje mellom Oslo og det nye Viken, og mellom Drammensregionen og Vestfold. Skilnaden i storleik mellom regionane aukar også, spesielt målt i folketal. Når det gjeld samsvar mellom statlege og fylkeskommunale einingar, er det heller ikkje blitt særleg betre, med mogleg unnatak for Trøndelag og Hedmark/Oppland.

Når regjeringa vel å gjennomføre ein så omfattande reform, er det det synd at ein ikkje lukkast betre med å oppnå det som har vore måla med den.

Til konkrete forslag i rapporten frå ekspertutvalet har vi desse kommentarane:

Næring/landbruk

- Regionalt næringsprogram (RBU), inkl. ansvar for midlar til investeringar og bedriftsutvikling i landbruket (IBU-midlane) overførast til fylkeskommunen

Landbrukspolitikken vert i dag trekt opp gjennom stortingsmeldingar, stortingsvedtak, regjeringserklæringer, årlege jordbruksavtaler og ein rad med forskrifter som lekk i ein heilskapleg og nasjonal politikk.

Skal vi makte å nå måla om auka produksjon på norske ressursar, slik Stortinget har sagt, er det avgjerande å sjå denne nasjonale heilskapen i landbrukspolitikken. Ein må leggje til rette for geografisk arbeidsdeling og fordeling etter naturgitte føresetnader.

Interesseavvegingar gjennom politiske prosesser på fylkes/regionnivå risikerer å gi oss ulik politikk over landet. Det er uheldig, fordi landbruket er så sterkt avhengig av stabilitet i

rammevilkåra, langsiktige rammer og indre samanheng i dei politiske føringane. Det siste gjeld spesielt med tanke på produksjon og marknad.

Norges Bondelag ser det som avgjerande at de dei regionale prioriteringane for investeringane i landbruket skjer innanfor rammer og føringar som vert behandla i jordbruksoppgjeren og vedtatt av Stortinget.

Styringsmodell for RBU og IBU

Utvalet foreslår at ansvaret for RBU og for IBU-midlane i ny modell skal overførast frå Landbruks- og matdepartementet til fylkeskommunen. Fylkeskommunen får ansvar for å gi oppdrag til Innovasjon Norge (IN).

Forvalningsmodellen ein vel ute i regionane, må sikre at dei nasjonale måla vert oppfylte og skal bidra til stabile rammevilkår for yrkesutøvarane i landbruksnæringa. I dag vert dette løyst ved at verkemidlane er forvalta gjennom den regionale staten (fylkesmannen) saman med ein regional partnarskap der både landbruksorganisasjonane sine fylkeslag og fylkeskommunen deltar.

Norges Bondelag meiner ein bør halde på dagens modell der IN og partnarskapen i regionane utarbeider sine prioriteringar på grunnlag av det oppdraget som LMD og dermed partane i jordbruksoppgjeren, gir IN sentralt. Fylkeskommunen er med i partnarskapen, og deltar i utforminga av RBU alt i dag.

Norges Bondelag støttar derfor ikkje forslaget om å overføre Regionalt næringsprogram (RBU) og ansvaret for IBU-midlane til fylkeskommunen. Forslaget vil etter vår mening gjere den nasjonale styringa med investeringsstrategiane og av IBU-midlane mindre effektiv og målretta, og svekke samanhengen og balansen i landbrukspolitikken.

Uansett val av styringsmodell må det vere eit vilkår at styringssignalene og prioriteringane frå jordbruksoppgjeren vert følgje opp ute i regionane og byggjer opp om den nasjonale politikken. Ei overføring må heller ikkje svekke rolla fylkeslaga våre har i dag som medspelarar i styringa av midlane og i utforminga av RBU i den regionale partnarskapen.

INs rolle

Den nye modellen vil føre til at INs sentrale ledd fell ut av styringskjeda for forvaltinga av IBU-midlane, noko som vil gå ut over den nasjonale koordineringa av dei midlane.

Vi merkar oss at dette kan skje samtidig som at IN freistar å etablere rutinar og system for meir felles og samordna forvaltning på tvers av regionane. INs interne organisering drar slik sett i motsett lei av ekspertutvalets forslag

Over tid vil dette føre til motsetnader og sprik som korkje IN eller selskapets oppdragsgivarar, til dømes jordbruksoppgjeren partar, er tente med.

Konsekvensar for gjennomføringa av landbrukspolitikken i kommunane

I dag har fylkesmannen mykje kontakt med kommunane på landbruksområdet. Fylkesmannen rettleiar og gjer tydeleg den gjeldande politikken. Fylkeskommunen vil ikkje kunne fylle den rolla på same måte overfor kommunane gjennom instruksjonsmyndigkeit på landbruksområdet.

Eit viktig tiltak for å få god lokal utvikling av landbruket, er å sikre kompetanse og ressursar i kommunal landbruksforvaltning. Dette, saman med god dialog med det statlege nivået, er meir effektivt enn å bygge opp ein ny etat hos fylkeskommunen. Samtidig er det mange døme på godt fungerande interkommunale landbrukskontor rundt om i landet.

Fylkesmannen melder tilbake til sentrale styresmakter om situasjonen og utviklinga i eige fylke, også på landbruksområdet. Det kan ligge element av «korrektiv» frå fylkesmannen si side i dette, som er nyttig for å sikre at den nasjonale politikken vert følgd opp i deira fylke. Dersom oppgåvene vert lagt til fylkeskommunen, kan denne tilbakemeldinga bli svekka – eller få ein utsynleg adressat.

Ei flytting av landbruksoppgåver frå fylkesmannen til fylkeskommunen kan derfor føre til ei därlegare koordinering mellom stat og kommune på landbruksområdet enn i dag.

Konsekvensar for fagmiljøet i forvaltninga

I dag har fylkeskommunen få tilsette og landbruksområdet, og få oppgåver. Fylkesmannen har ein kompetent stab med fagkunnskap og erfaring frå feltet. Om ein del av oppgåvene skulle bli lagt til over til fylkeskommunen, er det fare for at fagmiljøa vert svekka.

Ekspertutvalet seier at kontroll og tilsyn framleis må ligge hos staten. Overføring av landbruksoppgåver til fylkeskommunen vil dermed gi ei todeling av fagmiljøa, med fare for at fagmiljø vert svekka eller smuldrar opp.

Norges Bondelag tilrar at dei regionale oppgåvene og budsjettpostane i landbrukspolitikken framleis vert halde samla hos fylkesmannen framfor heilt eller delvis bli overført til fylkeskommunen.

- Fylkeskommunanes eigardel i IN aukar til mellom 50 og 66 prosent.

Å verte majoritetseigar kan vere positivt for å koordinere fylkeskommunanes næringsutvikling betre med dei oppdraga IN har finansieringsansvar for, som landbruk. Slik vi har skrive ovanfor, trengst det nasjonale føringerar for investeringane i landbruk, noko IN får frå partane i jordbruksoppgjeret i dag.

Norges Bondelag legg til grunn at dei nasjonale føringerar for investeringane i landbruk må gjelde, også om staten og fylkeskommunane byter om på å vere majoritetseigar i IN. Med dette som føresetnad, ser vi at ei sterkare eigarrolle for fylkeskommunen i IN kan vere positivt med tanke på å styrke den regionale næringsutviklinga generelt og samordninga på dette feltet i fylka.

Distriktsenteret

- Merkurprogrammet

Vi oppfattar at Merkurprogrammet er ein ordning som fungerer godt og er målretta.

Om Distriktsenteret blir lagt ned, tilrår vi at staten tar initiativ for å sikre at programmet og dei økonomiske verkemidlane for butikkar i distrikta blir vidareført og gjort tilgjengeleg i alle delar av landet slik dei er i dag.

Miljø og klima

- Artsforvaltning

Vilt og fisk, inkludert villrein

Forvaltninga av desse artane er i dag delt mellom regionale styresmakter og kommunane. Regionalt er det samtidig ei deling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen.

Norges Bondelag ser at det er fordelar ved å samle dei regionale forvaltningsoppgåvene hos éin aktør, og støttar utvalets vurdering av at dette bør vere fylkeskommunen.

Rovvilt

Når det gjeld rovvilt er det i dag lagt oppgåver og ansvar til dei regionale rovviltnemndene. Ekspertutvalet ser på desse organa som unødvendige. Frå Norges Bondelags side ser vi derimot på desse nemndene som ein svært viktig del av forvaltninga. Skal dagens nemnder bli lagde ned, vil fylkeskommunane uansett måtte etablere liknande organ for å utføre dei same oppgåvene.

Rovviltforvaltning er både fagleg og politisk eit svært utfordrande felt, og bør derfor behandlast av organ som har det til hovudoppgåve og ikkje berre som eitt av fleire oppdrag. Dagens rovviltnemnder kombinerer fagleg og lokal kunnskap innanfor artsforvaltning og beitebruk med lokalpolitisk kompetanse. Alt dette trengst for å ivareta den todelte målsetjinga om både å ta omsyn til beitedyr og rovvilt, slik den er uttrykt gjennom dei nasjonale politiske forlikra som dagens rovviltforvaltning skal byggje på.

Dei åtte rovviltregionane landet er delt inn i samsvarar heller ikkje med inndelinga som regionreforma legg opp til, dette taler for at vi bør halde på dagens nemndssystem. Norges Bondelag er imidlertid positiv til at sekretariatet for nemndene vert flytta frå fylkesmannen til ein fylkeskommune innanfor kvar rovviltregion, for å samle kompetansen om artsforvaltning.

Behandling av erstatningssaker for tap til rovvilt og av søknader om FKT-midlar (førebyggjande- og konfliktdempande tiltak) krev kompetanse både om artsforvaltning og om landbruk og beitebruk.

Erstatningsutmåling og behandling av FKT-saker skjer i dag i eit etablert samarbeid mellom regional miljøforvaltning og regional landbruksforvaltning. Dette samarbeidet må halde fram uavhengig av kor desse to forvaltningsmyndighetene vert endeleg innplasserte, anten begge går til fylkeskommunen, blir att hos fylkesmannen eller får ulik tilknyting.

- Verneområdeforvaltning

Norges Bondelag er samd med utvalet i at ansvaret for å utarbeide verneforslag bør bli ivaretatt av det regionale folkevalde nivået. Det vil seie at ein flyttar desse oppgåvene frå fylkesmannen, og at fylkeskommunen i tillegg får større ansvar for å gjennomføre prosessen fram mot vedtak. Dette er etter vårt syn rett sidan verneprosessane vil ha klare grenseflater mot anna regional planlegging.

Det er en føresetnad at fylkeskommunen koplar lokalsamfunn og rettshavarar som vert råka, til dei aktuelle verneprosessane. De må få gode høve til å påverke både det førebuande arbeidet og sluttresultatet. Dei same aktørane må også få høve til å delta i drift og forvaltning av areala etter at vernet er implementert, ved å delta i styra for kvart av verneområda.

I si drøfting av verneområdeforvaltninga skriv utvalet noko som vi meiner er viktig å vere merksam på og som vi ser som eit vesentleg argument for å flytte forvaltningsansvaret til fylkeskommunen:

Utvalget mener en overføring av ansvaret for verneområdene også kan styrke regional plans rolle i forvaltningen av tilhørende rand-/hensynssoner omkring verneområdene. Det vil gjøre det enklere for eksempel i forvaltningen av utmarksområdene, ved at ivaretakelse av vedtatte verneverdier kan sees i samanheng med nærings-, frilufts-, og andre bruksinteresser utenfor verneområdene, og som kan påvirke ivaretakelsen av de vernede områdene (Rapporten side 98).

Norges Bondelag støttar forslaget om å overføre ansvaret for verneområde som i dag blir forvalta av fylkesmannen, til fylkeskommunen.

- Vassforvaltning

Ekspertutvalet er negativt til forslaget om å flytte vassregionmyndigheten frå fylkeskommunen til utvalde fylkesmannsembete. Norges Bondelag har uttalt seg til den saka i høyringsrunden tidlegare i år, og vi viser til konklusjonen vår i det høyringssvaret:

Norges Bondelag merker seg at det kun er miljøfaglige hensyn som fremheves ved argumentasjon for å legge arbeidet til fylkesmannen. Forslaget vil derfor svekke hensynet til matproduksjon i arbeidet med å avveie interessene mellom matproduksjon og vannforvaltning / miljøhensyn.

(...)

Det er stor uvissitet knyttet til ansvars – og arbeidsoppgaver til de nye regionene.

Det er derfor uheldig å endre på et forvalningsregime som det etter Norges Bondelags erfaring, er lagt mye arbeid i og som har funnet en form som fungerer.

Norges Bondelag støtter ikke forslaget. (NB-brev, ref. : 17/00731-4)

Regional planlegging

- Vidareutvikle regionale planføresegner som verkemiddel

Ekspertutvalet syner til det tidlegare Planlovutvalet (NOU 2003: 14) som i si utgreiing foreslo å innføre fylkesdelplan for arealbruk med særleg rettsverknad. Den skulle bli brukt der det er trond for heilskapleg arealstyring over kommunegrensene. Ein slik plantype vart ikkje innført, vi har i staden fått såkalla *regional planføresegn* som verkemiddel i Plan- og bygningsloven. Føresegna inneber at regionale planar kan bli gitt rettsverknad. Føremålet er å hindre arealbruksendringar som er i strid med planens mål og retningsliner, og føreseagna er juridisk bindande for både private grunneigarar og kommunane.

Ekspertutvalet foreslår at slik regional planføresegn bør brukast meir og på fleire område enn i dag. Døme ein viser til er mellom anna klimaspørsmål, jordvern, lokalisering av kjøpe- og handelssenter, bustad- og næringsstruktur.

Vi erfarer at dagens regionale arealplanar er ganske ulike i sine føringar og mål og i planoppfølginga mot kommunane. Skal nasjonale interesser som jordvern bli godt nok tatt vare på, må planprosessane bli meir einsarta når det gjeld føringar og praksis for planarbeidet i fylka og kommunane.

Norges Bondelag støttar forslaget om meir bruk av regional planføresegn. Det er behov for betre overordna planlegging på regionalt nivå, ikkje minst for å nå dei nasjonale måla for redusert nedbygging av dyrka og dyrkbar jord, og nå klimamåla.

- Samordning av statlege motsegner vert lagt til fylkesmannen

I lokale og regionale planprosessar risikerer lokale styremakter å møte statsetatar og verksemder som ikkje er innbyrdes koordinerte i sine svar og kommentarar til planforsлага. Dette kan forseinkje og vanskeleggjere planarbeidet. Ekspertutvalet peiker på at fylkesmannen bør ha ansvaret for å samordne statlege signal og motsegner.

Norges Bondelag støttar at fylkesmannen får ansvaret for å samordne statlege signal og motsegner til planprosessane lokalt og regionalt. Der det er nødvendig å auke kompetansen og kapasiteten hos fylkesmannen for å utføre samordninga, bør det skje

ved å overføre personell og ressursar frå statlege sektororgan, ikkje ved å byggje ut fylkesmannen som eit tillegg.

- Gjennomgang av sektorlovar med sikte på harmonisering til Plan- og bygningsloven

Jordloven forbyr omdisponering av dyrka mark (§ 9), og forbod mot deling av landbrukseigedom (§ 12). Loven inneholder unnatak for areal som i reguleringsplanen er lagt ut til anna formål enn landbruks-, natur- frilufts- og reindriftsområde (LNFR). Det same gjelder areal som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til utbygging og anlegg i LNFR med føresegner om spreitt utbygging. Arealplanlegging og – grep som skjer i planprosessar etter Plan og bygningsloven, svekker i praksis måla i Jordloven.

Jordloven varetar grunnleggande samfunnsmessige omsyn og føremål, spesielt jordvernet. Norges Bondelag set som føresetnad ved ein mogleg gjennomgang av denne loven opp mot Plan- og bygningsloven at desse føremåla og omsyna blir styrkte, ikkje svekte.

Beste helsing

Elektronisk godkjent, utan underskrift

Per Skorge

Amund Johnsrud

Kopi: Landbruks- og matdepartementet