



Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref:

Vår ref: 118417-192

Oslo, 1. oktober 2023

NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet – høringsuttalelse fra LVK og LNVK

Det vises til overnevnte offentlige utredning, med høringsfrist søndag 1. oktober 2023. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar – LVK, og vindkraftkommunenenes organisasjon LNVK.

LVK er Norges nest største kommuneorganisasjon etter KS, og ivaretar interesser knyttet til vannkraftutbygging for sine 160 medlemskommuner. Alle kommuner med større vannkraftanlegg innenfor sine grenser er medlemmer av LVK. Det er et stort spenn i medlemsmassen, både hva angår folketall, størrelse, geografi og økonomi, som i kommune- Norge for øvrig. Hovedtyngden av medlemsmassen består likevel av kommuner med lavt folketall og store arealer, og hvor store vannkraftanlegg har ført til omfattende og irreversible inngrep i naturmangfoldet. Når Generalistkommuneutvalget i sin omtale av kommunestruktur peker på at 49 prosent av landets 356 kommuner har færre enn 5000 innbyggere, hører en stor del av LVKs medlemsmasse hjemme i denne kategorien kommuner. Kommuneøkonomien spenner over hele registeret med kommuner både over og under landsgjennomsnittet, og mer enn tre firedeler av medlemsmassen har økonomi som kommuner flest. Et lite mindretall medlemskommuner, som har som fellestrekk at det bor langt færre enn 5000 innbyggere der, har inntekter beregnet pr innbygger langt over gjennomsnittet. Årsaken er lavt folketall og store vannkraftanlegg, kombinert med prinsippet om den lokale beskatningsretten og vår fragmenterte kommunestruktur.

Om lag 50 kommuner har i dag større vindkraftanlegg innenfor sine grenser, og de fleste av disse er medlemmer av LNVK. Vindkraftkommunene deler mange av de samme kjennetegn som vindkraftkommunene, med unntak av at skatte- og avgiftsregimet rundt vindkraftanleggene er i støpeskjeen og pr i dag ikke yter vindkraftkommunene noen økonomisk rettferdighet.

1 Overordnet om utvalgets anbefalinger

1.1 Generalistkommuneprinsippet bør videreføres

LVK slutter seg til utvalgets anbefaling om å videreføre generalistkommunesystemet. Utvalget foretar en instruktiv inndeling i kommunens rolle både som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk organ. Generalistkommuneprinsippet sikrer alle innbyggere like demokratiske rettigheter, og innebærer at alle kommuner i hovedsak har de samme oppgavene uansett innbyggertall, demografi, bosettingsstruktur og økonomi. Med den veldig mangfoldige norske kommunestrukturen- med et spenn i folketall fra noen få hundre til flere hundre tusen- sier det seg

selv at et slikt styringsprinsipp vil være krevende å etterleve. For LVK er likevel *det demokratiske perspektivet* avgjørende: Hver kommune er en demokratisk arena, som utøver myndighet og leverer tjenester i tråd med folkets vilje, og hvor folkevalgte står til ansvar overfor velgerne i frie valg hvert fjerde år. Vår kommunestruktur gjør kommunene til en god forvalter av nærhetsprinsippet, et av de viktigste kjennetegn ved et reelt demokratisk samfunn. Nettopp i vår tid, hvor det demokratiske underskuddet blir stadig mer fremtredende i den offentlige styringen, anser LVK det viktig å videreføre generalistkommuneprinsippet som et verktøy for å fremme demokratiske hensyn.

Som utvalget peker på, handler generalistkommunesystemet i stor grad om forholdet mellom kommune og stat.

1.2 Utvalgets forslag til tiltak for å styrke etterlevelsen av generalistkommuneprinsippet

Utvalget har foretatt undersøkelser om hvor vidt kommunesektoren etterlever de oppgaver Stortinget har pålagt dem i lov. Kartleggingen viser en samlet gjennomsnittlig lovoppfyllelse på litt over 80 prosent. Den viser videre at det er stor variasjon mellom kommunene, og at ingen kommuner oppfylte alle lovkravene. Det er først og fremst i sin rolle som samfunnsutvikler at oppfylleelsesgraden er lav- 64 prosent – og utvalget har funnet en klar sammenheng mellom kommunens størrelse og innbyggertall og etterlevelse. Små kommuner med lavt innbyggertall henger mer etter enn større kommuner, og det er først og fremst på områdene plan, psykiatri og rus det er registrert mangler.

På denne bakgrunn fremmer utvalget i kap 9-13 forslag til tiltak for å øke kommunenes etterlevelse av lovpålagte oppgaver.

Det ligger utenfor LVKs mandat å ta stilling til samfunnsområder som ikke berører medlemskommunenes interesser som vertskommune for større kraftanlegg. Spørsmålet om kommunestruktur er imidlertid altoverskyggende og også av betydning for medlemskommunene, mens utfordringer knyttet til rus og psykiatri faller utenfor. Når utvalget fremmer forslag til tiltak for å styrke kommunenes arealplanarbeid, er det imidlertid et viktig LVK-anliggende.

LVK's standpunkt til utvalgets forslag til tiltak vil bli utdypet nedenfor, men stikkordsmessig er LVKs syn:

- LVK er ikke enig i at store endringer i kommunestrukturen ved færre og større kommuner er et anbefalelsesverdig tiltak.
- LVK er enig i at styrket interkommunalt samarbeid er et positivt tiltak.
- LVK er enig i at økt oppgavedifferensiering undergraver generalistkommuneprinsippet og ikke bør anbefales.
- LVK er enig i at statlig detaljstyring bør reduseres.
- LVK er enig i at fylkeskommunene bør innta en veilederrolle i arealplansaker, men at planmyndighet ikke bør flyttes fra kommune til fylkeskommune.

1.3 Kapasitet og kompetanse er ofte en utfordring, men kan tilføres kommunene

Som en gjennomgående forklaring på hvorfor mindre kommuner har større utfordringer med å etterleve lovpålagte oppgaver, viser utvalget til mangel på kapasitet og mangel på kompetanse, blant annet på arealplanområdet. LVK er enig i at dette er en viktig forklaring. Men LVK er ikke enig i at måten å bøte på disse utfordringene er økt sammenslåing av små kommuner. På ett av LVKs

hovedarbeidsområder- naturressursutnyttelse- vil LVK foreslå tiltak utvalget ikke har drøftet for å styrke kommunenes kapasitet og relevante kompetanse.

2 Nærmere om enkelte tiltak

2.1 Styrket kapasitet og kompetanse i arealplansaker

Vi er midt oppe i de største samfunnsendringer i moderne tid. Vi er langt på overtid for å stanse klimaendringene og ytterligere tap av naturmangfold, og det er alminnelig enighet om at fundamentet for omstillingen til et fossilfritt samfunn og såkalte grønne næringer, vil være mer fornybar energi og bedre fornybar infrastruktur. Vannkraft, vindkraft, sol- og bioenergi vil være nøkkelen i denne omstillingen.

Disse energianleggene vil kreve til dels store arealbeslag, og vil derfor måtte etableres utenfor tettbygde strøk. Store deler av denne fornybarutbyggingen vil derfor måtte komme i kommuner med færre innbyggere og betydelige ubebygde arealer. – De om lag 200 kommunene med vann- og vindkraftanlegg vil måtte bære store deler av denne fornybarsatsingen.

LVK og LNVK deler utvalgets analyse av at disse kommunene mangler både kapasitet og kompetanse, ikke bare til å ivareta egne interesser i slike utbyggingssaker, men også til å etterleve de lovpålagte oppgavene kommunene har i de arealprosessene som vil være nødvendige.

Så vidt skjønnes er det utvalgets syn at disse kapasitets- og kompetansemanglene kan avhjelpes enten ved sammenslåing av slike kommuner med større kommuner eller ved interkommunalt samarbeid.

LVK og LNVK er ikke enig i det. Vi mener tvert imot at dagens lovverk allerede inneholder gode løsninger i denne type arealplansaker, og viser til følgende:

I større vannkraftsaker kommer vassdragsreguleringsloven til anvendelse, og i § 13 er inntatt følgende bestemmelser om «*Utgifter til nødvendig bistand*»:

«Søkeren skal i rimelig utstrekning erstatte utgifter som (..) kommuner og andre interesserte har hatt til nødvendig juridisk og annen sakkyndig hjelp(..)

Nødvendige utgifter til kommunal planlegger kan kreves erstattet av søkeren (..)»

Disse bestemmelsene er nettopp ment å gi den berørte kommune både den relevante kompetanse og den nødvendige kapasitet til å ivareta sine interesser, og til å etterleve de oppgaver lovverket har pålagt kommunen i slike saker.

Det er LVKs og LNVKs syn at slike bestemmelser bør gjøres universelle ved større utbyggingsplaner og ikke bare begrenset til vannkraftanlegg. Dermed vil berørte kommuner tilføres nødvendig kompetanse og nødvendig kapasitet- og uten at det vil belaste staten økonomisk.

Vi vil i tillegg peke på at våre organisasjoner i seg selv innebærer at medlemskommunene tilføres styrket kompetanse og kapasitet i saker som ligger innenfor våre virksomhetsområder. Behovet for dette bekreftes av Energikommisjonen – NOU 2023:3- som i kap. 1.9 viser til at et nasjonalt kompetansesenter for berørte kommuner både vil styrke kommunenes selv, men også være et viktig

virkemiddel for å fremme det grønne skiftet. Våre organisasjoner representerer nettopp slike kompetansesentre.

2.2 Utvalget forslag om økt innsats for større kommuner har for snevert perspektiv

Utvalget viser en rekke steder i utredningen til at større kommuner vil løse mange av de utfordringer dagens generalistkommunesystem innebærer. Utvalgets flertall uttaler i kap 15 at:

«(..) større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet(..) og vil bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse.» På denne bakgrunn anbefaler flertallet at *«(..)det må føres en aktiv politikk for å få større kommuner.»*

Våre organisasjoner kan ikke støtte et slikt tiltak. Endringer i kommunestruktur har en rekke virkninger langt ut over spørsmålet om etterlevelse av lovpålagte oppgaver, og vi finner det overraskende at utvalgets flertall ikke finner det nødvendig å presentere dette videre perspektivet. Det vil føre for langt i denne høringsuttalelsen å gå nærmere inn på dette, men vi vil likevel vise til den politiske støyen som har fulgt i kjølvannet av den nylig gjennomførte kommune- og regionreformen. Den har vist hvor viktig en tilfredsstillende involvering og medvirkning fra berørte kommuner og innbyggere er i denne type sammenslåingsprosesser. Det var langt fra kapasitets- og kompetanseutfordringer i små kommuner som var grunnlaget for de ulike syn på de sammenslåingsprosesser som ble gjennomført.

Det har vært flere offentlige utredninger i de senere år om kommunestruktur, distriktpolitikk mv. Vi nevner eksempelvis NOU 2020:12, Distriktsnæringsutvalget og NOU 2020:15, Normann-utvalget. I begge disse utvalgene og i den siste distriktsmeldingen- Meld. St. 27 (2022-2023)- er det inngående drøftinger med grunnlag i dagens kommunestruktur, og hvor også de positive sider ved mindre kommuner er fremhevet.

2.3 Statlig detaljstyring bør reduseres

Utvalget anbefaler at statlig detaljstyring av kommunene reduseres. Vi gir vår tilslutning til denne anbefalingen, og grunnlaget for denne tilslutningen er konkrete erfaringer fra flere medlemskommuner.

Det vil føre for langt i denne høringsuttalelsen å konkretisere disse erfaringene. Men generelt er det vår erfaring at staten – regelmessig gjennom statsforvalteren- i for stor grad overprøver kommuner i arealplansaker som knapt har noen innvirkninger på noen nasjonale interesser. Gjenoppføring av gjeterhytte på en setervoll, nekting av dispensasjon til snøskuterløype tillatt av kommunen i samråd med reindriftas ønsker, er to eksempler hvor kommunen er blitt tvunget til å bruke rettsapparatet for å beholde den lokale råderetten over ytterst beskjedne arealer.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar - LVK

Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner - LNVK