

Vil vi få en økt byråkratisering ved å etablere miljøvernetater i kommunene?

Av Pål Vartdal

Pål Vartdal er overing. i Oslo Helseråd, og leder for avdeling for natur- og miljøvernaker.

Når nå Norsk Vannforening spør om miljøvern i kommunene betyr økt byråkratisering, spør de neppe om dette betyr et «vidt forgrenet administrasjonsapparat» — for det er noe alle er klar over — spørsmålet er nok mere provoserende ment. *Foreningen spør rett og slett om miljøvern i kommunene er ensbetydende med en omstendelig, ineffektiv og tungvint administrasjon.* I grunnen er det også dristig å spørre en kommunal byråkrat om dette. Selv har jeg ikke valgt tittelen på mitt innlegg, det er så vidt jeg forstår, ment å være en smule provoserende. Derfor tillater jeg meg å nærme meg spørsmålet på en noe spesiell og personlig måte. Jeg vil kanskje virke provoserende ved å stille spørsmålstegn ved selve spørsmålet, ved bruken av ord og begreper. Jeg vil også stille spørsmålstegn ved om det er her problemet med kommunalt miljøvern ligger — kanskje er det helt andre sider enn de byråkratiske vi bør være påpasselige overfor.

Aller først — Norsk Vannforening er langt fra den første som spør om det er en sammenheng mellom miljøvern og byråkrati, spesielt

kommunalt miljøvern. I mine 12 år som miljøvernarbeider i Oslo kommune har jeg fått spørsmålet mange ganger, i forskjellig utforming, også av ansatte i kommunen. Av personer såvel i administrasjonen som blant politikerne har vi fått direkte oppfordringer som :«Bli ikke byråkratiske!» eller: «Dette er et nytt byråkratisk mellomledd!»

I mine like mange år som ingeniør i tunge tekniske etater som bl.a. Statens Vegvesen og som by- og regionplanlegger, møtte jeg aldri disse spørsmål. Dette får en til å reflektere over hva årsaken er til at miljøvern generelt og spesielt kommunalt miljøvern blir oppfattet som byråkratisk. *Bunner dette i miljøvernets egenart eller ligger årsaken hos sporreren, dvs. til hans eller hennes grunnsyn og holdning til miljøvern generelt?*

I neste omgang må vi se på om kommunal administrasjon og forvaltning er mer byråkratisk, les tungvint og formalistisk, enn statlig sådan.

Hvorfor er det så vanlig å betrakte miljøvern som byråkratisk? Miljøvernet som fag og begrep kom

inn i vår offentlige hverdag på et sent tidspunkt. Andre interesser og sektorer var allerede utbygget og etablert. Så kommer det en Askeladd og stiller spørsmål ved de fleste etablerte sannheter. Han sier det er nødvendig med en endret verdiprioritering for hva et lykkelig liv er, hvis vi skal mestre den økologiske krisen. En slik endret prioritering krever en bevisstgjøring, og den krever at vi formulerer hva vi står for. Den krever også nøye undersøkelser av konfliktflatene mellom ulike prioriteringer. På sin side forutsetter dette en høy grad av bevissthet om forskjellene mellom underordnede og overordnede mål.

Ganske raskt blir det klart at slike spørsmål forsinker ulike prosjekter og det vi kaller utviklingen. Alt var så mye enklere før. En ny høringsinstans og et nytt ledd i beslutningsprosessen resulterer i lengre saksbehandlingstid og større omkostninger. Tid er penger. Byggherren, bedriften eller interessegruppen innser ikke nødvendigheten og synes saksgangen er byråkratisk.

Tilsynelatende er det i dag bred politisk enighet om at det bør drives et aktivt miljøvernarbeide også på kommunalt plan. Imidlertid begrenses som regel enigheten til de mer generelle målsettinger slik de er nedfelt i partienes programmer og gjelder arbeid for ren luft, rent vann, et støyfritt miljø og et godt bomiljø. Uenigheten, ikke bare politiske partier imellom, men også blant befolkningen forøvrig, kommer derimot oftest og tydeligst fram når det gjelder omfang, virkemidler,

prioriteringer, tiltak, lover og restriksjoner i miljøvernarbeidet.

For å sette det på spissen — så er alle for miljøvern, bare det —

- ikke koster noe
- ikke går på bekostning av andre interesser
- ikke har myndighet.

Hvis ikke dette er tilfellet, blir miljøvernet betraktet som byråkratisk. Miljøvernet kan i første omgang ikke legge fram synlige resultater av sin aktivitet i form av nye hus, veier, bedrifter, arbeidsplasser m.m. Miljøvernet forbindes først og fremst med lover, forskrifter, reglementer, kontroller, tilsyn og pålegg. Miljøvernet hindrer, demper og regulerer aktivitet. Således er det neppe merkelig at miljøvernet av svært mange, også politikere, oppfattes som byråkratisk og lite ønskelig såvel på statlig som på kommunalt plan. Vår viktigste oppgave i tiden framover er å endre denne innstilling. Miljøvern er egentlig noe positivt, idet det er livsbejænde. Det sier ja til et fullverdig liv — et liv preget av dvelen ved målene, ikke ved midlene. Vi må forklare sammenhengen mellom årsak og virkning. Blant befolkningen generelt og blant politikere og administrasjonen er det i dag dessverre dårlige basiskunnskaper i økologi og miljøvern. Undervisning og opplysning mangler eller er feilrettet. I første omgang er det nødvendig med kunnskaper i økologi og miljøvern blant våre beslutningsfattere, også i Oslo kommune.

Hva er galt ved å lære stadig mer? Vi må forstå de økologiske prosesser som holder våre naturlige omgivelser ved like, og som er selve grunnlaget for vår eksistens. En av de ting som er vanskeligst for mennesker i vår kultur å forstå, er det faktum at når du gjør noe som er godt, vil ikke mer av det samme nødvendigvis bli enda bedre. Dette er kanskje kjernen i økologisk tenkning. I denne konfliktflaten finner vi også kilden til spørsmålene om hvorvidt miljøvernet er byråkratisk.

Økosystemet er selvberørende i en dynamisk balanse, bygget på sykliske perioder og forvandlinger, — dette er u-lineære prosesser. Lineære virksomheter, som ubegrenset økonomisk og teknisk vekst vil nødvendigvis innvirke på naturbalansen, og før eller senere bli årsak til alvorlige skadevirkninger. *Hovedproblemet synes å være å få forståelse for at miljøvernet må arbeide etter et langsiktig perspektiv.* At våre barn og barnebarn kan få nedsatt helse av det fysiske miljø vi skaper, er det få som kan forholde seg til. Miljøvernerne godtas som renovasjonsarbeidere og «brannslukkere», men får ofte ikke adekvat redskap til å forhindre forurensning og forsøpling. I vårt demokratiske system finner vi redskapene i bevilgninger, lovverket og i de politiske vedtak. Byråkratisk?

Jeg tror imidlertid vi miljøvernere også må øve en del selvkritikk. Alt for ofte står vi fram som dommedagsprofeter, det kan se ut som om enkelte har en viss glede av å stå fram som kombinasjonen gråteko-

ner/svovelpredikanter. Da blir de i alle fall hørt — til å begynne med. Så blir folk lei — mannen i gata og politikerne lukker ørene. Vi må spørre oss selv: Hva er det vi vil? Hva er målet? Hvis målet er å vekke folk — så må vi også sørge for at de holder seg våkne — og ikke minst at de får forståelse for miljøvernets egenart og at det nødvendigvis *må* berøre de fundamentale og vesentlige sider ved vår livsform. Føler folk at deres personlige handlefrihet blir redusert eller regulert, er det lett å slynge ut påstander om offentlig byråkrati. Er påstanden så sann? Det kommer som sagt an på motivene og bakgrunnen for påstanden, altså hensikten til vedkommende og hva han eller hun mener med byråkrati. Et nytt ledd i saksbehandlingen, nye spørsmål og vurderinger betyr selvsagt en mer tungvint og omstendig offentlig saksgang. Men ineffektivt og sneversynt — absolutt nei hvis målet blir forstått. *Jeg vil derfor hevde at miljøvernsektoren generelt ikke er mer byråkratisk enn andre sektorer av offentlig forvaltning — kun målet er vanskeligere å se umiddelbart.* Derfor godtas heller ikke alltid midlene.

Betyr så kommunalt miljøvern økt byråkrati? Sammenligningsgrunnlaget må være statlig miljøvern. Min egen plattform er Oslo kommune, noe spesiell i størrelse og styringsform sammenlignet med den vanlige norske kommune. For Oslo kommune har gått enda et skritt videre og gjennomført to omfattende reformer i den kommunale forvaltning — nemlig *nytt styrings-*

system og desentralisering av helse- og sosialtjenesten. Begge reformer er gjennomført nettopp for å unngå en sentral, byråkratisk dirigering av den kommunale virksomhet. Større ansvar skal overføres til etatene og bydelene.

Målet for det nye styringssystemet som trådte i kraft 1. januar 1986 var følgende:

- Økt folkevalgt innflytelse
- Klarere politiske ansvarsforhold
- Økt innflytelse til de ansatte
- Styrke den kommunale helhetsvurdering
- Demokratisering og delegering
- Bedret service overfor publikum.

Desentraliseringen som trer i kraft 1. juli d.å. har følgende mål:

- Hidre dobbeltarbeid og tungt byråkrati
- Bedre lokale folkevalgtes muligheter til prioritering mellom sektorene
- Bedre samarbeid på tvers av yrkesgrensene
- Øke lokalbefolkningens innflytelse og engasjement.

Reformens hovedinnhold er desentralisering av politisk makt og demokratisering av forvaltningen. Bystyrets mål forøvrig er at denne reformen skal bidra til bedret service for publikum, bedre kvalitet på kommunenes tjenester, mer effektiv ressursbruk og mer meningsfylt og innholdsrik arbeidssituasjon for de ansatte.

Desentralisering av kommunal makt og myndighet i storbyene er en internasjonal trend. Schumacher introduserte uttrykket «Small is beautiful.» Spørsmålet er om målestokk spiller en sentral rolle i organiseringen av våre økonomiske og samfunnsmessige strukturer, også på kommunenivå. Kriteriet ved valg av målestokk må være en sammenligning med menneskets dimensjoner. Det som er for stort, hurtig eller uoversiktlig i forhold til menneskets dimensjoner, det er ute av likevekt. Gjenopprettelsen av likevekt og fleksibilitet i våre økonomier, teknologier og samfunnsmessige institusjoner vil bare være mulig om den går hånd i hånd med en dyp omvurdering av våre verdier — en endret verdiprioritering for hva et lykkelig liv er.

Mennesker som har befatning med strukturer, organisasjoner eller virksomheter med umenneskelige dimensjoner vil uten unntak føle seg truet, fremmedgjort, frarøvet egen individualitet, og dette vil ha betydelig innflytelse på deres livskvalitet. Betydningen av målestokk blir stadig mer tydelig, også fra et strengt økonomisk synspunkt etter hvert som flere og flere store virksomheter har problemer i forbindelse med overdreven sentralisering og maktansamling. De kompliserte sammenkjedede teknologiene kan være ytterst sårbare i sin uoversiktighet. Slike kolosser på leirføtter har vi sett flere eksempler på de senere år.

Nettopp mangel på helhetssyn og manglende lokal forankring, identitet, har vært avgjørende for den

politiske enighet som har hersket om desentraliseringen. Vel så viktig for å forklare ønsket om desentralisering i Oslo, er den alminnelige desentraliseringstrend i den private sektor. Store «næringslivsguruer», enten de kommer fra Volvo eller SAS, snakker om behovet for å plassere ansvar og myndighet nærmest mulig til kunden. Når dette er veien til økonomisk framgang og effektivisering i SAS, så er det kanskje også en farbar vei for offentlig tjenesteyting og forvaltning?

Min egen erfaring fra Oslo kommune er at byråkratisering ikke er det store problemet innen kommunal miljøvernforvaltning, blant annet av de årsaker jeg har omtalt mer generelt over. Oslo kommune er kanskje også spesiell i den hensende at kommunen har kompetanse, mannskaper og utstyr til å ta hånd om de aller fleste om ikke alle miljøvernoppgaver. For oss har det massive statlige nærvær og ansvar betydd en betraktelig byråkratisk ordning.

For å kunne ivareta miljøvernet på en tilfredsstillende måte, kan jeg ikke se andre realistiske løsninger enn at mer ansvar, og helst hovedansvaret, for det konkrete miljøvernarbeidet legges til kommunene. Det er kommunenes befolkning representert ved sine politikere som best er i stand til å vurdere miljøverninteressene i relasjon til andre interesser. En kommer neppe noen vei i det praktiske, daglige miljøvernarbeid hvis ikke ansvaret for dette arbeidet søkes lagt til det fellesskapsorgan som står befolk-

ningen nærmest, nemlig kommunene.

Det forhold at miljøvernet oppfattes som en nasjonal oppgave bør ikke automatisk medføre at det er Staten som bør ta seg av oppgaven. Jeg vil anta at det i lovgivningen bør helt klart slås fast at den enkelte kommune har et betydelig ansvar og i realiteten hovedansvaret i alt miljøvernarbeid. En ganske annen ting er at dette må skje innen rammen av de til enhver tid gjeldende lover, som for så vidt angår miljøvern, bør ha en at skillig mer konkret målsetting, og inneholde klare definisjoner av vurderingskriteriene enn den nåværende lovgivning på området.

Nasjonalt verneverdige områder må selvsagt sikres, jeg hadde nær sagt sagt uansett hva den angjeldende kommune sier. Her er Hovedøya i Oslo et uheldig eksempel, ikke på byråkratisme, men på kommunale og etatvise særinteresser som har overmannet de nasjonale verneverdigheter. Hovedøya er fremdeles ikke vernet til tross for iherdige forsøk og til tross for at øya er det mest verneverdige område i Oslo kommune. Statlige organer må være risert bak speilet. Poenget er at den enkelte kommune blir pålagt ikke bare plikter, men også et ansvar når det gjelder den praktiske gjennomføring av vernetiltakene. Ingen kommune liker planer «tredd ned over hodet» på seg.

Når Hovedøya er nevnt som et negativt eksempel, bør jeg i rettferdighetens navn nevne vernet av Malmøya etter Naturvernloven som et

positivt eksempel på byråkratisk og effektiv kommunal saksbehandling. Her stod kommunen for vernearbeidet som gikk usedvanlig raskt. Vi er senere blitt kritisert for at det gikk vel raskt og uformelt! Men øya med skjær og holmer er vernet.

Den kompetanse som man i Oslo har bygget opp gjennom forskjellige etater, tilsier at avgjørelsesmyndigheten i enkeltsaker i meget stor utstrekning delegeres til kommunen. Tre myndighetsnivåer i miljøvernsaker er klart uheldig og byråkratisk. Det fører til en unødig pulverisering av en sakkunnskap som i hvert tilfelle ville være begrenset i et land som Norge.

I det senere har mangel på myndighet og lovhjemler til bruk for kommunens organer vært særlig merkbar og gjort arbeidet med å bekjempe forurensninger særlig tungvint og tidkrevende. Følgende eksempler kan nevnes:

Oslo bystyre vedtok i møte 11.12. 1985 at det i tillegg til någjeldende vedtektsbestemmelser til bygningslovens § 104 skulle gis bestemmelser om at lukking av bekker, elver og vann ikke er tillatt. Bygging, oppfylling, graving og sprengning skulle heller ikke tillates nærmere vassdrag enn 20 meter. Dessverre av slo kommunal- og arbeidsdepartementet å stadfeste denne vedtekten.

I dag må enten hvert enkelt område reguleres, eller så må det utarbeides kommunedelplaner med vedtekt for hvert enkelt vassdrag. Dette er meget tidkrevende, og vi kan ikke forvente at byplankontoret kan make dette på mangfoldige år.

I det hele er lovverket mangelfullt når det gjelder de spesielle forhold som eksisterer i Oslo. Såvel brannvesenet som vannverngruppen har for mange år siden påpekt det uheldige i at ingen kommunale etater har hjemmel til kontroll av gamle oljetanker. En lysning er det at Miljøverndepartementet nå erklærer at de vil komme tilbake til spørsmålet om behov for endringer i regelverket for godkjenning og kontroll av lagringsanlegg for kjemikalier og olje senere i forbindelse med overføringen av myndighet i disse sakene til Oslo kommune.

Oslo kommune har også anmodet om å få forurensningsmyndighet etter forurensningslovens § 7 som gjelder pålegg om å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensninger. Det er ualminnelig tungvint i dag, da kommunen må anmode SFT om SFT kan sørge for å stanse pågående forurensning.

Renholdsverket, som av SFT er pekt ut som regionansvarlig, er ikke tillagt noen kontrollmyndighet overfor de firmaer som produserer spesialavfall, men kun overfor de operatører som transporterer slikt avfall. Annen kontroll kan kun foretas av SFT. Dette finner vi lite praktisk, ettersom den regionansvarlige i de fleste tilfeller kjenner de lokale forhold bedre og derfor best kan gjennomføre en kontroll. En større kontrollmyndighet innenfor regionen har derfor vært ønskelig for å kunne gjennomføre det arbeid en er pålagt som regionansvarlig mer tilfredsstillende.

Kommunen er i forurensningsloven (§ 29) pålagt å ha anlegg for

opplag eller behandling av forbruksavfall og kloakkslam. I henhold til forurensningslovens § 32 skal produksjonsavfall bringes til lovlig avfallsanlegg med mindre det gjenvinnes eller brukes på annen måte. I praksis innebærer dette at kommunen må bygge anlegg som har kapasitet til å ta hånd om både forbruksavfall og produksjonsavfall. Kommunen har imidlertid kun styringsrett over forbruksavfallet, mens produksjonsavfallet i perioder fraktes til kommunalt anlegg og i andre perioder går til annen behandling eller anlegg utenom kommunen.

Dette vanskeliggjør driften av de kommunale behandlingsanleggene, som i stor grad baserer seg på forbrenning av avfallet (og produksjon av fjernvarme).

Renholdsverket har derfor sett det som ønskelig med større kontroll/-

styringsrett også med strømmene av produksjonsavfall. I dag er det kun forurensningsmyndighetene (Miljøverndepartementet, Fylkesmannen) som i forskrift eller i det enkelte tilfelle kan pålegge produsenten å levere produksjonsavfallet til kommunalt anlegg.

Jeg er oppmerksom på at situasjonen i Oslo er spesiell, men dog sammenlignbar med en del andre større bykommuner i landet. Men uansett kommunestørrelse, mener jeg bestemt at miljøvern i kommunene ikke betyr øket byråkrati — snarere tvert om. Problemene ligger nok på et helt annet plan, hvor spørsmålet først og fremst vil dreie seg om hvor liten en enhet kan være for at den faglige objektivitet kan beholdes. Spørsmålet gjelder såvel i kommunesammenheng som i bydelssammenheng.