

Landbrukskontoret som vannforvalter

Av Svein Skøien

Svein Skøien er seniorrådgiver i Landbruksavdelingen hos Fylkesmannen i Østfold.

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 14. mars 2012.

Landbruksdrift og avrenning fra jordbruksarealer påvirker vannkvaliteten. I de områdene av landet hvor landbruket er mest omfattende, er det derfor behov for å gjøre til dels omfattende tiltak i landbruket for at vi skal oppnå målene i vannforskriften. Landbruket kan ha stor påvirkning i lokale vannforekomster de fleste steder i landet. I noen av vannregionene har også landbruk en betydelig regional påvirkning. Dette gjelder blant annet for flere av vassdragene på Østlandet.

Jeg har min egen erfaring med kommunal forvaltning som landbrukssjef i Follo 2001-2010. Landbrukskontoret i Follo er felles for 6 kommuner. Kontoret var og er sterkt engasjert i vannmiljø både i innsjøer og bekker og i Oslofjorden. I Follodistriktet er det to vannområder: Deler av Morsa (Vansjø – Hobøl – Hølenvassdraget) samt også vannområdet Bunnefjorden med Årungenvassdraget og Gjersjøen. Arbeidet med vann var imidlertid ikke nytt. Lengre før

vannforskriften ble vedtatt, ble det gjennomført flere vannmiljøprosjekter, blant annet for innsjøen Årungen som er nasjonal roarena og også i tilknytning til Gjersjøen som er regionens viktigste drikkevannskilde.

Hva er et landbrukskontor?

Kommunene har et ansvar for landbruksforvaltningen. En betydelig del av myndigheten etter landbrukslovgivningen er delegert til kommunene. Forvaltning av vannressurser har vært en naturlig del av landbruksforvaltningen, selv om det også er viktige deler av vannforvaltningen som ikke hører inn under landbrukskontorets ansvar. Drikkevann hører inn under teknisk etat, og en del av miljøforvaltningen ligger ofte utenfor landbrukskontorets ansvarsområde.

Fram til 1994 var landbrukskontorene statlige og var underlagt Fylkesmannen, eller fylkeslandbrukskontoret. Bemanningen var ganske standardisert med en jordbrukssjef, en skogbrukssjef og flere andre konsulenter og teknikere. Etter at disse kontorene ble kommunale fra 1994, har det vært opp til kommunene selv å

organisere denne virksomheten. Jordstyrene, eller landbruksnemndene ble etter hvert lagt ned og den politiske styringen ble lagt til de ordinære kommunale hovedutvalg. Vi ser nå at det finnes flere ulike modeller for organisering av landbruksforvaltningen i kommunene. Ofte er landbruksforvaltningen integrert i teknisk eller plan- og miljøetatene, men i mange tilfeller finnes likevel fortsatt landbruksforvaltningen som egne kontorer.

I mindre kommuner er ofte bemanningen på landbruksforvaltningen redusert i forhold til tidligere. På den andre siden har det blitt opprettet flere interkommunale landbrukskontor som en felles forvaltning for 2-6 kommuner. Rent organisatorisk er det som regel en vertskommunemodell jfr. kommuneloven. Det vil si at en av kommunene har arbeidsgiveransvaret, men kontoret foretar saksbehandling også for de andre kommunene. Budsjettet er delt etter en avtale, og kontorene har som regel et styre eller et koordineringsutvalg med representanter fra de deltakende kommunene.

Ulik organisering gjør også at myndigheten er plassert litt ulikt. Landbruks sjefen kan i mange tilfeller ha myndighet som leder og kan gjøre delegerte vedtak. I andre tilfeller er vedtaksmyndigheten lagt til en annen etatsleder.

Samarbeid over kommunegrenser

Et landbrukskontor som omfatter flere nabokommuner og som opererer som en selvstendig etat, har etter min mening

noen fordeler når det gjelder å gjennomføre prosjekter og drive en aktiv vannmiljøforvaltning. En landbruksforvaltning med noen få enkeltpersoner integrert i andre etater vil ha mindre spillerom og ressurser. Det er ikke nødvendigvis alltid slik, men min bakgrunn for å hevde dette er arbeidet med vannområdene ved landbrukskontoret i Follo.

Vannområdet Morsa (Vansjø-Hobølvassdraget) har vært et av pilotvassdragene for den norske handteringen av vannedirektivet og vannforskriften. Det ble opprettet som et prosjekt i 1999. Nedslagsfeltet ligger i to fylker og 11 kommuner. Landbrukskontorene har spilt en svært viktig rolle i forhold til å etablere en felles forståelse, utrede forureningskildene, bli enige om de nødvendige tiltakene, samt og gjennomføre tiltakene. Det er 5 landbrukskontor i området, og disse er alle representert i Temagruppe landbruk som en del av vannområdets organisering. Temagruppa er et viktig forum for å drøfte tiltak, initiere prosjekter og informasjonstiltak og utforme en felles strategi for bruken av de tilgjengelige virkemidlene. Kontorene representerer også en detaljert lokalkunnskap som kommer til nytte ved planlegging av tiltak, kontroll og ikke minst når det gjelder dialog og samarbeid med bøndene.

Fylkesmannens landbruksavdeling i Oslo/Akershus og i Østfold er også representert i temagruppa. Den tradisjonelt nære forbindelsen mellom fylkesmannen og den kommunale landbruksforvaltningen eksisterer fortsatt, selv om den direkte instruksjonen og linjeorganiseringen for lengst er borte. Fylkesmannen

kaller dette samarbeidet for regionale partnerskap.

Fylkesmannen har en støttefunksjon og et ansvar for å koordinere arbeid og planer i kommunene. I Landbruksavdelingen og miljøvernavdelingen hos fylkesmannen er det også ansatt fagpersoner som også forvalter økonomiske virkemidler og som kan utføre informasjonsoppgaver. Jeg vil hevde at det nære samarbeidet mellom kommunenes landbruksforvaltning og fylkesmannens landbruksavdeling er en stor styrke og en viktig forutsetning for å gjennomføre en god vannforvaltning på tvers av kommunegrenser.

Hjemmel for vannforvaltning

Som nevnt, landbrukskontorene viderefører en lang tradisjon. Den statlige landbruksforvaltningen var viktig for å bygge opp landbruket og næringslivet i Norge, og den ble satt i system i kommunene da Jordstyrene ble opprettet i 1922. Fram til 1980-tallet var Jordstyrenes viktigste oppgavene å behandle konsesjoner, delingsaker, tilskudd til utbygging av brukene og andre støtte- og finansieringsordninger. Vann var selvsagt et viktig tema i landbruket, men det var nok ikke først og fremst miljø som var i fokus. Drenering, vanning, senking og lukking av bekker ble gjennomført i stor stil for å bedre forholdene for landbruksdrifta. De miljøkravene vi i dag ville sette ved gjennomføring av slike tiltak har uten tvil langt strengere enn de var på 1970-tallet.

Seinere har endringer i lovverket og i den allmenne oppfatning ført til endrin-

ger i oppgavene for landbruksforvaltningen. Konesjonsloven har for eksempel blitt endret, slik at antall konsesjonssaker har blitt langt færre. Tilskuddsordningene til grøfting og bakkeplanering er avsluttet. Den direkte faglige rådgivingen mot bøndene er sterkt nedprioritert. Prinsippet er at dette ansvaret ligger hos landbruksrådgivingen og landbruksorganisasjonene, samt private aktører. Altså har mange av de tradisjonelle oppgavene blitt borte.

På den andre siden har det kommet nye lover og forskrifter. Miljøproblemer knyttet til landbruket ble for alvor tatt inn i lover og forskrifter på 1980-tallet. Det ble gradvis en sterkere vektlegging på miljøforvaltning ved landbrukskontorene. Konkret dreide det seg først om forskrifter om å hindre utslipp fra husdyrgjødsel, silopressaft, utforming av bakkeplanering, samt bruk av plantevernmidler. Dette var viktige forskrifter som førte til at forurensing fra mange punktkilder ble stoppet eller redusert.

Tilskuddsordningene, som er en del av jordbruksavtalen, har også fått en sterkere miljøprofil. Det ligger en del generelle miljøkrav i forskrift om produksjonstilskudd. Det er blant annet et krav om at alle bønder som søker om produksjonstilskudd skal ha en miljøplan for gården.

Fra 2005 ble en del av de totale tilskuddene lagt inn i Regionale miljøprogram som hvert fylke forvalter. For 2013 er det til sammen 428 millioner kroner i denne potten. I Fylker som Østfold og Akershus brukes en betydelig del av disse midlene til tilskudd til redusert jordar-

beiding, buffersoner og andre tiltak mot forurensing til vann. Det ligger en betydelig sum, 220 millioner kroner i ordningen med Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket som kommunene forvalter. De fylkene som har størst utfordringer med vannkvalitet bruker også en stor del av denne tilskuddsordningen til tiltak som skal begrense forurensing; hydrotekniske tiltak, fangdammer. Fra 2013 omfatter også ordningen tilskudd til drenering.

I de siste lovrevisjonene har jordloven og skogbruksloven, som hjemler en rekke forskrifter, fått et klart miljøformål. Resultatet av dette er at Landbrukskontorene (kommunene) nå har formell myndighet etter jordlov og skogbrukslov og en rekke detaljerte forskrifter som er hjemlet i disse lovene. Videre er det en rekke tilskuddsordninger som er ment som en stimulans til mer miljøvennlig drift. Dette er med på å styre landbruksdrifta i en mer miljøvennlig retning, og det gir grunnlag for å gripe inn med sanksjoner i de tilfeller hvor forskriftene brytes.

Det er likevel flere andre lover som er sentrale for miljøforvaltningen. Vannforskriften er hjemlet i Plan- og bygningsloven, Forurensingsloven og Vannressursloven. Landbrukskontorene har i mindre grad myndighet etter disse lovene. Saker etter disse lovene behandles av andre mennesker i andre etater. Det er dermed behov for et samarbeid mellom etatene i kommunen. Dette samarbeidet og koordineringen mellom de ulike etater kan sikkert gjøres bedre. En stor gevinst med vannforskriften er at de ulike etater nærmest tvinges til samarbeid.

Kompetanse

Vannmiljøforvaltning er tverrfaglig og involverer mange interesser og parter. Det er behov for kompetanse på mange felt når man skal gjennomføre prosjekter i et vassdrag; hydrologi, fisk, vannkjemi, tekniske tiltak for å nevne noen.

Landbrukskontorene sitter med naturvitenskapelig kompetanse. Tidligere hadde jordbrukssjefen og skogbrukssjefen oftest tradisjonell utdanningen innenfor jordbruk eller skogbruk ved Norges landbrukshøgskole. Både innholdet i utdanningen ved det nåværende UMB og behovet for kompetanse ved landbrukskontoret er betydelig endret. Jeg mener at en mastergrad i Miljø og naturressurser eller i Naturforvaltning fra UMB i dag vil gi svært relevant kompetanse for arbeid i kommunal landbruksforvaltning. Det er selvsagt også andre universiteter og høyskoler som har studier innen vannforvaltning. Det er dermed tilgang på god kompetanse. Et spørsmål kan likevel være om lønnsvilkårene er tilstrekkelig gode i kommunene til å rekruttere og beholde denne kompetansen.

Evne og kapasitet

Mange landbrukskontor har små ressurser til å gjennomføre prosjekter og aktiviteter ut over det som er de rent lovpålagte oppgavene. På den andre siden er det mange eksempler på at landbrukskontorene er i stand til å finansiere og organisere betydelige prosjekter. Ekstra midler fra kommunene eller fra fylket. I mange tilfelle er det ansatt egne prosjektledere. Med organisering av vannområdene ser vi også at det ansettes prosjekt-

ledere med kontorplass på eller i nær tilknytning til landbruksforvaltningen. Dette fører til et styrket fagmiljø og byr på muligheter for et daglig samarbeid.

Med sine lange tradisjoner har landbrukskontorene en god posisjon i kommunene og blant grunneierne. De har et godt utgangspunkt for å drive samarbeidstiltak som involverer grunneiere, kommunale etater og andre interesser.

Oppsummering

Jeg vil oppsummere denne drøftingen av landbrukskontoret som vannforvalter med noen punkter:

Landbrukskontoret

- Har viktige juridiske virkemidler og tilskuddsordninger for vannforvaltning.

- Har den direkte kontakten med grunneierne.
- Har ofte den beste naturvitenskaplige kompetansen i kommunen.

Men;

- Myndigheten er splittet opp på flere sektorer.
- Det er uklare ansvarsområder og mangel på forståelse mellom sektorer.
- Landbruks- og miljøinteresser kan overkjøres. Det tas ikke tilstrekkelig hensyn til disse i større utbyggingsaker.
- Vannfaglig spisskompetanse kan mangle, eller er vanskelig å beholde.
- Tid og kapasitet er minimumsfaktor for en aktiv forvaltning.