

En undersøgelse af VVM for husdyrbrug,
kommunalreformen og de nye kommuner.

VVM FOR HUSDYRBRUG OG DE NYE KOMMUNER



VVM for husdyrbrug og de nye kommuner

Projektperiode:

1. februar 2007 – 12. juni 2007

Studieretning:

Plan & Miljø – Environmental Management – 10. semester

Projektgruppe:

EM102007-2

Deltager:

Lene Trelle Christiansen

Vejleder:

Lone Kørnøv

Censor:

Mads Ejbye-Ernst

Oplagstal: 3

Sideantal: 59

Afsluttet: 12. juni 2007

Synopsis:

Nærværende speciale omhandler VVM for husdyrbrug, kommunalreformen og de nye kommuner. Rapporten tager blandt andet sit udspring i den debat, der har været på området inden kommunalreformen trådte i kraft. Med kommunalreformen er VVM som ansvarsområde overgået fra amterne til kommunerne og ved samme lejlighed er der kommet en ny lov for husdyrbrug.

Formålet med rapporten er at besvare problemformuleringen, som lyder: Hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer skal være til stede i kommunerne til at varetage ansvaret med at udføre VVM for husdyrbrug og er de til stede i dag? Hvordan opnås disse faglige kompetencer og proceskompetencer hvis de ikke er til stede i kommunerne?

Baggrund for rapporten er en række telefoninterviews med omkring halvdelen af de nye danske kommuner.

På baggrund af den foretagne analyse i rapporten vurderes det at de nødvendige kompetencer i høj grad er til stede i de adspurgte kommuner og at der er en række måder hvorpå eventuelle manglende kompetencer kan indhentes eller oparbejdes. Resultaterne af undersøgelsen er sammenholdt med en model for implementeringsteori og ud fra denne tegner der ser flere mulige problemer for implementeringen af lovgivningen fremover.

Environmental Impact Assessment for animal husbandry and the new municipalities

This Master's Thesis deals with Environmental Impact Assessment for animal husbandry and the reform of the Danish municipalities that took place on 1st of January 2007. As a result of the reform the Danish counties was discontinued and the number of municipalities was reduced from 278 to 98. In connection with the reform of the Danish municipalities a new law for animal husbandry was introduced named Lov for miljøvurdering mv. af husdyrbrug. With the new law the responsibility for Environmental Impact Assessment were moved from the counties to the new municipalities.

The purpose of the Master's Thesis is to determine the necessary competences in the Danish municipalities to be able to carry out Environmental Impact Assessments. Furthermore, the purpose is to determine whether or not these competences are present in the Danish municipalities and the options for the municipalities to develop the competences. The result of the Master's Thesis is that the required competences in many municipalities are present but that there are other obstacles to the implementation of the new law on animal husbandry.

Forord

Denne rapport er udarbejdet af Lene Trelle Christiansen, studerende på 10. semester af civilingeniøruddannelsen i Plan & Miljø med specialisering i Environmental Management på Aalborg Universitet. Rapporten er udarbejdet i perioden 1. februar 2007 til 12. juni 2007. Rapporten er blevet til på baggrund af en vedvarende interesse for miljøet i Danmark og ønsket om at fordybe sig i nogle af effekterne af den nu gennemførte kommunalreform og den lovgivning som har så stor betydning for hvordan miljøet herhjemme varetages.

Rapporten henvender sig primært til vejleder, censor samt de kommuner der måtte finde emnet interessant samt andre med interesse for resultaterne af kommunalreformen og VVM.

Litteraturhenvisninger i rapporten er udført i henhold til Chicago metoden, hvor en kilde angives ved forfatterens efternavn efterfulgt af publikationens udgivelsesår. Findes to forfattere, nævnes begge ved efternavn og ved tre eller flere angives den første forfatters efternavn efterfulgt af ”et al.”, eksempelvis (Jensen et al. 2004). I tilfælde, hvor der forekommer flere kilder med samme forfatter og samme årstal, er disse markeret med fortløbende bogstav efter årstallet. Der forekommer kilder uden angivelse af årstal, hvilket skyldes, at der ikke altid er angivet årstal ved informationer på eksempelvis internetsider. Disse angives med et (n.d), som forkortelse for ”no date”.

Placeringen af kildehenvisningen afgør, hvad der specifikt henvises til. Står kildehenvisningen før punktum, refereres til foregående sætning og står henvisningen efter punktum, refereres til hele foregående afsnit. Kapitler og figurer er i denne rapport nummeret fortløbende.

Jeg vil gerne takke alle de medarbejdere i kommunerne som har været så venlige at deltage i undersøgelsen. Derudover vil jeg gerne takke medarbejdere ved Miljøcenter Ribe, Miljøcenter Århus, Miljøcenter Ringkøbing og Miljøcenter Aalborg for venlig besvarelse af spørgsmål pr. e-mail.

Lene Trelle Christiansen

Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	3
1.1	Strukturreformen	3
1.2	Fordeling af ansvar mellem kommunerne og statens miljøcentre	5
1.3	Opsamling	6
2	VVM og kommunernes nye situation.....	7
2.1	Historisk baggrund for VVM	7
2.2	VVM i Danmark.....	7
2.3	Typiske faser i VVM-processen	8
2.4	Den nye situation for kommunerne	10
2.5	Debat omkring den nye situation.....	10
2.6	Problemformulering og afgrænsning	12
2.7	Opsamling	13
3	Projektdesign, kapitelgennemgang & metoder.....	15
3.1	Projektdesign	15
3.2	Kapitelgennemgang	16
3.3	Projektets metoder og datagrundlag	17
3.4	Resultater af telefoninterviews	18
3.5	Kildekritik	22
3.6	Vidensbehandling	23
4	Nødvendige kompetencer i kommunerne	25
4.1	Lovgivning og vejledning for husdyrområdet	25
4.2	Nødvendige proceskompetencer for VVM-arbejdet.....	27
4.3	Andre spørgsmål.....	27
4.3	Opsamling	27
5	De tilstedeværende faglige kompetencer og proceskompetencer	29
5.1	Miljøfaglige og andre forhold i kommunerne.....	29
5.2	Proceskompetencer i kommunerne	39
5.3	Medarbejdere fra amterne.....	42
5.4	Antal årsværk afsat til VVM-arbejdet	42
5.5	Opsamling	42
6	Forslag til udvikling af kompetencer.....	45
6.1	Kommunernes egne forslag	45
6.2	Forlag til kommunernes videre arbejde	46
7	Analyse af resultater	47
7.1	Model for implementering.....	47
8	Konklusion	51
8.1	Besvarelse af underspørgsmål 1	51
8.2	Besvarelse af underspørgsmål 2	52
8.3	Besvarelse af underspørgsmål 3	52
8.4	Samlet konklusion på rapportens problemformulering.....	52
9	Perspektivering.....	55
	Kildeliste	57

1 Indledning

Baggrunden for dette projekt er kommunernes overtagelse af ansvaret for Vurdering af Virkning på Miljøet (VVM) og et ønske om at undersøge de mulige uoverensstemmelser mellem de nødvendige og tilstedeværende faglige kompetencer og proceskompetencer i kommunerne for at varetage denne nye opgave. Derudover ønskes det klarlagt hvilke metoder kommunerne med fordel kan benytte sig af for at opnå disse kompetencer hvis de ikke allerede er til stede. Rapporten indeholder en analyse af de ovenstående tre emner og der fokuseres primært på VVM for husdyrområdet.

Interessen for VVM-området og kommunernes overtagelse af området er afledt af en interesse for resultaterne og konsekvenserne af kommunalreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007. En reform, der har været meget omdiskuteret og der har fra flere sider været udtrykt bekymring for konsekvenserne af den. Derfor har det været interessant at arbejde med området her i det først halvår efter reformen trådte i kraft og undersøge hvorledes det står til på et af kommunernes nye ansvarsområder.

I rapporten fokuseres der primært på VVM for husdyrbrug, da det er det område hvor den største arbejdsbyrde kommer til at ligge for mange af kommunerne. Ifølge Danmarks Naturfredningsforening står husdyrbrug for over en tredjedel af alle VVM sager herhjemme (Danmarks Naturfredningsforening n.d.). Efter kommunalreformen udarbejdes der ikke deciderede VVM-redegørelser for husdyrbrug mere, men VVM indgår i en samlet tilladelse eller godkendelse som også er baseret på de hidtidige regler for miljøgodkendelser og landzoner (Frederikshavn Kommune n.d.).

1.1 Strukturreformen

Som nævnt trådte strukturreformen i Danmark i kraft den 1. januar 2007, hvorved antallet af kommuner blev reduceret fra 275 til 98 og amterne blev nedlagt. Derudover blev 5 regioner oprettet. Både kommunerne og regionerne kan ses på nedenstående kort på figur 1. Herudover blev en række miljøcentre oprettet, hvilket vil blive uddybet senere i kapitlet.



Figur 1: Ovenstående kort viser de nye kommunegrænser samt grænserne mellem de nye regioner (Eniro n.d.).

Med kommunalreformen har kommunerne overtaget hovedparten af opgaverne på natur- og miljøområdet som amterne hidtil har varetaget og også størstedelen af amternes opgaver inden for fysisk planlægning. Staten har med strukturreformen ansvaret for det mere overordnede arbejde på naturmiljø- og planlægningsområdet. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005) Ovenstående betyder at ansvaret for VVM er overgået til kommunerne og statens miljøcentre hvor det tidligere var amterne, der havde ansvaret. Dette betyder at især kommunerne skal varetage en hel ny opgave. Det overordnede formål med VVM er at indarbejde miljø og miljøhensyn i planlægningen på linie med sociale, økonomiske og tekniske forhold (Kørnøv 2002).

1.2 Fordeling af ansvar mellem kommunerne og statens miljøcentre

Der er oprettet syv miljøcentre i henholdsvis Aalborg, Århus, Ringkøbing, Ribe, Odense, Roskilde og Nykøbing F. (Miljøministeriet n.d.a) Statens miljøcentre varetager kommunalbestyrelsens opgaver og beføjelser i en række tilfælde. Disse er oplistet i kapitel 6 § 10, § 11 og § 12 i *Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (BEK nr 1335 af 06/12/2006)*. Staten er VVM myndighed når et anlæg vil kunne få indvirkning på miljøet i en anden stat eller hvis en anden stat anmoder om oplysninger om anlægget.

Derudover er statens miljøcentre VVM myndighed for de største virksomheder som også har staten som godkendelsesmyndighed. Disse virksomheder er fx råolieraffinaderier, affaldsbehandlingsanlæg og store kraftværker.

Statens miljøcentre er også VVM myndighed når staten er bygherre for et anlæg, for infrastruktur-anlæg (veje, flyvepladser, broer) der kræver kommuneplantillæg i mere end to kommuner, for vandindvindings- og vandforsyningsanlæg når det geografisk strækker sig over mere end to kommuner og for vindmøller med en højde på 150m eller derover. Derudover er statens miljøcentre VVM myndighed for anlæg som i forvejen skal godkendes af staten i henhold til § 40 i Naturbeskyttelsesloven fx højspændingsledninger. (Miljøcenter Roskilde n.d.; Miljøministeriet 2006a)

Specielt på husdyrområdet (Lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug) er der oprettet en overgangsordning hvor statens miljøcentre i en toårig overgangsordning skal overvåge de kommunale godkendelser og tilladelser. Alle godkendelser, tilladelser og udkast tilsendes miljøcentrene. Ved et udkast til tilladelse af et husdyrbrug under 75 dyreenheder (DE)¹ skal miljøcenteret sende en bindende udtalelse til kommunalbestyrelsen inden seks uger efter modtagelsen. Derudover skal miljøcenteret foretage stikprøvekontrol af de tilsendte godkendelser. Ved stikprøvekontrollen skal det vurderes om godkendelsen lever op kravene. Der skal også afholdes møder med kommunerne hvor resultaterne af stikprøverne skal evalueres. Miljøcentrene har derudover også klageret over kommunale miljøgodkendelser. (Miljøcenter Ringkøbing n.d.; Røndbjerg 2007; Pedersen 2007) Alle miljøcentrene skal udføre denne kontrol og der er ved hver af miljøcentrene afsat et årsværk til dette arbejde. Medarbejderne ved de adspurgte miljøcentre er ikke efteruddannet til at varetage

¹ Dyreenheder er ifølge *Bekendtgørelse om husdyrbrug og dyrehold for mere end 3 dyreenheder, husdyrgødning, ensilage m.v.*: ”En beregningsenhed, der for hver husdyrart beskriver antal dyr pr. dyreenhed ud fra gødningsproduktionen ab lager. Opgørelsen af landbrugsbedriftens samlede bestand af husdyr i dyreenheder sker på grundlag af bedriftens bestand af husdyr fordelt på husdyrarter og produktionsformer, jf. bilag 1.” (Miljøministeriet 2006b).

opgaven men de har dog erfaring fra amterne i at arbejde med VVM og husdyrbrug eller også anvender de vidensdeling. (Pedersen 2007; Røndbjerg 2007; Hald 2007 & Marqvardsen 2007)

1.3 Opsamling

Med kommunalreformen, som fandt sted den 1. januar 2007, blev kommunernes antal reduceret til 98 og amterne blev nedlagt. En lang række af amternes opgaver er derfor overgået til kommunerne og herunder også VVM. På husdyrområdet er VVM blevet indarbejdet i en samlet lovgivning på området, hvilket betyder at der ikke udarbejdes deciderede VVM-redegørelser på området mere. Miljøcentrene har fået en særlig opgave med at overvåge de kommunale afgørelser på husdyrområdet i en toårig overgangsordning.

2 VVM og kommunernes nye situation

I dette kapitel redegøres der for den historiske baggrund for VVM, VVM-reguleringen og den nye situation for kommunerne. Kapitlet afsluttes med rapportens problemformulering samt afgrænsning. Formålet med kapitlet er at give en generel viden om VVM og den nye situation for kommunerne samt, sammen med kapitel 1, at danne baggrund for problemformuleringen og dermed baggrund for resten af rapporten.

2.1 Historisk baggrund for VVM

VVM kaldes også Environmental Impact Assessment eller i forkortet udgave EIA. EIA blev indskrevet i amerikansk lovgivning i 1970 med "the National Environmental Protection Act". I Europa fremlagde den Europæiske Kommission et foreløbigt direktiv på området i 1978. I 1985 blev direktiv 85/337 vedtaget og dermed blev medlemsstaterne pålagt at miljøkonsekvensvurdere projekter som vurderes at få en væsentlig effekt på miljøet. (Kørnøv 2002) Den Europæiske kommission havde to primære grunde til at vedtage direktivet, hvoraf den ene var en bekymring for miljøets tilstand og den anden var et ønske om at forhindre yderligere forringelser af miljøet (Glasson 2006). VVM direktivet er senere blevet ændret i både 1997 og 2003 (Skov- og Naturstyrelsen 2007a). VVM har siden 1970 spredt sig til lande over hele verdenen.

2.2 VVM i Danmark

VVM har siden 1989 været en del af regionplanlægningen herhjemme. VVM-direktivet blev implementeret i dansk lovgivning ved at tilføje ændringer til den, på det tidspunkt, gældende lov om regionplanlægning og ved at udsende samlebekendtgørelsen, som samlede de gældende regler på VVM-området. Husdyrbrug optrådte ikke i VVM-direktivet som værende VVM-pligtige.

I 1994 skete den ændring at svine- og fjerkræbrug på over 250 DE blev tilføjet samlebekendtgørelsens bilag 1 hvilket betød at disse anlæg blev VVM-pligtige.

Som nævnt tidligere blev VVM-direktivet ændret i 1997. Dette betød således at langt flere typer af anlæg og virksomheder blev listet på direktivets bilag 1, hvilket medførte at de blev VVM-pligtige. Bilag 2 i VVM-direktivet blev også udvidet og screeningen af de anlæg listet på bilag 2 skulle vurderes individuelt om de ville have en væsentlig indvirkning på miljøet og dermed ville være VVM-pligtige.

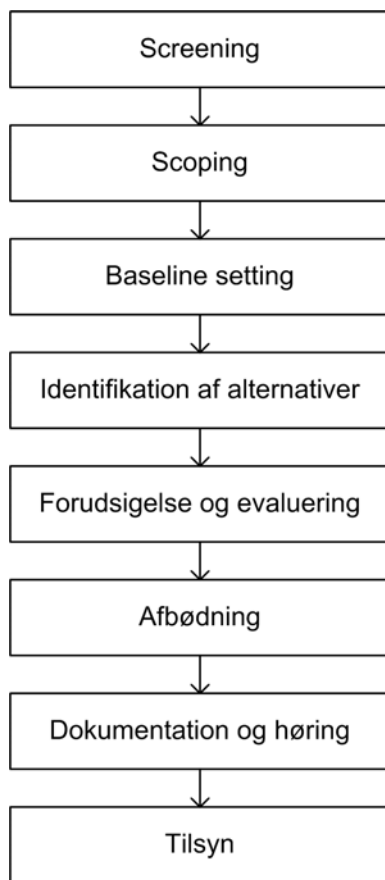
I 1999 blev de danske regler i samlebekendtgørelsen ændret og svine- og fjerkræfarme blev ændret til anlæg til intensiv husdyravl. Husdyrbrug under de 250 DE skulle nu screenes for om de ville

være VVM-pligtige. Derudover skulle der blandt andet for husdyrbrug under 250 DE, som blev vurderet til at være VVM-pligtige, gives en VVM-tilladelse, hvis ikke der kunne gives en VVM-godkendelse. (Kørnøv & Christensen n.d.)

Som nævnt indledningsvis er lovgivningen på VVM og husdyrområdet nu ændret som følge af kommunalreformen. Lov om miljøvurdering mv. af husdyrbrug samler nu amternes og kommunernes tidligere ansvarsområder i en samlet tilladelse eller godkendelse.

2.3 Typiske faser i VVM-processen

VVM-processen består typisk af en ikke endegyldig række af faser, som også varierer fra land til land. I det følgende vil otte faser som VVM-processen typisk består af blive beskrevet. Der henvises i gennemgangen til *Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning*, da der ikke er mange erfaringer at trække på i forhold til den nye lov for husdyrområdet. Formålet er blot at vise hvorledes VVM-processen typisk er. Herunder på figur 2 ses en model over de otte faser i VVM-processen.



Figur 2: Figuren viser de otte faser, som er typiske for VVM-processen.

2.3.1 Screening

Den indledende fase i VVM processen er en screening hvor det fastlægges om et projekt er VVM pligtigt. En række typer af anlæg skal miljøvurderes før en eventuel tilladelse til at gå i gang med anlægget kan gives. Anlæg listet på bilag 1 i Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (BEK nr 1335 af 06/12/2006) skal altid VVM vurderes. Anlæg på bilag 2 i samme bekendtgørelse skal VVM myndigheden udføre en VVM screening på, som er en indledende undersøgelse, hvor det undersøges om anlægget er VVM pligtigt. (Skov- og Naturstyrelsen 2007b) Ansøgeren har ansvaret for at stille nok information til rådighed for myndighederne til at disse kan vurdere om et projekt er VVM pligtigt eller ej. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.3.2 Scoping

Hvis et anlæg vurderes til at være VVM pligtigt er næste skridt i processen scoping. I denne fase fastlægges hvilke dele af miljøet der vurderes at kunne blive berørt af anlægget. Scoping fasen er også den første offentlighedsfase hvor borgerne derved bliver inddraget i indholdet af miljøvurderingen. (Miljø- og Energiministeriet 2001) Ansøgeren har i denne fase ansvaret for at forsyne myndighederne med nok information til at en fuld miljøvurdering kan udføres. Derudover er det en vigtig del af scoping fasen at fastlagt rammer for resten af VVM processen. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.3.3 Baseline Setting

Tredje fase er Baseline Setting. I denne fase fastlægges i hvilken tilstand miljøet er i nu men også hvordan det forventes at være i fremtiden. Derudover vurderes det hvilken effekt det pågældende projekt vil have på miljøet. Et vigtigt element i Baseline Setting er få fastlagt nul-alternativet, altså hvordan miljøet vil udvikle sig uden det pågældende projekt bliver gennemført. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.3.4 Identifikation af alternativer

Fjerde fase i VVM processen består i at identificere alternativer. Det er vigtigt at der så tidligt som muligt i VVM processen bliver diskuteret mulige alternativer til det foreslåede projekt for at undgå at alt for meget er fastlagt på forhånd. Emner i denne diskussion kan være nødvendigheden af det foreslåede projekt og alternativ placering af anlægget. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.3.5 Forudsigelse og evaluering

Femte fase er forudsigelse og evaluering. Ud fra især fase tre, baseline setting, og fase fire, identifikation af alternativer, bliver der i denne fase analyseret de forskellige udkommener af de foreslåe-

de alternativer. Til at vurdere og forudsige effekten af de forskellige alternativer bruges der en række forskellige analytiske værktøjer såsom tjeklister, matricer og kvantitative metoder og modeller. Derudover kan blandt andet cost benefit analyser, livscyklusvurderinger og risikovurderinger også anvendes til analysen. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.3.6 Afbødning

Sjette fase er afbødning som består i ændringer af et projekt efter at mulige effekter af projektet er blevet analyseret i fase fem. Da der også oftest er sket ændringer i projektet i tidligere faser er ændringerne i denne fase oftest af mindre betydning. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.3.7 Dokumentation og høring

Den syvende fase består af dokumentation og høring. I denne fase skal resultaterne skrives sammen til en samlet redegørelse, som bruges som baggrund for den offentlige høring. Redegørelsen skal bestå af en række elementer som, i blandt andet EU, er tvungen. Elementerne er, blandt andet, en beskrivelse af projektet og en skitse af de mulige alternativer, hvor ansøgeren redegør for sit valg. Derudover skal redegørelsen indeholde et ikke-teknisk resume. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.3.8 Tilsyn

Ottende fase omhandler tilsyn. Når projektet er besluttet og tilladelserne til det er givet vil projektet blive ført ud i livet. Herefter er det vigtigt at der bliver ført tilsyn for at kontrollere at projektet ikke afviger fra det der er blevet givet tilladelse til men også for at opbygge en erfaring i at fastlægge Baseline Setting. (Christensen, Kørnøv & Nielsen 2005)

2.4 Den nye situation for kommunerne

Som nævnt tidligere har kommunerne nu overtaget ansvaret for en lang række opgaver som amterne tidligere varetog herunder VVM. Kommunerne har også overtaget medarbejdere fra amtet, men der kan stilles spørgsmål ved om der er nok medarbejdere til alle de nye kommuner og om der er kommuner der står uden de fornødne ressourcer og kompetencer til at varetage VVM området. Det er derudover interessant at se hvilke muligheder kommunerne så har for at løfte opgaven.

2.5 Debat omkring den nye situation

Det har medført debat på området, da der fra flere sider har været usikkerhed omkring at varetage opgaven. Der har fx i debatten på området været stillet spørgsmål til hvorledes kommunerne

fagligt forsvarligt kan varetage VVM-opgaven. Spørgsmålene i nedenstående afsnit er stillet af oppositionspartierne til Miljøministeriet i forbindelse med strukturreformen.

Hvordan forestiller regeringen sig, at en kommune, der årligt modtager 4-10 sager om screening af husdyrbrug skal kunne håndtere disse sager på en faglig forsvarlig måde der sikrer en forenklet og forbedret sagsbehandling? På hvilket vidensgrundlag skal kommunerne varetage sagsbehandlingen?

Svar:

De seneste år har der været ca 2000 screeningssager pr. år. De fleste fremtidige kommuner vil derfor modtage væsentlig flere end 4-10 sager. Med den foreslåede model etableres en kommunal enhedsforvaltning, som tager sig af naturen og miljøet, og der bliver tale om større og fagligt styrkede kommuner...

(Miljøministeriet 2004)

Hvordan vil man undgå vilkårlighed på VVM-området?

Svar: Der vil være adgang til at klage over kommunernes afgørelser efter planlovens VVM-regler til Naturklagenævnet.

Særligt med hensyn til husdyrbrug har det været en forudsætning for overførslen af VVM-kompetancen til kommunerne, at deres afgørelser i en overgangsperiode på 2 år skal have Miljøministeriets samtykke...

(Miljøministeriet n.d.b)

Derudover er der blevet stillet spørgsmålstejn til hvori forenklingen består ved kommunalreformen.

Ved gennemførelsen af kommunalreformen ligger regeringen vægt på, at borgeren i miljøspørgsmål kun skal spørge kommune og stat. I det nuværende system skal borgeren spørge kommune og amt. Hvori består forenklingen?

Svar:

Borgeren skal i dag henvende sig til enten kommune, amt eller stat. I regeringens forslag er dette reduceret til at borgeren skal henvende sig til enten kommune eller stat. Der er altså et niveau mindre for borgeren at forholde sig til. Dét i sig selv er en forenkling.

De fleste konkrete, borgerrettede opgaver varetages i dag enten amt eller kommune. Regeringens udspil placerer hovedparten af amternes nuværende borgerrettede sagsområder i kommunerne. Den enkelte borger behøver altså kun at henvende sig ét sted i fremtiden. Deri består forenklingen.

Som det fremgår af regeringens udspil, vil staten først og fremmest varetage det overordnede ansvar for sektorplanlægningen, overordnede interesser og særlige myndighedsopgaver. Dermed vil staten kun undtagelsesvist varetage rent borgerrettede opgaver.

(Miljøministeriet 2004)

2.6 Problemformulering og afgrænsning

Som nævnt i det foregående er ansvaret for VVM for husdyrbrug i vid udstrækning overgået til kommunerne fra amterne med strukturreformen den 1. januar 2007. Dette leder frem til et ønske om at kortlægge hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer der skal være til stede i kommunerne for at løfte denne opgave, kortlægge om kompetencerne er til stede i kommunerne og også give mulige løsningsforslag hvis de kortlagte ressourcer og kompetencer ikke skulle være til stede i kommunerne. Dette leder frem til problemformuleringen, som lyder:

Hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer skal være til stede i kommunerne til at varetage ansvaret med at udføre VVM og er de til stede i dag? Hvordan opnås disse faglige kompetencer og proceskompetencer hvis de ikke er til stede i kommunerne?

For at operationalisere besvarelsen af problemformuleringen opsplittes den i tre underspørgsmål som besvares i kapitel 8 og dermed kan den overordnede problemformulering også besvares.

Underspørgsmålene lyder som følger:

1. Hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer skal være til stede i kommunerne for at varetage ansvaret med at udføre VVM?
2. Hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer er til stede i nærmere udvalgte kommuner?
3. Hvordan opnår kommunerne disse kompetencer hvis de ikke allerede er til stede?

2.6.1 Afgrænsning

I den videre rapport afgrænses der primært til VVM indenfor husdyrområdet, da det sandsynligvis bliver det område også i fremtiden hvor kommunerne skal træffe de fleste afgørelser. Derudover er området interessant idet det er det eneste område hvor der er etableret en overgangsordning hvor statens miljøcentre skal godkende kommunernes afgørelser.

2.7 Opsamling

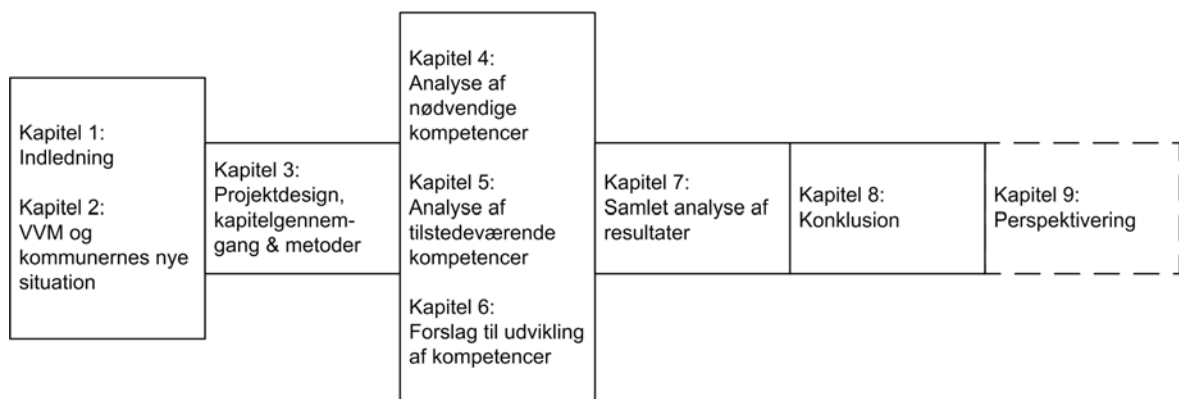
I dette kapitel redegøres der for den historiske baggrund for VVM internationalt set og i Danmark. Det efterfølges af en beskrivelse af hvorledes de typiske faser i VVM-processen er. Herefter er en beskrivelse af den situation kommunerne står i efter kommunalreformen den 1. januar 2007. Ydermere gengives dele af den debat der har været på området. Kapitlet afrundes med projektets problemformulering, underspørgsmål samt afgrænsning.

3 Projektdesign, kapitelgennemgang & metoder

Dette kapitel indledes med en gennemgang af projektets design og en kapitelgennemgang. Herefter gennemgås de anvendte metoder til dataindsamling. Efterfølgende er der en nærmere gennemgang af de opnåede resultater af de foretagne telefoninterviews. Kapitlet afsluttes med afsnit indeholdende kildekritik og vidensbehandling.

3.1 Projektdesign

Figur 3 herunder viser en model over de enkelte kapitler i rapporten og hvorledes forbindelsen er mellem dem. Første blok i modellen består af kapitel 1 og kapitel 2. Anden blok i modellen består af kapitel 3 som indeholder projektdesign, kapitelgennemgang og metoder. Tredje blok i modellen består af kapitel 4 som er en besvarelse af det første underspørgsmål i problemformuleringen og af kapitel 5 som er en besvarelse af det andet underspørgsmål i problemformuleringen samt kapitel 6 som er en besvarelse af det tredje underspørgsmål i problemformuleringen. Fjerde blok indeholder kapitel 7 som indeholder en samlet analyse af de opnåede resultater og leder frem til den femte blok som indeholder kapitel 8 der er den samlede konklusion på rapporten. Den sjette blok i modellen består af kapitel 9 som er en perspektivering på hele rapporten. Linierne omkring perspektiveringen er stiplede af den årsag at indholdet af kapitlet ikke direkte er afledt af de andre kapitler.



Figur 3: Oversigt over kapitlerne i rapporten og hvorledes forbindelsen er mellem de enkelte kapitler. Figuren læses fra venstre mod højre.

3.2 Kapitelgennemgang

Kapitel 1 er indledningen til projektet og danner sammen med kapitel 2 baggrunden for problemformuleringen sidst i kapitel 2. Kapitel 1 giver en kort introduktion til problemstillingen for projektet. Derudover indeholder kapitlet et afsnit om kommunalreformen omhandlende reduceringen af antallet af kommuner samt om nedlæggelsen af amterne. Derudover har kommunerne overtaget en lang række af amterne opgaver og herunder også ansvaret for VVM. Efterfølgende er det beskrevet hvilken opgave statens miljøcentre har og hvilken arbejdsfordeling, der er mellem disse miljøcentre og kommunerne. I forbindelse med kommunalreformen er der blevet oprettet en overgangsordning for husdyrbrug, som disse miljøcentre varetager.

Kapitel 2 omhandler VVM og kommunernes nye situation. Kapitlet indeholder en beskrivelse af den historiske baggrund for VVM internationalt set.. Derudover indeholder kapitlet en kort beskrivelse af VVM i Danmark samt en gennemgang af de typiske otte faser i en VVM. Efterfølgende er der en beskrivelse af kommunernes nye situation samt citater fra den debat der været på området inden kommunalreformen. Kapitlet afrundes med problemformuleringen for hele rapporten samt en afgrænsning af området.

Kapitel 3 indeholder indledningsvist et afsnit med projektets design, som blandt andet består af en model over rapportens kapitler. Modellen er efterfulgt af denne kapitelgennemgang, hvor der redegøres for indholdet af de forskellige kapitler i rapporten. Herefter følger en beskrivelse af de anvendte metoder i rapporten. Der er først en gennemgang af de tre dele som undersøgelsen består af. Efterfølgende er der en beskrivelse af de metoder, der er anvendt til dataindsamling for rapporten som helhed. Herefter følger en beskrivelse af de opnåede resultater af de foretagne telefoninterviews. Derefter er der foretaget en kildekritik af de anvendte kilder samt af eget arbejde.

Kapitel 4 består af en kortlægning af hvilke faglige kompetencer og hvilke proceskompetencer det er nødvendigt for sagsbehandlerne i kommunerne at have for at kunne varetage VVM-opgaven på husdyrområdet. Først er der en kortlægning af hvilke fagområder der skal vurderes i forbindelse med den nye lovgivning. Hvor der er usikkerheder suppleres med vejledningen til lovgivningen. Herefter redegøres der for nødvendigheden af at besidde en række proceskompetencer udover de fagspecifikke kompetencer for at kunne varetage sagsbehandlingen af VVM-området. Til slut i kapitlet er der en oversigt over hvilke kompetencer der skal være til stede. Kapitlet danner baggrund for besvarelse af det første underspørgsmål i problemformuleringen.

Kapitel 5 består af en gennemgang og en analyse af de indsamlede resultater fra de foretagne telefoninterviews med kommunerne. Kapitellet danner dermed baggrund for besvarelse af det andet underspørgsmål i problemformuleringen.

Kapitel 6 indeholder en beskrivelse af de muligheder de adspurgte kommuner selv stiller for at udvikle deres kompetencer. Derudover indeholder kapitlet forslag til hvordan disse kompetencer kan udvikles yderligere. Kapitellet danner dermed baggrund for besvarelse af det tredje underspørgsmål i problemformuleringen.

Kapitel 7 indeholder en samlet analyse af de opnåede resultater og danner dermed baggrund for konklusionen på rapporten i kapitel 8 og besvarer dermed også problemformuleringen for hele rapporten. De opnåede resultater analyseres i forhold til en model om implementeringsteori.

Kapitel 8 er konklusionen på rapporten og indeholder indledningsvis en besvarelse af de tre underspørgsmål, som dermed leder frem til samlet besvarelse på rapportens problemformulering.

Kapitel 9 er en perspektivering på hele projektet

3.3 Projektets metoder og datagrundlag

Der er foretaget tre analyser i rapporten som hver svarer til sit underspørgsmål til problemformuleringen. I det nedenstående afsnit er det beskrevet hvilke metoder der er anvendt til dataindsamlingen til hvert af disse tre kapitler.

3.3.1 Analyse af de nødvendige ressourcer og kompetencer

Til at undersøge hvilke ressourcer og kompetencer der er nødvendige for at varetage VVM-opgaven for kommunerne er data indsamlet ved at analysere den gældende lovgivning på området. Derudover er der redegjort for nødvendigheden af at besidde forskellige proceskompetencer.

3.3.2 Analyse af tilstedeværende ressourcer og kompetencer

For at undersøge hvilke ressourcer og kompetencer der er til stede i kommunerne er der i forbindelse med telefoninterviewene af alle kommunerne også blevet spurgt til hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer kommunerne selv mener, er til stede.

3.3.3 Udvikling af kompetencer

Til den sidste analyse hvor mulig udvikling af kompetencer er undersøgt er data opnået gennem de ovenstående nævnt, telefoninterviews med flere kommuner.

3.3.4 Generelle vidensindsamlingsmetoder for rapporten som helhed

Som det ses af ovenstående afsnit ses det at rapporten i vid udstrækning er baseret på data indsamlet ved telefoninterviews. Derudover er en del af rapporten baseret på litteraturstudier.

Litteraturstudier

I rapporten er anvendt en række forskellige typer af litteratur. Der er anvendt både bøger, dansk lovgivning samt Internetsider.

Empiri

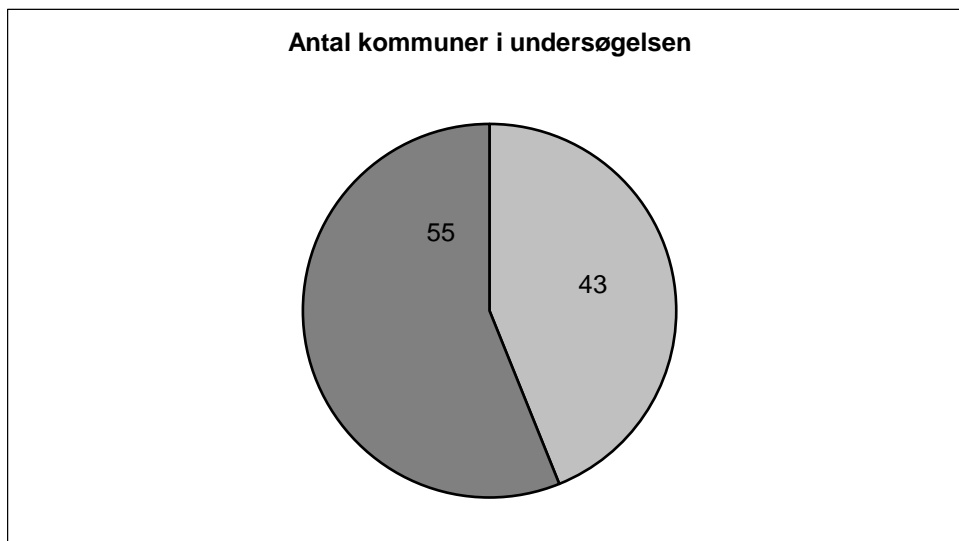
Som tidligere nævnt er der i dataindsamlingen foretaget en række telefoninterviews. De har bestået i en rundringning til mange af de danske kommuner med en række lukkede spørgsmål, hvorpå der har kunnet svares forholdsvist hurtigt. Grunden til at spørgsmålene har været lukkede skyldes både ønsket om at gøre selve opgaven med at kontakte så mange af kommunerne mere overskuelig og hurtig, men også for at få et datamateriale ud af det hvor kommunerne kan sammenlignes ordentligt.

3.4 Resultater af telefoninterviews

I dette afsnit redegøres for resultaterne af de foretagne telefoninterviews. Først redegøres der for hvor mange kommuner, der har deltaget i undersøgelsen. Derefter følger en beskrivelse af hvor mange af de adspurgte kommuner, som af varierende årsager ikke ønskede at deltage i undersøgelsen. Herefter er der en beskrivelse af hvorledes svarene fordeler sig på de forskellige regioner. Afslutningsvis er der en oversigt over indbyggerantallet og antal km² for de kommuner, der deltog i undersøgelsen.

3.4.1 Antal kommuner i undersøgelsen

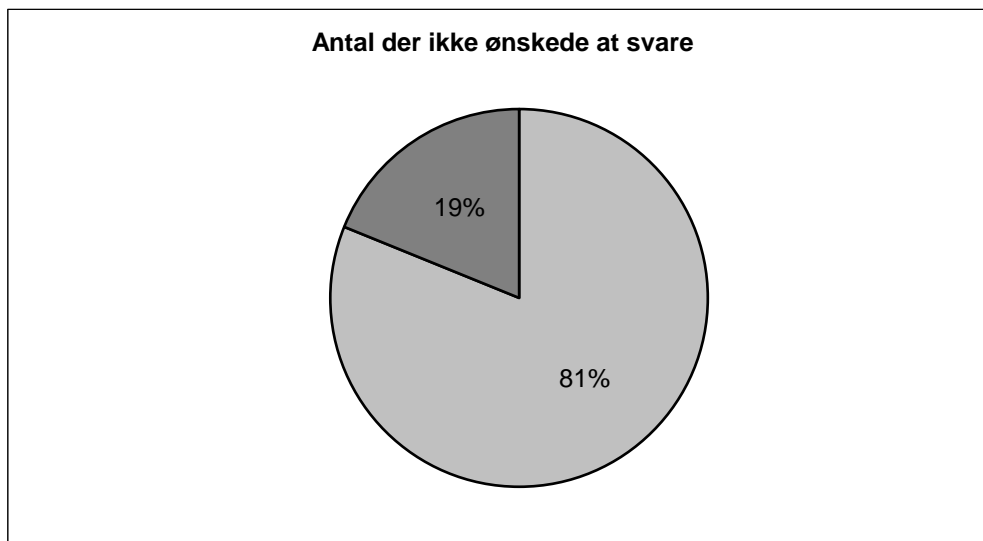
I undersøgelsen har udgangspunktet været at kontakte så mange som muligt af de 98 kommuner telefonisk for at opnå så stor svarfrekvens som muligt. Telefoninterviewene er foretaget i uge 18 til 21, dog ikke alle dage i perioden. Grunden til at telefoninterviewene er foretaget over en så lang periode skyldes primært at der falder en lang række helligdage i perioden hvilket har gjort at kommunerne har holdt lukket en del af dagene og at mange medarbejdere derudover har holdt yderligere fri. Begge dele har gjort det vanskeligere at træffe relevante medarbejdere på arbejde. På figur 6 ses hvor mange kommuner der har deltaget i undersøgelsen og hvor mange der ikke har deltaget. Procentvis er det opnået svar fra 43,8% af kommunerne.



Figur 4: Figuren viser hvor mange kommuner der har deltaget i undersøgelsen og hvor mange, der ikke har deltaget. 55 kommuner deltog ikke i undersøgelsen – vist med den mørke farve. 43 kommuner deltog i undersøgelsen – vist med den lyse farve. Det svarer til en samlet deltagelse på 43,8%.

3.4.2 Kommuner der ikke ønskede at deltage i undersøgelsen

I tidsrummet uge 18 til 21 er der opnået svar fra 43 kommuner. Af 43 kommuner har ti ikke ønsket at deltage i undersøgelsen af flere årsager. Årsagerne har enten været tidsnød, at der ikke har været en medarbejder der kunne svare på spørgsmålene eller at de ikke har ønsket at deltage, grundet manglende erfaring med VVM-området eller at de har indgået forpligtende samarbejde med en anden kommune, som så varetager VVM-området for dem. Hvor mange kommuner, der ikke ønskede at deltage ud af det samlede spurgte kan ses på figur 7 herunder.

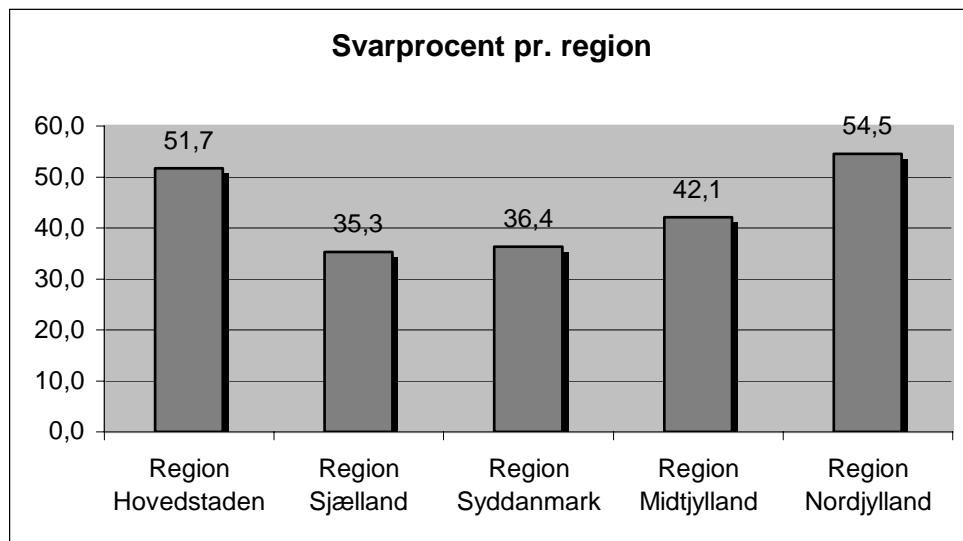


Figur 5: Antal kommuner, der ikke ønskede at deltage i undersøgelsen ud af alle kommuner der er opnået svar fra. Der er opnået svar fra 43 kommuner i alt og ud af disse var der 10 kommuner, der ikke ønskede at svare på spørgsmålene. Det vil sige at ud af de 43 kommuner, der er opnået svar fra er der 19 %, der ikke har ønsket at deltage.

De kommuner som har svaret at de ikke ønskede at deltage i undersøgelsen tæller med i den samlede svarfrekvens. I undersøgelsen har det for at opnå så mange svar som muligt ikke været skelnet mellem hvilket område inden for VVM medarbejderen har beskæftiget sig med. Dog er det i vid udstrækning forsøgt at få kontakt til en medarbejder, der arbejder med landbrugsområdet.

3.4.3 Svar fordelt på region

Der er ikke opnået en helt ligelig fordelt svarprocent. Tungest vejer Region Nordjylland med en svarprocent på 54,5% ud af det samlede antal kommuner i regionen. Det betyder at seks kommuner ud af samlet 11 kommuner i regionen har deltaget i undersøgelsen. Herefter kommer Region Hovedstaden med en svarprocent på 51,7%. Det betyder at 15 ud af de 29 kommuner i regionen deltog i undersøgelsen. Derefter kommer Region Midtjylland med en svarprocent på 42,1% ud af det samlede antal kommuner i regionen. Det svarer til at otte kommuner ud af samlet 19 i regionen har deltaget i undersøgelsen. Herefter kommer Region Syddanmark med en svarprocent på 36,4% ud af det samlede antal kommuner i undersøgelsen. Det betyder at otte kommuner ud af 22 i regionen har deltaget i undersøgelsen. Sidst kommer Region Sjælland med en svarprocent på 35,3% ud af det samlede antal kommuner i undersøgelsen. Det svarer til at seks ud af samlet 17 kommuner i regionen har deltaget i undersøgelsen. Hvorledes fordelingen af kommuner fordeler sig i de enkelte regioner kan ses herunder på figur 8.



Figur 6: Figuren viser hvorledes svarprocenten fordeler sig pr. region.

3.4.4 Størrelsen på de kommuner, der deltog i undersøgelsen

Størrelsen og indbyggertallet i de kommuner, der deltog i undersøgelsen varierer meget. På tabel 1 herunder kan begge tal ses for alle kommunerne.

Region	Kommunenavn	Antal indbyggere	Antal km ²
Hovedstaden	Albertslund	28146	23
	Ballerup	46759	34
	Bornholm	43347	585
	Brøndby	34513	21
	Egedal	39267	125
	Fredensborg	39187	112
	Frederiksberg	91886	9
	Frederikssund	42926	249
	Gentofte	68991	25
	Glostrup	20785	13
	Helsingør	61295	121
	Herlev	27166	12
	Hørsholm	24292	31
	Ishøj	20668	26
Vallensbæk	12260	9	
Sjælland	Faxe	34313	403
	Guldborgssund	63533	897
	Køge	54926	256
	Roskilde	79441	211
	Solrød	20703	40
	Vordingborg	46307	622
Syddanmark	Nordfyns	28655	451
	Haderslev	56462	810
	Varde	49377	1233

	Aabenraa	60151	937
	Middelfart	36113	298
	Langeland	14223	290
	Fanø	3151	60
	Vejle	102529	1056
Midtjylland	Viborg	89918	1414
	Holstebro	56204	798
	Hedensted	43477	548
	Favrskov	43698	538
	Skive	48368	681
	Lemvig	22760	515
	Horsens	76612	519
Nordjylland	Hjørring	67816	923
	Morsø	22479	363
	Jammerbugt	38884	863
	Mariagerfjord	42001	721
	Rebild	28457	619

Tabel 1: Indbyggertal og kommunestørrelse for de kommuner, der deltog i undersøgelsen. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet & Kort & Matrikelstyrelsen 2005)

3.5 Kildekritik

Efter gennemgang af den vidensindsamling, der er foregået som baggrund for rapporten, analyseres herefter de anvendte kilders validitet.

3.5.1 Litteraturstudier

En række bøger er benyttet som baggrund for rapporten. De anvendte bøger er hovedsagligt bøger, der er anvendt på Plan & Miljø uddannelsen samt specialiseringen i Environmental Management. Her i blandt er også bøger, som er udgivet af ansatte ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning ved Aalborg Universitet. De anvendte bøger anses som værende pålidelige.

En række Internetsider er anvendt som baggrund for dele af rapporten. Da Internetsider er en type kilde, hvor der kan herske usikkerhed om pålideligheden, er disse udvalgt omhyggeligt. Der er anvendt Internetsider fra forskellige ministerier, styrelser og kommuner samt fra Danmarks Naturfredningsforening. Alle disse Internetsider vurderes til at være pålidelige.

Der er derudover foretaget en kort e-mail korrespondance med forskellige miljøcentre. Oplysningerne herfra vurderes også til at være pålidelige.

3.5.2 Empiri

Der er, som tidligere nævnt, foretaget en række telefoninterviews med medarbejdere fra en stor del af de danske kommuner. De indsamlede oplysninger er uundgåeligt præget af interviewpersonernes personlige holdninger, men vurderes generelt til at være pålidelige.

3.6 Vidensbehandling

Ud over en kritik, der kan rettes mod de benyttede kilders forfattere, er det derudover væsentligt at forholde sig kritisk til den behandling af kilder, der har fundet sted gennem udarbejdelsen af rapporten.

Kvaliteten af rapporten kunne have været forbedret ved en endnu større kontakt med de danske kommuner, samt interviews med flere af dem.

Derudover kunne der med fordel have været anvendt mere dybdegående interviews med udvalgte kommuner. Dog er det ikke sikkert at det vil have ændret på rapportens resultater, da mange af de interviewede sagsbehandlere endnu ikke har oparbejdet stor erfaring på området. Derudover er det altid tilrådeligt at teste ens interviewspørgsmål grundigt inden de skal anvendes i praksis. Det er ikke sket i dette tilfælde, men antallet af misforståede spørgsmål er forhåbenligt begrænset idet at det er fagpersoner med en større eller mindre grad af viden på området, som har svaret på spørgsmålene.

4 Nødvendige kompetencer i kommunerne

Formålet med dette kapitel er at kortlægge hvilke kompetencer, der skal være til stede i kommunerne for at kunne varetage VVM-området. Dette gøres ud fra en gennemgang af gældende lovgivning på området. Derudover redegøres der også for nødvendigheden af at sagsbehandlerne besidder forskellige proceskompetencer.

4.1 Lovgivning og vejledning for husdyrområdet

I forbindelse med kommunalreformen blev der, som tidligere nævnt, vedtaget en ny lovgivning på husdyrområdet, Lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug. Loven blev vedtaget 15. december 2006 og trådte i kraft 1. januar 2007. Loven samler de tidligere regler for miljøgodkendelse, VVM og landzone i en samlet tilladelse eller godkendelse (Frederikshavn Kommune n.d.). Ved etablering, udvidelse og ændringer af husdyrbrug på 3 DE til 75 DE skal der ansøges om tilladelse og for husdyrbrug på over 75 DE skal der ansøges om en miljøgodkendelse. Til formålet er der oprettet en hjemmeside, www.husdyrgodkendelse.dk, hvor ansøgningerne skal indsendes digitalt.

§ 10 i loven omhandler de typer af husdyrbrug hvor der er mere end 15 DE op til 75 DE hvor kommunalbestyrelsen kan give tilladelse til etablering, udvidelse eller ændring. § 11 og § 12 omhandler de typer af husdyrbrug, som kommunalbestyrelsen kan give godkendelse til etablering, udvidelse eller ændring. § 12 omhandler husdyrbrug med mere end 250 DE og § 11 omhandler husdyrbrug fra 75 DE til 250 DE. § 16 i loven omhandler at kommunalbestyrelsen kan godkende arealer der ikke er godkendt efter loven til afsætning af husdyrgødning fra husdyrbrug, der er givet tilladelse eller godkendelse til efter loven. (Miljøministeriet 2006c)

Ifølge § 19 i loven skal kommunalbestyrelsen sikre sig at ansøgeren, for at forebygge og begrænse forureningen, har anvendt den bedst tilgængelige teknik. Derudover skal kommunalbestyrelsen sikre sig at husdyrbruget kan drives på en måde der tager hensyn til omgivelserne. (Miljøministeriet 2006c)

Ifølge § 20 i loven skal kommunalbestyrelsen tage med i vurderingen af en ansøgning om forurening og væsentlige gener begrænses hvis anlægget ligger mindre end 300m fra en beboelsesejendom uden landbrugspligt i en landzone, hvor der er anden ejer, et eksisterende eller fremtidigt byzone- eller sommerhusområde eller er et område i en landzone der er udlagt til forskellige boligformål. (Miljøministeriet 2006c)

Ifølge § 21 skal kommunalbestyrelsen sikre sig at der ikke er øget ammoniakfordampning fra anlægget hvis det helt eller delvist ligger indenfor 300m fra de i § 7 nævnte beskyttede naturtyper. Fx højmoser, heder større end 10 ha og ammoniakfølsomme søer. (Miljøministeriet 2006c)

Ifølge § 23 i loven skal kommunalbestyrelsen ved vurdering af en ansøgning om godkendelse efter § 11 eller § 12 tage hensyn til følgende områder

1. *Anvendelse af den bedste tilgængelige teknik.*
2. *Beskyttelse af jord, grundvand, overfladevand og natur med dens bestande af vilde planter og dyr og deres levesteder, herunder områder, der er beskyttet mod tilstandsændringer eller fredet, udpeget som internationalt naturbeskyttelsesområde eller udpeget som særlig sårbart over for næringsstofpåvirkning.*
3. *Begrænsning af eventuelle gener for naboer (lugt-, støj-, støv-, flue- og lysgener, affaldsproduktion m.v.).*
4. *Hensynet til de landskabelige værdier.*

(Miljøministeriet 2006c)

4.1.1 Kompetencer ifølge Lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug

Ud fra loven kan det ses at de punkter, der skal overvejes er: den bedst tilgængelige teknik, flora og fauna samt disses levesteder, jord, vand, begrænsninger af gener for naboer og de landskabelige værdier. I den videre undersøgelse er der også skelet til den generelle lovgivning på VVM-området og der er derfor valgt at spørge ind til følgende områder i undersøgelsen: Fauna og flora, jord, vand (grundvand og overfladevand), lugt og landskab. Herudover er der også spurgt til klima og kulturarv, som er punkter fra den generelle VVM-lovgivning. De er medtaget, da det er vigtige områder. Især klima er et vigtigt område, da fx vandstandsstigninger kan få betydning for hvor der kan drives landbrug, men også i forhold til udvaskninger af næringsstoffer.

Der er i undersøgelsen også valgt at spørge til hvilken uddannelse de medarbejdere, der varetager de forskellige områder, har. Dette er vigtigt i forhold til at klarlægge hvor kvalificerede medarbejderne er. Derudover er det også interessant at undersøge i forhold til at se hvilke uddannelser medarbejderne typisk har i forhold til de forskellige fagområder, der skal vurderes.

4.2 Nødvendige proceskompetencer for VVM-arbejdet

Sagsbehandlerne besidder, i kraft af deres uddannelse og erfaring, en lang række faglige kompetencer. Derudover besidder de en række proceskompetencer, som også er nødvendige for at kunne udføre deres arbejde på tilfredsstillende vis. Med begrebet proceskompetencer menes der dermed kompetencer som ligger ud over de fagspecifikke kompetencer og kan være kompetencer såsom evnen til at kunne samarbejde eller evnen til at formidle. Ud fra (Magistrenes Arbejdsløshedskasse, DM – Fagforening for højtuddannede og Københavns Universitet 2006) er de proceskompetencer, der går igen flest gange blevet udvalgt og det er de proceskompetencer sagsbehandlerne i kommunerne er blevet spurgt til. Det betyder at det er meget generelle proceskompetencer som går igen i sagsbehandlernes arbejde flere steder. De udvalgte proceskompetencer er: projektarbejde, forhandling, samarbejde, politisk proces, formidling og koordination.

Derudover er sagsbehandlerne også blevet spurgt til om der er andre proceskompetencer, end dem de er blevet adspurgt om, som de finder vigtige. Samt, i så fald, om disse kompetencer i er til stede i den pågældende kommune.

4.3 Andre spørgsmål

Sagsbehandlerne er udover de spørgsmål om faglige kompetencer og proceskompetencer også blevet adspurgt om hvor mange amtsmedarbejdere, der er overflyttet til den tekniske forvaltning eller blot i den afdeling sagsbehandleren arbejder i. Dette spørgsmål er stillet for at klarlægge hvor godt kommunen er dækket ind i forhold til at varetage amtets tidligere ansvarsområder. Derudover er sagsbehandlerne også blevet spurgt om hvor mange årsværk, der er afsat til VVM-arbejdet for at få en idé om hvor højt dette arbejde bliver prioriteret.

4.3 Opsamling

I dette kapitel er der blevet redegjort for hvilke faglige kompetencer og hvilke proceskompetencer, der skal være til stede ved sagsbehandlerne i kommunerne for at kunne varetage VVM-opgaven for husdyrbrug. De faglige kompetencer er udledt af hvilke krav, der bliver stillet i lovgivningen. Proceskompetencer er ikke et lovkrav, men er alligevel vigtige for at kunne udføre arbejdet ordentligt og for at få mest ud af de faglige kompetencer.

5 De tilstedeværende faglige kompetencer og proceskompetencer

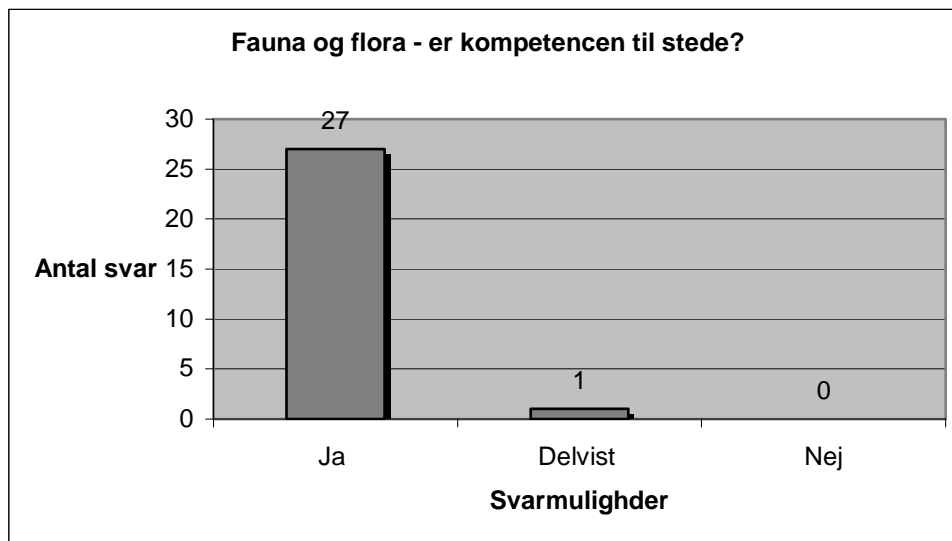
Formålet med dette kapitel er at analysere hvilke ressourcer og kompetencer der er til stede i kommunerne efter kommunalreformen. Dette gøres ved at analysere de opnåede resultater af de foretagne telefoninterviews. Kapitlet besvarer dermed det andet underspørgsmål til problemformuleringen.

5.1 Miljøfaglige og andre forhold i kommunerne

De interviewede blev spurgt til, om på forhånd udvalgte, miljøfaglige og andre forhold kan dækkes af medarbejdere i kommunen i forbindelse med VVM-sager. Det vil sige om kompetencerne er til stede i kommunen til at udføre arbejde indenfor disse områder. Områderne, der blev spurgt til i undersøgelsen er, som nævnt i kapitel 4: Fauna og flora, jordbund, vand, luft, klima, landskab og kulturarv. Derudover blev der spurgt til hvilke uddannelser disse medarbejdere har for at kunne kortlægge tendenser indenfor de forskellige områder. Resultaterne vil der blive redegjort for i de følgende afsnit.

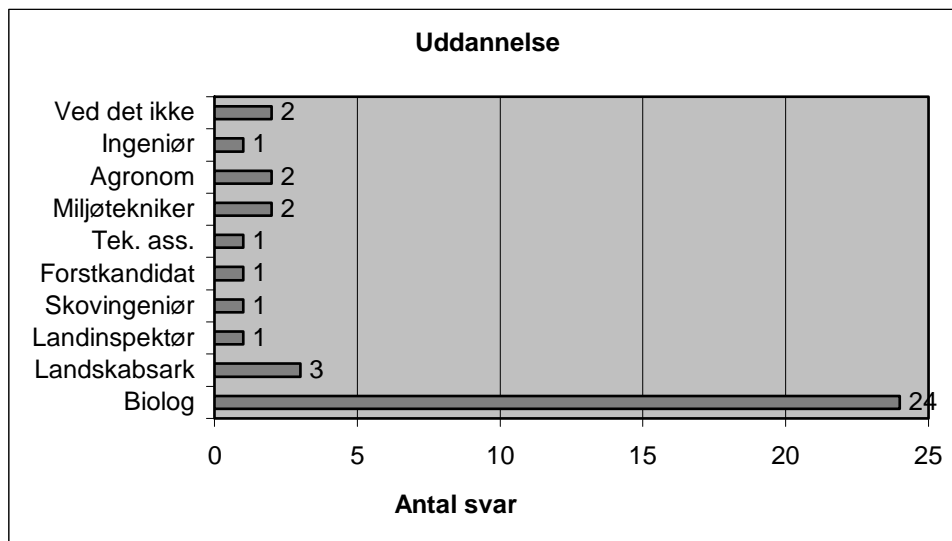
5.1.1 Fauna og flora

I undersøgelsen blev kommunerne adspurgt om der er medarbejdere til stede der kan varetage området fauna og flora i forbindelse med VVM-arbejdet, det vil sige om den pågældende kompetence er til stede i kommunen. Svarene der blev givet på spørgsmålet fordeler sig således, at alle undtagen enkelt kommune svarede at det er den. Den sidste kommune svarede at kompetencen kun delvist er til stede. Svarene kan ses på nedenstående figur 9.



Figur 7: På figuren ses svarene på spørgsmålet hvorvidt kompetencen til at kunne varetage området fauna og flora er til stede i den pågældende kommune. Figuren viser at kompetencen er til stede i alle kommunerne, der har svaret på spørgsmålet undtagen en enkelt kommune.

Efterfølgende blev kommunerne adspurgt om hvilken uddannelse/uddannelser de pågældende medarbejdere har. Langt de fleste af kommunerne svarer at det er en biolog, der varetager området. Resten af svarene fordeler sig med tre svar på landskabsarkitekt, to svar på miljøtekniker og agronom. Derudover er der to svar på "ved ikke", som henviser til at den interviewede ikke har været klar over hvilken uddannelse den medarbejder der varetager området har. Endelig nævnes også landinspektør, skovingeniør, forstkandidat, teknisk assistent og ingeniør med henholdsvis hver et svar. Flere af kommunerne har mere end en medarbejder, der varetager området. Derfor, som det ses af nedenstående figur 10, er det samlede antal af svar der er givet på spørgsmålet højere end det antal kommuner, der svarede på spørgsmålet.

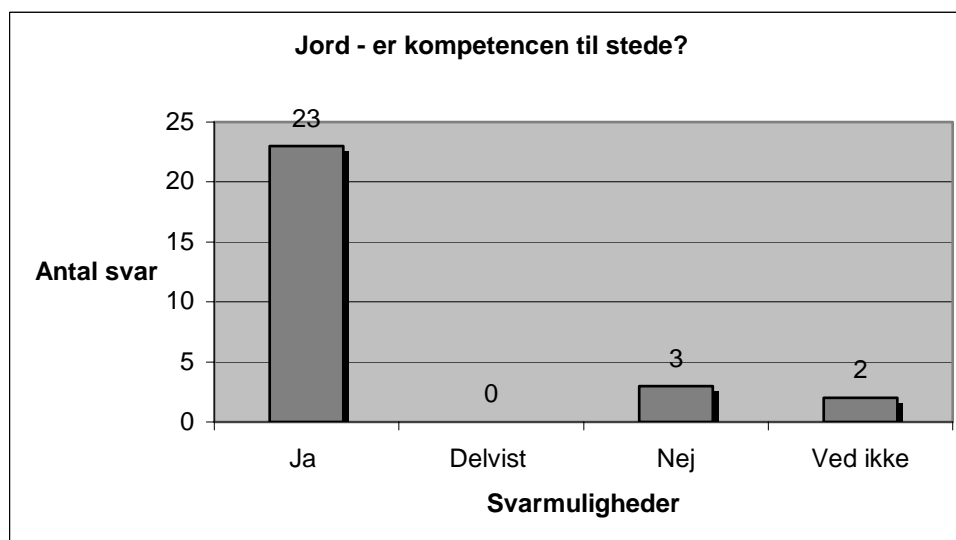


Figur 8: Figuren viser hvilken uddannelse de medarbejdere har, der varetager området flora og fauna. Som det ses er den mest fremherskende uddannelse biolog, som der er svaret i 24 af tilfældene.

Som det ses af de to ovenstående figurer er området flora og fauna er område, der er dækket godt ind i kommunerne medarbejdermæssigt. Derudover ses det at det nærmest entydigt er biologer, der varetager området i de adspurgte kommuner.

5.1.2 Jord

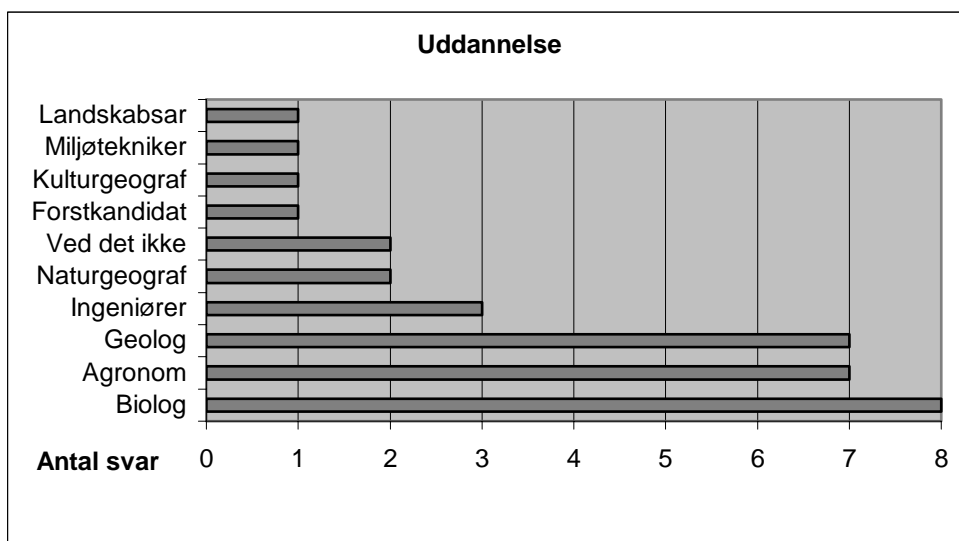
Det næste område kommunerne blev spurgt om, er jord, det vil sige om kompetencen til at varetage dette område er til stede i kommunen. Resultatet kan ses på nedenstående figur 11.



Figur 9: På figuren ses svarene på spørgsmålet hvorvidt kompetencen til at kunne varetage området jord er til stede i den pågældende kommune.

Figur 11 viser at kompetencen er til stede i næsten alle kommunerne, der har svaret på spørgsmålet. Undtaget herfra er tre kommuner hvor kompetencen ikke er til stede og to kommuner hvor den interviewede ikke har været klar over om kompetencen er til stede eller ej.

På nedenstående figur 12 ses hvilke uddannelser de medarbejdere, der varetager jord-området har. Af figuren ses det at den uddannelse der går igen flest gange er biolog med otte svar og herefter agronom og geolog med hver syv svar. Herefter følger ingeniør med tre svar og naturgeograf med to svar. To svar er også faldet på muligheden ”ved ikke”, som henviser til at den interviewede ikke har været klar over hvilken uddannelse den person har, som varetager området. Forstkandidat, kulturgeograf, miljøtekniker og landskabsarkitekt har hver fået et enkelt svar.

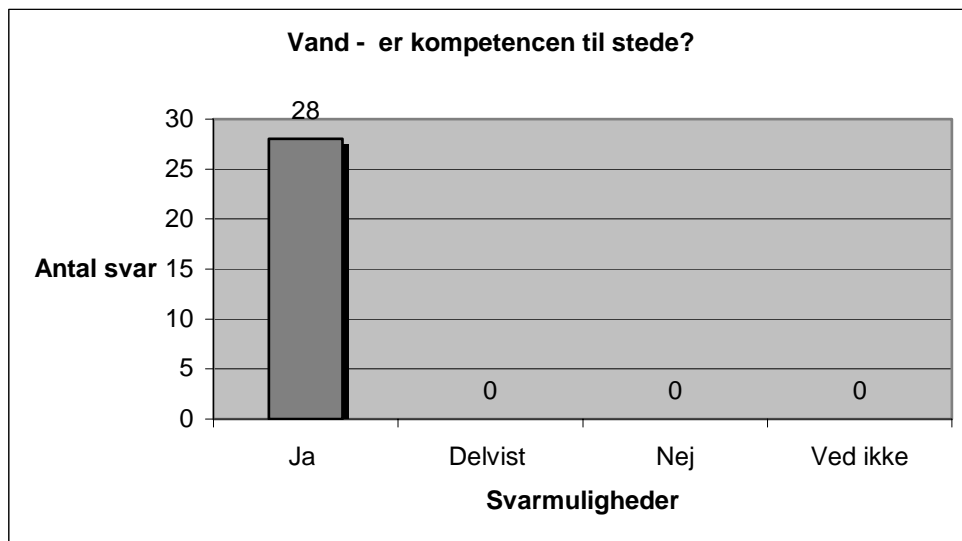


Figur 10: Figuren viser hvilken uddannelse de medarbejdere har, der varetager jord-området.

Som det ses af ovenstående figur 12 er det ikke helt så entydigt som ved fauna og flora hvordan svarene fordeler sig. Men igen er biolog den mest fremherskende uddannelse efterfulgt af agronom og geolog.

5.1.3 Vand

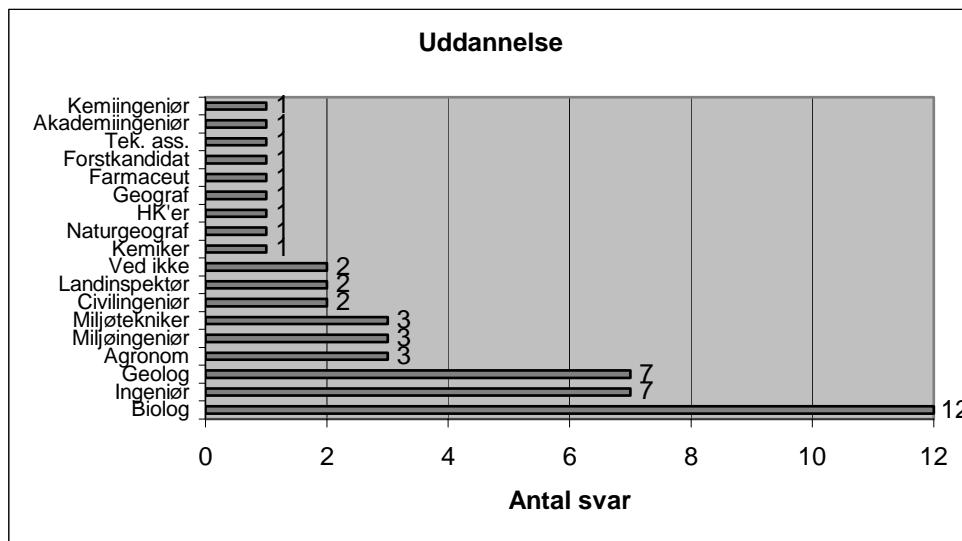
Det næste område de interviewede blev spurgt til er vand, det vil sige om kompetencen til at varetage dette område er til stede i kommunen eller ej. Resultatet ses på figur 13 herunder.



Figur 11: På figuren ses svarene på spørgsmålet hvorvidt kompetencen til at kunne varetage området vand er til stede i den pågældende kommune.

Som det ses af figur 13 svares der entydigt at kompetencen er til stede i de adspurgte kommuner. Ingen svarer at kompetencen kun er delvist eller slet ikke til stede.

Efterfølgende blev de interviewede spurgt til hvilken uddannelse de personer har, der varetager området. Der nævnes rigtig mange uddannelser som svar på dette spørgsmål, nærmere bestemt 18 forskellige. Igen er biolog den mest fremherskende med 12 svar og herefter følger geolog og ingeniør med hver syv svar. Derefter med hver tre svar følger agronom, miljøingeniør og miljøtekniker. Herefter civilingeniør og landinspektør med hver to svar. To svar er også faldet på ”ved ikke”, som hentyder til at den interviewede ikke har været klar over hvilken uddannelse de personer, der varetager området har. Sidst med hver et svar følger kemiker, naturgeograf, HK’er, geograf, farmaceut, forstkandidat, teknisk assistent, akademiingeniør og kemiingeniør. Resultaterne kan ses på figur 14 herunder.

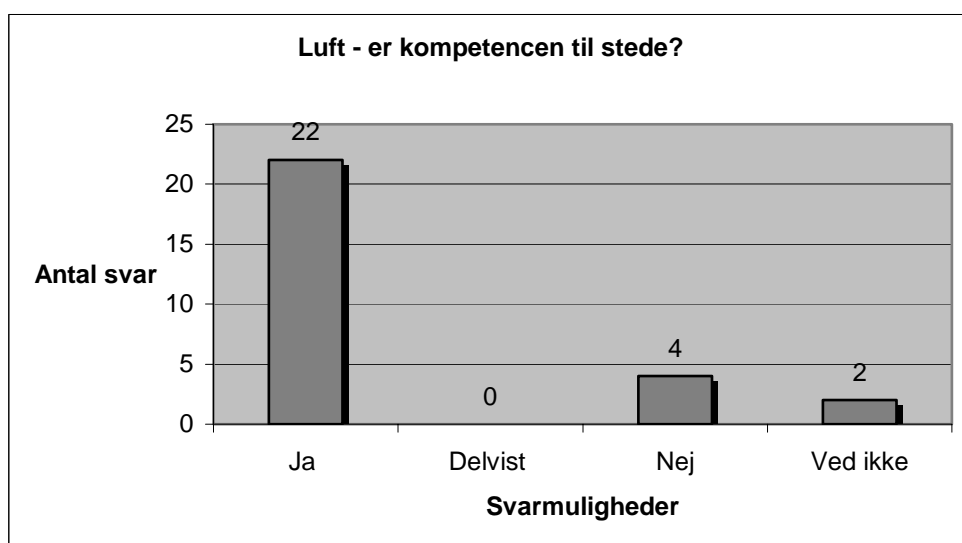


Figur 12: Figuren viser hvilken uddannelse de medarbejdere har, der varetager vand-området.

Som det ses af figur 13 er vand-området dækket godt ind i de adspurgte kommuner eftersom de alle har svaret at kompetencen er til stede i kommunen. Til forskel fra nogle af de andre områder i undersøgelsen har de personer, der varetager området rigtig mange forskellige uddannelser. Men mange af dem går dog ikke igen i mere end en kommune. Igen er biolog den uddannelse der er mest fremherskende for de personer, der varetager vand-området.

5.1.4 Luft

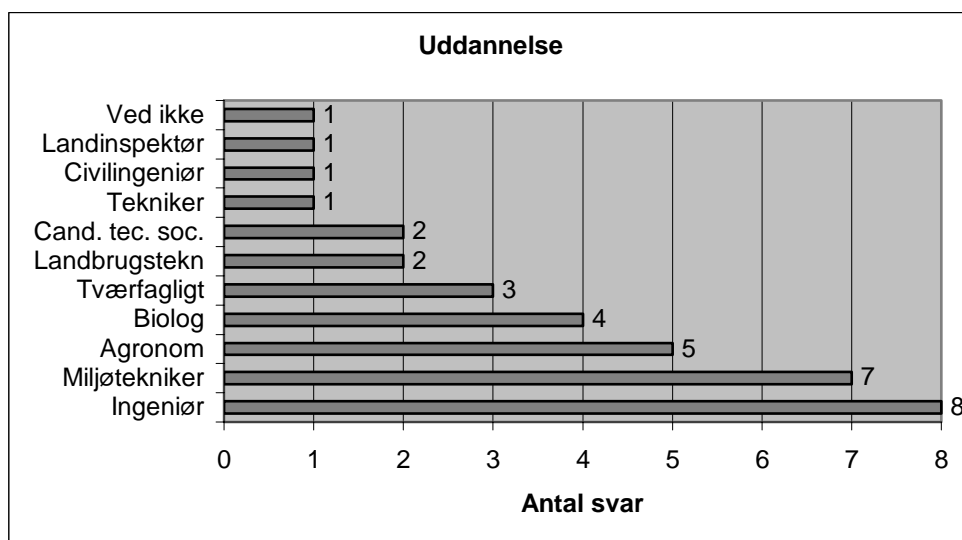
Det næste område kommunerne blev spurgt til er luft, det vil sige om kompetencen til at varetage dette område er til stede i kommunerne. Resultaterne kan ses på nedenstående figur 15.



Figur 13: På figuren ses svarene på spørgsmålet hvorvidt kompetencen til at kunne varetage området luft er til stede i de adspurgte kommuner.

Som det ses af ovenstående figur 15 svarer den langt overvejende del af kommunerne at kompetencen er til stede i kommunen. Dog er der i fire kommuner interviewpersoner der svarer at kompetencen ikke er til stede og i to kommuner svares der, at de ikke er klar over om kompetencen er til stede eller ej.

På figur 16 herunder ses resultaterne af det efterfølgende spørgsmål omhandlende hvilken uddannelse de personer, der varetager området har. Resultaterne fordeler sig med otte svar på ingeniør, syv svar på miljøtekniker, fem svar på agronom, fire svar på biolog og tre svar på en tværfaglig løsning hvor det er en gruppe af personer, der arbejder sammen om at varetage området. Derefter følger landbrugstekniker og cand. tec. soc. med hver to svar og tekniker, civilingeniør, landinspektør og muligheden ”ved ikke” med hver et svar.



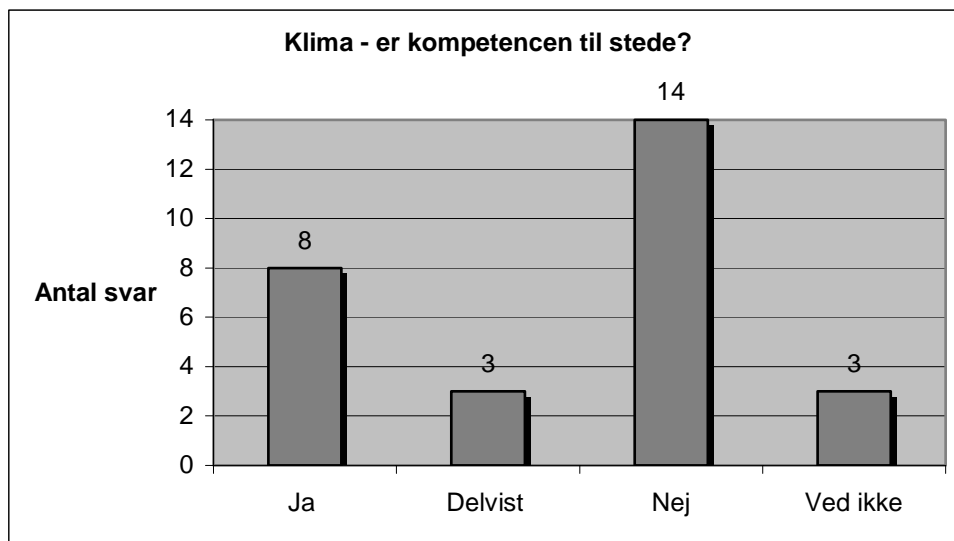
Figur 14: Figuren viser hvilken uddannelse de medarbejdere har, der varetager luft-området.

Som det ses af ovenstående figur 16 er fordelingen af svar på de forskellige uddannelser mere fordelt ved dette område end ved de andre områder i undersøgelsen. Derudover er biolog ikke den mest fremherskende uddannelse for de personer, der varetager området men derimod ingeniør. Det skyldes sandsynligvis at arbejdet i vid udstrækning drejer sig om diverse beregninger som er en arbejdsopgave der typisk kan varetages af en ingeniør. Det ses også af figur 15 at området er dækket godt ind og at det kun drejer sig om få kommuner hvor kompetencen ikke er til stede.

5.1.5 Klima

Det næste område kommunerne blev spurgt til er klima, det vil sige om kompetencen til at varetage dette område er til stede i kommunerne. Resultaterne kan ses på nedenstående figur 17. Som det

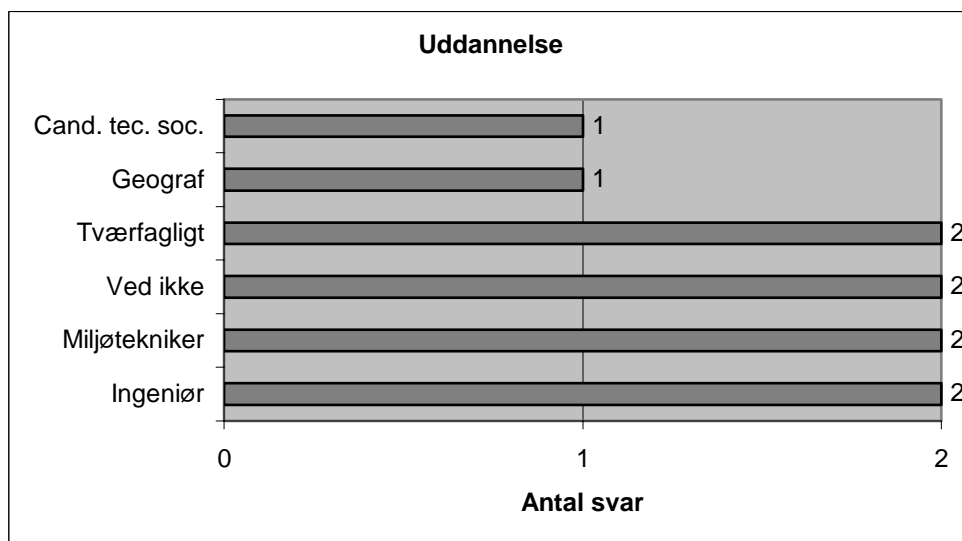
blev redegjort for i kapitel 4 er det ikke et krav, at der bliver taget højde for klimaet, når der skal gives en tilladelse eller godkendelse.



Figur 15: På figuren ses svarene på spørgsmålet om hvorvidt kompetencen er til stede til at kunne varetage klima-området.

At det ikke er et ret krav at tage højde for klimaet ses tydeligt at de opnåede svar. De fleste kommuner svarer at kompetencen ikke er til stede og en del giver udtryk for at kompetencen kun delvist er til stede eller muligheden "ved ikke". En del svarer dog at kompetencen er til stede.

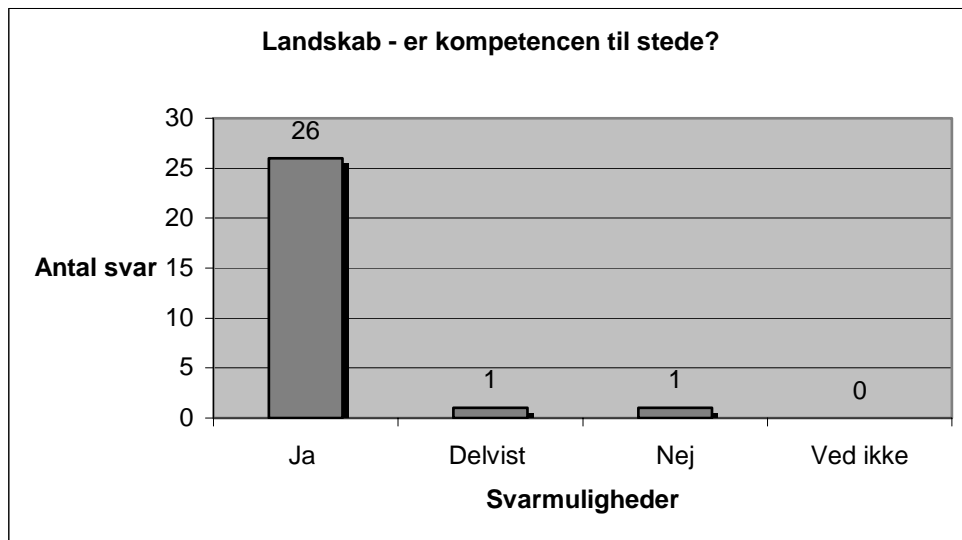
Ovenstående bliver også afspejlet i at ikke mange kommuner har kunnet svare på hvilke uddannelser de medarbejdere, som varetager klima-området, har. Resultaterne ses på nedenstående figur 18.



Figur 16: Figuren viser hvilken uddannelse de medarbejdere har, der varetager klima-området.

6.1.6 Landskab

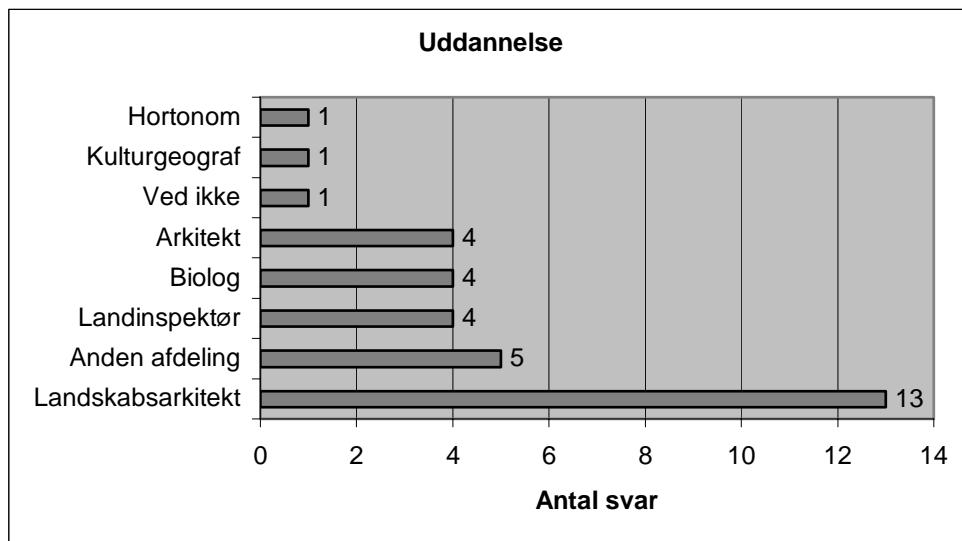
Det næste område kommunerne blev spurgt til er landskab, det vil sige om kompetencen til at varetage dette område er til stede i kommunerne. Resultaterne kan ses på nedenstående figur 19.



Figur 17: På figuren ses svarene på spørgsmålet om hvorvidt kompetencen til at kunne varetage landskabs-området er til stede i de adspurgte kommuner.

Som det ses af ovenstående figur 19 svarer langt den overvejende del af kommunerne at kompetencen er til stede i kommunen. Dog er der i en enkelt kommune svaret at kompetencen ikke er til stede og i en anden at man ikke er klar over om kompetencen er til stede.

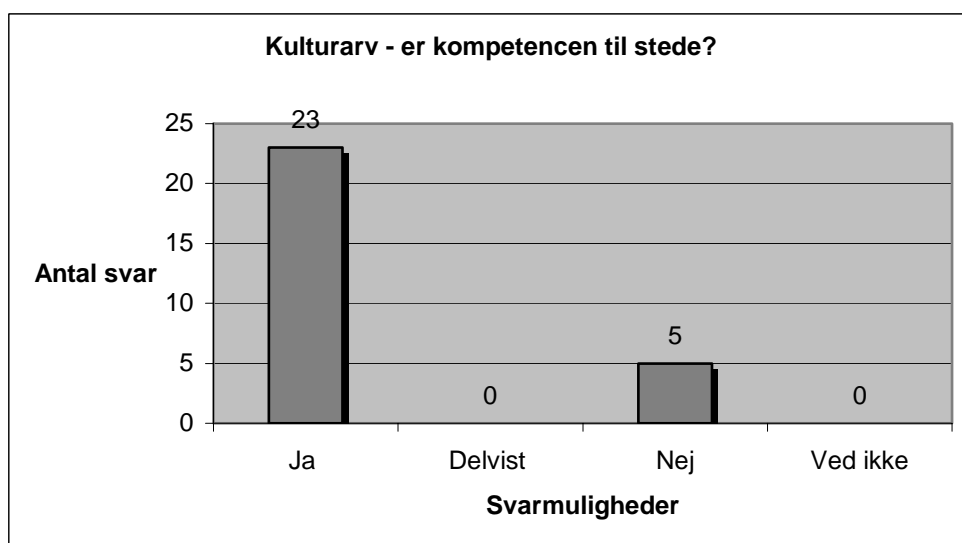
På figur 20 herunder ses resultaterne af det efterfølgende spørgsmål omhandlende hvilken uddannelse de personer, der varetager området, har. Resultaterne fordeler sig med 13 svar på landskabsarkitekt, fem svarer at en anden afdeling tager sig af området og hver fire svarer henholdsvis landinspektør, biolog og arkitekt. Muligheden "ved ikke", kulturgeograf og hortonom får hver et svar.



Figur 18: Figuren viser hvilken uddannelse de medarbejdere har, som varetager landskabs-området.

5.1.7 Kulturarv

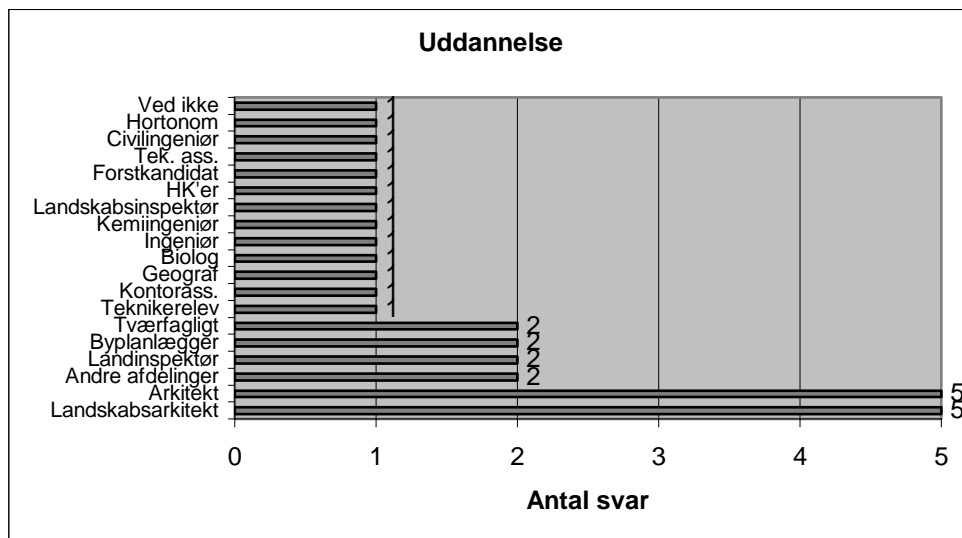
Det sidste område kommunerne blev spurgt til er kulturarv, det vil sige om kompetencen til at varetage dette område er til stede i kommunerne. Resultaterne kan ses på nedenstående figur 21.



Figur 19: Figuren viser svarene på spørgsmålet om hvorvidt kompetencen til at kunne varetage kulturarv-området er til stede i de adspurgte kommuner.

Som det ses af ovenstående figur svarer den overvejende del af kommunerne at kompetencen er til stede. Dog er der i fem kommuner sagsbehandlere der svarer at kompetencen ikke er til stede.

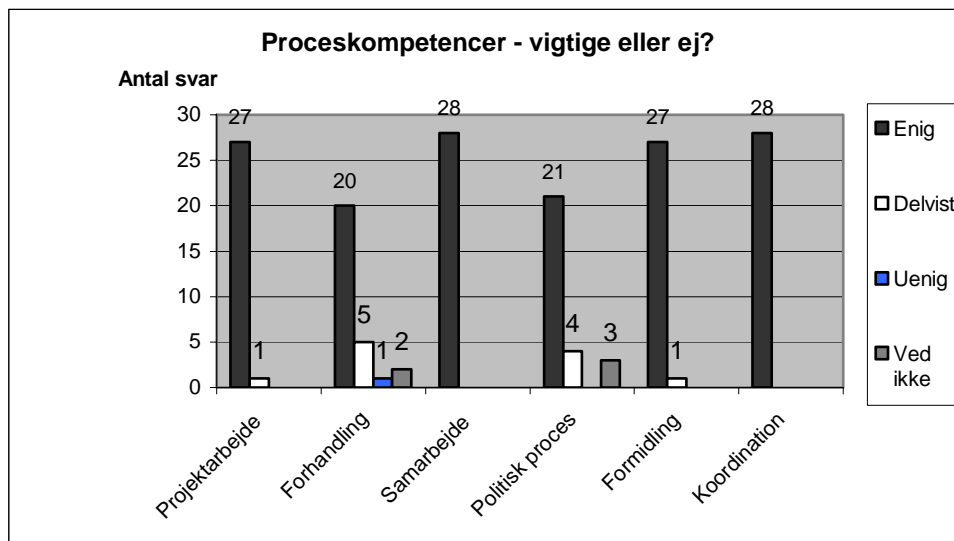
På figur 22 herunder ses resultaterne af det efterfølgende spørgsmål omhandlende hvilken uddannelse de personer har, som varetager området. Igen er resultaterne meget spredte og der gives 19 forskellige svar. Dog er der hver fem, der svarer landskabsarkitekt og arkitekt.



Figur 20: Figuren viser hvilken uddannelse de personer har, der varetager kulturarv-området.

5.2 Proceskompetencer i kommunerne

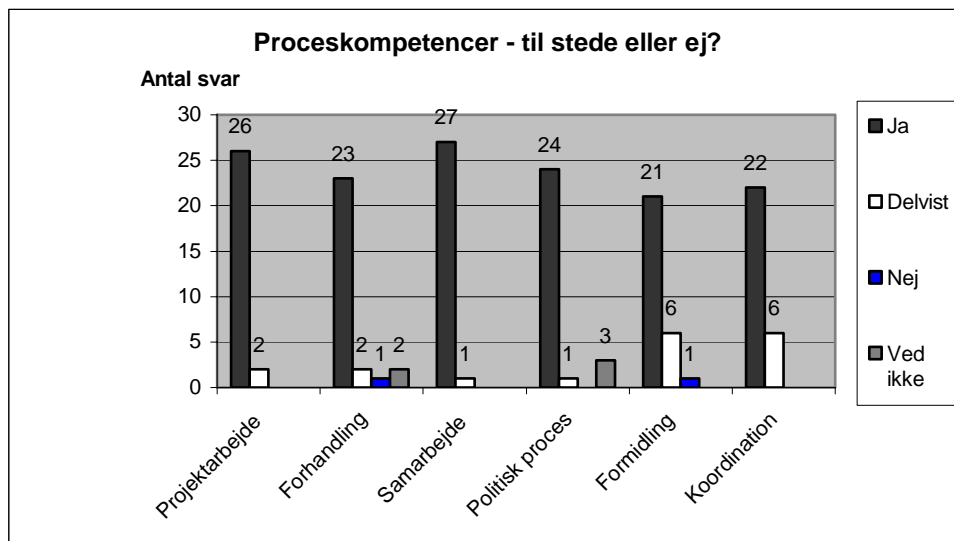
Kommunerne er i undersøgelsen også blevet spurgt til hvorvidt nogle på forhånd udvalgte proceskompetencer er vigtige eller ej og om de er til stede i den pågældende kommune. På nedenstående figur ses resultaterne af om de udvalgte proceskompetencer er vigtige eller ej.



Figur 21: Figuren viser resultaterne fra undersøgelsen omhandlende proceskompetencer. Der er udvalgt seks proceskompetencer og den interviewede er derefter blevet spurgt om han/hun fandt disse kompetencer vigtige for at kunne udføre VVM-arbejdet.

Som det ses af ovenstående figur svarer hovedparten af de adspurgte ja til om de udvalgte proceskompetencer er vigtige for at kunne udføre VVM-arbejdet. Kun enkelte finder de udvalgte proceskompetencer mindre vigtige og endnu færre er uenige i at de udvalgte proceskompetencer er vigtige. Enkelte interviewpersoner udtrykker tvivl om proceskompetencerne er vigtige eller ej. Der skal dog tages det forbehold til resultaterne at interviewpersonerne har haft kort tid til at svare på dette spørgsmål og det er muligt at svarene ville have fordelt sig anderledes med mere tid til rådighed.

De interviewede blev derefter spurgt til om de førnævnte proceskompetencer er til stede i kommunerne. Svarene på dette spørgsmål kan ses på figuren herunder.



Figur 22: Figuren viser også resultater fra undersøgelsen om proceskompetencer. De interviewede er blevet spurgt til om de på forhånd udvalgte proceskompetencer er til stede i kommunerne.

Som det ses af ovenstående figur er de udvalgte proceskompetencer til stede i størstedelen af kommunerne. Dog er proceskompetencerne formidling og koordination kun delvist til stede i seks af kommunerne. I de tilfælde svares det ofte at det er områder, der arbejdes med at forbedre.

5.2.1 Andre proceskompetencer

Som nævnt tidligere er sagsbehandlerne også blevet spurgt om der er andre proceskompetencer end de på forhånd udvalgte, som de finder betydningsfulde for VVM-arbejdet. Mange af sagsbehandlerne har umiddelbart ikke noget at tilføje til dette. Dog er der en enkelt, der svarer at det er vigtigt med en teknisk indsigt. Det ligger dog tæt på de faglige kompetencer i stedet for. En anden sagsbehandler udtrykker at det kunne være godt med en mere langsigtet planlægning for de forskellige afdelinger i kommunen. En tredje sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt at blive opdateret med viden og udvikle kompetencerne. En fjerde og en femte sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt med kvalitetsstyring hvor der udarbejdes tjeklister over hvem der skal kontaktes, når der kommer en sag ind ad døren. En sjette sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt med tålmodighed og evnen til at prioritere opgaver, da der ikke er ressourcer til alle opgaver. En syvende sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt med en bred forståelse og en interesse for landbrug, samt nysgerrighed. En ottende sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt med organisationsudvikling. En niende sagsbehandler udtrykker at tålmodighed, en positiv indstilling, en forståelse for at andre har travlt, undgå stress og det at vise hensyn er vigtige kompetencer. En tiende sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt at have overblik over lovgivningen og især over den nyeste lovgivning. En elvte sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt med viden om økonomi. En tolvte sagsbehandler udtrykker at det vigtigste er tværfaglig i forhold til arbejdet. En trettende sagsbehandler udtrykker at det er vigtigt at afveje forskellige fagområder og have forståelse for at der er andre fagområder, der har betydning.

Sammenlagt ser det ud til at der ikke er noget overordnet billede for hvilke proceskompetencer de adspurgte sagsbehandlere finder betydningsfulde ud over de på forhånd udvalgte. Svarene spænder vidt og kun en proceskompetence går igen i mere end en kommune. At svarene er så forskellige skyldes sandsynligvis at sagsbehandlerne tager udgangspunkt i sin egen dagligdag og de udfordringer han eller hun måtte møde der.

5.3 Medarbejdere fra amterne

Sagsbehandlerne er blevet spurgt om hvor mange amtsmedarbejdere, kommunen har overtaget i den tekniske forvaltning eller blot i den afdeling hvor sagsbehandleren er ansat. De fleste kommuner har medarbejdere ansat, som tidligere var ansat. Det var ikke muligt at opnå et entydigt svar på hvor mange af disse medarbejdere, der har erfaring fra amtet med at arbejde med VVM.

5.4 Antal årsværk afsat til VVM-arbejdet

I undersøgelsen er kommunerne blevet spurgt til hvor mange årsværk, dvs. hvor mange fuldtidsstillinger, der er afsat til VVM-arbejdet. Det spørgsmål har man tilsyneladende ikke kunne svare på fyldestgørende, da man ikke har organiseret VVM-arbejdet således. Medarbejderne har også andre opgaver at se til og derudover er der i de fleste kommuner i undersøgelsen endnu ikke stor erfaring med behandling af sagerne efter den nye lovgivning. Derved vil det sikkert i fremtiden, når der for alvor begynder at komme sager ind blive taget stilling til hvor mange eller hvor få medarbejdere der er brug for.

5.5 Opsamling

De adspurgte sagsbehandlere i kommunerne i undersøgelsen svarer nærmest enstemmigt at de faglige kompetencer, de er blevet adspurgt om, er til stede. Dog afviger resultatet når det er kompetencer, der ligger ud over lovgivningens krav. Derudover er sagsbehandlerne også blevet spurgt ind til hvilken uddannelse de medarbejdere har, der varetager de forskellige områder. Ved nogle af fagområderne er billedet helt entydigt at det primært er biologer men i andre tilfælde er billedet mere blandet. De adspurgte sagsbehandlere besidder også i høj grad de proceskompetencer, som de er blevet spurgt om. Sagsbehandlerne nævner også selv en række andre vigtige proceskompetencer, men der danner sig ikke noget entydigt billede af hvilke proceskompetencer der er vigtigst. De fleste af de adspurgte sagsbehandlere svarer at man har overtaget tidligere amtsmedarbejdere i den afdeling de arbejder i eller i den tekniske forvaltning som helhed. Det har dog ikke været muligt at afgøre hvor stor en andel af kommunerne der har overtaget amtsmedarbejdere med VVM-erfaring. Der er også blevet spurgt til hvor mange årsværk, der er afsat til VVM-området, men det har der

heller ikke kunne gives noget entydigt billede på, da kommunerne ikke har fordelt opgaverne på denne måde.

6 Forslag til udvikling af kompetencer

Formålet med dette kapitel er give forslag til hvad kommunerne kan gøre hvis der er kompetencer og ressourcer, der mangler i forhold til VVM-arbejdet for husdyrbrug.. Formålet med kapitlet er at svare på tredje underspørgsmål og derved i kapitel 8 at kunne besvare rapportens problemformulering.

I afsnittene herunder vil kommunernes egne besvarelser blive gennemgået. Kapitlet afsluttes med en analyse af de gennemgåede forslag og kapitlet rundes af med forslag til hvorledes kommunerne kan takle udviklingen af kompetencer.

6.1 Kommunernes egne forslag

I forbindelse med de foretagne telefoninterviews er der blevet spurgt til om kommunerne har en plan for hvad de vil gøre hvis der fagområder, der ikke er dækket ind medarbejdermæssigt. Langt de fleste kommuner svarer til dette spørgsmål at der ikke er nogen plan, men at de regner med at anvende konsulentbistand hvis det er nødvendigt. Fra en enkelt kommune bliver det udtalt at den nye lovgivning er ret ”stiv” og meget af ansvaret derved er taget ud af hænderne på kommunerne. Enkelte kommuner nævner at de er dækket ind.

Flere af kommunerne nævner også ansøgerens ansvar for at de modtager nok informationer og derved bliver kommunernes rolle mere at kontrollere de modtagne oplysninger.

Derudover bliver samarbejde med andre kommuner/kommunenetværker også nævnt. En enkelt kommune vil trække direkte på medarbejdere i andre kommuner, som den interviewede kender i forvejen og derved kender personens kompetencer.

Enkelte kommuner nævner også muligheden for nyansættelser. En enkelt kommune nævner at de er ved at udarbejde kompetenceplaner og vil foretage nyansættelser hvis det viser sig nødvendigt. Dette gælder selvfølgelig også andre områder end VVM-området. En enkelt kommune nævner kvalitetsstyringssystemer som en mulighed. Omrokering af medarbejdere nævnes også som mulighed. Derudover er der en enkelt kommune, der har udviklet en standard, der siger at viden først og fremmest skal søges internt i kommunen før andre muligheder afsøges.

Flere kommuner nævner at de forventer at samarbejde med de lokale miljøcentre. En enkelt kommune nævner også muligheden for at samarbejde med Miljøstyrelsen. Derudover er der en enkelt kommune der nævner at de sandsynligvis vil samarbejde med Kulturarvsstyrelsen og anden kommune nævner samarbejde med lokale museer.

En enkelt kommune nævner at de først vil tage fat på området når der kommer en sag. Andre kommuner nævner at de arbejder på at få fastlagt deres kompetencer eller at de har fået fastlagt deres kompetencer og de derved har fundet ud af at de er dækket ind.

Ud fra ovenstående gennemgang virker det muligvis som om at der er godt styr på hvad kommunerne vil gøre hvis der er fagområder, hvor de ikke er dækket ind. Men det er ikke helt det rigtige billede for i mange af kommunerne er det ikke et område der er taget stilling til og dermed er svaret udelukkende hvad den pågældende medarbejder har forestillet sig at man vil gøre i situationen. I mange kommuner virker det umiddelbart som om at man lidt tager det som det kommer. Men der er kommuner, der skiller sig ud og har godt styr på det blandt andet ved at foretage en kompetenceafklaring og ved kvalitetsstyring.

6.2 Forlag til kommunernes videre arbejde

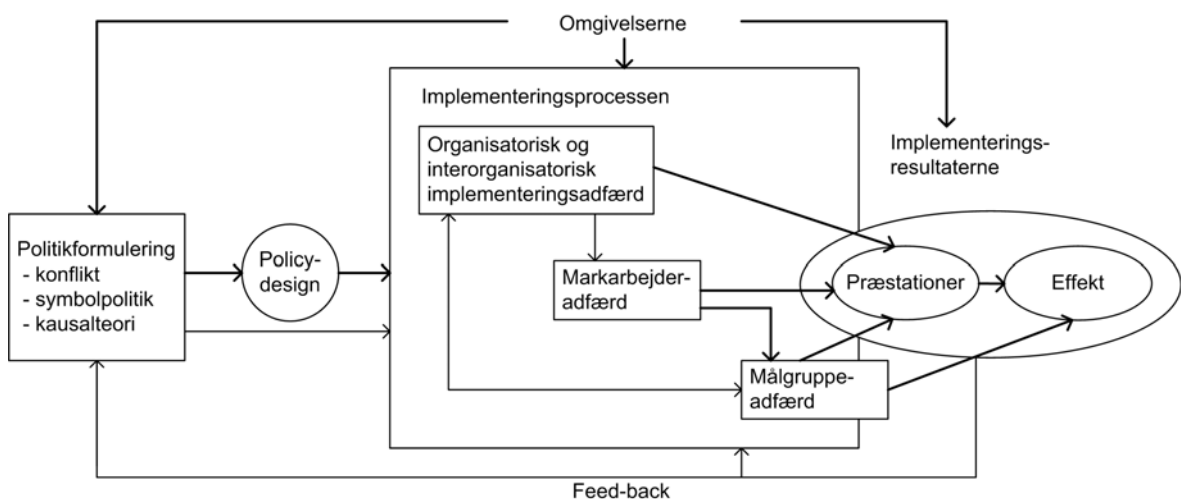
Med det in mente at VVM-området ikke er det eneste område kommunerne har ansvar for og at det ikke er det eneste nye område de har overtaget efter amterne mener jeg at alle kommunerne vil have gavn af at foretage en kompetenceafklaring. Både for at afdække eventuelle mangler i de tilstedeværende kompetencer men også for den enkelte medarbejder er klar over hvilke kompetencer kollegerne sidder inde med. Derudover kan denne viden også bruges til en efteruddannelse af medarbejderne så at deres kompetencer bliver udvidet. Kompetenceafklaringen kan også gøre det lettere for sagsbehandlerne at vide hvornår det er nødvendigt at anvende konsulentbistand og hvornår den nødvendige viden er til stede i kommunen.

7 Analyse af resultater

Formålet med dette kapitel er at analysere de opnåede resultater af de foretagne telefoninterviews. Resultaterne sammenholdes med en model for implementering. Kapitler danner dermed baggrund for konklusionen i kapitel 8.

De opnåede resultater af analysen kan også ses som værende en del af implementeringen af Lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug. Det ses af undersøgelsen at de relevante og nødvendige kompetencer i vid udstrækning er til stede i de adspurgte kommuner. Men at kompetencerne er til stede er ikke ensbetydende at de bliver anvendt til fulde. Til at vurdere de faldgruber, der måtte være i forbindelse med implementeringen af loven anvendes nedenstående model for implementering.

7.1 Model for implementering



Figur 23: Figuren viser en integreret implementeringsmodel. Efter (Winther 2004). Modellen bliver beskrevet nærmere i afsnittene herunder.

Det er ikke endegyldigt hvornår implementeringen starter i praksis, men da det ikke er det område der er i fokus i denne rapport går der ud fra at implementeringen starter når lovgivningen vedtages. Modellen gennemgås herunder og der fokuseres primært på de områder hvor der er paralleller mellem modellen og de resultater, der er opnået ved arbejdet med denne rapport.

7.1.1 Politikformulering

Det første punkt i modellen viser politikformuleringen. Allerede her kan der opstå problemer der kan have den betydning at lovgivningens formål ikke kan føres ud i praksis. Af underpunkter, der nævnes på figuren, er det første punkt *konflikt*. Med dette menes at der i politikdannelsen vil være

konflikter og interesseforskelle som efterfølges af en kompromisdannelse i politikformuleringen. Det mulige problem ved dette er at målene bliver uklare. Det næste underpunkt på modellen er *symbolpolitik* og handler om, at der ikke er sammenhæng mellem mål og midler. Dette problem kan opstå når der i befolkningen er krav om at der bliver sat ind på et område uden at der umiddelbart er en løsning på problemet. Det sidste underpunkt under politikformulering er *kausalteori* og omhandler, simpelt formuleret, at det skal være muligt at opnå de valgte mål med de valgte instrumenter. Herefter følger policy-designet som kan være vedtagelsen af selve loven.

Ifølge flere af de adspurgte sagsbehandlere i kommunerne har det, ifølge dem, virket som om at loven er blevet hastet igennem systemet og at den dermed ikke er så god, som den kunne være. Dette understreges også af det faktum at den hjemmeside hvorigennem landmændene skal ansøge igennem først for nylig har været oppe at køre i en sådan udstrækning, at den for alvor kunne anvendes. Derudover kan statens miljøcentres rolle med at kontrollere kommunernes ses som en form for symbolpolitik, dog uden at det nødvendigvis vil give problemer for implementeringen. Men der har været meget debat i medierne op til kommunalreformen om kommunerne har været rustet til at overtage opgaven samt om kommunerne er for tætte på borgerne og dermed vil kunne lade sig påvirke af mere lokale interesser. Derved vil miljøcentrene komme til at virke som en form for kontrolinstans på kommunernes afgørelser. De adspurgte sagsbehandlere virker splittede i forhold til om de synes at denne kontrolordning er en god ide. Flere kan dog godt se de positive sider af den.

7.1.2 Implementeringsprocessen

Herefter følger selve implementeringsprocessen, som det også ses af ovenstående model. Det første punkt underpunkt er *organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsadfærd*. Punktet omhandler det at en enkelt eller flere organisationer er involveret i implementeringen. Organisationer kan blandt andet være statslige organer, kommuner og private foreninger. Organisationerne varetager interesser, der kan virke positivt eller negativt i forhold til implementeringen. Selv om fx kommunerne er forpligtet til at følge loven, kan praksis i enkelte tilfælde godt se anderledes ud. (Winter 2004)

Ovenstående punkt er blevet påpeget og understreget af en pressemeddelelse fra Miljøministeriet af 14. marts 2007. Heri understreger miljøminister Connie Hedegaard at kommunerne ikke må lave deres egne regler for regulering af husdyrbrug, som det tilsyneladende har været overvejet i nogle kommuner. Miljøministeren udtaler: ”*Det er derfor ikke bare tidsspilde, men også helt igennem i strid med lovgivningen, hvis kommunerne nu begynder at sagsbehandle ud fra deres egen fortolkning af loven.*” (Miljøministeriet 2007) Denne påstand bliver dog afvist i en anden pressemeddelelse fra Aalborg Kommune få dage senere, da kommunen ikke ønsker at lave sine egne regler (Aal-

borg Kommune 2007). Ud fra miljøministerens udtalelse er det ikke utænkeligt, at der har været overvejelser i nogen kommuner om at lave egne regler og dermed følge egne interesser.

Næste underpunkt er *markarbejderadfærd*. Markarbejderne er de medarbejdere, som har den direkte kontakt til borgerne og ”*aflleverer den offentlige politik til borgerne...*” Det vil sige at i forhold til Lov om miljøgodkendelse mv. af husdyrbrug forstås markarbejderen som værende de sagsbehandlere, der skal tolke lovgivningen og som har kontakten til borgerne. Derudover foretager en række skøn i forhold til lovgivningen, hvilket gør markarbejderne betydningsfulde i forhold til implementeringen af loven. (Winther 2004)

Flere af de adspurgte sagsbehandlere giver udtryk for at de i nogen udstrækning er presset tidsmæssigt med at udføre deres arbejde. Det kan selvfølgelig have betydning for udførelsen og kvaliteten af deres arbejde. Da mange af sagsbehandlerne giver udtryk for at hvis der er kompetencer, der ikke kan dækkes i kommunen, så vil konsulentbistand blive anvendt. De anvendte konsulenter vil derfor også få en betydning for resultaterne af implementeringen.

Herefter følger punktet *målgruppeadfærd*. Målgruppen for loven indgår ofte i et samspil med markarbejderne. Derudover er det ikke altid at målgruppen reagerer som forventet på lovgivningen. (Winther 2004)

Figuren afsluttes med *implementeringsresultaterne*. Herudover ligger også *omgivelserne* og *feed back*. Disse vil der ikke blive kommet nærmere ind på.

Formålet med at gennemgå den ovenstående model er for at vise at selvom de nødvendige kompetencer er til stede i kommunerne er det ikke en garanti for at implementeringen af lovgivningen kommer til forløbe problemfrit og at lovens formål også vil være det, der bliver implementeret i praksis.

8 Konklusion

Formålet med denne rapport er at svare på problemformuleringen, som lyder:

Hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer skal være til stede i kommunerne til at varetage ansvaret med at udføre VVM og er de til stede i dag? Hvordan opnås disse faglige kompetencer og proceskompetencer hvis de ikke er til stede i kommunerne?

For at operationalisere besvarelsen af problemformuleringen er der opstillet i tre underspørgsmål. Besvarelsen af disse underspørgsmål leder frem til den endelige besvarelse af problemformuleringen.

Underspørgsmålene lyder som følger:

1. Hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer skal være til stede i kommunerne for at varetage ansvaret med at udføre VVM?
2. Hvilke faglige kompetencer og proceskompetencer er til stede i nærmere udvalgte kommuner?
3. Hvordan opnår kommunerne disse kompetencer hvis de ikke allerede er til stede?

8.1 Besvarelse af underspørgsmål 1

En række faglige kompetencer skal være til stede for at varetage ansvaret med at udføre VVM for husdyrbrug. Disse faglige kompetencer er udledt af lovgivningen på området, Lov om miljøvurdering mv. af husdyrbrug. I lovgivningen står der hvilke områder, der skal vurderes før en tilladelse eller en godkendelse kan gives. Disse områder er: den bedst tilgængelige teknik, flora og fauna og disses levesteder, jord, vand, begrænsninger af gener for naboer og de landskabelige værdier. I denne undersøgelse er den bedst tilgængelige teknik udeladt og der er udvalgt en enkelt af nabogenerne, som der er blevet spurgt nærmere ind til, nærmere bestemt luft. Derudover er der også skelet til den lovgivning, der gælder generelt for VVM-området og ud af denne er det også valgt at spørge ind til klima og kulturarv.

Derudover er der også brug for at sagsbehandlerne besidder en række proceskompetencer for at kunne varetage deres arbejde generelt men også VVM-området. De proceskompetencer, der er blevet spurgt om, er projektarbejde, forhandling, samarbejde, politisk proces, formidling og koordination. Derudover er sagsbehandlerne også blevet bedt om selv at nævne vigtig proceskompetencer.

8.2 Besvarelse af underspørgsmål 2

De faglige kompetencer, som lovgivningen stiller krav om er i vid udstrækning til stede i kommunerne, dog med enkelte undtagelser. De på forhånd udvalgte proceskompetencer er også i vid udstrækning til stede i de adspurgte kommuner. Derudover er der også en række andre vigtige proceskompetencer til stede.

8.3 Besvarelse af underspørgsmål 3

Kommunerne giver selv ideer til hvorledes deres kompetencer kan udvikles. Dog er der mange kommuner, hvor det virker til at der ikke for alvor er taget stilling til hvordan de skal takle hvis der er områder hvor kompetencerne ikke er til stede i kommunen. Den overordnede anbefaling er at kommunerne får udarbejdet en kompetenceafklaring, som vil hjælpe dem i deres videre arbejde.

8.4 Samlet konklusion på rapportens problemformulering

Lovgivningen stiller krav om at en række miljømæssige områder skal vurderes i forbindelse med VVM-arbejdet. Det stiller krav om at en række faglige kompetencer enten skal være til stede i kommunen eller at den nødvendige viden opnås på en eller anden måde. De faglige kompetencer som er udledt af lovgivningen er i høj grad til stede i de adspurgte kommuner, så på dette område er de dækket godt ind.

Derudover er det nødvendigt at en række proceskompetencer er til stede i kommunerne for at sagsbehandlerne kan udføre deres arbejde. Der er på forhånd ud fra en anden undersøgelse udvalgt en række proceskompetencer, som er vigtige. Kommunerne er for langt de flestes vedkommende enige i at det er vigtige proceskompetencer og derudover er disse proceskompetencer også i udpræget grad til stede i kommunerne. Derudover er der også en række andre proceskompetencer til stede i kommunerne som medarbejderne selv nævner. Der er dog ikke rigtig nogen af disse kompetencer, som for alvor går igen i flere kommuner.

Implementeringsteorien, som er anvendt i den samlede analyse, viser at selvom de relevante kompetencer er til stede i kommunerne er det ikke nogen garanti for at loven bliver implementeret og har den effekt som var målet med loven. Der er i forbindelse med arbejdet med denne rapport opnået viden om forskellige områder, som kan spænde ben for implementeringen af loven. Det første mulige problem er selve formuleringen af loven. Ifølge flere adspurgte sagsbehandlere i kommunerne virker det til at loven er hastet igennem systemet. Derudover har det elektroniske

ansøgningsskema ikke været ordentligt i drift stort set hele det første halvår efter kommunalreformen. Andre mulige problemer er at ikke alle kommuner har fået overført amtsmedarbejdere med VVM-erfaring.

Derudover virker det til at der bliver ført en mindre grad af symbolpolitik når statens miljøcentre skal kontrollere kommunernes afgørelser. At flytte VVM-kompetencen fra amterne til kommunerne er et område, som der i debatten inden kommunalreformen trådte i kraft, er blevet udtrykt bekymring for. Det kan derfor ses som en måde at føje borgernes ønsker, men også som et udtryk for mistillid til kommunerne. Sagsbehandlere i de adspurgte kommuner er splittede i forhold til om de synes at denne kontrolordning er en god idé.

En del af kommunerne tager selv aktivt stilling til hvordan de skal takle det mulige problem at der er kompetencer, de ikke besidder. Men langt de fleste virker ikke til at have taget stilling og nævner blot at de sandsynligvis vil benytte sig af konsulentbistand. I denne rapport opfordres der dog til at alle kommunerne foretager en kompetenceafklaring og forholder sig til hvilke metoder de kan anvende for at opnå de kompetencer de måtte mangle nu eller i fremtiden.

Overordnet set er det en vanskelig opgave kommunerne er blevet sat i med at overtage VVM-kompetencen fra amtet og derudover skulle forholde sig til en hel ny lovgivning. Derudover har det været tekniske vanskeligheder med at få det elektroniske ansøgningsskema til at fungere, som har gjort at kommunerne ikke har modtaget så mange ansøgninger fra landmændene endnu. Derfor er der ikke opnået meget erfaring med at anvende loven endnu og lovgivningen kan ikke rigtig siges at være implementeret til fulde her cirka et halvt år efter at den trådte i kraft. Men fremtidsudsigterne ser forholdsvise lyse ud på grund af at de relevante kompetencer i vid udstrækning er til stede i kommunerne.

9 Perspektivering

Der er før kommunalreformen blevet udarbejdet en erfaringsopsamling for amternes arbejde med VVM for husdyrbrug. En af pointerne i erfaringsopsamlingen er, at lovgivningen brede miljøbegreb ofte snævres ind til at handle om områder, der kan måles og vejes og at et område som fx landskab ikke så ofte blev vurderet. (Kørnøv & Christensen n.d.) Selvom der i den nye lovgivning på husdyrområdet lægges op til et bredt miljøbegreb, er det dog en faldgrube som bestemt skal overvejes. Især fordi det i mange kommuner netop er tidligere amtsmedarbejdere, der fortsætter med at arbejde med VVM. Faren er vaner fra amtet tages med over i kommunerne.

Derudover er det også vigtigt at have in mente at VVM for husdyrbrug ikke er det eneste nye ansvarsområde for kommunerne. Derfor kan man ikke forvente at VVM vil være det eneste område, der bliver brugt kræfter på. Det ses især i de kommuner hvor man tydeligvis tager tingene meget som de kommer.

Man kunne med fordel fortsætte det i denne rapport iværksatte arbejde om for eksempel et halvt år hvor det så vil være et år siden kommunalreformen og den nye lovgivning på husdyrområdet trådte i kraft. Der kunne tages udsping i de, i denne rapport, identificerede problemstillinger og det kunne undersøges om de stadig er gældende eller om der er kommet nye til. Det vil sandsynligvis vise andre problemstillinger end dem, der er identificeret i denne rapport.

Med fordel kunne der i undersøgelsen anvendes fokusgruppeinterviews med repræsentanter fra alle de implicerede parter. Derved ville der være lejlighed til at få diskuteret problemstillinger og erfaringer igennem.

Kildeliste

Danmarks Naturfredningsforening. No date. *VVM – hvad er det?* <http://www.dn.dk/sw3501.asp> (Tilgået 8. juni 2007).

Christensen, Per, Lone Kørnøv & Eskild Holm Nielsen. 2005. Environmental Impact Assessment. I *Tools for Sustainable Development* (299-319). Preliminary Edition. Ed. Kørnøv, Lone; Lund, Henrik; Remmen, Arne. Aalborg Universitet. Danmark.

Eniro. No date. *Regioner*. <http://kommune.eniro.dk/danmarkskort/> (Tilgået 9. juni 2007).

Frederikshavn Kommune. No date. *Landbrug*.

http://www.frederikshavn.dk/da/menu/Borger/planer_bolig_byggeri/landbrug/ (Tilgået 3. juni 2007).

Glasson, John, Riki Therivel & Andrew Chadwick. 2006. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. 3. udgave. London & New York: Routledge.

Hald, Søren. 2007. E-mail korrespondance med Miljøcenter Ringkøbing.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. 2005. *Kommunalreformen – kort fortalt*.

http://www.im.dk/publikationer/kommunalreformen-kort_fortalt/Kommunalreformen.pdf (Tilgået 8. juni 2007).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet & Kort & Matrikelstyrelsen. 2005. *Danmark: Kommuner og Regioner pr. 1. januar 2007*.

Kørnøv, Lone. 2002. Vurdering af miljømæssige konsekvenser. I *Humanøkologi: Miljø, teknologi og samfund*, 1. udgave, ed. Finn Arler, 161-179. Danmark: Aalborg Universitetsforlag.

Kørnøv, Lone, Per Christensen. No date. *Opsamling af erfaringer med behandling af sager vedrørende husdyrprojekter efter VVM-reglerne*. Aalborg Universitet, for Miljøministeriet.

http://www.skovognatur.dk/NR/rdonlyres/18061490-0C0F-4EBB-9CEA-C3AF92DA3F9F/15165/Endelige_rapport_151205.pdf (Tilgået 6. juni 2007).

Magistrenes Arbejdsløshedskasse, DM – Fagforening for højtuddannede og Københavns Universitet. 2006. *Kompetenceanalyse af de nye kommunale opgaver på natur-, miljø-, og planområdet: Resultater og anbefalinger*. <http://www.ma-kasse.dk/CAF49830-26DB-4EE7-9EB4-6938F5D2953B> (Tilgået 8. juni 2007).

Marquardsen, Anette. 2007. E-mail korrespondance med Miljøcenter Århus.

Miljøcenter Ringkøbing. No date. *Miljøgodkendelse og tilladelse af husdyrbrug*. <http://rin.mim.dk/Opgaver/Kortfattet+oversigt/husdyrbrug.htm> (Tilgået 3. juni 2007).

Miljøcenter Roskilde. No date. *Her er miljøcentrene VVM-miljømyndighed*. http://ros.mim.dk/Opgaver/Kortfattet+oversigt/centrenes_VVM-sager.htm (Tilgået 3. juni 2007).

Miljøministeriet. 2004. *Strukturreform, spørgsmål vedr. miljøområdet*. http://www.detnyedanmark.dk/detnyedanmarkEverest/Publications/Besvarelse%20af%20sp%C3%B8rgsm%C3%A5l%20fra%20partierne/20061228123227/CurrentVersion/besvarelse_miljoe_34-50.pdf (Tilgået 8. juni 2007).

Miljøministeriet. 2006a. *Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning. BEK nr 1335 af 06/12/2006 (Gældende)*. <http://147.29.40.91/DELFIN/HTML/B2006/0133505.htm> (Tilgået 3. juni 2007).

Miljøministeriet. 2006b. *Bekendtgørelse om husdyrbrug og dyrehold for mere end 3 dyreenheder, husdyrgødning, ensilage m.v. BEK nr 1695 af 19/12/2006 (Gældende)*. http://147.29.40.90/_SHOWF_B690717653/420&B20060169505REGL&0001&000001 (Tilgået 7. juni 2007).

Miljøministeriet. 2006c. *Lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, LOV nr 1572 af 20/12/2006 (Gældende)*. http://147.29.40.91/_GETDOC_/ACCN/A20060157230-REGL (Tilgået 8. juni 2007).

Miljøministeriet. 2007. *Kommunerne skal følge nye regler om husdyrbrug*. http://www.mim.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2007-03-14_Husdyrbrug.htm (Tilgået 8. juni 2007).

Miljøministeriet. No date a. *Lokale miljøcentre*. <http://dialognet.mim.dk/Viden+om/Lokale+milj%C3%B8centre/> (Tilgået 5. juni 2007).

Miljøministeriet. No date b. *Spørgsmål og svar om fysisk planlægning, landzoneadministration, VVM for husdyrbrug, strategisk miljøvurdering og kystbeskyttelseslinien mv.*

http://dialognet.mim.dk/Dialog/Sporgsmaal+og+svar/Sporgsmaal_Planlaegning_VVM_mv.htm (Tilgået 8. juni 2007).

Miljø- og Energiministeriet. 2001. *VVM-reglerne – rapport fra VVM-arbejdsgruppen.*

http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2001/VVM_reglerne.pdf (Tilgået 8. juni 2007).

Pedersen, Tina. 2007. E-mail korrespondance med Miljøcenter Ribe.

Røndbjerg, Dorte. 2007. E-mail korrespondance med Miljøcenter Aalborg.

Skov- og Naturstyrelsen. 2007a. *VVM (Vurdering af virkning på miljøet) - love og regler.*

<http://www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Miljoekonsekvenser/VVM/Info/LoveRegler/LoveOgRegler.htm> (Tilgået 3. juni 2007).

Skov- og Naturstyrelsen. 2007b. *VVM (Vurdering af virkning på miljøet) – introduktion.*

<http://www.skovognatur.dk/Emne/Planlaegning/Miljoekonsekvenser/VVM/Info/Introduktion/Introduktion.htm> (Tilgået 8. juni 2007).

Winther, Søren. 2004. *Implementering og effektivitet*. 1. udgave, 4. oplag. Viborg: Systime.

Aalborg Kommune. 2007. *Pressemeddelelse: Aalborg Kommunes forvaltning af loven om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug.*

<http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Pressmed/Laespost.asp?&MSHiC=28591&L=2&W=HUSDYRBRUGENE%20HUSDYRBRUGETS%20HUSDYRBRUGS%20husdyrbrug%20&Pre=3CFONT%20STYLE%3D%22color%3A%20%23000000%3B%20background-color%3A%20%23FFFF00%22%3E&Post=%3C/FONT%3E&docid=860> (Tilgået 8. juni 2007).