

Behandling av rapport - forvaltningsrevisjon av naturmangfold

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

29.10.2025

Saknr

38/25

Saksbehandler Ragnhild Torsdatter Grønvold

Arkivkode FE-217

TI-&58

Arkivsaknr 24/557 - 8

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og legger den fram for kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret tar rapporten til orientering og ber kommunedirektøren om å
 - a. Utarbeide skriftlige rutiner som ivaretar naturmangfold i all saksbehandling og at rutiner legges inn i kvalitetssystemet.
 - b. Utarbeide en rutine og praksis for at vilkår satt i vedtak følges opp.
 - c. Sørge for at det i reguleringssaker redegjøres for hvordan de miljørettslige prinsippene (naturmangfoldloven §§ 8-12) er vurdert og vektlagt.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren gi kontrollutvalget skriftlig tilbakemelding om hvordan punktene a-c er fulgt opp innen 27. mars 2026.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - naturmangfold

Revisors uavhengighetserklæring

Saksopplysninger

I møtet 28. november 2024 bestilte kontrollutvalget i sak 59/24 en forvaltningsrevisjon av miljøforhold i kommunen. Planarbeid med vekt på klima, naturforhold og dispensasjonspraksis er et prioritert tema i Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024-2028. Utvalget sluttet seg til prosjektplanen i møte 5. februar 2025, sak 1/25.

Forvaltningsrevisjonens tema er kommunens bruk av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven. Forvaltningsrevisjonen er utført i tidsrommet februar til oktober 2025. Sekretariatet mottok den endelige rapporten den 15. oktober 2025. Det er denne rapporten som behandles i denne saken. Den endelige rapporten ble sendt kommunedirektøren for uttalelse den 16. oktober 2025. Det kom ikke noen uttalelse innen fristen.

Formål og metoder

Det er brukt intervju, dokumentgjennomgang og saksgjennomgang som metoder ved denne revisjonen. Formålet med forvaltningsrevisjoner er å bidra til læring og forbedring på området.

Problemstillinger og avgrensning

Revisor har utarbeidet problemstillinger som forvaltningsrevisjonen tar sikte på å svare ut. For å besvare problemstillinger utleder revisor revisjonskriterier. Revisjonskriteriene finnes fremgår under hver problemstilling og er gjengitt nedenfor. Utledning av revisjonskriteriene fremgår av rapportens vedlegg 1 på side 64. Revisor knytter deretter vurderinger til revisjonskriteriene. Disse vurderinger leder frem til en konklusjon. Fra denne konklusjonen utarbeider revisor anbefalinger.

Revisor utarbeidet følgende problemstillinger som forvaltningsrevisjonen skal besvare:

1. Har Malvik kommune rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk?
2. Kan Malvik kommune dokumentere at saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk?

Punkt 2 er avgrenset til å gjelde saker behandlet av kommunestyret. Kvaliteten på vurderingene som er gjort er ikke et tema.

Problemstilling 1 - Har Malvik kommune rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk?

Kriterier og revisors vurdering av oppfyllelsen av dem:

Kommunen bør ha rutiner som sikrer at naturmangfoldloven ivaretas i saker som berører arter, naturtyper og økosystemer. Herunder følger rutiner som sørger for at kommunen

- vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet
- gjør vurdering av de miljørettslige prinsippene:
 - kunnskapsgrunnlaget (§8)
 - føre-var-prinsippet (§9)
 - økosystembelastningen (§10)
 - Tiltakshaver skal bære kostnadene ved miljøforringelse (§11)
 - miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§12)
- viser hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert og vektlagt
- følger opp at vilkår i vedtak etterleves

Vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet

Revisor vurderer at kommunen har rutiner som gjør at saksbehandlerne vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet. Saksbehandlerne på de ulike områdene kjenner til sine områder og har kunnskap om hvilke saker som har betydning for naturmangfoldet.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør ha rutiner som sørger for at de miljørettslige prinsippene i §§ 8-12 blir vurdert

Den generelle rutinebeskrivelsen om naturmangfold i kommunen sier at de miljørettslige prinsippene må vurderes. Det varierer om det eksisterer skriftlige rutiner for vurdering av prinsippene for de ulike områdene hvor naturmangfoldloven inntreffer. I plansaker gjøres dette ofte av eksterne, men rutinene ivaretar at kommunen skal kvalitetssikre disse vurderingene. Revisor vurderer også at de interne høringsmøtene er med på å kvalitetssikre arbeidet kommunen gjør knyttet til vurdering av de miljørettslige prinsippene. Samtidig vurderer revisor at ressurser og kompetansen kommunen er sårbar med tanke på naturmangfold og gjøre vurdering av de miljørettslige prinsippene.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen bør ha rutiner som sørger for å vise hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert og vektlagt

Revisor vurderer at kommunen har, gjennom den generelle rutinebeskrivelsen for naturmangfold, en rutine som sier noe om hvordan de miljørettslige prinsippene er vurdert. Når det gjelder rutine for å vise hvordan prinsippene er vektlagt, vurderer revisor det som mer uklart. Den generelle rutinebeskrivelsen sier ikke noe om at vektleggingen skal synliggjøres, bare vurdering av prinsippene er omtalt her. Videre har kommunen en felles mal for politisk saksfremlegg som sier noe om konsekvensene for miljø og klima. Det er ikke her gitt noe forklaring til hva som skal skrives til dette avsnittet. Derfor vurderer revisor at kommunen ikke har en skriftlig rutine som sier noe om hvordan kommunen har vektlagt de miljørettslige prinsippene.

Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

Kommunen bør ha rutiner som sørger for å følge opp at vilkår i vedtak etterleves

Kommunen har ikke noen rutine eller praksis for at vilkår i vedtak etterleves. Revisor vurderer det som en svakhet. Manglende oppfølging utgjør en risiko for at forslagshaver ikke

etterlever vilkårene som blir satt i vedtaket, og at hensynet til naturmangfold ikke blir ivaretatt.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

Revisors overordnede vurdering og konklusjon i problemstilling 1:

Revisor vurderer at kommunen har en overordnet rutine for å ivareta naturmangfoldet i saksbehandlingen, blant annet gjennom interne høringsmøter. Det finnes også enkelte skriftlige rutiner i noen områder, men disse bør samles og legges inn i kvalitetssystemet. For områder med mangelfulle rutiner anbefales det å etablere nye. Revisor foreslår også å forbedre malen for politiske saksfremlegg, spesielt ved å tydeliggjøre hva avsnittet om miljø- og klimakonsekvenser skal inneholde. Dette vil gjøre det enklere for saksbehandlere å oppfylle kravene i naturmangfoldloven, som kommer i tillegg til annet lovverk. Skriftlige rutiner og maler kan bidra til å redusere risikoen for feil og sikre en enhetlig praksis, særlig i en ressurs- og kompetansemessig sårbar kommune.

Revisor konkluderer med at Malvik kommune har rutiner for å behandle saker som berører naturens mangfold i tråd med lov og regelverk, men at rutinene har noen svakheter. Svakheterne er knyttet til at det ikke er etablert skriftlige rutinebeskrivelser innenfor alle fagområdene i kommunen som behandler saker innenfor naturmangfoldloven. Manglende rutinebeskrivelser utgjør en risiko for saksbehandlingsfeil og ulik praksis mellom fagområdene i kommunen. Det er også en forbedringsmulighet knyttet til at rutiner ivaretar hvordan vurdering og vektlegging av naturens mangfold synliggjøres i saksbehandlingen.

Kommunen er i en sårbar situasjon knyttet til ressurser og kompetanse, noe som indikerer et behov for skriftlige rutiner for å sikre at saker behandles i tråd med lov og regelverk. Kommunen har heller ikke etablert rutiner eller praksis for å følge opp at bestemmelser og vilkår i vedtak følges opp i etterkant. Dermed utgjør det en risiko for at naturmangfoldet ikke blir ivaretatt fullt ut i gjennomføringsfasen.

Problemstilling 2 - Kan Malvik kommune dokumentere at saker som berører naturens mangfold blir behandlet i tråd med lov og regelverk?

Kriterier og revisors vurdering av oppfyllelsen av dem:

Kommunen må i reguleringssaker

- sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet
- sørge for å foreta en vurdering av de miljørettslige prinsippene:
 - kunnskapsgrunnlaget (§8)
 - føre-var-prinsippet (§9)
 - økosystembelastningen (§10)
 - Tiltakshaver skal bære kostnadene ved miljøforringelse (§11)
 - miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder (§12)
- Redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt

Kommunen må i reguleringssaker sørge for å vurdere om en sak får betydning for naturmangfoldet.

Revisor finner i gjennomgangen av reguleringssakene at kommunen vurderer om en sak får betydning for naturmangfoldet. Gjennomgangen viser at naturmangfold er tema på oppstartsmøte i flere av sakene som revisor har gjennomgått. Oppstartsmøtet er ikke et politisk møte, men et møte mellom administrasjonen i Malvik kommune og forslagsstiller.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen må i reguleringssaker sørge for å foreta en vurdering av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12

Revisor finner at kommunen stort sett vurderer de miljørettslige prinsippene i henhold til naturmangfoldloven §§ 8–12 i reguleringssaker. Disse vurderingene utføres ofte av eksterne

aktører, enten gjennom egne rapporter om naturmangfold (f.eks. Buås deponi) eller i planbeskrivelser (f.eks. Vollan steinbrudd og deponi). Det er imidlertid mangler i enkelte saker – som at §§ 11 og 12 ikke er vurdert i Buås-saken, og at det mangler dokumentasjon i saken om Nye Sveberg, som fortsatt er under behandling.

Revisor påpeker at selv om eksterne aktører utfører vurderingene, har kommunen et selvstendig ansvar for å sikre at hensynet til naturmangfold ivaretas. Det vises til en rapport som beskriver utfordringer i samspillet mellom kommuner og eksterne aktører, særlig knyttet til kvalitetssikring av konsekvensutredninger. Rapporten peker også på at manglende ressurser og kompetanse i kommunene kan føre til at planer vedtas uten tilstrekkelig kunnskap om konsekvenser for naturverdier.

Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

Kommunen må i reguleringssaker redegjøre for hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt
Revisor har gjennomgått hvordan kommunen vurderer og vektlegger miljørettslige prinsipper i politiske saksfremlegg. Det er betydelige variasjoner i hvordan disse vurderingene presenteres, og de fremstår ofte fragmentert og fordelt på ulike dokumenter. Feltet for "konsekvenser for klima og miljø" brukes ulikt, og omtalen av naturmangfold varierer i omfang og tydelighet.

I noen saker er vurderingene av miljørettslige prinsipper inkludert, men det er ikke alltid klart om relevante rapporter er vedlagt. Revisor peker på at enkelte saker burde ha redegjort bedre for prinsippene i naturmangfoldloven, spesielt når tiltakene har tydelig påvirkning på naturen.

Kommunens mal for politiske saksfremlegg gir ikke veiledning om hvordan miljørettslige vurderinger skal presenteres. Veiledere fra Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet understreker at vurderingene må fremgå tydelig av avgjørelsesdokumentene, selv om de ikke eksplisitt må nevne lovparagrafene. Revisor anbefaler at kommunen forbedrer sin praksis ved å gjøre vurderingene mer tydelige og ensartede. Det påpekes også at sakene ofte utvikler seg over tid, og at naturmangfold får mer oppmerksomhet etter hvert som prosessen skrider frem, blant annet etter innspill fra høringsinstanser som Statsforvalteren.

Revisor vurderer kriteriet som manglende oppfylt.

Revisors konklusjon i problemstilling 2:

Revisor konkluderer med at Malvik kommune delvis dokumenterer at saker som berører naturmangfold behandles i tråd med gjeldende lovverk. Kommunen sørger for at naturmangfold vurderes, men disse vurderingene gjøres hovedsakelig av eksterne aktører. Det er variasjon i hvordan vurderingene synliggjøres i politiske saksfremlegg, noe som kan føre til fragmentert informasjon og gjøre det vanskelig for folkevalgte å forstå hvordan naturhensyn er ivarettatt.

Dette kan medføre at hensynet til naturmangfoldet får mindre vekt i politiske beslutninger. Revisor anbefaler at kommunen tydeliggjør de miljørettslige prinsippene i saksfremlegg for å redusere risiko og styrke naturhensynet. Folkevalgte står ofte overfor avveininger mellom naturhensyn og andre samfunnsinteresser, som næringsutvikling. For å være en god arealforvalter, må kommunen sikre at saker om arealendringer er godt opplyst med tanke på naturmangfold.

Revisors anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunedirektøren:

- Bør utarbeide skriftlige rutiner som ivaretar naturmangfold i all saksbehandling og at rutiner legges inn i kvalitetssystemet.
- Bør utarbeide en rutine og praksis for at vilkår satt i vedtak følges opp.

- Bør sørge for at det i reguleringssaker redegjøres for hvordan de miljørettslige prinsippene (naturmangfoldloven §§ 8-12) er vurdert og vektlagt.

Konseks vurdering og konklusjon

Kontrollutvalgets sekretariat mener at revisor har svart ut problemstillingene som var satt for forvaltningsrevisjonen, og at rapporten gir nyttig informasjon om kommunens bruk av de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven. Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å ta rapporten til orientering og legge den frem for kommunestyret med forslag om at revisors anbefalinger følges opp av kommunedirektøren.