

HØRING AV FAGRAPPORT "FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNING"

Samlet Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Utvalg for teknikk og miljø	36/15	29.01.2015

Saksbehandler: Målfrid Eide	Arkivsaknr.: 2014/8996-2
-----------------------------	--------------------------

Møtebehandling i Utvalg for teknikk og miljø - 29.01.2015

Vedtak:

Askøy kommune ser at det er behov for å forenkle utmarksforvaltningen i Norge.

Nye oppgaver er foreslått overført til kommunene.

Dersom de forutsetningene som faggruppen legger til grunn for forbedring av utmarksforvaltningen blir innfridd, er kommunen positiv til de foreslåtte endringene.

Behandling:

Cecilie Sørli (H) fremmet rådmannens innstilling:

Askøy kommune ser at det er behov for å forenkle utmarksforvaltningen i Norge.

Nye oppgaver er foreslått overført til kommunene.

Dersom de forutsetningene som faggruppen legger til grunn for forbedring av utmarksforvaltningen blir innfridd, er kommunen positiv til de foreslåtte endringene.

Avstemming:

Cecilie Sørlis forslag:

Enstemmig

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Askøy kommune ser at det er behov for å forenkle utmarksforvaltningen i Norge.

Nye oppgaver er foreslått overført til kommunene.

Dersom de forutsetningene som faggruppen legger til grunn for forbedring av utmarksforvaltningen blir innfridd, er kommunen positiv til de foreslåtte endringene.

SAMMENDRAG

En faggruppe nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (KMD) i samarbeid med Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD), har avgitt rapport med forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen. Rapporten er utarbeidet av en faggruppe med mandat til å foreslå tiltak slik at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling, og at kommunene får større ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen.

Faggruppen mener at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne. Utmarksforvaltningen fremstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig.

Forslag til tiltak

- Kommunene bør overta forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger i kommunene, samt flere fiske- og viltoppgaver som i dag ligger hos fylkeskommunen. Det gis mulighet for delegasjon i verneområder. Rapporteringssystemer integreres i etablerte systemer.
- Det bør etableres strategiske utmarksstyrer med ansvar for store verneområder og villreinforvaltning i områder der det er villrein.
- Kommunene bør ha førstelinjeansvar for alle saker i utmarksforvaltningen, og det bør utarbeides en samlet IKT-løsning for brukerhenvendelser.
- Det bør utvikles en tydeligere rolle- og arbeidsdeling mellom Statens naturoppsyn og forvaltningsmyndighetene. Fjelltjenesten bør overføres til Statens naturoppsyn.

En del tiltak har en mer overordnet karakter:

- Nasjonal politikk bør samordnes og bli mer tydelig.
- Det bør utvikles mer kunnskap om naturressurser.
- Det bør igangsettes et lovarbeid for å revidere forvaltningen i statsallmenninger.
- Det bør nedsettes et lovutvalg for utmarka.

Avgjøres av:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Behandles i følgende utvalg:

UTM

Videre saksgang:

Høringssvar sendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Høringsfrist er 27. februar 2015.

Saksopplysninger:

Det er sendt ut en rapport på høring fra kommunal- og moderniseringsdepartementet som omhandler utmarksforvaltning i Norge. En faggruppe har utarbeidet rapporten. I følge mandatet skulle faggruppen ta utgangspunkt i regjeringserklæringen fra Sundvolden punkt 8 «Levende lokaldemokrati».

Den offentlige forvaltningen i et sammenhengende utmarksområde kan bestå av flere kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn i tillegg til villreinnemnd, verneområdestyre og rovviltnemnd. Dertil er det tre organer med ansvar for naturoppsyn på statsgrunn. I statsallmenningene er det fjellstyrer og allmenningstyrer.

Faggruppens arbeid ble avgrenset til ikke å gjelde strandsonen, Finnmark, Osloomarka, rovviltforvaltningen, motorferdsel i utmark, energiutbygging eller kulturminner/kulturmiljøer.

Faggruppen har konsentrert seg om: Forvaltning av verneområder, arealforvaltning utenfor verneområdene, naturoppsyn, samisk reindrift, fiske- og viltforvaltning (utenom rovdyrforvaltning), villrein, friluftsliv, næringsutvikling og statsallmenninger.

Gruppen har valgt å legge frilufslovens definisjon av utmark til grunn for sitt arbeid med rapporten.

Faggruppen mener at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne. Utmarksforvaltningen fremstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig.

Faggruppen mener at organiseringen av den offentlige forvaltningen i utmarka må endres hvis en skal oppnå reelle forbedringer for brukerne. Forenklingstiltak bør også bidra til et mer forutsigbart, oversiktlig og enhetlig forvaltning i utmark. Det vil gi mulighet for at saksbehandlingen kan bli mer effektiv og dermed tids- og kostnadsbesparende for brukerne.

Det kan noen ganger være vanskelig å finne en god balanse mellom demokrati, kvalitet og effektivitet. Det er viktig at forenklingstiltak ikke gjennomføres slik at de reduserer brukernes muligheter til å få informasjon, delta i behandlingsprosesser og påvirke saksutfallet. Ofte kan det å investere mer tid i oppstarten av en forvaltningssak gi en betydelig effektiviseringsgevinst senere i saksgangen i følge rapporten.

Det er mange aktører og interesser i utmarksområdene. Utmarksområdene er eksistensgrunnlaget for reindrift-, skog- og landbruksnæringen samt naturbaserte næringer som for eksempel reiseliv. Utmarka er også viktig for rekreasjon i form av jakt, fiske, friluftsliv og andre naturopplevelser. I tillegg er det ofte betydelig press for gjennomføring av ulike utbyggingstiltak i utmarksområder. Utmarksområdene er også viktig for biologisk mangfold.

Brukerne av utmarksområdene er grunneiere og andre rettighetshavere, interesseorganisasjoner, næringsaktører, allmenheten, offentlige organer og foretak, samt samisk reindrift i nord.

Myndighetene er nasjonale myndigheter (Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet), regionale myndigheter og organer (fylkeskommunen, fylkesmannen, villreinnemndene og verneområdestyrene) og kommunene.

Rapporten beskriver at utmarksforvaltningen er underlagt et komplekst reguleringsregime. I takt med nye miljøutfordringer og samfunnsoppgaver, flere internasjonale forpliktelser og politiske satsningsområder er det blitt vedtatt nye lover og opprettet særskilte forvaltningsorganer. Etter hvert har vi fått så mange lover og organer innenfor utmarksforvaltningen at systemet i seg selv skaper unødvendig byråkrati og treghet i beslutningsprosessene. Dette betyr at;

- Den rettslige reguleringen av utmarka er fragmentert.
- Det er uklart fordeling av ansvar og myndighet mellom sektorer og beslutningsnivåer.
- Det er uklare og ofte lite forenlige mål på nasjonalt nivå.

Figur 1 i rapporten: I tillegg til plan- og bygningsloven har en rekke lover betydning for utmarksforvaltningen. Listen er ikke uttømmende.



Forvaltningssystemer i utmark

Rapporten omtaler en del forvaltningssystemer som ikke kommer til anvendelse på Askøy, deriblant forvaltning av store verneområder (nasjonalparker og landskapsvernområder), villreinforvaltning, reindriftsforvaltning, forvaltning av statsalmenninger eller finnmarkseiendommen.

Forvaltningssystemer i utmark beskrevet i rapporten som kan være/er aktuelle for Askøy er; arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, landbruksforvaltning, utvikling av naturbasert reiseliv, fiske, viltforvaltning, forvaltning av friluftsliv og naturoppsyn. Mer om forvaltningssystemene kan leses under kapittel 3 i den vedlagte rapporten.

Faggruppen har fått innspill i arbeidet som blir beskrevet i rapportens kapittel 4. Her er en kort oppsummering: Kommunene er opptatt av at forvaltningen i realiteten skal være lokal, og ønsker flere oppgaver dersom handlingsrommet blir større. Fylkeskommunene og fylkesmennene påpeker at det er for mange organer med til dels overlappende oppgaver i utmarksforvaltningen. En hovedutfordring er uklar nasjonal politikk i følge fylkesmennene. Mange ulike sektormål som ikke blir samordnet på nasjonalt nivå, presses nedover i forvaltningssystemet og gir betydelige konflikter på regionalt og lokalt nivå. Landbrukets organisasjoner er generelt bekymret for nye begrensninger på bruk av utmarksressursene gjennom vern. Ambisjonen bør være mer mål- og rammestyrt i stedet for detaljert forskriftsutforming. Reiselivet er generelt opptatt av utvikling av reiselivsnettverk i randsoner til vernede områder. Bedriftene opplever at kommunene har for liten kunnskap til å veilede dem gjennom forvaltningssystemet, og at systemet er lite forutsigbart og fleksibelt. Miljø- og friluftslivsorganisasjoner mener at kunnskapen om naturverdier og naturgrunnlaget er for svakt og spredt på ulike databaser, som kan gi beslutninger basert på manglende og delvis irrelevant kunnskap. Det er behov for mer innsamling av data og samordning av databaser, som kan bidra til felles virkelighetsoppfatning og redusert konfliktpotensial.

Faggruppen legger følgende prinsipper til grunn for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltningen:

- Saksbehandlings- og beslutningssystemet i utmark skal være oversiktlig, demokratisk og effektivt for brukerne.
- Relaterte utmarksoppgaver bør i størst mulig grad samles i samme forvaltningsorgan.
- Kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Roller og oppgaver må være avklart.
- Viktige ressurser som dekker flere kommuner, bør forvaltes helhetlig på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser.

- Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom. Sentrale statlige myndigheter må redusere sin detaljstyring av kommunene og samordne sektorpolitikken.
- Samiske interesser, samt miljø- og friluftsinnteresser med svak lokal organisering, må inkluderes i beslutningsprosessene.
- Fylkesmannen skal ha ansvaret for samordning av statlige sektorers virksomhet overfor kommunene, inneha nødvendig spisskompetanse i utmarkssaker og utføre legalitetskontroll.

Rapporten viser til at det er ulike vurderinger blant brukere og interesseorganisasjoner når det gjelder hvilke tiltak som bør iverksettes for å forenkle utmarksforvaltningen. Innspill fra brukere, undersøkelser og forskning viser at kommunal forvaltning har bred oppslutning. Dessuten viser det seg at gode beslutnings- og planprosesser som er gjennomført av både kommuner og fylkesmenn, kan redusere konflikter.

Rapportens forslag til tiltak:

Større ansvar og myndighet til kommunene.

Rapporten konkluderer med at flere oppgaver bør overføres til kommunene. Dette vil bidra til at kommunenes rolle blir mer synlig og at de ansvarliggjøres i utmarksforvaltningen.

- Kommunen bør gis ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser.
- Vernemyndighetene bør få vedta et delegasjonsreglement for alle unntaks- og dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften. Et slikt reglement bør inneholde muligheten for delegasjon til kommunene. Hensyn til naturbasert næringsutvikling bør i større grad integreres i forvaltningsplaner.
- Kommunene bør være førstelinjetjeneste for alle brukerhenvendelser innen forvaltning av utmark.
- Fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeoven og jaktbare arter etter viltloven bør overføres til kommunene.
- Kommuner kan fastsette bestemmelser til forvaltning av randsoner til nasjonalparker og landskapsvernområder for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

Førstelinjeansvar for kommunene

Kommunene bør ha førstelinjeansvar for alle saker i utmarksforvaltningen slik at kommunen blir bindeledet mellom brukerne og andre deler av forvaltningen etter prinsippet en dør inn og en dør ut av forvaltningsapparatet. Kommunen får da følgende ansvar:

- Mottak og videreformidling av søknader - og sørge for at søknadene blir videreformidlet til rette instanser. Kommune vil også være meddeler av beslutning til søknader.
- Mottak og videreformidling av klager.
- Veiledning. Kommunen skal gi brukerne veiledning om rettsregler, søknadsprosesser og arealstatus i kommunen. Det er kommunens ansvar å innhente opplysninger fra andre forvaltningsorganer og videreformidle informasjon til brukerne.

Kapasitet og kompetanse i kommunene

Det er viktig at kommunens utmarksforvaltning er kunnskapsbasert. Kommunen bør ha generell kompetanse innen utmarksforvaltning, herunder miljø- og landbruksspørsmål. Fylkesmannen bør ha nødvendig supplerende spisskompetanse innen de samme fagområdene.

- Det bør organiseres et systematisk opplæringstilbud for kommunene innenfor utmarksforvaltning. Dette tilbudet bør omfatte alle relevante og viktige temaer som kommunene vil få befatning med.
- Det bør utarbeides en særskilt veileder for kommunens arbeid med utmarksforvaltning.

Faggruppen foreslår at kommunen legger inn standardiserte hørings-, søknads- og klageskjemaer på sine nettsider. Dette vil bidra til å redusere belastningen på den kommunale administrasjonen.

Utmarksstyrer

Enkelte ressurser i utmarksområdene befinner seg i store sammenhengende naturområder og må forvaltes helhetlig på tvers av administrative grenser på kommune- og fylkesnivå.

- Det bør etableres strategiske utmarksstyrer med ansvar for store verneområder og villreinforvaltning i områder der det er villrein.

IKT-løsning for utmarksforvaltning

Lett tilgjengelig kunnskap og elektroniske søknadsprosedyrer er en viktig forutsetning for at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling av utmarksforvaltningen.

- Det bør etableres et felles elektronisk søknadssystem for tillatelser og dispensasjoner i utmarksforvaltningen.
- Det bør etableres en nasjonal portal for utmarksforvaltning. Denne kan kobles til blant annet kommunens egne hjemmesider. Portalen bør inneholde standardiserte hørings-, søknads-, og klageskjemaer. Det bør opprettes lenker til andre hjemmesider med relevant informasjon og offentlige databaser.

En samlet portal vil kunne føre til en mer effektiv forvaltning og avbyråkratisering. Nettsidene vil også redusere antall skriftlige og muntlige henvendelser som kommunen må besvare. Bedre tilgang på informasjon kan også virke preventivt for konflikter og klager i følge rapporten.

Rapportering og dokumentasjon

- Faggruppen anbefaler at kommunen skal rapportere all sin forvaltningsvirksomhet i utmark, inkludert de nye oppgavene, til KOSTRA.

Naturopsyn

Statens naturopsyn (SNO) har det overordnede ansvaret for oppsynet i hele landet. Det utvidede oppsynsbegrepet omfatter både kan- og skal-oppgaver.

- Det bør utvikles en tydeligere rolle- og arbeidsdeling mellom Statens naturopsyn og forvaltningsmyndighetene. Fjelltjenesten bør overføres til Statens naturopsyn.

En del tiltak har en mer overordnet karakter:

- Nasjonal politikk bør samordnes og bli mer tydelig.
- Det bør utvikles mer kunnskap om naturressurser.
- Det bør igangsettes et lovarbeid for å revidere forvaltningen i statsallmenninger.
- Det bør nedsettes et lovutvalg for utmarka.

I tillegg har gruppen foreslått igangsetting av kompetanseutviklingstiltak for kommunene og avklaring av eiendomsforhold i utskiftede bo.

Vurdering:

Fagrapporten "Forenkling av utmarksforvaltning" har gått grundig inn på problemstillinger i utmarksforvaltning i Norge i dag. De mest tungvinte og byråkratiske prosessene synes å være på arealer som vi ikke har på Askøy, eksempelvis innenfor statsallmenninger, nasjonalparker og landskapsvernområder.

Tiltak som foreslås i rapporten vil likevel kunne føre til endringer i kommunens rutiner for saksbehandling innen plan- og byggesaker, landbruksaker og miljøaker. Dersom kommunen skal overta forvaltningsmyndighet over verneområder og få førstelinjeansvar for alle saker i utmark, vil dette tilføre nye oppgaver til kommunen. Forutsetningen for at kommunen skal kunne påta seg nye oppgaver er at kommunen har nok ressurser og kompetanse til å kunne ivareta denne funksjonen.

En bedre samordnet statlig politikk, etablering av et felles elektronisk søknadssystem for tillatelser og dispensasjoner, etablering en nasjonal portal for utmarksforvaltning, opplæring og

utarbeiding av en veileder for kommunens arbeid med utmarksforvaltning er viktige elementer å få på plass **før** kommunen overtar oppgaver.

Askøy kommune ser at det er behov for å forenkle utmarksforvaltningen i Norge, under forutsetning av at faggruppens prinsipper for forenkling blir gjennomført, er kommunen positiv til de foreslåtte endringene.

Folkehelseperspektiv:

Utmarken er premissgivende for mye av folkehelsearbeidet i kommunen.

Kleppestø, 09.01.2015

Odd Magne Utkilen
Rådmann

Knut Natlandsmyr
Fagsjef

Rett utskrift 12.02.15:
Britt Maren Troland