



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Uttalelse til høring på rapport «Forenkling av utmarksforvaltningen»

Fylkesmannen i Vest-Agder er positiv til intensjonen i fagrapporten om å forenkle utmarksforvaltningen, og til at kommunene skal være førstelinjeorgan i spørsmål vedrørende utmarksforvaltningen. Fylkesmannen er positiv til prinsippene og forutsetningene som rapporten skisserer for at slik forenkling kan skje. Forenkling for brukerne er bra. Men hvis forenkling skal gjøres, må forutsetningen være at kvaliteten på utmarksforvaltningen bli ivaretatt og helst forbedret.

Riksrevisjonen har påpekt negative utviklingstrekk i utmarksforvaltningen. Lokalt vedtatt nedbygging av naturverdier i strid med nasjonal politikk nevnes spesielt. Denne uheldige utviklingen kan skyldes sprikende nasjonale signaler, men også det faktum at kommunene kan sette lokale hensyn foran nasjonale og regionale føringer. Derfor er det viktig at fylkesmannen fører tilsyn med at nasjonal politikk overholdes i den lokale arealforvaltningen. Rapporten foreslår å fjerne denne funksjonen og redusere fylkesmannens ansvar til spisskompetanse, samordning og legalitetskontroll. Dette er vi sterkt uenig i. Vi frykter at de negative utviklingstrekkene Riksrevisjonen påpeker vil bli forsterket hvis dette skjer.

Fylkesmannen er enig i at fylkeskommunenes fiske- og viltoppgaver bør overføres til kommunene. Dersom oppgavene på kort sikt ikke kan overføres til kommunene, bør de tilbakeføres til fylkesmannen.

Fylkesmannen er kritisk spørrende til hvorvidt egne utmarksstyrer vil kunne forenkle, effektivisere eller forbedre dagens utmarksforvaltning. Vi frykter at utmarksstyrer med ansvar for villreinforvaltningen vil føre til at hensynet til villreinens leveområder vil bli dårligere ivaretatt enn i dag. Vi fraråder at de statlige villreinnemdene legges ned.

Fylkesmannen mener faggruppas rapport ikke er tilstrekkelig grunnlag for en foreslått forenkling av utmarksforvaltningen. Fagrapporten har etter vår vurdering følgende mangler:

- har et rent brukerfokus og mangler et helhetlig fokus på utmarksforvaltning i tråd med nasjonale mål
- er faglig mangelfull og bygger på et begrenset og ikke godt beskrevet referansegrunnlag
- gir en rekke virkelighetsbeskrivelser som Fylkesmannen i Vest-Agder ikke kjenner seg igjen i

Vi viser til departementets høringsbrev av 15. desember 2014, og vedlagte høringsrapport «Forenkling av utmarksforvaltningen».

Fylkesmannen i Vest-Agder ser mange utfordringer som brukere av norsk utmark kan ha i møte med bl.a. offentlige myndigheter, foretak og rettighetshavere. Vi er derfor positive til at denne problematikken løftes opp til debatt, sjøl om det her er med et begrenset perspektiv.

Høringsrapporten «Forenkling av utmarksforvaltning» er delt inn i flere kapitler.

Fylkesmannen har avgrenset sin uttalelse til:

- Kap. 3 Forvaltningssystemer i utmarka.
- Kap. 4 Innspill fra aktørene: Hva er utfordringene?
- Kap. 5 Prinsipper og forutsetninger for forvaltningstiltak.
- Kap. 6 Forslag til tiltak.

Fylkesmannen har organisert uttalelsen i tråd med denne kapittelinnndelingen.

Kapittel. 3 Forvaltningssystemer i utmarka

Fra rapporten siteres «*Riksrevisjonen har undersøkt arealutvikling og arealplanlegging. Riksrevisjonen konkluderer blant annet med at arealutviklingen i Norge på flere områder er i strid med Stortingets mål om en bærekraftig arealdisponering. Strandsonen, vassdragsbeltene, snauffjellet og store sammenhengende naturområder bygges fortsatt ned. Bygging av fritidshus er sterkt økende i fjellområdene. Dagens nedbygging har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet.*».

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen kjenner seg igjen i den situasjonen Riksrevisjonen her beskriver med nedbygging i strid med nasjonal politikk, og mener det er svært viktig at denne uheldige utviklingen tas med i vurderingen når man foreslår tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen. Fylkesmannen mener at en rekke av de negative utviklingstrekkene som her påpekes skyldes uklar nasjonal politikk. Mange sektormål blir ikke samordnet på nasjonalt nivå. Resultatet kan bli at kommunene eller regionalt nivå må foreta konfliktfylte samordningstiltak. Men vi erfarer også at kommuner i sine vedtak kan sette regionale og nasjonale hensyn til side for lokale interesser. Er slike regionale og nasjonale hensyn tilstrekkelig viktige vurderer fylkesmannen påklaging eller å reise innsigelse.

3.2 Forvaltningen av store verneområder

Høringsrapporten sier: «*Forvaltningen av store verneområder skal oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktelser, være kunnskapsbasert, lokalt forankret og så enhetlig som mulig.*»

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen gir sin tilslutning til det som rapporten sier. Vi samarbeider tett med verneområdestyrene i landskapsvernområder på kysten og i Setesdal Ryfylkeheiene. I hovedtrekk har Fylkesmannen i Vest-Agder positive erfaringer fra samarbeidet med verneområdestyret og verneområdeforvalterne.

3.3 Villreinformasjonen

Rapporten påpeker hvor sårbar villreinen er som nasjonal ansvarsart. Dette fordi arealbehovet er stort og går på tvers av mange administrative grenser. De statlige villreinnemdenes organisering og hovedansvarsoppgaver beskrives. Høringsrapporten henviser til Østlandsforsknings evaluering av villreinnemdene som i sin rapport fra 2011 konkluderer med at nemndene fungerer godt i forhold til sitt mandat. Høringsrapporten viser videre til arbeidet med regionale planer for de nasjonale villreinområdene, og det sies at dette arbeidet ble avsluttet i 2014. Det sies videre at «*Regionale villreinplaner i ulik grad har bidratt til omforente regionale løsninger.*»

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen finner dette avsnittet særlig mangelfullt og dårlig beskrevet. Vi representerte fylkesmennene i prosjektet «Villrein og Samfunn», sammen med representanter fra alle sentrale aktører i sørnorske villreinfjell. Arbeidsgruppen på ca. 30 personer gjorde et viktig arbeid, og leverte en enstemmig innstilling i november 2004. Både dagens statlige villreinnemder, nasjonale villreinområder og regionale planer for villreinfjella er resultat av forslag som ble fremmet av prosjektet «Villrein og samfunn», og arbeidsgruppes anbefalinger ble i sin helhet tatt inn i «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets tilstand i 2005». Vi mener det er en svakhet ved faggruppas rapport at denne viktige prosessen og sluttproduktene ikke er omtalt i fagrapporten som er på høring.

Fylkesmannen i Vest-Agder har vært koordinerende fylkesmann for landets nest største villreinområde, Setesdal Ryfylke, i nær 30 år. Setesdal Ryfylke villreinområde har arealer i 13 kommuner fordelt på fem ulike fylker. Området er betegnet som landets mest sårbare villreinområde, både ut fra naturgitte og menneskeskapte forhold. Siden 2006 har vi også hatt koordinerings- og veiledningsansvar for villreinområdene Setesdal Austhei og Våmur Roan. Disse tre villreinområdene inngår i ansvarsområdet til villreinnemda for Setesdalsområdet.

Når et villreinområde favner over så mange administrative grenser som bl.a. Setesdal Ryfylke gjør, er det helt avgjørende at en overordnet instans kan ivareta hensynet til villreinens leveområder og bestander på tvers av administrative grenser. Villreinnemda har etter fylkesmannens oppfatning og erfaring en svært viktig rolle i å sikre at hensynet til villreinens leveområder ivaretas, samt bidra til forsvarlig forvaltning av bestandene gjennom godkjenning av flerårige bestandsplaner og årlige avskyttingsplaner.

Å forvalte villrein krever både god kompetanse og en god organisasjon med innflytelse på arealforvaltningen i leveområdet. Etter vår vurdering vil det være vanskelig å ivareta denne kompetansen godt nok i et politisk oppnevnt utmarksstyre med svært bredt ansvarsfelt slik det foreslås.

Villreinnemda for Setesdalsområdet løser etter fylkesmannens oppfatning sine oppgaver på en svært god måte i dag. Nemnda har et sekretariat med høy planfaglig kompetanse, og er tidlig ute i dialog med de berørte kommunene i deres overordnede arealplanlegging. Vi kan ikke se at nemnda i sin saksbehandling på noen måte forsinker øvrige pågående planprosesser hos andre aktører, eller er vanskelig tilgjengelig for aktuelle brukere.

For villreinområdene Setesdal Ryfylke og Setesdal Austhei, som er nasjonale villreinområder, er det blitt utarbeidet en regional plan, hos oss samlet under paraplyen «Heiplanen». Fylkeskommunene i Rogaland, Aust-Agder, Telemark og Vest-Agder ledet prosessen.

Fylkesmennene ble invitert til å være aktive deltakere i faggrupper og i møter med styringsgruppa. Endelig vedtak for Heiplanen forelå i 2013. Planen følges opp med årvisse handlingsplaner. Fylkesmannen i Vest-Agder er godt fornøyd med både prosessen som ble gjennomført og med samarbeidet med øvrige aktører.

3.8 Fiske

Fylkesmannens vurderinger

Det vises til at lakse- og innlandsfiskelovens formål er å sikre forvaltning av ferskvannsorganismene (herunder anadrome laksefisk) i samsvar med naturmangfoldloven. Hva dette innebærer biologisk er ikke beskrevet. Dette burde vært gjort fordi det setter rammene for hva som kan gjøres med tanke på næringsmessig utnytting av bestandene. Fylkesmannens oppgaver er ufullstendig beskrevet, flere viktige kompetansekrevende oppgaver er utelatt, blant annet:

- Vassdragskalking – både lokale og nasjonale tiltak
- Organisering av rettighetshavere
- Pålegg i forbindelse med vannkraftreguleringer
- Tiltak mot fremmede arter

Laks er en art som Norge har et nasjonalt og internasjonalt ansvar for. Vassdrag med anadrom laksefisk kan strekke seg over flere kommuner og også over fylkesgrenser. Dette gjør at det er hensiktsmessig at flere av forvaltningsoppgavene er lagt til sentralt og regionalt statlig nivå (Miljødirektoratet og Fylkesmannen).

3.9 Viltforvaltning

Rapporten skriver bl.a. «Forvaltningssystemet for vilt er fastsatt i lov om jakt og fangst av vilt (viltloven). Miljødirektoratet har, sammen med KLD, det overordnede ansvaret etter loven. Fylkesmannens oppgaver er blant annet knyttet til forvaltningen av truede og sårbare arter, herunder rovviltforvaltningen. I tillegg er fylkesmannen klageinstans for kommunale vedtak som omfatter høstbare arter. I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for mye av viltforvaltningen lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunens ansvar er knyttet til oppgaver som går på tvers av kommunegrenser, herunder forvaltning av høstbare, ikke truede viltarter. Hovedansvaret for forvaltningen av arter det er lov å jakte på, ligger hos rettighetshaver og kommunen.»

Fylkesmannens vurdering.

Viltressursene/-bestandene lar seg vanskelig avgrense geografisk, og en god forvaltning forutsetter gjerne koordinering på tvers av dagens administrative grenser. Fylkesmannen er positiv til intensjonen i rapporten om at hovedansvaret for den lokale viltforvaltningen skal utøves mest mulig lokalt, og tilligge kommunen, rettighetshavere og lokale brukere. En forutsetning for en vellykket viltforvaltning vil derfor være at kommunen både har tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet, samt store nok forvaltningsenheter eller interkommunalt samarbeid.

3.10 Forvaltning av friluftsliv

Forvaltningssystemet for friluftsliv er fastsatt i lov om friluftslivet. KLD har, sammen med Miljødirektoratet, det overordnede ansvaret for å sikre naturgrunnet og for å fremme friluftsliv. Den utøvende forvaltningen er delt mellom fylkesmann, fylkeskommune og kommune.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannens oppgaver ble i stor grad overført til fylkeskommunen ved forvaltningsreformen i 2010. Oppgavene som Fylkesmannen har i dag er direkte knyttet til forvaltningen av de statlig sikra friluftslivsområdene. Fylkesmannen opptrer da på vegne av staten (Miljødirektoratet) som grunneiers, eventuelt rettighetshavers, representant regionalt.

3.11 Naturoppsyn

Rapporten skriver bl.a.:

«Etter naturoppsynsloven

- skal SNO før kontroll med overholdelse av flere lover i utmarka (§ 2 første ledd). I dette ligger også et ansvar for å forebygge miljøkriminalitet.
- kan SNO drive veiledning og informasjon i tillegg til skjøtsel, registrering og dokumentasjon (§ 2 tredje ledd)»

Det vises ellers til uenighet om roller og omfang av tjenestekjøpet i statsallmenningene.

Videre står det at «SNO ble evaluert i 2005. Konklusjonen var at SNO har gitt økt fokus på nasjonale natur- og miljøverdier, bidratt til et profesjonalisert oppsyn og i hovedsak utviklet gode samarbeidsforhold med forvaltningsmyndigheter, politi og lokale oppsyn.»

Fylkesmannens vurdering

Det er lett for Fylkesmannen i Vest-Agder å slutte seg til konklusjonene som ble gjort i den refererte evalueringen fra 2005. Våre samarbeidsrelasjoner med SNO er gode, og gjennom regelmessige bestillingsdialoger klargjør vi hvilke oppgaver forvaltningen prioriterer i forhold til SNO`s kapasitet og kompetanse, samt hva økonomi og tidsrammer tillater. Fylkesmannen i Vest-Agder er svært fornøyd med sitt samarbeid med SNO og deres oppgaveløsning. Den tilbakemelding vi mottar fra andre utmarksbrukere i fylket om SNO`s rolleforståelse og oppgaveløsning er også utelukkende positiv.

Kapittel 4 Innspill fra aktørene. Hva er utfordringene?**Generell merknad fra fylkesmannen til kap. 4:**

I vedlegg 1 er det angitt en liste over aktører som er invitert til å gi innspill til faggruppen. Disse representerer dels en begrenset del av landet og det framgår heller ikke hvilke som har levert slike innspill eller faggruppen har avholdt møter med. Det er mange av de beskrivelser som gis som Fylkesmannen i Vest-Agder ikke kjenner seg igjen i.

4.1 Innspill fra kommuner

Kommunene mener det reises for mange klager og innsigelser til kommunale beslutninger og at klagesaksbehandling tar for lang tid. Kommunene erfarer at brukerne ikke vet hvor de skal henvende seg i forvaltningssystemet. Ulike svar fra ulike instanser skaper frustrasjon og fører ofte til at saker stopper opp. Kommunene mener de må være eneste døren for brukeren inn i utmarksforvaltningen, og det er kommunen – og ikke brukeren – som må samordne de ulike organenes kommentarer og konklusjoner. Kommunene opplever at randsoner har uavklart status, og at verneområder «utvides» geografisk. Det vises til at verneområdestyrene bør overta ansvaret for skjøtels-, informasjons- og tilretteleggingstiltak, mens naturoppsynet bør få en mer rendyrket tilsynsfunksjon.

Fylkesmannens vurdering

I rapportens innledning vises til påpeking fra Riksrevisjonen om manglende oppfølging av nasjonale mål i den praktiske arealforvaltningen. Når fylkesmannen reiser innsigelser eller påklager arealsaker skal dette begrunnes i nasjonale eller viktige regionale hensyn. Hvis ikke dette gjøres unnlater fylkesmannen å gjøre sin pålagte jobb. Heldigvis ordnes mange potensielle innsigelses- og klagesaker gjennom drøfting og mekling, og når aldri departementet for sluttavgjørelse. Men Fylkesmannen har stor forståelse for den frustrasjon som følger av lang saksbehandlingstid, og tunge prosesser som kan følge av klage- og innsigelsessaker. Kapasitet kan være en betydelig utfordring i flere ledd, men Fylkesmannen søker etter beste evne å prioritere saker av denne karakter i sin oppgaveløsning.

4.2 Innspillene fra fylkeskommunene

Rapporten sier: «Fylkeskommunene påpeker at det er for mange organer med til dels overlappende oppgaver i utmarksforvaltningen, noe oversikten over alle organene i Dovrefjellrådet illustrerer. Det bør bli færre organer med bredere representasjon. I forsøket med lokal forvaltning i store verneområder var Dovrefjellrådet et godt eksempel på et slikt organ.

Det er til dels overlappende ansvar mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. Diskusjonen om ansvarsdelingen innen eksempel fisk og vilt er bl.a. en diskusjon om bruk og vern. Fylkesmannen vil ta mer vernehensyn enn fylkeskommunen. Det handler også om en klar ansvarsdeling og å se et forvaltningsområde i sammenheng.»

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen er positiv til intensjonen om å forenkle den overordnede utmarksforvaltning, og finner det lett å se det påpekte behovet for samordning i eksempelet Dovrefjell. Men vi kjenner ikke igjen en slik beskrevet fragmentert forvaltning i våre sørlige fjellområder. I Setesdalsområdene er det kun et fåtall fjellstyrer som disponerer forholdsvis beskjedne arealer, mens Statskogs eiendom Njardarheim er betydelig og inngår i landskapsvernområdet. De øvrige sentrale offentlige fjellforvalterne er verneområdestyret i Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane som forvalter 3344 km² av et tellende villreinareal på 6156 km² i Setesdal Ryfylke, altså vel halv halvparten. Villreinnemnda i Setesdalområdet har ansvar for tellende villreinareal på hele 8962 km².

4.3 Innspill fra fylkesmennene

Rapporten sier «Fylkesmennene mener det er altfor mange organer i utmarksforvaltningen. Situasjonen medfører unødvendig ressursbruk og skaper konflikter. Det brukes mye tid på å veilede brukerne og gi informasjon om fortolkning av lover. En hovedutfordring er uklar nasjonal politikk. Mange sektormål som ikke blir samordnet på nasjonalt nivå, presses nedover i forvaltningssystemet og gir betydelige konflikter på regionalt og lokalt nivå. Fylkesmennene oppgir at kommunene av og til prøver å ta politiske omkamper. Relativt små saker blir gjort til forsøk på å endre overordnet politikk. Verneområdestyrene har gått seg til, men må de få en mer strategisk rolle. Gjengse dispensasjonssaker bør avgjøres administrativt. Det er svært tidkrevende bestillingsdialoger mellom forvaltningsmyndigheter og oppsyn. For mange forvaltningsmyndigheter med mange og ulike ønsker om oppsyn medfører at oppsynet i stor grad kan prioritere hvilke oppgaver de gjennomfører. Kommunene har allerede mye makt, særlig gjennom PBL....»

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen i Vest-Agder forstår at det nødvendigvis ligger reell opplevelse blant de signaler som her gis fra de fylkesmenn som er spurt. Fylkesmannen i Vest-Agder har ikke blitt spurt, og vi opplever gjennomgående samarbeidet med våre kommuner som godt og kjenner oss ikke igjen i deler av denne beskrivelsen. Rapporten skal naturligvis gripe fatt i det som ikke fungerer optimalt, og som foreslås forbedret. At det fra overordnede politiske myndigheter i blant gis sprikende signaler kan være utfordrende for alle berørte aktører på alle nivåer.

Fylkesmannen i Vest-Agder mener å erfare at samarbeidsrelasjonene mellom offentlige og private parter i utmarksforvaltningen i fylket vårt generelt er positive. Vi erfarer heller ikke at de beskrevne bestillingsdialogene med SNO er spesielt utfordrende eller tidkrevende.

Kapittel 5 Prinsipper og forutsetninger for forenklingstiltak

Fra rapporten refereres: «Faggruppen legger følgende prinsipper til grunn for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltningen:

1. Saksbehandlings- og beslutningssystemet i utmark skal være oversiktlig, demokratisk og effektivt for brukerne.
2. Relaterte utmarksoppgaver bør i størst mulig grad samles i samme forvaltningsorgan.
3. Kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Roller og oppgaver må være avklart.
4. Viktige ressurser som dekker flere kommuner, bør forvaltes helhetlig på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser.
5. Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom.
6. Samiske interesser, samt miljø- og friluftinteresser med svak lokal organisering, må inkluderes i beslutningsprosessen.
7. Fylkesmannen skal ha ansvaret for samordning av statlige sektors virksomhet overfor kommunen, inneha nødvendig spisskompetanse i utmarkssaker og utføre legalitetskontroll.»

Faggruppen anbefaler at flest mulig utmarksoppgaver overføres til kommunene. Gruppen mener at dette kan bidra til en mer helhetlig, demokratisk og effektiv utmarksforvaltning....

Faggruppen legger følgende forutsetninger til grunn for overføring av oppgaver til kommunene:

- Kommunenes kompetanse og kapasitet må være tilfredsstillende. Ekspertutvalget for god kommunestruktur og Riksrevisjonen påpeker at svært mange kommuner har små fagmiljøer og mangler kapasitet og relevant kompetanse. Andre undersøkelser om plankompetanse peker i samme retning.
- Kommunene må sørge for at det er tilstrekkelig distanse mellom behandlende instans og brukerne. Ekspertutvalget trekker frem inhabilitet kan være et problem, spesielt i små kommuner og at dette kan bidra til å svekke rettssikkerheten.
- Viktige og sårbare ressurser av nasjonal betydning må forvaltes på en tilfredsstillende måte. Det må være best mulig samsvar mellom naturressursen og administrasjonens geografiske område.
- Minoritetshensyn og svakt organiserte interesser må ivaretas på en god måte.
- Kommunene må ha tilstrekkelig handlingsrom til å utføre oppgavene med avklarte roller og oppgaver.

Faggruppen mener at en overføring av flest mulig oppgaver til kommunene bidrar til at kommunene kan ta en mer aktiv rolle i utmarka. Kommuner med betydelige utmarksressurser får flere oppgaver og virkemidler til å utvikle utmarka, slik at de kan legge til rette for vekst i næringslivet, styrke friluftslivet og bevare naturverdiene.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen slutter seg i hovedsak til de prinsipper og forutsetninger som arbeidsgruppen her har skissert. Vi mener også å se at mange av de forutsetningene som er beskrevet vil være svært utfordrende å tilfredsstille med dagens kommunestruktur og bemanning.

Men under punkt 7 begrenses fylkesmannens rolle til å være samordnende instans, ha spisskompetanse og utføre legalitetskontroll. Vi mener at Fylkesmannen fremdeles skal påse at utmarksforvaltningen skjer i tråd med nasjonal politikk og føringer, og skal gis anledning til å påklage og reise innsigelse når så ikke er tilfelle. Hvis ikke frykter Fylkesmannen for at de negative trekkene som Riksrevisjonen påpeker vil forsterkes.

Vi mener også at kommunene i stor grad har de nødvendige virkemidlene til, i samarbeid med rettighetshavere og organisasjoner, å legge til rette for en enhetlig utmarksforvaltning etter Plan- og bygningslovens rammer. Så lenge dette skjer innenfor nasjonale og regionale føringer søker Fylkesmannen som regional statlig myndighet å begrense sin deltakelse til veiledning og tilrettelegging, og koordinering over kommunegrenser der dette er nødvendig og fortrinnsvis ønsket.

Kapittel 6 Forslag til tiltak

6.1 Større ansvar og myndighet til kommunene

Rapporten sier «Følgende oppgaver bør overføres til kommunene:

- Forvaltning av verneområder:
 - Kommunene bør gis ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser. Oppgaver som ligger til myndigheten må avklares.
 - Vernemyndigheten bør få vedta et delegasjonsreglement for alle unntaks- og dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften. Et slikt reglement bør inneholde muligheten for delegasjon til kommunene.
 - Hensynet til naturbasert næringsutvikling bør i større grad integreres i forvaltningsplaner.
- Kommunene bør være førstelinjetjeneste for alle brukerhenvendelser innen forvaltning av utmark, se avsnitt 6.2.
- Fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeloven og jaktbare arter etter viltloven bør overføres til kommunene.
- Randsoner er områder som forvaltes etter plan- og bygningsloven gjennom kommunale og regionale planer. For randsonene til nasjonalparker og landskapsvernområder kan kommunen fastsette bestemmelser for å forhindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. I planlegging og byggesaksbehandling i slike områder må det foretas en mer grundig avveining mellom bruk og vern enn i utmarka for øvrig.»

Faggruppen har fått klare tilbakemeldinger fra brukerne om at det er svært viktig å samle fiske- og viltoppgavene i en myndighet. Faggruppen foreslår derfor at fylkeskommunenes fiske- og viltoppgaver overføres til kommunene. Dersom oppgavene på kort sikt ikke kan overføres til kommunene, tilbakeføres til fylkesmannen til betingelser for kommunal forvaltning er til stede.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen er positiv til de forslagene som fagrapporten fremmer når det gjelder så samle lokal forvaltning av verneområder og vilt- og fiskeressurser til kommunen. Forutsetninger er som tidligere nevnt tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og store nok forvaltningsområder. Etter vår oppfatning skjer denne forvaltningen allerede i all hovedsak gjennom kommunen når det gjelder vilt- og fiskeforvaltning, og kommunene er invitert til å overta forvaltningsansvaret for svært mange lokale verneområder. Fylkesmannen bistår til at dette skjer, og representerer også en spisskompetanse innen disse fagfelter, som kommunen og andre lokale brukere allerede nyttiggjør seg.

Randsoneforvaltning er som påpekt en utfordring. Her mener vi det må gis tydeligere sentrale retningslinjer for arealforvaltningen.

6. 2 Førstelinjeansvar for kommunene

Høringsrapporten sier: «Faggruppen har hatt brukerperspektivet som viktigste premiss for sine forslag om forenkling av utmarksforvaltningen. I tråd med dette premisset bør brukerne bare forholde seg til et forvaltningsorgan.....»

Førstelinjeprinsippet vil innebære at kommunene får følgende ansvar:

- Mottak og videreformidling av søknader.
- Mottak og videreformidling av klager.....
- Veiledning...

Førstelinjeansvar for kommunene vil således gi brukerne en dør inn og en dør ut av forvaltningsapparatet.»

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen er positiv til intensjonen om at kommunen skal være førstelinjeinstans ved henvendelser i utmarksspørsmål. Dette forutsetter naturligvis at kommunen har kapasitet og kompetanse.

6.3 Kapasitet og kompetanse i kommunene

Faggruppen foreslår to tiltak for å styrke kommunenes kompetanse:

- Det bør organiseres et systematisk opplæringstilbud for kommunene innenfor utmarksforvaltning.
- Det bør utarbeides en særskilt veileder for kommunenes arbeid med utmarksforvaltning.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen støtter faggruppas forslag og vil anbefale nettbasert veiledning alå Miljokommune.no som vi anser som et viktig verktøy for den lokale miljøforvaltningen.

6.4 Utmarksstyrever

Rapporter sier: «Enkelte ressurser i utmarksområdene befinner seg i store sammenhengende naturområder og må forvaltes helhetlig på tvers av administrative grenser på kommune- og fylkesnivå. Dette gjelder særlig store verneområder, villrein og reindrift. Slike forvaltningsoppgaver er i dag lagt til verneområdestyrever, villreinnemnder og fylkesmenn. Fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for regionale planer for villreinens leveområder og for regionalt friluftsliv. Faggruppen mener at slike ressurser bør forvaltes av ett organ på nivå over enkeltkommuner. Dette vil gjøre det mulig å foreta helhetlig avveining av viktige vern- og bruksinteresser.»

Gruppen foreslår følgende:

- Verneområdestyverene erstattes av utmarksstyrever. Verneområdestyrever og villreinnemnder bør slås sammen til utmarksstyrever og overta de oppgavene som i dag ligger til begge disse organene.
- Utmarksstyverene bør ha en strategisk rolle med avklarte oppgaver og kunne delegerer myndighet til sekretariat og kommunene,
- Utmarksstyverene skal utarbeide nye forvaltningsplaner for de oppgaver og det området de har ansvar for.
- Utmarksstyret bør ha tydeligere ansvar for forvaltningsoppsynet ved å prioritere tydelig de oppgaver de ønsker gjennomført.
- Utmarksstyret bør være bredt sammensatt med et begrenset antall medlemmer. Grunneiere, næringsinteresser samt miljø- og friluftinteresser bør være representert i samtlige styrever. Villreininteresser eller reindrift bør være representert der dette er relevant. De fleste utmarksstyverene vil ha forvaltningsansvar for områder som ligger i mange kommuner. Sidene styverene skal ha et begrenset antall medlemmer, vil dette trolig innebære at ikke alle kommunene er representert til enhver tid.
- Styverene bør oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommunene.
- Sekretariatet bør legges til fylkesmannen, som også bør ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret for styrets sekretær/forvalter. En slik løsning vil gi utmarksstyverene tilgang til kapasitet og kompetanse som fylkesmannens stab har innen miljø, areal, juss og landbruk. Utmarksstyverene bør ha ansvaret for utlysning, ansettelse og stillingsinstruks for sekretariatet.

Faggruppen er klar over at dagens verneområdestyrever er av relativt ny dato, og at villreinnemndene nylig er omorganisert. Det kan derfor reises innvendinger mot de foreslåtte organisatoriske endringene etter så kort tid. Faggruppen mener likevel at det vil være store fordeler forbundet med å samle ansvar og myndighet for forvaltning av større områder i ett regionalt organ.»

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen er positiv til intensjonen om å samle flest mulig av oppgavene innen utmarksforvaltning til færrest mulig organer. Faggruppen foreslår så vel de statlige villreinnemnder som verneområdestyverene fjernet, og deres oppgaver lagt til et utmarksstyre. Faggruppen har under 6.2 sagt at faggruppens viktigste premiss er brukerperspektivet. Ut fra dette perspektivet kan en se forslagene om et utmarksstyre med ansvaret for det meste av utmarksforvaltningen.

Det er imidlertid ikke skissert hvor store områder slike utmarksstyrever skal favne, hvilke mandat de skal gis eller hvordan prosessen fram til oppnevning i rådet skal foregå. Det er for Fylkesmannen ikke lett å se at dette vil medføre verken forenkling, økt effektivitet eller

ressurssparing. Eksempelvis favner Villreinnemnda for Setesdalsområdet sitt ansvarsområde i dag tre villreinområder, 18 kommuner i 5 ulike fylker og trolig mellom 5 og 700 rettighetshavere. Det er ikke lett å forestille seg at et bredt sammensatt utmarksstyre som effektivt skal kunne ivareta utmarksspørsmål i dette området. Innenfor Setesdal Ryfylke villreinområde aleine er det snakk om 13 kommuner i 5 fylker og med mer enn 400 rettighetshavere.

Fylkesmannen kan ikke forstå hvordan et slikt utmarksstyre skal kunne utøve en mer effektiv og brukervennlig villreinforvaltning enn den statlige villreinnemnda og rettighetshavernes villreinutvalg gjør i dag.

Hensynet til brukerne er viktig, men Fylkesmannen mener at det er hensynet til en helhetlig naturforvaltning i tråd med nasjonalt fastsatte retningslinjer og mål, som må tillegges mest vekt ved valg av organisering. De negative utviklingstrekkene i naturforvaltningen som Riksrevisjonen har påpekt er i strid med Stortinget intensjoner, og som refereres innledningsvis i rapporten bekymrer også Fylkesmannen. Fylkesmannen tror ikke den foreslåtte løsning med et utmarksstyre/-råd vil kunne møte disse utfordringene før det er avklart nærmere hvilket geografisk og tematisk virkeområde et utmarksstyre skal ha. Dette gjelder særlig hensynet til villreininteressene som vi mener ikke vil bli like godt ivaretatt ved den foreslåtte organisering som under villreinnemndene.

Som nevnt under 3.3 ble villreinforvaltningen gjennomgått av alle aktørene i sørnorske villrein fjell i en lang og grundig prosess, «Villrein og Samfunn», i 2003 og 2004. At verken prosessen eller konklusjonene fra dette arbeidet refereres i høringsdokumentet anser vi å være en betydelig svakhet som svekker høringsdokumentet.

6.9 Kunnskap om naturressurser

I faggruppens møter med interesseorganisasjoner og andre brukere er det påpekt mangel på kunnskap om naturtilstandene som en vesentlig årsak til konflikter i utmarksforvaltningen. Særlig miljøorganisasjonene og landbruksorganisasjonene har påpekt dette. I de senere år har kravet til kunnskapsbasert forvaltning fått sterk forankring i lovverket. Til tross for dette fremstår mangel på kunnskap fortsatt som en viktig årsak til konflikter i utmarksforvaltningen.

Faggruppen foreslår:

- En nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfoldet i Norge bør fullføres. Dette vil kunne bidra til en kunnskapsbasert forvaltning av utmarks. I tillegg vil en større grad av felles kunnskapsforståelse virke konfliktdempende.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen gir sin tilslutning til både analyse og forslag til tiltak.

- Innarbeiding av praktisering av den ferske Naturmangfoldloven og dens kunnskapskrav pågår stadig, og Multiconsults nokså ferske rapport for KLD viser at dette arbeidet også går etter intensjonen.
- En del av den frustrasjon som beskrives i fagrapporten antar vi skyldes manglende kunnskapsgrunnlag. Fylkesmannen jobber tett med kommunene for å få en felles forståelse av praksis etter naturmangfoldloven, både i forhold til bl.a. kunnskapskravet og hensynet til føre-var prinsippet. Vi ser en klar positiv utvikling på denne arenaen.

- Det er en klar ambisjon å holde et tilstrekkelig godt kunnskapsnivå om naturtilstand, og til å gjøre denne tilgjengelig for brukerne. Arbeidet pågår, og aldri før har så mye kunnskap om norsk natur vært tilgjengelig som nå.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen er positiv til intensjonen i fagrapporten om å forenkle utmarksforvaltningen, og til at kommunene skal være førstelinjeorgan i spørsmål vedrørende utmarksforvaltningen. Likeledes er fylkesmannen positiv til utvikling av kunnskap og dataverktøy som kan forenkle framskaffelse og presentasjon beslutningsgrunnlag knyttet til utmarksforvaltning.

Et poeng som presiseres er økt myndighet ført til kommunene, med uttalte kriterier og krav for gjennomføring. Vår erfaring er at deler av den sprik som er påvist av Riksrevisjonen mellom nasjonal politikk og praktisk arealforvaltning også følger av at kommunene i blant setter lokale hensyn foran nasjonale og regionale hensyn. Fylkesmannen frykter for at de utviklingstrekk Riksrevisjonen påpeker vil kunne forsterkes hvis regionalt tilsyn svekkes og lokal myndighet økes uten at disse nasjonale og regionale hensyn ivaretas.

Fylkesmannen finner høringsdokumentet både mangelfullt og faglig grunt, og lite egnet som verktøy til å foreslå den omfattende omorganisering av norsk utmarksforvaltning som dokumentet legger opp til.

Under innledningen i kapittel 5 skisserer fagrapporten oppgaver som anses å være Fylkesmannens i utmarksforvaltningen. Dersom det er rett forstått at det foreslås at fylkesmannens ikke skal ha ansvar for og virkemidler til å påse at lokal utmarksforvaltning er i tråd med nasjonal politikk, er vi sterkt uenige i den tilrådingen.

Fylkesmannen slutter seg til de forutsetninger og klare kvalitetskriterier som fagrapporten legger til grunn for at økt ansvar for utmarksforvaltningen skal fungere i kommunene.

Fylkesmannen vil fraråde at det oppnevnes utmarksstyrer som skal avløse bl.a. verneområdestyrer eller den statlige villreinnemnd før det er avklart hvilket geografisk og tematisk virkeområde et slikt utmarksstyre skal ha. Villreinen er en nasjonal ansvarsart som allerede opplever at dens leveområder er under sterk press av menneskelig virksomhet. Fylkesmannen mener det er svært viktig å bevare de statlige villreinnemndene som kan se og ivareta dette hensynet på tvers av administrative grenser og konkurrerende arealbruk.

Tom Egerhei (e.f.)
ass. fylkesmann

Ørnulf Haraldstad
miljøverndirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Kopi sendt som e-post av saksbehandler:

Øvrige fylkesmenn

Fylkeskommunene

Kommunene i Vest-Agder

Villreinnemnda for Setesdalsområdet

Villreinutvalgene i Setesdal Ryfylke, Setesdal Austhei og Våmur Roan

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane

Kommunenes Sentralforbund

Statens Naturoppsyn

Norges Fjellstyresamband

Miljødirektoratet

Klima- og miljødepartementet

Stortingspolitikere fra Vest-Agder

Bondelagets Agderkontor

Norges Jeger- og Fiskerforbund

WWF

Norges Miljøvernforbund

Naturvernforbundet

Villreintrådet i Norge

Samarbeidsrådet for biologisk mangfold

Den Norske Turistforening

Friluftsrådernes Landsforbund

Norges Bondelag

Statskog

Norges Bonde- og Småbrukarlag

Norges Skogeierforbund

Utmarkskommunenes Sammenslutning

Faggruppeleder Eva Irene Falleth, NMBU