



Kommunal- og moderniseringsdepartementet att. Julie Nåvik Hval
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Forenkling av utmarksforvaltningen - høringsuttalelse til rapporten

Presset på utmarka er spesielt stort i tider med god økonomi og stor kjøpekraft, noe som gjenspeiles i stor interesse for hyttebygging, etablering av reiselivsbedrifter, skianlegg, mm. Et ønske / krav fra visse brukergrupper om en oppmykning av Loven om motorferdsel i utmark er et annet utslag av det samme. For disse gruppene er det rimelig å anta at det i kravet om en forenkling av utmarksforvaltningen implisitt ligger et ønske om en forenkling av muligheten for næringslivet og individet til å bruke og ”utvikle” utmarka på bekostning av fellesskapet langsiktige interesser. For våre organisasjoner, som arbeider for å ta vare på naturen og som leveområde for arter og som arena for utøvelse av friluftsliv, er en forenkling av forvaltningen slik at det bla. skal bli lettere og raskere å ”utvikle” utmarksressursene. Feilgrep innen forvaltningen av verdifulle naturområder /artsforekomster er dessverre ikke utstyrt med angreknapp. Derfor er det avgjørende at før kommunene tilføres større ansvar for utmarksforvaltningen så må kommunene først tilføres kompetanse og ressurser og ikke minst må det skapes nødvendig distanse i forvaltningen. Nødvendig distanse er trolig den største utfordringen. Selv en større kommunesammenslåing vil ikke være egnet til å skape den nødvendige distanse i forvaltningen. Nedenfor har vi tatt for oss enkelte punkter i rapporten – kapitler og underkapitler refererer til ditto i rapporten.

Kapittel 1 Mandat og faggruppens arbeid

1.1 Mandat

I underkapitlets fjerde kulepunkt følgende står det som følger:

Konsekvenser av tiltakene for ulike brukergrupper og interesser skal beskrives, herunder også eventuelle negative konsekvenser for naturmangfoldet (vår utheving).

Vi kan ikke se at negative konsekvenser for naturmangfoldet som følge av forenklingforslagene er beskrevet. Dette må betraktes som en vesentlig svakhet ved rapporten da Riksrevisjonens rapport om arealforvaltningen i Norge (referert i rapporten) blant annet konkluderer 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. Byggingen 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.

Dette viser at kommunenes evne til å stå i mot utbyggingspress ikke holder mål i praktisk forvaltning. Ved økt kommunalt ansvar vil det også bli økt fokus på økonomi og næringsinteresser på bekostning av natur, friluftsliv og allmennhetens interesser.

*FNF Østfold (Forum for natur og friluftsliv) tlf. 971 10 439, Pb. 31, 1891 Rakkestad
e-post: ostfold@fnf-nett.no <http://www.fnf-nett.no/ostfold>*



Før ny kommunestruktur er etablert og kompetansenivå og kapasitet er tilfredsstillende, vil overføring av mer ansvar til kommunene være en dårlig løsning hvor naturen og friluftslivet vil være den tapende part.

1.2 Faggruppens sammensetning

Faggruppen og sekretariatet er sammensatt av fagpersoner som sikkert har solid teoretisk kunnskap om lovverk og kommunal forvaltning. Vi mener imidlertid at det er en svakhet at verken faggruppen eller sekretariatet har deltakere fra administrasjonen i en kommune og som dermed kjenner dagens kommunale hverdag på kroppen. Det er usikkert om dette er et problem, men rapportens faglige tyngde og troverdighet ville tjent på at de som berøres sterkest av endringene, og som kjenner dagens situasjon på kroppen, hadde vært direkte representert.

1.4 Avgrensning av faggruppens arbeid

Faggruppens arbeid har hatt begrensninger både i tema og i tilgjengelig tid. Forvaltning av strandsonen, kanskje den mest krevende oppgaven innen utmarksforvaltningen i kommunene, er holdt utenfor, noe som er en svakhet med rapporten. I et arbeid som har som mandat å overføre mer myndighet til kommunene er det videre beklagelig at faggruppen ikke har hatt tid til å vurdere en viktige sektorlover som f.eks. Energiloven. Endret praktisering av denne loven de siste par årene har medført at loven i flere tilfeller har blitt benyttet til å overkjøre kommunale vedtak i vindkraftkonsesjoner, altså en svekkelse av kommunens selvbestemmelsesrett og handlingsrom.

Kapittel 5 Prinsipper og forutsetninger for forenklingstiltak

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen omtales som en forutsetning for de foreslåtte forenklingstiltak.

Det er et faktum at både kapasitet og kompetanse gradvis har blitt nedbygd siden det økonomiske og faglige løftet som kom med MIK-reformen i kommunene i 1992.

Nødvendig distanse i kommunal forvaltning har vært og er et stort problem med dagens kommunestørrelse. "Dispensasjonsforvaltningen" av kystsonen er et godt eksempel på dette. Det skal imidlertid svært store enheter til før den nødvendige distanse kan oppnås og det er tvilsomt om den forestående kommunesammenslåingen vil ha noen stor innvirkning på dette forholdet. I Sverige er f.eks. forvaltningen av kystområdene lagt til fylket (Länsstyrelsen) og effekten av dette er svært tydelig for dem som ferdes langs den svenske og norske Skagerakkysten.

Det framholdes videre at miljø- og friluftslivsinteresser med svak lokal organisering, må inkluderes i beslutningsprosessene.

Det er etter vår erfaring ikke primært mangel på inkludering som er utfordringen til miljø- og friluftslivsinteressene i fylker og kommuner da kommunene generelt er profesjonelle når det gjelder distribusjon av høringsaker. Flaskehalsen er i større grad natur-, miljø- og friluftslivsorganisasjonenes mangel på kapasitet da lønnede stillinger her er svært begrenset og i mange fylker helt fraværende.

Kapittel 6 Forslag til tiltak

6.1 Større ansvar og myndighet til kommunene

Rapporten drøfter ikke eventuelle negative konsekvenser for naturmangfoldet, selv om det som nevnt ligger i mandatet.

*FNF Østfold (Forum for natur og friluftsliv) tlf. 971 10 439, Pb. 31, 1891 Rakkestad
e-post: ostfold@fnf-nett.no <http://www.fnf-nett.no/ostfold>*



Det faktum at verneområder er et samlebegrep, hvor det er stor forskjell på hva som kan tillates av menneskelig påvirkning / utnyttelse i de ulike verneformene, er heller ikke problematisert. Det ligger en åpenbar fare i at vedtaksansvaret for verneområdene ligger hos Kongen i statsråd, mens forvaltningen av disse flyttes til et ikke-statlige organ (kommunene). Likevel konkluderes det med at forvaltningsansvaret for verneområdene bør overføres til kommunene.

6.2 Førstelinjeansvar for kommunene

Faggruppen holder fram som et tiltak at kommunene skal være førstelinje for alle brukerhenvendelser som gjelder forvaltning av utmark.

Etter vårt syn er kommunene allerede førstelinje for så godt som alle brukerhenvendelser vedrørende tiltak i utmarka og tar seg i stor grad av den videre kontakten med regionale statlige myndigheter.

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. Dette tilbudet bør omfatte alle relevante og viktige temaer som kommunene vil få befatning med.
- Det bør utarbeides en særskilt veileder for kommunenes arbeid med utmarksforvaltning.

Forvaltning av utmarka er, som rapporten også beskriver, svært komplisert og det er ikke bare kunnskap om lover, regler og andre forvaltningsmessige sider som er nødvendige. God kunnskap om biologi og økologi er også en viktig forutsetning for en adekvat forvaltning.

Bare den siste delen, biologi og forvaltning av arter og deres livsbetingelser, er et komplekst fagområde som har vært en studieretning på universitetsnivå siden tidlig 1980-tall. Å forsøke å oppveie manglende kompetanse bare på dette viktige området med et opplæringstilbud for kommuneansatte og en ”særskilt veileder”, er en grov undervurdering av behovet for fagkunnskap i utmarksforvaltningen.

6.9 Kunnskap om naturressurser

Faggruppen påpeker at den nasjonale kartleggingen og overvåkingen av biologisk mangfold ikke er gjennomført som forutsatt og derfor bør fullføres. Denne kartleggingen har pågått i snart to tiår og pågår fortsatt. Her er det først og fremst økonomi som er begrensende, og ved en litt over moderat økning av bevilgningene så vil det også fort blir mangel på nok erfarne fagfolk til å gjøre jobben.

Et annet tema som ikke berøres er at det i dag kartlegges etter to svært ulike metoder.

Miljødirektoratet har siden slutten av 1990-tallet lansert og videreutviklet et system med Naturtyper med tilhørende håndbøker som dekker utvalgte lokaliteter av stor betydning for artsmangfoldet. Denne dekker alt areal fra fjell til hav. Skogbruket har imidlertid utviklet sitt eget system med kartlegging av nøkkelbiotoper (MIS-figurer) i skog som er mindre basert på biologisk kompetanse enn Naturtypekartleggingen, men som er rådende kartleggingsmetode i produktiv skog. Flere skogområder er også kartlagt etter begge metodene. Dette er dårlig ressursutnyttelse og at forvaltningen og brukerne må forholde seg til to ulike systemer er en kilde til frustrasjon og unødig ekstraarbeid, og burde absolutt vært et tema for en grundig gjennomgang.



Konklusjon

Forenkling der forenkling er positivt for både bruker, forvaltning og de interessene de er satt til å forvalte er udiskutabelt positivt og bør være et mål å strekke seg etter. Men forvaltning av utmark involverer så vidt mange og til dels motstridende sektorinteresser, lover og forskrifter, internasjonale forpliktelser (EU-direktiv, Bern og Bonn-konvensjoner etc.) at det kan settes spørsmålsteget om det er rasjonelt at alle kommuner skal ha som mål å opparbeide seg kompetanse på alle disse områdene. Fagrapporten setter fokus på at målet med forenklingen skal være at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling av utmarksforvaltningen. Dette bør være mulig å ivareta selv om kommunen må benytte fagkompetanse hos f.eks. Fylkesmannen eller Fylkeskommunen. At det nedsettes et lovutvalg for å gjennomgå lovverket innen utmarksforvaltningen bifalles, men dette bør gjøres grundig og vi mener at her bør trolig også KLD involveres, ikke bare KMD som rapporten konkluderer med.

Vi ønsker lykke til med det videre arbeidet.

6. mars 2015

FNF Østfold

✓/ Ola Wergeland Krog
FNF koordinator