



Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Brevet er sendt per e-post til: [postmottak@kmd.dep.no](mailto:postmottak@kmd.dep.no)

## Uttalelse til rapport om forenkling av utmarksforvaltningen

**En faggruppe nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har avgitt en rapport om forenkling av utmarksforvaltningen. Rapporten er sendt på offentlig høring. Mandatet har vært å foreslå tiltak som gjør at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling, og at kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen. Fylkesmannen i Buskerud er positiv til intensjonen og mye av forutsetningene som faggruppa legger til grunn. Imidlertid omhandler rapporten bare en mindre del utmarksforvaltningen og vi oppfatter ikke at anbefalte løsninger i særlig grad vil bidra til ønskede forenklinger og mer tilgjengelighet for brukerne. Videre kan vi ikke se at konsekvensene av de ulike tiltakene faggruppa foreslår i forhold til ulike brukergrupper, interesser og naturmangfold er vurdert.**

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsbrev av 15. desember 2014, vedlagt faggrupperapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen».

### Generelle merknader

Fylkesmannen er positiv til intensjonen og forutsetningene som legges til grunn for en forenkling. Forvaltningen av utmarka berører imidlertid mange ulike og dels motstridende interesser og vil derfor aldri bli konfliktfri. Den framlagte rapporten omhandler også bare en mindre del av utmarksforvaltningen begrenset til forvaltning av verneområder, villreinforvaltning og noen begrensede områder innen vilt- og fiskeforvaltning. Vi kan derfor ikke se at de anbefalte løsningene i særlig grad vil bidra til vesentlige forenklinger. F.eks vil en rekke saker knyttet til utmark fortsatt måtte behandles av flere instanser (kommune, fylkeskommune og styrer).

Faggruppa har invitert en rekke instanser og organisasjoner til å komme med innspill under sin prosess med utarbeidelse av rapporten. Etter rapportens vedlegg framstår faggruppas konsolideringer å være noe begrenset, spesielt geografisk. Rapportens innhold synes til dels å være formet av dette.

Fylkesmannen kan ikke se at faggrupperapporten som forutsatt i mandatet beskriver og vurderer konsekvenser av foreslåtte tiltak for ulike brukergrupper, interesser og naturmangfoldet. Dette er en vesentlig mangel ved rapporten, noe som gir høringsinstansene et begrenset og lite helhetlig grunnlag for tilbakemeldinger.

## **Merknader til Kapittel 2**

### 2.4 Hvem er myndighetene?

Under beskrivelsen av unntak fra fylkeskommunens ansvarsområde er det i tillegg til villrein i andre kulepunkt også unntak for grågås. Dette tilligger i dag fylkesmannen. I tredje kulepunkt er det en noe upresis formulering i begrepet «villreinstammen» som kan misforstås. Fylkeskommunen har ikke myndighet eller ansvar knyttet til bestandsforvaltningen («villreinstammen»), men utarbeider regionale planer og handlingsplaner for villreinens leveområder (arealforvaltningen). Bestandsforvaltning tilligger i dag villreinnemndene (årlige kvotevedtak og godkjenning av bestandsplaner) og rettighetshaverne (villreinutvalg) (utarbeidelse av bestandsplaner mm.) som nevnt i rapportens kapittel 3.3.

## **Merknader til Kapittel 3**

### 3.3 Villreinforvaltning

Kapittelet er etter vår vurdering mangelfullt. Evalueringen av villreinforvaltningen i 2011 konkluderte med at nemndene fungerte godt i forhold til sitt mandat. Fylkesmannen i Buskerud er koordinerende fylkesmann for landets største villreinområde, Hardangervidda. Hardangervidda er rangert som det eneste gjenværende området der villreinen i dag kan ha tilnærmet normal nomadisk vandring mellom ulike sesongbeiter. Dette setter særlige krav til bestands- og arealforvaltningen over store fjellområder på tvers av mange fylkes- og kommunegrenser. Dette innebærer behov for en overordnet instans med høy kompetanse om villrein, slik Fylkesmannen oppfatter at dagens villreinnemnder i stor grad er. I prosessen med utarbeidelse av de regionale planene for villreinarealene på Hardangervidda og i Nordfjella var villreinnemndene direkte representert ved deltakelse i styringsgruppene.

### 3.8 Fiske

Også dette kapittelet anses mangelfullt da flere viktige oppgaver knyttet til fylkesmennenes oppgaver ikke er omtalt. Dette gjelder blant annet tiltak mot fremmede arter (*G. salaris*, ørekyte m.fl.) og pålegg ved reguleringer av vassdrag.

## **Merknader til Kapittel 4**

### 4.3 Innspill fra fylkesmennene

Fylkesmannen i Buskerud er ikke blant fylkesmennene som ble involverte i faggruppas prosess. Beskrivelsen av bestillingsdialogen med oppsynet (Statens naturoppsyn - SNO) kjenner vi oss ikke helt igjen i. Etter noen år med innkjøring oppfatter vi at denne prosessen nå har funnet en form som fungerer godt og effektivt. Vi har et godt og nært samarbeid med SNO, både gjennom bestillingsdialogen og i det løpende samarbeidet for øvrig.

## **Merknader til Kapittel 5**

Fylkesmannen slutter seg i hovedsak til prinsippene og forutsetningene faggruppa legger til grunn. Vår rolle innen utmarksforvaltningen foreslås av faggruppa mer rettet mot kontroll og tilsyn, og med færre faglige forvaltningsoppgaver. Dette krever, slik rapporten framhever, fortsatt spisskompetanse innen mange fagområder hos fylkesmannen. Vi er i hovedsak enig i faggruppas anbefaling om at flest mulig oppgaver legges til kommunene. Innen forvaltningen av areal, verneområder, motorferdsel i utmark og fisk- og vilt har kommunene allerede betydelige oppgaver og myndighet. Nylig fikk også kommunene igjen tilbud om overtakelse av

forvaltning av flere verneområder, men så langt har vi sett relativt beskjeden interesse fra kommunene i vårt fylke.

Flere oppgaver til kommunene krever og forutsetter en betydelig og generell styrking av kommunenes kapasitet og fagkompetanse. Fylkesmannen innehar i stor grad slik fagkompetanse i dag, men er redd for at dette på sikt vil svekkes ved færre reelle og forvaltningsrelaterte oppgaver innen utmarksforvaltningen.

En rekke oppgaver innen utmarksforvaltningen som villrein, arealbruk/leveområder, rovvilt, store verneområder m.m., krever ved siden av en klar nasjonal overordnet politikk, et regionalt eller landsdelsdekkende fokus over kommunenivå. Fylkesmannen mener derfor det fortsatt vil være behov for en regional forvaltningsmyndighet med oppgaver av nasjonal karakter.

Faggrupperapporten viser til at fylkesmannens overprøving ved innsigelser bør begrenses til legalitetskontroll. Fylkesmannen bruker innsigelsesinstituttet i svært begrenset grad, og de langt fleste arealsaker løses gjennom dialog med kommunene. Vårt formelle verktøy for å ivareta nasjonale interesser i kommunal planlegging er imidlertid bruk av innsigelse. Legalitetskontroll vil ikke kunne erstatte dette virkemiddelet. I tillegg til fylkesmannen har andre statlige og regionale myndigheter innsigelseskompetanse, noe rapporten ikke berører. Dette kan oppfattes som en svekkelse av de fagområdene og interessene fylkesmennene i dag ivaretar, ikke minst innen miljø og landbruk.

## **Merknader til Kapittel 6**

### 6.1 Større ansvar og myndighet til kommunene

Fylkesmannen er enig i behovet for en mer naturlig oppgavefordelingen mellom kommuner og regionale forvaltningsmyndigheter (fylkesmann og fylkeskommune), spesielt innen vilt- og fiskeforvaltningen. Vi er positive til forslagene om at flere oppgaver innen lokal forvaltning av verneområder og høstbare vilt- og fiskeressurser overføres til kommunene. Forutsetningene er som påpekt over tilstrekkelige kapasitet og kompetanse i kommunene, og at det er tilstrekkelig distanse mellom behandlende instans og brukerne, slik at man unngår utfordringer med inhabilitet. Det bør defineres nærmere hva som er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.

Samtidig ser vi at utvalgets forslag til utmarksstyrer i realiteten kan innebære en svekkelse av kommunenes ansvar og myndighet.

### 6.2 Førstelinjeansvar for kommunene

I prinsippet er forslaget om kommunen som en sentral for alle henvendelser innen utmarksforvaltningen god. Kommunene er allerede i dag førsteinstans for en rekke saker (plan- og bygningsloven, motorferdselloven m.m.). Pr i dag har vi imidlertid noe vekslende erfaring med kommunenes håndtering av enkeltsaker og hvordan andre instanser involveres. Dersom en slik foreslått kommunal portal innføres, kreves omfattende kunnskap om et fagområde som tross foreslåtte forenklinger vil forbli vidt og komplekst, noe som forutsetter kapasitet og kompetanse i den enkelte kommune.

### 6.4 Utmarksstyrer

Faggruppa forslår at dagens villreinnemnder og verneområdestyrer legges ned og samles under ett organ på nivå over enkeltkommuner. Intensjonen om å samle flest mulig oppgaver til

færrest mulige organer er god og fornuftig. Fylkesmannen registrerer imidlertid at forslaget innebærer en overgang fra et politisk til et partssammensatt organ. Samtidig pekes det på at styrene skal ha et begrenset antall medlemmer, noe som kan bety at enkelte kommuner i perioder ikke kan være representert.

Gjeldende ordninger med verneområdestyrer og dagens villreinnemnder er av relativt ny dato. Begge organene (som også Rovviltnemnda) er politisk sammensatt. Politisk forankring var gjennomtenkt og godt grunnlagt ved innføringen av disse ordningene. For å se fullt ut effektene av disse, mener vi at det ikke er grunnlag for endringer før de har virket en tid.

De store verneområdene og villreinområdene favner over en rekke administrative kommune- og fylkesgrenser, og andel verna områder utgjør en varierende, men ofte begrenset del av villreinens leveområder. Vi ser ikke bort fra at en sammenslåing av disse organene kan få en positiv effekt i en helhetlig forvaltning (arealbruken), spesielt i forvaltningen av randsonene der verneområder utgjør en vesentlig del av villreinens leveområde. Forvaltning av villrein krever imidlertid særskilt kompetanse, og Fylkesmannen er bekymret for at en sammenslåing kan svekke den villreinfaglige kompetansen og interessen i det nye organet. Med utgangspunkt i tidligere partssammensatte utvalg (rovvilt) der erfaringene medførte overgang til politisk sammensetning, er vi også noe bekymret for hvor effektivt og legitimt et slikt partssammensatt styre vil bli.

Fylkesmannen mener dagens struktur innen villreinforvaltningen har en formell og ryddig organisering der en politisk og statlig villreinnemnd er forvaltningsmyndighet og villreinutvalget ivaretar rettighetshavernes interesser. I de fleste villreinområdene er det et utstrakt og godt samarbeid mellom nemnd og utvalg. Vi ser derfor liten grunn til å endre dagens velfungerende ordning og mener utmarksforvaltningen i stor grad fortsatt kan baseres på og optimaliseres innen gjeldende strukturer med kommunale og regionale statlige myndigheter. Ut fra ulike behov og geografi (aktuelle utmarksområders størrelse, innhold og utfordringer) kan dette eventuelt tilpasses lokalt eller regionalt der dette er naturlig.

Faggruppa anbefaler at utmarksstyrets sekretariat legges til fylkesmannen som også gis arbeidsgiveransvar for styrets forvalterstilling. Fylkesmannen er positiv til dette. En slik ordning vil gi tilgang til bred faglig kompetanse og gjøre sekretariatet mindre sårbart. Det er god erfaring med en slik praksis i dag i forhold til rovviltnemndene. Faggruppa ønsker for sin del at utmarksstyret skal ha ansvar for utlysning, ansettelse og stillingsinstruks. En slik rollefordeling synes uryddig. For å ha et tydelig og rettslig forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver bør også utlysning og ansettelse tilligge fylkesmannen, men selvfølgelig i nær dialog med utmarksstyret. En stillingsinstruks bør ha en felles nasjonal utforming, og vi anser det naturlig at dette utarbeides på et overordnet nivå (Miljødirektoratet), jamfør tilsvarende som for verneområdeforvaltere i dag.

### 6.5 IKT-løsninger

Forslaget om en felles nasjonal portal for utmarksforvaltning er god, og Fylkesmannen støtter dette. Det finnes allerede ulike portaler og nettsider innen utmarksforvaltningen, f.eks [www.rovviltportalen.no](http://www.rovviltportalen.no), <https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/> og [www.miljokommune.no](http://www.miljokommune.no). Fra et brukerståsted bør flest mulig eksisterende innganger kobles, enten ved en ny «utmarksportal», eventuelt med basis i f.eks [www.miljokommune.no](http://www.miljokommune.no).

## 6.7 Naturoppsyn

Fylkesmannen mener det i dag er en relativt tydelig og avklart ansvars- og rollefordeling mellom SNO og forvaltningen. Vi har som nevnt et godt samarbeid med SNO og de ulike lokal-kontorene. Vi oppfatter naturoppsynets nåværende organisering å være rimelig tydelig i forhold til faglige og geografiske ansvarsområder, dels også å være regionalisert (Hardangervidda, rovvilt). Vi ser derfor ikke helt for oss hva faggruppa legger i forslaget om en sterkere regional organisering av SNO.

Faggruppa foreslår at fylkesmennene får ansvar for å koordinere bestillinger til naturoppsynet fra samtlige forvaltningsmyndigheter. Fylkesmannen kan ikke se at dette vil gjøre bestillingsdialogen enklere. Slik det fungerer i dag (i Buskerud) er det Fylkesmannen som prioriterer tiltakene i verneområdene (som inkluderer forslag fra SNO) i tråd med overordnede føringer og kunnskap om verneområdene (truethet og skjøtselsbehov). Alle tiltakene (bestillingene) får en unik prioritering, og midler tildeles deretter. En ordning hvor tiltak som er meldt inn av forskjellige forvaltningsmyndigheter skal prioriteres opp mot hverandre gir etter det vi kan forstå en betydelig mer komplisert og konfliktskapende prosess enn i dag, uansett hvem som skal ha ansvar for denne prioriteringen.

## 6.9 Kunnskap om naturressurser

Fylkesmannen slutter seg til faggruppas forslag om fullføring av nasjonal kartlegging. Det foreligger imidlertid mye kunnskap allerede i dag som er, eller bør ligge til grunn for forvaltningen. En del miljødata er dessverre ikke, eller i begrenset grad tilgjengelig. Dette har blant annet sammenheng med at data lagres i ulike baser, og at en del data - herunder sensitiv informasjon - i dag ikke er tilgjengelig selv for forvaltningsmyndighetene.

Felles kunnskapsforståelse vil som faggruppa mener kunne virke konfliktdepende. Bruk og tolkning av foreliggende data om naturmangfoldet krever imidlertid faglig kompetanse. Mye og lett tilgjengelig kunnskap gir ikke uten videre slik felles forståelse. Få fagområder har så god og detaljert tilgjengelig kunnskap som rovviltforvaltningen. Likevel er dette et betydelig konfliktområde.

Videre ser vi i både kommunal og statlig sektor fortsatt utfordringer og mangler ved praktiseringen av naturmangfoldlovens kapittel II om prinsippene for offentlig beslutningstaking. Noe vil skyldes mangelfull kunnskap om naturmangfoldet, men vel så viktig er bruken av foreliggende kunnskap, vurderingen av slik kunnskap i forhold til planlagte tiltak og hensynet til føre-var prinsippet.

Med hilsen

Runar Schau Carlsen  
ass. fylkesmann

Anders J. Horgen

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift. Dokumentet blir bare sendt elektronisk.*

Kopi til:  
Miljødirektoratet  
Landbruks- og matdepartementet  
Klima- og miljødepartementet