



Miljødirektoratet
Postboks 5672 Sluppen
7485 TRONDHEIM

SAKSBEHANDLER: INGE SOLLUND INGVALDSEN

ARKIVKODE: 2015/673 - 410

DATO: 09.03.2015

MIDNOR - Høring på rapport "Forenkling av utmarksforvaltningen"

Midtre Nordland nasjonalparkstyre har i styresak ST 13/2015 behandlet høringsuttalelse for rapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen».

Saksfremlegg og vedtak er vedlagt dette brevet.

Med hilsen

Inge Sollund Ingvaldsen
seniorrådgiver

Arkivsaksnr: 2015/673-0

Saksbehandler: Inge Sollund Ingvaldsen

Dato: 11.02.2015

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Midtre Nordland nasjonalparkstyre	13/2015	04.03.2015

MIDNOR - Høring på rapport "Forenkling av utmarksforvaltningen"

Forslag til vedtak

Midtre Nordland nasjonalparkstyre stiller seg positiv til at kommunene får førstelinjeansvar og den foreslåtte sammenslåinga av SNO og Fjelltjenesten. Dette forutsetter at det ikke tildeles mindre ressurser til naturoppsyn ved ei eventuell sammenslåing. Nasjonalparkstyret stiller seg derimot avventende til å tilegne kommunene større ansvar og myndighet i utmarksforvaltninga, inntil man ser resultatet av den planlagte kommunesammenslåinga.

Nasjonalparkstyret er positiv til de tiltakene som av rapportens sammendrag fremgår som av overordnet karakter.

Saksprotokoll i Midtre Nordland nasjonalparkstyre - 04.03.2015

Styrets behandling: Styreleder fremmet sammen med Sørfold representant et eget forslag til uttalelse.

Styrets vedtak – 8 mot 3 stemmer:

Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MNNPS) er et interkommunalt styre for flere store verneområder. Vi mener at dette er en organisering som fungerer godt og som må videreutvikles. Andre vesentlige interesser er her ivaretatt gjennom et eget faglig rådgivende utvalg knyttet til Midtre Nordland nasjonalparkstyre.

MNNPS er positiv til departementet intensjon om forenkling og mer lokal forvaltning av utmarksarealene, men mener at tiltakene så langt ikke er grundige nok utredet eller tydelige nok på hvordan oppgavene planlegges finansiert.

Kommunereform som premiss for de foreslåtte tiltakene

Ifølge mandatet skal gruppens arbeid «avgrenses mot det arbeidet som skjer med kommunereformen». Slik som MNNPS tolker dette er derfor tiltakene som er foreslått uavhengige av om det gjennomføres en kommunereform. Det er ikke grunnlag for å oppstille en forutsetning om større kommuner for å overføre ansvar og myndighet til kommunene.

Grunneiere, næringsinteresser og miljø- og friluftsansjoner i verneområdestyrene

MNNPS mener det er avgjørende å sikre at styrene er demokratisk forankret og at alle kommunestyrer innenfor verneområdet derfor må få utnevne en representant til verneområdestyret. Det er også i tråd med det overordnede prinsippet om et demokratisk saksbehandlings- og beslutningssystem, som faggruppen funderer sine foreslåtte tiltak i. Stortingets intensjon for forvaltningsmodellen er at forvaltningen skjer gjennom interkommunale styre, og MNNPS forutsetter derfor at alle kommuner med arealer innenfor verneområdet er representert i verneområdestyret.

Grunneierrepresentasjon i styrene reiser flere prinsipielle spørsmål som må avveies mot andre hensyn. MNNPS mener det kan være uheldig også å ha representanter for næringsinteresser og friluftsansjoner i styret. Disse kan også svekke styrenes vedtaksførhet. Styrene vil med en slik utvidet representasjon gå mer i retning av å være et interesseorgan enn et forvaltningsorgan, og det vil kunne svekke styrenes posisjon som forvaltningsmyndighet og innebære at statlige myndigheter i større grad vil gå inn og overprøve styrets vedtak.

De nevnte interessene er representert i det faglig rådgivende utvalget til verneområdestyrene, og MNNPS mener de nevnte interessene fortsatt bør være henvist til det rådgivende utvalget.

Naturbasert næringsutvikling bør i større grad integreres i forvaltningsplaner, men MNNPS mener randsonene ligger utenfor verneområdene og ligger under kommunene som arealmyndighet.

Faggruppens forslag om utmarksstyrer sammenholdt med Riksrevisjonens rapport

Da den nye forvaltningsmodellen for store verneområder ble vedtatt av Stortinget, var det en forutsetning at verneområdestyrene skulle være kommunale eller interkommunale styrer og at avgjørelsesmyndigheten skulle ligge til styret. Kommunemedlemmer til verneområdestyret skulle oppnevnes av kommunestyret i de respektive kommunene, fylkestinget i fylkeskommunene og av Sametinget.

I vedtektene for verneområdestyrene er det likevel bestemt at det er Klima- og miljødepartementet – nå delegert til Miljødirektoratet – som oppnevner styremedlemmene etter forslag fra kommuner, fylkeskommuner og eventuelt sametinget. At Stortingets intensjon på dette punktet ikke er fulgt opp, er kritisert i Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014.

I lys av Riksrevisjonens kritikk er det underlig at faggruppen foreslår at utmarksstyret skal oppnevnes av en statlig instans når Stortingets intensjon har vært at det er kommunene, fylkeskommunene og eventuelt Sametinget som selv skal oppnevne styremedlemmene direkte.

Faggruppen foreslår at sekretariatet for utmarksstyret legges til Fylkesmannen som også skal ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret for forvalteren. I forvaltningsmodellen i dag er sekretariatet lagt til forvalteren, ikke Fylkesmannen, og MNNPS mener at denne modellen må opprettholdes. Dersom sekretariatet legges direkte til Fylkesmannen, vil det svekke kommunal og lokal forvaltning av de store verneområdene. I tillegg må styret ha myndighet til å beslutte hvor arbeidsgiveransvaret for sekretariatet skal ligge. Det kan skape uheldige lojalitetskonflikter når forvalteren formelt er ansatt hos Fylkesmannen. Forvalteren skal gjennomføre styrets vedtak, i praksis uavhengig, av mulige innsigelser fra Fylkesmannen. Ordningen slik den er i dag skaper en dobbelt rolle for forvalteren, som kan løses ved at forvalteren ansattes av styret, slik det også er beskrevet i avsnittet rett nedenfor.

Slik MNNPS ser det må styrets instruksjonsmyndighet overfor forvalteren og Fylkesmannens rolle i verneområdeforvaltningen klargjøres. Dette er også i tråd med anbefalingene i Riksrevisjonens rapport. MNNPS mener det er viktig at forvalteren har et fagmiljø hos Fylkesmannen, men dette kan også oppnås uten at forvalteren er formelt ansatt hos Fylkesmannen.

Fjelltjenesten til SNO i Nordland og Troms

Faggruppen foreslår å overføre Fjelltjenesten til SNO i Nordland og Troms. MNNPS mener dette forslaget ikke ivaretar prinsippene om mer lokal forvaltning som skal ligge til grunn for de foreslåtte tiltakene. Overføring av Fjelltjenesten til SNO er tidligere foreslått gjennomført av Statskog, men ble stanset etter initiativ blant annet fra kommunene.

Bestilling av skjøtselstjenester mv.

MNNPS mener at styret må stå fritt til å bestille disse oppgavene fra egnede aktører.

Forslag til vedtak

Midtre Nordland nasjonalparkstyre stiller seg positiv til at kommunene får førstelinjeansvar og den foreslåtte sammenslåinga av SNO og Fjelltjenesten. Dette forutsetter at det ikke tildeles mindre ressurser til naturoppsyn ved ei eventuell sammenslåing. Nasjonalparkstyret stiller seg derimot avventende til å tilegne kommunene større ansvar og myndighet i utmarksforvaltninga, inntil man ser resultatet av den planlagte kommunesammenslåinga.

Nasjonalparkstyret er positiv til de tiltakene som av rapportens sammendrag fremgår som av overordnet karakter.

Bakgrunn

Den 7. juli 2014 ble det satt ned en faggruppe av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Klima- og miljødepartementet og Landbruk- og matdepartementet, for å se på tiltak for å forenkle utmarksforvaltninga i Norge.

Utgangspunktet til dette prosjektet var regjeringserklæringen på Sundvolden pkt. 8 - «levende lokaldemokrati»: «Brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling. Kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innenfor utmarksforvaltningen». Dette er et ledd i en forespeilet kommunereform fra den samme regjeringserklæringa. Rapporten skal inneholde:

- Definisjon av utmarksbegrepet
- Oversikt over nå-situasjonen
- Oversikt over reelle problemer/utfordringer ved dagens utmarksforvaltning
- Forslag til tiltak. Alle forslag til tiltak er samlet i rapportens kapittel 6
- Kort omtale av tiltak, forvaltningspraksis og ansvarsforhold

Den 27. oktober ble det arrangert et dialogmøte med den nedsatte faggruppa, brukerorganisasjoner, forvaltningsenheter og andre interessenter hos Fylkesmannen i Bodø. Midtre Nordland nasjonalparkstyre var representert med styreleder og sekretariatsleder. Innspill fra møtet ble tatt med videre i arbeidet med rapportutkastet. Blant annet så har rapporten tatt med styreleders innspill om de tungroddede prosessene i bestillingsdialogen, og at man opplever at oppsynet prioriterer selv hvilke oppgaver som må gjøres. Styreleders innspill om at flere saker bør kunne delegeres til sekretariatet er også tatt med i rapporten.

Rapporten var ferdig i starten av desember 2014, og ble sendt ut på høring. Midtre Nordland nasjonalparkstyre er høringsinstans. Det ble arrangert et åpent høringsmøte 10. februar 2015 i Oslo, men sekretariatet i Midtre Nordland nasjonalparkstyre deltok ikke på møtet. Derimot ble møtet fulgt over nett-tv direktesending. Skriftlige høringsuttalelser skulle være inne hos faggruppa 27. februar, men Midtre Nordland nasjonalparkstyre har fått utsatt frist til etter styremøtet. Det er opprettet en egen nettside for innlevering av høring.

Rapporten ligger i sin helhet på Regjeringens nettside:

[Samleside for prosjektet Forenkling av utmarksforvaltningen](#)

[Direktelink til rapportdokumentet](#)

Vurdering av tiltak beskrevet i kapittel 6

Punkt 6.1 og 6.3 - Økt ansvar og delegering til kommunene

I utgangspunktet er det vanskelig å vurdere en del av tiltakene da man enda ikke vet omfanget av kommunereformen. I vår region er det forespeilet flere alternativer til nye kommuner. Det er avgjørende å vite størrelsen på kommunene for å vurdere kapasitet, kunnskap og kompetanse. I dagens kommuner vil flere av de tiltenkte oppgavene skape en ekstra arbeidsbelastning, som vil være problematisk i forhold til bemanning og lønnskostnader. Rapporten har to forslag til hvordan kompetansen skal heves i kommunene, men ikke noen forslag til hvordan man skal løse arbeidsbelastningen. Midtre Nordland nasjonalparkstyre er også litt tvilende til at et kursbasert opplæringstilbud skal kunne dekke opp nødvendig kompetanse i kommunene.

Et av hovedmomentene i rapporten er å gi økt ansvar til kommunene. Faggruppa foreslår en del oppgaver som bør overføres til kommunen – blant dem er forslagene om å gi kommunene ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser, og mulighet for verneområdestyrene å delegerer unntaks- og dispensasjonsbestemmelser i verneforskrift til kommunene. Et siste moment som er av interesse for Midtre Nordland nasjonalparkstyre er at det foreslås at naturbasert næringsutvikling bør i større grad integreres i forvaltningsplaner, og større mulighet til å lage bestemmelser i randsonene til nasjonalparker.

Dersom man får store kommuner i regionen er det tenkelig at disse oppgavene kan løses uten noen store strukturelle endringer, men dersom man beholder dagens kommuner vil det føre til nye ansettelser og lønnskostnader.

Punkt 6.2 - Førstelinjeansvar til kommunene

Det er forespeilet at kommunene skal ha et førstelinjeansvar. Dette vil si at brukerne kun skal forholde seg til kommunene i alle henvendelser. Det blir videre kommunens oppgave å være bindeledd mellom bruker og øvrige forvaltningsorgan. Midtre Nordland nasjonalparkstyre ser positivt på at kommunene får dette førstelinjeansvaret, siden dette vil gjøre det enklere for brukerne. Eksemplifisert med motorferdselsaker der brukere i dag må innhente kommunal dispensasjon fra motorferdselloven, statlig dispensasjon til å kjøre i verneområder og grunneiers tillatelse. Dersom kommunene får førstelinjeansvar trenger brukerne kun å sende en søknad til kommunen, og så får kommunen ansvar i å videreformidle denne. For verneområdestyrene vil ikke dette medføre noen ekstra arbeidsbelastning. Belastningen vil i hovedsak ramme kommunene, men nasjonalparkstyret ser ikke på dette som nødvendig for å øke bemanningen og samtidig lønnskostnadene i kommunene.

Punkt 6.4 - Utmarksstyrer

Rapporten foreslår å opprette utmarksstyrer som skal overta arbeidsoppgavene til dagens verneområdestyrer, villreinnemder og reindriftsseksjon. Disse instansene er per i dag fordelt til tre forvaltningsorganer, men kan med utmarksstyrer slås sammen til ett forvaltningsorgan. I tillegg har også fylkeskommunen et ansvar for regionale planer og regionalt friluftsliv. Det er litt uklart i rapporten om hvilke andre oppgaver som skal tilegnes utmarksstyrene. Slik det er forespeilet vil det ikke bli stor endring fra dagens modell med verneområdestyrer, bortsett fra at man får et større ansvar i forbindelse med reindrift, samt at styret utvides til også å inkludere ulike brukerinteresser innenfor miljø og friluftsliv samt grunneiere og næringsinteresser. Med færre kommuner vil nok ikke styret i sin helhet bli noe særlig større enn dagens styre på 14 representanter. Det er poengtert i rapporten at det forventes innvendinger på denne organisatoriske endringen siden dagens modell av verneområdestyrer er av såpass ny dato.

Punkt 6.7 - Naturoppsyn

Det fremgår av rapporten at faggruppa vil gjøre en del endringer med dagens oppsynsordning. De viktigste endringene for Midtre Nordland nasjonalparkstyre er forslaget om å slå sammen Fjelltjenesten med Statens naturoppsyn, samt at forvaltningsmyndigheten får et tydeligere ansvar i forhold til å prioritere B-oppgaver. Midtre Nordland nasjonalparkstyre bestiller i dag oppsynstjenester både hos SNO og Fjelltjenesten, og ser positivt på muligheten for å slå sammen disse til en enhet. Dette forutsetter at det ikke blir tildelt mindre ressurser som følge av en eventuell sammenslåing.

Generelle tiltak

En del av tiltakene som er foreslått er såpass generelle at man ikke trenger noen strukturelle endringer for å få de iverksatt.

Punkt 6.11 Nasjonal politikk bør samordnes og bli mer tydelig – man ser at kommunal, fylkeskommunal og statlig politikk ikke bestandig er samorganisert. Den nasjonale politikken bør være mer strategisk slik at regional og lokal politikk lettere kan følge den nasjonale strategien i utmarkssaker. Manglende avklaring i saker på nasjonalt nivå fører til konflikter nedover i forvaltningssystemet. Det er spesielt i konflikter mellom miljø og landbruk at de strategiske målsettingene for nasjonal politikk er uklar/ikke sammenfattende, og skaper ofte problemer i lokal og regional forvaltning. Midtre Nordland nasjonalparkstyre er positiv til klarere føringer for nasjonal utmarkspolitikk. Da dette kan være med å redusere konfliktnivået i utmarkssaker.

Punkt 6.9 Kunnskap om naturressurser – Nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfoldet i Norge bør fullføres. Dette prosjektet ble påbegynt av Miljødirektoratet (da Direktoratet for

naturforvaltning) i 2003, men Riksrevisjonen har i en undersøkelse fra 2006 konkludert med at programmet ikke er gjennomført som forutsatt (med unntak Artsdatabanken). Dette arbeidet må styrkes vesentlig dersom arbeidet skal kunne brukes som tilstrekkelig kunnskap ved myndighetens beslutningsgrunnlag. Midtre Nordland nasjonalparkstyre er positiv til at man i fremtiden kan drive kunnskapsbasert forvaltning i utmarka, da dette vil gi forvaltningsmyndighet og tiltakshaver en økt forutsigbarhet ved beslutninger som tas i utmarkssaker.

Punkt 6.12: Lovutvalg for utmarka – Det bør utnevnes et utvalg som skal foreta en gjennomgang av offentligrettslige lover og forskrifter i utmarksforvaltningen. I dag er lovgivningen i utmarksforvaltning preget av et stort antall sektorlover. Disse lovene har ulike forskrifter og ambisjoner, men ofte faglig overlappende med tilgrensende lover. Dette har ført til et komplekst regime som igjen har vært et viktig bidrag til det fragmenterte systemet av forvaltningsoppgaver som var bakgrunnen for at dette prosjektet ble igangsatt. Utvalget bør se på muligheten for å slå sammen noen av sektorlovene til en egen lov for utmarksareal og ressurser, på lik linje med Sverige. Midtre Nordland nasjonalparkstyre ser positivt på utnevnelsen av et slikt utvalg. Ikke nødvendigvis for å få laget en ny lov om utmark og ressurser, men for å fremskaffe viktig informasjon om hvordan sektorlovene forholder seg til hverandre og den mer overordnede plan- og bygningsloven. Dette vil gjøre det lettere for tiltakshavere å finne frem i disse sektorlovverkene, samt at det blir lettere for forvaltningsmyndigheten å fatte beslutninger.

Disse generelle tiltakene må anses som mulig å gjennomføre uavhengig av store strukturelle endringer i kommunale, regionale og statlige oppgaver, samt kommunereformen.

Andre relevante dokumenter, ikke vedlagt:

Forenkling av utmarksforvaltninga ([link til rapport finnes i kapittelet om bakgrunn](#))