

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Levert elektronisk på departementets hjemmesider

Oslo, 08. mars 2015

HØRINGSUTTAELSE TIL RAPPORTEN «FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNINGEN»

1. INNLEDNING

Det vises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) høringsbrev av 15. desember 2014 om den nedsatte faggruppens rapport «Forenkling av utmarksforvaltningen».

Norges Fjellstyresamband (NFS) er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for landets 94 fjellstyrer. Alle de 94 fjellstyrene er tilsluttet NFS. Alle de 94 fjellstyrene har sluttet seg til høringsuttalelsen og NFS uttaler seg på vegne av alle de 94 fjellstyrene. Enkelte fjellstyrer har i tillegg avgitt egne utdypende høringsuttalelser.

2. BAKGRUNN FOR HØRINGEN

Av regjeringsplattformen fremgår bl.a. følgende:

Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt og ansvar til det lokale folkevalgte nivået. Regjeringen ønsker mindre byråkrati og en enklere hverdag for innbyggere og næringsliv.

Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre byråkratisk. Regjeringen vil bidra til en enklere hverdag for folk flest. Mer makt og myndighet må overlates til lokalsamfunnet. Regjeringen vil motarbeide sløsing med offentlige midler, og prioritere økt gjennomføringskraft høyt.

Som et ledd i dette har Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), i samarbeid med Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD), nedsatt en faggruppe som har kommet med forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen. Gruppen skulle legge til grunn at:

- Brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling.
- Kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen.

Departementene har ikke tatt stilling til forslagene, eller gjort en prioritering av hvilke tiltak de vil ta fatt på. Det vil bli gjort etter at høringen er gjennomført. Departementene ønsker at høringsinstansene gir synspunkter på de foreslåtte tiltakene i rapporten.

Departementene ber spesielt om synspunkter på:

- Vil de foreslåtte tiltakene bidra til forenkling i utmarksforvaltningen?
- Er det andre tiltak som er viktige å få belyst og gjennomført?

3. OM FJELLSTYRENE OG FJELLSTYRENE'S ANSATTE – FJELLOPPSYNET.

Fjellstyrene

Statsallmenningene i Sør- og Midt-Norge omfatter til sammen 26.6 mill. daa eller ca 11% av alt utmarksareal i Norge. Allmenningsretten er omhandlet i våre aller eldste lover, men bygdenes felles utnyttelse av allmenningene går lenger tilbake enn lovgivningen. I tillegg til at statsallmenningene er viktige rekreasjonsområder for hele landets befolkning, har bygdenes kollektive rettigheter i områdene avgjørende betydning for opprettholdelse av levedyktige bygdesamfunn.

Allmenningsrettighetene kan variere noe fra allmenning til allmenning og endrer seg også med «tida og tilhøva». Viktige bruksretter i dag er beiting, seterdrift, jakt, fangst og fiske.

Fjellstyrenes virksomhet er hjemlet i fjelloven. Fjellstyret er tillagt administrasjonen av bruksrettene og lunnende (herligheter) i statsallmenningene, så lenge ikke annet er forutsatt i eller i medhold av lov. I hovedtrekk omfatter dette jordbrukstilknyttede bruksretter som seter og beite, samt jakt, fangst og fiske. Bruksrettenes innhold er ikke uttømmende beskrevet i fjelloven, men er fastlagt gjennom lang tids bruk. Utnyttelsen av bruksrettene er heller ikke låst til en bestemt tilstand, og en tidsmessig utvikling av bruksrettene står sentralt. Statskog SF er grunneier i statsallmenningene og disponerer de ressurser som ikke er en del av bruksrettene. Statskog SF har også offentligrettslige myndighetsoppgaver etter fjelloven delegert fra LMD. LMD er myndighet etter fjelloven med unntak av kapitlene om jakt, fangst og fiske som ligger til KLD.

Fjellstyrene oppnevnes av kommunestyrene og følger kommunevalgperiodene. Fjellstyrene er frittstående organ med egen økonomi. Det er 94 fjellstyrer i Norge. Se mer om fjellstyrene på www.fjellstyrene.no.

Fjellstyrenes primæroppgave er å administrere bruken og utnyttingen av retter og lunnende i statsallmenningene. Dette er ikke offentligrettslige forvaltningsoppgaver, men administrasjon av bruk og utnytting av privatrettslige bruksretter.

De privatrettslige bruksrettene ligger fast og berøres ikke av faggruppens forslag (jfr rapporten side 32 siste avsnitt). Bruksrettene omfatter jordbrukstilknyttede rettigheter, jakt, fangst og fiske.

Fjellstyrenes primæroppgaver vil ligge fast og fjellstyrene med sine ansatte (Fjelloppsynet) vil derfor være tilstede i statsallmenningene uavhengig av organiseringen av den offentlige forvaltningen.

Forvaltningen av statsallmenningene og fjellstyrene er viet relativt stor plass i rapporten. Det foreslås flere tiltak som direkte og indirekte berører fjellstyrene, men det understrekes at evt. endringer i fjelloven ikke bør skje uten grundige forutgående prosesser. Det kan se ut til at faggruppen legger til grunn at fjellstyrene har offentligrettslige myndighetsoppgaver etter fjelloven. Det er ikke korrekt.

Fjelloppsynet

Fjellstyrene har til sammen ca 100 personer/65 årsverk ansatt. Fjellstyrenes ansatte har tittel Fjelloppsyn. Ordningen med Fjelloppsyn er landets eldste eksisterende oppsynsordning, med fast ansatte siden 1953. Fjelloppsynet har høy formell naturfaglig kompetanse på høyskole/universitetsnivå, god lokalkunnskap om fjellområdene og tett kontakt med brukerne av disse. Fjelloppsynet har vært, og er fortsatt en viktig brobygger mellom lokalsamfunnet og staten.

Fjelloppsynet driver oppsyn, dvs., naturovervåkning, informasjon, tilsyn, skjøtsel tilrettelegging osv på alt statsallmenningsareal. Arbeidet består av både privatrettslige og offentligrettslige oppsynsoppgaver. Dette er primæroppgavene til Fjelloppsynet, og utføres uavhengig av om det er verneområder eller ikke. Fjelloppsynet er de fleste steder tildelt Begrenset Politimyndighet (BP).

I tillegg selges det tjenester til Statens Naturoppsyn. I all hovedsak er dette kjøp av tjenester for å dekke et økt oppsynsbehov i verneområdene, som utgjør ca 55% av arealet Fjelloppsynet allerede jobber i. Det er også noe salg av tjenester vedrørende oppgaver av spesiell karakter, slik som skadedokumentasjon, bestandsregistrering av jerv, samt oppfølging av fjellrev og moskus. I 2014 utgjorde dette ca 7,4 mill inkl mva. Fjelloppsynets kompetanse selges også til verneområdestyrer, forskningsinstitusjoner, kommuner, NVE, grunneierlag og andre som ønsker natur- og oppsynsfaglig bistand. Fjelloppsynet selger tjenester primært i, men også utenfor statsallmenningene.

I tillegg har Fjelloppsynet en viktig funksjon som fjellstyrenes sekretariat og daglige ledere, og fremstår som et kompetent, multifunksjonelt og kostnadseffektivt apparat.

Av fjellovens § 36 fremgår at fjellstyrene kan tilsette oppsynsmenn til å føre tilsyn med statsallmenningen og at fjellstyrene har krav på å få refundert halvparten av lønnsutgiftene fra statskassen når tilsettingen har skjedd i samsvar med oppsynsordning som departementet har godkjent. Ordningen skal legge til rette for å ivareta samfunnsinteresser og tilrettelegging der staten som grunneier har et spesielt ansvar.

4. FORENKLET OG STYRKET LOKAL FORVALTNING I STATSALLMENNINGENE

I statsallmenningene kan Regjeringens mål oppnås ved å gjennomføre følgende 2 tiltak:

1. Overføre makt og ansvar fra statlig (Statskog SF) til lokalt nivå (fjellstyrene).

Dette vil gi forenkling ved at ressursforvaltningen/saksbehandlingen samles i ett organ (fjellstyret) og vil innebære en overføring av makt og ansvar fra statlig til lokalt nivå. (Staten/Statskog kan beholde en styrende, regulerende rolle.)

Fjellstyrene har i dag ansvar for betydelige ressurser i statsallmenningene, bl.a. jakt, fiske, beite, setring m.m. Eksempel på nye oppgaver som kan overføres til lokalt nivå (fjellstyret) er: energi (vann/vind/bio), sand, grus og mineraler, arealressurser, virkesressursene, (jfr Statsallmenningsloven § 4-5).

En slik overføring er gjennomført for enkelte oppgaver tidligere. Fjellstyrene overtok (fra Statskog SF) - etter politisk vedtak – administrasjon av jakt på elg, hjort, rådyr m.m. i 2004. Fjellstyrene overtok (fra Statskog SF) kompetanse til å gi samtykke til hundetrening i Hundeloven (§8) i 2007. Regjeringen foreslår tilsvarende løsning i den nye motorferdselloven.

I Prop. 35 L (2014-2015) Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv., foreslås det at samtykkekompetanse til å regulere motorisert ferdsel på statsallmenning legges til fjellstyrene.

Dette ligger i dag til Statskog SF som grunneier, men departementet mener det er naturlig at fjellstyrene, som er oppnevnt av kommunestyrene, har denne retten. Løsningen har sammenheng med de oppgavene fjellstyrene har og gir større lokal styring med motorferdselen.

Overføring av oppgaver fra Statskog SF til fjellstyrene kan skje ved at staten aksepterer en vid tolkning av bruksrettens innhold (etter «tida og tilhøva») og/eller ved at staten overfører oppgaver til fjellstyrene.

2. Bruk av Fjelloppsynet som helhetlig naturoppsyn i statsallmenningene.

Dette vil gi tilgang til den lokalkunnskap og fagkunnskap Fjelloppsynet besitter. Det vil gi redusert ferdsel i sårbare områder fordi Fjelloppsynet uansett har mange oppgaver i felt i disse områdene.

Det vil være kostnadseffektivitet av samme grunn – flere oppgaver kan løses på samme tur og Fjelloppsynet er allerede etablert med utstyr og infrastruktur for å drive naturoppsyn i disse områdene. Staten/myndigheten er bestiller og mottager av rapportering.

En slik løsning vil være i tråd med Stortingets føringer – jfr f.eks.:

Budsjettinnstillingen 2013:

«Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti

.....viser til at energi- og miljøkomiteen en rekke ganger har påpekt at det er ønskelig å videreføre ordningen med fjelloppsynet som et helhetlig naturoppsyn i statsallmenningene, og at nye oppsynsbehov i disse områdene skal søkes dekket gjennom tjenestekjøp fra fjellstyrene».

5. SYNSPUNKTER PÅ FORESLÅTTE TILTAK I RAPPORTEN

NFS støtter Regjeringens intensjon om en forenklet og styrket lokal utmarksforvaltning og ønsker et tett samarbeid mellom kommunene og fjellstyrene.

Det er en nær sammenheng mellom forenkling for brukerne og styrket lokalt ansvar. NFS mener dette gjenspeiles i faggruppens rapport – og flere av de tiltakene faggruppen har foreslått.

NFS mener imidlertid at faggruppen har utelatt viktige temaer og at noen av de foreslåtte tiltakene ikke vil innebære reell flytting av myndighet til lokalt nivå. Enkelte forslag flytter oppgaver fra lokalt til statlig nivå og går dermed i motsatt retning av Regjeringens målsetting om styrket lokal/redusert statlig rolle. Dette gjelder bla elementer i forslaget om utmarksstyrer og flytting av oppgaver fra Fjelloppsynet til SNO. NFS støtter Østlandsforsknings syn på dette presentert på høringskonferansen 10.02.15.

NFS har før og underveis i prosessen gitt uttrykk for at faggruppen har hatt en skjev og for smal sammensetning. Rapporten lider noe under dette. Når en person med tilknytning til en stor, statlig aktør i utmarksforvaltningen sitter i gruppa, skaper det habilitetsutfordringer. Koblingen er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

NFS ble – i likhet med andre organisasjoner - ikke gitt deltakelse i faggruppen, men i stedet henvist til å komme med innspill underveis i prosessen. Tydelige innspill fra NFS og andre organisasjoner, er likevel ikke referert eller kommentert i rapporten.

Bl.a. har NFS sammen med USS og andre organisasjoner, spilt inn at en naturlig del av faggruppens arbeid burde være å vurdere forslagene i Samerettsutvalg II (SRU II) i NOU 2007: 13 om lokal forvaltning av utmarka i Nordland og Troms. NFS viser til USS sin høringsuttalelse om dette.

NFS kan ikke se at det er en forutsetning med større kommuner for å overføre mer ansvar og myndighet til kommunene.

I mange kommuner finnes utmarksfaglig kompetanse hos fjellstyrenes ansatte som kommunene kan benytte. Slike modeller er bla etablert i Naturporten i Lierne og i Aurland, der tre kommuner kjøper slik kompetanse hos Aurland fjellstyre.

Ordningen beskrives slik:

Avtale med Aurland fjellstyre om viltforvaltning

Arbeidsoppgåvene som er avtalt utført av Aurland Fjellstyre vert utført på ein svært god måte.

Viltforvaltninga i dei tre kommunane er no kommen inn i eit godt og rett spor, med god kompetanse og rette personelge eigenskapar hjå sakshandsamar.

Det er av den oppfatning at inngått avtale er dekkande for arbeidet som skal gjerast og for korleis det skal utførast. Det er ikkje trong for endring av denne avtalen. Sats for leige av teneste vert framhandla sentralt, og er indeksjustert kvart år.

Avtalen er underskriven 2.mai 2012.

Faggruppen foreslår å erstatte verneområdestyrene med utmarksstyrer, som også blir slått sammen med villreinnemndene i de områdene det er aktuelt. NFS syns det er vanskelig å avgjøre om grepet medfører reell forenkling før det er tilstrekkelig utredet hvordan dette kan gjennomføres i praksis.

Dagens modell innebærer en demokratisk og lokal forankring av villreinnemndene. Dersom grensene for utmarksstyrene skal være verneområdets geografiske utstrekning, vil det kunne innebære at forvaltningen av villreinen blir fragmentert fordi forvaltningen av villreinen skjer i henhold til det enkelte utmarksstyrets virkeområde og ikke villreinområdenes utstrekning. NFS ønsker at villreinnemndene består slik de er i dag.

NFS foreslår at de tiltakene og grepene som er foreslått for verneområdestyrene i Riksrevisjonens rapport følges opp.

NFS mener det er viktig at villreinutvalgene må bestå slik de er i dag. Dette er sammenslutningen av alle rettighetshaverne og grunneiere. Utvalgene fungerer godt som et mellomledd mellom grunneiere og myndighetene.

6. FEIL/UNØYAKTIGHETER I RAPPORTEN.

Rapporten inneholder noen feil og unøyaktigheter om fjellstyrer/statsallmenninger som vi vil påpeke.

I rapporten står: «Fjellstyrene forvalter bruksrettighetene og har ansvaret for administrasjon av all jakt og fiske i statsallmenningene». Av denne formuleringen kan det se ut til at faggruppa legger til grunn at jakt, fangst og fiske ikke er bruksrettigheter. Det er feil. Jakt, fangst og fiske i statsallmenningene er bostedstilknyttede rettigheter ervervet ved alders tids bruk.

Og videre:

«Det har vært uenighet mellom Norges Fjellstyresamband og Statskog om fordelingen av grunneierinntektene i statsallmenning».

Det korrekte er at Norges Fjellstyresamband og Statskog er enige om at det bør innføres en 50/50-fordeling mellom Grunneierfondet og fjellkassene av alle løpende grunneierinntekter i statsallmenninger, ikke bare festeinntekter fra hytter og hoteller.

Kap 3.11

«Det har vært uenighet om roller og omfang av tjenestekjøpet i statsallmenningene».

SNO og NFS inngikk i 2011 en avtale som avklarer viktige spørsmål om roller og omfang av tjenestekjøpet i statsallmenningene. Sammen med øremerking av midler i statsbudsjettet til SNOs minimumsnivå på tjenestekjøp hos fjellstyrene, gir dette et avklart grunnlag for roller og omfang av tjenestekjøpet i statsallmenningene.

Kap 6.8

«Faggruppen skal foreslå tiltak med sikte på forenkling for brukerne og overføring av flere oppgaver i utmarka til kommunene. Dette er utgangspunktet for å vurdere om offentligrettslige myndighetsoppgaver (ikke oppsyn) i statsallmenningene som i dag er tillagt Statskog og fjellstyrene, kan overføres til kommunene».

Av dette og tiltak i oppfølgingen av dette, ser det ut til at faggruppa legger til grunn at fjellstyrene har offentligrettslige myndighetsoppgaver. Det er ikke tilfelle. Statskog SF har offentligrettslige myndighetsoppgaver delegert fra LMD.

7. AVSLUTNING

Norges Fjellstyresamband er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for 94 fjellstyrer med engasjerte lokalpolitikere og 100 kompetente og motiverte personer ansatt. NFS ønsker å bidra med innspill, kunnskap og kompetanse i utformingen av fremtidens utmarksforvaltning.