



Arkivsak-dok. 201400023-237  
Saksbehandler Jon Halvor Midtmageli

Saksgang  
Fylkesutvalget

Møtedato  
24.02.2015

## **FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNING HØRING**

### Forslag til vedtak

1. Oppland fylkeskommune er enig i at det er behov for å se på muligheter for å forenkle forvaltningen av utmarka i Norge. Det er i dag mange aktører med tilgrensende og til dels overlappende oppgaver og ansvarsområder. I tillegg til en forenkling, mener fylkeskommunen det er behov for en tydeliggjøring av grensene mellom forvaltningsorganene, mellom forvaltningsnivåene samt et tydeligere skille på forvaltnings- og utviklingsoppgaver.
2. Faggruppa har hatt relativt kort tid på arbeidet med rapporten og fylkeskommunen ser derfor på rapporten som et utgangspunkt for en videre prosess.
3. For å lykkes med å forenkle utmarksforvaltningen er samordning på nasjonalt nivå en forutsetning. Oppland fylkeskommune mener derfor at det nasjonale nivået må få et like sterkt fokus som det regionale og kommunale nivået i dette arbeidet.
4. Oppland fylkeskommune mener rapporten i for liten grad berørt forholdet mellom politikk og sektorinteresser og mener flere av tiltakene som foreslås vil svekke den lokal- og regionalpolitiske dimensjonen i utmarksforvaltningen.
5. Oppland fylkeskommune mener at det vil bli behov for et regionalt perspektiv på forvaltningen av vilt og fisk. Selv med en ny kommunestruktur vil det være nødvendig å se større områder i sammenheng. For å ivareta helhetsperspektivet vil fylkeskommunen være det mest hensiktsmessige forvaltningsorgan.
6. Oppland fylkeskommune mener rovviltforvaltningen og utmarksforvaltning ikke kan skilles og at man ikke kan se bort i fra rovviltforvaltningen når utmarksforvaltningen skal endres.

Rasmus O. Vigrestad  
Fylkesrådmann

Hjalmar Solbjør  
Ass. fylkesrådmann

**Vedlegg:**

Forenkling av Utmarksforvaltningen, Rapport fra faggruppe desember 2014

## **Bakgrunn**

En faggruppe nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, (KMD) i samarbeid med Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD), har avgitt en rapport med forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen. Gruppens mandat ble utarbeidet i samarbeid mellom de tre departementene. Mandatet framgår av kapittel en i rapporten "Forenkling av utmarksforvaltningen".

## **Saksframstilling**

Rapporten er utarbeidet av en faggruppe med mandat til å foreslå tiltak slik at brukerne skal oppleve en vesentlig forenkling, og at kommunene får større ansvar og myndighet i utmarksforvaltningen. Faggruppen mener at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne. Utmarksforvaltningen fremstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite helhetlig:

- Det er en rekke særorganer i utmarksforvaltningen i tillegg til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn.
- Den rettslige reguleringen av utmarka er fragmentert.
- Det er uklar fordeling av ansvar og myndighet mellom sektorer og beslutningsnivåer.
- Det er uklare og ofte lite forenlig mål på nasjonalt nivå.

Faggruppen foreslår en del prinsipper som bør legges til grunn for tiltakene:

- Kommunene bør tillegges flest mulige oppgaver. De må ha tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Kommunene må ha arealmessig størrelse tilpasset naturressursen, spesielt der det er nasjonale og internasjonale forpliktelser.
- Kommunene må ha tilstrekkelig politisk og økonomisk handlingsrom der også roller og ansvar i utmarksforvaltningen er avklart.
- Relaterte oppgaver bør i størst mulig grad samles i ett forvaltningsorgan.
- Fylkesmannen bør ha ansvaret for statlig samordning, spisskompetanse og legalitetskontroll.

Faggruppen mener at en varig forenkling av utmarksforvaltningen krever grunnleggende tiltak. Det foreslås følgende:

- Kommunene bør overta forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger i kommunene, samt flere fiske- og viltoppgaver. Det gis mulighet for delegasjon i verneområder. Rapporteringssystemer integreres i etablerte systemer.
- Det bør etableres strategiske utmarksstyrer med ansvar for store verneområder og villreinforvaltning i områder der det er villrein.
- Kommunene bør ha førstelinjeansvar for alle saker i utmarksforvaltningen, og det bør utarbeides en samlet IKT-løsning for brukerhenvendelser.
- Det bør utvikles en tydeligere rolle- og arbeidsdeling mellom Statens naturoppsyn og forvaltningsmyndighetene. Fjelltjenesten bør overføres til Statens naturoppsyn.

En del tiltak har en mer overordnet karakter:

- Nasjonal politikk bør samordnes og bli mer tydelig.
- Det bør utvikles mer kunnskap om naturressurser.
- Det bør igangsettes et lovarbeid for å revidere forvaltningen i statsallmenninger.
- Det bør nedsettes et lovutvalg for utmarka.

I tillegg har gruppen foreslått igangsetting av kompetanseutviklingstiltak for kommunene og avklaring av eiendomsforhold i utskiftede bo. Faggruppen mener at tiltakene samlet vil gi både en vesentlig forenkling for brukerne og et større kommunalt handlingsrom for å utvikle en helhetlig utmarksforvaltning.

### **Merknader**

Fylkesrådmannen er enig i at det er behov for å se på muligheter for å forenkle forvaltningen av utmarka i Norge. Det er i dag mange aktører med tilgrensende og til dels overlappende oppgaver og ansvarsområder. I tillegg til en forenkling, mener vi det er behov for en tydeliggjøring av grensene mellom forvaltningsorganene, mellom forvaltningsnivåene samt et tydeligere skille på forvaltnings og utviklingsoppgaver. Som rapporten er inne på, oppleves det nasjonale nivået som lite ensrettet og samordnet. Fylkesrådmannen mener derfor det en forutsetning at det nasjonale nivået med departement og direktorat får et like sterkt fokus som det regionale og kommunale nivået i dette arbeidet. Fylkesrådmannen mener rapporten inneholder mange forslag som kan føre til en enklere utmarksforvaltning men at dette vil kreve mere resurser til kommunene og en annen kommunestruktur. Kompleksiteten i utmarksforvaltningen i Norge gjør at man må ha «tunga rett i munnen» når man skal gjøre endringer. Faggruppa har hatt relativt kort tid på arbeidet med rapporten og fylkesrådmannen ser derfor på rapporten som et utgangspunkt for en videre prosess. Fylkesrådmannen undrer seg over at fylkeskommunen nesten ikke nevnes i diskusjonen om ny og forenklet oppgavefordeling i utmarksforvaltningen.

Fylkesrådmannen mener rapporten i for liten grad berørt forholdet mellom politikk og fagadministrasjon. Selv om mange oppgaver kan flyttes til kommunene og/eller utmarksstyrene, mener vi at forslaget vil svekke den politiske dimensjonen i utmarksforvaltningen. Et eksempel på dette er at Fylkesmannen skal være arbeidsgiver for administrasjonen i utmarksstyrene, samtidig som Fylkesmannen kan klage på vedtak i utmarksstyrene. Den samme rollefordelingen eksisterer også i dag mellom nasjonalparkstyrene og Fylkesmannen, men dersom utmarksstyrene også skal ha strategiske oppgaver, vil denne rollefordelingen, etter fylkesrådmannens mening gi et politisk og demokratisk underskudd i forhold til dagens modell og denne modellen reiser bl.a. to viktige spørsmål som må besvares før modellen settes ut i livet: 1) Fylkesmannen rolle i strategisk utviklingsarbeid i kommuner og fylker. 2) Hvordan er den politiske dimensjonen i dette arbeidet tenkt løst? Fylkesrådmann er også i tvil om dette vil forenkle utmarksforvaltningen.

Østlandsforskning har i forskningsprosjekt «*Fjellområder i Norge som attraktive bygdesamfunn eller urbane rekreasjonsområder: utfordringer til en fjellpolitikk*» sett hovedutfordringer i forvaltningen av våre fjellområder. Hovedfunnene ble presentert på høringskonferansen om rapporten den 10.02.15. Undersøkelsen viser at utmarksforvaltningen i seg selv ikke oppleves som et problem, men at konfliktene ligger i avveiningen mellom bruk og vern og hvilke krav som stilles til tiltak. Vern av områder flytter myndighet fra lokalt- til sentralt nivå samtidig som dette gir større makt til sektorinteressene. Østlandsforskning mener derfor man bør jobbe mot en modell hvor politikk og forvaltning er integrert og som kan i større grad løfte frem lokale tiltak og ikke kun fremme innsigelser. Fylkesrådmannen mener undersøkelsen understreker det faktum at rapporten må ses på som en oppstart av arbeidet med å endre utbarksforvaltningen og at man må jobbe mere langsiktig og grundig før man bestemmer seg for nye organisasjonsmodeller og arbeidsmåter i utmarksforvaltningen.

### **Kommunestørrelse**

I forslaget står det at kommunene må ha arealmessig størrelse tilpasset naturressursen, spesielt der det er nasjonale og internasjonale forpliktelser. Fylkesrådmannen er enig i at forvaltning av vilt og fisk er avhengig av å se utover dagens kommunegrenser. I noen tilfeller er til og med fylkene for små.

Eksempelvis bruker villreinen i Rondane arealer i to fylker og 16 kommuner. Fylkesrådmannen mener derfor at det vil bli behov for et regionalt perspektiv på forvaltningen av vilt og fisk selv etter en eventuell kommunesammenslåing. Selv med en ny kommuneinndeling vil det være nødvendig å jobbe i langt større områder enn gjennom en kommunevis forvaltning og det er tydelige behov for et regionalt engasjement og kontaktpunkt i forvaltningen. Dette gjelder spesielt med hensyn til artenes arealbruk og forvaltning av årsleveområder for hjortevilt og småvilt, og potensielle konfliktområder som f.eks. landbruk og samferdsel. Vi mener at fylkeskommunen som folkevalgt organ kan best ivareta en samordnet og helhetlig forvaltning av avveining av hensyn som friluftsliv, idrett, utdanning og folkehelse.

### **Tydeliggjøring av Fylkesmannens rolle**

Fylkesrådmannen mener at Fylkesmannen først og fremst skal utøve legalitetskontroll (klageinstans). Vi mener det er behov for et politisk styrt regionalt nivå som bl.a. må ivareta de regionale sammenhengene og helhetsperspektivene i det strategiske arbeidet som skal skje i kommuner og de nye utmarksstyrene.

### **Etablering av utmarksstyrer**

Fylkesrådmannen er enig i at det er behov for å se på muligheter for å forenkle forvaltningen av fjellområder, spesielt der hvor det finnes villrein. Vi mener forenklingen bør ta utgangspunkt i de roller og myndighet som Fylkesmannen, villreinnemd og fylkeskommunen har i dag. Vi mener villreinutvalgene skal videreføres. Fylkeskommuner med «villreinfjell» har på oppdrag av Miljøverndepartementet utarbeidet regionale planer som gir retningslinjer for bruken av fjellområdene og tilgrensende randområder. Gjennomføringen av planene skjer på to måter; gjennom løpende saksbehandling av planer og tiltak som ønskes gjennomført i den enkelte kommune og gjennom handlingsprogrammet til den regionale planen. I handlingsprogrammet er det listet opp tiltak som skal gjennomføres, handlingsprogrammet skal revideres årlig. Overføring av ansvaret for de regionale planene vil derfor bety at utmarksstyret må tilføres kompetanse og ressurser til denne oppfølgingen. Man bør også ta stilling til om utmarksstyrene skal evaluere planene når den tid kommer. Dersom utmarksstyrene skal være planmyndighet må plan og bygningsloven endres. En kan også tenke seg at de berørte kommuner går sammen om utarbeidelsen av en interkommunal plan for fjellområdene. Uansett må mulighetene for dette utredes. I en slik utredning må forholdet mellom politikk og fag være sentralt.

Fylkesrådmannen mener det er en demokratisk utfordring i at utmarksstyrene skal overta ansvaret for de regionale planene. Bakgrunnen for dette er at i disse planene er bruk veiet mot vern gjennom både miljøfaglige- og politiske prosesser. Vi er redd for at den politiske dimensjonen i planene vil svekkes bl.a. på grunn av at det er Fylkesmannen som skal være arbeidsgiver for administrasjonen av utmarksstyrene. Fylkesrådmannen mener at dersom utmarksstyrene skal ha en strategisk rolle og ha ansvaret for de regionale planene bør utmarksstyret selv være arbeidsgiver for egen fagadministrasjon. Behovet for dette understrekes av at Fylkesmannen kan påklage vedtak gjort av utmarksstyret og det faktum at Fylkesmannens rolle skal tydeliggjøres og at kompetanse på regional utvikling ikke skal inngå i Fylkesmannens arbeidsoppgaver.

### **Mer ansvar og oppgaver til kommunene**

Forslaget legger opp til at kommunene bør overta forvaltning av verneområder som ligger i kommunen, samt flere fiske- og viltoppgaver. Det gis mulighet for delegasjon i verneområder. Rapporteringssystemer integreres i etablerte systemer. Fylkeskommunens oppgaver på dette området er tenkt overført til kommunene. Fylkesrådmannen mener at når det gjelder forvaltning av innlandsfisk og hjortevilt, er det flere faglige hensyn krever at man i større grad må jobbe regionalt på dette området. Selv med en ny kommuneinndeling vil det være nødvendig å jobbe i langt større områder enn gjennom en kommunevis forvaltning og det er tydelige behov for et regionalt engasjement og kontaktpunkt i forvaltningen. Dette gjelder spesielt med hensyn til artenes arealbruk og forvaltning av årsleveområder for hjortevilt og småvilt, og potensielle konfliktområder som f.eks. landbruk og samferdsel. Vi mener at fylkeskommunen som folkevalgt organ best kan ivareta en samordnet og helhetlig forvaltning av avveining av hensyn som friluftsliv, idrett, utdanning og folkehelse. Fylkesrådmannen mener at i tillegg til forvaltning av vilt og fisk bør også forvaltning av lakseførende vassdrag, truede og sårbare arter av innlandsfisk, rovvilt og villrein overføres til fylkeskommunene som regionalt folkevalgt organ. Dette vil også være i tråd med at fylkesmannsembetet skal rendyrkes som et kontrollorgan, mens utøvende forvaltning skal skje i fylkeskommune og kommune.

Rapporten foreslår at dispensasjonssaker som i dag behandles i nasjonalparkstyrene kan delegeres til kommunene. Fylkesrådmannen er enig i at dagens praksis har forbedringspotensialet og at delegere dispensasjonene til kommunene kan være en god løsning. En annen løsning er å delegere sakene til utmarksrådenes administrasjon.

### **Kommunene som førstelinje i alle saker i utmarksforvaltningen**

Når det gjelder søknader om planer og tiltak som hyttebygging, veger o.l. er kommunen også i dag førstelinjetjenesten. Kommunen skal innhente uttalelser fra andre berørte parter, myndigheter m.m. i forbindelse med sin saksbehandling. Kommunen har denne oppgaven, men det kan variere fra kommune til kommune hvordan dette praktiseres. Rapporten legger opp til at det skal etableres en samlet IKT- løsning i utmarkssaker. Fylkesrådmannen mener dette er en god idé som kan bidra til en mer rettferdig og helhetlig behandling på tvers av kommunene, samtidig som det vil bli betydelig lettere å holde oversikt over hva som skjer av tiltak i et større fjellområde som strekker seg over flere kommuner. En slik IKT- løsning må ha lav brukerterskel og ikke oppleves som ekstraarbeid i kommunene. Fylkesrådmannen mener det kan bli utfordrende å få etablert dette systemet.

### **Forholdet mellom Statens naturoppsyn (SNO), Fjelltjenesten, Fjellstyrene og forvaltningsmyndighetene**

Fylkesrådmannen er enig i at Statens naturoppsyn, fjelltjenesten og fjellstyrets oppsyn bør samordnes i en organisasjon. Vi tolker forslaget til forenkling som en sentralisering av tilsynsmyndighet i og med at SNO skal få flere oppgaver. Fylkesrådmannen mener dette virker «litt bakvendt» når en av hovedtankene bak forenklingsforslaget er å legge mer ansvar og myndighet til kommunene. Fylkesrådmannen mener derfor at man først må se på muligheten for å overføre mer av tilsynsmyndigheten til de kommuner som har fjellstyrer og en modell for at Fjelltjenestens oppgaver kan overføres, i de kommunene som ikke har statsallmenning.

### **Rovvilt**

Rovviltforvaltningen er ikke en del av utredningen. Fylkesrådmannen mener rovviltforvaltningen og utmarksforvaltning ikke kan skilles og at man ikke kan se bort i fra rovviltforvaltningen når utmarksforvaltningen skal endres.

**Avsluttende kommentar**

Som tidligere nevnt er rapporten et utgangspunkt for videre prosess i arbeidet med å forenkle utmarksforvaltningen. Hvor mye ansvar og myndighet som kommunen kan ta, vil være avhengig av fremtidig kommunestruktur og ressurstilgangen i kommunene. Et annen viktig faktor for å lykkes er samordning nasjonalt samt tydeligere skille mellom forvaltning og utvikling, ikke minst på det nasjonale nivået.

Rapporten reiser flere spørsmål som fylkesrådmannen mener må besvares i det videre arbeidet.

Noen av disse spørsmålene er om det lokale nivået er i stand til å ivareta det regionale og nasjonale perspektivet. Hvor skal kompetansemiljøene bygges opp; lokalt, regionalt eller nasjonalt, og er der rasjonelt å bygge denne kompetansen i alle kommuner?