

Arkivsaksnr: 2014/7701-0

Saksbehandlar: Linn Myrvold

Dato: 26.02.2015

Utval	Utvalssak	Møtedato
Verneområdestyret for Geiranger - Herdalen	6/2015	

Høyring - Forenkling av utmarksforvaltninga

Dokumenter i saken

1. Rapport - Forenkling av utmarksforvaltningen.

Bakgrunn

Ein faggruppe nedsett av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i samarbeid med Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD), har utarbeidet ein rapport for å sjå på muligheita for å forenkle av utmarksforvaltninga i Norge.

Rapporten er nå sendt aktuelle forvaltningsnivå og organisasjonar på høring. Frist for innspel er satt til 27.02.2015.

Faggruppas utgangspunkt var regjeringserklæringa frå Sundvollen, punkt 8 Levende lokaldemokrati., og hadde til hensikt at brukarane skal oppleve ein vesentlig enklare forvaltning og saksbehandling, og at kommunane skal tildeles større ansvar og myndighet innan utmarksforvaltninga.

Det bes spesielt om synspunkt på om de føreslåtte tiltaka vil bidra til enklare utmarksforvaltning, og om det er andre tiltak som er viktige å få belyst og gjennomført.

Rapportens innhald og forslag til måtar å forenkle utmarksforvaltninga på

Utmarksforvaltninga i dag er komplisert og samansett, og ein sak krevjar ofte behandling av fleire instansar / forvaltningsnivå.

Kommunane har ein rekkje oppgåver etter for eksempel plan- og bygningslov, motorferdselslov, viltlov og lakse- og innlandsfiskelov. Noen kommunar har forvaltningsansvar for små verneområder, og dei deltar i forvaltninga av dei store verneområda ved representasjon i verneområdestyrene. Vidare er kommunane representert i villrein-nemndane, og dei oppnemnar representantar til fjellstyrene i statsallmenningane.

I arbeidet med å forenkle utmarksforvaltninga er en del fagområder unntatt – som kulturminner, motorferdsel og rovvilt. Tilsvarande er også geografiske områder som strandsonen langs kysten, Oslomarka og Finnmark haldt utanfor denne rapportens vurderingsområder av omsyn til andre pågåande prosesser eller særordningar. Viktige tema som energiutbygging, mineralutvinning er også haldt utanom.

Dette inneberer at faggruppa har konsentrert seg om følgjande områder:

- Forvaltning av verneområder
- Arealforvaltning utanfor verneområda
- Naturoppsyn
- Samisk reindrift
- Fiske- og viltforvaltning (utanom rovdyrforvaltning)
- Villrein
- Friluftsliv
- Næringsutvikling
- Statsallmenningar

Faggruppa meiner at det må gjennomførast fleire typar forenklingstiltak for å betre forholda for brukarane i utmark. Tiltaka skal føre til at brukarane opplever at

- forvaltningsapparatet blir meir tilgjengelig
- forvaltningsprosessen blir enklare å forstå
- det blir lettare å få fremma søknad
- betre muligheit til å delta i beslutningsprosessar
- søknadsbehandling tar kortare tid

Faggruppa meiner at organiseringa av den offentlege forvaltninga i utmarka må endras dersom ein skal oppnå reelle forbedringar for brukarane. Aktuelle forenklingstiltak kan innebere at

- beslutningsmyndigheita leggjast nærare brukarane, for eksempel til kommunane
- forvaltningsoppgåver konsentreras til færre organ
- det fastleggast en tydeligare rolle- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsorgan
- samordninga av ulike organs forvaltningssystem betras
- dobbeltbehandling fjernast

Det blir foreslått ei rekkje konkrete tiltak som kan føre til enklare utmarksforvaltning. Dette inneber blant anna at kommunen får førstelinjeansvar med mottak av søknader og veiledning m.m.

Viktigast for forvaltninga av store verneområder er følgjande forslag:

- Verneområdestyrer og villrein-nemnder bør slå saman til utmarksstyrer og overta de oppgåvene som i dag høyrer til begge disse organa.
- Utmarksstyrene bør ha en strategisk rolle med avklarte oppgåver og kunne delegere myndighet til sekretariatet og kommunane.
- Utmarksstyret skal utarbeide nye forvaltningsplaner for de oppgåver og det området de har ansvar for.
- Utmarksstyret bør ha tydeligare ansvar for forvaltningsoppsynet ved å prioritere tydelig de oppgåver de ønskjer gjennomført.
- Utmarksstyret bør være bredt satt saman med et avgrensa tal medlemmer. Grunneigarar, næringsinteresser samt miljø- og friluftsinnteresser bør være representert i styrane. Villreininteresser eller reindrift bør være representert der dette er relevant. De fleste utmarksstyrene vil ha forvaltningsansvar for områder som ligger i mange kommunar. Sida styrene skal ha et avgrensa tal medlemmar, vil dette truleg innebere at ikkje alle kommunar er representert til ei kvar tid.
- Styret bør oppnemnas av Miljødirektoratet etter forslag frå kommunane.
- Sekretariatet bør leggjast til fylkesmannen, som også bør ivareta det formelle arbeidsgjevaransvaret til styrets sekretær/forvaltar. En slik løysning vil gi utmarksstyrene tilgang til den kapasitet og kompetanse som fylkesmannens stab har innan miljø, areal, juss og landbruk. Utmarksstyrene bør ha ansvaret for utlysning, tilsetjing og stillingsinstruks for sekretariatet. at økt muligheit for delegasjon av alle unntaks- og dispensasjonsbestemmingar i verneforskrifta. Vidare at omsyn til naturbasert næringsutvikling i større grad bør integreras i forvaltningsplaner.

Vidare har faggruppa en del tiltak som røyrar ved SNO's rolle:

- Det bør utvikles en tydeligare rollefordeling mellom SNO og forvaltningsmyndighetene ved at forvaltningsmyndighetene får tydeligare ansvar og meir myndighet til å prioritere kan-oppgåvene.
- Fylkesmannen har ansvaret for koordinering av bestillingar frå forvaltningsmyndigheitene. SNO utfører kan-oppgåver etter bestilling frå fylkesmannen.
- SNO bør ha ansvar for oppsyn og kontroll i utmarksområder, blant anna med sikte på å førebyggje miljøkriminalitet (skal-oppgåver).
- SNO bør ha en sterkare regional organisering, og dette leddet bør være part i bestillingsdialogen med fylkesmennene. Det bør utredas nærare om mulige løysingar på regional nivå.
- De offentlig rettslege oppsynsoppgåvene som ligger under Fjelltenesta, bør overføres til SNO, jf. samanslåinga av Fjelltenesta i Finnmark og SNO.
- I forbindelse med en foreslått gjennomgang av fjelloven bør de offentlig rettslege oppsynsoppgåvene som Fjelloppsynet utfører i medhald av fjelloven, vurderas lagt til SNO.

Forvaltars tilråding

Verneområdestyret stillar seg positive til faggruppas intensjon om å forenkle utmarksforvaltninga og støttar tanken om å danne eit forvaltningsorgan som vil fungere som bindeledd mellom brukarane og dei ulike forvaltningsorgana. Grad av miljøfagleg kompetanse i kommunen vil være varierende og fleire kommunar har svakt eller fråverande fagmiljø. Dersom kommunane skal tildelas førstelinjeansvaret for utmarksforvaltninga vil det derfor være særskilt viktig at det blir tatt ei vurdering på om dei som sitt i mottaket i kommunen har tilstrekkelig med økonomi og kompetanse til å ta på seg fleire og større oppgåver enn dei har i dag. Det blir utfordrande å gjere ei slik vurdering før ein veit resultatet av kommunesamanslåinga. Rapporten beskriver elles i liten grad om endringane vil styrke eller svekke omsynet til verneverdiar knytt til miljø og landskap. Økt forvaltningsansvar til kommunane vil kunne innebære økt fokus på økonomiske og næringsmessige interesser som vil kunne gå ut over allmentas interesser knytt til friluftsliv og bevaring av natur. Sjølv om førstelinjeansvaret vil føre til ei forenkling for brukar vil det ikkje endre kompleksiteten i forvaltningssystemet. Søknadar vil fortsatt måtte bli behandla i fleire ulike organ ut i frå type tiltak. For eksempel har kommunane myndigheit for motorferdselslova, plan og bygningslova og forureiningslova og fylkeskommunen er myndigheit innafor kulturminneforvaltninga. Verneområdestyret vil understreke at det bør være ei føresetnad at instansen som blir gitt førstelinjeansvar har ressursar til å tilsette den miljøfaglege kompetanse som krevjas.

I rapporten blir det foreslått å gå bort frå dagens samansetning i styret med folkevalte politikarar og å erstatte dette med eit utmarksstyre som skal være satt saman av ulike interessegrupper som grunneigarar, næringsinteresser samt miljø- og friluftinteresser. Etablering av eit slikt utmarksstyre vil sikre meir heilskapleg forvaltning av større samanhengande områder og sikre grunneigarar og interesseorganisasjonar større innflytelse i forvaltninga. På den andre sida vil eit partssamansatt styre fort kunne føre til at det oppstår habilitetsproblem og den lokale og demokratiske forankringa vil kunne bli svekka. Dagens forvaltningssystem sikrar samhandling med ulike brukarinteressar gjennom det fagleg rådgjevande utvalet samtidig som det sikrar ei demokratisk forvaltning gjennom verneområdestyrenes vedtaksmyndigheit. På bakgrunn av dette bør eit nytt utmarksstyre være satt saman av politisk valte representantar frå kommunen. Disse vil representere alle dei ulike interessene i området, samtidig som dei er vant til å balansere ulike verdiar og omsyn. Ved oppretting/utskifting av utmarksstyre vil det vere viktig å sørge for at det blir gjennomført ein opplæring innan miljøfagleg kompetanse.

Rapporten foreslår at sekretariatet for utmarksstyrene leggjas til Fylkesmannen. Dette har fungert godt tidlegare og bør frå vårt ståsted vidareførast. Fylkesmannen bidrar med ein fagkompetanse som det er viktig å sikre for framtida.

Rapporten foreslår elles at styrene bør overta ansvar for stillingsinstruks og tilsetting for sekretariata. Dette kan medføre at det oppstår ein uklar rettslig situasjon for den som tilsettas når det gjelder arbeidsforholdet, og det kan oppstå uklarheter omkring kva for ansvar og myndighet styret og Fylkesmannen har med omsyn til den enkelte forvaltars rettigheter og plikter. Dette gjelder for eksempel lønnsfastsetting og -utvikling, omorganiseringar, oppfølging av arbeidsmiljøloven/tenestemannslova, statlig personalpolitikk osv. Frå forvaltars ståsted er dagens ordning meir ideell kor Fylkesmannen som arbeidsgjevar er ansvarleg for utlysing og tilsetting av sekretariat i nært samarbeid med styret. På bakgrunn av at mange verneområdeforvaltarar i dag sitter fagleg isolert på kvart sitt knutepunkt vil det rådast til å legge til rette for at meir fagleg og relevant kompetanse samlas. Forvaltaren trur at et felles sekretariat som er tilsett hos Fylkesmannen med tilgang til embetets samla fagkompetanse (landbruk, miljø, plansaker, juridisk kompetanse mv.) vil gi det beste grunnlaget for ein god og heilskapleg forvaltninga av verneområder og villrein. Det at forvaltaren er knytt til Fylkesmannen vil også gi større grad av fleksibilitet og robusthet ved sjukefråvær, permisjonar og opphør av arbeidsforhold, og ikkje minst gir det større muligheiter for overføring av kunnskap.

Verneområdestyret støtter elles fullføring av nasjonal kartlegging av naturverdiar og naturmangfald i verneområda. Kartegginga er viktig for å sikre best mulig kunnskap om verdiane i verneområda og vil gi eit betre beslutningsgrunnlag for forvaltningsmyndigheita.