



Arkivsak-dok. 14/29246-2
Saksbehandler Bård Andreas Lassen

Saksgang
Hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø
Fylkesutvalget

Møtedato	Saknr
04.03.2015	18/15
10.03.2015	

UTTALELSE TIL HØRING AV FAGRAPPORTEN: FORENKLING AV UTMARKSFORVALTNINGEN

Fylkesrådmannens forslag til vedtak

1. Vest-Agder fylkeskommune er positiv til at det sees nærmere på hvordan utmarksforvaltningen kan forenkles. Det må imidlertid være en forutsetning at forenklingen ikke skjer på bekostning av lokaldemokrati og faglig kvalitet i utmarksforvaltningen.
2. Vest-Agder fylkeskommunen mener at faggruppas mandat er for snevert når det kun skal legges vekt på vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling og at kommunen skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltning. Det burde i større grad vært sett på hvordan utmarksforvaltningen bør legges opp for å både sikre at brukerne opplever en enklere forvaltning og saksbehandling, at man ivaretar hensynet til biologisk mangfold, utmarksressurser, friluftsliv på en god og demokratisk måte, at forvaltningen bidrar til lokal og regional utvikling og at man oppnår mest mulig lik forvaltning av felles utmarks- og naturressurser på tvers av kommunegrenser i samme region.
- 3 Vest-Agder fylkeskommune mener at også tunge utmarksspørsmål som strandsoneproblematikk, energiutbygginger, vannforskriftsarbeid, rovviltforvaltning, motorferdsel i utmark, landbruksforvaltning og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer i utmark burde vært vurdert nærmere.
4. Vest-Agder fylkeskommune mener at kommuner og folkevalgt regionalt nivå skal ha ansvar for de aller fleste oppgaver knyttet til lokal og regional utmarksforvaltning innenfor rammen av nasjonal politikk. Gjennom samarbeidsavtaler kan oppgaver fra regionalt folkevalgt nivå overføres til større kommuner i de tilfeller hvor oppgavene kan ivaretas på en god måte. For kommuner hvor dette ikke er tilfelle, bør oppgavene fremdeles ligge til regionalt folkevalgt nivå. Det bør ikke flyttes oppgaver fra fylkeskommunen til Fylkesmannen. Fylkesmannens rolle bør begrenses til legalitetskontroll, klagebehandling, tilsyn og ivaretagelse av nasjonale interesser.
5. Vest-Agder fylkeskommune er positiv til at noen av fylkeskommunens oppgaver knyttet til forvaltning av høstbart vilt og innlandsfisk overføres til kommunene (jfr. saksutredning). Ansvaret for spisskompetanse, veiledning og kompetanseheving i

kommunene, samordning, koordinering samt det å være en utviklingsaktør innen forvaltning av vilt og fisk bør sammen med andre miljøoppgaver ligge hos det regionale folkevalgte nivået.

6. Vest-Agder fylkeskommune er positiv til kompetanseheving i kommunene, til gjennomføring av nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfold og at kommunene skal ha et førstelinjeansvar overfor brukerne i utmarkssaker.

7. Vest-Agder fylkeskommunen mener at tema som villrein, større verneområder, regionalt friluftsliv og andre regionale utmarksressurser bør forvaltes av *ett* organ på nivå over enkeltkommuner, da dette vil gjøre det mulig å foreta en helhetlig avveining av viktige vern- og bruksinteresser. Vest-Agder fylkeskommune støtter imidlertid ikke etablering av et statlig utnevnt utmarksstyre bestående av representanter fra ulike særinteressefelt. I stedet bør disse oppgavene sammen med andre regionale utmarksrelaterte oppgaver som forvaltning av rovvilt og anadrome fiskearter, landbruksforvaltning, kraftkonsesjoner, strandsoneforvaltning, motorferdsel i utmark m.m. legges til det regionale folkevalgte organet.

Vedlegg

1. Faggrupperapport " Forenkling av utmarksforvaltningen"
2. Fylkestingets vedtak i sak 4/15 "*Prinsipper for et fremtidig regionalt folkevalgt organ*".

Bakgrunn for saken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har oppnevnt en faggruppe som skal foreslå tiltak for å forenkle utmarksforvaltningen i Norge. Dette er en oppfølging av regjeringserklæringen fra Sundvollen som sier at: «*Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet og gjennomføre en kommunereform. Større og mer robuste kommuner kan få større oppgaver og ta mer ansvar enn dagens kommuner. Fylkesmannens mulighet til å overprøve lokale folkevalgte forsamlinger må begrenses.*»

I følge gruppens mandat skal følgende legges til grunn for arbeidet;

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

I gruppas arbeid er det sett nærmere på følgende områder av utmarksforvaltningen:

- Forvaltning av verneområder
- Arealforvaltning utenfor verneområdene
- Naturoppsyn
- Samisk reindrift
- Fiske- og viltforvaltning (utenom rovdyrforvaltningen)
- Villrein
- Friluftsliv
- Næringsutvikling
- Statsallmenninger

På grunn av oppgavers tilknytning til bestemte geografiske områder eller pågående prosesser om endring av oppgaver eller forvaltningen av dem, så er bl.a. følgende tema ikke vurdert:

- Strandsonen definert som 100-metersbeltet langs sjøen.
- Rovviltforvaltningen (Bygger på rovviltforliket i 2004 og 2011 som får en egen evaluering i 2015)
- Motorferdsel i utmark (Det foregår et eget arbeid med endring av motorferdselloven)

Heller ikke tunge utmarksrelaterte tema som er energiutbygging, mineralutvinning og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer i utmarka tas opp i rapporten. Årsaken oppgis å være for kort tidsfrist for gruppens arbeid.

Saksopplysninger

Faggruppa har utarbeidet rapporten; "Forenkling av utmarksforvaltningen" som er på høring (vedlegg 1). I fagrapporten er det foreslått en rekke tiltak som faggruppa mener kan forenkle utmarksforvaltningen. Nedenfor gis en gjennomgang av disse:

1. Større ansvar og myndighet til kommunene.

Følgende oppgaver bør overføres til kommunene:

- Forvaltning av verneområder:

- Kommunene bør gis ansvar for forvaltning av verneområder som i sin helhet ligger innenfor kommunens grenser.
 - Vernemyndigheten bør få vedta et delegasjonsreglement for alle unntaks- og dispensasjonsbestemmelser i verneforskriften. Et slikt reglement bør inneholde muligheten for delegasjon til kommunene.
 - Hensyn til naturbasert næringsutvikling bør i større grad integreres i forvaltningsplaner.
- Fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeoven og jaktbare arter etter viltloven bør overføres til kommunene. Dersom oppgavene på kort sikt ikke kan overføres til kommunene, tilbakeføres oppgavene til fylkesmannen inntil betingelser for kommunal forvaltning er tilstede.

2. Førstelinjeansvar til kommunene.

Det foreslås at kommunene skal være førstelinje for alle brukerhenvendelser som gjelder forvaltning av utmark. Dette innebærer at kommunene blir bindeleddet mellom brukerne og andre deler av forvaltningen. I praksis betyr dette at kommunene får ansvar for å:

- Ta imot enhver søknad om tillatelse til tiltak i utmark og sørge for at søknadene blir videreformidlet til rette instans. Kommunen skal også være kanal for å meddele beslutningen til søker. Det samme gjelder klager på vedtak som er fattet.
- Veilede brukere om rettsregler, søknadsprosesser og arealstatus, samt innhente opplysninger fra andre forvaltningsorganer og videreformidle informasjon til brukerne.

3. Kapasitet og kompetanse i kommunene

Faggruppen mener det er viktig at kommunenes utmarksforvaltning er kunnskapsbasert, og at kommunene bør ha generell kompetanse innen utmarksforvaltning, herunder i miljø- og landbruksspørsmål. Fylkesmannen bør ha nødvendig supplerende spisskompetanse innen de samme fagområdene, slik at kommunene kan benytte seg av denne ekspertisen når de har behov for det. Det foreslås derfor følgende tiltak for å styrke kommunenes kompetanse:

- Det bør organiseres et systematisk opplæringstilbud for kommunene innenfor utmarksforvaltning. Dette tilbudet bør omfatte alle relevante og viktige temaer som kommunene vil få befatning med.
- Det bør utarbeides en særskilt veileder for kommunenes arbeid med utmarksforvaltning.

4. Etablering av utmarksstyrer

Enkelte ressurser i utmarksområdene befinner seg i store sammenhengende naturområder og må forvaltes helhetlig på tvers administrative grenser på kommune- og fylkesnivå. Dette gjelder særlig større verneområder, villrein og reindrift. Slike forvaltningsoppgaver er i dag lagt til verneområdestyrer, villreinnemder og fylkesmennene. Fylkeskommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for regionale planer for villreinens leveområder og for regionalt friluftsliv.

Faggruppen mener at slike ressurser bør forvaltes av *ett* organ på nivå over enkeltkommuner, da dette vil gjøre det mulig å foreta en helhetlig avveining av viktige vern- og bruksinteresser. I den forbindelse foreslås det følgende tiltak:

- Etablering av utmarksstyret. Utmarksstyret skal erstatte verneområdestyrer og villreinnemder og overta deres oppgaver.
- Utmarksstyret skal oppnevnes av Miljødirektoratet etter forslag fra kommunene. Styret skal ha et begrenset antall medlemmer, og både grunneiere, næringsinteresser, villreins- og tamreinsinteresser samt miljø- og friluftinteresser bør være representert.
- Sekretariatet til utmarksstyret bør legges til fylkesmannen, som også bør ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret til styrets sekretær/forvalter. En slik løsning vil gi utmarksstyrene tilgang til den kapasitet og kompetanse som fylkesmannens stab har innen miljø, areal, juss og landbruk.

5. Kunnskap om naturressurser

Faggruppen peker på at kravet til kunnskapsbasert forvaltning har fått sterk forankring i lovverket de siste årene, men at mangel på kunnskap er en viktig årsak til konflikter i utmarksforvaltningen. Det foreslås derfor følgende:

- En nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfoldet i Norge bør fullføres. Dette vil kunne bidra til en kunnskapsbasert forvaltning av utmarka. I tillegg vil en større grad av felles kunnskapsforståelse virke konfliktdempende.

6. Øvrige forslag til tiltak

I fagrapporten er det foreslått en del tiltak som vurderes å være av mindre relevans for fylkeskommunen. Det vises derfor til vedlagt rapport for informasjon om tiltak knyttet til:

- IKT-løsninger for utmarksforvaltning (nasjonale utmarksportal og elektronisk søknadssystem)
- Bruk av KOSTRA i kommunenes rapportering av utmarksoppgaver.
- Utvikling og organisering av Statens naturoppsyn.
- Forvaltning av statsallmenninger.
- Uskiftet bo og fragmenterte eierforhold
- Mer tydelig og samordnet nasjonal politikk.
- Oppnevne et lovutvalg for gjennomgang av lover og forskrifter knyttet til utmarksforvaltning, med sikte på samordning og effektivisering.

Vurderinger

Regjeringen har i Prop. 95 S (2013-2014) *Kommuneproposisjonen 2015* varslet at den våren 2015 vil legge frem et samlet forslag til Stortinget om hvilke oppgaver som kan overføres til mer robuste kommuner. Fagrapporten om endringer i utmarksforvaltningen må derfor sees som en del av dette arbeidet. Da kommunereformen ble behandlet i Stortinget i juni 2014, gjorde Stortinget vedtak om at regjeringens gjennomgang av oppgavene til kommunene også måtte inkludere oppgavene som skal ligge til et folkevalgt regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommuner. Etter fylkesrådmannens oppfatning er det vanskelig å ta stilling til flere av forslagene i fagrapporten når man ikke vet hva som blir situasjonen etter at kommune- og regionreformen er gjennomført. Størrelse og rolle for kommuner og regioner vil være avgjørende også i forbindelse med oppgave og myndighetsfordeling innenfor utmarksforvaltning.

I forbindelse med regionreformen har fylkesordfører/-rådslederkollegiet i samarbeid med KS fått utarbeidet rapporten "*Nye folkevalgte regioner – mål, prinsipper og oppgaver.*" På bakgrunn av rapporten gjorde fylkesordfører/rådslederkollegiet i møte 5.12.2014 vedtak om å anbefale hvilke prinsipper som bør legges til grunn for et fremtidig regionalt folkevalgt nivå. I møte 12.12.2014 gjorde hovedstyret i KS lignende vedtak. Saken ligger nå til behandling i alle landets fylkeskommuner, og Fylkestinget i Vest-Agder behandlet saken i møte 17.2.2015. Fylkestingets vedtak legges til grunn for fylkesrådmannens vurdering i foreliggende sak. Fylkestingets vedtak i sak 4/15 "*Prinsipper for et fremtidig regionalt folkevalgt organ*" (vedlegg 2) innebærer bl.a. følgende:

- Det er behov for et sterkt regionalt folkevalgt nivå som kan ta et regionalt lederskap.
- Regionene skal ha et klart definert ansvar og myndighet for de oppgave/sektorer som er viktige for regional utvikling.
- Folkestyret må styrkes gjennom samordning av sektorinteresser på regionalt nivå fremfor statlig sektoriell detaljstyring.
- Oppgaver med regional/lokalt handlingsrom løses best av folkevalgte regioner i samhandling med kommunene innenfor rammen av nasjonal politikk.
- Folkevalgte regioner bør få overført oppgaver innenfor bl.a. følgende områder (med relevans for denne saken):
 - Miljø/klima
 - Konesjonsoppgaver og veiledningsoppgaver fra NVE og annen naturressursforvaltning av regional karakter
- Fylkesmannsembetets oppgaver bør konsentreres om kontroll og tilsyn.

Nedenfor gis fylkesrådmannens vurdering av intensjonen med fagrapporten, faggruppas mandat, viktige prinsipper og forslagene som foreslås:

Fylkesrådmannen er generelt positiv til at det sees på hvordan utmarksforvaltningen i Norge kan forenkles for brukerne. Selv om fylkesrådmannen ikke kjenner seg igjen i mye av den negative virkelighetsbeskrivelsen i rapporten, så er det helt klart at dagens utmarksforvaltning er noe fragmentert. Det vil trolig kunne være nyttig med en opprydning og klargjøring av ansvar og myndighet. Det må imidlertid være en forutsetning at forenklingen ikke skjer på bekostning av lokaldemokrati og den faglige kvaliteten i utmarksforvaltningen.

Etter fylkesrådmannens vurdering er mandatet til faggruppen bak rapporten for snevert da det kun skal legge vekt på vesentlig forenkling i forvaltning og saksbehandling og at kommunen skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltning. Etter fylkesrådmannens vurdering burde det i større grad vært sett på hvordan utmarksforvaltningen som helhet bør legges opp for både å sikre at brukerne opplever en enklere forvaltning og saksbehandling, at man ivaretar hensynet til biologisk mangfold, utmarksressurser, friluftsliv på en god og demokratisk måte, at forvaltningen bidrar til lokal og regional utvikling og at man oppnår mest mulig lik forvaltning av felles utmarks- og naturressurser på tvers av kommunegrenser i samme region.

Fylkesrådmannen mener også at det er en stor svakhet og tegn på manglende helhetlig tilnærming at man har utelatt tunge utmarksspørsmål som strandsoneproblematikk, energiutbygginger, vannforskriftsarbeidet, rovviltforvaltning, motorferdsel i utmark, landbruksforvaltning og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer i utmark. Spesielt når begrunnelsen er kort tidsfrist for arbeidet. Det er også i liten grad sett på sammenhengen mellom utmarksforvaltningen og andre oppgaver de aktuelle forvaltningsnivåene har med tanke på samordning, synergieffekter, effektivisering osv. Dette burde vært vurdert nærmere.

Videre mener fylkesrådmannen at det i tråd med fylkestingets vedtak av 17.2.2015 (Sak 4/15) bør være et bærende prinsipp at kommuner og folkevalgt regionalt nivå skal ha ansvar for de aller fleste oppgaver knyttet til lokal og regional utmarksforvaltning innenfor rammen av nasjonal politikk. Gjennom samarbeidsavtaler kan oppgaver fra regionalt folkevalgt nivå overføres til større kommuner i de tilfeller hvor oppgavene kan ivaretas på en god måte. For kommuner hvor dette ikke er tilfelle, bør oppgavene fremdeles ligge til regionalt folkevalgt nivå. Staten og fylkesmannens rolle bør begrenses til ivaretagelse av nasjonale interesser, legalitetskontroll og tilsyn.

I det videre gis en vurdering av tiltakene som foreslås:

1. Større ansvar og myndighet til kommunene

Fylkesrådmannen er positiv til at kommunene får myndighet over verneområder i sine kommuner. Fylkesrådmannen er også positiv til at noen av fylkeskommunens oppgaver knyttet til forvaltning av høstbart vilt og innlandsfisk overføres til kommunene. Dette gjelder fortrinnsvis saksområder av lokal karakter og som stort sett innebærer enkeltsøknader fra privatpersoner:

- søknad om tillatelse til utsetting av fisk
- søknad om tillatelse til fysiske tiltak i vassdrag
- søknad om tillatelse til jakt på kystsel
- Fastsetting av skuddpremie.
- Øke eller minske avstanden fra land hvor det er forbudt å drive jakt fra motorbåt og andre fartøy.
- veiledningsansvar overfor privatpersoner, grunneiere, lag og foreninger osv. innen vilt og fiskeforvaltning.

Dersom det er kommuner som ikke er i stand til å overta oppgaver fra fylkeskommunen så bør disse oppgavene bli værende hos fylkeskommunen inntil betingelsene for å kunne overta oppgavene er til stede. Oppgavene bør ikke flyttes tilbake til fylkesmannen. Siden fylkeskommunen overtok ansvaret for forvaltning av høstbart vilt og innlandsfisk i 2010, så er det bygd opp god kompetanse på feltet. Etter fylkesrådmannens vurdering vil det derfor være unødvendig å flytte oppgavene tilbake til fylkesmannen for en kortere periode. Spesielt når fylkesmannen i tillegg bør konsentrere seg om tilsyn, klagebehandling, lovlighetskontroll og nasjonale interesser.

Når det gjelder ansvaret for spisskompetanse, veiledning og kompetanseheving i kommunene, samordning, koordinering samt det å være en utviklingsaktør for nye prosjekter og satsinger innen forvaltning vilt, fisk og annen utmarksforvaltning, så mener fylkesrådmannen at dette sammen med andre miljøoppgaver bør ligge hos

det regionale folkevalgte nivået. Et regionalt folkevalgt nivå kan se disse fagområdene i sammenheng med regional utvikling, kommunal og regional arealplanlegging, utmarksbasert reiselivs- og næringsvirksomhet, regionalt friluftslivsarbeid, fylkeskommunens lovpålagte rolle knyttet til folkehelsearbeid m.m. og dette bør vektlegges tungt. Fylkesrådmannen mener at fylkesmannen kun bør konsentrere seg om tilsyn, klagebehandling, lovlighetskontroll og nasjonale interesser, og forvaltning av f.eks. høstbart vilt og innlandsfisk er etter fylkesrådmannens vurdering ikke en nasjonal interesse. Videre så ville det etter fylkesrådmannens vurdering fort kunne oppstått habilitetsutfordringer dersom fylkesmannen skal ha veilederrollen overfor kommunene i de samme sakene som de risikerer å få på bordet som klagesak. Dette bør unngås.

2. Førstelinjeansvar til kommunene.

Fylkesrådmannen er positiv til tanken om at kommunene skal ha et førstelinjeansvar overfor brukerne. Samtidig vil dette kunne innebære at kommunen blir et unødvendig ekstra-ledd i saker som skal behandles av andre myndigheter enn kommunen. Spørsmålet er om denne forenklingen for brukerne, er det mest kostnadseffektive for forvaltningen forøvrig.

3. Kapasitet og kompetanse i kommunene

Fylkesrådmannen mener det er viktig at kommunenes kapasitet og kompetanse innen utmarksspørsmål styrkes, og i hovedsak er tiltakene som foreslås gode. Fylkesrådmannen mener imidlertid at det bør være det regionale folkevalgte nivået som bør ha nødvendig supplerende spisskompetanse innen utmarksspørsmål, og som kommunene kan benytte seg av og dra nytte av.

4. Etablering av utmarksstyrer

Fylkesrådmannen deler faggruppens synspunkt om at tema som villrein, større verneområder, regionalt friluftsliv osv. bør forvaltes av *ett* organ på nivå over enkeltkommuner, da dette vil gjøre det mulig å foreta en helhetlig avveining av viktige vern- og bruksinteresser. Dette er i tråd med et av prinsippene for faggruppas anbefalinger som sier at *"Viktige ressurser som dekker flere kommuner, bør forvaltes helhetlig på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser."* Fylkesrådmannen støtter imidlertid ikke etableringen av et utmarksstyre bestående av representanter fra ulike særinteressefelt. Etter fylkesrådmannens vurdering vil det være svært uheldig at slike ansvarsområder flyttes bort fra demokratisk folkevalgte organer til et styre som blir utpekt av staten ved Miljødirektoratet. En slik løsning vil bidra til å svekke demokratiet lokalt og regionalt, og vil ikke være i tråd med et av prinsippene som ligger til grunn for forslagene i rapporten: *"Saksbehandlings- og beslutningssystemet i utmark skal være [...] demokratisk[...]"*. I utgangspunktet mener fylkesrådmannen at dagens villreinnemder og verneområdestyrer ser ut til å fungere godt. Dersom det er intensjonen å redusere antall aktører i forvaltningen, bør disse oppgavene legges til det regionale folkevalgte nivået framfor til et utmarksstyre. Dette vil være en klar styrke da man får sett tema som villrein, forvaltning av større verneområder, regionalt friluftsliv m.m. i sammenheng med reiseliv, næringsutvikling, regional utvikling, regionalt – og lokalt arealplanlegging, stedsutvikling, bokvalitet, folkehelsearbeid m.m. En slik løsning bidrar også til at man bygger videre på eksisterende folkevalgte organer, fremfor at man skal etablere nye strukturer og forvaltningsorgan.

Etter fylkesrådmannens oppfatning bør også andre utmarksrelaterte tema som rovviltforvaltning (som i dag skjer i statlige rovviltnemder), fylkesmannens landbruksforvaltning, anadrome fiskearter, kraftkonsesjoner, strandsoneforvaltning, motorferdsel i utmark m.m. legges til det regionale folkevalgte organet.

5. Kunnskap om naturressurser

Fylkesrådmannen mener at det er et stort behov for en nasjonal kartlegging av naturverdier og naturmangfoldet i Norge, og støtter forslaget fullt ut. En slik kartlegging vil trolig være med å forbedre kvaliteten i utmarksforvaltningen, samtidig som at det vil bidra til raskere og mer forutsigbare søknads- og planprosesser knyttet til tiltak som skal skje i utmark.

Økonomiske konsekvenser

Saken i seg selv har ingen direkte økonomiske konsekvenser, men dersom tiltakene gjennomføres som foreslått kan fylkeskommunen i ytterste konsekvens miste tilskuddsmidler knyttet til vilt og friluftsliv. Dette er viktige midler i arbeidet med regional utvikling, reiseliv, bokvalitet og stedsutvikling, og utgjør rundt 3 - 4 millioner kroner hvert år.

Kristiansand, 16. februar 2015

fylkesrådmann
Kristin T. Andresen

Kenneth Andresen
regionalsjef