



Arkivnr: 2014/22282-48  
Saksbehandlar: Jomar Ragnhildstveit

Saksframlegg

## Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		18.02.2015

## Høyringsuttale til faggrupperapporten "Forenkling av utmarksforvaltningen"

### Samandrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt på høyring faggrupperapporten *Forenkling av utmarksforvaltningen*. Rapporten inneheld forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltninga. Arbeidet er avgrensa mot arbeidet med kommunereforma og arbeidsdelinga mellom forvaltningsnivåa. Faggruppa skulle ta utgangspunkt i regjeringserklæringa frå Sundvolden, punkt 8 "Levende lokaldemokrati". Der står det mellom anna at regjeringa vil føreta ein gjennomgang av oppgåvene til fylkeskommunane, fylkesmennene og staten med sikte på å gje meir makt og myndigheit til meir robuste kommunar. Faggruppa skulle også leggje til grunn at brukarane skal oppleve ei vesentleg forenkling i forvaltning og saksbehandling.

Høyringsinstansane er bedt om å gje synspunkt på dei føreslåtte tiltaka i rapporten, om dei vil bidra til forenkling i utmarksforvaltninga, og om det er andre tiltak som er viktige å få gjennomført. Høyringsinstansane er bedt om å gje synspunkt på positive og negative konsekvensar som dei ulike forslaga vil ha for deira ansvarsområde.

Fylkeskommunen har ansvar for følgjande utmarksrelaterte forvaltningsoppgåver som er behandla i rapporten: Forvaltning av haustbare, ikkje truga artar av vilt og innlandsfisk, Regionale planar og handlingsprogram, herunder for villreinstamma, og Friluftsliv. Fylkeskommunen sine vilt- og fiskeoppgåver er føreslått overført til kommunane, mens det er litt uklart kva dei føreslåtte tiltaka vil medføre for dei andre områda, som har fått lite fokus i rapporten.

Fylkesrådmannen meiner at rapporten går langt i å fordele utmarksrelaterte forvaltningsoppgåver mellom kommunane og fylkesmannen, og utvidar oppgaveporteføljen til fylkesmannen, mens fylkeskommunen vert tappa for oppgåver og har lite fokus i rapporten. Faggruppa har utarbeidd kriteria for oppgåvefordeling, der det inngår eigne kriterium for å leggje oppgåver til fylkesmannen og kommunane, men ikkje til fylkeskommunen. I rapporten ser ikkje fylkesrådmannen at det er lagt til grunn prinsipielle kriterium for oppgåvefordeling mellom fylkesmannen og regionalt folkevald nivå. Fylkesrådmannen meiner oppgåvene som fylkeskommunane har på vilt og innlandsfisk høyrer heime på det regionale folkevalde nivået, og at det også kan overførast fleire oppgåver frå fylkesmannen til fylkeskommunen og kommunane på området. Dette er ikkje vurdert i rapporten, sjølv om det er relevant ut frå prinsipp og kriterium som skal ligge til grunn ved oppgåvefordeling. Føringa frå Stortinget er også å gjennomgå oppgåvene til fylkeskommunane/eit regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gje fleire oppgåver til meir robuste kommunar.

I rapporten er det føreslått at dersom fylkeskommunen sine oppgåver innan vilt og innlandsfisk ikkje på kort sikt kan overførast til kommunane, så vert oppgåvene tilbakeført til fylkesmannen, utan lovending, til vilkår

for kommunal forvaltning er til stades. Faggruppa grunngjev overføringa av fisk- og viltoppgåvene med at faggruppa har fått klare tilbakemeldingar frå brukarane om at det er svært viktig å samle fisk- og viltoppgåvene i éi myndigheit. Det står ikkje noko om slike innspel i kapittelet om innspel frå aktørane. Dessutan er fylkeskommunen sine oppgåver på området av regional karakter, blant anna med rettleiingsoppgåver ovafor kommunar m.m. Desse oppgåvene kan ikkje då overførast til kommunane. I rapporten er det føreslått eit eige tiltak som heiter kapasitet og kompetanse i kommunane, der det skal organiserast systematisk opplæringstilbod for kommunar innan utmarksforvaltning, herunder miljø- og landbruksspørsmål. Der er fylkesmannen einaste som er nemnt som bør ha nødvendig, supplerande spisskompetanse innan dei same områda, slik at kommunane kan nytte seg av denne ekspertisa når dei har behov for det. Her vil då fylkeskommunen sine rettleiingsoppgåver ikkje bli overført til kommunane men til fylkesmannen.

I faggruppa sin rapport (kap. 6) er det føreslått i alt ca 14 tiltak for forenkling av utmarksforvaltninga. Tiltaka er gjennomgått og vurdert i kapittel 4 i saksutgreiinga.

## Forslag til vedtak

1. Fylkesutvalet viser til føringa frå Stortinget (18.06.2014) om at regjeringa skal gjennomgå oppgåvene til fylkeskommunane/eit regionalt nivå parallelt med arbeidet om å gje fleire oppgåver til kommunane, og at det skal leggjast fram melding til Stortinget om dette i vår. Fylkesutvalet ser fram til Stortinget si behandling av meldinga i vår. Fylkesutvalet sine vedtak i saka tek utgangspunkt i at det vil vere eit regionalt folkevald nivå også etter kommunereforma.
2. Fylkesutvalet viser til faggruppa sitt mandat, og prinsipp som er lagt til grunn for faggruppa sine forslag til forenkling av utmarksforvaltninga (jf. kap. 5 i rapporten). Fylkesutvalet ser at det ikkje er klare prinsipp der for oppgåde- og ansvarsdeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen/regionalt folkevald nivå.
3. Kommunereforma vil også innebere ei "regionreform". Fylkesutvalet håpar at det regionale folkevalde nivået vil bli vesentleg styrkt i utmarksforvaltninga i forhold til regionalt statleg nivå i denne reforma.
4. Fylkesutvalet meiner at dei utmarksrelaterte forvaltingsoppgåvene til fylkeskommunane som er behandla i faggruppa sin rapport, jf. oppstillinga av oppgåvene i kapittel 2.4 i rapporten, er oppgåver av regional karakter som bør bli verande på det regionale folkevalde nivået. Dette gjeld spesielt forvaltninga av haustbare, ikkje truga artar av vilt- og innlandsfisk, med minst dei same oppgåvene som ved overføringa til fylkeskommunane i forvaltningsreforma, herunder ansvaret for miljødata på området.
5. I faggruppa sin rapport kapittel 6.4 er det føreslått å opprette "utmarksstyrer". I forhold til definisjonen av "utmark" i rapporten, er "utmarksstyrer" eit uheldig namn, og oppgåvene til utmarksstyret synest litt uklare vedkomande villreinområde. Fylkesutvalet føreslår at sekretariatet bør leggjast til regionalt folkevald nivå, jamfør innspel frå fylkeskommunane om forsøksordninga med Dovrefjellrådet i kapittel 4.2 rapporten.
6. Fylkesutvalet ser positivt på forslaget om å gje kommunane ansvar for forvaltning av verneområde i kommunane (jf. kap. 6.1 i rapporten).

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Bård Sandal  
fylkesdirektør regional utvikling

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

### Vedlegg

- 1 Høyringsbrev
- 2 Rapport frå faggruppe

Fylkesrådmannen, 09.02.2015

## 1 Bakgrunn for saka

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte 15. desember 2014 på høyring faggrupperapporten "Forenkling av utmarksforvaltningen", med høyringsfrist 27. februar 2015. Rapporten inngår som ein del av arbeidet med kommunereforma og inneheld forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltninga.

Departementet ønskjer at høyringsinstansane gir synspunkt på dei føreslåtte tiltaka i rapporten. Forslaga er samla i kapittel 6 i rapporten. Departementet ber spesielt om synspunkt på:

- Vil dei føreslåtte tiltaka bidra til forenkling i utmarksforvaltninga?
- Er det andre tiltak som er viktige å få belyst og gjennomført?

Departementet ber høyringsinstansane gje synspunkt på positive og negative konsekvensar som dei ulike forslaga vil ha for deira ansvarsområder. I høyringsbrevet (vedlagt) er det opplyst om at avgrensingar i arbeidet er omtalt i faggruppa sin rapport kap 1.4.

Etter høyringa vil departementa ta stilling til forslaga i rapporten og prioritere kva tiltak ein vil ta fatt på.

## 2 Bakgrunn for vurderingar i saka

I regjeringserklæringa frå Sundvolden står det at: *"Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner"*.

Ved handsaminga av kommuneproposisjonen for 2015 (i juni 2014), bad Stortinget om at oppgåvene til fylkeskommunane/eit regionalt nivå skal gjennomgåast parallelt med arbeidet med å gje fleire oppgåver til kommunane. Dette framgår av følgjande to vedtak Stortinget gjorde der:

- Stortinget konstaterer at det ikkje er fleirtal for Høgre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. dessa partia sine merknader i saken. Stortinget viser vidare til felles merknad i saken frå medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstillе utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinke arbeidet med kommunereforma for primærkommunane. Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal liggje til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.
- Stortinget ber regjeringa gjennomgå oppgåvene til fylkeskommunane/et regionalt nivå parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Dette kan gjeres med utgangspunkt i en sammenstilling fra tidligere utredninger. Stortinget imøteser en melding til Stortinget om dette våren 2015.

Fylkesrådmannen forstår dette slik at ei oppgåve ikkje kan flyttast frå eit regionalt nivå til «robuste» kommunar før det er vurdert som best at oppgåva blir lagt til kommunane/(kommunen) framfor det regionale nivået. Dette til forskjell frå å flytte så mange oppgåver som råd til kommunane for så å sjå kva oppgåver som vert att til det regionale nivået.

I desember 2014 kom Ekspertutvalet med sluttrapporten «Kriterier for god kommunestruktur». Ytre ramme for arbeidet, frå KMD, var å ta utgangspunkt i retningslinjer for oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa som vart lagt fram av Oppgåvefordelingsutvalget i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat,*

*region og kommune.* I tillegg la departementet til grunn at endringar i oppgåvefordelinga bør bidra til redusert byråkrati og auka effektivitet, og at rammestyring (juridisk og økonomisk) av kommunane bør leggast til grunn ved overføring av nye oppgåver til meir robuste kommunar.

I Ekspertutvalet sin sluttrapport er Oppgåvefordelingsutvalet sine retningslinjer for oppgåvefordeling vist slik:

- 1) oppgaver skal legges på lavest mulige effektive nivå,
- 2) oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer (dvs. kommuner og fylkeskommuner),
- 3) oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar,
- 4) staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning,
- 5) oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan,
- 6) oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsnivå,
- 7) det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (det finansielle ansvarsprinsipp).

I Ekspertutvalet sin sluttrapport (desember 2014) held utvalet fast på tilrådinga frå delrapporten (mars 2014) om at minstestørleik på «robuste» (generalist-)kommunar bør vere 15.000-20.000 innbyggjarar. Utvalet held også på kriteria for god kommunestruktur frå delrapporten, der følgjande ti kriteria er retta mot kommunane og to kriteria mot staten:

Kriteria retta mot kommunane:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkeleg distanse
4. Effektiv tenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valfridom
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde
8. Høg politisk deltaking
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriteria retta mot staten:

11. Brei oppgåveportefølje
12. Statleg rammestyring

I desember 2014 kom også Møreforskning (Andam m. fl.) med rapporten «Alternativer for regionalt folkevalgt nivå». Rapporten er på oppdrag frå KMD, etter at Stortinget som nemnt bad regjeringa gjennomgå oppgåvene til fylkeskommunane parallelt med arbeidet med å gje fleire oppgåver til kommunane. Ifølgje omtale av rapporten på regjeringa si nettside kommunereform.no, vil rapporten vere eit viktig bidrag inn i regjeringas vidare arbeid. I meldinga til Stortinget til våren vil regjeringa i tillegg til å gjennomgå oppgåver til nye og større kommunar, også orientere om oppfølginga av Stortinget sitt vedtak om det regionale folkevalde nivået. På nettsida står det: «Kommunereformen vil ha kommet noe lengre enn arbeidet med det regionale nivået våren 2015, og det er viktig at arbeidet med det regionale nivået ikke forsinker kommunereformen, sier Sanner». Stortinget si behandling av meldinga til våren vil leggje viktige premisser for det vidare arbeidet med utvikling av regionnivået, både med omsyn til oppgåver, regional inndeling og forholdet til kommunane.

Fylkesrådmannen viser også til rapporten "Nye folkevalgte regioner, Mål, prinsipper og oppgaver" (desember 2014) frå arbeidsgruppa nedsett etter initiativ frå fylkesordfører-/rådsleiarkollegiet. Rapporten omhandlar blant anna;

- prinsipp og føresetnader for oppgåvefordelinga,
- ei drøfting av eit utval av oppgåver som i dag ligg hos staten, og
- oppsummering av forslag til endring av oppgåvefordelinga i lys av ulike inndelingsalternativ.

Som nemnt over skulle arbeidet til Ekspertutvalet ta utgangspunkt i retningslinjer for oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa frå Oppgåvefordelingsutvalet i NOU 2000:22, som også var utgangspunkt for arbeidet med «regionreforma» og «forvaltningsreforma». Oppgåvefordelingsutvalet peika på tre overordna hovudomsyn i forhold til oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa: 1) Omsynet til brukarane, 2) omsynet til lokalt sjølvstyre og deltaking, og 3) omsynet til nasjonale mål. I NOU 2000:22 rådde Oppgåvefordelingsutvalet sitt fleirtal til at ansvaret for dei regionalt relaterte miljøvernoppgåvene vart overført til det regionale politiske nivået. Deretter vart det i St.meld. nr. 31 (2000-2001) «*Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*», rådd til at fylkeskommunane skulle overta ansvaret for miljøvernoppgåvene på regionalt nivå, unntatt klagebehandling og lovlegkontroll, og det same for landbruksoppgåvene på regionalt nivå.

Seinare, i «forvaltningsreforma» (frå 1.1.2010), fekk fylkeskommunen regionalt ansvar for tilrettelegging for allment friluftsliv og forvaltningsansvar for hausbare, ikkje truga arter av vilt og innlandsfisk, sistnemnde med ein del avgrensingar.

Ifølgje rapporten frå Møreforskning (Andam m.fl., desember 2014) er utviklingsoppgåvene som fylkeskommunane fekk forsterka ved forvaltningsreforma i 2010 i stor grad prega av «governance», å utvikle tett samarbeid med kommunar, næringsliv, frivillige organisasjonar og statleg verksemd for å utvikle samfunn, ikkje gjennom kommando men gjennom kunnskapsbasert dialog og gjensidige avtalar om ressursbruk og arbeidsdeling. Ifølgje rapporten frå Møreforskning, er oppfatninga til vanleg at same organisasjon har problem med å både vere «government» og «governance», dvs. at myndigheitsutøving bør klart skiljast frå utviklingsarbeid fordi mens utviklingsarbeid er proaktivt og selektivt, er myndigheitsutøving prega av å vere reaktiv og med likskap for alle. Ifølgje rapporten har politisk arbeid lokalt og regionalt tradisjonelt vore prega av «governance» og samfunnsutvikling i brei forstand, mens statleg byråkrati og verksemd har vore prega av «government». På regionalt nivå finn ein ifølgje rapporten igjen desse prinsippa i forholdet mellom fylkesmannsembete og fylkeskommune, sjølv om desse skiljelinene ikkje er heilt klare.

### 3 Gjennomgang av kapitla 1 til 5 i rapporten med fylkesrådmannen sine vurderingar

Dei føreslåtte tiltaka er samla i kapittel 6 i rapporten. Før gjennomgang og drøfting/vurdering av tiltaka der, følgjer nokre få påpeikingar frå dei føregåande kapitla.

#### Mandat og faggruppas arbeid (Kap. 1)

Faggruppa vart oppnemnd 7. juli 2014, og fekk frist til 3. desember med å avgje rapport. Rapporten skulle vere kortfatta, og den er på berre 38 sider, medrekna vedlegg. Faggruppa skulle ta utgangspunkt i regjeringserklæringa frå Sundvolden punkt 8 «Levende lokaldemokrati», og leggje til grunn at:

- Brukarane skal oppleve ei vesentleg forenkling i forvaltning og saksbehandling.
- Kommunane skal tildelast større ansvar og myndigheit innan utmarksforvaltninga.

Arbeidet skulle avgrensast mot arbeidet med kommunereforma og arbeidsdelinga mellom forvaltningsnivå.

Rapporten skulle mellom anna innehalde:

- Forslag til tiltak som kan bidra til å forenkle dagens forvaltningspraksis med sikte på forenkling i utmarksforvaltninga utan lovendring, og ei beskriving av korleis og kor raskt tiltaka skal gjennomførast. Konsekvensar av tiltaka for ulike brukargrupper og interesser skulle beskrivast, herunder også eventuelle negative konsekvensar for naturmangfaldet. Med forvaltningspraksis er det meint både forvaltninga si organisering, saksbehandling og skjønnsutøving.

- Kort omtale av tiltak, forvaltningspraksis og ansvarsforhold som kan endrast på *lengre sikt*, og som vil krevje lovending.

Kapittel 1.3 omhandlar faggruppa si forståing av oppdraget. Faggruppa si vurdering er blant anna at utmarksforvaltninga er fragmentert og sektorisert med mange offentlege forvaltningsorgan. Dette har gradvis vakse fram utan at nye oppgåver har blitt tilstrekkeleg vurdert og samordna med eksisterande forvaltning. Den offentlege forvaltninga i eit samanhengande utmarksområde kan bestå av fleire kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn i tillegg til villreinnemnd, verneområdestyre og rovviltnemnd. Dertil er det tre organ med ansvar for naturoppsyn på statsgrunn. I statsallmenningane er det fjellstyrer og allmenningstyrer. Faggruppa meiner at dagens utmarksforvaltning ikkje er føremålstenleg organisert.

Faggruppa viser til prinsippa som er fastsett for den planlagde kommunereforma, der Sundvolden-erklæringa seier 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.»

Kommunane har alt i dag ei rekkje oppgåver etter t.d. plan- og bygningslova, motorferdsellova, viltlova og lakse- og innlandsfiskelova. Dei kan i tillegg forvalte små verneområde. Dei deltek i forvaltninga av nasjonalparkane gjennom sin representasjon i verneområdestyra. Kommunane er representert i villreinnemndene, og dei oppnemner fjellstyra i statsallmenningane.

Faggruppa har hatt to perspektiv:

- Gruppa har vurdert om det er andre utmarksoppgåver som ikkje ligg til kommunane i dag som kan overførast til kommunane.
- Auke kommunane sitt handlingsrom i utmarksforvaltninga gjennom styrka kompetanse, ein meir samordna statleg politikk og mindre statleg detaljregulering.

Kapittel 1.4 omhandlar avgrensing av faggruppa sitt arbeid, i forståing med KMD som oppdragsgjevar. Blant anna er følgjande område/tema ikkje teke opp i rapporten: Strandsona (100-metersbeltet), rovviltforvaltning, motorferdsel i utmark, energiutbygging - spesielt småkraft og vindkraftparkar, mineralutvinning og forvaltning av kulturminne og kulturmiljø. Tidsfristen for arbeidet er årsak til at nokre av desse tema/område ikkje er med.

Det inneber at faggruppa har konsentrert seg om følgjande område/tema (jf. kapittel 1.4):

- Forvaltning av verneområder
- Arealforvaltning utanfor verneområda
- Naturoppsyn
- Samisk reindrift (*Ikkje gått inn på i saksutgreiinga*)
- Fiske- og viltforvaltning (utanom rovdyrforvaltning)
- Villrein
- Friluftsliv
- Næringsutvikling
- Statsallmenningar

### **Definisjonar og aktørar (Kap. 2)**

Faggruppa har lagt til grunn friluftslova (§ 1a) sin definisjon av utmark (jf. kapittel 2.1). I første ledd der er det nemnt kva som vert rekna som like med innmark, mens andre ledd seier at areal utanom dette er utmark. Omlag 95 % av landet sitt areal vert "utmark" etter den definisjonen. Utmark omfattar det meste av landets myr, skog- og fjellområder, samt innsjøar og vassdrag.

Faggruppa har følgjande kategorisering av «brukarar» (jf. kapittel 2.3):

- Grunneigarar og andre rettshavarar,

- Samisk reindrift
- Interesseorganisasjonar,
- Næringsaktørar,
- Ålmenta
- Offentlege organ og føretak

Kapittel 2.4 omhandlar kven som er myndigheiter. På regionalt nivå er fylkeskommunen, fylkesmannen, villreinnemndene og verneområdestyra nemnt som dei mest sentrale offentlege myndigheitene og organa i utmarksforvaltninga. Det er teke med at fylkeskommunen har ansvar for følgjande utmarksrelaterte oppgåver som er behandla i rapporten:

- Forvaltning av innlandsfisk, bortsett frå sårbare og truga arter og anadrom laksefisk
- Viltforvaltning: Jaktbare arter, med unntak av villrein
- Regionale planar og handlingsprogram, herunder for villreinstamma
- Friluftsliv

Det er kommentert at fylkeskommunen frå 1.1.2010 (forvaltingsreforma) fekk overført fleire utmarksoppgåver frå fylkesmannen, først og fremst vilt- og fiskeoppgåver som vart sett i samanheng med andre fylkeskommunale oppgåver.

### **Forvaltningssystem i utmarka (Kap. 3)**

Kapittelet er på 7 sider. Det som tek mest plass er omhandlinga av store verneområde (kap. 3.2) og statsalmeningar (kap. 3.5). Om viltforvaltning står det følgjande:

Forvaltningssystemet for vilt er fastsatt i lov om jakt og fangst av vilt (viltloven). Miljødirektoratet har, sammen med KLD, det overordnede ansvaret etter loven. Fylkesmannens oppgaver er blant annet knyttet til forvaltningen av truede arter, herunder rovviltforvaltning. I tillegg er fylkesmannen klageinstans for kommunale vedtak som omfatter høstbare arter. I forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble ansvaret for mye av viltforvaltningen lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunens ansvar er knyttet til oppgaver som går på tvers av kommunegrenser, herunder forvaltning av høstbare, ikke truede viltarter. Hovedansvaret for forvaltningen av arter det er lov å jakte på, ligger hos rettighetshaver og kommunen.

### ***Fylkesrådmannen sine vurderingar***

Det er forskjell på detaljeringsgraden i beskrivingane av dei ulike forvaltningssystema. Beskrivinga av t.d. viltforvaltning er kort, men det framgår at fylkeskommunen sitt ansvar går på tvers av kommunegrenser.

### **Innspel frå aktørane: Kva er utfordringane? (Kap. 4)**

Kapittelet er på over fem sider. Ifølgje omtalen har faggruppa lagt stor vekt på å trekkje brukarar, interesseorganisasjonar, rettshavarar og myndigheiter på ulike nivå inn i arbeidet med rapporten. Det er vedlagt oversikt over kven som har gitt innspel.

Fylkeskommunane (i kap. 4.2) peika på at det er for mange organ med til dels overlappende oppgåver i utmarksforvaltninga. I forsøk med lokal forvaltning i store verneområder var Dovrefjellrådet eit godt eksempel på eit slikt organ, som hadde brei representasjon, og modellen bør i følgje fylkeskommunane hentast fram igjen.

### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

Fylkesrådmannen kan ikkje sjå nokon innspel som er retta mot fylkeskommunen sine ansvarsområde innan friluftsliv, vilt og innlandsfisk.

Dovrefjellrådet vart oppretta som et interkommunalt samarbeidsorgan (kommunelova § 27) i 2002, med sekretariat lagt til ein av fylkeskommunane. Forsøket vart seinare skrinlagt av Miljøvernministeren.



### **Prinsipp og føresetnader for forenklingstiltak (Kap. 5)**

Faggruppa sine tilrådingar byggjer, ifølgje rapporten, på utgreiinga frå Oppgåvefordelingsutvalet (NOU 2000:22) og Ekspertutvalet sin delrapport «Kriterier for god kommunestruktur» (mars 2014).

Oppgåvefordelingsutvalet behandla fordeling av oppgåver mellom stat, region og kommune. I utgreiinga der er det peikt på at statleg detaljstyring svekkjer kommunane sitt handlingsrom. Det må vere klare prinsipp for oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivå og mellom folkevalde organ og statlege organ.

I rapporten er det også peikt på at Ekspertutvalet definerer kriterium basert på kommunane sine oppgåver som tenesteytar, myndigheitsutøvar og samfunnsutviklar, og at utvalet la stor vekt på kriterium som kompetanse og distanse i forvaltninga, funksjonelle samfunnsområde, effektivitet, levande lokaldemokrati og politisk og økonomisk handlingsrom.

Faggruppa har lagt følgjande prinsipp til grunn for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltninga:

1. Saksbehandlings- og avgjerdssystemet i utmark skal vere oversiktleg, demokratisk og effektivt for brukarane.
2. Relaterte utmarksoppgåver bør i størst mogeleg grad samlast i same forvaltningsorgan.
3. Kommunane bør tilleggjast flest mogeleg oppgåver under føresetnad av tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltninga. Roller og oppgåver må vere avklart.
4. Viktige ressursar som dekkjer fleire kommunar, bør forvaltast heilskapleg på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktingar.
5. Kommunane må ha tilstrekkeleg politisk og økonomisk handlingsrom. Sentrale statlege myndigheiter må redusere si detaljstyring av kommunane og samordne sektorpolitikken.
6. Samiske interesser, samt miljø- og friluftstinteresser med svak lokal organisering, må inkludrast i avgjerdsprosessane.
7. Fylkesmannen skal ha ansvaret for samordning av statlege sektorar si verksemd ovafor kommunane, inneha nødvendig spisskompetanse i utmarkssaker og utføre legalitetskontroll.

Faggruppa rår til at flest mogeleg utmarksoppgåver vert overført til kommunane. Gruppa meiner at dette kan bidra til ei meir heilskapleg, demokratisk og effektiv utmarksforvaltning. Å legge fleire oppgåver til kommunane, vil samtidig innebere ei forenkling ved at kommunane i større utstrekning kan bli dørå inn til andre delar av utmarksforvaltninga.

Faggruppa rår til at fylkesmannen ivaretek kontrollfunksjonane og har ansvaret for spisskompetanse som kommunane har bruk for. I tillegg meiner faggruppa at fylkesmannen si overprøving ved motsegner bør avgrensast til legalitetskontroll.

Faggruppa har lagt følgjande føresetnader til grunn for overføring av oppgåver til kommunane:

- Kommunane sin kompetanse og kapasitet må vere tilfredsstillande. Ekspertutvalet for god kommunestruktur og Riksrevisjonen påpeikte at svært mange kommunar har små fagmiljø og manglar kapasitet og relevant kompetanse. Andre undersøkingar om plankompetanse peikar i same retning.
- Kommunane må sørgje for at det er tilstrekkeleg distanse mellom handsamande instans og brukarane.
- Viktige og sårbare ressursar av nasjonal betydning må forvaltast på ein tilfredsstillande måte. Det må vere best mogeleg samsvar mellom naturressursen og administrasjonen sitt geografiske område.
- Minoritetsomsyn og svakt organiserte interesser må ivaretakast på ein god måte.
- Kommunane må ha tilstrekkeleg handlingsrom til å utføre oppgåvene med avklarte roller og oppgåver.

Faggruppa meiner at ei overføring av flest mogeleg oppgåver til kommunane bidrar til at kommunane kan ta ei meir aktiv rolle i utmarka. Kommunar med betydelege utmarksressursar får fleire oppgåver og verkemidlar til å utvikle utmarka, slik at dei kan leggje til rette for vekst i næringslivet, styrkje friluftslivet og bevare naturverdiane.

**Fylkesrådmannen si vurdering**

Til forskjell frå kommunen og fylkesmannen er ikkje fylkeskommunen nemnt eksplisitt i kapittel 5, verken i teksten, eller i nokon av prinsippa (1-7) som er lagt til grunn for forslag til forenkling av utmarksforvaltninga. Eit av prinsippa der (nr 3) er at: *"Kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver under forutsetning av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og distanse i forvaltningen. Roller og oppgaver må være avklart."* Til forskjell seier kriteriet som Ekspertutvalet har lagt til grunn, i samsvar med NOU 2000:22, at *"oppgaver skal legges på lavest mulige effektive nivå."*

I kapittel 5, er det opplyst om at også faggruppa byggjer sine tilrådingar på utgreiinga frå Oppgåvefordelingsutvalet (NOU 2000:22) og på Ekspertutvalet sin delrapport (mars 2014). Men dette er det ikkje opplyst om verken i skildringa av mandatet i kapittel 1.1, eller i skildringa av faggruppa si forståing av oppdraget (kap. 1.3).

Sjølv om fylkeskommunen ikkje er nemnt eksplisitt i kapittel 5, vil fleire av prinsippa der vere relevante, ikkje minst nr 4: «Viktige ressursar som dekkjer fleire kommunar, bør forvaltast heilskapleg på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktingar.

**4 Faggruppa sine forslag til tiltak med fylkesrådmannen sine vurderingar (Kap. 6)**

Her følger gjennomgang av dei føreslåtte tiltaka, med fylkesrådmannen sine vurderingar. Som nemnt ønskjer departementet synspunkt på dei føreslåtte tiltaka i rapporten, om dei føreslåtte tiltaka vil bidra til forenkling i utmarksforvaltninga, og om det er andre tiltak som er viktige å få belyst og gjennomført. Departementet ber høyringsinstansane gje synspunkt på positive og negative konsekvensar som dei ulike forslaga vil ha for deira ansvarsområder.

Oversikt over alle føreslåtte tiltak i rapporten er vist i tabellen i kapittel 6.13 i rapporten. Der er det kryssa av for tiltak som faggruppa meiner kan gjennomførast på kort sikt utan lovendring, og kva tiltak som krev lovendring.

Tiltak for å gje større ansvar og myndigheit til kommunane går fram av kapittel 6.1 i faggruppa sin rapport. Faggruppa konstaterer at kommunane allereie har mange oppgåver i utmarksforvaltninga, blant anna gjennom plan- og bygningslova, vilt- og fiskelovgjevinga, landbrukslovgjevinga og miljølovgjevinga. Likevel vert kommunane sitt handlingsrom avgrensa av økonomi, statleg regelverk, kontrollordninga og lite samordna sektorforvaltning.

**4.1 Forvaltning av verneområde som ligg innanfor kommunen sine grenser (Kap. 6.1 i rapporten)**

Faggruppa føreslår at kommunen bør gjevast ansvar for forvaltning av verneområde som i sin heilskap ligg innanfor kommunen sine grenser. Dette etter at oppgåva som ligg til myndigheita er nærare avklart.

**Fylkesrådmannen si vurdering**

Det er knapp beskriving av forslaget i rapporten, men fylkesrådmannen er positiv til at kommunane får større ansvar for forvaltninga av verneområda i kommunane.

**4.2 Fylkeskommunen sine oppgåver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeleva og jaktbare artar etter viltlova bør overførast til kommunane (Kap. 6.1 i rapporten)**

Ifølgje rapporten (kap. 6.1) har faggruppa *"fått klare tilbakemeldinger fra brukerne om at det er svært viktig å samle fiske- og viltoppgåvene i en myndighet. Faggruppen foreslår derfor at fylkeskommunenes fiske- og viltoppgåver overføres til kommunene. Dersom oppgåvene på kort sikt ikke kan overføres til kommunene, tilbakeføres oppgåvene til fylkesmannen til betingelser for kommunal forvaltning er tilstede."*

### **Fylkesrådmannen si vurdering**

Fylkesrådmannen meiner at faggruppa si grunngjeving for å overføre oppgåvene frå fylkeskommunane er for dårleg. Det vert ikkje opplyst om kva brukarar eller brukargrupper det er som har gitt tilbakemeldingar om at det er så viktig å samle fiske- og viltoppgåvene i éi myndigheit. Det er heller ikkje opplyst om slike innspel i kapittel 4 (Innspel frå aktørane), og dette er ikkje det einaste kriteriet som skal leggjast til grunn ved spørsmål om oppgåvefordeling. Det er også merkeleg, at dersom oppgåvene ikkje på kort sikt kan overførast til kommunane, så skal oppgåvene tilbakeførast til fylkesmannen til vilkår for kommunal forvaltning er til stades.

Mange stader i rapporten byggjer faggruppa sine tilrådingar på evalueringar som er gjort, eller som bør gjerast. Fylkeskommunane har hatt vilt- og fiskeoppgåvene sidan 2010, men det er ikkje gjort evalueringar av arbeidet.

I faggruppa sin rapport står det under kapittel 6.1, at: "Fylkeskommunens oppgaver med bestandsforvaltning etter innlandsfiskeloven og jaktbare arter etter villloven bør overføres til kommunene." Lenger nede i kapitlet står det: "Faggruppen foreslår derfor at fylkeskommunenes fiske- og viltoppgaver overføres til kommunene." Det vert då uklart om det er alle oppgåvene som skal overførast, eller berre oppgåvene med bestandsforvaltning. Truleg meiner faggruppa at det er alle oppgåvene som skal overførast.

I motsetning til oppgåvene til fylkeskommunen, er det i rapporten ikkje vurdert om det er mogelege vilt- og fiskeoppgåver hos fylkesmannen som kan overførast til kommunane. Ein heilt opplagt art å overføre til kommunane vil til dømes vere grågås, som Miljødirektoratet presiserer ovafor fylkeskommunane ligg til fylkesmannen.

I viltforvaltninga i kommunane i Hordaland er det hjorteforvaltninga som tek desidert mest tid. Som det står i den reviderte forskrifta om forvaltning av hjortevilt (frå 2012) § 3 (*Mål for forvaltning av elg, hjort og rådyr*), skal kommunen vedta målsetjingar for utviklinga av bestandane av elg, hjort og rådyr der det er opna for jakt på artane. Dette betyr at ansvaret for bestandsforvaltninga av desse artane alt er overført til kommunane og grunneigarane. Det er heller ikkje eit krav om at desse kommunale målsetjingane treng høyrast av fylkeskommunen. I rundskriv (februar 2012) til forskrift om forvaltning av hjortevilt står det følgjande om fylkeskommunen si rolle i hjorteviltforvaltninga:

Første januar 2010 ble fylkeskommunene et nytt forvaltningsorgan i viltforvaltningen, og overtok ansvaret på de fleste områder for de jaktbare viltartene, herunder hjorteviltet, med unntak av villrein. Dette innebærer at det for elg, hjort og rådyr er fylkeskommunene som har hovedansvaret på regionalt nivå, primært i rollen som tilrettelegger og koordinator. Pedagogiske og økonomiske virkemidler er fortsatt viktige, og fylkeskommunene har en viktig rolle med å bygge opp den faglige kompetansen på lokalnivået, både hos kommunene og hos jaktrettshaverne. Kunnskap og vilje er avgjørende for å lykkes i den lokale forvaltningen.

### Fylkeskommunen sine vilt- og fiskeoppgåver bør framleis liggje på regionalt folkevald nivå

Fylkeskommunane har sidan 1.1.2010 hatt hovudansvaret på regionalt nivå for forvaltninga av dei haustbare, ikkje truga artane av vilt og innlandsfisk, med ein del unntak, t.d. grågås. I denne perioden har fylkeskommunane fått auka kompetanse på området og utvikla samarbeid med kommunane. I Hordaland har t.d. kommunane og fylkeskommunen, gjennom spleiselag, fått gjennomført det ressurskrevjande, regionale prosjektet "Hordahjort", og støttar no det regionale oppfølgingsprosjektet "Forvaltning av hjortebestand". Gjennom prosjektet Hordahjort, i regi av Bioforsk, og med brei deltaking frå kommunane - med erfaringsbasert kunnskap - har vi i Hordaland no fått utarbeidd eit kart med forslag til inndeling av fylket i ca 20 bestandsplanområder for hjort. Desse bestandsplanområda går på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Den breie deltakinga frå kommunane i prosjektet sikra også god lokal forankring og syn på kva som er naturlege bestandsplanområde for hjort i fylket. I oppfølgingsprosjektet "Forvaltning av hjortebestand" (2014-2017) er målet å få etablert og opp-organisert grunneigarstyrt bestandsforvaltning i

bestandsplanområda. Miljødirektoratet har støtta prosjektet med øyremerkt tilleggsøyving til fylkeskommunen. Slike samordna, regionale prosjekt vil ikkje vere like lett å få gjennomført utan eit regionalt koordinerande forvaltningsnivå i viltforvaltninga.

I departementet (KLD) sitt brev *"Forventninger til fylkeskommunen i 2014 innenfor helhetlig vannforvaltning, friluftsliv, og forvaltning av høstbare arter av vilt og innlandsfisk"*, står det blant anna følgjande under overskrifta "Veiledningsansvar":

Fylkeskommunen har et viktig ansvar i å veilede myndigheter, organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner på områdene som er tema i dette brevet. Særlig er veiledningen overfor kommunene viktig. Mange kommuner har mangelfull kompetanse på plan- og miljøområdet, og er avhengig av veiledning på en rekke forvaltningsområder både fra fylkeskommunen og fylkesmannen.

Fylkesrådmannen viser til formuleringa i Sundvolden-erklæringa om å gå gjennom oppgåvene til fylkeskommunane, fylkesmennene og staten med sikte på å gje meir makt og myndigheit til meir robuste kommunar. Overføring av fylkeskommunen sine oppgåver på viltområdet vil ikkje gje nemneverdig meir makt og myndigheit til kommunane i viltforvaltninga. Fleire kommunar i Hordaland, som Askøy og Fjell, stettar alt den tilrådde minstestørleiken på 15.000-20.000 innbyggjarar for å vere "robuste" kommunar, men dei er likevel små hjorteviltkommunar. Derimot er mange kommunar med lågt innbyggjartal i distrikta, t.d. Tysnes, Etne og Masfjorden, store hjortekommunar. Fleire stader har kommunane gått saman om å etablere interkommunale landbrukskontor, t.d. Os, Fusa, Samnanger og Tysnes, og generelt er det gjerne god viltforvaltning ved slike kontor. Det er gjerne også slike stader ein ser størst engasjement og forståing for at det trengs ei regional samordning i viltforvaltninga, ikkje minst i hjorteforvaltninga. Fylkesrådmannen trur at eit regionalt nivå i hjorteviltforvaltninga vil ha mange fordelar framfor berre interkommunalt samarbeid. For sjølv ved slike interkommunale landbrukskontor er det små fagmiljø i viltforvaltninga (mindre ein éi heil stilling). Fylkesrådmannen sitt inntrykk er også at dei fleste viltforvaltarane i kommunane ønskjer å ha eit slikt regionalt nivå. Det er behov for regional samordning/koordinering i forvaltninga av dei haustbare viltartane, med møteplassar for dialog mellom lokalt og regionalt nivå, med nettverkslæring og diskusjon om problemstillingar, utfordringar og samarbeidstiltak. Fylkeskommunen har hatt mange dialogmøter med viltforvaltarar i kommunane, t.d. to i 2014, og det har vore godt frammøte på alle møta.

Prinsipp nr 4 som faggruppa har lagt til grunn for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltning (jf. kapittel 5), seier: "Viktige ressurser som dekker flere kommuner, bør forvaltes helhetlig på regionalt nivå, i tråd med nasjonale og internasjonale forpliktelser."

Som planmyndigheiter etter plan- og bygningslova har kommunane og fylkeskommunen eit stort ansvar for å ta omsyn til viltet og viltet sine funksjons- og leveområde i arealplanlegginga. Fylkeskommunen fekk i forvaltningsreforma (frå 1.1.2010) også overført ansvaret for data på miljøområdet knytt til jaktbare artar og innlandsfisk, herunder eit overordna ansvar for datainnsamling og etablering av beslutningsgrunnlag på området. Der står kartlegging av funksjonsområder for haustbare viltartar (yngleområde, trekkveggar og liknande) sentralt. Med både kommunane og fylkeskommunen som viltorgan er det gode føresetnader for å ivareta både lokale og regionale viltinteresser i arealplanlegginga.

Ved gjennomføringa av forvaltningsreforma vart det vurdert som viktig at fylkeskommunen kunne sjå forvaltningsoppgåvene innan vilt og fisk i samanheng med andre regionale utviklingsoppgåver, t.d. innan næringsutvikling, friluftsliv og folkehelse m.m. Fylkeskommunen sine forvaltningsoppgåver for innlandsfisk på miljøområdet ligg fagleg tett opp til fylkeskommunen sine forvaltningsoppgåver innan havbruksforvaltning og også vassforvaltning etter vassforskrifta.

Fylkesrådmannen viser til at fleirtalet i Oppgåvefordelingsutvalet i NOU 2000:22 tilrådde at fylkesmannen sine oppgåver innan miljøvern vart overført til det regionale folkevalde nivået. Fylkesrådmannen meiner at viltforvaltninga til fylkesmannen kan avgrensast til forvaltning av ikkje-haustbare, truga/sårbare artar, samt å vere klageinstans. Dette vil gje ei grei ansvarsdeling (utan overlapping), og med ulike utfordringar. Spisskompetanse i viltforvaltning finn kommunane og fylkeskommunane mange stader, og har det gjerne sjølv.

### **Konklusjon**

Oppgåvefordeling: Kommunane har alt fått stort ansvar og mange oppgåver innan forvaltninga av dei haustbare, ikkje truga viltartane. Dei oppgåvene som fylkeskommunen har er av regional karakter og bør liggje på regionalt folkevald nivå, som lågast mogelege effektive nivå.

Ei arbeidsdeling mellom fylkesmannen og regionalt folkevald nivå kan kanskje vere at staten fokuserer på det som treng vern, dvs sårbare, truga artar, mens regionalt folkevald nivå konsentrerer seg om det som er hausbart, og treng aktiv berekraftig forvaltning. Det er omtrent slik arbeidsdelinga er no.

Forenkling: Tiltaket vil bidra til forenkling, men ikkje til forbetring samla sett for utmarksforvaltninga.

Konsekvensar for eigne ansvarsområde: Mindre kopling mellom relaterte utviklingsoppgåver, som tilrettelegging for næringsutvikling, rettleiing ovafor kommunane i arealplanlegging, innspel i kommuneplanprosessar, friluftsliv knytt til jakt og fiske, folkehelseoppgåver, relaterte oppgåver innan fylkeskommunen si akvakulturforvaltning og vassforvaltning etter vassforskrifta, ...

### **4.3 Randsoner (område som grensar opp til verneområde, jf. kapittel 6.1 i rapporten)**

Randsoner er ført opp under tiltak for å gje større ansvar og myndigheit til kommunane. Ifølgje innspel frå kommunane (i kap. 4.1) opplever kommunane at randsoner har ein uavklart status. Det vert opplevd som vernet vert utvida geografisk, og at det vert "vern på vern". Fleire kommunar med geografisk store verneområde meiner at dei har for lite areal att til utvikling av kommunen.

Randsoner er område som vert forvalta etter plan- og bygningslova gjennom kommunale eller regionale planar. For randsonene til nasjonalparkar og landskapsvernområde kan kommunen fastsetje føresegner for å hindre vesentleg forringing av verneverdiane i verneområdet. I planlegging og byggesaksbehandling i slike område må det gjerast ei meir grundig avveging mellom bruk og vern enn i utmarka elles.

### **Fylkesrådmannen si vurdering**

Det kjem ikkje klart fram kva som eventuelt er det føreslåtte tiltaket. Viktig å ikkje redusere fylkeskommunen sitt planansvar i slike område.

### **4.4 Førstelinjansvar for kommunane (Kap. 6.2 i rapporten)**

Faggruppa har hatt brukarperspektivet som viktigaste premiss for sine forslag til forenkling av utmarksforvaltninga. I tråd med dette premisset bør brukarane berre forhalde seg til eitt forvaltningsorgan. Faggruppa føreslår at kommunane skal vere førstelinje for alle brukarhenvendingar som gjeld forvaltning av utmark. Det inneber at kommunane blir bindeleddet mellom brukarane og andre delar av forvaltninga.

Førstelinjeprinsippet vil innebere at kommunane får følgjande ansvar:

- *Mottak og vidareformidling av søknader.* Kommunane bør vere adressat for kvar søknad om løyve til tiltak i utmark og sørge for at søknadene blir vidareformidla til rette instansar. Kommunane skal også vere kanal for meddeling av avgjerd til søkjar.
- *Mottak og vidareformidling av klager.* Kommunane skal vere adressat for kvar forvaltningsklage frå brukarane. Kommunane bør vidareformidle klager til rett instans. Vidare skal kommunane meddele avgjerd i klagesaker til vedkomande brukarar.
- *Rettleiing.* Kommunane skal gje brukarane rettleiing om rettsreglar, søknadsprosessar og arealstatus i kommunen. Det er kommunen sitt ansvar å innhente opplysningar frå andre forvaltningsorgan og vidareformidle informasjon til brukarane.

Førstelinjansvar for kommunane vil såleis gje brukarane éi dør inn og éi dør ut av forvaltningsapparatet.

### **Fylkesrådmannen si vurdering**

Tanken er god, men det spørres om det er nødvendig at «alt» skal gå via kommunen. Tiltaket bør ikke føre til unødvendig byråkrati og flaskehalsar i forhold til effektiv saksbehandling.

#### 4.5 Kapasitet og kompetanse i kommunane (Kap. 6.3 i rapporten)

Faggruppa ser det som viktig at kommunane si utmarksforvaltning er kunnskapsbasert. Kommunane bør ha generell kompetanse innan utmarksforvaltning, herunder i miljø- og landbruksspørsmål. Fylkesmannen bør ha nødvendig supplerande spisskompetanse innan dei same fagområda, slik at kommunane kan nytte seg av denne ekspertisa ved behov. Faggruppa føreslår to tiltak for å styrkje kommunane sin kompetanse:

- Det bør organiserast eit systematisk opplæringstilbod for kommunane innanfor utmarksforvaltning. Dette tilbodet bør omfatte alle relevante og viktige tema som kommunane vil få befatning med.
- Det bør utarbeidast ein særskilt rettleiar for kommunane sitt arbeid med utmarksforvaltning.

Førstelinjeansvaret vil føresetje at kommunane har oversikt over lover, forskrifter og utfyllande reglar for forvaltning av utmarka, også dei som gjeld utover eigne kommunale oppgåver. Faggruppa føreslår at kommunane legg inn standardiserte høyrings-, søknads- og klageskjema på sine nettsider. Dette vil bidra til å redusere belastninga på den kommunale administrasjonen.

#### **Fylkesrådmannen si vurdering**

Fylkeskommunen/regionalt folkevald nivå rettleier innan sine ansvarsområde. Fylkesmannen sine ansvarsområde som er føreslått i rapporten må avgrensast for ikkje å få ei alt for dominerande statleg utmarksforvaltning på regionalt nivå. Det finst mange andre kompetansmiljø enn hos fylkesmannen (Bioforsk, NINA, Universiteta, Høgskular, mange biologar i fylkeskommunane som driv med arealplanlegging, konsulentselskap, Norsk Hjortesenter, ...). Eit "monopol" til fylkesmannen på opplæring i utmarksforvaltning i kommunane vil gje forenkling men vert vurdert å vere negativt samla sett for utmarksforvaltninga.

#### 4.6 Utmarksstyre (Kap. 6.4 i rapporten)

Enkelte ressursar i utmarksområda har utbreiing i store samanhengande naturområde og må forvaltast heilskapleg på tvers administrative grenser på kommune- og fylkesnivå. Dette gjeld særleg større verneområde, villrein og reindrift. Slike forvaltningsoppgåver er i dag lagt til verneområdestyra, villreinnemnder og fylkesmennene. Fylkeskommunane har etter plan- og bygningslova ansvar for regionale planar for villreinen sine leveområde og for regionalt friluftsliv. Faggruppa meiner at slike ressursar bør forvaltast av eitt organ på nivå over enkeltkommunar. Dette vil gjere det mogeleg å gjere heilskapleg avveging av viktige vern- og bruksinteresser.

Faggruppa føreslår følgjande:

- Verneområdestyra vert erstatta av utmarkstyret. Verneområdestyrer og villreinnemnder (der det er villreinområder) bør slåast saman til utmarksstyret og overta dei oppgåvene som i dag høyrer til begge desse organa.
- Utmarksstyra bør ha ei strategisk rolle med avklarte oppgåver og kunne delegera myndigheit til sekretariatet og kommunane.
- Utmarksstyret skal utarbeide nye forvaltningsplanar for dei oppgåver og det området dei har ansvar for.
- Utmarksstyret bør ha tydelegare ansvar for forvaltningsoppsynet ved å prioritere tydeleg dei oppgåver dei ønskjer gjennomført.
- Utmarksstyret bør vere breitt samansett med eit avgrensa tal medlemmer. Grunneigarar, næringsinteresser samt miljø- og friluftinteresser bør vere representert i alle styre. Sidan styra skal ha eit avgrensa tal medlemmer, vil dette truleg innebere at ikkje alle kommunar er representert til kvar tid.
- Styret bør oppnemnast av Miljødirektoratet etter forslag frå kommunane.
- Sekretariatet bør leggjast til fylkesmannen, som også bør ivareta det formelle arbeidsgjeveransvaret til styret sin sekretær/forvaltar. Ei slik løysing vil gje utmarksstyra tilgang til

den kapasitet og kompetanse som fylkesmannen sin stab har innan miljø, areal, juss og landbruk. Utmarksstyra bør ha ansvaret for utlysing, tilsetjing og stillingsinstruks for sekretariatet.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

I forhold til definisjonen av "utmark" i rapporten, er namnet "Utmarksråd" villeiande, og kva typar område som skal dekkast av "Utmarksråd" synest litt uklart. Oppgåvene til utmarksrådet er litt uklare vedkomande villreinområde, då det står at "Utmarksstyret skal utarbeide nye forvaltningsplanar for dei oppgåver og det området dei har ansvar for". Faggruppa føreslår å leggje sekretariatet til utmarksrådet til fylkesmannen. Fylkesrådmannen føreslår i staden at sekretariatet bør leggjast til regionalt folkevald nivå, jamfør innspel frå fylkeskommunane i rapportens kapittel 4.2 om forsøksordninga med Dovrefjellrådet.

#### **4.7 IKT-løysingar for utmarksforvaltning (Kap. 6.5 i rapporten)**

Lett tilgjengeleg kunnskap og elektroniske søknadsprosedyrar er ein viktig føresetnad for at brukarane skal oppleve ei vesentleg forenkling av utmarksforvaltninga. Det finst mange gode nettsider for saksbehandlarar i kommunane ([www.miljokommune.no](http://www.miljokommune.no)) og for brukarar av utmarksressursar (t.d. [www.inatur.no](http://www.inatur.no) og [www.ut.no](http://www.ut.no)). I tillegg finst mykje informasjon på heimesidene til forvaltningsmyndigheitene og interesseorganisasjonane.

Faggruppa føreslår:

- Det bør etablerast eit felles elektronisk søknadssystem for løyve og dispensasjonar i utmarksforvaltninga.
- Det bør etablerast ein nasjonal portal for utmarksforvaltning. Denne kan koplast til blant anna kommunane sine eigne heimesider. Portalen bør innehalde standardiserte høyrings-, søknads- og klageskjema. Det bør opprettast lenker til andre heimesider med relevant informasjon og offentlege databasar.

Etter faggruppa sine vurderingar vil ein portal med eit standardisert elektronisk søknadssystem bidra til forenkling, både for forvaltninga og for brukarane. Ein samla portal vil kunne føre til ei meir effektiv forvaltning og avbyråkratisering. Nettsidene vil også redusere tal skriftlege og munnlege henvendingar som kommunen må svare på. Betre tilgang på informasjon kan også verke preventivt for konflikhtar og klager.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

IKT-løysingar utviklar seg kontinuerleg på alle forvaltningsområde. Det finst t.d. alt ein eigen hjorteviltportal, og eit elektronisk søknadssenter ved Miljødirektoratet for alle tilskotsordningar på miljøområdet. Alle desse er det linkar til under [www.miljokommune.no](http://www.miljokommune.no), der det også er mange temasider, t.d. ei om jakt, fiske- og villtforvaltning.

#### **4.8 Rapportering og dokumentasjon (Kap. 6.6 i rapporten )**

KOSTRA er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal verksemd. I dag rapporterer kommunane aktivitet etter blant anna motorferdsellova, friluftsløva, kulturminneløva og plan- og bygningslova. Nye kommunale oppgaver etter nytt lovverk er i liten grad tatt inn i KOSTRA.

Faggruppa føreslår at kommunane skal rapportere all si forvaltningsverksemd i utmark, inkludert dei nye oppgåvene, til KOSTRA.

#### ***Fylkesrådmannen sin vurdering***

Tiltaket er ikkje konfliktylt i forhold til saka.

#### **4.9 Naturoppsyn (Kap. 6.7 i rapporten)**

Statens naturoppsyn (SNO) har i dag ein kompleks modell med 60 lokalkontor. Faggruppa meiner at SNO bør ha eit regionalt nivå for å forenkle samarbeid med forvaltningsmyndigheiter, forenkle organiseringa av

utmarksforvaltninga og styrkje samordninga ved oppsyn. Faggruppa rår til at SNO, etter ei nærare utgreiing, enten får eit eige regionalt kontor eller ei tilknytning til fylkesmannen.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

Fylkesrådmannen viser til nærare skildring av dei føreslåtte tiltaka i kap. 6.7 i rapporten, og omhandling av temaet i kap. 3.11 i rapporten. Den komplekse organiseringa m.m. er kanskje eit resultat av statleg styring. Staten må ha overordna ansvar for oppsyn. Fylkeskommunen har hatt godt samarbeid med SNO i Hordaland i viltforvaltninga. Tiltaket vil gje forenkling.

#### **4.10 Statsallmenningar (Kap. 6.8 i rapporten)**

Faggruppa konstaterer at det er eit komplekst forvaltningssystem i statsallmenningane. Statskog er grunneigar på vegne av staten, mens fjellstyra forvaltar viktige private bruksrettar og allmenne rettar. Både Statskog og fjellstyra utøver oppgåver av privatrettsleg og offentlegrettsleg karakter. Faggruppa rår til at det vert sett i gang eit særskilt lovarbeid for å revidere forvaltninga av statsallmenningar.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

Temaet er omhandla relativt omfattande i rapporten frå faggruppa. Fylkesrådmannen trur det vil vere bra å setje i gang eit lovarbeid for å revidere forvaltninga i statsallmenningar.

#### **4.11 Kunnskap om naturressursar (Kap. 6.9 i rapporten)**

Interesseorganisasjonar og andre brukarar har påpeikt at mangel på kunnskap om naturtilstanden er ei vesentleg årsak til konflikter i utmarksforvaltninga. Særleg miljøorganisasjonane og landbruksorganisasjonane har påpeikt dette. I dei seinare år har kravet til kunnskapsbasert forvaltning fått sterk forankring i lovverket. Likevel framstår mangel på kunnskap framleis som ei viktig årsak til konflikter i utmarksforvaltninga.

Miljødirektoratet har sidan 2003 hatt ansvaret for eit nasjonalt program for kartlegging og overvaking av biologisk mangfald. Miljø- og landbruksorganisasjonane meiner at dette arbeidet må styrkjast vesentleg dersom slik kunnskap skal kunne inngå som relevant informasjon i myndigheitenes avgjerdsgrunnlag.

Faggruppa føreslår:

- Ei nasjonal kartlegging av naturverdiar og naturmangfaldet i Norge bør fullførast. Dette vil kunne bidra til ei kunnskapsbasert forvaltning av utmarka. I tillegg vil ein større grad av felles kunnskapsforståing verke konfliktdempande.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

Det er behov for god kartlegging av naturtilstanden, oppdatering av kartlegginga, overvaking og tilsyn. Her har staten eit viktig overordna ansvar, og slik kartlegging m.m. må gjerast på effektive/smarte måtar. På dette området har staten gjort mykje godt arbeid, ikkje minst med tilrettelegging for kunnskapsbasert hjorteviltforvaltning.

#### **4.12 Uskifta bu og fragmenterte eigarforhold (Kap. 6.10 i rapporten)**

Kommunar og andre myndigheiter opplever det som svært krevjande å finne fram til rette eigar når det skal varslast om planar eller tiltak i utmark. Uklare eigarforhold er ei utfordring også for private aktørar når desse planlegg bruk som krev samtykkje frå grunneigar, t.d. jakt og fiske.

Faggruppa er einig i at uklare eigarforhold gjer forenkling av utmarksforvaltninga vanskelegare. Faggruppa har ikkje hatt høve til å gå djupare inn i denne problemstillinga, men rår til at det vert arbeidd vidare med spørsmålet om opprydding i eigarforholda i utmarka.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

Eventuelt tiltak er ikkje konfliktfylt i forhold til saka.



#### **4. 13 Meir tydeleg og samordna nasjonal politikk i utmark (Kap. 6.11 i rapporten)**

Faggruppa fekk mange tilbakemeldingar om at den nasjonale politikken i utmarka er sektorbasert, og at ulike organ har overlappende oppgåver (jf. kap. 4 i rapporten). Dei ulike politikkområda har uklare eller lite sameinte mål. Offentlege myndigheiter på lokalt og regionalt nivå opplever at nasjonale myndigheiter ikkje tek stilling til kva verdiar og omsyn som skal prioriterast i utmarka.

Faggruppa meiner at:

- Regjeringa bør utforme ein meir tydeleg nasjonal utmarkspolitik. Dette må gjenspeglast i lovgjevinga som omhandlar utmark.
- Ansvar for dette bør liggje hjå KMD som har ansvar for kommunane.
- Faggruppa rår til at den komande versjonen av "De nasjonale forventningane til regional og kommunal planlegging" blir meir presis med omsyn til kommunane sine prioriteringar i utmarksforvaltninga.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

Tiltaket er ikkje konfliktylt i forhold til saka.

#### **4. 14 Det bør oppnemnast eit lovutval for utmark (Kap. 6.12 i rapporten)**

Etter faggruppa si oppfatning er det behov for ein meir grunnleggjande gjennomgang av utmarkslovgjevinga. Utmarksforvaltninga er underlagt eit komplekst lovregime med mange sektorlover. Desse lovene er blitt forberedt av dei respektive fagdepartement med sikte på å ivareta deira spesifikke formål og ambisjonar. Det betyr at lovene ikkje alltid er blitt sett i samanheng med andre tilgrensande lover. Resultatet er at lovverket bidreg til det fragmenterte systemet av oppgåver, ansvar og myndigheit som rapporten har behandla i tidlegere avsnitt.

Faggruppa meiner at denne tilstanden ikkje bør vedvare. Gruppa føreslår:

- Det bør oppnemnast eit utval som får i oppdrag å føreta ein samla gjennomgang av offentlegrettslege lover og forskrifter innan utmarksforvaltninga. Formålet med ein slik gjennomgang er at det vert lagt eit lovmessig grunnlag for ei langt meir samordna og effektiv forvaltning av utmarka.

Utvalet bør ha som mandat å gjennomgå lovgjevinga innan utmark med tanke på ein større lovrevisjon. Det bør vurderast om det vil vere tilstrekkeleg med ei betre harmonisering og samordning av lover og rettsreglar, utan at det vert gjort større og meir inngripande endringar i lovgjevinga. Utvalet bør alternativt vurdere om det vil vere føremålstenleg å ha ei særskilt lov for forvaltning av utmarksareal og -ressursar. Slike lover finst i andre land som Sverige og New Zealand. Utvalet bør uansett føreta ein særskilt gjennomgang av forholdet mellom plan- og bygningslova og dei forskjellige sektorlovene i utmarksforvaltninga. Siktemålet bør vere å føreslå lovendringar som bidrar til betre harmonisering og forenkling for både forvaltninga og brukarane.

#### ***Fylkesrådmannen si vurdering***

Fylkesrådmannen trur det kan vere potensial for forenklingar i utmarkslovgjevinga, og synest forslaget om å oppnemne eit lovutval som skissert ser interessant ut.

## **5 Oppsummering**

I denne høyringssaka kan fylkesutvalet gje synspunkt på forslag til tiltak for å forenkle utmarksforvaltninga. Dei føreslåtte tiltaka finst i kapittel 6 i rapporten *Forenkling av utmarksforvaltninga* (vedlagt). Høyringsuttalen vert eit innspel i arbeidet med kommunereforma.

I saksutgreiinga er det først vist litt bakgrunn for fylkesrådmannen sine vurderingar i saka (kap. 2). I kapittel 3 er det gått gjennom dei første 5 kapitla i rapporten og peikt på og vurdert enkelte ting. I kapittel 4 er det drøfting/vurdering av dei føreslåtte tiltaka.

## **6 Tilråding**

I arbeidet med kommunereforma er det førebels lite avklaring om oppgåvefordelinga på regionalt nivå. Dette ber forslaget til innstilling i saka preg av.