



Til  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
[postmottak@kmd.dep.no](mailto:postmottak@kmd.dep.no)

Bekkestua 3.3.2015

## Høring – Faggrupperapport

### ”Forenkling av utmarksforvaltningen”

#### Om Bærum Natur- og Friluftsråd (BNF)

BNF er en paraplyorganisasjon for alle foreninger og organisasjoner som arbeider med natur, kulturminner og friluftsliv i Bærum, opprettet i 2008. Vi har nå nærmere 20 medlemmer bl.a. Naturvernforbundet i Bærum, Bærum Turlag (DNT), Bærum historielag, Bærum Jeger- og Fiskerforening, Bærum Elveforum, flere venneforeninger for vassdrag og deler av Marka samt flere velforeninger. Arealforvaltning og ikke minst utmarksarealene, som er viktige områder for friluftsliv og naturopplevelser, er sentrale i mye av det frivillige arbeidet som legges ned i både BNF og hos medlemmene. Samtidig er vi en kommune med ekstremt press på alle arealer, og en god forvaltning av utmarka er særdeles viktig.

Det er på denne bakgrunn vi nå skriver en høringsuttalelse uten å være nevnt som høringsinstans – og håper vi blir ”hørt” likevel.

Vårt interesseområde og våre oppgaver er først og fremst Bærum, som er en Osloområdekommune. Med vekt på kommunalt selvstyre og den rekkevidden plan- og bygningsloven og særlovene har i markaloven, vil forslag om forenkling av utmarksforvaltningen i det alt vesentlige også gjelde Osloområdet. I BNF har vi ca. 30 års kjennskap til utmarksforvaltning i vår kommune, men har også tilgang til kunnskap om og erfaring knyttet til utmarksforvaltningen i Oslo og Akershus i den samme perioden.

#### **1. DET MÅ VÆRE EN FORUTSETNING AT FORENKLING SKAL FØRE TIL EN BEDRE UTMARKSFORVALTNING MER I TRÅD MED NASJONALE MÅL OG BÆREKRAFTIG AREALUTVIKLING**

Faggruppas arbeid gir sammen med innspill fra aktørene et instruktivt bilde av en utmarksforvaltning med lovverk, praktisering og saksbehandling som sterkt trenger til

opprydding og forenkling. Vi slutter oss fullt ut til Faggruppas analyse og vurderinger av dagens situasjon i utmarksforvaltningen.

De endringer som foreslås bygger på Oppgavefordelingsutvalget og Ekspertutvalget. Faggruppa viser til at Riksrevisjonen konkluderer med at arealutviklingen i Norge på flere områder er i strid med Stortingets mål for bærekraftig arealutvikling. Rapporten mangler vurderinger av eventuelle negative konsekvenser av forenklingsforslaget for naturmangfoldet (konf. mandatet). Stortinget har vedtatt ambisiøse nasjonale mål for utmarksforvaltningen og inngått internasjonale forpliktelser. De tre statsråder som samarbeider, har som utgangspunkt ”Norsk natur er verdifull. Derfor må vi forvalte utmarka godt og ivareta både bruk og vern”. (kronikk 30.01.2015). Vi oppfatter det slik at Faggruppa skal legge til grunn at det både er et premiss og et overordnet mål at forenklingen av utmarksforvaltningen skal føre til en bedre bruk og vern av vår verdifulle natur i tråd med Stortingets mål.

En overføring av oppgaver, myndighet og ansvar til kommunene innen et så viktig område som utmarksforvaltning som utgjør ca. 95% av landets areal og er hele nasjonens ressurser, må bygge på et langt bredere kunnskapsgrunnlag enn det som presenteres i høringsrapporten.

*Det er en vesentlig mangel ved mandatet at rapporten ikke inneholder ajourført status av arealtilstand og en analyse arealutviklingen i lys av nasjonale mål, bærekraft og internasjonale forpliktelser. I følge Riksrevisjonens rapport har arealutviklingen gått i feil retning. Som grunnlag for å foreslå endringer, virker det selvsagt at rapporten også burde hatt en analyse av årsakene til ikke ønsket arealutvikling og, hvilke faktorer som har vært viktige styringselementer. I forlengelsen av dette arbeidet burde Faggruppa vurdert og spilt inn forslag til endringer med sikte på oppgaver, myndighet og ansvar. Uten et slikt kunnskapsgrunnlag gir rapporten et svært smalt og utilfredsstillende grunnlag for høring.*

## **2. FORENKLING ER AVHENGIG AV AT DE DE ULIKE FORVALTNINGSNIVÅENES ROLLE ER TYDELIG**

Faggruppas vurdering av hva som bør settes i verk av tiltak for å få til en enklere utmarksforvaltning, setter kommunene i hovedrollen. De forutsetninger som legges til grunn innebærer at staten må være beredt til å gå inn med betydelige ressurser. De representerer også krevende utfordringer som kommunene må håndtere og løse for å nå mål om enklere og bedre utmarksforvaltning.

*Rapporten vender flere ganger tilbake til de forutsetninger som må ligge til grunn for gjennomføring av deres forslag. Det fører uvergelig til at vi innlednings- og avslutningsvis må stille spørsmålet: Hvis disse forutsetningene, i mer eller mindre grad, ikke blir oppfylt, hvordan skal det påvirke prinsippene for et forenklingsprosjekt som skal ivareta og sikre en bedre utmarksforvaltning i tråd Stortingets mål? Og hvilke tiltak vil det så være formålstjenlige og gjennomførbare for å nå mål om enklere utmarksforvaltning som gir bedre bruk og vern?*

## **2.1 Forenkling av utmarksforvaltningen må starte med at det statlige nivået retter blikket mot seg selv og kommer ut med tydeligere politikk, klarere signaler og bedre samordning.**

Det statlige nivå har i siste instans ansvaret for dagens situasjon i utmarksforvaltningen. Det er ikke meislet ut noen tydelig utmarkspolitik og det er uklar politisk styring inkludert rivalisering mellom statlige sektorer. Konsekvensene er at konflikter skyves nedover ,og med manglende premissgrunnlag for løsning (konf. rapporten). Samordning på statlig nivå er krevende for de involverte statsråder og departement, I forbindelse med Planlovutvalgets arbeid (2000-2002) var ”plan- og samordning” på statlig nivå et tema. Det har til nå ikke ført til noen endringer. Statlig samordning kan likevel ikke legges vekk; det statlige nivå må komme et betydelig skritt videre i samordning i utmarksforvaltningen. Klar politisk styring og samordning er kritisk viktig ikke minst inntil et lovutvalg har fjernet motstridende punkter og inkonsekvens innen og mellom ”utmarkslovene” og forenklet lovverket. Uten slike tiltak er konsekvensen av overføring av oppgaver, myndighet og ansvar til kommunene at staten fraskriver seg ansvaret for den situasjon den selv har skapt.

Det statlige nivå bør også vende blikket mot staten som bruker av utmark. Kommunene har et vidt spekter av erfaring med statlige utbyggingsetater og hvordan de opptrer i forhold til enkeltpersoner, kommunen og selvstyret. Vi er selvsagt innforstått med at tunge samfunnshensyn noen ganger må gå foran individuelle preferanser og kommunale prioriteringer. Det er mange eksempler på at en statlig etat i slike tilfelle finner løsninger gjennom gode demokratiske prosesser, men det skjer for ofte at en statlig utbyggingsetat utnytter faglig-byråkratisk overmakt til å sette til side den lokale utmarksforvaltningen.

## **2.2 Uten tydelig statlig politikk og samordning er Fylkesmannen ”dømt til” å være utydelig og uten godt grep om samordning.**

Fylkesmannen har sikkert forbedringspotensial når det gjelder sin rolle i utmarksforvaltningen både når det gjelder forberedelse og gjennomføring av vern etter NML, og når det gjelder utmarksforvaltning generelt. Kommunene har lokalkunnskap som er både nødvendig og nyttig i utmarksforvaltningen. Det er viktig at Fylkesmannen er lydhør for lokal kunnskap og interesser og ikke blander seg bort i arealdisponering som primært har betydning på lokalt nivå. Når arealdisponeringen også får konsekvenser for regionale og nasjonale mål i utmarksforvaltningen, blir Fylkesmannens rolle langt mer utfordrende bl.a med sikte på å avklare grensene mellom lokale og regionale/nasjonale interesser. I tillegg til forslag om store inngrep og/eller inngrep i sårbare områder forekommer sakshistorier der en opplever utbygginger som starter med ”bit for bit”, der hver bit ikke umiddelbart kan tillegges å ha vesentlige konsekvenser. I en senere omgang etableres kanskje et nytt og mer omfattende inngrep ut fra et akseptert prinsipp om samlokalisering, - og så er det ikke særlig grunn til å spare resten heller. Men et viktig område kan ha gått tapt. Sakshistorier som her er skissert har, høyst sannsynlig bidratt til Riksrevisjonens konklusjoner om arealforvaltning i strid med Stortingets mål om bærekraftig arealdisponering.

Å være tidlig og mer tydelig i dialog og gjøre kommunene kjent med statlig politikk og konsekvenser av ikke å følge retningslinjene, å etablere premiss for når det er grunnlag for at ”nok er nok” og fremme innsigelse er et vanskelig, men viktig faglig skjønn også fordi god utmarksforvaltning forutsetter lik statlig politikk (likebehandling) overfor kommunene.

For å imøtekomme forventninger om samordning av sektorinteresser utformet på statlig nivå, har Fylkesmannen, primært, virkemidlet dialog. Mer statlig samordning på regionalt nivå er under mer konkret utprøving i noen embeter i dag.

### **2.3 Rapporten foreslår at kommunene bør tillegges flest mulig oppgaver i utmarksforvaltningen. Det kan vi slutte oss til dersom Faggruppas forutsetninger om bl.a. betydelig ressurser til utmarksforvaltning er til stede. Vi mener imidlertid helt klart at ansvar for nasjonale mål og internasjonale forpliktelser må ligge hos nasjonale og regionale myndigheter.**

Mange av de forutsetninger Faggruppa har lagt inn, handler om tilgang på menneskelige ressurser i kommunene. De er grunnlaget for tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og god saksbehandling og veiledning. I vår region har mange kommuner bygget ned naturforvaltnings- og utmarkskompetanse og kapasitet på saksbehandling og veiledning. Det har betydelige konsekvenser for hvilke kunnskap og hvilke interesser som styrer arealdisponeringen. Uten økonomisk handlingsrom er det også svært begrenset hva en kommune kan yte for å få til god utmarksforvaltning.

Storparten av utmarksforvaltning er for kommunene en ”bør” og/eller ”kan” -oppgave, og kommunen må veie utmarksforvaltning opp mot alle ”må” -oppgavene. Denne avveilingen skal gjøres innen rammen av en stram kommuneøkonomi med økende gjeldstynge og krav om rasjonalisering. Likevel legges det ned betydelig innsats for å drive god utmarksforvaltning i mange kommuner.

Faggruppa peker på en forutsetning om nødvendig distanse i kommunal politikk og forvaltning. Mangel på distanse gjør det vanskelig ikke å ta ”hensyn til” interesser, meninger og påvirkninger i det lokale miljø og nettverk. Mangel på distanse skaper også arena for at interesser med økonomiske ressurser til å dekke kostnader, kultur for å bygge nettverk og å drive påvirkning, vinner fram.

Lovverket gir et svakt rettslig grunnlag for å sikre naturen og friluftslivets interesser i arealforvaltningen (konf. Winge N 2013 Kampen om arealene). Det er den ”politiske vilje” som i det alt vesentlige avgjør om, og i tilfelle i hvilken grad, naturmangfold, friluftsliv og naturens opplevelsesverdier blir ivaretatt i beslutningsprosessen. Manglende distanse øker risikoen for at den ”politiske vilje” blir bestemt av målrettet påvirkning fra ressurssterke eksterne interesser og/eller fra lokale særinteresser med ”riktige” kontakter. Mangel på

distanse griper også inn i det økonomiske handlingsrom ved fordeling av penger, og det innskrenker på en uoversiktlig måte det politiske handlingsrommet. Uklare politiske signaler og mangel på samordning gir heller ikke grobunn for tillit, det gjør at utfordringen med manglende distanse blir større og det skapes lettere arenaer for udemokratiske prosesser.

Forvaltning av nasjonale interesser og internasjonale forpliktelser setter kommunene i et vanskelig dilemma. Kommunen må vurdere ut fra overordnet perspektiv og vil ofte måtte legge restriksjoner på egen råderett og mulighet til å etablere inntektsgrunnlag. For mange kommuner kan en slik rolle, forståelig nok, også være vanskelig å akseptere rent prinsipielt. Og det vil i alle tilfelle kunne være konfliktskyt å skulle prioritere ressurser til slike ”utenfor”-oppgaver, som regel innen rammen av knappe budsjetter.

### **3. FAGGRUPPA FORESLÅR VIDTGÅENDE ENDRINGER I ROLLEFORDELING FYLKESMANN – KOMMUNE UTEN VURDERINGER OG/ELLER UTREDNING AV KONSEKVENSENE FOR FORVALTNINGEN AV NASJONALE VERDIER I UTMARKA**

Vi mener at innen de rammer Faggruppa legger til grunn for overføring av oppgaver, myndighet og ansvar til kommunene, må Fylkesmannen fortsatt ha forvaltningen av verneforskriftene og opprettholde innsigelseskompetanse i utmarksforvaltningen.

#### **3.1 Vern etter naturmangfoldloven (tidligere naturvernloven) er en betydelig samfunnsmessig investering i verdier som ikke må forringes.**

Når overordnet myndighet har valgt å legge ned betydelige investeringer i et vern, må det sikres at formålet med vernet avgjør hvilke tiltak som er forenlig med verneformålet. Det er grunn til å frykte at lokal avgjørelsesmyndighet åpner for tautrekking og bit for bit forvaltning som etter hvert fører til at vernet svekkes og naturmangfoldet forvitrer. Kommunene innehar lokal og praktisk kunnskap. De representerer en viktig ressurs og bør stå for den praktiske forvaltning av verneområder i kommunen. Vi forutsetter at det foreligger klare kontrakter kommunen ser seg tjent med. Ut fra det vi har sagt foran om kommunenes legitime interesser knyttet til så vel økonomi som politikk, mener vi Fylkesmannen og SNO selvsagt skal drøfte forvaltningen med kommunen, men Fylkesmannen skal ha den endelige myndighet når det gjelder ansvaret for forvaltning av verneforskriften.

Et opplegg med utmarksstyrer for større verneområder slik det skisseres i rapporten, virker hensiktsmessig. Hvis det ikke allerede er praksis, bør utmarksstyrer diskutere, tenke gjennom og avklare noen prinsipper/retningslinjer for hva som kan iverksettes av tiltak, for eksempel naturbasert næringsutvikling i forvaltningsplanene uten at det er i strid med formålet. Disse overveielserne bør foreligge før styret behandler enkeltsaker.

### 3.2 Sikring av nasjonale verneverdier og mål om bærekraftig arealutvikling kan ikke nås gjennom summen av enkeltkommuners utmarksforvaltning

Mange nasjonale mål, internasjonale forpliktelser, bærekraftig utvikling, hensyn til natur og friluftsliv er knyttet til forvaltningen av den største delen av utmarka; den som ikke er underlagt noe eget lovbasert vern, men den er nasjonens ressurs. Forvaltningen må foregå gjennom håndtering av det lovverk som er avdekket i rapporten (konf. fig 1). Når det foreslås at Fylkesmannen ikke lenger skal ha faglig innsigelseskompetanse, indikerer det at Faggruppa må ha lagt til grunn at innsigelser ikke er et egnet virkemiddel for å sikre nasjonale mål, overholde internasjonale forpliktelser og dreie utmarksforvaltningen i mer bærekraftig retning.

Som pekt på innledningsvis gir høringsdokumentet ikke noe grunnlag for å sette seg inn i og forstå den faglige og forvaltningsmessige rasjonale for rapportens konklusjon. Etter vår oppfatning setter ansvar for nasjonale verneverdier og mål kommunene i et vanskelig dilemma, og vi ser det ikke som en diskreditering å peke på at kommunene har legitime interesser knyttet til selvstyre, til utnytting av utmark og utmarksressurser og videre at de må prioritere knappe ressurser (konf. avsnitt foran). Det må også aksepteres at det er ulike grader av, men stadig aktuelle, utfordringer knyttet til ”distanse” i den kommunale forvaltningen, og at ressurssterke interesser og for den saks skyld tunge statlige etater, kan øve et vanskelig press på den lokale forvaltning.

Når Staten klargjør og samordner sin politikk, vil det gi kommunene tydeligere signaler om Statens forventninger til utmarksforvaltningen og føre til større grad av ”likebehandling” i utmarksforvaltningen. Det gir grunnlag for bedre og klarere dialog, og det burde ikke være kontroversielt at Fylkesmannen gjennom innsigelse gir klart signal om at konkrete forslag til areal- bruk/disponering ikke er i tråd med overordnet politikk. I en del tilfelle må det også kunne ansees som en fordel at Fylkesmannen har ansvaret for å fronte statlig politikk overfor sterke og offensive interesser og/eller avklarer om en statlig utbyggingsetats interesser i konkrete prosjekter, er i tråd med Stortingets vedtatte mål.

Så langt vi kan tolke Faggruppas budskap må det forstås dit hen at:

**ENTEN**

*legger Faggruppa til grunn at kommunene, når de får myndighet, vil ta ansvar for å prioritere ressurser og interesseavveining til fordel for å gjennomføre en utmarksforvaltning som sikrer en helhetlig bærekraftig nasjonal forvaltning i tråd med stortingets vedtak.*

**ELLER**

*legger Faggruppa til grunn et normativt/politisk premiss om at kommunalt selvstyre skal prioriteres og at mål i norsk utmarksforvaltning blir det det blir – som summen av hver enkelt kommunes prioriteringer i forvaltning av sine utmarksarealer.*

BNF er svært skeptiske og fraråder forslagene om å frata Fylkesmannen myndighet. Riksrevisjonens rapport viser at utmarksforvaltningen i dag, på mange områder, er i strid med nasjonale mål. Som pekt på i innledningen gir høringsforslaget for smalt grunnlag for å vurdere konsekvensene av den politikken det legges opp til. Vi mener det er sterke grunner til bekymring for utmarka som jo er hele nasjonens ressurs.

#### **4. RAPPORTEN HAR MANGE GODE FORSLAG TIL TILTAK SOM VIL KUNNE FORENKLE UTMARKSFORVALTNINGEN OG GI KOMMUNENE BEDRE GRUNNLAG FOR EN UTMARKSFORVALTNING DE ER TJENT MED**

Det er grunnleggende viktig å bygge opp kunnskapsgrunnlaget om landskap, naturgrunnlag med ressurser og mangfold og kultur- minner og miljøer, og gjøre dette materialet tilgjengelig på egnede plattformer. Og det skal gå fram av beslutningene hvordan kunnskapsgrunnlaget er brukt og vurdert. God og lett tilgjengelig naturkunnskap vil lette arbeidet for kommunene og gjøre planprosess og grunnlaget for beslutninger mer åpne. For miljø- og friluftsansjonene og andre som er engasjerte i natur og friluftsliv i utmark, vil allmenn kjent kunnskap, sammen med overveldende dokumentasjon omkring hva natur og friluftsliv betyr for folkehelse, gjør arbeidet mer effektivt og forbedre grunnlaget for meningsfull deltagelse

”Miljøvern i kommunene” (MIK-reformen) var en betydelig nasjonal satsing i perioden 1992/93 og et par år framover. Et viktig formål var overføring av kompetanse, oppgaver og ansvar til kommunene. Tiltaket ble evaluert i to faser etter at den statlige ressuroverføring (lønn til MIK-ledere + opplæring) opphørte og/ eller ble lagt inn i rammebevilgningen. Evalueringene bør kunne gi nyttig kunnskap bl.a. om hva som kreves av rammebetingelser for å sikre mulighetene for vellykket kompetanse- oppgave- og ansvarsoverføring, og hva som skal til for å opprettholde verdiene/nyten av investeringene. Vi bemerker at i vår region har mange kommuner bygget ned ressurser til naturforvaltnings- og utmarkskompetanse. Det har betydelige konsekvenser for hva som blir lagt som premisser for arealdisponeringen. Tilbud om kompetanseoppbygging i forbindelse med forenkling av utmarksforvaltningen bl.a. med sikte på førstelinjeansvar, og videre å drifte denne førstelinjetjenesten, innebærer også utfordringer for kommunen. Teknologiske støttesystemer som kunnskapsbaser og saksbehandlersystem krever også ressurser både i oppstarts- og driftsfasen. Det er bra at departementene tydelig markerer ansvar (konf. 6.13). Men dersom de ikke har tenkt godt gjennom rammene og hva som skal til av ressurser for suksess med sikte på enklere og bedre utmarksforvaltning, vil staten kanskje påberope seg å ha innført enklere utmarksforvaltning og mer lokalt selvstyre, mens konsekvensen av prosjektet vil være at uklare retningslinjer og konflikter overlates til kommunene.

Ut fra situasjonen i vår region ligger det vel til rette for at en ”fullfører” oppgaveoverføringen av ansvar for forvaltning av jakt og fiske til kommunene. Engasjerte og godt organiserte foreninger for jakt og fiske utgjør en viktig ressurs lokalt, både når det gjelder kompetanse og

innsats på det praktiske felt. Hvis Fylkesmannen kan opprettholde ressurser til spisskompetanse, har denne forenklingen ”alle” muligheter til å lykkes.

Mange kommuner har etter hvert omfattende og god rapportering i KOSTRA, og overordnede myndigheter bruker rapporteringen som grunnlag for kommunedialog. Flere kommuner har også rapportering på utmarkstema. Med ressurser til videre ”foredling” av KOSTRA innen dette feltet bør det kunne bli en hensiktsmessig rapportering som også gir de frivillige organisasjoner et godt grunnlag for dialog med kommunen.

Dersom kommunene har ressursmessige muligheter til det (konf. foran), vil vi tro de vil hilse velkommen tilbud om opplæring, IKT-løsninger, dataverktøy mv. Men dette innebærer en betydelig overføring av ressurser til kommunene. Med henvisning til Fig 1 (lovverket) vil vi tro at noe av det umiddelbart mest nyttige, vil være praktisk opplæring i hvordan førstelinjetjenesten skal håndtere et konglomerat av lovverk med sikte på informasjon, veiledning og saksbehandling. KMD bør overveie å tilby kommunene adgang til en lett tilgjengelig ressursassistanse i utmarksforvaltningen (for eksempel noe etter mønster av DN’s støtte til strandsoneforvaltningen).

Vi foreslår at KMD også arrangerer åpne arenaer for drøfting av dilemmaer og konflikter knyttet til betydelig mer kommunalt selvstyre i utmarksforvaltningen slik vi har tatt opp i vår uttalelse. Tema kan være våre nasjonale verdier i utmark, kommunalt selvstyre, tillit, lokalt ansvar, økonomi, distanse i forvaltningen, kommunikasjon og tillit mellom forvaltningsnivåene og mellom ulike interesser/brukergrupper.

Med vennlig hilsen  
Bærum Natur- og Friluftsråd

v/Rigmor Arnkværn

Kopi:

Oslo og Omland Friluftsråd  
Forum for Natur og Friluftsliv  
Naturvernforbundet i Oslo og  
Akershus  
Den Norske Turistforening OO  
Asker og Bærum Historielag  
Bærum Turlag (DNT OO)  
Bærum Elveforum  
Naturvernforbundet i Bærum  
Hornimarkas venner  
Norsk Ornitologisk Forening  
avd. Asker og Bærum lokallag  
Bærum Jeger- og Fiskeforening

Bærum Velforbund  
Lommedalen Vel  
Berger og Rykkinn Vel  
Tanum Vel  
Furubakken Vel  
Skui Vel  
Sandvika Vel