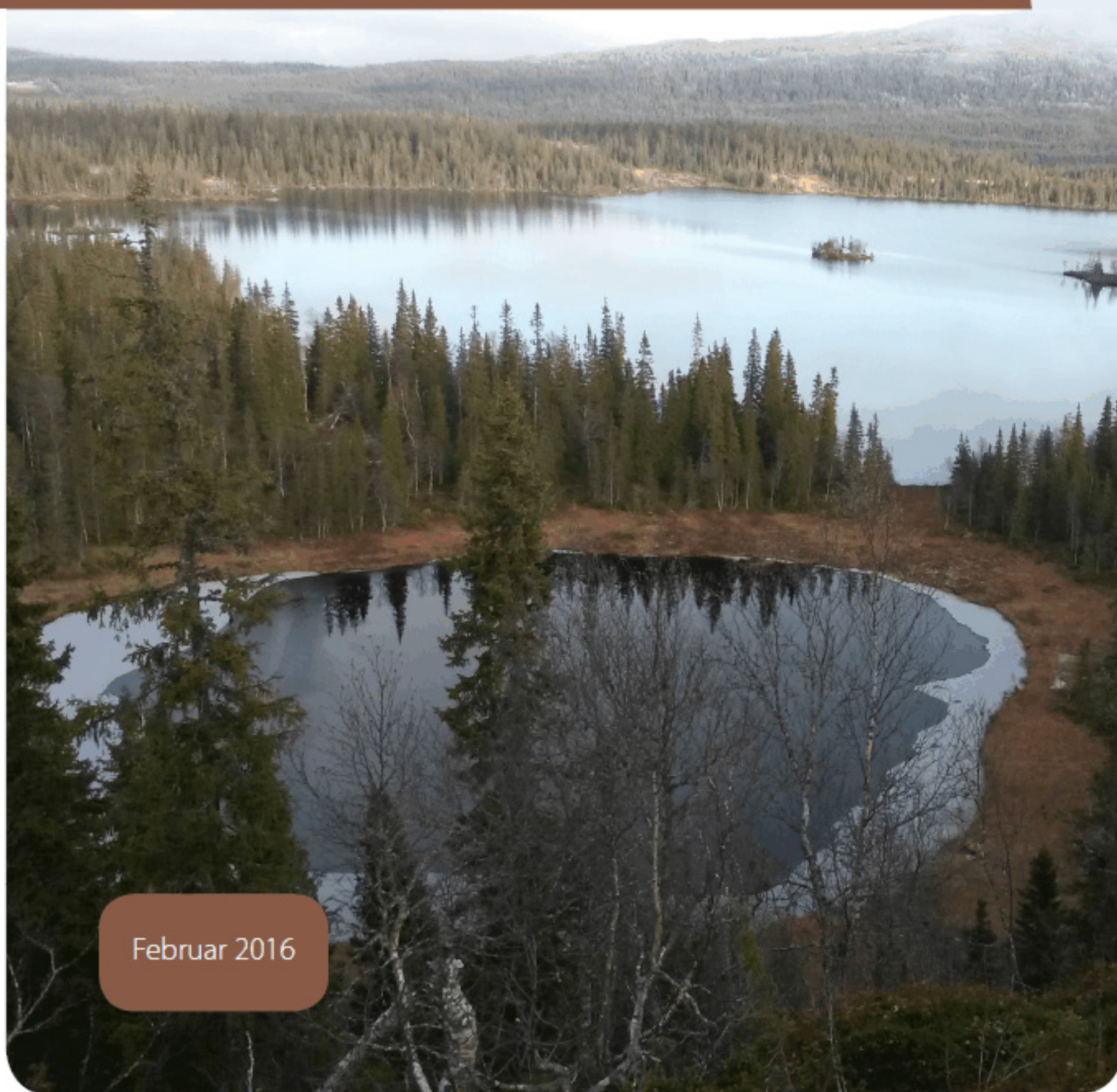


Rapport fra arbeidsgruppe

Forenkling av utmarksforvaltningen

– Kommuner som førstelinjetjeneste
for utmarksforvaltning og forenklingstiltak innen IKT

Februar 2016



Innhold

Sammendrag	3
1. Bakgrunn, mandat og innretning av rapporten	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mandat	6
1.3 Om arbeidsgruppen og organisering av arbeidet	8
1.4 Kort problemforståelse	9
1.4.1 Kommunereform og regionreform	9
1.4.2 Fjellstyrer og Statens naturoppsyn	9
1.4.3 Samiske forhold	10
2. Organisering av en førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning	10
2.1 Innledning	10
2.2 Kommunen som veileder og postmottak for utmarkssaker	11
2.2.1 Dagens organisering av førstelinjetjenesten	11
2.2.2 Forslag til tiltak for å styrke kommunens rolle som veileder og postmottak	13
2.3 IKT-tiltak for å styrke førstelinjetjenesten for utmarksforvaltning	13
2.3.1 Ulike informasjonsstøttesystemer	14
2.3.2 Liste over utmarksrelaterte karttema til bruk i kommunenes egne løsninger	18
2.3.3 Forenklet saksbehandlingssystem for utmarkssaker	18
2.3.4 Om kvalitet og fullstendighet i kartdata	19
2.3.5 Forslag til tiltak	20
3. Kommunen som myndighetsutøver	22
3.1 Bedre utnyttelse av handlingsrommet i plansystemet	22
3.1.1 Kort om plansystemet	22
3.2 Styrking av kommunens myndighet i utmarksforvaltningen	25
3.2.1 Styrking av kommunens rolle som samordner	25
3.2.2 Økt lokal medvirkning i forvaltning av verneområder	26
3.2.3 Ansvar for tilskuddsordninger	27
3.3 Andre forhold. Grunneierstyrt forvaltning	28
Vedlegg 1: Eksempler på utmarkssaker og aktører	29

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet nedsatte i oktober 2015 en arbeidsgruppe for førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og forenklingstiltak innen IKT. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å konkretisere løsninger knyttet til førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og IKT-løsninger. Arbeidet skulle være basert på anbefalinger i Falleth m.fl (2014), innspill som kom gjennom høringen av rapporten og gruppedemlemmenes egne erfaringer.

Om kommunens rolle i utmarksforvaltningen

Kommunene samordner sektorlover og en rekke andre viktige hensyn gjennom sin planlegging og forvaltning, fortrinnsvis med basis i Plan- og bygningsloven (pbl). Dette notatet har som utgangspunkt at kommunenes rolle som forvalter i utmarksforvaltningen skal styrkes, inkludert å forenkle og forbedre prosesser for brukere og saksbehandlere.

Kommunen har ansvar for helhetlig avveining mellom ulike samfunnsinteresser og kompetansen må avspeile dette. Bildet på kompetansenivå i kommunene er ikke entydig, og det er etter arbeidsgruppens erfaringer ikke en direkte sammenheng mellom størrelse på kommunen, og kvalitet og kompetanse i utmarkforvaltningen.

Størrelse på kommunen vil likevel ha betydning for hvordan kommunen kan organisere sin førstelinjetjeneste. Større kommuner vil kunne bygge sterkere fagmiljøer med helhetlig kompetanse på utmarksforvaltning og samfunnsutvikling. I mange mindre kommuner der utmarksressursene er viktige for næringsaktivitet kan kompetansen være god, men det varierer. Ofte trengs en styrking av kapasiteten.

Arbeidsgruppen mener at kommunens kompetanse og kapasitet kan bedres på flere måter, blant annet: i) frigjøring av ressurser gjennom forenklet eller mer effektiv saksbehandling og ved bruk av digitale løsninger, ii) legge til rette for kompetanseheving, bl.a. gjennom myndighetsoverføring, og iii) mer ressurser (stillinger). Arbeidsgruppen foreslår tiltak knyttet til de to første punktene.

Organisering av kommunenes førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning

Mange kommuner har gode systemer og rutiner for utmarksforvaltning. Samtidig varierer interessen og kapasiteten til å jobbe med utmarksforvaltning mellom kommuner. Gode IKT-løsninger kan avlaste saksbehandlingen i de mer rutinepregete sakene og frigjøre tid til de mer kompliserte sakene som krever aktiv areal- og samfunnsplanlegging.

Arbeidsgruppen foreslår en rekke tiltak som vil styrke kommunens rolle som veileder og førstelinjetjeneste. Tiltakene er knyttet til mer effektiv saksbehandling og opplæring, og veiledning ved hjelp av digitale løsninger.

Forenklingstiltak innen IKT-løsninger

Dagens digitale systemer for utmarksforvaltning er fragmentert og vanskelig å finne fram i. Arbeidsgruppen anbefaler at det gjøres et arbeid for å forbedre og forenkle noen av de eksisterende løsningene. Arbeidsgruppen foreslår seks konkrete tiltak som innebærer bruk av eller støtte til IKT-løsninger for forenkling av utmarksforvaltning. Tiltakene er innrettet slik at både nasjonale myndigheter og kommuner må følge opp, i ulik grad. Tiltakene er foreslått ut fra ulike ambisjonsnivå.

- Etablering av et tekst/bilde/lyd-basert informasjonsstøttesystem for utmarksforvaltning til bruk for saksbehandlere, og en lignende egnet løsning for tiltakshavere.

- At det utarbeides av en samlet oversikt over utmarksrelaterte karttjenester i *Norge digitalt* som er relevante i forbindelse med utmarksforvaltning.
- Etablering av en passordbeskyttet tilgang til miljødatabaser med sensitiv informasjon, som kan benyttes av kommunale saksbehandlere
- Etablering av et kartbasert informasjonsstøttesystem som gir samlet innsyn i de temakartlagene i *Norge digitalt* som er relevante for utmarkssaker
- Forbedring av datagrunnlaget, ved at det utarbeides krav til dokumentert kvalitet og ajourhold av data som skal benyttes i behandling av utmarkssaker.
- At det igangsettes et arbeid for å utrede en digital plattform for saksbehandling av utmarkssaker.

Styrke kommunens myndighet i utmarksforvaltningen

Arbeidsgruppen mener at for å styrke kommunenes førstelinjetjeneste, trengs en reell styrking av kommunenes myndighet i utmarksforvaltningen.

Bedre utnyttelse av handlingsrommet i plansystemet

Arbeidsgruppen mener at det er et betydelig potensial for å styrke kommunenes myndighetsutøvelse, blant annet gjennom aktiv tilrettelegging for verdiskaping og styring av arealbruken gjennom plan- og bygningsloven.

- Arbeidsgruppen støtter den foreslåtte gjennomgangen av Landbruk pluss. Arbeidsgruppen mener at landbruksbegrepet må utvides og omfatte høsting av årlig fornybare ressurser.
- Kommunene bør i større grad avklare rammer for næring i utmark ved bruk av arealkategorien LNFR.
- Kommunene kan forenkle og effektivisere søknadsbehandling, ved å delegere avgjørelsesmyndighet til kommunens administrasjon i ikke-prinsipielle saker.
- Kompetanseheving:
 - Folkevalgtopplæring på forholdet mellom utmarksforvaltning, lokal samfunnsutvikling og verdiskaping.
 - Regionale samlinger må i større grad brukes for å spre kunnskap både til og mellom kommuner. Samlingene må være i regi av fylkesmannen og fylkeskommunene, avhengig av tema.
- Arbeidsgruppen anbefaler at statlige og regionale myndigheter tidlig i den kommunale planprosessen klargjør hva som er nasjonale og regionale interesser i utmark. Dette må gjøres gjennom regionalt planforum. Plan- og bygningsloven bør endres, slik at regionalt planforum blir obligatorisk.

Styrke kommunens rolle som samordner

Arbeidsgruppen foreslår tiltak for at kommunen kan ta en større rolle i samordning av saksbehandling etter ulike lovverk. Dagens ordning innebærer at tiltakshaver må innhente tillatelse fra flere offentlige organer før tiltak kan iverksettes. Arbeidsgruppen foreslår at:

- Nærhetsprinsippet må være grunnleggende i vurderinger av hvor oppgaver og ansvar skal ligge.
- Plan- og bygningsloven får en overordnet status, og at behandling etter pbl så langt det er mulig erstatter særlovsbehandling. Det innebærer at dobbeltbehandling i størst mulig grad unngås. Arbeidsgruppen foreslår tiltak knyttet til harmonisering av plan- og bygningsloven og sektorlovverk, slik som jordlov, energilov, vannressurslov m.fl.

Økt lokal medvirkning i forvaltning av verneområder

Arbeidsgruppen foreslår tiltak som kan gi økt lokal medvirkning i verneområdeforvaltningen:

- Arbeidsgruppa støtter arbeidet med en gjennomgang og revisjon av eldre verneforskrifter for integrering av næringsutviklingsperspektivet. Kommuner, private grunneiere og rettighetshavere i reinbeitedistrikt og brukerinteresser må være omfattende involvert. Det må settes en tidsfrist for dette arbeidet.
- Forvaltningsmyndigheter i eksisterende verneområder må få ansvar for å revidere/lage forvaltningsplaner i tråd med nye verneforskrifter. Kommuner, private grunneiere og rettighetshavere i reinbeitedistrikt og brukerinteresser må være omfattende involvert. Det må settes en tidsfrist for dette arbeidet.
- Arbeidsgruppa foreslår at kommunen får større myndighet til å gi tillatelser til reversible og mindre, irreversible tiltak også innenfor verneområder.
- Arbeidsgiveransvar for nasjonalparkforvaltere: Et flertall i arbeidsgruppen anbefaler at arbeidsgiver- og budsjettansvar for verneområder overføres til én vertskommune i det aktuelle verneområdet.
- Rådgivende utvalg: Arbeidsgruppen foreslår en gjennomgang av ordningen med rådgivende utvalg for verneområde, for å se på hvordan de kan vitaliseres.
- Verneområdestyrer: Arbeidsgruppen har delt mening om hvorvidt det bør være kommunal oppnevning av nasjonalparkstyre.

1. Bakgrunn, mandat og innretning av rapporten

1.1 Bakgrunn

Arbeidet med forenkling av utmarksforvaltningen tar utgangspunkt i regjeringserklæringen fra Sundvolden, pkt 8 «Levende lokaldemokrati». Målene for arbeidet er i) styrking av lokaldemokratiet, ii) forenkling og mindre byråkrati i utmarksforvaltningen og iii) tilrettelegging for mer verdiskaping basert på naturressurser.

I juli 2014 oppnevnte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Klima- og miljødepartementet (KLD) en faggruppe for forenkling av utmarksforvaltningen. Faggruppen ble ledet av Eva Falleth, professor ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Gruppen la fram sin rapport desember 2014¹. Rapporten (heretter: Fallethrapporten) inneholder forslag til tolv forenklingstiltak, både på kommunalt og overordnet nivå. Fallethrapporten var på høring og departementet mottok om lag 200 høringsuttalelser. På bakgrunn av rapporten og innspill som kom inn gjennom høringen, bestemte departementene at det som ett av flere oppfølgingspunkter skulle nedsettes en arbeidsgruppe for å se på to av forslagene i rapporten. De to temaene var kommunen som førstelinjetjeneste og forenklinger knyttet til bruk av IKT.

Andre relevante prosesser som sees i sammenheng med forenkling av utmarksforvaltningen:

- Nedsetting av lovutvalg for statsallmenningensloven og fjelloven
- Besøks- og merkevarestrategi for nasjonalparker
- Revidering av veilederen for Landbruk pluss (foreslått i Meld. St. 31 (2014–2015) *Garden som ressurs – marknaden som mål.*)
- Videreutvikling av naturinformasjonen i det økologiske grunnkartet
- Forenkling av utmarksforvaltning- pilotordning
- Utredning om erfaringer med samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover. Kommende utredning fra Asplan Viak, vår 2016.

1.2 Mandat

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i faggruppens rapport og anbefalinger, samt innspill som har kommet gjennom høringen av rapporten. Arbeidsgruppen skal konsentrere seg om å konkretisere løsninger knyttet til førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og IKT-løsninger for en forenklet utmarksforvaltning.

Arbeidsgruppen skal komme med konkrete forslag til hva som kan ligge i begrepet "kommunen som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning", vurdere behovet for veiledningsmaterieell for kommunene, vurdere eventuelle regelendringer, og se på hvordan en førstelinjetjeneste kan organiseres. Arbeidsgruppen skal også se på hvordan IKT-systemene som er av betydning for utmarka kan forenkles. Arbeidet til arbeidsgruppen skal avpasses mot arbeidet i forbindelse med kommunereformen, og andre relevante prosesser.

¹ Falleth m.fl (2014). Forenkling av utmarksforvaltningen. Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/rapporter_2014/rapport_faggruppe_utmarksforvaltning_2korr.pdf

1. Kommunen som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning

Faggruppen foreslår at kommunene skal være førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning. Høringsinnspill til rapporten viser at kommunene har ulike erfaringer med utmarksforvaltning, og de tolker begrepet *førstelinjetjeneste* forskjellig. Noen kommuner definerer seg som førstelinjetjeneste i dag. Noen mener at det å være førstelinjetjeneste kun innebærer å være postmottak og å henvise folk videre i systemet. Andre mener at det i begrepet førstelinjetjeneste må ligge et sterkere lokalt ansvar for kommunene, som gjør det rasjonelt og interessant for kommunene å ta på seg et slikt ansvar. Det er videre understreket at kommunene må få kompensasjon for å ta på seg flere oppgaver, både i form av kapasitet, økonomiske ressurser og kompetanse.

Arbeidsgruppen skal fremme konkrete forslag til tiltak som kan styrke kommunene som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning. I dette ligger det å:

- (i) identifisere tiltak som kan konkretisere hva en kommunal førstelinjetjeneste skal være
- (ii) beskrive hva kommunene har av kompetanse i dag
- (iii) vurdere hvilke forutsetninger som må være på plass for at de skal kunne ta på seg flere oppgaver innen utmarksforvaltning
- (iv) vurdere behovet for veiledningsmateriell for kommunene
- (v) foreslå konkrete regelendringer
- (vi) foreslå konkret organisering av en førstelinjetjeneste

Dersom gruppen kommer til at mange kommuner ikke har god nok kompetanse, skal gruppen vurdere hva som må være et minimumskrav for at kommunene skal kunne ha en funksjon som førstelinjetjeneste i i utmarksforvaltning.

Arbeidsgruppen skal både bygge på erfaringer i kommuner som allerede er gode på feltet og komme med forslag som er spilt inn fra andre, slik at kommunen som førstelinjetjeneste gis et innhold som er relevant for alle utmarkskommuner.

Forvaltning som gjelder særskilt for statsallmenninger skal ikke behandles av denne arbeidsgruppen.

2. Mulige forenklingstiltak innenfor IKT.

Arbeidsgruppen skal vurdere og foreslå forenkling av IKT-systemene som er av betydning for utmarksforvaltning. Faggruppen påpeker behovet for forenkling, men har få konkrete forslag til hvilke endringer det er behov for.

Gjennom høringen kom det frem at tilgjengelighet av informasjon og søknadsskjema for brukere og saksbehandlere bør forenkles. Dette gjelder spesielt for næringsaktører og brukere som ønsker å søke om å iverksette tiltak i utmarka. Mange høringsinstanser påpeker også at kommunens saksbehandling er avhengig av kunnskap som ligger i flere ulike databaser som ikke fungerer optimalt. Det pekes blant annet på at informasjonen ligger i kartløsninger som ikke er overlappende, dataene er utdaterte, kommunen kan ikke selv legge inn oppdatert kunnskap, og saksbehandlere mangler ofte tilgang til informasjonen som er kategorisert som sensitiv. Det gjør at eksisterende kunnskap i mange sammenhenger ikke kan danne grunnlag for faglige vurderinger, for eksempel knyttet til naturmangfold og sårbare arter. Det refereres spesielt til et behov for å se på informasjonen som ligger i Naturbasen og Artsdatabanken, og hvordan denne informasjonen i større grad kan tilgjengeliggjøres for bruk i kommunenes saksbehandling.

Leveranse

Arbeidsgruppen skal levere to produkter: et utkast til diskusjon i workshop, og et notat som sluttprodukt. Departementene ønsker at arbeidsgruppen presenterer utkast til konklusjoner på en workshop før jul 2015. Sluttnotat leveres KMD innen 29. februar 2016. Sluttnotatet skal ha klare anbefalinger. Notatet bør være på maks 20 sider.

Arbeidsform

KMD vil være oppdragsgiver i samarbeid med LMD og KLD. Gruppens leder har hovedansvaret for framdrift i arbeidsgruppens arbeid, og ivaretar kontakten med oppdragsgiver. Arbeidsgruppens leder tar ansvar for å innkalle til møter og forberede møtedokumenter. KMD vil stille et sekretariat tilgjengelig for arbeidsgruppen, og tar ansvar for oppfølging av skriftlig rapportering fra arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen bør sikre at brukerperspektivet er godt integrert i de foreslåtte tiltakene. Det innebærer at arbeidsgruppen skal tilstrebe god dialog med alle relevante parter, og involvere ulike interessegrupper underveis i arbeidet for å få tilbakemeldinger på de foreslåtte løsningene.

Gruppen skal arbeide uavhengig av departementene. Dette innebærer at arbeidsgruppen selv står ansvarlig for sine vurderinger, prioriteringer og forslag. Den interdepartementale ressursgruppen kan brukes som støttespillere ved behov.

Oppnevning

Arbeidsgruppen, herunder også arbeidsgruppens leder, er oppnevnt av KMD i samarbeid med KLD og LMD.

1.3 Om arbeidsgruppen og organisering av arbeidet

Arbeidsgruppen består av følgende medlemmer:

- Hanne A. Velure (leder), næringsdrivende og politiker i Lesja kommune, nestleder i Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS)
- Jan Wasmuth, klima- og miljøvernsjef, Bodø kommune
- Bjørn Sæther, planlegger i Sunndal kommune
- Trond Flydal, ass. direktør i Justis- og beredskapsavdelingen hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Sten Olav Heahtta, fagleder areal og miljø, Sametinget
- Roy Nilsen, plan- og utviklingssjef i Lierne kommune
- Kirsten Thyrum, nasjonalparkforvalter i Femundsmarka og Gutulia nasjonalparker
- Ellen Korvald, planlegger i Buskerud fylkeskommune
- Geir Harald Strand, avdelingsdirektør Norsk institutt for bioøkonomi
- Helge Nymo, landbruksdirektør, fylkesmannen i Telemark
- Kirvil Stoltenberg, nettredaktør for Miljøkommune.no, seksjon for arealplan og fylkesmannsstyring, Miljødirektoratet

Arbeidsgruppen er satt sammen for å sikre at det er ulike faglige og forvaltningsmessige innfallsvinkler til problemstillingene. Medlemmene i arbeidsgruppen er oppnevnt på bakgrunn av forslag fra ulike instanser som er viktig i arbeidet med utmarksforvaltning. Arbeidsgruppens medlemmer har brukt sin kompetanse og sine nettverk i arbeidet. Medlemmene i gruppen hefter selv ved de vurderinger og forslag som kommer fram i

rapporten. Gruppen stiller seg samlet bak rapporten. På enkelte punkter har det vært uenighet. Der det gjelder, er det markert i teksten.

Arbeidsgruppen har hatt åtte møter. Arbeidsgruppen har delvis vært delt inn i tre undergrupper som har levert materiale til diskusjon i de felles møtene. Sekretariatet arrangerte i samarbeid med arbeidsgruppen en workshop i desember 2015.

1.4 Kort problemforståelse

Om lag 95 prosent av Norges areal er definert som utmark. Utmarksforvaltning er knyttet til helhetlig forvaltning etter en rekke lovverk som regulerer bruk av utmarksarealene. Arbeidsgruppen legger Fallethrapportens definisjon av utmark, utmarksforvaltning og vekting av areal typer til grunn for sitt arbeid. I vedlegg 1 ligger en liste over aktiviteter, tiltak og aktører i utmarksforvaltningen. Flere høringsuttalelser understreker at rovviltforvaltning er en viktig del av utmarksforvaltningen og burde vært tema i Falleth-rapporten. Med bakgrunn i mandatet og av ressursmessige hensyn har arbeidsgruppen ikke gått inn i disse problemstillingene.

Kommunene samordner sektorlover og en rekke andre viktige hensyn gjennom planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven. Notatet har som utgangspunkt at kommunenes rolle som forvalter i utmarksforvaltningen skal styrkes, inkludert å forenkle og forbedre prosesser for brukere og saksbehandlere.

Fallethrapporten pekte på at dagens utmarksforvaltning er komplisert, uoversiktlig og til dels utilgjengelig for brukerne. Dagens digitale systemer for utmarksforvaltningen er fragmentert og vanskelig å finne frem i. Rapporten påpeker at mange kommuner allerede har velfungerende digitale løsninger og saksbehandlingssystemer, men at det er et betydelig potensial for forenkling.

1.4.1 Kommunereform og regionreform

Arbeidsgruppen legger blant annet følgende dokumenter til grunn for arbeidet:

- Sundvoldenerklæringen
- Stortingsmelding 14 (2014- 2015) om *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

Disse legger viktige premisser for kommunenes arbeid med utmarksforvaltning. I tillegg vil den kommende stortingsmeldingen om regionreform, som legges frem for Stortinget våren 2016, være viktig i videre oppfølging av forenklingssarbeidet for utmarksforvaltningen.

Kapasitet, kompetanse og organisering henger sammen, og utgjør den samlede kvaliteten på tjenesteyting innen utmarksforvaltning. Arbeidsgruppen mener at det må være et mål, bla som ledd i kommunereformen, å sikre bedre kommunal kapasitet og kompetanse, gjennom ny organisering av forvaltningen i utmarkskommunene.

Arbeidsgruppen mener at flytting av oppgaver må skje hvis oppgavene kan løses bedre på et annet nivå. Der oppgaver flyttes, bør det også følge tilstrekkelige midler med. Dette er også premisser i Fallethrapporten.

1.4.2 Fjellstyrer og Statens naturoppsyn

Regjeringen har bestemt at det skal nedsettes et lovutvalg som skal gjennomgå statsallmenningslovverket, som består av fjelloven og statsallmenningsloven.

Fallethrapporten, høringsinnspill og erfaringer arbeidsgruppen har gjort gjennom sitt arbeid, har avdekket at det er mange uavklarte forhold mellom kommune, SNO, fjellstyre og Statsskog i forvaltningen av utmark. Lov om statens naturoppsyn ble vedtatt i 1996, og SNO opprettet. SNO ble da tillagt oppgaver vedrørende oppsyn, veiledning, skjøtsel og informasjon i verneområder. På daværende tidspunkt var dagens praksis om lokal forvaltning av store verneområder ikke etablert. Kommunene har gjennom opprettelse av verneområdestyrer fått en mer aktiv rolle i forvaltningen av de store verneområdene og er i sine høringssvar tydelige på at de ønsker en styrking av fjellstyrenes rolle og oppgaveportefølje.

Fjellstyrene har svært god lokalkunnskap og høyt kompetansenivå. De bidrar til det samlede kompetansemiljøet i mange utmarkskommuner, og er en ressurs i kommunenes naturforvaltning, også utenfor statsallmenning. De er en viktig del av kommunenes førstelinjetjeneste i dag.

1.4.3 Samiske forhold

Statens forpliktelser overfor det samiske folket følger av grunnloven (§ 108) og internasjonale konvensjoner. Arbeidsgruppen er innforstått med at man dermed er pliktig til å virke for bevaring og utvikling av tradisjonell samisk naturbruk. Dette følger bl.a. av bestemmelser i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 og ILO-Konvensjonen nr. 169. Plan- og bygningsloven har bestemmelser som forplikter kommunene til å sikre naturgrunlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Naturmangfoldloven setter krav om at det ved avgjørelser etter loven skal legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunlaget for samisk kultur. Arbeidsgruppa har i denne rapporten foreslått en del tiltak for forenkling av utmarksforvaltningen. Det er ikke foretatt en avveining eller vurdering av de foreslåtte tiltakene opp mot folkerettslige bestemmelser.

2. Organisering av en førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning

2.1 Innledning

Den kommunale førstelinjetjenesten er den delen av det offentlige tjenesteapparat som innbyggere, næringsliv og andre offentlige virksomheter tar kontakt med for å få løst en offentlig tjeneste som kommunene har ansvar for. Arbeidsgruppen mener at en kommunal førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning må inngå i den øvrige førstelinjetjenesten til kommunen. For å utvikle førstelinjetjenesten innen utmarksforvaltning kan man både se på organisering og myndighetsoverføring.

En brukerorientert organisasjon sørger for gode samhandlingsarenaer på tvers i kommunen. De skal sørge for god medvirkning, slik at de som kan og bør bidra til gode løsninger, får anledning til det. Kommunen har et ansvar for avveining mellom ulike interesser.

Bildet på kompetansenivå i kommunene er ikke entydig, og det er etter arbeidsgruppens erfaringer ikke en direkte sammenheng mellom størrelse på kommunen, og kvalitet og kompetanse i utmarkforvaltningen.

Størrelse på kommunen vil likevel ha betydning for hvordan kommunen kan organisere sin førstelinjetjeneste. Større kommuner vil kunne bygge sterkere fagmiljøer med helhetlig kompetanse på utmarksforvaltning og samfunnsutvikling. I mange mindre kommuner der

utmarksressursene er viktige for næringsaktivitet kan kompetansen være god, men det varierer. Ofte trengs en styrking av kapasiteten.

Mange kommuner har gode systemer og rutiner for utmarksforvaltningen. Samtidig varierer interessen og kapasiteten til å jobbe med utmarksforvaltning mellom kommuner. Gode IKT-løsninger kan avlaste saksbehandlingen i de mer rutinepregete sakene og frigjøre tid til de mer kompliserte sakene som krever mer aktiv areal- og samfunnsplanlegging.

Arbeidsgruppen mener at kommunens kompetanse og kapasitet kan bedres på flere måter, blant annet: i) frigjøring av ressurser gjennom forenklet eller mer effektiv saksbehandling og ved bruk av digitale løsninger, ii) legge til rette for kompetanseheving, bl.a. gjennom myndighetsoverføring, og iii) mer ressurser (stillinger). Arbeidsgruppen foreslår tiltak knyttet til de to første punktene.

Kommunale saksbehandlere er ofte "allroundere". Arbeidsgruppen mener at hvis kommunene får flere oppgaver kan de skaffe den nødvendige kompetanse. For å drive en god utmarksforvaltning trengs fagkompetanse og kompetanse på forvaltning, samhandling og kommunikasjon. Det er en rekke ulike fagfelt og lovverk å forholde seg til for å sikre en helhetlig forvaltning av utmark. Eksempel er landbruk/skog, annen næringsutvikling, planlegging, miljøforvaltning og kulturminner. I tillegg krever en del saker spesifikk oppfølging av internasjonale konvensjoner og avtaler.

Erfarings- og tradisjonsbasert kunnskap er viktig i mange utmarkssaker, og inngår i kommunens kunnskapsgrunnlag når de behandler saker om utmark. Denne kunnskapen må brukes parallelt med at man forholder seg til regionale og nasjonale føringer.

2.2 Kommunen som veileder og postmottak for utmarkssaker

2.2.1 Dagens organisering av førstelinjetjenesten

I praksis utøver kommunene også førstelinjetjeneste innen fagområder hvor kommunen ikke er vedtaksmyndighet. Det gjelder både innen statlig forvaltning og privatrettslige saker. Den innsatsen kommunene allerede utøver, må ikke undervurderes. For å gjøre en tungvint og uoversiktlig utmarksforvaltning enklere, mener arbeidsgruppen at målsetningen må være å styrke førstelinjetjenesten i kommunene, for å legge til rette for forenklete prosesser og mer myndighet og ansvar lokalt. Førstelinjetjenesten kan i prinsippet utføre oppgaver i hele spekteret fra mottak og videreformidling av henvendelser til fullført saksbehandling.

Kommunene organiserer utmarksforvaltningen ulikt, ut fra hvilke saker som dominerer. Mange kommuner sier i høringsuttalelsene at de har førstelinjeansvar innen utmarksforvaltning, i den forstand at de tar ansvar for å veilede brukere, samle og videresende søknader. Andre kommuner mener at en bedre førstelinjetjeneste må inneholde mer myndighet enn i dagens situasjon.

Både gjennom høringsuttalelsene og andre kanaler har det kommet fram at mange av skjemaene som brukes i dag er vanskelig tilgjengelige, at de er vanskelige å fylle ut og vedtakene er vanskelige å forstå for brukerne.

Kommunens førstelinjetjeneste utøves gjennom tre ulike kanaler:

- Kommunenes hjemmeside
- Det kommunale servicetorget
- Saksbehandler som førstelinje

Kommunens hjemmeside er stadig oftere det første kontaktpunktet mellom kommunen og innbyggerne. Her kan de finne informasjon om saken de skal ha løst, og se om de kan løse oppgaven digitalt. På hjemmesidene finnes kontaktinformasjon til kommunen og minimum en enkel organisasjonsbeskrivelse. De fleste kommunene har en beskrivelse av hvilke tjenester kommunen tilbyr. Tilgjengelig informasjon om utmarksforvaltning varierer, med bakgrunn i at kommunene er forskjellige.

Det kommunale servicetorget er ofte kommunens førstelinje. De har ulik utforming, og praksisen er forskjellig i kommunene. I byggesaker, utmarkssaker og øvrige henvendelser er de kommunale servicetorgene den viktige førstekontakten for mange brukere. De fleste kommunene har et servicetorg. Servicetorgene er i stadig endring for å tilpasse seg den digitale utviklingen. Servicetorgene har god kjennskap til kommunens informasjon på hjemmesiden, andre digitale løsninger og hvilken saksbehandler brukeren skal kobles/sendes til. Elementer i publikumskontakten kan være:

- Telefon, e-post, chat og sosiale medier.
- Servicekonsulenter (de ansatte i servicetorget), som:
 - veileder publikum i utfylling av digitale skjema
 - kan gi svar i enkle, regelstyrte saker
 - veileder publikum og har kunnskap om saksbehandling
 - gjør en første gjennomgang av søknaden sammen med søkeren, og sjekker om alle dokumenter følger med saken
 - bistår med kart, adresselister og reguleringsplaner

Saksbehandler som førstelinje. Enkelte kommuner har organisert seg slik at saksbehandleren er kommunens førstelinje. Erfaring har vist at gjennom god samhandling får man en utveksling av god kompetanse mellom servicetorg og saksbehandler. Små kommuner har ofte en fordel fordi fagpersonene sitter ganske tett på servicekonsulentene. Dette skaper en nærhet mellom fagperson og servicekonsulent, og gir en raskere og bedre saksbehandling. I enkle saker kan saksbehandling «skje over disk».

For å håndtere flest mulig henvendelser er det viktig med tett kontakt mellom saksbehandlere og servicetorget. Digitale løsninger kan til en viss grad bidra til enklere prosesser.

Kommunen som postmottak. Der andre beslutningsorganer enn kommunen skal behandle utmarkssaker, kan kommunen være postmottak. «Ei dør for publikum» og gode samarbeidsavtaler mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenester er en forutsetning for at dette skal være effektivt.

Enkelte utmarkskommuner formidler søknader til rette instans i saker der kommunen ikke er vedtaksmyndighet. Kommunen kan yte veiledning, ta i mot søknader, videresende søknader til rett myndighet/instans og legge ved en uttalelse i saker hvor kommunen er høringsinstans.

I hovedsak bør statlige etater drive veiledning på sine ansvarsområder. Kommunens rolle vil være å guide i denne informasjonen. Skal kommunen drive med veiledning i saker som hører til et annet forvaltningsorgan, må kommunene tilføres ressurser og kompetanse.

Basert på nærhetsprinsippet anbefaler arbeidsgruppen at kommunen er førsteinstans for søknader om tiltak i utmark, så langt det vurderes forsvarlig og hensiktsmessig. Kommunen bør involveres tidlig i saker der de ikke har vedtaksmyndighet. Det er viktig å se dette opp

mot at saksbehandlingen kan bli forsinket, fordi kommunen da blir ytterligere et ledd som søknadene må gjennom.

2.2.2 Forslag til tiltak for å styrke kommunens rolle som veileder og postmottak

- Mer effektiv saksbehandling kan oppnås ved:
 - Gode rutiner for å hente inn innspill og merknader.
 - Mest mulig regelstyrt saksbehandling i førstelinje. Se mer i kapittel 3.
 - Automatisk svar via internett bør utvikles så langt det er mulig. Der det er mulig utvikles det automatisk varsling av de som skal involveres.
- Opplæring og veiledning ved hjelp av digitale løsninger kan gjøres på følgende måte:
 - En tydelig trinn-for-trinn-informasjon til både tiltakshavere og saksbehandlere. For noen saker kan nesten hele saksforløpet foregå uten fysisk oppmøte. Dette tiltaket er nærmere beskrevet i kapittel 2.3.
 - Lage små filmsnutter og nano-e-læringskurs². «Statisk» kunnskap kan formidles i tekst, lyd og bilde.
 - Det bør utvikles et e-læringskurs for saksbehandlere.

2.3 IKT-tiltak for å styrke førstelinjetjenesten for utmarksforvaltning

Dagens digitale systemer for utmarksforvaltningen er fragmentert og vanskelig å finne fram i. Arbeidsgruppen anbefaler at det gjøres et arbeid med å forbedre og forenkle noen av de eksisterende løsningene.

De nye digitale støttesystemene må utvikles av nasjonale myndigheter da det er vesentlige stordriftsfordeler i å gjøre utviklingsarbeidet sentralt. Arbeidsgruppen framhever at for å lage IKT-løsninger som virker godt i praksis må alle utmarksrelaterte sektormyndigheter bidra med sine kartdata, lovverk og veiledning. Brukerne må involveres tungt i utvikling av systemene for å identifisere problemstillinger og finne brukervennlige løsninger.

For de foreslåtte tiltakene kan det variere om det er hensiktsmessig med en felles, nasjonal løsning, eller en nasjonal standard som legges til grunn for løsninger som drives av kommunene selv.

De foreslåtte IKT-løsningene henger tett sammen med kapasitet og kompetanse. Vellykket utvikling av IKT-basert informasjon vil bidra til økt:

- Kapasitet:
 - fordi informasjonen besvarer mange spørsmål, og dermed avlaster saksbehandlerne.
 - fordi felles utarbeidelse av informasjon frigjør tid slik at kommunen i mindre grad trenger å lage egen informasjon.
 - ved at saksbehandlingen går raskere fordi saksbehandlingsløpet er skissert, lovverket er tydelig og forklart, maler for vanlige brev laget, søknadene er komplette.
- Kompetanse:
 - fordi brukerne får mer informasjon om riktig prosess i saksbehandlingen.

For bruker bør IKT-løsningene så langt det er mulig:

- informere om hva som er tillatt, ikke tillatt eller tillatt på vilkår (søknad).
- gi veiledning om søknadsprosesser, eksempelvis ved søknad om dispensasjon.

² Nano-e-læringskurs er små e-læringskurs der en bolk tar noen minutter

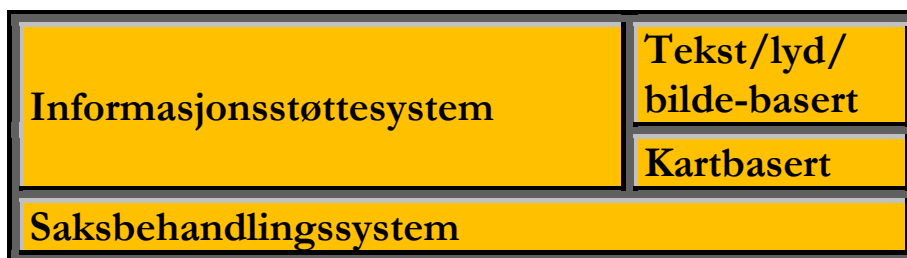
- gi veiledning til å søke riktig sted og med korrekt og oppdatert informasjon (ved behov for søknad).
- inneholde en løsning for digital utfylling og sending av søknader, og ideelt sett gi informasjon om hvilke stadier i søkeprosessen søknaden til en hver tid befinner seg i.

For saksbehandlere og eventuell annen myndighet bør IKT-løsningen så langt det er mulig:

- informere om hva som er tillatt, ikke tillatt eller tillatt på vilkår (søknad), slik at kommunen kan gi korrekt veiledning og behandle forespørsler riktig.
- gi støtte til faglig god, effektiv, samordnet og juridisk korrekt saksbehandling, slik at tiltakshaver får raske, gode og riktige svar.
- inneholder en løsning for mottak og håndtering av søknader som ivaretar samordning med andre myndigheter, arkivkrav med mer.
- få de vedtakene som blir berørt av forskrift om miljøvedtaksregister automatisk inn i miljøvedtaksregisteret, uten en manuell innleggelse³.

2.3.1 Ulike informasjonsstøttesystemer

Grovt sett kan IKT-løsninger for utmarksforvaltningen deles i to: Informasjonsstøttesystemer og saksbehandlingssystemer. Informasjonsstøttesystemene kan videre inndeles i tekst/lyd/bilde-baserte og kartbaserte systemer. Disse to typene informasjonsstøttesystemer utfyller hverandre og kan samles i en helhetlig løsning, men oppdeling er nyttig for å få en systematisk og strukturert tilnærming til tematikken. Saksbehandlingssystemer gir informasjon, og brukerne kan sende søknader og følger enkeltsaker gjennom saksbehandlingssystemet.



Figur: Prinsippkisse: Ulike typer IKT-systemer

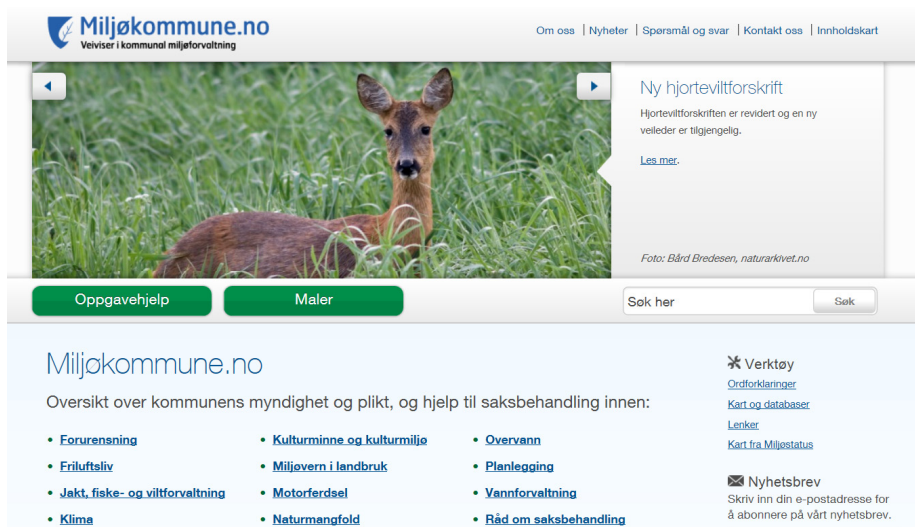
Tekst/lyd/bilde-baserte informasjonsstøttesystemer

Et tekst/lyd/bilde-basert system sammenstiller og organiserer skriftlig, illustrert eller filmatisert informasjon på en måte som gjør det lett å finne relevante opplysninger. Det gjelder f.eks. lover, forskrifter, regler, forklaringer, instruksjoner, søknadsskjema og adresser. Et godt eksempel på et i hovedsak *tekstbasert* IKT-system, til bruk i kommunal saksbehandling, er miljokommune.no. Et tekst/lyd/bilde-basert IKT-system for utmarksforvaltning kan enten bygges på nytt, på samme måte, eller være en utvidelse av dagens miljokommune.no.

Et tekst/lyd/bilde-basert IKT-system vil være et viktig tiltak som kombinerer forenkling for publikum med effektivisering for offentlig sektor. Tiltaket dekker Fallethrapportens forslag

³ Det forutsetter en utvikling av systemet slik at det korresponderer med dagens arkivsystem. I dag er det saksbehandler som må legge inn vedtakene som er fattet, manuelt. Og som forskrifta viser er det bare enkelte vedtak etter noen § i naturmangfoldloven som skal inn her. Dette er mest brukt av verneområdeforvaltere, fylkesmenn og Miljødirektoratet.

om en «portal» for utmarksforvaltning. Gjennom å gi god støtte til saksbehandlere gjennom hele saksforløpet kan uerfarne saksbehandlere få erfaring, og dermed økt kompetanse. Utvikling av et slikt system krever informasjon om brukernes behov, hvilke saksprosedyrer som er mest relevante, viktige hensyn som må ivaretas, relevante lover og regler, informasjon om søknadsprosesser og saksforløp, og muligheter for standardisering av søknadsskjema. De ulike dokumentene/bildene/filmene bør samles i en hensiktsmessig datastruktur som er knyttet sammen av en administrativ database. Det bør utvikles en overbygning, i form av et nettsted, som er organisert for å gjøre det lett å navigere og finne relevant informasjon.



Figur: Miljøkommune.no er et i hovedsak tekstbasert informasjonsstøttesystem beregnet på saksbehandlere i kommunen.

Informasjonen i tekst/lyd/bilde-basert IKT-system kan vises slik at den er tilpasset ulike brukergrupper. I et IKT-system for utmarksforvaltning vil det antagelig være hensiktsmessig å ha ulike visninger for tiltakshavere og saksbehandlere. I den underliggende datastrukturen er det da naturlig å legge flere sett med informasjon, utarbeidet for de forskjellige brukergruppene. For å gi tiltakshaver svar på en del vanlige spørsmål kan det være aktuelt med løsninger der en klikker seg gjennom en rekke spørsmål, og ender opp med et svar⁴.

Drift og vedlikehold

Et tekst/lyd/bilde-basert IKT-system for utmarksforvaltningen må eies og driftes av en nasjonal myndighet tilknyttet KMD, med et operativt ansvar for kvalitet og vedlikehold av data. Endringer i lover og forskrifter må omgående reflekteres i datainnholdet. Det samme gjelder administrative opplysninger, for eksempel informasjon om hvor søknader skal sendes. Dette krever at systemet eies og drives av et aktivt og informert sekretariat, og at alle sektorer med utmarksansvar bidrar til god informasjon. Dette understreker at finansieringen av et slikt system ikke er en engangskostnad, knyttet til etablering, men at det også vil være vesentlige og langsiktige kostnader knyttet til drift og vedlikehold av systemet. Det må vurderes om systemet bare skal omfatte informasjon om offentligrettslige forhold, eller om man også vil ta sikte på å gi informasjon om privatrettslige forhold. Det siste vil være kostnadsdrivende, men antagelig nyttig for tiltakshavere.

Felles informasjon gjøres tilgjengelig mange steder

Tiltakshavere bør finne tilrettelagt informasjon på nettsider der det er naturlig for brukeren å lete. Det vil være kommunenes nettsider, men også andre sider som miljødirektoratet.no,

⁴ Se eksempel på dette hos Direktoratet for byggkvalitet, der tema er byggesak.

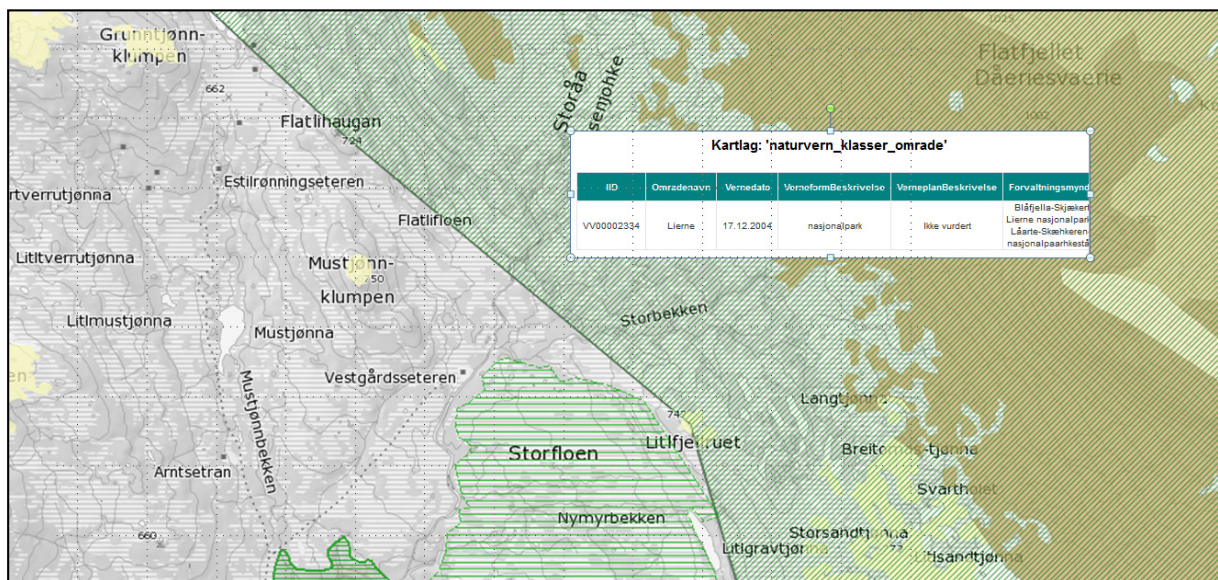
nasjonalparkstyre.no, og ikke minst på treff i søkemotorer som Google. Den samme informasjonen gjøres tilgjengelig eller vises mange steder, men lages og oppdateres ett sted. Å lage informasjon for felles bruk ett sted kan gi god informasjon til betydelig lavere kostnad enn om hver kommune skal lage egen informasjon.

Tilgang til et tekst/lyd/bilde-basert IKT-system for saksbehandling i utmarksforvaltningen vil være en nettside. Den kan legges som en «knapp» eller lenke på kommunenes intranettsider, samt andre relevante myndigheters (intra)nettsider.

Kartbaserte informasjonsstøttesystemer

Kartbaserte systemer sammenstiller elektroniske kart i en nettbasert tjeneste. Tjenesten bør være tilpasset et spesielt saksområde, f.eks. utmarksforvaltning. Eksempler på kartbaserte systemer for andre saksområder er miljostatus.no, naturbase.no (begge fra miljøforvaltningen), gardskart.nibio.no (landbruk) og flerbrukssystemet kilden.nibio.no med ulike innganger tilpasset landbruk, skogbruk, landskapsforvaltning og reindrift. De fleste kommunene har også egne kartbaserte systemer til internt bruk, og eventuelt som innsynsløsning for andre.

Et kartbasert IKT-system har et kartbilde der ulike tema kan slås av og på, og hvor brukeren ved å «klikke» på en posisjon i kartet kan få informasjon om stedet, gjerne i form av tekst som vises i et eget vindu, knyttet til karttema på lokaliteten. Det vil være relativt enkelt å utvikle et kartbasert IKT-system for utmarksforvaltning, enten innenfor en eller flere av de eksisterende tjenestene, eller som en uavhengig tjeneste. En videreutvikling av forslaget er at det kartbaserte IKT-systemet integreres i, og da fremstår som en del av, et tekst/lyd/bilde-basert IKT-system.



Figur: Et kartbasert informasjonsstøttesystem kan sammenstille temakart fra ulike kilder

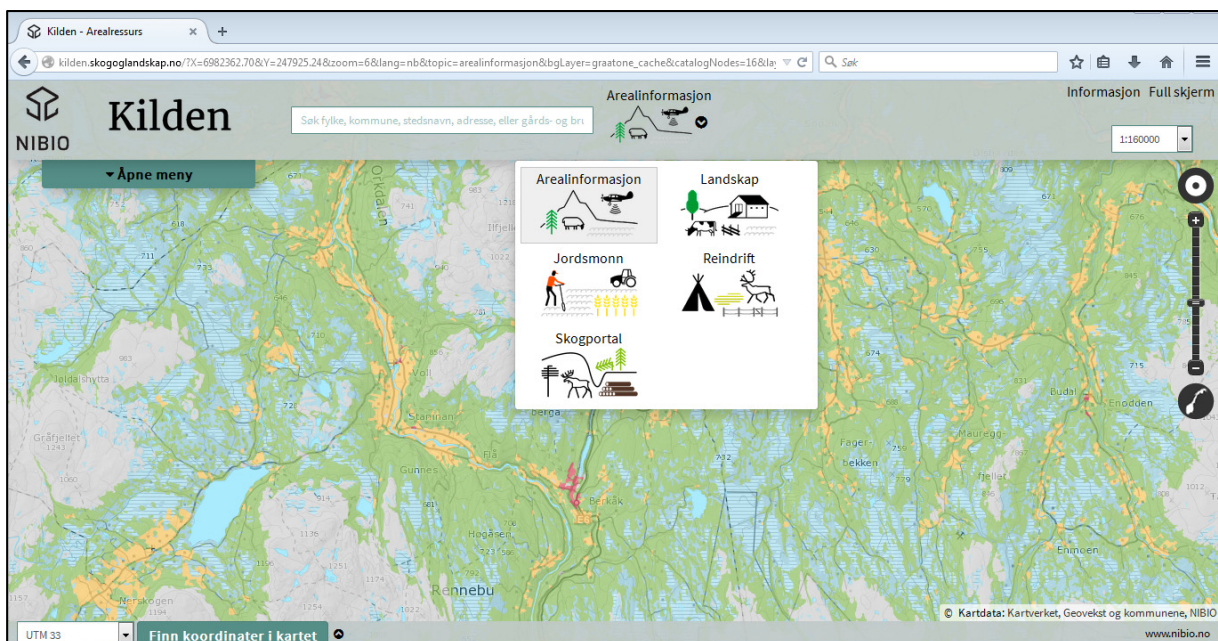
Grunnen til at et kartbasert IKT-system er relativt enkelt å sette opp er at infrastrukturen allerede er etablert. Grunnlaget for dette er St.meld 30 (2002-2003) *Norge digitalt – et felles*

fundament for verdiskaping og Lov om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven) av 2010 med tilhørende Geodataforskrift av 2012⁵.

Noen av de datasettene som inngår i denne infrastrukturen er i tillegg definert som en del av *Det offentlige kartgrunnlaget (DOK)*, slik det er beskrevet i plan- og bygningsloven §2-1 og tilhørende kart- og planforskrift. DOK er geografiske, autoritative data som er tilrettelagt som et egnet kunnskapsgrunnlag for behovene i plan- og bygningsloven. Det stilles særskilte krav til kvalitet og vedlikehold av datasettene som inngår i DOK.

Offentlige myndigheter som samler inn geografiske data må lagre og dokumentere disse på en hensiktsmessig måte. De må gjøre data tilgjengelig på en form som er egnet for å bygge tjenester som for eksempel et kartbasert IKT-system for utmarksforvaltning. Infrastrukturen forutsetter at de ulike myndighetene selv sikrer kvalitet og fullstendighet og driver ajourhold av sine data. Data gjøres så tilgjengelig som *tjenester* som andre kan nyttiggjøre seg. Det faktum at det finnes mange ulike kartløsninger, med delvis overlappende data på nettet, skyldes at ulike fagetater har benyttet denne muligheten til å bygge opp løsninger for spesifikke formål gjennom å benytte hverandres data.

Et eksempel er løsningen «kilden» (<http://kilden.skogoglandskap.no>) som drives av Kart og statistikkdivisjonen i NIBIO. Denne løsningen dekker fem ulike bruksområder (arealinformasjon, landskap, jordsmonn, skogbruk og reindrift). Etter å ha valgt bruksområde vil brukeren av tjenesten kunne skru av og på visningen av et utvalg temakart fra ulike offentlige myndigheter, tilpasset det aktuelle bruksområdet. I denne løsningen kan «Utmarksforvaltning» legges inn som et sjette bruksområde med sitt eget tilpassede utvalg av temakart.



Figur: <http://kilden.nibio.no> gir kartinnsyn tilpasset ulike formål og kan utvides med egen inngang for utmarksforvaltning.

⁵ Loven pålegger offentlige myndigheter å dele geodata, og samarbeide om den geografiske infrastrukturen. Myndighetene skal opprette og drive et nettverk av elektroniske tjenester for blant annet søking, visning og nedlasting av geodata; og disse tjenestene skal være tilgjengelige for allmennheten. Dette er i dag operativt og oversikt over kartdata som er tilgjengelige i Norge digitalt foreligger på nettstedet geonorge.no.

Et kartbasert IKT-system for utmarksforvaltning kan, uansett hvor det etableres, legges inn som en «knapp» eller lenke på kommunenes hjemmeside. Dette kan gjøres slik at kartet automatisk tilpasses den kommunen tjenesten startes fra. Det kartbaserte IKT-systemet kan også integreres i det tekst/lyd/bilde-baserte IKT-systemet som er beskrevet ovenfor. I det kartbaserte IKT-systemet kan det være fornuftig å tilpasse kartpakker til det konkrete tiltaket som tiltakshaver eller saksbehandler til enhver tid arbeider med. Dette krever en systematisk gjennomgang av ulike verneforskrifter og etablering av en database som dokumenterer hvilke verneområder og andre hensynssoner som enten forbyr tiltak eller krever tillatelse. En slik løsning vil antagelig være en tydelig forenkling for tiltakshaver og saksbehandler. Det understrekes at løsningen krever et omfattende systemiseringsarbeid, og må forvaltes av et miljø med ansvar for vedlikehold av databasen.

2.3.2 Liste over utmarksrelaterte karttema til bruk i kommunenes egne løsninger

Et IKT-tiltak uavhengig av IKT-systemene som er beskrevet ovenfor, vil være å tilrettelegge for mer og bedre utmarkskart i kommunenes egne kartløsninger. Det kan gjøres ved en gjennomgang av eksisterende tjenester i infrastrukturen *Norge digitalt*, med formål å produsere en oversikt over eksisterende utmarksrelaterte karttjenester som kommunene bør vurdere å legge inn i sine kartløsninger. Informasjonen foreligger allerede på nettstedet geonorge.no, så dette er primært et spørsmål om hjelp til å sortere og filtrere informasjonen fra dette nettstedet. Til lista bør det knyttes en forklaring om hvilken rolle hvert enkelt tema har i utmarkssakene. Kommunen kan da ta inn (noen av) disse tjenestene basert på erfaring med hvilke typer utmarksrelaterte saker som er aktuelle i kommunen. Ansvaret for en slik gjennomgang må legges til en sentral offentlig myndighet, tilknyttet KMD, som også må ha ansvar for at lista revideres med jevne mellomrom.

2.3.3 Forenklet saksbehandlingssystem for utmarkssaker

Med et forenklet saksbehandlingsorientert IKT-system menes her et system som mottar søknader og følger enkeltsaker gjennom saksbehandlingsprosessen. Saksbehandlingen knyttes opp mot arkiver og offentlige kartbaser og registre gjennom standardiserte grensesnitt. Slike systemer er utviklet og operative for behandling av reguleringsplan- og oppmålingsaker (Plandialog og Oppmålingsdialog), under utvikling for byggesaksbehandling (eBygg) og vurderes utviklet for arealplanlegging.

Utviklingen av disse systemene har pågått over en periode på 15 år. Sentralt i utviklingsarbeidet er prosjektet Geointegrasjon som løp i perioden 2009 – 2012. Prosjektets formål var å utarbeide felles grensesnittstandarder og prinsipper for samspill mellom fagsystemer og saks-/arkivsystemer innenfor kommunal sektor. Prosjektet var et bredt samarbeid mellom KS, offentlige etater og systemleverandører innenfor tjenestene SAK/Arkiv og GIS.

Resultatet av standardiseringsarbeidet er kommersielle verktøy som kommunene benytter i sine tjenester, eksempelvis «Plandialog» og «Oppmålingsdialog», som er implementert i en rekke kommuner.

Prinsipper og løsninger fra «Plandialog» kan overføres til saksbehandling i utmarkssaker. Dette vil gi en felles plattform for alle saker som gjelder utmarka som innebærer at søker slipper å søke mer enn et sted. Plattformen baseres på saksbehandlingssystemet i den enkelte kommune. Kommunenes servicetorg/saksbehandler kan dermed veilede søkerne hvis ønskelig. Gevinsten er at tiltakshaver slipper å orientere seg i forhold til hvilke organer som eventuelt skal behandle en søknad.

Ofte kan det være mange aktører som skal behandle eller uttale seg om saker i utmarka. En saksbehandlingsplattform må være tilknyttet alle de instansene som skal behandle eller uttale seg til en søknad. En fordel med et slikt verktøy er at alle ulike organ kan se om det har kommet innspill fra andre organ i saken. Det kan eksempelvis være av betydning for et verneområdestyre å vite hva kulturminnemyndigheten eller reindrifta har uttalt i en sak som berører et verneområde.

Tiltakshaver vil med et saksbehandlingssystem kunne få et samordnet og enhetlig svar etter at saken har vært gjennom behandling hos de ulike instansene i portalen. Dette vil særlig forenkle saksgangen for den enkelte tiltakshaver. En slik samordnet behandling vil også framstå som mer ryddig og oversiktlig for de ulike instansene som skal behandle eller uttale seg til saken.

Utviklingen av et helintegreert elektronisk søknadssystem slik det er beskrevet her kan bygges på arbeidet som er gjort innenfor Geointegrasjon, og som er videreført i Kommit-programmet i regi av KS. Dette omfatter i tillegg til Plandialog og Oppmålingsdialog også det pågående arbeidet med byggesakssystemet eBygg. Kommit-programmet avsluttes i 2016, men modeller for videreføring av arbeidet er utredet. En eventuell utvikling av en felles IKT-plattform for behandling av utmarkssaker må skje innenfor rammene av videreføringen av Kommit.

Siden saker i utmark ofte kan berøre flere kommuner og ulike myndigheter, er det ønskelig at saksbehandlingssystemet fungerer sammenhengende for hele landet, og ikke er avgrenset til enkeltkommuner. Det betyr i så fall at man lager en felles, nasjonal løsning. Alternativet vil være en nasjonal standard som benyttes i utviklingen av tjenester som opereres lokalt, innenfor den enkelte kommunes saksbehandlingssystem (slik tilfellet er for Plandialog og lignende systemer beskrevet ovenfor). Arbeidsgruppen har ikke faglig forutsetning for å gi kvalifiserte råd i valget mellom disse alternativene.

2.3.4 Om kvalitet og fullstendighet i kartdata

Selv om data er tilgjengelig i den nasjonale geodatainfrastrukturen, vil kvalitet og fullstendighet variere. Ulike myndigheter har også forskjellige rutiner for ajourhold. Noe av utfordringene ved kartløsninger til bruk i utmarksforvaltning er antagelig at en del miljødatasett som tiltakshaver og saksbehandler er forpliktet til å ta hensyn til, er unøyaktige, ufullstendige eller utdaterte. Det er behov for å heve kvaliteten på slike data. I den forbindelse kan man bygge på krav og rutiner etablert for det offentlige kartgrunnlaget (DOK). DOK er offentlige og kvalitetssikrede geodata som skal gi et nødvendig geografisk informasjonsgrunnlag for oppgaver etter plan- og bygningsloven. Kriteriene for godkjenning av data fra statlige etater er fastsatt av Kartverket i notat datert mars 2015. Ett av kriteriene er at «det for nasjonale data er iverksatt et entydig forvaltningsopplegg for datasettet».

Det vil være en vesentlig forenkling av saksbehandlingen i utmarkssaker om det ble satt konkrete krav til kvalitet og tilgjengelighet for data for alle hensynsforhold, etter mønster av de kravene som stilles til DOK. Det betyr at slike data må forvaltes av en ansvarlig offentlig sektorovergripende myndighet, tilknyttet KMD, som ivaretar kravene til kvalitet og dokumentasjon og som ser til at data omfattes av et forsvarlig forvaltningsregime. For rødlistearter og lignende miljødata må dette innebære systematiske oppdateringer på de rapporterte lokalitetene. Videre må grenser og hensynssoner være reelle grenser og ikke i neste omgang føre til at det praktiseres en form for utvidede, uspesifiserte og skjønnsmessige hensynssoner i nærområdene. For noen datasett er det også behov for veiledning i tolkning og bruk av dataene.

2.3.5 Forslag til tiltak

Arbeidsgruppa foreslår seks konkrete tiltak som innebærer bruk av eller støtte til IKT-løsninger for forenkling av utmarkssaker. Tiltakene er skissert ut fra ulike ambisjonsnivå. De er uavhengige av hverandre og hvert enkelt tiltak kan gjennomføres alene. Tiltakene er likevel forbundet, slik at hvis to eller flere av tiltakene gjennomføres vil de støtte hverandre.

- **Tekst/bilde/lyd-basert informasjonsstøttesystem.**

Formål: Gi tiltakshavere og saksbehandlere god og tilrettelagt informasjon om gjeldende lover og regelverk, søknadsprosedyrer og søknadsskjema.

Arbeidsgruppa foreslår at det etableres et tekst/lyd/bilde-basert informasjonsstøttesystem for utmarksforvaltning etter modell av miljøkommune.no⁶ for saksbehandlere, og en lignende egnet løsning for tiltakshavere. Alle utmarksrelaterte sektorer må levere helhetlig informasjon. IKT-systemet etableres med sikte på å gjøre all relevant informasjon - inkludert søknadsskjema, veiledninger og adresser – lett tilgjengelig for brukerne. Veiledning i tolkning og bruk av kartdata i saksbehandlingen bør inngå i informasjonen. De ulike brukermiljøene må trekkes med i utviklingsarbeidet. Det overordnede ansvaret legges til KMD. Satsingen må være langsiktig og innebære finansiering av et sekretariat som vedlikeholder informasjonen.

Anslagsvis vil en slik løsning kreve et tidsperspektiv på 2,5 år for å lanseres. Økonomisk kan man se for seg at det vil koste 1,5 mill. kroner til IT-utvikling og 3 mill. kroner til sekretariat/forfattere + 3-4 stillinger i drift etterpå.

- **Liste over utmarksrelaterte kartlag**

Formål: Støtte kommuner som ønsker å legge relevante tema for saksbehandling i utmark inn i egne kartløsninger.

Arbeidsgruppa foreslår at KMD oppnevner en aktør som får i oppgave å utarbeide og vedlikeholde en liste over karttjenester i Norge digitalt som er relevante i forbindelse med utmarksforvaltning. Oppgaven må løses gjennom samarbeid med andre relevante etater og institusjoner. Lista, med lenker til kartdataene, gjøres tilgjengelig for kommuner som ønsker å integrere disse temakartlagene i sine egne kartløsninger.

En slik løsning vil kreve et tidsperspektiv på maksimalt ett år for ferdigstillelse, og det vil trolig være behov for 0,5 årsverk. Vedlikeholdskostnadene vil være marginale.

- **Kommunal tilgang til sensitive miljødata**

Formål: Oppnå mer effektiv saksbehandling ved at kommunale saksbehandlere får direkte, passordbeskyttet tilgang til databaser med sensitive miljødata.

Arbeidsgruppa foreslår at det etableres passordbeskyttet tilgang til miljødatabaser med sensitiv informasjon, for eksempel forekomster av sjeldne arter. Ved et slikt tiltak kan kommunale saksbehandlere benytte denne typen informasjon i saksbehandlingen.

⁶ Det er fullt mulig å utvide miljøkommune.no og la all utmarksinformasjon inngå der, uavhengig av sektor. Dersom det lages et nytt nettsted for utmarksinformasjon må det vurderes om innholdet på miljøkommune.no skal integreres i det nye systemet, og om det nye systemet bør omfatte all informasjon knyttet til arealforvaltning enten det er i utmark eller byggesonen. Dette for at kommunen ikke skal få enda et nettsted å forholde seg til, men kunne finne alt om arealforvaltning på ett sted.

Sensitive data ligger i ulike databaser, og det kan være behov for differensiert tilgang, for eksempel med hensyn til art og geografi. Det er også ulike tekniske muligheter for å passordbeskytte informasjon i ulike kartløsninger. Det har derfor ikke vært mulig å estimere kostnader.

- **Kartbasert informasjonsstøttesystem**

Formål: Samle kartinformasjon som er relevant for utmarkssaker i praktiske løsninger innenfor de systemene som tiltakshavere og saksbehandlere allerede benytter.

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres en kartbasert innsynsløsning for utmarksforvaltning hvor en samler de temakartlagene i *Norge digitalt* som er relevante for utmarksforvaltningen. Det overordnede ansvaret legges til KMD. Innsynsløsningen innarbeides i miljøstatuskartet, kilden og naturbase, som alle inneholder mange av de utmarkrelaterte kartlagene fra før, men kan få disse skreddersydd for formålet. Ved å satse på tre innsynsløsninger dekkes arenaene for ulike brukergrupper. Kommunenes saksbehandlere må i tillegg få en brukervennlig tilgang til sensitive kartdata på en sikker måte, i de samme kartløsningene.

Denne løsningen vil i sin enkleste form kreve anslagsvis 0,33 årsverk per innsynsløsning, samlet ett årsverk for alle tre løsningene over en periode på ett år.

Informasjonssystemet kan for en eller flere av innsynsløsningene utvides slik at bruker kan legge inn informasjon om lokaliteter der det skal søkes om tiltak og får tilbake tilrettelagt informasjon for eget behov (se f.eks. «Skogportalen» på nettstedet kilden.nibio.no). Utviklingskostnadene er anslagsvis 3 årsverk. Mye av dette går til dialog med brukere og dataeiere. Drift av en slik utvidet innsynsløsning vil koste anslagsvis 0,1 årsverk årlig.

- **Forbedre datagrunnlaget, veilede i tolkning og bruk og evt. endre krav i regelverk**

Formål: Forenkle framlegging og behandling av utmarkssaker ved å øke presisjon og kvalitet i datagrunnlaget som benyttes, og gi veiledning i tolkning og bruk av kartdataene.

Arbeidsgruppa foreslår at det utarbeides krav til dokumentert kvalitet og ajourhold av data som skal benyttes i behandling av utmarkssaker. Arbeidet kan ledes av Statens kartverk og knyttes an til arbeidet med krav til Det offentlige kartgrunnlaget. Arbeidsgruppen påpeker at slike krav til datagrunnlaget bør knyttes sammen med en gjennomgang av lover og forskrifter på området. Videre bør veiledningen til hvordan dataene bør tolkes og brukes, styrkes. Ansvaret for å utarbeide veiledningene og iverksette kvalitetssikring av datagrunnlaget må ligge hos dataeier, og hos myndigheter med overordnet ansvar for prosesser der dataene inngår i kunnskapsgrunnlaget.

- **Saksbehandlingssystem for utmarkssaker**

Formål: Støtte søknads- og saksbehandlingsprosessen i utmarkssaker gjennom etablering av en saksbehandlingsplattform som kommunen kan integrere i sine øvrige IT-løsninger.

Arbeidsgruppa foreslår at det igangsettes et arbeid for å utrede en digital plattform for saksbehandling av utmarkssaker. Man bør både se på løsninger etter modell av Plandialog og andre verktøy utviklet under Kommit-programmet hos KS, og sentrale løsninger som kan gjelde hele landet. Utredningen bør bl.a. ta inn erfaringer både fra Kommit-programmet og

fra søknadsprosesser som de som håndteres i landbruket. Utredningen bør også dokumentere kostnadene ved ulike løsningsalternativer og drøfte forretningsmodellen for et slikt system.

3. Kommunen som myndighetsutøver

Kommunene har gjennom høringsuttalelsene gitt tydelig tilbakemelding om at i arbeidet med å styrke kommunen som førstelinjetjeneste, trengs en reell styrking av kommunenes myndighet. Arbeidsgruppen velger å tolke mandatet slik at begrepet «kommunen som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning» åpner for også å vurdere tiltak som omfatter saksbehandling, saksgang og myndighetsoverføring. Arbeidsgruppen foreslår både tiltak som medfører en bedre utnyttelse av handlingsrommet innenfor dagens system og konkrete endringer i dagens system.

3.1 Bedre utnyttelse av handlingsrommet i plansystemet

Arbeidsgruppen mener at det er et betydelig potensial for å styrke kommunenes myndighetsutøvelse innenfor dagens rammer. Gjennom kommunens areal- og samfunnsplanlegging åpner plan- og bygningsloven for aktiv tilrettelegging for verdiskaping og styring av arealbruken.

3.1.1 Kort om plansystemet

Arealforvaltning skjer i samspill mellom samfunnsaktører på de ulike nivåer og med ulike interessegrupper. Kommunene har en nøkkelrolle i dette arbeidet, - enten arealene ligger i tettsteder eller utmark.

	Retningslinjer og føringer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Nasjonalt nivå	Nasjonale forventninger Statlige planretningslinjer	Statlig planbestemmelse	Statlig arealplan
Regionalt nivå	Regional planstrategi Regionale planer med retningslinjer	Regional planbestemmelse	
Lokalt nivå	Kommunal planstrategi Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel		Kommuneplanens arealdel Reguleringsplaner

Figur: Oversikt over Planverktøyene

Nasjonalt nivå klargjør sine forventninger til regional og kommunal planlegging gjennom et forventningsdokument hvert fjerde år. I områder med særlig sterke statlige interesser kan statlig arealplan benyttes.

I en del områder vil også **regionale planer**, utarbeidet og vedtatt av fylkeskommunene, gi føringer for kommunenes planlegging. De er først og fremst aktuelle når planspørsmål berører flere kommuner og derfor bør vurderes i en større sammenheng. Eksempler på dette er regionale planer for større villreinområder og areal- og transportplaner. Regionale planer forutsettes utarbeidet i tett dialog mellom statlige og regionale aktører og kommunene.

Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel er kommunenes viktigste verktøy for å avklare framtidig bruk og vern av arealer i egen kommune. Arealdelen er juridisk bindende. En viktig del av kommuneplanprosessen er dialog med og medvirkning fra regionale og statlige myndigheter, sektorinteresser, grunneierinteresser og innbyggere. Målet er å finne omforente og langsiktig gode løsninger.

Utmarksområder vil i kommuneplanene stort sett bli definert som «landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift» (LNFR). Denne arealkategorien har to underformål:

- a. areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,
- b. areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. §§11-7 nr.5 og 11-11 nr. 2.

Underformål a) innebærer at bygg og tiltak knyttet til det tradisjonelle landbruket kan gjennomføres uten ytterligere avklaring i plansystemet. Bygningsdelen i pbl avklarer hva som er søknadspliktige byggetiltak.

Landbruket er i utvikling og hva som kan defineres som landbruk er en stadig tilbakevendende diskusjon. Mange mener at bl.a. jakt og fiske bør kunne defineres som en del av det tradisjonelle landbruket. Veilederen «Plan- og bygningsloven og Landbruk pluss» (T-1443). fra 2005 søker å klargjøre hva som inngår og hva som ikke inngår i landbruksbegrepet. I Stortingsmelding 31 (2014-2015) om *Garden som ressurs- marknaden som mål*, ligger det et forslag om å revidere veilederen.

Underformål b) gir kommunene muligheter til å avgrense arealer der bl.a. spredt småskala bygge- og næringsaktivitet kan skje i medhold av kommuneplanen. Dette er særlig relevant for landbruksrelatert næring som i dag ikke inngår i landbruksbegrepet. Slike avklaringer i kommuneplanens arealdel vil kunne spare tiltakshavere, som planlegger mindre næringstiltak, for ressurskrevende reguleringsplanprosesser. Arbeidsgruppa har inntrykk av at denne planmuligheten i relativt liten grad blir benyttet.

For større utbyggingsprosjekter må det fremdeles utarbeides en **reguleringsplan** (områdeplan eller detaljregulering) som utdyper kommuneplanens føringer. Områder vernet etter naturmangfoldloven vises i kommuneplanene, men arealbruken her styres etter egne verneforskrifter og verneplaner.

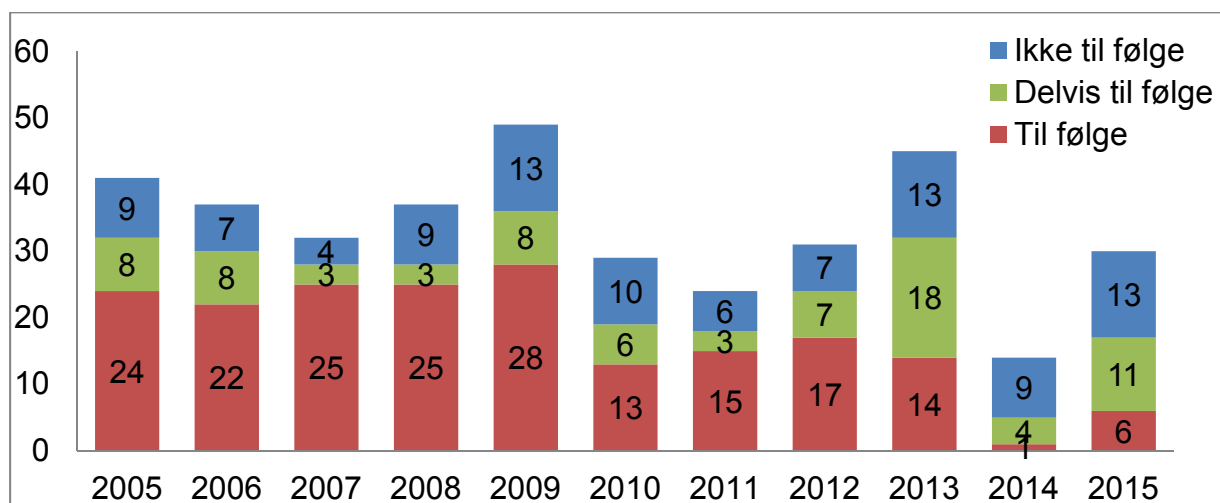
Motorferdselloven med tilhørende forskrift er endret flere ganger de siste årene, og arbeidsgruppens inntrykk er at den fremstår som uoversiktlig, i den grad at det medfører misforståelser og sammenblanding. Arbeidsgruppens inntrykk er at det i mange utmarkskommuner brukes betydelige ressurser på saksbehandling knyttet til motorferdsel i utmark. En stor del av dette er enkle saker som ikke krever individuell vurdering.

Innsigelser

Arealplanlegging er krevende da det er mange motstridende hensyn som skal ivaretas og avklares. Planlegging skal så langt som mulig være kunnskapsbasert og konsekvenser skal være vurdert. Blant annet er oppdaterte kartbaserte informasjonssystemer viktig som kunnskapsgrunnlag (jfr. kap. 2). Mangelfullt kunnskapsgrunnlag og ulik vektning av interesser kan føre til konflikter. Samtidig som det ikke er mulig å få til full dokumentasjon i alle saker, ser arbeidsgruppen at føre var-prinsippet tolkes og brukes ulikt i ulike deler av landet.

Arealplanen er det redskapet kommunen har for å avklare interessekonflikter så langt det er mulig. For å avklare konflikter, er det viktig at statlige og regionale aktører tidlig i planprosessen klargjør hva som er regionale og nasjonale interesser. Konflikter i planspørsmål avklares normalt gjennom dialog og medvirkning, og offentlige høringer. Uavklarte konflikter der nasjonale og regionale interesser ikke er godt nok ivaretatt, kan medføre innsigelse. I blant opplever kommunene at innsigelser ikke er godt nok begrunnet. Dersom innsigelser ikke løses gjennom dialog og/eller meklings vil de bli avgjort i Kommunal- og

moderniseringsdepartementet. Det var en kraftig reduksjon i innsigelser som gikk til departementet fra 2013 til 2014, med en økning igjen i 2015. Det er en stor nedgang i antall innsigelsersaker som blir tatt til følge av departementet.



Figur: Departementets avgjørelser i innsigelsessaker per 31.12.2015 (antall)

Forslag til tiltak for bedre utnyttelse av handlingsrommet i plansystemet

- Arbeidsgruppen støtter den foreslåtte gjennomgangen av Landbruk pluss. Arbeidsgruppen mener at landbruksbegrepet må utvides, og omfatte høsting av årlig fornybare ressurser.
- Kommunene bør i større grad avklare rammer for næring i utmark ved bruk av arealkategorien LNFR, som åpner for spredt bolig, fritids- og næringsbebyggelse (Pbl § 11-7 nr. 5 b og § 11-11 nr. 2). Dette innebærer at kommunene avklarer forholdet mellom næringsinteresser og andre interesser gjennom sine kommuneplanprosesser. KMD bør stimulere til slike løsninger ved økt veiledning.
- Kommunene kan forenkle og effektivisere søknadsbehandling ved å delegerer avgjørelsesmyndighet til kommunens administrasjon i ikke-prinsipielle saker. KMD bør stimulere til slike løsninger ved økt veiledning.
- Kompetanseheving:
 - Folkevalgtoppføring på forholdet mellom utmarksforvaltning, lokal samfunnsutvikling og verdiskaping.
 - Regionale samlinger for å spre kunnskap både til kommuner og mellom kommuner. Samlingene bør være i regi av fylkesmannen og fylkeskommunene avhengig av tema. KMD bør ha det overordnede ansvaret for at de relevante sektordepartementene følger opp på regionalt nivå.
- Arbeidsgruppen anbefaler at statlige og regionale myndigheter tidlig i den kommunale planprosessen må klargjøre hva som er nasjonale og regionale interesser i utmark. Det vil medføre større likebehandling og mer forutsigbarhet i planprosessene. Et viktig mål er å redusere bruk av innsigelser. Arbeidsgruppen anbefaler at dette gjøres gjennom:
 - Regionalt planforum: Plan- og bygningsloven fastslår at alle regioner bør ha et regionalt planforum, der statlige og regionale myndigheter og berørte kommuner kan møtes for å drøfte vanskelige planspørsmål. Planforumet er en viktig arena for å løse plankonflikter og slik unngå innsigelser. KMD må ha et overordnet ansvar

for at planforum gjennomføres. Plan- og bygningsloven bør endres slik at regionalt planforum blir obligatorisk.

- Motorferdselloven: Arbeidsgruppa foreslår at loven og forskriften revideres med fokus på struktur og oversiktighet. Det bør legges opp til en forenklet saksbehandling for kjøreforvaltning på snødekt mark, som oppfyller vilkårene for kjøretiltalelse. Tillatelser etter § 6 bør delegeres til administrasjonen. Arbeidsgruppen har ikke vurdert behovet for liberalisering eller innstramninger, kun forenklet saksbehandling og tilgjengelighet for brukerne.

3.2 Styrking av kommunens myndighet i utmarksforvaltningen

Utover å utnytte mulighetene i dagens system, har arbeidsgruppen diskutert hvordan kommunens myndighet kan styrkes. De har diskutert oppgaveoverføring, behovet for endringer i lovverket for å styrke kommunens rolle som samordner i utmarksforvaltningen, hvordan kommunen kan få økt medvirkning i forvaltning av verneområder, og ansvaret for tilskuddsordninger.

3.2.1 Styrking av kommunens rolle som samordner

Plan- og bygningsloven er kommunens viktigste virkemiddel i arealsaker. Arbeidsgruppen har sett på forenklingmulighetene som ligger i en bedre samordning av saksbehandling etter ulike lovverk. I dag må en tiltakshaver i mange tilfeller sende søknad om tillatelse både etter pbl og etter særlover dersom han/hun ønsker å etablere et tiltak i utmarka. Det betyr at tiltakshaver kan få dobbelt behandling og doble høringsrunder når saken berører flere lovverk. Viktige instanser som blir utelatt kan komme inn i saken etter at den framstår som ferdig behandlet for tiltakshaver.

Arbeidsgruppen viser til pågående utredning om erfaringer med samordning mellom pbl og andre sektorlovverk. Ved økt harmonisering mellom særlov og plan- og bygningslov bør en vurdere om særlovsbehandling kan falle bort, slik at kommunen kun behandler søknad om tiltak som førsteinstans etter pbl. Subsidiært kan førsteinstansbehandlingen etter særlov vurderes lagt til kommunen slik at kommunen samordner og behandler saken etter begge lovverk.

Forslag til tiltak for å styrke kommunens samordningsrolle:

- Nærhetsprinsippet som grunnleggende prinsipp i vurderinger av hvor oppgaver og ansvar skal ligge må ligge til grunn.
- Arbeidsgruppen anbefaler at plan- og bygningsloven får en overordnet status, og at behandling etter pbl så langt det er mulig erstatter særlovsbehandling. Det innebærer at dobbeltbehandling i størst mulig grad unngås, av hensyn til brukerne. Det bør i utgangspunktet etterstrebtes én søknad og ett vedtak.
 - Harmonisering pbl /jordlov Ved fradeling av areal i utmark kan det kreves både dispensasjon/tillatelse etter plan- og bygningsloven og en omdisponeringstillatelse etter jordlova § 12. En slik vurdering bør kunne gjøres i ett vedtak etter et lovverk. Fortrinnsvis etter pbl. Hvis behandling etter jordlov beholdes bør kommunen gjøre et felles vedtak etter begge lovverk.
 - Harmonisering pbl/energilov. Slike tiltak kan kreve dispensasjon/tillatelse etter plan- og bygningsloven. Det bør vurderes om en del av de mindre energitiltakene kan behandles etter kun én lov. Ved en gjennomgang bør en se om særlovsbehandlingen bør falle bort for mindre tiltak.

- Harmonisering pbl/vannressursloven Det bør vurderes om mindre tiltak i vassdrag kan behandles bare etter pbl. Eksempelvis uttak av vann til jordbruksvanning, som i dag krever tillatelse fra NVE etter vannressursloven.
- Harmonisering av pbl og andre lovverk, for eksempel naturmangfoldloven, forurensningsloven, beiteloven, laks- og innlandsfiskeoven, skogbruksloven m.v. bør vurderes for mindre saker.
- Subsidiært bør førsteinstansmyndighet etter en del særlover legges til kommunene, og at det etableres en samordningsplikt slik at et vedtak gir tillatelse etter flere lover. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil en saksbehandling etter pbl i mange tilfeller være tilstrekkelig og forsvarlig for å kunne ivareta offentlige og/eller andre interesser.
- Vilt og fiskeforvaltning: Ved forvaltningsreformen ble en del oppgaver flyttet fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Fagmiljøet og ansvaret ble da splittet. Arbeidsgruppen mener ordningen fremstår som uhensiktsmessig og lite oversiktlig for brukerne. Arbeidsgruppen mener at ansvaret så langt som mulig bør overføres til kommunene, og at ansvaret på regionalt nivå bør samles på ett organ.

3.2.2 Økt lokal medvirkning i forvaltning av verneområder

Myndighetsforholdene innenfor verneområdene har vært gjenstand for flere gjennomganger og forsøksordninger. Kommunene har fått tilbud om forvaltningsansvar for mindre verneområder. Ikke alle kommuner har ønsket dette, fortrinnsvis begrunnet med mangel på medfølgende ressurser.

Nasjonalparker og andre større verneområder forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrer, sammen med de verneområder som evt inngår i den samme verneplanen. Styrene er sammensatt av lokalpolitiske representanter, primært ordførere, fra berørte kommuner og politisk valgte representanter fra berørte fylkeskommuner og representanter oppnevnt av Miljødirektoratet, eller av Sametinget der dette er aktuelt. En eller flere nasjonalparkforvaltere er sekretariat for styret. Forvalteren er ansatt hos Fylkesmannen, men er underlagt styret i forvaltningen av verneområdet/verneområdene. Arbeidsgruppens inntrykk er at det er ulike perspektiver på hvem som bør ha arbeidsgiveransvaret for sekretariatet. Kritikken til dagens ordning er spesielt knyttet til fylkesmannens dobbeltrolle som både arbeidsgiver og mulig klager.

Alle verneområder må etablere et *faglig rådgivende utvalg* for å sikre at verneområdestyret samarbeider med andre berørte parter. Utvalget skal være bredt sammensatt, av bl.a. grunneiere og andre berørte offentlige organer, eksempelvis villreinnemnd, fjellstyrer, næringsliv, frivillige organisasjoner og samiske interesser der det er relevant.

Arbeidsgruppens erfaring er at de rådgivende utvalgene i varierende grad fungerer etter hensikten. Det er samtidig den eneste kanalen inn for brukerne. De rådgivende utvalgene har i dag få møter (gjerne en gang i året) og det varierer hvor engasjerte utvalgene er i forvaltningen av verneområdene.

Mange av de gamle verneforskriftene er «sydd over én lest» og har generelle bestemmelser. Tidligere verneforskrifter var i større grad konsentrert rundt hvilke tiltak det ble nedlagt forbud mot, enn hvilket gjenværende handlings- og aktivitetsrom som måtte foreligge innenfor verneområdet, og som ikke automatisk ville stride mot verneformålet. Dagens vernepolitikk har utviklet seg markant i retning av et mer dualistisk syn på forholdet mellom bruk og vern, og dette bør gjenspeiles i revisjonsprosesser.

Mange verneområder er store, og går over flere kommuner og fylker. I verneområder som omfatter et stort areal kan det lett oppstå utfordringer med «store avstander», der lokal kunnskap får mindre betydning. Det kan medføre lavt engasjement i lokalsamfunnene. I slike områder ser arbeidsgruppen at det vil være ekstra viktig å gjøre en strategisk vurdering av hvilke saker som skal behandles i styrene og hvilke saker som delegeres til kommunene.

Forslag til tiltak for økt lokal medvirkning i forvaltning av verneområder

- Verneforskrifter Arbeidsgruppa støtter arbeidet med en gjennomgang og revisjon av eldre verneforskrifter for å se om det er rom for i større grad å tilpasse disse for lokale forhold, dagens behov og satsing på naturbasert næringsutvikling og verdiskapning. Kommuner, private grunneiere og rettighetshavere i reinbeitedistrikt og brukerinteresser, må være omfattende involvert. Det må settes en tidsfrist for dette arbeidet.
- Forvaltningsplaner. Forvaltningsmyndigheter i eksisterende verneområder må få ansvar for å revidere/lage forvaltningsplaner i tråd med reviderte verneforskrifter. Kommuner, private grunneiere og rettighetshavere i reinbeitedistrikt og brukerinteresser må være omfattende involvert. Det må settes en tidsfrist for dette arbeidet.
- Arbeidsgruppa foreslår at kommunen får større myndighet til å gi tillatelser til reversible og mindre, irreversible tiltak også innenfor verneområder. Et eksempel på tiltak er dispensasjoner til motorferdsel på snødekt mark innenfor verneområder. Myndigheten innen dette området bør vurderes delegert til kommunene, og behandlet samtidig med alminnelig tillatelse etter lov om motorferdsel i utmark, etter dialog med reinbeitedistriktene der dette er aktuelt.
- Arbeidsgiveransvar for nasjonalparkforvaltere: Et flertall i arbeidsgruppen anbefaler at arbeidsgiver- og budsjettansvar for verneområder overføres én vertskommune i det aktuelle verneområdet.
- Rådgivende utvalg. Arbeidsgruppa foreslår en gjennomgang av ordningen med rådgivende utvalg for verneområde, for å se på hvordan de kan vitaliseres. En slik gjennomgang bør se på hvilken funksjon de har, hyppighet av møter, hvem som bør være representert i utvalget og gi en vurdering av om det er en god måte å sikre involvering av ulike brukerinteresser.
- Verneområdestyrer. Arbeidsgruppen har delt mening om hvorvidt det bør være kommunal oppnevning av nasjonalparkstyre.

3.2.3 Ansvar for tilskuddsordninger

Økonomiske virkemidler ble i liten grad diskutert i Fallethrapporten og i høringsuttalelsene. De fleste økonomiske vurderingene i utmarksforvaltningen knytter seg til driftsmidler og ressurser til forvaltning. Det er en rekke tilskuddsordninger som er relevant i utmarka. Arbeidsgruppen ser at det er et potensial for å samordne virkemiddelbruken mer enn i dag. Det gjelder spesielt for midler som skal stimulere til lokal samfunnsutvikling. Arbeidsgruppen mener at hvis kommunal sektor skal styrkes på utmarksområdet, bør det også vurderes overføring av ansvar for økonomiske virkemidler der det er hensiktsmessig. Noen eksempler på tilskuddsordninger der ansvaret kan vurderes flyttet til kommunene eller samordnes, er:

- Investeringstilskudd til organisert beitebruk Fylkesmannen, landbruk
- Forebyggende middel i rovviltforvaltningen Fylkesmannen, miljø
- Økonomiske virkemiddel til kalking, Miljødirektoratet
- Nærings- og miljøtiltak i skogbruket. Skogkultur, skogbruksplanlegging, skogsveibygging, m.v.

- Utvalgte kulturlandskap, Fylkesmannen og Fylkeskommunen
- Verdensarvmidler over Landbrukets utviklingsfond - FM og FK
- Regionale utviklingsmidler, næringsfond i kommunene, FK
- Økonomiske midler til tjenestekjøp, Statens naturoppsyn
- Bygdeutviklingsmidler, Innovasjon Norge og Fylkesmannen
- Driftsmidler i Fylkeskommunen og hos Fylkesmannen.

Friluftslivsforvaltning

I dag ligger ansvaret for friluftsliv, friluftsløven og forvaltning av friluftsområder hos departement, Miljødirektoratet, fylkeskommune og kommune. Tilskuddsforvaltningen ligger nå dels hos Miljødirektoratet og dels hos fylkeskommunene. Etter dagens ordning konkurrerer kommunene gjennom søknader om relativt beskjedne midler.

Arbeidsgruppen har vurdert om det er hensiktsmessig å flytte ansvaret for tilskuddsordninger innen friluftsliv. Gruppen mener dette omfatter knappe midler og ikke er et oppgaveområde som er egnet for delegasjon til kommunene.

3.3 Andre forhold. Grunneierstyrt forvaltning

Grunneierstyrt forvaltning og grunneiere som medlem i nasjonalparkstyrene er et forslag som har vært fremmet av kommuner og lokalsamfunn i de statlige verneprosessene. Dette kom også frem fra noen av høringsinstansene til Fallethrapporten.

I Sundvolden-plattformen er det et uttrykt mål for regjeringen å styrke grunneiernes deltakelse i forvaltningen av vernede naturområder der det er private grunneiere. Grunneierne står i en særstilling som eiere av områder der det offentlige har overtatt deler av råderetten gjennom vernevedtak.

Et mindretall i arbeidsgruppen ønsker å foreslå at det legges til rette for forsøk hvor kommunene kan delegerer forvaltningsansvaret til godt organiserte grunneierlag som ønsker å forvalte sine eiendommer i verneområde. Slike forsøk må være knyttet til offentlig godkjente forvaltningsplaner og organiseringen bør være slik at både vernegrnlag og verneverdier ivaretas.

I forvaltningsmodellen for verneområder som gjelder i dag er det ikke grunneierrepresentasjon, med ett unntak – Skjåk Allmenning som er representert i nasjonalparkstyret for Reinheimen. Et mindretall i arbeidsgruppen mener store private grunneiere eller godt organiserte grunneierlag skal være representerte i verneområdestyrene.

Vedlegg 1: Eksempler på utmarkssaker og aktører

Listen viser mangfoldet av saker som tiltakshaver og saksbehandler kan komme borti. Listen er ikke utfyllende.

Tiltakshavers rolle:

- privatperson – eks friluftslivutøver
- organisasjon – eks orienteringsklubb, DNT
- landbruksnæring – eks skogbruk, husdyr
- annen virksomhet – eks reiseliv, utvinning av råstoff, energiproducent
- grunneier med andre interesser en nevnt over – eks tomtsalg

Varighet for tiltak/aktivitet:

- Varig – eks hyttebygging
- Tidsbegrenset – eks helikopterlanding
- Kombinasjon – eks reiseliv med tidsbegrenset ferdsel fram til varig basecamp

Formål med tiltaket/aktiviteten:

- Friluftsliv og idrett
- Reiseliv
- Landbruk
- Energiproduksjon
- Mineralutvinning
- Reindrift

Tiltak/aktiviteter

- Orientering, sykling, hundekjøring, fottur, skitur, kiting, dykking, alpin
- Jakt, fiske, sanking, utsetting
- Beiting, tømmerhugst, brenselproduksjon/bioenergi, slått, reindrift, seterdrift,
- Hyttebygging, fradeling, feste, omregulering
- Motorferdsel (barmark, snødekt mark, vann, landing), motorsport
- Servering, overnatting, oppvisning/forestilling
- Vannforsyning, mineraluttak, vindkraft, vannkraft, resipient for utslipp, deponering
- Redning, forskning, filming

Type område/binding i området

- LNF, evt med undertyper L, N, F, og/eller R, med bestemmelser og retningslinjer
- Regulert med bestemt arealformål, og bestemmelser og retningslinjer
- Vernet – nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, kulturminne og kulturmiljø (flere former for vern), vernet vassdrag, med forskrifter og evt forvaltningsplaner
- Villreinområde
- Prioritert art og utvalgt naturtype

Myndighet

- Grunneier
- Kommune
- Fylkesmann, Fylkeskommune
- Direktorat og departement



Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Forsidebilde: Roy Nilsen
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 02/2016 - opplag 20