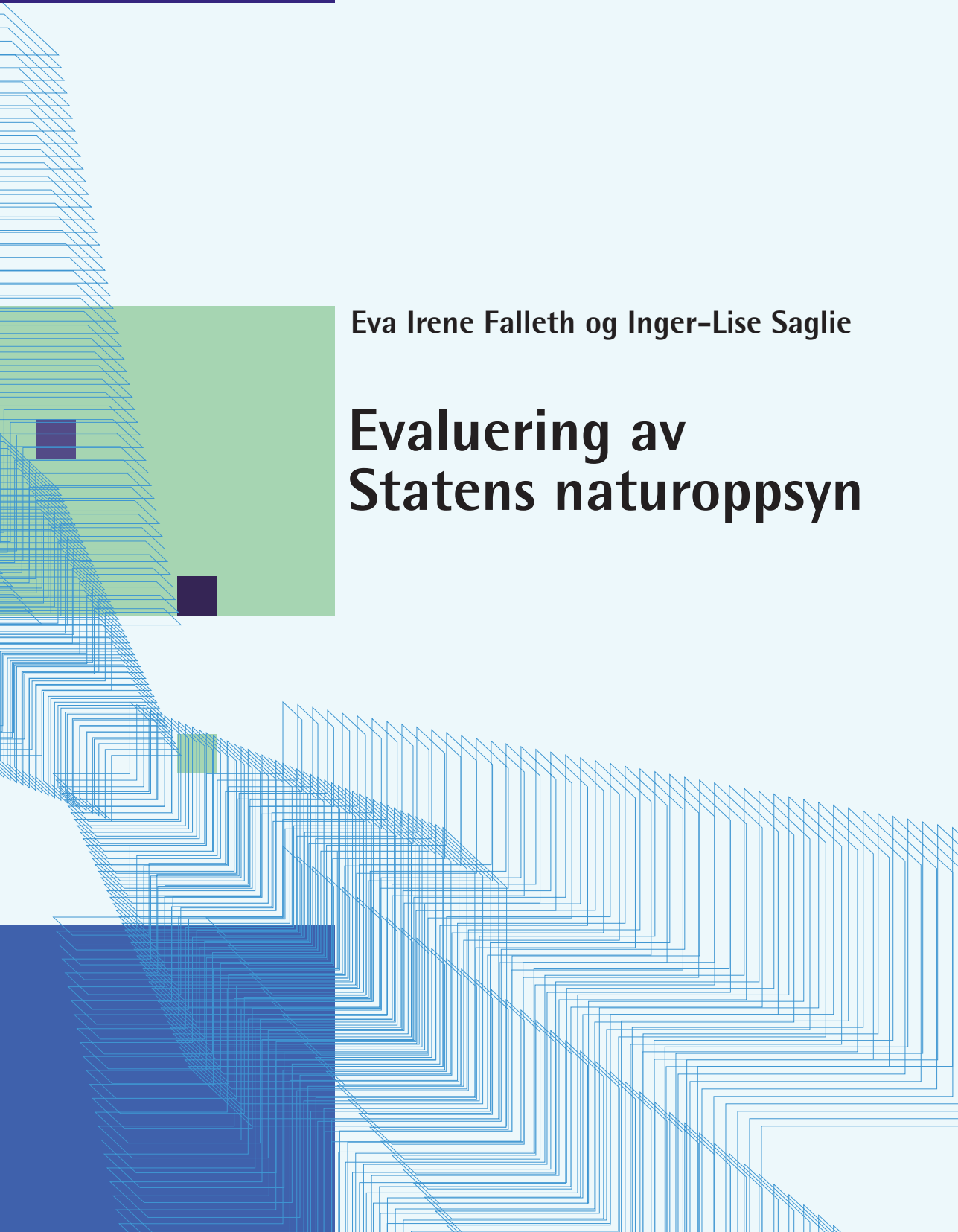


Eva Irene Falleth og Inger-Lise Saglie

Evaluering av Statens naturoppsyn



Evaluering av Statens naturoppsyn

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2005:2

Å sette pris på friluftsliv
– bare for eksperter?
80 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2004:24

Rikspolitiske retningslinjer
for jordvernet?
82 sider. Kr 250,-

NIBR-rapport 2003:12

Statlig vern og kommunal
planlegging i kystsonen
En studie av forvaltningen i
Froan landskapsvernområde
og kystsoneplanleggingen i
Bjugn kommune
111 sider. Kr 250,-

Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene.

Publikasjonene kan bestilles
fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

berit.willumsen@nibr.no

Se også NIBRs hjemmeside

www.nibr.no

Eva Irene Falleth og Inher-Lise Saglie

Evaluering av Statens naturoppsyn

NIBR-rapport 2005:5

Tittel:	Evaluering av Statens naturoppsyn
Forfatter:	Eva Irene Falleth og Inger-Lise Saglie
NIBR-rapport:	2005:5
ISSN:	1502-9794
ISBN:	82-7071-551-4
Prosjektnummer:	O-2281
Prosjektnavn:	Evaluering av Statens naturoppsyn
Oppdragsgiver:	Miljøverndepartementet
Prosjektleder:	Inger-Lise Saglie
Referat:	<p>Statens naturoppsyn (SNO) ble opprettet på bakgrunn av lov om statlig naturoppsyn i 1996. SNO har i dag etablert et landsdekkende naturoppsyn basert på et eget profesjonelt oppsynskorps i kombinasjon med lokale tjenestekjøp. I tillegg utfører SNO direktoratsfunksjoner for Miljøverndepartementet. SNO har de fleste steder utviklet godt fungerende lokalt naturoppsyn. Enkelte steder er det imidlertid konflikt-situasjoner i forhold til andre oppsynsordninger. Evalueringen viser at SNO har utviklet et naturoppsyn i tråd med de forutsetningene som finnes i lovforarbeider og senere sentrale føringer. Det er imidlertid flere uavklarte formell og rollemessige gråsoner mellom etablerte oppsyn, politi og forvaltning. NIBR anbefaler en sentral avklaring av slike gråsoner og en bred gjennomgang av utvikling av framtidig naturoppsyn tematisk og organisatorisk bl.a. i forhold til forslagene i naturmangfoldloven, reindriftsloven og Finnmarksloven.</p>
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	Mai 2005
Antall sider:	197
Pris:	Kr 250,-
Utgiver:	<p>Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern 0313 OSLO Telefon: 22 95 88 00 Telefaks: 22 22 37 02 E-post: nibr@nibr.no</p>
Vår hjemmeside:	<p>http://www.nibr.no Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2005</p>

Forord

Statens naturoppsyn (SNO) ble opprettet i 1996 som en enhet i Direktoratet for naturforvaltning (DN). SNO har ansvaret for blant annet å ivareta nasjonale miljøverdier, forebygge miljøkriminalitet, samt drive oppsyn, kontroll, skjøtsel og informasjon. Disse oppgavene er fastlagt i en egen naturoppsynslov. SNO er organisert med et hovedkontor i Trondheim, og lokalkontorer i tilknytning til viktige utmarks- og kystområder i hele landet.

Det har siden etableringen av SNO vært et ønske fra Stortinget at SNO skulle evalueres etter å ha virket noen år. NIBR har gjennomført denne evalueringen på oppdrag fra Miljøverndepartementet (MD). Rapporten er skrevet av dr.ing. Inger-Lise Saglie (prosjektleder) og dr.ing. Eva Irene Falleth. Forskerkollega Martin Hanssen har bistått i arbeidet med spørreskjemaundersøkelsen.

Vi benytter anledningen til å takke for stor velvilje og stor imøtekommenhet fra alle informantene som er kontaktet gjennom evalueringen. SNO og Miljøverndepartementet har hatt tilgjennomsyn et utkast til rapport før den ble offentliggjort.

Oslo, mai 2005

Arvid Strand
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt	7
Sammendrag	8
Summary	14
1 Om evalueringen	19
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	19
1.2 Datakilder og databehandling	22
1.2.1 Dokumenter	22
1.2.2 Spørreskjema	23
1.2.3 Intervjuer og observasjon	26
1.2.4 Seks områder	27
2 Bakgrunnen for opprettelsen av Statens Naturoppsyn	29
2.1 Behovet for naturoppsyn	29
2.2 Samle og koordinere fragmenterte oppsynsordninger ...	31
2.2.1 Samarbeid med politi	31
2.2.2 Forholdet til andre oppsynsordninger	32
2.3 Stortingsbehandlingen	34
2.4 Opprettelsen av SNO	36
2.5 Videre diskusjon om SNO i Stortinget -spørsmål og budsjettinnstillinger	37
3 Styringssignaler og oppgaveløsning	40
3.1 Styringssignaler	40
3.1.1 Politiske styringssignaler	40
3.1.2 Økonomiske rammer	44
3.1.3 Hvor mye og hvor kjøper SNO tjenester	46
3.1.4 Fjellstyrer, Fjelltjenesten og Skjærgårdstjenesten	48
3.1.5 Fylkesmennene og politiet	50
3.1.6 Rovvilt og andre lokale oppkjøp	51
3.2 Utvikling av ansatte i SNO	52
3.3 SNO arbeidsoppgaver	55
3.3.1 Direktorat for oppsyn	55

3.3.2	Naturoppsyn	56
3.4	Organisasjonen SNO	59
3.4.1	Råd og utvalg	59
3.4.2	Et enhetlig system	60
3.4.3	Organisasjonsutvikling i 2004.....	61
3.4.4	Oppsynsutstyr og kontorfasiliteter	62
3.5	Resultater	63
3.5.1	Kompetanse og kompetanseutvikling	63
3.5.2	Geografisk utbredelse av SNO.....	64
3.5.3	Feltrapportene	65
4	Naturoppsyn i seks områder.....	70
4.1	Rondane – prosessen rundt nye stillinger i 2003/2004 ..	70
4.2	Jotunheimen – samarbeid mellom SNO og fjellstyrer ...	72
4.3	Hardangervidda – samarbeid mellom SNO og fjellstyrenes aksjeselskap	77
4.3.1	SNO og Hardangervidda fjelloppsyn AS	78
4.3.2	Evaluering av samarbeidet	79
4.3.3	Oppsynsarbeidet på Hardangervidda	80
4.4	Agderkysten – etablering av et kystoppsyn.....	83
4.4.1	Samarbeidsparter.....	86
4.4.2	Effekter av SNO Lillesand	88
4.5	Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane – forsøk med lokal forvaltning.....	90
4.5.1	Oppsynet	91
4.5.2	Samarbeidsparter.....	92
4.5.3	Effekter av SNO i SVR.....	95
4.6	Nord - Trøndelag.....	97
4.6.1	Namdalsprosjektet.....	99
4.6.2	SNOs naturoppsyn	101
5	Rovviltarbeidet - eksempler fra to fylker	104
5.1	Skadedokumentasjon og bestandskartlegging.....	104
5.2	Organisering av skadedokumentasjon.....	105
5.2.1	Kvalitetssikring	107
5.3	Rovviltarbeidet i to fylker	109
5.4	Statlig fellingslag	113
6	SNO og andre aktører	117
6.1	Forvaltningsmyndighetene	120
6.1.1	Fylkesmannen	120
6.1.2	Kommunene	123
6.2	Fjellstyrene og fjelloppsynet.....	126
6.2.1	SNO i Nord- Norge	135
6.3	Politiet	139

6.4	Andre aktører	144
6.4.1	Kystvakta	144
6.4.2	Skjærgårdstjenesten.....	144
6.4.3	Samarbeidsaktørens oppfatning av SNO.....	146
7	Konklusjon og anbefalinger	151
7.1	Hovedfunn.....	151
7.2	SNOs utvikling.....	153
7.2.1	Organisasjonen SNO.....	153
7.2.2	Tematiske innsatsområder.....	154
7.2.3	Geografiske arbeidsfelt	155
7.2.4	Arbeidsmåte – det utvidede oppsynsbegrepet.....	158
7.2.5	SNOs ulike roller	158
7.3	Samarbeid: lokale løsninger – institusjonelle gråsoner	160
7.3.1	Fjellstyrene.....	161
7.3.2	Politiet	163
7.3.3	Fylkesmannen	165
7.3.4	Kommuner	166
7.4	Det framtidige naturopsynet.....	167
	Litteratur	169
Vedlegg 1	SNO lokalkontorer 2004	173
Vedlegg 2	SNO dekningskart april 2004.....	174
Vedlegg 3	Økonomiske nøkkeltall SNO	175
Vedlegg 4	Reaksjoner SNO.....	178
Vedlegg 5	Spørreskjema SNO.....	180
Vedlegg 6	Spørreskjema samarbeidsaktører	191

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Informanter.....	26
Tabell 3.1	Spesielle politiske føringer i statsbudsjettene 1997-2005.	41
Tabell 3.2	Flertallsmerknader i budsjettinnstillingene fra energi- og miljøkomiteen 2000-2005.....	42
Tabell 3.3	Spesifikasjoner i tildelingsbrev til SNO 1998 – 2005....	43
Tabell 3.4	Budsjettposter i kapittel 1426 Statens naturoppsyn 1998 - 2005. Tallene er oppgitt i 1000 kroner.....	45
Tabell 3.5	Tjenestekjøp fra lokale aktører 1999 – 2004. I 1000 kroner.	51
Tabell 3.6	Lokalisering av lokale SNO – kontor (N=33).....	63
Tabell 3.7	SNOs kurs- og opplæringsvirksomhet 1998-2004 (N=37).....	63
Tabell 3.8	Regionansvarlige rovvilt, rovviltmedarbeidere og fellingsledere fordelt på geografisk område. Antall ansatte i parentes.	65
Tabell 3.9	Naturoppsyn fordelt på geografiske områder. Antall ansatte i parentes.	65
Tabell 3.10	Forflytning under naturoppsyn i SNO 2004.....	66
Tabell 4.1	Antall dagsverk i oppsynsarbeid i Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde	74
Tabell 4.2	Tjenestekjøp fra Hardangervidda Fjelloppsyn A/S for oppsynsarbeid i Hardangervidda nasjonalpark og Hardangervidda villreinområde. Timeverk pr år.....	78
Tabell 4.3	Utførte timeverk i forbindelse med villreinjakta på Hardangervidda.....	81
Tabell 4.4	Antall kontrollerte personer	81
Tabell 4.5	Antall anmeldelser og advarsler.....	81
Tabell 4.6	Naturoppsyn ved SNO Lillesand.	84
Tabell 4.7	Planlagt tjenestekjøp ved SNO Lillesand i 2004.....	85
Tabell 4.8	Budsjettert tjenestekjøp SNO SVR i 2004	90
Tabell 4.9	Kontrollaksjoner motorisert ferdsel i SVR i 200, 2004 og 2005 (tom mars).	95
Tabell 4.10	Anmeldelser av brudd på verneforskriften av SNO 2003 og 2004.....	96

Tabell 4.11	Budsjettert tjenestekjøp 2003, 2004 og 2005.....	102
Tabell 5.1	Geografisk fordeling av rovviltkontakter i 2005 (N=214).....	106
Tabell 6.1	Samarbeidspartenes oppfatninger om hvordan samarbeidet med SNO fungerer på en skala fra 1 (svært dårlig) til 5 (svært godt).	118
Tabell 6.2	SNOs vurdering av hvordan samarbeidet fungerer med andre aktører på en skala fra 1 (svært dårlig) til 5 (svært godt).....	118
Tabell 6.3	Samarbeidsaktørenes oppfatning om det er klarhet i rolle- og oppgavefordelingen vis a vis SNO i det daglige arbeidet med SNO på en skala fra 1 (aldri) til 5 (svært ofte).....	119
Tabell 6.4	SNOs oppfatning om det er klarhet i rolle- og oppgavefordelingen i det daglige arbeidet med samarbeidspartnere på skala fra 1 (aldri) til 5 (svært ofte).	119
Tabell 6.5	Vurdering av samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordeling mellom fylkesmennene og SNO på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best).....	120
Tabell 6.6	Vurdering av samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordeling mellom kommunene og SNO på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best).....	124
Tabell 6.7	Fjellstyres, fjelloppsyns og SNOs vurdering av samarbeid og klarhet i rolle- og oppgavefordelingen på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best)	127
Tabell 6.8	Modell for samordnet naturoppsyn i statsall- menninger.....	130
Tabell 6.9	Oppfatninger i SNO og Fjelltjenesten om samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordeling på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best).....	138
Tabell 6.10	Vurdering i SNO og politiet av samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordelingen på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best).	141
Tabell 6.11	SNOs omdømme som et velfungerende naturoppsyn på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).	146
Tabell 6.12	Effekter av SNO. Hvor enig er du i påstanden i følgende utsagn (1= helt uenig 5= helt enig)	147
Tabell 6.13	Hvor enig er du i påstanden: SNO utfører oppgavene sine profesjonelt (1= helt uenig 5= helt enig)	149
Tabell 6.14	Hvor enig er du i påstanden: Etableringen av SNO har hevet kompetansen også i andre oppsyns- ordninger? (1= helt uenig 5= helt enig).....	149

Figuroversikt

Figur 3.1	Budsjettrammer kap. 1426 SNO 1998 – 2005.	44
Figur 3.2	Prosent tjenestekjøp av SNO budsjett 1998-2004.....	47
Figur 3.3	Tjenestekjøp i Sør-Norge (med Midt-Norge) og Nord-Norge 1998-2004.....	48
Figur 3.4	Tiltak og tjenestekjøp fra fjellstyrer, Fjelltjenesten og Skjærgårdtjenesten 1998-2004.....	49
Figur 3.5	Overføringer til politiet og fylkesmennene 1998-2004..	51
Figur 3.6	Utvikling av antall ansatte i SNO 1998-2004.	53
Figur 3.7	Fordeling av arbeidsomfang på ulike oppgaver i SNO 2004.....	56
Figur 3.8	I hvilken grad lokalt SNO arbeider med de syv miljølovene og rovvilt. Gjennomsnittverdier (1= aldri – 5= svært ofte). N= 31.	57
Figur 3.9	I hvilken grad det er høyt konflikter i ditt område. Gjennomsnitt (1= aldri – 5= svært ofte). N= 31.....	58
Figur 3.10	SNO lokalt og deres arbeid med de ulike oppgavene innen oppsynsbegrepet. . Gjennomsnitt (1= aldri - 5= svært ofte). N= 31.....	59
Figur 3.11	Hensiktmessige rutiner for SNO (N=31). Skala fra 1: i svært liten grad til 5: i svært stor grad.	61
Figur 3.12	Anmeldelser og advarsler 1998-2004.	68
Figur 3.13	Brudd på lover og forskrifter fordelt på miljølover (N=1837).....	68
Figur 3.14	Advarsler og anmeldelser fordelt på miljølover i 2004 (N=744). Tallene i søylene angir antall anmeldelser og advarsler.....	69
Figur 5.1	Antall kontakter i rovviltnett 2000-2004.....	105

Sammendrag

Eva Irene Falleth og Inger-Lise Saglie

Evaluering av Statens naturoppsyn

NIBR rapport 2005:5

Vår hovedkonklusjon er at Statens naturoppsyn (SNO) har gitt økt oppmerksomhet til nasjonale natur- og miljøverdier, og har gitt et mer effektivt og profesjonalisert oppsyn sammenlignet med de tidligere oppsynsordningene til miljøforvaltningen. SNO har i det store og hele utviklet gode lokale samarbeidsforhold om naturoppsyn med forvaltningsmyndigheter, politi og lokale oppsynsordninger.

Evalueringen viser at SNOs virksomhet er utviklet i tråd med de rammer som settes i lovforarbeider og gjennom den løpende styringsdialogen mellom Miljøverndepartementet (MD) og SNO. En del av styringssignalene for SNO i særlig lovforarbeider og senere politiske signaler er imidlertid mange, sammensatte og delvis uavklarte, og de gir grunnlag for ulike fortolkninger. MD har imidlertid ønsket den utviklingen av SNO som har skjedd. Det er dessuten uavklarte formelle gråsoner mellom særlig naturoppsynsloven og fjelloven, og mellom oppgavene til SNO og forvaltningsmyndighetene. Dette har gitt grunnlag for konflikt om roller. Det er i tillegg en maktkamp om oppgaver og midler knyttet til naturoppsynet mellom ulike oppsynsordninger, politiet og forvaltningen.

SNO innehar også direktoratsfunksjoner som er en lite tydelig oppgave i lovforarbeider og senere styringssignaler. Det er likevel ikke grunnlag for å si at dette er oppgaver som er i strid med forutsetningene, tatt i betraktning at det ble bestemt at SNO skulle være en del av Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratets funksjonene framstår som kontroversielle oppgaver for mange av de andre aktørene i naturoppsynet og i miljøforvaltningen.

Store utfordringer og vellykket resultat

SNO overtok ved opprettelsen en rekke mindre oppsynsordninger finansiert over MDs budsjett. SNO har i dag utviklet dette til et bortimot landsdekkende, helhetlig og profesjonelt statlig naturoppsyn. I dag er det 40 ansatte oppsynsmenn og -kvinner på lokale kontorer i hele landet, 5 heltidsansatte og 6 deltidsansatte i hovedkontoret i Trondheim og 214 lokale rovviltkontakter. NIBR vil særlig trekke fram *kyst- og lakseoppsynet* som et godt eksempel på hvordan SNO gjennom omdisponering av eksisterende midler har greid å utvikle et oppsyn som er geografisk og tematisk bredere enn de tidligere fragmenterte ordningene. SNO har også evnet å tilpasse seg endringer i oppgaver, som da de fikk tildelt ansvar innen *rovviltforvaltningen*. SNO har utviklet disse oppgavene på en slik måte at det i dag er knyttet bred tillit til rovviltoppgavene på tross av at dette er et svært konfliktylt saksområde. SNO har også greid å utvikle et velfungerende og samordnet naturoppsyn i de fleste *nasjonalparker/store verneområder*. Denne oppgaven har økt i omfang i tråd med etableringen av nye/utvidede verneområder.

Generelt arbeider SNO mye med alle aspektene innen det utvidede oppsynsbegrepet, men prioriterer informasjon og dokumentasjon framfor kontroll. SNO arbeider minst med skjøtselsoppgaver. Arbeidet med naturdokumentasjon har blitt mer omfattende enn antatt ved opprettelsen som følge av økte dokumentasjonsoppgaver knyttet til rovviltoppgaver og bestandsovervåkning av fjellrev og rovvilt. SNO har i mindre grad prioritert kulturminner og forurensning. Det arbeides imidlertid med disse oppgavene på lokalt plan.

Det har vært attraktivt å arbeide i SNOs feltapparat, og man har lyktes med å rekruttere høyt kvalifisert og erfarent personale til disse stillingene. Disse har i hovedsak naturvitenskapelig, landbruksfaglig og politifaglig bakgrunn. I tillegg har SNO satset mye på kompetanseheving, noe som har gitt en omforent oppfatning av naturoppsyn i organisasjonen. Alle aktører i naturoppsynet i Norge oppfatter SNO som et profesjonelt naturoppsyn. SNO samarbeider med andre oppsyn gjennom oppsynsmøter, fylkesmiljøforum og gjennom bestillermøter. Flere av samarbeidsorganene arrangerer felles kurs- og kompetansetiltak. Det er også under utvikling felles planleggings- og rapporteringsrutiner for oppsyn. Mye tyder på at SNO har akselerert en organisatorisk utvikling mot mer samarbeid mellom oppsynsordninger i særlig Sør- og Midt-Norge.

Godt lokalt samarbeid, generelle gråsoner og lokale konflikter

Rolle- og oppgavefordeling mellom SNO og særlig fjellstyrene og politiet har vært gjennomgående temaer siden etableringen. Evalueringen viser at det også er en diskusjon om roller og ansvar mellom SNO og forvaltningsmyndigheter (fylkesmenn og kommuner). Hovedinntrykket er imidlertid at det er utviklet gode lokale samarbeidsformer i det operative feltarbeidet. SNO har særlig utviklet gode relasjoner til andre aktører i ”miljøfamilien”; fylkesmannen, miljø- og friluftsansjoner og naturforskning, og til sentral påtale- og politimyndighet; Politidirektoratet, Økokrims miljøteam og Riksadvokaten. SNO har også maktet å utvikle gode relasjoner til lokale organisasjoner på naturbrukssiden slik som landbruks- og grunneierorganisasjoner. Dette er organisasjoner som det ikke er gitt at miljøforvaltningen har gode samarbeidsforhold med. I forhold til andre oppsynsordninger er bildet derimot mer blandet. Det er i det store og det hele utviklet gode relasjoner til Fjelltjenesten i Nord-Norge og til politiet lokalt med enkelte unntak. Forholdet til fjellstyrene og fjelloppsynet er mer varierende. Der har man noen steder gode samarbeidsforhold, mens det enkelte steder er sterke konflikter som har gjort samarbeid mellom SNO og fjellstyrene svært vanskelig. Dette preger SNOs virksomhet lokalt og sentralt.

Lokale tjenestekjøp og overføringer

En forutsetning for opprettelsen av SNO var at SNO skulle benytte seg av etablerte velfungerende lokale oppsynsordninger. I 2004 kjøpte SNO tjenester lokalt for 57 % av sitt budsjett. I dette inngår kjøp av tjenester av de lokale rovviltkontaktene (6,5 millioner i 2004) og videreføringer av lokale ordninger i regi av fylkesmennene (17,3 millioner). SNO skulle i Sør- og Midt-Norge utvikle et statlig naturoppsyn basert på eget korps i kombinasjon med lokale tjenestekjøp. SNOs feltapparat er lokalisert til Sør- og Midt-Norge, og består av 36 stillinger. 41 % av SNOs budsjett går til lokale oppsynsordninger og tiltak i Sør-Norge. Det største tjenestekjøpet fra en oppsynsordning er fra fjellstyrene (3,8 millioner i 2004). I tillegg overføres midler i tråd med statsbudsjettet til Skjærgårdstjenesten (11,3 millioner i 2004). Resten er mindre kjøp av lokale tjenester er fra kommuner, friluftsråd, villreinlag mv. og kjøp via fylkesmennene.

I Nord-Norge ble SNO pålagt å kjøpe tjenester av Statskog fjell-tjenesten. I Nord-Norge er det fire SNO-stillinger med primær-oppgaver knyttet til rovviltoppgaver. 16 % SNOs budsjett går til lokale ordninger i denne landsdelen. Det statlige naturoppsynet i landsdelen består i hovedsak av tjenestekjøp fra Fjelltjenesten (10, 1 million i 2004).

SNO og fjellstyrene

I statsallmenninger er det statlige naturoppsynet etablert gjennom en kombinasjon av egne stillinger og tjenestekjøp fra fjellstyrene. Evalueringen viser at SNOs tjenestekjøp fra fjellstyrer har økt i tråd med økt statlig innsats i nye verneområder i statsallmenninger. Mange fjellstyrer mener at SNO bryter forutsetningen om etablering av statlig naturoppsyn i statsallmenninger når de oppretter egne stillinger i områder der fjellstyrene har opprettet eget fjelloppsyn. Sammenstilling av styringssignaler til SNO framstår imidlertid som mange og delvis uklare. Dette gir rom for ulike fortolkninger om SNOs rammer. I styringsdialogen mellom MD og SNO framgår det imidlertid at departementet ønsker en kombinasjon av SNO-stillinger og tjenestekjøp på statsallmenninger. NIBR kan derfor ikke se at SNO har handlet i strid med de føringer de har fått for sin virksomhet. I denne sammenhengen framstår også Korsæth-avtalen som utilstrekkelig til å avklare forholdene.

SNO og politiet

Hovedinntrykket er at SNO har et godt forhold til politiet både lokalt og sentralt, og at de samarbeider aktivt om naturoppsyn de fleste steder. Politiet oppgir at SNO har vært et positivt virkemiddel for å øke fokus på miljøkriminalitet. I evalueringen framkommer det imidlertid to konfliktlinjer mellom politi og SNO. Den ene konfliktlinjen er i forhold til enkelte lensmannskontorer som foretrekker samarbeid med fjellstyrer framfor SNO. Dette ser ut til å være knyttet til verdien av lokal forvaltning og lokalt oppsyn. Den andre konfliktlinjen er i forhold til SNOs dobbeltrolle som direktorat og feltapparat der deler av politiet på regionalt nivå setter spørsmålstegn ved bl.a. SNOs formelle kontrollmulighet og SNOs rolle i utvikling av forskrifter knyttet til oppsyn. De to konfliktlinjene har imidlertid til en viss grad smeltet sammen og økt i styrke enkelte steder. Det er en avklaring på gang på sentralt nivå om forholdet mellom politi og SNO.

SNO og fylkesmennene

Fylkesmennene er enige om at SNO har styrket naturoppsynet og at SNOs feltapparat er svært profesjonelt. Det er gode samarbeidsforhold mellom fylkesmennene og SNO lokalt. Fylkesmennene mener imidlertid at SNO er en forvaltningsmessig utfordring. Dette er særlig knyttet til at SNO som direktorat har en styringsfunksjon i forhold til fylkesmennene samtidig som fylkesmennene har en styringsfunksjon gjennom bestilling av naturoppsyn lokalt. I tillegg mener enkelte fylkesmenn at det er problematisk at SNO forvalter skjøtselsmidler.

SNO og kommunene

Evalueringen avdekker at delegering av myndighet i verneområder til kommunene reiser nye problemstillinger knyttet til naturoppsyn. Generelt sett ønsker kommuner å delta i utformingen og prioriteringen av det statlige naturoppsynet. Slik sett inngår SNO i det spenningsfeltet som er velkjent mellom en rekke lokalsamfunn og de statlige miljømyndighetene innenfor særlig områdene rovvilt, naturvern og motorisert ferdsel i utmark. I tillegg setter kommunene spørsmålsteget ved at forvaltningsmyndighet innen miljøforvaltningen delegeres samtidig som naturoppsynet sentraliseres gjennom opprettelsen av SNO. Kommunen som forvaltningsmyndighet gir en ny kontaktflate for SNO, og det er behov for en rolleavklaring mellom SNO og kommunene.

SNOs utfordringer

SNO har i liten grad greid å formidle sin virksomhet til omverdenen. I tillegg har SNO sentralt i liten grad vektlagt åpenhet og deltagelse i sin utvikling. Dette har skapt usikkerhet om SNO. SNO bør derfor utvikle kommunikasjons- og informasjonsstrategier med særlig fokus på ekstern informasjon og på å utvikle en arbeidsform basert på åpenhet og deltagelse knyttet til etablering av oppsyn i nye områder og utvikling av nye oppsynsoppgaver. Mot slutten av evalueringen har imidlertid SNO åpnet en ny hjemmeside www.naturoppsyn.no og laget en brosjyre om friluftslivets år.

SNO bør i tillegg følge opp de forslag som framkommer gjennom den interne prosessen om organisasjonsutvikling. SNO kan også forbedre sine rutiner for tjenestekjøp og oppfølging av disse, særlig der tjenestekjøpene er store. Videre må organisasjonen kontinuerlig overvåke arbeidsmiljøet for sine ansatte som i stor utstrekning arbeider på enmannskontorer, og har utsatte arbeidsoppgaver. Det er også organisatoriske utfordringer i forhold til det faglige arbeidet i SNO. Dette er allerede SNO i ferd med å forbedre ved å omorganisere egen organisasjon i tre fagseksjoner.

Miljøverndepartementets utfordringer

SNO framstår som en organisasjon som har greid å finne fram til gode lokale oppsynsordninger, men hvor det er knyttet flere uavklarte forhold til selve organisasjonen. Miljøverndepartementet bør derfor innta en mer aktiv rolle i forhold til SNO for å løse de uavklarte forholdene rundt SNO. Dette omfatter særlig en tydeliggjøring av SNOs rolle i miljøforvaltningen med hensyn på direktoratsfunksjoner, avklare forholdet mellom fjellov og naturoppsynslov og avklare

formelle forhold mellom SNO og politiet. Vi mener også at departementet bør gi SNO mandat til å utvikle et faglig og strategisk grunnlag for MDs naturoppsyn med hensyn på tematiske innsatsområder, arbeidsmåte og geografisk fordeling av oppsynet. Det bør rettes særlig oppmerksomhet mot kulturminnevern og forurensing, samt ressursfordeling mellom kyst- og innlandsoppsyn. I dette arbeidet bør det inngå en vurdering av forvaltningsplaner som ramme for lokal naturoppsyn, og om en slik type plan vil kunne forenkle samarbeidet mellom SNO og det meget høye antallet samarbeidsparter lokalt.

Til slutt mener vi at det bør gjøres en gjennomgang av organiseringen av etablerte oppsynsordninger med sikte på å finne fram til gode oppsynsordninger mer generelt. En slik vurdering er særlig aktuell sett i lys av fremtidige oppgaver og organisering av naturoppsyn beskrevet i forarbeidene til ny naturmangfoldslov, reindriftslov og Finnmarkslov. Hensiktsmessigheten av SNOs tilknytting til Direktoratet for naturforvaltning bør inngå i en slik vurdering. Det bør også spesielt vurderes hensiktsmessigheten i dagens ordning der SNO har et oppsynskorps i Sør-Norge, mens Statskog fjelltjenesten har et oppsynskorps i Nord-Norge.

Summary

Eva Irene Falleth and Inger-Lise Saglie

An Evaluation of the Norwegian Nature Inspectorate

NIBR Report 2005:5

The main conclusion to be drawn from the evaluation study is that the Norwegian Nature Inspectorate (SNO) has succeeded in bringing greater emphasis to natural and environmental values of national significance. By means of capacity- and competence-building measures, it has professionalized and coordinated national stewardship of the environment and raised management standards. SNO has developed in conformity with policy guidelines in preparatory legal texts and further policy guidance issued by the Ministry of the Environment (MD). Despite heated disputes – reported widely in the press – we find that SNO has established generally good relations with government, police and local inspectorates. The disputes stem from lack of clear guidance in preparatory legal texts and national policy documents regarding the organisation's objects, roles and structure. SNO is also a directorate, but this role is far from clear in the said texts. However that might be, insofar as the government incorporated SNO under the Directorate of Nature Management, there is no reason to conclude that its directorate role contravenes the aforesaid policy declarations.

Hard challenges crowned with success

SNO today is to all intents and purposes a nationwide, coherent and competent national nature inspectorate. By dividing resources differently, SNO successfully built up a *coastal surveillance operation* which addresses a wider range of issues over a wider geographical area. SNO adapted skilfully to changing tasks. One such instance was the incorporation under SNO certain responsibilities within the *management of predators*. Despite having to address often highly contentious issues, the work in this field is today widely respected.

SNO has also managed to put in place well-functioning and coordinated field operations in most *national parks* and *large conservation areas*. However, in a couple of highland districts, issues related to the management of crown lands have left opinion strongly divided. In general, SNO works with all elements contained in the wider definition of the concept of stewardship. SNO gives precedence to information and documentation, less to control. SNO spends least time and effort on environmental management. Registering the state of the natural environment proved more demanding than anticipated, as a result of increased responsibilities to monitor stocks of arctic fox and other predators. SNO has given less precedence to Norway's cultural monuments and pollution. Locally, however, action is being taken in these areas.

SNO is an attractive employer, and its current range of field staff are highly qualified – in science, agriculture and law enforcement – and experienced. Investing generously in competence-building measures the organisation has enhanced competence considerably and forged a unified philosophy on the stewardship of the natural environment. All parties involved in nature management see in SNO a professional organisation. SNO's establishment also resulted in wider more joint bodies which run courses and competence-building measures together with SNO. They are also designing joint planning and reporting procedures. We see, then, that SNO facilitate more collaboration between the various authorities involved in caring for the natural environment, especially in southern and mid-Norway.

Local collaboration is generally good

One persistent issue concerns who does what, i.e. how SNO – especially the mountain boards – and the police should apportion responsibilities. The study found similar issues between SNO and regional and local government (county governors and municipalities). In the main, however, environmental management authorities, government and police authorities appear to work relatively well on field operations. SNO enjoys particularly good working relations with environmental “family”, i.e., the offices of the county governors, environmental and recreation organisations, environmental and nature research centres and senior prosecuting and police authorities. The National Police Directorate, the environment team at the Norwegian National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime and Office of the Public Prosecutor. SNO has successfully built good relations, possibly contrary to expectations, with local land-use organisations, i.e., farmers and landowners. But relations are less good with other environmental management bodies.

SNO works relatively well with the State Forest Authority and the police force, a few cases apart. But relations with the mountain boards and their inspection officers are mixed. Good in some places, worse in others, especially where heated disputes have made collaboration impossible between SNO and the mountain boards.

One statutory condition underlying SNO's establishment was that it should procure services from well-run local environmental management authorities. Fifty-seven per cent of SNO's 2004 budget – NOK 93.2 million – was either spent on procuring such services or transferred to such local management bodies. The State Forrest Authority (10.1 million), National Coast Protection Board (11.3 million) and the mountain boards (3.8 million) are the most important local environmental management authorities. In addition, SNO procured the services of local Predator Control Officers (6.5 million) and transferred 17.3 million to the county governors for local environment management purposes. This latter item has declined recently because SNO is using its own organisational resources to build capacity in the national environmental management system especially in the areas of personnel and service procurement.

SNO and the other actors

In National Parks on Crown land SNO built a separate corps in combination with service procurement the mountain board, the country's biggest land and forest owner, itself owned and governed by the Ministry of Agriculture. SNO manages crown lands with its own and hired staff. As the government has increased investments in the establishment and management of protected areas and crown lands, SNO needed to procure more outside services. Many mountain boards feel that SNO, by using own staff, is breaching the criteria set out when a national crown lands management authority was established. However, SNO's guidelines on crown lands management are imprecise, and lend themselves to multiple interpretations. There is the added point that the Ministry of the Environment was involved in designing the system of nature management, and tended to favour SNO staffing requirements. NIBR is therefore unable to see that SNO is breaching Ministry guidelines and legal texts by purchasing services from local environmental management bodies. In this respect, the Korsæth Agreement has clearly failed to clarify the issue.

SNO enjoys to all intents and purposes good working relations with the local and national police force; they join up in most districts to patrol and control Norway's natural heritage. The police are happy with SNO's successful efforts to highlight environmental crime. The

study did find, however, two unresolved issues between them. In certain areas local police forces prefer to liaise with the mountain boards, not SNO. The reason apparently concerns preferences in the police force for local management and local monitoring. The other issue revolves around SNO's dual capacity as directorate and local enforcer. This seems basically to be an interprofessional role issue, where regional police authorities question SNO's legal control prerogatives and its entitlement to take part in formulating environmental management regulations. These two issues have coalesced and intensified in some areas. This failure of two authorities to agree here is deplorable, not least because it plays out in public. Senior officials are currently taking steps to resolve the deadlock between the police and SNO.

The county governors agree on the positive effect of SNO on nature management and SNO's professional and well-qualified staff. In the eyes of the county governors, however, SNO presents an administrative challenge, particularly as SNO as a directorate possess powers *vis-à-vis* county governors, and county governors have powers to procure local environmental management services. In a further issue, some county governors do not like SNO administrating management funds. Other difficulties are caused by the delegation of powers to municipalities. In general, local authorities want a say in designing and prioritising national nature management efforts. In this sense, SNO finds itself in the familiar firing line between local communities and national environment authorities, especially on issues like predator management, nature conservation and the use motor vehicles in non-cultivated areas. Municipalities as statutory managers are new partners for SNO, and it is necessary to define their various responsibilities and objectives, especially in terms of the control element of the concept of inspection.

Recommendations

While internal procedures are in place in many areas, the organisation has done little to develop information and communication strategies *vis-à-vis* the outside world. SNO at central level has to a little extent emphasised openness and inclusiveness when developing the organisation. Ignorance has resulted in widespread speculation as to SNO's purpose etc. SNO needs to produce a communication strategy which looks particularly at how information is made available to the world outside. It needs to find confidence-building measures to improve relations between all elements of the national nature management system. SNO should also take pay attention to suggestions and ideas thrown up in connection with the internal

capacity building process, such as how the different areas of expertise within SNO should be organised. SNO should be encouraged to build capacity on cultural monument conservation and pollution, to ensure all areas of these national responsibilities are catered to. Finally, we believe SNO should continue to closely monitor working conditions at the local branches because local employees work frequently alone on very contentious briefs.

We believe the Ministry of the Environment should take steps to establish a more pro-active stance as the owners of SNO. Action should be taken to define SNO's role as a directorate and its place in the surveillance and management of crown lands. The Ministry should also increase efforts to settle the disputes with the mountain boards and police forces, and promote cooperation and role clarification at senior levels. We also urge the Ministry to mandate SNO to design professional and strategic operations to prosecute the Ministry's duties *vis-à-vis* the natural environment. This should include a review of SNO's relations with an extremely large number of local partners. Finally we recommend that the current structure of the wider organisation of stewardship of natural areas should be reviewed and future responsibilities defined in connection with imminent draft bills on natural diversity, reindeer management, and Finnmark County. A review of SNO's formal affiliation with the Directorate for Nature Management would fit naturally in here too. In planning a national nature management system for the future, efforts should follow resources, not administrative borders; they should promote efficient operations and encourage widespread support among national and local.

1 Om evalueringen

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Staten naturoppsyn (SNO) ble opprettet i 1996. Drivkraften for å opprette SNO var å samle og effektivisere miljøforvaltningens egen ressursinnsats til naturoppsyn. Før opprettelsen av SNO var ressursene fordelt på en rekke ulike ordninger der fylkesmennenes oppsyn, politiet, fjellstyrenes fjelloppsyn¹ og Statskog² var de mest sentrale. Det var særlig de mange mindre oppsynsordningene man var interessert i å samordne og effektivisere. Miljøforvaltningen var også kritisk til kvaliteten på en del av disse oppsynsordningene.

Ved opprettelsen ble det bestemt at SNO skulle evalueres etter en tid. Miljøverndepartementet lyste derfor ut et evalueringsoppdrag høsten 2004. NIBR fikk oppdraget desember 2004 med en frist til våren 2005 for å fullføre evalueringen. Evalueringen bygger på en grundig gjennomgang av SNOs virksomhet og andre aktørers samarbeid med og holdning til SNO. Innholdet i evalueringsoppdraget er relativt detaljert spesifisert i Miljøverndepartementets anbudsutlysning.

¹ Fjellstyret skal administrere bruken og utnyttinga av rettar og lunnende i statsallmenningen så langt ikke anna er fastsett i eller i medhold av lov (Fjelloven § 3). Fjellstyret kan etter § 36 i samme lov tilsette oppsynsmenn til å føre tilsyn med statsallmenningen. Oppsynsmenn er lønnet av fjellkassa. Når tilsettingen er skjedd i samsvar med oppsynsordning som departementet har godkjent, har fjellstyret krav på å få refundert halvparten av lønnsutgiftene av statskassa. Fjellstyret gir instruks for oppsynstjenesten. Instruksjonen skal godkjennes av departementet.

² Statskog fjelltjenesten er Statskogs oppsynsapparat knyttet til naturoppsyn og forvaltning av statens utmark i Nord-Norge. Fjelltjenesten var en sammenstilling av en rekke mindre oppsynsordninger, og er i løpet av 1980-tallet skilt som en egen enhet. I Sør-Norge har Statskog organisert oppsynet gjennom en utmarkstjeneste. Se <http://www.statskog.no/fjelltjenesten/>.

Vi har fulgt denne malen i beskrivelsen. Problemstillingene faller i fem avsnitt:

1. *Beskrive intensjonene med statlig naturoppsyn*
2. *Beskrive utviklingen av Statens naturoppsyn*
3. *Beskrive og vurdere relasjonene til omgivelsene*
4. *Vurdere måloppnåelse – resultater*
5. *Beskrive og vurdere administrative utfordringer*

Oppdraget faller innenfor en relativt tradisjonell mål-resultat evaluering, der hensikten er å vurdere om resultatene av SNO så langt har svart til de forventninger og intensjoner som var tilstede da oppsynet ble etablert. Det er tre forhold ved SNO som har vært bestemmende for vårt opplegg av evalueringen: a) det institusjonelt fragmenterte systemet for naturoppsyn b) spennet i oppgaver mellom kontroll, informasjon, registrering, skjøtsel og dokumentasjon, og c) mangfoldet i lokalt etablerte private/offentlige ordninger og ulikhet i naturtyper.

Det samlede naturoppsynet i Norge er *institusjonelt fragmentert*. SNO har derfor vært nødt til å utforme sin rolle i gråsoner mot etablerte oppsyn. Det har derfor vært nødvendig med grenseoppganger mellom arbeidet til SNO og andre aktører. En av de sentrale diskusjonene om SNOs rolle er i hvilken grad det er ”overetablering” av oppsynsorganer (se bl.a. avisdebatt³, spørsmål i Stortinget⁴ m.v.) med tilhørende unødig ressursbruk, eller om det er gode og smidige samarbeidsrutiner som sikrer effektiv ressursutnyttelse innen oppsynet. En av grunnene til etableringen av SNO var nettopp å få en sterkere styring med og koordinering av oppsynsvirksomheten, særlig de mindre oppsynsordningene etablert i regi av fylkesmennene rundt om i landet. Hvis SNO har lyktes i koordineringen, kan fragmenteringen ha blitt mindre. Dersom man i liten grad har lyktes, kan man i verste fall tenke seg at opprettelsen av SNO kan ha bidratt til ytterligere fragmentering.

SNO har grenseoppganger på kontrollsiden, men også i forhold til det utvidete oppsynsbegrepet med oppgaver innenfor informasjon, skjøtsel og registreringer. Spørsmålet om effektiv ressursutnyttelse

³ For eksempel innlegg ved styreleder i Norges Fjellstyresamband 12/10 - 2004 i Nationen og Gudbrandsdølen 13/10 -2004 ”Kritisk søkelys på Statens Naturoppsyn”.

⁴ Spørsmål fra Marit Tingelstad til Miljøvernministeren 15.06.00 besvart 23.06.00

inneholder også implisitt en diskusjon om fordeling av oppgaver og måter å løse oppgaven på innenfor de ulike organisasjonene. Organisasjonene har ulike tilknytninger til hhv. lokale og sentrale aktører, og til grunneierbasert/rettighetsbasert oppsyn og oppsyn tilknyttet miljøforvaltningen. Det kan være ulike normer og vurderinger i en organisasjon med tett tilknytning til sentrale miljøvernmyndigheter, i forhold til det vi kan finne i organisasjoner som må forvare sin legitimitet også overfor lokal næringsutøvelse.⁵

Særegenheten ved denne evalueringen er derfor at studieobjektet ikke bare er SNO, men i like høy grad hvordan SNO fungerer i forhold til andre organisasjoner som opererer på eller i nærheten av samme tematiske felt og innen det samme geografiske territorium. SNOs koordinerende rolle og relasjoner til andre innenfor oppsyn/forvaltning og i forhold til andre oppgaver, er derfor et sentralt tema i evalueringen. Ulike administrative grenser for politidistrikt, verneområde, kommunegrense og SNO bidrar også til samhandling med mange aktører. Derfor har vi lagt en forholdsvis stor del av ressursene i evalueringen på å undersøke SNOs relasjoner til andre oppsynsmyndigheter, forvaltning og til brukerne. En slik vektlegging skyldes også den koordinerende funksjonen som SNO skal ha i et såpass komplekst bilde av oppsynsorganer, offentlige og private, i ulike deler av landet.

Det utvidete oppsynsbegrepet betyr at SNO har oppgaver som spenner fra kontroll til informasjon til naturfaglige registreringer, skjøtsel, rovviltarbeid og dokumentasjon av naturtilstand. Hensikten har vært ”å slå flere fluer i ett smekk”, ved at feltpersonell gjør flere oppgaver samtidig. Dette er utvilsomt hensiktsmessig ut ifra ressurs hensyn, men kan også skape spenninger i forhold til prioritering av oppgaver, og det bidrar til økt gråsoner i forhold til samarbeidspartene. SNO velger å profilere seg som en ”feltorientert service og kontrolletat” (Tørdal 2002). Hvordan SNO har prioritert mellom ulike typer oppgaver og greid balansegangen mellom forvaltning og kontroll er et sentralt tema.

SNO skal i prinsippet dekke hele landet og føre kontroll med hele spekteret av natur og kulturverdier. Det må bli særegne samarbeidssituasjoner i så geografisk og administrativt ulike situasjoner som for eksempel i Finnmark med Statskogs tilnærmete monopolsituasjon, i fjellområder med etablerte fjellstyrer i allmenninger, naturvern-områder på privat grunn, og fiske etter fellesressurser i sjø. SNO har

⁵ Formålsparagrafene i lovgrunnlaget til hhv SNO og fjellstyrene viser dette som et potensielt dilemma.

derfor vært i en kontinuerlig oppbyggings- og utprøvningsfase siden opprettelsen. Vi forventet mange ulike situasjoner landet rundt, og denne antagelsen har begrunnet behovet for kvantitative undersøkelser for å fange opp *omfanget* av eventuell tilfredshet/utilfredshet i samarbeidsforholdene.

Vi har undersøkt SNOs relasjoner til andre aktører både på sentralt og lokalt nivå. SNO som organisasjon har vært gjenstand for politisk oppmerksomhet på sentralt nivå, og enkelte sentrale interesseorganisasjoner har vært svært engasjerte. Vår ene tilnærming har derfor vært å fokusere på forhold knyttet til SNO som en (relativt) ny organisasjon i forhold til andre etater, myndigheter og frivillige lag og organisasjoner som også har ansvarsområder eller oppgaver innen naturoppsyn. Datagrunnlaget for å belyse dette er primært informantintervjuer med ledere av slike organisasjoner samt dokumentstudier.

Den andre tilnærmingen er å fokusere på hvordan oppsynet er organisert og fungerer lokalt. For å besvare dette har vi benyttet oss både av kvantitative og kvalitative metoder i undersøkelsen. Vi har gjennomført en landsdekkende spørreskjemaundersøkelser til SNOs lokalkontorer og deres samarbeidsaktører. I tillegg har vi valgt en casetilnærming for å gi en bedre beskrivelse av arbeidet lokalt. Intervjuer med nøkkelinformanter og dokumentstudier er de sentrale datakilder i seks ulike regioner. Innsamlingen av data er likevel gjennomført så bredt at informasjon om lokale forhold også er benyttet for å belyse de mer institusjonelle forholdene rundt SNO.

1.2 Datakilder og databehandling

Vi har benyttet oss av flere kilder for å evaluere SNO. Dette omfatter i hovedsak dokumenter, intervjuer og spørreskjemaer, og i noen grad observasjon og deltagelse på møter.

1.2.1 Dokumenter

Vi har i hovedsak benyttet oss av fire hovedformer for dokumentasjon for å beskrive forhold knyttet til SNO.

1. Nasjonale dokumenter som lovforarbeider til opprettelsen av SNO, statsbudsjetter, offentlige utredninger, kongelige resolusjoner, stortingsmeldinger og spørsmål og svar fra spørretimen.

2. Dokumentasjon fra miljøforvaltningen. Tildelingsbrev fra MD til SNO, SNOs budsjett- og regnskapstall, arbeidsinstrukser og interne dokumenter om organisasjonen. Se vedlegg om SNOs egenrapporterte budsjettildeling.
3. Dokumentasjon fra fjellstyrer, fjelltjenesten, politiet og påtalemyndigheter. Dette omfatter informasjonsmateriale, rapporter, strategiplaner og årsmeldinger.
4. Media. Vi har fra desember 2004 til februar 2005 abonnert på artikler skrevet om SNO gjennom Argus. Vi har i tillegg aktivt søkt på internett etter tidligere artikler i aviser og tidsskrifter. Svært mye av denne informasjonen dreier seg om rovviltoppgavene til SNO og debatten omkring SNO i Nord-Trøndelag. Vi har i tillegg benyttet mye stoff fra tidsskriftet Miljøkrim utgitt av Økokrim.

SNO har som organisasjon i liten grad utarbeidet planer, strategier og rapporteringer med unntak av en rapport om organisasjonsutvikling. Mot slutten av evalueringen har imidlertid SNO åpnet en ny hjemmeside som inneholder mye informasjon (www.naturopsyn.no) og er i slutfasen med en publisering om SNO og Friluftslivets år 2005. Dette er imidlertid ikke publisert tidnok til å være en del av evalueringen. Dette har gjort at tilgang på informasjon fra SNO i stor grad er basert på informasjon som SNO har framskaffet på bakgrunn av bestillingslister fra NIBR. SNO både lokalt og sentralt har vært svært imøtekommende og hjelpsomme med å skaffe oss tilgang på all den informasjonen vi har spurt om – ofte på kort varsel. Mangel på ferdig dokumentasjon om SNOs aktiviteter har likevel påvirket arbeidet i den forstand at å skaffe informasjon, samt å bearbeide dette, har vært arbeidskrevende for SNO og NIBR.

1.2.2 Spørreskjema

Vi har laget to ulike spørreskjema som er sendt til henholdsvis alle SNOs lokalt ansatte og alle samarbeidspartene til SNO basert på deres egne opplysninger. Hovedhensikten med disse undersøkelsene har vært å dokumentere oppsynsaktiviteten lokalt. I gjennomsnitt oppga SNO lokalt at de har 15 aktive samarbeidspartnere. Dette omfatter myndigheter, lokale oppsyn, politi og frivillige organisasjoner. Skjemaene er relativt like og består både av faktaspørsmål og holdningsspørsmål knyttet til naturopsyn. Spørreskjemaene finnes som vedlegg. Spørreskjemaet til de lokalt SNO - ansatte ble sendt via e-post.

Første uke i januar ble et spørreskjema sendt ut med brevpost til SNOs samarbeidspartnere lokalt. Hensikten med denne undersøkelsen har vært å kartlegge hvordan naturoppsynet faktisk fungerer lokalt i det daglige arbeidet. Samarbeidspartnerne omfatter politi, fylkesmenn, kommuner, fylkeskommuner, fjellstyrer, diverse andre utvalg som villreinnemd, tilsynsutvalg, fjelloppsyn, fjelltjeneste, kystvakt, Skjærgårdstjeneste, grunneier- og bondeorganisasjoner, jeger- og fiskeforeninger, skoler, forskning, og en relativt stor gruppe av ”andre”, som i mange tilfelle er spesielle lokale organisasjoner.

Det ble sendt 396 spørreskjemaer. Etter én puring hadde vi mottatt 315 skjemaer, noe som gir en svarprosent på 79,5. De største gruppene respondenter er politiet med 71 innsendte svar, gruppen ”andre” med 62 svar, kommuner 56 svar, fjelloppsyn 44 svar, fylkesmannen 40 svar, grunneierorganisasjoner 34 svar. Flere respondenter har krysset av at de representerer flere kategorier respondenter, noe som er rimelig tatt i betraktning de mindre lokalsamfunn mange av respondentene kommer fra. Det ble sendt ut et felles skjema til disse relativt sett ulike samarbeidspartnere. Ulik bakgrunn har medført at respondentene har oppfattet noen spørsmål som lite relevante for sin relasjon til SNO. I tillegg har enkelte lensmenn kontaktet oss fordi de setter spørsmålsteget ved den definisjonen av naturoppsynet som NIBR har benyttet. NIBR har valgt å benytte den definisjonen som ligger til grunn for SNO sitt mandat.

Blant lokalt ansatte var det 3 (9,7 %) kvinner og 28 (90,3 %) menn som besvarte skjemaet, mens det blant samarbeidspartene var 20 (7,7 %) kvinner og 241 (92,3 %) menn (N=261). Aldersmessig fordeler de seg slik at det for de lokalt ansatte er 6 (19,4 %) som er 40 år eller yngre, 19 (61,3 %) som er fra 41-55 år og 6 (19,4 %) som er eldre enn 56 år (N=31). For respondentene fra myndigheter, oppsyn og organisasjoner er aldersfordelingen henholdsvis 25,8 %, 55,8 % og 18,4 % (N=267). I forhold til utdanning, viser tallene at det blant de lokalt SNO ansatte er 93,5 % (N=31) som har høyere utdanning (3 år eller mer på universitet og høyskole), mens det tilsvarende tallet for ansatte hos myndigheter, oppsyn og organisasjoner er 80,6 % (N=304). Samlet sett har dermed noen flere lokalt ansatte høyere utdannelse enn sine samarbeidspartnere, og der er noen flere kvinner fra SNO enn fra samarbeidspartnere i datagrunnlaget. SNOs samarbeidspartnere er noe yngre enn i SNO. Forskjellene er imidlertid ikke store for noen av variablene.

SNO er en organisasjon som mange er opptatt av, og har meninger om. Dette har tydelig kommet fram etter utsendelsen av spørreskjemaet. NIBR har mottatt 21 henvendelser fra spesielt etablerte

oppsyns- og kontrollordninger (fjellopsyn, politi og fjelltjenesten) og i noen grad fra forvaltningsmyndigheter. De fleste av disse henvendelsene har dreid seg om respondenter som ønsker å gi flere opplysninger om SNO enn det spørreskjemaet gir grunnlag for. Slike henvendelser er notert og referert, og har til en viss grad supplert informantintervjuene som er hovedkilde for slike betraktninger. I tillegg har det vært reist spørsmål fra fjellstyrene både lokalt og sentralt om relevansen av spørsmålet knyttet til fjellstyrenes bånd til lokalsamfunnene i en evaluering om SNO.

Data fra spørreskjemaundersøkelsene har først og fremst gitt oss univariate fordelinger av svar på de spørsmålene vi har stilt. Vi har i noen tilfeller isolert enkelte respondentgrupper, slik at vi kan sammenlikne svarfordelinger. Noen ganger har vi tatt gjennomsnittet av tallverdier som er tillagt spørsmål med rangerbare svaralternativer (variabelverdier). I hvert enkelt tilfelle har vi også testet om dette er et godt mål på sentraltendens ved å måle spredningen i materialet ved hjelp av standardavviket.

Spørreskjemaene til SNOs samarbeidsparter er, som sagt, sendt til alle vi er blitt gjort oppmerksomme på fra SNO. Dette burde være en representativ liste for lokale samarbeidspartnere. En svarprosent på nærmere 80 gir derfor et godt grunnlag for å generalisere disse funnene til et univers av "alle SNOs samarbeidsparter". I ett politidistrikt er det gitt samlet svar på ett skjema, noe som vil gi et noe mindre nyansert bilde enn om alle kontorene skulle gitt sine egne svar.

Respondentene som har fått skjemaet er de som lokale SNO ansatte oppgir at de samarbeider med. Det er derfor en mulighet for at potensielle samarbeidspartnere som SNO ikke har lyktes å samarbeide med, ikke er på listen. Dermed kunne svarene gi et mer positivt bilde av samarbeidsforholdene. Etter gjennomføring av hele evalueringen, og ikke minst etter å ha gjennomført over 100 informantintervjuer er det imidlertid klart at også sterke kritikere har fått skjemaene. I enkelte områder samarbeider ikke SNO med operativt feltarbeid pga konflikt, men kjøper likevel tjenester av lokale oppsyn. Disse er oppgitt av SNO som samarbeidspart og har fått skjemaet. Det er derfor liten grunn til å tro at utvalget av respondenter gir et spesielt positivt bilde. Respondentene er også representanter for organisasjoner som i større eller mindre grad var skeptiske til SNO ved opprettelsen, og det er rimelig å forvente negative holdninger fra disse.

1.2.3 Intervjuer og observasjon

Vi har ønsket å kartlegge de mer prinsipielle og faktiske organisasjonsmessige utfordringene knyttet til etablering av SNO. Vi har derfor gjennomført 105 informantintervjuer med sentrale aktører fra relevante myndigheter, interesseorganisasjoner og oppsyns- og kontrollordninger sentralt og lokalt. Tabell 1.1 viser en oversikt over hvem disse aktørene er. I tillegg har vi i begrenset grad benyttet oss av informasjon fra respondenter som har ringt eller sendt brev til NIBR. De fleste intervjuene har tatt ½ -2 timer. På flere av intervjuene er det møtt flere informanter fra den organisasjonen som vi har intervjuet. Det ble tatt detaljerte notater fra alle intervjuene som senere er skrevet i en feltbok.

Tabell 1.1 *Informanter*

Institusjon	Sentralt	Lokalt/regionalt	Antall
SNO	5	21*	26
Statsskog/fjelltjenesten	3	4	7
Fjellstyrer/fjelloppsyn	4	15	19
Politi/påtalemyndigheter	6	8	14
Primær- og sekundærkommuner	1	6**	7
Kystvakta	1	1	2
Miljø- og friluftorganisasjoner	6	1	7
Landbruksorganisasjoner	4	3	7
Miljømyndigheter	5	11	16
Totalt	35	67	105

* Derav 6 rovviltkontakter ** Inkludert Skjærgårdtjenesten

Stikkordene for intervjuene var: Opprettelsen av statlig naturoppsyn, Utviklingen av SNO – sett i lys av mandatet samt samfunnsutvikling, Hvordan arbeider dere ift SNO, Hvilke arbeidsoppgavene er viktige - hvorfor – hvordan er de prioritert, Hvilke arbeidsfelt er viktige - hvorfor – hvordan er de prioritert, Utfordringer for SNO framover og Måloppnåelse ift. samfunnsoppdraget

Intervjuene foretatt lokalt eller regionalt er i forbindelse med de seks studieområdene vi presenterer. I disse områdene har vi snakket med SNO-ansatte, forvaltningsmyndighetene, fjellstyrene/fjelloppsynene og politiets miljøkoordinatorer. I tillegg har vi intervjuet andre aktører som er relevante i enkelte områder som lokale miljø- og landbruksorganisasjoner, Statsskog og andre informanter fra politiet. Følgende er intervjuet på sentralt nivå; Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Riksadvokaten, Politidirektoratet, Økokrim, Skogeierforbundet, Bondelaget, Norsk bonde- og

småbrukarlag, Utmarkskommunenes sammenslutning, Statskog, Norges fjellstyresamband, Norges jeger- og fiskeforbund, World Wildlife Fund, Den norske turistforeningen og Norges Naturvernforbund. Vi har i tillegg hatt planlagte intervjuer og løpende samtaler med ansatte i SNOs hovedkontor.

I tillegg har vi deltatt på et møte om villreinforvaltning i Hjelmeland i januar arrangert av Setesdal Ryfylke villreinlag, en samling for lokale rovviltkontakter i februar arrangert av SNO og et planleggingsmøte for kontroll på Hardangervidda.

1.2.4 Seks områder

Vi har valgt ut seks områder for nærmere undersøkelser om hvordan naturoppsynet er organisert. Områdene er valgt ut for å representere naturoppsyn med vekt på stor variasjon slik at bredden i SNOs oppgaver og utfordringer blir belyst. Naturoppsynet i disse områdene har ulike former for samarbeid, arbeidsfelt og geografisk avgrensing, og er dermed godt egnet til å vise mangfoldet i hvordan SNO arbeider lokalt.

SNO *Agderkysten* har de siste årene i økende grad etablert seg i kystsonen. Agderkysten er valgt som eksempel fordi dette dekker en lang kyststripe med sterke verne- og brukerinteresser. I dette området er også Skjærgårdstjenesten etablert.

Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde er valgt fordi det store verneområdet forvaltes av kommunene som en forsøksordning frem til 2006. Det har vært lite konflikt knyttet til SNO i området til tross for en svært konfliktfull og lang verneprosess.

Hardangervidda ble valgt fordi det er et stort verneområde med konfliktfylt verneprosess. Det er et viktig villreinområde. Både verneområdet og villreinområdet omfatter private arealer i tillegg til statsallmenning. Området har en slags blandingsform av statlig og lokal forvaltning.

SNO i *Nord-Trøndelag* er i hovedsak knyttet til oppgaver langs kysten og rovvilt. Dette området er valgt fordi det er høyt konfliktnivå mellom SNO, fjellstyrene og politi.

Rondane er en nasjonalpark med hovedsaklig statsallmenning. Ved opprettelsen av SNO ble en av de første stillingene gitt Rondane som ansvarsområde. I dette området ble det raskt konfrontasjon mellom SNO og fjellstyrene, og det samarbeides for tiden ikke.

Jotunheimen er tatt med fordi samarbeidet mellom fjellstyrer og SNO fungerer godt. Mange fremhever dette samarbeidet som en modell for fjellstyre og SNO, også fra sentralt hold i fjellstyresambandet.

2 Bakgrunnen for opprettelsen av Statens Naturoppsyn

SNO ble opprettet i 1996 med bakgrunn i en egen lov om naturoppsyn. Bakgrunn og målsetting med opprettelsen av SNO finnes først og fremst i to odelstingsproposisjoner (Ot.prp.nr.44 (1994-95) og Ot.prp.nr.30 (1995-96)). Grunnen til at det ble to proposisjoner var at Odelstinget mente at det var nødvendig med ytterligere presiseringer av forholdet til politi og andre oppsynsordninger og organisering av naturoppsynet i behandlingen av den første proposisjonen. Disse to proposisjonene, stortingsbehandlingen, innstillingen fra energi- og miljøkomiteen (Innst.O.nr.64 (1995-96)) og kongelig resolusjon av 25. oktober 1996 er de viktigste kildene for å forstå bakgrunnen for opprettelsen av SNO. I tillegg gir en tale som Miljøvernminister Berntsens holdt ved åpningen av SNO presiseringer av hvordan SNO var tenkt å fungere.

Gjennom de åtte årene SNO har eksistert, har det også vært gjort politiske avklaringer av hvordan SNO bør fungere, blant annet gjennom spørsmål i Stortinget. Vi vil gå igjennom disse i eget avsnitt for å komme frem til hva målsettingen med SNO har vært tenkt, som bakgrunn for kriteriene for evaluering.

2.1 Behovet for naturoppsyn

I Ot.prp.nr.30 heter det at Miljøverndepartementet (MD) er tillagt det overordnede ansvaret for naturforvaltningen og kulturminnevernet, samt for oppsyn og forvaltning av naturvern- og friluftsområder. En viktig begrunnelse for å opprette SNO er å *skape forståelse og respekt* for det regelverket som finnes for naturforvaltning. Videre heter det at *miljøkriminalitet er økende*, og at behovet for oppsyn antas å øke vesentlig bl.a. som følge av ny landsplan for nasjonalparker (Ot. prop.nr.44 (1994-1995) s 3).

Daværende miljøvernminister Thorbjørn Berntsen sier i sin tale ved åpningen av SNO⁶ i 1996:

Opprettelsen av en rekke natur- og friluftsområder medfører et oppfølgingsansvar som vi må ta på alvor.....Vi må legge vekt på å forvalte områdene vi har særlig ansvar for.

Det understrekes at artsforvaltning er en like stor utfordring som områdeforvaltning. I talen framheves Riksadvokatens syn om at det er for lett å slippe unna med miljøkriminalitet, og at oppdagelsesrisikoen må økes. Det var derfor viktig med et synlig oppsyn med kompetanse til å håndtere aktuelle situasjoner. Ikke all miljøkriminalitet er like alvorlig heter det i Ot.prop.nr.44 (1994-1995 s 6-7). Denne første innstillingen trekker særlig fram ulovlig jakt og fiske samt omsetning på trua og sårbare arter, motorferdsel i utmark og vassdrag der dette har et stort omfang, ulovlig inngrep i vernede områder og kulturminner av nasjonal betydning.

Regjeringen kommer tilbake til Stortinget med forslag til ny lov om naturoppsyn i Ot.prop.nr.30 (1995-1996). I denne proposisjonen er miljøkriminalitet fortsatt en viktig oppgave, men det fremheves også andre viktige oppgaver som ligger i det såkalte ”utvidete oppsyns-begrepet” – informasjon og veiledning; skjøtsel, drift og vedlikehold; registrering og dokumentasjon. Oppfatningen av hva som er alvorlig miljøkriminalitet er den samme i denne proposisjonen som i den første.

Det heter at miljøvernmyndighetene har lagt stor vekt på informasjon og veiledning som viktige, forebyggende tiltak (Ot.prop.nr.30 (1995-1996) s 5). Skjøtsel, drift og vedlikehold vil være nødvendig i områder for å ivareta og eventuelt også videreutvikle verneverdiene. Dette gjelder særlig de kulturpåvirkede områdene som er avhengige av fortsatt bruk, inklusive slått, hugst, brenning og beiting. I områder med stort besøk vil det være snakk om tilrettelegging for bruk, vedlikehold og renovasjon. Det er også behov for å følge utviklingen i naturtilstanden ved å foreta registreringer f.eks. av truede og sjeldne arter. Det heter også at det er aktuelt for oppsynet å bistå fylkesmennene med å samle dokumentasjon, for eksempel i forhold til rovdyr.

Argumentasjonen er på sett og vis ”satt på hodet” fra den første til den andre odelstingsproposisjonen. Litt forenklet kan man si at den første fremhever kriminalitetsforebygging som hovedbegrunnelse for SNO,

⁶ <http://www.odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/md/1996/taler/022005-090100/index-do>

mens den andre vektlegger behov for utvidet naturoppsyn med vekt på forebyggende arbeid og skjøtsel, og at det er praktisk og pragmatisk å samtidig utføre kontrollopgaver når man likevel er ute i felt.

2.2 Samle og koordinere fragmenterte oppsynsordninger

Begge odelstingsproposisjonene viser til at det allerede eksisterer en rekke naturoppsynsordninger. Forholdet mellom SNO og de andre oppsynsordningene er mest detaljert beskrevet i Ot. prop.nr.30. Det påpekes i denne at naturoppsyn ikke er noe nytt, og at det har vært opprettet ulike former for naturoppsyn organisert under Miljøvern-departementet blant annet innen lakseoppsyn, oppsyn med naturvern-områder og tilskudd til drift, skjøtsel og oppsyn i områder som er sikret til friluftsliv. I tillegg har både Statskog og fjellstyrene egne oppsynsordninger.

Berntsen understreket i sin tale ved opprettelsen et ønske om å skape en bred forståelse for naturlovgivningen ved å samle etablerte oppgaver til ett organ. Gjennomgangen som ble gjort som bakgrunn for loven, viste at det var nødvendig med *en klarere formell hjemmel* til å drive oppsyn etter miljølovgivningen. Det var videre påpekt et sterkt behov for *nasjonal planlegging og koordinering*, ikke minst for å få en bedre ressursutnyttelse. Statsråden brukte sjøområdene som eksempel der det eksisterte ordninger både for lakseoppsyn, oppsyn med sjøfuglreservater, og oppsyn, drift og skjøtsel med friluftsområder. Gjennom å satse på en bedre organisering av dagens oppsyn ville oppsynet bli mer effektivt. *Målsettingen for SNO var å bli det viktigste naturoppsynet i utmark i Norge.* Men Berntsen presiserer at dette ikke betyr at alt naturoppsyn skal utføres av SNO.

2.2.1 Samarbeid med politi

SNO har overlappende oppgaver med politiet ved å sikre etterlevelse av sju spesifiserte miljølover. Disse er naturvernloven, lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, lov om friluftsliv, lov om kulturminner, viltloven, lov om laksefisk og innlandsfisk og deler av forurensningsloven. I SNO - loven § 3 er det presisert at oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet:

Oppsynspersonell kan gis begrenset politimyndighet etter lov av 1. oktober 1995 nr. 53 om politiet, og er ved utøvelse av denne myndighet underlagt politiet

SNO ved utøvelse av denne myndigheten er underlagt politiet. Det heter videre i § 3 at kontrollvirksomheten skal utøves i nært samarbeid med og supplere det lokale politiet. I Ot.prop.nr.30 pkt 4.5 heter det at ”Politiet har ansvar for og fører kontroll med at gjeldende bestemmelser på naturforvaltningsområdet respekteres. I tillegg vil politiet ha et koordineringsansvar mellom de ulike oppsynsordningene når det gjelder politirettet arbeid.” Det er bare politiet som kan etterforske saker.

Begrunnelsen for å utvikle et naturoppsyn som også har kontrollfunksjoner på linje med det politiet har, er rent praktiske og pragmatiske. Det påpekes at en rekke oppgaver innen naturoppsyn, slik som veiledning, drift og skjøtsel er oppgaver som det ikke er naturlig at politiet har. Når slike oppsynsoppgaver likevel krever feltarbeid langt fra vei og bosetting, er det hensiktsmessig at det samme personellet også kan ta seg av kontrollarbeid. Det vil være en mer kostnadseffektiv løsning enn hvis man hadde satset på rent politioppsyn. Det heter imidlertid at ”når miljøvernmyndighetene organiserer oppsyn i et område, så fratar dette ikke politiet ansvaret for å føre oppsyn” (Ot.prop.nr.30 (1995-1996) s 15). Det påpekes at det er nødvendig for effektiv kontroll at oppsynspersonellet er tildelt begrenset politimyndighet.

2.2.2 Forholdet til andre oppsynsordninger

Det fantes allerede en rekke oppsynsordninger under MD kanalisert blant annet gjennom fylkesmennene, direktoratet og politiet. Opprettelsen av SNO skulle først og fremst effektivisere og profesjonalisere dette oppsynet. At oppsynsarbeidet var svært spredt på mange personer med mye deltidsarbeid, understrekes av at det i 1994 ble gitt begrenset politimyndighet til 1 644 personer (Ot.prop.nr.30 (1995-1996 s 15)). Mens det forutsettes at de nasjonale kjerneoppgavene søkes løst ved en gruppe profesjonelle oppsynsfolk, heter det at det fortsatt vil være behov for lokale tjenestekjøp. Videreføringen av velfungerende ordninger vil sikre et stort antall mennesker i distriktene fortsatt deltidsarbeid som oppsyn.

Fjelloppsynet organisert av fjellstyrene i statsallmenninger og Fjelltjenesten organisert av Statskog SF er to andre viktige naturoppsynsordninger. Statskog forvalter statsgrunn på vegne av Landbruksdepartementet. I Nordland, Troms og Finnmark utførte Statskog Fjelltjenesten naturoppsyn for miljøvernavdelingene før SNO ble opprettet. Fylkesmennene rapporterte at de var godt fornøyd med Fjelltjenesten. Det heter i forarbeidene (Ot. prop.nr.30 (1995-1996) s

14) at Fjelltjenesten fremstår som et funksjonelt oppsyn i de store fjellområdene på statsgrunn i Nord-Norge. Det heter at så lenge oppgavene løses på en profesjonell måte til en konkurransedyktig pris, vil det fortsatt være aktuelt for miljøvernmyndighetene å kjøpe oppsynstjenester fra Fjelltjenesten.

Diskusjonen om hvem som skal drive oppsyn er også en diskusjon om oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer. I Ot. prop.nr.30 (1995-1996 s 14) heter det at det har vært forsøk med delegering av ansvar til lokalt nivå, blant annet innenfor forvaltning og oppsyn innenfor verneområder. Mens forvaltningen forsøksvis er delegert, ble ikke oppsynet foreslått delegert. Begrunnelsen er at mange av nasjonalparkene har verneområder som dekker flere kommuner og fylker, og at koordineringsbehovet derfor kan bli stort.

I Ot. prop.nr.30 heter det at spørsmålet om samarbeid mellom statlige og lokale oppsynsordninger er meget viktig. Det heter at en del steder vil lokalt og statlig naturoppsyn foregå i nærliggende områder, og unntaksvis også i de samme områdene. Det heter videre:

Et lokalt oppsyn som f. eks ivaretar grunneierinteresser, kan bidra med informasjon om forhold som et statlig oppsyn kan ha stor nytte av – og omvendt. Uansett vil et lokalt nettverk være viktig i oppsynets arbeid. Spesielt viktig for det statlige naturoppsynet er tett kontakt og forpliktende samarbeid med oppsyn ansatt av lokale fjellstyret. Dette er ofte heltidsoppsyn med solid faglig bakgrunn. I tillegg til å utøve oppsyn for fjellstyret som lokal representant for staten, har de også oppsynsoppgaver av nasjonal karakter i nasjonalparker og andre verneområder, samt offentligrettslig oppsyn under villreinjakta. (Ot.prop.nr.30 s 14)

Det er grunn til å merke seg at mens odelstingsproposisjonen går langt i å beskrive fortsatt oppkjøp av tjenester fra Fjelltjenesten i Nord-Norge som en sannsynlig videre modell for forholdet mellom de to oppsynsordningene, er ”tett kontakt” og ”forpliktende samarbeid” beskrevet som ”modell” for forholdet mellom Fjelloppsynet og SNO. I sin tale gjentar Berntsen de samme poengene, nemlig at det for tiden ikke er aktuelt å erstatte Fjelltjenesten med andre ordninger. Han sier videre at fylkesmennene skal ha en sentral rolle i lokale tjenestekjøp. SNO og fjelloppsynet skal ha et ”tett og nært samarbeid” og SNO skal kjøpe tjenester fra fjelloppsynet.

2.3 Stortingsbehandlingen

Stortinget behandlet saken to ganger. I behandlingen av den første Ot. prop.nr.44 (1994-1995) mente komiteens flertall at det er prinsipielt uheldig at verne- og forvaltningsmyndigheter også skal ha kontroll-funksjoner og at andre statlige organer enn politi- og lensmannsetaten skal ha et ansvar for å avdekke og følge opp straffbare handlinger. Flertallet mente derfor at en statlig oppsynsordning burde underlegges Justisdepartementet og organiseres gjennom politi- og lensmannsetaten. Fylkesmennenes rolle burde være av forvaltningsmessig art, bl.a. å utvikle forvaltningsplaner for verneområdene. Flertallet gikk derfor mot et statlig naturoppsyn, og ba heller regjeringen om å effektivisere eksisterende oppsyn.

Komiteens mindretall mente at det var behov for et statlig naturoppsyn, men at dette oppsynet måtte være et supplement, ikke en konkurrent til politiet. Videre understreker mindretallet behovet for koordinering av eksisterende ordninger. Arbeiderpartiet mente forholdet til politiet var godt ivaretatt ved at det i lovens paragraf tre var presisert at oppsynet var underlagt politiet. Et annet mindretall i komiteen var enig i behovet for et naturoppsyn, men mente at det var for mange uklarheter i forslaget som var lagt frem. Selv om de mente at det ikke var Stortingets oppgave å detaljregulere organiseringen av oppsynsordningen, var det likevel uheldig at proposisjonen ikke vurderte ulike organisasjonsformer før lovhjemmelen ble vurdert. Dette mindretallet mente derfor at Departementet måtte komme tilbake med saken og at et nytt forslag måtte bygge videre på eksisterende oppsynsordninger. Odelstinget vedtok å sende saken tilbake til Regjeringen, og Stortinget ba om nærmere utredning av forholdet til politi- og lensmannsetaten, forholdet til kystoppsynet og oppsyn i sjøområder, forholdet til eksisterende ordninger og organisering av ordningene.

Også i den andre runden i Stortinget var de samme temaene på dagsorden. Flertallet i energi- og miljøkomiteen mente at den nye proposisjonen ivaretok behovet for en bredere gjennomgang og redegjørelse for loven på en tilfredsstillende måte. De påpekte imidlertid at loven var en fullmaktslov, og at det derfor var nødvendig med en del presiseringer i forhold til gjennomføring av loven.

Flertallet i energi- og miljøkomiteen sluttet seg til regjeringens syn på behovet for en klarere hjemmel for å etablere oppsyn etter miljølovene, og at det var en fordel at hjemmelen fikk en felles forankring i en egen lov. Flertallet mente at naturoppsynet skulle være et supplement til politiets arbeid, og at det ikke skulle fritta politiet

hovedansvaret for å motvirke miljøkriminalitet. Forholdet til forvaltningen av vernede områder var et annet tema. Komiteen mente at organiseringen av naturoppsynet måtte vurderes i forhold til måten man organiserer forvaltningen av nasjonalparkene og større verneområder. Lokal tilknytning ble fremhevet som en forutsetning for at et statlig oppsyn skal fungere godt, fordi lokalkunnskap både til område, tradisjoner og befolkning er viktig for å fungere godt som veileder og informator. Komiteen mente at en ikke nødvendigvis er tjent med et skarpt skille mellom forvaltning og oppsyn i nasjonalparkene, og antok at det viktigste arbeidet består i å rettlede og informere, og at dette er et felt både forvaltnings- og oppsynsmyndigheter har en felles interesse av å bruke ressurser på.

Komiteens flertall mente at etableringen av et slikt oppsyn burde skje ved at personellet som arbeidet med oppsyn i DN burde samles i en enhet for å arbeide mer effektivt med oppsyn. Flertallet mente også at det var av betydning at det tilsettes oppsynsfolk med høy kompetanse til å løse de mest krevende oppgavene. Ved at de i størst mulig grad får sitt kontor samlokalisert lokalt vil de være et viktig lokalt - sentralt bindeledd for miljøforvaltningen og spille en viktig rolle i en fremtidig organisering og forvaltning i verneområdene. Komiteen mente at nasjonalparker i prinsippet er et nasjonalt ansvar og at Norge må etterleve internasjonale kriterier for naturvern. Statlig ansvar kan imidlertid kombineres med lokal medvirkning, og at utvalg med lokal representasjon kan få ansvar for å følge opp og kontrollere gjennomføring for å fange opp lokal kunnskap og engasjement.

I innstillingen var arbeidsfordelingen mellom de ulike offentlige oppsyn utenfor Miljøverndepartementets arbeidsområde et sentralt tema. Det heter:

Flertallet mener at det er behov for at de ulike eksisterende oppsynsordningene kommer inn under en klarere og felles lovhjemmel og at MD og miljøvernmyndighetene i staten får et klarere ansvar for å drive og koordinere det statlige naturoppsynet. Flertallet vil likevel understreke at der eksisterende oppsyn fungerer godt er det liten grunn til å legge det ned eller erstatte det med et oppsyn som har mindre kunnskap om og oversikt over det området det skal arbeide i. Flertallet mener derfor at en i stor grad må ta sikte på at statens naturoppsyn skal bygge på eksisterende kompetanse og forvaltningsorganisasjoner ved at en dels tilstreber samlokalisering med fylkesmannen, nasjonalparksentrene eller kommunale miljøvernkontorer som har ansvar for

forvaltning av verneområder, og dels satser på å kjøpe oppsynstjenester fra myndigheter som i dag driver oppsyn på en tilfredsstillende måte. Innst.O.nr.64 (1995-1995 s 3)

Mindretallet mente at det fortsatt var for mange uklarheter omkring oppsynsbegrepet og hva som er og bør være de primære oppgavene for et statlig naturoppsyn.

2.4 Opprettelsen av SNO

Loven gav Regjeringen hjemmel til å opprette et statlig naturoppsyn og SNO ble opprettet ved kongelig resolusjon 29. oktober 1996. Oppgaven er å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet, slik de fremgår av paragraf 1 i loven. Oppsynet foreslås lagt til den ordinære miljøvernforvaltningen fordi oppsynet skal arbeide med oppfølgingen av forvaltningsvedtak, og det forutsettes nær kontakt mellom miljøforvaltningen og oppsynet. MD har det overordnede ansvaret for gjennomføring av loven og for å føre den overordnede kontrollen med oppsynet. DN har ansvaret for planlegging og løpende drift, men oppsynet har egen direktør og skal som eget organ være markert og synlig innad i DN og utad. Det skulle også opprettes et rådgivende utvalg og et tilsetningsråd.

I den kongelige resolusjonen forutsettes det at det skal opprettes en gruppe med heltids oppsynspersonell. Det heter:

For å løse de tyngste oppsynsoppgavene tas det sikte på å opprette en gruppe med heltids oppsynspersonell. De vil bla arbeide med oppsynet i nasjonalparker, men kan i tillegg bli pålagt å delta i mer aksjonsrettet oppsynsarbeid i andre områder enn der de arbeider til daglig. Kompetansen hos heltids oppsynspersonell må omfatte miljø- og politifag. Det skal utarbeides nærmere regler om kompetansekrav for SNO-personell.

Men også tjenestekjøp er aktuelt. Det heter: "Mange tilsynsoppgaver kan som nå bli løst ved deltidsarbeid og kjøp av tjenester".

Et sentralt politisk tema ved lovbehandlingen var forholdet til andre oppsynsordninger. Temaet har siden dukket opp i budsjettssammenheng og i ulike spørsmål i Stortinget. Det heter at samordning og samarbeid med andre aktører innenfor naturoppsynet vil være sentralt. Det heter i resolusjonen: "Politiet kan instruere hvordan oppsynets kontroll med grunnlag i begrenset politivirksomhet

skal foregå og rapporteres. Slik kontrollvirksomhet skal i størst mulig grad planlegges og koordineres sammen med politiet. Forut for kontroll skal politiet varsles så langt det er praktisk mulig, slik at politiet hvis ønskelig kan delta i utførelsen av oppsynet. Anmeldelse av mulige straffbare forhold bør av hensyn til etterforskningen komme til politiets kunnskap snarest.”

2.5 Videre diskusjon om SNO i Stortinget - spørsmål og budsjettinnstillinger

SNO har vært gjenstand for flere spørsmål i Stortinget. Marit Tingelstad (Sp) spør miljøvernministeren 15. juni 2000 om erfaringene om *samarbeid og grenseoppgang mellom SNO og fjellstyrene* og viser til utsagn fra enkelte fjellstyrene og kommuner om uklare ansvarsforhold. Det vises til at SNO har etablert seg der fjellstyrenes oppsyn allerede var etablert og at dette er i strid med stortingsflertallets merknad i forbindelse med opprettelsen og behandling av lovforslaget om naturoppsyn (Innst.O.nr.64 (1995-1996)). Det trekkes spesielt frem at SNO har ønsket å være med på kontroll av villreinjakta som fjelloppsynet har ansvaret for i dag. Daværende miljøvernminister Siri Bjerke svarer at samarbeidsforholdene mellom SNO og de andre oppsynsaktørene i det store og det hele er gode. Hun trekker frem at det er opprettet flere samarbeidsarenaer, herunder Rådgivende utvalg, og et samarbeidsprosjekt med politiet i Namdalen. Hun sier videre at hun er klar over at enkelte fjellstyrene har uttrykt uvilje mot samarbeid med SNO, og henviser til rolleavklaringsarbeidet i regi av fylkesmann Knut Korsæth. Hun påpeker videre at villreinjakta spesielt er trukket frem i forarbeidene som en oppgave av nasjonal karakter som SNO skal ha et særlig ansvar for. Hun sier videre:

De 10 første lokale SNO-stillingene som ble opprettet, ble plassert i nasjonalparker og store verneområder i fjellet. Altså på steder det fantes fjellstyrene og fjelloppsyn fra før. Med unntak av Hardangervidda er SNO etablert i nasjonalparker med lokalkontorer bemannet med en person. Dersom det statlige naturoppsynet skal være i nasjonalparkene og ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet, kan jeg ikke se at bemanningen kunne vært mindre, eller at den representerer et parallelt apparat til fjelloppsynet. Det er imidlertid lagt til grunn at det statlige naturoppsynet og det lokale fjell-

oppsynet skal finne frem til et hensiktsmessig samarbeid med de lokale etablerte ordninger.

Per Sandberg (FrP) stiller spørsmål den 28. mars 2001 om *ulovlig motorferdsel*. Han spør om statsråden mener at snøskutere er et meget stort problem, og om det foreligger planer for å intensivere oppsynet. Statsråd Siri Bjerke svarer at snøskuter har sine legitime bruksfunksjoner. Hun påpeker at en oppsynsordning må vurdere ressursene de rår over og omfanget av ulovligheter for å vurdere omfang av kontrollvirksomheten. Hun påpeker at SNO generelt legger stor vekt på informasjon. Kontrollbehovet blir vurdert i samarbeid med politiet, og at planleggingen av dette er av operativ karakter som ikke forelegges ministeren. Omfanget av *kontroll med ulovlig motorferdsel* er også et tema for spørsmål til Justisministeren fra Per Roald Brevold (FrP) 19. mars 2003. Han mener at det brukes store ressurser på å bekjempe denne kjøringen. Han spør om statsråden kan si hvor alvorlig ulovlig kjøring med snøskuter er sammenlignet med annet lovbrudd. Odd Einar Dørum svarer at regjeringen legger til grunn at forbudet mot motorferdsel i utmark skal opprettholdes, og at denne holdningen har bred støtte i befolkningen. Han påpeker at etterlevelse av lover forutsetter dessverre ofte kontroll og sanksjoner og at dette forutsetter ressursbruk i politiet. Han påpeker at politiet samarbeider godt med SNO og at det sentrale samarbeidsutvalget for naturoppsyn har prioritert ulovlig motorferdsel. Statsråden uttrykker også bekymring for at oppsynspersonell utsettes for trakassering og trusler.

Øivind Korsberg (Frp) stiller et skriftlig spørsmål datert 18/6- 2004 til miljøvernministeren der han viser til oppslag i Nationen i uke 24/25 om at ”det hersker full forvirring rundt forvaltningen av de nye nasjonalparkene som ble vernet sist høst”. Han spør hva statsråden gjør for å sikre at SNO ikke oppretter parallelle ordninger til Fjellstyrene, samt tydeliggjør grensene for disse organene. Statsråden⁷ svarer at det i tildelingsbrevet til DN fremgår at DN skal ”videreføre arbeidet med å profesjonalisere og effektivisere naturoppsynet med vekt på nasjonalparker og større verneområder.” Videre svarer statsråden at det ble gitt spesifiserte føringer med hensyn til hvilke områder som skulle prioriteres i forhold til tilgjengelige ressurser. Statsråden svarer videre at ”I tråd med dette har SNO besluttet å opprette egne stillinger i kombinasjon med tjenestekjøp fra fjellstyrer og andre lokale tilsynsordninger i Nærøyfjorden landskapsvern-

⁷ I Stortingets database <http://epos.stortinget.no/database/epos/spmliste> heter det at spørsmålet er besvart av Børge Brende, mens det skriftlige svaret til Stortingets presidentskap er undertegnet Knut Arild Hareide.

område, Dovre nasjonalpark/Rondane nasjonalpark, Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og i Forollhogna nasjonalpark. Oppsynet vil bli dekket utelukkende ved tjenestekjøp fra Statskog Fjelltjenesten i Møysalen nasjonalpark og fra Felltjenesten og et fjellstyre i Børgefjell Nasjonalpark.”

Statsråden skriver videre at det er nødvendig at SNO har en styrket tilstedeværelse for å ivareta sitt overordnede ansvar for oppsynet i verneområdene der nasjonale miljøverdier har manifestert seg gjennom vernevedtakene. Statsråden avviser at det er parallelle ordninger i forholdet mellom fjellstyre og SNO. ”SNO er departementets oppsyns organ med et totalansvar for tilsynet med de nasjonale miljøverdiene. Fjellstyret er oppnevnt av kommunestyrene, primært for å ivareta forvaltningen av retter og herligheter i statsallmenningene. Fjellstyrene kan også etter fjelloven tilsette oppsyn for å føre tilsyn med statsallmenningene. Der statsallmenning berøres av vern etter naturvernloven utøver fjellstyrene fortsatt oppsyn etter fjelloven. I tillegg kan de engasjeres til slikt tilsynsarbeid ved tjenestekjøp fra SNO.” I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2005 har også energi- og miljøkomiteen også bedt departementet skaffe en oversikt over hvem det kjøpes tjenester av, hvor store beløp det dreier seg om og hvilke budsjettposter dette belastes.

Forholdet mellom de ulike oppsynsordninger er tema også for brev fra Stortingets energi – og miljøkomité 4. november 2004 der det heter at det gjennom mediene har blitt kjent at det har vært flere *konflikter mellom SNO og andre oppsynsordninger*. Komiteen spør om hvordan statsråden ser på konflikten og hvilke tiltak han har tenkt å sette i verk for å redusere dem. Miljøvernminister Knut Hareide svarer 9. november 2004 at det er nødvendig med tilstrekkelig tilstedeværelse i nasjonalparker for at SNO skal ivareta sitt overordnede ansvar for ivaretagelse av nasjonale miljøverdier, og påpeker behovet for gjensidig samarbeid med fjelloppsynet. Statsråden svarer at han er kjent med at samarbeidsklima er noe anstrengt enkelte steder, og at han ikke er komfortabel med situasjonen. Han påpeker at alle parter har en forpliktelse til å bidra til godt samarbeidsklima. Han vil avvente evalueringen for å vurdere behovet for å justere rammer og retningslinjer for SNOs virksomhet. Forholdet til fjelloppsynet og SNO er altså en gjenganger i Stortingets spørsmål til Miljøvernministrene. Ministre fra ulike partier har imidlertid påpekt at de oppfatter det slik at SNO har fulgt opp intensjonen ved opprettelsen gjennom tilstedeværelse i nasjonalparker, og at fjelloppsynets oppsyn og SNOs oppsyn ikke er parallelle ordninger.

3 Styrings signaler og oppgaveløsning

3.1 Styrings signaler

3.1.1 Politiske styrings signaler

Som generelle føringer for SNO er det i alle statsbudsjettene under SNOs budsjettkapittel lagt vekt på følgende generelle forståelse av SNOs rolle og hovedoppgaver:

- Et samlet grep om statlig oppsynsinnsats i naturområder, og i de områder med størst behov for oppsyn skal prioriteres.
- Hovedoppgavene er informasjon, veiledning i tillegg til kontroll, registrering, dokumentasjon, skjøtsel og drift. Det er presisert at dette omfatter bestandsregistrering, skadedokumentasjon, lakseoppsyn og oppfølging av Skjærgårdtjenesten.
- Virksomheten er basert på egne oppsynsstillinger i kombinasjon med kjøp av tjenester og samarbeid med andre lokale og regionale oppsynsordninger. Dette er presisert til å omfatte, fjellstyrene, Statskog fjelltjenesten og politiet.
- I tillegg er det for alle budsjettår med unntak av ett lagt vekt på at SNO skal skape en forståelse og respekt for regelverket på området.
- Det legges også gjennomgående vekt på oppfølging av nasjonalparkplanen og styrking av lokal forvaltning.

I tillegg til disse generelle føringene er det spesifiserte føringer i hvert statsbudsjett. Se Tabell 3.1. I tillegg til disse føringene ligger det også føringer for SNO innenfor MDs resultatmål. Dette omfatter bestandsoverføring av fjellrev og rovvilt og omlegging av lakseoppsynet.

Tabell 3.1 *Spesielle politiske føringer i statsbudsjettene 1997-2005.*

Budsjettår	Stortingsproposisjon nr. 1 Miljøverndepartementet i kap 1426
2005	Oppfølging nasjonalparkplanen. Finansiering av lokal forvaltning av nasjonalparker/større verneområder. Tilrettelegging for allmennheten
2004	Oppfølging nasjonalparkplanen. Styrket oppsyn i Forollhogna og Dovrefjell – Sunndalsfjella. Tilrettelegging for allmennheten.
2003	Redusert bevilgning skal medføre reduserte kjøp av tjenester fra politiet og andre oppsynsordninger samt redusert overføring til fylkesmennene. Styrke lokal forvaltning.
2002	Kompensasjon for momsreformen. Finansiering av tilsynsutvalg i nasjonalparker og forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane flyttet til DN's budsjettkapittel. Dekke utgifter til styrket skjærgårdtjeneste ved utvidelse av Skjærgårdparken.
2001	Økning skadedokumentasjon bufe og tamrein og statlig jegerkorps. Reduksjon i andre driftsutgifter.
2000	Finansiering lokal forvaltning i Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane
1999	Avsatte midler til Tautra bru.
1998	Avsatte midler til Tautra bru.
1997	DN er pålagt på sitt budsjett å finansiere SNO

Det har i tillegg vært en rekke flertallsmerknader i budsjettbehandlingen i energi- og miljøkomiteen om SNO til MD. Disse er presentert i Tabell 3.2. Samlet sett gir statsbudsjettet og disse komitémerknadene rammer for Miljøverndepartementets styring av SNO. Generelt sett er komiteens merknader en presisering av statsbudsjettet. Statsbudsjettene viser at det relativt klare føringer på hvor nye oppsynsmidler skal brukes og hvilke oppgaver som er prioritert. Komiteens merknader er i hovedsak rettet inn mot samarbeid og tjenestekjøp. Disse kommentarene dreier seg i hovedsak om at det ikke skal etableres parallelle ordninger der det er gode, eksisterende ordninger, og fjellstyrene er presisert som en slik ordning. Det legges også vekt på god dialog med lokalsamfunnene.

Tabell 3.2 *Flertallsmerknader i budsjettinnstillingene fra energi- og miljøkomiteen 2000-2005.*

Budsjettår	Flertallsmerknad (B.innst.Snr. 9)
2005	Sterk vekst i SNO. Avventer evaluering for å få et avklart grunnlag for videre oppsynsarbeid. Viktig å få til gode samarbeidsordninger. Der gode ordninger eksisterer skal det ikke etableres nye.
2004	Oppsynsressurser må økes pga økt vern. Viktig å få til gode samarbeidsordninger. Der gode ordninger eksisterer er det ingen grunn til å etablere nye. De som skal drive informasjon og tilsyn i nasjonalparkene bør ha lokal forankring. Nye tjenestekjøp må dekkes gjennom kjøp fra fjellstyrer.
2003	SNO spiller en gradvis viktigere rolle i oppsyn med verneområder, laks og rovvilt. Behov for god dialog med lokalsamfunnene.
2002	Ingen flertallsmerknader til SNO.
2001	SNO skal styrke og samordne det statlige naturoppsynet. SNO skal ikke bli konkurrent til allerede godt fungerende ordninger. Konflikter SNO/fjellstyrer forutsettes løst. Tilfredshet med at statlig jegerkorps er opprettet.
2000	Tilfreds med at SNO er etablert og har et samlet grep på statlig naturoppsyn. Tilskudd til oppsyn i regi av frivillige organisasjoner et viktig supplement. Vestkystparken skal behandles på lik linje med andre skjærgårdparker. Forutsetningen ved etablering av SNO var at det skulle etableres samarbeid med oppsyn som fungerer godt.

Føringene for SNO ligger i de årlige tildelingsbrevene fra MD til DN/SNO. Generelt sett er tildelingsbrevene generelle med noen presiseringer om ønsket prioritering. MDs signaler til SNO bygger på både de årlige statsbudsjettene og komitémerknader, samt Stortingets meldinger og proposisjoner innenfor SNO arbeidsfelt. Tabell 3.3 viser de viktigste føringene i tildelingsbrevene 1998-2005. En sammenligning av Stortingets årlige føring og tildelingsbrevene viser at MD følger opp statsbudsjettene, men at MDs oppdrag til SNO er noe mer omfattende enn Stortingets rammer bl.a. om oppsyn i kystsonen og med rovvilt og oppsyn i nye områder. Dette er i tråd med andre politiske føring⁸. De presiserer også tidligere føring i statsbudsjettene som finansiering av forvaltningsforsøkene.

⁸ Bl.a. St.meld.nr.15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur, St.meld.nr.43 (1998-1999)Vern og bruk i kystsonen, St.meld.nr.21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og St.prp.nr.79 (2001-2002) Om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

Det er imidlertid i liten grad gitt føringer i samsvar med komiteens kommentarer om samarbeid og lokale oppsynsløsninger. MD har i enkelte tidelingsbrev skrevet at det skal utvikles gode samarbeidsrutiner mellom SNO og annet oppsyn. Det har i tillegg vært presisert et resultatmål om at SNO stillinger skal lokaliseres slik at de kommer lokalsamfunnene til gode. Signalene fra MD om lokale løsninger er dermed generelle og omfatter ønsker om gode samarbeidsløsninger, men angir ikke organisering av oppsyn lokalt.

Tabell 3.3 *Spesifikasjoner i tildelingsbrev til SNO 1998 – 2005.*

År	Spesielle budsjettforutsetninger i tildelingsbrevet fra MD til SNO
2005	Føringer for bruk av budsjettmidler til å styrke rovviltarbeidet og kystoppsyn i skjærgårdsparker/friluftsområder og å avsette 4,9 millioner til lokale forvaltningsforsøk i fire fjellområder.
2004	5,7 millioner som nye midler til å styrke naturoppsyn i Forollhogna og Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalparker. Vurdering av oppsyn i Nærøfjorden, Dovre-Rondane, Møysalen, Nordlandskysten, Børgefjell og Junkerdalen. 3,2 millioner til forvaltningsforsøk som føring på bruk av tiltaksmidler.
2003	Føringer på bruk av budsjettmidler: 1 million til oppsyn i Forollhogna og Dovrefjell-Sunndalsfjellene nasjonalparker. 1 million til informasjonssentre. 1,8 millioner til Europarc.
2002	9 millioner som nye midler til rovviltarbeidet. Føring om at lokale forvaltningsforsøk i fjellområder skal finansieres av tiltaksmidlene.
2001	Naturoppsyn i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane. 1,5 millioner til forvaltningsforsøk.
2000	Nye stillinger Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane.
1999	1,5 millioner til bruforbindelse på Tautra.
1998	1,5 millioner til bruforbindelse på Tautra.

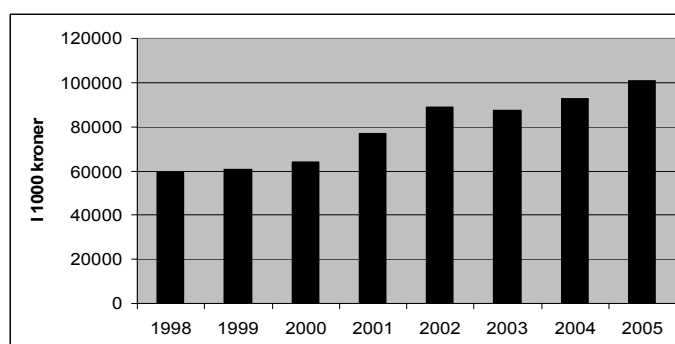
I styringsdialogen ”Stortinget – Miljøverndepartementet – SNO” ser vi derfor at Stortingets ønsker om utvikling av naturoppsynet blir fulgt opp og at det gjennom denne dialogen er et økende konkretiseringsnivå og oppfølging av tidligere vedtak som finansiering av forvaltningsforsøkene. I tillegg legges det føringer for nasjonale enkeltsatsninger som konferansen ”Europarc” og informasjonssentre i 2003. Dette består av både konkrete føringer på nytt oppsyn og mer generelle føringer. Miljøverndepartementet har imidlertid i liten grad konkretisert eller gitt rammer for samarbeid og tjenestekjøp. Dette ser ut til å være en sak i hvert konkret tilfelle der kongelig resolusjon og

føringer fra Miljøverndepartementet er styringssignalene til SNO. Dette vil vi ta opp i de senere kapitlene.

3.1.2 Økonomiske rammer

SNO er en organisasjon i vekst, og har siden etableringen økt det totale budsjettet fra 59 millioner i 1998 til 100,6 millioner i 2005. Figur 3.1 viser utviklingen av SNOs økonomiske rammer i budsjettkapittel 1426 på statsbudsjettet 1998 – 2005. Tallene er hentet fra MDs tildelingsbrev til DN, der også SNOs budsjettkapittel inngår. Det har vært en økning i budsjettet i hele perioden med unntak av en budsjettnedgang fra 2002 til 2003 på 1,3 millioner.

Figur 3.1 *Budsjettammer kap. 1426 SNO 1998 – 2005.*



Tabell 3.4 viser hvordan budsjettkapitlet er øremerket bestemte aktiviteter som drift, tiltak verneområder, tiltak andre områder, Skjærgårdtjenesten, naturoppsyn og for en periode midler til Tautra bru.

Tabell 3.4 *Budsjettposter i kapittel 1426 Statens naturoppsyn 1998 - 2005. Tallene er oppgitt i 1000 kroner.*

1426								
Statens naturoppsyn	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1426.01								
Driftsutgifter	38110	37374	40617	46489	49495	48200	53888	55899
1426.30								
Tiltak NP	2500	2500	2500	2500	4791	7791	10791	10391
1426.31								
Tiltak andre områder	10613	10613	10613	10613	13971	16971	16671	21171
1426.32								
Skjærgårdstjenesten	7835	9835	9835	11835	15195	14195	11195	13195
1426.70								
Tilskudd naturoppsyn	0	500	500	500	500	500	0	0
1426.71								
Bru Tautra	0	0	0	5000	5000	0	0	0
Sum	59058	60822	64065	76937	88952	87657	92545	100656

Post 01 Driftsutgifter dekker lønns- og driftsutgifter til SNO. Posten dekker også fellingsoppdrag, lokale tjenestekjøp og driftsutgifter som IT- og sambandsutstyr, feltutstyr og – uniform, opplæring, informasjon, veiledning og utviklingskostnader. *Post 30* Tiltak i nasjonalparkene dekker statlige utgifter og tiltak til oppfølging av nasjonalparkplanen og tilgrensende verneområder i tråd med godkjent forvaltningsplan og andre styringsdokumenter. Posten dekker også tiltak og informasjon i forbindelse med ferdsel. *Post 31* Tiltak i naturvern-, kulturlandskaps- og friluftsområder omfatter bl.a. andre verneområder, naturminner og viktige friluftsområder med servituttavtaler. *Post 32* Skjærgårdstjenesten omfatter forvaltning og statlige naturoppsyn av skjærgårdsparken og friluftsområdene langs kysten knyttet til Skjærgårdstjenesten. *Post 70* Tilskudd til naturoppsyn var rettet inn mot bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold/bekjempelse faunakriminalitet i regi av frivillige organisasjoner. Posten er ikke lenger i bruk. *Post 21* Bru til Tautra var en midlertidig post for bygging av ny bru til Tautra i Sør-Trøndelag for å sikre biologisk mangfold i fuglereservatet på øya.

I noen grad finner det sted en overføring av midler fra kap. 1426 (SNO) og kap. 1427 (resten av DN). SNO betaler for kontor- og administrasjonsutgifter til DN. Resten av DN kjøper på sin side tjenester av SNO bl.a. feltarbeidet i forbindelse med overvåkningsprogrammene av fjellrev og rovvilt. Det er også overføringer fra andre kapitler i miljøforvaltningen, bl.a. ble det stilt til disposisjon 2,3 millioner fra kap. 1425 (Vilt- og fisketiltak) til oppsynsoppgaver i 2004. Samlet har disse omdisponeringene i hovedsak medført at SNOs

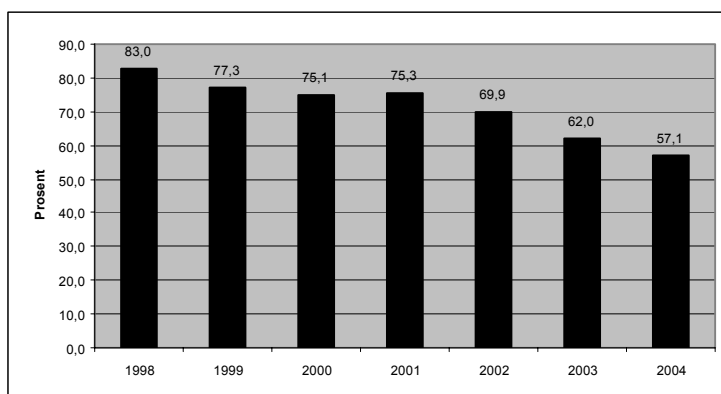
faktiske budsjett for fire år er noe lavere enn i statsbudsjettet, mens det er likt eller noe høyere i tre år. Utslagene er imidlertid ikke store. Samlet sett har det totale budsjettet for SNO variert mellom 96 og 103 % av tildelte midler i statsbudsjettet.

3.1.3 Hvor mye og hvor kjøper SNO tjenester

SNO er pålagt å kjøpe tjenester der det er gode lokale oppsynsordninger i Sør- og Midt-Norge. SNO er pålagt å bruke Fjelltjenesten i Nord-Norge. SNO har også et overordnet ansvar for Skjærgårdstjenesten som medfører at midler til denne tjenesten er øremerket i SNOs budsjett. SNO har et faglig ansvar for naturoppsynet som utføres av Skjærgårdstjenesten. I tillegg overfører SNO midler til fylkesmennene i særlig de områder der lokalt SNO ikke er etablert gjennom eget korps eller tjenestekjøp. Vi har skilt mellom tjenestekjøp fra Fjelltjenesten, Skjærgårdstjenesten og fjellstyrenes fjelloppsyn, tjenestekjøp fra politi og fylkesmennene som og kjøp av andre lokale ordninger der det viktigste lokale tjenestekjøpet er utgifter til det lokale rovviltnett.

Feil! Fant ikke referanseilden. viser hvor stor andel av sitt budsjett SNO har brukt til lokale tjenestekjøp/overføringer. Figuren viser at SNO ved oppstart overførte/kjøpte tjenester for 83,0 % av sitt budsjett, noe som var sunket til 57,1 % i 2004. Denne utviklingen har to hovedforklaringer. For det første er politiets lakseoppsyn avvirket i tråd med politiske signaler i statsbudsjettet og fylkesmannen har fått færre overførte midler over tid. Disse frigjorte midlene er brukt til å etablere et eget oppsynskorps med hele SNO – stillinger. Dette har primært vært stillinger knyttet til kystoppsynet og til å utvikle rovviltoppgavene. For det andre har SNO fått økte bevilgninger til etablering av statlig oppsyn i nye store verneområder og til å utvikle rovviltoppgavene. Den relative fordelingen mellom tjenestekjøp og eget oppsyn er dermed endret.

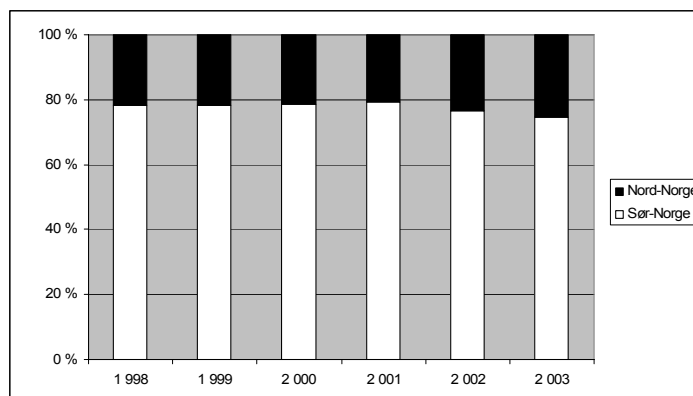
Figur 3.2 Prosent tjenestekjøp av SNO budsjett 1998-2004.



SNO kjøper flest oppsynstjenester i Sør- og Midt-Norge. Figur 3.3 viser at dette lokale tjenestekjøpet har variert mellom 70 -80 % av alt lokalt tjenestekjøp. Mens tjenestekjøpet i nord er knyttet til Fjelltjenesten, består tjenestekjøp i sør av kjøp fra i særlig grad fjellstyrer. I tillegg har SNO budsjettansvar for Skjærgårdtjenesten, noe som medfører at bevilgninger til Skjærgårdtjenesten overføres fra SNO til kommunene som har driftsansvaret for denne tjenesten. En viss økning av tjenestekjøp i Nord-Norge har en sammenheng med at naturoppsyn i nye nasjonalparker i sin helhet kjøpes av Fjelltjenesten. I sør er naturoppsynet basert på SNO - stillinger og tjenestekjøp.

Det er forutsatt ved opprettelsen av SNO at det statlige naturoppsynet skulle basere seg på både SNO – stillinger og tjenestekjøp. I dag utgjør tjenestekjøpet/overføringer mer enn ½ -parten av SNOs budsjett. Dette tyder på at SNO har fulgt opp denne forutsetningen om å kjøpe lokale tjenester. I tillegg ble det lagt føringer på at i Nord-Norge skulle det statlige naturoppsynet basere seg på tjenestekjøp fra Fjelltjenesten. Disse tallene viser at SNO har oppfylt dette. I dag er SNO representert i Nord-Norge med tre koordinatorstillinger som i særlig grad er knyttet til rovviltarbeid og stilling som fellingsleder i det statlige jegerkorpsset. SNOs oppsynskorps er i all hovedsak lokalisert til Sør- og Midt-Norge.

Figur 3.3 *Tjenestekjøp i Sør-Norge (med Midt-Norge) og Nord-Norge 1998-2004.*



Det generelle bildet over tid er at SNO har økt tjenestekjøpet fra lokale oppsynsordninger mens overføringene til fylkesmennene har blitt redusert. Dette henger sammen med at fylkesmennene kjøpte tjenester av lokale ordninger før SNO ble etablert. SNO har overtatt disse ordningene fra fylkesmennene gradvis. Tjenestekjøpene av fjellstyrer og Statskog har SNO i de fleste tilfeller videreført. I tillegg har tjenestekjøpene samlet sett fra fjellstyrene økt som følge av at nye verneområder er etablert på statsallmenninger samt rovviltoppgaver. Overføringene til Skjærgårdstjenesten er økt. Overføringer til Politiet for lakseoppsyn er avsluttet.

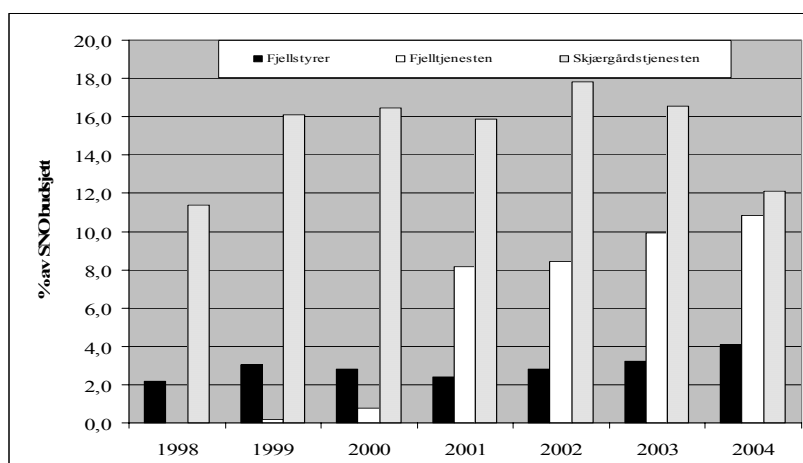
3.1.4 Fjellstyrer, Fjelltjenesten og Skjærgårdstjenesten

Da SNO ble opprettet, ble det bestemt at etablerte lokale gode oppsynsordninger skulle videreføres. Det har vært særlig fokus på at oppsynsordningene Statskog fjelltjenesten og fjellstyrenes fjelloppsyn skulle videreføres. I tillegg blir midler til Skjærgårdstjenesten overført fra staten via SNO, og SNO gitt et overordnet ansvar. Rammene for midler fra SNO til Skjærgårdstjenesten ligger fast som egen budsjettpost. Det er ikke tilsvarende rammer for tjenestekjøp fra fjellstyrer og Fjelltjenesten. Figur 3.4 viser hvordan SNOs oppkjøp/overføring av disse tjenester har endret seg fra 1998 - 2004.

Et hovedtrekk er at SNO gradvis har kjøpt flere tjenester fra disse aktørene. I 1998 brukte SNO 3 % av budsjettet sitt til kjøp av

tjenester/overføringer fra disse tre oppsynene. Dette var økt til 27 % i 2004. Tallene viser ikke det totale omfanget av lokale tjenestekjøp fra miljømyndighetene. En svært viktig grunn til økningen av tjenestekjøp fra SNO er at fylkesmannen administrerte disse tjenestekjøpene før SNO, og SNO har gradvis overtatt disse tjenestekjøpene selv. Mye av dette tjenestekjøpet var dermed tidligere en del av overføringene til fylkesmennene. Økningen er kronemessig størst for Fjelltjenesten og Skjærgårdstjenesten. Kjøp av tjenester fra Fjelltjenesten kom imidlertid først i formelle former for hele landsdelen i 2001 da det ble inngått en hovedavtale mellom partene. Relativt sett er imidlertid tjenestekjøpene fra fjellstyrer økt mest. Dette kjøpet er nesten tredoblet i løpet av perioden (fra 1,3 til 3,8 millioner). Til sammenligning har tjenestekjøp fra Fjelltjenesten økt med 55 % mellom 2001 og 2004. Lokale tjenestekjøp fra miljøforvaltningen har imidlertid sannsynligvis økt som følge av økt oppsyn i nye verneområder.

Figur 3.4 *Tiltak og tjenestekjøp fra fjellstyrer, Fjelltjenesten og Skjærgårdstjenesten 1998-2004.*



I tall utgjør pr. 2004 samlet tjenestekjøp av SNO fra fjellstyrene 3,8 millioner, fra Fjelltjenesten 10,1 millioner og fra Skjærgårdstjenesten 11,3 millioner. Tallene for fjellstyrene og Fjelltjenesten inkluderer også noe rovviltarbeid. Figuren viser at tjenestekjøp fra fjellstyrene har ligget mellom 2,2 og 4,1 % av SNOs budsjett, noe som i absolutte tall er mellom 1,3 – 3,8 millioner hvert år. I 2004 var tjenestekjøp fra fjellstyrene særlig høye, og fjellstyresambandet er usikre om denne økningen er permanent eller er å oppfatte som et ekstraordinært stort tjenestekjøp i 2004. SNO oppgir at posten vil holde seg stabil, men

ikke øke før SNO får midler til økt oppsyn i områder med statsallmenninger. Skjærgårdtjenesten har fått færre midler overførte etter toppåret 2002 da det ble gitt ekstraordinære midler i forbindelse med utvidelse av skjærgårdsparken. Overføringer fra SNOs totale budsjett har variert 11,4 – 17,8 %. I absolutte tall er variasjonen mellom 6,8 til 15,2 millioner.

Utviklingen i økte kjøp av tjenester ser ut til å være et resultat av økt naturoppsyn i nye verneområder og utvikling av rovviltoppgavene. SNO har i dette tilfellet økt tjenestekjøpet lokalt i tråd med politiske signaler om å opprette oppsyn på prioriterte områder. Framtidig økning av lokale tjenestekjøp⁹ vil også påvirkes av statsbudsjettets signaler om økt oppsynsinnsats på tema og i områder.

3.1.5 Fylkesmennene og politiet

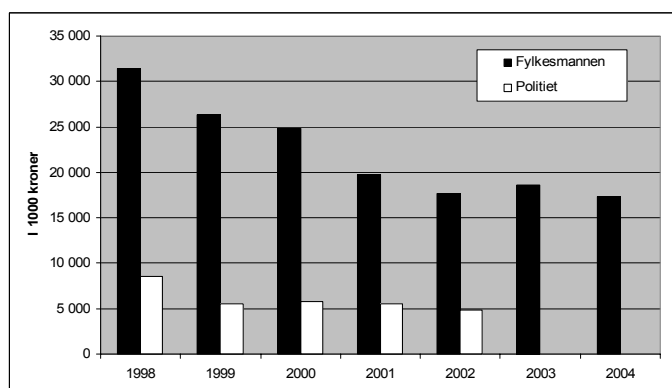
Politiet og fylkesmennene¹⁰ har gradvis fått overført færre midler fra SNO. Før etableringen av SNO ble DN's lakseoppsyn utført av politiet og naturoppsyn i verneområder utført i hovedsak i regi av fylkesmennene. Politiets lakseoppsyn ble avviklet i 2002 i tråd med politiske føringer og i enighet mellom partene. Avvikling av politiets lakseoppsyn innebar også at politiet ikke lenger disponerte miljøforvaltningens båter. Det ble likevel videreført en ordning der politiet helt eller delvis disponerer 13 båter eid av SNO.

Overførte midler til fylkesmennene har gradvis blitt redusert som følge av at SNO har omgjort disse midlene til lokale SNO - stillinger. Dette medfører regionale forskjeller i disse overføringene. I fylker med godt utbygd oppsynskorps som i for eksempel Agder overføres færre midler enn i områder der SNO er lite representert for eksempel Oslo/Akershus. Se vedlegget som viser dekningskart for SNO. Fylkesmannen har gradvis mottatt færre midler fra SNO. Overføringene til fylkesmennene i 2004 var på 17,3 millioner, og omfatter deltidsordninger for naturoppsyn og tiltak i regi av fylkesmannen.

⁹ Flere informanter har nevnt at momsreformen fra 2002 har påvirket det reelle tjenestekjøpet ved at tjenestekjøpene er inklusive merverdiavgift. NIBR har ikke gjennomført en systematisk undersøkelse av dette, men informasjon om dette fra ulike områder tyder på at momsplikt på naturoppsyn fortolkes ulikt mellom fylker. NIBR har ikke kvalitetskontrollert disse utsagnene. SNO fikk ved innføring av momsreformen en momskompensasjon.

¹⁰ Midler til Skjærgårdtjenesten formidles via fylkesmennene. Disse midlene er tatt ut at de tallene som presenteres om fylkesmennene.

Figur 3.5 Overføringer til politiet og fylkesmennene 1998-2004.



3.1.6 Rovvilt og andre lokale oppkjøp

SNO kjøper også tjenester av lokale aktører som lokale rovviltkontakter, villreinutvalg, kommuner, organisasjoner og har timebaserte arbeidsavtaler med enkeltpersoner lokalt. Samlet sett har dette økt fra 2,3 millioner i 1999 til 10,7 millioner i 2004. De fleste tjenestekjøpene av aktørene har økt eller vært stabile i perioden.

Tabell 3.5 viser at oppkjøp av tjenester knyttet til rovviltarbeidet er den største utgiftsposten.¹¹ Denne posten har økt gradvis i tråd med overføringer av disse oppgavene fra fylkesmannen.

Tabell 3.5 Tjenestekjøp fra lokale aktører 1999 – 2004. I 1000 kroner.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rovviltarbeid		1 100	2 800	4 100	4 700	6 500
Øvrige lokale	2 100	700	1 600	800	1 900	3 500
Friluftsråd		150	150	800	250	250
Villreinutvalg	25	800	600	400	400	370
Kommuner	160	1 200	400	600	550	50
Organisasjoner	50	500	650	500	500	50
Samlet	2 335	4 450	6 200	7 200	8 300	10 720

Tjenestekjøp fra organisasjoner var svært beskjedent i 2004 i forhold til tidligere år. En viktig grunn til dette er at Stortinget ikke bevilger

¹¹ Oppkjøp av disse tjenestene via fjellstyrer og Fjelltjenesten er ikke inkludert i disse tallene.

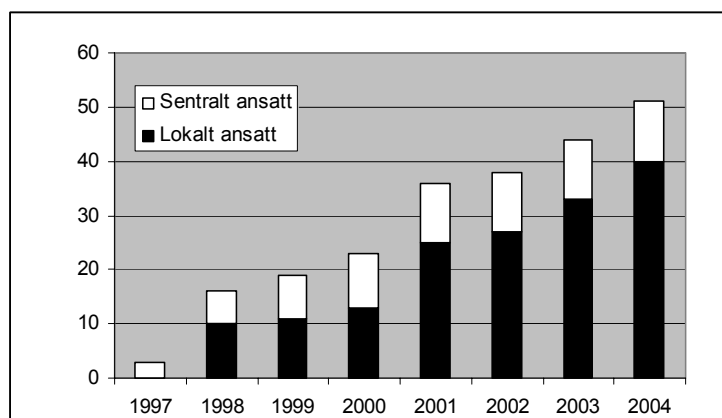
midler til budsjettposten for lokale kjøp fra frivillige organisasjoner fra 2003.

3.2 Utvikling av ansatte i SNO

I dag er det til sammen 51 ansatte i SNO fordelt på 40 lokalt ansatte og 11 ansatte i hovedkontoret i Trondheim. Ved opprettelsen av SNO ble det opprettet tre administrative stillinger i Trondheim. I tillegg til disse var det to stillinger som var reservert utvikling av SNO i DN. SNO – direktøren ble ansatt i 1998. Seks av de ansatte i SNO sentralt er i full stilling. Fem av stillingene er besatt av statspensjonister som tidligere arbeidet i politiet med stillingsbrøker mellom 60 – 80 %. Den siste ansettelsen sentralt var en rådgiver for rovviltoppgavene i 2001. Til sammen er det 9,4 årsverk i hovedkontoret.

Lokalt ansatte er alle i fulle stillinger med unntak av to statspensjonister i deltidsstillinger. 27 av SNOs 40 lokale stillinger er et resultat av økte bevilgninger i statsbudsjettet. De resterende 13 stillingene har vært finansiert gjennom konvertering av eksisterende oppsynsmidler brukt til lakseoppsyn og verneoppsyn. Opprettelsen av de 27 nye stillingene er knyttet opp mot etableringen i 1997 (10 stillinger), overføring av rovviltoppgaver fra fylkesmennene til SNO (8 stillinger) og opprettelsen av nye verneområder (9 stillinger). De lokalt ansatte har landbruksbakgrunn (14), naturvitenskapelig bakgrunn (21) og politibakgrunn (3). 93, 5 % av oppsynskorpset har høyere utdanning (3 år eller mer). Flere av de ansatte har flere enn en type fagbakgrunn. I tillegg er det ansatt ca. 214 rovviltkontakter på timebasis med egen arbeidsavtale med SNO. Disse får lønn av SNO, Fjelltjenesten eller fjellstyrer. Figur 3.6 viser utviklingen av antall stillinger for perioden 1998 – 2004. Figuren viser at SNO er en organisasjon i vekst, med særlig mange nye ansettelser i 2001, 2003 og 2004.

Figur 3.6 Utvikling av antall ansatte i SNO 1998-2004.



Etablering av SNO 1998 og 1999

Det ble opprettet ti lokale SNO – stillinger i 1997 basert på nye midler tildelt det nyetablerte SNO i revidert nasjonalbudsjett. To av stillingene ble besatt av tidligere nasjonalparkforvaltere¹² Disse ble, i tråd med føringer i lovforarbeidene, lokalisert til nasjonalparker/store verneområder. Fire stillinger ble etablert på Hardangervidda og en stilling i hhv. Jostedalsbreen, Femundsmarka, Trollheimen, Dovrefjell, Rondane og Jotunheimen. I 1999 overtok SNO en stilling i Jotunheimen fra Statskog. Flere av disse stillingene er i ettertid omorganisert til rovviltoppgaver. Stillingen i Trollheimen omfatter også oppgaver som rovviltkoordinator. En stilling på Hardangervidda er omgjort til rovviltkoordinator. Stillingene i Trollheimen, Dovrefjell og Rondane er i dag i all hovedsak omgjort til rovviltkoordinatorer.

Namdalsprosjektet 2000

Namdalsprosjektet var et samarbeidsprosjekt mellom politi, fylkesmannen og SNO om utvikling av et framtidig statlig naturoppsyn i Namdal. Det ble ansatt midlertidig en prosjektleder og en prosjektmedarbeider i SNO. Disse ble omgjort til faste stillinger i 2000. Den

¹² Det var ved etablering av SNO tre stillinger som nasjonalparkforvaltere som ble finansiert av miljøforvaltningen. Disse kunne velge om de ønsket å inngå i det nye SNO eller knytte stillingen til fylkesmannen. To valgte å inngå i SNO, mens den tredje stillingen ble lagt til fylkesmannsembetet. Dette var nasjonalparkforvalterne i Jotunheimen nasjonalpark og Trollheimen landskapsvernområde. Det var i tillegg en tilsvarende stilling i Utladalen som var finansiert av Statskog og miljøforvaltningen.

ene stillingen er knyttet til kystoppsyn. Den andre stillingen er i dag rovviltkoordinator. Stillingene ble finansiert av en omdisponering av midler fra politiets lakseoppsyn og fylkesmannens naturoppsyn.

Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane i 2001

Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane landskapsvern ble opprettet i 2000, og i 2001 ble det avsatt midler i statsbudsjettet til naturoppsyn i området. Det ble opprettet tre SNO – stillinger som etter avtale med kommunene ble lokalisert til Bykle, Sirdal og Suldal kommuner. Stillingen i Sirdal er også tillagt oppgaven som regional rovviltkontakt. Dette kontoret ble i 2004 flyttet til Hægebostad.

Fellingsledere i 2001

Det ble ansatt tre fellingsledere med ansvar for de statlige fellingslagene i Nord-Norge, Midt-Norge og Sør-Norge. Stillingen i Nord-Norge er pt. vakant. Midlene blir i dag brukt til innkjøp av veterinærtjenester for å utvikle human og kvalitetskontrollert felling samt kjøp av fellingstjenester.

Rovviltkoordinatorer og nettet med rovviltkontakter i 2002

I 2001 overtok SNO feltarbeidet i forbindelse med rovviltforvaltningen fra fylkesmannen. Dette medførte fire nye stillinger i 2001 og en stilling i 2002. I tillegg ble åtte eksisterende stillinger i nasjonalparker omprioritert til å omfatte helt eller delvis rovviltoppgaver. SNO overtok også hele fylkesmennenes rovviltnett som den gang bestod av 263 lokale kontakter. I dag er dette redusert til ca. 214.

SNOs kystoppsyn fra 2001

Den første kyststillingen ble opprettet i 2000 som del av Namdalsprosjektet. Fra 2001 til 2004 ble det gradvis besatt nye 11 stillinger i kystsonen. Det ble ansatt syv i 2003 samt en i både 2002 og 2004 og to i 2001. Disse stillingene ble i hovedsak finansiert av omdisponering av eksisterende oppsynsmidler brukt til lakseoppsyn utført av Politiet på oppdrag fra SNO og midler til oppsyn i verneområder langs kysten disponert av fylkesmennene. De første stillingene ble lagt til Vestfold og Telemark i 2002. Den siste stillingen ble besatt i Møre og Romsdal i 2004. I dag dekker kystoppsynet gjennom eget korps kystoppsynet fra Svenskegrensa til og med Midt-Norge.

Nye stillinger i nasjonalparker/store verneområder i 2004/2005

Statsbudsjettet for 2004 la opp til økt naturoppsyn i flere nye/utvidede verneområder. I 2004 ble det lyst ut seks nye stillinger i forbindelse med opprettelsen/utvidelse av flere nasjonalparker. Dette omfatter naturoppsyn i Forollhogna (2 stillinger), Dovre/Rondane (1 stilling), Dovrefjell/ Sunndalsfjella (2 stillinger) og Nærøyfjorden (1 stilling). Stillingene ble besatt desember 2004. Tre av stillingene er for tiden lokalisert til et felles kontor i Dovre kommune.

Planer framover

SNO har gjennomført en organisasjonsutviklingsprosess. Som resultat av denne skal det opprettes nye stillinger/omorganisere stillinger ved hovedkontoret. Det er lyst ut en stilling som juridisk rådgiver, og det skal ansettes tre seksjonsledere med hovedoppgaver innen rovvilt, verneområder og kystoppsyn. Disse stillingene vil bli lyst ut. En av disse innebærer en ny stillingshjemmel. Det er også planer om å lyse ut en stilling i Bodø- området. SNO har fremmet ønske til statsbudsjettet 2006 om å etablere naturoppsyn på Vegaøyan i Nordland. Vegaøyan ble et verdensarvområde i juli 2004. Det ligger videre nasjonale føringer om å utvikle det statlige naturoppsynet i Nord-Trøndelag som følge av viktige RAMSAR områder i indre Trondheimsfjord og etablering av to nye nasjonalparker. Det er foreløpig ikke gitt økonomiske midler eller gitt politiske føringer for hvordan dette naturoppsynet skal utformes, utover beskrivelser om oppsyn i kongelig resolusjon ved opprettelsen av nasjonalparkene.

3.3 SNO arbeidsoppgaver

3.3.1 Direktorat for oppsyn

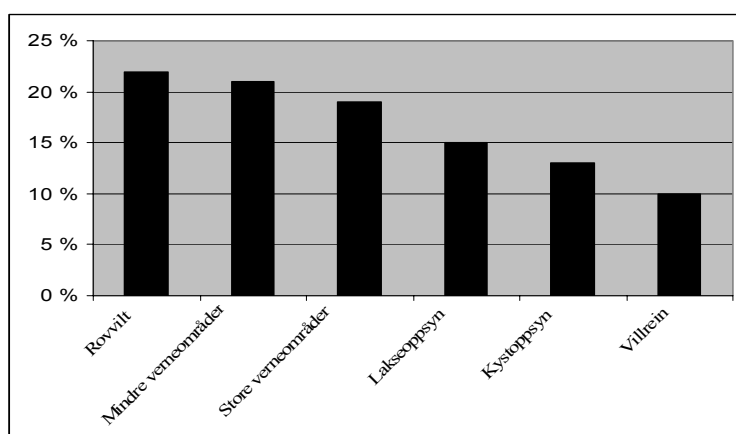
SNO ble opprettet ved at oppsynsansvar som allerede lå i DN ble samlet i en egen enhet. Dette medførte at direktoratsfunksjoner som tidligere lå i andre avdelinger ble en oppgave for SNO. SNO utfører i dag direktoratsfunksjoner relatert til naturoppsyn. Dette innebærer at SNO er en del av det offentlige planleggings- og rapporterings-systemet. De arbeider med det statlige budsjett- og rapporteringsarbeid på linje med andre statsetater. Den faglige kompetansen som SNO har på oppsyn, benyttes av DN i deres rådgivning overfor Miljøverndepartementet. Dette omfatter en rekke type saksdokumenter som innspill til stortingsmeldinger, utarbeidelse av veiledere og forskrifter, utredninger om oppsyn på oppdrag fra Miljøvern-

departementet og utarbeidelse av kongelige resolusjoner. Dette innebærer også at SNO er en del av det statlige styringssystemet. De er dermed i en styringsdialog med både Miljøverndepartementet og fylkesmennene.

3.3.2 Naturoppsyn

Vi har spurt de lokalt ansatte, gjennom et eget spørreskjema, hva de arbeider med og hvordan de arbeider. Dette er presentert nedenfor. I tillegg har vi benyttet oss av en intern organisasjonsundersøkelse fra 2003. Figur 3.7 viser arbeidsomfang fordelt på oppsynsystema basert på den interne undersøkelsen i SNO.

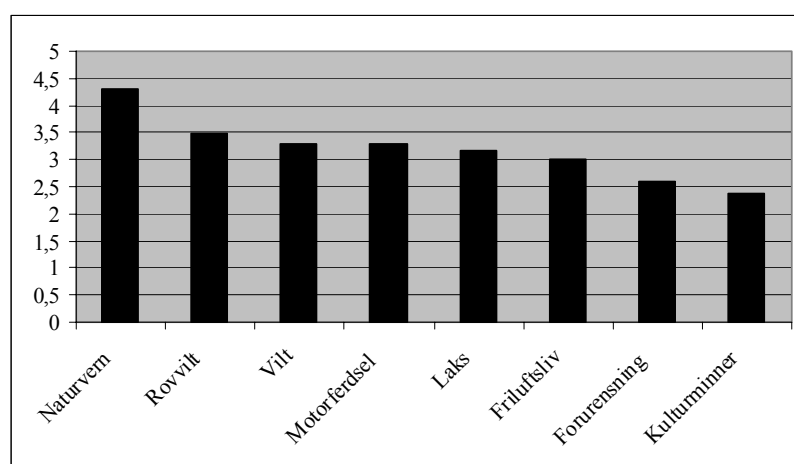
Figur 3.7 *Fordeling av arbeidsomfang på ulike oppgaver i SNO 2004.*



Oppsyn knyttet til naturvern er den største oppgaven for SNO. I underkant av ½ -parten av arbeidet i SNO er knyttet til verneområder, fordelt på 21 % i mindre verneområder og 19 % i store verneområder. 22 % av SNOs arbeidsinnsats går til rovviltoppgavene. SNO bruker også mye ressurser på lakseoppsyn (15 %) og oppsyn med villreinjakt (10 %). Kystoppsynet omfatter 13 %. Det er viktig å påpeke at disse kategoriene ikke er gjensidig utelukkende. Lakseoppsynet og oppsyn i mindre verneområder er begge aktiviteter i kystområder, og villreinoppsynet er normalt i store verneområder. Dette tyder på SNO bruker mye ressurser i store verneområder, på kysten og til rovviltoppgaver. SNOs egen undersøkelse fokuserer ikke eksplisitt på forurensing, friluftsliv, motorferdsel og kulturminner.

I vår undersøkelse har vi spurt de lokalt ansatte i hvilken grad de jobber med oppgaver knyttet til de syv miljølovene som inngår i SNOs mandat og de senere pålagte rovviltoppgavene. Figur 3.8 framstiller svarene. Figuren omfatter kun svar fra ansatte der oppgavene er relevante. Generelt viser figuren at SNO ansatte arbeider med oppsyn etter alle de syv miljølovene, men at fordelingen av innsatsen varierer. I gjennomsnitt oppgir lokalt SNO ansatte at de arbeider mest med naturvern (gj.snitt.4,3). De arbeider også mye med rovvilt, laks, motorferdsel, vilt og friluftsliv (3,5 - 3,0). De arbeider minst med forurensing og kulturminner (2,6 og 2,4).¹³

Figur 3.8 *I hvilken grad lokalt SNO arbeider med de syv miljølovene og rovvilt. Gjennomsnittverdier (1= aldri – 5= svært ofte). N= 31.*



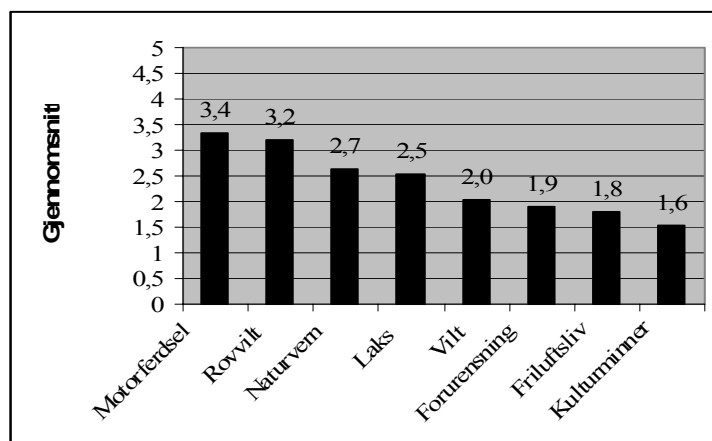
NIBRs og SNOs undersøkelse viser begge at de viktigste oppgavene er knyttet til vern og rovvilt. NIBRs undersøkelse viser i tillegg at lokalt ansatte arbeider mer med friluftsliv, kulturminner og forurensning enn antatt ut ifra SNOs egen undersøkelse. De to undersøkelsene viser også at SNO som organisasjon arbeider mest innen arts- og områdeforvaltning. Dette er områder der SNO har fått overført etablerte oppgaver, bl.a. lakseoppsyn, villreinoppsyn og oppsyn i verneområder. Dette er også områder som ble prioritert i lovforarbeidene. SNO oppgir selv at de ønsker å utvikle kulturminneoppsynet gjennom bl.a. konkret forslag til stilling sentralt, men at dette ikke har latt seg realisere.

¹³ Standardavviket varierer fra 0,70 viltoppgaver (i hovedsak villreinjakt og noe sjøfugljakt) til 1,50 for rovviltoppgaver

Figur 3.9 viser at mange av SNOs oppgaver oppfattes som konfliktfylte, i særlig grad motorferdsel og rovvilt (gj.snitt 3,4 og 3,2).¹⁴ Det er knyttet noen konflikter til naturvern og laks (2,7 og 2,5), men svært lite til vilt, forurensning, friluftsliv og kulturminner (2,0 – 1,6).

I spørreskjemaet har mange lokalt ansatte angitt at det er knyttet særlige problemer til oppsyn med snøskuterkjøring. En viktig grunn til dette kan være den manglende lokale oppslutningen om nasjonal politikk om motorferdsel i utmark, og at det i mange kommuner har utviklet seg en lokal praksis for forvaltning av motorferdselloven som strider mot nasjonal miljøpolitikk. Det er rimelig å anta at svak lokal oppslutning om statens politikk i kombinasjon med økt fokus på motorferdsel i utmark som miljøkriminalitet, har skjerpet disse konfliktene. I enkelte områder har denne konflikten medført skader på SNO-ansattes eiendeler og sjikane av familiene.

Figur 3.9 *I hvilken grad det er høyt konflikter i ditt område. Gjennomsnitt (1= aldri – 5= svært ofte). N= 31.*



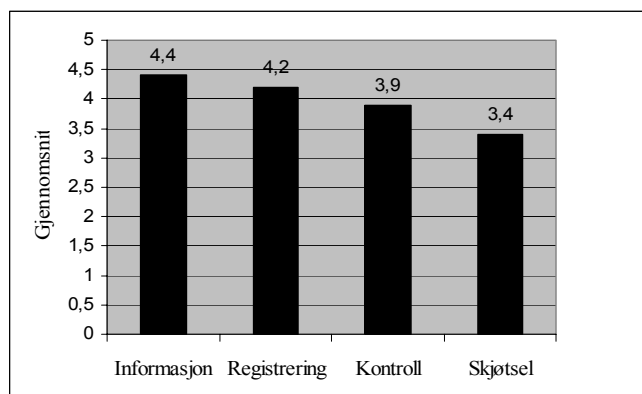
Tabell 3.10 viser at SNO generelt arbeider med alle aspekter i det oppsynsbegrepet som ble definert i lovforarbeidene. De arbeider mest med informasjon/veiledning og dokumentasjon/registrering, og noe mindre med kontroll og minst med skjøtsel. Alle arbeider mye med informasjon og dokumentasjon, men det er større variasjon i hvilken grad de arbeider med skjøtsel.¹⁵ Skjøtsel ble vurdert som viktig i

¹⁴ Maks standardavvik for motorferdsel (1,40), minst for kulturminner (0,74).

¹⁵ Standardavviket er størst for skjøtsel (1,13) og minst for dokumentasjon (0,68).

lovforarbeidene, men SNO lokalt arbeider minst med dette. Å utvikle skjøtsel er dermed et forbedringspunkt på SNOs oppsynsprofil. Generelt prioriterer SNO åpenbart forebyggende arbeid. SNO har som utgangspunkt at "folk er lovlydige". Denne vektleggingen ser dermed ut til å finne sted i oppsynskorpset.

Figur 3.10 *SNO lokalt og deres arbeid med de ulike oppgavene innen oppsynsbegrepet. . Gjennomsnitt (1= aldri - 5= svært ofte). N= 31.*



3.4 Organisasjonen SNO

3.4.1 Råd og utvalg

SNO er knyttet til DN, men skiller seg fra DN's andre avdelinger ved at SNO har egen direktør, eget budsjettkapittel, eget lovgrunnlag og en ytre etat (lokale SNO - kontorer). SNO framstår derfor som en selvstendig enhet i DN. I tillegg ble SNO pålagt å opprette et tilsettingsråd og et rådgivende utvalg i Ot.prp. 30 og i Kgl. Res. *Tilsettingsråd* skal sikre at politifaglige og miljøfaglige kompetanse blir vurdert ved ansettelser. Rådet er forankret i DN's personalreglement. I dag består rådet en fast representant fra Justisdepartementet, fylkesmiljøvern sjefen i det fylket der stillingen er lokalisert, DN's direktør og to ansatte oppnevnt av fagforeningene. Utlysingssteksten og saksbehandling utformes i samråd med Tilsettingsrådet. Tilsettingsrådet/deler av rådet deltar også på intervjuer med aktuelle kandidater.

For å sikre samordning med mest berørte offentlige myndigheter ble det i kgl.res. hjemlet et *rådgivende utvalg* med representanter fra justismyndighetene, landbruksmyndighetene, fiskerimyndighetene, forsvarmyndighetene og Kommunenes sentralforbund. Utvalget skulle gi råd i utviklingen av SNO i den første fasen. Utvalget ble nedlagt av Miljøvernministeren i 2003 som et ledd i effektivisering av offentlig sektor. Rådet ser ikke ut til å ha vært en viktig premissleverandør for utvikling av SNO. Nedleggelsen kan derfor synes uproblematisk. I tillegg er det etablert en rekke andre arenaer for naturoppsyn som samarbeidsarenaene mellom SNO og fjellstyrene (lokale, regionale og et sentralt oppsynsutvalg), eget oppsynsutvalg mellom SNO og Statskog Fjelltjenesten i Nord-Norge, Politiets fylkesmiljøforum og samarbeidsmøter for alt naturoppsyn i Norge arrangert av interesseorganisasjonen "Forum for naturoppsyn".

3.4.2 Et enhetlig system

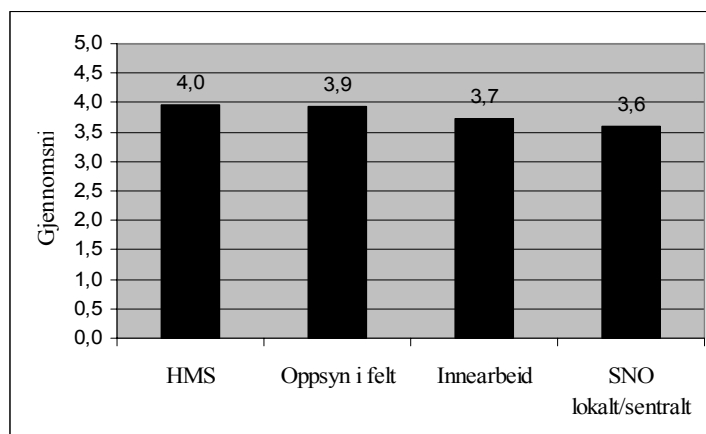
SNO har grovt regnet to sett med interne rutiner og instruksjoner. Det ene settet er knyttet til SNO som en enhet i DN. Dette omfatter også alle arbeidskontrakter. I tillegg er det utviklet egne systemer for det operative naturoppsynet som ikke dekkes av DN's styringssystemer.

Det har vært arbeidet svært mye med å samordne de mange ulike oppsynsordningene til et helhetlig system. De gamle ordningene bestod av en rekke ulike ordninger bl.a. ulike bestillings- og rapporteringssystemer, arbeidsavtaler og ulike grad av faglig og praktisk oppfølging. I tillegg var det mange med arbeidsavtaler på små stillingsbrøker og tjenestekjøp av svært lite omfang. SNO har utviklet mange av disse mindre ordningene. Det er også utviklet felles arbeidsavtaler, felles stillingsinstruksjoner og felles rapporteringssystem. Dette omfatter rutiner for lokale tjenestekjøp, ukeplan, rapportering, reiseregninger og feltdagbok (fra 1999), HMS - arbeid, post- og bilagshåndtering, telefon, e-post og tilgjengelighet, dokumenthåndtering, arkiv, tjenestebilordning og tjenesteantrekk, tjenestekjøp og fullmakter. SNO har også videreutviklet DN's retningslinjer for habilitet og etikk av 9.12.2003 til en egen "Vær varsom - plakat" for SNO ansatte, med spesielt fokus på utøvelse av den profesjonelle og offentlige oppsynsrollen, eget friluftsliv og politisk virksomhet.

Rutiner og instruksjoner framstår i dag som en rekke enkeltdokumenter. Det er bestemt å utvikle en "Hakkespettbok" for å samle alle rutiner og instruksjoner for SNO. Figur 3.11 viser at lokalt SNO - ansatte oppfatter administrative rutiner som relativt hensiktsmessige. Disse oppfattes i gjennomsnitt mellom "i noen grad" (3) og "i stor grad" (4)

hensiktsmessige. Mest fornøyd er de lokalt ansatte med helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet (HMS) og rutiner knyttet til arbeid i felt. De er noe mindre fornøyd med rutiner knyttet til innearbeid og forholdet mellom lokalkontorene og hovedkontoret (SNO lokalt/sentralt).¹⁶

Figur 3.11 *Hensiktsmessige rutiner for SNO (N=31). Skala fra 1: i svært liten grad til 5: i svært stor grad.*



3.4.3 Organisasjonsutvikling i 2004

I 2003 startet DN et arbeid for å gjennomgå organisering og forvaltningsfunksjoner. SNO sluttførte dette arbeidet i en egen organisasjonsutviklingsprosess (OU) som følge av de utfordringer som et oppsynskorps medfører. OU-prosessen i SNO startet høsten 2003 og ble avsluttet i juni 2004. Hovedfokus var forholdet mellom SNO lokalt og sentralt, og utvikling av det sentrale styringsleddet for å kunne håndtere det økende antallet lokalt ansatte. Arbeidet ble organisert med en arbeidsgruppe og fellesmøter med alle i SNO. Arbeidet munnet ut i en rapport. I rapporten ble det foreslått å videreutvikle dagens to - nivåmodell, men å styrke organisasjonen gjennom å utvikle tre fagseksjoner med egne ledere med ansvar for rovvilt, kyst/lakseoppsyn og nasjonalparker/verneområder. Modellen ble vedtatt av DN i februar 2005. SNO er under omorganisering i tråd med dette. Deretter skal de lokale kontorene organiseres etter samme tematiske inndeling.

I tillegg ble det i OU - prosessen satt opp flere forbedringspunkter:

¹⁶ Standardavviket varierer mellom 0,53 og 0,73.

- utvikle vakttelefon/operasjonsstab/vaktordning
- synliggjøring og rapporteringsrutiner
- lokal kontorløsning/kontorløs organisering
- avklare hjemmelsgrunnlag mellom SNO og Politi
- utvikle bestillingsdialog med fylkesmann
- utvikle/forbedre forholdet til samarbeidspartnere

Mange av forbedringspunktene er under oppfølging. Det pågår et arbeid for å avklare rollefordeling mellom SNO og politiet i Politidirektoratet. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom SNO og bygdeallmenningene. Mange av forbedringspunktene er – som nevnt - tenkt utviklet i en ”Hakkespettbok”.

3.4.4 Oppsynsutstyr og kontorfasiliteter

SNO legger også en betydelig ressursinnsats i materiell og logistikk knyttet til naturopsynet. Dette er et arbeid som gjennomføres av hovedkontoret. SNO disponerer båter, skutere, kjøretøy, redningsmateriell og sambandsmateriell. Hovedkontoret har også ansvar for husleiekontrakter for lokalkontorene. Disse ordningene omfatter kun SNO – ansatte og ikke rovviltkontaktene som selv må stå for det meste av sitt oppsynsutstyr. Dette er under endring. I 2005 er det lagt opp til et enhetlig tjenesteantrekk.

Fra 2003 ble det iverksatt en frivillig *tjenestebilordning* basert på den felles statlige ordningen med tjenestebiler. SNO har 27 tjenestebiler leaset for 36 måneder. Alle er 4.hjulstrekkere varebiler. Det er utarbeidet egen instruks for bruk av tjenestekjøretøy. SNO disponerer totalt 37 båter.¹⁷ Av disse disponerer politiet i dag helt eller delvis 13. Alle SNO - ansatte har GPS-målere, nødpeilesendere og VHF-radio. For ansatte som disponerer båt i kystoppsyn er det i tillegg en stasjonær GPS for båt og eget redningsutstyr. Innleid personell har i varierende grad GPS - utstyr avhengig arbeidstype og arbeidsområde. De fleste lokale *SNO lokalkontorer* er enmannskontorer samlokalisert med informasjonssentre/lokale kulturbygg eller kommunale kontorer. SNO er også samlokalisert med andre oppsynsordninger som

¹⁷ 8 stk. ”store” båter og 26 mindre båter (17 stk. Narwhal RIB’s, 4 stk. Zodiac MKII, 6 stk. Buster L / Magnum, 1 stk Polarcirkel plastbåt, 1 stk. Rana Fisk plastbåt).

lensmann, fjellstyrere, bygdeallmenninger og Statsskog. Tabell 3.6 viser hvem de lokale SNO – kontorer er samlokalisert med.

Tabell 3.6 Lokalisering av lokale SNO – kontor (N=33)

Samlokalisert med:	Antall
Informasjonssentre/lokale kulturbygg	7
Kommunale næringsbygg, kommunens administrasjon	7
Lensmann	5
Fjellstyrer/bygdeallmenninger	4
Andre statsetater	4
Statsskog	3
Private kontor	2
Hjemmekontor	1
Samlet	33

3.5 Resultater

3.5.1 Kompetanse og kompetanseutvikling

SNO har utviklet en plan for opplæring og kompetanseheving. Hovedelementene er tre årlige SNO-samlinger, regionale samlinger og samlinger omkring bestemte temaer, samt kurs for nytilsatte. Det er arrangert 37 kurs fra 1998 – 2004. Disse kursene arrangeres av hovedkontoret. I tillegg arrangerer SNO kurs for lokalt oppsyn gjennom regionale oppsynsutvalg og lokale SNO-kontorer. Tabell 3.7 viser kurs og opplæring i perioden 1998 – 2004.

Tabell 3.7 SNOs kurs- og opplæringsvirksomhet 1998-2004 (N=37)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Samlet
SNO samlinger	1	3	3	3	3	3	3	19
Temasamling	1	2	3	3	2			11
Regional samling		1	1			3		5
Kurs nytilsatte					1		1	2
Samlet	2	6	7	6	6	6	4	37

Fra høsten 1998 har det vært tre årlige SNO-samlinger for alle ansatte. Vinter- og høstsamlingene går over to dager og er lagt til DN i Trondheim. Vintersamlingen har fokus på budsjett- og virksomhetsplanlegging samt administrativ opplæring. Høstsamlingen

oppsummerer årets aktiviteter, og har faglige fordypninger på ulike tema. Den siste SNO-samlingen hvert år er lagt til en region eller fokuserer på bestemte tema. I tillegg har det vært gjennomført til sammen 16 regionale og tematiske samlinger om ulike typer naturoppsyn og oppsyn i bestemte regioner, og to kurs for nytilsatte. Det er også gjennomført omfattende *kursvirksomhet om rovviltoppgavene*. Det er årlige fylkesvise/regionale samlinger for koordinatorene og rovviltkontaktene. Fellingslederne har deltatt på kursvirksomhet i Norge, Sverige og USA for å erverve spisskompetanse til uttak av ulv, bjørn og jerv. Det arrangeres også lokale, stedsspesifikke kurs.

3.5.2 Geografisk utbredelse av SNO

Stillingene i SNO er sammensatt av flere oppaver. Det går likevel et skille mellom stillinger med et spesielt ansvar for kystoppsyn, oppsyn med store verneområder, andre verneområder og rovviltoppgavene. SNO har utviklet et landsdekkende system med regionansvarlige for rovvilt, rovviltmedarbeidere og fellingsledere. Det er i dag 12 regionansvarlige for rovvilt, tre rovviltmedarbeidere og to fellingsledere. Se Tabell 3.8. Med unntak av de regionansvarlige i Hedmark og Oppland, og fellingslederne, er dette oppgaver som de lokalt SNO ansatte har i tillegg til de opprinnelige oppgavene.

Det er etablert kystoppsyn i 10 regioner som dekker kysten fra Svenskegrensa til om med Nord-Trøndelag. Det vil bli lyst ut en kyststilling med base i Bodø-området i 2005. Det er også foreslått midler til å opprette statlig naturoppsyn på Vegaøyan og Tautra (hvor det er internasjonale miljøverdier) til statsbudsjettet for 2006. Dersom det bevilges midler til dette, vil dette oppsynet også være knyttet til kystoppsyn. Naturoppsyn er knyttet til 10 store fjellområder i Sør-Norge gjennom 18 stillinger. I tillegg er det tre stillinger i Nord-Norge som har koordineringsansvar for oppsyn som del av stillingen som regionale rovviltkoordinatorene. 16 av disse stillingene (Sør-Norge) har sin hovedoppgave i store verneområder. Samlet for hele landet oppgir SNO at det statlige naturoppsynet i 2004 dekket 23 nasjonalparker og tre store landskapsvernområder. Det er også foreslått økt statlig naturoppsyn i de nye nasjonalparkene i Nord-Trøndelag. Tabell 3.9 viser oppsynsstillinger i SNO. I Nord-Norge utfører Fjelltjenesten både kystoppsyn og oppsyn i store verneområder. SNO dekker i hovedsak hele landet med unntak av store deler av innlands Østlandet og deler av Sogn og Fjordane, Trøndelag og Lofoten/Vesterålen. Kysten, med unntak av søndre deler av Nordland, er dekket opp til

Lofoten. I områdene der SNO ikke er etablert mottar fortsatt fylkesmannen midler til oppsyn.

Tabell 3.8 *Regionansvarlige rovvilt, rovviltmedarbeidere og fellingsledere fordelt på geografisk område. Antall ansatte i parentes*

Regionansvarlig rovvilt	Medarbeider	Fellingsleder
Østfold, Akershus og Oslo (1)	Østfold (1)	Midt-Norge (1)*
Hedmark (1)*	Oppland (1)	Sør-Norge (1)*
Oppland (2)*	Sogn og Fjordane (1)	Nord-Norge (1)*
Telemark, Vestfold, Buskerud (1)		
Agder, Rogaland (1)		
Hordaland, Sogn og Fjordane (1)		
Møre og Romsdal (1)		
Sør-Trøndelag (1)		
Nord-Trøndelag (1)*		
Nordland (1)		
Troms (1)		
Finnmark (1)		

* Hele stillinger

Tabell 3.9 *Naturoppsyn fordelt på geografiske områder. Antall ansatte i parentes.*

Kystoppsyn	Naturoppsyn store verneområder	Naturoppsyn andre innlandsområder
Østfold (1)	Jotunheimen (2)*	Østfold, Akershus og Oslo (1)*
Vestfold (1)	Hardangervidda (4)*	Oslo (1)*
Telemark (1)*	Setesdal Vesthei (3)*	Indre Namdal (1)*
Agderkysten (1)	Dovre/Rondane (1)	Nordland (1)*
Rogaland (1)	Trollheimen (1)*	Troms (1)*
Hordaland (2)	Jostedalbreen (1)*	Finnmark (1)*
Sogn og Fjordane (1)	Femundsmarka (1)*	
Møre og Romsdal (1)	Forollhogna (2)	
Sør – Trøndelag (1)	Dovrefjell/Sunnalsfjella (2)	
Ytre Namdal (1)	Nærøyfjorden (1)	

* Regionansvar for rovvilt knyttet til stillingen

3.5.3 Feltrapportene

Det er ført loggbøker fra feltoppdrag fra 1999, men dette systemet ble lagt mye om i 2002 i forbindelse med den sterke veksten i antall ansatte. Tallene før og etter omlegging er vanskelig å sammenligne. Det er derfor hensiktsmessig og mest troverdig å avgrense en

sammenstilling av loggbøker for perioden 2000 – 2004. Denne rapporteringen omfatter reaksjonsstatistikk og omfang av feltarbeid. Tall over tid må sammenlignes med varsomhet ettersom antall ansatte har økt mye i løpet av perioden og systemet for registrering har blitt mer omfattende i løpet av perioden. Begge deler vil påvirke resultattallene.

SNOs sitt lokale arbeid fordeler seg på 1/3 feltarbeid, 1/3 kontorarbeid og 1/3 på møter med samarbeidsparter, kurs og konferanser. SNO oppgir at denne generelle fordelingen har blitt mer differensiert over tid. Rovviltkoordinatorene har fått mer kontorarbeid, mens de som jobber med rovvilttiltak/felling har fått mer feltarbeid. Tallene i dette kapitlet relaterer seg til den 1/3 av stillingene som omfatter operativt feltarbeid. Reaksjonsstatistikken omfatter også innmeldinger fra 3-4 direkte engasjerte oppsynsmenn. Reaksjoner av oppsyn gjennom tjenestekjøp er derimot ikke med.

Omfang oppsyn

Tabell 3.10 viser både samlet forflytning og forflytning fordelt på transportmåte i 2004. Samlet forflytning var 283.200 km. I gjennomsnitt er dette 9.135 km for hver av de 31 ansatte.¹⁸

Tabell 3.10 *Forflytning under naturoppsyn i SNO 2004*

Transportmåte	Antall km
Bil	204.400
Snøskuter	24.400
Båt	41.200
Fly	4.700
Til fots	8.500
Samlet	283.200

Videre utførte SNO i 2004:

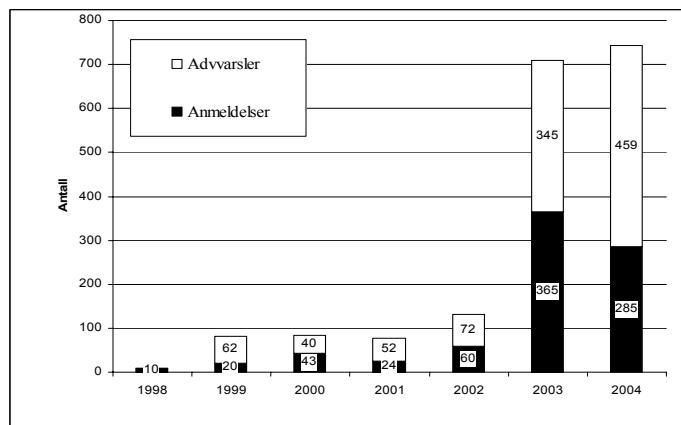
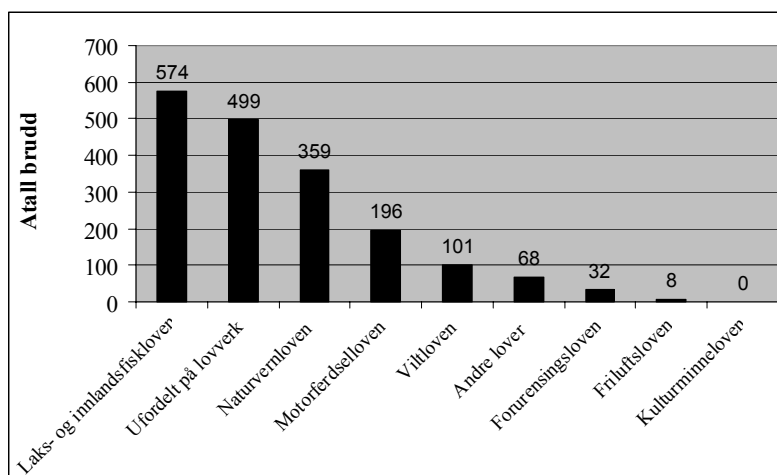
- tilsyn med de 23 nasjonalparkene og 1450 andre vernede områder.
- skjøtsel i 250 verneområder
- undersøkte/registrerte ca 6400 kadavre av bufe som var meldt tatt av rovvilt
- gjennomførte ca. 1800 sporinger (rovvilt)

¹⁸ Dette er antall stillinger mot slutten av året og ikke årsverk. SNO har ikke utarbeidet statistikk på antall årsverk.

Reaksjoner

Brudd på lover og forskrifter deles inn i to grupper. De mindre alvorlige regelbruddene kalles advarsler, eller OPS (oppgjort på stedet). Dette er i prinsippet et regel- eller lovbrudd, men har en slik karakter at det blir gitt en advarsel og informasjon om hvordan bestemmelsen skal forstås. Samtidig vil det som regel bli informert om at gjentagelser vil bli anmeldt, eller rapportert til politiet. Overtredelser av mer alvorlig karakter blir det skrevet rapport om som oversendes politiet for videre etterforskning. Statistikken som blir presentert omfatter lovovertrædelser avdekket av SNOs faste personell og deltidsengasjert kystoppsyn. Statistikken omfatter ikke reaksjoner som del av tjenester utført gjennom tjenestekjøp/overføringer til Fjelloppsynet, Statskog fjelltjenesten, Kystvakten eller andre oppsyns- og kontrollordninger.

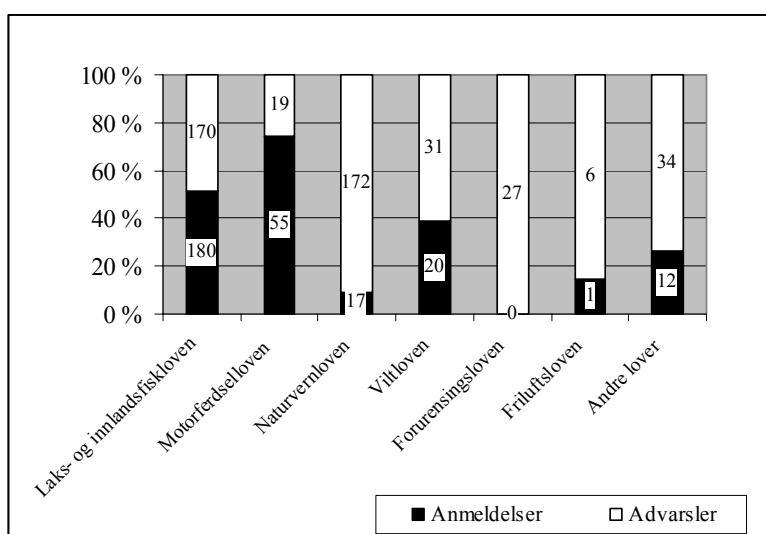
I årene 1999-2001 var antall anmeldelser og advarsler omtrent konstant, omkring 80, selv om antall feltdager økte til nesten det dobbelte i perioden. Dette har en sammenheng med at økningen av feltaktiviteten i hovedsak gikk til rovviltarbeid og ikke annet naturoppsyn. Økningen som kom høsten 2002, med full virkning fra 2003. Dette har en sammenheng med etablering av et kystoppsyn, og med det økt innsats på lakseoppsyn og oppsyn i mindre verneområdene i lavlandet. Figur 3.12 viser omfanget av anmeldelser og advarsler i perioden 1998-2004. Det har i alt vært 1837 reaksjoner i perioden. Dette omfatter 807 anmeldelser og 1030 advarsler.

Figur 3.12 *Anmeldelser og advarsler 1998-2004.*Figur 3.13 *Brudd på lover og forskrifter fordelt på miljølover (N=1837).*

Figur 3.13 viser anmeldelser og advarsler fordelt mellom de ulike miljølovene. Når det gjelder anmeldelser er dette komplett for årene 2002-2004, og kun for 2004 når det gjelder advarsler. Figuren viser at det gis flest reaksjoner etter laks- og innlandsfiskelever og naturvernloven. Det rapporteres mange reaksjoner som er ufordelt på lovverk. Dette er reaksjoner fra de første årene SNO registrerte reaksjoner, men der fordeling på lovverk ikke ble loggført. Det har ikke vært rapportert brudd etter kulturminneløven, og svært lite etter friluftsløven. Det store antallet anmeldelser innen laks- og innlandsfiskelever (31 % av alle brudd) har i sammenheng med brudd på

nedsenkingspåbudet for garnfiske i sjøen, mens det meste av advarsler på denne loven i 2004 gjelder brudd på nyinnførte regler om maskevidde. Det store antallet advarsler etter naturvernloven gjelder bl.a. ferdsel i verneområder langs kysten, og ilandstigningsforbudet i sjøfuglreservater i hekkeperioden. Anmeldelser og advarsler på andre lover gjelder i hovedsak plan- og bygningsloven, veitrafikkloven og saltvannsfiskeloven.

Figur 3.14 *Advarsler og anmeldelser fordelt på miljølover i 2004 (N=744). Tallene i søylene angir antall anmeldelser og advarsler.*



Figur 3.14 viser fordeling av anmeldelser og advarsler fordelt på miljølover i 2004. Figuren viser store ulikheter i reaksjonsmåte mellom lovene. Den viser også at det relativt sett gis flest advarsler etter forurensingsloven, friluftsløven og naturvernloven. Det anmeldes flest brudd etter laks- og innlandsfiskeloven og motorferdselloven. SNO og kystvakta oppgir at det de aller fleste stedene i landet var svært liten kunnskap om og oppsyn med lakseloven før SNO etablerte sitt kystoppsyn. Det var derfor reagert mot en rekke lovovertridelser mot denne loven da SNO etablerte sitt kystoppsyn. I enkelte områder med stort omfang av ulovlig fiske har økt kontroll medført høyere kunnskapsnivå om og adferdsendringer i tråd med loven. Denne høye andelen av anmeldelser etter motorferdselloven kan ha en sammenheng med at det er gjennomført planlagte kontroller etter motorferdselloven i samarbeid med politiet.

4 Naturoppsyn i seks områder

4.1 Rondane – prosessen rundt nye stillinger i 2003/2004

Rondane var en av de nasjonalparkene som ble tildelt en stilling da SNO ble opprettet i 1996. Det ble relativt raskt klart at samarbeid mellom SNO og fjellstyrene var problematisk i denne nasjonalparken. Resultat har vært at SNO i svært begrenset grad har utført feltarbeid i Rondane, med unntak av oppgaver knyttet til rovviltarbeidet. Det øvrige statlige naturoppsynsarbeidet har blitt utført av fjelloppsynene på bakgrunn av tjenestekjøp fra SNO og tilskudd til naturoppsyn fra Landbruks- og matdepartementet etter fjelloven § 36. Det har vært lite kontakt mellom fjelloppsynet og SNO om innholdet i tjenestekjøpet. I forbindelse med overføring av rovviltoppgaven til SNO, omdisponerte SNO sine personressurser. SNO valgte i Rondane å ikke legge opp til en konfliktlinje med fjellstyrene, og omdisponerte SNO – stillingen til en regional rovviltkontakt.

Konflikten er imidlertid fortsatt til stede i dette området, og utspilles på grunnlag av ulik rettsoppfatning mellom SNO og Fjelloppsynet. I intervju med informanter fra tre av fjellstyrene blir det påpekt at fjelloven gir fjelloppsynet samme rett til oppsyn i allmenninger som Naturoppsynsloven gir SNO i hele landet. Etter deres oppfatning bør derfor ikke SNO etablere seg med feltorganisasjon i statsallmenninger, men overlate feltarbeidet til Fjelloppsynet. Verken SNO eller fjellstyrene er tilfredse med dagens konfliktsituasjon. Fjellstyrene ønsker seg en klar skriftlig avtale der SNO står for skadedokumentasjon og bestandsovervåkning, og fjelloppsynene gjør resten av oppsynet.

I forbindelse med utvidelsen av Rondane nasjonalpark har konflikten blusset opp på nytt. I tilrådning til MD om oppsynsressurser i tilknytning til vernet skriver DN:

...det må være en betydelig statlig tilstedeværelse i en stor ny nasjonalpark, men mener samtidig at et godt samarbeid med eksisterende oppsyn kan være viktig for å sikre god lokal forankring og gode samarbeidsrelasjoner. DN vil derfor anbefale at det etableres 1 - 2 nye SNO-stillinger i tilknytning til Rondane og Dovre nasjonalparker, og at det i tillegg bevilges midler til kjøp av tjenester fra lokale oppsynsaktører i området.

Kgl.res. 21.10.03 kap.7.3.6

Den 13. august 2003 skrev fjellstyrene i Rondane et brev bl.a. til Miljøverndepartementet der det heter: Fjellstyrene stiller seg uforstående til ønsket om tilstedeværelsen av et statlig oppsyn og påpeker at det siden 1963 har vært statlig oppsyn representert ved fjellstyrene. Det heter:

Rondane nasjonalpark, og også det utvidete Rondane nasjonalpark omfatter i det alt vesentlige statsallmenningss grunn. De berørte fjellstyrene sammen med Statskog har etter fjelloven av 1975 og statsallmenningsloven av 1992 et betydelig forvaltningsansvar i statsallmenningen i Norge. De forvaltningsmessige oppgavene, med rettigheter og plikter, forandres ikke selv om området nå blir vernet og inngår i en nasjonalpark. Disse fjellstyrene vil fortsatt ha sitt Fjelloppsyn i områdene, og foreta det nødvendige tilsyn med områdene. Fjelloppsynet har i henhold til sin politimyndighet de samme fullmakter og den samme oppsynsfunksjon som SNO.¹⁹

Videre mener fjellstyrene at oppsynet har vært mer omfattende enn det som legges opp til med SNO stillinger. Fjellstyrene i Rondane nasjonalpark har i dag 7 heltidsansatte og 11 deltidsoppsyn. Fjellstyrene henviser videre til Korsæth - avtalen og mener at etablering av nye oppsynsstillinger vil være brudd med denne. I tillegg til at de er et naturoppsyn argumenterer fjelloppsynet også med sin lokale forankring ved å si ”fjelloppsynet er kanskje det eneste helhetlige lokalt forankrede naturoppsynet i Norge, da de har oppsyn både med det offentligrettslige og det privatrettslige innen sine områder.”

¹⁹ Brev fra Dovre fjellstyre, Sel Fjellstyre, Vulufjell fjellstyre, Ringebu fjellstyre, Sollia fjellstyre, Folldal fjellstyre til Miljøverndepartementet, Justisdepartementet, Politidirektoratet, Politimestrene i Gudbrandsdal, Østerdal og Hamar, Fylkesmannen i Oppland og Hedmark, Statskog Sør-Norge

MD konkluderer med å understreke

....viktigheten av å få til et effektivt oppsyn i verneområdene. I brev av 13.08.03 til bla Miljøverndepartementet, har fjellstyrene understreket sine synspunkter om at det fremtidige oppsynet må ta utgangspunkt i eksisterende oppsynsordninger, og at utvidet oppsynsbehov bør løses ved kjøp av tjenester fra lokalt fjelloppsyn. Departementet viser til at disse synspunktene blir tatt med i det videre arbeidet med etablering av oppsyn i de nye verneområdene. Arbeidet med å etablere et slikt oppsyn må skje innenfor de til enhver tid eksisterende budsjetterammer
Kgl.res. 21.10.03 kap.7.3.6

En stilling ble lyst ut for Rondane. Fjellstyrene i Rondane foreslo en ny modell for det statlige oppsynet i Rondane. De søkte i felleskap om å få denne stillingen lagt til fjellstyrene. Den nye stillingen i fjellstyrene skulle ha hovedansvaret for den administrative delen av oppsynet i nasjonalparkene. Vedkommende ville være kontaktperson til SNO, og ha ansvar for koordinering, tilbakerapportering, at tiltak som settes i verk gjennomføres og at oppsyn med verneforskriftene gjennomføres etter målsettingene. Mange ordførere i Rondane støttet fjellstyrene, men ikke alle. Dovre kommune ba om å få SNO – stillinger. En ny SNO - stilling med ansvar for koordinering av oppsynet i Rondane og med halvparten av arbeidstiden avsatt til oppsyn i Rondane, har nå blitt lokalisert til denne kommunen.

4.2 Jotunheimen – samarbeid mellom SNO og fjellstyrer²⁰

Jotunheimen nasjonalpark ble vedtatt ved kongelig resolusjon i 1980 og omfatter et areal på 1145 km². I tilknytning til nasjonalparken er det også et landskapsvernområde Utladalen på 314 km². Arealene ligger i kommunene Luster og Årdal i Sogn og Fjordane fylke og i kommunene Vang, Vågå og Lom i Oppland fylke.

Daværende Direktorat for statens skoger – nå Statskog hadde forvaltningsansvaret for nasjonalparken fram til 1992. Denne var delt mellom Vestlandet forvaltning, Valdres forvaltning og

²⁰ Dette avsnittet beskriver bare arbeidet i Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde. Det er ingen utfyllende beskrivelse av alle arbeidsoppgavene til de SNO-ansatte i området.

Gudbrandsdalen forvaltning. For å få en mer rasjonell forvaltning ble ansvaret overført i sin helhet til daværende Gudbrandsdalen forvaltning. Samme året tilsatte Gudbrandsdalen forvaltning en nasjonalparkforvalter i full stilling med kontorsted i Lom. Stillingen ble finansiert over Miljøverndepartementets budsjett. Nasjonalparkforvalteren utarbeidet en forvaltningsplan og fattet vedtak i dispensasjonssaker på vegne av fylkesmannen.²¹ Forvalteren samordnet forvaltning og oppsyn over kommune- og fylkesgrenser. Nasjonalparkforvalteren drev også oppsyn og ledet Nasjonalparktjenesten. Nasjonalparkforvalteren hadde dermed roller som både forvaltningsmyndighet og oppsyn. I nasjonalparktjenesten deltok i tillegg til nasjonalparkforvalteren fire deltidsansatte med omtrent 15 månedeverk. Da SNO ble opprettet, overtok SNO oppsynsfunksjonen, mens forvaltningsmyndigheten for parken ble overført til fylkesmennene som dermed forestår all saksbehandling og fatter forvaltningsvedtak. Personen som var nasjonalparkforvalter ble ansatt i SNO med ansvar for Jotunheimen. I Jotunheimen ble derfor eksisterende rutiner for oppsyn videreført og i all hovedsak utført av de samme personer.

Arbeidet med forvaltningsplanen ble slutført samtidig som SNO ble opprettet. Planen ble godkjent av fylkesmennene i Sogn og Fjordane og Oppland i 1998. Forvaltningsplanen kunne derfor også beskrive hvordan SNO skulle ivareta sine oppsynsoppgaver i Jotunheimen. Det beskrives også hvordan samarbeidet med fjelloppsynet skulle foregå. SNO skal ha ansvaret for koordineringen av oppsynsarbeidet²² i regi av to fjellstyrer og av en kommune. Det heter at:

Denne ordningen med lokalt tilknytt personell er heldig i høve til den lokalkunnskapen disse har, kontakt til lokalsamfunna og utnytting av kombieffektar i felten. Noko som er mindre heldig med ordninga er at dei fleste av dei feltoppgåvene fjellstyra og kommunen har, fell saman med den mest arbeidsintensive feltperioden for nasjonalparkarbeidet. Dette føreset god planlegging og samordning både frå arbeidsgjevar, oppdragsgjevar og det enkelte oppsyn, og Statens Naturoppsyn må leie dette arbeidet. *Forvaltningsplan for Jotunheimen s 79*

²¹ Forvaltningsmyndigheten var delt mellom fylkesmannen og nasjonalparkforvalteren. I noen saker forberedte nasjonalparkforvalteren sakene for fylkesmennene, men hadde myndighet til å gi dispensasjon i enkelte saker, eksempelvis motorferdsel.

²² Med unntak av utøvelse av begrenset politimyndighet der politiet har ansvaret.

I Jotunheimen var altså de konkrete arbeidsoppgavene til SNO beskrevet i forvaltningsplanen, og arbeidet har fulgt denne malen siden. I Jotunheimen er det SNO som koordinerer og leder det offentligrettslige oppsynsarbeidet i nasjonalparken og i Utladalen landskapsvernområde. Arbeidet blir i praksis planlagt og koordinert gjennom tre årlige møter. Før barmarksesongen er det et planleggingsmøte der alle oppsynene gir innspill til hva som trengs å gjøres og hvor oppsynsinnsatsen bør prioriteres. Koordinator i SNO har deretter møte/kontakt med Fylkesmennene der man blir enige om den endelige prioriteringen av innsatsen. Midt i sesongen er det et koordineringsmøte for oppsynene der feltarbeidet gjennomgås, og eventuelt justeres dersom nye prioriteringer har kommet til. På høsten er det et oppsummeringsmøte som er felles med tilsynsutvalgene og der fylkesmennene møter. Politiet har vært invitert til flere av oppsynssamlingene, men har møtt i varierende grad. Erfaringer fra sesongen gjennomgås, og nye arbeidsoppgaver blir diskutert. Fra fjelloppsynssiden pekes det på at disse samordnings- og koordineringsmøtene fungerer svært positivt. De sikrer gode rutiner og at vernereglene praktiseres likt.

Nivået på oppsynsvirksomheten har grovt regnet holdt seg nokså konstant før og etter opprettelsen av SNO²³, med en tilbakegang de siste par årene. Tabell 4.1 viser at antall dagsverk sank fra 485 i 2000 til 434 i 2003. Samlet sett utfører SNO i dag rundt 60 % av oppsynet i parken. Dette er en nedgang fra 65 % i 2000. Nedgangen skyldes at SNOs koordinator for Jotunheimen, også ble tillagt oppgaver innenfor rovvilt. I 2000 ansatte SNO en ny medarbeider fra Statskog som i en rekke år hadde arbeidet med oppsyn i Jotunheimen for å kompensere for noe av arbeidsinnsatsen som ble overført til rovviltoppgaver.

Tabell 4.1 *Antall dagsverk i oppsynsarbeid i Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde*

	2000	2001	2002	2003
I oppsynsområdet/felt	207	199	196	179
Reiser og administrasjon feltarbeid	48	36	38	36
Kontor/møter/kurs/informasjon	230	286	222	219
Sum	485	521	456	434
Andel av dette utført av SNO	65 %	67 %	56 %	58 %

Tjenestekjøpet fra fjelloppsynet har økt fra 265.000 i 1999 til 364.000 i 2003 i Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskaps-

²³ Det var tidligere utført oppsyn og forvaltning for til sammen 15 månedsverk eller rundt 550 dagsverk.

vernområde. Tjenestekjøpet fra Statskog bortfalt da SNO overtok stillingen fra Statskog.

I Jotunheimen har SNO arbeidet med en rekke tiltak på *skjøtselssiden*. I 1998 utarbeidet fylkesmannen i Sogn og Fjordane en skjøtelsplan for Utladalen landskapsvernområde som omfatter kulturlandskapsskjøtsel, bygningsvern, tilrettelegging for ferdsel og informasjon. Skjøtelsplanen er forfattet av en tidligere ansatt i Statskog, som nå arbeider i SNO. Forvaltningen er fylkesmannens oppgave, mens SNO har ansvaret for oppsynet inkludert kjøtsel og informasjon. I planen er kulturminner tungt inne, og kan være et eksempel på at SNO også arbeider med dette feltet.

Skjøtelsarbeidet i Utladalen har en lang forhistorie. Lokale aktører, kommunen, turlag, Norsk Hydro, fylkesmannen, fylkeskommunen og den gang Statskog har siden 80-tallet arbeidet med å få til kjøtselstiltak for å forhindre gjengroing og for å ta vare på tekniske kulturminner og bygninger i en helhetlig landskapstilnærming. Det har også vært arbeidet betydelig med informasjonstiltak i Utladalen naturhus. Bygningene brukes nå som overnattingstilbud. Det har lyktes å skaffe midler både gjennom en daværende landbrukets tilskuddordning for kulturlandskap (STILK), fra næringsliv (Norsk Hydro) og senere fra SNO. Arbeidet er organisert via en stiftelse der de involverte aktørene bidrar. Denne formen for organisering vurderes som en suksessfaktor, i og med at stiftelsen har mottatt prispenger fra UNI forsikring og fra Finsefondet.

Forvaltningsplanen fra 1998 skisserte behovet for tiltak for å dempe slitasje- og erosjonsproblemene, og det er utarbeidet en plan for steinsetting av stien over Besseggen fra Memurubu til Gjendesheim i et samarbeid mellom flere aktører. DNT, SNO, fylkesmennene, fjellstyrene og de lokale tilsynsutvalgene var på studietur til Snowdonia nasjonalpark i Wales for å lære hvordan man håndterer slitasjeproblemer i nasjonalparker med svært høyt besøkstall. SNO stilte til rådighet nærmere 1,2 millioner i 2004 for å tilrettelegge stien opp fra Gjendesheim. Det er nedsatt en prosjektgruppe for dette arbeidet der fylkesmannen er prosjektleder og der SNO, fjelloppsynene i Lom og Vågå samt DNT deltar.

Fylkesmannen i Oppland har utarbeidet en særskilt kjøtelsplan for Gjendebuområdet i 2001 der SNO, DNT, Gjendebu turisthytte, Lom fjellstyre, Oppland fylkeskommune ved fylkeskonservatoren og fylkesmannens miljøvernnavdeling i Oppland er deltagende parter og ansvarlig for gjennomføring.

Kontroll

I Jotunheimen er det en mindre stamme villrein på vestsiden av Jotunheimen. Oppsyn med villreinjakta innebærer derfor ikke noen særskilt feltinnsats for SNO i dette området. Ulovlig motorferdsel er størst på Valdressiden, men et lite problem i de øvrige delene av området.

Informasjon

Oppsynsarbeidet i Jotunheimen er ellers preget av det høye besøkstallet i nasjonalparken, og arbeidet med informasjon er høyt prioritert. Behovet er større enn SNO kan dekke i dag. Informasjonsarbeidet i Jotunheimen er i stor grad knyttet til Norsk Fjellmuseum i Lom, der SNO også har kontor. SNO deltar i et prosjekt ved museet for å gjøre informasjonsarbeidet mer effektivt blant annet ved kursing av turistnæringen. Det arbeides også med å trekke skolen inn i informasjonsarbeidet. Et annet viktig element i informasjonsarbeidet er Naturhuset i Utladalen som er et informasjonssenter for kulturlandskapet i Utladalen.

Forholdet til fjellstyrene

Jotunheimen er i all hovedsak statsallmenning, og det har også i Jotunheimen vært et etablert fjelloppsyn gjennom mange år. Likevel har man i dette området unngått strid om naturoppsynet. Mange sentrale og lokale kilder har referert til Jotunheimen som et godt eksempel på hvordan samarbeidet om naturoppsyn mellom SNO og fjellstyrene bør foregå. Som en informant uttykte det: ”Det er ikke revirkamp der”. Det er på det rene at SNO har en ledende og koordinerende rolle i det offentligrettslige naturoppsynet²⁴, og at SNO er til stede med eget feltapparat. SNO utfører rundt 60 % av det offentligrettslige oppsynet. Det kan synes som om historien om oppsynet før SNO ble opprettet kan være noe av forklaringen på hvorfor det ikke er ”revirkamp”. Da SNO ble opprettet var det allerede etablert et naturoppsyn mellom nasjonalparkforvalter, fjelloppsyn og kommunalt oppsyn. Dette samarbeidet er videreutviklet etter at SNO ble opprettet. Det var utarbeidet en forvaltningsplan med klart definerte oppsynsoppgaver og der SNOs koordinerende og utøvende oppsynsrolle er beskrevet. Planen hadde vært på bred høring og gjennom omfattende prosess før den ble vedtatt. Samme person som var nasjonalparkforvalter er nå koordinator i SNO, og det er tilsvarende personoverlapp i den andre SNO-stillingen. Dette

²⁴ Med unntak av arbeid der det gjøres bruk av begrenset politimyndighet, der politiet har ansvaret.

forholdet har bidratt til kontinuitet i oppsynsarbeidet siden begynnelsen av 90-tallet.

4.3 Hardangervidda – samarbeid mellom SNO og fjellstyrenes aksjeselskap²⁵

Hardangervidda nasjonalpark, Skaupsjøen/Hardangerjøkulen landskapsvernområde og Møvatn Austfjell landskapsvernområde ble opprettet ved kongelig resolusjon i 1981. De tre verneområdene utgjør det største verneområdet på fastlandet i Norge omfatter totalt 4 287 km². Hardangervidda nasjonalpark alene er 3 422 km². Om lag 54 % av verneområdet er privat grunn. Hardangervidda er et viktig leveområde for villrein. Villreinområdet strekker seg langt utenfor allmenningen og utenfor nasjonalparken. Rundt 2/3 av Hardangervidda villreinområde ligger på privat grunn. De private grunneierne har organisert seg i et eget grunneierlag: Hardangervidda grunneigarsamskipnad. Grunneierne som er med i samskipnaden eier til sammen rundt 70 % av arealene på Hardangervidda.

På 70-tallet slo de syv fjellstyrene på Hardangervidda sammen sine fjelloppsyn til et felles oppsyn. Fjellstyrene satt i styret, mens daværende Direktorat for statens skoger – nå Statskog - hadde sekretariatsfunksjonen. De utfører bl.a. jaktoppsyn på oppdrag fra DN. Fjellstyrene ønsket å videreføre oppdraget fra DN da SNO ble opprettet. De etablerte Hardangervidda Fjelloppsyn AS i 1997 med fjellstyrene på Hardangervidda som eiere. Selskapets formål er oppsynsvirksomhet med Hardangervidda villreinområde. Et aksjeselskap ble oppfattet av fjellstyrene som en ryddig modell for kjøp og salg av tjenester fra fjellstyrer (som også er eiere), forskningsinstitusjoner og SNO.

Også politiet hadde arbeidet mye i forhold til miljøspørsmål og kontroll med ulovligheter på Hardangervidda. I Odda ble det bl.a. i 1992 ansatt en medarbeider som skulle arbeide med disse spørsmålene på heltid og utvikle bedre oppsynsordninger. På 90-tallet fikk politiet henvendelse fra Riksadvokaten og MD om at det var mye inhuman jakt på Hardangervidda. Oppsyn med villreinjakta ble en prioritert oppgave som fikk egne bevilgninger. Gjennom avtaler med DN ble villreinoppsynet organisert som et samarbeid med eksisterende

²⁵ Dette avsnittet beskriver bare oppsynet i forbindelse med Hardangervidda, og ikke det totale arbeidsfeltet til de SNO ansatte som arbeider i området. Det siste er betydelig mer omfattende.

oppsynsordninger. DN finansierte også økt oppsyn. Fjellopsynet fikk tilført ekstra midler for å styrke oppsynet. Politiet ble tildelt midler for å dekke kost og reise. Målet var å få til en bedre kontroll.

I forbindelse med at SNO opprettet fire nye stillinger på Hardangervidda ble det fremforhandlet en intensjonsavtale mellom SNO og Hardangervidda fjelloppsyn AS. Politiet samordner i dag sin virksomhet på Hardangervidda gjennom en egen koordinator i Odda. Politi, SNO og fjelloppsyn utarbeider i fellesskap virksomhetsplanene for kontrollvirksomheten på Hardangervidda. Alle planlagte turer legges inn i en felles plan. På den måten unngår man ukoordinert arbeid og at man ”trækker i hverandres bed.”

To ansatte har kontor på Hardangervidda nasjonalparksenter ved Rjukan, en har kontor på nasjonalparksenteret i Eidfjord og en har kontor på Rødberg i Nore og Uvdal. En av de ansatte ved Hardangervidda nasjonalparksenter har koordineringsansvaret for oppsynet på Hardangervidda. Det er reforhandlet en ny intensjonsavtale for tjenestekjøp mellom SNO og Hardangervidda Fjellopsyn AS for perioden 2003- 2005. Avtalen innebærer at nivået på tjenestekjøp skal ligge på 2002-nivået med forbehold om at det bevilges nødvendige midler. Denne nåværende avtalen erstatter den tidligere intensjonsavtalen.

Tabell 4.2 *Tjenestekjøp fra Hardangervidda Fjellopsyn A/S for oppsynsarbeid i Hardangervidda nasjonalpark og Hardangervidda villreinområde. Timeverk pr år*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tjenestekjøp	3 913	3 628	3 342	3 338	3 000	3 170

4.3.1 SNO og Hardangervidda fjelloppsyn AS

Avtalen mellom SNO og Hardangervidda fjelloppsyn AS regulerer forholdet mellom partene. SNO har ansvaret for at naturoppsynet av nasjonal karakter blir ivaretatt i samsvar med lov og de miljøpolitiske prioriteringer som til enhver tid gjelder. Ledelse og koordinering av naturoppsynsoppgaver blir ivaretatt av SNO gjennom SNOs koordinator på Hardangervidda. Den operative tjenesten i Hardangervidda fjelloppsyn AS blir koordinert av daglig leder i selskapet. SNO har faglig instruksjonsmyndighet for de arbeidsoppgaver som utføres for SNO, og SNO har ansvar for samordning og

koordinering med politiet. Fjelloppsynet bruker SNOs rutiner for rapportering. Når de to oppsynene gjør bruk av begrenset politimyndighet er de underlagt politiet og rapporterer overtredelser direkte til politiet.

Hardangervidda fjelloppsyn AS plikter å stille med den kompetansen som SNO krever for å utføre arbeidsoppgavene. Det er ønskelig at alle tilsatte tilfredsstiller kravene for tildeling av politimyndighet. SNO har i tillegg rett til å kreve at oppdrag blir utført av personer med begrenset politimyndighet. Partene signaliserer nært samarbeid om kompetanseheving og kurs, og ansatte i Hardangervidda fjelloppsyn har det økonomiske ansvaret for å sikre at personellet får tilbud om tilstrekkelig kompetanseutvikling i forhold til SNOs kompetansekrav. I avtalen mellom SNO og Hardangervidda fjelloppsyn AS heter det at hver enkelt aktør i utgangspunktet skal holde utstyret, men at det skal vurderes om det er kostnadseffektivt og hensiktsmessig at utstyr utveksles gjennom fortløpende vurderinger.

4.3.2 Evaluering av samarbeidet

Den første intensjonsavtalen ble inngått i 1998. Da den skulle fornyes, gjorde SNO og fjellstyrene en felles evaluering av hvordan avtalen hadde fungert. Evalueringen er nedfelt i en skriftlig rapport som har vært grundig drøfting. Denne rapporten går detaljert inn på hvordan avtalen og samarbeidet har fungert, og beskriver et omforent syn på samarbeidet og avtalen. Av de 23 punktene som er vurdert, har fjelloppsyn og SNO sammenfallende syn på 21 punkter. Det er bl.a. enighet om at en langsiktig avtale fungerer godt, at det er fleksibilitet og god spredning av arbeidsoppgaver, rapportering, finansiering og utstyr. Avtalen inneholder et eget punkt om konflikthåndtering, men det har ikke vært nødvendig å bruke dette.

De punktene der det er ulike syn dreier seg om at SNO hadde sett det som en fordel om også private grunneiere på Hardangervidda hadde gått inn på eiersiden. Fjellstyrene hadde imidlertid ikke vurdert dette. Det andre punktet dreier seg om koordineringen av arbeidet. SNO anfører at det har vært noe diskusjon om rolleforståelsen i oppstarten, men at dette har bedret seg. Fjelloppsynet på sin side mener de blir for usynlige. De ønsker blant annet å stå som medforfatter av oppsynsrapporten fra villreinjakta, stå som avsender av pressemeldinger om villreinjakta, og være med i oppsynssentralen på Skinnarbu sammen med SNO og politiet. Dette har ikke fjelloppsynet fått gjennomslag for. Et tredje punkt omhandlet spørsmålet om i hvilken grad Hardangervidda fjelloppsyn AS skal arbeide i verneområder utenfor

Hardangervidda. SNO ønsket mest mulig geografisk fleksibilitet, mens Fjelloppsynet har ønsket å konsentrere virksomheten til Hardangervidda. Den nye, fremforhandlede avtalen er mer fleksibel i forhold til geografisk arbeidsområde, og fjelloppsynet gjør også oppsynsoppgaver utenfor Hardangervidda.

Fjelloppsynet har i tillegg vært opptatt av at selv om nivået på oppkjøp har vært relativt stabilt ifht kronebeløp, så har det vært en reell nedgang i antall timer som følge av momsreformen fra 2002 i tillegg til generell lønns- og prisvekst. Fjelloppsynet har også vært urolige for omfanget av oppdrag for forskningsinstitusjoner, noe som er en inntektskilde for dem. SNO har i noen tilfeller bidratt med datainnsamling til forskningsprosjekter, men sier at de er klar over problemstillingen og vurderer nøye hvilke oppdrag de påtar seg for å unngå konkurransesituasjon ifht Hardangervidda Fjelloppsyn.

4.3.3 Oppsynsarbeidet på Hardangervidda

Oppsynsarbeidet på Hardangervidda er preget av at området har den største villreinstammen i landet. Oppsyn i villreinjakta er en stor arbeidsoppgave. Kontroll med motorferdsel er et annet stort arbeidsfelt. Den praktiske koordineringen av kontrollarbeidet blir ivaretatt ved at SNO, fjelloppsynet og politiet har jevnlig koordineringsmøter, og at det utarbeides virksomhetsplaner der oppsynsturer planlegges og koordineres.

Det er også utført oppsyn med fjellrevehø og hekkelokaliteter for rovfugler. Det er også utført satellittmålinger til bruk i vegetasjonsanalyser i sammenheng med et prosjekt i regi av Norsk Romsenter og DN. Oppsynet har også arbeidet mye med rydding i søppel. Siden det ikke var villreinjakt i 2004, frigjorde dette ressurser til slikt skjøtselsarbeid. Forvaltningen har også bedt oppsynet om å følge opp forvaltningsvedtak i forbindelse med byggetillatelse og vedlikeholdsarbeid på sleper.

Oppsyn villreinjakt

Det har siden 2000 vært etablert et felles operativt koordineringssenter²⁶ på som betjener seks villreinområder.²⁷ Dette senteret holder åpent under jakta og fungerer som en felles servicetelefon med hensyn

²⁶ Dette operative koordineringssenteret (KO) blir etablert i forbindelse med villreinjakta. Senteret er kontinuerlig bemannet i hele villreinjaktperioden. Politi og SNO skifter på ledelsesoppgaven.

²⁷ Hardangervidda, Setesdal/Ryfylke, Setesdal Austhei, Våmur – Roan, Brattefjell- Vindeggen og Norefjell-Reinsjøfjell

til dyremeldinger og generell informasjon og rettleiding. Omfanget av villreinjakta på Hardangervidda har variert mye de siste årene, og omfanget av kontrollarbeidet deretter. I 2004 var det ikke jakt på Hardangervidda. Hvis vi ser på fordelingen av arbeidsomfanget mellom de tre aktørene, er det volummessig mest innsats i regi av Hardangervidda fjelloppsyn (43 % i 2001), SNO (31 % i 2001) og politi (26 % i 2001).

Tabell 4.3 *Utførte timeverk i forbindelse med villreinjakta på Hardangervidda*

	1999	2000	2001	2002	2003
Feltarbeid	4 500	3322	2903	2829	1101
Kontorarbeid, kurs, møter og arbeid på Skinnarbu	1 709	1 335	1401	959	421

Tabell 4.4 *Antall kontrollerte personer*

	1999	2000	2001	2002	2003
Villreinjegere	1 171	621	453	306	39
Fiskere	12	15	20	8	29
Småviltjegere	23	54	57	36	45
Verneregler	98	93	52	30	31
Annet	23	40	25	6	8

Tabell 4.5 *Antall anmeldelser og advarsler*

	1999	2000	2001	2002	2003
Anmeldelser	19	18	4	4	3
Advarsler	56	24	17	30	

SNO har utført en rekke andre oppgaver i forbindelse med villreinjakta bl.a. for Veterinærinstituttet, Norsk institutt for naturforskning og Hardangervidda villreinutval. Arbeidet har inkludert innsamling av prøver for å analysere innholdet av radioaktivitet og tilstanden for bovin – virusdiare. Oppsynet har samlet inn kjeveer for å kartlegge kondisjons- og alderssammensetningen i villreinbestanden.

I 2004 har det også vært mye arbeid med et prosjekt med overvåking av om villrein ønsker å krysse riksvei 7 over vidda. Vegsjefen skal i så tilfelle vurdere å stenge veien dersom det viser seg at vinteråpen vei har negativ innvirkning på villreinen.

Kontroll med villreinjakta

Kontrollen med villreinjakta er et punkt mange av informantene var opptatt av. Etableringen av SNO ser ut til å ha betydd en endring mot et bedre jaktoppsyn. I følge mange informanter hadde det vært mye ulovlig jakt, men jegerne hadde samtidig følt seg urimelig forfulgt av et ivrig kontrollapparat med rigid lovfortolkning. Informanter sier at

Det var en bokstavpraksis i forhold til å kontrollere jaktkort” og ”Det var en veldig uheldig situasjon der jegerne følte seg ”hengt ut” og bøtelagt for lite.

Kontrollpraksisen av ”straksregelen” i villreinjakta ble endret, og SNO ved direktøren fikk æren av forbedringen lokalt:

Tørdal skjønnte dette og fikk en annen praksis og ordlyd i fortolkningen av straksbegrepet. Slik sett har SNO entydig vært positivt” og ”Vi så det slik at SNO tok signaler fra lokalbefolkningen.

Det oppfattes også fra lokalt hold at de gjennom SNO hadde fått en kanal til DN, noe som oppfattes som positivt, særlig i forhold til den tidvis opphetede diskusjonen om størrelsen på villreinstammen på Hardangervidda. Fra lokale jegerforeninger fremheves det i tillegg at SNOs vektlegging av en veilederrolle med informasjon og forebygging har vært positivt, og at det derfor oppfattes som lettere å ta kontakt med SNO enn med politiet. Meldetelefonen i forbindelse med villreinjakta var etablert før SNO ble opprettet. Vurderingen hos våre informanter er at SNO har bidratt til å videreutvikle meldingstelefonen og utviklet andre informasjonstiltak blant annet brosjyrer. Dette har bidratt til et mer positivt image for SNO. Lokale jeger- og fiskeforeninger fremhever at SNO har betydd at det har blitt noe færre midler til private oppsynsordninger i regi av lokale foreninger, noe en del foreninger beklager. Samtidig er det rom for selvkritikk:

Men det er nok en kjensgjerning at det private oppsynet har vært mest rettet mot det privatrettslige og ikke det offentligrettslige. Det var et stort ”høl” der. De private oppsynsordningene evner ikke dette. De bor i samme grend.

4.4 Agderkysten – etablering av et kystoppsyn

Det er opprettet et SNO-kontor i Lillesand, og den ene stillingen ved kontoret ble besatt mars 2003. Fra februar 2004 har kontoret knyttet til seg en midlertidig oppsynsassistert på Aetat-midler. Kontoret dekker naturoppsyn i alle kystkommunene samt 5 tilstøtende kommuner innen Aust- og Vest-Agder fylker. Flertallet av verneområdene i oppsynsdistriktet – bl.a. et stort antall skog- og myrreservater - ligger godt innenfor kystlinjen. En stor del av oppsynsoppgavene kommer således i tillegg til kystoppsyn i tradisjonell forstand (dvs. strand/sjø- og skjærgårdsarealer). SNO Lillesand har kontor i samme bygget som lensmannskontoret i sentrum av Lillesand. Før SNO Lillesand ble etablert var oppsynsordningene knyttet til lakseoppsyn i regi av politiet, oppsyn med verneområder i regi av de to fylkesmennene, oppsyn med Skjærgårdsparken i regi av Skjærgårdstjenesten og oppsyn i et verneområde på Listastrendene i regi av Statskog Sør-Norge. Opprettelsen av SNO Lillesand er primært knyttet til at oppsynsmidler som tidligere ble gitt til lakseoppsyn og deltidsoppsyn i verneområder ble omdisponert til en hel SNO-stilling. SNO Lillesand hadde sitt første hele driftsår i 2004. Mye av presentasjonen i dette kapitlet vil dermed omfatte 2004.

SNO Lillesand utfører naturoppsyn i 18 kommuner, fordelt på 13 kystkommuner og 5 tilgrensende innlandskommuner. Omlag 90 % av Agders befolkning bor i disse kommunene. I tillegg er det en vesentlig tilstrømming av turister om sommeren. Dette medfører i særlig grad økt friluftsliv og ferdsel i skjærgården. Store områder i skjærgården er avsatt til friluftsliv. En viktig del av friluftsområdene er Skjærgårdsparken.²⁸ Det er også et stort biologisk mangfold i kystområdet som gjenspeiles i et stort antall verneområder. Hele 74 % av verneområdene er i 18 kommunene. I tillegg er det stort arealpress langs kysten. Verneområdene og naturoppsyn i Agder-skjærgården og strandnære områder er derfor gitt høy prioritet ved SNO Lillesand. Tabell 4.6 konkretiserer naturoppsynet langs Agderkysten.

²⁸ Dette omfatter privat grunn der bruk av området til friluftsmål er tinglyst. Skjærgårdstjenesten ble opprettet for å drive tilsyn i disse friluftsområdene. Det er kommunene som er driftsenheter for Skjærgårdstjenesten.

Tabell 4.6 *Naturoppsyn ved SNO Lillesand.*

Oppsyn	Oppgaver	Hva	Hvem
Verneområder	<ul style="list-style-type: none"> - 127 naturreservater - 8 landskapsvernområder - 14 områder med fugle- og dyrelivsfredning - 5 naturminner - 1 annet verneområde 	<ul style="list-style-type: none"> Informasjonstavler Skilt/grensebolter Tynningshogst Naturstier Ilandstigningsforbud Båndtvang Befaringer Søppelrydding 	<ul style="list-style-type: none"> SNO Kystvakta Skjærgårdstjenesten Statskog Andre deltidsoppsyn (3 personer)
Laks	<ul style="list-style-type: none"> - anadrom laksefisk i sjøområder, elvemunninger og gytebekker 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrollaksjoner Merking Fiskeredskap Kilenøter Settegarn Drivgarn/flytegarn 	<ul style="list-style-type: none"> SNO Kommuner Jeger- og fiskeforeninger Skjærgårdstjenesten Kystvakt Politi Enkeltpersoner
Jakt	<ul style="list-style-type: none"> - sjøfugljakt - gåsejakt 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrollaksjoner (spesielt jakt fra motorbåt) 	<ul style="list-style-type: none"> SNO Politi
Friluftsliv	<ul style="list-style-type: none"> - Skjærgårdsparken - andre friluftsområder 	<ul style="list-style-type: none"> Renovasjon Sjikanøse stengsler Informasjon og veiledning til publikum 	<ul style="list-style-type: none"> Skjærgårdstjenesten SNO
Sjeldne og truede arter		<ul style="list-style-type: none"> Vandrefalk Sjeldne orkideer 	<ul style="list-style-type: none"> SNO Ornitologisk forening

SNO Lillesand bruker en forholdsvis stor del av sine samlede ressurser til naturoppsyn i verneområdene. Kontoret har oppsynsansvar for 155 av Agders 209 verneområder. Verneområdene omfatter et samlet areal på 125 kvadratkilometer. Oppsyn med Agders 60 sjøfuglreservater som ilandstigningsforbudet og båndtvang er gitt særlig høy prioritet i hekkeperioden (april – juli). Oppsyn i verneområdene omfatter også kontroll/utskifting av verneskilt, oppsetting av informasjonstavler, befaringer og noe skjøtsel som tynningshogst, rydding av vegetasjon rundt informasjonstavler/grensebolter/skilt og søppelplukking. Det er også under utvikling naturstier i et par av skogreservatene. Naturoppsyn i verneområder gjennomføres også av Skjærgårdstjenesten, Kystvakta og Statskog på oppdrag fra SNO.

Lakseoppsyn er et annet prioritert område for SNO Lillesand. Mye av dette oppsynet omhandler kontroll med fiskeredskap. Umerkede garn beslaglegges på politiets vegne og leveres til nærmeste politistasjon. SNO har gjennomført kontrollaksjoner sammen med politiet, Kystvakta og Skjærgårdstjenesten. I tillegg kjøper SNO oppsynstjenester av noen kommuner, en lokal jeger- og fiskeforening og

enkeltpersoner. Som følge av dette lakseoppsynet, oppgir SNO og Kystvakta at ulovlig garnfiske i deler av området er merkbart redusert.

Jaktoppsyn er særlig rettet mot sjøfugljakt, men jaktoppsyn er generelt gitt mindre prioritet enn tilsyn med verneområder og lakseoppsyn. Jaktoppsynet er i stor grad kombinert med lakseoppsyn, og er særlig fokusert mot ulovlig jakt fra motorbåt, kontroll av jakt- og våpenlisens og at det jaktes på lovlige arter. SNO oppgir at dette oppsynet er ressurskrevende. Det er også vanskelig å dokumentere ulovligheter. Oppsyn med friluftsområder utføres primært av Skjærgårdstjenesten som integrert del av deres oppgaver i friluftsområdene som inngår i Skjærgårdsparken.

Tabell 4.7 *Planlagt tjenestekjøp ved SNO Lillesand i 2004.*

Tjenestekjøp	Oppsyn verneområder	Lakseoppsyn	Samlet
Statskog	500.000	0	500.000
Lokale jeger- og fiskeforeninger	20.000	25.000	45.000
Kommuner	120.000	50.000	170.000
Private	20.000	15.000	35.000
Skole	40.000	0	40.000
Samlet	700.000	90.000	790.000

I 2004 kjøpte SNO Lillesand tjenester for 790.000 kroner. Tabell 4.7 viser planlagte tjenestekjøp i 2004. SNO Lillesand kjøpte oppsynstjenester fra Statskog, lokallag av Norsk Ornitologisk Forening, Norges Jeger- og Fiskeforbund, Nedre Tovdal Fiskelag, Grimstad, Lillesand og Tvedestrand kommuner og fire enkeltpersoner. En beskrivelse av de viktigste samarbeidspartene følger.

Tjenestekjøp er størst i forbindelse med oppsyn i verneområder og vesentlig mindre for lakseoppsyn. Lakseoppsynet ble tidligere utført av Statskog på oppdrag fra Fylkesmannen i Vest-Agder. I dag står SNO som kjøper av de samme tjenestene. SNO's største tjenestekjøp er fra Statskog, og dette utgjør mer enn halvparten av SNO Lillesand sitt tjenestekjøp. Dette kjøpet omfatter oppsyn av Listastrendene og omkringliggende verneområder. Tjenestekjøpet fra en videregående skole var i forbindelse med tilretteleggelse av en natursti og tynning i et reservat med eikeskog.

I tillegg til disse tjenestekjøpene kommer det statlige driftstilskuddet til Skjærgårdstjenesten i de to Agder-fylkene (3,1 millioner kroner i 2004) som kanaliseres via fylkesmennene.

4.4.1 Samarbeidsparter

Den ene fast ansatte ved SNO Lillesand oppgir at han bruker forholdsvis mye tid på å ivareta samarbeidsrelasjoner i forhold til et stort antall myndigheter, foretak, organisasjoner og enkeltpersoner. Ved siden av bestillermøter brukes det administrativ tid til inngåelse av tjenestekjøpsavtaler og samordning/koordinering i forhold til de institusjoner og enkeltpersoner som SNO kjøper oppsynstjenester av. For å sikre en enhetlig oppfølging av rapporter fra lokalt oppsynspersonell (39 personer, herav 25 i Skjærgårdstjenesten), bruker SNO Lillesand i tillegg en del tid på kvalitetssikring av innrapporterte forhold, spesielt i forhold til spørsmålet om eventuell politianmeldelse. I arbeidet med å spre informasjon til allmennheten opplyser SNO Lillesand at også aviser og andre lokale media er en prioritert samarbeidspart. Flere andre informanter på regionalt nivå påpeker også at kystoppsynet er særlig presset med hensyn på mange oppgaver og høyt antall aktører.

Fylkesmannens miljøvernavdelinger

Det er de to fylkesmannsembetene som er hovedbestillere av naturoppsyn som SNO Lillesand skal utføre. I januar-februar har SNO og miljøvernavdelingene i fylkesmannsembetene hvert sitt bestillingsmøte om naturoppsyn. På disse møtene presenterer fylkesmennene en prioritert bestillingsliste. De ulike embetene har imidlertid svært ulik form på sin bestilling med hensyn på grad av prioritering, detaljgrad og omfang av oppsynsoppgave. Fylkesmennenes ønsker vurderes opp mot SNOs kapasitet. SNO rapporterer årlig til hver miljøvernavdeling. Kristiansand kommune har fått delegert forvaltningsmyndighet i en del av verneområdene i kommunen. Derfor har også Kristiansand kommune en bestillerfunksjon i forhold til SNO. Denne er lite utviklet. SNO Lillesand må dermed forholde seg til to til tre parallelle bestillings-, planleggings- og rapporteringsprosesser.

Politiet

I 2004 hadde SNO Lillesand 20 driftsenheter å forholde seg til innen Agder politidistrikt. Dette er redusert til sju større driftsenheter etter omorganisering i 2005. I tillegg deler politidistriktets to miljøkoordinatorer kystområdet mellom seg. SNO Lillesand deltar på Politiets miljøforum i tillegg til bilateral kontakt i forbindelse med planlegging av naturoppsyn og kontroll, bl.a. lakseoppsyn, sjøfugljaktoppsyn og kontroll av gåsejakt. Samarbeidet mellom SNO

og politiet oppfattes av begge parter å være meget bra. Alle felles kontrollaksjoner ledes av politiets miljøkoordinatorer.

Kystvakta

Kystvakta²⁹ patruljerer indre kystområder langs Agderkysten med båten KV Agder. SNO bestiller oppsyn av kystvakta gjennom årlige møter og dels på kortere varsel ved spesielle behov. Dette omfatter lakseoppsyn og oppsyn med verneområder. Kystvakta prioriterer selv oppdragene og tilpasser disse til KV Agders kontinuerlige patruljering mellom Egersund og Svenskegrensa. SNO har deltatt på flere fellestokt med Kystvakta. Både SNO og Kystvakta vurderer samarbeidet som meget bra.

Statskog

Det meste av tilsynet med verneområder vest for Lindesnes/Audnedal utføres av Statskog på oppdrag av SNO. Statskog fører tilsyn med 37 verneområder i kystkommunene fra Lindesnes og vestover. En vesentlig del av Statskogs oppgaver er konsentrert om Listastrendene og andre verneområder i kommunene Farsund og Lyngdal. Statskog deltar også i noen grad i jakt- og fiskeoppsyn. Både SNO og Statskog oppfatter dette samarbeidet som meget bra.

Skjærgårdstjenesten

Skjærgårdstjenesten er en integrert del i de ni kommunene i Agder der Skjærgårdstjenesten er etablert. SNO må forholde seg til åtte driftsenheter i kommune om naturoppsyn i regi av Skjærgårdstjenesten³⁰. Skjærgårdstjenesten er en renovasjons-, skjøtsel og tilretteleggingstjeneste som har naturoppsyn som tilleggsoppgave i Skjærgårdsparken og øvrige friluftsområder i skjærgården. Siden det innen Skjærgårdstjenesten er mange lokale rapportører med ulik kompetanse i naturoppsyn, har SNO Lillesand prioritert kursing og oppfølgende faglig veiledning av Skjærgårdstjenestens operative personell. I 2004 gjennomførte SNO Lillesand et todagers kurs i naturoppsyn for dette personellet (25 personer som alle fikk tildelt SNO sitt oppsynsbevis på grunnlag av kurset).

²⁹ Kystvakta er en del av Kystskvadronen. SNO og Kystvakta har en generell samarbeidsavtale. Kystskvadron Sør er lokalisert til Håkonsvern orlogsstasjon utenfor Bergen. Kystvakta samarbeider med SNO på hele dette strekket, særlig Telemark og Agder. Kystvakta har et bredt mandat og driver dermed oppsyn etter flere lovverk enn de syv miljølovene i loven om statlig naturoppsyn.

³⁰ Åtte driftsenheter i ni kystkommuner fra og med Risør i Aust-Agder til og med østre deler av Lindesnes i Vest-Agder

Samarbeidet med Skjærgårdstjenesten er ressurskrevende. Det har bl.a. vært lagt vekt på å utvikle denne tjenesten til også å omfatte oppsyns- og tilsynsoppgaver i tråd med statlig naturoppsyn og rammene for denne tildelingen i statsbudsjettet. Det er mange driftsenheter, og kommunene ønsker i størst mulig grad å selv prioritere sine arbeidsoppgaver. De oppgir også at de i liten grad ønsker å drive med kontrolloppgaver. Kommunene er imidlertid fornøyd med den måten SNO Lillesand har løst oppgavene innenfor disse institusjonelle rammene.

4.4.2 Effekter av SNO Lillesand

SNO Lillesand er et nytt kontor med én fast ansatt. På tross av dette er det etablert et helhetlig kystoppsyn på de prioriterte arbeidsfeltene naturvernområder, Skjærgårdstjenesten og lakseoppsyn. Det er utviklet samarbeidsrutiner og -avtaler for å gjennomføre dette kystoppsynet med de relevante aktørene. SNO Lillesand preges av at Agderkysten er et område med mange og sterke aktører, mange verneområder, nasjonalt viktige miljøverdier, og mindre omfattende naturoppsyn før SNO. Det var heller ingen helhetlig koordinering av de ulike naturoppsynsordningene i området før SNO Lillesand ble etablert.

Det er størst fokus på verneområder og lakseoppsyn. Det er ført oppsyn med alle de 60 sjøfuglreservatene i 2004. Samlet sett har 77 % av verneområdene vært besøkt i 2004. Det er også brukt mye ressurser på lakseoppsyn, og SNO har gjennomført egne kontroller og deltatt på felles oppsynsaksjoner sammen med henholdsvis politi og kystvakt. Samlet sett har det vært gitt ca 100 reaksjoner i 2004 på brudd på disse to arbeidsområdene. Det er utviklet oppsyn i forhold til sjøfugljakt og etablert rutiner for oppsyn med truede og sjeldne dyrearter. SNO ønsker å bruke media som forebyggende virkemiddel mot miljøkriminalitet gjennom bl.a. avisoppslag om kontrollvirksomheten som utføres av SNO Lillesand og Skjærgårdstjenesten. Det legges forholdsmessig større ressurser i naturoppsynet i Vest-Agder enn Aust-Agder, fordi Vest-Agder har flere verneområder, laksefjorder og -vassdrag enn Aust-Agder.

Nest etter oppsyn i verneområder og lakseoppsyn har SNO Lillesand brukt mye ressurser til utvikling/oppfølging av Skjærgårdstjenestens oppsynsfunksjon, gjennom utvikling av samarbeidsrutiner og kompetanseutvikling. Samarbeidspartene påpeker at samarbeidet lokalt er svært godt og fungerer bra. De aktørene som er noe mer reserverte til SNO, henviser til de institusjonelle utfordringene

etablering av SNO medfører og ikke lokalt samarbeid. Samarbeidet med Skjærgårdstjenesten er krevende for begge parter. En viktig grunn synes å være kommunenes generelle ønsker om størst mulig lokal selvråderett og begrenset erfaring med naturoppsyn.

Det ble i 2004 anmeldt 35 saker og gitt 109 advarsler. 24 av disse anmeldelsene ble levert av SNO Lillesand på grunnlag av egen, løpende oppsynsvirksomhet. De resterende 11 ble levert av politiet selv i forbindelse med felles aksjoner mellom politiet og SNO. Statistikk for advarsler gitt av Skjærgårdstjenesten er ikke med i disse tallene. Det var flest advarsler etter laks- og innlandsfiskeloven (47) og naturvernloven (47). SNO har tatt opp med Agder politidistrikt at SNO ønsker en raskere oppfølging av anmeldte saker, og at de ønsker at politiet skal kunne gi bøter på et nivå som gir allmennpreventiv effekt. Når det gjelder kontroll av umerkede garn oppgir SNO og Kystvakta at antall reaksjoner mot slike lovbrudd også er avhenging av oppsynsinnsatsens omfang, ettersom omfanget av ulovlig sjøfiske etter laks og sjøørret trolig er stort, spesielt i sjøområdene utenfor de viktigste laksevassdragene.

Samarbeidspartene som er intervjuet i undersøkelsen, mener at etablering av SNO Lillesand har medført et vesentlig bedre og mer heldekkende naturoppsyn sammenlignet med de tidligere oppsynsordningene. En tydelig effekt av SNO Lillesand er at etableringen av oppsynet har medført økt kunnskap om regelverket blant "folk flest" gjennom oppsyn som vektlegger tilstedeværelse, informasjon og advarsler. Generelt tyder det på at lavt kunnskapsnivå og lite kontroll før SNO trolig førte til mer ulovlig fiske og flere brudd på verneforskriftene i verneområdene. Aktørene trekker særlig fram oppgradering av lakseoppsynet og oppsyn med sjøfuglreservater som to områder hvor oppsynet har blitt vesentlig bedre gjennom SNO.

Det er flere utfordringer til både selve kystoppsynet og til organiseringen av dette. Generelt mener informantene at etableringen av SNO Lillesand har gitt kystoppsynet et stort og viktig løft, men at det fortsatt er behov for økt ressursinnsats. Flere parter påpeker at SNO også burde ha mandat for å drive oppsyn med hummerfiske og annet fiske etter saltvannsfiskeloven, og ulovlig bygging etter plan- og bygningsloven. En viktig utfordring er også organiseringen av kystoppsynet innenfor de komplekse institusjonelle rammene som eksisterer i dag, med høy befolkningskonsentrasjon, sterke og mange brukerinteresser og nasjonalt viktige miljøverdier. Dette medfører at det er et stort antall aktører som SNO Lillesand må forholde seg til og samarbeide med. Dette medfører videre at SNO Lillesand bruker mye ressurser til koordinering og samordning. En utfordring for

kystoppsynet er derfor å videreutvikle samarbeidsrutiner, og å styrke ressurstilgangen for kystoppsynet.

4.5 Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane – forsøk med lokal forvaltning

Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde (SVR) ble opprettet 28. april 2000. Verneområdet ligger i Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland fylker og berører 8 kommuner. Totalt er arealet for verneområdet 2387 km². Området i SVR utgjør noe under halvparten av arealet i hele fjell- og heiområdet. I kgl.res. i forbindelse med vernet legges det opp til et statlig oppsyn i SVR og omkringliggende områder. SNO SVR dekker dermed naturoppsyn i hele landsdelen. Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet, og i 2001 ble det opprettet tre stillinger i hhv. Valle, Suldal og Sirdal. Det er ikke knyttet konflikter til opprettelsen av et statlig naturoppsyn, men det ble forhandlet mellom SNO og kommunene om lokalisering av stillingene. Kontoret i Sirdal ble i 2004 flyttet til Hægebostad.

Tabell 4.8 *Budsjettert tjenestekjøp SNO SVR i 2004*

Utfører	Oppsyn	Sum
Villreinlaget*	Villreinjakt	100.000
Rovviltkontakter	Ledsagertjeneste	15.000
Samlet		115.000

* Villreinlaget står som tjenestekjøper, men SNO disponerer mannskapene.

SNO SVR bruker ca 1 årsverk til oppsyn i SVR og tilsvarende i tilgrensende verneområder og randsonen rundt SVR. Resten av ressursene er knyttet til rovviltoppgaver. De tre SNO - kontorene kjøper noen tjenester til oppsynet med verneområdet, hovedsakelig ledsagertjeneste ved vinteroppsyn. Tjenestekjøpet til villreinjakta blir administrert av villreinlaget, og de står derfor som tjenestekjøpere i dette oppsynet. SNO har avtale med laget om å disponere mannskapet i jaktoppsynet. Tabell 4.8 viser at omfanget av dette tjenestekjøpet var budsjettert til kr. 115.000,- i 2004.

I tillegg har kommunene/forvaltningssekretariatet mottatt tiltaksmidler fra SNO. I 2004 omfattet dette kr. 300.000,- i tiltaksmidler. Dette ble finansiert med 50.000,- fra tiltaksmidler SNO lokalt disponerer og 250.000,- fra SNO sentralt. Midlene er brukt til i hovedsak ulike informasjonsiltak som informasjonsskilt, informasjonsbrosjyrer etc.

4.5.1 Oppsynet

Denne presentasjonen er avgrenset til naturoppsyn i SVR. Rovviltarbeidet, oppsyn med hjortejakt og kystoppsynet, som også faller inn under disse tre stillingene, vil ikke bli behandlet nærmere. Hovedoppgavene for oppsynet i SVR utgjør i hovedsak oppsyn med landskapsvernet, villreinen og motorferdsel i utmark. Oppgavene mellom de tre oppsynsmennene er delt slik at en er koordinator for oppsynet i SVR og regionalt rovviltansvarlig i Agder og Rogaland, en er hovedansvarlig for motorferdsel/politisaker og en er hovedansvarlig for arbeidet med villreinen. På tross av de fysisk atskilte kontorene oppgir de tre oppsynsmennene at de gjennom daglig kontakt på telefon/mail og gjennom felles møter samarbeider godt om et helhetlig oppsyn i SVR. At de har lyktes med denne organisasjonsformen bekreftes av de andre aktørene som oppgir at oppsynet i SVR er godt organisert. Det operative oppsynet er oppgitt til å være i gjennomsnitt 35 % av stillingene.

Oppsyn med vernet

Oppsynet i SVR omfatter alle de miljølover som faller inn under SNOs mandat innenfor et verneområde. SNO oppgir at de også melder fra til politi eller grunneier dersom de observerer andre uregelmessigheter i felt. Deres arbeidsinnsats varierer innen det utvidede oppsynet. SNO i SVR arbeider mye med *informasjon*. Dette omfatter deltagelse på møter med ulikt tematisk nedslagsfelt i regi av forvaltningsmyndighetene, organisasjoner og andre myndigheter med interesser i SVR. De deltar også på allmøter og informere brukere i SVR om vernet. SNO har også vært med å utvikle informasjonsmateriell og satt opp informasjonstavler. Videre registreres villreinens områdebruk som en del av grunnlag for arealforvaltningen til kommunene og bestandsforvaltningen til grunneierne. SNO samler også inn data om villrein og motorisert ferdsel generelt og i forbindelse med forsøksordningen i Sirdal for forskningsmiljøet NINA. SNO har satt opp grensebolter, arrangert befaringer for kommunene og vært naturlos på turer. SNO forestår også *dokumentasjon* for kommunene som f.eks. i byggesaker (bilder). Omfattende *skjøtsel* i SVR har så langt vært lite aktuelt, men SNO rydder tilfeldig søppel og bidrar i ryddeaksjoner. *Kontroll* er en fortløpende aktivitet som en del av oppsynsbegrepet. I organiserte kontrollaksjoner har alltid politiet hovedansvaret. Kontroller planlegges i felleskap. Dette samarbeidet omfatter i første rekke *kontroll* med ulovlig motorferdsel i SVR gjennom kontrollaksjoner og daglig oppsyn.

Villreinjakta

Oppsynet med villreinjakt omfatter villreinområdet Setesdal Vesthei og to tilgrensende villreinområder. Jakta organiseres gjennom et felles informasjons- og oppsynssenter på Skinnarbu. Se mer om dette fram i kapitlet om Hardangervidda. Dette oppsynet går over ca 40 dager på høsten. Oppsynet organiseres og ledes av SNO i samarbeid med de tre villreinutvalgene i området. I tillegg til de tre ansatte i SNO suppleres SNOs innsats med personell fra andre SNO – kontorer, samt at SNO disponerer oppsynspersonell fra villreinutvalgene. Politiet bidrar også med noen dagsverk. Jaktoppsynet omfatter det offentligrettslige oppsynet. Oppsynet prioriterer tilstedeværelse i området og oppsyn med jaktutøvelsen, men kontrollerer også formaliteter i forbindelse med jakta. Både SNO og villreinutvalget oppgir at samarbeidet er godt, og at SNO har gitt et mer profesjonelt og samordnet oppsyn enn tidligere ordninger.

Motorisert ferdsel i utmark

Oppsyn med motorisert ferdsel er i stor grad en aktivitet rettet mot snøskutere og 4-hjulinger/barmarkskjøring. I SVR er det lovlig ferdsel med snøskuter i forbindelse med frakt av varer og drift av vannkraftanleggene. Motorferdsel som fritidsaktivitet står sterkt i mange lokalsamfunn, men inne i verneområdet er det svært lite ulovlig kjøring, med unntak av sørlige deler av området. Denne delen av SNOs arbeid er særlig konfliktfylt. SNO gjennomfører årlige kontrollaksjoner sammen med politiet, og deltar på møter for å forebygge ulovlig ferdsel. Det har vært gjennomført et nasjonalt forsøk med kommunal forvaltning av motorferdsel i åtte kommuner som NINA evaluerer (Østerdahl og Skår 2002). SNO står for faktainnsamling til prosjektet fra Sirdal, som er en av forsøkskommunene. SNO har også vært med å utvikle søknadsskjema for dispensasjoner, dispensasjonsskjema og loggbok som del av arbeidet med forvaltningsplanen. SNO skal i tillegg ha kopi av alle dispensasjoner i kommunene, og være informert om ferdsel i spesielt sårbare områder.

4.5.2 Samarbeidsparter

Samarbeidspartene til SNO i SVR omfatter i hovedsak fylkesmennene, kommunene som forvaltningsmyndighet, villreinnemnda og politiet. SNO samarbeider også i noen grad med lokale organisasjoner, Statskog og fjellstyret i Bykle med ingen av disse aktørene har et oppsynskorps som skal koordineres av SNO.

Koordinering av oppsyn er dermed primært i forbindelse med villreinoppsynet og motorferdsel.

Fylkesmennene

SNO samarbeider primært med fylkesmennene i Aust- og Vest-Agder. Vernet berører i liten grad Rogaland. I januar-februar har SNO og miljøvernavdelingene i disse to fylkesmannsembetene hvert sitt bestillingsmøte om naturoppsyn. Disse møtene omhandler omkringliggende verneområder, og ikke SVR ettersom kommunene er forvaltningsmyndighet. Fylkesmennene har likevel interesser innenfor verneområdet. Det er for eksempel vilt- og fiskeforvaltningen og forvaltningen av randområdene som buffer for verneområdet. Den formelle kontakten mellom fylkesmennene og SNO i SVR er stort sett om skuterkjøring og rapportering om overtredelser. Fylkesmannen har en viss rolle i forhold til lov om motorferdsel og som overordnet viltmyndighet. Fylkesmennene oppfatter SNO som et profesjonelt og dyktig oppsynskorps, men presiserer at deres stilling forhold til SNO i SVR er sterk begrenset.

Kommunene og det interkommunale sekretariatet

Kommunene har, som en femårig forsøksordning forvaltningsmyndighet i SVR. En av SNOs viktigste samarbeidspart er de åtte kommunene som berøres av vernet. Kommunene har etablert et interkommunalt sekretariat med mandat til å utarbeide en forvaltningsplan. Planen ble stadfestet av DN i 2004. Denne planen legger rammer for og prioriterer naturoppsynet. Oppsyn med irreversible inngrep (bygg og anlegg), ferdsel i sårbare områder og miljøkriminalitet mot trua og sårbare arter er gitt høyest prioritet. Av skjøtsel er rydding av søppel, avbøtende tiltak på naturskader (bl.a. erosjon), ettersyn av grenser og informasjonsmerker prioritert. I tillegg ønsker kommunen at SNO skal gi løpende informasjon om vernet til brukere av SVR. SNO har mest kontakt med sekretariatet om naturoppsyn, og særlig om dokumentasjon og informasjon. Kommunene oppfatter forvaltningsplanen som bestillingsliste til SNO. I tillegg er det fortløpende bestillinger fra enkelte kommuner om dokumentasjon (bilder, løpende kunnskap om villrein) til bruk i saksbehandling. SNO skal også hvert år lage en plan hvor årets planlagte aktiviteter skal legges fram for kommunene.

SNO er som det lokale forvaltningsforsøket, en relativt ny institusjon og er fortsatt under utvikling. Samarbeidsklimaet mellom kommunene og SNO er godt, men samarbeidet er lite formelt utviklet. Det har derfor vært diskutert rutiner for samarbeid i forbindelse med kontroller og brudd på verneforskrifter. Det har ikke lyktes å etablere

gode rutiner ennå, bl.a. som følge av uklarhet i regel- og lovverk. Styret i SVR har i den forbindelse bedt SNO om en avklaring mellom SNO og kommunene om særlig kontrollansvaret i SVR. I tillegg er kommunene gitt ansvar for skjøtsel, informasjon og brudd på verneforskriften gjennom delegasjonsbestemmelsene.

Det er derfor overlappende oppgaver mellom kommunene og SNO. Det har bl.a. vært ytret ønske fra forvaltningsmyndighetene om at kontrollaksjoner i regi av Politi/SNO skal varsles kommunene. Det tyder likevel på at denne rolleavklaringen ikke er endelig. De lokale forvaltningsmyndighetene ønsker fortsatt at slike varslinger skal finne sted, mens SNO/politiet hevder at de står fritt til å legge opp både forebyggende arbeid og kontroller uavhengig av forvaltningsmyndighetene. På mange måter framstår denne uenigheten som del av utviklingen av kommunenes rolle som lokal forvaltningsmyndighet. Kommunene i forvaltningsforsøket arbeider i tilsvarende politiske prosesser for å videreutvikle rollen som lokal forvaltningsmyndighet overfor villreinforvaltningen, kraftverkene og forsvaret (Falleth 2004).

Kommunenes ønske om større innflytelse i naturoppsynet oppfattes som særdeles problematisk for SNO både lokalt og sentralt. Det trekkes også fram som kompliserende at som innehaver av begrenset politimyndighet må SNO forholde seg til politiet og ikke til forvaltningsmyndighet i kontrollaksjoner. Når det gjelder forvaltning og tolkning av verneforskrift, er det derimot helt avklart at det er kommunene som har ansvaret, og dette legger føringer for SNOs arbeid. Forholdet mellom SNO og sekretariatet fungerer godt på tross av noe uklare roller. Det er begrenset kontakt mellom SNO og kommunene. Kommunene påpeker imidlertid at det er manglende informasjon om hva SNO gjør i SVR, og etterlyser rapporteringer om deres aktiviteter i SVR.

Politiet

Den viktigste kontrakten mellom SNO og politiet i Agder er med de to miljøkoordinatorne som deler ansvaret for SVR mellom seg. SNO samarbeider både med driftsenhetene lokalt og miljøkoordinatorne. SNO deltar på Politiets miljøforum som arrangeres to ganger i året. SNO og Politiet har også fortløpende kontakt og planleggingsmøter etter behov og deltar på hverandres samlinger. SNO og politiet samarbeider om kontrollaksjoner rettet mot motorisert ferdsel i utmark og om oppsyn med villreinjakta. SNO og politiet har til sammen hatt 52 kontrollaksjoner i SVR. SNO oppgir at det er lite ulovlig aktivitet i verneområdet med unntak av enkelte problemområder i sør, særlig sett i lys av et stort antall organiserte kontroller og fortløpende oppsyn.

Det settes imidlertid spørsmålstegn ved årsakene til denne oppslutning om vernet er respekt for politi/opsyn eller om det er et vanskelig tilgjengelig fjellområde, eller kan hende en kombinasjon.

Tabell 4.9 *Kontrollaksjoner motorisert ferdsel i SVR i 200, 2004 og 2005 (tom mars).*

	SNO	SNO og politi	Totalt
2003	5	13	18
2004	4	11	15
2005 (tom mars)	4	15	13
Totalt	13	39	52

Det er også et samarbeid om informasjonstiltak bl.a. felthåndbok som er delt ut til alle lensmannskontorer, felles informasjonsbrosjyre om motorferdsel, undervist politistudenters feltsamling om vinteren, samarbeidet om lete- og redningsaksjoner i fjellet og gitt innspill til politiets lokale sårbarhetsanalyser om miljøkriminalitet og geografiske problemområder. Alle felles kontrollaksjoner ledes av politiet, fortrinnsvis miljøkoordinatorene. Villreinoppsynet ledes av SNO. Samarbeidet mellom SNO og politiet oppfattes av begge parter å være meget bra. SNO oppgir imidlertid at politiets ressursbruk på miljølovene og etterforskning av anmeldt miljøkriminalitet kunne vært høyere prioritert. Dette er et forhold politiet kjenner til, men at de som enhetspoliti ser seg nødt til å prioritere den mest alvorlige kriminaliteten. Dette har SNO stor forståelse for.

Villreinlaget

Setesdal Ryfylke villreinlag er en grunneierforening som samarbeider med SNO om oppsyn med villreinjakta. Laget har ansvaret for bestandsforvaltningen og SNO samarbeider med laget om villreinjaktoppsynet og oppgaver som bl.a. tellinger av dyr. Villreinlaget oppgir at dette samarbeidet fungerer svært godt.

4.5.3 Effekter av SNO i SVR

Naturoppsynet i SVR før etablering av SNO omfattet oppsyn på statens eiendom "Njardarheim" i regi av Statsskog og flere mindre ordninger i regi av fylkesmennene, private eiere og Bykle fjellstyre.³¹

³¹ Bykle fjellstyre har ikke noe eget korps, men lederen fungerer som deltids oppsynsmann i statsallmenningen. Fjellstyret forvalter 132.000 daa statsallmenning.

Da SNO ble opprettet ble det etablert et samlet oppsyn for hele verneområdet og omkringliggende verneområder. Samtidig ble fylkesmennenes mindre ordninger og Statsskogs offentlige naturoppsyn avvirket. Bykle fjellstyres oppsyn på statsallmenningen er videreført.

Alle aktørene mener at dagens oppsyn i regi av SNO er profesjonelt og godt organisert. Kommunene oppgir at "I SVR har ein et godt samarbeid med SNO" (Årsmelding SVR 2004 s 16). I tillegg er fokus på miljøkriminalitet i området økt. Dette medførte et behov for en rolleavklaring om kontroll og anmeldelser mellom SNO og kommunene. Kommunene ønsket å få større formell rolle i forhold til kontroll og anmeldelser. Enkelte kommuner er også skeptiske til det sterke fokuset på kontroll med motorisert ferdsel. Det er fra SNO sentralt i ferd med å bli utviklet felles rutiner der SNO henter nødvendig informasjon/ber om uttalelse fra den aktuelle forvaltningsmyndigheten og orienterer denne om antatte brudd på verneforskriften, før saken anmeldes.

Samtidig er rolleavklaringen mellom SNO/politi og kommuner om kontroller og anmeldelser i ferd med å bli avklart. Det vil i følge SNO bli fastslått at SNO på selvstendig grunnlag kan kontrollere og anmelde miljøkriminalitet. Også forvaltningsmyndigheten kan på selvstendig grunnlag drive naturoppsyn. SNOs dokumentasjon av og arbeid med å redusere ulovlig ferdsel med snøskutere i SVR er et annet problematisk tema mellom oppsyn og forvaltningsmyndighet. SNO har ikke oppfattet SVR som en aktiv medspiller i arbeidet med å dokumentere ulovlig ferdsel med snøskutere i området. Samarbeidet om informasjon, dokumentasjon og skjøtsel fungerer imidlertid godt mellom SNO, kommuner og sekretariat.

SNO har rapportert fire brudd på verneforskriften i 2003 og 2004 (Tabell 4.10). Dette omfatter to ulovlig bygde veier og to tilfeller av ulovlig snøskuterkjøring. Disse forholdene er anmeldt.

Tabell 4.10 *Anmeldelser av brudd på verneforskriften av SNO 2003 og 2004.*

	Motorisert ferdsel	Bygge- og anleggstiltak	Totalt
2003	2	2	4
2004	0	0	0
Totalt	2	2	4

Det er tillit til SNO og deres arbeid blant informantene. SNO oppgir imidlertid at det er en kontinuerlig konflikt om snøskuterkjøring der sterke lokale krefter i enkelte kommuner ønsker en mer liberal politikk. Økt fokus på dette oppsynet medfører økte konflikter mellom SNO og lokalsamfunn om motorferdsel i utmark. SNO ønsker derfor tett samarbeid med politiet og forvaltningsmyndigheten som øker legitimiteten og effektiviteten til dette arbeidet.

4.6 Nord - Trøndelag

Nord-Trøndelag er et av de områdene hvor det er knyttet størst konflikt til etablering av SNO. Konflikten er todelt. En konfliktlinje er mellom SNO og fjellstyrene i Indre Namdal, mens den andre er mellom SNO og (daværende) Namdal politidistrikt. Konfliktene knyttet til fjellstyrene handler primært om hvem som skal drive naturoppsyn i statsallmenningene i Snåsa og Lierne, mens konflikten med politiet er mer generell og handler om SNOs direktoratsfunksjon og hjemmelsgrunnlag for oppsyn. Disse to konfliktene kan oppfattes som to separate konflikter, men har et felles utgangspunkt om SNO som en problematisk statlig etat.

I Indre Namdal er det store statsallmenninger og rike utmarksressurser. Friluftsliv knyttet til høsting og forvaltning av disse ressursene står sterkt i bygdene. Det første fjelloppsynet ble etablert av Snåsa fjellstyre allerede på 1930- tallet. I dag har Sørli og Nordli fjellstyrene i Lierne kommune og Snåsa fjellstyre et oppsynskorps på i underkant av syv årsverk fordelt på ni ansatte. Fjellstyrene har økt med om lag 2,5 årsverk siden 2002/2003.³² Mange av de ansatte har lang ansiennitet i naturoppsyn, ca 50 % har natur- og utmarkskompetanse på høgskole- og universitetsnivå. Alle har 14-dagers basiskurs i naturoppsyn. Samlet sett forvalter disse tre fjellstyrene nærmere 2.800 kvadratkilometer statsallmenning. I Snåsa er det utviklet et tett samarbeid mellom fjellstyret og lensmannskontoret. Dette er den såkalte ”Snåsa-modellen” (Namdalsavisa 11.01.00) der lensmann og fjellstyrene arbeider tett om naturoppsyn.

Fylkesmannen kjøpte fram til opprettelsen av SNO naturoppsyn i de viktigste verneområdene bl.a. oppsynstjenester i Gressåmoen

³² Tallene er hentet fra fjellstyrenes nettsider og fra Årsmelding fra Nordli fjellstyre 2002, Snåsa fjellstyre 2003 og rapporten ”Fjelloppsynet i Snåsa og Lierne – en presentasjon av et helhetlig naturoppsyn i grenseområdene” utgitt av Snåsa, Sørli og Nordli fjellstyrene i 2005. Årsmeldingene er lastet ned fra internett. Fellesrapporten fra fjellstyrene er tilsendt i posten av fjellstyrene.

nasjonalpark (de siste par årene gjennom Snåsa fjellstyre, før det gjennom individuell avtale), i Børgefjell nasjonalpark (Fjelltjenesten) og i to store verneområder i Vikna kommune (lokale kjøp). Det var også mindre tjenestekjøp fra andre fjellstyrene i området. Politiet fikk midler til lakseoppsyn fram til dette ble avvirket rundt 2000. Fylkesmannen var fornøyd med tjenestekjøpene, men oppgir at tilbakerapportering fra tjenestekjøpene var mangelfulle. Synet på fjellstyrene oppsyn er sammensatt. Naturvernforbundet mener at det er grunn til å uroe seg om fjellstyrenes miljøsyn under henvisning til at fjellstyrene har motsatt seg de nye nasjonalparkene og merking av en turløype av turistforeningen (Namdalsavisa 12.01.04, Kgl.res. 17.12.04). Også reinbeitedistriktene er kritiske til fjellstyrenes rolle i fjellene (Kgl.res. 17.12.04).

Fjellstyrenes virksomhet er begrenset av statsallmenninger og kommunegrenser. I 1996 foreslo derfor fjellstyrene i Snåsa og Lierne et felles oppsyn på tvers av slike grenser. I 2005 er dette utviklet til en plan for et helhetlig naturoppsyn på tvers av kommunegrenser. Fjellstyrene vil også – som de allerede gjør i begrenset grad - kunne påta seg oppdrag utenfor statsallmenningene.

Namdal politidistrikt begynte allerede på 1980-tallet å utvikle et helhetlig naturoppsyn med utgangspunkt i politiets arbeid. I 1991 deltok politidistriktet i ”Prosjekt for utvikling og samordning av oppsyn og forebyggelse av natur- og miljøkriminalitet” i Midt-Norge. Som del av dette arbeidet ble det utpekt en miljøkoordinator og miljøkontakter i alle lensmanns- og politienhetene. Dette ble kalt politiets integrerte naturoppsyn. I tillegg mottok politiet i Nord-Trøndelag 500.000 kroner til lakseoppsyn i 1996 (St.prp.nr.1 (1997-1998)). SNO oppgir at dette var økt til 750.000 i 2000. Disse overføringene ble avvirket og omgjort til hele SNO - stillinger i forbindelse med Namdalprosjektet. Det nye og sammenslåtte Nord-Trøndelag politidistrikt oppfattes fortsatt å ha et av landets mest omfattende aktiviteter innen naturoppsyn, og miljøkoordinatoren fra gamle Namdal politidistrikt oppfattes som en av landets største kapasiteter innen det politimessige naturoppsynet.

Samarbeidet mellom fjellstyrene og lensmannsetaten i Snåsa og Lierne er etablert gjennom ukentlige møter. SNO er ikke tilstede under disse møtene i Snåsa under henvisning til at SNO ikke driver feltoppsyn på statsallmenningene. I Lierne er det etablert et lokalt oppsynsutvalg der fjellstyrene, SNO og politi møter. Politiet arrangerer Miljøforum der alle aktører med oppsynsansvar møter. Det er også etablert et regionalt oppsynsutvalg (ROU) der fjellstyrene, Statsskog, politiet og SNO møter i tråd med avtalen mellom SNO og Norges

Fjellstyresamband. I 2005 fikk ROU kr. 75 000,- i driftsmidler fra Sentralt oppsynsutvalg med anmodning om å prioritere Friluftslivets års, motorferdsel (barmark og snø) og blyhaglforbudet. Dette er fulgt opp, og tiltakene er rettet mot skoler og barnehager, kontroll med snøskutere/ barmarkskjøring, informasjon om blyhaglforbudet og kurs og kompetansehevende tiltak. Samarbeidet i ROU er preget av konflikten mellom SNO, politi og fjellstyrer i Namdal. Blant annet ønsker ROU å legge føringer på SNOs tjenestekjøp (referat ROU 19.01.05).

4.6.1 Namdalsprosjektet

SNO – loven ble vedtatt i 1996. Verneplanene i Lierne, Verdal og Snåsa var da påbegynt, og verneplanarbeidet møtte stor lokal motstand fra kommuner og fjellstyrer. Store deler av det planlagte verneområdet var statsallmenninger, og det ble antatt at et vern ville bli fulgt opp med etablering av SNO i Namdal.³³ På dette grunnlaget tok politiet og fylkesmannen i 1997 et initiativ til et utviklingsprosjekt om et framtidig statlig naturoppsyn. SNO arbeidet på dette tidspunktet med å utvikle et helhetlig naturoppsyn med de samme aktørene på Hardangervidda, og var i utgangspunktet skeptisk til et tilsvarende utviklingsprosjekt.

I 1999 ble det likevel nedsatt en prosjektgruppe som utarbeidet en prosjektbeskrivelse for ”Naturoppsyn fra kyst til grensefjell”³⁴. Hensikten var å utvikle og utprøve et helhetlig statlig naturoppsyn. Politiet, fylkesmannen og SNO satt i styringsgruppen. I tillegg ble det etablert en referansegruppe med bl.a. fjellstyrene. For å utprøve statlig naturoppsyn ble det opprettet to midlertidige stillinger med SNO som arbeidsgiver. Disse ble besatt av to lokale oppsynsmenn som tidligere arbeidet i politiet og fjelloppsynet. Prosjektet ble ferdigstilt i 2001. Deretter ble de to engasjementene omgjort til faste stillinger. Den ene ble knyttet til kystoppsyn i Ytre Namdal, og den andre til rovviltarbeidet i Nord-Trøndelag.

SNO overtok rovviltkontaktnettene fra fylkesmannen i 2001. Det er i dag 36 rovviltkontakter i Nord-Trøndelag. Disse er ansatte i SNO, med unntak av syv personer som lønnes gjennom fjellstyrene. SNO

³³ Namdal er et dalføre som strekker seg fra kyst til riksgrensen og omfatter 12 kommuner med ca 35.000 innbyggere. Området dekker rundt 11.500 km², der om lag 95 % er utmark.

³⁴ Prosjektet ble geografisk avgrenset til Namdal politidistrikt og tilgrensende Snåsa lensmannsdistrikt i Utrøndelag politidistrikt. I dag er disse to politidistriktene slått sammen til Nord-Trøndelag politidistrikt.

driver noe overvåkning av rovvilt og fjellrev i statsallmenningene. Det er en diskusjon mellom fjellstyrene og SNO om dette arbeidet samt arbeidet til rovviltkontaktene ansatt i SNO. Fjellstyrene ønsker at disse oppgavene utføres gjennom tjenestekjøp av fjellstyrene.

Det var sterke konflikter i Namdalsprosjektet om et framtidig statlig naturoppsyn. Fjellstyrer ønsker ikke at SNO skal etablere seg med faste stillinger på statsallmenningene. Motstanden mot økt oppsyn i form av nye stillinger i de nye Lierne og Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalparker (2004) er også store. Fjellstyrene i Lierne og Snåsa kommuner har i 2005 laget et manifest som begrunner deres standpunkt med bl.a. henvisning til avtalen mellom Norges Fjellstyresamband og SNO (Korsæt-avtalen) om at SNO ikke skal være tungt tilstede i statsallmenninger.

Prosjektet skulle omfatte Namdal politidistrikt. I tillegg ønsket man å inkludere Snåsa ut i fra argumenter om naturlig geografisk avgrensning. Lensmannen i Snåsa ønsket imidlertid ikke å delta fordi han mente at han var pålagt deltagelse gjennom et annet politidistrikt. Lensmannen uttaler i Namdalsavisa 11.01.00 at "Vi ble møtt med en utrolig arroganse av prosjektgruppa.....prosjektleder.... har uttalt at Snåsa ikke har noe valg, vi må bli med i prosjektet." Det ser ut til at det har vært manglende kunnskapsformidling om formål og hensikt med Namdalsprosjektet til aktørene i Snåsa. Motforestillingene mot prosjektet ser imidlertid ut til å ha en større klangbunn enn et spørsmål om pålagt deltagelse. Lensmannskontoret og fjellstyret i Snåsa hadde et godt samarbeid om naturoppsyn og ønsket å videreføre dette under henvisning til tillit til dette naturoppsynet i lokalsamfunnene. I tillegg var det misnøye med miljøforvaltningen i sterke lokale grupperinger som følge av en konfliktfylt verneprosess og rovviltproblematikken i Indre Namdal.

Namdalsprosjektet dempet ikke konfliktene rundt SNO. Den spente situasjonen mellom SNO og fjellstyrer ble en åpen konflikt da SNO-direktøren uttalte at "i dette fylket sier de nei til det meste som har med miljøvern å gjøre" (Adresseavisen 16.12.03). Politimesteren i Namdal mente at dette var et skammelig utspill (Trønderavisa 19.12.03), og Namdalsavisa mente på lederplass (12.01.04) at dersom ikke direktøren endrer kurs bør "han vurdere sin stilling". Trønder-Avisa spør "Er vi tjent med en slik sjef for en viktig institusjon i Norge?" og besvarer dette med "Vi er sannelig i tvil om det" (Leder 10.01.04). Kritikken mot SNOs arbeidsform var bred, også Naturvernforbundet tar avstand fra karakteristikken av Nordtrøndere (Leder Trønder-Avisa 22.12.03). Det ble arrangert et forsoningsmøte mellom partene i januar 2004. Dette møtet har heller ikke avklart forholdet

mellom partene. Situasjonen er fortsatt svært spent og kommer bl.a. til uttrykk på lokale oppsynsmøter der det er en generell holdning om at "statsbyråkratiet jobber mot Stortingets vilje" og at "SNO ikke forholder seg til det som ble avtalt i denne rolleavklaringen" (dvs. Korsæth-avtalen) (Møtereferat oppsynsmøte på Snåsa 10.01.05).

Konflikten med politiet har en noe annen dimensjon. Informanter fra politiet mener det er en uavklart formell gråsoner mellom SNO og politiet. De mener at denne må løses mellom politi- og miljømyndigheter, og ikke av SNO fordi SNO er en del av konflikten. De mener også at det er uheldig at SNO som direktorat utvikler naturoppsynet bl.a. forskrifter om oppsynets rolle i jakt og fangst, håndhevelse av blyhagl og rovviltarbeid. I januar 2005 ble behovet for en ansvarsavklaring mellom SNO og politiet igjen reist. Statssekretæren fra Miljøverndepartementet deltok i den årlige styringsdialogen med lokale myndigheter og uttalte at SNO har hovedansvar for naturoppsyn etter de syv miljølovene som inngår i deres mandat, og at det operative oppsynet skal gjennomføres av både et eget SNO - oppsynskorps og gjennom tjenestekjøp.

Det ser ut til å være svært liten kommunikasjon mellom SNO og enkelte deler av politiet i Nord-Trøndelag. Dette har nedført at SNO lokalt ikke har ønsket begrensete politimyndighet (BP) fordi BP innebærer at man under utøvelse av slik myndighet er underlagt politiet. Fjellopsynet på sin side har BP. Fravær av BP medfører etter flere lokale aktørers mening at SNOs oppsynsaktiviteter og samarbeid om naturoppsyn blir sterkt begrenset. I ROU (referat 19.01.05) er det bl.a. bestemt at kurs og kompetansehevede tiltak er begrenset til oppsynspersonell med BP. Dette utelukker SNO. Fravær av BP ser også til å medføre holdninger om at SNOs formelle mulighet til å utføre oppsyn er begrenset: "lensmannen har ved flere anledninger oppfordret grunneiere til å anmelde SNO dersom de er på deres eiendom" (utsagn fra informant). Bildet er sammensatt. I enkelte områder samarbeider SNO med lensmenn, i andre ikke. I de sterkeste konfliktområdene ser imidlertid BP ut til å være en inngangsbillett for å delta i naturoppsynet sammen med politiet.

4.6.2 SNOs naturoppsyn

De to stillingene opprettet i kjølvannet av Namdalsprosjektet er knyttet til kystoppsyn i Ytre Namdal med kontorplass i Namsos, og til rovviltoppgaver med kontorplass i Lierne. Kystoppsynet i Ytre Namdal omfatter oppsyn med ca. 150 verneområder og lakseoppsyn. Dette oppsynet utføres primært etter prioriterte bestillingslister fra

fylkesmannen, og noen bestillinger fra kommunene. Kommunenes bestillinger er mindre presise enn fylkesmannens. Rovviltkoordinatoren arbeider hovedsakelig med rovviltoppgaver og i liten grad annet naturoppsyn.

Tabell 4.11 viser SNO samlet budsjett for tjenestekjøp for 2003, 2004 og 2005. Denne viser at tjenestekjøpene er relativt stabile, og er samlet sett for en treårsperiode rundt 1 million kroner. De omfatter rovviltoppgaver, naturoppsyn i reservater, lakseoppsyn, overvåkning rømt opprettslaks, yngleregistrering av jerv og overvåkning av fjellrev. I Overhalla bistår SNO fjellstyret med oppsyn og kursarrangementer. Fjellstyret låner også materiell fra SNO.

Tabell 4.11 *Budsjettert tjenestekjøp 2003, 2004 og 2005.*

	2003	2004	2005	Samlet
Lierne fjellstyret	115 000	97 000	97 000	309 000
Røyrvik fjellstyre	40 000	39 000	39 000	118 000
Snåsa fjellstyre	55 000	92 000	78 000	225 000
Namsskogan fjellstyre	20 000	28 000	28 000	76 000
Overhalla fjellstyre	25 000	25 000	25 000	75 000
Rovviltkontakter	72 000	59 000	73 000	204 000
Samlet	327 000	340 000	340 000	1 007 000

SNOs arbeid i Nord- Trøndelag preges av de sterke konfliktene mellom SNO, politi og fjellstyret. Samtidig samarbeider SNO med fjellstyret og lensmannskontorer som står fjernere fra denne konflikten. SNO samarbeider også med Kystvakta, og dette samarbeidet fungerer bra. Kystvakta oppgir at Nord-Trøndelag skiller seg ut fra andre deler av kysten ved at det er politiet og ikke SNO som bestiller lakseoppsyn. Også forholdet til fylkesmannen og andre samarbeidsparter som museer og lokale lag ser ut til å fungere for partene.

Det har vært en konflikt på Vikna av en annen karakter enn nevnt ovenfor. Dette har vært rettet mot hvordan oppsyn skal utføres med fokus på kontroll versus forebyggende arbeid. Vikna har to store verneområder i sjø og en verneplan for sjøfugl. SNO bistod lensmannen i en kontrollaksjon mot ulovlig jakt i naturreservatene i 2002. De filmet ulovlig gåsejakt, og forholdene ble anmeldt. Det ble gitt en dom i Namdal Tingrett der to gjerningsmenn ble dømt til bøter og inndragning av verdien av to våpen. Kontrollaksjonen ble møtt med sterk kritikk fra lokalpolitikere som mente at forebyggende arbeid er å foretrekke. SNO oppgir at det ble gjennomført

informasjonskampanje i forkant av kontrollen, bl.a. informasjonsfolder til alle husstander i Ytre Namdal og informasjonstelt (lavvo) i Røyrvik. Også media ble varslet om hvilke typer og hvor mange kontrollaksjoner som vil bli gjennomført i løpet av året. Senere er også ulovlig bygging anmeldt av SNO etter samråd med fylkesmannen. Saken er henlagt av politiet.

De to nye nasjonalparkene i Nord- Trøndelag ble vernet 17. desember 2004. I Kgl. Res legges det føringer for SNOs videre arbeid i Nord-Trøndelag. Det framgår at:

Det er viktig å få til et samordnet og helhetlig naturoppsyn i nasjonalparkene. Samtidig er involvering av eksisterende oppsyn viktig for å sikre god lokal forankring. Direktoratet mener derfor at det framtidige oppsynet bør etableres gjennom en kombinasjon av nye SNO - stillinger og tjenestekjøp fra lokale oppsynsordninger på statsallmenning.

Det er også framhevet behovet for oppsyn i en del mindre verneområder nær Trondheimsfjorden fra Tautra og nordover. Konkretisering av ressursbehov og utforming av oppsynet er ikke konkretisert. Mot slutten av denne evalueringen har SNO ansatt en person i en midlertidig stilling med oppgave å koordinere det statlige naturoppsynet i de nye nasjonalparkene.

Mye tyder på at SNOs tilstedeværelse i Namdal vil være konfliktfylt også i framtiden. Fjellstyrene i Lierne og Snåsa ønsker å videreføre dagens oppsyn, og har utviklet en felles plan for oppsyn i de to nye nasjonalparkene. De har også skrevet et manifest hvor de grunngir hvorfor ikke SNO bør etableres i de nye nasjonalparkene. Politiet mener også at deres oppsynsinnsats er undervurdert. Oppfatningene om et framtidig statlig oppsyn i nasjonalparkene er imidlertid mer sammensatte. I Kgl.res. ønsker Verdal et framtidig statlig oppsyn lokalisert med kontor sør for nasjonalparkene. Også fylkesmannen og Naturvernforbundet ønsker et styrket og mer samordnet oppsyn gjennom SNO.

5 Rovviltarbeidet - eksempler fra to fylker

Rovviltoppgavene ble gradvis tillagt SNO fra 2000. SNOs rovviltoppgaver omfatter fire punkter: Skadedokumentasjon, bestandskartlegging, felling og forebygging/avdekking av faunakriminalitet rettet mot rovvilt.

5.1 Skadedokumentasjon og bestandskartlegging

I 2000 ble det opprettet et nasjonalt overvåkingsprogram for de fire store rovdyrene gaupe, jerv, bjørn og ulv. Programmet har som formål å standardisere, systematisere og koordinere overvåkingsaktiviteten på landsbasis, samt å sikre en nasjonal og enhetlig bearbeiding, sammenstilling og presentasjon av overvåkingsdata. DN har hovedansvaret for overvåkingsprogrammet, mens ansvaret for innsamlingsmetodikk og tolkning/systematisering av data er lagt til NINA. Feltregistreringene utføres i hovedsak av SNO, med unntak av feltregistreringer og overvåking av stasjonær ulv som utføres av Høgskolen i Hedmark. I tillegg har Norges Jeger- og fiskerforbund ansvaret for feltregistreringer og overvåking av gaupe (St.meld.nr15 2003-2004). Registreringene legges inn i databasen Rovbase, som er et lagrings- og rapporteringsverktøy i forvaltningen. Det meste av data i Rovbase er allment tilgjengelig (<http://www.dirnat.no/rovbase>).

Rovviltarbeidet fremstår som systematisert og gjennomorganisert fra sentralt hold i SNO. I SNO i Trondheim er det en medarbeider med ansvar for den faglige delen av rovviltarbeidet og en medarbeider med ansvaret for det administrative arbeidet. En slik sterk sentralstyring skyldes ikke minst behovet for ensartet praksis og høy kvalitet på arbeidet hos et stort antall medarbeidere. Arbeidet er organisert fylkesvis med regionale rovviltansvarlige og lokale rovviltkontakter.

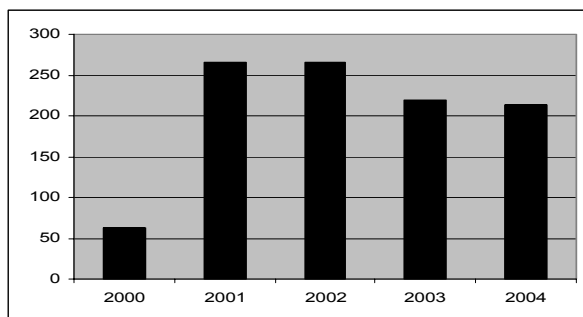
Det faglige ansvaret for oppfølging av lokale kontakter ligger til den regionalt rovviltansvarlige.

5.2 Organisering av skadedokumentasjon

Det er et nett med lokale rovviltkontakter som gjennomfører feltarbeidet innen skadedokumentasjon, men har også oppgaver innen bestandsregistreringer gjennom oppfølging av tilfeldige meldinger om spor etter rovdyr. Disse rovviltkontaktene kan folk ringe til når de ser skadde/drepte husdyr eller spor av rovdyr. Til ynglehiregistreringer for jerv er det et eget nett som tar utgangspunkt i rovviltkontaktnettet, men som er supplert med andre folk, i hovedsak fra andre oppsyn. I Nordland og Troms utføres jervehiregistreringene av Fjelltjenesten og noen lokale kontakter. I Finnmark er Fjelltjenesten rovviltkontakter.

Tidligere ble skadedokumentasjon/kadaverundersøkelser foretatt i regi av fylkesmennene. Rovviltnettet ble opprettet hos fylkesmennene i perioden 1986-1987. Flertallet i energi- og miljøkomiteen ba i Innst. O.nr.88 (1998-99) om at SNO i sterkere grad skulle trekkes inn i dokumentasjonsarbeidet. SNO fikk som en forsøksordning tildelt ansvaret for arbeidet med skadedokumentasjon fra fylkesmennene i syv fylker våren 2000. Det har vært en skrittvis oppbygging av rovviltarbeidet. I 2001 fikk SNO ansvaret for rovviltkontaktene i alle fylker unntatt Finnmark, hvor ansvaret ble overført i 2002.

Figur 5.1 *Antall kontakter i rovviltnettet 2000-2004*



Rovviltnettet i SNO består i all hovedsak av de samme personene som fylkesmennene hadde. Fylkesmennene hadde noe ulik praksis i forhold til hvordan dette nettet var bygget opp. I enkelte områder var antallet rovviltkontakter høyt, med et lite antall skader pr kontakt. Da SNO overtok ble antallet redusert i områder der det var mange

kontakter med få oppdrag. Det har vært en nedgang i antall rovviltkontakter fra 265 kontakter i 2001 til 214 kontakter i 2004. I Finnmark utgjør fjelltjenesten rovviltkontaktnett. Tabell 5.1 viser denne utviklingen. Rovviltkontaktene er førstelinjetjenesten i SNOs rovviltarbeid. Deres arbeid er å undersøke kadavre og meldinger om rovdyrspor. I skadedokumentasjonsarbeidet er det viktig å komme raskt tilstede. Jo lenger kadaveret har ligget, jo vanskeligere er det å fastslå skadeårsaken. Det er derfor nødvendig med et finmasket nett. Samtidig er skadedokumentasjon en krevende oppgave, og det er nødvendig med et visst antall skademeldinger for å kunne opparbeide og vedlikeholde tilstrekkelig kompetanse. Antallet rovviltkontakter er tilpasset skjæringspunktet mellom å kunne komme raskt til skadestedet og samtidig ha mulighet til å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse gjennom et minimum antall skadesaker.

Tabell 5.1 *Geografisk fordeling av rovviltkontakter i 2005 (N=214)*

Fylke	Antall rovviltkontakter
Østfold	5
Oslo og Akershus	5
Hedmark	19
Oppland	20
Buskerud	7
Vestfold	1
Telemark	5
Aust-Agder	5
Vest-Agder	4
Rogaland	4
Hordaland	4
Sogn og Fjordane	5
Møre og Romsdal	15
Sør-Trøndelag	27
Nord-Trøndelag	36
Nordland	15
Troms	36
Finnmark	1

Det er fortsatt stor spredning i antallet rovviltkontakter i fylkene. Dette skyldes variasjoner i skadeomfang, men også føringer fra den ulike praksisen hos fylkesmennene. Rovviltkontaktene har

arbeidsavtaler direkte med SNO, men avlønnes av SNO og gjennom tjenestekjøp fra Fjelltjenesten og lokale fjellstyrer. SNO ønsker imidlertid å legge disse oppgavene inn i det generelle tjenestekjøpet fra de lokale oppsynene med nærmere angitt kontaktperson.

12 fast ansatte i SNO har regionalt rovviltansvar som dekker hele landet. Disse personene er ansvarlige for det faglige arbeidet som utføres av rovviltkontaktene og øvrig personell for bestands- overvåking av rovvilt. Deres oppgave er blant annet å kvalitetssikre dokumentasjonen før den legges inn i Rovbase. Som hovedregel er det å være regionansvarlig for rovvilt en deloppgave for en stilling, med unntak av Hedmark der det er en heltidsansatt regionansvarlig. I enkelte områder er det regionale nettet styrket med en regional rovviltmedarbeider, enten på grunn av stor rovviltaktivitet og/eller på grunn av geografi. Slike løsninger finnes pr. dato i Hedmark og Oppland.

Det er utarbeidet et omfattende sett av administrative rutiner for rovviltarbeidet inkludert retningslinjer for bruk av snøskuter og standardisering av kontrakter. Kommuner, fjellstyrer, større grunneiersammenslutninger mv. blir tidlig på året varslet fra sentralt hold i SNO om hvordan arbeidet med registreringene vil foregå. Hensikten er at de skal være orientert om mulig snøskuteraktivitet.

I 2004 er det registrert rundt 6 500 dokumentasjoner av kadavre, og det er lagt inn rundt 1 800 meldinger om spor, møkk etc fra rovdyr i Rovbase.

5.2.1 Kvalitetssikring

Det arbeides mye med kvalitetssikring av rovviltarbeidet. Dette er treleddet: For det første er det utarbeidet beskrivelser og rutiner både for skadedokumentasjonen og for bestandsregistreringen. For skadedokumentasjon og bestandsregistreringer innebærer dette:

- Retningslinjer for kontroll og vurdering av kadavermeldinger
- Instruks for sporing av ulv
- Instruks for ynglehireregistrering av jerv i tre deler
- Instruks for samling av møkk fra jerv
- Instruks for registrering av familiegrupper av gaupe

SNO leier inn spesialkompetanse fra Veterinærhøgskolen, blant annet i forbindelse med infeksjonsfare og smittespredning ved håndtering av kadaver som grunnlag for utforming av rutiner.

For det andre satses det mye på kompetanseheving og kursing av feltpersonellet. De regionale rovviltansvarlige er på jevnlig samlinger. Regionalt er det som regel minst en samling i året for rovviltkontaktene for å sørge for at arbeidet utføres så ensartet som mulig. Det skjer også stadig utvikling i forhold til metoder for dokumentasjon og bestandsregistrering, slik at det er behov for stadig oppdatering av feltpersonellet. Nyansatte får introduksjonskurs. I tillegg følger de med mer erfarent personell til de kan arbeide selvstendig.

Det tredje leddet er prosedyrer for å sikre kvaliteten av dataregistreringene. Regionalt rovviltansvarlig skal kvalitetssikre *skadedokumentasjonen*, før dataene legges inn i Rovbase. Så vidt mulig skal husdyreier være med på skadedokumentasjonen på stedet og bli gjort kjent med hva den foreløpige konklusjonen er. Regionalt ansvarlig skal kontrollere og kvalitetssikre konklusjonen, og hvis den avviker fra konklusjonene som ble gjort på stedet, skal husdyreier ha beskjed. Opplysningene legges med en gang inn i en database, slik at det til enhver tid er mulig å følge med i rovvilt og skadesituasjonen. Kvalitetssikringen av data i forbindelse med *bestandsregistreringene* har to ledd. Først blir materialet kvalitetssjekket av regionalt rovviltansvarlig. Deretter blir det originale materialet, skisser, foto, ekskrementer osv, sendt til NINA for endelig kvalitetssikring. Denne dobbeltsjekken av dataene til den opprinnelige registreringen gjelder for hilokaliteter til jerv, sporing av gaupefamilier og enkeltsporing av ulv som streifer. For bestandsregistrering av bjørn er rutinene mindre formaliserte. Disse dataene blir heller ikke sendt inn til NINA for siste kontroll. Rutinene og innsamlingsmetodikken er ikke SNOs ansvar, det er NINAs. Metodikken er nå under evaluering av en uavhengig forskergruppe med norsk og nordisk deltagelse.

SNO har ingen formell rolle i gaupetakseringene i regi av Jeger – og fiskeforbundet. Men instruksen til de som deltar i takseringsarbeidet er at de skal kontakte SNO dersom det oppdages spor som kan tyde på familiegrupper. SNO vil i slike tilfeller foreta en feltkontroll av meldingen. Den nye rovdyrpolitikken der hver region får ansvaret for å opprettholde et visst antall minimumsynglinger pr år, stiller store krav til kunnskapsbasen for forvaltningen. Det skjerper dermed også kravene til kvalitet på dataene, og dermed kravene til det arbeidet som SNO gjør med feltregistreringer.

5.3 Rovviltarbeidet i to fylker

Vi har vært til stede ved en samling for rovviltkontakter over to dager i et fylke der også rovviltkontakter fra nabofylket deltok. Tilstede var også representanter for primærnæringsorganisasjoner og fylkesmannen. Næringsorganisasjonene hadde forberedt innlegg for å formidle sine erfaringer med SNOs arbeid på bakgrunn av en telefonrunde hos dyreeiere som hadde lidd tap. Både innleggene og intervjuer med 12 personer³⁵ er bakgrunnen for beskrivelsen av rovviltarbeidet i disse to fylkene. Fylkene har mye rovdyr og mange tapsmeldinger. Rovviltkontaktene er rekruttert fra lokalsamfunnene, og arbeider som rovviltkontakt ved siden av annet arbeid. Noen er bønder, andre arbeider i ulike oppsynsordninger eller i helt andre yrker, som posten, eller de er førtidspensjonister. Rovviltkontaktene er stabile. Rovviltkontaktene har derfor opparbeidet betydelig erfaring gjennom mange år. Noen av rovviltkontaktene vi intervjuet, hadde vurdert så mange som 2 500 kadavre gjennom 20-årig praksis.

Rovviltkontaktene har et svært krevende arbeid i forhold til mange fortvilte husdyreiere, og rovviltpolitikken er kontroversiell i mange bygder. Likevel er skadedokumentasjon et relativt rolig arbeidsområde med lite konflikter. Rollen til rovviltkontaktene er imidlertid bare knyttet til dokumentasjonsarbeid, og ikke til politikktutforming og forvaltning. Denne klare avgrensningen i rollen gjør arbeidet til en relativt fredelig ”øy” i et omstridt felt. I denne forbindelsen mente rovviltkontaktene vi intervjuet, at det var en fordel å være en del av SNO i forhold til å være en del av fylkesmannens apparat. Skillet mellom dokumentasjons- og registreringsarbeid og forvaltnings- og myndighetsarbeid ble klarere. Fylkesmannen er sentral i rovviltforvaltningen, blant annet i forhold til fellingstillatelser og vedtak om skadeerstatninger. Samtidig er SNO en enhet i DN, som jo i høyeste grad utformer rovviltpolitikk. Noe av forklaringen er at avstanden til SNO sentralt oppleves som ganske stor for mange av rovviltkontaktene. Det er riktignok SNO sentralt som følger opp rovviltkontaktene i forhold til administrative spørsmål, men ellers er kontakten den regionale rovviltansvarlige.

Rovviltkontaktene vi intervjuet, er gjennomgående fornøyd med overgangen til SNO og med den faglige utviklingen av arbeidet. Det ble også påpekt at de mente det var større trykk på kompetanseheving i SNO, og et strukturert arbeid. Videre trekkes det frem at det er en

³⁵ Regionale rovviltansvarlige, fylkesmannen, næringsorganisasjoner og rovdyrkontakter.

fordel å tilhøre en feltorganisasjon som har praktisk erfaring fra feltarbeid. Det ble også fremhevet som positivt at de regionale rovviltansvarlige ”ikke hadde kontortid”, dvs. at de var tilgjengelige på telefon også på kvelder og i helger. Det ble understreket at det var ikke ment som kritikk av fylkesmannen, men sett fra deres side var denne tilgjengeligheten en klar fordel. Dette skyldes at de henvendelsene de selv får, stort sett er på denne tiden fordi da er dyreeierne kommet hjem fra jobb, eller turgåere og jegere er ute i marka og finner kadavre.

Rovviltkontaktene har et omfattende kontaktnett mot saueneierne. Når kontaktnettet får informasjon om rovdyraktivitet f.eks. ved spor eller rovviltskader, varsles beitenæringen og kommunen. Rovviltkontaktene varsler kommune og husdyreiere om at det er sett rovdyr eller spor etter rovdyr i bygda. Praksisen er imidlertid varierende og var et tema for diskusjon på kurset der vi var tilstede.

Arbeidet til rovviltkontaktene får god tilbakemelding fra husdyrnæringen lokalt i våre undersøkelsesområder. Hovedbudskapet er at SNO sitt arbeid fungerer godt. Beitedyrnæringen er opptatt av at SNOs arbeid skal være likt, rettferdig og nøytralt. De påpeker at jungeltelegrafene går fort hvis noen gjør en feil. Hovedbudskapet er at rovviltkontaktens arbeid oppfattes som ensartet. Fra enkelte saueiere har det fremkommet kritikk at fylkesmannen har ”overprøvet” rovviltkontaktens konklusjoner. Fra beitedyrnæringen sentralt og lokalt påpekes det at de er tjent med at flest mulig skadde/drepte dyr blir funnet, og at dokumentasjonen kan bli mest mulig sikker. Dette er viktig for den generelle legitimiteten til tapsmeldingene i næringen.

Sauere liker ikke å bli stemplet som kriminelle, så vi vil vi ha ordnete forhold i dokumentasjonsarbeidet

Næringsorganisasjonene fremhever også at de mener de har en positiv dialog med SNO og rovviltkontaktene. De blir invitert til lokale samlinger for rovviltkontaktene, og de er glade for å kunne legge frem sine syn på arbeidet.

Informantene mener at næringen har økende tillit til bestandsregistreringene. For beitenæringen er det viktig at bestandsdokumenteringen blir så god som mulig slik at bestanden av rovdyr holdes så lav som mulig. Beitenæringene har altså på flere måter interesse av at rovviltkontaktens arbeid med dokumentasjon og bestandsregistreringer blir god, og har slik sett felles interesse med SNO. Samtidig kan dokumentasjon og kunnskapsinnhenting om rovvilt lett bli omstridt. Det fremkommer i våre intervjuer at tilliten til rovviltkontaktene er større enn til forskerne. Denne lokale tilliten til

SNOs arbeid med rovvilt er i tråd med det som tidligere er funnet i andre undersøkelser (Skogen et al. 2003). Rovviltkontaktene får stort sett gode skussmål lokalt. Det er stor forståelse for deres vanskelige arbeidssituasjon mellom "barken og veden". I undersøkelsen uttrykker folk særlig mistillit til rovviltforskere og til rovviltforvaltningen, og ofte fylkesmannen (ibid.). Denne tydelige lokale mistilliten til fylkesmannen kan forklare hvorfor rovviltkontaktene synes situasjonen er greiere som en del av SNO enn som en del av fylkesmannen. Men SNOs arbeid har ikke bare tillit hos næringen og lokal befolkning. Arbeidet som SNO gjør har også tillit hos sentrale miljøvernorganisasjoner. En av informantene sier:

Jeg er imponert over kvaliteten og ressursene de legger ned i bestandsregistreringene.

En slik tillit fra både miljøorganisasjoner, næring og folk lokalt er et helt essensielt grunnlag for i det hele tatt å kunne utvikle et felles grunnlag for rovdyrpolitikken i den sentrale-lokale konfliktaksen. Beitenæringen er opptatt av at rovviltkontaktene fremtrer som nøytrale. Det oppfattes som uheldig hvis rovviltkontakter fremstår med sterke sympatier for eller mot rovviltpolitikken. SNO sentralt bekrefter at det har vært uheldige enkeltepisoder, og at rolleforståelsen har vært tema gjentatte ganger på kurs og samlinger. Det var også et tema på kurset der vi var til stede.

Som forbedringspunkter fra næringen påpekes det at man i enkelte tilfelle kunne ha ønsket at det var lettere å få kontakt med rovviltkontaktene. Samtidig opplever næringen at rovviltkontaktene yter service ut over instruksene de har fra SNO. De skulle også ønske at SNO i større grad informerer om sitt rovviltarbeid mot et bredere publikum, bl.a. turgåere slik at flere kadavre blir registrert. De er glad for at SNO varsler kommunene, men peker på at ikke alle kommuner har beredskapsplaner for varsling av rovvilt. Denne tette kontakten til lokalsamfunn og næring kan føre til at det kan bli for tette bånd. Men rovviltkontaktene opplever også at de får henvendelser fra naturvernorganisasjoner. Deres løsning på den utsatte posisjonen er å fokusere sterkt på registreringene og være ærlig i sine begrunnelser for sine konklusjoner.

Vi er "en mann fra bygda", men det er viktig å vise at vi er SNO. Selv om vi kjenner de vi jobber sammen med, går det veldig bra. Vi tar rollen vår alvorlig. Vi må skille på rollene våre privat og i jobb. Det skal ikke mye jungeltelegraf til dersom folk mener vi behandler dem ulikt. Vi må kunne dokumentere tydelig det vi mener må

være konklusjonen. Dyreeier er selvfølgelig hissig på at vi skal tro det er rovvilt, men her er det viktig med en rett linje. Det må være likt for alle.

Når man har arbeidet 20 år med ulv, må man være dønn åpen og ærlig hele tiden. Ellers risikerer man å møte seg selv i døra. Folk takker oss for å være nøytrale. Vi er helt avhengig av å ha reint bord, ellers slår det tilbake. Det store flertallet av folk er opptatt av at det skal være riktig. Et lite mindretall er interessert i å påvirke. Folk følger med, og jungeltelegrafene virker.

Rovviltkontaktene arbeid omfatter også informasjon om hvor rovdyra er til enhver tid. Dette er informasjon av stor interesse for beite-næringene og for jegere med jakthund. Men også naturvernensiden er interessert i å få informasjon om rovdyra. Rovviltkontaktene gir også informasjon om forvaltningens organisering og hvem som har ansvar for hva innen rovdyrpolitikk og forvaltning.

I områder der det er mye skader, der kan folk dette systemet. Det er innarbeidet. Det er enklere nå enn før. Når det gjelder forvaltning, så er svaret enkelt: ring fylkesmannen/DN. Journalister vet ikke forskjell. Hører av og til at DN/SNO er som bukken og havresekken. Men det paradoksale er at dette glir bedre der det er mye skader.

Jeg opplever at verneorganisasjonene følger godt med, og jeg får jevnlig telefoner, særlig ifht ulv. Det er kontakter på begge sider. Naturvernorganisasjonene vil gjerne ha informasjon, og det får de. Men vi gir ikke ut taushetsbelagt informasjon.

Det er en balansegang og man må unngå å bli plassert i en bås. Vernesida kan ønske å henge ut. Det er viktig å kunne prate på begge sider.

Vår gjennomgang av omtalen av SNO i media viser at rovviltarbeidet får stor oppmerksomhet i lokale aviser. Melding om skader eller meldinger om spor er gjengangere i avisoppslagene. Hvis vi ser bort i fra striden om de nye stillingene i Nord-Gudbrandsdal og striden med politiet i Nord-Trøndelag, er det rovviltkontaktene som dominerer mediebildet. I motsetning til de andre ”konfliktoppslagene”, er oppslagene om rovvilt knyttet til det konkrete faglige arbeidet som gjøres. Men det er liten tvil om at informasjonsbehovet er stort.

Men rovviltkontaktneettet legger merke til konfliktene som har vært rundt SNO enkelte steder, og det fremkommer i intervjuene at de ikke ønsker å bli en del av denne konflikten. Rovviltkontaktene arbeider ikke med ulovligheter. Hvis de oppdager noe ulovlig, kalles politiet inn. Unntaket er selvsagt når rovviltkontaktene også er oppsyn.

5.4 Statlig fellingslag

Fra 2001 ble det opprettet et statlig fellingslag med egen instruks fra Miljøverndepartementet tillagt SNO. De har ansvar for uttak av fredet rovvilt som gjør skade på bufe, tamrein eller vilt som det fremstår som et statlig ansvar å fjerne. Det er opprettet tre stillinger som fellingsledere i Sør-Norge, Midt-Norge og Nord-Norge. I arbeidet med felling leier SNO inn spesialkompetanse fra Veterinærhøgskolen, bl.a. om human jakt, medikamentell immobilisering og skadevurdering ved ettersøk av rovvilt. Spesialkompetansen blir bl.a. benyttet til å bedøve jerv før eventuell avlivning for å sjekke om jerven ikke er et hunddyr med unger. Arbeidet til fellingslaget innebærer

- Utføre fellingsoppdrag
- Bistand til kommunale/lokale fellingslag
- Bistand til politiet ved vedtak etter politiloven
- Forestå kompetanseoppbygging på feltet
- Ansvar for utvikling av effektive, sikre og humane fellingsmetoder

Det statlige fellingslaget skal så langt det er hensiktsmessig samarbeide med kommunale og lokale fellingslag. Felling er i visse tilfeller å anse som et statlig ansvar. Det er når det er særlige krav til human utførelse og/eller utførelse som betinger spesiell kompetanse, virkemiddelbruk, organisering eller finansiering at det er aktuelt med statlig ansvar. For de lokale fellingslagene er det viltmyndighetene som vedtar felling etter viltloven. Dette er i prinsippet lokalt ansvar, men bistand fra statlige fellingslag er mulig. For statlige fellingslag er det DN som treffer avgjørelsen og SNO har det utøvende ansvaret. Fellingsarbeidet skjer etter instruks fastsatt av MD, og det er mulighet for valg av metoder i jakten.

For at SNO skal foreta felling, skal SNO ha fått oppdrag fra sentral viltmyndighet, først og fremst DN. Eksempler på fellingsoppdrag som defineres som helt spesielle, er uttak av jerv i yngletidsfredningen etter 15. februar. Da må det undersøkes om det aktuelle dyret har født

unger. Det betyr at dyret først må immobiliseres for nærmere undersøkelse. De samme spesielle vilkårene er til stede når det er krav om at ynglingen tas bort, dvs. at både mor og unger blir avlivet. Dette betyr blant annet at hi må undersøkes for å være sikker på at alle ungene blir funnet, før mordyr kan avlives. Til grunn for dette ligger kravet om humant uttak. Det kan også være aktuelt med ettersøk. Da har fellingslaget med hund. Et eksempel er skadeskyting av bjørn der politiet ber om assistanse fra SNO. Rovdyr som er skutt uten tillatelse er automatisk politisak. I praksis har SNO fått flest fellingsoppdrag på jerv, men også oppdrag på felling av ulv og bjørn. Gaupe er en ordinær jaktbar art.

Skadefelling foregår stort sett i regi av lokale skadefellingslag. Men i en del tilfeller blir SNO bedt om å bistå. Behovet for bistand blir vurdert. Bistanden kan variere fra råd over e-post eller telefon, organisere fellingsforsøket, bistå med sporing eller delta med personell i direkte fellingsforsøk. Men det er lokal fellingsleder som har ansvaret. SNO dekker sine egne kostnader. SNO har bidratt med en viss form for bistand i mange saker, men det hender at de må prioritere og si nei til aktiv bistand. I perioden 1/6- 2003 til 1/6- 2004 var SNO med på 19 fellingsoppdrag med aktiv feltdeltagelse. Av disse hadde SNO fellingsledelsen i 9 oppdrag, mens de ytet feltbistand i 10 oppdrag. Fellingstillatelser som gis i områder hvor man lokalt har liten erfaring med felling/jakt på den aktuelle arten, har generelt høy prioritet for bistand fra SNO sin side. Det er for øvrig mye løpende og uformell kontakt med lokale fellingslag som vil ha råd.

Et annet arbeidsområde er å bistå med kompetanseoppbygging om jakt/felling av rovdyr. Det kommer forespørsler om foredrag noe som prioriteres av SNO. Forespørslene kan komme fra kommuner eller lokale jaktlag.

Felling av rovvilt er et omstridt tema. Striden dreier seg først og fremst om det i de hele tatt skal felles og i tilfelle *hvem* som skal stå for felling. Mens sentrale miljøvernorganisasjoner har synspunkter på om det skal felles, har ofte lokale folk og jegerforbund synspunkter på hvem som skal stå for felling. WWF oppfatter SNO som et organ som er innstilt på å gjennomføre oppdragene sine på en ryddig, effektiv og profesjonell måte. Det er ingen forhold ved gjennomføringen av de statlige fellingene som de har reagert på. De er uenige i oppdraget, men synes det er greit at SNO kan bruke helikopter og snøscooter. For jegermiljøene er det også interessant at jakta gjøres tilgjengelig for andre enn SNO (Skogen et al 2003). Departementet har i større grad åpnet for lisensjakt på fredet rovvilt. Dette medførte

at jaktlag fikk lisens til å skyte fem ulver i Hedmark vinteren 2005. Ny forskrift for lisensjakt trådte i kraft 1.april.

SNO har også blitt bedt å bidra med felling i forsøks- og forskningsarbeid. Stortinget har bedt om at det settes i gang et prosjekt med tiltak for å sikre overlevelse av fjellrevbestanden. Forsøket innebærer blant annet avskyting av rødrev. På grunn av behovet for å bruke spesiell metodikk for effektivt uttak av rødrev i høyfjellsområder og problemet med at man må være sikker på å skyte rødrev og ikke fjellrev, gjør at man har valgt å be SNO stå for felling av rødrev. Dette prosjektet vil bli iverksatt på vårparten 2005.

Tiltak mot ulovlig jakt

I rovviltmeldingen (St. meld. nr. 15 (2003-2004)) ble det varslet at SNO skulle prioritere arbeidet med ulovlig jakt. Dette er en oppgave for SNO og politiet. Det har vært samarbeid med politidistriktene i områder med mye ulv for å planlegge tiltak rettet mot ulovligheter. SNOs rolle er å melde til politiet ved mistanke om noe ulovlig. Både bestandskartleggingen og sporing betyr tilstedeværelse av SNO-mannskap. I tillegg er kontroll ved lisensjakt, kvotejakt, kontroll av felte dyr, båser, fellingssteder og ettersøk aktiviteter som gjør SNO synlige og som antas å forebyggende og eventuelt avdekke ulovligheter.

Naturdokumentasjonsarbeid

SNO fikk i oppdrag fra DN i 2003 å drive feltregistreringer i forbindelse med nasjonalt overvåkingsprogram for fjellrev i Norge. NINA har ansvar for utvikling og drift av en nasjonal fjellrevbase, metodeutvikling og sammenstilling av data. SNO har ansvaret for datainnsamlingen i felt. Oppdraget er finansiert via DNS budsjetter. Instruksjonen omfatter

- Arbeidsbeskrivelse for kontroll av fjellrevhi
- Hensyntaken
- Registreringsskjema
- Prioritering for kontroll, beskrivelse og nyleting
- Rapporteringsrutiner

Det er etablert rutiner for evaluering/forbedringer gjennom erfaringsutveksling. Organiseringen er omtrent lik som for jerveregistreringene. Det er seks regionalt ansvarlige i SNO som koordinerer feltarbeidet, og rundt 30 personer som deltar i feltarbeidet.

Disse 30 består av SNO-personell, fjelltjenesten, fjellstyrer og kontraktert personell. Det er også samhandling over riksgrensa.

Registreringene foregår også i samhandling med fylkesmenn og frivillige organisasjoner. Arbeidsinstruks utarbeides av NINA på vårparten. Fjellrevehiene undersøkes på snøføre i kombinasjon med yngleregistreringer av jerv. Hovedperioden for registreringer er i slutten av juli, begynnelsen av august. Påviste ynglinger blir fortløpende rapportert i en egen database i regi av NINA, og avsluttet på høsten. Før jul blir instruksene og utført arbeid evaluert. I 2003 ble 212 hi kontrollert, og i 2004 297 hi.

6 SNO og andre aktører

Da SNO ble etablert, var samarbeidsformer med andre aktører sentralt i diskusjonen. Vi har derfor sett spesielt på dette. Et generelt bilde er at forholdet mellom SNO og de andre oppsyns- og kontrollordningene og forvaltningen fungerer godt. I de fleste områdene er det utviklet gode samarbeidsrutiner mellom SNO, lokale oppsynsordninger og politiet. Men det finnes unntak. Fra media er det fokusert på konflikter mellom SNO, politiet og fjellstyrer. Vår survey viser at samarbeidsforholdene fungerer dårligst i forhold til fjellstyrene/fjelloppsynene.

Vi har spurt SNOs lokale samarbeidspartnere hvordan de mener samarbeidet fungerer. Vi har bedt dem krysse av på en femdelst skala med svaralternativene svært dårlig (1), dårlig (2), passe (3), ganske godt (4) svært godt (5). 3 representerer middelverdien i skalaen. Tabell 6.1 presenterer disse tallene. Gjennomsnittet av hvordan samarbeidet fungerer for alle respondenter er 4,0 dvs. at SNO i det store og det hele samarbeider godt med sine samarbeidspartnere. Det varierer imidlertid betydelig mellom de ulike gruppene om hvor godt samarbeidet er. Det er klart best samarbeid med fylkesmannen. Den nest mest fornøyde grupper er bonde- og grunneierorganisasjoner. Dette er noe mer overraskende, tatt i betraktning at slike organisasjoner ofte er svært skeptiske til den statlige miljøforvaltningen, statlige kontrollordninger på privat grunn og til miljøpolitikken. Dette må tyde på at SNO har opparbeidet seg tillit hos lokale aktører. En grunn til dette kan være SNOs rovviltarbeid som disse organisasjonene er svært fornøyd med, se kap. 5. På samme høye score finner vi miljø- og friluftorganisasjonene, noe som er mindre overraskende. Dernest finner vi politi og Statskog fjelltjenesten som også mener samarbeidet er godt. Fjellstyrene/fjelloppsynet er klart mest negative. Snittet for sistnevnte gruppe ligger på 3,2, dvs. nær middelverdien på skalaen. Spredningen på svarene er imidlertid stor (stort standardavvik). Dette betyr at det er stor uenighet innen gruppen.

Tabell 6.1 *Samarbeidspartenes oppfatninger om hvordan samarbeidet med SNO fungerer på en skala fra 1 (svært dårlig) til 5 (svært godt).*

	Snitt	Standardavvik	Antall
Fylkesmannen	4,4	0,63	40
Grunneier/bondeorganisasjoner	4,3	0,81	30
Miljø- og friluftorganisasjoner	4,3	0,82	14
Kommunene	4,1	0,91	56
Statskog fjelltjenesten	4,1	0,66	14
Politi	4,0	1,09	69
Fjellopsyn/Fjellstyre	3,2	1,23	42
Gjennomsnitt alle respondenter	4,0	1,05	301

Noen partnerne vurderer samarbeidet med SNO som bedre enn SNO selv gjør. Dette gjelder fylkesmenn, kommuner og politi. Fjelltjenesten og SNO kommer helt likt ut, mens fjellstyrer/fjellopsyn vurderer samarbeidet med SNO som dårligere enn det SNO selv gjør, se Tabell 6.2.

Tabell 6.2 *SNOs vurdering av hvordan samarbeidet fungerer med andre aktører på en skala fra 1 (svært dårlig) til 5 (svært godt).*

	Snitt	Standardavvik	Antall
Fylkesmannen	4,3	0,71	30
Statskog fjelltjenesten	4,1	1,27	15
Politi	3,5	0,96	31
Fjellstyre/fjellopsyn	3,4	1,32	17
Kommune	3,4	0,89	30
Skjærgårdstjenesten	3,3	1,79	11

Vi har også spurt i hvilken grad de ulike aktører synes det er klarhet i ansvars- og rollefordelingen mellom dem og SNO. Tabell 6.3 viser disse svarene presentert med gjennomsnitt og spredning i svarene. Igjen er det fylkesmennene som i størst grad mener at det er klarhet i ansvars- og rollefordelingen. Det er kanskje noe overraskende at snittet for politiet ligger såpass høyt som 3,8, tatt i betraktning at det har vært en diskusjon om rollefordelingen. Fjellopsynet er den gruppen som mener det er minst klarhet. Det er grunn til å merke seg at det er stor spredning i svarene på den femdelte skalaen for både politi og fjellopsyn/fjellstyre. Eller sagt på en annen måte: innenfor disse gruppene er uenigheten størst om i hvilken grad det er klarhet i ansvars- og rollefordeling mellom dem og SNO.

Tabell 6.3 *Samarbeidsaktørenes oppfatning om det er klarhet i rolle- og oppgavefordelingen vis a vis SNO i det daglige arbeidet med SNO på en skala fra 1 (aldri) til 5 (svært ofte).*

	Snitt	Standardavvik	Antall
Fylkesmannen	4,1	0,68	32
Politi	3,8	1,16	50
Kommunene	3,7	0,93	48
Statskog fjelltjenesten	3,6	0,92	11
Fjellstyre/fjellopsyn	3,1	1,05	39

SNOs vurdering viser en noe annen oppfatning av ansvarsforholdene. Tabell 6.4 viser disse funnene. SNO vurderer rollen i forhold til fjelltjenesten som noe klarere enn omvendt (SNO: 3,8, Fjelltjenesten 3,6), mens SNO er noe mer tilbøyelig til å mene at rollefordelingen i forhold til politiet er mer uklar enn politiet selv oppfatter det (SNO: 3,5, politi: 3,8). SNO vurderer forholdet til fjellstyrene som mer avklart enn det fjellstyrene gjør (SNO: 3,5, fjellstyrer: 3,1).

Tabell 6.4 *SNOs oppfatning om det er klarhet i rolle- og oppgavefordelingen i det daglige arbeidet med samarbeidspartnere på skala fra 1 (aldri) til 5 (svært ofte).*

	Snitt	Standardavvik	Antall
Fylkesmannen	4,0	0,81	31
Statskog fjelltjenesten	3,8	1,3	15
Fjellopsyn/fjellstyrer	3,5	1,2	16
Kystvakt	3,5	1,1	17
Politi	3,5	0,96	31
Forskningsmiljøer	3,5	0,93	30
Kommunene	3,3	0,94	31
Skjærgårdstjenesten	3,2	1,66	11

Det er kommunen og kommunale ordninger som Skjærgårdstjenesten som SNO i størst grad synes det er uklarerheter i forhold til. En årsak kan være at kommunene som samarbeidspart en relativt nytt. Dette er samtidig en aktør som i mindre grad enn andre har kunnskap og erfaring med naturoppsyn. Et gjennomsnitt på 3 angir et nøytralt svar fra gruppen som helhet. Svarene er i gjennomsnitt fra alle respondentgruppene høyere enn tre. Det tyder på at man i de fleste tilfelle greier å arbeide godt sammen lokalt på tross av institusjonelle gråsoner mellom aktørene.

6.1 Forvaltningsmyndighetene

6.1.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen har fått reduserte oppgaver og mindre budsjetter etter opprettelsen av SNO. Imidlertid viser både spørreskjemaundersøkelsen og våre intervjuer at fylkesmennene generelt er svært positive til SNO og samarbeidet vurderes til dels som svært godt. SNO er av samme oppfatning. Det ser også ut til å være en gjensidig oppfatning om en avklart rolle- og ansvarsfordeling og godt samarbeid mellom SNO og fylkesmennene. Dette kan synes som noe overraskende. Mange miljøvernavdelinger var kritiske til SNO, og de har over tid mistet både oppgaver og budsjettmidler til SNO. Disse svarene tyder på at SNO og fylkesmennene likevel har funnet en god arbeidsform på tross av dette, bl.a. gjennom årlige bestillingsdialoger. Fra SNO trekkes også fram utviklingen av et kystoppsyn som en viktig faktor for samarbeidet mellom fylkesmennenes og SNO. Deres vurdering av samarbeidsforhold og rolleavklaring er vist i Tabell 6.5.

Tabell 6.5 *Vurdering av samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordeling mellom fylkesmennene og SNO på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best)*

	Snitt	Standardavvik	Antall
<i>Samarbeid</i>			
Fylkesmannen	4,4	0,63	40
SNO	4,3	0,71	30
<i>Rolle- og ansvarsfordeling</i>			
Fylkesmannen	4,1	0,68	32
SNO	4,0	0,81	31

Generelt gir informantene³⁶ uttrykk for at de er svært fornøyd med SNOs arbeid. Enkelte peker på at fylkesmannen har fått en forlenget arm med stor lokalkunnskap som de kan trekke på i sitt arbeid. Fylkesmennene setter pris på at de kan få undersøkt tilstanden ute i terrenget når de trenger opplysninger i forvaltningsarbeidet. Grad av direkte kontakt ser imidlertid ut til å variere. Noen fylkesmenn skulle ønske noe mer kontakt, men mener samtidig at det i praksis er tiden som ikke strekker til. Andre melder om svært mye kontakt og trekker frem som positivt at SNO ringer og spør om det er noe fylkesmannen

³⁶ Vi har intervjuet representanter for åtte fylkesmannsembeter fra Sør- og Midt-Norge.

vil at de spesielt skal se etter når SNO planlegger en tur i felt. På sine turer kan SNO sjekke ut og gi tilbakemelding i form av rapport og bilder om tilstanden på den aktuelle lokaliteten. Det påpekes imidlertid også at når SNO ikke er direkte koblet til fylkesmannen, så kan kunnskapsoverføringen fra feltapparatet til fylkesmannen bli dårligere. Noe kritikk fremkommer. Det stilles spørsmålsteget om det legges for mye vekt på kontroll i forhold til skjøtsel noen steder, og det har også fremkommet noe kritikk av om SNO i tilstrekkelig grad greide å sikre erfaringsoverføring fra de gamle oppsynsordningene hos fylkesmannen. Intervjuer med informanter fra fylkesmennene tyder imidlertid på at de er noe usikre på SNOs rolle. SNO er både overordnet og underordnet fylkesmennene. SNO kan instruere fylkesmennene som del av et direktorat samtidig som fylkesmennene bestiller oppdrag av SNO lokalt. De er også usikre på den rollen SNO har fått som forvalter av skjøtelsesmidler.

Verneområdene

Tidligere var det fylkesmannens miljøvern- og oppsynsdivisjoner som hadde ansvaret for det feltmessige oppsynet i verneområder gjennom oppsyn og tiltak/skjøtsel. Oppsynet ble i stor grad organisert gjennom en rekke ulike ordninger, bl.a. oppkjøp av tjenester fra private aktører, etablerte oppsynsordninger og gjennom egne oppsynsmenn. Det var stor variasjon mellom fylkene med hensyn til hvordan arbeidet var organisert og gjennomført. Ved opprettelsen av SNO mistet fylkesmennene disse oppgavene og midlene til naturoppsyn der SNO opprettet stillinger. Forstst er det imidlertid betydelig midler som overføres til fylkesmennene til oppsyn og tiltak i verneområder på vegne av SNO. Dette er i hovedsak i områder der SNO ikke dekker behovet gjennom egne stillinger, lokale tjenestekjøp og overføringer. Styrings- og prioriteringssignaler om oppsyn og tiltak i verneområder kommuniseres gjennom den ordinære styringsdialogen mellom DN/SNO og fylkesmannsembetene – det årlige tildelingsbrevet – samt embetsoppdrag som også legger føringer på budsjettet.

Fylkesmannen fikk etter omleggingen av det statlige naturoppsynet en bestillerrolle overfor SNO. Denne nye bestillerrollen er stort sett organisert slik at det er et bestillermøte tidlig i året med SNO i fylket hvor fjorårets oppsynsarbeid blir rapportert og evaluert, og neste års arbeid vurdert. I intervjuene framgår det at dette bestillingsmøtet fungerer noe ulikt mellom fylkene, men stort sett slik at man gjennom en form for dialog blir enig om en prioritering. I organisasjonsutviklingen for SNO i 2004 ble utviklingen av denne bestillerrollen påpekt som et forbedringsområde. Det er imidlertid generelt slik at fylkesmennene har en lengre liste med ønsker enn det

SNO kan makte å gjennomføre. Dette bestillingsmøtet dreier seg i hovedsak om prioritering av SNOs arbeidsinnsats. I de større nasjonalparkområdene der flere fylker må koordineres, er det ofte også særlige møter for å koordinere virksomheten på tvers av slike administrative grenser. På Hardangervidda er det for eksempel et årlig møte ved årsskiftet der de tre fylkesmennene og de tre tilsynsutvalgene møtes for å koordinere arbeidet. Der møter også SNO. Arbeidet på vidda det foregående året oppsummeres, og videre strategier drøftes.

I SNOs budsjettkapittel bevilges det årlige midler til tiltak i verneområder, friluftsområder og nasjonalparker. Fylkesmennene er klart misfornøyde med at de må gå via SNOs budsjetter for å få midler til tiltak i verneområder. Fylkesmennene har imidlertid fortsatt midler i de områder SNO ikke er tilstrekkelig tilstede for å forvalte disse midlene selv. Det blir påpekt store etterslep i forbindelse med oppdatering av informasjonsskilt i nasjonalparker og verneområder. Fylkesmennene påpeker også at det undergraver legitimiteten til vern dersom verneområder gror igjen. Ønske om flere tiltaksmidler er imidlertid et behov som er påpekt før SNO ble etablert. Behovet for mer midler til tiltak er økt, bl.a. som følge av opprettelsen av store nye verneområder.

SNO sentralt har gjort en endring av strategien for tildeling av midler til skjøtsel. De ønsker å prioritere større tiltak som synes godt, og som vil være fyrstårn for arbeidet. Et eksempel på dette er steinsetting av stien over Besseggen. Dette vil være et tilretteleggingstiltak med en kostnadsramme som ikke har hatt sin like i Norge før. Denne nye bestillerrollen, og uklarhet og til dels misnøye med gråsonen i forhold til midler til tiltak og skjøtsel, ser ut til å være den viktigste årsaken til at rollefordelingen ikke alltid oppfattes som helt tydelig.

Det påpekes at SNO blir en ny aktør i forbindelse med prioritering av midler til skjøtels- og informasjonstiltak og at dette er en lite effektiv ordning. Det fremheves også at ordningen med at SNO sentralt prioriterer midlene, svekker mulighetene for kobling til andre økonomiske virkemidler i landbruksforvaltningen; en annen avdeling hos fylkesmannen. SNO på sin side ønsker å flytte disponeringen av disse midlene til lokalt SNO, så nær oppgavene som mulig.

Men det er samtidig stor enighet om at de ordningene som SNO har erstattet i verneområder, nå gjennomføres på en langt mer profesjonell måte. Fylkesmennene var ikke alltid sikker på kvaliteten av det arbeidet som enkeltpersonene utførte, og de gav uttrykk for at de ikke alltid helt kunne stole på rapportene de fikk. Men det var selvsagt

variasjoner. SNO har samlet og profesjonalisert oppsynet, noe som er en stor forbedring i følge våre informanter. Dette er tilsvarende de erfaringer som ble gjort da Fjelltjenesten ble opprettet (Aas 1999). Det trekkes også frem at fylkesmennene selv ikke alltid hadde kapasitet til å være oppdragsgiver, og tid har blitt frigjort til arbeid med andre oppgaver, f.eks. forvaltningsplaner. Enkelte fremholder imidlertid at deres egne ordninger var rimeligere målt per time, men det argumenteres også med at selv om SNO vurderes som dyrere, så oppveies dette av kvaliteten på oppsynet. Langs kysten argumenteres det med at oppsynet har blitt hyppigere, det er flere timer oppsyn, større legitimitet til oppsynet, og at SNO har større ”tyngde” enn private oppsynsordninger siden det er en etablert institusjon. SNO har også medført større kvalitet og kvantitet på oppsynet.

Rovvilt

Fylkesmannen har mistet oppgaver innen bestandsregistreringer og skadedokumentasjon i forbindelse med rovvilt. Det vurderes positivt av fylkesmennene at denne oppgaven er overført til SNO. Rovviltarbeidet er en klar og avgrenset oppgave som det har vært lett å skille ut. I tillegg vurderes skille mellom dokumentasjonsarbeid og forvaltning i forhold til rovvilt som positivt. Tilsvarende vurderinger er også gjort av rovviltkontaktene, se kap.5. Fylkesmennene påpeker at SNO overtok et velutviklet kontaktnett, som SNO har lyktes med å videreutvikle. SNO på sin side framhever at dette rovviltnett var preget av store regionale ulikheter med hensyn på lønnsforhold, arbeidsomfang og planleggings- og rapporteringsrutiner.

6.1.2 Kommunene

SNOs forhold til kommunene er mest utviklet i de verneområdene der kommunene har forvaltningsansvar gjennom Skjærgårdstjenesten som i hovedsak er en kommunal aktivitet og gjennom kommunale oppsynsordninger og friluftsråd. Fokus i denne evalueringen er primært kommunen som forvaltningsmyndighet og eier av Skjærgårdstjenesten. Kommunenes og SNOs vurdering av samarbeid og roller er vist i Tabell 6.6. Generelt vurderer kommunene relasjonen til SNO som bedre enn SNOs vurdering av kommunene.

Grunnene til denne uklarheten kan være at SNO, som del av den statlige miljøforvaltningen, har et annet utgangspunkt for denne vurderingen enn kommunene som er en relativt ny miljømyndighet innen naturvern. SNO kan ha en forventning til kommunene om at de i større grad slutter opp om nasjonale miljøverdier, og følger den praksis som er etablert innen den statlige miljøforvaltningen.

Kommunene på sin side har et annet utgangspunkt. I Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane har kommunene et helt annet utgangspunkt og tilnærming til oppsyn enn det fylkesmennene har. Se kapittel 5. Kommunene ønsker å innta en mer aktiv rolle i oppsynet, og prege oppsynet med lokale verdier og prioriteringer. Kommunene er også skeptiske til statlig styring gjennom SNO.

Tabell 6.6 *Vurdering av samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordeling mellom kommunene og SNO på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best).*

	Snitt	Standardavvik	Antall
<i>Samarbeidsforhold</i>			
Kommunen	4,1	0,9	56
SNO	3,4	0,89	30
<i>Rolle- og ansvarsfordeling</i>			
Kommunene	3,7	0,93	48
SNO	3,3	0,94	31

Utfordringene mellom SNO og forvaltningsmyndighetene ser særlig ut til å være knyttet til oppgaver innen kontroll, skjøtsel og informasjon. Dette gjelder særlig de tilfelle der kommunen er forvaltningsmyndighet. Forvaltningsmyndigheten får i stor grad ansvar for mange av de samme oppgaver som SNO har gjennom egne delegasjonsbrev, og forholdet mellom SNO og kommunene er lite presisert i delegasjonene.

Hovedregelen er at fylkesmannen er forvaltningsmyndighet i verneområder. I dag har imidlertid ca 70 kommuner lokal forvaltningsmyndighet i slike områder. Skjæringsflaten mellom SNO og kommunene er imidlertid særlig knyttet til de nasjonalt prioriterte miljøverdiene: kystoppsynet der Skjærgårdstjenesten er en aktør, og verneområder gjennom de lokale forvaltningsforsøkene i fire store verneområder i sentrale fjellområder. I områdene hvor kommunene er forvaltningsmyndighet har de også en bestillerrolle ift. SNO. Dette gir en ny utfordring for SNO som gjennom lokal forvaltning får et større antall bestillere av oppsynsoppgaver å forholde seg til, og en bestiller med et annet kunnskaps- og handlingsgrunnlag enn fylkesmennene. Denne bestillerrollen er i de fleste kommuner med lokal forvaltning, lite utviklet. Dersom kommunene enkeltvis ønsker en mer aktiv rolle i naturoppsynet, vil dette medføre et behov for å utvikle et nytt bestillingssystem mellom kommuner og SNO.

Ved delegering av forvaltningsansvar til kommunene har også oppgaver innen skjøtsel og tilrettelegging blitt delegert. Det er altså en dobbelthet i delegert ansvar og SNOs arbeid. Det heter for eksempel i delegeringsbrevet fra 2001 til kommunene med ansvar for Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde:

”Dispensasjon fra verneforskriften

Kommunene har myndighet til å gi dispensasjoner fra vernereglene.

Forvaltningsplan

Kommunene har forpliktet seg til å utarbeide en forvaltningsplan innen 1. august 2003. Sentrale myndigheter har forpliktet seg til å sette av midler til kommunene til bruk i dette arbeidet.

Skjøtsel og tilrettelegging

Kommunene skal vurdere behov og nødvendig gjennomføring av skjøtsel og tilrettelegging.

Merking og informasjon

Kommunene har ansvaret for vedlikehold av grensemerker og skilt i verneområdet. Kommunene skal selv vurdere behovet for informasjon.

Anmeldelse av brudd på verneforskriften

I DN's rundskriv (november 2001) om forvaltning av verneforskrifter går det fram at slike brudd skal taes alvorlig, og forvaltningsmyndigheten må sørge for at brudd anmeldes til politiet.

Rapportering til vernemyndigheten

Kommunene skal rapportere til fylkesmannen etter nærmere avtale. Dette omfatter også kopi av dispensasjoner til Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene ”

I forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei er det tendenser til at kommunene også ønsker å ha innflytelse på hvordan SNO utfører kontroll, særlig i forhold til motorferdsel. I området er det mye motorferdsel og den statlige politikken på feltet har liten støtte lokalt. Kommunene ønsker å ha innflytelse på omfanget av kontrollvirksomheten, og hvilket nivå det skal være på forseelser før SNO skal anmelde saken.

SNO kjøper også tjenester av kommunalt ansatte til å drive oppsyn med verneområder der de selv ikke har stillinger. Det fremkommer i våre intervjuer med kommunerepresentanter at de mener oppsynsoppgavene får mindre fokus i områder der det ikke er lokal SNO-representant. Det etterlyses derfor sterkere tilstedeværelse av SNO.

Vi har ikke systematisk undersøkt om kommunene, dvs. om ordfører og kommunestyre, har ulike oppfatninger i forhold til fjellstyrene om nye oppsynsmidler bør komme i form av SNO - stillinger eller økt tjenestekjøp. I informantintervjuene kommer det fram at det ikke nødvendigvis er en fellesoppfatning om SNO blant kommunene og fjellstyrene. Hos utmarkskommunenenes sammenslutning er heller ikke SNO et tema som er høyt oppe på dagsorden. De registrerer at det var mye diskusjon da SNO ble startet opp, men er av den oppfatning at det nå synes å ha roet seg, siden de hører lite om dette på sentralt hold.

6.2 Fjellstyrene og fjellopsynet

Fjellogen setter rammer for forvaltning av statsallmenningene. Statsallmenningene ligger i Sør- og Midt-Norge og utgjør 26,6 mill daa. I hver kommune hvor det er statsallmenning skal det være et fjellstyre. I enkelte kommuner er det flere fjellstyre. Det er 94 fjellstyre i Norge, og disse er tilsluttet Norges fjellstyresamband. Forvaltningen av statsallmenningene er delt mellom fjellstyre og Statskog SF. Fjellstyrene forvalter bruksrettigheter som jakt, fiske, beiting og setring, mens Statskog SF forvalter grunneierrettigheter. Der hvor bruksretter omfatter skog, administreres disse av allmenningsstyre i samarbeid med Statskog SF.

Fjellstyrene skal arbeide på en måte som fremmer næringslivet i bygdene samtidig som de skal ivareta naturvern- og friluftsinnteresser. Alle inntekter fra jakt og fiske samt tomtefesteinntekter tilflyter fjellkassa som forvaltes av fjellstyret. Etter § 36 i fjellogen kan fjellstyrene ansette oppsyn til å føre tilsyn i allmenningen. Fjellstyrene kan søke Statskog om å få godkjent en oppsynsordning, og godkjente ordninger har krav på 50 % refusjon for dette oppsynet. I praksis er det statsbudsjettet som setter rammer for refusjonen. I 1997 utførte fjellopsynet 50 årsverk (Norges Fjellstyresambandet 1998) og i 2003 var dette økt til ca 60 årsverk (Norges Fjellstyresambandet 2004).

Tabell 6.7 *Fjellstyres, fjelloppsyns og SNOs vurdering av samarbeid og klarhet i rolle- og oppgavefordelingen på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best)*

	Snitt	Standardavvik	Antall
<i>Samarbeid</i>			
Fjellstyrene/fjelloppsynet	3,2	1,23	42
SNO	3,4	1,32	17
<i>Rolle- og ansvarsfordeling</i>			
Fjellstyrene/fjelloppsynet	3,1	1,05	39
SNO	3,5	1,2	16

Tabell 6.7 viser hvordan SNO og fjellstyrer/fjelloppsyn vurderer relasjonene seg imellom mhp. samarbeid og rolleavklaring. For 15 SNO - ansatte er ikke samarbeid med fjelloppsyn en aktuell problemstilling. Disse er ikke med i undersøkelsen. Begge gruppene vurderer begge variablene relativt likt. Relasjonene vurderes noe over middels av begge parter, noe som tyder på at forholdene samlet ikke oppfattes som spesielt negative, men litt positive. Fjelloppsynet/fjellstyrene er noe mindre tilfreds med relasjonene enn SNO. Dette er i for seg ikke overraskende tatt i betraktning den omfattende kritikken som har vært reist mot SNO som organisasjon fra fjellstyresiden. Samtidig viser svarene at begge gruppene internt har ulike oppfatninger om dette, ved at standardavviket er høyt for begge grupper.

Vi fikk mange henvendelser etter at spørreskjemaet ble sendt ut, der respondentene hadde mer å komme med enn skjemaet gav rom for. Mange av disse henvendelsene var fra fjellstyrer og fjelloppsyn. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med 19 personer i ulike posisjoner og fra regioner i fjellstyresystemet. Intervjuene inkluderer 7 fjellstyreledere og 9 ansatte i fjelloppsyn i tillegg til sekretær og styreleder i fjellstyresambandet og ett medlem i fjellstyresambandets arbeidsutvalg. Mange av informantene og respondentene som tok kontakt, ønsket å få frem at det var gode forhold lokalt, men at man var skeptisk til SNO ledelsen. Dette er særlig rettet mot deres arbeidsform. Utsagn som at ”man kan godt være litt mer ydmyk når man kommer inn som ny i et område der mange har vært lenge” og tilsvarende er gitt av flere informanter. Gruppen som helhet er også kritiske til hvordan SNO sentralt utformer det statlige lokale oppsynet som stillinger eller tjenestekjøp. Lokalt ser det i hovedsak ut til å være en tilfredsstillende arbeidsform mellom SNO og de fleste fjellstyrer.

Forholdet mellom de to oppsynene i statsallmenning har skapt mye diskusjon og usikkerhet, og åpne konflikter i et par områder. Før

opprettelsen av SNO hadde fjelloppsynene vært enerådende om oppsyn i statsallmenninger, og etableringen av SNO oppfattes som en trussel mot deres virksomhet. Striden mellom fjellstyrene og SNO dreier seg om:

1. Det rettslige grunnlaget for oppsynet: fjellov versus SNO-lov
2. Hvem som skal utføre feltarbeidet: SNO-stillinger versus tjenestekjøp

Stortinget har også vært opptatt av situasjonen, og budsjettforhandlingene og spørretimen i Stortinget er viktige arenaer der ”kampen” utspiller seg. Diskusjonen har foregått gjennom flere år, og argumentene har i liten grad endret seg over tid etter at SNO ble opprettet. Det ble enighet mellom miljømyndighetene og fjellstyresambandet om å opprette et utvalg for å se nærmere på oppgavefordelingen mellom oppsynsordningene i statsallmenningene. Partene var enige om at det var behov for en slik avklaring. Arbeidet ble utført i perioden april til november 2000 under ledelse av fylkesmann Knut Korsæth. Utvalget bestod av representanter for SNO, Fjellstyresambandet og politiet. Vår lesning av avtalen er at partene ikke greide å komme frem til en avklarende avtale. I avtalen er det lagt avvikende syn ved siden av hverandre, og dette gir rom for ulike fortolkninger om hva avtalen legger av føringer på partene. Noen felles punkter finnes, men heller ikke disse kan sies å være spesielt avklarende.

SNO og fjellstyrene hevder i den skriftlige avtalen noe ulike oppfatninger av den rettslige tilstanden. Fjellstyresambandet hevder at Fjellogen er en spesiallov for allmenningen og dermed den primære rettskilde når det gjelder situasjonen i statsallmenningen. SNO hevder at SNO sitt ansvar iht naturoppsynsloven er av nasjonal overordnet art, og at kontrollen etter miljølovgivningen (som angitt i naturoppsynsloven) tilligger SNO og politiet. De ble imidlertid enige om at følgende forutsetninger skulle legges til grunn:

- a at de samlede oppsynsressurser skulle brukes effektivt
- b ordning med at fjelloppsynet også utøver oppgaver av nasjonal karakter i nasjonalparker og andre verneområder, og et offentligrettslig oppsyn videreføres.
- c Fjellstyrenes oppgaver og ansvar i medhold av Fjellogen videreføres
- d Fjellstyrene og SNO går sammen om felles kompetanseheving

Der heter videre at:

”4.2. Konkrete avklaringer

4.2.1. SNO har ansvaret for at naturoppsynsoppgaver av nasjonal karakter blir ivaretatt i hele landet i samsvar med naturoppsynsloven og etter de miljøpolitiske retningslinjer som til enhver tid gjelder. Fjellstyrene/fjelloppsynet kan etter avtale påta seg oppdrag av så vel offentligrettslig art som andre oppgaver som SNO trenger bistand til å gjennomføre.

4.2.2. Fjellstyrene/Fjelloppsynet har ansvar for naturoppsyn i statsallmenningene for å sikre viktige lokale og nasjonale samfunnsinteresser i områder der Staten som grunneier har et spesielt ansvar samt å ivareta rettighetshavers privatrettslige forhold. Oppsynet skal spesielt rette seg mot brukere av statsallmenningene.

4.2.3. Virksomheten skal foregå i nært samarbeid med politiet og fjellstyrenes oppsyn. I områder der fjellstyrenes oppsyn allerede fungerer godt, vil ikke SNO gå tungt inn med egen oppsynstjeneste.

4.2.3 Nærhetsprinsippet og lokalt engasjement, ansvar og medbestemmelse skal vektlegges og legges til grunn for naturoppsynet og samarbeidet med politiet, SNO og fjellstyrene/fjelloppsynet.”

Det mest konkrete i denne avtalen er altså at SNO ikke skal ”gå tungt inn” i statsallmenninger. Partene ble også enige om å opprette tre samarbeidsarenaer på ulike nivåer - lokalt oppsynsutvalg, regionalt oppsynsutvalg (ROU) og sentralt oppsynsutvalg (SOU) for felles diskusjoner om aktuelle saker innen oppsynet. Tabell 6.8 framstiller dette i detalj.

Tabell 6.8 *Modell for samordnet naturoppsyn i statsallmenninger*

Nivå	Aktører	Oppgaver
Lokal samordning av naturoppsynet	Fjellopsyn Lokalt politi Lokalt SNO (der SNO er til stede)	Gjennomføring av operativt naturoppsyn i statsallmenning ihht lokalt budsjett og årsplan. Rapportering til ROU og egen ledelse
Regionalt oppsynsutvalg (ROU)	Fjellstyre/fjellopsyn Statskog SF Lokalt SNO Lokalt politi	Oppfølging og regional tilpassing av nasjonale føringer. Samordning og årsplanlegging. Evaluering, kvalitetssikring og kompetanseutvikling. Rapport til SOU
Sentralt oppsynsutvalg (SOU)	Statskog SF Norges Fjellstyresamband SNO Politi	Felles oppsynsinstruks Nasjonale prioriteringer og føringer. Koordinering av oppsynsinnsatsen. Kvalitetssikring. Kompetanseutvikling

Regionale oppsynsutvalg (ROU) er opprettet og Statskog har sekretariatsfunksjonen. De ulike ROU fungerer imidlertid ikke like godt, og vurderes heller ikke å fungere særlig godt av lokalt SNO-ansatte (2,3 på en skala fra 1 (dårlig) til 5 (svært godt)). Politiet har også opprettet miljøforum, og mange steder ser dette forumet ut til å være den viktigste møteplassen for naturoppsyn. I tillegg er det i mange områder også andre fora der man møtes, eksempelvis i forbindelse med oppsummering av villreinjakt og koordineringsmøter om kontrollturer. Ofte er koordineringsmøtene knyttet til bestemte geografiske områder som for eksempel i Jotunheimen og på Hardangervidda. Forvaltningen møter også i del tilfeller på slike koordineringsmøter. ROU blir dermed i praksis lett noe på siden av den virksomheten som foregår.

Bakgrunnen for den fortsatte striden er at de politiske signalene som er gitt for SNOs virksomhet, er sammensatte og tildels i motstrid. På den ene siden skal SNO ta vare på nasjonale naturverdier, og det heter i kongelig resolusjon ved opprettelsen av SNO at:

For å løse de tyngste oppsynsoppgavene tas det sikte på å opprette en gruppe heltids oppsynspersonell. De vil bla arbeide med oppsynet i nasjonalparker, men kan i tillegg bli pålagt å delta i mer aksjonsrettet oppsynsarbeid i

andre områder enn der de tjenestegjør daglig. *Kongelig resolusjon 29. oktober 1996 s 2*

Dette er bakgrunnen for at de 10 første stillingene ble plassert i nasjonalparkene. Disse signalene har vært viktige for SNOs linje i dette spørsmålet. Denne linjen mener SNO de fikk en bekreftelse på gjennom miljøvernministerens svar på spørsmål i Stortinget 18.06.04 der statsråden svarer på spørsmål om de nye stillingene i Nord-Gudbrandsdal:

Av tildelingsbrevet til Direktoratet for Naturforvaltning fremgår at DN skal videreføre arbeidet i regi av SNO med å profesjonalisere og effektivisere naturoppsynet med vekt på nasjonalparker og større verneområder. Det ble også gitt spesifiserte ønsker med hensyn til hvilke områder som skulle prioriteres i forhold til tilgjengelige ressurser. I tråd med dette har SNO besluttet å opprette egne stillinger i kombinasjon med tjenestekjøp fra fjellstyrene og andre lokale oppsynsordninger i Nærøyfjorden landskapsvernområde, Dovre nasjonalpark/Rondane nasjonalpark, Dovrefjell-Sunndalfjella nasjonalpark og i Forolhogna nasjonalpark. Oppsynet vil bli dekket utelukkende ved tjenestekjøp fra Statskog Fjelltjenesten i Møysalen nasjonalpark og Junkerdal nasjonalpark og fra Fjelltjenesten og et fjellstyre i Børgefjell nasjonalpark.

Videre heter det i miljøvernministerens svar:

For at SNO skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for oppsynet, er det nødvendig at SNO har en styrket tilstedeværelse i verneområdene der nasjonale verneverdier er manifestert gjennom vernevedtakene. Fjellstyrenes oppsyn og det statlige naturoppsynet er ikke ”parallelle ordninger”. SNO er departementets oppsynsorgan med et totalansvar for tilsynet med de nasjonale miljøverdiene. Fjellstyrene er oppnevnt av kommunestyrene, primært for å ivareta forvaltningen av retter og herligheter i statsallmenningene. Fjellstyrene kan også etter fjelloven tilsette oppsyn for å føre tilsyn med statsallmenningene. Der statsallmenningene berøres av vern etter naturvernloven, utøver fjellstyrene fortsatt forvaltning og tilsyn med statsallmenning etter fjelloven, og kan gjennom samarbeid med SNO engasjeres til slikt

tilsynsarbeid ved de tjenestekjøpene som SNO foretar i de aktuelle nasjonalparkene og vernede områdene.

Fjellstyrene bygger sine argumenter på at det har vært gjentatte signaler fra Stortinget om at eksisterende oppsyn som fungerer godt, ikke skal legges ned eller erstattes med annet statlig oppsyn. Det heter i Innst.O.nr 64:

Flertallet mener det er et behov for at de ulike eksisterende ordningene kommer inn under en klarere og felles lovhjemmel og at Miljøverndepartementet og miljøvernmyndighetene i staten samtidig får et klarere ansvar for å drive og koordinere det statlige naturoppsynet. Flertallet vil imidlertid understreke at der eksisterende oppsyn fungerer godt, er det ingen grunn til å legge det ned eller erstatte det med et oppsyn som har mindre kunnskap om og oversikt over det området det skal arbeides i.

Det siste poenget har blitt gjentatt under budsjettforhandlingene og fremkommer som komitémerknader i budsjettsinnstillingene (se kap. 3). Det er også gjennom komitémerknadene påpekt behovet for godt samarbeid med eksisterende lokale oppsynsordninger. Problemet mellom de to argumentasjonsrekkene oppstår fordi nasjonalparker og verneområder i mange tilfeller ligger i statsallmenninger. SNOs tilstedeværelse i nasjonalparker betyr derfor i mange tilfeller tilstedeværelse i statsallmenninger.

SNO på sin side oppfatter at de har et ansvar for tilstedeværelse i nasjonalparker og i villreinområder fordi dette dreier seg om sentrale nasjonale miljøverdier. Fjelloppsynet viderefører sine oppgaver med oppsyn av sine rettigheter etter fjelloven i slike områdene. Vernet medfører i tillegg at det etableres et statlig naturoppsyn. Dette oppsynet utføres ved at SNO kjøper tjenester fra fjellstyrene til dette oppsynet og gjennom etablering av egne stillinger. SNO mener derfor at de har sikret at fjelloppsynet ikke står i fare for å miste sin portefølje i naturoppsyn. SNO mener imidlertid at de ikke har et ansvar for å øke naturoppsynet til fjellstyrene gjennom større tjenestekjøp enn det som følger av økt oppsynsinnsats i nye verneområder. Tallene i kapittel 3 viser at tjenestekjøpet fra fjelloppsynet har økt fra 1998 - 2004. Dermed mener SNO at de har videreført sitt oppdrag i tråd med de samlede signaler de har for virksomheten, og statsrådets siste svar gir støtte for dette.

Oppfatningen av hvilken tilstedeværelse SNO bør ha i nasjonalparker og forståelsen av "tungt inne" i statsallmenninger varierer noe mellom

representantene for fjellstyrene som vi intervjuet. I Nord-Gudbrandsdal og i Nord-Trøndelag er det enkelte fjellstyrer som ikke ønsker at SNO skal være tilstede med eget feltapparat i det hele tatt. ”Ikke gå tungt inn med egen oppsynstjeneste” tolkes her som ”ikke tilstedeværelse” utover bestilling av tjenesteoppdrag. Dette er illustrert i modellen for naturoppsyn som fjellstyrene i Rondane fremmer i forbindelse med striden rundt ansettelse i nye SNO stillinger i et nytt landskapsvernområde. Fjellstyrene foreslår at ressursene i sin helhet tilføres dem og nasjonalparksentret i Nasjonalparker³⁷, og at en av de ansatte i fjelloppsynene får ansvaret for kontakten med SNO, dvs. at SNO ikke har egne folk i felt i området (se kap 5). Tilsvarende er fremmet av Snåsa, Nordli og Sørli fjellstyre (2005):

Det er fjellstyrene som har primæransvaret for at det opprettes en hensiktsmessig oppsynsordning i statsallmenningene, både på vegne av staten og fjellstyrene.

Andre informanter fra fjellstyre/fjelloppsyn er ikke like klare på at SNO ikke skal ha tilstedeværelse med eget oppsyn i felt. I andre verneområder hvor oppsynet utføres i et samarbeid der SNO kjøper tjenester, fremheves det at samarbeidet er godt lokalt. Og enkelte slike godt fungerende samarbeidsområder trekkes frem som gode modeller for hvordan samhandlingen kan foregå, også av enkelte sentralt i fjellstyresambandet. Flere av informantene fra fjellstyre/fjelloppsynet lokalt har presisert at det samarbeides godt i det praktiske daglige arbeidet, men at de følger med i den sentrale diskusjonen og at det skaper usikkerhet hvordan situasjonen for fjelloppsynet vil bli fremover. Det understrekes også at kritikken ikke retter seg mot lokalt ansatte og deres arbeid, men mot de disposisjoner omkring etablering av statlig oppsyn i nye områder som gjøres av SNO sentralt.

Siden det i den siste tiden er vernet mange nye områder, har denne striden om oppsyn blitt aktualisert i Nord-Gudbrandsdalen og Nord-Trøndelag. I forbindelse med vern av områder vurderes behovet for økt statlig naturoppsyn. I etterfølgende budsjettprosesser fremmes forslag om friske oppsynsmidler. Utvikling av et statlig oppsyn i tråd med dette er også presisert i de årlige tildelingsbrevene fra Miljøverndepartementet til DN/SNO. Det er imidlertid ikke presisert i disse brevene om oppsynsbehovet skal dekkes gjennom egne SNO-stillinger eller tjenestekjøp. SNO sentralt oppgir at denne avklaringen skjer i tett kontakt med departementet og på bakgrunn av nasjonale prioriteringer. I løpet av denne prosessen fremmer i tillegg ordførere

³⁷ Se www.nasjonalparker.org.

ønsker om lokale arbeidsplasser i form av SNO – stillinger eller tjenestekjøp, og fjellstyrers ønsker om tjenestekjøp. Slik sett er heller ikke alltid de lokale ønsker entydige.

Noen kommuner selger sjela si for å få noen statlige arbeidsplasser. Informant fra et fjellstyre

Sett utenfra kan realitetene det dreier seg om være beskjedne. I praksis dreier det seg om rundt seks-åtte stillinger i nye verneområder. Konflikten er også begrenset geografisk. Konflikten gjelder bare statsallmenninger, og av dette igjen noen få områder der det er uttalt konflikt. Intensiteten til konflikten er i særlig grad knyttet til 2-3 områder med sterke og engasjerte lokale aktører. Konflikten må derfor delvis forklares med lokalspesifikke forhold. Konflikten har imidlertid et generelt grunnlag i uklarheter om offentligrettslig oppsyn etter fjelloven og SNO-loven. Dette diskuteres i større eller mindre grad i alle de fjellstyrer og fjelloppsyn vi har vært i kontakt med. Kommunikasjonen mellom SNO og fjellstyrene har i konfliktområdene fungert dårlig, og det ser ikke ut til at konflikten har blitt dempet over tid.

I tillegg er det en konfliktlinje mellom lokal og statlig oppgavefordeling som kan gjenkjennes fra en rekke diskusjoner om offentlig oppgavefordeling. Fjellstyrene har sterk lokal forankring og trekker frem den lokale forankring som et pre for sitt oppsyn. Utenforstående lokale aktører legger merke til konfliktene, og våre informanter har blant annet hatt følgende kommentarer:

SNO har tilpasset seg motstanden underveis og laget en broget organisasjon

Fjellstyrene har stukket kjepper i hjulene for SNO

I fjellstyrene er det misnøye i varierende grad, og enkelte er klart innstilt på konfrontasjon.

Samtidig stilles det spørsmålstejn om SNO - ledelsen har hatt tilstrekkelig stor grad av diplomati i forholdet til fjellstyrene. I lokalpressen i Nord- Trøndelag stilles det spørsmål ved om SNO har riktig mann som direktør.³⁸

Rent bortsett fra det prinsipielt svært uheldige i at det er en slik konfliktsituasjon mellom offentlige ordninger, innebærer konflikten

³⁸ Leder i Trønder-Avisa 22 /12 -03 , 10/1- 04 og NamdalsAvisa 19/12-2003, 12/1-2004

også en betydelig belastning for SNO - ansatte i de områder der fjellstyrene har valgt en klar konfrontasjonslinje. Situasjonen kan karakteriseres som et arbeidsmiljøproblem i enkelte tilfeller.

Flere ansatte også i områder der samarbeidet går bra, oppgir at det føles tungt. Kontrollvirksomhet kan i seg selv oppleves som belastende i forhold til det lokalsamfunnet de SNO-ansatte bor og arbeider i, og denne ekstra konflikten bidrar ikke til å lette situasjonen.

Konklusjon

Konflikten med fjellstyrene/fjelloppsynet synes i størst grad å være en domenekamp om naturoppsynet knyttet til makt/innflytelse i disse områdene. Dette dreier seg om penger og oppgaver. Domenekampen har utviklet seg til en klar strid i områder der fjellstyrene hevder at de alene skal stå for utførelsen av oppgave, mens SNOs rolle skal være å kjøpe tjenester av dem.

Forholdet til fjellstyrene har ikke vært beskrevet tydelig i Stortingsdokumentene før opprettelsen av SNO, bortsett fra ”godt fungerende ordninger skal ikke erstattes”. Det følger nødvendigvis ikke av dette at SNO ikke skal ha en tilstedeværelse. Avklaringen i Korsæth - utvalget har heller ikke vært entydig, der det mest konkrete i avtalen er ”skal ikke gå tungt inn”. Heller ikke dette fastslår utvetydig at SNO ikke skal ha eget feltpersonell i statsallmenninger. Samtidig har signalene fra MD hele tiden gått i retning av at SNO skal ha en tilstedeværelse i nasjonalparkene, jf. siste svar fra Børge Brende til Stortinget i juni 2003.

Energi- og miljøkomiteens behandling av statsbudsjettet har vært en viktig arena for domenekampen for fjellstyrene. Flertallet har i noe varierende ordbruk understreket behovet for samarbeid med eksisterende ordninger, og at disse ikke skal erstattes. I forbindelse med siste statsbudsjett er det formulert at ”parallele ordninger” ikke skal etableres. Da gjenstår spørsmålet om fjelloppsynet og SNO er parallele ordninger, noe statsråden avviste at det er.

6.2.1 SNO i Nord- Norge

I de tre nordligste fylkene er det offentligrettslige naturoppsynet organisert slik at Fjelltjenesten skal representere SNO i Nord-Norge på en direkte og synlig måte, og er gitt fullmakt til å handle som statlig naturoppsyn på SNO's vegne i de tre nordligste fylkene og den delen av Børgefjell nasjonalpark som ligger i Nord-Trøndelag.

Fjelltjenesten er en del av Statskog. Fjelltjenesten ble opprettet på 1980-tallet som et feltapparat i Nord-Norge under det daværende Direktoratet for statens skoger (DSS) med noe av den samme argumentasjonen som for opprettelsen av SNO. Det fantes en rekke mindre ukoordinerte oppsynsordninger. I et samarbeid mellom Fylkesmannen i Troms og DSS ble et eget feltapparat opprettet for å effektivisere og forbedre oppsynet. Senere ble tilsvarende tjeneste etablert i Nordland og Finnmark (Aas 1999). Virksomheten finansieres i hovedsak av Landbruksdepartementet, Statskog og Miljøverndepartementet med 1/3 på hver.

I Ot.prp.nr.30 (1995-1996) er det klart sagt at Fjelltjenestens virksomhet skal videreføres. På denne bakgrunnen har SNO og Statskog inngått en "Samarbeidsavtale mellom Statskog SF og Statens naturoppsyn" 19. februar 2001. Formålet er:

...å legge grunnlaget for at tilsyns- og oppsynsoppgavene til staten som grunneier og staten som oppsynsmyndighet blir utført på:

- en samordnet og helhetlig måte
- en økonomisk rasjonell og effektiv måte
- en upartisk og faglig forsvarlig måte til beste for naturen og miljøet og for samfunnet som helhet."

Denne samarbeidsavtalens "ånd" og innhold skiller seg klart fra Korsæth-avtalen. Korsæth-avtalen kan leses som en beskrivelse av hva partene er uenige om på noen områder, og som en beskrivelse av en skjør og ikke avklart enighet på andre områder. Samarbeidsavtalen mellom Statskog og SNO bærer preg av felles vilje og interesse i å få til gode samarbeidsrelasjoner mellom partene.

Statskogs rolle med også å representere grunneierinteresser er tatt opp i avtalen. Det heter at Statskog skal skille Fjelltjenesten fra Statskogs oppgaver og rolle som grunneier og rettighetshaver.³⁹ Det heter videre at Fjelltjenesten skal fremstå som en upartisk og nøytral utøver av statlig naturoppsyn på miljøvernmyndighetenes vegne.⁴⁰

Organisering

I følge avtalen påtar Fjelltjenesten seg å utføre statlig naturoppsyn på statens grunn i landsdelen på vegne av miljøvernmyndighetene og

³⁹ Avtalens pkt 4.

⁴⁰ Avtalens pkt 5.3

under faglig veiledning av SNO sentralt. Fjelltjenestens ledelse skal rapportere til SNO sentralt, og skal i det daglige arbeidet koordinere sitt arbeid med lokale SNO-kontor. Kontakten mot politiet lokalt skal ivaretas av Fjelltjenesten, mens SNO sentralt har kontakten mot politiet på sentralt hold. Det er opprettet et eget regionalt oppsynsutvalg for Nord-Norge med representanter fra Statskog sentralt, SNO sentralt, Fjelltjenestens ledere, lokalt SNO, Fylkesmennene i Nordland, Troms og Finnmark og en representant fra Politiet.

Mens Fjelltjenesten skal utføre det generelle naturoppsynsarbeidet, har SNO også opprettet lokale stillinger som regionalt rovviltansvarlig. De ansatte anslår at ca 60 % av tiden går med til dette. I tillegg utfører de oppgaver innen kontroll med motorferdsel og lakseoppsyn. Fjelltjenesten er også delvis lokale rovviltkontakter og deltar i bestandsregistreringer av jerv og gaupe. I Finnmark er Fjelltjenesten også rovviltkontakt. Det er altså nødvendig med tett koordinering mellom SNO og Fjelltjenesten særlig i forbindelse med rovviltarbeidet.

Det er tre lokale SNO - kontorer i Nord Norge med en stilling på hvert kontor. Kontorene er lokalisert Fauske i Nordland (opprettet 2001), Tromsø i Troms (2001) og Lakselv i Finnmark (2003). De tre lokale SNO-kontorene i Nord Norge har dermed en litt annen karakter enn andre SNO – kontorer.

Tabell 6.9 viser hvordan SNO og fjelltjenesten vurderer forholdet seg imellom basert på våre surveyer. Både SNO og Fjelltjenesten ser svært likt på samarbeidsforholdene og på rolle- og ansvarsfordelingen. Særlig samarbeidet vurderes som godt av begge parter. Dette var også hovedbudskapet fra sentralt hold i Statskog, som ser på SNO som en viktig kunde. Statskog oppfatter det også slik at SNO er nøye med å stille faglige krav. Det er også enighet om at ansvars- og rollefordeling er noe mindre avklart.

Tabell 6.9 *Oppfatninger i SNO og Fjelltjenesten om samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordeling på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best)*

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
<i>Samarbeid</i>			
SNO	4,1	1,27	15
Fjelltjenesten	4,1	0,66	14
<i>Rolle- og oppgavefordeling</i>			
SNO	3,8	1,30	15
Fjelltjenesten	3,6	0,92	11

Ut i fra informantintervjuene ser dette å knytte seg til instruksjonslinjer der fylkesmennene og SNO sentralt bestiller oppdrag av fjelltjenesten samtidig som SNO lokalt har en kontinuerlig bestillerolle til fjelltjenesten i forhold til rovviltoppgaver og koordineringsansvaret som ligger til de lokale SNO - stillingene. I Finnmark er det for eksempel slik at Fjelltjenestens ansatte er rovviltkontakter og skal rapportere til SNO lokalt som regional rovviltansvarlig. Samtidig er fjelltjenesten misfornøyd med SNOs bestillerfunksjon som de oppfatter som for generell og med for liten oppfølging. Dette er viktige innvendinger sett i lys av at SNO kjøper tjenester for rundt 10,1 millioner i 2004.

Det er SNO sentralt som setter rammer for tjenestekjøpet. Det er et årlig møte i regionalt oppsynsutvalg der spørsmål tas opp og det diskuteres prioriteringer. Tilbakemeldingen fra Fjelltjenestelederne er at dette møtet ikke greier å fange opp i tilstrekkelig grad det behovet de har for å diskutere innholdet i tjenesten. Det er mer allmenne og generelle ting som diskuteres. Det hadde i tillegg vært ønskelig med større direkte kontakt med SNO sentralt om detaljer i tjenestekjøpet. De diskuterer dette med fylkesmennene, men det hadde i tillegg vært behov for en dialog med SNO sentralt. Fra SNO sentralt har det vært vanskelig å sette av tid til dette.

Finnmarksloven

I Ot.prp.nr.53 (2002-2003) er det foreslått endringer i eiendomsforholdene på Finnmarksvidda, og at Statskog ikke lenger vil være forvalter i fylket. I denne forbindelse tas det som en forutsetning at SNO selv utfører den offentligrettslige delen av oppsynet, og at naturoppsynsloven endres slik at SNO også skal utføre annet oppsyn på Finnmarkseiendommens grunn dersom det inngås avtale om det. Dette begrunnes med at det er lite hensiktsmessig at Finnmarkseiendommen og SNO bygger opp hvert sitt tilsynsapparat.

Dette vil rimeligvis medføre store endringer i organiseringen av naturoppsynet dersom dette vedtas. I tillegg argumenteres det med at det er prinsipielt fordelaktig at det ikke lenger er grunneieren som utfører offentligrettslig oppsyn etter avtale med myndighetene, men at eventuelt det offentlige selger tilsynstjenester til grunneieren (Ot.prp. nr.53 (2002-2003) s 142-143).

6.3 Politiet

SNO har bred kontaktflate mot politiet. På sentralt nivå samarbeider SNO med Politidirektoratet (POD), Økokrims miljøteam, politimestrene og Riksadvokaten. Kontaktpunktene er mange. POD er fast representert i Tilsettingsrådet for lokale SNO – stillinger, og sitter i Sentralt oppsynsutvalg⁴¹. POD har også fast representasjon i Oppsynsutvalget for Nord-Norge. Politiet satt også i Rådgivende utvalg for SNO til Miljøvernministeren la ned dette organet i 2003. Sentralt deltar SNO i politiets ”Sentralt tverretatlig samarbeidsforum” for miljøkriminalitet. Lokalt deltar SNO på Politiets Fylkesmiljøforum. SNO har også vært tilknyttet politiets arbeid med miljøkriminalitet i det nasjonale prosjektet miljøkriminalitet (POD 2003) som medlem av referansegruppen. Partene oppgir også at det er mange møter mellom SNO, POD og Økokrims miljøteam.

I Ot.prp.nr.30 (1995-1996) ble SNOs forhold til politiet diskutert og arbeidsdelingen i forholdet til politiet nedfelt i § 3, der SNO-ansatte under utøvelse av begrenset politimyndighet er underlagt politiet.

Politiet har hatt særskilt finansiering fra DN – og fra 1998 fra SNO - til lakseoppsyn i sjø og de viktigste laksevassdragene fram til 2001-2002. I toppåret 1998 overførte SNO ca. 8,5 millioner til politiets lakseoppsyn. I tillegg hadde politiet disposisjonsrett til 31 båter eid av DN fra Rogaland til Finnmark. Fra 2002 ble midlene omdisponert, og brukt til å opprette 12 SNO - stillinger langs kysten.⁴² Utgangspunktet for omorganiseringen var økt fokus på laks og kysten i flere offentlige dokumenter (NOU 1999:9, St.meld.nr.43 (1998-1999)) som tilsa økt fokus på kyst- og lakseoppsyn. Det ble ikke bevilget midler til dette oppsynet. POD og SNO ble enige om å omdisponere politiets midler til lakseoppsyn, og dette ble bekreftet i St.prp.nr.1 (2003-2004). Begge partene oppgir denne endringen som ryddig. Politiet mener at politiarbeid ikke skal påvirkes av særskilte kontrollbehov som et betalt

⁴¹ En av arenaene som ble opprettet i kjølvannet av Korsæth-avtalen.

⁴² Det ble også omdisponert midler fra fylkesmannen som tidligere ble brukt til oppsyn i verneområder langs kysten.

lakseoppsyn medfører, men av det generelle kriminalitetsbildet. Mye tyder på at denne omleggingen ikke var like ønsket i alle driftsenhetene i politiet. Laksemidlene var et tilskudd til et stramt politibudsjett. I viktige lakseområder var dette mye penger. I Nord-Trøndelag som var et distrikt som mottok mye midler til lakseoppsyn, oppgir SNO at dette omfattet rundt 750.000,- før det ble avviklet. Omlegging av lakseoppsynet betydde reduserte midler til naturoppsyn i de politidistriktene som mottok disse pengene.

Politidirektoratet publiserte i 2003 en rapport om politiets arbeid med miljøkriminalitet. I denne rapporten fremkommer det at det er store variasjoner mellom politidistriktene i hvilken grad miljøkriminalitet blir prioritert. Alle politidistrikter har miljøkoordinatorer, men omfanget av arbeidsinnsatsen varierer i stor grad (POD 2003). Politiet har i liten grad brukt interne midler til oppsyns- og kontrollvirksomhet av miljøkriminalitet (POD 2003). I noen distrikter ble det kun brukt midler som ble stilt til disposisjon fra SNO. Videre har alle distriktene miljøkoordinatorer, mens ikke alle politidistrikter har utpekt egen påtalejurist. Miljøsaker ble i stor grad etterforsket av etterforskere med generell etterforskningskompetanse.

I politidirektoratets prosjektarbeid med miljøkriminalitet har prosjektgruppen registrert at politiet bruker oppsynsbegrepet annerledes enn SNO. SNO bruker et utvidet naturoppsynsbegrep som omfatter informasjon, tiltak, dokumentasjon og kontroll i tråd med de arbeidsoppgaver som er skissert i lovgrunnlaget. POD har brukt begrepet snevrere, og i rapporten heter det at det kanskje bør vurderes om politiets bruk av "naturoppsyn" skulle forlates og erstattes med begrepet "miljøkontroll". Slik ulik bruk av oppsynsbegrepet kan i noen tilfelle skape uklarheter i diskusjonene og er derfor uheldig. Foreløpig er begrepet miljøkontroll ikke allment brukt.

Tabell 6.10 viser at politiet vurderer forholdet til SNO som bedre enn SNO vurderer forholdet til politiet. SNO svarer likt på de to spørsmålene. Vi vil utdype dette basert på intervjuer med informanter fra politiet⁴³. De fleste av disse påpeker at det er en fordel for politiet at det er folk i felten i andre oppsynsordninger utenom politiet selv. Det er folk som har lokalkunnskap om fjellet, og det er også en fordel å ha folk som kan bistå i redningstjenesten. I kystområdene trekkes det frem at det har vært positivt at tidligere spredte og ukoordinerte oppsynsordninger har vært erstattet av SNO som arbeider profesjonelt, og at dette har ført til større fokus på miljøoppsyn langs kysten.

⁴³ Vi har intervjuet fem miljøkoordinatorer og tre politimestre. I tillegg har mail og telefoner fra lokale lensmannskontor er gitt informasjon.

Tabell 6.10 *Vurdering i SNO og politiet av samarbeidsforhold og klarhet i rolle- og oppgavefordelingen på en skala fra 1 (dårligst) til 5 (best).*

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
<i>Samarbeid</i>			
SNO	3,5	0,96	31
Politiet	4,0	1,09	69
<i>Rolle- og oppgavefordeling</i>			
SNO	3,5	0,96	31
Politiet	3,8	1,16	50

Istedenfor å mene at det er dobbeltarbeid mellom oppsyn og politi, peker våre informanter på fordelene med å kunne bemanne "doble patruljer", dvs turer med to personer. Dette er et poeng som også blir tatt opp i Politidirektoratets rapport (POD 2003). På vinterstid på fjellet er det et sikkerhetsaspekt ved å kunne være to. Det pekes også på at både politi og SNO har hatt gjensidig læring. "Vi lærte av hverandre" og "De kan mer enn oss på noen områder, og vi kan mer om andre ting. Sammen er vi dynamitt!" Dette er også et poeng POD påpeker i sin utredning. Patruljer kan settes sammen med ulik kompetanse, der deltakerne kan utfylle hverandre og kvaliteten kan bli bedre. Hovedbildet er altså at samarbeidet på det praktiske planet går bra.

Imidlertid har det oppstått en kompetansestrid mellom politiet og SNO i enkelte avgrensede områder. Striden synes i hovedsak å være i hvilken grad lov om naturoppsyn gir en selvstendig kontrollhjemmel, og hvor langt SNO sentralt kan gå i å definere innholdet i kontrollhjemmelen. Det sistnevnte forholdet har den senere tid blitt aktualisert i forbindelse med blyhaglforbudet. SNO mener at kontroll av patroner i våpen, våpenbelte og patronlommer på bryst eller på geværkolbe faller inn under bestemmelser om forskriften om forbudet for blyhagl § 37⁴⁴. SNO mener dermed at forskriften gir hjemmelsgrunnlag for å kontrollere slike forhold, men at ransaking krever begrenset politimyndighet (JEGER.no 2005). Enkelte i politiet på sin side har hevdet at all kontroll må skje gjennom begrenset politimyndighet. Bortsett fra det substansielle innholdet om hjemmelsgrunnlag for kontroll, er dette en prinsippdiskusjon mellom SNO og politiet om hvem som skal kunne gi retningslinjer for slik

⁴⁴ Forskrift om avgrensning av bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalium og andre produkter (produktforskrifta). Forskriften er fastsatt av Miljøverndepartementet med hjemmel i produktkontrolllova.

kontroll. Noen i politiet mener at SNO som direktorat utvider sitt mandat for feltapparatet gjennom nye forskrifter, og dette påvirker forholdet mellom oppsynsaktørene.

I tillegg er det en diskusjon om hvor langt politiet kan gå i å instruere det daglige arbeidet til SNO-ansatte. I rapporten om miljøkriminalitet oppsummeres striden mellom SNO og politiet med at det kunstig at en statstjenestemann, som etter søknad er blitt tildelt begrenset politimyndighet, selv kan bestemme når han handler som polititjenestemann og når han ikke gjør det (POD 2003). I høringsuttalelsen til denne rapporten av 15.09.03 skriver DN/SNO:

At en del av vårt personell også er tildelt begrenset politimyndighet, betyr ikke at vedkommende under utførelse av naturoppsyn alltid også bedriver politivirksomhet.Det er først når vedkommende viser frem polititegnet og identifiserer seg som politimyndighet at han underlegger seg politiets styring, kontroll og rapporteringsplikt. I sitt arbeid for øvrig skal vedkommende presentere seg som naturoppsyn.

Det kan synes som om denne potensielle konflikten bare i enkelte avgrensede geografiske områder har ført til vanskelige samarbeidsforhold. Tilgjengjeld synes konfliktnivået å være høyt, der tildels pressen er en arena for striden.

De fleste steder har man kommet frem til praktiske samhandlingsformer i tråd med det som er beskrevet over. Likevel, det må sies å være uheldig at det er strid om slike spørsmål, især at to statsetater i konflikt er et tema i lokalpressen. Denne striden bør avklares, noe som også kommer frem i SNOs egen rapport om omorganisering. Det har vært satt i gang lokale forsoningsprosesser, men uten resultat så langt. Det er imidlertid satt i gang en prosess i Politidirektoratet. Riksadvokaten gir også uttrykk for at avklaring av det rettslige grunnlaget bør skje.

Denne uenigheten er godt kjent, og de lokalt ansatte i politiet har forholdt seg til dette på litt ulike måter. Noen steder er man opptatt av striden, og er derfor nøye med å rette sin kritikk mot SNO sentralt, samtidig som det understrekes at man lokalt samarbeider godt. Andre steder er man mindre opptatt av potensielle stridsområder, og roser faglig dyktighet hos SNO lokalt, og det gjensidig støttende aspektet i samarbeidet. Politiet har ikke i samme grad som SNO fokus på naturoppsyn. De er mange ganger nødt til å omprioritere planlagt naturoppsyn som følge av det generelle kriminalitetsbildet lokalt.

Dette er det stor forståelse for i SNO: ”man drar ikke på skuterkontroll når det har vært et drap”. Fra SNOs side understrekes det gode samarbeidet de har med lokalt politi, med enkelte unntak i geografiske områder. SNO anmelder saker til politiet, og politiet etterforsker og reiser påtale. SNO er imidlertid opptatt av at det er høy grad av henleggelse i miljøraker samt at påtalejuristene bruker lang tid, og ikke har naturfaglig kompetanse. Dette forholdet er også påpekt av politiet selv (POD 2003) og tas også opp i DN/SNOs høringsuttalelse til politiets rapport om miljøkriminalitet.

Økokrims miljøteam er fornøyd med sitt samarbeid med SNO - særlig at dette har vært medvirkende årsak til økt fokus på miljøkriminalitet generelt, som igjen har medført to dommer om giftåte og ulovlig felling av jerv. Generelt er alle de sentrale påtale- og miljømyndigheter bekymret for kompetansestriden som har oppstått lokalt enkelte plasser. De mener at SNO har dyktige folk, men at ytterligere kompetanse innen politifag hadde vært ønskelig. Det trekkes fram særlig kompetanse om å sikre bevis og til å opptre i retten.

Oppsummering

Forholdet mellom Politi og SNO fungerer i hovedtrekk godt med unntak av et par lokale driftsenheter og i ett politidistrikt. Konflikten i disse områdene kan pågå med henvisning til rettslig uklarhet, men dette er ikke en tilstrekkelig forklaring ettersom SNO i det store og det hele samarbeider godt med politiet. Dette synet deler også sentrale politi- og påtalemyndigheter. Konflikten ser derfor ut til å ha lokalspesifikke forklaringer. Den sterke konflikten er i et politidistrikt som har prioritert miljøkriminalitet. Miljøkriminalitet er imidlertid også prioritert i andre politidistrikter hvor det ikke er en slike åpen konflikt mellom SNO og politiet. Et annet forhold kan være at omlegging av lakseoppsynet medførte budsjettreduksjon og tap av båter til politiets disposisjon for naturoppsyn. I det mest konfliktfylte politidistriktet var disse overføringene store.

Samtidig var lensmannsorganisasjonene sterke kritikere ved opprettelsen av SNO, og deres kritikk av uavklart rettsgrunnlag for SNO var en viktig årsak til at Stortinget bad om flere avklaringer før SNO-loven ble vedtatt. Grunnlaget for lensmennenes kritikk den gang ser imidlertid ut til å være noe annerledes enn dagens samarbeidsproblemer med SNO i enkelte områder. Den gang var lensmannsetaten under sterk omstilling (NOU 1991:29, St.meld.nr.23(1991-92)). Lensmennene ble på tidlig 1990-tallet flyttet fra fylkesmennene til Politietaten, og i denne flytteprosessen mistet de flere oppgaver knyttet til namsmann og bidragsfogd. I tillegg

kan SNO ha blitt oppfattet som en ny konkurrent. Konflikten den gang kan dermed ha vært knyttet til omstilling og restrukturering av oppgaver. I dag ser heller konflikten ut til å være knyttet til profesjonskamp. Det ser ut til at ved institusjonalisering av miljøkoordinatorer i et eget nettverk og med egne fora, har konflikten blitt eksportert til nye geografiske områder.

6.4 Andre aktører

6.4.1 Kystvakta

Kystvakta er en del av Sjøforsvaret og er delt mellom Kystskvadron Sør og Nord. Kystvakta består av et indre og ytre kystoppsyn. SNO samarbeider med det indre kystoppsynet, et oppsyn med ansvarsområde fire nautiske mil fra fastlandet. Den indre kystvakta ble opprettet av Stortinget i 1994-95. Skvadron Sør har baser på Håkonsvern, mens Skvadron Nord har base på Sortland. Det er en egen samarbeidsavtale mellom Kystvakta og DN fra 2000 som regulerer arbeidsoppgaver og tilbakerapportering. Dette oppfattes av Kystvakta som stående oppdrag. Kystvakta kontrollerer ilandstigningsforbudet i sjøfuglreservater i hekkesesongen, har lakseoppsyn og jaktoppsyn og gjennomfører ad hoc oppdrag innmeldt fra SNO lokalt. De legger opp sine patruljer etter SNOs oppdrag. Tjenesten fra Kystvakta er vederlagsfrie, og kystvakta prioriterer og legger opp selv de bestillingene de får fra SNO.

Informanten fra Kystvakta i Skvadron Sør mener at etableringen av SNO har vært svært positivt for naturoppsyn de fleste steder langs kysten. Det har økt oppsynet vesentlig i mange områder. Det er imidlertid regionale forskjeller i innsatsen på kysten mellom SNO-kontorer. Han oppgir også at Kystvakta ikke har oppdrag fra politiet med unntak fra Nord-Trøndelag og Telemark. Kystvakta oppgir at de ønsker et likt organisert oppsyn langs kysten, og mener at det er et stort behov for mer oppsyn etter saltvannsfiske, særlig hummerfiske og fritidsfiske.

6.4.2 Skjærgårdstjenesten

Skjærgårdstjenesten ble først etablert i Oslofjorden i 1992 etter initiativ fra Miljøverndepartementet, med det formål å få etablert en operativ tjeneste som skulle drive renovasjon og skjøtsel i de mest brukte sjøbaserte friluftsområdene fra svenskegrensen til Telemarks-

kysten. I dette samarbeidet deltar også kommunene, fylkeskommunene og Oslofjordens friluftsråd med økonomiske bidrag i tillegg til de statlige midlene fra SNO som danner grunnlaget for tjenesten. I dag er Skjærgårdstjenesten etablert på hele kyststrekningen fra svenskegrensa til og med Bergen i vest. Flåten til Skjærgårdstjenesten består av 40 båter med varierende størrelse. De fleste av disse båtene eies av SNO og kommunene/friluftsrådene i fellesskap. Felles for disse er at de bærer fargen og logoen til Skjærgårdstjenesten. Driftsenhetene for Skjærgårdstjenesten er normalt kommunene eller friluftsrådene (Rogaland og Hordaland), og gjennom intervjuene framgår det at enhetene driver relativt selvstendig både driftsmessig og når det gjelder organisering av tjenesten. Det er dermed lokale variasjoner i hvordan arbeidet utføres. Skjærgårdstjenesten er regulert gjennom en samarbeidsavtale mellom lokale, regionale og statlige aktører. SNO har et nasjonalt overordnet ansvar for å følge opp Skjærgårdstjenesten, og disponerer rammene for tildeling av statlige midler til Skjærgårdstjenesten i statsbudsjettet. Deres oppsyn dreier seg i stor grad om å drive oppsyn med verneområder og melde fra om ulovlig jakt og fiske når de er ute på oppdrag.

I denne evalueringen er kunnskap om Skjærgårdstjenestens oppsyn avgrenset til to kommuner i Agder. De oppgir at deres oppsyn for de statlige midlene er avgrenset til Skjærgårdsparken, som er servitutbelagte private eiendommer til friluftsmål. Arbeidet er som hovedregel avgrenset til hver kommune men med et visst gjensidig tjenestekjøp slik at kommunegrenser ikke blir ufunksjonelle grenser for oppsyn. Det er tilsynsrådsmøter med kommuner, SNO, fylkesmenn og grunneiere to ganger i året. Kommunene oppgir at de ansatte i utgangspunktet ikke ønsker naturoppsyn fordi det er knyttet ubehageligheter særlig til kontroll. Av den grunn har heller ikke oppsynsmennene i Skjærgårdstjenesten begrenset politimyndighet. SNO ønsker imidlertid at også ansatte i Skjærgårdstjenesten skal arbeide i forhold til kontroll. Kommunene oppgir at de har et svært godt samarbeid med SNO i det praktiske oppsynet og om kompetansetiltak, men de er kritiske til at SNO som en statlig etat skal legge føringer på lokale prioriteringer om oppsyn. De ser ingen åpenbare forbedringer i deres oppsyn av friluftsområder som følge av etablering av SNO. De mener tvert imot at SNO har blitt nok en aktør på oppsynssiden.

I de tilfeller der kommunene er gitt forvaltningsmyndighet i verneområder, ønsker kommunene også innflytelse over hvordan kontrollen skal utføres.

6.4.3 Samarbeidsaktørenes oppfatning av SNO

Hovedhensikten med SNO er at nasjonale natur- og miljøverdier skal ivaretas bedre. Tanken er at omorganiseringen av miljøforvaltningens statlige naturoppsyn gjennom etablering av SNO skulle profesjonalisere og effektivisere det eksisterende naturoppsynet. Slike effekter er ikke lett å måle. Vi har konstruert en omdømmevariabel der vi har satt sammen flere påstander om SNOs virke i naturoppsynet.⁴⁵ Denne omdømmevariabelen er presentert i Tabell 6.11.

Tabell 6.11 *SNOs omdømme som et velfungerende naturoppsyn på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig).*

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
Fylkesmann	3,8	0,48	40
Miljø- og friluftsansjoner	3,7	0,53	15
Bonde- og grunneier organisasjoner	3,6	0,59	34
Kommunene	3,5	0,60	56
Hele utvalget	3,4	0,74	313
Politi	3,3	0,86	71
Statskog fjelltjenesten	3,3	0,49	14
Fjelloppsyn/Fjellstyre	2,7	0,93	44

Tallene viser at alle gruppene, med unntak av fjelloppsyn/fjellstyrer, er positive til SNO. I gjennomsnitt vurderer de lokale samarbeidspartnerne SNO omdømme til 3,4 – noe som er en svak positiv verdi. For den samme holdningsvariabelen vurderer SNO sitt eget omdømme til 4,2. Det er imidlertid store ulikheter mellom gruppene som har svart. Fylkesmennene, miljø- og friluftsansjonene og bonde- og grunneierorganisasjonene er de gruppene som har mest positive holdninger til SNO, mens fjelloppsyn/fjellstyre er klart mest negativt innstilte til SNO. Fjellstyret/fjelloppsyn er imidlertid den gruppen som internt er mest uenige om SNOs omdømme.

⁴⁵ Holdningsvariabelen er satt sammen av følgende påstanden ”Etableringen av SNO har medført bedre samarbeid mellom alle oppsynsordninger sammenlignet med tidligere”, ”SNO sikrer likt oppsyn i landet”, ”Etableringen av SNO har medført at nasjonale miljøverdier blir bedre ivaretatt enn tidligere”, ”Etableringen av SNO har hevet kompetansen i andre oppsynsordninger”, ”Det er viktig at SNO er til stede ute i felt for å ivareta sitt overordnede ansvar for oppsyn”, ”SNO har stor tillit i lokalsamfunn”, ”SNO har stor tillit blant de som bruker naturen til jakt, fiske og rekreasjon” og ”SNO utfører oppgavene sine profesjonelt”.

Effekter av SNO

Vi har bedt lokale samarbeidsparter vurdere en rekke forhold knyttet til effekter av SNO. Tabell 6.12 viser disse vurderingene. I gjennomsnitt gir aktørene karakterene nøytral eller bedre for SNO. SNO ser dermed samlet ut til å ha styrket naturoppsynet. SNO oppfattes først og fremst som et profesjonelt naturoppsyn. Dette er et spørsmål hvor respondentene inviteres til å gi en helhetlig vurdering av SNO, og der de fleste gir SNO en positiv vurdering.

Tabell 6.12 *Effekter av SNO. Hvor enig er du i påstanden i følgende utsagn (1= helt uenig 5= helt enig)*

Hva	Gj.snitt	Std.avik	Antall
SNO et profesjonelt naturoppsyn	3,8	0,82	309
Nasjonale miljøverdier bedre ivaretatt	3,4	0,91	308
Hevet kompetansen i andre oppsynsordninger	3,4	0,87	307
Tillit hos jegere, fiskere, friluftsfolk	3,3	0,92	309
Bedre samarbeid mellom oppsyn	3,2	1,06	309
Sikre et likt oppsyn	3,2	0,96	307
Stor tillit i lokalsamfunn	3,0	0,95	308

Når det gjelder tillit, vurderer respondentene det slik at SNO har høyere tillit blant de som utøver friluftsliv enn blant de som bor i lokalsamfunnene. Dette kan ha ulike forklaringer. I noen områder har SNO vært med på å utvikle gode ordninger for jakt- og fiskeoppsyn. Det er sannsynlig at dette har slått positivt ut. På den andre siden har SNO fokusert på ulovlig motorferdsel i utmark. Dette er et politikkområde med store spenninger mellom nasjonal politikk og lokal forståelse av hvordan denne aktiviteten skal foregå. I tillegg setter mange lokale informanter spørsmålstegn ved logikken i å delegere forvaltningsmyndighet og samtidig sentralisere det statlige naturoppsynet. Dette kan ha svekket SNOs tillit lokalt. Det framgår også av informantintervjuene at miljø- og friluftsansjoner er mer positive til SNO enn lokale oppsynsordninger, noe som sannsynligvis avspeiler seg til fordel for SNO i spørreskjemaene med hensyn på friluftslivsutøvere. Den gruppen som i størst grad er negative til SNO er fjellstyresystemet. Det er rimelig å anta at deres svar går i retning av at SNO ikke har lokal tillit.

Svarene antyder at SNO ikke i stor grad har medført et mer likt naturoppsyn. Dette er noe overraskende sett i lys av at det arrangeres en rekke kurs for alt oppsynspersonell, og at SNO som koordinator for det statlige naturoppsynet burde sikre en større likhet. En mulig forklaring kan være at SNO sikrer likt oppsyn i sitt eget korps, men at SNO ikke har påvirket hvordan lokale oppsyn prioriterer og utøver sitt

oppsyn. SNO selv mener at de utfører et likt oppsyn (gj.snitt 4,2). Intervjuer med SNO bekrefter at det er store lokale variasjoner i hvordan naturoppsyn utøves. SNO som et landsdekkende oppsyn er i posisjon til å vurdere lokale variasjoner i hvordan lokale oppsynsordninger og lensmannsdistrikter utfører ulikt naturoppsyn. Av mange lokalt ansatte i SNO er disse store lokale variasjonene påpekt som en stor utfordring i deres arbeid.

Også vurderingen av om SNO har medført bedre samarbeid mellom oppsynsordninger faller nøytralt ut. Samtidig viser høyt standardavvik på dette spørsmålet at partene svarer svært ulikt. Dette tyder på at SNO noen steder har greid å utvikle godt samarbeid, men ikke i andre områder. Dette funnet er ikke overraskende. SNO har gråsoner mot svært mange samarbeidsaktører. Dette oppfattes av våre informanter som problematisk selv om det lokalt er utviklet gode samarbeidsordninger. I tillegg fungerer samarbeidet mellom SNO og andre aktører dårlig i enkelte områder. Den store spredningen i svarene kan dermed være et uttrykk for uavklarte gråsoner mellom aktørene som lokalt lar seg løse noen steder, men ikke andre.

Profesjonalitet og kompetanseutvikling

Respondentene mener at SNO har ført til at nasjonale miljøverdier ivaretas bedre og at kompetansen er hevet i andre oppsynsordninger. Svarene fordelt på respondentgrupper vises i Tabell 6.13 og Tabell 6.14 .

Fylkesmennene er vært fornøyde med SNOs profesjonalitet i utførelsen av sine oppgaver, mens fjellstyrene/fjelloppsynet skiller seg ut som særlig negative. Respondentene fra fjellstyrene og politiet svarer ulikt på dette spørsmålet (stort standardavvik). Dette tyder på at fjellstyrer og politiet som grupper er svært delt i sitt syn på SNO. Dette er ikke uventet sett i lys av at det er åpne konflikter mellom SNO og enkelte fjellstyrer og politienheter. Det er noe overraskende at bonde- og grunneierorganisasjoner er så fornøyd med SNO. Dette henger sannsynligvis sammen med SNOs utvikling av rovviltarbeid. Informantene fra disse organisasjonene uttrykker tillit til SNOs arbeid på dette feltet. Dette er i stor grad knyttet sammen med at i dag er skadedokumentasjon utført av SNO, og fylkesmannens forvaltning av skadeutbetalinger skilt. Tidligere utførte fylkesmannen begge oppgavene. Dette skillet ser dermed ut til å ha styrket tilliten mellom SNO og disse organisasjonene.

Tabell 6.13 *Hvor enig er du i påstanden: SNO utfører oppgavene sine profesjonelt (1= helt uenig 5= helt enig)*

Respondentgruppe	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
Fylkesmannen	4,3	0,55	40
Bonde- og grunneierorganisasjoner	4,0	0,71	33
Miljø- og frilufsorganisasjoner	4,0	0,65	15
Fjelltjenesten	3,9	0,61	14
<i>Alle</i>	3,8	0,82	309
Politi	3,7	0,82	70
Fjelloppsyn/fjellstyre	3,2	1,00	44

Tabell 6.4 viser i hvilken grad SNO har utviklet kompetansen i andre oppsynsordninger. Generelt mener respondentene at det har vært en slik utvikling. Igjen framstår fjellstyrene/fjelloppsynet som en gruppe som er minst enige i denne påstanden. Det er imidlertid relativt stor uenighet om dette i gruppen som helhet (stort standardavvik).

Tabell 6.14 *Hvor enig er du i påstanden: Etableringen av SNO har hevet kompetansen også i andre oppsynsordninger? (1= helt uenig 5= helt enig)*

Respondentgruppe	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall
Miljø- og frilufsorganisasjoner	3,8	0,56	15
Fylkesmannen	3,6	0,77	39
Bonde- og grunneierorganisasjoner	3,5	0,87	33
Fjelltjenesten	3,4	1,00	14
<i>Alle</i>	3,4	0,87	307
Politi	3,4	0,99	69
Fjelloppsyn/fjellstyre	3,2	1,18	44

Fjelltjenesten er et oppsyn som ikke er kritiske til SNO, men som samtidig mener at SNO ikke har hevet kompetansen. Svarene fra Fjelltjenesten er nok relatert til deres eget oppsyn. Fjelltjenesten er et oppsyn som på mange måter er likt SNO ved at de gjennom omorganisering av en rekke mindre tidligere ordninger har utviklet et landsdelsdekkende oppsyn med et stort oppsynskorps. Fjelltjenesten framstår også på enkelte felter, bl.a. rapporteringssystemer (årsmelding) som mer profesjonelle enn SNO. Evalueringen viser imidlertid at SNO har påvirket organiseringen av fjellstyrenes oppsyn flere steder ved at fjellstyrer nå samarbeider på tvers av kommunegrensene for å utvikle et mer helhetlig oppsyn. Samlet sett tyder det vi har presentert på at SNO har medført et bedre naturoppsyn de fleste steder i Norge. Den store uenigheten mellom fjellstyrer/oppsyn og politiet tyder imidlertid på at dette ikke har skjedd alle steder. Det er

rimelig å anta at dette primært er steder hvor det var utviklet gode naturoppsynsordninger i regi av politi og/eller fjellstyrer før SNO ble etablert.

7 Konklusjon og anbefalinger

7.1 Hovedfunn

Formålet med det statlige naturoppsynet er å ivareta nasjonale natur- og miljøverdier. SNO er et organisatorisk virkemiddel for å oppnå dette målet. Bakgrunnen for å opprette SNO var at det statlige naturoppsynet før SNO var sterkt fragmentert og det feltmessige oppsynet ble utført av en rekke ulike aktører. Mange av disse ordningene er i St.prp.nr.1 (1997-98) beskrevet som gode, men den sterke fragmenteringen ble vurdert som lite hensiktsmessig med hensyn på effektivitet og profesjonalitet.⁴⁶ I tillegg er det presisert i lovforarbeidene at det ville bli et økt behov for statlig naturoppsyn som følge av implementering av landsplanen for nasjonalparker (St.meld.nr.62 (1992-1993)), opprettelsen av kjerneområder for rovvilt og Norges internasjonale ansvar for en rekke dyrearter, bl.a. villrein og atlantisk laks. SNO er dermed i utgangspunktet en omorganisering av Miljøverndepartementets naturoppsyn.

SNO fikk i oppdrag å opprette et eget oppsynskorps. Arbeidsfeltet skulle være nasjonale natur- og miljøverdier. Oppsynet skulle være landsdekkende. Det ble videre presisert at SNO skulle kjøpe tjenester av velfungerende lokale oppsynsordninger. I Nord-Norge skulle oppsynet være basert på tjenestekjøp fra Statskog fjelltjenesten. I Sør- og Midt-Norge er det lagt vekt på tjenestekjøp fra flere lokale oppsynsordninger, bl.a. Skjærgårdstjenesten og fjellstyrenes fjelloppsyn. Det er imidlertid ikke i samme grad presisert omfanget av tjenestekjøpet fra lokalt oppsyn i Sør- og Midt-Norge som fra Fjelltjenesten i Nord-Norge. Dette har gitt grunnlag for ulike fortolkninger, og gjentatte spørsmål i Stortingets spørretime til Miljøvernministrene om lokale tjenestekjøp og samarbeide med lokale oppsynsordninger i Sør- og Midt-Norge.

⁴⁶ Vedlegg 1 i St.prp.nr.1 (1997-1998) Miljøverndepartementet viser en oversikt over ordninger før SNO.

Vår hovedkonklusjon er at SNO har utviklet seg i tråd med de føringene som er gitt i lovforarbeider og senere styringssignaler fra Miljøverndepartementet. SNO er i dag et (nesten) landsdekkende, helhetlig og kompetent statlig naturoppsyn med et eget oppsynskorps i Sør- og Midt-Norge som en kjerne i virksomheten. SNO fremstår som en organisasjon med evne til å tilpasse seg endringer, som da de fikk tildelt ansvar innen rovviltforvaltningen. SNO har også hatt positive effekter på lokale oppsynsordninger gjennom felles kurs- og kompetansetiltak og utvikling av planleggings- og rapporteringsrutiner ved tjenestekjøp. SNO innehar også direktoratsfunksjoner som er en lite tydelig oppgave i lovforarbeider og senere styringssignaler. Det er likevel ikke grunnlag for å si at dette er oppgaver som er i strid med forutsetningene tatt i betraktning at det ble bestemt at SNO skulle være en del av Direktoratet for naturforvaltning.

Etableringen av SNO medførte at oppgaver og midler skiftet eierskap. I tillegg er SNO en sterkere maktfaktor sammenlignet med det tidligere statlig naturoppsynet gjennom sin sentrale organisering og tydeligere lovmessige forankring. SNO har mange kontaktflater mot etablerte ordninger. For flere av disse kontaktflatene er det formelle gråsoner som enkelte steder har medført lokale konflikter. Disse konfliktene har imidlertid utgangspunkt i en mer generell usikkerhet knyttet til SNOs rolle og mandat. Rolle- og oppgavefordelingen mellom SNO og særlig fjellstyrer og politiet har vært gjennomgående temaer siden etableringen. Hovedinntrykket er imidlertid at det er utviklet gode lokale samarbeidsformer de fleste steder mellom de ulike oppsynsordninger, forvaltningsmyndigheter og politiet i det operative feltarbeidet. NIBR er av den oppfatning at mange av konfliktene knyttet til SNO kan utspille seg på grunnlag av formelle uavklarte forhold, uklare roller og et det i denne gråsonen pågår en profesjons- og ressurskamp mellom aktørene. Konfliktene rundt SNO har vært ressurskrevende og dette har svekket SNOs effektivitet. Det er grunn til å hevde at SNO har gitt økt fokus på nasjonale natur- og miljøverdier, og har gitt et bedre oppsyn som følge av at det miljøforvaltningens naturoppsyn er profesjonalisert gjennom SNO. Viktige grunner til dette er at SNO gir en organisatorisk styrke til å sette fokus på naturoppsyn gjennom økonomiske og formelle midler, profesjonalitet, sitt landsdekkende oppsyn og gjennom sin felles forståelse av oppsyn.

7.2 SNOs utvikling

7.2.1 Organisasjonen SNO

SNO fikk ansvaret for en rekke etablerte, men fragmenterte naturoppsynsordninger. SNO har greid å samordne og utvikle et helhetlig oppsynskorps med 40 oppsynspersonell og et lokalt rovviltnett med 214 deltidsansatte. I tillegg er det et hovedkontor med seks ansatte i full stilling og fem deltidsansatte på engasjementer. SNO framstår i dag som et helhetlig oppsyn både organisatorisk og faglig. Det er utviklet felles rutiner og instruksjer, og SNO har vektlagt kurs- og kompetanseutvikling, noe som har medført en felles faglig forståelse for hvordan oppsyn skal utføres.

Det ble ved opprettelsen lagt føringer for hvordan SNO som organisasjon skulle utformes. Dette omfattet bl.a. at SNO skulle være tilknyttet DN, være en synlig enhet i DN og opprette lokale kontorer, Tilsetningsråd og Rådgivende utvalg. Dette er fulgt opp. SNO har i dag etablert et landsdekkende oppsyn basert på et oppsynskorps og tjenestekjøp. SNO er en tydelig enhet i DN med egen direktør, egne rutiner for oppsynskorpset, egen budsjettpost og grafisk profil. Det rådgivende utvalget ble lagt ned av Miljøvernministeren i 2002 som en del av effektiviseringen av offentlig sektor. Tilsetningsrådet fungerer etter hensikten. SNO oppgir imidlertid at dagens rapporteringssystem til direktoratet i liten grad er tilpasset et operativt oppsynskorps. SNO har ikke utviklet eksterne rapporteringssystemer for denne delen av sin virksomhet. SNO har lagt seg på en linje med kontorplassering i mindre lokalsamfunn i nærheten av hovedarbeidsfeltet.

SNO har en organisering som ikke faller sammen med eksisterende kommune- og fylkesgrenser. Deres organisering er knyttet til naturressursen. Dette skaper mange kontaktflater for SNO mot kommuner, fylker, fjellstyre og politidistrikter/driftsenheter og skaper dermed et stort samarbeidsbehov. SNO bruker mye ressurser på denne kontaktformen. Dette er imidlertid en generell utfordring for helhetlig naturressursforvaltning. En slik organisering er i tråd med en økosystembasert forvaltning, noe vi vurderer som positivt for natur- og miljøverdiene på tross av de organisatoriske utfordringene dette medfører.

SNO framstår som en arbeidsmessig presset organisasjon med store arbeidsoppgaver og høyt antall samarbeidsparter. I tillegg er det en stor belastning for organisasjonen å ha pågående konflikter med særlig

fjellstyrer og politi. Dette er særlig vanskelig i enkelte lokale konfliktområder. SNO er under omorganisering i tråd med anbefalingene i en organisasjonsutviklingsanalyse. Dette medfører at mange av de utfordringer NIBR ser ved organisasjonen var allerede under utvikling da evalueringen startet. Vi vil særlig trekke fram at omorganiseringen av SNO i tre seksjoner (kyst, verneområder, rovvilt) vil styrke det faglige arbeidet og synliggjøre/forenkle ledelse og utvikling i SNO. SNO skal også utvikle en intern "Hakkespettbok" som skal omfatte bl.a. rutiner, instruksjoner og retningslinjer. Dette vil være ryddig for organisasjonen. Disse to grepene vil sannsynligvis innebære organisatoriske forbedringer.

7.2.2 Tematiske innsatsområder

Daværende miljøvernminister sa i sin tale ved opprettelsen av SNO at departementet har et oppfølgingsansvar for sin miljøpolitikk, og særlig for departementets prioriterte områder (Berntsen tale ved åpningen av SNO i 1996). I Ot. prop.nr.30 (95-96) s 12 er følgende oppgaver prioritert:

- nasjonalparker
- andre verneområder
- villreinområder
- kjerneområder for rovvilt
- områder med mye ulovlig laksefiske
- andre områder som særlig er utsatt for fauna- og miljøkriminalitet
- skjærgårdsparkene

Disse prioriterte områdene er senere bekreftet i stortingsmeldinger, bl.a. Regjeringens siste melding om miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (St.meld.nr.21 (2004-2005)). Gjennomgangen av arbeidsoppgavene i SNO viser at SNO har utviklet et statlig oppsyn innenfor disse prioriterte områdene. Prioriteringene har ikke endret seg vesentlig over tid. SNOs hovedinnsatsområder knyttet til rovvilt, nasjonalparker/verneområder og kyst/laks er derfor i tråd med de rammer som er lagt sentralt for SNO. SNO har stor innsats rettet mot nasjonalparker/store verneområder, laks, villrein og motorferdsel og verneområder langs kysten som alle er nasjonale innsatsområder. SNO bruker også mye ressurser på villreinoppsyn, noe som organisatorisk faller sammen med nasjonalparker/store verneområder. Sentrale myndigheter har ikke gitt føringer om at SNO skal prioritere

forurensing og kulturminnevern skriftlig i tildelingsbrev, men har vært tatt opp i møter som ledd i styringsdialogen mellom departementet og SNO. Evalueringen viser imidlertid at oppsyn lokalt arbeider med disse oppgavene. Vår konklusjon er dermed at SNO i all hovedsak har rettet sitt arbeid inn mot de arbeidsoppgavene som har blitt prioritert ved opprettelsen og i forhold til nye pålagte oppgaver knyttet til rovvilt.

SNOs rapporter viser at i 2004 hadde oppsyn i 1380 av Norges i alt ca 2000 verneområder⁴⁷ gjennom eget oppsyn eller gjennom tjenestekjøp. SNO gjennomfører statlig naturoppsyn gjennom eget korps eller tjenestekjøp i alle nasjonalparker med unntak av de som ble opprettet sist i 2004. Dette gir en dekningsprosent på 70 % av antallet av Norges vernede områder. I 2004 var det gitt nesten 750 reaksjoner mot brudd på lover og forskrifter. Av disse var i underkant av 300 anmeldelser, mens resten ble oppgjort på stedet - noe som innebærer at det ble informert om ulovlig handling. Dette retter seg særlig mot laks- og innlandsfiskeloven, naturvernloven og motorferdselloven.

7.2.3 Geografiske arbeidsfelt

SNO fikk overført en rekke virksomhetsområder da de ble opprettet. Disse etablerte oppgavene er videreført både tematisk og innenfor de samme geografiske områder de tidligere ble brukt i. I tillegg har SNO etablert sin virksomhet i tråd med nye signaler. Dette omfatter særlig statlig oppsyn i nye nasjonalparker/store verneområder og innen rovviltoppgavene.

SNOs kystoppsyn

Innenfor de etablerte oppgavene SNO fikk overført, har SNO i særlig grad omorganisert oppsynet i kystsonen. Midler til lakseoppsyn ble tidligere utført av politiet i prioriterte områder. Fylkesmannen utførte i tillegg oppsyn i verneområder i kystsonen. Disse oppgavene er slått sammen og danner grunnlag for 12 hele SNO - stillinger knyttet til kystoppsyn i Sør- og Midt-Norge. Dette oppsynet arbeider bredt i tråd med SNOs mandat. SNO har dermed på bakgrunn av ulike etablerte midler skapt et bredere og mer helhetlig oppsyn i kystsonen. Kystoppsynet er sammensatt av ulike oppsynsordninger. I Sør-Norge utfører Skjærgårdstjenesten mye av dette oppsynet. SNO bestiller også oppdrag fra Kystvakta. Kystvakta oppgir imidlertid at omfanget av oppdrag varierer noe mellom fylkene. I Nord-Norge er kystoppsynet

⁴⁷ Det er 1.1.2005 2078 verneområder i Norge. Dette dekker 12,1 % av Norges fastland. Se www.dirnat.no

mindre utviklet, men noen tjenester til kystoppsyn kjøpes av Fjelltjenesten.

Ordningen med kystoppsyn vurderes av alle informantene som en forbedring. Samarbeidet med de ulike aktørene fungerer også godt. Informantene fra Skjærgårdstjenesten oppgir imidlertid at de primært ønsker å utføre skjøtselopp-gaver og i mindre grad kontrollopp-gaver. Gjennom evalueringen kommer det imidlertid fram at arbeidsopp-gavene i kystsonen er mange og antall aktører svært høyt. Det er mange verneområder, store friluftsinnteresser, mange aktører og store miljøverdier som skulle tilsi økt satsning på dette oppsynet. Konklusjonen er at kystoppsynet er et område der SNO har etablert et helhetlig og profesjonelt oppsyn gjennom omorganisering av eksisterende ordninger og gjennom samarbeid med Skjærgårdstjenesten og Kystvakten. Det er imidlertid vesentlige utfordringer knyttet til å etablere et effektivt oppsyn i et område med et så høyt antall aktører som det er i kystsonen.

Verneområder

Nasjonalparker og store verneområder er et prioritert område for et statlig naturoppsyn, jf. lovforarbeider og statsbudsjetter. Da SNO ble opprettet, overtok de mange etablerte oppsynsordninger i nasjonalparkene. I tillegg har SNO fått nye midler til statlig naturoppsyn i de mange nye nasjonalparkene som er opprettet de senere årene. SNO har i dag 23 stillinger i store verneområder. I Sør- og Midt-Norge er dette fulgt opp med en kombinasjon av SNO - stillinger og tjenestekjøp fra fjellstyrene. I dag er SNO etablert med egne stillinger i alle store nasjonalparker/store verneområder i Sør- og Midt-Norge med unntak av Rondane, det siste som følge av sterke konflikter med fjellstyrene i området. SNO kjøper imidlertid tjenester av disse fjellstyrene, og det er nylig opprettet en halv SNO - stilling som følge av utvidelsen av nasjonalparken. Det er angitt av miljømyndighetene et behov for økt naturoppsyn i de to nye nasjonalparkene i Nord-Trøndelag, men det er ikke gitt midler til dette i statsbudsjettet for 2005. Det er heller ikke gitt føringer for hvordan dette skal utformes. I tillegg til naturoppsyn i store verneområder, er det også naturoppsyn i andre innlands verneområder i Sør- og Midt-Norge hvor dette dekkes av nærliggende SNO stillinger, ved tjenestekjøp eller ved at fylkesmennene har videreført sitt naturoppsyn fra før SNO ble opprettet. I Nord-Norge utføres dette oppsynet av Fjelltjenesten.

Vår konklusjon er at SNO har opprettet statlig naturoppsyn i alle nasjonalparker i tråd med nasjonale prioriteringer i lovforarbeidene og senere tildelinger i statsbudsjettene. Dette er løst gjennom lokale

stillinger og tjenestekjøp. Tjenestekjøp fra fjellstyrer har økt i tråd med nye oppsynsmidler knyttet til vern av statsallmenninger. Det har vært en tilsvarende økning i tjenestekjøp fra Fjelltjenesten i Nord-Norge.

Rovviltoppgaver

SNO – loven legger opp til at SNO kan pålegges andre oppgaver enn oppsyn knyttet til de syv miljølovene. Rovviltoppgavene er en slik oppgave som har blitt pålagt SNO av Miljøverndepartementet i etterkant. Ved overføring av rovviltoppgaver fra fylkesmennene, fikk SNO både overført eksisterende midler og ”friske” midler til nye stillinger. Dette har SNO brukt til å utvikle et landsdekkende nett med regionalt rovviltansvarlige, lokale rovviltkontakter og et statlig fellingslag. I forbindelse med overføringen av denne oppgaven ble en del eksisterende stillinger omorganisert til også å omfatte rovviltoppgaver. Rovviltoppgavene er et arbeidsfelt som SNO har videreutviklet til et system for naturdokumentasjon og felling med stor legitimitet både hos landbruksorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner og miljøforvaltning. Det er et arbeidsfelt som generelt får positiv omtale av våre informanter.

Annet oppsyn

I tillegg til disse hovedinnsatsområdene arbeider SNO med oppsyn i villreinjakta, kontroll med motorisert ferdsel i utmark i samarbeid med politiet, jaktoppsyn på andre prioriterte arter samt dokumentasjon i nasjonale overvåkningsprogrammer for rovvilt og fjellrev. Blant disse oppgavene bruker SNO særlig mye ressurser på villreinoppsyn. Tilstedeværelse av SNO i kontroll med villreinjakta er imidlertid varierende som følge av at dette oppsynet kjøpes i enkelte villreinområder. SNO har sammen med politiet en aktiv rolle i kontroll av villreinjakta bl.a. på Hardangervidda og Setesdal Vesthei, men er ikke med i villreinjakta i Rondane på grunn av den lokale konflikten. Jaktoppsynet får god kritikk fra jegerhold på Hardangervidda, der SNO har bidratt med dreining fra regelkontroll til informasjon. SNOs prinsipielle holdning om at de fleste i utmarka er lovlydige, har fått god mottagelse. Kontroll med motorferdsel oppgis å være et særlig kontroversielt område, der det er sterke spenninger mellom miljømyndigheter og SNO på den ene siden, og lokale brukere og dels kommuner på den andre.

7.2.4 Arbeidsmåte – det utvidede oppsynsbegrepet

Naturoppsynsbegrepet i Ot.prop.nr.30 bygger på fire typer oppgaver for det statlige naturoppsynet. Dette omfatter informasjon, skjøtsel, dokumentasjon og kontroll. I evalueringen fremkommer det at SNO arbeider oftest med informasjon og dokumentasjon, deretter kontroll, mens skjøtsel arbeides det mindre med. Dokumentasjonsarbeidet var ikke så fremhevet i de første lovforarbeidene om naturoppsynet, men dette har blitt en større oppgave som følge av overføring av rovviltoppgavene og registreringer i overvåkningsprogrammene for rovvilt og fjellrev. At det arbeides mer med informasjon enn kontroll, må sies å være i tråd med føringer om dette i lovforarbeidene. Men samtidig kan dette innebære at SNO støter mot andre myndigheter og organisasjoner som bl.a. forvaltningsmyndigheten og deres informasjonsansvar. Det er imidlertid generelle ønsker om økt innsats på skjøtsel fra forvaltningsmyndigheter (fylkesmenn og kommuner). SNO forholder seg til de rammene som statsbudsjettet gir for dette. Det bør likevel vurderes om skjøtsel skal oppprioriteres som del av naturoppsynet.

7.2.5 SNOs ulike roller

Oppsynsfunksjoner

Evalueringen viser at SNO har flere ulike roller. SNO er et feltapparat med et eget oppsynskorps. I tillegg skal SNO koordinere eget og andres naturoppsyn. SNOs feltapparat får god karakter som et profesjonelt oppsynskorps av våre informanter. Det er knyttet mer usikkerhet til SNOs koordinerende rolle i det statlige naturoppsynet. Denne rollen fungerer dårlig i konfliktområder der SNO kjøper tjenester av fjellstyrer, men ikke deltar i planleggingen av feltarbeidet. Fravær av denne rollen kan imidlertid ikke tilskrives SNO alene, men at konflikten har gjort at denne rollen ikke kan fylles. I andre områder hvor SNO utfyller denne rollen, uttrykker fjellstyrene til en misnøye med at SNO skal ha en overordnet rolle. Dette er knyttet til at fjelloppsynets egen posisjon blir mindre tydelig. Et annet aspekt er SNOs oppfølging av tjenestekjøp. SNO kjøper tjenester for mange titalls millioner. Det største tjenestekjøpet er av Fjelltjenesten som mener at bestillingsdialogen mellom dem og SNO sentralt bør forbedres.

Direktoratsfunksjoner

I tillegg er SNO et fagdirektorat for naturoppsyn. Denne oppgaven er lite fokusert i lovforarbeidene. Ved opprettelsen av SNO var det en

diskusjon om SNOs formelle tilknytting. SNO ble imidlertid lagt til DN. Komitébehandlingen av lovforslaget tar imidlertid opp at direktoratsfunksjoner også er en oppgave for SNO når SNO legges til DN. NIBR mener at utviklingen av denne oppgaven ikke kan sies å være i strid med hensikten med SNO, men vil påpeke at denne rollen til SNO er sterkt underkommunisert og at det har vært liten diskusjon og åpenhet om denne rollen. At SNO både er direktorat og utøvende feltapparat oppfattes av flere informanter som en problematisk sammenblanding av roller. Denne rolleblanding er grunnlaget for mange spørsmål blant kritikere av SNO - som i hvilken grad SNO styrer utviklingen av seg selv gjennom direktoratsfunksjonen, eller om overordnet myndighet styrer SNOs utvikling. Generelt er imidlertid informantene i undersøkelsen lite klar over denne oppgaven til SNO.

Et annet moment er at ettersom SNO har direktoratsfunksjoner for naturoppsyn, bør SNO også utvikle tydeligere faglige strategier for naturoppsynet i Norge. Brukes ressursene riktig? Er hovedutfordringene i forhold til kontroll eller i forhold til skjøtsel? På hvilke felt er det riktig å utvikle kompetanse fremover? Som gjennomgangen viser, har SNO vært lydhør overfor signaler fra departementet om hvor innsatsen bør settes inn. Utviklingen av SNO har vært fulgt med argusøyne av eksterne aktører, og en av våre informanter karakteriserer SNO som ”en organisasjon på tå-hev”. SNO har selv vært svært forsiktig med forslag til omdisponeringer for ikke å handle i strid med signaler og bli utsatt for kritikk. Dette er utvilsomt riktig som et lydhørt instrument, men naturoppsynet som helhet er også tjent med kritisk faglig analyse og refleksjon over egen virksomhet som grunnlag for strategiske prioriteringer og videreutvikling.

DN og SNO

NIBR er bedt om å vurdere SNOs tilknytting til DN. Det er både fordeler og ulemper med dagens tilknytting. Tilknyttingen medfører at naturoppsynet kan målrettes og er lydhørt for statens miljøpolitikk gjennom styringsdialogen med Miljøverndepartementet. I tillegg kan SNO tilføre sentrale miljøvernmyndigheter lokal innsikt og kunnskap om naturforhold fra sitt feltapparat. På den andre siden har SNO behov for å være en selvstendig enhet i fristilt fra miljøforvaltningen for å oppnå tillit lokalt. Dette har SNO løst gjennom å synliggjøre SNO som en egen enhet, og ved å etablere enmannskontorer uavhengig av resten av miljøforvaltningens organisering. SNOs oppgaver som direktorat og som feltapparat oppfattes av enkelte informanter som en uheldig rolleblanding. Vi vil imidlertid trekke fram at mange offentlige etater er multifunksjonelle ved at de ivaretar

flere offentlige oppgaver uten at dette oppfattes som et problem. Et poeng her at det kan være viktigere å skille SNO fra direktoratsfunksjoner knyttet til naturforvaltning enn fra direktoratsfunksjoner knyttet til naturoppsyn. Vi mener at disse forholdene bør vurderes og klargjøres.

7.3 Samarbeid: lokale løsninger – institusjonelle gråsoner

SNO samarbeider med et høyt antall aktører i andre oppsynsordninger, politiet, fylkesmenn, kommuner og lokale organisasjoner. For lokalt SNO-ansatte betyr dette at mye tid går med til å koordinere og vedlikeholde samarbeidsrelasjoner. Hovedinntrykket er at SNO lokalt samarbeider godt med andre lokale aktører. Svarene fra både spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene med informanter tyder på at samarbeidet med SNO lokalt er profesjonelt, og at dette har styrket naturoppsynet totalt sett. Dette er et funn som står noe i motstrid til inntrykket av SNO fra media der SNO framstår som en svært kontroversiell organisasjon.

SNO har ryddige samarbeidsforhold med andre innenfor ”miljøfamilien”; sentrale miljømyndigheter, fylkesmenn og miljøorganisasjoner. Noe mer overraskende er det at SNO nyter høy tillit hos lokale landbruks- og grunneierorganisasjoner gjennom både spørreskjemaundersøkelsen og intervjuer vi har hatt med lokale og sentrale representanter for disse organisasjonene. Dette er organisasjoner som ofte er skeptiske til statlig miljøvernforvaltning. Mye tyder på at denne tilliten bunner i arbeidet med skadedokumentasjon av rovvilt, der SNO oppfattes som en profesjonell aktør fristilt fra forvaltningen. Disse informantene mener at skillet mellom dokumentasjon og forvaltning har styrket rovviltarbeidet.

Det er derfor et særtrekk ved SNO at det ikke er de forventede konfliktaksene mellom nærings-/eier-/naturbruksinteresser og statlig miljøvern som er dominerende, men at samarbeidskonfliktene bunner i en profesjons- og ressurskamp om hvem som skal utføre oppsynsarbeidet mellom SNO og fjellstyrene, og til en viss grad politiet. Forholdet mellom SNO og fylkesmenn er det beste av alle grupper i spørreskjemaundersøkelsen, men også her er det strid om arbeidsoppgaver. Informasjon og skjøtsel er oppgaver som er gitt begge to. Det samme gjelder kommunen som forvaltningsansvarlig. Det er derfor duket for potensielle konflikter i den grad forvaltningsmyndighetene selv ønsker å styrke disse oppgavene. Som

gruppe framstår imidlertid fjellstyrer, politi, fylkesmennene og kommunene som grupper der en del mener det er gråsoner mellom dem og SNO. Vi vil beskrive disse aktørgruppene nærmere.

7.3.1 Fjellstyrene

SNO har etablert oppsyn i alle store verneområder, og der det er fjelloppsyn kjøper SNO tjenester av fjellstyrene. SNO oppgir at dette berører syv nasjonalparker. Det er i hovedsak forholdet mellom SNO og fjellstyrer som er utgangspunktet for de kommentarer og spørsmål som er behandlet i Stortinget. Flertallet har ved gjentatte anledninger presisert behovet for gode samarbeidsforhold og krav om lokale tjenestekjøp. I siste statsbudsjett – som i de forutgående – står det at ”verksemda er basert på egne oppsynsstillinger i kombinasjon med kjøp av tenester og samarbeid med andre oppsynsordninger lokalt og regionalt” (St.prp.nr.1 (2004-2005) s 136). Det er lagt stor vekt på at SNO ikke skal fortrenge eller etablere parallelle ordninger med bl.a. fjellstyrenes fjelloppsyn. Evalueringen viser at SNO har gradvis økt tjenestekjøpet fra fjellstyrene fra 1,3 millioner i 1998 til 3,8 millioner i 2004 i tråd med at SNO har overtatt oppsynet fra fylkesmennene og statlige bevilgninger om økt oppsyn i statsallmenninger. SNO oppgir at det ikke vil bli noen økning i tjenestekjøpet fra fjellstyrene før Stortinget bevilger nye midler til økt oppsyn i områder med statsallmenninger. Dette skjedde ikke i 2005.

Lovforarbeidene legger opp til at oppsynet i Sør- og Midt-Norge skal bestå av eget SNO oppsynskorps og tjenestekjøp fra lokale oppsyn. Forholdet til etablerte oppsyn var et viktig tema i lovforarbeider og i kongelig resolusjon av 29.10.96 i pkt. 3.5 og 5 om opprettelsen av SNO heter det ”For å løse de tyngste oppgavene tas det sikte på å opprette en gruppe med heltids oppsynspersonell”. Det står videre at ”SNO foreslås etablert som et profesjonelt, utadrettet feltapparat”. Den 18. juni 2004 ble det i Stortinget stilt et skriftlig spørsmål til Miljøvernministeren om SNO. Miljøvernministeren svarte 25.06.04 at egne SNO – stillinger er nødvendig for å sikre tilstedeværelse og for å ivareta SNO sitt overordnede ansvar. Ministeren svarte også at SNO og fjellstyrer ikke er parallelle ordninger:

SNO er departementets oppsynsorgan med et totalansvar for tilsyn med de nasjonale miljøverdiene. Fjellstyrene er oppnevnt av kommunestyrene, primært for å ivareta forvaltningen av retter og herligheter i statsallmenningene

Korsæth - avtalen ble utarbeidet for å avklare roller i naturoppsynet i statsallmenningene. Det har vært knyttet særlig oppmerksomhet til avtalens pkt. 4.2.3 "I områder der fjellstyrenes oppsyn allerede fungerer godt, vil SNO ikke gå tungt inn med egen oppsynstjeneste". Det er ikke gitt noen nærmere presisering av hva "tungt inn" innebærer. Fjellstyresambandet har ikke konkretisert til NIBR hva "tungt inne" innebærer i form av konkret utforming. For enkelte fjellstyrer som er intervjuet er fortolkningen at SNO ikke skal etablere egne stillinger i statsallmenninger med fjelloppsyn. Dette omfatter operative stillinger, men i enkelte områder også stillinger som skal koordinere det statlige naturoppsynet. Oppsynet i Jotunheimen fremheves imidlertid av flere informanter som et godt eksempel på samarbeid mellom SNO og fjellstyrer om naturoppsyn, også fra fjellstyrehold. I Jotunheimen er oppsynet basert på en kombinasjon av SNOs feltpersonell og tjenestekjøp fra fjellstyrene, se kap.5. I dette området er det som basis for samarbeidet etablert en forvaltningsplan.

SNO tolker "tungt inne" til at SNO skal kjøpe lokale tjenester og opprette egne stillinger. SNO henviser til sitt oppdrag om å etablere et heltids oppsynskorps for å løse de tyngste oppgavene. SNO mener også at nyere politiske signaler bekrefter ønsket om å etablere denne kombinasjonsmodellen under henvisning til Miljøvernministerens to siste svar til Stortinget. Disse svarene angir at SNO skal være tilstede for å sikre totalansvaret, og at disse oppgavene ikke medfører at det etableres parallelle oppsynsordninger i statsallmenninger med fjelloppsyn. Den 4.11.04 svarer Miljøvernministeren at det er viktig at SNO er til stede i nasjonalparker for å ivareta de overordnede oppgavene med statlig naturoppsyn. SNO mener derfor at en kombinasjon av SNO - stillinger og tjenestekjøp fra fjellstyrene er i tråd med de nasjonale føringene som er gitt.

Nye SNO-stillinger i statsallmenninger i nye verneområder i Gudbrandsdalen i 2004 har økt konfliktnivået mellom SNO og fjellstyrene. Dette var grunnlaget for spørsmålet til Miljøvernministeren om SNO i juni 2004. SNO har i dag etablert fire stillinger i tilknytning til flere nye verneområder i Gudbrandsdalen. SNO skal fortsatt kjøpe tjenester av fjellstyrene. SNO oppgir at denne kombinasjonsmodellen er besluttet i tråd med svar på spørsmål om dette i Stortinget i juni 2004, og gjennom styringsdialogen MD - SNO. Forventet økt statlig naturoppsyn i de nye nasjonalparkene fra 2004 i Nord Trøndelag medførte en posisjonering av fjellstyrene i Snåsa og Lierne i forhold til et framtidig oppsyn i nasjonalparkene.

Vi vil trekke fram at forholdet SNO – fjellstyrer ikke bare omfatter samarbeidsproblemer, men også formell uklarheter om naturoppsyn i

statsallmenninger. Fjellstyrene har til oppgave etter fjelloven § 3 2. ledd et ansvar for også å ta vare på naturvern- og friluftsjnteressener:

Fjellstyret skal administrere bruken og utnyttjnga av rettar og lunnende i statsallmenningen så langt ikkje anna er fastsett i eller i medhald av lov. Det skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftsjnteressene.

Dette innebærer at både fjellstyrene og SNO har fellesoppgaver knyttet til naturvern og friluftsliv på grunnlag av sine respektive lover. Der er også knyttet usikkerhet til hvordan oppsyn med disse oppgavene finansieres. SNO får midler over Miljøverndepartementets budsjett, mens fjellstyrene fjelloppsyn får midler over Landbruks- og matdepartementets budsjett til disse oppgavene. Det er verken gjort en formell eller budsjettmessig avklaring om dette oppsynet i regi av fjellstyrer og SNO mellom de to departementene.

Vår konklusjon er at det er mange og sammensatte signaler for SNOs rolle i statsallmenninger. Verken spørsmål fra Stortinget, komitémerknader eller Korsæth-avtalen har greid av avklare dette i tilstrekkelig grad. Likevel må SNO sies å ha fått klare signaler om å etablere nye stillinger i enkelte statsallmenninger fra Miljøverndepartementet. I tillegg er det formelle og budsjettmessige uavklarte forhold om oppsynene knyttet til lovgrunnlag og organisatorisk ansvar delt mellom to departementer. Rolle- og oppgavefordelingen mellom de ulike oppsynsordninger framstår fortsatt som uløst, og er grunnlag for generell usikkerhet og sterk konflikt i enkelte fjellstyrer. Dagens konfliktsituasjon framstår som uheldig for naturoppsynet generelt, og effektiviteten til SNO og fjellstyrer spesielt. NIBR er derfor kritiske til at Miljøverndepartementet ikke har tatt initiativ til å løse disse konfliktene på et langt tidligere tidspunkt. En slik avklaring bør foregå på nasjonalt nivå ettersom de involverte partene ikke har evnet til å løse dette selv.

7.3.2 Politiet

Ot.prop.nr.30 (1995-96) gir ansvaret for kontroll med gjeldende bestemmelser innen naturforvaltning til politiet. Politiet er også gitt ansvaret for koordinering av kontrolloppgaver. Evalueringen viser at det er politiet som har ansvaret for kontrollaksjoner, og at politi og SNO flere steder samarbeider om informasjonstiltak rettet mot miljøkriminalitet. SNO oppgir selv at dette er en rolledeling de ønsker fordi politiet har bredere mandat enn SNO, og fordi deres

tilstedeværelse styrker legitimiteten til kontroller. Politiet og SNO oppgir gjensidig nytte av komplementær naturvitenskapelig kompetanse og politikompetanse i kontrollsituasjoner. Politiet oppgir også at SNO har gitt økt fokus på miljøkriminalitet, særlig i de politidistriktene der naturoppsyn ikke var prioritert. Formelt møtepunkt mellom politiet og SNO er særlig knyttet til begrenset politimyndighet (BP) gitt til SNO -ansatte. SNO - loven gir politiet grunnlag for å tildele SNO BP. 26 av 31 av de lokalt SNO ansatte i vår undersøkelse hadde BP. SNO er under politiets kommando når de utøver begrenset politimyndighet.

Alle informanter fra sentrale politi- og påtalemyndigheter oppgir at samarbeidet mellom politi og SNO som helhet fungerer godt. Også lokalt i SNO og politiet oppgis det at samarbeidet fungerer godt de fleste steder. I ett politidistrikt varierer imidlertid samarbeidet SNO - politiet mellom driftsenheter. Forholdet SNO - politidistrikt samme sted er problematisk. Dette er særlig knyttet til SNO to roller som direktorat for naturoppsyn og operativt feltapparat. Flere forhold er påpekt som vanskelige, bl.a. at DN/SNO utarbeider forskrifter for naturoppsyn som kan påvirke deres eget mandat som feltapparat. Det er også satt spørsmålsteget ved DN's kompetanse om kontrollaspektet i naturoppsynet. I tillegg er en rekke formelle forhold problematisert, bl.a. om SNOs generell adgang til ferdsel på private grunn under oppsyn⁴⁸, håndhevelse av blyhaglforbudet (Jeger.no 2005) og politiets myndighet overfor SNO når SNO er tildelt begrenset politimyndighet. Fokus på disse gråsonene mellom politi og SNO og de to rollene til SNO har over tid fått et større nedslagsfelt. Det er i gang et arbeid i Politidirektoratet for å avklare disse gråsonene og utvikle kjøreregler for samarbeid. Dette arbeidet var ikke avsluttet da denne evalueringen ble slutført, men må antas å føre til en enighet mellom partene.

Forholdet til lensmenn synes å ha en noe annen karakter og kan bunne i flere forhold. Ved enkelte lensmannskontorer foretrekkes fjell- oppsynet som samarbeidspart. I noen områder er det i tillegg sterke personbånd mellom lensmannskontor og fjellstyrer. Dette kan tyde på at konflikten i politiet også er koplet til konflikten med fjellstyrene. I tillegg kan omorganiseringen i politi- og lensmannsetaten ha påvirket forholdet mellom SNO – politi (Heitmann 2003). Denne omorganiseringen medførte tap av oppgaver for lensmenn. I tillegg mistet politiet oppgaver og midler til lakseoppsyn da dette ble lagt om fra 2003. Fra 2003 utførte SNO dette oppsynet selv. For små lensmannskontorer kunne tap av oppgaver og midler knyttet til

⁴⁸ Jf. kommentar om politiets rapport om miljøkriminalitet (POD 2003) fra SNO i brev til Politidirektoratet av 15.09.03.

politireformen og omlegging av lakseoppsynet være kritisk for å unngå å bli slått sammen med andre lensmannskontorer. Omleggingen av lakseoppsynet var imidlertid en planlagt og ønsket omstilling av både politiet og miljøforvaltningen, og ble gjennomført uten store konflikter.

Konflikten politi – SNO bunner sannsynligvis i en kamp om ressurser og attraktive arbeidsoppgaver, og en profesjonskamp knyttet til utforming og tolkning av naturoppsynet. Sentrale personer i politi- og påtalemyndighet, bl.a. Riksadvokaten påpeker også at denne konflikten synes primært å være en profesjonskamp og i mindre grad en juridisk gråsone. Stor lokal variasjon, der det noen steder er et svært godt arbeid mellom SNO og politiet og andre steder ikke, styrker dette synet.

Evalueringen viser at kanskje et annet punkt i lovforarbeidene er vel så viktig om politiets rolle i naturoppsynet. Det er presisert at ”når miljømyndighetene organiserer oppsyn i et område, så fratrar dette ikke politiet ansvar for å føre oppsyn” (Ot.prp.nr.30 (1995-1996) s 15). Fra lokale SNO – ansatte påpekes det at mer alvorlig kriminalitet medfører at politiet prioriterer ned planlagte aksjoner rettet mot miljøkriminalitet. SNO mener også at etterforskning og påtale i saker om miljøkriminalitet bør styrkes. Det er imidlertid bred forståelse for politiets prioriteringer av miljøkriminalitet versus annen kriminalitet i SNO. Denne nødvendige prioriteringen fra politiet side tyder imidlertid på at et eget naturoppsyn er viktig for å ha fokus på miljøkriminalitet.

7.3.3 Fylkesmannen

Fylkesmennene er en av de aktørene som har mistet flest oppgaver og midler ved opprettelsen av SNO. Fra å være en etat med mange oppsynsfunksjoner i verneområder, er etaten i dag en forvaltningsetat med langt færre oppgaver i naturoppsynet. Noen fylkesmannsembeter der SNO er lite etablert, har imidlertid fortsatt hovedansvaret for naturoppsynet. Se vedlegg om SNOs dekningskart 2004. Samlet sett mottok fylkesmennene 17,3 millioner fra SNO til naturoppsyn i 2004. Dette er en nesten halvering av midlene overført i 1998 da SNO ble opprettet (31,4 millioner). Det står svært lite om fylkesmennenes rolle i naturoppsynet i forarbeidene til SNO - loven. Det er imidlertid nevnt i Ot.prp.nr.30 at fylkesmennene skal være sentrale ved kjøp av lokale tjenester. I dag har imidlertid fylkesmennene i hovedsak en bestillerrolle av oppsyn på bakgrunn av sin forvaltningsmyndighet i disse områdene. Det er bestillermøter i alle fylker, men disse ser ut til å

være ulikt organisert. Lokale tjenestekjøp gjennomføres av SNO på bakgrunn av bestillingene om naturoppsyn og tiltak fra fylkesmannen.

Samarbeidet mellom fylkesmennene og SNO er i all hovedsak godt. Fylkesmennene ser flere fordeler ved opprettelsen av SNO, i særlig grad fordi oppsynet har blitt mer profesjonelt og mer helhetlig. På den andre siden argumenteres det med at det er mindre direkte overføring av kunnskap fra feltarbeid til fylkesmennene etter opprettelsen av SNO. Disse erfaringene er noe ulike. Fylkesmennene er noe mer avventende enn SNO til om det er avklart ansvars- og oppgavefordeling mellom dem om SNO. SNO sentralt er som direktorat i en styringsdialog med fylkesmennene samtidig som fylkesmennene har en bestillerrolle ovenfor SNO lokalt. Dette oppfattes som uryddig. I tillegg er det knyttet skepsis til at SNO og ikke forvaltningsmyndighetene skal forvalte tiltaks- og skjøtselsmidler. SNO hevder at de bruker tiltaks- og skjøtselsmidler i tråd med de bestillinger fylkesmennene gjør. Mandatet til SNO gir imidlertid ingen tvil om at miljøforvaltningens skjøtselsmidler er oppgaver som SNO skal ha ansvaret for.

7.3.4 Kommuner

Lovforarbeidene omhandler i liten grad kommunene som forvaltere i store verneområder. Dette er naturlig tatt i betraktning at politiske signaler om lokale forvaltningsforsøk i nasjonalparker/store fjellområder først kom i forbindelse med sluttbehandlingen av SNO – loven (Innst.O.nr.64 (1995-1996)). Stortinget bestemte at slike forsøk skulle gjennomføres og at disse skulle finansieres over SNO - budsjettet. Dette har SNO fulgt opp. Ot.prp.nr.30 nevner imidlertid nasjonalparkforvaltere som en form for lokal forvaltning som kunne utvikles. Tatt i betraktning at Stortinget valgte en annen form for lokal forvaltning, ble dette ikke lenger aktuelt for SNO.

Innholdet i dagens overføring av myndighet i verneområder til kommunene medfører et overlapp av oppgaver mellom kommunene og SNO. Dette er knyttet til *skjøtsel, informasjonstiltak og kontroll*.⁴⁹ Kommunene som inngår i lokale forvaltningsforsøk har alle engasjert seg i hvordan det statlige naturoppsynet skal organiseres. I Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde er rammene for oppsyn nedfelt i forvaltningsplanen, men kommunene ønsker å

⁴⁹ Fylkesmennene og SNO ser ut til å ha utviklet gode rutiner for å håndtere overlappende ansvar, noe som ikke er urimelig ut i fra at mange SNO-ansatte har felles fagkompetanse og tildels arbeidserfaring fra fylkesmannsembetene.

påvirke prioritering av kontroll og rapportering av mulige lovbrudd. Kommunene har også en dialog med SNO om skjøtsel og informasjon, men problematiserer ikke dette slik som fylkesmennene. I Blåfjella - Skjækerfjella nasjonalpark utarbeider et arbeidsutvalg og et nasjonalparkråd en forvaltningsplan som også omfatter naturoppsyn. Parallelt arbeider noen av kommunene sammen med politiet og fjelloppsynet om å utvikle en oppsynsmodell basert på deres etablerte samarbeid. Kommunene som forvaltningsmyndighet utfordrer SNO på mange måter. Vi ser at det er et område der det vil være nødvendig for SNO å videreutvikle rutiner og samhandlingsmønstre.

7.4 Det framtidige naturoppsynet

Våre råd kan deles inn i to grupper. De første er adressert til SNO, men de andre er adressert til Miljøverndepartementet.

SNO: fokus på kommunikasjon, omorganisering og arbeidsmiljø

1. Evalueringen har vist at SNO lokalt og sentralt i svært liten grad har greid å utvikle redskap og systemer for formidling og dokumentering av egen virksomhet. I slutfasen av evalueringen har imidlertid SNO åpnet en ny og innholdsrik hjemmeside (www.naturoppsyn.no) og er i ferd med å publisere en brosjyre om SNO og Friluftslivets år 2005. SNO sentralt har også hatt en arbeidsform som i liten grad har vektlagt åpenhet og deltagelse i prosesser knyttet til utforming av oppsynsløsninger i nye områder. En lukket arbeidsform ser ut til å ha svekket tillit til SNO og skapt usikkerhet om SNOs utvikling. SNO bør derfor utvikle en kommunikasjonsstrategi som vektlegger både ekstern informasjon og en åpen og inkluderende arbeidsform.
2. SNO er under omorganisering. Denne evalueringen bekrefter SNOs egne undersøkelser om behov for omorganisering. Dette er knyttet til intern omorganisering og økt ressursinnsats på hovedkontoret, og til en faglig inndeling av lokalkontorer knyttet til felles oppgaver. Det er også utfordringer knyttet til forenkling og samordning av instruksystemet for feltapparatet slik det er tenkt gjort i den interne håndboka "Hakkespettboka". Det er viktig at SNO følger opp denne omorganiseringen.
3. SNO arbeider med HMS-arbeid. SNO bør fortsatt ha fokus på videreutvikling av sitt HMS-arbeid. Grunnene er mange. Særtrekk ved SNOs feltapparat og deres konfliktfylte arbeidsfelt gjør at disse må vies ekstra oppmerksomhet. De fleste lokalkontorene er enmannskontorer som medfører at mange NSO-ansatte ikke har et daglig

arbeidsfelleskap. Dette er også knyttet til sikkerhet i feltarbeidet, og til forbedring av arbeidsmiljøet for ansatte som arbeider på steder preget av lokale samarbeidsproblemer og konflikter knyttet miljøoppgaver generelt i lokalsamfunnene.

Miljøverndepartementet: utvikle en mer aktiv styringsdialog

1. Generelt bør Miljøverndepartementet (MD) innta en mer aktiv posisjon ovenfor SNO. MD bør i sin styringsdialog med DN/SNO i større grad tydeliggjøre og klargjøre SNOs rolle i miljøforvaltningen med særlig hensyn på direktoratsfunksjoner, forholdet til fylkesmenn, kommuner og utforming av oppsyn i konfliktområder.

2. Det er på høy tid at MD som overordnet myndighet for SNO avklarer formelle forhold rundt SNO som gir grunnlag for konflikt. MD sammen med Landbruks- og matdepartementet må avklare rolle- og ansvarsdeling i oppsyn etter naturoppsynsloven og fjelloven. I tillegg bør det pågående arbeidet mellom SNO og politi følges opp slik at dette munner ut i en rolleavklaring. Det er også behov for en bedre rolleavklaring internt i miljøforvaltningen mellom departement, direktorat, fylkesmenn, kommuner og SNO.

3. MD bør gi SNO mandat til å utvikle et faglig og strategisk grunnlag for MDs framtidige naturoppsyn basert erfaringene SNO har som landsdekkende feltapparat. I dag er en slik faglig strategi fraværende. Dette er knyttet til prioritering av sakfelt (de syv miljølover) og vektlegging av arbeidsmåte (det utvidede oppsynsbegrepet). En slikt arbeid bør også vurdere ressursinnsatsen på fjell versus kyst. I dette arbeidet bør også behovet for innsats rettet mot forurensning og kulturminnevern inngå. Det bør også rettes et fokus på det store antall samarbeidsparter og hvordan SNO skal forholde seg til dette gjennom tjenestekjøp, veiledning og koordinering. I dette arbeidet kan forvaltningsplaner med fokus på naturoppsyn være et virkemiddel.

4. Vi mener det også bør gjøres en generell gjennomgang av formell organisering av naturoppsyn i lys av nye signaler om organisering og arbeidsoppgaver i forslagene om ny finnmarkslov, reindriftslov og naturmangfoldlov. I denne gjennomgangen bør også SNOs tilknytting til DN inngå, utvikling av mer effektive og smidige samarbeidsløsninger (Statskog fjelltjenesten, Skjærgårdstjenesten, SNO og fjellstyrenes fjelloppsyn), eventuelt også sammenslåing av feltapparat, for eksempel Fjelltjenesten og SNO. I et slikt arbeid bør det være viktig å finne fram til organisering av naturoppsynet som er tilpasset naturressursen framfor administrative grenser. I tillegg må et framtidig oppsyn være profesjonelt og bygge på legitimitet både lokalt og sentralt.

Litteratur

- Andersen, Reidar, John D C Linnell og Håkon Hustad (red) (2003):
Rovvilt og Samfunn i Norge. En veileder til sameksistens i det
21. århundre. Nina temahefte 22.
- Budsjettinnstillinger fra energi – og miljøkomiteen (B.innst.nr.9)
(1997-1998) til (2004-2005).
- Falleth, Eva Irene (2004): Forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei –
Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Steinsbuskardet –
Hisdal biotopvernområde. Kommunenes og sekretariatets arbeid
fra 2000 – 2004. Delrapport 4 av NIBRs evaluering av
forvaltningsforsøket. Arbeidsrapport.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Oppland
(1998): Forvaltningsplan for Jotunheimen nasjonalpark og
Utladalen landskapsvernområde. Leikanger/Lillehammer
Rapport nr 4 1998
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (1998): *Skjøtsel i heimre Utladalen.
Samordna plan for kulturlandskapsskjøtsel, bygningsvern,
tilrettelegging for ferdsel og informasjon i Utladalen
landskapsvernområde.* Rapport nr 5 1998
- Fylkesmannen i Oppland (2001): *Skjøtselsplan for Gjendebuområdet i
Jotunheimen nasjonalpark.* Rapport nr 1/2001
- Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen
i Telemark (2004): *Hardangervidda Nasjonalpark og
Skausjøen/Hardangerjøkulen og Møsvatn Austfjell
landskapsvernområder. Årsmelding 2001-2003*
- Hagen, S. E., T. Arnesen, M. Ørbeck , J. A. Lien (1999): *Evaluering
av Statskog SF.* Lillehammer: Østlandsforskning og MBU
Konsult. ØF-rapport 15/1999

- Heitmann, Per Kr. (2003): Nå må vi våkne! Politiforum 1:2003.
- Innst.O.nr.64 (1995-96) om lov om statlig naturoppsyn
- Innst.O.nr.88 (1997-98): om endringer i viltloven
- JEGER.no (2005): Straff for bruk av blyhagl i 2005? (www.jeger.no)
- Kongelig resolusjon av 17.02.04
- Ot.prp.nr.53 (2002-2003): Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn- og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)
- Ot.prp.nr.30 (1995-96) Om lov om statlig naturoppsyn
- Ot.prp.nr.44 (1994-95) om lov statlig naturoppsyn samt endringer i lov om naturvern og lov om viltet
- Norges Fjellstyresamband og Statskog (1993): *Oppsyn i statsallmenninger og tilgrensende områder*. Innstilling fra Norges fjellstyresambands og Statskogs oppsynsutvalg.
- Norges Fjellstyresamband (1998): *Fjelloppsynet. Organisering, tjenestevalg, samarbeid med politiet, mannskap, utstyr. Notat basert på spørreundersøkelse til fjellstyrene i 1997*.
- Norges Fjellstyresamband (2004): *Oppsyn i statsallmenning 2003*.
- NOU 1991:29 Lensmannsetatens oppgaver og organisering.
- NOU 1999:9 Til laks åt alle kan ingen gjera
- NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)
- NOU 2001:35 Forslag til endringer i reindriftsloven
- POD (2003): Prosjekt miljøkriminalitet. Politidirektoratet.
- St.prp.nr.1 (1998-1999) – (2004-2005) Miljøverndepartementet
- Sandvik Jostein (2003). Uforståelig mobilisering mot SNO. Politiforum 1:2003.

Singleton, S. (2000): "Co-operation or Capture? The paradox of Co-management and Policy-making" *Environmental Politics*_(9) 1-21

Skogen, K., H. Haaland, O. Krange, S.M. Brainerd og H. Hustad (2003): *Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger*. Trondheim: NINA Fagrapport 70

Snåsa fjellstyre, Nordli fjellstyre, Sørli Fjellstyre: *Fjellopsynet i Snåsa og Lierne – en presentasjon av et helhetlig naturoppsyn i grenseområdene*. 2005

Statens naturoppsyn (2004): Organisasjonsutvikling i SNO: Hvor står vi – og hvor går vi? Innstilling fra arbeidsgruppen. Internt dokument.

Statens naturoppsyn, Fylkesmannen i Oppland, Lom fjellstyre, Vågå fjellstyre, DNT Oslo og Omegn Tilsynsutvalgene i Vågå og Lom (2004): *Stitilrettelegging i Jotunheimen. Memurububesseggen- Gjendesheim. Et pilotprosjekt på restuarering av stier med høy ferdsel og erosjon i Jotunheimen nasjonalpark-prosjektbeskrivelse*.

Statens Naturoppsyn (2004): "Miljøkrimstatistikk 2003 Statens naturoppsyn" *Miljøkrim* 1/2004

St.meld.nr.23 (1991-92) Om bekjempelse av kriminalitet.

St.meld.nr.62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge

St.meld.nr.43 (1998-1999)Vern og bruk i kystsonen

St.meld.nr.15 (2003-2004) Rovvilt i norsk natur

St.meld.nr.21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

St.prp.nr.79 (2001-2002) Om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.

Suul, J. (1997): Utvikling av SNO: Statens naturoppsyn. Utredningsrapport. Trondheim: MD og DN.

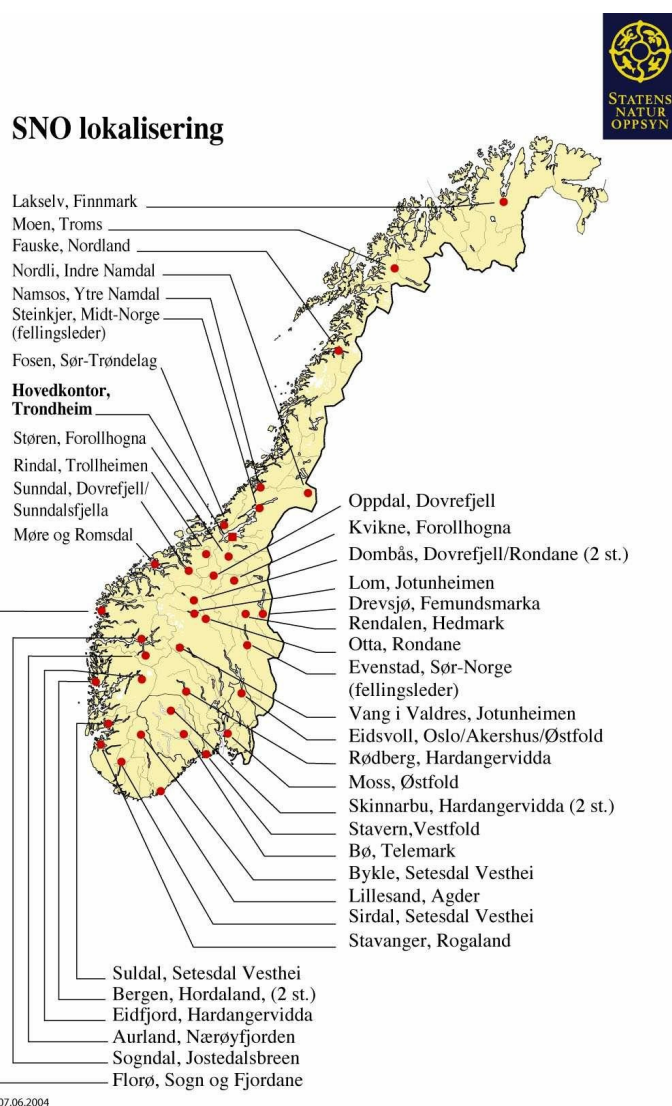
Tørdal, K.E. (2002): "Nye oppgaver og utfordringer for det statlige naturoppsyn." *Miljøkrim* 4/2002

Østerdahl, T. og M. Skår (2002): Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Statusrapport 2002. NINA Oppdragsmelding 770.

Aas, Ø. (1999): *Evaluering av fjelltjenesten i Nordland, Troms og Finnmark*. Lillehammer: Østlandsforskning

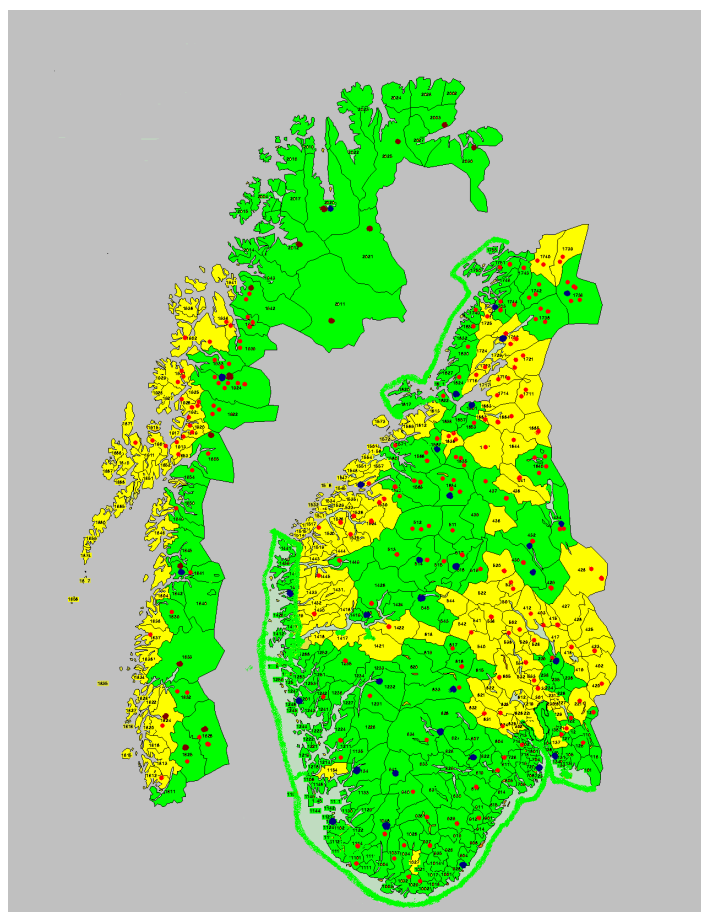
Vedlegg 1

SNO lokalkontorer 2004



Vedlegg 2

SNO dekningskart april 2004



Arealer i grønt er kommuner dekket av SNO-oppsyn, evt. tjenestekjøp. Gult areal er pr. i dag i hovedsak ikke dekket av SNO oppsyn.
Blå sirkler: ● SNO – lokalkontor. Rødbrune sirkler (i nord) ●: Statskog fjelltjenestekontor
Røde sirkler ●: Rovviltkontakter. Temaet rovvilt er utelatt, utover plassering av rovviltkontakter, siden vi på dette temaet kan regne SNO som landsdekkende.

Vedlegg 3

Økonomiske nøkkeltall SNO

OVERSIKT OVER SNO's BUDSJETTILDELING, INKL. OVERSIKT OVER TILTAK OG TJENESTEKJØP VIA LOKALE AKTØRER

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Alle år
Totalbudsjett alle poster SNO	59 636 000	58 929 000	63 700 000	79 464 000	85 214 000	83 413 000	93 184 000	523 540 000
Tiltak / tjenestekjøp lokale aktører:								
Rovviltarbeid (RVK skadedok, bestandsreg, felling)			1 100 000	2 800 000	4 100 000	4 700 000	6 500 000	19 200 000
Fjellstyrer 1)	1 300 000	1 800 000	1 800 000	1 900 000	2 400 000	2 700 000	3 800 000	15 700 000
Statskog fjelltjenesten 1)		100 000	500 000	6 500 000	7 200 000	8 300 000	10 100 000	32 700 000
Kommuner 2)		160 000	1 200 000	400 000	600 000	550 000	50 000	2 960 000
Frivillige organisasjoner		50 000	500 000	650 000	500 000	500 000	50 000	2 250 000
naturoppsyn og tiltak i verneområder via FM 2)	31 400 000	26 300 000	24 800 000	19 800 000	17 700 000	18 600 000	17 300 000	155 900 000
Skjærgårdstjenesten *	6 800 000	9 500 000	10 500 000	12 600 000	15 200 000	13 800 000	11 300 000	79 700 000
lakseoppsyn via politiet	8 500 000	5 500 000	5 800 000	5 600 000	4 900 000			30 300 000
Friluftsråd 2)			150 000	150 000	800 000	250 000	250 000	1 600 000
Villreinutvalg		25 000	800 000	600 000	400 000	400 000	370 000	2 595 000
øvrige lokale aktører: tiltak, skjøtsel, info, tjenester, mv		2 100 000	700 000	1 600 000	800 000	1 900 000	3 500 000	10 600 000
1) Inkl midler til tjenestekjøp rovvilt via disse								
2) Ekskl midler kanalisert til Skjærgårdstjenesten via denne. Midler til Skjærgårdstjenesten er inkludert i *.								
Blokk fordeling (samt særlige enkelttiltak):								

Tjenestekjøp, tiltak og oppsyn Sør-Norge	37 600 000	35 585 000	37 550 000	41 650 000	41 897 000	38 620 000	37 920 000	270 822 000
Tjenestekjøp, tiltak og oppsyn Nord-Norge	10 400 000	9 950 000	10 300 000	10 950 000	12 703 000	13 080 000	15 300 000	82 683 000
Bruforbindelse Tautra	1 500 000	0	0	5 000 000	5 000 000	0	0	11 500 000
Ulvfelling Østerdalen	0	0	0	2 200 000	0	0	0	2 200 000
Totalt utgifter tjenestekjøp og tiltak lokalt	49 500 000	45 535 000	47 850 000	59 800 000	59 600 000	51 700 000	53 220 000	367 205 000
Andel utgifter som ovenfor i % av budsjett	83,0	77,3	75,1	75,3	69,9	62,0	57,1	70,1
Som ovenfor ekskl enkelttiltak	80,5	77,3	75,1	66,2	64,1	62,0	57,1	67,5
Tildelinger fra MD (ekskl overf mellom år og innt.-ramme):	58 158 000	60 223 000	63 690 000	82 248 000	87 812 000	87 251 000	93 035 000	
Tildelinger fra kap 1426 til andre avd i DN:	300 000	2 294 000	2 365 000	4 614 000	5 158 000	6 810 000	5 256 000	
Tildelt SNO internt fra andre kap enn 1426	1 778 000	1 000 000	2 375 000	1 830 000	2 560 000	2 972 000	5 405 000	
Netto SNO	59 636 000	58 929 000	63 700 000	79 464 000	85 214 000	83 413 000	93 184 000	523 540 000

Vedlegg 4

Reaksjoner SNO

Brudd på lover og forskrifter avdekket av SNO

Lovverk	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		Totalt	%	
	Annm	Tot	Annm	Adv	Annm	Adv.	Annm	Adv.	Annm	Adv	Annm	Adv	Annm	Adv			Tot
Laks- og innlandsfiskeloven		0							16		208		180	170	350	574	31,3
Motorferdselloven		0	5		9	4	13	0	24		77	2	55	19	74	195	10,6
Naturvernloven		0			3	3	3	1	8		46	111	17	172	189	358	19,5
Viltloven	8	8	3		5	3	8	4	9		15	3	20	31	51	101	5,5
Forurensingsloven		0	1				0	0	1		3		0	27	27	32	1,7
Friluftsløven		0					0	0	0		1		1	6	7	8	0,4
Kulturminneloven		0					0	0	0		0		0	0	0	0	0,0
Andre lover		0					0	3	2		15	2	12	34	46	68	3,7
Totalt fordelt på lovverk	8	8	9	0	17	7	24	8	60	0	365	118	285	459	744	1336	72,8
Ufordelt på lovverk		0	11	62	26	33	59	16	0	72	0	227	0	0	0	499	27,2
Totalt	8	8	20	62	43	40	83	24	60	72	365	345	285	459	744	1835	100,0

Vedlegg 5

Spørreskjema SNO

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Inger-Lise Saglie og Eva Falleth
Prosjektnr.: 2281



Respondentnummer

Evaluering av Statens naturoppsyn

Til lokalt ansatte i Statens naturoppsyn

Vi viser til e-post til dere i desember 2004 om opplegget for evalueringen av Statens naturoppsyn (SNO).

Ved opprettelsen av SNO ble det bestemt at ordningen skulle evalueres. Miljøverndepartementet har bedt Norsk institutt for by – og regionsforskning (NIBR) om å gjennomføre denne evalueringen. Evalueringen ble igangsatt desember 2004 og skal være ferdig innen april 2005. Evalueringen består av intervjuer med utvalgte representanter fra SNO sentralt og lokalt, og med utvalgte representanter fra andre oppsynsordninger og interesseorganisasjoner. I tillegg skal vi sende ut spørreskjema til lokale SNO og til andre lokale oppsynsordninger, interesseorganisasjoner og forvaltningsmyndigheter.

Dette spørreskjemaet er utarbeidet for alle lokalt ansatte i SNO. Det er svært viktig å få informasjon fra alle lokale SNO - kontorer. **Vi ber deg derfor besvare vedlagte spørreskjema og returnere dette til NIBR snarest og innen 14. januar**

2005. Svarene vil bli behandlet anonymt, og skjemaene vil bli makulert når evalueringen er slutført. Skjemaet kan besvares og returneres på to ulike måter.

1. Elektronisk utfylling

Skjemaet kan fylles ut elektronisk. Dere kan krysse av i skjemaet ved å dobbeltklikke på den aktuelle svarruta og så merke av aktivert på standardmenyen i meldingen som kommer opp. Lagre skjemaet og returnere dette på e-post til eva.falleth@nibr.no.

2. Manuell utfylling

Det er også mulig å skrive ut skjemaet i en papirutgave, krysse av og sende skjemaet via posten, faks eller som skannet dokument. Skjemaet returneres da til:

NIBR
Eva Falleth
Postboks 44, Blindern
0313 Oslo
Faks: 22223702

Spørsmål til skjemaet kan stilles til Inger-Lise Saglie (22958956) eller Eva Irene Falleth (22958985). Dere kan også bruke e-post til inger-lise.saglie@nibr.no eller eva.falleth@nibr.no.

Vennlig hilsen
Inger-Lise Saglie og Eva Irene Falleth

Om lokalkontorets virksomhet

1. I hvilken grad arbeider du med oppsyn knyttet til følgende temaer?

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Rovvilt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	1
Laks	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	2
Verneområder	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	3
Vilt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	4
Motorferdsel	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	5
Trua/sårbare arter	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	6
Friluftsliv	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	7
Kulturminner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	8
Forurensing og forsøpling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	9
Andre oppgaver - hvilke	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	10

2. I hvilken grad arbeider du med de ulike oppgavene som ligger til oppsynsbegrepet?

	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Kontroll	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	11
Informasjon/veiledning	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	12
Skjøtsel/drift	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	13
Registrering/dokumentasjon	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	14

3. I hvilken grad mener du det er utviklet hensiktsmessige og fornuftige administrative rutiner for

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	
Oppsyn i felt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	15
Innearbeid/kontorarbeid	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	16
Helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	17
Forholdet SNO lokalt og sentralt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	18

4. I hvilken grad arbeider du med følgende oppgaver.

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	
Kjøp av tjenester fra andre oppsyn	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	19
Koordinering av oppsyn i felt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	20
Kontakt med forvaltningsmyndigheter	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	21
Kontakt med organisasjoner el.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	22
Kontakt med allmennheten	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	23
Eget oppsyn i felt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	24

SNOs relasjoner til andre

5. I hvilken grad samarbeider dere med andre oppsyn om SNOs
kjerneoppgaver?

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Rovvilt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	25
Laks	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	26
Verneområder	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	27
Vilt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	28
Motorferdsel	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	29
Trua/sårbare arter	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	30
Friluftsliv	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	31
Kulturminner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	32
Forurensing og forsøpling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	33
Andre oppgaver - hvilke	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	34

6. I hvilken grad samarbeider dere om de ulike aspektene ved oppsynet
med andre oppsynsordninger?

	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Kontroll	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	35
Informasjon/veiledning	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	36
Skjøtsel/drift	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	37
Registrering/dokumentasjon	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	38

7. I hvilken grad mener du det er tilstrekkelig klarhet i rolle- og oppgavefordelingen i det daglige arbeidet ved ditt SNO-kontor og følgende aktører/samarbeidsparter:

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Fjellopsynet/fjellstyrer	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	39
Fjelltjenesten/statsskog	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	40
Villreinutvalg/nemnd	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	41
Kystvakt/indre kystvakt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	42
Politiet	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	43
Skjærgårdstjenesten	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	44
Private oppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	45
Kommuner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	46
Fylkesmannens miljøvernavdeling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	47
Fylkeskommuner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	48
Forskningsmiljøer	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	49
Andre	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	50

- presiser

8. Hvordan fungerer fylkesmannens bestillerfunksjon?

Svært dårlig	Ganske dårlig	Passe	Ganske godt	Svært godt	
¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	51

9. I hvilken grad mener du det er overlappende oppsyn (dobbelarbeid) i felt mellom SNO og andre oppsynsordninger?

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Fjellopsynet/fjellstyrene	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	52
Fjelltjenesten/statsskog	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	53
Villreinutvalg/nemnd	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	54
Kystvakt/Indre kystvakt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	55
Politiet	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	56
Skjærgårdstjenesten	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	57
Private oppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	58
Andre lokale SNO-kontor	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	59
Annet	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	60

10. Kan du eventuelt beskrive hvilke typer dobbeltarbeid dette dreier seg om?

11. Hvordan fungerer ulike samordningsorgan hensiktsmessig og fornuftig for det lokale oppsynsarbeidet?

	Ikke aktuelt	Svært dårlig	Ganske dårlig	Passe	Ganske godt	Svært godt	
Lokalt oppsynsutvalg	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	61
Regionalt oppsynsutvalg	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	62
Samordningsmøter i regi av fylkesmannen	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	63
Andre samordningsmøter	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	64
Hvilke:							

12. Hvordan fungerer samarbeidet mellom SNO og andre aktører/samarbeidsparter?

	Ikke aktuelt	Svært dårlig	Ganske dårlig	Passe	Ganske godt	Svært godt	
Fjellopsynet/fjellstyrene	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	65
Fjelltjenesten/statsskog	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	66
Villreirutvalg/nemnd	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	67
Kystvakt/Indre kystvakt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	68
Politiet	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	69
Skjærgårdstjenesten	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	70
Private oppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	71
Andre lokale SNO-kontor	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	72
Kommuner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	73
Fylkesmannens miljøvernavdeling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	74
Fylkeskommuner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	75
Forskningsmiljøer	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	76
Andre	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	77
- presiser							

Lokale interesser og konflikter

13. I hvilken grad er det høyt konfliktnivå knyttet til følgende av SNO kjerneoppgaver i ditt område?

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Rovviltoppgaver	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	78
Lakseoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	79
Vernede områder	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	80
Viltoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	81
Motorferdseoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	82
Trua/sårbare arter	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	83
Friluftsliv	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	84
Kulturminneoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	85
Forurensing og forsøpling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	86
Annet oppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	87
- hvilke:							

14. I hvilken grad er det avdekket miljøkriminalitet som har medført at dette er anmeldt/rapportert om følgende forhold:

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Jakt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	88
Fiske	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	89
Motorisert ferdsel i utmark	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	90
Landbruks- og utmarksnæring	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	91
Sårbare /utryddingstruende arter	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	92
Allmennhetens friluftsliv	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	93
Organisert reise- og friluftsliv	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	94
Annet	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	95
- hvilke							96

15. Kan du beskrive de mest aktuelle og vanskelige konfliktene med brukerinteresser og miljøkriminalitet?

16. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn.

	Helt uenig	Uenig	Nøytralt	Enig	Helt enig	
Etableringen av SNO har medført bedre samarbeid mellom alle oppsynsordninger sammenlignet med tidligere	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	97
SNO skal først og fremst koordinere andre oppsynsordninger og ikke selv drive oppsyn i felt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	98
SNO konkurrerer med andre etablerte oppsynsordninger	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	99
Det beste naturoppsynet er å bare ha ett oppsyn i samme geografiske området	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	100
Det er for nære bånd mellom lokalsamfunnene og fjelloppsynene/fjellstyrene til at dette oppsynet kan forebygge og hindre miljøkriminalitet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	101
SNO sikrer et likt oppsyn i hele landet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	102
Etableringen av SNO har medført at nasjonale miljøverdier blir ivaretatt bedre enn tidligere	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	103
Etableringen av SNO har hevet kompetansen også i andre oppsynsordninger	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	104
Opprettelsen av SNO har svekket fjelloppsynet/fjellstyrene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	105
Det er viktig at SNO er til stede ute i felt for å kunne ivareta sitt overordnende ansvar for oppsyn	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	106
SNO vurderer hvor alvorlig lov/regelbruddet er i forhold til nasjonale miljøverdier før de rapporterer/anmelder saker	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	107

SNOs arbeid har medført nedprioritering av naturoppsyn hos politiet	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	108
SNO bør ikke være en del av Direktoratet for naturforvaltning	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	109
De ulike oppsynsordningene utfører oppsyn på svært ulike måter	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	110
SNO har stor tillit i lokalsamfunnene	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	111
SNO har stor tillit blant de som bruker naturen til jakt, fiske og rekreasjon	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	112
SNO utfører oppgavene sine profesjonelt	¹ <input type="checkbox"/>	² <input type="checkbox"/>	³ <input type="checkbox"/>	⁴ <input type="checkbox"/>	⁵ <input type="checkbox"/>	113

Opplysninger om den som fyller ut skjemaet

17. Kryss av for høyeste utdanning

- ¹ grunnskole 114
² videregående skole
³ universitet/høgskole >3 år
⁴ universitet/høgskole <3 år

18. Kryss av for fagbakgrunn

- ¹ landbruksfaglig bakgrunn 115
² naturvitenskapelig/naturforvaltning
³ samfunnsvitenskapelig
⁴ politi
⁵ annet. Presiser.....

19. Gjennomførte kurs/seminarer i naturoppsyn: Kryss av dersom det er aktuelt

- ¹ i regi av høyskoler 116
² i regi av bonde- og næringsorganisasjoner
³ i regi av SNO
⁴ i regi av fjelloppsynet/fjelltjenesten
⁵ andre. Hvilke:
.....

20. Andre forhold

Antall år som oppsynsmann/kvinne:år (uavhengig av arbeidsgiver) 117

Begrenset politimyndighet 118

¹ ja ² nei

Kjønn

¹ kvinne ² mann 119

Alder:år

20. Vi tar gjerne imot kommentarer om SNOs arbeid og utfordringer slik det er ved ditt lokalkontor

Takk for hjelpen!

Vedlegg 6

Spørreskjema samarbeidsaktører

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Inger-Lise Saglie og Eva Falleth
Prosjektnr.: 2281



Respondentnummer

Evaluering av Statens naturoppsyn

Til myndigheter, oppsyn og organisasjoner

Ved opprettelsen av Statens naturoppsyn (SNO) ble det bestemt at ordningen skulle evalueres. Miljøverndepartementet har bedt Norsk institutt for by – og regionforskning (NIBR) om å gjennomføre denne evalueringen. Evalueringen ble igangsatt desember 2004 og skal være ferdig innen april 2005. Evalueringen består både av undersøkelser av SNO sentralt og lokalt, av intervjuer med sentrale aktører i andre oppsynsordninger og i interesseorganisasjoner og av en spørreskjemaundersøkelse til organisasjoner og myndigheter med tilknytning til SNO's virksomhet. Vi ønsker at du svarer på spørsmålene med utgangspunkt i egne erfaringer og meninger.

Dette spørreskjemaet sendes til din organisasjon/myndighet for å kunne gi et best mulig bilde av SNO's arbeidsoppgaver, arbeidsmåte og relasjoner til andre aktører

som har ansvar for oppsyn, bruk og forvaltning av natur og kulturminner. Svarene vil bli behandlet anonymt og skjemaene vil bli makulert når evalueringen er sluttført. **Vi ber deg derfor besvare vedlagte spørreskjema og returnere dette til NIBR snarest og innen 21. januar 2005.** Skjemaet returneres til:

NIBR
Eva Falleth
Postboks 44, Blindern
0313 Oslo
Faks: 22223702

Spørsmål til skjemaet kan stilles til Inger-Lise Saglie (22958956) eller Eva Irene Falleth (22958985). Dere kan også bruke e-post til inger-lise.saglie@nibr.no eller eva.falleth@nibr.no.

NIBR, 20.12.04

Vennlig hilsen
Inger-Lise Saglie og Eva Irene Falleth

Bakgrunnsopplysninger

21. I hvilken grad har dere kontakt med SNO om følgende oppgaver?

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Rovvilt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	120
Laks	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	121
Verneområder	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	122
Vilt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	123
Motorferdsel	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	124
Trua/sårbare arter	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	125
Friluftsliv	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	126
Kulturminner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	127
Forurensing og forsøpling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	128
Andre oppgaver - hvilke	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	129

22. I hvilken grad samarbeider dere om oppsyn med SNO?

	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Kontroll	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	130
Informasjon/veiledning	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	131
Skjøtsel/drift	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	132
Registrering/dokumentasjon	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	133
Annet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	134
Presiser.....						

23. I hvilken grad mener du det er tilstrekkelig klarhet i ansvars- og oppgavefordelingen i det daglige arbeidet mellom SNO og dere?

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Fjellopsynet/fjellstyrer	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	135
Fjelltjenesten/statsskog	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	136
Villreinutvalg/nemnd	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	137
Kystvakt/indre kystvakt	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	138
Politiet	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	139

Skjærgårdstjenesten	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	140
Private oppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	141
Kommuner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	142
Fylkesmannens miljøvernnavdeling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	143
Fylkeskommuner	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	144
Forskningsmiljøer	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	145
Andre	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	146
- presiser							

24. I hvilken grad mener du det er overlappende oppsyn (dobbelarbeid) mellom SNO og dere?

Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	147

25. Hvordan fungerer samarbeidet mellom SNO og dere?

Ikke aktuelt	Svært dårlig	Ganske dårlig	Passe	Ganske godt	Svært godt	
0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	148

26. I hvilken grad er det høyt konfliktnivå knyttet til følgende temaer i ditt område?

	Ikke aktuelt	Aldri	Sjelden	Noen ganger	Ofte	Svært ofte	
Rovviltoppgaver	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	149
Lakseoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	150
Vernede områder	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	151
Viltoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	152
Motorferdseoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	153
Trua/sårbare arter	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	154
Friluftsliv	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	155
Kulturminneoppsyn	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	156
Forurensing og forsøpling	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	157
Annet oppsyn - hvilke:	0 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	158

27. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende utsagn.

	Helt uenig	Uenig	Nøytralt	Enig	Helt enig	
Etableringen av SNO har medført bedre samarbeid mellom alle oppsynsordninger sammenlignet med tidligere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	159
SNO skal først og fremst koordinere andre oppsynsordninger og ikke selv drive oppsyn i felt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	160
SNO konkurrerer med andre etablerte oppsynsordninger	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	161
Det beste naturopsynet er å bare ha ett oppsyn i samme geografiske området	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	162
Det er for nære bånd mellom lokalsamfunnene og fjellopsynene/ fjellstyrene til at dette oppsynet kan forebygge og hindre miljøkriminalitet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	163
SNO sikrer et likt oppsyn i hele landet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	164
Etableringen av SNO har medført at nasjonale miljøverdier blir ivaretatt bedre enn tidligere	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	165
Etableringen av SNO har hevet kompetansen også i andre oppsynsordninger	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	166
Opprettelsen av SNO har svekket fjellopsynet/fjellstyrene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	167
Det er viktig at SNO er til stede ute i felt for å kunne ivareta sitt overordnende ansvar for oppsyn	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	168
SNO vurderer hvor alvorlig lov/regelbruddet er i forhold til nasjonale miljøverdier før de rapporterer/annemder saker	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	169
SNOs arbeid har medført nedprioritering av naturopsyn hos politiet	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	170
SNO bør ikke være en del av Direktoratet for naturforvaltning	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	171
De ulike oppsynsordningene utfører oppsyn på svært ulike måter	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	172
SNO har stor tillit i lokalsamfunnene	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	173
SNO har stor tillit blant de som bruker naturen til jakt, fiske og rekreasjon	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	174
SNO utfører oppgavene sine profesjonelt	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>	175

Opplysninger om den som fyller ut skjemaet

28. Kryss av for høyeste utdanning

- grunnskole 176
 videregående skole
 universitet/høgskole >3 år
 universitet/høgskole <3 år

29. Kryss av for fagbakgrunn

- landbruksfaglig bakgrunn 177
 naturvitenskapelig/naturforvaltning
 samfunnsvitenskapelig
 politi
 annet. Presiser.....

30. Gjennomførte kurs/seminarer i naturoppsyn: Kryss av dersom det er aktuelt

- i regi av høyskoler 177
 i regi av bonde- og næringsorganisasjoner
 i regi av SNO
 i regi av fjelloppsynet/fjelltjenesten
 andre. Hvilke:

31. Andre forhold

Antall år som oppsynsmann/kvinne: ...år (uavhengig av arbeidsgiver) ikke aktuelt 178

Begrenset politimyndighet 179
 ja nei ikke aktuelt

Kjønn

kvinne mann 180

Alder:år

32. Hvem representerer du:

- | | | | |
|----|--------------------------|-----------------------------------|-----|
| 1 | <input type="checkbox"/> | Fjelloppsynet/fjellstyre | 181 |
| 2 | <input type="checkbox"/> | Fjelltjenesten/Statskog | |
| 3 | <input type="checkbox"/> | Skjærgårdstjensten | |
| 4 | <input type="checkbox"/> | Kystvakten/Indre kystvakt | |
| 5 | <input type="checkbox"/> | Andre oppsyn | |
| 6 | <input type="checkbox"/> | Fylkesmannens miljøvernavdeling | |
| 7 | <input type="checkbox"/> | Fylkeskommunen | |
| 8 | <input type="checkbox"/> | Kommuner | |
| 9 | <input type="checkbox"/> | Grunneier- og bondeorganisasjoner | |
| 10 | <input type="checkbox"/> | Miljø og friluftorganisasjoner | |
| 11 | <input type="checkbox"/> | Forskning | |
| 12 | <input type="checkbox"/> | Politiet | |
| 13 | <input type="checkbox"/> | Annet. Hvem..... | |