

Ny forvaltningsmodell for vilt og fisk

Evaluering av prosjektet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene 1996-1999"

Børre K. Dervo

NINA oppdragsmelding 712



NINA Norsk institutt for naturforskning

Ny forvaltningsmodell for vilt og fisk

Evaluering av prosjektet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene 1996-1999"

Børre K. Dervo

NINAs publikasjoner

NINA utgir følgende faste publikasjoner:

NINA Fagrapport

Her publiseres resultater av NINAs eget forskningsarbeid, problemoversikter, kartlegging av kunnskapsnivået innen et emne, og litteraturstudier. Rapporter utgis også som et alternativ eller et supplement til internasjonal publisering, der tidsaspekt, materialets art, målgruppe m.m. gjør dette nødvendig.

Opplag: Normalt 300-500

NINA Oppdragsmelding

Dette er det minimum av rapportering som NINA gir til oppdragsgiver etter fullført forsknings- eller utredningsprosjekt. I tillegg til de emner som dekkes av fagrapportene, vil oppdragsmeldingene også omfatte befaringsrapporter, seminar- og konferanseforedrag, års-rapporter fra overvåkningsprogrammer, o.a.

Opplaget er begrenset. (Normalt 50-100)

NINA Project Report

Serien presenterer resultater fra begge instituttenes prosjekter når resultatene må gjøres tilgjengelig på engelsk. Serien omfatter original egenforskning, litteraturstudier, analyser av spesielle problemer eller tema, etc.

Opplaget varierer avhengig av behov og målgrupper

NINA Temahefte

Disse behandler spesielle tema og utarbeides etter behov bl.a. for å informere om viktige problemstillinger i samfunnet. Målgruppen er "allmennheten" eller særskilte grupper, f.eks. landbruket, fylkesmennenes miljøvern-avdelinger, turist- og friluftlivskretser o.l. De gis derfor en mer populærfaglig form og med mer bruk av illustrasjoner enn ovennevnte publikasjoner.

Opplag: Varierer

Fakta-ark

Hensikten med disse er å gjøre de viktigste resultatene av NINAs faglige virksomhet, og som er publisert andre steder, tilgjengelig for et større publikum (presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivåer, politikere og interesserte enkeltpersoner).

Opplag: 1200-1800

I tillegg publiserer NINA -ansatte sine forskningsresultater i internasjonale vitenskapelige journaler, gjennom populærfaglige tidsskrifter og aviser.

Dervo, B. K. 2002. Ny forvaltningsmodell for vilt og fisk. Evaluering av prosjektet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeresursene 1996 - 1999". - NINA Oppdragsmelding 712:1-81.

Trondheim, juli 2002

ISSN 0802-4103

ISBN 82-426-1261-7

Forvaltningsområde:

Bærekraftig høsting av fisk og vilt
sustainable harvest of fish and wildlife

Rettighetshaver ©:

NINA•NIKU Stiftelsen for naturforskning
og kulturminneforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

Redaksjon:

Børre Dervo

NINA, Lillehammer

Design og layout:

Kari Sivertsen

Tegnekontoret NINA•NIKU

Sats: NINA•NIKU

Kopiering: Norservice As

Opplag: 150

Trykt på miljøpapir

Kontaktadresse:

NINA•NIKU

Tungasletta 2

7485 Trondheim

Tel: 73 80 14 00

Fax 73 80 14 01

<http://www.ninaniku.no>

Tilgjengelighet: Åpen

Prosjekt nr.: 17151000

Ansvarlig signatur:



Oppdragsgiver:

Direktoratet for naturforvaltning

Referat

Dervo, B. K. 2002. Ny forvaltningsmodell for vilt og fisk. Evaluering av prosjektet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene 1996 - 1999". - NINA Oppdragsmelding 712:1-81.

Denne rapporten redegjør for evalueringen av prosjektet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene". Prosjektet ble satt i gang som et ledd i arbeidet med å legge om til en lokal og driftsplanbasert vilt- og fiskeforvaltning og har vært et samarbeid mellom miljømyndighetene, landbruksmyndighetene og rettighetshaver- og brukerorganisasjonene. Det er gjennomført som et 4-årig prosjekt med avslutning i 1999.

Undersøkelsen er basert på spørreskjema til lokale og regionale aktører i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen, samt semistrukturerte intervjuer til alle lokale, regionale og nasjonale aktører som har vært involvert i prosjekt. Evalueringen har bestått av både en målevaluering og en prosessevaluering.

Driftsplanprosjektet har representert en omfattende og krevende nysatsing på lokal offentlig og privat forvaltning av de høstbare vilt- og fiskeressursene. De viktigste resultatene av prosjektet er:

- 1 Prosjektet har utfordret og påvirket både private og offentlige aktører innen vilt- og fiskeforvaltningen, og relasjonene mellom disse på en synlig måte.
- 2 Prosjektet har bidratt til å engasjere kommunene, og skape samarbeidsarenaer på lokalt og regionalt plan for forvaltning, skjøtsel, drift og utvikling av vilt- og fiskeressursene, men resultatene varierer mye. Interesse og forutsetninger i kommunene for å ta større offentlig ansvar for vilt- og fiskeforvaltningen er svært varierende.
- 3 Prosjektet har bidratt til å vitalisere og styrke rettighetshavernes rolle og oppgaver i vilt- og fiskeforvaltningen. Prosjektets innretning var fra starten av skreddersydd for dette, og rettighetshaverorganisasjonene har grepet muligheten begjærlig. Både myndighetenes prosjekt og rettighetshavernes eget driftsplanprosjekt har bidratt til dette resultat. De konkrete, tallfestede aktivitetene i form av planprosesser, driftsplaner, organiserte grunneierlag, utvalg og skoleringstiltak i form av veiledere, kurs mv. er omfattende og betydelige og til dels imponerende.
- 4 Utvikling av næring i tilknytning til vilt- og fiskeressursene har økt i omfang, men inntektsøkningen for de aller fleste rettighetshaverlagene er fortsatt svært beskjed. Det ser ut for at andre virkemidler må brukes sammen med driftsplaner, for å styrke satsningen på vilt- og fiskeressursene som næring.
- 5 Brukerorganisasjonene, dvs. hovedsakelig NJFF, har i mindre grad bidratt i driftsplanprosjektet. Dette kan ha sammenheng med at prosjektet i sin natur var mye innrettet mot driftsplanlegging, med rettighetshaverne som den sentrale aktøren. Siden det har vært mindre innsats mot praktiske vilt- og fiske-tiltak generelt, har prosjektet i noen grad redusert NJFFs innflytelse innen vilt- og fiskeforvaltning. En innflytelse som i lang tid har vært og er meget betydelig. Forbrukerrollen, som det hadde vært naturlig at brukerorganisasjonene hadde fokusert på i forbindelse med driftsplanprosjektet, har imidlertid knapt vært diskutert.

- 6 Fortsatt er det de utøvende jegerne og fiskerne, spesielt elgje-gerne, som preger den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Det er med andre ord "jeger- og fiskerhjentene" som ofte dominerer når prioriteringer gjøres i den lokale forvaltningen, enten det dreier seg om bestandsforvaltning, tilrettelegging, utvikling av næring eller allmennhetens adgang.
- 7 Prosjektet har utfordret den sentrale og regionale offentlige miljøforvaltningens rolle og arbeidsmetoder. På denne måten har prosjektet vært et ledd i arbeidet med en omlegging til en offentlig etat som mer jobber gjennom å sette mål- og rammer, og overlater en større del av det praktiske arbeidet til lokal nivået.
- 8 Prosjektet har bidratt til at den offentlige miljøforvaltningen i større grad har måttet forholde seg til de næringsmessige oppgaver og målsettinger i vilt- og fiskeforvaltningen. Dette har også vært medvirkende til at en særlig på regionalt nivå har fått et bedre og tettere samarbeid mellom miljøvern- og landbruksavdelingen hos fylkesmennene.
- 9 Prosjektet har framskaffet mye relevant kunnskap og erfaring med lokal forvaltning generelt og driftsplanlegging spesielt. Denne kunnskapen vil være et godt grunnlag for oppfølgingen av omleggingsprosessen fram mot 2006.
- 10 Omleggingsprosessen har imidlertid vært hemmet av uenighet og uklarhet internt i DN. Det har vært store forskjeller i prioritering og resultatoppnåelse mellom delprosessene i for henholdsvis vilt og fisk. Fellesdelen av fiskedelene av prosjektet har vært mer vellykket enn vilt-delene, særlig småvilt-delen.

I den siste fasen av omleggingsprosessen for den lokale vilt- og fiskeforvaltningen anbefales følgende tiltak:

- 1 Det er behov for å styrke kommunenes medvirkning i vilt- og fiskeforvaltningen ved å utvikle et bedre lokalt samarbeid mellom kommunen, rettighetshaverne, brukerne. Dette kan gjøres ved å utvikle og formalisere bruken av lokale samarbeidsråd. Forvaltningen bør i større grad ta i bruk interkommunalt samarbeid for å sikre administrasjonen i kommunene kompetanse og ressurser til vilt- og fiskeforvaltning. Sentrale myndigheter bør vurdere delegeringen av myndighet og oppgaver innen fiskeforvaltning til kommunene, både i forhold til oppgaver som er delegert og nye oppgaver.
- 2 Myndighetene bør sammen med rettighetshaverorganisasjonene arbeide for at andelen av den private grunnen som er organisert øker, og stimulere til at lagenes vedtekter blir tilpasset muligheten for utvikling av næring. Dette kan eventuelt suppleres med danning av egne næringssselskaper. Spesielt bør entreprenørskap og viljen til å bruke egne ressurser i næringsammenheng styrkes.
- 3 Rettighetshaverorganisasjonene bør se på om de sammen med myndighetene og brukerorganisasjonene kan utvikle et system for standardisering av jakt- og fiskeprodukter (kvalitetssikring).
- 4 Brukerne bør stimuleres slik at det blir en økt fokusering på forbrukerrollen. Myndighetene bør sammen med brukerorganisasjonene fortsette med satsningen på rekruttering av jegere og fiskere, spesielt barn og ungdom.
- 5 Veiledningsmateriellet bør revideres i tråd med erfaringene fra driftsplanprosjektet. Spesielt bør rettighetshaverne sammen med offentlige myndigheter se på om driftsplanveiledningen kan bli mer fleksibel og tilpasses bedre lokale ressurser og behov. Det er også behov for en bedre samordning av vilt- og

fiskeforvaltningen i retning av en felles utmarksplanlegging. Det er viktig å fokusere på planprosessen som en sentral del av driftsplanleggingen.

- 6 Den biologiske delen av forvaltningen må styrkes. Rettighetshaverne må få en bedre oversikt over vilt- og fiskebestander (taksering) og fangst av vilt og fisk (felling- og fangststatistikk). Kunnskapsgrunnlaget for den lokale forvaltningen må bedres gjennom mer forskningsformidling og igangsetting av brukerstyrte forskningsprosjekter.
- 7 Det er behov for å tilføre den lokale vilt- og fiskeforvaltningen økte økonomiske ressurser for å utvikle en bærekraftig næring.
- 8 Det er behov for å styrke kunnskapene om og overvåkingen av adgangen til jakt og fiske. Mye av uenigheten omkring satsningen på utvikling av jakt- og fisketurisme er knyttet til kunnskapsmangel på dette området.
- 9 Det er behov for opprydding og samordning av vilt- og fiskeforvaltningen internt i DN.

Emneord: lokal vilt- og fiskeforvaltning, driftsplaner, vilt, fisk, utmark, næringsutvikling.

Børre K. Dervo, Norsk institutt for naturforskning, Fakkeldgården,
NO - 2624 Lillehammer, Norge.
E-post: borre.dervo@nina.no

Abstract

Dervo, B. K. 2002. Local management of exploited game- and fish resources for 1996-1999. - NINA Oppdragsmelding 712:1-81.

This report presents the evaluation of the project "*Local management of exploited game- and fish resources*". The project was part of the process of devolution of game and fish resource management to a local level. National authorities for environmental and agriculture issues, landowner societies, and hunting and fishing societies were all involved in the four year project that concluded in 1999.

The study comprised a questionnaire to actors in local and regional game and fish management, and semi-structured interviews with all parties involved at a local, regional or a national level. The evaluation included assessment of both aims and processes.

The management project represented a comprehensive effort towards renewing public and private local management of exploited game and fish resources. The most important results were:

- 1 The project challenged and influenced both private and public actors within game and fish management and also affected the relationship between these parties.
- 2 The project has contributed to the involvement of local governments, as well as local and regional collaboration in the field of management and development of game and fish resources. There were marked distinctions, however, in terms of results in the different areas. Great variations were recognised in the local authorities as far as interest and presupposition for taking on public responsibility for this work is concerned.
- 3 The project has, together with the internal projects of the organisations, given new initiative to the right owners' way of organising, collaborating, and managing game and fish resources. The documented activities, in terms of management plans, organised land- owner associations, advisory committees and educational activities (supervisors, courses etc) are considerable, and in some cases impressive.
- 4 The project has contributed to a vitalisation and strengthening of the roles of the right owners. The openings for change provided by the projects were gratefully accepted by the landowners' associations. Both projects were run by the national authorities and the right owners' own management contributed. The development of business activities related to game and fish resources has escalated, although the increase in income for most associations has remained modest.
- 5 The hunting and fishing societies (HFS), mainly the NJFF, have to a lesser degree contributed to the management project. This may be seen in connection with the nature of the project, being directed towards management planning, an area where right owners roles are central and established by law. Since the efforts were directed less towards practical fish- and game measures in general, the project has to some degree reduced the influence of NJFF in game and fish man-

agement – an influence that traditionally has been and still is considerable. The role of the consumers which could seem an obvious subject for discussion in the HFS, was hardly touched.

- 6 The hunters and fishermen, and especially the moose hunters, take the lead in the local game and fish management. So when priorities are being made by local management, it is so to speak "The heart of the hunter and fisherman" that decides. The decisions are made in the field of organisation, business development or public access to hunting and fishing.
- 7 The project challenged the role and methods of the environmental protection department and county governors, and has taken part in the process of reorganisation to a department working more in the way of defining aims and making framework, delegating the practical work to a local level.
- 8 The project contributed to the environmental protection department which to a greater extent had to deal with business activities and game and fish management objectives. One of the effects to be seen on a regional level is improved collaboration between environmental and agriculture departments.
- 9 The project provided an increased relevant knowledge and experience in the local management in general and planning management especially. This knowledge forms a sound basis for the follow-up of the reorganisation towards year 2006.
- 10 Nevertheless the project was inhibited by disagreements and confusion internally in the DN. Great differences were found in prioritisation and achievements between the sub-projects concerned with game and fish. The joint part of the project as well as the "fish part" was more successful than the "wild game, and small game parts.

In the last stage of reorganisation the local game and fisheries management recommended the following measures:

- 1 Strengthen the participation of local government in game and fisheries management by improving the collaboration between local government, right owners and hunting and fishing societies. Implement inter-authority collaboration and local assemblies promoting cooperation. Consider further delegation of authority and tasks within fisheries management.
- 2 Make the right owners take responsibility through extending the private land available and encourage the development of statutes in compliance with the potential for business activity. Encourage innovation and the will to use game and fish resources in business development.
- 3 Right owners organisations should, in collaboration with the government and the hunting and fishing societies, standardise a system for hunting and fishing products (quality assurance).
- 4 The hunting and fishing societies must focus on their role as consumers. The Government and the hunting and fishing societies should jointly continue their recruitment of hunters and fishermen.
- 5 The instruction material must be revised in accordance with the recommendation of the project. Right owners and government should look jointly into the possibility of more flexible instructions.

- 6 Improve the biological part of management by increasing right owners' knowledge of stocks (taxation) and catch (hunting- and catch statistics).
- 7 Extend economic resources in order to develop sustainable business for game and fish resources.
- 8 Enhance knowledge about and monitoring of the access to fishing and hunting.
- 9 Elucidate and co-ordinate game and fisheries management procedures internally in the DN.

Keywords: local game and fish management, management plans, fish, game, outfield, business development.

Børre K. Dervo, Norwegian Institute for Nature Research, Fakkeldgården, NO - 2624 Lillehammer, Norway.
E-mail: borre.dervo@nina.no

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning. Rapporten er en evaluering av prosjektet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene" som har pågått i perioden 1996 til 1999. Selve omleggingen til en lokal og driftsplanbasert vilt- og fiskeforvaltning skal pågå fram til 2006. Datainnsamlingen har pågått fra 1996 til 2001.

Rapporten er skrevet av forsker Børre K. Dervo ved NINA avd. for naturbruk. Mange personer har bistått med innsamling av data i forbindelse med statusrapporteringen underveis i prosjektet. Forsker Nils Hesthagen, Østlandsforskning, bisto med innsamling av data i 1996. Forsker Torbjørn Østdahl, NINA, har bistått med innsamling av data i perioden 1996-1999. Avdelingsingeniør Oddgeir Andersen, NINA, har bistått med datainnsamling i 2000. Alle disse resultatene er i tillegg publisert i egne rapporter omtalt i denne evalueringen. Oddgeir Andersen har også gjennom evalueringen av rettighetshavernes driftsplanprosjekt, bistått med datainnsamling til evalueringen. Tidligere forskningssjef ved NINA avd. for naturbruk Jostein Skurdal og forskerkollega Øystein Aas har bidratt med verdifulle kommentarer både underveis i prosjektet og i forbindelse med sluttevalueringen. Inger Dervo har stått for innleggelse av data, mens avdelingskonsulent Margrete Tingstad, NINA, har lest korrektur og oversatt referat til engelsk. Vannesa Kind har lest engelsk korrektur. Grafiker Kari Sivertsen, NINA, har hatt ansvaret for redigering av rapporten. Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært Raoul Bierach. Han har bidratt med verdifulle kommentarer i hele prosjektperioden og i forbindelse med evaluering. En stor takk til dere alle som har gjort denne rapporten mulig.

Lillehammer mai 2002
Børre K Dervo
Prosjektleder.

"Problemet er ikke å få folk til å ta i bruk nye ideer, men å få de til å glemme de gamle."

Innhold

Referat	3
Abstract	4
Forord	6
1 Innledning og bakgrunn	7
1.1 Driftsplanprosjektet	7
1.2 Formål med rapporten	8
1.3 Leserveiledning	8
2 Metode og materiale	9
2.1 Metode og evalueringskriterier	9
2.2 Materiale	9
3 Sentrale perspektiver i vilt- og fiskeforvaltningen	11
3.1 Tradisjoner og reformer	11
3.2 Aktører og roller	11
3.3 Virkemidler og oppgaver	12
3.4 Verdiskaping	12
4 Målsetninger og prosjektorganisering	12
4.1 Prosjekt mål	12
4.2 Organiseringen av driftsplanprosjektet	13
5 Innsats og resultater	14
5.1 Koordineringsutvalget	14
5.2 Aktiviteter i regi av DN	14
5.3 Aktiviteter i regi av organisasjonene	18
5.4 Lokal forvaltning	19
5.5 Driftsplaner og driftsplanbegrepet	21
5.6 Regionale og lokale samarbeidsråd	28
5.7 Økonomiske virkemidler	30
5.8 Organisering av utmarkslag	32
5.9 Veiledning og skolering	32
6 Erfaringer med organisering og gjennomføring av driftsplanprosjektet	34
6.1 Prosjektleder	34
6.2 Seksjonssjefer	34
6.3 Prosjektmedarbeidere	35
6.4 Deltagerne i Koordineringsutvalget	36
6.5 Arbeidsgruppene	36
6.6 Organisasjonenes syn på driftsplanprosjektet	37
6.7 Sammendrag for erfaringene med driftsplanprosjektet	37
7 Erfaring med lokal forvaltning	38
7.1 Fylkesmannen	38
7.2 Kommunen	40
7.3 Private rettighetshavere	43
7.4 Offentlige rettighetshavere	43
7.5 NJFF	44
7.6 Sammendrag for erfaringene med lokal forvaltning	45
8 Evaluering av resultatene	47
8.1 Arbeidsinnsats og økonomi	47
8.2 Driftsplaner	47
8.3 Samarbeidsråd	49
8.4 Koordineringsutvalg og arbeidsgrupper	50
8.5 Organisering av utmarkslag	52
8.6 Veiledningsmaterieell og rapporter	53
8.7 Samlet vurdering av resultatene	53
9 Målevaluering	54
9.1 Måloppnåelse for arbeidsmål	54
9.2 Måloppnåelse for langsiktige mål	55
9.3 Kommunene og den lokale vilt- og fiskeforvaltning	56
9.4 Rettighetshavernes rolle	58
9.5 Brukerrollen	61
9.6 Organiseringen av prosjektet	62
10 Oppsummering og anbefalinger for arbeidet videre	63
10.1 Ny forvaltningsmodell	63
10.2 Anbefalinger	64
11 Referanser	65
Vedlegg 1: Sentrale perspektiver	68
Vedlegg 2: Mandat for Koordineringsutvalget	81

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Driftsplanprosjektet

Direktoratet for naturforvaltning (DN) startet i 1996 opp prosjektet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene" (heretter kalt driftsplanprosjektet). Prosjektet ble satt i gang som et ledd i arbeidet med å legge om til en lokal vilt- og fiskeforvaltning og har vært et samarbeid mellom miljømyndighetene, landbruksmyndighetene og rettighetshaver- og brukerorganisasjonene. Det skulle gjennomføres som et 4-årig prosjekt med avslutning i 1999. Selve omleggingen av den lokale forvaltningen skal pågå fram til 2006.

Driftsplanprosjektet ble ledet av en prosjektleder i DN. Prosjektet ble videre organisert i fire delprosesser, henholdsvis hjortevilt, småvilt, laks og innlandsfisk. Til prosjektet ble det oppnevnt et koordineringsutvalg med koordinerende og rådgivende funksjon. Med utgangspunkt i koordineringsutvalget ble det også satt ned ulike grupper som arbeidet med avgrensede problemstillinger. Egne, parallelle prosjekter ble også gjennomført i regi av organisasjonene. Det viktigste her var grunneierorganisasjonenes prosjekt "Lokal forvaltning og driftsplanlegging" (Aas og Andersen 2001).

Sentrale arbeidsoppgaver i driftsplanprosjektet har vært:

- Utarbeidelse av veiledningsmaterieill.
- Utarbeidelse av driftsplaner for vilt og fisk.
- Organisering av vilt- og fiskeområder.
- Delegering av myndighet og oppgaver fra sentral og regional offentlig vilt- og fiskeforvaltning til lokal forvaltning.
- Opprettelse av lokale og regionale samarbeidsråd.

Bakgrunnen for driftsplanprosjektet var en ide om styrking av den lokale lakseforvaltningen som kom fram på et møte om laks mellom forvaltningen og organisasjonene i MD i 1995 (Bierach pers. med.). På dette møtet ble det enighet om at alle de høstbare vilt- og fiskeressursene (anadrome laksefisk, hjortevilt, småvilt og innlandsfisk) skulle være med, og at miljø- og landbruksmyndighetene skulle samarbeide om prosjektet.

I 1995 ble også handlingsplanen "Hjorteviltforvaltning mot år 2000" ferdigstilt. Denne handlingsplanen la opp til at driftsplaner utarbeidet av rettighetshaverne, skulle være et sentralt virkemiddel i den stammevisse forvaltningen av hjorteviltet (DN 1995a).

Myndighetenes nye satsning på den lokale vilt- og fiskeforvaltningen i regi av kommuner, rettighetshavere og brukere, ble første gang beskrevet i statsbudsjettet for 1996 (St. prp. nr. 1 (1995-1996)). Det skulle legges til rette for å utvikle en forvaltning basert på driftsplaner utarbeidet av rettighetshaverne. Driftsplanene skulle bidra til en klarere rolle- og ansvarsfordeling mellom privat og offentlig forvaltning. Hovedmålet skulle være å utvikle en forvaltning som både skulle sikre allmennhetens interesser og som skulle legge til rette for utnyttelsen av vilt- og fiskeressursene som næringsgrunnlag for rettighetshaverne. Prosjektet skulle bygge på 3 hovedpilarer eller politiske hovedmål; bevaring, næring og rekreasjon.

1.1.1 Bevaringspolitiske målsetninger

Bakgrunnen for de miljøpolitiske målsettingene i driftsplanprosjektet er først og fremst å finne i viltlovens og lakse- og innlandsfisklovens formålsparagrafer. Det overordna mål er å sikre at naturlige bestander av vilt, ferskvannsfisk og andre ferskvannsorganismer og deres leveområder forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse vide rammer gir lovene grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere, jegere og fiskere. Denne hovedmålsetningen er forankret politisk gjennom flere stortingsmeldinger (St. meld. nr. 46 (1988-1989), St. meld. nr. 8 (1990-1991), St. meld. nr. 13 (1992 - 1993), St. meld. nr. 58 (1996 - 1997), St. meld. nr. 8 (1999-2000) og St. meld. nr. 42 (2000-2001)) og gjennom internasjonale avtaler som for eksempel BERN-konvensjonen (St. prp. nr. 12 (1985-1986), St. prp. nr. 56 (1992-1993)) og BONN-konvensjonen.

1.1.2 Næringspolitiske målsetninger

Bakgrunn for nærings-satsningen i driftsplanprosjektet er ulike politiske vedtak i Stortinget og organisasjonene på slutten av 1980-tallet og begynnelsen på 1990-tallet. I Stortingsproposisjon nr 8. (1992-1993), "Landbruk i utvikling", legges det opp til at næringsgrunnlaget for landbruket og bygdene skal styrkes, blant annet gjennom en sterkere næringsmessig utnyttelse av utmarksprodukter som jakt, fiske og friluftsliv. Satsningen er fulgt opp gjennom to stortingsmeldinger og en strategiplan for bygdeturisme på slutten av 1990-tallet (St. meld. nr. 17 (1998-1999), Statens Landbruksbank 1999, St. meld. nr. 19 (1999-2000)). Norges Skogeierforbund (NSF 1995) og Norges Bondelag (NB 1997) har gjennom egne utredninger og handlingsprogram, vedtak om økt satsning på utmark som en del av næringsgrunnlaget i jord- og skogbruket.

1.1.3 Friluftspolitiske målsetninger

Den første samlede gjennomgangen av friluftslivet og utforming av en offentlig friluftspolitikk skjedde med friluftsmeldingen i 1987 (St. med. nr. 40 (1986-1987)). I Stortingsmeldingen er det fokusert på allmennhetens adgang til jakt og fiske, betydningen av god tilgjengelighet, rimelige priser, god organisering og gode vilt- og fiskebestander. Friluftsmeldingen fra 1987 er fulgt opp i senere Stortingsmeldinger både om miljø generelt og friluftsliv spesielt (DN 1996a, St. meld. nr. 8 (1999-2000), St. meld. nr. 39 (2000-2001)).

1.1.4 Status for den lokale forvaltningen ved prosjektets oppstart

Det som preget den lokale forvaltningen av vilt- og fiskeressursene ved oppstart av driftsplanprosjektet i 1996, var omleggingsprosessen beskrevet over og MIK-reformen som medførte at alle landets kommuner fikk øremerkede midler til miljøstillinger (Derivo og Skurdal 2000). Kommunene ble i 1992, gjennom endringer i viltloven og laks- og innlandsfiskloven, en integrert del av den offentlige vilt- og fiskeforvaltningen. I 1992 fikk de også delegert

myndighet for en rekke viltforvaltningsoppgaver. På fiskesiden ble delegering av myndigheter og oppgaver først gjennomført i 1996. Med utgangspunkt i ny kommunelov som kom i 1992, hadde en rekke kommuner omorganisert nemndstrukturen i kommunene og mange fiskeressursnemnder og viltneemnder ble omstrukturert. De mer "politiske" oppgavene ble i mange kommuner skilt fra de mer praktiske, spesielt innenfor viltforvaltning. I 1995 kom hjorteviltutvalget med sin handlingsplan mot år 2000, hvor driftsplanbasert forvaltning var et sentralt virkemiddel (DN 1995a). Rettighetshaverne hadde på dette tidspunktet 5-års erfaring med driftsplaner for hjortevilt. På fiskesiden var det på begynnelsen av 90-tallet en omfattende satsning på innlandsfisk gjennom innlandsfiskeprogrammet, som ble avsluttet i 1996. Med bakgrunn i denne satsningen hadde 1/3 av landets kommuner på dette tidspunktet fått utarbeidet en kommunal fisketiltaksplan eller lignende plandokument hvor fiskeressursene og fiske ble beskrevet (DN 1997a). Samarbeidsrådet for anadrome laksefisk hadde i 1995 fungert i et par års tid. Driftsplanveilederen for anadrome laksefisk ble lansert i 1995 og de første driftsplanene etter ny modell ble igangsatt (NL 1995). På fiskesiden hadde man i 1995 laget nesten utelukkende biologiske planer. De første lokale og regionale fagrådene for anadrome laksefisk ble også etablert på denne tiden. På rettighetshaver- og brukersiden pågikk det i 1995 et kursamarbeid om vilt- og fiskekultivering med utgangspunkt i fiskepermen (NJFF 1993) og viltpermen (NJFF 1994). Det foregikk en omfattende innsats lokalt innenfor vilt- og fiskekultivering, hvor habitatformbedringer og rowiltbekjempelse var de vanligste tiltakene og fiskeutsetting var det vanligste fisketiltaket (NJFF 1992). Innenfor den offentlige forvaltningen var kalkingsvirksomheten trappet betydelig opp og fiskekultiveringen hadde gjennomgått en omfattende omlegging (DN 1991).

1.2 Formål med rapporten

Direktoratet for naturforvaltning (DN) engasjerte Østlandsforskning (ØF) for å resultat-rapportere og evaluere driftsplanprosjektet høsten 1996. Driftsplanprosjektet startet opp i 1996 og første del ble avsluttet i 1999. Fra 1. oktober 1999 ble prosjektet overført til NINA avd. for naturbruk. Arbeidet har bestått av følgende delprosjekter eller oppgaver:

- 1 Rapportere status og framdrift underveis i prosjektet.
- 2 Gjennomføre evaluering av måloppnåelse både på prosjektets arbeidsoppgaver (resultatmål) og langsiktige målsettinger (forvaltningsmål).
- 3 Gjennomføre undersøkelser som går grundigere inn på utvalgte tema i løpet av prosjektperioden.

Denne rapporten representerer den avsluttende og foreløpig oppsummerende evalueringen av prosjektet.

1.3 Leserveiledning

Først i rapporten er det gitt en bakgrunn for driftsplanprosjektet og de politiske målsetningene prosjektet bygger på. Videre er metoder og problemstillinger beskrevet, sammen med evalueringskriterier og prosjektets målsetninger.

Som bakgrunn for analysene i driftsplanprosjektet, er det valgt å introdusere 4 perspektiver, hhv. "Tradisjoner og reformer", "Aktører og roller", "Virkemidler og oppgaver" og "Verdiskaping". Det er gitt en kort oversikt over disse i selve teksten, og en mer detaljert gjennomgang i vedlegg.

Resultatdelen av rapporten er bygd opp i 4 hoveddeler. Først gis det en beskrivelse av organiseringen av driftsplanprosjektet i DN. Videre blir koordineringsutvalget, arbeidsgrupper, sentrale tiltak i regi av DN og organisasjonene, økonomi, arbeidsinnsats generelt beskrevet. Resultatene av denne innsatsen i form av driftsplaner, samarbeidsråd, organiserte arealer og gjennomførte kurs, blir så beskrevet. De to siste delene av resultatkapittelet består av en presentasjon av ulike erfaringer og oppfatninger av driftsplanprosjektet og erfaringer med utviklingen av den lokale forvaltning av vilt- og fiskeressursene mer generelt. I denne delen av rapporten er det forsøkt å skille mellom utsagn og vurderinger fra ulike informanter og aktører, og evaluators kommentarer. Informantene og aktørenes vurderinger og utsagn er satt i *kursiv*.

Diskusjonen starter med en vurdering av innsatsen i form av arbeidsinnsats og økonomi, og produksjonen i form av antall driftsplaner, samarbeidsråd, organisering og annet materiell. I driftsplanprosjektet er det beskrevet 9 ulike arbeidsmål og 4 langsiktige mål. Disse er vurdert ut fra måloppnåelse. Til slutt blir det gitt en oppsummering og anbefaling for oppfølging.

2 Metode og materiale

2.1 Metode og evalueringskriterier

I evalueringsarbeid er det vanlig å skille mellom målevaluering, også kalt effektevaluering, og prosessevaluering, også kalt formativ evaluering (Herman et al. 1987, Almås 1990). I en målevaluering sammenlignes resultater av et prosjekt, program eller tiltak med målsetninger som er satt opp på forhånd. Denne form for evaluering vil ofte dreie seg om å måle og vurdere grad av måloppnåelse, eller å vurdere om den ressursmessige innsatsen står i forhold til utkommet av tiltaket - ofte noe unyansert referert til som kostnads-effektivitet.

I driftsplanprosjektet er det benyttet både prosessevaluering og målevaluering. I prosessevalueringen har det vært viktig å identifisere hva som har gått bra, hva som har vært problemer og årsakene både til positive og negative resultater. Tilnærmingen har i hovedsak vær kvalitativ (intervju og dokumentstudier).

I målevalueringen er det gitt en vurdering (kvantitet og kvalitet) av virkemidlene som er brukt, dvs. ressursbruk sentralt (DN), støtteordningene til lokale tiltak, veilednings- og koordinerende tiltak og arbeidsinnsats (= innsatsen i prosjektet). Videre er gitt en vurdering av resultatet som er oppnådd i løpet av prosjektperioden i form av utarbeidede driftsplaner, etablerte samarbeidsråd, grad av organisering, veiledningsmaterieell og kurs (kvantitet og kvalitet). Til slutt er graden av måloppnåelse vurdert i forhold til arbeidsoppgaver, delmål og hovedmål.

For delmål og hovedmål vil evalueringen kun gi en vurdering om prosessen som er satt i gang, peker i riktig retning. En endelig

målevaluering i forhold til langsiktige forvaltningsmål vil først kunne skje i noe tid etter prosjektperiodens slutt.

Evalueringen tar utgangspunkt i perioden 1995 til 2001. Eventuelle vedtatte endringer myndighet og oppgaver i den offentlige forvaltningen, eller i lover og forskrifter etter 1.1. 2002 er ikke omtalt eller tatt hensyn til her. Dette gjelder for eksempel de vedtatte endringene i viltloven med tilhørende forskrifter.

2.2 Materiale

Datagrunnlaget har bestått av dokumenter (bakgrunnsnotater, møtereferat, korrespondanse mellom DN og aktørene i driftsplanprosjektet, driftsplaner etc.), en årlig innsamling av postale spørreskjema, samt semistrukturerte intervjuer pr. telefon eller direkte med ulike organisasjoner, offentlige myndigheter (fylkesmannen og kommunene) eller sentrale personer som arbeider med lokal forvaltning generelt og driftsplanlegging spesielt. I **tabell 1** er det gitt en oversikt over datainnsamlingen i driftsplanprosjektet.

Spørreskjemaene som er brukt i de årlige undersøkelsene finnes som vedlegg i statusrapporten for 1998 og 1999 (Dervo og Østdahl 2000). I denne rapporten er det også oppgitt antall informanter og svarprosent for de ulike spørreundersøkelsene. Målet med spørreskjemaene har vært å få tallfestet aktiviteter og oppnådde resultater. I **tabell 2** er det en oversikt over statusrapportene som er utarbeidet av evaluator undervegs i driftsplanprosjektet.

I tillegg til å benytte det materialet som er samlet inn i forbindelse med statusrapporteringen av driftsplanprosjektet, er det til slutt-

Tabell 1. Oversikt over data som er samlet inn i forbindelse med driftsplanprosjektet i perioden 1996 – 2001 (Se også Østdahl og Dervo 1996, Dervo og Østdahl 1997 og 2000).

Tema	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Under vegs rapporteringen						
• Postal spørreundersøkelse om lokal forvaltning og driftsplanlegging til FM, Skogeierforeninger og fylkeslag av NJFF.	x	x	x	x	x	
• Kartlegging av bruken av vilt- og fiskefondsmidler og BU-midler.	x	x	x	x		
• Spørreundersøkelse til kommunene om lokal forvaltning.			x			
• Spørreundersøkelse til rettighetshaverlag om lokal forvaltning.			x			
• Spørreundersøkelse til jeger- og fiskerforeninger om lokal forvaltning.			x	x		
• Kvalitative intervju om driftsplanarbeidet.	x	x	x	x		
Slutt evalueringen						
• Kvalitative intervju av 120 personer som representerer ulike aktører i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen.					x	x
• Kvalitativ intervju av 44 rettighetshaverlag og 5 villreinnemder eller villreinutvalg om driftsplanarbeid.					x	
• Deltakelse på møter i koordineringsutvalget, driftsplanmøter, møter i samarbeidsråd, årsmøter i organisasjoner og fagseminar i regi av organisasjonene og forvaltningen.	x	x	x	x	x	x
• Gjennomgang og vurdering av 137 driftsplaner.					x	x
• Dokumentstudier.	x	x	x	x	x	x

evalueringen gjennomført intervju av 169 personer fra DN, fylkesmannen, kommunene, representanter i koordineringsutvalget, representanter fra organisasjonene nasjonalt og regionalt, rettighetshaverlag, representanter fra villreinforvaltningen, jeger- og fiskerforeninger og reiseliv (**tabell 1**). Lengden på intervjuene har variert fra en 1/2 time og opp til 2 1/2 time. Intervjuene i forbindelse med evalueringens siste fase har vært semistrukturerte og har omhandlet ett eller flere av følgende tema (tilpasset informanten):

Offentlig forvaltning

- Den interne organiseringen av arbeidet med lokale vilt- og fiskeforvaltning.
- Hva som er oppnådd i prosjektperioden, både internt og eksternt (spesielt i forhold til prosjektets hovedmål og arbeidsmål).
- Synspunkter på andre organisasjoner og/eller den øvrige forvaltningens innsats (NSF, NL, NB, NJFF, FM og kommunene).
- Erfaringer og synspunkter på den nye forvaltningsmodellen.

Privat forvaltning og brukere

- Hva er skrevet om lokal forvaltning og driftsplanlegging i handlingsprogram, årsmelding etc.
- Hvordan informanten har opplevd DNS formidling av omleggingen av den lokale forvaltningen (koordineringsutvalg, veiledningsmaterieill, møter, etc).
- Hvordan informantene vurderer den offentlige forvaltningens innsats i arbeidet med lokal forvaltning (DN/FM/kommuner).

- Hvordan samarbeidet med andre organisasjoner har fungert, og hva som er oppnådd.
- Hva egen organisasjon har gjort i forbindelse med driftsplanprosjektet (den sentrale satsningen i form av seminar, materieill etc).
- Kjennskap til, erfaringer med og resultater av driftsplanarbeidet (spørsmål om dette temaet er kun stilt til rettighetshaverlag).
- Erfaringer og synspunkter på den nye forvaltningsmodellen.

Koordineringsutvalget

(Informanter fra de to hovedgruppene av aktører over som har vært representert i koordineringsutvalget).

- Vurdering av koordineringsutvalget (sammensetning, mandat, oppgaver og resultater).

I forbindelse med sluttevalueringen er det også gjennomført en vurdering av 137 driftsplaner som er samlet inn i løpet hele prosjektperioden. Driftsplanene er vurdert på en skala fra 0 (temaet mangler) til 3 (innholdet er meget godt). Tema som er vurdert er målsetninger, områdebeskrivelse, beskrivelse av biologisk ressurs og utnyttelse, tiltaksplaner. Valg av tema og kriteriene for vurdering av innhold i forhold til skalaen er gjort med utgangspunkt i driftsplanveilederen for hjortevilt (NSF 2000a og b), for anadrome laksefisk (NL 1995) og innlandsfisk (NSF 1998a).

Tabell 2. Rapporter som er utarbeidet av ØF eller NINA i forbindelse med evalueringen av driftsplanprosjektet i perioden 1996 - 1999.

Årstall	Rapport
1996	• Dervo, B., Østdahl, T. og Engesæther, P. 1996. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - 1. Prosjektavgrensning og metoder. ØF-notat nr. 15/96.
1996	• Østdahl, T og Dervo, B. 1996. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - II. Status for driftsplanarbeid og lokal forvaltning. ØF-Notat nr. 16/1996.
1996	• Hesthagen, N. 1996. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - 3. Bruken av BU-midler mm til vilt- og fisketiltak. ØF-Notat nr. 15/96.
1997	• Dervo, B. og Østdahl, T. 1997. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - IV. Status for 1997. ØF-rapport nr. 19/1997.
1998 og 1999	• Dervo, B. og Østdahl, T. 2000. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - IV. Status for 1998 og 1999. NINA oppdragsmelding nr. 657.

3 Sentrale perspektiver i vilt- og fiskeforvaltningen

Forvaltning av vilt og fisk kan defineres som menneskets målrettede innsats for å bevare, høste, øke eller begrense en vilt- eller fiskeressurs. Forvaltning er med andre ord en målrettet innsats i form av ulike tiltak iverksatt av offentlige eller privat forvaltere. I vilt- og fiskeforvaltningen er det vedtatt nasjonale bevarings-, nærings- og friluftspolitiske målsetninger, jf. beskrivelsen foran. Den offentlige miljøforvaltningens overordna mål er å sikre at naturlige bestander av vilt, ferskvannsfisk og andre ferskvannsorganismer og deres leveområder forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Tilsvarende kan det for det enkelte vilt- og fiskeområdet være vedtatt egne målsetninger, for eksempel gjennom driftsplaner. Ved siden av mål, er forvaltere (aktører) og tiltak sentrale begreper, som vil bli beskrevet nærmere i dette kapittelet. For dette prosjektet er det de lokale aktørene og tiltakene som skjer lokalt som spesielt blir fokusert. I **figur 1** er det en skjematisk framstilling av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Med lokal vilt- og fiskeforvaltning menes her den målrettede innsatsen som foregår lokalt, dvs. i regi av rettighetshaverne, kommunen eller andre lokale aktører, for å bevare, høste, øke eller begrense utmarksressursene.

I arbeidet med å evaluere den lokale vilt- og fiskeforvaltningen er det valgt å introdusere 4 teoretiske perspektiver som bakgrunn for analysene. Disse 4 perspektivene gir en nærmere beskrivelse av sentrale begreper i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen, slik den er skissert i **figur 1**. De 4 perspektivene er; 1) "tradisjoner og reformer", 2) "aktører og roller", 3) "virkemidler og oppgaver" og 4) "verdiskapning".

3.1 Tradisjoner og reformer

I Norge er det en lang og omfattende tradisjon for bruk og forvaltning av vilt- og fiskeressursene (Eknæs 1979, Berg 1986, Mølmen 1991, Søylen 1995). Forvaltningen av vilt og fisk er ikke

noe statisk, men har gjennomgått større eller mindre forandringer hele tiden. I løpet av vilt- og fiskeforvaltningens siste 150 år har det skjedd en sterk vekst i antall ansatte og antall forvaltningsnivåer har økt. Det har samtidig skjedd en økt desentralisering av myndighet og oppgaver, samtidig som flere samfunnssektorer blir pålagt å ta miljøhensyn (St. meld. nr. 42 (2000-2001), St. meld. nr. 31 (2000-2001)). Målsetningene har også endret seg. Bakgrunnen for alle disse endringene er et ønske om bedre måloppnåelse, innføring av nye forvaltningsprinsipper og ikke minst å gjøre forvaltningen mer effektiv. Disse endringene har imidlertid også ført til at forvaltningen av vilt- og fiskeressursene har blitt stadig mer komplisert. For å illustrere dette komplekse bildet, er det gitt en nærmere beskrivelse av disse endringene innenfor 1) lowerket, 2) organisering av forvaltning, 3) bruken, og 4) ressursgrunnlaget i vedlegg side 68.

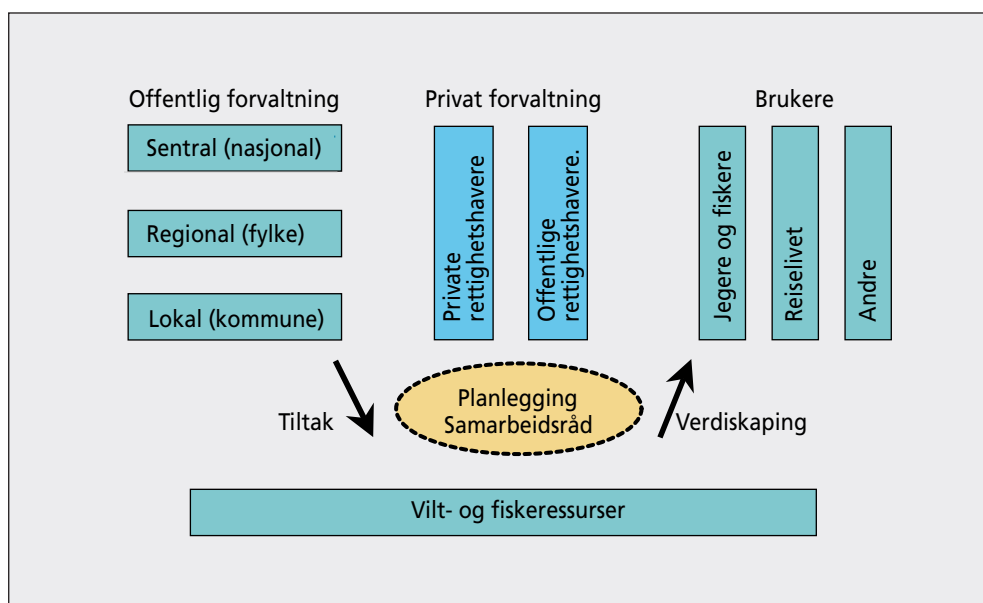
3.2 Aktører og roller

Aktørene og den rollen de har i forvaltningen av vilt- og fiskeressursene, er et sentralt utgangspunkt for å forstå den lokale forvaltningen. Begrepet aktør brukes om de personene, organisasjonene eller etatene som deltar i forvaltningen.

Aktørene kan deles inn i 4 hovedgrupper; 1) offentlig forvaltning, 2) rettighetshavere (privat forvaltning), 3) brukere og 4) lokalt næringsliv. Den offentlige forvaltningen og rettighetshaverne er i følge lowerket aktører vilt- og fiskeforvaltningen. I tillegg er det vanlig å regne de som har brukerinteresser i vilt- og fiskeressursene som aktører. Dette gjelder jeger- og fiskerforeninger og lokalt næringsliv. I tillegg til lowerket, er vedtektene viktige for å "definere" organisasjonenes rolle. Gjennom demokratiske prosesser i organisasjoner, eller for de offentlige aktørene politiske vedtak, prioriteringer og delegeringer og myndighetsutøvelse, blir også rollen definert. Forståelsen av aktørene og deres rolle er viktig som bakgrunn i analysen av den lokale vilt- og fiskereformen. I vedlegg 1 side 68 er det en nærmere beskrivelse av aktørene og deres rolle og oppgaver.

Figur 1

Skjematisk framstilling av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen med de tre hovedgruppene av aktører; offentlig forvaltning, privat forvaltning og brukere. Med tiltak menes alle typer forvaltningstiltak. Med verdiskapning menes både biologiske, økonomiske og rekreasjonsmessige verdier.



3.3 Virkemidler og oppgaver

Kjennskap til de ulike forvaltningstiltakene er viktig som bakgrunn for evalueringen av den lokale vilt- og fiskeforvaltning. Forvaltningstiltak omfatter alle typer virkemidler og oppgaver som offentlig og privat forvaltning bruker eller gjennomfører for å nå sine målsetninger. Virkemidlene kan grupperes i:

- 1 Reguleringer (lover og forskrifter og privatrettslige regler)
- 2 Planlegging
- 3 Opplæring, veiledning og informasjon
- 4 Organisering
- 5 Tilskuddsordninger
- 6 Kontroll
- 7 Praktiske tiltak (kultiveringstiltak, fysisk tilrettelegging, osv.)
- 8 Forskning

I vedlegg 1 side 68 er de ulike forvaltningstiltakene beskrevet nærmere. Her er det også en nærmere beskrivelse av driftsplaner, bl.a. Koordineringsutvalgets definisjon.

3.4 Verdiskaping

Utmarka er en ressurs for et lokalsamfunn og gir opphav til en verdiskaping i form av næringsinntekter, opplevelser og indirekte i form av biologiske verdier (St.meld. 42 (2000-2001), Toivonen et al. 2001). Vilt- og fiskeressursene representerer i dag en betydelig verdi for samfunnet. En verdi som synes å være stigende. Verdien av vilt- og fiskeressursene er dels knyttet opp mot aktiviteter hvor verdien kommer til uttrykk som en markedsverdi, og dels forbundet med forhold hvor verdien er et potensiale utover markedsverdien. Markedsverdien for vilt- og fisk kommer til uttrykk gjennom den næringsmessig høstingen og gjennom jakt- og fiskeutøvelsen. I vedlegg 1 side 68 er verdiskapningen i forbindelse med vilt- og fiskeressursene beskrevet nærmere.

4 Målsetninger og prosjektorganisering

4.1 Prosjekt mål

I DN-notatet "Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - prosjektplan for 1996-99", er følgende hovedmål, delmål og arbeidsoppgaver beskrevet for prosjektet (DN 1996b):

Hovedmål (langsiktig):

Innen år 2006 skal den praktiske forvaltningen av vilt- og fiskeressursene i den grad det er hensiktsmessig utøves lokalt.

Delmål (langsiktige mål):

- Kommunene skal være etablert som offentlig forvaltningsorgan i vilt- og fiskeforvaltning. Dette innebærer bl.a. at kommunene skal omsette og konkretisere nasjonale mål gjennom kommunale planprosesser og nedfelle egen aktivitet og prioriteringer i plandokumenter. Videre skal kommunene sammen med rettighetshaverne i den grad det er hensiktsmessig forestå den praktiske forvaltningen. Kommunene skal formidle nasjonale mål til andre aktører og påse at disse legges til grunn lokalt.
- Rettighetshaverne skal ha et praktisk og finansielt ansvar for forvaltningen av vilt- og fiskeressursene som står i forhold til deres eksklusive rettigheter og økonomiske interesser. Rettighetshaverne skal organisere seg i fellesorganer for vilt- og fiskeområder og gå sammen om en felles forvaltning av ressursene i henhold til driftsplaner.
- Når det er hensiktsmessig bør brukere medvirke i og utføre praktiske oppgaver i forvaltningen av vilt- og fiskeressursene.
- Der det er hensiktsmessig skal det være opprettet rådgivende samarbeidsorganer, lokalt og regionalt, med representanter fra offentlig forvaltning, rettighetshavere, brukere og evt. andre berørte.

Arbeidsoppgaver (mål for prosjektperioden 1966-1999):

Prosjektet skal videreutvikle, prøve ut og evaluere det nye systemet for fiske- og viltforvaltning, og legge grunnlaget for det videre arbeid med omlegging, slik at de langsiktige målene kan nås. Prosjektet skal samordne og drive fram arbeidet innen den offentlige forvaltningen og koordinere den offentlige med den private delen av arbeidet. Prosjektet skal dessuten gi innspill til andre prosesser som er av relevans for å nå målsetningene, herunder:

- Trekke opp klare grenser mellom offentlig og privat del av forvaltningen og avklare funksjonsfordeling mellom disse.
- Identifisere behov for endringer i ansvars- og funksjonsfordeling innen den offentlige forvaltningen og sørge for at vedtatte endringer blir fulgt opp.
- Identifisere og avklare juridiske spørsmål i forbindelse med driftsplanleggingen og tilhørende problemstillinger og eventuelt behov for revidering av lovbestemmelser og endringer av forskrifter.
- Legge føringer for driftsplanarbeidet gjennom veiledning og utvikling av overordnede rammer og retningslinjer.
- Sørge for at det blir utarbeidet driftsplaner med stor overføringsverdi.
- Avklare hvilke områdetyper som er egnet for driftsplanbasert forvaltning.

- Prøve ut og evaluere modeller for etablering og drift av samarbeidsråd.
- Utarbeide forslag til endringer av retningslinjene for bruken av midler til vilt- og fiskeforvaltningen (særlig vilt- og fiskefondene) slik at pengebruken støtter opp under det nye systemet.
- Stimulere og støtte opp om organisasjonenes innsats, og samarbeide med disse om å etablere et system for organisering og drift av de funksjoner som rettighetshaverne skal ha hovedansvaret for.

I tillegg til disse mål og arbeidsoppgaver, er en måloppnåelse for prosjektet også sett i lys av overordnede miljøpolitiske, fordelingspolitiske og næringspolitiske målsetninger. Bakgrunn, rammer og mål for driftsplanprosjektet er nærmere beskrevet i Dervo et al. (1996a) og i DN (udatert a og b, 1996b).

4.2 Organiseringsen av driftsplanprosjektet

Prosjektet i DN ble organisert med en fellesdel og 4 delprosesser (figur 2). Prosjektet startet opp i 1996 og avsluttet ved utgangen av 1999. Det ble engasjert en prosjektleder som ble direkte underlagt avdelingsdirektøren på vassøkologisk avdeling (VØ). Prosjektlederen hadde ansvaret for fellesdelen, for å rapportere prosjektet, oppfølging av Koordineringsutvalget, konferansene, samt koordinering og samordning av delprosessene. Ansvaret for fremdriften på delprosess hjortevilt og småvilt ble gitt til 2. seksjon i landøkologisk avdeling (LØ). Første seksjon i vassøkologisk avdeling fikk ansvaret for anadrome laksefisk og 2. seksjon ansvaret for innlandsfisk. Hver av delprosessene hadde en seksjonssjef som delprosessansvarlig. Disse hadde hovedansvaret for framdrift og prioriteringene innen hver delprosess. Arbeidet i de ulike delprosessene ble utført av delprosessmedarbeiderne, som var faglig og administrativt underlagt seksjonen de tilhørte.

I 1997 ble Direktoratet for naturforvaltning omorganisert i fire fagavdelinger og en administrasjonsstab. Artsavdelingen fikk

hovedansvaret for driftsplanprosjektet, og prosjektlederen ble direkte underlagt direktøren for artsavdelingen. Denne avdelingen har fire seksjoner, vilt-, fiske-, tiltaks- og artsmangfoldseksjonen. Viltseksjonen fikk ansvaret for delprosessene hjortevilt og småvilt. Ansvaret for småvilt ble senere overflyttet til en naturbruksavdelingen ved friluftslivseksjonen. Fiskeseksjonen fikk ansvaret for anadrome laksefisk. Ansvaret for innlandsfisk ble lagt til naturbruksavdelingen ved friluftslivseksjonen.

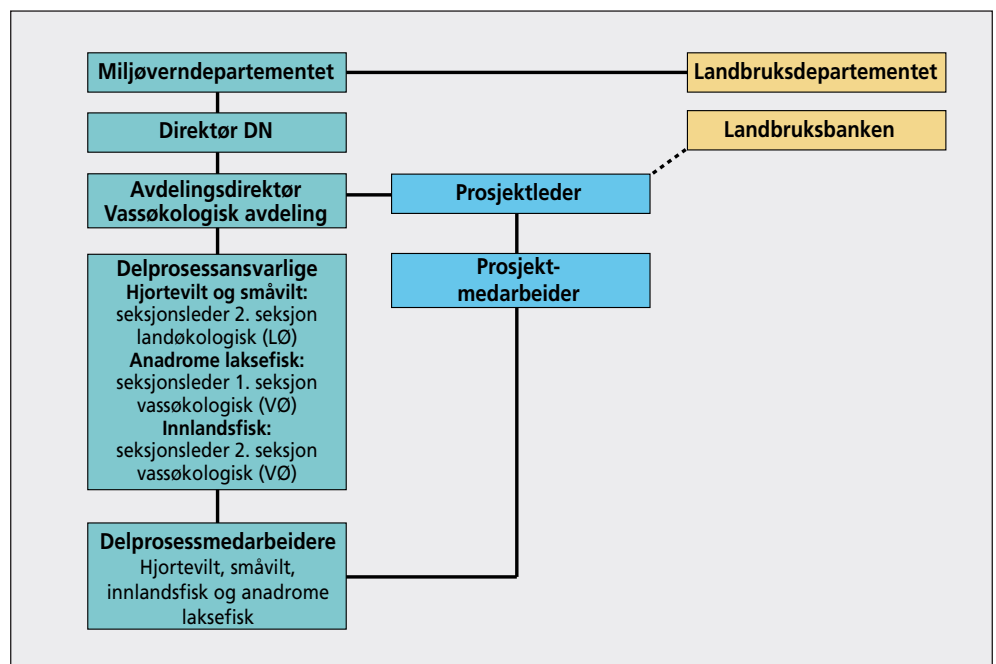
Avdelingsdirektør, prosjektleder og prosjektmedarbeiderne for henholdsvis anadrome laksefisk og hjortevilt har vært de samme personene gjennom hele prosjektperioden. For innlandsfisk ble det skifte av prosjektmedarbeider da ansvaret for delprosess ble flyttet til naturbruksavdelingen. For småvilt har det også vært skifte av prosjektmedarbeider. I lengere perioder har DN manglet prosjektmedarbeider for småvilt.

Driftsplanprosjektet var et samarbeid mellom miljøforvaltningen og landbruksforvaltningen. Miljøforvaltningen hadde det overordnede og primære ansvaret for prosjektet og oppdraget ble gitt fra Miljøverndepartementet til DN. I Landbruksdepartementet ble oppgavene i prosjektet gitt til Statens Landbruksbank, senere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). DN skulle ha overordnede ansvaret for å samordne og drive fram arbeidet innen offentlig forvaltning, koordinere den offentlige med den private innsatsen, samt ha hovedansvaret for de miljø- og fordelingspolitiske målsettingene i prosjektet (se side 12). Landbruksbanken skulle ha det operative og praktiske ansvaret for de næringspolitiske målsettingene. En nærmere rolle- og oppgavefordeling mellom miljø og landbruk generelt og DN og landbruksbanken spesielt er beskrevet i et internt notat (DN 1997b).

Prosjektlederen, prosjektmedarbeideren og delprosessmedarbeiderne utgjorde en prosjektgruppe som skulle koordinere det løpende interne arbeidet i DN (figur 3). Prosjektlederen ledet prosjektgruppen og hadde i tillegg hovedansvaret for å koordinere DNs eksterne innsats i prosjektet. Med bakgrunn i at det ble problemer med å koordinere arbeidet internt i DN, ble det i 1997

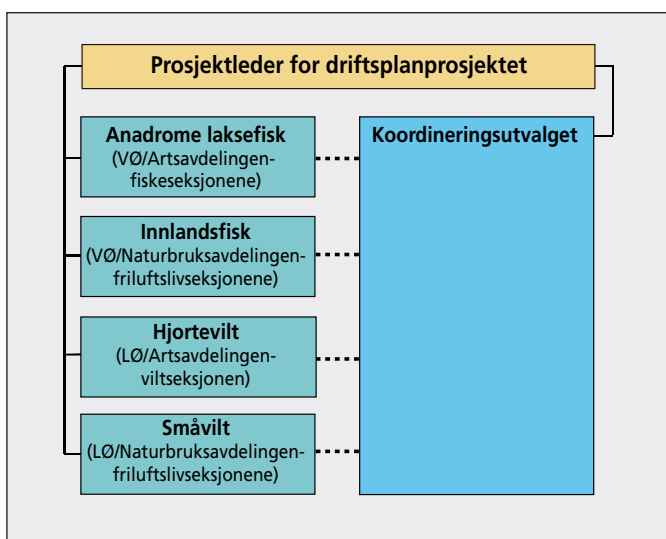
Figur 2.

Skjematisk framstilling av prosjektorganiseringen for driftsplanprosjektet ved oppstart i 1996.



etablert en ordning der de rutinemessige avdelingsinterne ledermøtene ble utvidet for å drøfte overordnede problemstillinger i prosjektet. I disse møtene var seksjonssjefene, direktøren for artsavdelingen og prosjektleder deltakere. Ordningen fungerte imidlertid kun sporadisk og ble avsluttet etter ett år. Prosjektet fortsatte videre med utgangspunkt i prosjektbeskrivelsen og målsetningene som var utarbeidet.

For å koordinere det eksterne arbeidet ble det fra starten i 1996 opprettet et koordineringsutvalg; Koordineringsutvalget for lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene. Utvalget hadde representasjon fra offentlig forvaltning og rettighetshaver- og brukerorganisasjoner. Prosjektlederen hadde ansvaret for oppfølgingen av utvalget.



Figur 3
Skjematisk framstilling av forholdet mellom prosjektleder og delprosessene (prosjektgruppen) og Koordineringsutvalget for driftsplanprosjektet.

5 Innsats og resultater

5.1 Koordineringsutvalget

5.1.1 Mandat

Koordineringsutvalget for lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene ble opprettet høsten 1996. Koordineringsutvalget skulle i følge mandatet ha en rådgivende funksjon (vedlegg 2). Utvalget skulle være et forum for løpende samordning mellom offentlig forvaltning, rettighetshaver- og brukerorganisasjonene. Utvalget skulle ledes av DN og organisasjonene skulle selv peke ut sine medlemmer. Møtefrekvensen skulle være omkring 2 møter per år i prosjektperioden. For å løse nærmere definerte oppgaver av nasjonal karakter kunne det settes ned arbeidsgrupper. Representasjonen i disse arbeidsgruppene kunne organisasjonen selv bestemme. Anbefalingene fra arbeidsgruppen skulle legges frem for Koordineringsutvalget.

5.1.2 Sammensetning

Koordineringsutvalget hadde representasjon fra DN, fylkesmenn, Kommunenes sentralforbund (KS), Sametinget, Villreirrådet og rettighetshaver- og brukerorganisasjonene (tabell 3). Totalt var 17 organisasjoner representert med i alt 18 medlemmer. Det var 4 medlemmer fra fylkesmannen, mens Norges skogeierforbund og Norsk Skogbruksforening hadde ett felles medlem. Ett felles medlem hadde også Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. De andre organisasjonene hadde ett medlem hver. Antall personer som har møtt en eller flere ganger i utvalget har vært høyere enn 18. Årsaken til dette er at enkelte organisasjoner hadde varamedlemmer og noen medlemmer ble skiftet ut i løpet av prosjektperioden. Prosjektleder eller direktør for artsavdelingen har vært ordstyrer, mens prosjektmedarbeider har vært referent. I tillegg har delprosessmedarbeidere, seksjonssjefer og prosjektleder for evalueringen møtt som observatører.

Tabell 3. Koordineringsutvalgets organisasjoner med tilhørende representanter for perioden 1996- 1999 som har møtt en eller flere ganger. Totalt var det 18 medlemmer i utvalget og i alt 30 personer har møtt som representanter.

Organisasjon	Representanter
Kommunenes sentralforbund (KS) Fylkesmannen v/ til miljøvern- og to landbruksavdeling	Asgeir Andreassen, Steinar Storelv, Eli Grete Nisja og Jan Wasmuth. Tor Punsvik, Tore Vatne, Ole Syltebø, Bjørn Eriksrud, Hans Haagenrud og Karl Olav Holen.
Norges Skogeierforbund (NSF) og Norsk Skogbruksforening (en repr.) Norges Bondelag (NB) og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (en repr.) Norsk innlandsfiskelag (NIL) Norske Lakseelver (NL) Villreirrådet i Norge Norges Fjellstyresamband (NFS) Norsk Almenningsforbund Statskog SF Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) Noregs Grunneigar- og Sjøfiskarlag Sametinget Jordskifteverket Landbruksbanken (SLB) /Statens SND	Vidar Holthe og Bjørn Kristensen. Bjørnulf Kristiansen og Cecilie Aurbakken. Finn Audun Grøndahl og Øystein Nerby. Finn Erlend Ødegård. Jan Hageland og Per Aksel Knutsen. Jan Borgnes. Mathias Finsveen. Eilif Mevassvik. Siri Parmann. Arne Jørrestøl. Nils Jørgen Nystø, Inge Arne Eriksen. Tore Bjørnebet. Knut Saxebøl, Ivar Hauge og Andreas Sundbby.

5.1.3 Møter i Koordineringsutvalget

I alt møttes Koordineringsutvalget 6 ganger i perioden 1996 til 1999, og en gang i 2000. **Tabell 4** beskriver møtetidspunkt og sakene som ble tatt opp i Koordineringsutvalget. De viktigste sakene som gikk igjen på møtene var orienteringer om aktiviteter for de ulike delprosessene i DN, status for arbeidet i prosjektgruppene, orienteringer om aktiviteter i organisasjonene og presenta-

sjon av statusrapporter. Møtet i 1996 og første møtet i 1997 ble brukt til å diskutere Koordineringsutvalgets mandat og presentere medlemmene og deres forventninger til og prioriteringer i prosjektet. Andre sentrale tema som ble gjennomgått var "forvaltning av ulike eiendomsstrukturer", begrepsavklaring for driftsplaner og lokal forvaltning, idedugnad om oppfølgingen av kommunene, næringsutvikling innenfor driftsplankonseptet, driftsplaner i forhold til kommuneplan og etterutdanning av kommuner.

Tabell 4. Møter i Koordineringsutvalget for perioden 1996 til 2000 og saker som ble behandlet.

Tidspunkt	Saker
1996	
13.11.96	<ul style="list-style-type: none"> • Oppstart av Koordineringsutvalget. • Status, rolle og funksjon til Koordineringsutvalget (mandat) og viktige oppgaver i 1. fase. • Status for delprosessene, hjortevilt, småvilt, innlandsfisk og anadrome laksefisk. • Presentasjon av medlemmene og deres organisasjoner og forventinger disse hadde til prosjektet. • Oppgaver i 1996 og nedsettelse av arbeidsgrupper.
1997	
20.03.97	<ul style="list-style-type: none"> • Orienteringssaker, omorganisering av DN, tildelingsbrev til FM og SFT, status for arbeidet i arbeidsgruppene. • Medlemmenes gjennomgang av oppgaver og ønske om prioriteringer i prosjektperioden. • Prosjektkonferanse 13. og 14. mai. • Status for driftsplanarbeidet.
04.11.97	<ul style="list-style-type: none"> • Gjennomgang av notatet "forvaltning av ulike eiendomsstrukturer". • Status for arbeidet med lokal forvaltning av vilt- og fiskeressursene. • Konferanse 1998. • Driftsplanlegging på offentlig grunn. • Orienteringer, arbeidsgruppene, utsetting av fisk og kalking, infoavis, rettighetshavernes driftsplanprosjekt, delprosjektaktiviteter for hjortevilt, anadrome laksefisk, innlandsfisk og småvilt.
1998*	
28 og 29.05.98	<ul style="list-style-type: none"> • Begrepsavklaring for driftsplaner og lokal forvaltning. • Delprosess småvilt og hjortevilt. • Gruppearbeid med ide-dugnad på oppfølging av kommunene. • Oppfølging av fylkene. • Orienteringer om aktiviteter fra NJFF, NSF og NBL. • Næringsutvikling innenfor driftsplankonseptet. • Orienteringssaker, Fisk og Vilt, konferanse i 1999, delprosess anadrome laksefisk og innlandsfisk.
1999	
29.04.99	<ul style="list-style-type: none"> • Orienteringer om viltprosessene. • Orientering om sammenslåing av SLB/SND. • FMs rolle i forbindelse med omleggingen til en lokal vilt- og fiskeforvaltning. • Næring i forbindelse med utnyttelse av vilt- og fiskeressursene. • Driftsplan i forhold til kommuneplan. • Arbeidsgruppe for offentlig grunn. • Videreføringen av driftsplanprosjektet.
7.12.99	<ul style="list-style-type: none"> • Status for driftsplanarbeidet. • Innhold og prosedyre for driftsplaner. • Oppfølging og etterutdanning av kommunene. • Modellplaner i laksevassdrag og håndbok fisketurisme.
2000	
25.05.00	<ul style="list-style-type: none"> • Viltprosessene. • Mandat til Koordineringsutvalget, og diskusjon om videreføring. • Oppfølging av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. • Orienteringer om modellplaner for laksevassdrag, vegleder fisketurisme, KS og miljøarbeidet framover. • Oppfølgingen av lokal forvaltning på statsgrunn.

* Møte nr 2 i 1998 som skulle vært avholdt den 4/11 –98, ble avlyst og utsatt til 1999.

5.1.4 Arbeidsgrupper i Koordineringsutvalget

I tillegg til Koordineringsutvalget ble det satt ned en rekke arbeidsgrupper. Disse arbeidsgruppene med mandat og status er beskrevet i **tabell 5**. Alle arbeidsgruppene ble oppnevnt i Koordineringsutvalget etter forslag fra DN, med unntak for arbeidsgruppe 7, fisketurisme i laksevassdrag. Arbeidsgruppene nummer 1 til 3, 5 og 6 ble det vedtatt å opprette på det første møtet i Koordineringsutvalget i 96. På samme møtet ble det også vedtatt at DN skulle ta initiativ til en idedugnad for småvilt. Etter dette skulle arbeidsgruppe nummer 4, strategiplan for småvilt starte opp.

Representasjon i de ulike arbeidsgruppene er vist i **tabell 6**.

5.2 Aktivieter i regi av DN

Prosjekter som er gjennomført i regi av DN eller bestilt som eksterne oppdrag, er beskrevet i **tabell 7**. Delprosessene for vilt bestilte en evaluering av driftsplaner for hjortevilt (Punsvik 1998) og en kartlegging av kommunal viltforvaltning (Østdahl 1997). Ingen av rapportene er brukt i noe større omfang i driftsplanprosjektet.

Tabell 5. Arbeidsgrupper nedsatt i forbindelse med Koordineringsutvalget.

Gruppe	Mandat	Status
1 Flertallsvedtak og andeler etter § 25 i lov om laksefisk og innlandsfisk.	Tolke og utdype de viktigste begrepene i lov om laksefisk og innlandsfisk § 25, slik at bestemmelsen blir så entydig og praktisk anvendbar som mulig.	Startet opp i 96 og avsluttet i juni 98. Rapport: NSF 1998b .
2 Allmennhetens adgang til fiske i vassdrag med anadrome laksefisk.	Belyse problemstillinger rundt allmennhetens adgang til fiske i anadrome vassdrag i Norge. Diskutere prinsipper for en ønsket utvikling framover for bruk i forvaltningen og organisasjonene.	Startet opp i desember 96 og avsluttet i oktober 98. Rapport: Aas et al. 1998 .
3 Hjorteviltgruppen.	Revidere driftsplankonseptet for hjortevilt og foreslå operative miljømål, driftsplaner som fremmer miljøbasert næringsutvikling og driftsplaner som ivaretar fordelingspolitiske sider.	Startet opp i 1997. Tre møter ble avholdt før arbeidet stoppet opp. Arbeidet ikke sluttført. Rapport: ingen .
4 Strategiplan for småviltforvaltning.	Utarbeidelse av operative miljømål, tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, forvaltningsmodell og forvaltningsverktøy, tiltak for å tilrettelegge for jaktutøvelse, rolle- og funksjonsfordeling mellom off. og privat forv. og foreslå aktuelle administrative og økonomiske virkemidler.	Arbeidsgruppen startet aldri opp. En idedugnad mellom DN og rettighets-haverorg. om driftsplanlegging for småvilt/driftsplanveileder ble arrangert i 99. Arbeidet stoppet helt opp etter dette. Rapport: ingen .
5 Arrangementskomite for prosjektkonferansen 1997 og 1998.	Forberede og arrangere en prosjektkonferanse som oppsummerer første fase i prosjektet.	Konferansen arrangert i mai 1997 i Stjørdal.
6 Lokal forvaltning og driftsplanlegging for vilt og fisk på offentlig grunn.	Vurdere driftsplankonseptet på offentlig grunn, herunder rolle, samarbeid, innhold, lovverk og prøveprosjekt.	Startet opp i november 97 og avsluttet i oktober 1999. Rapport: Alstad et al. 1999 .
7 Fisketurisme i laksevassdrag.	Utarbeide en veiledningsperm for fisketurisme i laksevassdrag.	Startet opp i 98 og avsluttet i 99. Rapport: Norsk turistutvikling 2000 .
8 Rolle- og oppgavefordeling mellom aktører i en driftsplanbasert lokal forvaltning av de utnyttbare vilt og fiskeressursene.	Arbeidet skal ta utgangspunkt i de politiske målsetningene som ligger til grunn for omleggingen. Notatet skal tydeliggjøre en del grunnleggende anbefalinger og siktemål for den videre utviklingen. Det er primært forholdet mellom aktørene på lokalplanet som skal beskrives.	Startet opp i 2000 og avsluttet i 2001. Manus til rapport foreligger.
9 Modellplaner for laksevassdrag.	Utarbeide modellplaner for laksevassdrag i Steindalselva, Bjerkereimselva, Mandalselva og Eidselva.	Startet opp i 98. Ferdige driftsplaner: Anon. 1999, Osen Elveierlag 1999 og Eid elveierlag 2000 .
10 Arbeidsgruppe for skolering.	Utredde behov for skolering og utarbeide opplegg for kurs.	Startet opp i 97 og avsluttet i 99. Rapport: NSF udatert .

Tabell 6. Representasjon i arbeidsgrupper. Gruppenummeret i tabellen er forklart i tabell 5.

Etat eller organisasjon	Gruppe
Direktoratet for naturforvaltning	Alle grupper med unntak for nr 8
Kommunenes sentralforbund (KS)	3, 5 og 6
Jordskifteverket	1
Fylkesmannen	3 og 5
Sametinget	6
Norges Skogeierforbund (NSF)	Alle grupper med unntak for nr 7
Norske Lakseelver (NL)	1, 2, 7, og 9
Norges Bondelag (NB)	3 og 9
Norsk Skogbruksforening	1 og 2
Statskog SF	3, 6 og 8
Norges Fjellstyresamband (NFS)	3, 6 og 8
Norsk innlandsfiskelag (NIL)	2 og 6
Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF)	2 til 6 og 8
Eksterne	2 og 7

Tabell 7. Aktiviteter i tilknytning til driftsplanprosjektet som er gjennomført på oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning. Til høyre i tabellen er det angitt om aktiviteten er støttet med midler fra DNS driftsplanprosjekt.

Aktivitet/tiltak	Mål/tema	Status	DP-midler
Fagrapporter			
• Evaluering av driftsplaner i norsk hjorteviltforvaltning.	• Evaluere driftsplaner for hjortevilt.	Rapport foreligger:	
• Kommunal viltforvaltning.	• Kartlegging av den kommunale viltforvaltningen.	Punsvik 1998. Rapport foreligger: Østdahl 1997.	
Eksempel - tiltaksprosjekter			
• Småviltforvaltning i Grong.	• Utarbeidelse av driftsplan for småvilt.	Arbeidet aldri ferdigstilt.	
• Lokal forvaltning av innlandsfiskeressursene i Tinn.	• Prøve ut hvordan driftsplanarbeidet i en kommune kan integreres i de kommunale planprosesser.	Startet opp i 1998. Prosjektet aldri sluttrapporter.	
• Driftsplan for fisk i Njardarheim.	• Utarbeide en modellplan for innlandsfisk på Statsgrunn.	Rapport foreligger: Statskog 1998.	x
Informasjon			
• Fisk og Vilt.	• Informasjonsavis om lokal forvaltning produsert av ØF/NINA. Distribuert i ca. 6 500 eks. til org. og offentlig forv.	1 nr. i 1997, 2 nr. i 1998, 2 nr. i 1999 og 2 nr i 2000.	x
• Fisk og Vilt Internett.	• Fisk og vilt tilrettelagt for internett.	Samme som papirutgaven	x
Konferanser			
• Fylkesmanns-konferansen i 1996.	• Fylkesmannens rolle og oppgaver i videreutviklingen av en lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene.	Konf. arr. i Stjørdal 4. november 1996.	x
• Konferansen om lokal forvaltning av vilt og fisk i 1997.	• Formålet med konferansen er roller og oppgaver i prosjektperioden og erfaringer med lokal forvaltning.	Konf. arr. i Stjørdal 13. og 14. mai 1997.	x
• Konferansen om lokal forvaltning av vilt og fisk i 1999.	• Erfaringer med omleggingen av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen.	Konf. arr. i Stjørdal 10. og 12. februar 1999.	x
• Fylkesmanns-konferansen i 1999.	• Forventninger organisasjoner og kommunen har til fylkesmannen. Det interne samarbeidet om lokal forvaltning hos FM.	Konf. arr. i Stjørdal 11. og 12. februar 99.	x
Veiledningsmateriell			
• Kommunal fiskeforvaltningsperm.	• Ringperm med informasjon om delegering av myndigheter og oppgaver til kommunene.	Perm foreligger: DN 1996c.	

Delprosessen for innlandsfisk har gitt støtte til to eksempelprosjekter. Driftsplan for fisk i Njardarheim var bestilt som en modellplan for innlandsfisk på statsgrunn (Statskog 1998). Oppdragstaker var Statskog Sør- og Vestlandet. Dette prosjektet ble ikke slik DN hadde forventet. Driftsplanen som ble oversendt ved prosjektslutt, var etter DNS mening ikke en fullstendig driftsplan, men en biologisk delplan. DNS forslag til endringer ble ikke tatt hensyn til og driftsplanen ble derfor ikke gjort til en modellplan for statsgrunn.

Det andre innlandsfiskeprosjektet var forvaltning av innlandsfisk i Tinn (FORUT 1999). Dette prosjektet var opprinnelig ikke en del av driftsplanprosjektet, men ledelsen i DN anbefalte at det ble støttet og at det ble en del av satsningen i forhold til kommunal forvaltning på innlandsfiskesiden. Oppdragstaker for prosjektet var Norsk senter for Utmarksnæring (FORUT). Målsetningen med prosjektet var å prøve ut hvordan driftsplaner kunne integreres i den kommunale planprosessen. Tidlig i prosjektperioden ble det klart at målsetningene ikke kunne oppfylles. Det ble laget en foreløpig rapport. Prosjektet ble avviklet som et DN-prosjekt før det ble sluttført.

Delprosessen for småvilt støttet også et småviltprosjekt i Grong. Dette prosjektet var opprinnelig tenkt å være et eksempelprosjekt for småvilt. Prosjektet er ikke sluttført.

Fisk og Vilt (papirutgave og internett) ble produsert av Østlandsforskning og senere NINA på oppdrag fra DN. Formålet med Fisk og Vilt var å informere om driftsplanprosjektet og aktivitetene lokalt,

regionalt og nasjonalt. Prosjektet ble i sin helhet betalt av fellesmidlene i driftsplanprosjektet. Østlandsforskning, senere NINA, fungerte sammen med DN som en redaksjonskomité for Fisk og Vilt. I alt ble det gitt ut 5 nummer i prosjektperioden og 2 nummer i 2000.

DN gjennomførte 4 konferanser i løpet av prosjektperioden; to fylkesmannskonferanser og 2 konferanser rettet mot alle aktørene i driftsplanprosjektet (**tabell 7**). Arrangør for prosjektkonferansene var Statens Landbruksbank og Direktoratet for naturforvaltning i samarbeid med organisasjonene for rettighetshaverne og brukerne. En arbeidsgruppe nedsatt av Koordineringsutvalget hadde ansvaret for å forberede konferansen, mens DN hadde det økonomiske og praktiske ansvaret (se **tabell 5** s. 16). De to prosjektkonferansene var svært populære og i alt deltok omkring 160 personer i 1997 og omkring 350 i 1999.

Den kommunale fiskeforvaltningspermen ble produsert av DN samtidig som driftsplanprosjekt startet opp. Permen var en oppfølging av delegeringen av oppgaver og myndighet til kommunene innen fiskeforvaltning (DN 1996c).

5.3 Aktiviteter i regi av organisasjonene

Tabell 8 gir en oversikt over prosjekter gjennomført i regi av organisasjonene. Rettighetshaverne ved Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag har i perioden 1997 - 2000 gjennomført et eget driftsplanprosjekt, i forståelse med myndighetene (Aas og

Tabell 8. Aktiviteter i tilknytning til driftsplanprosjektet som er gjennomført av organisasjonene. Til høyre i tabellen er det angitt om aktiviteten er støttet med midler fra DNS driftsplanprosjekt.

Aktivitet/tiltak	Mål/tema	Status	DP-midler
Tiltaksprosjekter			
<ul style="list-style-type: none"> Lokal forvaltning og driftsplanlegging av vilt- og fiskeressursene 1997-2000. Prosjekteier: Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrke rettighetshavernes arbeide med lokal vilt- og fiskeforvaltning gjennom å utvikle hensiktsmessige driftsenheter, forvaltnings- og driftsplaner og næringsvirksomhet. 	Rapport foreligger: Aas og Andersen 2001.	x
Informasjon			
<ul style="list-style-type: none"> Fisk og Vilt. 	<ul style="list-style-type: none"> Informasjonsavis om lokal forvaltning produsert av NSF. Distribuert i skogeieren, samt til organisasjonene og offentlig forv. 	2 nr i 2001.	
Veiledningsmaterieill			
<ul style="list-style-type: none"> Utmarkslaget. Forvaltning og saksbehandling. 	Hefte som gir en oversikt over hvordan utmarkslaget er organisert, ansvarsforhold i laget og lagets organer fungerer.	Hefte: NSF 1996a.	
<ul style="list-style-type: none"> Eksempelsamling. Vedtekter for utmarks- og bygdeturismelag. 	Hefte som gireksempler på vedtekter for rettighetshaverlag.	Hefte: NSF 1996b.	
<ul style="list-style-type: none"> Organisering og forvaltning av innlandsfiske. 	Hefte som beskriver organisering av rettighetshavere.	Hefte: NSF 1996c.	
<ul style="list-style-type: none"> ABC for lokal vilt- og fiskeforvaltning 	Studiehefte for JFF om lokal vilt og fiskeforvaltning.	Hefte: NJFF 1997.	x
<ul style="list-style-type: none"> Lokal forvaltningsperm. vilt og fisk. 	Kursperm for JFF og fylkeslag om lokal forvaltning av	<ul style="list-style-type: none"> Ringperm: NJFF 2000. 	x

Andersen 2001). Dette prosjektet var rettighetshavernes oppfølging av myndighetenes prosjekt, og det ble finansiert med midler fra Landbruksbanken/SND, egne ressurser og med midler fra DN (driftsplanprosjektet). Fra og med 2001 tok Norges Skogeierforbund over ansvaret for informasjonsavisen "Fisk og Vilt". Flere av aktørene har produsert kurs- og veiledningsmaterieell beregnet på egen organisasjon.

Rettighetshaver-organisasjonene har også laget driftsplanveiledere i samarbeid med DN (**tabell 9**). Norske Lakseelver har laget driftsplanveileder for anadrome laksefisk (NL 1995 og 1997). Norges Skogeierforbund har laget driftsplanveileder for innlandsfisk (NSF 1998a) og hjortevilt (NSF 2000a og b). For småvilt holder Norges Skogeierforbund og NJFF på å lage en veileder. I tillegg til disse veilederne er det for vassdrag laget en rekke modellplaner (**tabell 10**). For viltområder er det ikke laget modellplaner.

5.4 Lokal forvaltning

I dette delkapittelet omtales de lokale aktørene og deres arbeide med lokal vilt- og fiskeforvaltning. Fylkesmennenes innsats er

også inkludert i dette kapittelet. Mye av dataene til dette kapitlet er samlet inn i forbindelse rapporteringen av status for driftsplanprosjektet (Østdahl og Dervo 1996, Dervo og Østdahl, 1997, 2000). De viktigste resultatene er tatt med her, med en henvisning til de rapportene de er hentet fra. I tillegg er disse resultatene supplert med intervju av sentrale, regionale og lokale aktører.

5.4.1 Fylkesmannen

Det er årlig sendt ut spørreskjema om fylkesmannens arbeid med vilt- og fiskeforvaltning generelt og driftsplanlegging spesielt (Østdahl og Dervo 1996, Dervo og Østdahl 1997 og 2000). I løpet av prosjektperioden er det interne samarbeidet mellom fylkesmannens miljøvernavdeling (MVA) og landbruksavdeling (LA) om lokal vilt- og fiskeriforvaltning og ulike oppfølgingstiltak overfor regionale organisasjoner og kommunen blitt bedre. Både omfanget av samordningen og oppfølgingen av kommunene og de regionale organisasjoner, har blitt mer omfattende og kvalitativt bedre. Alle embetene oppga at de hadde et samarbeid om tilde-ling av tilskuddsmidler ved prosjektperioden slutt (1999). Omkring

Tabell 9. Driftsplanveiledere som er utarbeidet i forbindelse med driftsplanprosjektet.

Årstall	Tittel
Anadrome laksefisk	
1995	• Lokal forvaltning og driftsplanlegging i vassdrag med laks, sjørrret og sjørøye- rollefordeling og prosess. Norske Lakseelver. 16 s
1997	• Lokal forvaltning og driftsplanlegging i vassdrag med laks, sjørrret og sjørøye. Håndbok. Norske Lakseelver. 140 s.
Innlandsfisk	
1998	• Driftsplanveileder for innlandsfisk. Håndbok i lokal driftsplanbasert forvaltning. Norges Skogeierforbund.
1998	• Sluttrapport fra prosjektet "Modellplaner i Innlandsfiskevassdrag". Norges Skogeierforbund. 14 s.
Hjortevilt	
udatert (2000)	• Lokal forvaltning av elg og hjort. Med vekt på organisering, driftsplaner og forvaltningsplaner. Kortversjon. Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund. 7 s.
2000	• Lokal forvaltning av elg og hjort. Med vekt på organisering, driftsplaner og forvaltningsplaner. Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund. 36 s.
Småvilt	
under utarbeidelse	• Lokal forvaltning av småvilt. Norges Skogeierforbund og NJFF.

Tabell 10. Vassdrag hvor det er utarbeidet modellplaner.

Årstall	Modellplaner*
1995	Driftsplan for Begna elv. 1997 - 2001. Sør Aurdal Grunneierlag.
1997	Driftsplan for Haldenvassdraget. 1997 - 2001. Haldenvassdragets Fiskelag.
1999	Driftsplan for Sørlivassdraget 1999-2001. Grunneierlaga i Sørlil og Sørlil Fjellstyre. Lierne kommune i Nord-Trøndelag. Norges Skogeierforbund. 31s.
1999	Driftsplan for Mandalselvas lakseførende del. 1999 - 1992. Mandalselva Elveeierlag og Agder Skogeierlag. 92 s.
1999	Driftsplan for Steindalselva. Osen Elveeierlag. 30 s + vedlegg.
2000	Driftsplan for Eidselva. 2000-2003. Eid elveeierlag. 52 s.

* Modellplan for Bjerkerheimsvassdraget er under utarbeidelse. For vilt er det ikke utarbeidet modellplaner.

60 prosent av fylkesmannsembetene hadde en intern samordning mellom MVA og LA i arbeidet med lokal vilt- og fiskeforvaltning. Omkring 80 prosent av fylkesmannsembetene hadde en lignende oppfølging overfor regionale organisasjoner.

Samlet har fylkesmannens miljø- og landbruksavdeling brukt 17 - 20 årsverk på lokal vilt- og fiskeforvaltning pr. år. Samordningen av arbeidet har ført til at MVA har redusert tidsbruken på lokal vilt- og fiskeforvaltning generelt, mens det har skjedd en utjamning mellom vilt og fisk på tiden som brukes til driftsplanlegging spesielt. LA har på sin side økt sitt engasjement betydelig både på lokal vilt- og fiskeforvaltning generelt, og driftsplanlegging spesielt. Det er her viktig å legge til at det ble lagt ned en betydelig innsats fra DN gjennom tildelingsbrevene og konferansene.

Samarbeidet mellom FM, regionale organisasjoner (skogeierlag, fylkesbondelag og fylkeslag av NJFF) og kommunene blir betegnet som god av alle parter (Dervo og Østdahl 1997 og 2000). Generelt er det oftere kontakt mellom organisasjonene og FM, enn mellom FM og kommunene. En stor del av den faglige oppfølgingen av driftsplanarbeidet skjer direkte mellom FM og organisasjonene, og med begrenset involvering av kommunene. FM har redusert sin utadrettede virksomhet noe. Dette har først og fremst gått ut over kontakten med lokale lag og foreninger. Fortsatt er det imidlertid en del kontakt mellom FM og utmarkslag eller JFF.

5.4.2 Kommunen

Kommunene brukte samlet omkring 150 årsverk i 1997 på naturforvaltning, hvorav ca. 110 årsverk var på vilt- og fiskeforvaltning (Dervo og Østdahl 2000). Praktisk viltforvaltning (72%) og planarbeid knyttet til vilt (52%) var de oppgavene flest hadde arbeidet med. Praktiske viltoppgaver (dvs. hjortevilt) var den oppgaven flest rangerte som viktigst (49%). Kun 11 prosent rangerte fiskeforvaltning som viktigste oppgave. De fleste hadde god oversikt over både den offentlige og private aktiviteten i egen kommune. Andelen av kommunene som vurderte samarbeidet med andre som svært godt eller nokså godt, varierte mellom 56 og 80 prosent for de ulike lokale aktørene. Omkring halvparten av kommunene hadde opprettet lokale fagråd for vilt og/eller fisk med representasjon fra rettighetshaverlag og lokale brukerorganisasjoner. Mange kommuner var engasjert direkte i driftsplanarbeidet i vassdrag gjennom deltagelse i planutvalg eller som sekretær for driftsplaner. Variasjonen i innsats og kunnskap var imidlertid stor. Størst innsats hadde kommunene i viltforvaltning, henholdsvis 2 månedersverk i gjennomsnitt for viltforvaltning og 1 månedersverk for fiskeforvaltning. Viltforvaltningen var ofte kun biologisk orientert, mens fiskeforvaltningen i større grad fokuserer på tilrettelegging og rekreasjon.

5.4.3 Private rettighetshavere

Spørreundersøkelsene viser at flertallet av de private rettighetshaverne brukte relativt liten tid på lokal vilt- og fiskeforvaltning, i gjennomsnitt 1 månedersverk på vilt og fisk til sammen pr. utmarks- eller elveeierlag (Dervo og Østdahl 2000). Det var imidlertid en liten andel av lagene som var svært aktive. Det foreligger ikke noe eksakt oversikt over hvor mange av de omkring 120 000

rettighetshaverne som er organisert, eller hvor mange lag som er organisert. Trolig er det i størrelsesorden 1 500 lag samlet i hele landet (tall hentet inn fra skogeierforeningene). Et svært grovt anslag på den totale arbeidsinnsatsen for de private rettighetshaverne er omkring 125 årsverk.

Praktisk vilt- (39 %) og fiskeforvaltning (46 %) og eget planarbeid (35 % vilt og 41 % fisk) var de vanligste oppgavetyper som rettighetshaverne utførte. Praktiske viltoppgaver rangeres som viktigst oftere enn fiskeoppgaver (henholdsvis 44 % og 22 %). Rettighetshaverne var også involvert i kommunalt planarbeid, men var lite aktive i denne prosessen. Det var relativt mange som ikke samarbeidet med andre lokale aktører. Andelen av rettighetshaverne som ikke hadde et samarbeid med andre varierer fra 25 til 81 % for de ulike aktørene. Kun 39 prosent av lagene sa at de hadde samarbeidet med reiselivet eller reiselivsorganisasjoner. Når det var samarbeid med andre aktører, ble dette betegnet som godt.

Fra Norges Skogeierforbund og Norges Bondelag er det lagt ned en betydelig innsats for å styrke den private og lokale forvaltning av vilt- og fiskeressursene. Satsningen er som nevnt foran koordinert gjennom et eget driftsplanprosjekt. Dette prosjektet er evaluert i en egen rapport (Aas og Andersen 2001). Rettighetshavernes driftsplanprosjekt har i tillegg til de sentrale aktivitetene, gjennomført 16 delprosjekter hvor skogeierforeningene og fylkesbondelagene har vært de ansvarlige for gjennomføringen. Veiledning og sekretærbistand i organisering og utarbeidelse av driftsplaner har vært en sentral oppgave i disse delprosjektene. De 16 delprosjektene har bidratt i omkring 60 prosent av alle driftsplanene som er registrert for vassdrag med fisk (jf. side 21). De har stått ansvarlig for utarbeidelsen av omkring 100 ferdige planer og medvirket i ytterligere 40, totalt 140 driftsplaner for vassdrag. Totalt kjenner delprosjektene til 75 prosent av alle driftsplanene for fisk som er laget. Når det gjelder viltplanene, har delprosjektene bidratt til omkring 35 prosent av planene som er rapportert inn. De har laget omkring 93 viltplaner og medvirket i ytterligere 23, totalt 116. Delprosjektene kjenner til i alt 40 prosent av viltplanene. Det vises til Aas og Andersen (2001) for en nærmere presentasjon av rettighetshavernes innsats.

5.4.4 Offentlige rettighetshavere

Det er ikke gjennomført en egen spørreundersøkelse mot Stat-skog SF og fjellstyrene. I Statskog er det omkring 250 ansatte, fordelt på et hovedkontor, 6 distriktskontorer og 32 lokalkontorer. Skogdrift og eiendomsforvaltning er i dag bærebjelken i konsernets virksomhet. Jakt- og fiskeforvaltning inngår som en sentral del av eiendomsforvaltningen. Norges Fjellstyresamband gjennomførte en egen kartlegging av fjellstyrenes virksomhet som er gjengitt i Dervo og Østdahl (2000). Arbeidsinnsatsen til fjellstyrene utgjorde totalt omkring 55 årsverk i 1999.

I 2000 ble det på statsgrunn utenom statsallmenninger solgt 15 400 kort for småviltjakt og 15 800 fiskekort. Det ble felt 1 261 elger, 233 villrein, 43 rådyr og 35 hjort. Tilsvarende for statsallmenningene er omkring 23 000 jaktkort for småvilt og 45 000 fiskekort. Fjellstyrene disponerer omkring 5 000 villreinløyver. Samlet brutto omsetning for fjellstyrene var i 1997 omkring 35 millioner kr.

En egen arbeidsgruppe har slått fast at driftsplanmodellen også er egnet for statsgrunn (Alstad et al. 1999). Driftsplaner og samarbeidsråd mm. på statsgrunn inngår i den samlede oversikten gitt på side 21 og side 28. I utgangspunktet er det kun registrert et 30-40 talls driftsplaner på Statsgrunn. Arealer med hjortevilt er dekket med driftsplaner. I tillegg foreligger det noen fiskeplaner. For nesten all statsgrunn foreligger det biologiske undersøkelser. Dette sammen med årsmeldinger og planer for tiltak, tilsvarer i følge Statskog og fjellstyresambandets representanter, langt på veg innholdet i driftsplanene. Disse "driftsplanene" er imidlertid sjelden samlet mellom to permer.

5.4.5 Brukerne

Spørreundersøkelsen viste at JFFs innsats i den lokal vilt- og fiskeforvaltning var relativt høy, sammenlignet med den rollen de er tiltenkt (Dervo og Østdahl 2000). Tidsbruken var omtrent dobbelt så høy på fiskeforvaltning som for viltforvaltning, henholdsvis 2,5 og 1 månedesverk. Samlet tilsvarer dette en arbeidsinnsats på omkring 170 årsverk for landets JFF.

Praktisk fiskeforvaltning og leie og organisering av fiske var oppgavetyperne flest JFF hadde arbeidet med, henholdsvis 69 og 67 prosent. I tillegg til deltagelse i planutvalg i regi av rettighetshaverne (14 % av JFF på viltplaner og 34 % på fiskeplaner), utførte også JFF eget planarbeid (24 % viltplaner og 39 % fiskeplaner). JFF var også involvert i kommunalt planarbeid, men var som rettighetshaverne lite aktive i denne prosessen. Svært mange JFF leier småviltjakt (43 %) og eller fiskerett (67 %) av rettighetshaverne. Omkring 3 av 4 JFF har laget egne planer for de arealene de leier. JFF samarbeider godt med andre aktører i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen.

Et område som i svært liten grad har kommet fram i driftsplanprosjektet er NJFFs arbeide med å rekruttere barn og ungdom til jakt- og fiske. Det er laget en egen landsdekkende fiskeklubb for barn; "Fiskeklubben". Det er opprettet et eget skoleprosjekt som tilbyr skreddersydd undervisningsopplegg etter skolens ønsker og klassetrinn. Årlig deltar en rekke barn og ungdom på arrangementer i regi av JFF. Sommeren 2001 deltok omkring 10 000 barn på disse arrangementene.

5.5 Driftsplaner og driftsplanbegrepet

Et av de mest sentrale virkemidlene i omleggingen av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen er utviklingen av en forvaltning basert på driftsplaner. I driftsplanprosjektet er påbegynte og ferdigstilte driftsplaner og driftsplanprosesser brukt som en indikator (antall og kvalitet) på hvordan omleggingen av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen lykkes. Årlig er det i perioden 1996 til 2001 sendt ut spørreskjemaer til fylkesmannens miljøvernmyndigheter, til skogeierforeningene eller til fylkesbondelagene, med spørsmål om driftsplaner. Informantene er bedt om å gi informasjon om driftsplaner de kjenner til som tilfredsstillende til driftsplanveilederne for fisk, til hjorteviltforskriften og senere til fellesdefinisjonen på en driftsplan (se side 75).

5.5.1 Antall planer

Med utgangspunkt i disse spørreskjemaene er det registrert 323 påbegynte eller ferdige driftsplaner for **viltområder (tabell 11)**. Oversikten dekker hele landet og alle typer eiendoms kategorier. Det er registrert flest planer for viltområder med elg, totalt 216. For viltområder med hjort er det registrert totalt 33 planer, mens 23 av landets 24 villreinområder har en driftsplan. Viltområder med småvilt er dårligst dekket med driftsplaner. Totalt er det registrert 11 driftsplaner for småviltområder. Det er registrert 24 utmarksplaner, dvs. driftsplaner som omfatter alle eller flere av viltartene. I disse kombinasjonsplanene er elg behandlet i 21, hjort i 9, rådyr i 5, bever i 7 og småvilt i 5.

For nærmere halvparten av fylkene mangler informantene en oversikt over antall planer. Oversikten over antall driftsplaner for viltområder i **tabell 11** er derfor ikke fordelt på fylke, men kun gitt som en samlet oversikt for hele landet. I fylkene med manglende oversikt har informantene gitt et anslag på hvor mange driftsplaner som finnes totalt, dvs. planer de konkret kjenner til og planer de tror er utarbeidet. Hvis anslagene i disse fylkene inkluderes, får vi totalt 776 driftsplaner hvor 581 er for elg.

Trolig er det kommunene som sitter på den beste oversikten over driftsplaner for viltområder. Med utgangspunkt i kommuneundersøkelsen som ble gjennomført i 1998, ble antall driftsplaner for viltområder beregnet til 910 (Dervo og Østdahl 2000). Fra 1997 ble også spørsmål om driftsplaner inkludert i SSBs spørreskjema til kommunene i forbindelse med den årlige fellingsstatistikken for hjortevilt. Det har imidlertid aldri lyktes å få tilgang til disse dataene. Oversikten over antall driftsplaner som er gitt i denne rapporten er derfor basert på informasjonen fra fylkesmannens miljøvernmyndigheter og skogeierforeningene eller fylkesbondelagene.

I kommuneundersøkelsen ble det også spurt om hvor stor andel av arealet som er dekket med driftsplaner (Dervo og Østdahl 2000). Her ble det oppgitt at omkring 70 prosent av tellende areal for elg er dekket med driftsplaner. For villrein har 23 av de 24 villreinområdene driftsplaner som betyr at omkring 99 prosent av

Antall planer

Tabell 11. Antall registrerte driftsplaner for viltområder som tilfredsstillende kravene i rundskriv 3/90, dvs. både forvaltningsplaner og fullstendige driftsplaner (DN 1990), og anslag på hvor mange planer det finnes totalt per april 2001. Oversikten består både av påbegynte og ferdigstilte planer.

Type plan	Antall	
	registrert	registrert + anslag
Elg	216	581
Hjort	33	61
Rådyr	7	20
Rein	23	23
Bever	9	16
Småvilt	11	36
Utmark	24	39
Sum	323	776

arealet er dekket med driftsplaner. For de andre viltartene er opplysningene for mangelfulle til at det kan lages arealstatstikk, men den prosentvise dekningen er betydelig lavere.

Med utgangspunkt i spørreskjemaene som er sendt til fylkesmannens miljøvernavdelinger og skogeierforeningene eller fylkesbondelegene, er det nå registrert totalt 385 driftsplaner i **vassdrag med fisk (tabell 12)**. Oversikten dekker hele landet og alle typer eiendoms kategorier. Av dette er det 128 planer som omhandler anadrome laksefisk, 67 planer som omhandler både anadrome laksefisk og innlandsfisk og 190 rene innlandsfiskplaner.

Omkring 60 prosent av de anadrome vassdragene med årlig avkastning av laks over 100 kg er dekket med driftsplan (Deruo og Østdahl 2000). For innlandsfisk foreligger ikke en tilsvarende oversikt, men den er langt lavere enn for laksevassdragene.

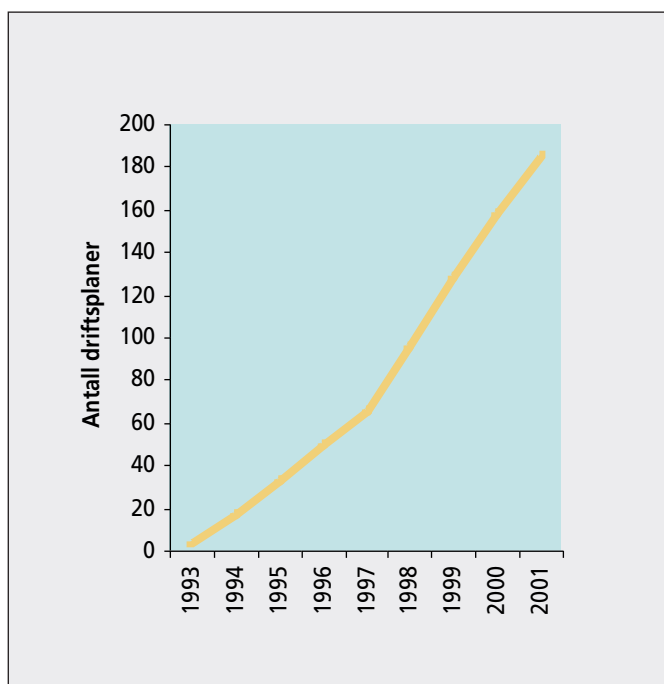
5.2.2 Framdrift og varighet på planarbeid

I de utsendte spørreskjemaene er det også spurt om når driftsplanene ble påbegynt og årstall for ferdigstilling. Disse opplysningene er brukt for å beskrive aktivitet fra 1993 og fram til i dag. For **viltområder** ser vi at antall ferdigstilte eller reviderte driftsplaner i perioden 1993 til 1997 har vært omkring 15 per år (**figur 4**). Fra og med 1998 er antall driftsplaner som er ferdigstilte per år fordoblet. Økningen i antall ferdigstilte driftsplaner fra 15 til 30 per år faller sammen med igangsettingen av rettighetshavernes driftsplanprosjekt. Oversikten omfatter alle typer driftsplaner for viltområder som er ferdigstilt i perioden, men skiller ikke mellom nye eller reviderte planer. Antall planer som er ferdigstilt før 1993 er

Tabell 12. Antall registrerte driftsplaner i vassdrag med fisk som tilfredsstiller kravene i driftsplanveilederen for anadrome laksefisk (NL 1995) eller innlandsfisk (NSF 1998a) per april 2001. Oversikten består både av påbegynte og ferdigstilte planer.

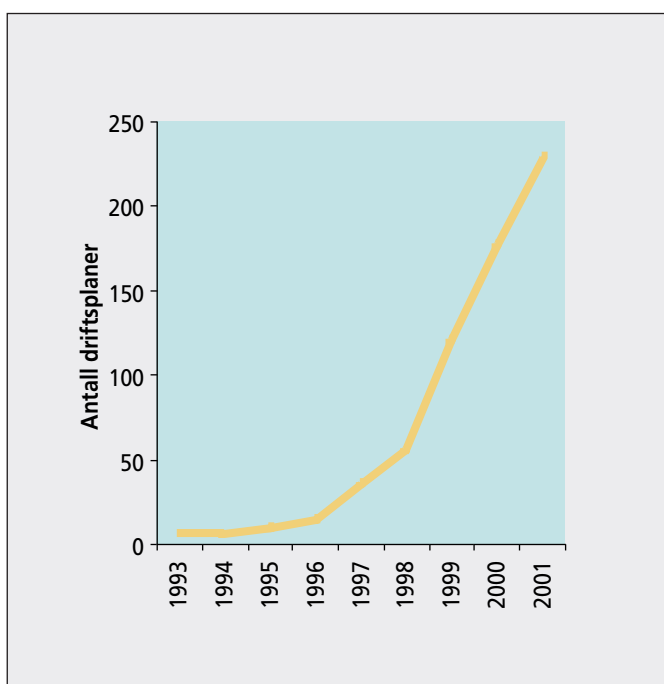
Fylke	A	A/I	I	Sum
Østfold	0	1	16	17
Oslo og Akershus	3	1	19	23
Hedmark	0	0	23	23
Oppland	0	0	31	31
Buskerud	4	2	14	20
Vestfold	3	0	3	6
Telemark	1	5	9	15
Aust-Agder	4	2	17	23
Vest-Agder	7	1	3	11
Rogaland	9	0	2	11
Hordaland	25	5	13	43
Sogn og Fjordane	9	6	5	20
Møre og Romsdal	11	0	4	15
Sør-Trøndelag	12	0	5	17
Nord-Trøndelag	20	2	9	31
Nordland	13	41	10	64
Troms	6	0	7	13
Finnmark	1	1	0	2
Sum	128	67	190	385

heller ikke inkludert. Figuren kan derfor ikke brukes som et bilde på utviklingen i antall driftsplaner som totalt eksisterer. Utviklingen i antall ferdigstilte driftsplaner for **vassdrag med fisk** er litt annerledes enn for viltområder (**figur 5**). For det første tar



Figur 4

Antall driftsplaner for viltområder (akkumulert) som er ferdigstilt eller revidert i perioden 1993 til 2001. n= 194 planer.



Figur 5

Antall driftsplaner i vassdrag med fisk (akkumulert) som er ferdigstilt i perioden 1993 til 2001. n= 229.

det lenger tid før aktiviteten øker. Først i 1997 har antall ferdigstilte planer nådd samme nivå som for vilt, dvs. omkring 20 ferdigstilte planer per år. Betydelig aktivitetsøkning er det først etter 1998, ett år senere enn for vilt. Da har aktiviteten til gjengjeld hvert dobbelt så stor som for vilt, dvs. omkring 60 ferdigstilte driftsplaner per år. Som for vilt omfatter oversikten alle typer driftsplaner. Fordi det i svært liten grad er laget driftsplaner for vassdrag som tilfredsstillt kravene for å bli registrert før driftsplanprosjektet startet opp, dreier det seg nesten utelukkende om nye planer. **Figur 5** viser derfor også utviklingen i antall planer. Differansen mellom antall driftsplaner her (229) og i tabellen foran (385) skyldes at det mangler opplysninger om årstall for ferdigstilling av en del driftsplaner, samt at en rekke planer er under utarbeiding.

Årstall for oppstart og ferdigstilling av driftsplaner er også brukt til å angi varigheten av planarbeidet. Her er det klare forskjeller mellom vassdrag og viltområder. Mens varigheten på planarbeidet for **viltplaner** varierer fra 1 til 5 år med et gjennomsnitt på 1 år, er tilsvarende tall for **fiskeplaner** fra 1 til 7 år med et gjennomsnitt på 2 år (**tabell 13** og **tabell 14**).

5.5.3 Kvalitet på planene

I forbindelse med innsamling av data om driftsplaner, er det presisert at det kun har vært ønskelig med opplysninger om planer som tilfredsstillt kravene i veiledningsmateriellet, jf. side 75. Kravene til driftsplanene har imidlertid endret seg siden innsamlingen av informasjon startet opp i 1996. De ulike aktørene har trolig også ulikt syn på hva som defineres som en fullstendig driftsplan. Oversikten gitt foran består derfor av driftsplaner som både er fullstendige driftsplaner og hva vi kan kalle forvaltnings-

Tabell 13. Varighet på planarbeid for viltområder. Gjennomsnitt 1 år og $n=153$.

Antall år	%
1	90
2	8
3	1
5	1

Tabell 14. Varighet på planarbeid i vassdrag med fisk. Gjennomsnitt=2 år og $n=220$.

Antall år	%
1	41
2	31
3	18
4	5
5	3
6	1
7	1

planer eller biologiske planer. Ved hjelp av tre ulike metoder er det forsøkt å skilt mellom disse to plantypene: 1) i hele prosjektperioden er det samlet inn ferdige driftsplaner. Av disse er 64 viltplaner og 74 fiskeplaner gjennomgått og evaluert, 2) i siste innsamlingsrunde (2001) ble Skogeierforeningene/ fylkesbondelagene bedt om å karakterisere alle driftsplanene som til da var registrert i enten fullstendige eller biologiske planer og 3) 27 utmarkslag er intervjuet mht. driftsplanarbeidet som er gjennomført.

Først til evalueringen av de ferdige driftsplanene. For **vilt** er det tatt utgangspunkt i driftsplanveilederen for hjortevilt (NSF 2000a og b). Dette er gjort selv om denne driftsplanveilederen er kommet etter at de fleste av de planene som er vurdert er ferdigstilt og i utgangspunktet kun gjelder for elg og hjort. Den nye malen gjør det imidlertid lettere å sammenligne vilt- og fiskeplaner. Hjorteviltmalen skiller mellom to typer planer; forvaltningsplan og driftsplan. Forvaltningsplanen tilsvarer i stor grad avskyttingsplanen som det er lagt opp til i hjorteviltforskriften (DN 1990). Hovedforskjellen mellom forvaltningsplaner og fullstendige driftsplaner, er at forvaltningsplanene kun har en beskrivelse av dagens utnyttelse (avskyttingsstrategi) og mangler en tiltaksplan for næring og rekreasjon (næringsdel). Begge skal i følge den nye driftsplanveilederen, ha en delplan for økonomi. Det er her valgt å vurdere planen ut fra alle temaene, både de som hører hjemme i forvaltningsplanen og de som hører hjemme i en fullstendig driftsplan. De planene som ikke har med et tema skårer 0. Andelen av planene som mangler ett eller flere tema, viser andelen av forvaltningsplaner eller fullstendige driftsplaner. Hovedtemaene som skal være med i den beskrivende delen (mål og statusdel) er målsetninger, beskrivelse av planområde og utnyttelsen og bestandsdata. Hovedtemaene i handlingsdelen er tiltak/reaksjonsbestemmelser, avskyttingsplan, plan for næring og rekreasjon og plan for økonomi. Planene er vurdert på en skala hvor 0=temaet mangler helt, 1= planen er mindre god, 2= planen er god og 3=planen er meget god. Det er kun vurdert om hvor godt temaene er behandlet, ikke hvor realistisk eller fornuftig driftsplanene er.

Driftsplanene for viltområdene er best når det gjelder målsetninger, bestandsdata og avskyttingsplan (**tabell 15**). Gjennomsnittsskår for alle planene samlet varierer fra 1,6 til 2,0. Delplan for næring og rekreasjon og delplan for økonomi er dårligst behandlet. Her var gjennomsnittsskåren for alle planene samlet på 0,3 for begge temaene. Andelen av driftsplanene som har avskyttingsplan, næringsplan og økonomisk delplan er henholdsvis 86, 14 og 19 prosent. Det er først og fremst småviltplaner og kombinasjonsplaner som mangler en avskyttingsplan. Det er altså bare 14 prosent av planene som har med det temaet som er viktigst for å skille forvaltningsplaner og fullstendige driftsplaner. Hvis det bare regnes gjennomsnittsskår for de driftsplanene som har delplan for næring og delplan for økonomi, blir gjennomsnittsskåren for alle planene henholdsvis 1,8 og 1,6.

I **tabell 16** er det laget en gjennomsnitt av skåren for temaene som hører til statusdelen og som hører til handlingsdelen. Handlingsdelen er gjennomgående svak. Noe som indikerer en høy andel av forvaltningsplaner i utvalget. Det er noe variasjon i hvor høyt driftsplanene for de ulike artene skårer. Driftsplaner for villreinområder kommer best ut både på den beskrivende delen

Tabell 15. Gjennomsnittsskår for driftsplaner for viltområder vurdert på en skala fra 0 (temaet mangler) til 3 (innholdet er meget godt). Valg av tema og kriteriene for vurdering av innhold i forhold til skalaen er gjort med utgangspunkt i driftsplanveilederen for hjortevilt (NSF 2000a og b). Std. av. i parentes.

Art*	Målsetting	Plan-området	Bestandsdata	Tiltaksdel	Avskytningsplan	Næring/rekr.	Økonomi
Elg (n=38)	2,1 (0,7)	1,2 (0,5)	1,6 (0,8)	1,1 (1,2)	1,9 (0,6)	0,1 (0,3)	0,2 (0,5)
Hjort (n=9)	2,1 (0,6)	1,2 (0,8)	1,3 (1,0)	1,8 (1,1)	2,0 (0,5)	0,6 (1,1)	0
Rein (n=6)	2,3 (0,5)	1,3 (1,0)	1,8 (1,5)	1,7 (1,4)	2,5 (1,2)	0,5 (1,2)	0,5 (1,2)
Rådyr (n=1)	1,9	1,2	1,5	1,4	1,7	0,4	0,2
Kombinasjon elg småvilt (n=6)	1,7 (0,5)	1,3 (0,5)	1,5 (0,5)	1,5 (1,0)	0,2 (0,4)	1,0 (1,3)	1,0 (1,1)
bever (n=2)	1,5 (0,7)	2,0 (0)	2,0 (1,4)	2,0 (0)	1,5 (2,1)	0	0
Småvilt (n=1)	0	2,0	1,0	1,0	0	0	0
Alle (n=63)	2,0 (0,7)	1,3 (0,6)	1,6 (0,9)	1,3 (1,2)	1,8 (0,9)	0,3 (0,7)	0,3 (0,7)

*Gjennomsnittsskår for andre viltarter eller -grupper enn elg, hjort, rein og kombinasjonsplaner er beheftet med usikkerhet pga. få planer og egner seg kun til bruk i den samlede vurderingen.

og handlingsdelen. Antallet er imidlertid lavt for enkelte typer planer (småvilt, rådyr, bever) og et lite og tilfeldig utvalg er trolig like mye årsak til denne forskjellen.

Det er også sett på hvor mange av driftsplanene som har oppgitt at de har opprettet et planutvalg til å gjennomføre en planprosess. Planprosessen er også et viktig kriterier for å skille forvaltningsplaner og mer fullstendige driftsplaner. Kun 5 av 63 planer har planutvalg, dvs. 8 %.

For driftsplaner i vassdrag med fisk er det tatt utgangspunkt i driftsplanveilederen for anadrome laksefisk (NL 1995) og innlandsfisk (NSF 1998a). Temaene som er vurdert er målsetninger, vassdragsbeskrivelse, biologiske registreringer, beskrivelse av næring og rekreasjon delplan for biologi, næring og økonomi. Temaene til og med beskrivelse av næring og rekreasjon utgjør statusdelen i driftsplanen, mens de tre siste temaene utgjør handlingsdelen i driftsplanen. Det er også for fisk to hovedtyper av driftsplaner; biologiske planer som kun har en statusdel og eventuelt en biologisk delplan, og fullstendige driftsplaner som har både statusdel og delplaner biologi, næring og økonomi. Det er brukt samme skala og kriterier for vurdering av fiskeplaner som for viltplaner.

Driftsplanene for **vassdrag med fisk** skårer relativt høyt på alle temaer, med unntak for den økonomiske delplanen (**tabell 17**). Andelen av driftsplanene med biologisk delplan, delplan for næring og delplan for økonomi er henholdsvis 92, 88 og 55 prosent. Hvis det bare regnes gjennomsnittsskår for de driftsplanene som har delplan for økonomi, blir gjennomsnittsskåren for alle planene 1,9. Det er to hovedårsaker til at det er så mange driftsplaner som mangler økonomisk delplan. Den viktigste årsaken er at i mange planer er både økonomi og tiltaksplan inkludert i biologisk delplan og næringsplanen. Det er derfor ikke behov for en egen økonomisk plan. Den andre årsaken er at i store vassdrag, som for eksempel laksevassdraget Namsen og innlandsvassdraget Gudbrandsdalslågen, er det mange hundre rettighetshavere. Det har for disse vassdragene vært mer naturlig å lage en overbyggende forvaltningsplan for den biologiske forvaltningen, samt

Tabell 16. Gjennomsnittsskår for henholdsvis statusdelen (målsetninger, planområde, bestandsdata) og handlingsdelen (tiltaksdel, avskytningsplan, næring og rekreasjon og økonomi) i driftsplaner for viltområder. Driftsplanene er vurdert på en skala fra 0 (temaet mangler) til 3 (innholdet er meget godt). Valg av tema og kriteriene for vurdering av innhold i forhold til skalaen er gjort med utgangspunkt i driftsplanveilederen for hjortevilt (NSF 2000a og b).

Art/artsgruppe	Gj.snitt statusdel	Gj.snitt handlingsdel
Elg (n=38)	1,6	0,8
Hjort (n=9)	1,6	1,1
Rein (n=6)	1,8	1,3
Rådyr (n=1)	1,5	0,9
Kombinasjon elg og småvilt (n=6)	1,5	1,0
Bever (n=2)	1,8	0,9
Småvilt (n=1)	1,0	0,3
Alle (n=63)	1,6	0,9

* Gjennomsnittsskår for andre viltarter eller -grupper enn elg, hjort, rein og kombinasjonsplaner er beheftet med usikkerhet pga. få planer og egner seg kun til bruk i den samlede vurderingen.

beskrive fellestiltak når det gjelder næring og rekreasjon. Det er overlatt til valdene eller den enkelte sonen å utarbeide egne næringsplaner og økonomiplan for disse tiltakene. Det er her en klar parallell til hvordan forholdet mellom forvaltningsplaner og driftsplaner er beskrevet i hjorteviltmalen.

I **tabell 18** det laget en gjennomsnitt av skåren for temaene som hører til statusdelen og som hører til handlingsdelen. Handlingsdelen skårer dårligst, noe som skyldes at en del planer mangler økonomisk delplan. Både samlet og for de ulike artene, skårer fiskeplanene like høyt eller høyere enn viltplanene.

Det er også for fisk sett på hvor mange av driftsplanene som har oppgitt at de har opprettet et planutvalg til å gjennomføre en planprosess. Det er for 51 prosent av driftsplanene oppgitt at det er opprettet et planutvalg med representanter fra rettighetshaverne, brukerne og fra kommunen. Denne andelen er trolig for lav da det er svært mange planprosesser hvor dette er gjort, men ikke beskrevet i selve driftsplanen.

Før det blir oppsummert med hvor stor andel av planene som kan betraktes som forvaltningsplaner og hvor stor andel som kan kalles fullstendige driftsplaner, er det viktig å se på hva skogeierforeningene og fylkesbondelagene har sagt om dette.

I alt har skogeierforeningene og fylkesbondelagene vurdert 150 **viltplaner**. Når det gjelder vilt så mener de at 28 prosent av planene er fullstendige driftsplaner og 72 prosent er forvaltningsplaner eller avskyttningsplaner. Skogeierforeningene og fylkesbondelagene har vurdert 45 av de 63 driftsplanene som er evaluert foran i dette kapittelet (se s. 23). Disse 45 planene har den samme fordelingen på forvaltningsplaner og biologiske planer, som hele utvalget på 150 driftsplaner har. Dette tyder på at utvalget på 63 planer som er vurdert foran, er representativt i forhold til hele utvalget presentert i **tabell 11** side 21.

Avhengig av hvor stor vekt man skal legge på kravene til driftsplaner som **hjorteviltmalen** beskriver, viser evalueringen i **tabell 15** side 24 at mellom 10 og 20 prosent av planene er fullstendige driftsplaner, mens resten er forvaltningsplaner. Det er da sett bort fra selve driftsplanprosessen med bruk av planutvalg. Dette vil eventuelt redusere andelen fullstendige driftsplaner ytterligere. Skogeierforeningene og fylkesbondelagene vurderer at omkring dobbelt så mange viltplaner tilfredsstiller kravene til fullstendige driftsplaner, i forhold til den vurderingen som er gjort på side 23. Skogeierforeningene og fylkesbondelagene vurderer med andre ord flere driftsplaner som fullstendige, i forhold til en vurdering med utgangspunkt i hjorteviltmalen.

Skogeierforeningene og fylkesbondelagene mener at 80 prosent av de 200 driftsplanene i vassdrag med **fisk** de har oversikt over er fullstendige planer, mens 20 prosent av de er biologiske planer. Skogeierforeningene og fylkesbondelagene har vurdert 60 av de 74 driftsplanene som er evaluert foran i dette kapittelet (se **tabell 17**). For dette utvalget vurderer skogeierforeningene og fylkesbondelagene at andelen fullstendige driftsplaner er omkring 60 prosent. Dette tyder på at utvalget av driftsplaner som er evaluert side 24, har en større andel av biologiske drifts-

planer, sammenlignet med alle fiskeplanene som er registrert.

Avhengig av hvor stor vekt man skal legge på kravene til driftsplaner som **laksemalen** og **innlandsfiskemalen** beskriver, viser evalueringen side 24 at mellom 90 og 70 prosent av planene er fullstendige driftsplaner, dvs. i samme størrelsesorden som vurderingene til skogeierforeningene og fylkesbondelagene, hvis man tar hensyn til usikkerheten omkring utvalget. Det er da sett bort fra selve driftsplanprosessen med bruk av planutvalg.

5.5.4 Planprosess og erfaringer med driftsplaner

Det er i vurderingene over sett bort fra selve planprosessen og de resultatene som et lag eventuelt oppnår gjennom driftsplanlegging. Dette er en viktig del av hva som menes med en driftsplanbasert forvaltning (jf. side 133). Gjennom intervju av 27 lag som har gjennomført driftsplanlegging og 17 lag hvor driftsplanlegging ikke er gjennomført, er det sett nærmere på planprosessen. Lagene med plan er plukket ut fra listen med registrerte driftsplaner, hvor det er lagt vekt på geografisk spredning og at fordelingen på forvaltningsområder skal gjenspeile fordelingen i driftsplanregisteret. Lagene uten driftsplaner har vi fått ved kontakte skogeierforeningene. For utvelgning av disse er det også lagt vekt på geografisk spredning og type forvaltningsområde.

I **tabell 19** er det gitt en oversikt over alle lagene som er intervjuet mht. hvilke arter de forvalter, størrelsen på forvaltningsområdet, antall medlemmer de har, og hvor mye tid som brukes på forvaltningen. For de lagene som har laget en driftsplan, er det flest som har elg som forvaltningsområde (52 %), med hjort og innlandsfisk som nummer to (33 %). Andelen lag som har bever, rådyr og småvilt som saksområde er noe høyere enn registeret over driftsplaner skulle tilsi. For lag uten driftsplan er anadrome laksefisk og innlandsfisk de dominerende forvaltningsområdene, med hjort og småvilt på de neste plassene. Det er mange av lagene som har flere arter som forvaltningsområde, men de har ofte kun laget en hjorteviltplan. For fire av lagene har de beholdt hjorteviltforvaltningen, men valgt å sette bort til andre småvilt- og innlandsfiskeforvaltningen.

Lag med driftsplaner forvalter gjennomgående et større areal og har flere medlemmer, enn lagene uten driftsplan. Det er også noen lag (bygdeallmenning) uten driftsplan som forvalter et stort areal. Når det gjelder tidsbruk så er det liten forskjell for lag med og uten driftsplan. Det er stor andel som kun bruker en uke på

Tabell 17. Gjennomsnittsskår for driftsplaner for vassdrag med fisk vurdert på en skala fra 0 (temaet mangler) til 3 (innholdet er meget godt). Valg av tema og kriteriene for vurdering av innhold i forhold til skalaen er gjort med utgangspunkt i driftsplanveilederen for anadrome laksefisk (NL 1995) og innlandsfisk (NSF 1998a). Std. av. i parentes.

	Målsetting-	Vassdr.	Biol.	Næring/	Biol.	Delplan	Delplan
	beskr	beskr	reg	rekr.	delpan	næring	økonomi
Anadrome laksefisk (n=36)	1,8 (1,0)	2,0 (0,6)	2,2 (0,8)	1,7 (1,0)	1,8 (0,8)	1,8 (0,9)	1,0 (1,1)
Innlandsfisk (n=33)	1,9 (0,9)	1,9 (0,8)	1,7 (0,9)	1,5 (1,0)	1,7 (1,0)	1,8 (1,0)	1,2 (1,1)
Blandingsvassdrag (n=6)	2,4 (0,8)	2,4 (0,5)	2,2 (0,5)	2,4 (1,3)	2,8 (0,5)	2,4 (1,3)	0,8 (1,0)
Samlet (n=74)	1,9 (0,9)	2,0 (0,7)	2,0 (0,9)	1,7 (1,0)	1,9 (0,9)	1,8 (1,0)	1,1 (1,1)

Tabell 18. Gjennomsnittsskår for henholdsvis statusdelen (målssetninger, vassdragsbeskrivelse, biologiske registreringer, næring og rekreasjon) og handlingsdelen (delplaner for biologi, næring og økonomi) i driftsplaner for vassdrag med fisk. Driftsplanene er vurdert på en skala fra 0 (temaet mangler) til 3 (innholdet er meget godt). Valg av tema og kriteriene for vurdering av innhold i forhold til skalaen er gjort med utgangspunkt i driftsplanveilederen for anadrome laksefisk (NL 1995) og innlandsfisk (NSF 1998a).

Art/artsgruppe	Gj.snitt statusdel	Gj.snitt handlingsdel
Anadrome laksefisk (n=36)	1,9	1,5
Innlandsfisk (n=33)	1,8	1,5
Blandingsvassdrag (n=6)	2,4	2,0
Samlet (n=74)	1,9	1,6

forvaltning, mens en liten andel bruker mer enn 4 uker. Resultatet her stemmer godt overens med det som kom fram i spørreundersøkelsen side 20 (tatt i betraktning et lite utvalg). Lagene som bruker liten tid på vilt- og fiskeforvaltning sier at arbeidet består av et årsmøte og en 4 – 5 styremøter i løpet av året. Få nevner den innsatsen som legges ned i form av praktiske tiltak og det er grunn til å tro at arbeidsinnsatsen er større enn det som oppgis. Lagene som har brukt mye tid i denne undersøkelsen er statsallmenninger eller bygdeallmenninger med fast ansatte personer. Mens alle lagene med driftsplan ser ut til å ha god oversikt over medlemmer og arealer, er det flere lag uten driftsplaner som ikke kjenner til hvor mange medlemmer de er eller hvor stort areal de forvalter.

Hvilke erfaringer har så lagene som har utarbeidet en driftsplan? Hele 96 prosent svarte ja på spørsmålet om driftsplanen hadde ført til at arbeidet i laget hadde blitt mer målrettet etter at de fikk utarbeidet en driftsplan (**tabell 20**). Nesten like mange (78 %) hevdet at arbeidet hadde blitt mer effektivt. Svar som gikk igjen var at arbeidet har blitt mer konkret og at det var lettere å få fokus på de tingene som var viktige. Enkelte sa også at planprosessen fikk de til å tenke igjennom forvaltningen på en god måte. Halvparten av lagene som hevdet at arbeidet ikke hadde blitt mer effektivt oppga ikke noen årsak, mens de to andre mente at det var unødvendig og byråkratisk. Det ene laget hadde fått utarbeidet en fiskeplan ved hjelp av en ekstern sekretær uten at det var gjennomført en planprosess.

Tabell 20. Antall og andel (prosent) av lagene som har svart ja, nei eller vet ikke på ulike spørsmål knyttet til erfaringer med utarbeidelse av en driftsplan. n= 24.

Spørsmål	Ja	Nei	Vet ikke/ikke svart
Arbeidet er blitt mer målrettet	26 (96%)	1 (4%)	0
Arbeidet er effektivisert	21 (78%)	4 (15%)	2 (7%)
Samarbeidet er bedret	20 (74%)	3 (11%)	4 (15%)
Brukerne har blitt involvert i planprosessen	6 (22%)	21 (78%)	0
Inntjeningen er bedret	6 (22%)	17 (63%)	4 (15%)
Arealforvaltningen er bedret	10 (37%)	4 (15%)	13 (48%)
Laget har benyttet seg av ekstern sekretær	21 (78%)	6 (22%)	0

Tabell 19. Andelen av lagene fordelt på ulike kategorier av forvaltningsområder, størrelse på forvaltningsområde, antall medlemmer og tidsbruk på forvaltning med og uten driftsplaner. I alt 44 lag intervjuet.

Tema	Med driftsplan	Uten driftsplan
Type forvaltningsområde laget arbeider med		
Elg	52 %	18 %
Hjort	33 %	29 %
Rein	15 %	0 %
Bever/rådyr	30 %	6 %
Småvilt	15 %	29 %
Innlandsfisk	33 %	59 %
Anadrome laksefisk	15 %	47 %
Størrelse på forvaltningsområde		
1 – 20 km elv	11 %	24 %
> 20 km elv	0 %	6 %
1- 10 000 daa	7 %	18 %
10 000 – 20 000 daa	7 %	12 %
20 000 – 100 000 daa	11 %	12 %
> 100 000 daa	63 %	18 %
Vet ikke	0 %	12 %
Antall medlemmer		
1 - 10	7 %	29 %
10 - 20	19 %	18 %
20 - 50	22 %	18 %
50 - 100	19 %	12 %
> 100	7 %	6 %
Statsgrunn/allmenninger	11 %	0 %
Vet ikke	15 %	18 %
Tidsbruk		
1 uke	67 %	65 %
1- 2 uker	15 %	0 %
2 – 4 uker	0 %	12 %
> 4 uker	19 %	24 %

På spørsmålet om driftsplanen hadde bedret samarbeidet internt i laget og i forholdet til andre aktører svarte 74 prosent bekrefte (tabell 20). For de lagene som arbeidet med hjorteviltforvaltning var det først og fremst det interne samarbeidet som hadde blitt bedre, mens samarbeidet med kommunen ofte var som før. Andre aktører hadde de liten kontakt med. For de lagene som arbeidet med fiskeforvaltning ble bedringen i både det interne og eksterne samarbeidet nevnt.

Den lave andelen av lagene (22 %) som hadde involvert jeger- og fiskerforeninger i planprosessen står litt i kontrast til det de hevder er et bedret samarbeid. De lagene som ikke hadde opprettet driftsplanutvalg, var først og fremst de som arbeidet med viltforvaltning. Disse argumenterte med at det ikke var naturlig å ha med jeger- og fiskerforeninger eller andre aktører, da planene omhandler kun biologisk forvaltning og ikke rekreasjon. Lagene som arbeidet med fiskeforvaltning hadde stort sett opprettet planutvalg hvor jeger- og fiskerforeninger og andre deltok. Der det ikke var med jeger- og fiskerforeninger skyldtes det at det ikke var noen forening i området.

Det var kun 22 prosent av lagene som svarte ja på spørsmålet om driftsplanen hadde ført til økt inntjening eller større interesse for næringsvirksomhet. De som gjorde det sa at kortsalget eller leieinntektene var økt noe. Det var kun ett lag som sa at de hadde planer om å utvikle nye produkter. For alle lagene som hadde planer som kan karakteriseres som fullstendige driftsplaner, var nærings tiltakene stort sett rettet inn mot å øke kortsalget eller leieinntektene. Dette førte til at det i realiteten ikke ble så stor praktisk forskjell på "nærings tiltakene" for de lagene som hadde fullstendige driftsplaner og de lagene som kun hadde forvaltningsplaner eller biologiske planer.

På spørsmålet om driftsplanen hadde ført til større innflytelse i den kommunale arealforvaltningen svarte 37 prosent ja, 15 prosent nei og 48 prosent vet ikke. De som svarte ja var utelukkende lag som hadde hjortevilt som forvaltningsområde. De satte likhetstegn mellom kommunal arealforvaltning og tildeling av felingsløyver. De lagene som hadde fisk som forvaltningsområde svarte enten nei eller vet ikke. Disse koblet imidlertid kommunal arealforvaltning med planprosesser etter plan- og bygningsloven. De fleste begrunnet svaret med at driftsplanen akkurat var vedtatt og at dette først kan vurderes etter noe tid. Det gikk fram av svarene at arealforvaltning for de fleste lagene var et lite aktuelt tema.

Hele 78 prosent av lagene sa at de har benyttet seg av eksterne sekretær. Flere understreket at dette hadde vært viktig. Sekretærens rolle varierer fra at han eller hun hadde stått ansvarlig for utarbeidelse av hele planen, til kun skrivebistand og medlemmene som aktive deltakere i en planprosess. Det var et par eksempler på at det var laget "gode" skriftlige planer, men hvor en planprosess nesten helt manglet. Ut fra svarene på de andre spørsmålene kan det virke som om dette var planer som medlemmene i laget ikke hadde noe forhold til. Av de resterende 6 lagene (22 prosent) som ikke hadde benyttet seg av eksterne sekretær, hadde 5 laget hjorteviltplaner og 1 laget lakseplan. Omkring halvparten av disse hadde hentet inn råd utenfra. Flere nevnte at veiledningsmaterialet hadde vært tilstrekkelig for å utarbeide en plan. Enkelte nevnte også at de hadde personer i laget med kompetanse.

På spørsmålet om hva som hadde vært de største problemene i forbindelse med utarbeidelse av driftsplanene, var det nesten like mange ulike svar som det var antall informanter (tabell 21). Det generelle inntrykket var at problemene ikke var store, og hvert fall ikke større enn det man kunne forvente i forhold til en driftsplanprosess. Flere av problemene som ble nevnt var utfordringer som nettopp bør dukke opp i "gode" planprosesser. Dette gjaldt bl.a. rettighetsspørsmål, uenighet om tiltak og veivalg, utvikling av lokal forvaltning og manglende beslutningsgrunnlag. Ett annet hovedproblem var mangel på personressurser i laget som kunne ta på seg den ekstra innsats en driftsplanprosess er. Et problem, som ble nevnt av kun ett lag, var kostnadene det medfører å gjennomføre en planprosess med utarbeidelse av en driftsplan. Det var forventet at dette ville dukke opp hos flere, men det ser ikke ut til at økonomi har vært et stort problem.

Tabell 21. Problemer som ett eller flere utmarks- eller elveeierlag hevder å ha opplevd i forbindelse med utarbeidelsen av driftsplaner.

Problemer

- Viltnemda var uvillig.
- Vanskelig å få med alle medlemmene.
- Mye konflikter knyttet til rettighetene i laget.
- Fordommer mot samarbeid.
- Vanskeligheter knyttet til fordeling av andeler.
- Finne ressurspersoner i laget som kan ta på seg en jobb.
- Problemer å finne gode tiltak som alle kan enes om.
- Finne personer som har tid til å jobbe.
- Ingen i laget ønsket å skyte smådyr (elg).
- Mangler helt tradisjon for å arbeide med lokal forvaltning.
- Fylkesmannen er på helt feil kurs i elgforvaltningen.
- Det er for dyrt å drive med driftsplanlegging.
- Vi mangler kompetanse i laget.
- Dårlig med bestandsdata.
- Vanskelig å skaffe godt kartgrunnlag fra fylkesmannen.
- Det er motsetninger mellom medlemmene i laget.

5.5.5 Lag uten driftsplan

På spørsmålet om hva som var grunnen til at laget ikke hadde startet opp med driftsplanlegging, var også årsakene mange (tabell 22). Det som flest nevnte var at det var for lite arbeidskapasitet i laget. Nær beslektede årsaker som ble nevnt var at annet arbeid (vassdragsregulering) hadde tatt mye tid og at laget manglet kunnskap. Den årsaken som ble nest mest nevnt var at annet planarbeid dekket behovet. Dette ble nevnt av lag som enten var store (bygdeallmenning) og hadde andre typer planer eller av lag som hadde tilhold i kommuner hvor det foregikk annen ressursplanlegging i kommunal regi. Det var to lag som nevnte for store kostnader som årsak til at planlegging ikke hadde startet opp. Like mange nevnte dårlig organisering som årsak. Det var kun ett lag som ikke kjente til driftsplanlegging. Alle de andre ga uttrykk for at de kjente til driftsplanprosjektet til rettighetshaverne og materialet som var laget. Flere hadde også deltatt på møter i regi av rettighetshaverne.

Tabell 22. Årsaker til at utmarkslag eller elveeierlag ikke har startet opp med driftsplanlegging. $n = 21$.

Årsak	Antall
• Det er for liten arbeidskapasitet i laget.	4
• Annet planarbeid dekker behovet vi har for planlegging og forvaltning.	3
• Kostnadene ved driftsplanlegging står ikke i forhold potensialet for inntektsøkning.	2
• Laget er for dårlig organisert.	2
• Annet arbeid i laget har tatt så mye tid. Driftsplanlegging har ikke blitt prioritert.	2
• Venter på at sekretærhjelp skal bli ledig hos skogeierforeninga.	2
• Konflikt i forhold til tamreindrift.	1
• Hva er vitsen? Forvaltningen vår er bra nok som den er i dag.	1
• Laget er akkurat organisert og driftsplan er på trappene.	1
• Driftsplanlegging for småvilt er ikke lovpålagt.	1
• Laget mangler kunnskap om driftsplanlegging.	1
• Laget kjenner ikke til driftsplanlegging eller driftsplanprosjektet.	1

Flere av lagene understreket behov for veiledningsmateriell. Enkelte av lagene hevdet at veilederen for hjortevilt var veldig overordnet og det var for lite "kjøtt" på beinet. Det var klart viktig med en overordnet struktur, men lagene ønsket eksempler og en konkretisering av innholdet.

Hvordan er så potensialet for å få lagene som ikke hadde satt i gang med driftsplanlegging til å gjøre dette?

Flere av lagene ga uttrykk for synspunkter som tydet på at det var en viss motivasjon tilstede for å starte opp med en planprosess. For eksempel sa litt over halvparten av lagene at det var interesse blant medlemmene for å øke inntektene fra utmarka.

For omkring 1/3 av lagene bør årsakene til at de ikke har kommet i gang være relativt lett å gjøre noe med. Enkelte av disse ventet på å få bistand for å komme i gang. Andre var nyorganiserte og i ferd med å starte opp eller at annet arbeid hadde tatt mye tid og nå sto driftsplan for tur.

For litt over halvparten av lagene er årsaken imidlertid tyngre å gjøre noe med. Lagene var ofte små både i antall medlemmer og forvaltningsareal, og manglet personressurser og motivasjon til å starte opp. Tiden som ble bruket på forvaltning var under en uke per år og årsmøte var ofte eneste aktivitet i løpet av året. For disse lagene må det ofte en omorganisering og nye vedtekter til og kanskje er det behov for å slå sammen lag for å skape en større forvaltningsenhet.

5.6 Regionale og lokale samarbeidsråd

Spørreundersøkelsen til fylkesmannsembedet om lokale og regionale fagråd ga opplysninger om at det var etablert 24 regionale fagråd for vilt og 51 regionale og lokale fagråd for fisk pr. okto-

ber 1999 (Dervo og Østdahl 2000). Det vanligste for vilt var hjorteviltutvalg og regionale rowiltutvalg. De viktigste oppgavene til viltrådene hadde vært hjorteviltforvaltning, høringer, kvoter, overvåkingstiltak og for RUR rowiltkonflikter og forebyggende tiltak. I viltrådene var ofte kun rettighetshaverne og offentlig forvaltning representert. Den vanligste typen fagråd for fisk var lokale fagråd for anadrome laksefisk. For laksefagrådene hadde hovedvekten av arbeidsoppgavene ligget på uttalelser om, og diskusjon av, høringsutkast til fiskeforskrifter, fangststatistikk og dagsaktuelle trusler mot de anadrome laksefiskene i vassdragene som for eksempel rømt oppdrettsfisk. For de regionale rådene hadde også saker som berørte forvaltningen og fisket i sjøen vært tatt opp. I fagrådene for anadrome laksefisk var ofte både rettighetshavere, offentlig forvaltning, brukerne og andre aktører (vassdragsregulant og veterinær) representert.

I en spørreundersøkelse til kommunene ble det oppgitt et langt høyere antall lokale fagråd (Dervo og Østdahl 2000). Omkring halvparten av kommunene oppga at de hadde en eller annen form for lokalt fagråd hvor vilt og fisk er saksområde. Antallet fagråd både for vilt og fisk var økende. Rådgivende rowiltutvalg (RUR), hjorteviltråd, elgregioner og villreinutvalg var de vanligste typene regionale viltråd, mens de lokale viltrådene er svært mangfoldige. De regionale fagrådene for fisk besto nesten utelukkende av regionale fagråd for anadrome vassdrag. Lokale fagråd for fisk viste et tilsvarende mangfold som for vilt, men hvor lokale fagråd for anadrome laksefisk er det vanligste.

Hverken for vilt eller fisk skilte kommunene mellom fagråd som kun var rådgivende og hvor organisasjonene selv valgte sine representanter, og nemnder som var politisk valgt og som hadde besluttende myndighet etter viltloven eller laks- og innlandsfiskloven (Dervo og Østdahl 2000). Fagrådene for fisk så imidlertid i større grad ut til å arbeide med utøvelsen av fiske (tilrettelegging av fiske, fiskekort etc.), mens viltrådene var knyttet opp til mer biologiske spørsmål (bestandsskjøtsel av hjortevilt). Ut fra navn og beskrivelse av oppgaver tydet det imidlertid på at et stort flertall av fagrådene som kommunen beskrev var upolitiske rådgivende utvalg, med rettighetshaverne som dominerende aktører. De fleste fagrådene var knyttet opp til hjorteviltforvaltning. Det er her viktig å legge til at kommunenes definisjon av fagråd er mye videre, enn den definisjon driftsplanprosjektet legger opp til i forhold til representasjon og saksområde (jf. Dervo et al. 1996). Det er kun for lakseråd det er gitt en spesifikk definisjon (DN 1997c). For vilt og innlandsfisk er det kun gitt generelle retningslinjer.

Intervjuene av informantene fra fylkesmannen, kommunene, rettighetshaverne og brukerne viste at arbeidet med å etablere fagråd ikke har vært høyt prioritert i løpet av prosjektperioden. Unntaket var de regionale og lokale fagrådene i anadrome vassdrag, hjorteviltråd i enkelte deler av landet (områder med problemer som "trekkelg") og etablering av enkelte råd i regi av kommunene. Flere av informantene etterlyste imidlertid retningslinjer for fagråd.

I intervjuene av kommunene, ble mangel på konkrete arbeidsoppgaver beskrevet som det viktigste problemet for lokale fagråd. Dette gjaldt spesielt for fisk, men også i enkelte tilfeller for vilt. Et annet problem var at kommunale politiske nemnder eller rettighetshaverorganer slapp enkelte ganger ikke andre aktører til i den

lokale forvaltningen. Det siste problemet gjaldt først og fremst for viltforvaltningen. Dette kan ha ført til at den lokale forvaltningen har blitt veldig fagorientert, og oppgaver som allmennhetens adgang blir dårlig ivaretatt.

Både informantene på viltsiden i DN og flere viltforvaltere hos fylkesmannen hadde stor tro på interkommunalt samarbeid i viltforvaltningen. Spesielt de to siste årene var det i flere fylker arbeidet med etablering av hjorteviltråd. Formålet med disse rådene hadde vært å få til en bedre samordning av hjorteviltforvaltningen over større områder.

I Nordland, etter at første del av driftsplanprosjektet var gjennomført, ble det opprettet et regionalt driftsplanråd med representasjon fra flere av organisasjonene. Rådet skulle samordne og koordinere innsatsen i hele fylket. Både jeger- og fiskerforeninger, Statskog, de private rettighetshaverne og kommunene var representert. Det hadde vært stor oppslutning om rådet.

KS i Nordland hadde i tillegg laget en mal for lokale vilt- og fiskeråd. Dagens ordning varierte mye mellom kommunene. De kommunale fagrådene var ofte etterlevning etter viltneidene, hvor rettighetshaverne utgjorde hovedtyngden av representantene, sammen med enkelte andre grupperinger.

En informant fra Hordaland sa at fagrådene var like viktige som driftsplaner. Fagrådene hadde hatt stor betydning for lakseforvaltningen. Spesielt var det oppnådd mye i problemelver. Her hadde samarbeidet mellom den offentlige forvaltningen, rettighetshaverne og brukerne blitt mye bedre etter at det ble organisert et fagråd.

En informant fra fylkesmannen i Troms sa at det ikke hadde vært noen store endringer i det siste når det gjaldt antall fagråd eller aktivitet på laksesiden. Det ble innkalt til møte etter behov. Fylkesmannen hadde generelt liten lyst til å ha sekretæransvar i disse fagrådene, da dette lett fører til at de fikk en dobbeltrolle.

5.6.1 Regionalt råd for driftsplanbasert forvaltning i Vest-Agder

I driftsplanprosjektet er det sett nærmere på ett spesifikt regionalt fagråd; regionalt råd for driftsplanbasert forvaltning i Vest-Agder. Dette fagrådet ble opprettet i desember 1999, helt på slutten av første fase i driftsplanprosjektet. Fagrådet har bestått av 5 medlemmer, en representant fra Agder Skogeierlag (senere Agder og Telemark Skogeierforening), en representant fra Vest-Agder Bondelag, en representant fra Vest-Agder Jeger- og Fiskerforbund, en representant fra Kommunenes Sentralforbund i Vest-Agder og en representant fra arbeidsutvalget for kommunal viltforvaltning. I tillegg har representanter for fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger fungert som sekretær i utvalget. Utvalget har vært rådgivende. Formålet med utvalget har vært å fremme forvaltningen av høstbare vilt- og fiskeressurser i Vest-Agder innenfor de tre hovedmålsetningene i driftsplanprosjektet; bærekraftig biologisk forvaltning, miljøbasert næringsutvikling og fremme tilgjengeligheten til jakt og fiske for allmennheten. Oppgavene til rådet har vært å gi råd til fylkesmannen vedrørende fordelingen av midler til lokal forvaltning og driftsplanlegging.

Samtidig har rådet fungert som en møteplass for utveksling av informasjon og erfaring, samt drøfting av roller, oppgaver og tiltak. Fagrådet har fra starten i 1999 hatt 1 til 2 møter pr. år. Evalueringen av fagrådet har bestått av deltakelse på ett rådsmøte, intervju av halvparten av utvalgsmedlemmene og dokumentstudier (møteinnkalling, møtereferat og notater utarbeidet av FM i Vest-Agder).

Halvparten av viltfondsmidlene skulle fordeles i form av driftsstøtte direkte til viltlag som tilfredsstilte arealkravene, basert på fast sats per felte elg siste sesong. Den andre halvpart av viltfondsmidlene og fiskefondsmidlene skulle fordeles på søknader som var driftsplanbaserte. Først presenteres utvalgmedlemmenes erfaringer, deretter resultatene fra møtedeltakelse og dokumentstudier.

Rettighetshavernes representant sa at hans formål med deltakelse i fagrådet, var å påvirke mest mulig til deres fordel, samt å bidra til at mest mulig av pengene gikk til driftsplanlegging. Erfaringen med rådet var positive. Det var nyttig å ha en møteplass hvor de hadde muligheten til å påvirke beslutninger hos fylkesmannen.

KSs sin representant mente også at utvalget var svært nyttig og viktig på det tidspunktet det ble opprettet. For å stimulere viltlagene var det nødvendig å tilbakeføre midler. I dag er det ikke det samme behovet, fordi det er opprettet kommunale viltfond. Når det gjelder egen rolle i utvalget, var han litt usikker på denne. Selv om han var oppnevnt som en KS representant, føler han seg ikke som dette. Det var derfor mer naturlig at representanten for arbeidsgruppen for kommunal viltforvaltning tok over som representant i fagrådet.

NJFF sin representant hadde ikke fullt så positive erfaringer med fagrådet. NJFFs representant var uenig i deler av tildelingen av midler. Det ble gitt kriterier for tildeling av midler som de i liten grad føler at ble fulgt. NJFF søkte penger til oppsynskurs og jaktlederkurs. Disse søknadene ble i utgangspunktet skviset ut. NJFF har vært med for å sikre litt penger til egen organisasjon. De føler at de blir overkjørt av rettighetshaverne som i utgangspunktet mente at NJFF ikke skulle ha penger. NJFF føler at de ble sittende som gissel for rettighetshaverne. Utvalget har etter deres mening ikke fungert helt etter intensjonene. NJFF kunne tenkt seg at gruppen hadde fått et utvidet mandat. Selv om NJFF føler at de har blitt overkjørt, så mener de at utvalget har vært en nyttig møteplass i forhold til de andre organisasjonene. De kunne imidlertid tenkt seg at samarbeidet hadde vært bedre. NJFF hadde inntrykk av at både vilt- og fiskeforvalteren hos FM ble overkjørt av rettighetshaverne.

Fylkesmannens representanter hadde positive erfaringer med fagrådet, og de vektla betydningen av å ha denne typen møteplass. Viltforvalteren var opptatt av betydningen slike møteplasser hadde for avklaring av roller. Fiskeforvalteren mente at resultatet når det gjaldt tildeling av midler, trolig hadde blitt omtrent det samme uten et fagråd, men at tildelingen av midler på denne måten får større legitimitet. Det var nødvendig med en oppklaringsrunde i starten omkring bruken av de kommunale fiskefondsmidlene. Disse midlene ble forsøkt omfordelt, men de var i utgangspunktet øremerket kommunene og ikke beregnet på rettighetshaverne.

Deltakelsen på det ene utvalgsmøtet og gjennomgangen av refe-

ratene fra de andre møtene, ga det samme inntrykket av fagrådet som utvalgsmedlemmenes beskrivelse over. Det finnes ikke noe standardisert mandat for denne typen utvalg, men FM har tatt utgangspunkt i representasjon og praksis fra regionale utvalg innenfor hjortevilt- og lakseforvaltning. Møteinnkalling, referat og møteledelse har vært oversiktlig og bra. Dette er svært viktig for at slike utvalg skal fungere etter intensjonene. Utvalgsmedlemmene fikk tilsendt sakspapirer med forslag til fordeling av midler i god tid før møtet. Det ga medlemmene mulighet for å gå igjennom forslagene på forhånd. Diskusjonen på utvalgsmøtet kunne derfor dreie seg om hvilke prinsipper som skulle vektlegges ved tildeling av midler og hvilke søknader som tilfredsstilte disse kriteriene og som burde prioriteres.

FM la på det første møtet også opp til en prinsipiell diskusjon rundt dette med roller. For FM var det et mål at alle aktørene skulle styrkes gjennom fagrådets arbeid. Fagrådet skulle være en møteplass for de sentrale aktørene i den driftsplanbaserte forvaltningen av vilt og fisk. Gjennom at utvalgsmedlemmene fikk være med på å fordele tilskuddsmidler, håpet FM å utløse et engasjement som på sikt ville føre til at de ville arbeide mot felles målsettinger i den lokale forvaltningen.

I fagrådet var det en veldig fokus på at midlene skulle brukes på prosjekter som støttet opp under en driftsplanbasert forvaltning. Spesielt rettighetshavernes representant i utvalget la veldig stor vekt på dette. Han mente at symbolverdien var viktig for å motivere viltlagene i elgforvaltningen. Dette argumentet ble brukt for ikke å prioritere søknader fra de andre aktørene. Rettighetshaverne var veldig mål- og resultatfokusert. De så i liten grad fordel av en fordeling som kunne utvikle samarbeid mellom de andre aktørene i den lokale forvaltningen (JFF og kommunen).

Fagrådet var i utgangspunktet kun rådgivende, men FM valgte å følge utvalgsmedlemmenes anbefalinger. Kun i et tilfelle var innstillingen til fagrådet delt. Her valgte fylkesmannen å følge sin egen innstilling. FM greide på en god måte å la utvalgsmedlemmene slippe til i beslutningen om fordeling av tilskuddsmidlene. Utover forslagene til innstilling og presentasjon av disse, var det opp til medlemmene i fagrådet å fordele midlene. Når ett utvalgsmedlem i stor grad dominerte beslutningsprosessen, og at den endelige fordelingen ikke helt var i tråd med FMs innstilling, må imidlertid dette ikke tolkes som en overkjøring. Det er tvert i mot veldig bra at FM valgte å følge utvalgets råd, og viser at det har vært en reell mulighet til medbestemmelse.

5.7 Økonomiske virkemidler

5.7.1 Støtte til lokale tiltak

I prosjektperioden 1996 til 1999 ble det samlet bevilget omkring 80 millioner kroner til vilt- og fisketiltak fra Statens fiskefond, Statens viltfond og BU-midler (**tabell 23**). Andelen av disse tilskuddsmidlene, som var bevilget til driftsplanrelaterte prosjekter, var rundt 30 prosent for BU-midler og Fiskefondet, og noe lavere for viltfondet (**tabell 24**). Det var spesielt i perioden 1997 til 1999 at de ulike støtteordningene ble kartlagt. Både antall driftsplanbaserte søknader, søknader generelt, samlet søknadsbeløp og innvilgede søknader til fiskefondet (post 70) gikk ned i denne perioden.

Nedgangen i innvilget beløp skyldtes hovedsakelig at det hadde blitt mindre fiskefondsmidler tilgjengelig. I samme periode gikk antall driftsplanbaserte søknader til viltfondet også ned, mens antall søknader generelt økte. Søknadsbeløpet og innvilget beløp ble redusert for driftsplanbaserte søknader, og økt noe for viltfondssøknader generelt. For BU-midler hadde både antall søknader, søknadsbeløp og innvilgede søknader vært relativt konstant i løpet av perioden 1997 til 1999. Driftsplanbaserte søknader var høyere prioritert enn generelle vilt- og fiskesøknader for alle typer tilskudd.

Svært mange av informantene i den offentlige forvaltningen, hos rettighetshaverne og brukerne understreket betydningen av tilskuddsmidler. Fylkesmannen brukte midler for å stimulere til aktivitet. Rettighetshaverne og spesielt JFF sa at tilskuddsmidlene var svært viktig for aktiviteten lokalt.

I driftsplanprosjektet hadde det vært arbeidet mye med å samordne de ulike tilskuddsordningene hos fylkesmannen. Arbeidet hadde bestått av en felles gjennomgang av enkeltsøknader. Økonomisk støtte hadde vært en av de viktigste virkemidlene i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Mye av kontakten med lokal forvaltning skjedde gjennom søknader. Flere fylkesmenn sa at samordningen hadde vært en utfordring da BU-søknader ble vurdert fortløpende, mens vilt- og fiskefond ble behandlet en gang i året.

I sluttfasen av driftsplanprosjektet var landbruksbanken overført til SND og ansvaret for BU-midlene når det gjaldt bedriftsstøtte,

Tabell 23. Tilskudd i millioner kroner fra BU-midler, viltfondsmidler og fiskefondsmidler til lokale vilt- og fisketiltak for perioden 1996 til 1999 (Kilde: Hesthagen 1996, Dervo og Østdahl 1997 og 2000).

Type tilskudd	1996	1997	1998	1999
BU-midler	8*	11*	8,4	8,6
Viltfond, post 71,1 og 71,3	4*	3,6	4,3	5,1
Fiskefond, post 70	7,5	4,7	4,2	2,1
Fiskefond, post 60	-	2,9	4,6	3,5
Sum	19,5	22,2	21,5	19,3

* Tilskudd for BU-midler i 1996 og 1997 og for Viltfond i 1997 er anslag pga. mangelen oversikt fra informantene.

Tabell 24. Andel (%) av midler til lokale vilt- og fisketiltak fra BU-midler, viltfondsmidler og fiskefondsmidler til driftsplanrelaterte prosjekter for perioden 1997 til 1999 (Kilde Hesthagen 1996, Dervo og Østdahl 1997 og 2000).

Type tilskudd	1997	1998	1999
BU-midler	37	32	30
Viltfond, post 71,1 og 71,3	20	9	20
Fiskefond, post 70	28	28	26

overført til regionale SND-utvalg. I Buskerud utgjorde BU-midlene som landbruksavdelingen tidligere fordelte omkring 28 - 29 millioner kr. Etter overføringen til SND var andelen som landbruksavdelingen fordelte, redusert til 3 - 4 millioner kr. Mye av virkemidlene var borte for landbruksavdelingen. De skulle ikke lenger vurderes enkeltstøknader mot brukerne og enkeltfirmaer, men mer overordnede og stimulerende tiltak på regionnivå. Alle de bedriftsrettede tiltak var overført til SND. Nå skulle landbruksavdelingene kun ha ansvaret for utredninger som skulle legge til rette for næringsvirksomhet. Det ble hevdet fra landbruksavdelingene som ble intervjuet, at koordinering mellom landbruksavdelingene og SND-styrene ikke var spesielt god.

5.7.2 Økonomien i driftsplanprosjektet

I **tabell 25** er det gitt en oversikt over økonomien i driftsplanprosjektet for hele prosjektperioden. Samlet ble det for perioden 1996 til 1999 brukt i overkant av 6 millioner kroner. Av dette gikk 4,8 millioner (80%) til **fellesdelen**, i underkant av 1 million kr til **anadrome laksefisk** (16%), omkring 0,2 millioner til **innlandsfisk** (4 %). Til **småvilt** og **hjørtevilt** gikk det henholdsvis 13 000 og 17 000 kr, til sammen en halv prosent av de samlede midlene.

Av fellesmidlene på 4,8 millioner gikk 2,3 millioner (50%) som støtte til organisasjonene, 1,2 millioner (25%) til rapportering og evaluering, 0,4 millioner (10%) til informasjon (Fisk og Vilt avis + internett) og 0,3 millioner (7%) til konferanser og samlinger.

Tabell 25. Økonomisk oversikt over fellesdelen og delprosessene i driftsplanprosjektet for perioden 1996 til 1999.

Felles	1996	1997	1998	1999	Alle år
Drift prosjektledelse	5 000	82 000	125 000	97 000	
Konferanser/samlinger	162 000	151 000		24 000	
Drift Koordineringsutvalget	142 000	5 000	5 000	5 000	
Informasjon		160 000	120 000	165 000	
Rapportering/evaluering	250 000	372 000	300 000	250 000	
Tilskudd vegledning/utredn.		71 000		26 000	
Tilskudd organisasjoner		300 000	1 000 000	1 000 000	
Sum	559 000	1 141 000	1 550 000	1 567 000	4 817 000
Delprosess anadrome laksefisk					
Drift delprosess	19 000	23 000	20 000	19 000	
Utredninger	60 000	85 000			
Tiltak, veiledere med mer.	100 000	105 000		3 000	
Tilskudd organisasjoner	150 000	190 000	90 000	100 000	
Sum	329 000	403 000	110 000	122 000	964 000
Delprosess innlandsfisk					
Drift delprosess		10 000	23 000	29 000	
Utredninger		12 000	17 000	72 000	
Tiltak, veiledere med mer		60 000			
Tilskudd organisasjoner					
Sum	0	82 000	40 000	101 000	223 000
Delprosess hjørtevilt					
Drift delprosess		17 000			
Utredninger					
Tiltak, veiledere med mer					
Tilskudd organisasjoner					
Sum	0	17 000	0	0	17 000
Delprosess småvilt					
Drift delprosess	9 000	4 000			
Utredninger					
Tiltak, veiledere med mer					
Tilskudd organisasjoner					
Sum	9 000	4 000	0	0	13 000
Sum totalt	897 000	1 647 000	1 700 000	1 790 000	6 034 000

Omkring 20 prosent av midlene var brukt i delprosessene. Av disse midlene hadde den anadrome prosessen brukt omkring 4/5. På spørsmål om hvorfor det var en slik skjev fordeling svarte prosjektleder at det var opp til de andre delprosessene å prioritere midler. Midlene til fellesaktivitetene ble dels samfinansiert (50/50) mellom vilt- og fiskeseksjonen og artsavdelingen. De ulike seksjonene hadde ansvaret for å avsette midler til egen aktivitet gjennom delprosessene. Prosjektmedarbeiderne på delprosessene for innlandsfisk hevdet at de hadde ønsket mer midler i starten av prosjektet 1996/1997, mens det for de siste tre årene ikke hadde vært mer behov for midler. Både prosjektmedarbeiderne for hjortevilt- og småviltprosessene hevdet at de ikke hadde behov for mer midler. Begge disse delprosessene hevdet at de ikke hadde fått eksterne søknader om penger som var verd å støtte, eller at det var interne behov om midler.

Det er i forbindelse med evalueringen ikke gitt en vurdering av pengebruken for hvert enkelt tiltak, eller sett nærmere på selve budsjettprosessen.

5.8 Organisering av utmarkslag

Informasjon om organisering er kun samlet inn i forbindelse med statusrapportering og evaluering av rettighetshavernes driftsplanprosjekt (NSF 1998d, Aas og Andersen 2001). Totalt ble det i løpet av prosjektperioden til dette prosjektet reorganisert eller nyorganisert i alt 177 lag, hvor 58 er vilt- og fiskelag og 54 hjorteviltlag. Elveeierlag og innlandsfiskelag utgjør henholdsvis 27 og 10 lag. Det ble organisert flest lag i Nordland, Rogaland, Telemark og Hedmark. I Aas og Andersen (2001) er ikke arealet for de nyorganiserte lagene oppgitt.

I statusrapporten for rettighetshavernes driftsplanprosjekt i 1998 (for 1997 og 1998) er det oppgitt areal for de 41 lagene som til da var organisert. Dette var 1,9 millioner dekar. I tillegg ble det her oppgitt at det var organisert 39 samarbeidsorgan på til sammen 32 millioner dekar.

Viken Skog har laget en egen sluttrapport (Vistad 2001). I denne sluttrapporten var det opplysninger om 6 omorganisert elgregioner på til sammen 3,5 millioner dekar. Det var 4 flere enn det Viken oppga i evalueringsrapporten til skogeierforbundet og bondelagets driftsplanprosjekt.

5.9 Veiledning og skolering

Heller ikke kurs og møter foreligger det en fullstendig oversikt over. I rettighetshavernes driftsplanprosjekt var det til sammen gjennomført i overkant av 400 fagmøter eller kurs (Aas og Andersen 2001). Til sammen hadde mer enn 6 000 personer deltatt på disse møtene og kursene. I forbindelse med rettighetshavernes driftsplanprosjekt var det også gjennomført årlige fagsamlinger.

For NJFF var det opplysninger om et 20-tals regionale samlinger med anslagsvis 2 000-3 000 deltakere.

Rettighetshaverne hadde også samarbeidet med Norges Landbrukshøyskole og laget et kurs for driftsplanlegging i vassdrag. Det ble gjennomført kurs i 1996 og 1998. I tillegg hadde rettighetshaverne samarbeidet med Skogbrukets kursinstitutt og laget undervisningsmaterieell og gjennomført ulike kurs i viltforvaltning (SKI 2000).

Direktoratet for naturforvaltning hadde i samarbeid med Høgskolen i Hedmark, Gjøvik, Telemark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark, laget et opplegg for etter- og videreutdanning i lokal naturforvaltning. Kurset består av grunnevrer som gjennomføres som intensivsamlinger og påbyggingsemner. Samlet er kurset beregnet til 20 vekttall, som tilsvarer ett års studie. Interessen for studiet hadde vært ganske bra, men det var for vanskelig for studentene å finansiere det. Med en kurspris på kr 2 500 pr vekttall, hadde mange falt fra. Det var opprinnelig 6 høyskoler som samarbeidet om dette undervisningstilbudet, og bare ved to skoler var det kommet i gang kurs (Høgskolen i Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane). Framtiden for kurset er usikker. Det må være 20 studenter på hvert kurs for at det skal gjennomføres.

5.10 Sammendrag for innsats og resultater

Innsats

- Den samlede arbeidsinnsatsen i offentlig forvaltning på lokal vilt- og fiskeforvaltning pr. år var i underkant av 20 årsverk for FM og omkring 110 årsverk for kommunene. Tilsvarende var den omkring 125 årsverk for private rettighetshavere og 55 årsverk for statsallmenningene. I tillegg kommer arbeidet som Statskog og allmenninger utover statsallmenningene utførte. JFF utfører årlig en dugnadsinnsats i forbindelse med vilt- og fisketiltak som utgjør 170 årsverk.
- Samlet utgjør arbeidsinnsatsen i forbindelse med lokal vilt- og fiskeforvaltning i regi av private og offentlige aktører i størrelsesorden 500 årsverk pr. år. Anslaget er grovt, men gir en pekepinne på omfanget av den lokale innsatsen.
- Årlig er det i prosjektperioden brukt i størrelsesorden 20 millioner kroner på lokale vilt- og fisketiltak, hvor omkring halvparten fra BU-fondet, og resten fordelt på viltfondet og fiskefondet. Omkring 1/3 av midlene er brukt på driftsplanrelaterte prosjekter. Det er i tillegg brukt i overkant av 1,5 millioner kroner årlig på driftsplanprosjektet i DN.

Resultater

Følgende resultater i form av driftsplaner, samarbeidsråd, organisering, veiledningsmaterieell og modellplaner, er oppnådd i løpet av prosjektperioden:

- Totalt ble det registrert i underkant av 800 driftsplaner for vilt, hvor 10 til 20 prosent var fullstendige driftsplaner og resten var forvaltningsplaner. Hjorteviltplaner utgjorde hoveddelen av viltplanene. Over 70 prosent av arealene med elg og nærmere 100 prosent av villreinens leveområde er dekket med forvaltnings- eller driftsplaner.
- Totalt ble det laget i underkant av 400 driftsplaner for vassdrag, hvor 80 til 90 prosent var fullstendige driftsplaner. I overkant av 60 prosent av vassdragene med fangst av laks over 100 kg er dekket med driftsplaner.

- For både vilt- og fiskeplanene er det mangelfulle delplaner for næring og delplaner for økonomi som er årsaken til at driftsplanene blir karakterisert som forvaltnings- eller biologiske planer.
- Generelt for både vilt- og fiskeplaner er det vanskelig å trekke en klar grense for de driftsplanene som tilfredsstillende definisjoner til en fullstendig driftsplan.
- Kun 1 av 5 lag som hadde utarbeidet en driftsplan, hevdet at planen hadde ført til økte inntekter. Inntektsøkningen skyldtes salg av jakt og fiskekort. Næringstiltakene i de fullstendige driftsplanene besto nesten utelukkende av tiltak som skulle øke kortsalg eller leieinntekter. Kun et lag hadde planer om utvikling av nye produkter utover jakt og fiskekortsalg.
- Viltplanene ble utarbeidet uten bruk av driftsplanutvalg med representasjon fra ulike andre aktører. Nesten alle fiskeplanene hadde benyttet slike utvalg.
- Driftsplanene hadde ikke ført til større innflytelse i arealforvaltningen.
- Erfaringene med driftsplaner er allikevel samlet sett positive og lagene sier at arbeidet er blitt mer målrettet, effektivt og samarbeidet har blitt bedre. Problemene i forbindelse med utarbeidelse av driftsplan har vært få og "naturlige" i en planprosess. Svært mange lag har benyttet seg av sekretær i planprosessen. "Statlige rammer og mål" er en viktig styrende ramme for driftsplanprosessen og innholdet av planene.
- De viktigste årsakene til at lag ikke hadde startet opp med driftsplanlegging var at laget hadde for liten arbeidskapasitet, at annet planarbeid dekket behovet laget hadde, at det var for store kostnader, at laget var for dårlig organisert, at andre oppgaver var mer prioritert eller at laget ventet på sekretærhjelp. Nesten alle lagene hadde mottatt informasjon om driftsplanprosjektet og kjenner veiledningsmateriellet som var laget.
- Halvparten av de intervjuede lagene uten driftsplan hadde målsetninger om å øke inntektene fra utmarka.
- For omkring 1/3 av lagene er årsaken til at de ikke har startet opp relativt enkelt å gjøre noe med, mens for halvparten av lagene må det en betydelig innsats til for å få de til å starte med driftsplanlegging.
- Det var ved utgangen av 1999 registrert i underkant av 100 lokale og regionale fagråd for vilt og fisk, hvor lakseråd og hjortevilråd utgjorde den største andelen. Det var kun fagrådene for laks som hadde representasjon av brukere og andre, i tillegg til rettighetshaverne og kommunen. I følge kommunene finnes det imidlertid langt flere samarbeidsråd. Omkring 50 prosent av dem oppga at de hadde opprettet dette. Erfaringene med fagråd er positive, men arbeidet har ikke vært spesielt høyt prioritert lokalt. Unntaket var fagråd for laks og regionale hjortevilråd, som ble høyt prioritert i mange fylker.
- Det ble i løpet av prosjektperioden ny- eller reorganisert litt over 200 utmarkslag, villtag, fiskelag, elveeierlag eller samarbeidsorgan. En oversikt over arealet som er ny- eller reorganisert er ufullstendig. Grove anslag antyder at i størrelsesorden 35 millioner dekar eller i overkant av 10 prosent av landarealet i Norge ble ny- eller reorganisert.
- Det er i løpet av prosjektperioden laget driftsplanveilederer for anadrome laksefisk, innlandsfisk og hjortevilt. Det ble laget 6 modellplaner for vassdrag. I tillegg har organisasjonene laget annet veiledningsmaterieil for lokal forvaltning.
- 10 ulike arbeidsgrupper har vært i aktivitet i regi av Koordineringsutvalget og laget 8 innstillinger eller rapporter.
- Første håndsværdien av vilt og fisk utgjorde i 2000 omkring 750 millioner kroner og omsetningen knyttet til utøvelsen av jakt og fiske ble anslått til 2 500 millioner kroner. Jegerne og fiskerne bruker årlig omkring 3 millioner dager på jakt og omkring 19 millioner dager på fiske.

6 Erfaringer med organisering og gjennomføring av driftsplanprosjektet

Driftsplanprosjektet har vært et omfattende og komplisert prosjekt som har involvert en rekke ulike aktører og nivåer i norsk naturforvaltning direkte eller indirekte. De involverte har mange sammenfallende interesser, men har i mange politiske og faglige saker også stått mot hverandre. De ulike etater og organisasjoner har ofte også ulike tradisjoner og arbeidsmåter. Prosjektets nyskapende karakter og innretning har, naturlig nok, utfordret og endret eksisterende arbeidsmåter. Alt dette skaper selvsagt grobunn for hindringer og konflikter innad i prosjektet, mellom prosjektet og andre, relaterte aktiviteter, mellom aktørene og internt hos de enkelte. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan de sentrale deltagerne ser på gjennomføringen av prosjektet.

6.1 Prosjektleder

På spørsmålet om hvorfor driftsplanprosjektet ble etablert, svarte prosjektlederen at det hele startet med planene om å prosjektorganisere det pågående arbeidet med å utvikle lokal forvaltning av anadrome laksefisk. Planene ble presentert på et laksemøte i MD. Rettighetshaver- og brukerorganisasjonene ønsket imidlertid at et slikt prosjekt skulle omfatte både vilt- og fisk. Oppdraget med å konkretisere prosjektet ble gitt til seksjonen som hadde ansvaret for forvaltningen av de anadrome laksefiskene (første seksjonen i vassøkologisk avdeling).

Gjennom møter og utarbeidelse av interne dokumenter ble det laget et forslag på prosjektorganisering, målsetninger, ansvar- og oppgavefordeling. I prosjektplanen ble prosjektets mål og arbeidsoppgaver beskrevet (se side 12). Det var enighet mellom seksjonssjefene om både prosessen og hoveddrammene for prosjektet, hevdet prosjektlederen.

Etter oppstartmøtet i prosjektgruppen ble det imidlertid nye diskusjoner, og mye av tiden det første året gikk med til å konkretisere prosjektet ytterligere. Prosjektleder mener at mye av årsaken til diskusjonene var intern uenighet om hvilken kurs en skulle velge for utviklingen, samt hvor mye fordelings- og næringspolitiske målsetninger skulle integreres og vektlegges i prosjektet. Det var ulike oppfatninger om hva prosjektet burde inneholde, og det var ulik tradisjon, erfaring og praksis for arbeidet med lokal forvaltning. Problemet var imidlertid at kritikken var lite konkret og at man ikke greide å enes om en felles plattform for alle delprosessene i prosjektet. Det var spesielt store forskjeller mellom vilt og fisk. Prosjektlederen hadde et klart inntrykk av at prosjektmedarbeiderne var bundet opp av prioriteringer på sin avdeling som gjorde det vanskelig å prioritere prosjektarbeidet og å samle seg om en felles plattform for prosjektet.

Uenigheten i prosjektgruppen ble forsøkt løftet opp til de delprosessansvarlige (seksjonssjefene) og til avdelingsdirektør for vassøkologisk (artsavdelingen etter omorganiseringen i 1997). Dette førte etter prosjektlederens oppfatning heller ikke til de nødvendige avklaringene.

Resultatet ble at delprosessene i driftsplanprosjektet fortsatte uten at det var reell enighet om noen felles plattform. Det var således ikke mulig å koordinere aktivitetene i de ulike delprosessene utover at det var gjensidige orienteringer om arbeid som pågikk på prosjektmøter og på møter i Koordineringsutvalget.

Etter det første prosjektåret sier prosjektlederen at han konsentrerte seg om de eksterne oppgavene i prosjektet, dvs. rapportering av prosjektet, Koordineringsutvalget, arbeidsgruppene og konferansene. Det ble også lagt mer vekt på kommunene gjennom å styrke og utvide samarbeidet med KS, og en mer generell satsning på lokal forvaltning utover driftsplaner. Prosjektlederen sier at han forsøkte så godt han kunne å ta hensyn til signalene som kom fram på prosjektmøtene og i Koordineringsutvalget.

6.2 Seksjonssjefer

Alle seksjonssjefene svarte bekreftende på at det var de som hadde det formelle ansvaret for delprosessene og de prioriteringene som ble gjort i prosjektperioden.

For **anadrome laksefisk** er forvaltningsstrategiene beskrevet i et eget notat (DN 1997c). Dette notatet har vært grunnlaget for prioriteringene i driftsplanprosjektet for anadrome laksefisk.

Driftsplanmodellen var som skreddersydd for laks. Alle tiltakene på laksesiden har vært koblet til driftsplanprosjektet, som hadde høy prioritet i fiskeeksjonen. Det ble også lagt stor vekt på samarbeid med rettighetshaverne og brukerne gjennom samarbeidsrådet for anadrome laksefisk. Seksjonssjefen føler i ettertid at de andre delprosessene burde hatt lengre tid til å komme opp på samme nivå som for anadrome laksefisk. Laksesiden var i gang med deler av den nye forvaltningsmodellen allerede i 1994-95.

For innlandsfisk har "Forvaltningsplanen for **innlandsfisk**" vært grunnlaget for prioriteringene i driftsplanprosjektet (DN 1994b).

De ansvarlige for Innlandsfiskeforvaltningen ønsket fra starten av en bredere satsning mot lokal forvaltning generelt, ikke bare en fokus på driftsplaner. For innlandsfisk ønsket man å bygge på eksisterende aktivitet knyttet til samarbeidsrådet for innlandsfisk. Her var det allerede satt i gang aktiviteter som utarbeidning av veileder for driftsplanlegging, modellplaner og kommunale fisketilaksplaner. Samarbeidsrådet bestemte hvilke tiltak som skulle prioriteres i forbindelse med driftsplanprosjektet. Mens omorganiseringen i DN førte til at ansvaret for delprosessene ble flyttet mellom avdelinger og personer, har satsningen på samarbeidsrådet ligget fast. Samarbeidet i forhold til de andre delprosessene har fungert greit, sier seksjonssjefen for friluftsliv.

Ved siden av viltloven og forskriftene har handlingsplanen for hjortevilt og handlingsplanen for gås vært grunnlagene for prioriteringene for **hjortevilt** og for **småvilt** (DN 1995a, 1996d).

For vilt ble hovedfokus i prosjektet lagt på den biologiske delen (de miljøpolitiske målsetningene). Det er kun her DN har virkemidler til å gjøre noe. DN har ikke hjemmel i lovverket til å kunne gi pålegg om næring i tilknytning til driftsplanlegging. Viltforvaltningen er komplisert og mye er historisk betinget. Vilt siden

har en driftsplanmodell som de har mer enn 10 års erfaring med. DN holder på med å forbedre denne. Utgangspunktet her er å gjøre bestandsforvaltningen enda bedre. Den interne prosessen for hjortevilt og småvilt, før det ble flyttet til naturbruksavdelingen, ble styrt gjennom interne møter.

Seksjonssjefen mente at prosjektmedarbeiderne hadde stor frihet. Det var problemer med driftsplanprosjektet i startfasen. Prosjektleder kjente ikke godt nok til viltforvaltningens arbeidsmåter. Det var ulike innstillinger til prosessen og målene. Det er for eksempel ikke DNS rolle å lage veiledningsmateriell. DN kan delta i grupper og kan gi økonomisk støtte til slikt arbeid, men skal ikke ha hovedansvaret. Dette er det rettighetshaverne og NJFF som skal ha. Viltseksjonen mente at driftsplanprosjektet ble tilstrekkelig prioritert og at det ble allokert tilstrekkelige ressurser. Småviltprosessen haltet en del. Dette er heller ikke lett. Næringsmessig utnyttelse i forhold til småvilt er lite aktuelt. Arronderingen i mange og små områder er slik at dette er lite aktuelt. Viltseksjonen valgte å satse på hjortevilt og håpet at dette på sikt vil overføre positive resultater til småvilt. I dag er det godt samarbeid mellom friluftsliv og viltseksjonen. Seksjonssjefen synes delingen av ansvaret for hjortevilt og småvilt var greit. Det var uproblematisk å skille artsforvaltning med jaktutøvelsen.

6.3 Prosjektmedarbeidere

Det er i dette delkapitlet kun tatt med erfaringer med det interne samarbeidet i DN, innholdet i driftsplanprosjektet (mål og arbeidsoppgaver) og synspunkter på den overordnede satsingen. Erfaringer med arbeidet i prosjektgrupper i regi av Koordineringsutvalget og eksterne prosjekter er beskrevet senere.

Prosjektmedarbeiderne mente at direktøren i DN flagget prosjektet svært høyt fra starten. Prosjektmedarbeiderne mente imidlertid at den interne innsatsen i DN ikke hadde gjenspeilet direktørens høye prioritering. Videre var det enighet blant prosjektmedarbeiderne at prosjektorganiseringen ikke var tilstrekkelig god.

Generelt mangler DN erfaring med prosjektstyring og prosjektledelse og det er ofte vanskelig å drive fram prosjekter på tvers av avdelingene. For driftsplanprosjektet manglet de i tillegg en styringsgruppe. Forankringen av prosjektet mot ledelsen (evaluatorbemerkning: seksjonssjefene og direktør) var derfor ikke god nok. Ledelsen ryddet aldri opp i problemene som oppsto i første fasen av prosjektet. Dette greide heller ikke prosjektmedarbeiderne og prosjektlederen på egenhånd. Avstanden mellom delprosessene var for stor og det lyktes aldri å finne fellesnevneren for prosjektet.

Prosjektmedarbeiderne for delprosessene for innlandsfisk, hjortevilt og småvilt, mente alle at prosjektlederen kjente for dårlig til forvaltningen på disse delområdene og de opplevde det som om man prøvde å "tre det anadrome systemet nedover hodene" på dem. En nærmere konkretisering av hva som var problemet og løsningen på disse, varierte imidlertid mye mellom de ulike delprosessene.

Prosjektmedarbeideren for **innlandsfisk** mente at det var for mye fokus på driftsplaner og rettighetshaverne og for lite på kommunal planlegging (bl.a. fisketiltaksplaner), brukerne og kommunen.

De mente at målsetningene ikke var konkrete nok og at man manglet en strategi for å nå målsetningene. Prosjektmedarbeideren mente også i ettertid at det ble en uheldig rolleblending mellom fellesdelen og delprosessen for anadrome laksefisk.

Man burde i større grad sett på det som fungerte og bygd på dette. På denne måten ville man ha kommet lengre, enn det man gjorde. I utgangspunktet så ikke de som hadde ansvaret for innlandsfiskeprosessen helt behovet for driftsplanprosjektet. For innlandsfisk hadde man gjennomført mange prosjekter i regi av samarbeidsrådet, og gjorde dette også etter at driftsplanprosjektet startet opp. De følte at de hadde et veldig godt samarbeid med organisasjonene og hadde oppnådd gode resultater på mange områder. Det var et bevisst valg å bruke samarbeidsrådet. Disse prosjektene passet imidlertid ikke inn i lakseforvaltningens "trange båser". Delprosessene i DN hadde svært ulikt utgangspunkt for arbeidet og det manglet aksept for andre måter å løse oppgavene på, enn det som var prøvd ut for anadrome laksefisk. Etter hvert fikk de andre delprosessene, spesielt vilt, ingen eierforhold til prosjektet. Omorganiseringen av DN førte til at innlandsfiskearbeidet ble enda mindre prioritert enn før og førte til dårlig oppfølging av prosjektet i en periode.

Prosjektmedarbeideren for **småvilt** følte at driftsplanprosjektet var diffust, og det var vanskelig å se hva som var viktig. Hoveddelen av prosjektet ble forankret på fiskesiden. Det var ikke noe tungt eierforhold på viltsiden. På viltsiden hadde de bestemt seg for andre løp som allerede pågikk da prosjektet startet opp.

Det er lett å se i ettertid at forankringen av prosjektet burde vært bedre i DN. På viltsiden hadde man jobbet lenge og vel med driftsplankonseptet, bl.a. gjennom handlingsplan for hjortevilt.

Et generelt problem for viltsiden i DN er at opp mot 80 prosent av tiden går med til å håndtere konflikter, for eksempel rowvilt. Mye av de resterende ressursene går til hjorteviltforvaltning. Det er bare smuler til småvilt, det vil si bever og gås.

Det er generelt liten eller ingen tid til å drive utviklingsarbeid og til å etablere nettverk. Småviltforvaltningen er i veldig stor grad rammet styrt gjennom jaktidsrammer. Det er overlatt veldig mye til rettighetshaverne når det gjelder hvordan ting skal forvaltes lokalt. Både DN og fylkesmannen jobber egentlig lite med lokale viltsaker nå. Jaktidsrammene gjør at det i veldig stor grad er opp til rettighetshaverne å følge opp.

I forbindelse med driftsplanprosjektet ble det foreslått å opprette et viltutvalg på linje med innlandsfiskerådet eller lakserådet. Dette ble stoppet av ledelsen, som ikke ønsket å bruke ressurser på dette. Internt var det vedtatt andre strategier. Det manglet helhetlig strategier og visjoner for dette i DN. Prosjektmedarbeideren på viltsiden skulle ikke gå inn i noe prosjekt utenfor huset. Dette satte sterke begrensninger i hva som kunne settes i gang. Sentrale midler skulle eventuelt brukes for å stimulere ønsket aktivitet utenfor huset. Prosjektmedarbeideren ser i ettertid at DN burde gått mer konkret inn mot rettighetshaverne sentralt og stimulert disse.

Hovedfokus for **hjordeviltprosessen** ble lagt på videreføringen av handlingsplanen for hjortevilt. Dette arbeidet strandet. (Blir nærmere gjennomgått side 36 og i forbindelse med evalueringen side 50).

Ansvar for å utarbeide en veileder lå hos skogeierforbundet, sier prosjektmedarbeideren for hjorteviltprosessen. Når det gjaldt driftsplaner var det et ønske om å utarbeide modellplaner. Viltseksjonen ønsket ikke modellplaner, da disse lett blir altfor normative. Spørsmålet om et hjorteviltråd etter modell av laks og innlandsfisk, har kommet opp først etter at hovedprosjektet var over. Prosjektmedarbeideren sa at han i ettertid har sett at DN burde hatt en klarere pådriverrolle overfor organisasjonene. Det har generelt vært mye fravær av edruelighet i driftsplanprosessen, hevdet han.

6.4 Deltagerne Koordineringsutvalget

I dette delkapittelet omtales utvalgmedlemmenes erfaring med Koordineringsutvalget.

Utvalgsmedlemmene synes å dele seg grovt i to grupper i synet på Koordineringsutvalget og arbeidet som ble utrettet der. De "mindre" organisasjonene, og organisasjoner og etater som ikke så ofte er representert i denne typen utvalg knyttet til vilt- og fiskeforvaltningen, samt fylkesmannens representanter, med unntak av viltforvalteren, mente at Koordineringsutvalget hadde fungert rimelig bra.

Disse utvalgsmedlemmene hevdet at de hadde fått masse nyttig informasjon og at det gjennom arbeidsgruppene var gjort mange viktige avklaringer. Generelt var det flere som synes DNs oppfølging av driftsplanprosjektet hadde vært meget god, men de var noe delt i synet på hvor godt delprosessene for vilt ble fulgt opp. Representantene fra fylkesmannen synes at informasjonen gjennom tildelingsbrev, rundskriv og tidsskriftet Fisk og Vilt, i tillegg til det de har fått gjennom utvalget, hadde vært god. De var imidlertid litt usikker på sin egen rolle i utvalget. Fylkesmennene ble i liten grad brukt i arbeidsutvalgene. Generelt ble det i liten grad lagt opp til at deres erfaringer ble videreformidlet til de andre miljøvern- eller landbruksavdelingene. Sametingets representant mente i tillegg at arbeidet hadde vært preget av situasjonen i Sør-Norge og de samiske interessene var lite berørt. Han har tolket det slik at DN har ønsket å trå varsomt i forhold til den uavklarte rettighetssituasjonen i Finnmark og aksepterer dette.

De sentrale rettighetshaver- og brukerorganisasjonene og fylkesmannens viltforvalter var mye mer kritisk til arbeidet i Koordineringsutvalget:

Det var for mye orienteringer, for lite dialog, arbeidet var for lite konkret og det var for mange arbeidsgrupper som gjorde at arbeidet ble veldig uoversiktlig. DN burde i større grad konsentrert arbeidet om de som var reelle aktører i den lokale forvaltningen. Utvalgets størrelse førte til at medlemmene ble for passive. Møtene og framdriften i driftsplanprosjektet bar i altfor stor grad preg av at det var et svært ulikt syn på driftsplanprosjektet og lokal forvaltning innad i DN. De ulike delprosessene var altfor lite samkjørt og uenigheten kom tydelig til syne på koordineringutvalgets møter. Utvalgsmedlemmene var generelt kritiske til delprosessene for vilt, og mente at DN på dette området bidro svært lite.

Enkelte av de organisasjonene som var kritisk til Koordineringsutvalget, nyanserer bildet noe og mener at koordineringen i utvalget var viktig tross alt:

Det ble oppnådd en bedre harmonisering og samordning i driftsplanprosjektet. Dette bidro Koordineringsutvalget sterkt til. Arbeidsgruppene skapte også en del viktige avklaringer.

6.5 Arbeidsgruppene

Alle arbeidsgruppene løste sine oppgaver i hht. mandatet, med unntak for hjortevilt- og småviltgruppen. De to sistnevnte gruppene gjennomførte ikke de planlagte møtene og løste ikke de tildelte arbeidsoppgavene. Med unntak for hjortevilt- og småviltgruppen, ble alle øvrige arbeidsgrupper rapportert og avsluttet i løpet av prosjektperioden. Arbeidsgruppen for roller og oppgaver (nr 8) ble startet opp helt mot slutten av prosjektperioden og avsluttet etter at driftsplanprosjektet var ferdig.

Det var kun i gruppen for allmennhetens adgang til fiske i vassdrag med anadrome fisk (nr 2), hjorteviltgruppen (nr 3) og for småviltgruppen (nr 4), at enkelte av utvalgsmedlemmene var misfornøyd med prosessen eller resultatet som ble oppnådd. For arbeidsgruppen med allmennhetens adgang til laksefiske ble det helt i slutfasen konflikt om innholdet i rapporten mellom rettighetshavernes representant og NJFF. Etter ekstramøter ble imidlertid konflikten løst og det endte opp med en delt innstilling på spørsmålet om tilgjengeligheten av fisket for allmennheten når det blir gitt offentlige kalkingsmidler.

I småviltgruppen ble det arrangert en idedugnad. Etter dette kom aldri arbeidet i gang, til tross for at mandat og rammer for prosjektet var avklart. En viktig årsak til at arbeidsgruppen ikke kom i gang var at prosjektmedarbeideren sluttet. DN hevdet at de etter dette ikke hadde kapasitet til å følge opp. Saken ble også tatt opp i Koordineringsutvalget uten at dette førte til omprioriteringer i DN.

For hjorteviltgruppen stoppet arbeidet helt opp. Prosjektmedarbeideren for hjortevilt var sekretær for gruppen.

Prosjektmedarbeideren hevdet at sekretariatet ikke greide å drive fram prosessen pga. for mange snevre problemstillinger og at stemningen i utvalget ble dårlig. I følge prosjektmedarbeideren var man for opptatt av andre og mer prioriterte oppgaver:

Det som gjorde arbeidet vanskelig i tillegg var at det pågikk arbeid med en stortingsproposisjon parallelt. Dette arbeidet var taushetsbelagt og det var derfor ikke mulig å involvere utvalget i dette.

Medlemmene i hjorteviltutvalget på sin side mente at manglende oppfølging fra DN var hovedårsaken til at arbeidet stoppet opp:

Det ble for lang tid mellom hvert møte, saksforberedelsen var alt for dårlig og vedtak som ble gjort ble ikke fulgt opp. Det kom mye kritikk og samarbeidsklimaet ble dårlig. DNs representant hadde for dårlig arbeidskapasitet og arbeidet burde vært organisert på en bedre måte. Bl.a. burde DN i større grad sluppet utvalgsmedlemmene til. Gruppen ble aldri formelt løst opp og det ble ikke invitert til et avsluttende møte. Det ble heller ikke laget noe sluttrapport fra gruppen.

6.6 Organisasjonenes syn på driftsplanprosjektet

De sentrale organisasjonene på rettighetshaversiden var mer positive til driftsplanprosjektet i sin helhet enn til Koordineringsutvalget, med unntak for Norges Fjellstyresamband:

Driftsplankonseptet er et veldig bra konsept og at det er en effektiv og fornuftig måte å drive forvaltning på. Kontakten mot prosjektleder og delprosessene for fisk har vært svært god.

Norges Fjellstyresamband mente, sammen med NJFF, at driftsplanprosjektet hadde oppnådd en del, men at det hadde vært for utydelig på hva det skulle være:

Det var vanskelig å se hva som skilte forvaltningsmodellen dette prosjektet la opp til, fra tidligere forvaltningspraksis. Det hadde vært uklart hva forvaltningen mente med "hensiktsmessig" når det skulle delegeres til lokalnivået. Det var også i alt for stor grad fokus på driftsplaner og ikke på den lokale forvaltningen generelt. Det er viktig å ha i mente at forvaltningen er i en kontinuerlig utvikling. Det var et for stort ambisjonsnivå i driftsplanprosjektet. Organisasjonene har ulike behov. Det ble en for stram ramme i prosjektet. Den offentlige forvaltningen burde i større grad tørre å overlate til lokalplanet hva som skulle være den riktige veien. Det var forvirrende hva DN egentlig mente i prosjektet.

6.7 Sammendrag for erfaringene med driftsplanprosjektet

Erfaring med driftsplanprosjektet

Aktørene i driftsplanprosjektet har hatt følgende erfaringer med driftsplanprosjektet:

- Arbeidet med omorganiseringen av den lokale vilt- og fiskeforvaltning ble organisert som et prosjekt med en prosjektleder, fire delprosesser og et rådgivende utvalg med representanter fra ulike organisasjoner. Seksjonssjefene beholdt ansvaret for delprosessene og framdriften for disse. Formålet med prosjektmodellen i DN var å enes om en felles plattform for arbeidet, samt å koordinere innsatsen for de ulike delprosessene hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk. Prosjektet skulle være et samarbeid med landbruksmyndighetene og organisasjonene, hvor DN skulle ha det overordnede ansvaret.
- Det lyktes ikke å få til enighet i DN om en felles plattform og en hensiktsmessig organisasjon. En av årsakene til dette var faglige uenigheter om hvordan de tre politiske hovedmålsetningene (miljø, næring, friluftsliv) skulle vektlegges og prioritering av virkemidlene (driftsplaner, modellplaner, veiledere, bruk av samarbeidsråd, samarbeid med organisasjonene, synet på lokale aktører etc.). Prosjektmedarbeiderne med ansvaret for de ulike delprosessene, stilte med et mandat som var for "sterkt bundet i vedtatte forvaltningsstrategier" for de fire deltemaene, og viljen til å inngå kompromisser var ikke til stede. Fravær av ledelse førte til at prosjektmedarbeiderne og prosjektlederen ikke fikk de nødvendige avklaringene da det ble bedt om dette. De ulike seksjonene så seg mest tjent med å følge opp tidligere forvaltningstradisjon, framfor å finne nye fellesløsninger. Dette må ledelsen og ikke prosjektleder og prosjektmedarbeidere ta hovedansvaret for.

- Resultatet ble et prosjekt hvor satsningen og samarbeidet hovedsakelig skjedde eksternt gjennom samarbeid med landbruksmyndighetene, Koordineringsutvalget og arbeidsgrupper, og hvor den interne koordineringen besto av orienteringer om aktivitetene på de ulike delprosessene.
- Forskjellen i prioriteringer ble stor mellom de ansvarlige for vilt- og fiskeforvaltningen. På viltsiden (hjortevilt og småvilt) ble prosjektet generelt lavt prioritert, med vektlegging av de miljøpolitiske målsetningene og rammestyrte forvaltning med lav prioritering av samarbeidsråd, modellplaner, eksempelprosjekter og oppfølging av kommunene. På fiskesiden ble driftsplanprosjektet høyt prioritert med vektlegging av alle de tre politiske målsetningene, samarbeidsråd, modellplaner, driftsplanveiledere og rettighetshaverne som hovedaktør.
- Koordineringsutvalget ble høyt prioritert av DN og brukt aktivt som et rådgivende utvalg. Utvalgsmedlemmene delte seg i to grupper i synet på utvalget. De litt perifere organisasjonene og flertallet av representantene fra fylkesmannen mente at utvalget hadde fungert etter intensjonene og var fornøyde med resultatet. De sentrale rettighetshaver- og brukerorganisasjonene mente at det hadde vært for mye orienteringer og lite dialog, arbeidet var for lite konkret og for mange arbeidsgrupper som gjorde arbeidet uoversiktlig. De mente også at vilt- og fiskesiden i DN var for dårlig samkjørt og at de i større grad burde konsentrert innsatsen om de sentrale organisasjonene.
- Arbeidsgruppene fungerte i stor grad etter intensjonen og alle med unntak av de to viltgruppene løste oppgavene de hadde fått. Utvalgsmedlemmene ga DN ansvaret for at hjorteviltgruppen og småviltgruppen ikke løste oppgavene. Koordineringsutvalget og arbeidsgruppene sett under ett ga et viktig bidrag i omleggingsprosessen.
- Organisasjonene var mer positivt innstilt til driftsplanprosjektet i sin helhet og mente at det hadde vært et bra konsept og at det var oppnådd gode resultater. Unntaket var Fjellstyresambandet og NJFF som mente at prosjektet var uklart, rammene hadde vært for stramme og at det ikke var oppnådd så mye nytt.

7 Erfaring med lokal forvaltning

7.1 Fylkesmannen

I tillegg til de årlige spørreskjemaene, er til sammen 10 viltforvaltere, fiskeforvaltere og saksbehandlere hos fylkesmannens landbruksavdelinger intervjuet om deres erfaringer med driftsplanprosjektet og hvilke resultater som ble oppnådd. Saksbehandlere kommer fra 8 forskjellige fylker og er intervjuet en eller flere ganger. Saksbehandlernes syn på DNs arbeid, egen innsats og driftsplankonseptet blir presentert i dette delkapitlet.

Alle saksbehandleren svarte at de hadde positive **erfaringer med driftsplaner og driftsplankonseptet**, men at det var mange nyanser og enkelte forbehold. Det hadde vært viktig å få til et større engasjement hos rettighetshaverne. En saksbehandler sa at driftsplanprosjektet hadde satt den lokale forvaltningen inn i et system:

Blant rettighetshavere og jeger- og fiskerforeninger er det skapt et engasjement som har overgått forventningene.

Et problem tidligere har vært å få rettighetshaverne til å ta en forvalterrolle:

Jo mer rettighetshaverne kan, jo bedre er det. Det er veldig bra med ansvarliggjøring av rettighetshaverne. Når eiendommene er svært små og muligheten for næring for den enkelte er dårlig, er det ikke lett å få de til å ta ansvar. Dette er en komplisert prosess, som det trengs mye motivasjon for å få til.

En annen saksbehandler sa at det var prosessene som hadde vært viktig:

Det har skjedd mye i forhold til bevisstgjøring, holdninger til forvaltning og dette å ta ansvar. Dette er viktig og gir grunnlag for resultater senere. Vestlandet har på viltsiden vært dårlig på antall planer. I vassdragene har det imidlertid vært bedre. Grunnlaget er lagt for at dette skal bli enda bedre.

Saksbehandleren hadde positive erfaring med kurs hvor ulike aktører hadde deltatt. Blanding av ulike aktører på kursene hadde vært viktig. Deltakerne hadde lært av hverandre. Dette hadde vært svært viktig i forhold til å utvikle samarbeid mellom aktørene i fylket. Samarbeidet hadde vært med på å skape bedre rolleforståelse.

En fiskeforvalter fortalte at innsatsen var veldig høy i startfasen. Han reiste mye rundt og motiverte og fortalte om driftsplanlegging og lokal forvaltning. Etter hvert hadde bondelagets driftsplanprosjekt kommet på skinnene og tatt over mye av den misjonsvirksomhetene som FM sto for:

Dette prosjektet har gitt en stor avlastning. Prosessene er viktigere en antall planer. Omkring 50 % av prosessene i fylket har vært veldig gode. Det er også enkelte gode prosesser som er initiert av jeger- og fiskerforeninger og drevet av disse. Noen prosesser har vært svært dårlige og delvis stoppet opp. Spesielt driftsplaner som

blir laget av eksterne konsulenter har en tendens til å sovne. Driftsplaner er fint å ha og vise til. Lakseforvaltningen har blitt bedre. Det er en større lokal medvirkning nå. Mange ønsker friere tøyler. De bør vise hva de duger til først. FM har fortsatt litt veiledning, men det er betydelig redusert. Miljøvernavdelingen er veldig fornøyd med resultatene som er oppnådd. Fortsatt henger noe igjen i enkelte områder. Det er oppnådd en 80 - 90 prosent dekning med driftsplaner i laksevassdragene i Hordaland, hvor vi mener det er behov for driftsplaner.

I et annet fylke hadde fylkesmannen anbefalt å ta inn hjelp utenfra:

Eksterne konsulenter på biologi og driftsplanlegging har vært med på å formidle kunnskap om driftsplanprosessen og hvordan ressursene kan dokumenteres. Det at eksterne eksperter og faginstitusjoner kommer inn gjør det enklere for fylkesmannen. Ofte har eksterne fagkompetanse de samme holdningene til tiltak som fylkesmannen. Dette underbygger FMs synspunkter. Det er veldig bra med slike prosesser. Resultatet er større enighet og fellesløsninger. Men faglig kompetanse må kjøpes. Utarbeidelse av en driftsplan er ofte en tung og kostbar prosess. Det er behov for økonomisk støtte. Brukerne vil måtte betale. Viktig å ha dette i mente. Mange prosesser vil ikke vært gjennomførbare uten tilskudd.

I et tredje fylke hadde det blitt et økt engasjement på viltsiden når det gjaldt driftsplanlegging og lokal forvaltning:

Tidligere var driftsplanlegging nedprioritert. Nå har det fått en økt fokus. I startfasen var mye av innsatsen rettet mot driftsplanprosjektet til bondelaget og skogeierforbundet. De to - tre siste årene har fylkesmannen på viltsiden gått stadig mere aktivt ut. Det er oppnådd mye på organisering de siste årene.

Det var også enkelte kritiske kommentarer og forslag til forbedring blant saksbehandlerne hos fylkesmannen. Erfaringene med driftsplankonseptet var positive, mente en saksbehandler, men det er viktig å ha et kritisk lys på det.

Det er en holdning til at driftsplaner skal redde verden. Det er stor variasjon i kvaliteten på driftsplaner og en kommer nødvendigvis ikke videre. Hva er viktig? Hvordan ser en god driftsplan ut? Er det nødvendigvis de svære flotte planene på glanset papir som er målet? Hvordan skal planene vurderes? Hvilke krav til formalia bør tilfredsstilles? Hvordan er det med planprosessen? Næringsbiten, er dette viktig? Hva med allmennhetens tilgang?

En annen saksbehandler var redd for at driftsplanen skulle legge løpet for alt etter hvert og pasifisere fylkesmannen og andre offentlige aktører.

Flere saksbehandlere nevnte problemer som knytter seg til utarbeidelse av driftsplaner for vilt- eller fisk. Noe som ble nevnt av flere og som gjaldt begge typer planer, var behovet for mer kunnskap. Spesielt ble kunnskap om næring og næringsutvikling nevnt:

Det burde vært satset mer på å etablere kunnskap på dette området, for eksempel gjennom studieringer. Man burde utnyttet erfa-

ring fra andre områder som "levende skog". I elgforvaltningen har mange for dårlige bestandsdata.

For viltplaner mente mange saksbehandlere at det spesielt var et problem den stor egeninteresse som var knyttet til jakt, at man manglet gode eksempler ("fyrtårn") og at organisasjonene har manglet veileder for hjortevilt i hele prosjektperioden og fortsatt ikke har noe for småvilt:

Det har ikke vært tilstrekkelig påtrykk fra noen av organisasjonene eller fra viltforvaltningen i DN. Det er mange som må dele ansvaret for at man ikke har kommet lengere på viltsiden. Det er en veldig sterk biologisk tradisjon i viltforvaltningen. Mange er opptatt av fag (biologi), mens det ikke er noen interesse for næring eller rekreasjon utover sin egen jakt.

For innlandsfisk blir det sagt av flere fiskeforvalterne, at det ikke var det samme behovet for driftsplaner som i laksevassdrag. Fiskeforvalterne så for seg at det var først og fremst i problemområder eller områder med store og verdifulle ressurser, som burde ha driftsplan:

I de fleste innlandsfiskevassdragene er det ikke behov for store tiltak. Egentlig er det tilstrekkelig frihet i forhold til utnytting allerede i dag. Det er ofte lite å hente for den offentlige forvaltningen i slike områder. Driftsplan kan være fornuftig der man har behov for fellesløsninger. Interessen for forvaltning er ofte mindre i innlandsvassdragene. Det er ikke fornuftig å bruke masse energi på å lage driftsplaner som kaster lite økonomisk av seg. Det bør også aksepteres at det er forskjellige nivåer på driftsplanene. Enkle planer med målsetninger for det man driver på med, er ofte tilstrekkelig. I mange tilfeller er driftsplanene i innlandsvassdragene for ambisiøse.

Et annet problem som ble nevnt var at øremerkede midler til vilt- og fisketiltak har gått ned:

Det er viktig med gulrøtter. Dette at innlandsfiskeavgiften forsvinner vil få negative effekter. Disse midlene brukes som lokkemiddel for å få til innsats. Dette vil være viktig også i fremtiden.

En saksbehandler tok opp at arealforvaltningen var en stor utfordring:

Det er vanskelig å få til et overordna grep. Veldig mange inngrep styres gjennom enkeltsaker. Hver for seg kan disse gjennom en planprosess behandles godt og korrekt. Problemet er imidlertid å se helheten. Dette er det vanskelig å få kontroll med, og rettighetshaverne viser ikke tilstrekkelig interesse.

Spesielt landbruksavdelingene, men også enkelte andre saksbehandlere, sa at det hadde vært lite fokus på næring i driftsplanene:

På viltsiden kan det være god organisering, bra biologisk forvaltning, men jegerinteressen fører til skepsis mot næring. Det er ofte mange og kryssende interesser i forhold til næringsbiten. Nyetablering av næringsvirksomhet blir vanskelig. Ofte er det en "mafia av elgjegere" som gjør dette vanskelig. Mye penger er brukt på organisering og driftsplanlegging. Hva er resultatet? Det

blir ikke troverdig på sikt, hvis man ikke i større grad greier å ta utmarksressursene i bruk i næringsammenheng.

Et annet hovedproblem var at verdiene av utmarksressursene for mange rettighetshavere var små:

Rettighetshaverne er engasjert i mange ting. Det er en veldig fokus på sammenslåing og utleie av bruk. Inntektene blir stadig mindre. Det blir stadig færre brukere. Eneste kontakten mange har med sin landbrukseiendom i dag er penger for utleie av jorda og jakta. Veldig ofte velger de selv å delta i jakta. I Buskerud er ca. 30 % av jorda er i dag leid bort. Dette kommer i tillegg til små eiendommer. Det er generelt tungt å motivere grunneierne. Mange har ikke tid til å holde på med utmarksforvaltning, sier saksbehandleren.

Saksbehandlerne **vurdering av kontakten med DN** og de styringssignalene som var gitt i forhold til driftsplanprosjektet, varierende en del mellom de ulike fylkesmenn. Flertallet av saksbehandlerne mente at de hadde fått bra med informasjon og tilstrekkelige styringssignaler fra DN. De mente at fylkesmannen hadde fått nødvendige signaler og at DN hadde gjort jobben sin. Flere understreker imidlertid at signalene fra DN hadde blitt mindre tydelige de to siste årene. Mindretallet mente at styringssignalene var for lite presise og vanskelig å konkretisere:

Hele driftsplanprosjektet har vært for mye monolog fra DN. Den gode kontakten det for eksempel er med de som arbeider med kalking i DN, har manglet helt i driftsplanprosjektet.

Kun en saksbehandler kommenterte samarbeidet internt på miljøvernnavdelingene. Han hevdet at kontakten mellom vilt- og fiskeforvaltningen på miljøvernnavdelingene var altfor dårlig. Det er viktig å presisere at det ikke ble stilt spørsmål direkte om det interne samarbeidet på miljøvernnavdelingen, men kun generelt om samarbeid i forholdet til andre aktører (LA og lokale og regionale organisasjoner):

Det utveksles i svært liten grad erfaringer mellom disse to forvaltningsområdene. Samtidig kommer det ulike signaler fra DN for henholdsvis vilt- og fiskeforvaltning når det gjelder prioriteringer og innhold i driftsplanarbeidet.

Samarbeidet mellom miljøvernnavdelingene og landbruksavdelingene ble beskrevet å være fra tilfredsstillende til svært godt. Det hadde også helt klart blitt bedre og mer konkret i løpet av prosjektperioden. Flertallet av miljøvernnavdelingene antydte imidlertid at engasjementet hos landbruksavdelingene hadde vært labert og at de ofte har måttet ta initiativet til samarbeid. Det var også et eksempel hvor en landbruksavdeling har vært drivkraften i samarbeidet. En saksbehandler antydte at det kun hadde vært samarbeid på papiret. Det var ulike tradisjoner som gjorde samarbeidet vanskelig. Samtidig ble det hevdet at det hadde kommet ulike signaler fra DN for henholdsvis vilt og fisk.

Beskrivelsen saksbehandlerne ga av samarbeidet mellom miljøvernnavdelingene og landbruksavdelingene tyder på at dette først og fremst hadde bestått av søknadsbehandling for offentlige tilskudd og fellesmøter rettet mot kommuner og regionale organisasjoner. I noen fylker var det opprettet egne samarbeidsutvalg.

Arbeidet hadde i stor grad vært styrt av enkeltsøknader og diskusjoner rundt dette og lite motivasjonsarbeid. Fellesmøtene hadde ofte vært av informativ karakter med fokus på ressursforvaltningen, og i for liten grad på næringsutvikling. Av alle fylkesmannsembetene som ble intervjuet, var det kun i Møre og Romsdal hvor utviklerrollen hadde vært sentralt i landbruksavdelingens arbeide. Her var også tilbakemeldingen at det ble oppnådd godt resultat.

En saksbehandler sa at driftsplanarbeidet var flagget for dårlig i landbruksavdelingene:

Det har vært for lite fokus på næring. Den delte og til dels ulike forvaltningen av fisk og vilt har gjort næringssatsningen vanskeligere. Det er generelt stilt for få krav til rettighetshaverne i forhold til å utvikle næring i tilknytning til utmarksressursene. Driftsplanarbeidet hos landbruksavdelingene har i stor grad har vært prosjektorganisert. Dette skaper dårlige muligheter til å jobbe med tilrettelegging og inneha en pådriverrolle. Tradisjonelt har FM brukt mye fisk. FM burde i større grad arbeidet med veiledning og rådgiving.

Et problem flere saksbehandlere tok opp var at BU-midler som et sentralt virkemiddel for landbruksavdelingene, var blitt borte etter overføring av Landbruksbanken til SND:

Landbruksavdelingene skal ikke lenger vurdere enkeltsøknader i forhold til brukerne og firmaer, men har kun ansvaret for regional tilrettelegging. Regionale SND-styrer har nå ansvaret for de bedriftsrette tiltakene. Samarbeidet og koordineringen er blitt dårligere med SND. Det er mindre kontakt mellom landbruksavdelingene og næringen lokalt. Omlaggingen har svekket landbruksavdelingens rolle i utvikling av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen.

For vilt blir det spesielt nevnt at fylkesmennene generelt arbeider svært lite med lokal viltforvaltning i dag. Det dreier seg vanligvis om maksimal 5 - 10 klagesaker i hjorteviltforvaltningen pr. fylke pr. år:

Kapasiteten hos fylkesmannen er sprengt. Elgforvaltningen kunne vært altoppklukende. Både kommunene og rettighetshaverne avlaster i veldig stor grad fylkesmannen i elgforvaltningen. Kommunene er selvgående og gjøre det meste av jobben. FM er stort sett kun inne på klagebehandling.

På spørsmålet om hvordan **forholdet til skogeierforeningene og fylkesbondelag** hadde vært, sa nesten alle saksbehandlere at det var svært bra. En viltforvalter sa at de satte krav i starten. Spesielt ble det tatt opp at økonomi skulle være med i driftsplanarbeidet. Rettighetshaverne hadde vært veldig flinke til å følge opp, ble det hevdet. Det var gjort store framskritt i forhold til rettighetshavernes forvaltning.

Det var et par saksbehandlere som sa at samarbeidet med rettighetshaveren hadde vært problematisk. Et problem er knyttet til ulik oppfatning av hvilken rolle landbruksavdelingene skulle ha i forhold til veiledning og stimulering. Skogeierforeningen mente at dette var deres oppgave å drive veiledning og stimulering av rettighetshaverne:

Landbruksavdelingen føler seg direkte motarbeidet når de har prøv å få til samarbeid om prosjekter og skolering. Bare det å be om en orientering om konkrete driftsplanprosesser har fra rettighetshaverne blitt oppfattet som om fylkesmannen har forsøkt å blande seg inn i deres arbeid. Det andre problemet er at næringsorganisasjonen i for stor grad har ønsket å posisjonere seg i forhold til eiendomsretten og rettigheter. De har i for stor grad arbeidet for å sikre sine medlemmer. Det viktigst har vært å få tak i midler. Det burde vært en mye større sentralt trykk på organisasjonene mot det som har vært det egentlige målet.

7.2 Kommunen

Ved siden av spørreskjemaene som er sendt til kommunene, er miljøvernledere, skogbrukssjefer og kommunepolitikere i 15 kommuner intervjuet. I tillegg er KS sin representant i Koordineringsutvalget og de 10 saksbehandlerne hos fylkesmannen intervjuet om kommunene innsats. Først beskrives fylkesmannsembetet og organisasjonenes syn på kommunene og deres arbeid med lokal vilt- og fiskeforvaltning. Til slutt beskrives kommunene og KS egne erfaringer med den lokale vilt- og fiskeforvaltningen.

Hovedinntrykket var at synet saksbehandlerne hos **fylkesmannen** hadde på kommunenes innsats i den lokale forvaltningen, stemte godt overens med resultatene fra spørreundersøkelsene om kommunenes lokale vilt- og fiskeforvaltning. Hjorteviltforvaltningen hadde hovedprioritet, ulike typer samarbeidsråd var vanlig og det var et utstrakt samarbeid med rettighetshavere og brukere. Alle informantene både hos fylkesmannen og i organisasjonene, hevdet at innsatsen i vilt- og fiskeforvaltningen varierte mye fra kommune til kommune. Det ble også hevdet at forskjellene økte, og at forskjellene var større for fiskeforvaltningen enn for viltforvaltningen.

En fiskeforvalter at innsatsen til kommunene var veldig variabel. Det er lettest å få kontakt med kommunene der det var en kontaktperson. Han hadde bevisst valgt å bruke mest energi der det har vært mest å hente:

Kommunene har generelt fått mye hjelp. En del steder har kommunene vært viktige i å bringe driftsplanprosesser videre. Kommunenes engasjementet og resultater er svært personavhengig. Her er det 10 kommuner med høy og god aktivitet. Generelt er det brukt mye energi på å følge opp kommunene. Han tror kommunene har fått gode svar og bistand fra FM. Kommunene bruker FM generelt mye. Det er lettere for FM å ta en telefon til en miljøvernrådgiver, enn selv å ta kontakt med alle rettighetshaverne i et område. Utviklingen viser imidlertid at det er større variasjon i hva som oppnås. Mange gjør en god jobb, men det er enkelte man aldri hører noe fra. Vi har valgt å prioritere de kommuner som engasjerer seg, sier fiskeforvalteren.

Saksbehandleren i et annet fylke mente også at kløften mellom de kommunene som gjør noe og de som i liten grad engasjerte seg blir større og større. I de kommunene det var miljøvernrådgiver hadde innsatsen i fiskeforvaltningen vært fra stabil til litt større de 3 - 4 siste årene. Han mente at 7 - 8 av 25 kommunene i fylket jobbet bra. Han forsøkte å kanalisere litt penger for å skape aktivitet. Kommunenes innsats var veldig personavhengig. Lag og for-

eninger spillte en viktig rolle i å involverer kommunene, så fiskeforvalteren.

I et tredje fylke var kommunikasjon med kommunene når det gjelder fiskeforvaltning, generelt dårlig. Saksbehandleren hevdet at han knapt visste hvem som hadde ansvaret og hvem han skal kontakte, hvis det var en konkret sak.

Saksbehandlerne som har viltforvaltning som saksområde, hadde generelt en mer positiv erfaring med kommunene, enn det fiskeforvalterne hadde. Også disse understreket at forskjellene mellom de beste og dårligste kommunene ble stadig større. Også når det gjaldt viltforvaltning, var det manglende kompetanse i en del kommuner ble det hevdet:

Færre miljøvernledere er nødvendigvis ikke så negativt, fordi viltforvaltningen ofte er knyttet til skogbrukssjefen. Det kan virke som om at det er bedre kontinuitet i viltforvaltningen enn i fiskeforvaltningen. Kommunene er flinke til å delta på kurs og samlinger som fylkesmannen arrangerer. Men også for viltforvaltning er aktiviteten størst i de kommunene som har kompetanse. Det burde vært trykket på mer overfor kommunene. De må tvinges til å gå grundigere inn i oppgaven. Best erfaring er det der personen som har ansvaret for viltforvaltningen, er plassert tett opp til rådmannen.

En del kommuner fikk til et veldig godt samarbeid med de frivillige organisasjonene. Flere av saksbehandlerne forsøkte å stimulere til interkommunalt samarbeid, og hadde stor tro på dette i elgforvaltningen.

Det ble hevdet at mange kommuner laget seg mye ekstra jobb. Kommunene burde i større grad framskaffe ramme for avskytning, dvs. et godt biologisk beslutningsgrunnlag, vurdert fellingsstrategier og drevet med samordnet saksbehandling. Det var mulig å redusere innsatsen i mange kommuner, hvis man ville, ble det hevdet.

Et annet problem som alle saksbehandlerne nevnte, var "vilt-nemndveldet" i kommunene:

Ofte har personer i den kommunale viltforvaltningen for mange "hatter". Veldig ofte forvalter de ut fra jegerhjertet og ikke i forhold til det som er kommunens interesse. Det er behov for en bedre rollefordeling mellom kommunen og rettighetshaverne. Det er viktig at rettighetshaverne kommer i førersetet når det gjelder lokal forvaltning, og at ikke viltneimda eller skogbrukssjefen forsøker å ta deres rolle. Alt for ofte opplever vi at det er konkurranse mellom kommunene og rettighetshaverne om driftsplanlegging.

Saksbehandlerne hos landbruksavdelingene hadde først og fremst hatt kontakt med kommunene på de samlingene som var arrangert i samarbeid med miljøvern-avdelingene. Erfaringene var at kommunen så ut til å være lite engasjert i forhold til næring knyttet til utmark. Kommunene manglet ofte både kompetanse og viste liten interesse. Det var andre ting i den kommunale hverdagen som ble fokusert, enn vilt- og fiskeressursene. Kommunene generelt drev lite med stimulering i forhold til å utvikle næring.

Synspunktene fra **brukerne** og **rettighetshaverne** var i stor grad sammenfallende med saksbehandlerne hos fylkesmannen.

Det var ofte et godt samarbeid med kommunene, men mange mente at tapet av miljøvernledere/konsulenter førte til mindre innsats og aktivitet i vilt- og fiskeforvaltningen. Enkelte mente at kommunene burde ha lagt bedre til rette for samarbeid. Generelt mente mange at kommunene hadde vært svært lite synlige i driftsplanprosjektet og i arbeidet med å legge om den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Ingen følte at KS hadde vært tilstrekkelig synlig i dette arbeidet.

Informanten fra fjellstyresambandet hadde forståelse for kommunenes frustrasjon i forhold til driftsplanprosjektet:

Det er gitt lite informasjon til kommunene i prosjektet. For kommunene er vilt og fisk en luksusforvaltning. Andre saker er viktigere for befolkningen. Er det riktig ressursbruk å bruke så mye ressurser på noen få arter?

En informant fra Statskog har dårlig erfaring med sen saksbehandling i kommunene:

Det er et kunstig skille mellom vilt- og fiskeforvaltning i kommunene. Vi har erfaring med at kommunene sliter med for sein saksbehandling. Dette er gjengs i hele landet. Statskog får ofte ikke svar på kvoter før juli - august. Det blir vanskelig å by ut jaktfelt når vi får beskjed så seint. I Statskog er det arbeidet med en standardiseringen av elgforvaltningen. Dette har vært vanskelig i forhold til kommunene. Statskog må nå sannsynliggjøre en kvote basert på fjordårets tall. Driftsplaner skulle gjøre dette lettere, men mange kommuner henger etter.

Så litt om synspunktene til informantene **fra kommunene**. Mange av saksbehandlerne og politikerne fra de 15 kommunene som ble intervjuet, var opptatt av at "kritikerne" av den kommunale vilt- og fiskeforvaltningen måtte være mye tydeligere på hvem i kommunen de mener gjorde en dårlig jobb og hva som burde vært gjort bedre:

Når organisasjonene og den øvrige forvaltningen sier kommunene, mener de da politikerne, administrasjonen, miljøvernrådgiveren, utmarksnemnda eller samarbeidsrådet? Kommunene er veldig sammensatt og ofte oppdelt i sektorer med like "stor avstand" som i forvaltningen for øvrig. I tillegg kan det være stor forskjell på de politisk valgte og administrasjonen. Det er mange kommunale aktører. Når kommunenes innsats skal vurderes glemmer mange at det er hele den kommunale innsatsen som bør vurderes, dvs. spillet mellom politikerne, administrasjonen og de frivillige organisasjonene. Kommunen er avhengig av et godt samarbeid for at det skal gå bra. Det å måle kommunenes innsats på antall miljøvernrådgivere er for dumt og enkelt. Miljøvernrådgivere har riktignok blitt færre, men mange har klatret i systemet og kompetansen er der fortsatt. "Miljøkompetansen" i kommunene har fått større påvirkning, men er blitt mindre synlig.

Kommunene er svært forskjellige både mht. antall innbyggere, utmarksressurser, økonomi og behov. I kommuneloven er det lagt opp til en frihet for kommunene til å organisere sitt arbeid i forhold til de lokale behovene. Det er politisk aksept for at det skal være forskjeller mellom kommuner. Det er også opp til lokalbefolkningen å engasjere seg når det skjer prioriteringer i den kommunale hverdagen. Større forskjeller i den lokale vilt- og fiskefor-

valtningen er ikke nødvendigvis negativt. Men det er et uttrykk for kommunenes ulike behov og prioriteringer. Kommunenes hovedoppgaven er å produsere tjenester for innbyggerne, og ikke å være en "miljøvernavdeling i miniatyr".

Selv om kontakten mellom de lokale aktørene i vilt- og fiskeforvaltningen var god, ble kommunene ikke tilstrekkelig involvert i fagspørsmål av rettighetshaverne og jeger- og fiskerforeningene, hevdet mange av informantene i kommunene:

Ofte hører man fra organisasjonene kun når de kommer for å søke om penger. Mange ønsker ikke å involvere kommunen i forvaltningen av vilt- og fiskeressursene. Det kan mange ganger virke som om det er en kamp om roller og oppgaver. Selvsagt finnes det eksempler på at enkeltpersoner i en kommune har blandet seg inn i rettighetshaverne og brukernes arbeid. Men uten samarbeid blir det heller ingen rolleavklaring. Generelt er samarbeidet veldig personavhengig. Bedre involvering og større pågang fra utmarkslag og jeger- og fiskerforeninger ville trolig ført til at politikere i kommunene ville prioritert vilt- og fiskeforvaltning høyere, enn hva som er tilfellet i dag.

Flere av de kommunale informantene mente at det burde bli en bedre kobling mellom driftsplanarbeidet og den kommunale planleggingen. Kommunene hadde ofte positive erfaringer med driftsplaner i kommuneplanleggingen. Flere kommuner hevdet at driftsplaner hadde avlastet kommunenes arbeide med vilt- og fiskeforvaltning. Det ble også hevdet at driftsplaner var en god og rasjonell måte å sikre vilt- og fiskeressursene i arealforvaltningen i kommunen:

Rettighetshavere og JFF er generelt lite engasjert i kommunal arealplanlegging. Det kan virke som om driftsplaner og driftsplanprosesser er en bedre måte å inkludere lokale aktører i vilt- og fiskeforvaltningen på, enn de tradisjonelle prosessene som grendemøter og temamøter som skjer i forbindelse med utarbeidelse av kommunale planer:

Den kommunale vilt- og fiskeforvaltningen er veldig dominert av elgforvaltningen. Dette skyldes at disse oppgavene ofte er konkrete og noe som må gjøres. Samtidig er det stor interesse rundt denne forvaltningen og mange frivillige som stiller opp. Dette er en type oppgave som mange kommuner kan greie å gjøre på en god måte. Flere kommuner uttrykker at de ønsker seg mindre delegering av "sovende paragrafer", dvs. oppgaver som er lite konkret og som andre forvaltningsnivåer heller aldri har fulgt opp. Kommunene er ofte minst flinke på holdningsskapende arbeid og lite konkrete oppgaver som å bedre vilt- og fisketilbud for allmennheten. Denne typen oppgaver blir ofte prioritert bort i en travel kommunal hverdag med knappe ressurser. Vilt- og fiskeforvaltning er ofte "luksusforvaltning", sammenlignet med mange andre oppgaver som helse, barnehage, skole og eldreomsorg, sier miljøvernlederen.

Flere av informantene i kommunen understreket betydningen fylkesmannen hadde som en veldig viktig faglig støtte. Mange sa at kommunene var helt avhengige av faglig bistand fra fylkesmannens miljøvernnavdeling for å kunne gjøre en god jobb.

På spørsmålet om hvorfor politikere var så lite engasjerte i

næringsutvikling knyttet til utmark, svarte en kommunepolitiker at det er ikke det minste rart:

Politikerne blir sjelden eller aldri utfordret på, eller involvert i dette. Utmarka er noe som rettighetshaverne ofte ønsker å ordne med selv. Politikerne får sjelden anledningen til å diskutere dette eller fatte kommunale vedtak som berører næring i utmark.

En politiker sa at de vanskeligste sakene kommunen håndterte var inngrepsaker, og refererte til en sak fra egen kommune. Her ble flere kilometer av et sentralt sjørrretvassdrag kanalisert og forebygget. Inngrepene skjedde uten noen formell godkjenning. Mange beklaget inngrepet, men mente at hensynet til landbruket måtte gå foran. Kommunen ville derfor ikke anmelde lovbruddene.

Mange av politikere er selv bønder eller har nære venner eller naboer som er involvert. Heller ikke fylkesmannen grep inn til å begynne med. Til slutt anmeldte Venstre lovbruddet. Dette medførte mye kritikk i lokalavisen og blant andre partikoleger. Denne typen saker er svært vanskelig å håndtere lokalt. Når næringsinteresser blir satt opp mot miljøinteresser, taper miljøet.

For dette vassdraget var det laget egen vassdragsplan og egen driftsplan. Kommunen har i kommuneplanen erklært at den er en "grønn kommune". Det er i målsetningen i kommuneplanen lagt vekt på en bærekraftig miljøforvaltning. Alle forutsetninger skulle være til stede for en god naturforvaltning.

7.2.1 KS og lokal forvaltning

På spørsmålet om hvorfor kommunene hadde vært så lite synlig i driftsplanprosjektet svarte informanten fra KS at vilt- og fiskeforvaltning bare var en av mange oppgaver som kommunene arbeidet med.

KS kan ikke gå ut og forfordle disse oppgavene framfor andre naturforvaltningsoppgaver. KS har brukt de mulighetene de har hatt til å informere kommunene om driftsplanprosjektet.

KS er en organisasjon som har en samfunnsmessig utviklingsrolle. Vi skal følge opp det kommunene ber oss om å gjøre. Det er ingen kommuner som har bedt om økt innsats på naturfovaltersiden. Medlemmene bestemmer rammevilkårene. KS spiller ikke ball med andre. I driftsplanprosjektet er det kommunene som er aktøren.

KS var opptatt av at skulle kommunene gjøre nye oppgaver, så måtte det følge med ressurser:

KS kan klargjøre og forberede kommunene. Det er uaktuelt for KS å sette i gang nye prosjekter. Kommunene har masse å gjøre. Kommunene skal gjøre mer. KS agerer i forhold til medlemmene. Kommunene ønsker ikke noen nye oppgaver. Det er en stor tiltaksatsning på kommunene. Kommunene ønsker en helhetlig miljøforvaltning, og ikke bare naturforvaltning.

Informanten fra KS var heller ikke enig i at kommunene gjorde en dårlig jobb med vilt- og fiskeforvaltning:

Det er viktig å huske at MIK-reformen ikke var en naturforvaltningsreform. Kommunene skulle arbeide med alle typer miljøproblemer. Det kommer hele tiden signaler om at innsatsen blir dårligere pga. færre miljøvernledere. Dette er signaler som har kommet hele tiden. Mange maler fanden på veggen. Hva mener de egentlig? Er det organisatorisk, eller er det faglig? Delegering av miljøoppgaver fortsetter. En konsultasjonsordning er innført. Det legges opp til en større frihet for kommunen til å løse oppgavene slik de selv vil. Det kan tenkes at det er et klart behov for å øke naturforvalter-kompetansen. Da må det komme midler som gjør dette. Dette bør også begrunnes. Det er ikke dokumentert at kommunene er blitt dårligere på naturforvaltning. Vurdert som helhet er den blitt bedre, hevder informanten fra KS.

Rapportene om utviklingen i antall miljøvernledere viser bare en side av hele historien. Det er mange aktører i kommunen med kompetanse. Man må ikke se seg blind på bare den jobben de gamle MIK-erne utførte. Mange frivillige sier at det er vanskeligere å finne en fagperson i kommunen. Dette kan være riktig, men er ikke dokumentert. Det kan godt være at Naturforvalter-kompetansen ikke er slik man kunne ønske. Det at det har blitt færre miljøvernrådgivere og at flere har fått andre oppgaver, trenger ikke å påvirke kommunens samlede innsats. Kommunene har ulike måter å organisere seg på. Dette må aksepteres. Det er også et utstrakt samarbeid med frivillige som også må tas med når kommunens innsats vurderes. Delegering vil gi en mer variabel forvaltning. Det er politisk aksept for dette.

7.3 Private rettighetshavere

Rettighetshavernes erfaringer med lokal forvaltning generelt og driftsplaner og driftsplan-konseptet spesielt, er beskrevet under delkapitlet "Driftsplaner og driftsplanbegrepet" side 25. Det vises til dette kapitlet vedrørende de private rettighetshavernes erfaringer med lokal forvaltning. I tillegg er erfaringene med den lokale forvaltningen beskrevet i rettighetshavernes egen rapport (Aas og Andersen 2001).

7.4 Offentlige rettighetshavere

Norges Fjellstyresambands representant hevder at målsetningene i driftsplanprosjektet for **statsallmenningene** i stor grad var innfridd da driftsplanprosjektet startet opp:

Arealene er organisert i store nok enheter og det er en oppegående og profesjonell forvaltning. For statsallmenningene er utgangspunktet at det allerede er et system (Fjellogen) som i relativt stor grad sikrer at den praktiske forvaltningen av jakt og fiske utøves lokalt. Fjellogen sikrer videre at forvaltningen av jakt- og fiske skjer i regi av et relativt bredt sammensatt utvalg (fjellstyret) oppnevnt av kommunestyret og med jakt, fiske- og friluftssinteressene representert. Fjellogen gir videre fjellstyret mål og rammer for fordelingspolitikk og næringspolitikk. Fjellstyresambandet ønsker seg løpende årlige "rapporter" gjennom årsmelding, budsjett og tiltak. I tillegg er det ønskelig med langsiktige planer - strategier for 10 -12 år. Dette er det riktige.

Representasjon i fjellstyrene preges av kontinuitet. Det er en tendens til økt utskifting av styremedlemmer. Lokalpolitisk er det veldig attraktivt å sitte i fjellstyret. Det er en 4- 5 personer i hvert fjellstyre som gjør en god jobb. Det kunne med fordel vært mer utskifting. Fjellstyresambandet ønsker spesielt flere unge og flere jenter inn i fjellstyrene. Noen fylkesmenn har krevd 40-60 prosent fordeling mellom kvinner og menn i fjellstyret.

På grunn av ressursgrunnlag for egne ansatte med naturfaglig kompetanse, hadde også mange fjellstyrer i lang tid hatt forutsetning for en planmessig og relativt avansert biologisk basert vilt- og fiskeforvaltning.

Det biologiske beslutningsgrunnlaget er ofte godt. Man er der man er. Det er vanskelig å gjøre det mer annerledes en slik det er i dag, sier informanten.

Det viktigste resultatet sett fra fjellstyreståsted var kanskje utarbeidelse av div. håndbøker og modellplaner som støtte for egen forvaltning. De skriftlige tingene som Skogeierforbundet hadde utarbeidet måtte riktignok tilpasses, men konseptet var bra, hevdet informanten. Veiledningsmateriellet oppleves som noe rigid. Det var litt for mye krav om hva en driftsplan skal inneholde. Problemet for NFS var å sammenfatte årsmeldinger og tiltak til en plan, ble det hevdet.

For fjellstyrene hadde prosjektets mål gitt en klar forventning om en utvikling i retning av styrket rolle og økte oppgaver:

Forventningene om at myndighetene skulle bli mindre detaljorientert og gi større handlingsrom for fjellstyrene, er det foreløpig relativt få konkrete eksempler på. Fjellstyresambandet hadde en forventning til storviltjakt. Det hadde vært en naturlig utvikling at fjellstyrene hadde fått dette. Det har ikke skjedd. Miljøforvaltningen burde ha kjørt med slakkere tøyler overfor fjellstyrene. Det er tvert om mer detaljstyrt enn noen gang, f.eks. i forhold til prisrammer, hevder informanten.

En utfordring for fjellstyrene var informasjonsspredning, hevdet informanten fra NFS:

Dette er et område som blir tatt alvorlig. Det er laget et eget nyhetsblad for fjellstyrene. I tillegg er det for flere av statsallmenningene lagt opp til møter i kommunestyre. Det blir aldri nok av informasjon. Dette er en svakhet i fjellstyresystemet. Det imidlertid ikke lett å lage et infosystem. Fjellstyresystemet består av nesten 100 små enheter.

Den kanskje største utfordringen fjellstyrene sto overfor var dette med offentlighet:

Alle årsmeldinger, budsjett og handlingsplaner er offentlige. Det er åpenhet rundt dette. I Gausdal er det foreslått åpne fjellstyremøter. Det er imidlertid viktig å huske at fjellstyrene ikke er noe forvaltningsorgan, men et rettighetshaverorgan. Det er imidlertid best med åpenhet. NFS anbefaler derfor dette. Dette krever imidlertid mer. Det er i utgangspunktet lite saksbehandlerressurser. NFS har laget en veileider som anbefaler åpenhet. Det er egentlig opp til kommuneloven. Fjellstyrene er imidlertid ikke pålagt dette.

Et annet forbedringspotensiale i fjellstyresystemet var en bedre dialog med brukersiden:

Dette skal være i varetatt gjennom samarbeidsavtale og anbefaling av åpne møter. Det skal i utgangspunktet være representasjon fra brukersiden og friluftsjakter i fjellstyrene. Fjellstyrene har også mens driftsplanprosjektet har pågått, videreutviklet sitt forhold til jeger- og fiskeforeningssystemet. Vi ønsker å involvere brukergruppene på en ny og mye bedre måte. Vi har fått til et meget godt samarbeid i det siste. Det er tradisjon for mye dugnadsjobbing i fjellstyrene. Noen fjellstyrer har tradisjon for å gjøre alt selv, men det er også samarbeid med JFF og skoler. Tradisjonelt har det vært mye utsetting av fisk. Enkelte ganger oppstår konflikter når fjellstyrene gjør alt selv og det ikke er noe jobb til JFF. Ofte er det snakk om bedre organisering, hevder informanten fra fjellstyresambandet.

Informantene fra **Statskog** sa at det var lagt veldig vekt på samarbeid i det siste. Også for de arealene Statskog forvalter vilt- og fiskeressursene på, var status relativt lik som for statsallmenningene. For eksempel hadde Statskog i Sør-Norge mange mindre arealer som lå spredt:

Statskog er tvunget til å samarbeide med mange. Det er mange steder opprettet samarbeidsutvalg hvor både private rettighetshavere, Statskog og brukerne deltar. Statskog har hatt samarbeid med NJFF i lenger tid på fylkesnivå. Etter hvert har vi fått til et samarbeid lokalt også. Dette fungerer veldig bra. Hele tiden holder vi hverandre orientert om aktiviteter som pågår. Dette har vært konfliktdempene. Det er mange felles interesser. Dette er et eksempel til etterfølgelse for privat grunn, hevder informanten fra Statskog.

Et eksempel er et stort areal i Rendalen hvor JFF har vært med. Her har vi ikke fått til et godt samarbeid tidligere. Statskog har fungert som en katalysator mellom brukerne og de private rettighetshaverne. Statskog hjelper JFF inn i elgforvaltningen. Det har gått med mange timer, men fører til en bedre forvaltning. Statskog har bevisst jobbet for at forvaltningen skal være så konkret som overhode mulig. Det start med taksering av småvilt med deltakelse fra JFF og Hedmark NJFF. Store private arealer er med i samarbeidet og det er opprettet samarbeidsorgan. Vi er i ferd med å lage en forenklet driftsplan. Vi har vært bevisst på at dette ikke skal være en stor "landskapsplan". Det er lagt vekt på målsettinger og at planen skal være dynamisk. Den skal utvikles over tid og ha en praktisk vinkling konkret.

Også for statsgrunn i Nordland og Troms var det et utstrakt samarbeid med brukerne. Her var det opprettet flere regionale samarbeidsråd.

Statskog gjorde en analyse mht. til dette med næringsutvikling på statsgrunn. Undersøkelsen viste at Statskog var dårlig på næringsutvikling:

Et av svarene var at Statskog måtte prøve å samle arealene. Statskog har derfor valgt å starte med makeskifte med private rettighetshavere for å få utnyttet jakt- og fiskeressursene bedre. Rammevilkårene til Statskog hindrer imidlertid en for sterk næringsutnyttelse. Statskog har strengere rammer på sin virksomhet enn private rettighetshavere.

Hovedoverskriftene i driftsplanprosjektet hadde vært greie, men Statskog hadde måtte tilpasse den til sin egen virksomhet. Statskog hadde laget en innholdsfortegnelse på driftsplanene som dekket deres behov.

Dette har vært en nyttig øvelse som har tatt tid. Det har imidlertid gitt en bedre forvaltning. Det viktigste har vært at DN-prosjektet har gitt ryggdekning og støtte. Det har gjennom igangsetting av det nasjonale driftsplanprosjektet, vært mulig for Statskog internt å prioritere dette.

7.5 NJFF

Det generelle inntrykket informantene fra NJFF har, var at JFF stort sett hadde blitt invitert til å være med i driftsplanarbeidet i vassdragene, men at dette i svært liten grad hadde skjedd for viltområdene. Flere av fylkessekretærene kan imidlertid vise til negative opplevelser i løpet av driftsplanprosjektet. En informant sa at han satt i en styringsgruppe for et utmarksprosjekt på regionalt nivå og hadde fått negative signaler her:

Jeg fikk nærmest inntrykk av at NJFF var "et hår i suppen". Vilje til samarbeid var generelt dårlig. Vinklingen og fokuset i prosjektet har vært på næring. En person som var med i utmarksprosjektet oppfordret lagene til ikke å samarbeide med jeger- og fiskerforeningene. Der JFF er tilstede, er de glade for å være med. Det er litt husmannsånd over det hele. Rettighetshaverne er generelt dårlig organisert i fylket og det er liten tradisjon for samarbeid. Ofte er man nær lokale problemer. Sentrale myndigheter hadde nådd mye lenger med å stille større krav i forhold til samarbeid overfor rettighetshaverne.

En annen informant sa at samarbeidet var svært varierende:

JFF får stort sett være med, men føler seg litt som gissel. De får lite gjennomslag for sine forslag. De føler at de i liten grad blir ikke hørt. Det er imidlertid viktig at det står i planen at de har vært med. Fylkeslaget hadde forventet en mer praktisk holdning til det hele. Når det gjelder viltforvaltningen ønsker rettighetshaverne å gjøre alt aleine. Stedene hvor samarbeidet fungerer godt, er unntaket.

En tredje sa at det på fiskesiden ikke hadde vært jobbet aktivt for å få JFF med i driftsplanarbeidet, men at de stort sett var med. Flere av informantene sa at det generelt var vanskelig å få JFF til å engasjere seg i lokal forvaltning.

En informant sa at de hadde best erfaring i forhold til samarbeid mot større grunneiere:

Løvenskjold -Vækerø er et eksempel der samarbeidet har vært svært godt. I forhold til Statskog har også samarbeidet blitt veldig godt etter hvert. Samarbeidsavtalen mellom NJFF og Statskog har vært viktig her. De store skogeierne har hatt et mer profesjonelt forhold til dette. Jeg vil berømme de store skogeierne for det samarbeidet de har fått til og den profesjonelle holdningen de har inntatt. På små eiendommer er det imidlertid mange aktører og liten interesse for samarbeid, hevder informanten.

Flere informanter sa også at de hadde et veldig bra samarbeid med fjellstyrene og lokal forvaltning.

På spørsmålet om hvorfor mange JFF viste liten interesse for å delta i den lokale forvaltningen, sa flere informanter at dette er en sak med lite personlig nytte. En annen grunn var at mange tillitsvalgte hadde nok som de hadde (tidsklemme). Lokal forvaltning ble prioritert bort til fordel for andre saker. En tredje og ofte svært viktig grunn var at det generelt var svært god tilgang på jakt og fiske.

Mangelen på penger var et stort problem i det lokale arbeidet, sa en fylkessekretær:

På enkelte områder er det behov for betalte stillinger for å få i gang aktivitet. Et eksempel på dette er arbeidet overfor barn og ungdom i skolene. Dette arbeidet skjer i arbeidstiden og det er vanskelig for mange å ta seg fri. I vårt fylke har det vært nødvendig å profesjonalisere dette. Fylkeslaget har begynt å selger konsulentbistand til skolene. De tilbyr et fullt pakkeopplegg. Dette er kompetanse som skolene selv ikke har. Det er imidlertid et kjempeskjott. Penger trengs bl.a. til utstyr. Vi har vært nødt til å skrape sammen midler for å få det til.

Når det gjaldt viltforvaltning var nok interessen for å være med større, enn de muligheten JFF ofte fikk. I tillegg til at JFF ikke slapp til hos rettighetshaverne, var viltnevendrepresentantene ofte ivrige elgjegere, hevder en fylkessekretær:

Det er ikke plass for den lokale JFF i dette systemet. Mange JFF ønsker ro i huset for ikke å få spolert sine jaktmuligheter ellers. Mange JFF holder seg derfor borte fra elgforvaltningen.

På spørsmålet om jakt- og fiskemulighetene var blitt bedre eller dårligere med driftsplaner, og om driftsplanlegging hadde ført til dyrere priser, svarte alle informantene at det var omtrent som før:

I vårt fylke er rollefordelingen omtrent som før mellom JFF og rettighetshaverne. JFF selger like mye jakt og fiskekort som før. Foreningene har tapt enkelte laksevald, men det skyldes andre ting. Rettighetshaverne kjører imidlertid sterkt på at det er de som skal ha hovedansvaret. Det er noen få eksempler på dyrere jakt, men også eksempler på det motsatte. Elgjakt og laksefiske har kanskje blitt litt dyrere de siste årene. Generelt er det lite elgjakt på anbud. Hovedsakelig er jakt på anbud på Statskog sine eiendommer og på større private eiendommer. Disse foretrekker ofte også de samme personene for at de skal få stabilitet i forvaltningen. Ofte er det lokale jegere som bruker ressursen. Her har det strammet seg noe inn i det siste ved at prisene har økt, men det er de samme personene som jakter.

I et annet fylke var det noen få eksempler på dyrere jakt. Det vanlige var imidlertid at det var som før, hevdet fylkessekretæren:

I en kommune i vårt fylke er det et eksempel på at rypejakta er gjort svært eksklusiv. Her er det betalt kr 50 000 for 6 geværer de første to ukene av jakta. Dette hører imidlertid med unntaket.

I et annet fylke ble det hevdet at mange av rettighetshavere hadde gitt signaler om at de ikke var enige med de sentrale personene i egen organisasjon:

De er selv jegere og fiskere og ønsker å benytte egne arealer og ressurser i forbindelse med ferie. Eiendomsstrukturen gjør at det også er svært lite å hente av penger for den enkelte bruker. Det lar seg ikke gjøre å kompensere for dårlige landbruksoppgjør. Selv om de tredoblet prisen, så ville det bety lite. Mye fortsetter derfor som før.

Et problem en av informantene tok opp, var samjakt:

Hos en større grunneier fikk vi til en avtale om samjakt. Dette førte til mye bråk i forhold til elgjegerne. Disse truet med rettssak.

De kommersielle interessene som skulle selge jakt og fiske, hadde ikke bidratt med noe særlig positivt, hevdet en fylkessekretær:

De tar 15 til 30 prosent mer for jakta og fisket, uten at produktene har blitt bedre. Man har bare lagt hytte på i pakka. Disse aktørene bidrar ikke positivt i forhold til å bedre jakt- og fisketilbudet.

På spørsmålet om hvor fornøyde fylkessekretærene og JFF var med den jobben NJFF sentralt hadde gjort, svarer nesten alle at de var godt fornøyde med innsatsen. NJFF sentralt hadde fulgt bra opp med samlinger, kurspermer og ABC for lokal vilt- og fiskeforvaltning. Temaet hadde vært berørt på flere samlinger. En fylkessekretær mente at NJFF ikke hadde stått på nok. De kom sent i gang og kom derfor på etterskudd.

7.6 Sammendrag for erfaringene med lokal forvaltning

Fylkesmannens erfaring med lokal forvaltning

Fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger har hatt følgende erfaringer med den lokale vilt- og fiskeforvaltningen:

- Alle saksbehandlerne hos fylkesmannen svarte at de hadde positive erfaringer med driftsplaner og driftsplankonseptet, men at det var mange nyanser og et potensiale for forbedring. Det var positivt at forvaltningen av vilt og fisk var satt inn i et system, det var skapt et engasjement over all forventning, det var bra med ansvarliggjøring av rettighetshaverne og driftsplanprosessene var svært positive.
- Utfordringene i forhold til den nye forvaltningsmodellen som ble nevnt, var bl.a. problemene med å få rettighetshaverne til å innta forvalterrollen, at driftsplanene ikke hadde greid å få til en bedre arealforvaltning (reduere omfanget av inngrep), eiendommene var generelt små og muligheten for næring for den enkelte dårlig, fokuset på næring burde vært bedre, det var behov for mer kunnskap, det var for stor egeninteresse i jakt, de øremerkede midlene fra vilt- og fiskefond til tiltak hadde gått ned og det burde vært utøvd større påtrykk på viltsiden i DN.
- For innlandsfisk ble det hevdet at det ikke var det samme behovet for planer som for laksevassdrag.
- Forholdet til rettighetshaverne hadde vært svært godt i prosjektet. Det samme hadde forholdet til DN vært for flertallet av saksbehandlerne, hvor informasjonen hadde vært god og styringssignalene tilstrekkelige.
- Det interne samarbeidet mellom miljø og landbruk ble vurdert som godt, men enkelte kommenterte at landbruksavdelingenes

innsats hadde vært laaber og at LA i mye større grad burde profilert næring. Det ble etterlyst at samarbeidet burde vært mer konkret og gått utover den tradisjonelle behandlinger av prosjektsøknader til fondene. På viltsiden ble det understreket at FM arbeider generelt lite med lokal forvaltning.

Kommunenes erfaring med lokal forvaltning

Kommunene har hatt følgende erfaringer med den lokale vilt- og fiskeforvaltningen:

- Informantene hos fylkesmannen og informantene fra rettighetshaverne og brukerne sa om kommunene at hjorteviltforvaltningen hadde hovedprioritet, ulike typer samarbeidsråd var vanlig og det var et utstrakt samarbeid med rettighetshavere og brukere.
- Disse informantene hevdet at innsatsen i vilt- og fiskeforvaltningen varierte mye fra kommune til kommune, at den var sterkt personavhengig og at den vilt- og fiskefaglige kunnskapen var svært variabel. Det ble også hevdet at forskjellene mellom kommunene økte, og at forskjellene var større for fiskeforvaltningen enn for viltforvaltningen. Forvaltningen var veldig dominert av elgforvaltningen, representantene hadde for mange "hatter" og forvaltet for mye ut fra eget jegerhjerter. I hjorteviltforvaltningen var de ikke flinke nok til å fylle tiltenkt rolle og laget seg ofte mye ekstra arbeid. Informantene fra landbruksavdelingene hevdet at kommunen i alt for liten grad var opptatt av næringsaspektet.
- Mange av saksbehandlerne og politikerne fra kommunene var opptatt av at "kritikerne" av den kommunale vilt- og fiskeforvaltningen måtte være mye tydeligere på hvem i kommunen de mener gjorde en dårlig jobb og hva som burde gjøres bedre.
- Mange mente at kommunene ikke ble involvert i tilstrekkelig grad i den lokale forvaltningen av rettighetshaverne og brukerne.
- Informantene fra kommunene var opptatt av at koblingen mellom driftsplaner og kommunal planlegging burde bli bedre.
- Informantene fra kommunene mente at hjorteviltforvaltningen lett ble prioritert fordi mange av oppgavene var lovpålagte. På fiskesiden besto mange av kommunens oppgaver av paragrafer i laks- og innlandsfiskeloven som det ikke ble gjort noe med.
- Mange informanter fra kommunene understreker betydningen kunnskapen og veiledningen FM bidro med, og hevdet at dette var en forutsetning for at de selv skulle gjøre en god jobb.
- Politikerne hevder at de ofte ikke blir involvert i den kommunale vilt- og fiskeforvaltningen og derfor ikke har mulighet til å bidra til næringsutvikling.
- Arealforvaltning er vanskelig i kommunen fordi hensynet til annen næringsvirksomhet blir sterkt vektlagt og mange av representantene er ofte selv direkte eller indirekte involvert i mange av inngrepssakene.
- Informanten fra KS hevdet at MIK-reformen ikke var en naturforvaltningsreform og at vilt og fisk bare er en av mange saker kommunene har ansvaret for. Prioriteringen av dette området måtte stå i forhold til andre prioriteringer kommunen var pålagt. Den påståtte dårlige innsatsen til kommunene måtte dokumenteres bedre. Ønsker om større innsats og høyere prioritering må følges opp av bevilgninger.

Private rettighetshaveres erfaring med lokal forvaltning

Fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger har hatt følgende erfaringer med den lokale vilt- og fiskeforvaltningen (se også erfaringer med driftsplaner beskrevet foran):

- Erfaringene rettighetshaverne hadde med den nye forvaltningsmodellen var positive og de følte at det var en riktig vei å gå. Driftsplanene hadde gjort arbeidet mer målrettet og effektivt og samarbeidet var blitt bedre.
- Informasjonen i driftsplanprosjektet hadde vært god og mange hadde deltatt på kurs og nesten alle kjente info- og veiledningsmateriellet som ble laget. Enkelte mente, spesielt de som ikke hadde laget driftsplan, at veiledningsmaterialet var for omfattende og mange følte behov for ekstern bistand for å kunne gjennomføre en planprosess.

Offentlige rettighetshaveres erfaring med lokal forvaltning

- Informantene fra de offentlige rettighetshaverne hevdet at målsetningen i driftsplanprosjektet i stor grad var innfridd for offentlig grunn ved eksisterende forvaltningspraksis. Det biologiske beslutningsgrunnlaget er ofte mer enn godt nok på statsgrunn. Hovedproblemet er å få dette samlet innenfor to permer.
- Den nye forvaltningsmodellen er egnet for statsgrunn, men må tilpasses behovene på offentlig grunn.
- Informantene hadde forventninger om mindre detaljstyring fra statens side som et resultat av den nye forvaltningsmodellen, som ikke ble innfridd.
- Den største utfordringen for statsgrunn er å få til større åpenhet og samarbeid med andre lokale aktører.
- Det viktigste resultatet sett fra fjellstyreståsted, var utarbeidelse av div. håndbøker og modellplaner som støtte for egen forvaltning.

NJFFs erfaring med lokal forvaltning

NJFF har hatt følgende erfaringer med den lokale vilt- og fiskeforvaltningen:

- Informantene fra NJFF mener at JFF stort sett har blitt invitert til å være med på fiskesiden, men samarbeidet har vært svært variabelt. På viltsiden har de i liten grad vært med. Mange har valgt å ikke klage i redsel for å miste egen jakt. Involvingen hadde vært dårlig på regionalt nivå.
- JFFs rolle i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen hadde ikke endret seg i noe særlig grad i løpet av prosjektperioden.
- Samarbeidet har fungert best hos de store skogeierne og på statsgrunn.
- Utfordringen for JFF er mangelen på penger til bruke på aktiviteter og tiltak.
- Jakt- og fiskemulighetene har hverken blitt dårligere eller bedre og det er få eksempler på negativ prisutvikling. Firmaene som tilbyr jakt- og fiskepakker har ikke bidratt positivt til å bedre tilbudet.

8 Evaluering av resultatene

Gjennomgangen av driftsplanprosjektet viser en imponerende lang liste med tiltak som er gjennomført både lokalt, regionalt og sentralt i prosjektet. Innsatsen varierer imidlertid mye mellom de fire delprosessene. I gjennomgangen og vurderingen av resultatene er det derfor valgt å kommentere hver av delprosessene. Avslutningsvis i dette delkapitlet er det forsøkt å gi en samlet vurdering av resultatene som er oppnådd. Anbefalinger i forhold til en oppfølging for de ulike resultatområdene blir først gitt i kapitlet "Oppsummering og anbefalinger" side 63.

Det er vanskelig å skille resultatene som er oppnådd i dette prosjektet fra den generelle virksomheten. I gjennomgangen under er det derfor gitt en vurdering av den lokale forvaltningen generelt på de områder hvor driftsplanprosjektet har hatt en sentral rolle.

8.1 Arbeidsinnsats og økonomi

Den samlede arbeidsinnsatsen i offentlig og privat lokal vilt- og fiskeforvaltning er omfattende og utgjør i størrelsesorden 500 årsverk per år¹. Årlig er det i prosjektperioden brukt i størrelsesorden 20 millioner kroner på lokale vilt- og fisketiltak, hvor omkring halvparten fra BU-fondet, og resten fordelt på viltfondet og fiskefondet. Omkring 1/3 av midlene er brukt på driftsplanrelaterte prosjekter. Det er i tillegg brukt i overkant av 1,5 millioner kroner årlig på driftsplanprosjektet i DN.

En samlet arbeidsinnsats på i størrelsesorden 500 årsverk kan i utgangspunktet høres lite ut. Sammenlignet med annen lokal naturforvaltning er imidlertid innsatsen betydelig. Over halvparten av innsatsen skjer også i form av dugnad. Arbeidet med forvaltning av vilt- og fiskeressursene legger grunnlaget for at det årlig kan høstes vilt og innlandsfisk til en verdi på omkring 750 millioner kroner. Omsetning i tilknytning til jakt og fiske er på i størrelsesorden 2,5 milliarder kroner, og gir opphav til svært mange lokale arbeidsplasser. Årlig bruker Norges befolkning i størrelsesorden 3 millioner dager på jakt og 19 millioner dager på fiske.

Tilskuddene totalt til lokal- vilt- og fiskeforvaltning har vært stabile i løpet av prosjektperioden. Det er få aktører som har gitt uttrykk for at økonomi har vært en viktig flaskehals, med unntak for enkelte informanter blant jeger- og fiskerforeningene. Kartleggingen viser imidlertid at den økonomiske støtten til vilt- og fiskeprosjekter er svært viktig for å initiere lokal aktivitet. En svært stor andel av aktiviteten i driftsplanprosjektet er initiert med offentlige midler. På fiskesiden er 80-90 prosent av driftsplanene støttet med offentlige midler. For viltplanene er andelen mindre, men også her betydelig. En stor andel av veiledningsapparatet og -materiellet er finansiert med offentlige midler. En stor andel av de lokale vilt- og fisketiltakene er støttet med fondsmidler.

¹ Registrering av arbeidsinnsats er kun foretatt en gang for alle aktørene i løpet av prosjektperioden.

Økonomien i tilknytning til driftsplanprosjektet i DN er ikke vurdert i detalj, men hovedsakelig ved å beskrive pengestrømmen på ulike hovedaktiviteter. Den enkelte seksjon hadde selv ansvaret for å prioritere midler til delprosessene, mens fellestilltakene var et spleiselag mellom vilt og fisk. Oversikten gjenspeiler at hoveddelen av midlene er brukt på fellestilltak. Mellom de ulike delprosessene er det store forskjeller i hvor mye penger som er brukt. Mest midler er det brukt på delprosessen for anadrome laksefisk. Det er kun prosjektmedarbeideren med ansvar for delprosessen for innlandsfisk, som har gitt uttrykk for at det var for lite midler. Den skjeve fordelingen gjenspeiler ulik prioritering internt for de ulike delprosessene. Spesielt viser den økonomiske oversikten at delprosessene for hjortevilt og småvilt har brukt svært lite penger, og gjennom dette prioritert arbeidet svært lavt. I utgangspunktet skulle man forvente at det i et slikt prosjekt ble brukt like mye midler på alle delprosessene. Delvis gjenspeiler prioriteringen av de ulike delprosessene den samme fordelingen som DN de siste årene har gjort mellom de ulike forvaltningsområdene, med unntak for hjortevilt. Hjortevilt har tradisjonelt hatt mer midler til rådighet, enn det som var tilfelle i driftsplanprosjektet. Den generelle prioriteringen av ressurser i DN ligger imidlertid utenfor dette prosjektet å vurdere.

Konklusjon - arbeidsinnsats og økonomi

Samlet sett har ikke prosjektet utløst mer midler til vilt og fisk. Det har imidlertid ført til at mye av de eksisterende midlene er kanalisert inn mot driftsplanrelaterte prosjekter.

8.2 Driftsplaner

Totalt ble det registrert i underkant av 800 driftsplaner for viltområder, hvor 10 til 20 prosent var fullstendige driftsplaner og resten var biologiske planer eller såkalte forvaltningsplaner. Hjorteviltplaner utgjorde hoveddelen av viltplanene. Over 70 prosent av arealene med elg og nærmere 100 prosent av villreinsens leveområder er dekket med driftsplaner. Totalt ble det laget i underkant av 400 driftsplaner for vassdrag, hvor 80 til 90 prosent var fullstendige driftsplaner. I overkant av 60 prosent av vassdragene med en samlet fangst av laks over 100 kg, er dekket med driftsplan. For både vilt- og fiskeplanene er det mangelfulle delplaner for næring og delplaner for økonomi som er årsaken til at driftsplanene blir karakterisert som forvaltnings- eller biologiske planer.

DN, Koordineringsutvalget og organisasjonene har i driftsplanprosjektet lagt stor vekt på at planene skal tilfredsstillende kravene til driftsplanveilederne for å kunne defineres som fullstendige driftsplaner. Dvs. at driftsplanen inneholder både en delplan for biologisk forvaltning, en delplan for næring og rekreasjon og en økonomisk delplan, samt at driftsplanene utarbeides gjennom en prosess som ledes av rettighetshaverne med deltakelse fra kommunen og brukergruppene (jf. s 75). Driftsplanveilederen for anadrome laksefisk var ferdig allerede i 1995 og for innlandsfisk i 1998 (NL 1995, NSF 1998a). På viltsiden ble imidlertid driftsplanveilederen for hjortevilt først ferdigstilt i 2000 (NSF 2000a og b), mens driftsplanveilederen for småvilt ikke er ferdigstilt ved utgangen av 2001. Dette er viktig å ha som bakgrunn når utvikling i antall driftsplaner skal vurderes. Kravet til innhold i fiskeplanene har ligget fast i hele prosjektperioden. For vilt derimot har dette

endret seg i løpet av prosjektperioden. For rettighetshaverne ble det først avklart helt mot slutten av prosjektperioden hva en hjorteviltplan skulle være og hva den skulle inneholde. Koordineringsutvalgets definisjon omfatter også vilt.

Ved oppstart av driftsplanprosjektet i 1996, var det allerede registrert mange driftsplaner for hjorteviltområder som var laget med utgangspunkt i rundskriv 3/90 (DN 1990). Denne typen planer kalles nå for forvaltningsplaner jf. hjorteviltveilederen (NSF 2000b). Driftsplanprosjektet førte til at det ble ferdigstilt langt flere viltplaner, nær en fordobling sammenlignet med før 1996 (både nye og reviderte planer). Driftsplanene har også gradvis endret innhold og flere planer tilfredsstiller i dag de kravene som driftsplanveilederne setter til fullstendige driftsplaner. Fortsatt er under 20 prosent av planene for viltområder fullstendige planer jf. Koordineringsutvalgets definisjon. Det er også nesten utelukkende snakk om elg- og villreinplaner og en relativt stor andel av disse artenes leveområder er dekket med planer. For hjort og rådyr er det laget noen planer, mens bever- og småviltplaner er nesten helt fraværende.

Det som også preger statistikken for viltplaner er den mangelfulle oversikten i mange fylker. Den manglende oversikten over viltplaner ble påpekt overfor DN allerede etter ett år av driftsplanprosjektet. Fra og med 1998 ble spørsmål om driftsplaner inkludert i SSB fellingsstatistikk for hjortevilt, og det ville være mulig med utgangspunkt i denne datainnsamlingen å lage en meget god oversikt for hjorteviltplaner. Viltforvaltningen i DN har, til tross for denne muligheten, ikke prioritert bearbeiding av disse dataene. Enkelte av fylkesembetene har heller ikke prioritert å bedre sin oversikt, men viser til kommunene for mer informasjon. Viltforvaltningen i DN har i løpet av prosjektperioden hatt et helt annet syn på behovet for en oversikt over driftsplanarbeidet, enn det fiskeforvaltningen har hatt. Oversikten over planarbeidet på viltsiden har derfor fortsatt store mangler.

Hovedårsakene til at viltplanene ikke oppfyller kravene i Koordineringsutvalgets definisjon og driftsplanveilederen for hjortevilt (NSF 2000b), er at delplan for næring og rekreasjon og delplan for økonomi ofte mangler. For de aller fleste viltområdene er det laget det hjorteviltveilederen definerer som forvaltningsplaner. Selv om Koordineringsutvalgets definisjon ikke kom før i 1999 og driftsplanveilederen i 2000, skulle man forvente at viltplanene i større grad hadde blitt påvirket av driftsplanveilederne for fisk. Dette har imidlertid ikke skjedd. Det er de offentlige kravene i rundskriv 3/90 (DN 1990) og føringene fra hjorteviltforvaltningen i DN, som i stor grad har bestemt og fortsatt bestemmer innholdet i viltplanene.

Fiskeforvaltningen hadde liten erfaring med driftsplaner da driftsplanprosjektet ble igangsatt i 1996. Driftsplanveilederen for anadrome laksefisk var imidlertid ferdigstilt da driftsplanprosjektet startet opp (NL 1995). DN hadde også bevilget penger til driftsplanlegging og kurs i 1994 og 1995 (Dervo og Aas 1996). På fiskesiden eksisterte det også mange planer av typen fiskestallsplan eller fisketiltaksplan (se f.eks. Sandnæs 1974, Sørstrøm 1981). Noen av disse ble også kalt driftsplaner, men det aller meste var det som i dag blir definert som biologiske planer. Ved oppstart av driftsplanprosjektet tok det noe tid før de første driftsplanene ble ferdigstilt og det for alvor ble fart på driftsplanarbeidet. I løpet av

driftsplanprosjektet har imidlertid antall ferdigstilte driftsplaner som tilfredsstiller Koordineringsutvalgets definisjon økt betydelig. Mellom 80 og 90 prosent av fiskeplanene er fullstendige driftsplaner.

Hovedårsaken til at driftsplanene for vassdrag med fisk ikke tilfredsstiller kravene til Koordineringsutvalget og veiledningsmateriellet er tredelt. Den viktigste årsaken er, som for viltplaner, at delplan for næring og rekreasjon og delplan for økonomi mangler. Det er også en tendens blant fiskeplanene at hovedfokus i planarbeidet for de store vassdragene legges på den biologiske forvaltningen og eventuelle fellestiltak. Oppfølging av næring og rekreasjon i disse planene gjøres i egne tiltaksplaner for det enkelte vald eller enkelte sone i vassdraget. Dette gjelder både i større laksevassdrag og i store innlandsvassdrag. Den siste årsaken til at fiskeplanene ikke tilfredsstiller kravene til innhold er at det ofte velges en annen inndeling av tiltaksdelen, enn det veiledningsmateriellet og definisjonen legger opp til. For disse planene blir det en vurderingssak om de skal defineres som en fullstendig driftsplan.

Gjennomgangen av driftsplaner for henholdsvis vilt og fisk over, viser at det er til dels store forskjeller mellom disse. Innbyrdes er de imidlertid bemerkelsesverdig lik i form og omfang (antall sider). Det er relativt liten forskjell mellom ulike viltplaner, og tilsvarende mellom ulike fiskeplaner. For vilt betyr størrelsen på planområdet, og dermed antall fellingsløyver, relativt lite. For fisk er forskjellene små enten planen omhandler et stort vassdrag og har kostet opp mot en halv million, eller omfatter en kortere elvestrekning og har kostet noen titusener. De til dels store forskjellene det er mellom ulike vassdrag eller mellom ulike viltområder mht. ressurser og forvaltningsmessige utfordringer og behov gjenspeiles i nokså liten grad i planene. En viktig årsak til dette er trolig at vi snakker om 1. generasjon med driftsplaner og mange har valgt å følge retningslinjer, veiledningsmateriellet og modellplaner slavisk.

Ved revidering av veiledningsmateriellet, bør det sterkt vurderes om definisjonen bør gjøres litt "runderere". Begrunnelsen for dette er for det første at en relativt stor gruppe driftsplaner havner i gråsonen i forhold til å bli definert som fullstendig driftsplan. Til tross for relativt presise definisjoner, blir det en gradient av planer som klart faller innenfor definisjonen og til de som klart ikke tilfredsstiller kravene. Oppfølgingen av driftsplanene som definisjonsmessig havner i "gråsonen" viser seg å være like bra og fører til en like god forvaltning som de mer "ekte" driftsplanene. For det andre så har ikke forsøket på å "definere" den lokale forvaltningen ført til at vilt- og fiskeforvaltningen har nærmet seg hverandre. De kjører fortsatt helt parallelle løp, spesielt i den offentlige forvaltningen. Løsningen er kanskje i mye større grad å rette fokuset inn mot hva som er målet med dette arbeidet og få dette fram gjennom veiledning, veiledningsmaterieil og samarbeid. Det er viktig å være inkluderende og ikke bare ekskluderende når det skal etableres fellesløsninger. Ved å signalisere en større romslighet i arbeidet med den lokale vilt- og fiskeforvaltningen vil flere føle seg hjemme og kanskje også være villig til i større grad tilpasse seg den nye forvaltningsmodellen.

Flere av informantene har gitt uttrykk for at planprosessen er like viktig som selve driftsplanene. Veiledningsmateriellet for fiskeplaner anbefaler en planprosess hvor både rettighetshaverne, kommunene, brukerne og eventuelle andre interesser deltar (NL 1995

og 1997, NSF 1998a). Veiledningsmateriellet for hjortevilt anbefaler en planprosess hvor andre aktører deltar når det utarbeides fullstendige driftsplaner, mens det for forvaltningsplaner anbefales en intern prosess med god kontakt mot offentlig forvaltning.

Det er relativt få driftsplaner som har en beskrivelse av den planprosessen som er gjennomført i forbindelse med utarbeidelse av driftsplanene. Med bakgrunn i gjennomgangen foran, er hovedinntrykket at for driftsplanene i vassdrag blir det gjennomført en planprosess med en representasjon som følger anbefalingene i veiledningsmateriellet. For vilt er derimot planprosessene mangelfulle og det er heller unntaket hvis andre enn rettighetshaverne selv er inkludert i prosessen. Dette gjelder både for fullstendige driftsplaner og for forvaltningsplaner. Både gjennomgangen av driftsplaner og intervjuene av utmarkslagene og de andre aktørene i den lokale forvaltningen, viser at de beste resultatene oppnås der det er gjennomført en god planprosess. Svært mange understreker de positive erfaringene med samarbeidet som har oppstått i forbindelse med utarbeidelsen av driftsplaner.

For mange av driftsplanene er det brukt bistand fra eksterne konsulenter i skrivearbeidet. Flertallet har vært konsulenter fra skogeierforeningene og fylkesbondelag. Informantene hos mange av utmarkslagene som er intervjuet, har gitt uttrykk for at sekretærbistand har vært nødvendig for å gjennomføre en god planprosess. Informantene har positive erfaringer med bistand fra en fagperson utenfra. Disse har vært viktige både for å sikre framdrift i arbeidet og for å kvalitetssikre innholdet. Dette tyder på at årsaken til mangelfulle planprosesser er utmarkslaget selv og i mindre grad innleide konsulenter som i liten grad har involvert rettighetshaverne. Forutsetningen for en god planprosess er at den er godt forankret og ledet av utmarkslaget. Det ser ut for at utmarkslagene har vært seg bevisst dette. Den høye andelen av konsulentbistand fra skogeierforeningene og fylkesbondelagene har helt sikkert også medvirket til dette.

Utmarkslagenes erfaring med driftsplaner er positive. Informantene sier at arbeidet er blitt mer målrettet og effektivt, og samarbeidet har blitt bedre. Problemene i forbindelse med utarbeidelse av driftsplan har vært få. Det er svært få informanter som sier at driftsplanprosessen har vært bortkastet. Det er noen flere som oppgir at kostnadene ved å lage en driftsplan ikke har stått i forhold til gevinsten, men også disse er i klart mindretall. Konklusjonen fra nesten alle informantene er at utarbeidelsen av en driftsplan har bidratt positivt til forvaltningen som laget har ansvaret for. Informantene hevder at driftsplaner fører til en bedre forvaltning.

De viktigste årsakene til at lag ikke starter opp med driftsplanlegging er at de har for liten arbeidskapasitet, at annet planarbeid dekker behovet laget har, for store kostander, laget er for dårlig organisert, at andre oppgaver er mer prioritert eller at laget venter på sekretærhjelp. Spesielt for stats- og bygdeallmenninger, hvor vilt- og fiskeforvaltningen kan være svært profesjonell, er andre plantyper en viktig årsak til at de ikke har laget driftsplaner etter den nye modellen. Nesten alle lagene har mottatt informasjon om driftsplanprosjektet og kjenner veiledningsmateriellet som er laget. Dette tyder på at rettighetshaverorganisasjonene og den offentlige forvaltningen har lyktes svært godt i sitt arbeide med å informere om driftsplanlegging og den nye forvaltningsmodellen.

Både veiledningsmateriellet, informasjonsavis (Fisk og Vilt), kurs og møter har ført til at man har nådd ut til lagene. Mangel på kunnskap og informasjon om planprosessen er i svært liten grad årsak til at driftsplaner ikke blir laget.

Konklusjon - driftsplaner

Driftsplaner har vært det sentrale virkemidlet i utviklingen av en den lokale vilt- og fiskeforvaltningen og erfaringene med bruken av planene er positiv. Det er generert mange planprosesser og planer med stor overføringsverdi for anadrome laksefisk, innlandsfisk og hjortevilt. For småvilt er lite gjort og det er behov for en betydelig økt innsats for å bedre situasjonen.

De til dels store forskjellene det er mellom ulike vassdrag eller mellom ulike viltområder mht. ressurser og forvaltningsmessige utfordringer og behov gjenspeiles i nokså liten grad i driftsplanene. Det bør vurderes å gjøre definisjonen av driftsplaner litt "rundere" og åpne for enklere driftsplaner der dette er fornuftig. Driftsplanene bør i større grad gjenspeile de lokale behovene.

På viltsiden må det også arbeides for at innholdet blir mer i tråd med det veiledningsmateriellet legger opp til. På viltsiden bør det også legges mye større vekt på selve planprosessen med deltakelse fra ulike lokale aktører. Også på fiskesiden kan dokumenteringen av planprosessen i driftsplanene bli bedre.

Lagene erfaringen med bruk av eksterne konsulenter i utarbeidelsen av driftsplaner er positiv.

Rettighetshaverorganisasjonene og den offentlige forvaltningen har lyktes svært godt i sitt arbeide med å informere om driftsplanlegging og den nye forvaltningsmodellen. Både veiledningsmateriellet, informasjonsavis (Fisk og Vilt), kurs og møter har ført til at man har nådd ut til lagene.

8.3 Samarbeidsråd

Regionale og lokale aktører i vilt- og fiskeforvaltningen oppga at det ved utgangen av 1999 var opprettet i underkant av 100 lokale og regionale samarbeidsråd for vilt og fisk, hvor fagråd for anadrome laksefisk og regionutvalg for hjortevilt utgjorde den største andelen. Et tilsvarende spørsmål rettet til kommunene ga som svar at omkring 50 prosent av de hadde opprettet lokale samarbeidsråd. Svarene tydet på at kommunene har en langt videre definisjon på hva et samarbeidsråd er, sammenlignet med regional og nasjonal offentlig vilt- og fiskeforvaltning. Lokale og regionale aktører hevder at de har en svært positiv erfaring med samarbeidsråd.

Innledningsvis er det viktig å påpeke at samarbeidsråd er en stor sekkepost av råd og utvalg som omfatter svært forskjellige typer med hensyn på saksområde, oppgaver og representasjon. Noen er opprettet for å utvikle samarbeid, mens andre er opprettet for å løse helt konkrete oppgaver som bestandsforvaltning eller fordeling av midler. Den typen samarbeidsråd som klarest er defi-

ner, er lokale og regionale fagråd for anadrome laksefisk. I notatet "Forvaltning av laks-, sjøaure- og sjørøyebestander" blir det understreket at brukerinteressene, rettighetshaverne og offentlig forvaltning skal være representert i denne typen samarbeidsråd (DN 1997c). Videre skal fagrådene være rådgivende og alle forhold vedrørende fiskebestanden kan behandles. Fagråd er også beskrevet i veiledningsmateriellet for anadrome laksefisk (NL 1995 og 1997). I hjorteviltveilederen er det gitt en tilsvarende beskrivelse av ulike typer hjortevilttråd (NSF 2000a og b). Hovedforskjellen i forhold til fagråd for anadrome laksefisk er at brukerinteressene (her JFF) i utgangspunktet ikke skal være representert og at hjortevilttrådene kan være tillagt forvaltningsmyndighet. I denne sammenheng bør vel også fiskeadministrasjoner nevnes. Disse er bl.a. beskrevet i veiledningsmateriellet for innlandsfisk og ligner på mange måter hjortevilttrådene (NSF 1998a). Fiskeadministrasjonene kan i imidlertid være både rene rettighetshaverorganer og en overbygning for både rettighetshaverne og brukerinteressene.

I løpet av prosjektperioden for driftsplanprosjektet er det hovedsakelig arbeidet med samarbeidsråd som har vært fagspesifikke, for eksempel regionale og lokale fagråd for anadrome laksefisk og regionale hjortevilttråd. Fylkesmennene har fått i oppdrag å opprette fagråd for anadrome laksefisk i alle større vassdrag. Det er samtidig gitt økonomisk støtte til denne typen arbeid. Regionale hjortevilttråd er hovedsakelig opprettet for å håndtere problematikken rundt trekkende elgbestander. Det regionale rådet for driftsplanbasert forvaltning i Vest-Agder bør også nevnes. Dette ble opprettet etter initiativ fra fylkesmannen og tatt med som et delprosjekt i driftsplanprosjektet. Nevnes bør også de ulike regionale kontaktutvalg eller styringsgrupper for arbeidet med lokal forvaltning og næringsutvikling. Denne typen samarbeidsråd er bl.a. opprettet i Nordland, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Konklusjonen både fra fylkesmannen og fra de regionale og lokale private aktørene, er at erfaringen med denne typen samarbeidsråd er svært positive. Samarbeidsrådene har virket konflikt-dempene. Fylkesmannen har fått drøftet faglige spørsmål før konflikter har oppstått og organisasjonene føler at de er tatt med på råd og blitt hørt.

I driftsplanprosjektet er det imidlertid fokusert svært lite på samarbeidsråd som har hatt lokal forvaltning av vilt- og fiskeressursene generelt som saksfelt. Dvs. lokale rådgivende samarbeidsråd etter modell av det nasjonale Koordineringsutvalget, men med en representasjon begrenset til de viktigste lokale aktørene. Både fylkesmennene og NJFF har ønsket en sterkere fokusering på denne typen samarbeidsråd. Det har vært ønsket fra disse aktørene at det ble utarbeidet retningslinjer med en konkretisering av arbeidsoppgaver og at det ble iverksatt tiltak for å stimulere til opprettelse av denne typen samarbeidsråd. De hevder at dette ville gjort det enklere å påvirket kommunene til å opprette slike samarbeidsråd. Retningslinjer for lokale samarbeidsråd ville også gjort det enklere for kommunene å skille mellom det som er rent politiske valgte utvalg og det som er rådgivende utvalg hvor organisasjonene selv utnevner sine representanter. Kommunene selv hevder at mangel på konkrete arbeidsoppgaver er hovedutfordringen for samarbeidsrådene. Konklusjonen fra de kommunene som har opprettet slike lokale samarbeidsråd er positiv og mye lik den som fylkene har for de regionale samarbeidsrådene eller de lokale og regionale fagrådene. Kommunene sier i tillegg at slike samar-

beidsråd utgjør et viktig bidrag i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen gjennom svært mye dugnadsinnsats.

Selv om de ulike typene samarbeidsråd som er beskrevet over i utgangspunktet er svært forskjellige, har de en ting til felles. Denne typen råd er med på å skape møteplasser som åpner for kontakt og utvikling av samarbeid. Gjennom dette utvikles en bedre rolleforståelse og konflikter reduseres. Både regionale og lokale aktører dokumenterer at nettopp dette er den viktigste erfaringen med både regionale og lokale samarbeidsråd. En enda større satsning på samarbeidsråd ville bedret samarbeidet regionalt mellom brukerne (fylkeslag av NJFF) og rettighetshaverne (skogeierforeningene). En større satsning på samarbeidsråd ville også vært en viktig bidrag i å utvikle den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Igangsetting av driftsplanprosesser, hvor de ulike lokale aktørene har vært representert, har gitt et viktig bidrag til dette, men har ikke vært tilstrekkelig. En større satsning på lokale samarbeidsråd ville trolig ført til at kommunene hadde blitt bedre inkludert. Flere lokale samarbeidsråd hvor både vilt og fisk er saksfelt, ville også ført til at avstanden mellom vilt- og fiskeforvaltningen, hadde blitt redusert.

Også nasjonalt er det både for innlandsfisk og for anadrome laksefisk opprettet samarbeidsråd med representasjon fra organisasjonene og forvaltningen. Erfaringene fra disse rådene er positive. På viltsiden har DN valgt å ikke satse på slike samarbeidsråd. Flere av informantene i organisasjonene har påpekt behovet for opprettelse av et slikt utvalg også for vilt. Disse mener at viltforvaltningen har mye å lære av fiskeforvaltningen på dette området. Mens det på fiskesiden har vært en god og åpen tone mellom organisasjonene og DN, har kontakten på viltsiden vært mer tilfeldig og preget av mangel på informasjon, og til tider vært konfliktfylte. Opprettelse av et nasjonalt samarbeidsråd og prioritering av denne typen arbeid hadde helt klart ført til et bedre samarbeid og en bedre samordning av innsatsen på viltsiden. Et slikt samarbeidsråd ville også gitt et viktig bidrag til utvikling av den lokale viltforvaltningen.

Konklusjon – samarbeidsråd

I driftsplanprosjektet er det hovedsakelig arbeidet med regionale og lokale fagråd for anadrome laksefisk og regionale hjortevilttråd, og erfaringene er positive. Fagråd generelt er med på å skape møteplasser som åpner for kontakt og utvikler samarbeid, som igjen fører til bedre rolleforståelse og reduksjon av konflikter. Det er arbeidet lite med samarbeidsråd som har hatt lokal forvaltning av vilt- og fiskeressursene generelt som saksfelt. I oppfølgingen av den lokale forvaltningen bør dette arbeidet prioriteres, bl.a. ved å utvikle retningslinjer og stimuleres kommunene til å opprette samarbeidsråd. På viltsiden må også representasjonen i lokale og regionale fagråd i større grad omfatte de viktigste lokale aktørene, og det bør satses på nasjonale samarbeidsråd.

8.4 Koordineringsutvalg og arbeidsgrupper

Koordineringsutvalget ble høyt prioritert og aktivt brukt av DN i driftsplanprosjektet. Det ble lagt stor vekt på at Koordinerings-

utvalget skulle ha en viktig koordinerende funksjon. Både opprettingen av Koordineringsutvalget, arbeidsgruppene, mandatet og representasjonen var nøye vurdert i DN. Når det gjaldt organisasjonenes deltakelse i prosjektet, mente DN at Koordineringsutvalget og arbeidsgruppene skulle utfylle hverandre. I arbeidsgruppene la DN vekt på at de sentrale aktørene skulle slippe til. Det var i disse gruppene de mente at mye av avklaringene og diskusjonene skulle skje.

Utvalgsmedlemmene delte seg i to grupper i synet på Koordineringsutvalget. De litt perifere organisasjonene og flertallet av representantene fra fylkesmannen mente at utvalget hadde fungert etter intensjonene og var fornøyd med resultatet. De sentrale rettighetshaver- og brukerorganisasjonene mente at det hadde vært for mye orienteringer og lite dialog, arbeidet var for lite konkret og at for mange arbeidsgrupper gjorde arbeidet uoversiktlig. Flere av medlemmene i utvalget hadde forventet at Koordineringsutvalget skulle fungert mer som et diskusjonsforum og sted for "nye ideer". De mente også at vilt- og fiskesiden i DN var for dårlig samkjørt, og at de i større grad burde konsentrert innsatsen om de sentrale organisasjonene. Misnøyen med Koordineringsutvalget ble tatt opp av utvalgsmedlemmene på to av møtene og direkte med personer i DN. Både på utvalgsmøtene og gjennom den kontakten som skjedde direkte til DN, synes misnøyen med utvalget å ha vært sterkest fra de medlemmene som arbeidet mest med viltforvaltningen.

DN burde kanskje ha overlatt mer av styringen til organisasjonene, for eksempel ved å la et av utvalgsmedlemmene lede utvalget. DN kunne også i større grad ha lagt opp til diskusjoner i utvalget. På den annen side ble utvalgsmedlemmene invitert til å komme med saker som de ønsket tatt opp i utvalget. Denne muligheten synes de bare i begrenset grad å ha benyttet.

Den kanskje viktigste innvendingen mot arbeidet i Koordineringsutvalget og arbeidsgruppene fra evaluators side, er den litt uklare statusen til enkelte av de vedtakene eller anbefalingene som ble besluttet i løpet av prosjektperioden. Enkelte av temaene og prosessene grenset helt klart opp til det som var organisasjonsmessige interne forhold i organisasjonene. Eksempler på dette var definisjonsnotat og rollediskusjonen. Det må helt klart ses som positivt at disse temaene kom opp i Koordineringsutvalget. For prinsipielle avgjørelser krever det ofte en avklaring i de styrende organer i organisasjonene. Aktørene i Koordineringsutvalget, spesielt de frivillige organisasjonene, burde vært tydeligere på det som var utvalgets rolle og det som var organisasjonenes oppgave å rydde opp i.

Bakgrunnen for "definisjonsnotat" var først og fremst å løse problemene med en manglende lov hjemmel for driftsplaner på viltsiden, samt behovet for å presisere og tolke bestemmelser om driftsplaner i lakse- og innlandsfiskeloven. Notatet ble utarbeidet av en av organisasjonene i samarbeid med DN og lagt fram på et møte i Koordineringsutvalget. Notatet ble så justert med utgangspunkt i diskusjonen i Koordineringsutvalget. DN oppfattet etter dette at det var en felles forståelse av og enighet mellom organisasjonene om disse begrepene. På fiskesiden var dette tilfellet.

Problemet oppsto først og fremst i forhold til vilt. Her gikk notatet langt utover det hjemmelen med tilhørende forskrift i viltloven ga grunnlag for. Både i ord og handling har rettighetshaverne og

offentlig forvaltning sentralt, regionalt og lokalt på viltsiden, vist at de ser på definisjonsnotatet som veiledende og ikke som et absolutt krav. Resultatet er at under 1 av 5 driftsplaner som er ferdigstilt, selv etter at driftsplanprosjektet er avsluttet, oppfyller kravene i definisjonsnotatet.

DNs viltseksjon hevdet i intervjuet at de ikke har hjemmel til å kreve at driftsplanen skal inneholde en næringsdel. De sa også i intervjuet at det får være opptil rettighetshaverne selv å stille slike krav om næring i driftsplaner for vilt. Rettighetshaverne på sin side valgte den annen inndeling av en driftsplan og brukte andre begrep i hjorteviltveilederen, enn det som ble anbefalt i definisjonsnotatet til Koordineringsutvalget (NSF 2000b). Statskog og Fjellstyresambandet ga sin tilslutning til både definisjonsnotatet og en driftsplanbasert forvaltning generelt (Alstad et al. 1999). Informanten fra Fjellstyresambandet hevder at deres eksisterende planer og arbeidsmåter langt på veg er i tråd med intensjonene i definisjonsnotatet og utredningen om lokal forvaltning på statsgrunn. Dette til tross for at ingen årsmeldinger og tiltaksplaner er sammenstilt til driftsplaner og planprosesser med medvirkning av andre lokale aktører er som regel fraværende.

En løsning på definisjonen på viltsiden kunne ha vært at organisasjonene selv hadde avklart dette internt. En prinsipiell avgjørelse rundt slike enkeltsaker som berører en organisasjons rolle og oppgaver må ofte behandles administrativt eller av et styre i den enkelte organisasjon. På denne måten kunne arbeidet at en bedre felles plattform og blidt mer forpliktende for alle parter.

Et annet eksempel på et område hvor det ble en sammenblanding av Koordineringsutvalgets rolle og organisasjonsmessige interne forhold, var diskusjonene i Koordineringsutvalget om aktørenes rolle. Det ble etter denne diskusjonen nedsatt en arbeidsgruppe som skulle lage utkast til et notat hvor de ulike aktørenes rolle og oppgaver ble beskrevet. En diskusjon om roller er viktig. Endringer av en organisasjons rolle er imidlertid i aller høyeste grad en intern og politisk sak og som blir avgjort i helt andre fora enn i et Koordineringsutvalg oppnevnt av en offentlig myndighet eller i ei arbeidsgruppe. Diskusjoner i et Koordineringsutvalg kan imidlertid avklare uenighet og sette i gang prosesser som fører til at en organisasjon over tid endrer sin rolle. Arbeidsgruppen har også i sin innstilling lagt lite vekt på å ta opp den rolleblanding mellom rettighetshavere og brukere som ble påvist i statusrapporten for 1998 og 1999 (Dervo og Østdahl 2000), men sett generelt på rolle- og oppgavefordelingen.

Arbeidsgruppene er kun vurdert ut ifra intervju og skriftlige dokumenter. Evaluator har ikke deltatt på arbeidsgruppemøter utover deltakelsen i arbeidsgruppen for prosjektkonferansen. Alle arbeidsgruppene løste sine oppgaver i hht. mandatet, med unntak for hjortevilt- og småviltgruppen. Det var hovedsakelig DN som tok initiativ til opprettelse av arbeidsgruppene. DN var også representert i alle arbeidsgruppene med unntak av rolle- og oppgavegruppen. Ingen av informantene har etterlyst andre arbeidsgrupper, enn de som ble opprettet. Det er ikke avdekket temaer som burde vært behandlet i en arbeidsgruppe, utover de temaene som ble behandlet.

Det har ikke kommet fram negative kommentarer fra arbeidsgruppens arbeide av betydning, utover viltgruppens innsats. I

tillegg syntes representantene fra fylkesmannen at de kunne ha blitt brukt mer som representanter i arbeidsgruppene. Det generelle inntrykket er at arbeidsgruppene har løst oppgavene i forhold til det mandatet de fikk og at de ga et viktig og betydelig bidrag til gjennomføringen av driftsplanprosjektet. Unntaket er hjortevilt- og småviltgruppen, som er nærmere omtalt under. Arbeidsgruppene har gjennom egne rapporter kommet med viktige bidrag til prosessen med å utvikle en driftsplanbasert forvaltning. Det virker som at DN gjennom arbeidsgruppen bedre har lyktes med å skape de fora for samarbeid og diskusjon som ble etterlyst i Koordineringsutvalget.

Resultatet fra de to viltgruppene må kommenteres nærmere. Hverken hjortevilt- eller småviltgruppen greide å løse de oppgavene de ble tildelt. Utvalgsmedlemmene ga unisont DN skylden for at disse to gruppene ikke fullførte oppgavene. DNs oppfølging av hjorteviltgruppen var ikke optimal. Dette var hovedårsaken til at arbeidsgruppens rapport ble aldri ferdigstilt. Gruppen ble heller ikke formelt løst opp. Småviltgruppen på sin side kom aldri ordentlig i gang. DN begrunnet dette med at det var for lite ressurser internt til å følge opp arbeidet. Det som er bemerkelsesverdig, er at begge viltgruppene ikke greide å slutføre jobben de hadde fått tildelt. Evaluator tolker mangel på resultater som en klar nedprioritering av driftsplanprosjektet fra viltforvaltningen. Hadde driftsplanprosjektet vært høyt prioritert i viltseksjonen, ville problemene som oppsto blitt løst. Viltseksjonen hadde ikke noe behov for å lykkes i driftsplanprosjektet. I viltforvaltningen ble andre virkemidler prioritert for å nå målsetningene om en driftsplanbasert lokal forvaltning. Et reelt eierskap til prosjektet har manglet i prosjektperioden. Hadde viltseksjonen, sammen med organisasjonene, greid å gjennomføre arbeidet i disse to gruppene, ville resultatene blitt langt bedre. Viltseksjonen kunne i gjennom gruppene implementert viltforvaltningens syn på lokal forvaltning generelt og driftsplanlegging spesielt.

Konklusjon – koordineringsutvalg og arbeidsgrupper

Koordineringsutvalget og arbeidsgruppene har gitt et viktig bidrag i omleggingsprosessen. Når Koordineringsutvalget og arbeidsgruppene vurderes samlet er hovedinntrykket at rettighetshaverne og brukerne er fornøyd med dette arbeidet, selv om enkelte av organisasjonene mente at det var for mye orienteringer og lite dialog. DN burde ha overlatt mer av styringen til organisasjonene, for eksempel ved å la et av utvalgsmedlemmene lede utvalget. DN kunne også i større grad ha lagt opp til diskusjoner i utvalget. Den kanskje viktigste innvendingen mot arbeidet i Koordineringsutvalget og arbeidsgruppene er den litt uklare statusen til enkelte av vedtakene eller anbefalingene.

8.5 Organisering av utmarkslag

Det ble i løpet av prosjektperioden ny- eller reorganisert litt over 200 utmarkslag, viltlag, fiskelag, elveeierlag eller samarbeidsorgan. Oversikten over arealet som er ny- eller reorganisert er ufullstendig. Anslag viser at i størrelsesorden 35 millioner dekar eller i overkant av 10 prosent av landarealet i Norge ble ny- eller reorganisert (Aas og Andersen 2001). I tillegg til selve organiseringen er det arbeidet mye med å lage veiledningsmaterieell som støtter opp under dette arbeidet.

Det er vanskelig å vurdere omfanget av nyorganiseringen i forbindelse med driftsplanprosjektet opp mot andelen som var organisert ved prosjektstart. Andelen av den private grunnen som var organisert på begynnelsen av 90-tallet blir oppgitt til å være i overkant av 50 prosent (Storaas og Punsvik 1996). På samme måte som resultatene fra driftsplanprosjektet, er dette tallet et grovt anslag. Det er også varierende hvilke ressurser som lagene forvalter selv, og hvilke de har satt bort til andre eller som den enkelte rettighetshaver selv leier ut. Mange lag forvalter kun elgressursene eller innlandsfiskeressursene, mens andre lag kan ha alle utmarksressursene som forvaltningsområde. Dette kan for eksempel innebære at det for et utmarksområde kan være et formelt og organisert samarbeid om forvaltningen av elgen, mens det ikke er noe organisert samarbeid mellom rettighetshaverne om småvilt- eller innlandsfiskeressursene.

Et godt organisert grunneiersamarbeid er en forutsetning for at det skal kunne gjennomføres en driftsplanprosess. I driftsplanprosjektet har organisering i veldig sterk grad blitt knyttet til driftsplanlegging. I større vassdrag har også mange forklart at de høye kostnadene ved utarbeidelsen av driftsplaner skyldes utgifter til organisering. Naturlig nok er tiltakene rundt organisering kanalisert gjennom rettighetshaverne og deres driftsplanprosjekt. Tiltakene har bestått av utarbeidelse av veiledningsmaterieell og organisering gjennom delprosjektene. Organisering har vært mindre synlig i driftsplanprosjektet enn det driftsplaner har vært, og oversikten over hvor store arealer som er organisert er ufullstendig. Til tross for mindre synbart og manglende oversikt, viser både denne rapporten og evalueringen av rettighetshavernes driftsplanprosjekt at organisering har vært høyt prioritert (Aas og Andersen 2001).

Svært få eiendommer er store nok til å danne en rasjonell forvaltningsenhet for vilt- og fiskeressursene. Samtidig har vilt- og fiske-lovene bestemmelser som kan pålegge rettighetshaverne å samarbeide om den biologiske forvaltningen. Dette innebærer at mange rettighetshavere har valgt å inngå et frivillig, men forpliktende samarbeid gjennom organisering. Formålet med denne organiseringen har vært felles forvaltning og utnyttelse av vilt- og fiskeressursene. Mange av disse utmarkslagene framstår imidlertid mer som tradisjonelle jeger- og fiskerforeninger som konsoliderer gamle tradisjoner, enn som næringsorganisasjoner (Haaland og Kaltenborn 2001). I dette ligger at lagene har vedtekter som først og fremst sikrer grunneierretten. Styret i et utmarkslag har ofte begrensede styringsmulighet og viktige avgjørelser må opp på et årsmøte. I næringslivet er det imidlertid behov for raske beslutninger. Utmarkslag med vedtekter som i liten grad er tilpasset behovene til denne nye satsningen på næringsutvikling, kan være en viktig årsak til at næring er lite vektlagt i driftsplanarbeidet.

En annen viktig side ved organisering er i hvor stor grad at den skal være frivillig. Svært ofte velger noen få rettighetshavere å stå utenfor et organisert samarbeid i form av et utmarks- eller elveeierlag. Dette kan blokkere for overføring av et større ansvar for ressursforvaltningen til rettighetshaverne. En aktuell utvikling i den lokale forvaltningen kan være lengre jakttider eller utvidet fiskesesong for anadrome laksefisk i elvene mot at rettighetshaverne synliggjør sin forvaltning gjennom driftsplaner og inngår et forpliktende samarbeid vedrørende beskatning. Et slikt scenario kan imidlertid føre til at enkeltgrunneiere velger å stå utenfor og både ha fordelene av en lang sesong, men samtidig ikke binde seg til

begrensninger i beskatningen i form av for eksempel døgnkvoter. En løsning kan være å kreve at alle grunneierne i et område eller et vassdrag er organisert før det overføres et større ansvar, eller bruke bestemmelsene i lowerket om tvungen organisering. Tvang fører imidlertid sjelden til et godt samarbeid. Et bedre alternativ kan være å honorere de utmarkslagene som inngår et forpliktende samarbeid. For eksempel gjennom lengre sesong og større ansvar for selv å styre beskatningen. Rettighetshavere som da eventuelt velger å stå utenfor må finne seg i kort sesong og strenge fangstbegrensninger. Denne typen spørsmål er komplisert både juridisk og organisasjonsmessig og valg av løsning må skje i et samarbeid mellom rettighetshaverne og den offentlige forvaltningen. Det er også en nødvendighet at lowerket og løsninger i større grad samordnes mellom vilt- og fiskeforvaltningen.

Konklusjon – organisering

God organisering har vært en viktig forutsetning for driftsplanprosessene, men dette arbeidet har vært mindre synlig i prosjektet enn hva driftsplaner har vært. Til tross for dette har organiseringen fått et løft i prosjektet, men oversikten over hvor store arealer som er organisert er ufullstendig. Problemet for mange utmarkslag er at de har vedtekter som er lite tilpasset en offensiv satsning på næringsutvikling. En annen viktig side ved organisering er i hvor stor grad at den skal være frivillig. Denne typen spørsmål er komplisert både juridisk og organisasjonsmessig og valg av løsning må skje i et samarbeid mellom rettighetshaverne og den offentlige forvaltningen. Det er også behov for en samordning av lowerket mellom vilt- og fiskeforvaltningen hvis man går inn for en større grad av tvungen organisering.

Faglig medvirkningen og økonomisk støtte til organisasjonene til utarbeidelse av materiell er det DN har lyktes desidert best med i driftsplanprosjektet. Det er laget både mye og godt veiledningsmateriell tilpasset behovene til den lokale forvaltningen. Det er høstet erfaring med hva som kan forbedres. Og DN har på en god måte latt organisasjonene selv produsere materialet, samtidig som nasjonale mål og rammer er ivaretatt. Her har DN valgt en god og riktig strategi.

Heller ikke innenfor temaet veiledningsmateriell har viltsiden gjort mye. Viltseksjonen har ikke laget noe nytt materiell i forbindelse med driftsplanprosjektet, eller gjennomført tiltak for å stimulere organisasjonene til å gjøre dette. Også for kurs og veiledningsmateriell hadde viltsiden en gylden mulighet til å implementere den sentrale viltforvaltningens syn på lokal forvaltning og driftsplanlegging som ikke ble utnyttet. Det er i beskrivelsen av det enkelte arbeidsmålet lagt vekt på å gi en oversikt over hvilke tiltak som er gjennomført knyttet til arbeidsmålet og en kort vurdering av hva som er oppnådd. En nærmere drøfting av måloppnåelsen blir i konklusjons- og anbefalingskapitlet.

Konklusjon – veiledningsmateriell og rapporter

Det er laget både mye og godt veiledningsmateriell tilpasset behovene til den lokale forvaltningen. DN har på en god måte latt organisasjonene selv produsere materialet, samtidig som nasjonale mål og rammer er ivaretatt. For småvilt mangler veiledningsmateriell og rettighetshaverne sammen med offentlig forvaltning må ta et krafttak for å bringe dette på plass i siste del av omleggingsprosessen. Det vil også være behov for å revidere eksisterende materiell i tråd med erfaringene i driftsplanprosjektet.

8.6 Veiledningsmateriell og rapporter

Det er i løpet av prosjektperioden laget driftsplanveiledere for anadrome laksefisk og innlandsfisk. For hjortevilt ble driftsplanveilederen ferdigstilt like etter at driftsplanprosjektet ble avsluttet. Det ble laget 6 modellplaner for vassdrag. I tillegg har organisasjonene laget forskjellig veilednings- og kursmateriell beregnet på lokale lag og foreninger. Arbeidsgruppene i regi av Koordineringsutvalget har også laget en rekke innstillinger eller rapporter. Nesten alt materialet som er laget er knyttet opp til fiskeforvaltning. Det som er gjort på viltsiden er utarbeidelse av hjorteviltveilederen og beskrivelse av viltforvaltning i materiell hvor vilt har vært en del av den lokale forvaltningen.

Det generelle inntrykket fra intervjuene er at de lokale aktørene er fornøyd med veiledningsmaterialet. De tingene som noen få har tatt opp er at veiledningsmaterialet har vært litt for detaljert og normativt. Det er også etterlyst noe mer om samarbeidsråd. Disse innvendingene bør man se på når veiledningsmaterialet skal revideres. Spesielt bør aktørene se på om det er mulig å senke minimumskravene til en driftsplan, samt å åpne for en litt større frihet i forbindelse med utarbeidelse av driftsplaner. Det er forskjellige behov mellom ulike viltområder og mellom ulike vassdrag. Dette henger imidlertid nøye sammen med de definisjoner og krav til driftsplaner som myndigheter og organisasjoner er eller blir enig om på den ene siden og kravene i lover og forskrifter på den andre siden.

8.7 Samlet vurdering av resultatene

I **tabell 26** er det foretatt en samlet vurdering av resultatene (driftsplaner, samarbeidsråd, organisering, veiledningsmateriell og modellplaner) på en skala fra 0= ikke tilfredsstillende til 3= meget bra. Vurderingen er gjort med utgangspunkt i drøftingen foran i dette kapitlet. Tabellen gir mulighet for å sammenligne de fire delområdene. Tabellen gir også et grunnlag for vurderingene av måloppnåelse for arbeidsmålene. Det er delprosessen for anadrome laksefisk som kommer best ut og småvilt desidert dårligst. De resultatområdene som samlet for alle delprosessene kommer best ut er Koordineringsutvalget, organisering, driftsplanveiledere og annet veiledningsmateriell, vurdert som et gjennomsnitt for skåren til den enkelte delprosess.

Tabell 26. Vurdering av resultatene som er oppnådd for de ulike delprosessene i driftsplanprosjektet i form av kvalitet og antall driftsplaner, samarbeidsråd, organisering, driftsplanveiledere, modellplaner og annet materiell. Resultatet er vurdert på en skala fra 0= ikke tilfredsstillende til 3= meget bra.

Resultatområde	Hjortevilt	Småvilt	Anadrome laksefisk	Innlandsfisk	Gjennomsnitt
Driftsplaner	2,0	0	3,0	2,0	1,8
Regionale og lokale samarbeidsråd	1,0	0	2,0	1,0	1,0
Nasjonale samarbeidsråd	0,0	0	3,0	3,0	1,5
Koordinerings-utvalget	2,0	2,0	3,0	3,0	2,5
Organisering	3,0	1,0	3,0	2,0	2,3
Driftsplanveiledere	2,0	0,0	3,0	3,0	2,0
Modellplaner	0,0	0	3,0	3,0	1,5
Annet materiell	1,0	1,0	3,0	3,0	2,0
Gjennomsnitt	1,4	0,5	2,9	2,5	1,8

9 Målevaluering

9.1 Måloppnåelse for arbeidsmål

I driftsplanprosjektet er det beskrevet 9 ulike arbeidsmål, 4 delmål (langsiktige mål) og et hovedmål. Først i dette delkapitlet gis en kort vurdering av måloppnåelse for arbeidsmålene. En samlet vurdering av driftsplanprosjektet gjennom en vurdering av måloppnåelse for delmål (langsiktige mål) gis på side 56.

I **tabell 27** er det gitt en samlet vurdering av de 9 arbeidsmålene på en skala fra 0= ikke tilfredsstillende til 3= meget bra. Utgangspunktet for denne vurderingen er gjennomgangen av driftsplaner, samarbeidsråd, organisering, veiledningsmateriell og modellplaner over, og tiltakene i forbindelse med driftsplanprosjektet beskrevet i resultatkapitlene. En nærmere begrunnelse for vurderingen av arbeidsmålene er gjort i teksten under.

Arbeidsmål 1: *Trekke opp klare grenser mellom offentlig og privat del av forvaltningen og avklare funksjonsfordeling mellom disse.* Arbeidsmål 1 er vurdert til 2 for alle delprosessene. Rolle- og oppgavefordelingen mellom offentlig og privat vilt- og fiskeforvaltning er indirekte behandlet gjennom møter i Koordineringsutvalget, innstillinger fra arbeidsgruppene, veiledningsmateriellet utarbeidet av organisasjonene og den offentlige forvaltningen og i tildelingsbrevet til fylkesmannsembetet. Formelt er mye avklart. Evalueringen har imidlertid vist at det mellom rettighetshaverne og kommunene er usikkerhet knyttet til rolle- og oppgavefordelingen. Det vises til kapitlet "Kommunene og lokal forvaltning" side 56 for en nærmere drøfting av dette temaet.

Tabell 27. Vurdering av måloppnåelse for arbeidsmål i driftsplanprosjektet. Måloppnåelse er vurdert på en skala fra 0= ikke tilfredsstillende til 3= meget bra.

Arbeidsmål	Hjortevilt	Småvilt	Anadrome laksefisk	Innlandsfisk	Gjennomsnitt
1 Trekke opp klare grenser mellom offentlig og privat del av forvaltningen og avklare funksjonsfordeling mellom disse.	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
2 Identifisere behov for endringer i ansvars- og funksjonsfordeling innen den offentlige forvaltningen og sørge for at vedtatte endringer blir fulgt opp.	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
3 Identifisere og avklare juridiske spørsmål i forbindelse med driftsplanleggingen og tilhørende problemstillinger og eventuelt behov for revidering av lovbestemmelser og endringer av forskrifter.	2,0	1,0	3,0	3,0	2,3
4 Legge føringer for driftsplanarbeidet gjennom veiledning og utvikling av overordnede rammer og retningslinjer.	2,0	1,0	3,0	3,0	2,3
5 Sørge for at det blir utarbeidet driftsplaner med stor overføringsverdi.	2,0	0	3,0	3,0	2,0
6 Avklare hvilke områdetyper som er egnet for driftsplanbasert forvaltning.	2,0	0	2,0	2,0	1,5
7 Prøve ut og evaluere modeller for etablering og drift av samarbeidsråd.	2,0	0	3,0	1,0	1,5
8 Utarbeide forslag til endringer av retningslinjene for bruken av midler til vilt- og fiskeforvaltningen (særlig vilt- og fiskefondene) slik at pengebruken støtter opp under det nye systemet.	1,0	1,0	2,0	2,0	1,5
9 Stimulere og støtte opp om organisasjonenes innsats, og samarbeide med disse om å etablere et system for organisering og drift av de funksjoner som rettighetshaverne skal ha hovedansvaret for.	1,0	0	3,0	3,0	2,0
Gjennomsnitt	1,9	0,9	2,7	2,4	2,0

Arbeidsmål 2: *Identifisere behov for endringer i ansvars- og funksjonsfordeling innen den offentlige forvaltningen og sørge for at vedtatte endringer blir fulgt opp.* Arbeidsmål 2 er vurdert til 3 for alle delprosessene. Rolle- og oppgavefordelingen innen den offentlige forvaltningen er behandlet hovedsakelig gjennom møter mellom DN og Statens landbruksbank, tildelingsbrevet til fylkesmannsembetet, veiledningsmateriellet til kommunene, prosjekt-konferansene, DN's møter med de ulike fylkesmannsembeter, samt møter i Koordineringsutvalget og innstillinger fra arbeidsgruppene beskrevet over. Formelt er rolle- og oppgavefordelingen innen den offentlige forvaltningen godt avklart i løpet av prosjektperioden. Dette temaet er imidlertid gjenstand stadig endring og er nærmere diskutert i "Oppsummering og anbefalinger" side 63.

Arbeidsmål 3: *Identifisere og avklare juridiske spørsmål i forbindelse med driftsplanleggingen og tilhørende problemstillinger og evt behov for revidering av lovbestemmelser og endringer av forskrifter.* Arbeidsmål 3 er vurdert til: 2, 1, 3 og 3 for henholdsvis hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk, med et gj. snitt. på 2,3. Avklaringer av behov for juridiske spørsmål har hovedsakelig vært fulgt opp gjennom Koordineringsutvalget og arbeidsgruppene, først og fremst arbeidsgruppene for "flertallsvedtak etter § 25" i laks- og innlandsfiskeloven" og "driftsplanlegging på offentlig grunn". Det har også pågått et arbeide med forenkling av offentlige lover og forskrifter, samt endringer i viltloven. I forbindelse med disse endringene er manglende lovhjemmel for driftsplaner for småvilt og eventuelle endringer i for hjortevilt tatt opp og diskutert. Det har vært orientert om høringsprosessen for vilt på møter i Koordineringsutvalget. Det som mangler for arbeidsmål 3 er først og fremst en hjemling av småviltplaner i lovverket, og en bedre samordning av lowerket mellom vilt og fisk når det gjelder driftsplanlegging.

Arbeidsmål 4: *Legge føringer for driftsplanarbeidet gjennom veiledning og utvikling av overordnede rammer og retningslinjer.* Arbeidsmål 4 er vurdert til 2, 1, 3 og 3 for henholdsvis hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk, med et gj. snitt. på 2,3. Arbeidsmål 4 er fulgt opp ved utarbeidelse av veiledningsmaterieell, spesielt driftsplanveiledere for anadrome laksefisk, innlandsfisk og hjortevilt, innstillinger fra arbeidsgruppene, kurstilbud og notat med definisjon av driftsplan. Det som mangler er veiledningsmaterieell for småvilt.

Arbeidsmål 5: *Sørge for at det blir utarbeidet driftsplaner med stor overføringsverdi.* Arbeidsmål 5 er vurdert til 2, 0, 3 og 3 for henholdsvis hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk, med et gj. snitt. på 2. I driftsplanprosjektet er det lagt stor vekt på driftsplaner som et sentralt virkemiddel i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Driftsplaner er brukt som et mål på endring i aktivitet og i hvilken grad miljø-, nærings- og friluftspolitiske målsetninger blir vektlagt i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Det er utarbeidet en rekke driftsplaner og modellplaner. Det mangler litt i forhold til hjorteviltplaner og det er knapt laget småviltplaner med overføringsverdi.

Arbeidsmål 6: *Avklare hvilke områdetyper som er egnet for driftsplanbasert forvaltning* Arbeidsmål 6 er vurdert til 2, 0, 2, og 2 for henholdsvis hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk, med et gj. snitt. på 1,5. Gjennom utarbeidelse av en rekke driftsplaner, er det laget et grunnlag for å avklare hvilke

områder som er egnet for driftsplaner. Arbeidsgruppen for driftsplanlegging på offentlig grunn, sammen med veiledningsmateriellet har også gitt retningslinjer for hvilke områder det bør eller kan utarbeides driftsplaner for. Det som mangler er en gjennomgang av erfaringene med en konkretisering hvilke områder eller vassdrag det bør lages driftsplan for. For småvilt er det generelt gjort svært lite.

Arbeidsmål 7: *Prøve ut og evaluere modeller for etablering og drift av samarbeidsråd.* Arbeidsmål 7 er vurdert til 2, 0, 3 og 1 for henholdsvis hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk, med et gj. snitt. på 1,5. Samarbeidsråd er først og fremst utprøvd i forhold til anadrome laksefisk og hjortevilt. Det gjenstår å oppsummere erfaringene lokale samarbeidsråd som har både vilt- og fisk som saksområde, og eventuelt prøve ut denne typen samarbeidsråd i flere kommuner.

Arbeidsmål 8: *Utarbeide forslag til endringer av retningslinjene for bruken av midler til vilt- og fiskeforvaltningen (særlig vilt- og fiskefondene) slik at pengebruken støtter opp under det nye systemet.* Arbeidsmål 8 er vurdert til 1, 1, 2 og 2 for henholdsvis hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk, med et gj. snitt. på 1,5. Vilt- og fiskefondene er fulgt opp gjennom tilpassning av rundskriv vedrørende Vilt- og fiskefondene. Det som mangler er først og fremst en oppfølging i forhold til viltfondet.

Arbeidsmål 9: *Stimulere og støtte opp om organisasjonenes innsats, og samarbeide med disse om å etablere et system for organisering og drift av de funksjoner som rettighetshaverne skal ha hovedansvaret for.* Arbeidsmål 9 er vurdert til 1, 0, 3, 3 for henholdsvis hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk, med et gj. snitt. på 2. Oppfølgingen av organisasjonene i driftsplanprosjektet generelt og for fisk spesielt har vært svært omfattende og god, både gjennom økonomisk støtte, samarbeidsprosjekter, Koordineringsutvalg og kontakt mellom rettighetshaverne og prosjektleder. Det som mangler er at kontakten mellom organisasjonene og DN i driftsplanprosjektet har vært dårlig for vilt.

9.2 Måloppnåelse for langsiktige mål

Med bakgrunn i resultater og vurdering av arbeidsmål er det i **tabell 28** gitt en vurdering av måloppnåelse for de langsiktige målene, dvs. delmålene. Måloppnåelse er vurdert på en skala fra 0= ikke tilfredsstillende til 3= meget bra. Også her, som for nesten alle arbeidsmålene beskrevet foran, skiller småviltprosessen seg ut ved å være dårligst. Vurdert som et gjennomsnitt for alle de fire delprosessene, skårer alle de fire delmålene høyere enn 2, fra bra til meget bra måloppnåelse. Forskjellene mellom de fire delprosessene er imidlertid mindre for delmålene, enn det var for arbeidsmålene. Spesielt hvis alle delmålene vurderes samlet sett. Årsaken til at viltsiden oppnår en høyere skår for de langsiktige målene, enn det innsatsen for øvrig i driftsplanprosjektet skulle tilsi, er at andre tiltak er gjennomført. Forholdet mellom vilt og fisk er nærmere drøftet avslutningsvis i kapittelet "Oppsummering og anbefalinger" på side 63

Tabell 28. Vurdering av måloppnåelse for langsiktige mål i driftsplanprosjektet. Måloppnåelse er vurdert på en skala fra 0= ikke tilfredsstillende til 3= meget bra.

Arbeidsmål	Hjortevilt	Småvilt	Anadrome laksefisk	Innlandsfisk	Gjennomsnitt
1 Kommunene skal være etablert som offentlig forvaltningsorgan i vilt- og fiskeforvaltning. Dette innebærer bl.a. at kommunene skal omsette og konkretisere nasjonale mål gjennom kommunale planprosesser og nedfelle egen aktivitet og prioriteringer i plandokumenter. Videre skal kommunene sammen med rettighetshaverne i den grad det er hensiktsmessig forestå den praktiske forvaltningen. Kommunene skal formidle nasjonale mål til andre aktører og påse at disse legges til grunn lokalt.	3,0	2,0	2,0	2,0	2,3
2 Rettighetshaverne skal ha et praktisk og finansielt ansvar for forvaltningen av vilt- og fiskeressursene som står i forhold til deres eksklusive rettigheter og økonomiske interesser. Rettighetshaverne skal organisere seg i fellesorganer for vilt- og fiskeområder og gå sammen om en felles forvaltning av ressursene i henhold til driftsplaner.	2,0	2,0	2,0	3,0	2,3
3 Når det er hensiktsmessig bør brukere medvirke i og utføre praktiske oppgaver i forvaltningen av vilt- og fiskeressursene.	1,0	1,0	3,0	3,0	2,0
4 Der det er hensiktsmessig skal det være opprettet rådgivende samarbeidsorganer, lokalt og regionalt, med representanter fra offentlig forvaltning, rettighetshavere, brukere og evt andre berørte.	2,0	1,0	3,0	2,0	2,0
Gjennomsnitt	2,0	1,5	2,5	2,5	2,2

9.3 Kommunene og den lokale vilt- og fiskeforvaltning

Første delmål i driftsplanprosjektet er at kommunene skal være etablert som et offentlig vilt- og fiskeforvaltningsorgan. Dette innebærer bl.a. at kommunen skal omsette og konkretisere nasjonale mål, samt bistå rettighetshaverne med den praktiske forvaltningen. Prosjektet har bidratt til å engasjere kommunene, og skape samarbeidsarenaer på lokalt og regionalt plan for forvaltning, skjøtsel, drift og utvikling av vilt- og fiskeressursene, men resultatene varierer mye.

9.3.1 Arbeidsinnsats

Evalueringen har vist at kommunene fortsatt har en betydelig ressursinnsats innefor vilt- og fiskeforvaltning, til tross for at mange miljøvernstillinger er forsvunnet. Arbeidet er imidlertid preget av mange praktiske oppgaver som tidligere ble utført av viltneimnda og innlandsfiskeneimnda. Dette er oppgaver som i svært liten grad er delegert fra fylkesnivå.

Evalueringen avdekker at fylkesmenn og lokale lag og foreninger i store trekk er fornøyd med kommunens samlede innsats som utmarksforvalter, spesielt når innsatsen og engasjementet til utmarks lag og brukere inkluderes. Det er selvsagt mange som påpeker at det er behov for ytterligere innsats, andre prioriteringer og at alt var bedre før. Størst misnøye er det med arbeidet som kommunens administrasjon selv utfører. Det blir hevdet at innsatsen varierer for mye fra kommuneadministrasjon til kommuneadministrasjon, at den er sterkt personavhengig, samt at den vilt- og

fiskefaglige kunnskapen er svært variabel. Det blir også hevdet at forskjellene mellom kommunene øker, og at forskjellene er større for fiskeforvaltningen enn for viltforvaltningen. Forvaltningen er veldig dominert av elgforvaltningen, og det blir hevdet at representantene i kommunale nemder har for mange "hatter" og forvaltet for mye ut fra eget jegerhjerter. I hjorteviltforvaltningen er de ikke flinke nok til å fylle tiltenkt rolle. Informantene fra fylkesmannens landbruksavdelinger hevder at kommunen i alt for liten grad er opptatt av næringsaspektet.

Kommunene på sin side mener at "kritikerne" av den kommunale vilt- og fiskeforvaltningen må være mye tydeligere på hvem i kommunen de mener gjør en dårlig jobb og hva som burde gjøres bedre. Mange kommuner hevder på sin side at de ikke blir involvert i tilstrekkelig grad i den lokale forvaltningen av rettighetshaverne og brukerne. Informantene fra kommunene er opptatt av at koblingen mellom driftsplaner og kommunal planlegging må bli bedre.

Kommunen må vurderes i lys av hva slag forventninger de ulike har, og ikke minst hvem i kommunen som blir vurdert. Evaluator mener at det er den totale innsatsen i kommunen som må vurderes, og nettopp den store lokale, private innsatsen er et viktig bidrag i lokal vilt- og fiskeforvaltning. Denne innsatsen er delvis utløst gjennom reformene og den bevisste satsingen på lokalt miljøvern. Det er ikke nødvendig med en stor offentlig innsats på områder der private både ønsker å gjøre en innsats og utfører oppgavene på en god måte. Slik sett har reformen bidratt til en bedre rolleavklaring og oppgavefordeling mellom offentlig og privat, og mellom sentral/regional og lokal forvaltning. Men det gjenstår fortsatt mye, og dette burde være et viktig moment i det

videre arbeidet. Det er naturlig at det tar litt tid før alle finner sine nye roller og samhandler på en optimal måte. Den nye forvaltningsmodellen er imidlertid et skritt i riktig retning. Den samlede ressursinnsatsen blir større og plasserer problemene der skoen trykker. Kommunene representerer store muligheter når det gjelder samfunnsplanlegging og lokal samhandling. Dette krever at sentrale miljømyndigheter og organisasjonene setter seg sammen og ser på sine roller og oppgaver med nye øyne. Når det gjelder kommunes rolle kunne akkurat dette vært høyere prioritert i driftsplanprosjektet. Dette gjelder både KS sitt engasjement og DNS oppfølging.

Den negative utvikling når det gjelder kommunalt engasjement og innsats som mange peker på bør også kommenteres. Svak kommuneøkonomi og press mot politikerne oppleves som en reel trussel mot innsatsen innenfor naturforvaltning. Det blir stadig færre som arbeider med disse oppgavene (Bjørnæs og Lafferty 2000). Oppgavene ivaretas i stadig større grad av personer som har andre hovedoppgaver. Miljøkompetansen, der den er beholdt, blir i økende grad utnyttet innenfor nærliggende områder som planlegging, turisme, jord- og skogbruk eller teknisk sektor. I noen grad kan dette reflektere kommunens behov, men det er også i mange tilfeller såkalte fattige utmarkskommuner som rammes. Det er mulig at miljøvern blir mer integrert på denne måten, men det hele oppleves som en negativ utvikling styrt av stramme budsjetter. For å sikre at kommunen fortsatt prioriterer vilt- og fiskeforvaltningen, er det nødvendig at det følger med ressurser og en faglig oppfølging når oppgaver delegeres. Evaluator tror imidlertid at kommunene bare i begrenset grad vil få vilt- og fiskefaglig spisskompetanse. Det betyr at fylkesmannens vilt- og fiskeforvaltere fortsatt vil ha en sentral veiledningsrolle også i fremtiden.

9.3.2 Arealplanlegging

Gjennom sin inntreden i rollen som utmarksforvalter, har kommunene bidratt til å sette større fokus på samfunnsplanlegging. I tid har dette falt sammen med omleggingen til en driftsplanbasert forvaltning av vilt- og fiskeressursene og dette har gitt positive synergieffekter. Lokale lag og foreninger utarbeider driftsplaner for sine områder. Her samles viktig informasjon som bidrar til at den kommunale planleggingen styrkes innenfor disse temaene. Arbeidet med driftsplanlegging har vært en viktig faktor når det gjelder å styrke og videreutvikle lokalt vilt- og fiskeforvaltning og samhandling på kommunenivå. Kommunene uttaler seg svært positive til det engasjementet som lokale lag legger ned i driftsplanene, og at dette brukes som innspill til kommuneplanen.

Trolig vil bedre kobling av arealplanlegging og driftsplanlegging føre til at vilt- og fisk ivaretas bedre i offentlig plansammenheng. For å få til en enda bedre kobling mellom driftsplaner og kommunale planer, vil det være behov for å utvikle metoder og veiledningsmateriell. Denne typen veiledningsmateriell og prøveprosjekter kunne vært høyere prioritert i driftsplanprosjektet.

9.3.3 Samarbeid

Det er allerede etablert et betydelig samarbeid og kontakt mellom aktører innen den enkelte kommunen. Her har kommunene vært

en viktig bidragsyter. Vi kan ikke forvente oss en stor, sentral offentlig innsats i framtiden. Det lokale engasjementet samlet sett blir derfor det som avgjør om forvaltningen i framtiden blir god eller dårlig. Dette krever at hovedsamarbeidslinjene om lokal vilt- og fiskeforvaltning utvikles til å gå langs aksene Direktoratet for naturforvaltning (DN) – fylkesmannen (FM) – kommunen, og langs aksene utmarkslag – kommunen – jeger- og fiskerforeninger (JFF). Et sentralt virkemiddel her vil være utvikling av lokale samarbeidsråd som har vilt- og fiskeforvaltningen generelt som saksområde. Denne typen samarbeidsråd har, som nevnt tidligere i denne evaluering, ikke vært prioritert i driftsplanprosjektet.

9.3.4 Vilt- og fiskeforvaltning i regi av kommunene

Et punkt som også bør kommenteres litt nærmere er forholdet mellom vilt- og fiskeforvaltningen i kommunen. Som beskrevet foran er hjorteviltforvaltningen den delen av den kommunale vilt- og fiskeforvaltningen som er høyest prioritert. Den offentlige viltforvaltning har på hele 90-tallet arbeidet bevisst med å delegerer myndighet og oppgaver, samt å veilede og skolere kommunene. Dette har også fortsatt i forbindelse med driftsplanprosjektet med innføring av kommunale viltfond. De fleste fylkesmenn gjennomfører årlige samlinger innen viltforvaltning for kommunene. Selvsagt er det også her et forbedringspotensiale (Punsvik 2001). Mange kommuner greier ofte ikke å justere kvoter i forhold til bestandsutviklingen. Når bestandene går opp er det vanskelig å ta ut tilstrekkelig med dyr. Når bestanden er på retur reduseres ikke kvotene fort nok. En annen stor utfordring er forvaltning av trekende elgbestander på tvers av kommunegrensene.

Den kanskje største utfordringen er at det i alt for stor grad er rekruttert kun "jegere" inn i de kommunale utvalg og nemder. Den nye kommuneloven i 1992 førte til at kommunene i større grad selv fikk bestemme utvalgsstruktur og representasjon. Det førte til omorganisering med en bredere representasjon i nemder og utvalg, men fortsatt er det elgjegerne som dominerer. Dette fører til at det i alt for stor grad er "jegerhertet" som veier tyngst når prioriteringer og vedtak blir gjort. Dette, sammen med prioritering av hjorteviltet i viltforvaltningen generelt, fører til at størst mulig elgkvoter blir prioritert framfor arbeidet med småviltforvaltning, truede viltarter, allmennhetens adgang, samjakt, bekjempelse av beiteskader etc. Det er også mye å gjøre i forhold til å skille mellom oppgaver som hører naturlig inn i de kommunale nemdene og hva som er naturlige oppgaver for rettighetshaverne. Viltforvaltningen har heller ikke greid å involvere brukerne og andre samfunnsinteresser i tilstrekkelig grad. Hovedinntrykket er imidlertid at kommunene i dag er en svært viktig aktør i viltforvaltningen, og det arbeides målrettet for at det skal bli bedre.

Innen fiskeforvaltning har kommunene ikke fått en tilsvarende sentral rolle som i viltforvaltningen. For det første bærer oppgavene som er delegert, preg av at de er av typen "kan" og "bør". Det er ingen "skal" oppgaver som viltforvaltningen har mye av. For anadrome laksefisk har de sentrale miljømyndighetene valgt en fortsatt satsing på fylkesmannen og rettighetshaverne som de viktigste aktørene. Gjennom driftsplanprosjektet har de ønsket å ansvarliggjøre rettighetshaverne, noe de også i stor grad har lykkes med. Kommunene har hovedsakelig blitt involvert i forvaltningen av de anadrome laksefiskene gjennom deltakelse i de

lokale fagrådene. Kommunene har ikke fått delegert oppgaver som gir dem noen sentral rolle, slik det er på viltsiden. Ressurs-situasjonen for innlandsfisk er heller ikke slik at det er behov for tilsvarende offentlige reguleringer som for hjortevilt. Innlandsfiskeprogrammet på begynnelsen av 90-tallet førte til et stort løft for innlandsfiskeforvaltningen, og det ble lagt et godt grunnlag for utvikling av den kommunale fiskeforvaltningen, bl.a. gjennom kommunale fisketiltaksplaner og midler til lokale tiltak (DN 1997a). Denne utviklingen har delvis stoppet opp for kommunenes del. Hovedinntrykket er at driftsplanprosjektet i liten grad har bidratt til å bedre kommunenes rolle som en sentral aktør verken for innlandsfiskeforvaltningen eller for lakseforvaltningen.

Konklusjon – kommunenes rolle

Prosjektet har også bidratt til å engasjere kommunene, og skape samarbeidsarenaer på lokalt og regionalt plan for forvaltning, skjøtsel, drift og utvikling av vilt- og fiskeressursene, men resultatene varierer mye. Interesse og forutsetninger i kommunene for å ta større offentlig ansvar for vilt og fiskeforvaltningen er varierende.

Det er behov for å styrke kommunenes medvirkning i vilt- og fiskeforvaltningen ved å utvikle et bedre lokalt samarbeid mellom kommunen, rettighetshaverne, brukerne. Dette kan gjøres ved å utvikle og formalisere bruken av lokale samarbeidsråd.

9.4 Rettighetshavernes rolle

Rettighetshaverne skal ha det praktiske og finansielle ansvaret for forvaltningen av vilt- og fiskeressursene (Jf. delmål 2). Driftsplanprosjektet har, sammen med rettighetshavernes egne prosjekter, gitt en ny giv i rettighetshavernes organisering og samarbeid om og forvaltning av vilt- og fiskeressurser. De private rettighetshaverne har nedlagt en betydelig og til dels imponerende innsats i driftsplanprosjektet. Det er ny- og reorganiserte store arealer og laget mange driftsplaner. Prosjektet har bidratt til å vitalisere og styrke rettighetshavernes rolle og oppgaver i vilt- og fiskeforvaltningen, og diskusjoner rundt og utvikling av næring i tilknytning til disse ressursene har blitt mye vanligere. Prosjektets innretning var fra starten av skreddersydd for dette, og rettighetshaverne har grepet muligheten begjærlig. Det er høstet mange nyttige erfaringer i forhold til utvikling av en driftsplanbasert lokal vilt- og fiskeforvaltning. På offentlig grunn har ikke innsatsen vært tilsvarende som for privat grunn. Informantene fra de offentlige rettighetshaverne hevder at målsetningen i driftsplanprosjektet i stor grad er innfridd for offentlig grunn, ved eksisterende forvaltningspraksis. Det blir samtidig hevdet at det biologiske beslutningsgrunnlaget er ofte mer enn godt nok på statsgrunn og at hovedproblemet er å få dette samlet innenfor "to permer".

Rettighetshaverne har gjennom viltloven, laks og innlandsfiskeloven og fjelloven (statsallmenninger) en rett til å høste av vilt- og fiskeressursene og en plikt til å forvalte innenfor gitte rammer. Det er rettighetshaveren som har rett til å unytte ressursene, og til å utvikle næring i tilknytning til vilt- og fiskeressursene. Lovverket legger stor vekt på at rettighetshaverne gjennom organisering, planlegging og utnytting skal forvalte ressursene innenfor ram-

mene av en bærekraftig utvikling. Det blir også lagt vekt på at allmennheten skal ha et godt jakt- og fisketilbud. De offentlige rettighetshaverne har strengere rammer for næringsutvikling og er pålagt å ta større hensyn til allmennheten, enn de private rettighetshaverne.

9.4.1 Den biologiske forvaltningen

Rettighetshaverne er pålagt å utarbeide driftsplaner som en del av sin forvaltning. Gjennomgangen foran viser at den biologiske siden ved forvaltningen er den som er best ivarettatt i driftsplanarbeidet. Det er også denne delen av forvaltningen som det har vært sterkest fokusering på før driftsplanprosjektet startet opp, og som det er lengst tradisjon for å arbeide med (Jensen 1972, Sandnæs 1974, Sørstrøm 1981).

Selv om det er biologien som best er ivarettatt i driftsplanarbeidet, er det også på dette området potensiale for forbedringer. Ofte er det ikke god nok sammenheng mellom de utfordringer som blir beskrevet for ressursen og de tiltak det legges opp til. I tillegg er kunnskapene om ressursene ofte for dårlige. Den kunnskap som eksisterer om effektene av ulike tiltak blir i for liten grad brukt i den lokale forvaltningen. For elg brukes ofte "sett elg-skjema" og fellingsstatistikk som grunnlag for den biologiske forvaltningen (Agder Skogeierlag 2000). Mange elgplaner har også gode biologiske delplaner. For hjort og rådyr mangler imidlertid ofte slike data. For småvilt er det mulig gjennom ulike metoder for taksering å skaffe gode bestandsdata. Dette brukes imidlertid i svært liten grad i småviltforvaltningen (Andersen 2002). For anadrome laksefisk brukes ofte den offentlige fangststatistikken fra SSB som grunnlag for den lokale forvaltningen. Denne er imidlertid grov og dekker ikke behovene en lokal forvaltning har til bestandsdata (Flerbruksplan Mandalsvassdraget 2000). I forvaltningen av innlandsfiskeressursene er det svært sjelden at det samles inn fangststatistikk. Generelt er det et behov for å skaffe en bedre oversikt over vilt- og fiskebestandene, og bruke denne kunnskapen som grunnlag for de tiltakene som beskrives i de biologiske delplanene.

9.4.2 Næring i driftsplanene

Evalueringen viser at det er næringsdelen av driftsplanene som er dårligst. Både gjennom politiske signaler og gjennom driftsplanprosjektet har det vært en sterk fokus på å utvikle næring i tilknytning til utmarksressursene (St.meld. 17 (1998-1999), St.meld. 19 (1999-2000)). Utfordringene med å utvikle næring i tilknytning til vilt- og fiskeressursene er svært mange. Med bakgrunn i gjennomgangen foran og strategiplanen for utmark (SND 2002), er det i **figur 6** listet opp viktige rammebetingelser og utfordringer som rettighetshaverlag og bedrifter møter når næring skal utvikles i tilknytning til vilt- og fiskeressursene.

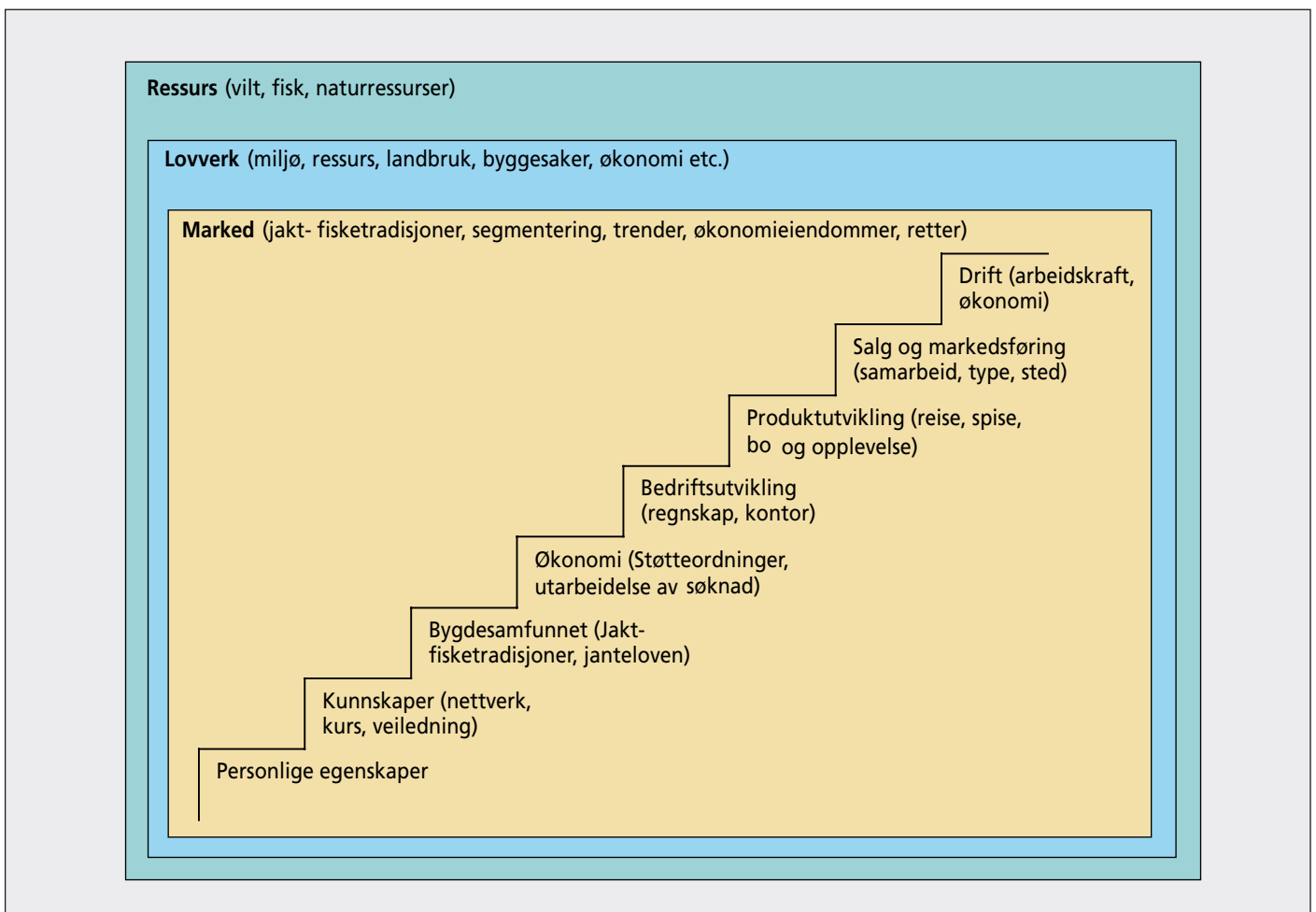
Mange av utfordringene beskrevet over vil kunne virke som hinder i forhold til utvikling av denne typen næring. I evalueringen foran er det antydnet at utmarkslag med vedtekter som i liten grad er tilpasset behovene til denne nye satsningen på næringsutvikling, kan være en viktig årsak til at næring er lite vektlagt i driftsplanarbeidet.

En annen viktig årsak til lite interesse for å utvikle næring kan være at for det store flertallet av rettighetshavere er eiendommene små og inntekspotensialet lite. Utmarksarealene for en privat jord- og skogeiendommen i Norge utgjør i gjennomsnitt i overkant av 1 000 daa, hvor under halvparten er produktiv skog (SSB 1999). Under 4 prosent av skogeiendommene har et areal som er stort nok til å tilfredsstiller minstekravet for en fellingstillatelse på en elg. Utviklingen de siste 10-årene har vært stadig fæe landbrukseiendommer i drift, og nedgang i gjennomsnittsinntektene. På omkring 40 prosent av disse 180 000 jord- og skogeiendommene er jorda enten bortleid eller ute av drift (SSB 2001).

Mangel på kunnskap om utvikling av utmarksnæring er helt klart et viktig hinder og årsak til dagens status. Tradisjonelt har landbruksnæringen i Norge hatt en svært korporativ karakter hvor bonden har vært knyttet til et produksjonssystem med kvoter, subsidier og en sterkt samordnet og styrt produksjon. Utvikling av opplevelsbasert utmarksnæring i form av jakt- og fiskeproduk-

ter, krever imidlertid kunnskap på svært mange områder, noe ikke minst **figur 6** viser. Mangel på kunnskap om utvikling av næring i tilknytning til vilt- og fiskeressursene både hos lagene selv og i veiledningsapparatet kan være en viktig årsak til at dette er lite vektlagt i driftsplanarbeidet (Aas og Andersen 2001). Situasjonen blir heller ikke bedre av at lagene i tillegg til lite kunnskaper, sliter med mangel på arbeidskraft som er villig til å la seg skolere og bruke tid på denne aktiviteten.

Årsaken til at mange driftsplaner ikke inneholder næringstiltak er også manglende tradisjon og vilje til å kommersialisere utmarksressursene. Generelt betyr jakta og fiske svært mye sosialt i bygdene (Rysstad og Gåsdaal 2001, Rønningen et al. 2001). I mange bygder er det lang tradisjon i å forvalte hjorteviltet som et kollektivt gode, med regler som legger vekt på at flest mulig får delta i jakten og ta del i jaktbyttet. Selv et betydelig inntekspotensiale har ikke fått flere lag til å kommersialisere jaktressursene. Mange av rettighetshaverne som velger å leie bort jordbruksarealene, velger også ofte å beholde jakt og fiske for egen utnyttelse. For disse vil jakt og fiske, ved siden av leieinntektene fra jorda, være den eneste kontakten de har med sin landbrukseiendom og bygda. Det betyr mer å opprettholde det sosiale nettverket i bygda, enn at det er muligheter for å øke inntektene gjennom vilt- og fiskeressursene.



Figur 6

Skjematisert framstilling av utfordringene i utvikling av næringsvirksomhet i tilknytning til utmark generelt og vilt- og fiskeressursene spesielt.

For de lagene som har laget driftsplaner med delplan for næring, består tiltakene ofte kun av utleie eller salg av jaktkort og fiskekort. Undersøkelsen har vist at det er få lag som har planlagt utvikling av nye produkter utover dette. Noen få har i tillegg koblet jakt og fiske opp mot overnatting. Intervjuene av lag både med og uten driftsplan, har vist at interessen for næringsutvikling er der, men at det ofte gjøres lite konkret. Mangelen på utviklede produkter er et generelt problem for næringen, spesielt den typen produkter som har en høyere foredlingsgrad og et større inntektspotensiale (SND 2002). Et eksempel på dette er alle fiskerne i Sør-Norge som velger å reise til Finnmark, Kola eller New Zealand for å fiske, jf. fiskeferien med "Bård og Lars" i NRK 1. Det biologiske grunnlaget er helt klart tilstede på Østlandet for å utvikle høykvalitetsfiske, men knapt noen har gjort dette til nå.

Undersøkelser av lokal næringsutvikling i tilknytning til utmarka har også vist at mye av denne virksomheten er knyttet til større enkelteierdommer og ildsjeler som ofte benytter seg av ressurser utenfor egen eiendom, og i mindre grad til de organiserte utmarkslagene (Rønningen et al. 2001). Det er generelt lite samarbeid mellom lagene og mellom, lagene og reiselivsnæringen. Et annet trekk ved den næring er at entreprenørene ofte tar seg av hele verdikjeden fra transport til opplevelse. Det er generelt lite samarbeid mellom aktørene om utvikling og salg av produktpakker (Derivo et al. 2001).

I driftsplanprosjektet er det i stor grad satsset på å tilrettelegge for utvikling av næring gjennom driftsplanlegging. I den videre oppfølgingen av den lokale vilt- og fiskeforvaltningen er det i tillegg behov for å sette fokus på entreprenørene og de behovene disse har. I den nye strategiplanen for næringsutvikling er det foreslått en rekke tiltak som nettopp vil lege forholdene bedre til rette for bl.a. entreprenørene (SND 2002). Dette er tiltak som rettighetshaverorganisasjonene selv har vært med på å foreslå og som miljømyndighetene bør støtte opp omkring i oppfølgingen av den lokale forvaltningen.

9.4.3 Driftsplaner og rekreasjon

Delplanen for næring og rekreasjon skal ta hensyn til rekreasjonsinteressene. Ved en ensidig satsing på inntekter i tilknytning til vilt- og fiskeressursene er det en fare for at allmennheten får et dårligere tilbud pga. økte priser eller utvikling av produkter som er beregnet på et eksklusivt marked. I media har det ofte vært en ensidig fokusering på det store inntektspotensialet jakt- og fiskeressursene representerer (se f.eks. Aune 2001, Oustad 2001). Utspillene i media har i stor grad fokusert på at rettighetshaverne selger sine ressurser for billig. Mulighetene til økte inntekter har i liten grad vært koblet til utvikling av nye og bedre produkter med større verdi og dermed et større inntektspotensiale. Både deler av det politiske miljøet og fra brukerhold, er det derfor tatt til orde for et pristak på jakt og fiske (se f.eks. Jakobsen 2001, Syverinsen, 2001). Det er helt nødvendig for rettighetshaverne å være mer bevisst hvilke tiltak som gjennomføres for å øke inntektene og på hvordan disse planene markedsføres. Prisen på jakt og fiske er allerede i stor grad styrt av markedet. Både blant brukerne og deler av det politiske miljøet, spesielt på venstresiden, er det liten aksept for å øke prisene uten samtidig å utvikle nye og bedre produkter. En annen måte å øke inntektene på er å selge flere jakt

og fiskekort. Tiltak som får flere til å jakte og fiske har bred støtte både politisk og blant brukerne.

Evalueringen har imidlertid vist at satsningen så langt ikke har gitt et dårligere eller dyrere tilbud for allmennheten. Allmennhetens adgang til jakt og fiske blir generelt betegnet som god i Norge (DVF 1982 og 1983, Aas og Vorkinn 1995). Det som hindrer jegerne og fiskerne er ofte personlige og samfunnsmessige årsaker. Ressurs- og forvaltningsmessige årsaker har mindre betydning som hinder for jegerne og fiskerne. Mangel på tid er både for jakt og fiske den viktigste årsaken til at de ikke jakter eller fisker mer. Spesielt på viltsiden er det imidlertid vist at det er et potensiale i å fordele ressursene bedre mellom jegerne (DVF 1982, Østdahl 1997). Det er et paradoks at den store økningen i hjorteviltbestandene på 80- og 90-tallet ikke har ført til at antall hjorteviltjegere har økt i nevneverdig grad. Det er også muligheter til å bedre tilbudet gjennom å legge til rette for en bedre utnyttelse av enkelte småviltressursene.

9.4.4 Rolle

Gjennomgangen over viser at utfordringene for rettighetshaverne er mange i forbindelse med utvikling av den lokale forvaltningen. Driftsplanprosjektet har bidratt til at rettighetshaverne har tatt et større ansvar i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Rettighetshaverne har gjennom driftsplanprosjektet fått en tydeligere rolle i den lokale forvaltningen. Tidligere var det vanlig at de fleste rettighetshaverne som engasjerte seg i forvaltningen av vilt- og fiskeressursene, gjorde dette ofte ut fra egeninteresse som jeger og fisker og i liten grad som næringsutøver. Dette har ført til at det er jegeren og fiskeren som dominerer rettighetshavernes forvaltning og ikke rettighetshaveren som næringsutøver. Ofte er utmarka organisert ut fra disse jeger- og fiskeinteressene. For disse lagene har forvaltning av rettigheter vært viktigere enn organisering av rasjonelle enheter som skal drive med næring og næringsutvikling. Det har også ofte vært jegerne og fiskerne som har representert rettighetshaverne i kommunale nemnder og utvalg. Driftsplanprosjektet har imidlertid bidratt til at viktige endringsprosesser er satt i gang. Det er i den videre omleggingen av den lokale forvaltningen viktig å ansvarliggjøre rettighetshaverne i forhold til deres rolle. Viktige virkemidler i dette arbeidet vil være organisering, driftsplaner og samarbeid mellom alle aktørene i de lokale forvaltningen.

For de offentlige rettighetshaverne er situasjonen ikke helt den samme som for de private. På mange måter er deres rolle som forvaltere mer avklart, men det er behov for å gjøre den praktiske delen av forvaltningen mer driftsplanrelatert. De står overfor de samme utfordringene vedrørende næringsutvikling. Det kreves bedre dokumentasjon av at forvaltningen er i tråd med intensjonen i driftsplanprosjektet. Det bør derfor gjennomføres planprosesser og utarbeides plandokumenter. De offentlige rettighetshaverne, spesielt fjellstyrene, bør å i større grad involvere lokale aktører, for eksempel JFF og reiseliv. Og ikke minst så bør nok bestemmelsene om forskjellsbehandling mellom innenbygdsboende og tilreisende vurderes i lys av næringsutvikling og allmennhetens adgang.

Konklusjon – rettighetshavernes rolle

Det kan konstateres at prosjektet, sammen med organisasjonenes egne prosjekter, har gitt en ny giv i rettighetshavernes organisering, samarbeid og forvaltning av vilt- og fiskeressurser. De konkrete, tallfestede aktivitetene i form av driftsplaner, organiserte grunneierlag, utvalg og skolingstiltak i form av veiledere, kurs mv. er omfattende og betydelige og til dels imponerende.

Prosjektet har bidratt til å vitalisere og styrke rettighetshavernes rolle og oppgaver i vilt- og fiskeforvaltningen. Prosjektets innretning var fra starten av skreddersydd for dette, og rettighetshaverorganisasjonene har grepet muligheten begjærlig. Både myndighetenes prosjekt og rettighetshavernes eget driftsplanprosjekt har bidratt til dette resultat. Utvikling av næring i tilknytning til vilt- og fiskeressursene har økt i omfang, men inntektsøkningen er fortsatt beskjeden for de fleste lagene.

Fortsatt er det de utøvende jegerne og fiskerne, spesielt elgjegerne, som preger den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Det er med andre ord "jeger- og fiskerhjentene" som ofte dominerer når prioriteringer gjøres i den lokale forvaltningen, enten det dreier seg om bestandsforvaltning, tilrettelegging, utvikling av næring eller allmennhetens adgang.

9.5 Brukerrollen

Når det er hensiktsmessig kan brukerne medvirke i og utføre praktiske oppgaver i forvaltningen av vilt og fiskeressursene (Jf. delmål 3). På fiskesiden har JFF i stor grad blitt invitert med i den lokale forvaltningen. På viltsiden har de i liten grad vært med i de ulike planprosessene. De nære båndene til grunneierne har imidlertid ført til at mange JFF har vært svært forsiktig med å fokusere på den manglende brukermedvirkningen, ofte i redsel for at det skal gå ut over egne avtaler om leie av jakt og fiske. Evalueringen viser at JFFs fortsatt er svært aktive som utleiende av jakt og fiske, på vegne av rettighetshaverne. Evalueringen har også vist at utfordringen for JFF ofte er mangelen på penger til bruk på aktiviteter og tiltak.

Arbeidsinnsats og rolle

Brukerorganisasjonene, dvs. i hovedsak NJFF, har ikke bidratt på samme måte som rettighetshaverorganisasjonene i driftsplanprosjektet. Noe som kan ha sammenheng med at prosjektet i sin natur var mye innrettet mot driftsplanlegging, der rettighetshaverne har en naturlig og sentral rolle. Siden det har vært mindre innsats på andre felter, har prosjektet i noen grad redusert NJFFs innflytelse i vilt- og fiskeforvaltningen. På den andre siden er JFF fortsatt svært aktive og legger ned en betydelig innsats i form av tilrettelegging og kultivering, først og fremst innenfor fiskeforvaltning. JFFs innsats er todelt ved at de både medvirker i den forvaltningen som rettighetshaverne har ansvaret for i form av driftsplanlegging mm. og egne aktiviteter med utgangspunkt i leide rettigheter. Både fordi prosjektet har vært rettet inn mot driftsplanlegging og fordi JFF kanskje ikke har ønsket en fokus på egen

"utleievirksomhet", har brukerne vært mindre synlig i prosjektet. Utfordringene i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen er imidlertid så store at det er behov for både rettighetshaverne og brukerne innsats. Behovet for mer arbeidskraft er noe som preger den lokale forvaltningen, og JFF representerer et stort potensiale. Driftsplanprosjektet har bidratt til en bedre rolleoppgang mellom rettighetshaverne og brukerne, og samarbeidet er bedret i løpet av prosjektperioden. Fortsatt er det et stort potensiale i å involvere JFF bedre i viltforvaltningen, og til dels fiskeforvaltningen. Brukerne bør gis mulighet til å bistå rettighetshaverne i ressursforvaltningen og for å ivareta rekreasjonsinteressene i driftsplanarbeidet. Samtidig kan brukerne bli klarere på sin rolle. Dette vil gjøre det lettere å involvere JFF. Dette siste er noe som aktørene selv må finne ut av og gjøre noe med. Den offentlige forvaltningens rolle her er først og fremst å legge til rette for en slik prosess, noe de også har bidratt til i driftsplanprosjektet.

I løpet av prosjektperioden har NJFF lagt ned en betydelig innsats i å legge til rette for rekruttering av barn og ungdom. NJFF har i liten grad rapportert dette arbeidet i driftsplanprosjektet. Forskning har vist at deltakelsen i tradisjonelle høstingsaktiviteter generelt har gått ned i de siste 10-årene, mens deltakelsen i jakt og fiske har vært relativt stabil (Vorkinn et al. 2000). Brukernes innsats har medvirket til at jakt og fiske som friluftaktivitet fortsatt står sterkt i befolkningen. Det er imidlertid fare for mindre aktivitet og færre jegere- og fiskere på grunn av økt sentralisering. Brukernes arbeide med å øke rekrutteringen av nye jegere og fiskere er derfor svært viktig. I driftsplanprosjektet kunne NJFF med fordel dokumentert denne delen av innsatsen bedre, både for å bli mer synlig i prosjektet og for å satt søkelyst på utfordringene som er knyttet til rekruttering av nye jegere og fiskere.

Jakt- og fiskeopplevelser

En av hovedrollene til JFF er å ivareta brukerinteressene. NJFF har imidlertid i liten grad fokusert på forbrukerrollen i driftsplanprosjektet. I den grad noe er tatt opp, er det gjerne priser og prisutvikling, jf. diskusjonen foran vedrørende rettighetshaverne og næringsutvikling. Jegerne og fiskerne er kjøperne av de jakt- og fiskeopplevelsene som rettighetshaverne utvikler og selger. I denne sammenheng er det bemerkelsesverdig at det ikke har vært større fokus på jakt- og fiskeproduktene. Fra tid til annen dukker det opp jegere og fiskere som føler at jakt- eller fiskeopplevelsen de har betalt for ikke står i forhold til prisen. I bestefall ender det opp med en artikkel i et jakt- og fiske tidsskrift. Hva bør man imidlertid forvente når man leier eller kjøper jakt- og fiskekort? Hvilke krav kan man sette til slike produkter og hva bør rettighetshaveren informere om? For å kunne besvare slike spørsmål er det helt nødvendig å ha utviklet en eller annen form for standard got vilt- og fiskeprodukter. Dette er gjort innenfor nesten alle former for salg av varer og tjenester. En slik standard vil gjøre det lettere å behandle klager. Dette er også en forutsetning for å kunne drive en seriøs diskusjon rundt priser og prisnivå. Et arbeid med en slik standard ville også satt fokus på hva jegerne og fiskerne ønsker og hvilke produkter det er behov for. Arbeidet ville kunne bidra til at man fikk utviklet et bredere spekter av produkter. Dette er en sak som begge parter ville tjent på og samarbeide bedre om, og som verken NJFF eller rettighetshaverorganisasjonene har gjort en god nok jobb på.

Konklusjon – brukernes rolle

Brukerorganisasjonene, dvs. hovedsakelig NJFF, har i mindre grad bidratt i driftsplanprosjektet. Noe som kan ha sammenheng med at prosjektet i sin natur var mye innrettet mot driftsplanlegging, der rettighetshaverne har en lovfestet og sentral rolle. Siden det har vært mindre innsats på andre felt har prosjektet i noen grad redusert NJFFs innflytelse på feltet. En innflytelse som i lang tid har vært og er meget betydelig. Forbrukerrollen, som det hadde vært naturlig at brukerorganisasjonene hadde fokusert på i forbindelse med driftsplanprosjektet, har knapt vært diskutert.

9.6 Organiseringen av prosjektet

Avslutningsvis bør det også knyttes noen kommentarer til organiseringen av prosjektet i DN og det manglende samarbeidet internt, fordi dette har fått stor betydning for resultatene i prosjektet. Internt i DN lyktes de ikke med å få til enighet om en felles faglig og organisatorisk plattform ved etableringen av driftsplanprosjektet i 1996. En av årsakene til dette var uenigheter om hvordan de tre politiske hovedmålsetningene (miljø, næring, friluftsliv) skulle vektlegges og prioritering av virkemidlene (driftsplaner, modellplaner, veiledere, bruk av samarbeidsråd, samarbeid med organisasjonene etc.). Delprosessene stilte med et mandat som var for sterkt bundet av "vedtatte forvaltningsstrategier" i egen seksjon, og viljen til å inngå kompromisser var ikke der i tilstrekkelig grad. Fravær av eller manglende ledelse i DN førte til at prosjektleder og delprosessene ikke fikk de nødvendige avklaringene, da det ble bedt om dette. De ulike seksjonene så seg mest tjent med å følge opp tidligere forvaltningstradisjoner, framfor å finne nye fellesløsninger.

Ledelsen i DN må ta hovedansvaret at det ikke ble etablert en bedre plattform for prosjektet. Det var enighet i ledelsen om hovedmål, delmål og arbeidsoppgavene i prosjektet. Men prosjektmodellen som ble valgt var en blanding av en rendyrket prosjektmodell og en mer diffus modell knyttet til de etablerte linjestructurene i DN, der prosjektlederen fikk et begrenset ansvar. Dette la grunnlaget for at delprosessene i stor grad kunne forsette i gamle spor, hvis de ønsket det. Prosjektmodellen kunne ha fungert, hvis ledelsen hadde blitt enig om en felles tolkning av målsetningene og satsningen i prosjektet. Ulike forvaltningstradisjoner, manglende kjennskap til forvaltningen i de ulike seksjonene, manglende erfaring og kunnskap om prosjektorganisering kan ha vært medvirkende til at man ikke lyktes helt. På den annen side er dette utfordringer som alle prosjekter møter og en organisasjon bør være så robust at disse problemene håndteres på en profesjonell måte. Det bør også være et tankekors at samarbeidet med de eksterne aktørene i prosjektet på de fleste områdene fungerte godt. Hovedårsakene til problemene kan være måten DN er organisert på, og illustrerer at det er og har vært liten tradisjon for denne typen samarbeid på tvers av seksjoner.

Resultatet ble et prosjekt der mye av aktivitetene kom til å skje i forhold til de andre samarbeidspartene i prosjektet, dvs. landbruksbanken og organisasjonene, med en begrenset intern samordning og store forskjeller i innsats mellom de fire delprosessene i DN. På viltsiden (hjortevilt og småvilt) ble prosjektet generelt lavt

prioritert, med vektlegging av de miljøpolitiske målsetningen, rammestyrte forvaltning, satsning på kommunene og med lav prioritering av samarbeidsråd, modellplaner og eksempelprosjekter. På fiskesiden ble driftsplanprosjektet høyt prioritert med vektlegging av alle de tre politiske målsetningene, samarbeidsråd, modellplaner, driftsplanveiledere og rettighetshaverne som hovedaktør. Det manglende samarbeidet mellom seksjonene i DN ble det etter hvert tydelig utad og kommentert av mange organisasjoner, spesielt i forbindelse med Koordineringsutvalget. Konsekvensene ble også at DNs satsning ble mindre effektiv, samtidig som at utvekslingen av positive erfaringer og resultater mellom de ulike delprosessene ikke ble optimal.

Betydningen av at en felles plattform manglet for prosjektet må imidlertid ikke overdrives. Gjennomgangen av resultatene viser at prosjektet tross alt fikk gjennomført mange tiltak med positive resultater.

Samarbeidet mellom Landbruksmyndighetene ved Statens Landbruksbank og miljømyndighetene ved DN fungerte godt i prosjektet. Det var en god dialog mellom DN og landbruksbanken. Flere informanter har imidlertid gitt uttrykk for at landbruksbanken var litt for anonym og passiv i prosjektet.

Gjennomgangen av møtereferat og notater viser at Landbruksdepartementet mente at landbruksbanken skulle ha en aktiv pådriverrolle i prosjektet, tilsvarende det DN hadde. Landbruksbankens tradisjonelle virkemidler har imidlertid ofte vært begrenset til økonomisk støtte gjennom BU-midler. Landbruksmyndighetene har heller ikke det samme fagbyråkratiet med mange fagpersoner å spille på. Både et annerledes oppbygd, og mindre forvaltningsapparat, manglende tradisjon for pådriverrollen og liten erfaring med andre virkemidler enn økonomi, var viktige årsaker til at landbruksbanken ble oppfattet som anonyme og lite aktive. På den annen side hadde næringsdelen av prosjektet vært tjent med en tydeligere og mer aktiv oppfølging fra landbruksbanken, på linje med den som miljømyndighetene gjorde. Landbruksavdelingene hos fylkesmannen var også litt preget av de samme problemene. Driftsplanprosjektet har imidlertid vært et viktig prosjekt for å skape kontakt og samarbeid mellom disse to avdelingene i fylkesmannsembetet.

10 Oppsummering og anbefalinger for arbeidet videre

Driftsplanprosjektet har representert en omfattende og krevende nysatsing på lokal offentlig og privat forvaltning av de høstbare vilt- og fiskeressursene. Aktiviteten har foregått i en periode hvor det generelt i samfunnet er en klart økende trend med mer lokalt ansvar og mer privatisering, mens sentrale og statlige etater i økende grad skal stå for mål og rammestyring (St. meld. nr. 31 (2000-2001)). En slik omlegging preger den norske miljøforvaltningen generelt, som også omfattes av en rekke andre omlegginger utover det som dette prosjektet representerer. Arbeidet har vært utpreget prosesspreget og har skapt utfordringer som både har stilt spørsmål om, og endret tilvante oppgaver og roller hos de ulike aktørene, og forskjøvet maktforholdet mellom dem. I den samlede vurderingen er det viktig også å legge seg på minnet at mye av arbeidet som prosjektet har tatt opp er prosesspreget og krever langsiktighet. Enkle, raske og ukompliserte avklaringer av vanskelige spørsmål i et kortvarig prosjekt er kanskje en urealistisk forventning. Omleggingsprosessen kompliseres ytterligere av at svært mange både private og offentlige aktører er involvert, hvor samtidig en veldig stor andel av arbeidet med lokal vilt- og fiskeforvaltning er dugnadsbasert. Det kan derfor være svært ulik oppfatning blant aktørene av hvor langt man er kommet i omleggingsprosessen, eller hva som skal være det endelige målet.

I lys av dette, og de resultatene og erfaringene som vi har presentert foran, kan de viktigste resultatene av prosjektet oppsummeres slik:

- 1 Prosjektet har utfordret og påvirket både private og offentlige aktører innen vilt- og fiskeforvaltningen, og relasjonene mellom disse på en synlig måte.
- 2 Prosjektet har bidratt til å engasjere kommunene, og skape samarbeidsarenaer på lokalt og regionalt plan for forvaltning, skjøtsel, drift og utvikling av vilt- og fiskeressursene, men resultatene varierer mye. Interesse og forutsetninger i kommunene for å ta større offentlig ansvar for vilt- og fiskeforvaltningen er svært varierende.
- 3 Prosjektet har bidratt til å vitalisere og styrke rettighetshavernes rolle og oppgaver i vilt- og fiskeforvaltningen. Prosjektets innretning var fra starten av skreddersydd for dette, og rettighetshaverorganisasjonene har grepet muligheten begjærlig. Både myndighetenes prosjekt og rettighetshavernes eget driftsplanprosjekt har bidratt til dette resultat. De konkrete, tallfestede aktivitetene i form av planprosesser, driftsplaner, organiserte grunneierlag, utvalg og skoleringstiltak i form av veiledere, kurs mv. er omfattende og betydelige og til dels imponerende.
- 4 Utvikling av næring i tilknytning til vilt- og fiskeressursene har økt i omfang, men inntektsøkningen for de aller fleste rettighetshaverlagene er fortsatt svært beskjed. Det ser ut for at andre virkemidler må brukes sammen med driftsplaner, for å styrke satsningen på vilt- og fiskeressursene som næring.
- 5 Brukerorganisasjonene, dvs. hovedsakelig NJFF, har i mindre grad bidratt i driftsplanprosjektet. Dette kan ha sammenheng med at prosjektet i sin natur var mye innrettet mot driftsplanlegging, med rettighetshaverne som den sentrale aktøren. Siden det har vært mindre innsats mot praktiske vilt- og fiske-

tiltak generelt, har prosjektet i noen grad redusert NJFFs innflytelse innen vilt- og fiskeforvaltning. En innflytelse som i lang tid har vært og er meget betydelig. Forbrukerrollen, som det hadde vært naturlig at brukerorganisasjonene hadde fokusert på i forbindelse med driftsplanprosjektet, har imidlertid knapt vært diskutert.

- 6 Fortsatt er det de utøvende jegerne og fiskerne, spesielt elgjegerne, som preger den lokale vilt- og fiskeforvaltningen. Det er med andre ord "jeger- og fiskerhjentene" som ofte dominerer når prioriteringer gjøres i den lokale forvaltningen, enten det dreier seg om bestandsforvaltning, tilrettelegging, utvikling av næring eller allmennhetens adgang.
- 7 Prosjektet har utfordret den sentrale og regionale offentlige miljøforvaltningens rolle og arbeidsmetoder. På denne måten har prosjektet vært et ledd i arbeidet med en omlegging til en offentlig etat som mer jobber gjennom å sette mål- og rammer, og overlater en større del av det praktiske arbeidet til lokal nivået.
- 8 Prosjektet har bidratt til at den offentlige miljøforvaltningen i større grad har måttet forholde seg til de næringsmessige oppgaver og målsettinger i vilt- og fiskeforvaltningen. Dette har også vært medvirkende til at en særlig på regionalt nivå har fått et bedre og tettere samarbeid mellom miljøvern- og landbruksavdelingen hos fylkesmennene.
- 9 Prosjektet har framskaffet mye relevant kunnskap og erfaring med lokal forvaltning generelt og driftsplanlegging spesielt. Denne kunnskapen vil være et godt grunnlag for oppfølgingen av omleggingsprosessen fram mot 2006.
- 10 Omleggingsprosessen har imidlertid vært hemmet av uenighet og uklart internt i DN. Det har vært store forskjeller i prioritering og resultatoppnåelse mellom delprosessene i forholdsvis vilt og fisk. Fellesdelen av fiskedelene av prosjektet har vært mer vellykket enn vilt delen, særlig småvilt delen.

10.1 Ny forvaltningsmodell

Første del av omleggingsprosessen til en lokal og driftsplanbasert vilt- og fiskeforvaltning er gjennomført. Evalueringen har vist at et stort flertall av aktørene har positive erfaringene med den nye forvaltningsmodellen. De lokale aktørene sier bl.a. at driftsplanene har gjort arbeidet mer målrettet og effektivt. Forvaltningen av vilt og fisk lokalt er satt inn i et system, og det er skapt et engasjement over all forventning. Omleggingen har ført til at rettighetshaverne i større grad er ansvarliggjort og det er skapt mange positive driftsplanprosesser. Erfaringene med driftsplanprosjektet viser at den nye forvaltningsmodellen har livets rett.

Kritikerne hevder først og fremst at det er vanskelig å se hva som er nytt med den nye forvaltningsmodellen. De har for så vidt rett i at lokal forvaltning av vilt- og fiskeressursen ikke er noe nytt. De praktiske vilt- og fiskeforvaltningsoppgavene, har i stor grad alltid blitt utført lokalt. Det nye ligger i at rettighetshaverne i mye større grad fyller sin rolle og tar sin del av ansvaret for å forvalte og utnytte vilt- og fiskeressursene på en optimal og bærekraftig måte. I dette ligger også en mer bevist satsning på å utvikle næringsvirksomhet i tilknytning til vilt- fiskeressursene. Det nye er også at kommunene etableres som den sentrale offentlige aktøren i vilt- og fiskeforvaltningen. En prosess som startet allerede på slutten av 80-tallet (Dervo og Skurdal 2001).

I vurderingen av den nye forvaltningsmodellen er det også viktig å huske at omleggingsprosessen skal pågå fram til 2006. Da skal den praktiske forvaltningen av vilt- og fiskeressursene i den grad det er hensiktsmessig utøves lokalt. Med utgangspunkt i resultatene fra driftsplanprosjektet er det grunnlag for å hevde at utvikling av en lokal og driftsplanbasert forvaltning har tatt et langt og riktig steg i retning av å nå hovedmålsetningen. Driftsplanprosjektet har også vært et riktig valg i forhold til de sterke politiske føringene vedrørende delegering av vilt- og fiskeforvaltningsoppgaver til lokalnivået. Evalueringen har selv sagt vist at det på mange områder er et betydelig forbedringspotensiale, jf. diskusjonen foran i dette kapitlet. Omleggingen av den lokale forvaltningen er en lang og omfattende prosess. Naturlig nok vil det ta tid før alle finner sine roller og samhandler på en optimal måte.

Hvor langt myndighetene bør gå i å delegerer oppgaver og myndighet til lokalnivået skal denne evalueringen ikke gi noe eksakt svar på. Evalueringen tar imidlertid opp enkelte problemstillinger som gir grunnlag for beslutninger rundt dette. I hovedmålsetningen er begrepet "hensiktsmessig" brukt. Vilt- og fiskeforvaltningen i DN har så langt tolket dette veldig forskjellig. På viltsiden har DN gått veldig langt i å delegerer oppgaver til kommunene. På fiskesiden har de vært mer avventende. Erfaringene fra driftsplanprosjektet viser at det er viktig å vise de lokale aktørene tillit. Uten delegering av oppgaver og ansvar innen vilt- og fiskeforvaltning, vil det aldri bli skapt noe grunnlag for at lokale aktører skal ta et slikt ansvar. De vil heller ikke få vist hva de duger til.

Det er noen litt mer overordnede problemstillinger som det spesielt er nødvendig å arbeide videre med i siste del av denne omleggingsprosessen. Det første er DNs rolle. DN valgte i driftsplanprosjektet å kjøre delprosessene for hjortevilt, småvilt, anadrome laksefisk og innlandsfisk nokså uavhengig av hverandre. Spesielt har prioriteringene av oppgaver, virkemidler og samarbeid vært veldig forskjellig mellom vilt og fisk både i forvaltningen generelt og i driftsplanprosjektet spesielt. Vilt- og fiskeforvaltningen framstår som svært oppdelt i sektorer. Viltforvaltningen har en sterkt prioritering av den biologiske forvaltningen og med lite samarbeid mot organisasjonene, mens fiskeforvaltningen prøver å satse både på biologi, næring og friluftsliv og hvor samråd med organisasjonene er utbredt. DNs sektoriserer forvaltning fører til at det gis svært forskjellige signaler utad. Dagens forvaltningsmodell i DN fører til mange parallelle prosesser og lite samarbeid med dårlig ressursutnyttelse. De svært ulike prioriteringene innad på DN fører til at det også regionalt og lokalt prioriteres svært forskjellig mellom vilt- og fiskeforvaltningen. DN framstår utad i vilt- og fiskeforvaltningen som et mangehodet troll. Dette må DN gjøre noe med.

Den andre store utfordringen er økonomien i den lokale forvaltningen. Selv om evalueringen har vist at økonomi så langt ikke har vært et stort problem, er dette nødvendig å ta dette mer på alvor. Det er behov for mer ressurser hvis det er ønskelig at kommunene skal prioritere vilt- og fiskeforvaltningen i større grad. Hvis rettighetshaverne bedre skal fylle sine oppgaver trengs det midler til å bygge opp et veiledningsapparat og til å skolere grunneierne. Hvis forskningen skal bidra med kunnskap, så må det kanaliseres midler til denne typen forskning, og ikke minst stille krav til forskningsformidlingen. I dag er svært liten forskningsaktivitet og forskningsformidling som støtter opp om en lokal for-

valtning. Og ikke minst, hvis det er forventet at rettighetshaverne på sikt skal ta et større økonomisk ansvar for den lokale forvaltningen, må de settes i stand til det. Dette krever at det utvikles en sterkere næring med en avkastning om gjør dette mulig. Selv om de første stegene er tatt, så er det langt igjen før dette er en realitet. I driftsplanprosjektet har landbruk- og miljømyndighetene samarbeidet om finansieringen. Dette vil også bli nødvendig framover og det med større beløp enn hva som er investert til nå, hvis hovedmålsetningen skal nås.

Den siste store utfordringen er en bærekraftig arealforvaltning. Kommunene har antydnet at driftsplaner er en riktig vei å gå i forhold til å bedre arealforvaltningen. Fylkesmannsembetet antyder også at av at hensynet til viltet og fisken i arealforvaltningen blir stadig bedre i enkeltsaker, men at vilt- og fiskeområdene går tapt over tid. Selv om driftsplaner kan være et viktig bidrag i forhold til å bedre arealforvaltningen, er dette nødvendig å prioritere en bærekraftig arealforvaltning i forhold til vilt- og fiskeressursene.

10.2 Anbefalinger

I den siste fasen av omleggingsprosessen for den lokale vilt- og fiskeforvaltningen anbefales følgende tiltak:

- 1 Det er behov for å styrke kommunenes medvirkning i vilt- og fiskeforvaltningen ved å utvikle et bedre lokalt samarbeid mellom kommunen, rettighetshaverne, brukerne. Dette kan gjøres ved å utvikle og formalisere bruken av lokale samarbeidsråd. Forvaltningen bør i større grad ta i bruk interkommunalt samarbeid for å sikre administrasjonen i kommunene kompetanse og ressurser til vilt- og fiskeforvaltning. Sentrale myndigheter bør vurdere delegeringen av myndighet og oppgaver innen fiskeforvaltning til kommunene, både i forhold til oppgaver som er delegert og nye oppgaver.
- 2 Myndighetene bør sammen med rettighetshaverorganisasjonene arbeide for at andelen av den private grunnen som er organisert øker, og stimulere til at lagenes vedtekter blir tilpasset muligheten for utvikling av næring. Dette kan eventuelt suppleres med dannelse av egne næringsselskaper. Spesielt bør entreprenørskap og viljen til å bruke egne ressurser i næringssammenheng styrkes.
- 3 Rettighetshaverorganisasjonene bør se på om de sammen med myndighetene og brukerorganisasjonene kan utvikle et system for standardisering av jakt- og fiskeprodukter (kvalitetssikring).
- 4 Brukerne bør stimuleres slik at det blir en økt fokusering på forbrukerrollen. Myndighetene bør sammen med brukerorganisasjonene fortsette med satsningen på rekruttering av jegere og fiskere, spesielt barn og ungdom.
- 5 Veiledningsmateriellet bør revideres i tråd med erfaringene fra driftsplanprosjektet. Spesielt bør rettighetshaverne sammen med offentlige myndigheter se på om driftsplanveiledningen kan bli mer fleksibel og tilpasses bedre lokale ressurser og behov. Det er også behov for en bedre samordning av vilt- og fiskeforvaltningen i retning av en felles utmarksplanlegging. Det er viktig å fokusere på planprosessen som en sentral del av driftsplanleggingen.
- 6 Den biologiske delen av forvaltningen må styrkes. Rettighetshaverne må få en bedre oversikt over vilt- og fiskebestander (taksering) og fangst av vilt og fisk (felling- og fangststatis-

tikk). Kunnskapsgrunnlaget for den lokale forvaltningen må bedres gjennom mer forskningsformidling og igangsetting av brukerstyrte forskningsprosjekter.

- 7 Det er behov for å tilføre den lokale vilt- og fiskeforvaltningen økte økonomiske ressurser for å utvikle en bærekraftig næring.
- 8 Det er behov for å styrke kunnskapene om og overvåkingen av adgangen til jakt og fiske. Mye av uenigheten omkring satsningen på utvikling av jakt- og fisketurisme er knyttet til kunnskapsmangel på dette området.
- 9 Det er behov for opprydding og samordning av vilt- og fiskeforvaltningen internt i DN.

11 Referanser

- Agder Skogeierlag 2000. Elgen i Vest-Agder 2000. Bestandsutvikling og anbefalinger. Agder Skogeierlag, Utmarksavdelingen. 61 s.
- Almås, R. 1990. Evaluering på norsk. Oslo, Universitetsforlagets metodebibliotek.
- Alstad, E., Borgnes, J., Eriksen, I.A., Flydal, T. Holthe, V., Karlstad, R. Mevassvik, E., Nilsen, H.O.H., Parmann, S., Romundstad, A., Wasmuth, J. 1999. Lokal forvaltning og driftsplanlegging for vilt og fisk på offentlig grunn. Utredning for DN 1999-5. Direktoratet for naturforvaltning. 31 s + vedlegg.
- Andersen, O. 2002. Forvaltning av småvilt i Oppland jaktseasonen 2000/2001. NINA Oppdragsmelding 734:1-34.
- Aune 2001. Dyrere jakt og fiske. Artikkel i VG 12.08.01.
- Anonym 1999. Driftsplan for Mandalselva lakseførende del. 1999 - 1992. Mandalselva Elveeierlag og Agder Skogeierlag. 92 s.
- Berg, M. 1986. Det norske lakse- og innlandsfiskets historie. Universitetsforlaget, Oslo.
- Bjørnæs, T. og Lafferty, W.M. 2000. Miljøvernstillinger og Lokal Agenda 21. Hva er status? Universitetet i Oslo. ProSus Rapport nr. 1/00. 39s.
- Brønnøysundregistrene 2000. Årstatstikk 2000, registrerte jegere.
- Dervo, B.K., Østdahl, T. og Engesæther, P. 1996. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt og fiskeressursene - 1. Prosjektavgrensning og metoder. ØF-notat nr. 15/1996.
- Dervo, B.K. og Aas, Ø. 1996. Driftsplanlegging og fagråd – Bruken av tilskudd og status for arbeidet. DN notat.
- Dervo, B.K. og Østdahl, T. 1997. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt og fiskeressursene - IV. Status for 1997. ØF-rapport nr. 19/1997.
- Dervo, B.K. og Østdahl, T. 2000. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - IV. Status for 1998 og 1999. NINA oppdragsmelding nr. 657.
- Dervo, B.K. og Skurdal, J. 2000. Kommunen som vilt- og fiskeforvalter. Utmark 2:2000.
- Dervo, B. K. og Aas, Ø. 2002. Utmarkslære. Yrkeslitteratur as. 168 s.
- Dervo, B.K., Vittersø, J. og Pedersen, P. 2001. Holdninger til fisketurisme i Tanadalen – Tana og Utsjoki kommuner. NINA Oppdragsmelding 673: 1-74.
- DN udatert-a. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - et ideologisk fellesfundament. Langsiktige mål og vyer. DN-notat.
- DN udatert-b. DN's styrings skjema for prosjektet.
- DN, 1990. Forvaltning av hjortevilt. Rundskriv nr 3/90. Landøkologisk avdeling/DN. 77s.
- DN 1991. Forslag til kultiveringsstrategi for anadrome laksefisk og innlandsfisk. DN-rapport 1991-8. 48 s.
- DN 1994. Forvaltningsplan for innlandsfisk. DN-rapport 1994-3.
- DN 1995a. Forvaltning av hjortevilt mot år 2000. DN rapport 1995-1.
- DN 1995b. Tilrettelegging for fritidsfiske. DN-håndbok 10. 84 s.
- DN 1996a. Forslag til revidert handlingsplan for friluftsliv mot år 2000. Direktoratet for naturforvaltning. DN-rapport 1996-5.
- DN 1996b. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - prosjektplan for 1996-99. DN-notat.
- DN 1996c. Infomasjonsperm om kommunal fiskeforvaltning. Direktoratet for naturforvaltning. TE731. 45s.
- DN 1996d. Handlingsplan for forvaltning av gjess. DN-rapport 1996-2.

- DN 1997a. Innlandsfiskeprogrammet 1991-1995. DN-rapport 1997-1.
- DN 1997b. Oppsummering fra orienterings- og arbeidsmøte med Landbruksbanken. Trondheim 29.04.97. Internt notat 3 s.
- DN 1997c. Retningslinjer for forvaltning av laks-, sjøaure- og sjørøyebestander og utvikling av lokal fiskeforvaltning. DN – notat.
- DN 1997d. Naturforvaltning i kommunene – en oppslagsbok. DN – håndbok 12. 160 s.
- DVF. 1982. Befolkningens adgang til jakt i Norge. Innstilling fra Berganutvalget. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, Trondheim.
- DVF. 1983. Befolkningens adgang til fiske i Norge. Innstilling fra Berganutvalget. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, Trondheim.
- Eid elveeierlag 2000. Driftsplan for Eidselva. 2000-2003. Eid elveeierlag. 52 s.
- Eknæs, C. 1979. Innlandsfiske. Det Norske Samlaget, Oslo. 146 s.
- Fiske P. og Aas Ø. 2001. Laksefiskeboka. Om sammenhengen mellom beskatning, fiske og verdiskapning ved elvefiske etter laks, sjøaure og sjørøye - NINA Temahefte 20: 1-100.
- Flerbruksplan Mandalsvassdraget 2000. Verdiskapning av laksefiske i Mandalselva, prosjektbeskrivelse. Flerbruksplan Mandalsvassdraget, arbeidsutvalget. 21. mars 2000.
- FM i Nord-Trøndelag 1992a. Driftsplan for Elgforvaltning. Fylkesmannen Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelingen. 6s
- FM i Nord-Trøndelag 1992b. Driftsplan for Rådyrforvaltning. Fylkesmannen Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelingen. 6s
- FM i Nord-Trøndelag 1992c. Driftsplaner for Hjorteforvaltning. Fylkesmannen Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelingen. 6s
- FORUT 1999. Sluttrapport fra Tinn landbruksforum. Prosjekt "lokal forvaltning av innlandsfiskeressursene i Tinn". 28 s.
- Hermann, J.F., Morris, LL. & Fitz-Gibbon, C.T. 1987. Evaluator's handbook. London, Sage publications.
- Haldenvassdragets Fiskelag 1997. Driftsplan for Haldenvassdraget. 1997 - 2001. Haldenvassdragets Fiskelag.
- Hesthagen, N. 1996. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - 3. Bruken av BU-midler mm til vilt- og fisketiltak. ØF-Notat nr. 15/96.
- Hesthagen, T., Sevaldrud, I.H. og Berger, H.M. 1999. Assessment of damage to fish populations in Norway lakes due to acidification. – *Ambio* 28: 112-117.
- Haaland, H. og Kaltenborn, B.P. 2001. Næringsutvikling i utmark, moteord eller sentral utfordring? LØF nr 1, 2001, 18 årgang.
- Jakobsen, O. 2001. Med høyre blir jakt og fiske bare for rike. Artikkel i Dagbladet 13.08.01.
- Jordskifteverket 1997. Organisering av jakt og fiske. Hefte. Jordskifteverket.
- Jensen, K.W. 1972. Drift av fiskevann. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk. 61 s.
- Kaltenborn B.P. og Vorkinn M. 1993. Vårt friluftsliv. Aktiviteter, miljøkrav og forvaltningsbehov. NINA Temahefte 3.
- Koordineringsutvalget 1999. Driftsplanlegging og lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene. Intern notat 4s.
- KRD 2001. Håndbok i bruk av KOSTRA-nøkkeltall. Komunal og regionaldepartementet.
- Kristensen, B. og Sigstadstø, P.E. 1995. Organisering av utmark : bygde- og næringsutvikling. Landbruksforlaget. 107 s.
- Mølmen, Ø. 1991. Ottadalsreinen: fra pil og bue til lasso og gevær. Øystein Mølmen red. Villreinutvalget, Ottadalsområdet. 290 s.
- Mørkved, O.J. og Krokan P.S. 2000. Økonomisk analyse av villaksressursene i nasjonale laksevassdrag. Høgskolen i Nord-Trøndelag. Utredning nr 24.
- NB 1997. Norges Bondelags Handlingsprogram for 1997 – 2001. Norges Bondelag.
- Nellmann, C. Jordhøy, P. og Støen, O.L. 1999. Cumulative Impacts of Tourist Resorts on Wild Reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) during Winter. *Arctic*. Vol. 53, no 1: 9-17.
- Nellmann, C. Vistnes, I, Jordhøy, P. og Strand, O. 2001. Winter distribution of wild reindeer in relation to power lines, roads and resorts. *Biological Conservation* 101: 351-360.
- NJFF 1992. Norges jeger- og Fiskerforbund. Medlemsundersøkelse. Kommentarer oktober 1992.
- NJFF 1993. Fiskepermen. Norges Jeger- og Fiskerforbund.
- NJFF 1994. Viltpermen. Norges Jeger- og Fiskerforbund.
- NJFF 1997. ABC for lokal vilt- og fiskeforvaltning. Norges Jeger- og Fiskerforbund.
- NJFF 2000. Lokal forvaltningsperm. Norges Jeger- og Fiskerforbund.
- NFS udatert. Forvaltning av statsallmenninger. Veileder. Norges Fjellstyresamband. 23 s.
- NL 1995. Lokal forvaltning og driftsplanlegging i vassdrag med laks, sjørørret og sjørøye - rollefordeling og prosess. *Norske Lakseelver*. 16 s.
- NL 1997. Lokal forvaltning og driftsplanlegging i vassdrag med laks, sjørørret og sjørøye. Håndbok. *Norske Lakseelver*. 140 s.
- NOU. 1999. Til laks åt alle kan ingen gjera? Om årsaker til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen. Norges offentlige utredninger 1999:9.
- NSF Udatert. Program for skoling/ etterutdanning innen utmarksforvaltning – lokal. Notat. 7 s.
- NSF 1995. Utmark og bygdeutvikling. Norges Skogeierforbund.
- NSF 1996a. Utmarkslaget. Forvaltning og saksbehandling. Norges Skogeierforbund.
- NSF 1996b. Eksempelsamling. Vedtekter for utmarks- og bygdeturismelag. Norges Skogeierforbund.
- NSF 1996c. Organisering og forvaltning av innlandsfiske. Norges Skogeierforbund.
- NSF 1998a. Driftsplanveileder for innlandsfisk. Håndbok i lokal driftsplanbasert forvaltning. Norges Skogeierforbund. 31 s.
- NSF 1998b. Innstilling om flertallsvedtak og andeler etter § 25 i lov om laksefisk og innlandsfisk. Innstilling fra Direktoratet for naturforvaltnings arbeidsgruppe. 40 s.
- NSF 1998c. Sluttrapport fra prosjektet "Modellplaner i Innlandsfiskevassdrag". Norges Skogeierforbund. 14 s.
- NSF 1998d. Årsrapport 1998 fra prosjektet "Lokal forvaltning og driftsplanlegging av vilt- og fiskeressursene". 10 s.
- NSF 1999. Driftsplan for Sørlivassdraget 1999-2001. Grunneierlaga i Sørli og Sørli Fjellstyre. Lierne kommune i Nord-Trøndelag. Norges Skogeierforbund. 31s.
- NSF 2000a. Lokal forvaltning av elg og hjort. Med vekt på organisering, driftsplaner og forvaltningsplaner. Kortversjon. Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund. 7 s.
- NSF 2000b. Lokal forvaltning av elg og hjort. Med vekt på organisering, driftsplaner og forvaltningsplaner. Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund. 36 s.
- NSF 2001. Samordnet driftsplanlegging i utmark (2001). Eksempel på planlegging som omhandler forvaltning av fisk, vilt- og andre utmarksressurser. Norges Bondelag og Norges skogeierforbund.

- Norsk Turistutvikling 1999. Fisketurisme i laksevasdrag. Håndbok. Norske lakseelver i samarbeid med Norsk Turistutvikling AS.
- Okstad, A. og Gustavsen, T. Økonomiske ringvirkninger av laksefiske i Namsen-vassdraget. Nord-Trøndelag Forskning. NTF-rapport 1989:13.
- Osen Elveierlag 1999. Driftsplan for Steindalselva. Osen Elveierlag. 30 s + vedlegg.
- Oustad, H.O. 2001. Jaktretter på billigsalg. Artikkel i Nationen 06.08.01.
- Punsvik 1998. En faglig vurdering av driftsplaner i norsk hjorteviltforvaltning. Høgskolen i Hedmark. 68 s.
- Punsvik, T. 2001. "Suksesskriterier" i driftsplanbasert hjorteviltforvaltning. I Fisk og Vilt nr 1-2001: 12-13.
- Rysstad, S. og Gåsdaal, O. 2000. Omfordeling av utmarksgoder – Organisering av elgjakt som eksempel. S 109- 117 i Vilt og ferskvannsfisk, delrapport 1. fra forskningsprogrammet "Bruk og forvaltning av utmark". Reidar Borgstrøm red. Norges forskningsråd.
- Rønningen, K., Elden, K. M. og Stræte, E. P. 2001. Utmark og kommersialisering. Sosiale og kulturelle forhold som fremmer og hindrer lokal næringsutvikling. Rapport 6/01. Bygdeforskning. 73 s.
- Sandnæs, T.O. 1974. Driftsplan for Mellomtjern, Slompa og Aurtjern. Studentoppgave. Telemark distriktshøgskole. 43s.
- SKI 2000. Jaktsalg. Skogbrukets Kursinstitutt.
- SKI 1999. Villreinpermen. Skogbrukets kursinstitutt. s 123
- SND 2002. Strategisk plan: næringsutvikling i utmark. Utarbeidet for jordbruksavtalepartene av en arbeidsgruppe oppnevnt av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.
- SSB 1999. Lakse- og sjøaurefiske 1998. Statistisk sentralbyrå. 35 s.
- SSB 2001. Statistisk årbok. Statistisk sentralbyrå.
- Storaas, T. og Punsvik, T. 1996. Viltforvaltning. Oslo, Landbruksforlaget. 294 s.
- Statens Landbruksbank. 1999. Handlingsplan for bygdeturisme. Statens Landbruksbank.
- Statskog 1998. Driftsplan for Njardarheim. Statskog. 43 s.
- St. meld. nr. 40 (1986-1987). Om friluftsliv. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 46 (1988-1989). Miljø og utvikling. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 8 (1990-1991). Om bioteknologi. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 34 (1990-1991). Om miljøvern i kommunene. Miljøverndepartementet
- St. meld. nr. 13 (1992-1993)- Om FN-konferansen om miljø og utvikling. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 58 (1996 - 97). Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling. Dugnad for framtid. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 17 (1998-1999). Verdiskapning og miljø – muligheter i skogsektoren. Landbruksdepartementet.
- St. meld. nr. 19 (1999-2000). Om norsk landbruk og matproduksjon. Landbruksdepartementet.
- St. meld. nr. 8 (1999-2000). Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 24 (2000-2001). Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 31 (2000-2001). Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. meld. nr. 39 (2000-2001). Friluftsliv - Ein veg til høgare livskvalitet Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr. 42 (2000-2001). Biologisk mangfold - Sektoransvar og samordning. Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr. 12 (1985-1986) Ratifisering av Bernkonvensjonen. Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr. 8 (1992-1993). Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppkjørene mv. Landbruksdepartementet.
- St. prp. nr. 56 (1992-1993). Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992.
- St. prp. nr. 1 (1995-1996). For budsjetterminen 1996. Miljøverndepartementet.
- Syverinsen, D.A. 2001. Allemannsrett, grunneierrett og Høyres sanne ansikt. Kronikk i Hamar Arbeiderblad torsdag 16. august 2001.
- Søilen, E. 1995. Sportsmenn i veideland. NJFF - 125 års arbeid for jakt og fiske som rekreasjon. Eget forlag. 288 s.
- Sør Aurdal Grunneierlag 1995. Driftsplan for Begna elv. 1997 - 2001. Sør Aurdal Grunneierlag.
- Sørstrøm, S.E. 1981. Innlandsfiskeprosjektet i Røyrvik, Lierne og Namskogan kommuner i Nord-Trøndelag: forslag til driftsplan for Namsvatnet, Røyrvik kommune. Direktoratet for naturforvaltning. Rapport 1-1981. 24 s.
- Toivonen A-L., Appelblad, H., Bengtsson, B., Geertz-Hansen, P., Gu_bergsson, G., Kristofersson, D., Kyrkjebø, H., Naverud, S., Roth, E., Tuunainen, P. and Weissglas, G. Economic value of recreational fisheries in the Nordic countries. NemaNord 2000:604. Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2000.
- UNEP 2002. Global Environment Outlook 3. Earthscan Ltd.480 pp.
- Vistad, B. 2001. Sluttrapport. Lokal forvaltning og driftsplanlegging av vilt- og fiskeressurser. Prosjekt 1997-2000for Viken Skogeierforening. 23 s + vedlegg.
- Vorkinn, M, Aas Ø. og Kleiven J. 1997. Friluftslivutøvelsen blant den voksne befolkningen – utviklingstrekk og status i 1996. ØF-Rapport nr. 07/1997. 113 s.
- Vorkinn, M., Vittersø, J. og Riese, H. 2000. Norsk friluftsliv - på randen av modernisering? ØF-rapport nr. 02/2000.
- Østdahl, T og Dervo, B. 1996. Lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene - II. Status for driftsplanarbeid og lokal forvaltning. ØF-Notat nr. 16/1996.
- Østdahl, T. & Skurdal, J. 1996. Kommunal fiskeforvaltning og fritidsfiske i kommunene. ØF-rapport 1996/26.
- Østdahl, T. 1997. Kommunal viltforvaltning. ØF-rapport 27/1997.
- Aas, Ø. og Vorkinn, M. 1995. Befolkningens adgang til jakt og fritidsfiske. Østlandsforskning. Rapport nr. 22/1995. 81 s.
- Aas, Ø., Ebbing, T., Flydal, T., Mauland, E., Parmann, S., Romundstad, A.J. og Ødegård, F.E. 1998. Allmennhetens adgang til fiske i vassdrag med anadrome laksefisk. DN-utredning 1998-3. 34 s.
- Aas, Ø., Birkelund, H. og Thrane. C. 2000. Laksefiskere i Orkla, Årgårdsvassdraget, Namsenvassdraget, Altaelva of Eibyelva: fiskevanner, holdninger til fiskeregler og økonomisk forbruk. NINA Oppdragsmelding 665:1-32.
- Aas, Ø. og Andersen, O. 2001. Evaluering av prosjektet "Lokal forvaltning og driftsplanlegging av vilt og fiskeressursene 1997.2000" i regi av Norges bondelag og Norges skogeierforbund. NINA Oppdragsmelding 708. 1-28.

Vedlegg 1:

Sentrale perspektiver

Perspektiv 1: Tradisjoner og reformer	68
Fra høsting til bevaring	68
Fra sentral til desentralisert forvaltning	68
Fra matauk til rekreasjon	69
Fra villmark til postmodernt kulturlandskap	69
Perspektiv 2: Aktører og roller	69
Offentlig forvaltning	69
Privat forvaltning	72
Offentlige rettighetshavere	72
Private rettighetshavere	73
Brukere	73
Lokalt næringsliv	74
Perspektiv 3: Virkemidler og oppgaver	74
Reguleringer	74
Planlegging	74
Organisering av utmarkslag	76
Opplæring, veiledning og informasjon	78
Tilskuddsordninger	78
Kontroll	78
Praktiske tiltak	78
Overvåking og forskningen	79
Perspektiv 4: Verdiskapning	80
Økonomi	80
Opplevelser	80
Biologisk verdi	80

Perspektiv 1: Tradisjoner og reformer

Fra høsting til bevaring

De første skrevne lovene som regulerer jakt og fiske er fra 1100-tallet. Utgangspunkt for de første lovene var å regulere sider av jakt og fiske hvor det kunne oppstå konflikter mellom utøverne (Søilen 1995). Det var bestemmelser bl.a. om eiendomsrett til dyregraver, eiendomsrett til andre typer fangstinnretninger, rett til å fiske. De første lovene med bestemmelser som i større grad tok hensyn til viltet og fisken stammer fra 1600 tallet, mens de første fredningslovene kom på midten av 1800-tallet. Med jaktloven av 1899 ble grunneiers generelle enerett til jakt innført. Først med jaktloven av 1951 fikk vi bestemmelser om human jakt, og med dagens viltlov fra 1981 ble speilvendingsprinsippet og biotopvernbestemmelser innført. Med nåværende viltlov er alt vilt i utgangspunkt fredet og gjennom forskrifter åpnes det for høsting på et produksjonsoverskudd. Speilvendingsprinsippet i fiskelovgivning ble innført for anadrome laksefisk med laks- og innlandsfiskeloven av 1992, sammen med biotopvernbestemmelser for alle ferskvannsorganimer. Fra de første lovene og til dagens lover er fokus flyttet fra høsting og nytte til bevaring av naturens mangfold og produktivitet.

Fra sentral til desentralisert forvaltning

Oppstarten til den offentlige vilt- og fiskeforvaltningen kan spores tilbake til 1856 ved ansettelse av en fiskebiolog i Indredepartementet, som senere fikk tittelen fiskeriinspektør (Berg 1986). Fiskesakene var lagt til en egen fagavdeling, mens jaktsakene ble ivaretatt av professor Rasch ved Universitetet i Kristiania. Både vilt- og fiskeforvaltningen tok utgangspunkt i biologisk og zoologisk innsikt, koplet sammen med den nasjonaløkonomiske avkastningen (Søilen 1995).

Siden starten for omkring 150 år siden, er vilt- og fiskeforvaltningen omorganisert en rekke ganger. I 1900 ble vilt- og fiskeforvaltningen overført fra Indredepartementet til det nyopprettede Landbruksdepartementet. Etter krigen ble vilt- og fiskeforvaltningen igjen omorganisert, og det ble opprettet et kontor for viltstell, jakt og fangst. Med jaktloven av 1951 ble det etablert statlige viltnemder i alle landets kommuner. Kvoteregulering knyttet til minsteareal ble samtidig innført. I 1964 ble Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfisk (DVF) opprettet som en ytre etat til Landbruksdepartementet, med sete i Trondheim. I 1973 ble direktoratet overført til det nyopprettede Miljøvern-

departementet. I 1982 ble det så opprettet miljøvernavdelinger ved fylkesmannsembetene og distriktstjenesten både for vilt og fisk ble overført til fylkesmannen. Miljøvernavdelingene fikk med dette egne vilt- og fiskeforvaltere. Direktoratet for naturforvaltning (DN) avløste DVF i 1985, og forskningsaktiviteten ble litt senere skilt ut i en egen stiftelse; Norsk institutt for naturforskning (NINA). Med den nye laks- og innlandsfiskloven i 1992 og endringene i viltloven i 1993, ble kommunene en del av den offentlige vilt- og fiskeforvaltningen. I løpet av det siste 10-året er en rekke offentlige vilt- og fiskeforvaltningsoppgaver overført til kommunene, først og fremst fra fylkesmannen.

Fra matauk til rekreasjon

Vilt og fisk var livsgrunnlaget for de første menneskene i Norge, og ble ved overgangen til pengehusholdningen en viktig salgsvare (Eknæs 1979). I løpet av de siste hundre årene har imidlertid betydningen av vilt- og innlandsfiskeressursene endret karakter. Verdien av vilt og innlandsfisk i form av mat i egen husholdning er redusert. Verdien i form av økonomiske ringvirkninger knyttet til rekreasjon har økt. Mange av de gamle jakt- og fiskemetodene er forsvunnet eller regulert bort. Med engelskmennene kom sportsfiske og sportsjakt på begynnelsen av 1800-tallet. Med den sosiale og økonomiske utviklingen som startet i 1920-årene kom ferie, fritidsaktiviteter og billigere jakt og fiskeutstyr. Etter hvert ble jakt og fiske ikke bare en aktivitet for akademikere og overklassen, men en del av folkesjela (Kaltenborn og Vorkinn 1993, Søylen 1995). Hovedmotivasjonen er i dag naturopplevelser og rekreasjon.

I dag er omkring 355 000 jegere registrert i jegerregisteret og i år 2000 betalte nesten 190 000 jegeravgiften (Brønnøysund registerene 2000). Antall jegere har økt svakt de siste 10 årene. Antall jegere tilsvarer nesten 10 prosent av den voksne delen av befolkningen. Over 50 prosent av befolkningen fisker en eller flere ganger i løpet av året (Vorkin et al. 1997, SSB 2001). Det er omkring 27 prosent som fisker etter innlandsfisk og omkring 10 prosent som fisker etter anadrome laksefisk. Deltakelsen i fiske har vært stabil med en noe nedadgående trend for de yngste aldersgruppene. Fortsatt er deltakelsen størst blant den yngste delen av befolkningen.

Fra villmark til postmodernt kulturlandskap

De engelske sportsjegerne og -fiskerne som kom til Norge på begynnelsen av 1800-tallet berettet hjem om eventyrlige lakselver og jomfruelige fjell med rein og rype (Søylen 1995). Fortsatt kan jegerne og fiskerne ha rike opplevelser i Norge, men situasjonen i dag er langt mer nyansert. Menneskelige aktiviteter har ført til negativ utvikling for en rekke av våre vilt- og fiskearter. En av de mest fokuserte menneskeskapte miljøproblemer på 1900-tallet er sur nedbør, som har ført til tap eller skade på nærmere 5 500 innlandsfiskebestander (Hesthagen et al. 1999). Vassdragsreguleringer har ført til omfattende inngrep i vassdragsnaturen. Våre laksebestander er nede på et historisk lavmål pga. sur nedbør, oppdrettsnæringen og tekniske inngrep er årsaken (NOU 1999). Elg og hjortebestandene har imidlertid vist en positiv utvikling og antall felte dyr er nær doblet de siste 20 år, pga. en bestandsrettet forvaltning og endret skogsdrift. Den aller største utfordringen er imidlertid arealbruken (UNEP 2002). Villreins tap av leveområder pga. hyttebygging, veibygging og vassdragsreguleringer er et godt eksempel på dette (Nellmann et al. 1999 og 2001). Andelen områder som blir karakterisert som villmarksområde er dramatisk redusert de siste årene. (St. meld. nr. 24 (2000-2001)).

Perspektiv 2: Aktører og roller

Offentlig forvaltning

Med offentlige forvaltningsorgan innen fisk og vilt menes de organene som etter lovverket er definert som forvaltningsorganer. For eksempel er Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmannen, kommunen og villreinnemdene definert som offentlige forvaltningsorganer etter viltloven og laks- og innlandsfiskloven.

Departementet er sekretariat for den politiske ledelse, og det er **Regjeringen** og **Stortinget** som er den overordna forvaltningsmyndighet. Det er Stortinget som vedtar lovene. Det meste av løpende saker er delegert til direktorats-, fylkesmanns- eller kommunenivå. Departementet utarbeider mål og retningslinjer for forvaltningen, og foretar også prioriteringer når det gjelder ressursbruk og virkemidler. Videre blir ofte politisk viktige enkeltsaker behandlet av departementet eller Stortinget. Departementet fungerer også som klage- og kontrollorgan over vedtak som treffes på direktoratsnivå. Det sentrale departementet i forvaltningen av miljøet generelt og vilt, fisk og friluftsliv spesielt, er Miljøverndepartementet. Landbruksdepartementet (LD) er også sentrale gjennom ansvaret for skogbruket og næringspolitikken i utmarka. LD har også ansvaret for fiskeesykdomsloven og dyrevernsloven som regulerer deler av kultiveringsvirksomheten. Andre viktige departement med betydning for vilt- og fiskeforvaltningen er Olje og Energidepartementet (OED), som har ansvaret for vassdragslovgivingen og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som har ansvaret for kommunal forvaltning og arealplanlegging.

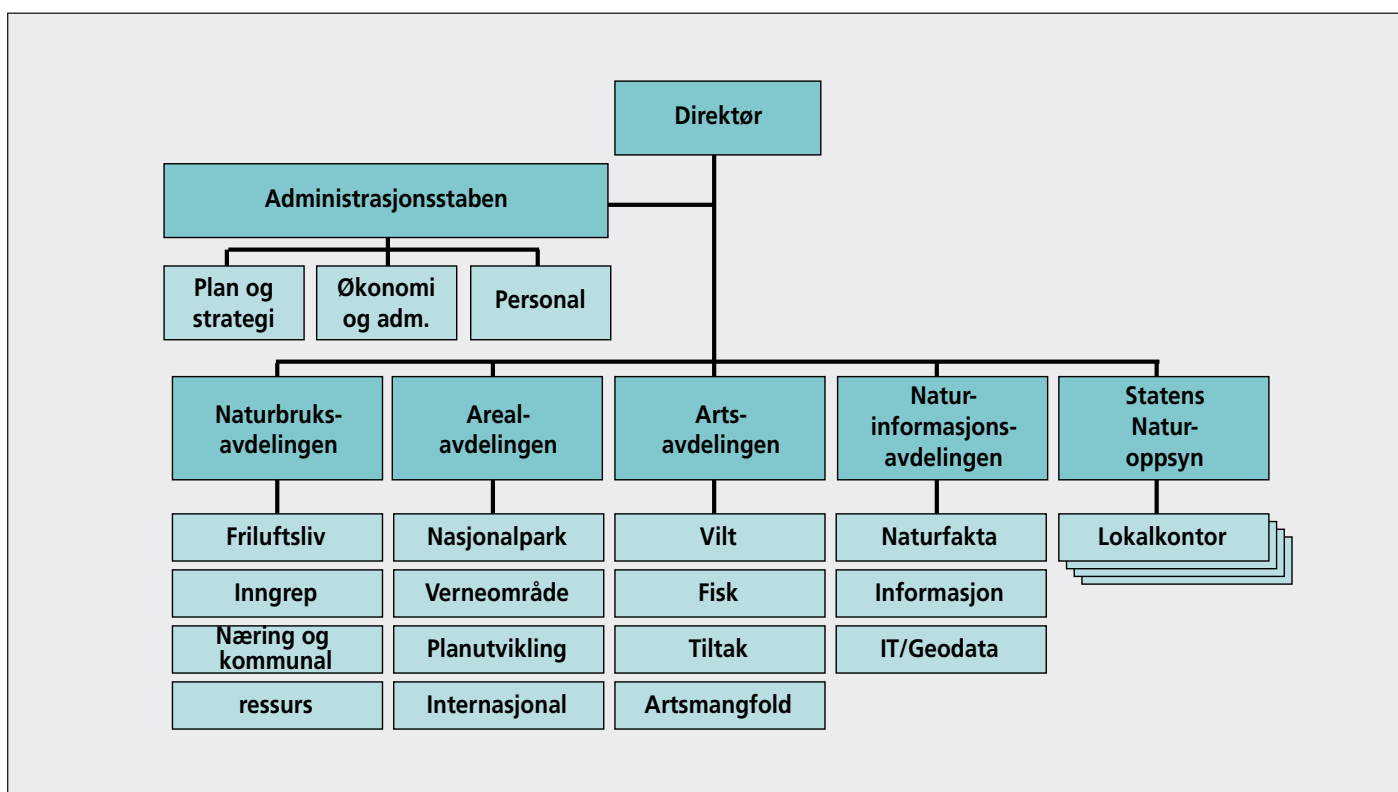
Enkelte departement har opprettet **direktorat** som de sentrale utøvende og rådgivende fagorgan. Under Miljøverndepartementet er **Direktoratet for naturforvaltning (DN)** og Statens forurensningstilsyn (SFT) opprettet. Myndigheten til å forvalte vilt- og fiskeressursene er gitt fra lovgiverne til DN etter delegasjon av hjemler i lover og forskrifter. DN har faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmannen innenfor vilt- og fiskeforvaltning, og over villreinnemdene når det gjelder villreinforvaltningen. Dette betyr at DN kan gi generelle retningslinjer for

saksbehandling, kontroll og lovtolkning. DN er også klage- og kontrollorgan for vedtak hos fylkesmannen. DN er organisert i 5 avdelinger pluss en administrasjon, hvor artsavdelingen har ansvaret for vilt- og fiskeforvaltningen og naturbruksavdelingen ansvaret for friluftslivet (figur 1).

Andre sentrale direktorat når det gjelder forvaltning av vilt- og fiskeressursene er Norges Vassdrag og Energidirektorat (NVE) som er opprettet under Olje- og energidepartementet (OED). Under Landbruksdepartementet (LD) er det ikke opprettet noe eget direktorat, men det er opprettet et dyrehelsetilsyn med ansvar for dyrehelsen (se under) og Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) har fått delegert myndighet i forhold til tildeling av BU-midler (tidligere Landbruksbanken).

I hvert fylke er **fylkesmannen** (FM) opprettet som et statlig forvaltningsorgan. Fylkesmannen er med andre ord statens forlengede arm på fylkesnivå og skal drive oppsyn med og veiledning av kommunenes virksomhet og sørge for at politiske vedtak blir fulgt opp. Hos fylkesmannen er det opprettet en egen miljøvernavdeling (MVA) med vilt- og fiskefaglig kompetanse og en landbruksavdeling (LA) med landbruksfaglig kompetanse. Fylkesmannen har generelt ansvar for å fremme vilt- og fiskeinteressene, samt ivareta skogbrukspolitikken og næringsutvikling i utmark. Fylkesmannen har fått delegert myndighet knyttet til lowerket som regulerer bruken av utmark. Dette innebærer oppgaver som utarbeiding av regionale forskrifter for fiske etter anadrome laksefisk, faglig veiledning samt være pådriver overfor kommuner og regionale organisasjoner. Det er også fylkesmannen som fordeler offentlige midler til lokale vilt- og fisketiltak etter rammer gitt fra DN. En konkretisering av fylkesmannens oppgaver skjer årlig gjennom tildelingsbrev, rundskriv, konsultasjon og fagmøter. I forbindelse med driftsplanprosjektet har fylkesmannsembetet i tillegg fått informasjon gjennom bladet Fisk og Vilt.

Kommunen har lenge hatt ansvar for miljøvern, men det er først de senere årene at kommunen har fått en sentral formell rolle når det gjelder vilt- og fiskeforvaltning. Den nye loven om laksefisk og innlandsfisk og endringene i viltloven av i 1992 (iverksatt i 1993) medførte at kommunene ble en del av den offentlige vilt- og fiskeforvaltningen. Mange kommuner har naturforvaltningskompetanse ved en administrativ stilling på miljøvern, og landbruksfaglig kompetanse gjennom skogbruks- og/eller landbrukssjef. Det politiske ansvaret for miljøforvaltningen er ofte tillagt en egen nemnd eller et hovedutvalg. En viktig del av kommunenes rolle er å operasjonalisere de nasjonale målene til målsettinger, strategier og tiltak i forvaltningen av utmark, bl.a. gjennom kommunal planlegging etter Plan- og bygningsloven. Gjennom lowerket er kommunene tildelt en rolle som lokalpolitisk styringsorgan. Kommunene viktigste rolle er å være en tjenesteproducent for innbyggerne. Sentrale oppgaver i den lokale vilt- og fiskeforvaltningen er samordning av ulike interesser, legge til rette for rettighetshaverne og brukernes arbeid.



Figur 1
Organisasjonskart for Direktoratet for naturforvaltning. Kilde: DN.

Viltforvaltningsoppgavene som kommunen har fått ansvar for etter viltloven omfatter bl.a. godkjenning av driftsplaner for hjortevilt, tildeling av fellingskvoter for hjortevilt, ettersøk etter skadet hjortevilt og håndtering av fallvilt. I tillegg har de ansvar for å innpasse hensynet til viltinteressene i den kommunale oversiktsplanlegging, legge til rette for allmennhetens jakt på kommunal grunn, arbeide for felles organisering, legge til rette for driftsplanlegging og et best mulig jakttilbud til allmennheten, og å påse at hensiktsmessige tiltak for vern og utvikling av viltbestandene blir utført.

Fiskeforvaltningsoppgaver som kommunen har ansvaret for etter loven om lakse- og innlandsfisk omfatter å innpasse hensynet til fiskeinteressene i den kommunale oversiktsplanlegging, legge til rette for allmennhetens fiske på kommunal grunn, arbeide for felles organisering, legge til rette for driftsplanlegging og et best mulig fisketilbud til allmennheten og å påse at hensiktsmessige tiltak for vern og utvikling av fiskestammer blir utført. Kommunen har også fått ansvar for tiltak i akutte krisesituasjoner, gjenoppretting av friløpet, fastsette grenser, gi dispensasjon fra kravet om fiskeravgift, merking av fisketrapper og fiskerenner, samt å ivareta inndratt fisk. Videre har kommunen ansvar for oppnevning av fjellstyrer for statsallmenningene. Fjellstyrene er i utgangspunktet et rettighetshaverorgan og blir nærmere beskrevet under kapittelet om forvaltning av rettighetshavere.

Formaliseringen av kommunen som en del av den offentlige vilt- og fiskeforvaltningen har pågått på hele 90-tallet. Denne utviklingen har vært i tråd med den politiske målsetningen om innføring av en lokal miljøforvaltning med lokal forankring, medvirkning og ansvar (St. meld. nr. 13 (1992-1993)). Det har ført til en stadig mer desentralisert forvaltning. **Tabell 1** viser i kronologisk rekkefølge, noen av de viktigste endringene i denne perioden som har hatt innflytelse på den lokale vilt- og fiskeforvaltningen generelt og den kommunale forvaltningen spesielt. Gjennom MIK - reformen i 1992, som begynte med en forsøk i 1988, ble alle landets kommuner tilført naturforvaltningskompetanse ved øremerkede statlig lønnsmidler til en administrativ stilling på miljøvern (St. meld. nr. 34 (1990-1991)). Den nye loven om lakse- og innlandsfisk og endringene i viltloven i 1992, medførte at overført omfattende myndighet, oppgaver og ressurser innen viltforvaltning (Østdahl 1997), og senere fiskeforvaltning (DN 1996c, Dervo et al. 1996). I 1997 fikk kommunene i oppgave å koordinere søknader til vilt-, fisk- og kalkingsfond. I 2001 har endringer i viltforskriftene ført til opprettelse av egne kommunale viltfond med utgangspunkt i felingsavgiften for hjortevilt. Stortingsmeldingen om oppgavefordelingen mellom stat og kommune, legger opp til en ytterligere befestning av kommunenes sentrale rolle i den offentlige forvaltningen (St. meld. nr. 31 (2000-2001)).

I tillegg til disse hovednivåene i den offentlige forvaltningen, er det en organisering av statlig forvaltning som avviker fra disse 4 hovednivåene. Et slikt eksempel er **fylkesveterinærer** (9 regioner) og **distriktsveterinærer** (210 stk) som har ansvaret for dyrehelsen. For vilt- og fiskeforvaltningen betyr det ansvar for kontroll av dyrehelse i forbindelse med oppdrettsvirksomheten. Dette lowerket er delegert fra Landbruksdepartementet til Statens dyrehelsestilsyn, som igjen har ansvaret for veterinærene.

Et embete som også indirekte har betydning for utmarksforvaltningen er **politi og påtalemyndighetene**. Påtalemyndighetene representerer det offentlige i straffesaker. Politiet er det laveste leddet innen påtalemyndighetene og er underlagt riksadvokaten og statsadvokatene. Politiet skal sørge for at lover og forskrifter overholdes og foreta påtalemessige vurderinger i forbindelse med lovbrudd på regelverket som regulerer bruken av utmarka. **Økokrim** er opprettet som et eget organ med hovedansvar for å etterforske miljøkriminalitet direkte under Riksadvokaten. Økokrim er med andre ord både et statsadvokatembete og et politikammer. De har en egen gruppe som jobber med forurensning og faunakriminalitet.

Tabell 1. Viktige milepeler for lokal vilt- og fiskeforvaltning.

Tidspunkt	Hendelse
1988	Forsøksordning med MIK i 90 kommuner.
1991	Innlandsfiskeprogrammet startet opp (1991-1995).
1992	Øremerkede midler til MIK for alle landets kommuner.
1992	Ny laks- og innlandsfisklov hvor kommunen blir en del av fiskeforvaltningen. Delegering av myndighet og oppgaver.
1992	Ny kommunelov. Kommunene får selv myndighet til å bestemme organisering av utvalg.
1992	Endringer i Viltloven hvor kommunene blir en del av den offentlige viltforvaltningen. Delegering av myndighet og oppgaver. Midler til kommunal viltforvaltning.
1992	Rio-konferansen, lokale handlingsplaner for det 21. århundre (LA-21).
1996	Delegeringsbrev med hjemler og oppgaver etter lakse- og innlandsfiskloven til kommunene.
1996	"Driftsplanprosjektet" (lokal forvaltning av høstbare vilt- og fiskeresurser) startet opp (1996-1999).
1996-97	LA-21 avløser MIK.
1997	Egne fiskefondsmidler til kommunene. Viltfondssøknader, Fiskefondssøknader og kalkingsfondssøknader skal sendes via kommunen.
1997	Øremerkingen av midler til kommunalt miljøvern oppheves.
2001	Kommunale viltfond.

En type offentlig forvaltningsorgan som også bør nevnes er **villreinnemndene**. Dette er statlige nemder som er opprettet for å forvalte villreinen, bl.a. fastsetting av villreinkvoter. I alt er det 24 villreinområder i landet. Villreinnemndene har representanter fra kommunene i det enkelte villreinområdet. Villreinnemndene er underlagt instruksjonsmyndighet fra DN og skal søke faglig råd hos fylkesmannen.

Jordskifteretten er en særdomstol som kan benyttes når det foreligger uenighet om rettigheter til jakt og fiske. For å organisere jakt- og fiskerettigheter kan jordskifteretten få i stand en bruksordning. Ved en bruksordning blir det etablert et lag og det blir vedtatt regler for felles styre og drift av rettighetene.

Privat forvaltning

Den forvaltningen som skjer med utgangspunkt i lovfestede rettigheter blir ofte kalt privat forvaltning. **Rettighetshavernes** rolle er å forvalte grunneierretten. Med rettighetshaver menes de som i følge loven eier rettigheter. I lakse- og innlandsfiskeloven § 17 og viltloven § 27 er retten til å jakte og fiske som hovedregel en grunneierrett, men med enkelte unntak. Denne retten innebærer ikke eiendomsrett til viltet og fisken, men en rett til å høste og utnytte ressursen i næringsammenheng innenfor de rammer som lover og forskrifter fastsetter. Tilsvarende kan vi finne bestemmelser og bruken av utmarksressursene i andre lover som Fjellevloven, Skogbruksloven og Bygdeallmenningensloven.

De lovfestede vilt- og fiskerettighetene medfører et forvalteransvar for grunneierne, i den forstand at de står ansvarlig for den praktiske vilt- og fiskeforvaltningen. Lovverket legger stor vekt på at rettighetshaverne gjennom organisering, planlegging og utnyttning skal forvalte ressursene innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Det blir også lagt vekt på at allmennheten skal ha et godt jakt og fisketilbud. I det daglige arbeidet er driftsplaner viktigste arbeidsredskap.

Det er vanlig å skille rettighetshaverne i to hovedgrupper. **Private rettighetshavere** og **offentlige rettighetshavere**. For de private rettighetshaverne kan rettigheter være ene eid eller eid av flere i fellesskap hvor alle har like rettigheter (sameie). I bygdeallmenningene, som også er en form for privat eiendomsrett, er retten til jakt, fiske og andre utmarksressurser en bruksrett landbrukseiendommene i bygda har. Mange private har også gått sammen i grunneierlag, utmarkslag eller elveeierlag og forvalter rettighetene i fellesskap.

Det finnes imidlertid en del unntak fra bestemmelsene om grunneiers enerett til jakt og fiske. I innlandsfiskeloven har alle barn under 15 år rett til gratis fiske, ofte kalt **barns fiske**. I enkelte av våre store innsjøer er det på bakgrunn av **alder tids bruk** eller **sedvane**, slått fast ved dom at fisket er fritt, ofte i midtpartiet. I slike områder har alle lik rett til fiske, og departementet skal bestemme hvordan fisket skal forvaltes. Samene har også gjennom sin bruk av utmarka opparbeidet sedvanerett til ressursene i bl.a. Finnmark. Her er det statens som er grunneier og Statskog som i dag forvalter utmarksressursene. Juridisk er det uklart hvor grensene går for de samiske rettighetene og Stortinget har opprettet Samerettsutvalget som har vurdert dette (NOU 1987). Det er også en rekke steder hvor retten til jakt og fiske er skilt fra fast eiendom før dette ble forbudt ved lov på midten av 60-tallet.

Allemannsrett er type lovfestede rettigheter til bruk av utmarksressursene som alle norske statsborgere har. Retten til å sanke bær og sopp, fiske og jakt fra båt i sjøen, ferdsel i utmark, bruke kano og båt på vassdrag, sykle og ri langs skogsbilveier, bade og telte i utmark inntil to døgn, er slike allemannsretter. Friluftslovens og viltloven inneholder slike bestemmelser. Mange regner også den retten vi har til å kjøpe jakt- og fiskekort på statsgrunn som en form for allemannsrett.

Rettighetsforholdene kan være til dels svært komplekse. Det finnes mange forskjellige former for bruksretter i utmark. Det er ikke alltid like lett å forutsi hvem som har slike rettigheter, til tross for relativt klare bestemmelser i dagens lovverk. Det kan både være uenighet om hvor store andeler den enkelte rettighetshaver har og uenighet om hvem som har rettigheter. Enkelte ganger må slike saker avklares gjennom en bruksordning i **jordskifteretten** (Jordskifteverket 1997).

Offentlige rettighetshavere

Offentlig grunn utgjør 110 millioner dekar eller 1/3 av Norges areal. Av dette er 27 millioner dekar statsallmenning. Statskog SF har ansvaret for å drive og utvikle statens eiendommer og naturressurser. En egen forskrift fastsetter rammene for vilt- og fiskeforvaltningen på offentlig grunn, med unntak av de arealene som forvaltes etter Fjellevloven. I tillegg til de grunneieroppgavene som er beskrevet for private grunneiere foran, har Statskog en viktig oppgave knyttet til allmennhetens adgang til friluftsliv, jakt og fiske. På den delen av statsgrunnen som er statsallmenning, er det fjellstyrene som administrerer fiske, småviltjakt og villreinjakt. Jakt på elg, hjort, rådyr, bever og gaupe administreres av Statskog i samråd med fjellstyrene. Forvaltningen av vilt- og fiskeressursene i statsallmenningene skjer etter Fjellevloven. Fjellstyret skal sikre at jakt- og fiskeressursene blir riktig fordelt og regulert. Fjellstyret skal sørge for at jakt, fiske og utøvelse av andre bruksretter tilpasses hverandre og ivareta de bruksberettigedes interesser overfor andre. Fjellstyret skal sikre det biologiske mangfold og produksjonsgrunnlaget for de høstbare vilt- og fiskeressursene i statsallmenningene.

Statskog SF er et statsforetak som forvalter 83 millioner dekar, eller omtrent en tredjedel av landarealet vårt, på vegne av staten. Tidligere var dette et eget direktorat som var underlagt Landbruksdepartementet. Statskog har sine største eiendommer i Nord-Norge, men forvalter

også betydelige eiendommer i Sør-Norge. Statskog forvalter i tillegg til skog-, vilt- og fiskeressursene på statsgrunn, elg-, hjort- og rådyrjakt i statsallmenningene. De forvalter også eiendomsretten og skogen i statsallmenningene. Statskog SF har mye strengere rammer for sin forvaltning enn det private rettighetshavere har, og skal i utgangspunktet tilrettelegge for allmennheten. Alle norske borgere har rett til å kjøpe fiskekort og jaktkort uten hund på statsgrunn.

Statsallmenningene er statlige eiendommer hvor staten er grunneier, men hvor bruksretten til utmarksressursene dels tilhører innbyggerne i bygda (Landbruksrelaterte bruksretter) og dels delt mellom lokalbefolkningen og befolkningen generelt (vilt og fisk). Forvaltningen av bruksrettene skjer etter bestemmelser i Fjellogen og Statsallmenningsloven. Det innebærer at kommunene er pålagt å oppnevne et styre, såkalt fjellstyre, på fem medlemmer som skal forvalte jakt, fiske, beitebruk og setring innen hver statsallmenning. I tillegg skal det, iht. statsallmenningsloven, opprettes et allmeningsstyre som skal forvalte virkerettene i samråd med Statskog. Hovedoppgaven er å tildele tømmer og ved til rettighetshaverne etter behov. Fjellogen åpner for at innenbygdsboende skal ha fortrinn til jakt med hund, villreinjakt og fiske med garn og oter. I alt er det 94 statsallmenninger i Norge som samlet utgjør litt over 26 millioner dekar, eller 12 prosent av landarealet vårt. Fjellstyrene er organisert i en nasjonal overbygning som heter Norges Fjellstyresamband.

Kommunal grunn og Opplysningsvesenets fond sine eiendommer (OF), såkalte prestegårdsskoger, omfatter til sammen omkring 3 millioner dekar eller 1 prosent av landarealet. Disse arealene er ikke pålagt bestemte restriksjoner utover den generelle grunneierretten. Arealene forvaltes dels sammen med annen statsgrunn, og dels inngår de som en del av den private organiserte forvaltningen (utmarkslag, elveeierlag). Fra og med 2000 har Norskog overtatt administrasjonene av OF-eiendommene.

Private rettighetshavere

Enkeltgrunneiere og sameier. Den private grunnen utenom bygdeallmenninger utgjør omkring 115 millioner dekar eller 49 prosent av Norges landarealer. Sameier er jordeiendommer som eies i fellesskap av flere personer eller flere bruk. Sameie reguleres av sameieloven. Sameier er å betrakte som en eiendom hvis sameiet inngår som en del av et rettighetshaverlag. I gjennomsnitt er utmarksarealet til de private landbrukseiendom i Norge ca. 500 da. Totalt er det omkring 180 000 grunneiere med skog- og landbrukseiendommer over 5 da.

Mange av rettighetshaverne er også medlemmer av skogeierforeningene som igjen er tilsluttet **Norges Skogeierforbund**. Totalt er omkring 60 000 av landets skogeiere tilsluttet Norges skogeierforbund. Norskog er en annen grunneierorganisasjon som organiserer flere av de store skogeierne. **Norges Bondelag** og **Norges bonde- og småbrukarlag** har primært sine interesser innenfor jordbruksproduksjonen, men i enkelte deler av landet har fylkesbondelagene begynt å engasjere seg også i utmarksforvaltningen.

Mange av elveeierlagene som har forvaltningsansvar for lakseressursene er medlemmer i **Norske Lakseelver**. Dette er en landsdekkende organisasjon for fiskerettshavere i vassdrag med laks, sjørørret eller sjørøye. Organisasjonen ble stiftet i 1992 og har mer enn 60 elveeierlag og grunneierlag som medlemmer. Den arbeider for å ivareta fiskerettshavernes næringsinteresser, bevaring av vassdragene som gode oppvekstområder for fisk og driver et aktivt informasjonsarbeid. Rettighetshaverne som fisker etter laks i sjøen er organisert i **Norges grunneigar- og sjøfiskarlag**.

Bygdeallmenningene utgjør omkring 7 millioner dekar eller 3 prosent av landets arealer. I bygdeallmenningene er eiendomsretten og bruksretten til utmarksressursene tillagt bestemte gårdsbruk i bygda. Allmenningene er ofte aktive tilretteleggere av jakt og fisketilbud. Mange er også aktive i forhold til utbygging av hytter. I tillegg til at jakt og fiskerettighetene i bygdeallmenningene er beskrevet i viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven, er bruken av ressursene regulert av bygdeallmenningsloven. Bygdeallmenningene er organisert i en felles organisasjon som heter **Norges Bygdeallmenningsforbund**.

Brukere

Til brukerne regnes alle de som er brukere av utmarka, både de som er uorganiserte enkeltbrukere og de organiserte og deres organisasjoner. Nærmere 8 av 10 nordmenn bruker utmarka til en eller annen aktivitet i løpet av året. De fleste av disse benytter de rettigheter som friluftsløven gir til fri ferdsel og høsting av bær og sopp.

De aller fleste brukerne er uorganiserte. Det er omkring 0,5 millioner organiserte brukere i ulike friluftorganisasjoner (medlemmer av **Friluftslivets fellesorganisasjon – FRIFO**). En stor og viktig brukergruppe av utmarka er jegere og fiskere. Det er i Norge i dag nærmere 300 000 jegere og omkring 2 millioner fritidsfiskere som er brukere av våre vilt- og fiskeressurser. Omkring 100 000 av disse er organisert i en lokal jeger- og eller fiskerforening (JFF). Den største organisasjonen som organiserer jeger og fiskere er **Norges jeger- og fiskerforbund** (NJFF) som har i overkant av 90 000 medlemmer. **Norsk Meiteunion** (NMU) er en fiskeorganisasjon for fiskere som er opptatt av meitefiske og har omkring 350 medlemmer. **Norges Hvafiskeforbund** (NHF) er en interesseorganisasjon for havfiskere og har omkring 4000 medlemmer. Den siste brukergruppen vi skal nevne er alle de som er opptatt av å observere og bevare plante og dyrelivet. Dette er organisasjoner som Norsk Ornitologisk Forening, Norsk Zoologisk Forening og Norsk Botanisk Forening. De fleste av disse organisasjonene er samlet under en felles paraply som heter SABIMA, Samarbeidsorganisasjonen for biologisk mangfold. Disse organisasjonene organiserer omkring 10 000 medlemmer.

Brukerne regnes i utgangspunktet ikke som en del av den private forvaltningen. Enkelte JFF forvalter imidlertid jakt- og fiskerettigheter på vegne av grunneiere. Mange JFF er ofte også aktive i gjennomføring av vilt- og fisketiltak. Indirekte er også alle brukerne eiere av "allmannsretter" eller bruksretter som bygdefolk har i allmenninger eller befolkningen generelt på statsgrunn. Denne typen leide eller "kollektive" rettigheter medfører imidlertid ikke samme plikter og rettigheter som grunneierne har. Ofte forvaltes disse rettighetene av et demokratisk valgt organ eller en offentlig etat på vegne av fellesskapet. Gjennom brukernes interesseorganisasjoner får brukerne også være med på å påvirke forvaltningen av disse rettighetene via høringer og offentlig oppnevnte utvalg. Det er derfor ikke vanlig å regne med brukerne som en del av den private forvaltningen. Deres innsats i forvaltning av utmarksressursene er imidlertid svært viktig. De utgjør også kundene til de rettighetshaverne som leier ut sine rettigheter.

Lokalt næringsliv

Lokalt næringsliv er heller ikke definert som en del av den offentlige eller private vilt- og fiskeforvaltningen, men blir tatt med fordi de er viktige for salg og markedsføring av jakt og fiske. Det blir også mer og mer vanlig at reiselivet er med på å utvikle produktpakker hvor jakt og fiske inngår.

Perspektiv 3: Virkemidler og oppgaver

Reguleringer

Lover og forskrifter er viktige virkemidler i forvaltningen av vilt- og fiskeressursene. En lov er en offentlig rettsregel som regulerer forvaltning, bevaring, utnyttelse og bruk av det forholdet som loven omfatter. Forskrifter er rettsregler gitt med hjemmel i en lov. Forskriftene kan ikke gi regler som går utover det hjemmelen i loven angir. Lovene legger grunnlaget for hvordan samfunnet skal utføre oppgaver og takle problemer. Bak hver lov ligger det omfattende prosesser med forarbeider, offentlige utredninger og meldinger, påfølgende høringsrunder og sluttbehandlinger i det aktuelle departement før lovforslaget fremmes. Dette arbeidet avsluttes med at Stortinget behandler og vedtar lovforslaget. Også alle forslag til endringer, tillegg eller opphevelse av gjeldene lover må behandles av Stortinget.

De sentrale lovene i forhold til forvaltning av vilt og fisk er viltloven og laks- og innlandsfiskeloven. Både Viltloven og laks- og innlandsfiskeloven er såkalte fullmaktslover. Det betyr at en rekke paragrafer har hjemler som gir offentlige organ fullmakt til å gi nærmere forskrifter om hvordan disse paragrafene skal virke. Viltloven har et fredningsprinsipp som i utgangspunktet freder alt vilt. Kun de viltartene som får en jakttdsramme og en jakttd kan høstes. Viltloven stiller krav om human utøvelse av jakt. Den har også bestemmelser om viltorganene, vern av viltets leveområder (biotopvern), rettet avskytning, bruk av våpen og ammunisjon, retten til jakt og fangst, utøvelse av jakt og fangst, jegerprøve, jegeravgift, fellingsavgift, viltfond og bruk av hund til jakt.

I laks- og innlandsfiskeloven er det innført et speilvendingsprinsipp for anadrome laksefisk. Gjennom forskrifter blir det bestemt hvor, når og med hvilke redskaper som kan brukes for å fiske etter laks, sjørøret og sjørøye. Når det gjelder innlandsfisk er det ingen tilsvarende bestemmelse. Det betyr at man gjennom loven eller tilhørende forskrifter forbyr metoder og redskapstyper som er uønsket. Loven inneholder også bestemmelser om fiskeorganer, biotopvern, fiskeretten, driftsplanlegging, drift av fiskevann, organisering, oppsyn, barns fiske og fiskekultivering.

Det er også en rekke andre lowerk med tilhørende forskrifter som direkte eller indirekte har betydning for forvaltning av utmark. Dette gjelder bl.a. Plan- og bygningsloven (PBL), Fjelloven, Vassdragsreguleringsloven, Vannressursloven, Friluftslivsloven, Fiskeesykdomsloven, Fiskeoppdrettsloven, Skogbruksloven, Sameieloven, Jordskifteloven, Naturvernloven, Motorferdselsloven, Kulturminneloven, Forurensningsloven, Reindriftsloven, Kommuneloven, Bygdeallmenningsloven, Dyrevernavloven og Bufeloven.

En type regler som jegerne og fiskerne ofte møter, er de reglene som rettighetshaverne fastsetter. Dette kalle privatrettslige regler og må ikke forveksles med offentlige bestemmelser. Privatrettslige regler må ikke være i strid med offentlige lover og forskrifter. Det vil si at de kan ikke gjøre aktuelle bestemmelser mer lempelige, men kan være skjerpene. De offentlige forskriftene skal ivareta allmennheten og forvaltningens interesser, mens de private reglene har til hensikt å ivareta rettighetshavernes interesser.

Planlegging

I den lokale vilt- og fiskeforvaltningen er det lagt opp til at planlegging skal være et viktig virkemiddel. En mye benyttet definisjon av planlegging er forberedelse til handling. Denne forberedelsen vil som regel være nedfelt i et dokument som kalles plan, hvor målsettinger og intensjoner, samt tanker omkring disse er formulert. Planlegging kan således sies å være bindeleddet mellom ideologi, kunnskap og handling. Sentralt i de fleste definisjoner eller forståelser av planlegging står ord som samordning, bevisstjøring, konfliktløsning, viljeserklæring om framtiden, måloppnåelse ved hjelp av rasjonell metode, visjoner, mål-middel analyse, handling, strategier, tiltak, ansvarsfordeling, osv.

Planer kan noe forenklet, deles inn i to prinsipielle ytterkategorier; rammeplaner og handlingsplaner. Rammeplaner foreskriver ikke noen bestemt utforming av tiltak og vil ofte ha vide og generelle målsettinger, ha mange involverte aktører, og ofte være prosessorienterte. De kan i tillegg ha en rekke vedtekter knyttet til seg som regulerer planens virkeområde. Handlingsplaner foreskriver entydige tiltak basert på operasjonaliserte målsettinger, samt instruks om hvordan en skal oppnå målene. Handlingsplaner er opptatt av å oppfylle konkrete målsettinger, har ofte få aktører og er produktorienterte. Eksempler på produktorienterte planer kan være budsjetter, fysiske detaljplaner som reguleringsplaner og bebyggelsesplaner og driftsplaner.

Ulike plantyper

Det utarbeides i dag en rekke planer på ulike nivåer både i den offentlige og i den private forvaltningen. Det er viktig å ha kjennskap til hva som skiller de ulike plantypene fra hverandre. Nedenfor følger en kort beskrivelse av ulike:

- Plan som utarbeides med hjemmel i **Plan- og bygningsloven**: eksempler på slike planer er arealdel til kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan, fylkesplan og fylkesdelplan og flerbruksplan for vassdrag.
- **Forvaltningsplan** for en eller grupper av arter: for den offentlige miljøforvaltningen er det naturlig å organisere planarbeidet ut fra en fagbiologisk avgrensning. Det er derfor vanlig å utarbeide planer for enkeltarter eller artsgrupper som for eksempel forvaltningsplan for gjess, kultiveringsplan for vassdrag, kommunale fisketiltaksplan.
- **Biologiske vilt- og fisk plan**: dette er planer som rettighetshaverne eller de som har forvaltningsansvaret for vilt- og fiskeressursene utarbeider for å få en best mulig biologisk forvaltning av ressursene. Planene utarbeides for et vald, utmarkslag eller en overbygning. Eks: avskyttingsplaner for hjortevilt, prøvofiskeplan, fiskestellplan.
- **Driftsplan for vilt og fisk**: dette er en flerårig plan med målsetninger og retningslinjer for forvaltningen. Driftsplanen skal i tillegg til den biologiske delplanen over, inneholde delplan for næring og rekreasjon og delplan for økonomi.
- **Driftsplan for skogbruk**: dette er en plan som den enkelte skogeier lager for å få en best mulig biologisk forvaltning av skogen som ressurs. Driftsplanene skal sikre biologisk mangfold og biotoper i skog. Skogloven har egne forskrifter om driftsplaner, og driftsplaner er blant annet viktig for utløsning av offentlige virkemidler.
- **Miljø- og ressursplan i landbruket**: omfatter arealforvaltning av innmarka/kulturlandskapet, avfall og næringshusholdning. Planene utarbeides av den enkelte bonde for sin eiendom, og er et viktig verktøy for kvalitetssikring i landbruket.

Lovhjemler for vilt- og fiskeplanlegging

I følge bestemmelser i lakse- og innlandsfisklovens § 25 og viltlovens §§ 37-38 er rettighetshaverne pålagt å samarbeide om en felles utnyttelse av vilt- og fiskeressursene. Når det er hensiktsmessig skal det i følge § 25 i lakse- og innlandsfiskloven utarbeides driftsplan for et vassdrag eller et fiskeområde. Det er gitt en oversikt over hva en driftsplan bør inneholde som ikke er helt utfyllende; oversikt over fiskeressursene, forslag til kultiverings- og utnyttelsesplan, forslag om innbyrdes forhold og størrelse av fiskerettighetene i vassdraget, om organisering av fiskeinteressene, om bortleie eller salg av fiskekort, mengde av fisk som skal tas opp, om redskapsbruk, om minstemål, fredningstider og økonomiske forhold ved tiltaket. Driftsplan skal utarbeides av rettighetshaverne, om nødvendig med bistand fra offentlig fiskeforvaltning.

I følge forskrift av 1.8.1989 om forvaltning av hjortevilt § 19 kan det som et alternativ til pålagt rettet avskyting for hjortevilt, inngås en bindende skriftlig avskyttingsavtale. En slik avskyttingsavtale skal være knyttet til en flerårig driftsplan for arten i et større område som kommunen eller villreinnemnda (villrein) godkjenner. Driftsplan er definert som en flerårig plan med målsetninger og retningslinjer for forvaltning av en viltart i et større vald, en gruppe vald eller en hjorteviltregion. Med vald menes et geografisk avgrenset område som godkjennes for jakt etter arter av hjortevilt og som tildeles fellingstillatelser. I rundskriv nr 3/90 fra Landøkologisk avdeling i DN, er innholdet i en driftsplan nærmere spesifisert. I følge rundskrivet bør følgende momenter være med; driftsplanområdets avgrensning og størrelse, planperiode, målsetninger, planforutsetninger og bestandsdata, plan for bestandssammensetning og avskyting i perioden, reaksjonsbestemmelser (ved feilskyting) og tiltak i planperioden.

Forskriften om forvaltning av bever inneholder også bestemmelser om driftsplaner. I følge §6 i beverforskriften kan det åpnes for kvotefri jakt og fangst for områder med driftsplaner. Driftsplanen kan inngås for 3-5 år av gangen og skal bygge på dokumentert kunnskap om bestandsforholdene for bever i området. Videre står det at driftsplanen skal inneholde planmessige løsninger i forhold til beskatning, skade-forebygging og bestandsregistreringer.

I tillegg til det formelle og lovfestede grunnlaget for driftsplanlegging, er tradisjoner og praksis en viktig bakgrunn for driftsplanarbeidet. Selve driftsplanbegrepet har sin bakgrunn i landbrukets tradisjoner med skog- og jordbruksplanlegging og tradisjonene knyttet til viltkartlegging og prøvofiske med utarbeidelse av enkle tiltaksplaner. Landbrukets driftsplaner har som målsetning å legge grunnlaget for en rasjonell ressursutnyttelse innenfor gitte rammer, f.eks. blir skogen delt inn i ulik bonitet og hogstklasse med anvisning av hogst. Et annet eksempel er prøvofiskeplaner. Disse har ofte som målsetning å kartlegge fiskestatus. I beste fall blir det gitt råd til økt eller redusert beskatning og forslag på aktuelle tiltak for å bedre bestandssituasjonen.

Koordineringsutvalgets definisjon av driftsplan

På grunn av uklareheter i lovttekst og retningslinjer fra sentrale myndigheter, har Koordineringsutvalget funnet det nødvendig å lage en omforenet definisjon av driftsplanlegging og lokal forvaltning av de utnyttbare vilt- og fiskeressursene (Koordineringsutvalget 1999):

“En driftsplan kan omfatte en eller flere høstbare arter. Dette må i hvert enkelt tilfelle vurderes utfra behov og hensiktsmessighet. Driftsplanene består av tre delplaner:

- 1 Delplan for biologisk forsvarlig ressursforvaltning. Denne delplanen skal primært ivareta de miljøpolitiske målsettinger.
- 2 Delplan for næring og rekreasjon. Innenfor rammen av bærekraftig ressursforvaltning (delplan 1) skal denne delplanen både ivareta de næringspolitiske målsettingene og de fordelingspolitiske målsettingene. Det betyr at man i utnyttelsen av vilt- og fiskeressursene må balansere nærings- og fordelingspolitiske målsettinger.
- 3 Økonomisk delplan. Denne delplanen beskriver gjennomføring, ansvarsfordeling, budsjett og finansiering av tiltakene i delplan 1 og 2. Delplan 3 er alltid en helt nødvendig del av delplan 1 og 2.

En driftsplan som ikke inneholder alle de tre delplanene er i følge Koordineringsutvalget ufullstendig. Det er viktig at driftsplanene er handlingsrettet og at de setter opp klare resultatmål som er målbare og som kan evalueres etter endt planperiode. Driftsplanene bør ha en planperiode på 3-5 år. Måloppnåelse av definerte resultatmål evalueres årlig og etter endt planperiode. Ut fra evalueringen revideres driftsplanen for ny planperiode.

Driftsplan er i følge Koordineringsutvalget en privatrettslig avtale mellom rettighetshaverne om felles forvaltning av vilt- og fiskeressursene innenfor et definert planområde. Hjemmel til å utarbeide driftsplaner er nedfelt i lakse- og innlandsfiskloven og forskrifter tilhørende viltloven. Driftsplanene skal ikke godkjennes av offentlige myndigheter, men planene er en forutsetning, og et grunnlag for offentlige tillatelser og utløsning av ulike offentlige virkemidler. Driftsplaner skiller seg klart fra offentlig-rettslige planer som offentlige forvaltningsorganer utarbeider/står bak og eventuelt godkjenner med hjemmel i lowerk. Driftsplaner er ikke bindende for offentlige planmyndigheter, men de kan gi viktige innspill til offentlige planer.

Driftsplanene utarbeides gjennom en prosess som ledes av rettighetshaverne. Prosessen skal være en åpen arena hvor kommunen og brukergruppene deltar sammen med rettighetshaverne. Prosessen har som mål å øke den enkeltes kompetanse og skal videre samle rettighetshaverne om en felles forvaltning av vilt- og fiskeressursene. Prosessen skal kunne ut i en handlingsrettet driftsplan som vedtas av rettighetshaverne. Prosessen skal sikre at rettighetshaverne får et eierforhold til den ferdige driftsplanen."

I **tabell 2** er det gitt en oversikt over håndbøker og veiledere som beskriver driftsplaner.

Størrelsen på driftsplanområdet

Størrelse og arrondering av et driftsplanområdet må vurderes ut fra behov og hensiktsmessighet. Driftsplanområdets størrelse må gjøre det mulig å drive en rasjonell og forsvarlig ressursforvaltning. Bestandenes leveområder er ideelt sett et naturlig utgangspunkt for avgrensning av driftsplanområdet. Dernest må eiendomsgrenser og grensene til eksisterende lag av rettighetshavere legges til grunn. For anadrome laksefisk og villrein er det naturlig at bestandenes leveområder bestemmer størrelsen på driftsplanområdet (f.eks. den lakseførende strekningen i et vassdrag eller et villreinområde). For andre vilt- og fiskearter vil bestandenes leveområde være vanskeligere å definere eller områdene vil bli for store. Her må man legge vekt på å finne frem til hensiktsmessige avgrensninger av driftsplanområdet ut fra eksisterende lag av rettighetshavere og hva som er naturlig sammenhengende områder for brukerne.

Utmarkslaget er ofte både en økonomisk enhet og en forvaltningsmessig enhet med beslutningsmyndighet på alle områder som blir berørt i driftsplanarbeidet. I andre tilfeller er den forvaltningsmessige enheten et større geografisk område, enn den økonomiske enheten. I mange laksevasdrag er det organisert ett elveeierlag for hele den anadrome elvestrekningen. Salg av fiske foregår imidlertid i valdsamarbeid. Elveeierlaget er da en forvaltningsmessig enhet med beslutningsmyndighet på områder som beskatning, fiskeregler, kultivering, oppsyn, fellestiltak og finansiering av disse. Valdet er den økonomiske enheten.

Tilsvarende gjelder for hjortevilt (elg, villrein og hjort), hvor hjorteviltregionen er en forvaltningsmessig enhet som består av mange vald. Det er viktig at man i driftsplanarbeidet er bevisst på denne strukturen. Under planprosessen må man jobbe opp imot begge de to nivåene. Den lokale tilhørigheten i deler av landet er ofte fundert på jaktfeltnivå. Jaktfeltene var her vald før driftsplanorganiseringen ble etablert. Mange interne forhold og regler er i disse områdene knyttet til jaktfelt.

I forvaltningen av elg og hjort er det etablert et regionalt samarbeid som følge av problemene med trekkende bestander, som ofte ankommer vinterområdene etter at ordinær jakttid er over. Disse trekkende bestandene kan påføre vinterområdene store beiteskader. Elgregion Østerdalen-Rørøros og hjorteregion Sør-Hordaland og Nord-Rogaland er slike samarbeid om trekkende bestander. Regionsamarbeidet i elgforvaltningen er også etablert som samarbeidsforum mellom større tilliggende driftsplanområder, for eksempel i Vest-Agder.

Organisering av utmarkslag

For å få til en mer rasjonell forvaltning har mange enkeltgrunneiere gått sammen i et felles forvaltningsorgan. Organisering er en forutsetning for gjennomføring av en driftsplanprosess og utarbeidelse av en driftsplan. I følge bestemmelser i lakse- og innlandsfisklovens § 25 og viltlovens §§ 37-38 er rettighetshaverne pålagt å samarbeide om en felles utnyttelse av vilt- og fiskeressursene. Fordi mange eiendommer er for små for en rasjonell ressursutnyttelse, vil det også i mange tilfelle være fornuftig å gå sammen i en felles vilt- og eller fiskeforvaltning. Organisering av utmark kan enten skje ved frivillighet, eller ved tvang med utgangspunkt i flertallsvedtak etter viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven.

Dette innebærer at en relativt stor andel av rettighetshaverne har gått sammen i felles forvaltningsorgan som utmarkslag, elveeierlag eller jakt- og fiskelag. Organiseringsgraden er størst på Østlandet, Sørlandet og i Midt-Norge.

Forvaltningsområdet til de ulike rettighetshaverlagene varierer. Det er lagets vedtakter som bestemmer hvilke forvaltningsområder laget samarbeider om. Ved organisering av utmark på frivillig grunnlag, har det vært vanlig å organisere et lag for et naturlig avgrenset område hvor både fisk, vilt og andre saksområder inngår. Ved en slik organisering får man et forvaltningsorgan for all utmarksutnyttelsen. Dette gjør planlegging og utnyttelse enklere.

Organiseringen innebærer at den enkelte rettighetshaver overlater noe av forvalteransvaret til laget. Ofte samarbeides det om felles biologisk forvaltning, salg av felles jakt- og fiskekort, tilrettelegging og kultiveringstiltak. Laget ledes vanligvis av et styre som velges på årsmøtet.

Hvis ikke frivillig organisering fører frem og det er nødvendig med en felles forvaltning, kan organisering skje med utgangspunkt i flertallsvedtak etter særlovene. Viltloven og laks- og innlandsfiskloven har bestemmelser for hvordan dette kan skje. Det er også mulig og bruke Jordskifteretten til dette. Jordskifteretten er en særdomstol som kan benyttes når det foreligger uenighet om rettigheter til jakt og fiske. For å organisere jakt- og fiskerettigheter kan jordskifteretten få i stand en bruksordning. Ved en bruksordning blir det etablert et lag og det blir vedtatt regler for felles styre og drift av rettighetene.

Ved organisering er det viktig å ta stilling til hvilken selskapsform man ønsker. Det er to hovedtyper av foretak; ansvarlige foretak og foretak med begrenset ansvar. Et ansvarlig foretak er eierne ansvarlig for selskapets eiendom og gjeld. For et foretak med begrenset ansvar er ikke eierne ansvarlig for annet en aksjekapitalen eller andelsinnskuddet. Det er vanlig å organisere et utmarkslag som et andelslag med begrenset ansvar (BA). Organisering av utmark er nærmere omtalt i Kristensen og Sigstadstø (1995) og NSF (1996a, b og c).

Tabell 2. Håndbøker og veiledere som beskriver lokal forvaltning og driftsplanlegging.

Årstall	Tittel
Anadrome laksefisk	
1995	Lokal forvaltning og driftsplanlegging i vassdrag med laks, sjørret og sjørøye- rollefordeling og prosess. Norske Lakseelver. 16 s
1997	Lokal forvaltning og driftsplanlegging i vassdrag med laks, sjørret og sjørøye. Håndbok. Norske Lakseelver. 140 s.
Innlandsfisk	
1992	Fiskepermen. – Fiskeforvaltning og fisketiltak. Håndbok. NJFF.
1998	Driftsplanveileder for innlandsfisk. Håndbok i lokal driftsplanbasert forvaltning. Norges Skogeierforbund.
1998	Sluttrapport fra prosjektet "Modellplaner i Innlandsfiskevassdrag". Norges Skogeierforbund. 14s.
Hjortevilt	
1990	Forvaltning av hjortevilt. Rundskriv nr 3/90. Direktoratet for naturforvaltning. Landøkologisk avdeling. 77 s.
1992	Driftsplan for Elgforvaltning. Fylkesmannen Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelingen. 6 s
1992	Driftsplan for Rådyrforvaltning. Fylkesmannen Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelingen. 6 s
1992	Driftsplaner for Hjorteforvaltning. Fylkesmannen Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelingen. 6 s.
1993	Viltpermen. – Viltforvaltning og vilttiltak. Håndbok. NJFF
2000	Lokal forvaltning av elg og hjort. Med vekt på organisering, driftsplaner og forvaltningsplaner. Kortversjon. Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund. 7 s.
2000	Lokal forvaltning av elg og hjort. Med vekt på organisering, driftsplaner og forvaltningsplaner. Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund. 36 s.
2000	Villrein-permen. Skogbrukets kursinstitutt.
Småvilt	
1993	Viltpermen. – Viltforvaltning og vilttiltak. Håndbok. NJFF.
1996	Handlingsplan for forvaltning av gjess. DN-rapport 1996-2.*
under utarbeidelse	Lokal forvaltning av småvilt. Norges Skogeierforbund og NJFF.
Utmarksveiledere	
udatert.	Forvaltning av statsallmenninger. Veileder. Norges Fjellstyresamband. 23 s.

*Beskrivelse av forvaltningsplan og ikke driftsplan.

Opplæring, veiledning og informasjon

Opplæring, veiledning og informasjon har som mål å formidle kunnskap for å optimalisere effektene av tiltak som gjennomføres, samt å virke forebyggende slik at behovet for andre ofte mer kostnadskrevede tiltak reduseres. Hovedmålgruppen for denne typen tiltak er ofte kommuner, privat forvaltning og brukere. Eksempler på slike tiltak er de mange håndbøkene som Direktoratet for naturforvaltning har laget om fysisk tilrettelegging, kartlegging, naturforvaltning og fiskeforvaltning beregnet på kommunal miljøforvaltning (DN 1995b og 1997d). Et annet eksempel er informasjonsbrosyrer som forvaltningen har lagt for å informere om lover, forskrifter og rettigheter, samt forebyggende brosyre om faren for spredning av dyresykdommer. Et tredje eksempel er samarbeidet mellom offentlig forvaltning og organisasjonene når det gjelder å lage kurs og kursmateriell, samt gjennomføring av kurs.

Tilskuddsordninger

Tilskuddsordninger blir ofte brukt for å stimulere aktivitet som fører til en måloppnåelse. Støtteordninger varierer til dels mye fra år til år, både med hensyn på tilgjengelige midler, prioriteringer av formål, søknadsprosedyrer og frister. Noen av de mest sentrale støtteordningene for vilt- og fisketiltak de siste årene har vært statens vilt- og fiskefond, tilskudd til kalking av fiskevann, friluftsmidler, bygdeutviklingsmidler (BU/SND), Landbrukets utbyggingsfond (LUF), sysselsettingsmidler, tippemidler, kommunale næringsfond eller tilskudd til miljøformål, samt fond i de ulike organisasjonene.

Kontroll

Med kontroll og oppsyn menes ofte to ulike ting. Det ene er den kontrollen overordnede forvaltningsmyndigheter har i forhold til lavere forvaltningsnivå. Ofte skjer dette gjennom rapportering, behandling av klagesaker og konsultasjon. Myndighetene har arbeidet mye de siste årene med å samordne og effektivisere rapportering (KRD 2001).

Den andre formen for kontroll er den som utøves for å kontrollere at lover, forskrifter og privatrettslige regler overholdes. Dette er utgangspunktet en politioppgave. Det er politiet som har det daglige ansvaret for at lover og forskrifter overholdes. Det er også de som på vegne av påtalemyndighetene reagerer når det skjer brudd på lover og forskrifter.

Politiet har begrensede ressurser. Det er også oppgaver som er knyttet til oppsynsvirksomheten, som i utgangspunktet politiet ikke har ansvaret for. Lovgivningen som regulerer utnyttelsen av utmarksressursene forutsetter derfor at det opprettes oppsyn i offentlig regi for at tilsynet med gjeldende lover og forskrifter blir respektert. Staten har samordnet mye av sin oppsynsvirksomhet i Statens Naturoppsyn (SNO). SNO ble opprettet i 1997, som en avdeling under DN. SNO arbeider for å effektivisere oppsynet og ressursbruken. De har lagt opp til et bedre og mer forpliktende samarbeid mellom politiet og forvaltningsmyndigheter. SNO har ansvar for oppsyn i nasjonalparker og naturreservat som kommunen ikke har fått ansvaret for, samt lakseoppsyn og oppsyn i forbindelse med villreinjakt. I Nord-Norge på statsgrunn har SNO engasjert fjelltjenesten til å utføre oppsyn. I statsallmenningen har fjellstyrene organisert oppsyn som også samarbeider med SNO. De som innehar jakt- og eller fiskerett organiserer ofte i tillegg oppsyn for å ivareta egne interesser.

Praktiske tiltak

Med praktiske tiltak mener vi tiltak som er rettet inn mot "kultivering av en vilt- eller fiskebestand" eller som retter seg mot å regulere eller legge til rette for høstingen og jakt- og fiskeopplevelser. De praktiske tiltakene kan deles inn i tre hovedkategorier; 1) biologiske tiltak, 2) reguleringer av høstingen og utøvelsen, og 3) tiltak som retter seg mot utøverne.

Det er ofte vanlig å dele de biologiske tiltak inn i 1a) bestandsmessige tiltak, 1b) biotopmessige tiltak og 1c) tiltak mot skader. Bestandsmessige tiltak betyr å øke, minske eller "strukturere" en bestand. Vi pleier å regne kartlegging og overvåking av bestander til denne typen tiltak, selv om de bare indirekte har bestandmessige endringer som mål. Biotopmessige betyr tiltak som kan øke eller minke en biotops bæreevne. Tiltak mot skader gjelder først og fremst for vilt, for eksempel tiltak som hindrer skader på bufe.

Den andre hovedtypen av tiltak er regulering av høstingen eller jakt- og fiskeutøvelsen. Det vil si hvordan jakt og fiske organiseres og reguleres gjennom privatrettslige regler.

Den tredje og siste formen for tiltak er tiltak som retter seg mot jegeren og fiskeren. Dette kan være informasjonsbrosjyrer, jakt- og fiskekort, utforming av jakt- og fiskekort, jegeropplæring, fiskeopplæring og fadderordninger ect. I **tabell 3** er det gitt en oversikt over aktuelle tiltak. Nærmere beskrivelse av hvordan tiltak gjennomføres er gitt i NJFF (1993 og 1994), Storaas og Punsvik (1996), Dervo og Aas (2002).

Overvåking og forskningen

Overvåking og forskning er indirekte et viktig virkemiddel i forvaltningen. Mye av forskningsinnsatsen innenfor miljøforvaltningen har som mål å skaffe utmarksforvaltningen et bedre kunnskapsgrunnlag. Norges forskningsråd, som koordinerer mye av den offentlige forskningsinnsatsen i Norge, har egne forskningsprogrammer om utmarksforvaltning. Dels så er en del av basisbevilgingen som forskningsinstitusjoner får, knyttet opp mot utmarksforvaltning. Sentrale forskningsinstitusjoner som arbeider med forskning som berører utmark er Norsk institutt for naturforskning (NINA), Havforskningsinstituttet (HI), Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Veterinærinstituttet, regionale forskningsinstitutter som for eksempel Rådgivende Biologer, Laboratoriene for ferskvannøkologi og innlandsfiske (LFI) ved de zoologiske museene samt universitets- og høyskolesektoren.

Tabell 3. Praktiske vilt- og fisketiltak.

Tiltak	Aktuelt for	Merknad
Biologiske tiltak		
Kartlegging og overvåking	Alle jakt- og fiskbare arter.	Vilt: totaltelling, indekser som sett elg, sett hjort, triangeltaksering, linjetakseringer, punkttakseringer, fangststatistikk og jaktinnsats. Fisk: prøvefiske med garn, not og ruse. fiskefeller, avfisking med elektrisk fiskeapparat og merking gjenfangst.
Utsetting	Hønsefugler, hare og laksefisk.	Både for vilt og fisk er utsettinger strengt regulert, kostbart og gir varierende resultat. Utsetting av vilt som allerede finnes i området fra før anses generelt som verdiløst. Bør vurderes nøye før gjennomføring.
Rowilt-bekjempelse	Jaktbare smårowilt.	Vilt: Krever ofte høy arbeidsinnsats og bekjempelse av flere arter for å oppnå resultater. Flere av rowiltartene er fredet.
Utfisking	Alle fiskearter med høy bestandstetthet	Fisk: Mest aktuelt for å øke størrelsen til ørret, røye, sik, abbor, samt for å redusere bestander av enkelte karpefiskerarter.
Foring	Vinterforing av fugl og hjortevilt.	Ofte kun aktuelt for vilt . Fare for sjukdomsspredning og økt predasjon.
Biotopforbedringer	Artsesifikke tiltak for de fleste viltartene. Fisketiltak hovedsakelig for elvelevende fisk.	Vilt: lyngbrenning, lyngkutting for rype og orrfugl, etablering og drift av viltvann, dyrking av viltåker, leplanting og annen anleggelse av skjul. Fisk: terskler, strømkonsentratorer, kulper, utlegging av steinblokker og utlegging av gytesubstrat/skjul.
Kalking	Alle fiskearter.	Fisk: aktuelt i vassdrag som er forsuret pga. sur nedbør.
Fugleholker og hekkeflåter	Ender og hulerugere.	Vilt: først og fremst aktuelt i for jaktbare arter i forbindelse med anleggelse av viltvann.
Fisketrapper	Anadrome laksefisk, ørret, sik og harr.	Fisk: aktuelt i regulerte vassdrag eller der en ønsker å øke gytearealet for vandrene fisk.
Tiltak mot skader	Rowilt, hjortevilt og hønsefugler.	Vilt: Felling av skadegjørende arter, fysiske tiltak som reduserer skadeomfanget pga. beiting og trafikkskader på vilt.
Reguleringer		
Jakt og fiskeregler		Jakt: spesielt aktuelle temaer er jakttider/fredning, samjakt, kvoter, jaktinnsats. Fiske: spesielt aktuelle temaer er fisketider, minstemål, redskapsbegrensninger, innsatsbegrensninger og kvoter.
Jeger- og fiskertiltak		
Fysisk tilrettelegging		Jakt og fiske: parkeringsplasser og rasteplasser. Spesielt for fiske: merking av stier og fiskeplasser, fiskebrygger, , tilrettelagte fiskeplasser for funksjonshemmede.
Produktpakker	transport og leie/kort kan inngå.	Jakt og fiske: pakker hvor overnatting, bespising, guiding, opplæring,
Informasjon		Jakt og fiske: informasjonsbrosjyrer om jakt- og fiske, brosjyrer om jakt- og fiskemulighetene, tavler, skilting, plakater og oppslag.
Jakt- og fiskekort		Jakt og fiske: kortordninger, utforming, salgsapparat, salg og markedsføring.
Rekruttering		Jakt: Jegeropplæring og fadderordning. Fiske: familiedager, kurs, fiskekonkurranser, barneklubber og turer.

Perspektiv 4: Verdiskapning

Økonomi

Ved å ta utgangspunkt i offentlig statistikk og nasjonale spørreundersøkelser, er det mulig å anslå både 1. håndsverdien (kjøttverdien) på vilt- og fiskeressursene som høstes i dag og verdier på den omsetningen som er knyttet til jakt og fiske. I **tabell 4** er det tatt utgangspunkt i offentlig fangststatistikk for vilt og anadrome laksefisk (SSB 2001), samt en nasjonal spørreundersøkelse på befolkningens jakt- og fiskevaner (Vorkin et al. 1997). Samlet er verdien av viltet og fisken som ble høstet i 2000 anslått til 745 millioner kroner (kjøttverdi).

I **tabell 5** er det tatt utgangspunkt i nasjonale spørreundersøkelser som beskriver folks jakt og fiskevaner og forbruk (NJFF 1992, Vorkin et al. 1997, Toivonen et al. 2000). Dette gir oss et bilde på hvor stort forbruk jegerne og fiskerne er årsaken til i Norge. Antall jakt dager er beregnet til 3 millioner og antall fiskedager til 19 millioner. Med et gjennomsnittlig forbruk (jakt og fiskekort, reiser, overnatting, utstyr, mat mm.) per jakt dag på kr 167 og per fiskedag på kr 102, gir dette en samlet omsetning på kr 2,5 milliarder kroner knyttet til utøvelsen av jakt og fiske. Det er også gjort en rekke undersøkelser hvor det er sett på lokal forbruk i forbindelse med laksefiske. Her varierer det gjennomsnittlige daglige forbruke per fisker på fra omkring 500 kroner per dag og opptil i overkant av 1 200 kroner mellom de ulike elvene (Okstad og Gustavsven 1989, Ass et al. 2000, Fiske og Aas 2001).

Vilt- og fiskeressursene har også en samfunnsøkonomisk verdi utover markedsverdien. Denne verdien er knyttet til selve eksistensen av levedyktige vilt- og fiskebestander. Studier av befolkningens betalingsvilje for å bevare disse ressursene viser dette. En anerkjent metode for økonomisk analyse av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av offentlige tiltak er nytte-kostnadsanalyse (NKA). Denne metoden er benyttet til å beregne den samfunnsøkonomiske verdien av laksebestandene i de nasjonale laksevassdragene som er forslått vernet av villaksutvalget (NOU 1999). Her blir nåverdien hvis vernet av de nasjonale laksevassdragene gjennomføres, anslått til mellom 5,6 – 7,3 milliarder kroner (Mørkved og Krokan 2000).

Opplevelser

Alle skal ha anledning til å drive friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og naturen ellers (St. meld. nr. 39 (2000-2001)). Jakt og fiske er en friluftaktivitet med lange tradisjoner som fortsatt står sentralt i befolkningens friluftsliv (Kaltenborn og Vorkinn 1993).

Tabell 4. Anslått 1. håndsverdi i NOK (2000) for vilt- og fiskeressursene basert på offentlig statistikk (SSB 2001) og spørreundersøkelser (Vorkin et al. 1997).

	Volum	Verdi (kr)
Hjortevilt	7 666 000 kg	460 000 000
Småvilt	696 000 kg	41 760 000
Anadrome laksefisk elv	663 000 kg	33 150 000
Innlandsfisk	7 000 000 kg	210 000 000
Sum		744 910 000

Biologisk verdi

De biologiske verdiene omfatter indirekte verdier i form av livsbærende prosesser og biologisk produksjon som jordannelse, stoffenes kretsløp, klima, biologiske prosesser, biologisk mangfold på individ-, arts-, leveområde- og økosystemnivå (St. meld. nr. 42 (2000-2001)).

Tabell 5. Antall deltakere på ulike fritidsaktiviteter og beregnede omsetningstall (NOK 2000) i Norge i 2000. Kilder: SSB 2001, NJFF 1992, Vorkin et al. 1997, Toivonen et al. 2000.

Type aktivitet	Deltakelse	Antall dager	Omsetning
Jakt	9 %	3 000 000	501 732 000
Fiske	50 %	19 000 000	1 950 000 000
Sum		41 720 000	2 451 732 000

Vedlegg 2:

Mandat for Koordineringsutvalget

Sammensetning

Ved sammensetning av koordineringsutvalget er det lagt avgjørende vekt på at flest mulig aktører/interessegrupper som kan spille en sentral rolle i det nasjonale utviklingsarbeidet er representerte, samtidig som utvalget ikke skal bli for stort.

Rolle og funksjon

Koordineringsutvalget er bindeledd og forum for løpende samordning og samarbeid mellom offentlig forvaltning, relevante organisasjoner og andre aktører på nasjonalt plan.

Medlemmene skal kunne kontaktes etter behov i forhold til prosjektet som helhet og delprosessene. De skal sørge for deltagelse i relevante arbeidsgrupper og for planlegging og oppfølging innen egen organisasjon.

Utvalget har rådgivende funksjon.

Arbeidsform

Koordineringsutvalget ledes av DN og har medlemmer som er utpekt fra inviterte organisasjoner og institusjoner.

Det planlegges ca. 2 (3) fellesmøter i året. Det er opp til hvert medlem å fremme og å legge fram saker som skal drøftes under møtene.

For å løse nærmere definerte oppgaver av nasjonal karakter nedsettes arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene ledes og settes sammen etter behov. Medlemmene i utvalget utpeker selv representanter for sin organisasjon eller institusjon. Resultater og anbefalinger fra arbeidsgruppene legges fram for koordineringsutvalget.

Finansiering

Reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med utvalgsmøter dekkes av DN. Organisasjonenes deltagelse vil bli dekket gjennom tilskudd. Evt. arbeidsgrupper skal normalt ha eget budsjett.