



Blåfjella-
Skjækerfjella-Lierne
nasjonalparkstyre



Låarte-Skæhkeren
-Lijre nasjonal-
paarhkeståvroe

Møteinnkalling

Utvalg: Blåfjella-Skjækerfjella-Lierne nasjonalparkstyre
Møtested: , Teams
Dato: 21.05.2026
Tidspunkt: 10:00

Eventuelt forfall må meldes snarest til nasjonalparkforvalter. Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed.

Teamsmøte, tema: høring av Miljødirektoratets forslag til ny organisering av arbeidsgiveransvar for forvalterne høringsfrist 22. mai.

Saksliste

| Utvalgs- saksnr | Innhold | Lukket | Arkiv- saksnr |
|--------------------|---|--------|------------------|
| | Styresak | | |
| ST 14/2026 | Godkjenning av møteinnkalling og saksliste | | |
| ST 15/2026 | Valg av to til å signere møteprotokoll sammen med leder | | |
| ST 16/2026 | Referatsaker | | |
| | Styresak | | |
| ST 17/2026 | Til uttalelse- Miljødirektoratets forslag til ny organisering av verneområdeforvaltere- Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparkstyre/Låarte-Skæhkeren-Lijre nasjonalpaarhkeståvroe | | 2026/25 |
| ST 18/2026 | Delegerte vedtak | | |
| | Styresak | | |
| ST 19/2026 | Eventuelt | | |

ST 14/2026 Godkjenning av møteinnkalling og saksliste
ST 15/2026 Valg av to til å signere møteprotokoll sammen med leder
ST 16/2026 Referatsaker



Arkivsaksnummer: 2026/25-27

Saksbehandler: Lina Nøstvold

Dato: 08.05.2026

| Utvalg | Utvalgssak | Møtedato |
|--|------------|------------|
| Blåfjella-Skjækerfjella-Lierne nasjonalparkstyre | 17/2026 | 21.05.2026 |

Til uttalelse- Miljødirektoratets forslag til ny organisering av verneområdeforvaltere- Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparkstyre/Låarte-Skæhkeren-Lijre nasjonalpaarhkeståvroe

Innstilling fra forvalter

Blåfjella-Skjækerfjella-Lierne nasjonalparkstyre/Låarte-Skæhkeren-Lijre nasjonalpaarhkeståvroe tar Miljødirektoratets utredning til orientering, og gir følgende høringsuttalelse:

Nasjonalparkstyret støtter i hovedsak alternativ 2, under forutsetning av at forvalterne som i dag er ansatt hos Statsforvalteren i Trøndelag (SFTL) fortsatt blir værende der. Det fremgår av utredningen at alternativ 2 tilfører mer ressurser i form av egen seksjonsleder for forvalterne, noe som er bakgrunnen for at styret mener dette alternativet kan aksepteres, under forutsetningen nevnt ovenfor.

Alternativ 2 innebærer at arbeidsgiveransvaret samles hos et begrenset antall statsforvalterembeter. I utredningen legges det til grunn en nasjonal fordeling der hvert arbeidsgiverembete har minst 10 forvaltere, samt en dedikert leder. Per i dag er det 10 forvaltere ansatt hos SFTL, og styret mener derfor at SFTL bør videreføres som arbeidsgiverembete for forvalterne i Trøndelag. Styret mener det bør tilføres ressurser til en egen seksjonsleder med personalansvar for forvalterne i regionen. En slik ledelsesstruktur vil legge til rette for mer fleksibel ressursbruk på tvers av verneområder, samtidig som styrets prioriteringer ivaretas. Stabil bemanning, god faglig støtte og tilstrekkelig kapasitet er avgjørende for å sikre høy kvalitet i vedtakene.

Styret har forståelse for at en konsentrasjon av arbeidsgiveransvar til færre statsforvalterembeter kan gi stordriftsfordeler og styrke oppfølgingen av forvalterne, og dermed sekretariatsfunksjonen. Samtidig er det helt avgjørende at en slik organisering ivaretar det regionale perspektivet, opprettholder lokal tilstedeværelse og tar hensyn til reiseavstander i samhandlingen mellom forvaltere og arbeidsgiver. Dette er viktig for lokal forankring, eierskap og legitimitet, samt fordi god kunnskap om verneområdene og kjennskap til brukerinteresser er en forutsetning for god forvaltning. Styret er av den oppfatning at det ved sammenslåing av embeter, må tas hensyn til store geografiske avstander (uhåndterbare reiseavstander) og økte avstander til ledelse og fagmiljø. En struktur med flere embeter enn foreslått (maks 5) er nok derfor nødvendig, for å ivareta målet om å styrke verneområdeforvaltningen. Styret er av den klare oppfatning at Trøndelag

må opprettholdes som egen enhet, ettersom overføring til andre embeter vil medføre svært store geografiske avstander mellom forvalterne og deres ledelse og fagmiljø. Dersom premisset om 3–5 statsforvaltere ligger fast, uten at Trøndelag videreføres som egen enhet, anses alternativ 1 som den mest hensiktsmessige løsningen.

Styret støtter en styrket arbeidsgiverrolle og en tydeligere faglig oppfølging av forvalterne, kombinert med tiltak som sikrer lokal forankring, velfungerende fagmiljø og god samhandling med Statens naturoppsyn (SNO) og besøkssentre. Forvalterne tilknyttet Blåfjella-Skjækerfjella-Lierne nasjonalparkstyre/Låarte-Skæhkeren-Lijre nasjonalpaarhkeståvroe er lokalisert ved forvaltningsknutepunktet Naturporten i Lierne kommune, sammen med blant annet SNO, fjellstyrer og besøkssenter nasjonalpark. Denne samlokaliseringen fungerer svært godt, og styret stiller seg positive til en videre styrking og formalisering av slike forvaltningsknutepunkt. Styret mener også at samarbeidet mellom forvaltningen og besøkssentrene bør formaliseres, slik at gevinstene av samlokaliseringen i større grad kan realiseres. Videre vil det være en styrke for forvaltningsmyndigheten dersom SNO`s ansatte i store verneområder i større grad tilknyttes de samme knutepunktene.

Det er behov for å tydeliggjøre interne roller knyttet til den faglige oppfølgingen av forvalterne. Samtidig må skillet mellom arbeidsgiverrollen og styrets funksjon i dokumentforvaltningen klargjøres. Det er avgjørende at styret fremstår tydelig som en selvstendig forvaltningsmyndighet. Dagens praksis med felles e-post, arkiv og avsenderprofil med Statsforvalteren, skaper uklarhet om rolle- og ansvarsfordeling, og bidrar til misforståelser om organisatorisk tilhørighet. Denne praksisen må derfor endres, uavhengig av hvilket organisatorisk alternativ som velges.

--- slutt på innstilling ---

Dokumenter i saken

Vedlegg

- 1 Til uttalelse - Miljødirektoratets forslag til ny organisering av arbeidsgiveransvar for forvalterne - Blåfjella - Skjækerfjella og Lierne nasjonalparkstyre**
- 2 Utredningsoppdrag om organisering av verneområdeforvaltere**
- 3 Vedlegg 1. Oppdrag til Miljødirektoratet - utredning om verneområdeforvaltere**
- 4 Vedlegg 2. Oversikt over dagens forvaltningsknutepunkter**
- 5 vedlegg 3. Juridisk notat om virksomhetsoverdragelse**
- 6 Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne NPS Skriftlig innspill om organisering av verneområdeforvaltere.pdf**

Saksopplysninger

Miljødirektoratet fikk i mars 2025 i oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) å vurdere hvordan organiseringen av verneområdeforvalterne kan styrkes. Oppdraget er avgrenset til forvalternes organisering, og omfatter ikke forvaltningsmodellen i sin helhet. Bakgrunnen er tidligere vurderinger av behovet for å styrke verneområdeforvaltningen, blant annet omtalt i Prop. 1 S (2009–2010), hvor lokal, enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning ble vektlagt.

Verneområdeforvalterne har en sentral rolle som sekretariat for nasjonalpark- og verneområdestyrene, og er i dag i stor grad desentralisert lokalisert. Hovedmålet med

utredningen er å legge bedre til rette for effektiv og faglig god oppgaveløsning, gjennom tydelig rolleavklaring og gode arbeidsforhold. Det er lagt til grunn at styrenes faglige instruksjonsmyndighet skal videreføres, at forvalterne fortsatt skal være lokalisert nær verneområdene, og at det skal utvikles sterke lokale fagmiljø og forvaltningsknutepunkt.

Utredningen vurderer hvordan ulike organisatoriske løsninger kan bidra til mer helhetlig forvaltning, bedre faglig samarbeid og erfaringsdeling, styrket ledelse og økt fleksibilitet i ressursbruk, samt hvilken betydning dette har for tillit og samlet forvaltningskvalitet.

Arbeidet er gjennomført med bred involvering fra relevante fagmiljø i Miljødirektoratet, samt en referansegruppe med representanter fra verneområdestyrer, statsforvaltere og forvaltere. I tillegg er det innhentet kunnskap gjennom spørreundersøkelser, innspillsrunder og tidligere evalueringer, inkludert Riksrevisjonens undersøkelser og sentrale styringsdokumenter.

Utredningen

Utredningen vurderer fire hovedalternativer, i tillegg til dagens organisering, som omtales som null-alternativet. De fire hovedalternativene som vurderes, er forsøkt sammenlignet med nullalternativet.

Dagens ordning (nullalternativet):

Verneområdeforvalterne er ansatt hos statsforvalteren, som har arbeidsgiveransvaret, mens verneområdestyrene er forvaltningsmyndighet og styrer bruken av forvalternes tid.

Forvalterne er i stor grad desentralisert lokalisert nær verneområdene, ofte ved forvaltningsknutepunkter, noe som gir god lokal tilstedeværelse, god områdekunnskap, tilgang til fagmiljø og nær oppfølging fra styrene, samt muligheter for samarbeid med relevante aktører.

Samtidig er ordningen preget av utfordringer knyttet til uklar rolle- og ansvarsdeling, særlig i daglig ledelse og faglig oppfølging, samt variasjon mellom embeter. Det er også sårbarhet ved fravær og vakanser, rolleklarhet utad overfor publikum og begrensede gevinster knyttet til samordning og stordrift.

Alternativ 1 – Videreføring av dagens modell med forbedringstiltak

Dette alternativet innebærer å videreføre dagens organisering, der verneområdeforvalterne er ansatt hos statsforvalteren og fungerer som sekretariat for verneområdestyrene, men med en rekke tiltak for å avhjelpe kjente svakheter i ordningen:

- Økning av kapasitet og ressurser hos SF (mer øremerkede midler pr. forvalter, ledelse)
- Tilføre midler til embeter (med mer enn 10 forvaltere) for ansettelse av dedikert leder. I embeter med færre forvaltere foreslås midler til forvalterkoordinator.
- Klargjøring av roller internt blant aktørene knyttet til faglig oppfølging av forvalterne
- Tydeliggjøring mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning
- Gi økt fleksibilitet i bruk av forvalterressurser mellom styrer
- Innføring av "Forvalterskolen", faste forvaltersamlinger
- Endringer på forvaltningsknutepunkt
- Formalisere samarbeid mellom forvaltning og besøkssentre.
- Legge til rette for SNO's tilgang til forvaltningsknutepunktene

Tiltakene kan samlet bidra til en viss styrking av forvaltningen innenfor dagens struktur, men alternativet forutsetter betydelige endringer og ressursøkning for å fungere etter hensikten. Flere av utfordringene som er identifisert i tidligere evalueringer vurderes likevel som krevende å løse fullt ut uten endringer i dagens organisasjonsmodell.

Alternativ 2 – Samling av arbeidsgiveransvaret hos et fåtall statsforvaltere

Alternativ 2 innebærer at arbeidsgiveransvaret for alle verneområdeforvaltere samles hos 3–5 statsforvaltere, i stedet for dagens ordning med alle embeter som arbeidsgivere. Forvalterne fordeles slik at hvert arbeidsgiverembete får minst 10 forvaltere, og kan etablere egne seksjoner med dedikert ledelse. Forvalterne forblir desentralisert lokalisert nær verneområdene, og verneområdestyrene beholder faglig instruksjonsmyndighet. I utredningen skisseres det blant annet at forvaltere tilknyttet den nordlige delen av Trøndelag kan overføres fra Statsforvalteren i Trøndelag til Statsforvalteren i Nordland, som del av en regional samling av arbeidsgiveransvar

Hensikten er å etablere større, mer robuste enheter som gir bedre grunnlag for mer dedikert daglig ledelse, styrket fagmiljø og erfaringsdeling, økt fleksibilitet ved fravær og vakanser, samt mer enhetlig organisering på tvers av landet. Dette alternativet kombinerer lokal forankring med styrket ledelse, fagmiljø og kapasitet, og vurderes å gi vesentlige forbedringer sammenlignet med dagens ordning. Samtidig bevares grunnprinsippene i forvaltningsmodellen, særlig styrenes rolle som forvaltningsmyndighet.

Det fremgår av utredningen at tiltakene nevnt i kulepunkt under alternativ 1, også forutsettes gjennomført ved alternativ 2. I tillegg ligger det som en forutsetning for alternativ 2:

- Samling av forvaltere slik at et embete har minimum ti forvaltere ansatt.
- Tilføring av midler til én seksjonslederstilling med personalansvar for forvalterne som også skal ha ansvar for faglig oppfølging og tilrettelegging for forvalterne.

Alternativ 3 – Samling av arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet

Dette alternativet foreslår at alle verneområdeforvaltere ansettes i Miljødirektoratet. Alternativet vurderes å gi sterk og ensartet ledelse og kompetanseutvikling, men reiser juridiske og forvaltningsmessige problemstillinger knyttet til klagebehandling, rolleblanding og tillit til forvaltningsordningen. Alternativet vurderes derfor som klart mer problematisk enn alternativ 1 og 2, og forutsetter omfattende avklaringer før det i det hele tatt kan være aktuelt.

Alternativ 4 – Etablering av en egen organisasjon (nasjonalparksekretariat)

Det opprettes en ny, selvstendig organisasjon med eget arbeidsgiveransvar for verneområdeforvalterne, mens fellestjenester leveres av Miljødirektoratet. Alternativet vurderes å gi tydelig rolleavklaring, men innebærer betydelige etableringskostnader, økt administrativt ressursbehov og risiko for ytterligere fragmentering av forvaltningen.

Andre forutsetninger/behov som omtales i utredningen

Ressursbehov og økonomiske forutsetninger

Utredningen viser tydelig at dagens ordning er underfinansiert. For at både dagens organisering og anbefalt alternativ skal fungere etter hensikten, er det avgjørende med økte ressurser. Dette omfatter både en høyere ressursramme per forvalter og midler til styrket ledelse og faglig oppfølging hos arbeidsgiver, inkludert finansiering av egne lederstillinger der arbeidsgiveransvaret samles. Manglende ressursøkning vurderes som en betydelig risiko for måloppnåelse, uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges.

Virksomhetsoverdragelse og ansattes rettigheter

Utredningen legger til grunn at alle alternativer som innebærer endret arbeidsgiveransvar, herunder alternativ 2, vil utgjøre en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette innebærer at verneområdeforvalterne får videreført sine eksisterende lønns- og

arbeidsvilkår, pensjonsordninger og øvrige rettigheter hos ny arbeidsgiver. God dialog med ansatte og tillitsvalgte, samt forutsigbare prosesser, fremheves som viktig for en vellykket omorganisering.

Tydeliggjøring av roller

Utredningen understreker behovet for et tydeligere skille mellom verneområdestyrene som selvstendige forvaltningsmyndigheter og statsforvalteren som arbeidsgiver og klageinstans, særlig i kommunikasjon og dokumentforvaltning. Egne e-postadresser, arkiv og en tydelig avsenderprofil for styrene vurderes som nødvendige tiltak for å styrke rolleforståelse og tillit hos publikum, uavhengig av organisasjonsmodell.

Forvaltningsknutepunkter

Miljødirektoratet understreker betydningen av velfungerende forvaltningsknutepunkter for både fagmiljø og arbeidsmiljø. Samtidig anbefales det at konkrete vurderinger av lokalisering, sammenslåing eller flytting av knutepunkter utsettes til etter at organisasjonsmodell er valgt, og behandles i et eget tilleggsoppdrag.

Miljødirektoratets anbefaling

Miljødirektoratet anbefaler alternativ 2 – å samle arbeidsgiveransvaret for verneområdeforvalterne hos et fåtall statsforvaltere. Anbefalingen bygger på en helhetsvurdering av hvordan ulike organisatoriske løsninger bidrar til målet om en styrket verneområdeforvaltning. Konkret foreslås Statsforvalteren i Nordland som arbeidsgiver for forvalterne knyttet til dette styret.

Direktoratet legger særlig vekt på tiltak som gir

- bedre opplæring og faglig veiledning av forvalterne
- mer lik organisering og sterkere daglig ledelse
- økte forvaltningsgevinster på tvers av verneområder
- tillit til forvaltningsordningen.

Miljødirektoratet anbefaler alternativ 2, fordi det gir bedre ledelse, mer enhetlig organisering, sterkere fagmiljø og bedre oppfølging av forvalterne. Samtidig videreføres tilknytningen til statsforvalteren, noe som er viktig for tillit og faglig forankring. Alternativet forutsetter økte ressurser og vurderes samlet som det beste grunnlaget for å styrke verneområdeforvaltningen.

Alternativet viderefører statsforvalteren som arbeidsgiver, noe som gir god rolleavklaring, ivaretar styrenes faglige instruksjonsmyndighet og unngår rettssikkerhetsutfordringer knyttet til klagebehandling. Forutsetningen er at arbeidsgiverembetene tilføres tilstrekkelige ressurser slik at styrket ledelse og faglig oppfølging faktisk kan realiseres.

Vurdering

Blåfjella–Skjækerfjella–Lierne nasjonalparkstyre / Låarte–Skæhkere–Lijre nasjonalpaarhkeståvroe behandlet saken tidlig i prosessen og ga innspill til KLD om oppdraget til Miljødirektoratet. Dette innspillet inngår i kunnskapsgrunnlaget for utredningen og er også lagt til grunn i dette saksframlegget.

I denne innspillet legger styret vekt på å bevare og styrke lokal forvaltning, med nærhet, lokalkunnskap og forankring som sentrale faktorer. Samtidig pekes det på behov for tydeligere roller og ansvar, styrket ledelse og utvikling av sterke fagmiljøer gjennom samarbeid. Styret uttrykker videre skepsis til sentralisering av arbeidsgiveransvaret, men åpner for endringer som gir bedre ressursutnyttelse, forutsatt lokal medvirkning.

Forvalter vurderer utredningen fra Miljødirektoratet som et godt beslutningsgrunnlag, og støtter i hovedsak anbefalingen om alternativ 2, med forbehold om økte ressurser og opprettholdelse av arbeidsgiveransvar hos SFTL for forvalterne i Trøndelag. Alternativ 2 vurderes av forvalter å være det alternativet som er best egnet til å styrke ledelse, samordning og kompetanse.

Antall forvaltere tilknyttet SFTL i dag (10 personer) er høyt nok til å forsvare ressurs til egen seksjonsleder, jf. forslaget i alternativ 2. Direktoratet gir i sin anbefaling et forslag til inndeling av arbeidsgiveransvar mellom statsforvaltere, og deler forvaltergruppa i Trøndelag mellom Statsforvalteren i Nordland og Statsforvalteren i Innlandet. En slik organisering vil medføre at de aller fleste forvaltere i Trøndelag vil få u hensiktsmessig store reiseavstander mellom arbeidssted og arbeidsgiver. Dette vil medføre at mange vil oppleve at kontakt og nærhet til arbeidsgiver vil endres i negativ retning fra dagens situasjon, stikk i strid med intensjonen bak forslaget. Forvalter mener at arbeidsgiveransvaret må vurderes ut fra flere forhold. Nærhet til verneområdene, regional tilhørighet og reiseavstander er forhold som er vesentlige i en forvalters arbeidshverdag, og bør derfor vektas deretter. Uten dette vil mål om styrket forvaltning og bedre kvalitet være vanskelig å nå.

Selv om alternativ 1, som i hovedsak viderefører dagens ordning med noe økte ressurser, vil kunne fungere greit, mener forvalter at det ikke fullt ut løser de strukturelle utfordringene man opplever i dag. Alternativ 1 vil fortsatt gi stor variasjon mellom embetene og begrenset kapasitet til daglig oppfølging av forvalterne. Alternativ 2 gir derimot et klart sterkere grunnlag for systematisk ledelse gjennom dedikerte lederroller og større fagmiljø, noe som gir mer lik og forutsigbar oppfølging. Selv om både alternativ 1 og 2 vurderes som aktuelle, mener forvalter at alternativ 2 totalt sett gir best måloppnåelse. Dette er under forutsetning av at lokal tilhørighet ivaretas, og forvalter er derfor av den oppfatning at arbeidsgiveransvaret for forvalterne i Trøndelag fremdeles bør ligge hos SFTL.

Det gjøres oppmerksom på at denne uttalelsen representerer nasjonalparkstyrets syn. Verneområdeforvalterne og statsforvalterne vil i tillegg gi egne høringsuttalelser.

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2025/5713Saksbehandler:
Line-Kristin Larsen

Utredning av alternativer for organisering av verneområdeforvaltere

Høring av Miljødirektoratets forslag til ny organisering av arbeidsgiveransvar for forvalterne

Miljødirektoratet mottok 18.mars 2025 oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) om å *gjennomgå verneområdeforvalternes organisasjonsmessige tilknytning og øvrige organisering, og vurdere om det bør gjøres endringer for å styrke forvaltningen av verneområdene.*

Miljødirektoratets frist for å oversende tilrådingen til KLD er 1. juli 2026.

I henhold til oppdraget skal forslaget til ny organisering av arbeidsgiveransvar for forvalterne sendes på høring hos alle styrene før direktoratet oversender sin tilråding til departementet. I tillegg vil vi sende forslaget på høring til alle statsforvalterembetene og Statsforvalterens fellestjenester (STAF). Vi ber om at statsforvalterne ivaretar eventuelle innspill til forslaget fra verneområdeforvalterne ansatt i embetene.

Høringspartene er dermed følgende:

- Nasjonalpark- og verneområdestyrer
- Statsforvalterembeter
- Statsforvalternes fellestjenester (STAF)

Vi ber om at det primært gis høringsinnspill på vår tilråding og vurderingene som ligger til grunn for denne.

Høringsinnspillene vil bli vedlagt direktoratets leveranse til departementet.

Frist for å gi høringsinnspill er 22. mai 2026.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
Avdelingsdirektør

Terje Qvam
Seksjonsleder

Kopi til:
Klima- og miljødepartementet

Postboks 8013 Dep

0030

OSLO

Utredning av alternativer for organisering av verneområdeforvaltere

Svar på oppdrag i tildelingsbrevet til Miljødirektoratet 2025/2026

Innhold

| | |
|---|----|
| Utredning av alternativer for organisering av verneområdeforvaltere | 1 |
| Svar på oppdrag i tildelingsbrevet til Miljødirektoratet 2025/2026 | 1 |
| Innhold | 2 |
| 1 Sammendrag..... | 3 |
| 2 Oppdraget | 4 |
| 2.1 Bakgrunn..... | 4 |
| 2.2 Avgrensninger av oppdraget | 6 |
| 2.3 Ny forvaltningslov | 6 |
| 2.4 Mål for utredningen | 7 |
| 3 Arbeidsprosess..... | 8 |
| 3.1 Gjennomføring og involvering | 8 |
| 3.2 Kunnskapsgrunnlag for utredningen..... | 9 |
| 4 Beskrivelse av dagens organisering av verneområdeforvalterne (null-alternativet) | 10 |
| 4.1 Aktørene i forvaltningsmodellen | 11 |
| 4.2 Samarbeidet mellom Statens naturoppsyn og forvaltere/styrer..... | 14 |
| 4.3 Forvaltningsknutepunkter..... | 15 |
| 4.4 Daglig ledelse og oppfølging av forvalterne | 16 |
| 4.5 Faglig nettverk og erfaringsdeling | 17 |
| 4.6 Fleksibilitet i fordeling av oppgaver mellom forvaltere | 18 |
| 4.7 Samarbeid med besøkssenter..... | 18 |
| 4.8 Rolleavklaring blant aktørene og rolleforståelse blant publikum | 19 |
| 4.9 Kostnader knyttet til forvalterstillingene..... | 20 |
| 5 Beskrivelse og forslag til utforming av alternativene som skal utredes i oppdraget..... | 21 |
| 5.1 Alternativ 1 – Beholde dagens ordning, men se på bedringspunkter i denne | 21 |
| 5.1.1 Problembeskrivelse av dagens organisering..... | 21 |
| 5.1.2 Økning av kapasitet og ressurser hos Statsforvalterne..... | 23 |
| 5.1.3 Klargjøring av roller i faglig oppfølging av forvalterne..... | 23 |
| 5.1.4 Klarere skille mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning..... | 25 |
| 5.1.5 Øke fleksibiliteten i fordeling av forvalterressurser mellom styrer..... | 25 |
| 5.1.6 Innføring av "Forvalterskolen" | 26 |
| 5.1.7 Forvaltersamlinger | 27 |
| 5.1.8 Formalisere samarbeidet med besøkssenter..... | 27 |

| | |
|--|----|
| 5.1.9 Gjennomgang av forvaltningsknutepunkter med mål om bedre fungerende knutepunkter | 28 |
| 5.1.10 Legge til rette for SNOs tilgang til forvaltningsknutepunktene | 29 |
| 5.2 Alternativ 2 – Samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall Statsforvaltere..... | 30 |
| 5.3 Alternativ 3 – Samle arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet | 32 |
| 5.4 Alternativ 4 – Opprette en egen organisasjon med egen ledelse, der fellestjenester håndteres av direktoratet | 36 |
| 6 Virkninger av de ulike alternativene..... | 38 |
| 6.1 Hvordan virkningene er vurdert..... | 38 |
| 6.2 Vurdering av usikkerhet..... | 40 |
| 6.3 Alternativ 1 – Dagens organisering med bedringspunkter | 40 |
| 6.4 Alternativ 2 – Samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall Statsforvaltere..... | 41 |
| 6.5 Alternativ 3 – Samle arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet | 43 |
| 6.6 Alternativ 4 – Opprette en egen organisasjon (med fellestjenester hos Miljødirektoratet)45 | |
| 6.7 Forhold som i mindre grad påvirkes av organisasjonsmodell..... | 46 |
| 6.7.1 Bedre fungerende knutepunkter..... | 46 |
| 6.7.2 Styrking av samarbeidet med SNO..... | 46 |
| 6.7.3 Styrking av samarbeidet med besøkssentre..... | 47 |
| 6.7.4 Klarere skille mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning..... | 47 |
| 6.8 Andre konsekvenser av forslagene | 48 |
| 6.8.1 Virksomhetsoverdragelse | 48 |
| 6.8.2 Ressursbehov og kostnader..... | 48 |
| 6.9 Oppsummering av virkninger av alternativene | 49 |
| 7 Miljødirektoratets tilrådning | 51 |
| 7.1 Vekting av vurderingene | 52 |
| 7.2 Tilrådning med begrunnelse..... | 52 |
| 7.3 Forutsetninger for vellykket gjennomføring | 54 |
| 8 Vedlegg | 55 |

1 Sammendrag

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) utredet hvordan verneområdeforvalterne kan organiseres for å styrke forvaltningen av verneområdene. Ny organisering

skal utredes innenfor gitte rammer; utredningen er avgrenset til verneområdeforvalternes organisatoriske tilknytning. Verneområdestyrenes instruksjonsmyndighet overfor forvalterne skal videreføres, og forvalterne skal fortsatt være lokalisert nær verneområdene.

Bakgrunnen for oppdraget er kjente utfordringer ved dagens organisering, der statsforvalterne har arbeidsgiveransvar for forvalterne, mens verneområdestyrene har instruksjonsmyndighet for forvalternes tid og oppgaver. Utfordringene er knyttet til uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene, begrenset kapasitet til daglig ledelse og faglig oppfølging, liten fleksibilitet i ressursbruk, varierende opplæring og kompetansestøtte, samt uklar rolleforståelse mot publikum. Samtidig trekkes det frem viktige styrker ved dagens ordning, særlig forvalternes tilknytning til statsforvalternes fagmiljøer.

Utredningen vurderer fire hovedalternativer:

1. Beholde dagens ordning i all hovedsak, men ser på bedringspunkter i denne
2. Samling av arbeidsgiveransvaret hos et fåtall statsforvaltere
3. Samling av arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet
4. Opprette en egen organisasjon

Alle alternativene forutsetter gjennomføring av en rekke felles tiltak, blant annet tydeligere rolleavklaring – både internt og ut mot publikum, styrket opplæring, styrket daglig ledelse og mer lik organisering.

På bakgrunn av en samlet vurdering **anbefaler Miljødirektoratet alternativ 2 – å samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall statsforvaltere**. Sammenlignet med dagens organisering, mener Miljødirektoratet at dette alternativet vil gi bedre forutsetninger for styrket ledelse og samlede fagmiljøer, samtidig som man ivaretar tilknytningen til Statsforvalteren.

2 Oppdraget

2.1 Bakgrunn

Det er i dag etablert 49 nasjonalpark- og verneområdestyrer som er forvaltningsmyndighet for en rekke verneområder. Det er per 1.1.2026 totalt 69 verneområdeforvaltere fordelt på de 49 styrene. Hardangervidda er i dag eneste nasjonalpark som ikke forvaltes av et nasjonalparkstyre.

Dagens forvaltningsmodell for nasjonalparker og andre store verneområder ble opprettet i 2010 og forvaltningsmodellen ble beskrevet i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon Prop. 1S 2009-2010¹.

I budsjettproposisjonen står det *"For nasjonalparker, andre store verneområde og sammanhengende verneområde skal forvaltning skje gjennom eit interkommunalt nasjonalparkstyre/verneområdestyre, heretter omtalt som styret. Styret skal syte for ei heilskapeleg samla forvaltning av verneområdet/verneområde på tvers av administrative grenser innafor ramma av naturmangfaldslova og verneforskrifta. Eit styre kan ha ansvaret for fleire geografisk nærliggjande store verneområde. Styret etablerast etter naturmangfaldslova § 62, andre ledd tredje punktum"*.

I ny forvaltningsmodell skulle sekretariatet for styrene legges til en nasjonalparkforvalter/verneområdeforvalter. Hensikten med dette var å sikre god kontakt med og kunnskap om lokalsamfunnet. Forvalterne skulle ansettes hos statsforvalterembetene (den gang fylkesmannen), men være underlagt styret i forhold knyttet til verneområdeforvaltningen. På den måten ville forvalterne være tilknyttet kompetansemiljøet hos statsforvalterne og gjennom dette sikre kunnskapsbasert forvaltning.

I forbindelse med etableringen av denne forvaltningsordningen, ble det også lagt opp til at det skulle bygges opp lokale/regionale forvaltningsknutepunkt knyttet til nasjonalparksentre/andre typer naturinfocentre der forvalterne skulle samlokaliseres med andre fagpersoner knyttet til verneområdet, eksempelvis Statens naturoppsyn (SNO), naturveiledere og tilsvarende.

I 2014 gjorde Riksrevisjonen en undersøkelse av forvaltningen av nasjonalparkene². Undersøkelsen pekte på at *"Modellen har bidratt til at både erfaringsbasert, lokal kunnskap, og vitenskaplig og forskningsbasert kunnskap nå legges til grunn i forvaltningen"*. Samtidig ble det pekt på noen behov for avklaringer, eksempelvis rolleavklaringer mellom styrene, den gang fylkesmannen og verneområdeforvalterne, samt klarere instruksjonsmyndighet t for styrene overfor verneområdeforvalterne. Vurderingene fra Riksrevisjonen ble fulgt opp gjennom flere oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) til Miljødirektoratet. Disse dekket bl.a. behovet for revidering av styrenes vedtekter og verneområdeforvalternes stillingsinstrukser.

I 2021 ble det gjennomført en evaluering av forvaltningsmodellen med nasjonalpark- og verneområdestyrer³. Konklusjonen var at ordningen verken hadde styrket eller svekket ivaretagelsen av verneverdiene og KLD besluttet å videreføre ordningen.

1 [Prop. 1 S \(2009–2010\) - regjeringen.no](#)

2 Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltninga av nasjonalparker. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014

3 Evaluering av forvaltningsordning for nasjonalparker og andre store verneområder. Rapport NF 01/2021

Noen av funnene i rapportene fra hhv Riksrevisjonen i 2014 og evalueringen av forvaltningsordningen i 2021 er også relevante i dag som en del av vurderingene knyttet til organisasjonsmessig tilhørighet for forvalterne.

Miljødirektoratet mottok i mars 2025 et oppdrag fra KLD om "utredning om verneområdeforvaltere". KLD peker i sitt oppdrag til Miljødirektoratet på at omtrent 80% av det vernede arealet i Norge forvaltes av nasjonalpark- og verneområdestyrer. Ivaretagelsen av verneverdiene er derfor avhengig av at denne ordningen fungerer godt.

2.2 Avgrensninger av oppdraget

Oppdraget Miljødirektoratet er gitt, er ikke en utredning av forvaltningsmodellen i sin helhet, kun en utredning av verneområdeforvalternes organisasjonsmessige tilknytning og øvrige organisering.

KLD presiserer i oppdragsteksten at det er en *forutsetning at utredningen ivaretar verneområdestyrets faglige instruksjonsmyndighet overfor forvalterne, slik at det er vernestyret som avgjør overordnede spørsmål knyttet til forvaltning av det enkelte område, eksempelvis prioritering mellom større overordnede oppgaver m.v*

De skriver også at *det er en forutsetning for utredningen at nasjonalpark- og verneområdeforvalterne fortsatt skal sitte desentralisert nær verneområder. Det er et mål å ha sterke lokale knutepunkter med solide fagmiljøer, og direktoratet kan også foreslå relokalisering av forvalterstillinger for å bygge opp under dette, jf. Meld. St. 35 (2023-2024) kapittel 6.3.3.*

Miljødirektoratet er bedt om å vurdere om det bør gjøres endringer i organiseringen av verneområdeforvalterne for å styrke forvaltningen av verneområdene. Ettersom oppdraget er knyttet til verneområdeforvalterne som utgjør sekretariatet til styrene har vi avgrenset utredningen til å vurdere endringer som i hovedsak styrker forvaltningen av verneområder som styrene forvalter. Samtidig vil vurderingene og eventuelle endringer direkte eller indirekte kunne påvirke eller ha betydning for verneområder forvaltet av andre forvaltningsmyndigheter eller forvaltningen som helhet. Der det er hensiktsmessig omtales også slike virkninger i utredningen.

Vurdering av økonomiske konsekvenser av alternativene inngår ikke som en del av oppdraget, og er derfor ikke vektlagt i utredningen.

2.3 Ny forvaltningslov

Det er nylig vedtatt en ny forvaltningslov som må forventes å tre i kraft i løpet av de nærmeste årene. Nytt i forvaltningsloven er at det er gitt bestemmelser om nemnder og deres sekretariat i forvaltningsloven kap. 12. Styrene må anses som nemnder, slik nemnder er definert i ny forvaltningslov § 85 .

Selv om det i ny forvaltningslov ikke er gitt bestemmelser om organisering av sekretariatet for nemnder, har Forvaltningslovutvalget gjort noen vurderinger av plasseringen av sekretariater. Det er særlig pekt på at hvordan et sekretariat er organisert, kan ha betydning for hvor uavhengig og selvstendig ei nemnd kan oppfattes som. Miljødirektoratet har tatt med seg vurderingene som er gjort av Forvaltningslovutvalget i vurderingene under og viser særlig til NOU 2019:5.

2.4 Mål for utredningen

I oppdraget fra KLD er Miljødirektoratet bedt om å "*gjennomgå verneområdeforvalternes organisasjonsmessige tilknytning og øvrige organisering, og vurdere om det bør gjøres endringer for å styrke forvaltningen av verneområdene*" (vår utheving). KLD foreslår i oppdraget en rekke mulige endringer.

I Prop. 1 S 2009-2010 viste regjeringen til bl.a. Riksrevisjonens rapport fra 2006 som påpekte et behov for å styrke forvaltningen av verneområdene. Regjeringen beskrev at det innenfor noen overordnede rammer kunne utvikles forvaltningsmodeller for nasjonalparker og andre store verneområder/sammenhengende verneområder og små områder. Målet var i størst mulig grad å tilpasse forvaltningen av verneområdene til noen rammemodeller som skulle bidra til å oppnå en enhetlig og mest mulig kostnadseffektiv forvaltning av verneområdene på nasjonalt nivå. Prop. 1S 2009-2010 påpekte viktigheten av lokal, enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning som forutsetninger for dette. Et av grepene var ny forvaltningsmodell for store verneområder.

På bakgrunn av oppdragsteksten og formålet med forvaltningsordningen er overordnet målsetning for denne utredningen å bidra til en styrket forvaltning av verneområdene.

Verneområdeforvalterne har en svært sentral rolle i forvaltningen av verneområder i Norge i sin rolle som sekretariat for nasjonalpark- og verneområdestyrer. De fleste sitter desentralisert og er knyttet til større eller mindre forvaltningsknutepunkter. **Det er en viktig målsetning å bidra til at forvalterne på best mulig måte settes i stand til å gjennomføre sine oppgaver på en god måte.** Da må arbeidsforholdene til forvalterne ivretas på en god måte.

Det er viktig for troverdigheten til forvaltningsmodellen og forvaltningshierarkiet at **rollefordelingen mellom de ulike aktørene i verneområdeforvaltningen er avklart og tydelig, både internt i forvaltningen og eksternt for brukere og publikum.**

Vi er i oppdraget bedt om å vurdere en rekke ulike endringer, som listet under, for å styrke forvaltningen av verneområdene. Alle punkter i listen over endringer som skal vurderes, kan i større eller mindre grad bidra til en styrket forvaltning av verneområdene. Derimot mener vi at virkningen av noen av disse trolig ikke være avhengig av hvem som er arbeidsgiver for forvalterne.

I tillegg til å belyse endringspunktene i oppdraget har vi vurdert to ekstra punkter som vil påvirkes i større eller mindre grad av ulik organisasjonsmessig tilhørighet for forvalterne:

Endringspunkter som vi er bedt om å vurdere i oppdragsteksten:

- fører til en mer helhetlig forvaltning mellom verneområder

- styrker det faglige nettverket mellom verneområdeforvaltere
- øker erfaringsdelingen mellom forvalterne
- bedrer forholdene for veiledning av forvalterne og styrker deres kompetanse
- gir bedre fungerende knutepunkter
- gir mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver i.f.m sykdom, vakanser mv eller p.g.a ulike ressursbehov mellom områder
- gir mer lik organisering av forvalterne og styrker den daglige ledelsen av dem bl.a. når det gjelder organisering av arbeid, fordeling av oppgaver mv
- fører til bedre rolleavklaring herunder gjør rollene tydeligere for publikum
- styrker samarbeidet med Statens naturoppsyn
- styrker samarbeidet med besøkssentrene

Tilleggspunkter som vi har lagt til i utredningen:

- styrker tilliten til forvaltningsordningen hos publikum
- økte forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrer og statsforvaltere

Nærmere omtale av endringene som er vurdert er i kap. 6.1.

3 Arbeidsprosess

3.1 Gjennomføring og involvering

Miljødirektoratet har gjennomført utredningen med bakgrunn i eksisterende og innhentet kunnskap. Fagressurser internt i Miljødirektoratet som har vært koblet på i arbeidet med utredningen er ressurser tilknyttet fagtemaene verneområdeforvaltning, juss, økonomi, HR, naturoppsyn, miljøøkonomi, statsforvalterstyring og dokumentforvaltning.

Miljødirektoratet har opprettet en referansegruppe bestående av representanter for verneområdestyrer, statsforvalterembeter og forvaltere.

Tabell 1 - Referansegruppen har bestått av:

| Navn | Rolle |
|--------------------|----------------------|
| Heidi Marie Gabler | SF Troms og Finnmark |

| | |
|-------------------------|---|
| Hege Christin Bjørkmann | Styreleder Seiland |
| Jannike Wika | Forvalter for Vega verneområdestyre |
| Inga-Lill Sundset | Styreleder Midtre Nordland nasjonalparkstyre |
| Haakon Nordseth | Styreleder Verneområdestyret for Trollheimen |
| Trygve Snøtun | Forvalter for Jostedalsbreen nasjonalparkstyre |
| Eli Blakstad | Statsforvalteren Innlandet |
| Ole Tvette Muriteigen | Styreleder Rondane- Dovre nasjonalparkstyre |
| Monika Olsen | Forvalter for Ytre Hvaler nasjonalparkstyre |
| Tom Mello | Styreleder Færder nasjonalparkstyre |
| Jørn Trygve Haug | Forvalter for Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane landskapsvernområde |

Verneområdestyrene fikk anledning til å komme med muntlige og skriftlige innspill til Klima- og miljødepartementet i forbindelse med utarbeidelsen av oppdraget vinteren 2025.

Det ble gjennomført et orienteringsmøte for aktuelle aktører i juni 2025 (verneområdestyrer, forvaltere, statsforvalterembeter og øvrige aktører tilknyttet merkevaren Norges nasjonalparker) og i desember 2026 ble det gitt en skriftlig statusoppdatering om arbeidet med oppdraget til de samme aktørene.

Statsforvalterembetene og verneområdeforvalterne ble invitert til å gi innspill og informasjon som grunnlag for utredningen i spørreundersøkelser høsten 2025.

Statsforvalternes fellestjenester (STAF) har bidratt med underlag knyttet til dokumentforvaltning/arkivtjenester vinteren 2025/2026.

3.2 Kunnskapsgrunnlag for utredningen

Miljødirektoratet har sett til flere kilder for eksisterende kunnskap i arbeidet med utredningen:

- Evaluering av forvaltningsordningen for nasjonalparker og andre store verneområder (Nordlandsforskning m.fl. 2021¹).
- Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder (Dokument nr. 3:12 (2005–2006))
- Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltninga av nasjonalparker (Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014)

- Det kongelige Miljøverndepartementets Prop. 1S (2009-2010) ved innføring av nåværende forvaltningsmodell for nasjonalparker og store verneområder

I tillegg har stillingsinstruksen til forvalterstillingene, verneområdestyrenes vedtekter og Hovedinstruksen til statsforvalteren vært viktige støttedokumenter for utredningen.

Vi har også brukt kunnskap som er hentet inn i forbindelse med utarbeidelsen av oppdraget og gjennomføring av utredningen:

- Verneområdestyrenes innspill til KLD vinteren 2025
- Spørreundersøkelse til statsforvalterembetene høsten 2025. Vi fikk totalt 11 besvarelser fra Statsforvalterne (ett embete leverte to besvarelser). Spørreundersøkelsen var anonym.
- Spørreundersøkelse til verneområdeforvalterne høsten 2025. Vi fikk totalt 61 besvarelser. Spørreundersøkelsen var anonym.
- Advokatfirmaet Føyen har på oppdrag fra Miljødirektoratet foretatt en vurdering av om en omorganisering i tråd med departementets forslag vil innebære en virksomhetsoverdragelse i arbeidsrettslig forstand.

4 Beskrivelse av dagens organisering av verneområdeforvalterne (null-alternativet)

Et sentralt element ved opprettelsen av forvaltningsmodellen var at det enkelte verneområdestyre skulle ha et eget sekretariat. Løsningen med å legge arbeidsgiveransvaret for verneområdeforvalterne til statsforvalterne, ble valgt for at forvalterne skulle ha tilhørighet til et fagmiljø knyttet til natur- og verneområdeforvaltning. Løsningen ga også tilgang til arkiv-, økonomi, og IKT-tjenester (fellestjenester), og et apparat for å håndtere ulike personalforvaltningsoppgaver som lønn, fravær mv. De fleste forvalterstillingene ble opprettet ifm. opprettelsen av det enkelte verneområdestyre.

I årene etter dette er det tilsatt ytterligere forvaltere i enkelte områder for å forsterke forvaltningen i områder med stort behov for dette. I tillegg ansettes det nye forvaltere ved opprettelse av nye nasjonalparker og andre store verneområder med egne styrever.

Fordelingen av forvaltere per statsforvalterembete er ulik grunnet ulik fordeling av verneområder med styrever i de enkelte områdene og valg av lokalisering for forvalterstillinger, se fordeling mellom embeter i tabell 2.

Tabell 2. Oversikt over antall forvaltere per statsforvalterembete

| Statsforvalterembete | Antall |
|----------------------|--------|
| Agder | 4 |
| Innlandet | 14 |

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| Møre og Romsdal | 1 |
| Nordland | 9 |
| Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus | 5 |
| Troms og Finnmark | 13 |
| Trøndelag | 10 |
| Vestfold og Telemark | 3 |
| Vestland | 9 |
| Rogaland | 1 |
| Sum | 69 |

Det er stor variasjon i arbeidsmengde knyttet til sekretariatsfunksjonen for verneområdestyrene, Årsakene til det er flere, blant annet på grunn av variasjon i antall verneområder et styre forvalter. Andre faktorer som kan virke inn er antallet saker de håndterer, omfang av bruksinteresser i verneområdet, størrelsen på verneområdene, mv.

4.1 Aktørene i forvaltningsmodellen

I dagens forvaltningsmodell er verneområdestyrene, statsforvalterne og Miljødirektoratet de mest sentrale aktørene. Styrene er forvaltningsmyndighet, statsforvalterne har arbeidsgiveransvar for forvalterne og Miljødirektoratet er klageinstans og overordnet forvaltningsmyndighet.

Nasjonalpark-/verneområdestyrene

Styret er et statlig forvaltningsorgan, underlagt Miljødirektoratet. Miljødirektoratet har fastsatt vedtekter som angir styrenes oppgaver som forvaltningsmyndighet for verneområder.

Nasjonalpark-/verneområdestyret har følgende myndighet etter naturmangfoldloven:

- forvaltningsmyndighet etter verneforskrifter
- myndighet til å gi dispensasjon fra verneforskriftene med hjemmel i verneforskriftens dispensasjonsbestemmelser og naturmangfoldloven § 48
- myndighet til å utføre skjøtsel i verneområdene etter naturmangfoldloven § 47
- myndighet til håndheving etter naturmangfoldloven §§ 69 – 72 og § 73.

Styrene skal også gjennomføre nødvendige tiltak for å ivareta verneverdiene. Dette omfatter tiltak knyttet til besøksforvaltning, informasjon og skjøtsel. Styrene skal også utarbeide en forvaltningsplan med besøksstrategi. I tillegg skal de oppnevne et rådgivende utvalg og bør også oppnevne et administrativt kontaktutvalg.

Nasjonalpark-/verneområdestyret er egen juridisk person og har i utgangspunktet myndighet til å inngå avtaler og påta seg forpliktelser innenfor de økonomiske rammene styret disponerer. Slik ordningen er organisert i dag er det imidlertid statsforvalter som har budsjettmidlene. Det varierer

hvorvidt styrene inngår avtaler selv eller om statsforvalter inngår avtaler på vegne av styret. Styret søker om midler og vedtar hva tildelte midler skal brukes til, mens statsforvalter er økonomisk ansvarlig for budsjettet og står som formelt ansvarlig for inngåtte avtaler. Det er per i dag ingen av verneområdestyrene som har egen bankkonto slik at de kan disponere budsjettet selv. Dette skyldes dels at alternativet ikke er kjent for alle styrene, og dels de forpliktelser og krav som følger av dette ansvaret.

Styret har vedtaksmyndighet og disponerer forvalters arbeidstid, men har ikke personalansvar for forvalter. Stillingen ligger formelt hos statsforvalteren.

Statsforvalter

Det følger av Hovedinstruksen for statsforvalteren at statsforvalteren er personal- og økonomiansvarlig for verneområdeforvaltere. Forvalterne ansettes av statsforvalteren, som også har arbeidsgiveransvar for stillingen. Samtidig er forvalter underlagt styret i forvaltningen av verneområdet og styret disponerer forvalters arbeidstid.

Som arbeidsgiver har statsforvalter både personal- og administrativt ansvar. Ved permisjon, langtidsfravær, eller der forvalter varsler om fratredelse fra sin stilling, skal statsforvalteren i dialog med styret komme til enighet om hvordan forvalters arbeidsoppgaver skal løses inntil forvalter er tilbake, eller ny forvalter er ansatt (kilde: Vedtekter for nasjonalpark- og verneområdestyrer).

Det fremgår ikke av hovedinstruksen til statsforvalteren eller i vedtektene til styrene hva som er statsforvalternes rolle knyttet til opplæring og oppfølging av forvalterne i denne organisasjonsmodellen. Som arbeidsgiver har statsforvalteren likevel et selvstendig ansvar for å sikre nødvendig opplæring og kompetanseutvikling for sine ansatte, slik at de er i stand til å utføre sine oppgaver på en forsvarlig og faglig tilfredsstillende måte. Det er praksis at forvalterne har mulighet til å delta på seksjons- og avdelingsmøter og fagsamlinger som statsforvalter arrangerer. Det er også vanlig at forvaltere konfererer med sin arbeidsgiver i enkeltsaker ved behov. Omfang av faglig oppfølging og hvorvidt forvalter deltar på seksjonsmøter og andre samlinger varierer mellom embetene.

Dialogen mellom statsforvalter og styret går hovedsakelig via sekretariatet (forvalteren). Direkte kontakt mellom styret og statsforvalter er i dag mest aktuelt ved nye ansettelser eller håndtering av langtidsfravær. I spørreundersøkelsen til statsforvalterne fremgår det at direkte kontakt varierer mellom embeter, de aller fleste oppgir at kontakten er begrenset til rekrutteringsprosesser og deltagelse på noen styremøter gjennom året. I tillegg oppgir flere embeter at styret tar kontakt når det oppstår krevende dispensasjonssaker. Enkelte embeter inviterer også styreledere inn i medarbeidersamtaler.

Et embete oppgir at de arrangerer jevnlig samlinger for styreledere og et embete oppgir at de gir opplæring til styrene i tillegg til de som arrangeres sammen med Miljødirektoratet.

Et av embetene oppgir at de har formalisert samarbeidet med verneområdestyrene i sitt fylke i et dokument som klargjør samarbeidet for en rekke tema, slik som økonomioppfølging, reisebudsjett, anskaffelser, arbeidsfordeling, post- og journalsystemer, kontor- og utstyrbehov, ansettelsesprosesser og budsjett disponeringsmyndighet. Dokumentet skal også klargjøre forventninger knyttet til faglig oppfølging av forvalteren.

Fellestjenester

For statsforvalterembetene er det Statsforvalterens fellestjenester (STAF) som er ansvarlig for fellestjenestene. STAF leverer tjenester til embetene på følgende områder (kilde: statsforvalteren.no):

- IT
- Digitalisering og utvikling
- Informasjonssikkerhet
- Dokumentforvaltning
- Brukerstøtte og kompetanse
- Anskaffelser

Når det gjelder verneområdestyrene og verneområdeforvalterne så bruker de i dag fellestjenestene som STAF leverer til embetene.

Miljødirektoratet

Miljødirektoratet er overordnet myndighet for verneområdeforvaltningen, med ansvar for myndighetsutøvelse etter naturmangfoldloven.

Miljødirektoratet behandler klager på vedtak fattet av verneområdestyrene. Direktoratet kan også omgjøre vedtak fattet av verneområdestyrene når det er hjemmel for dette i forvaltningsloven eller naturmangfoldloven.

Miljødirektoratet skal være en faglig rådgiver, som bidrar til enhetlig og effektiv oppgavegjennomføring gjennom å veilede regionale myndigheter i bruk av lovverk, forskrifter og andre virkemidler innenfor direktoratets ansvarsområder.

Miljødirektoratet har ansvar for å drive tilsyn og gjennomføre landsdekkende naturoppsyn i regi av Statens Naturoppsyn (SNO), se nærmere omtale i kapitlet om samarbeidet mellom SNO og styrene.

Med bakgrunn i disse rollene, gir Miljødirektoratet forvaltere generell veiledning om saksbehandling og veileder eksempelvis i forbindelse med utarbeidelse av plandokumenter som forvaltningsplan og besøksstrategi. Miljødirektoratet veileder også gjennom informasjon på våre nettsider. Hvert verneområdestyre har en kontaktperson i seksjon for verneområder og i juridisk seksjon naturmangfold. Miljødirektoratet godkjenner også forvaltningsplaner for verneområder forvaltet av styrer.

Som overordnet myndighet for verneområdeforvaltning arrangerer Miljødirektoratet forvaltersamlinger (som hovedregel) annethvert år; disse har vært arrangert både som regionale samlinger og som nasjonale samlinger. I tillegg arrangeres det kompetansedager ved oppnevning av nye styrer, disse arrangeres i samarbeid med statsforvalteren.

Miljødirektoratet produserer tekniske løsninger som skal bidra til mer enhetlig og effektiv oppgavegjennomføring, slik som [Veiledning i merkevarer - designmanualen](#), [styrenes nettsider - nasjonalparkstyre.no](#), Naturoppdrag, Forvaltningsplaner på nett for verneområder (FPNV) og Naturbase.

Nasjonalpark-/verneområdestyret oppnevnes av Miljødirektoratet etter innstilling fra aktuelle kommuner, fylkeskommuner og Sametinget. Miljødirektoratet fastsetter videre forvaltningsknutepunkt/kontorsted for forvalterne.

Vi har i de kommende delkapitlene valgt å beskrive forhold ved dagens organisering som er viktig for de vurderingene vi senere gjør rundt virkninger av de ulike alternativene, jf. Kap. 2.4 Mål for utredningen.

4.2 Samarbeidet mellom Statens naturoppsyn og forvaltere/styrer

SNO har gjennom sin tilstedeværelse i mange områder over lang tid har vært en viktig kilde for kunnskap og historikk for forvaltere og verneområdestyrer. Dette underbygges av spørreundersøkelsen til forvalterne der SNO oppgis som en sentral faglig støtte. Videre oppgir de fleste (30 besvarelser) at samarbeidet med SNO fungerer godt, mens 19 besvarelser etterlyser et bedre samarbeid. Det pekes i denne sammenheng på redusert tilstedeværelse på knutepunktet de deler, og manglende ressurser til å følge opp tiltak som forvaltningsmyndigheten bestiller.

SNO er Miljødirektoratets feltapparat og skal blant annet føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av blant annet naturmangfoldloven blir overholdt. Naturoppsynet kan også drive veiledning og informasjon, samtidig som det kan drive skjøtsel på oppdrag fra forvaltningsmyndigheten, registrering og dokumentasjon. Faste kontaktpunkter mellom SNO og forvaltningsmyndighet i dag er planleggingsmøtene som gjennomføres for å avtale SNO ressurs ved bruk av Naturoppdrag - den digitale løsningen for bestilling og oppfølging av oppdrag i verneområdet.

Samarbeidet mellom SNO og forvaltere/styrer fungerer svært ulikt sett landet under ett. Dette har blant annet sin årsak i følgende:

Kapasitet hos SNO

Antall SNO-ansatte og deres kapasitet til å følge opp verneområder er ujamnt fordelt. Noen regioner er godt bemannet hvor SNO har kapasitet til å følge opp både ordinært oppsyn, møter og befaringer med styret, samt en del tiltak i felt. Andre steder er kapasiteten mindre, grunnet færre ansatte eller andre pålagte arbeidsområder, og SNO må da prioritere oppsyn og nødvendige møter og befaringer, men nedprioritere tiltak.

Lokalisering/kontorsted

Lokaliseringen av SNO og forvaltere påvirker muligheten for fysiske møtepunkt. Dette og terskelen den enkelte har for å ta kontakt (telefon, e-post, Naturoppdrag) påvirker det løpende samarbeidet. Ved stort turnover i styrene og blant forvaltere, vil relasjonen ofte bli mer varierende.

Verneområdets forvaltningsutfordringer og forvalter/styrets aktivitetsnivå

Verneområdenes størrelse, bruksintensitet, utfordringer og sårbarhet varierer veldig. Dette påvirker i hvor stor grad det er behov for (løpende) kontakt med SNO og hvor stor innsats SNO kan prioritere. I områder hvor det er stor bruk og behov for tiltak og SNO har tilstrekkelig kapasitet, vil kontakten ofte være god og løpende. Samarbeidet kan likevel være godt, selv om intensiteten på arbeidet er lav.

Rolleforståelse

Styrene og forvaltere kan i noen tilfeller ha forventninger til SNO som ikke kan innfris på grunn av SNO sitt mandat og rolle. SNO er multifunksjonelle og deres aktivitet styres av eget lovverk, overordnede føringer og pålagte oppgaver på flere fagområder. SNO skal drive oppsyn i verneområdene, men aktivitet ut over det er avhengig av den totale oppgaveporteføljen i stillingen. Styret kan ikke pålegge eller på annen måte dirigere SNOs aktivitet, men SNO skal som Miljødirektoratets feltapparat drive oppsyn og så langt kapasiteten rekker - bistå forvaltningsmyndigheten på best mulig måte.

4.3 Forvaltningsknutepunkter

Ved etablering av forvaltningsmodellen ble det bestemt at forvalterstillingene skulle være lokalisert i nærheten av verneområdet for å sikre lokal tilknytning. For å sikre et godt fagmiljø rundt forvalterstillingen, skulle det bygges opp lokale faglige fellesskap – såkalte knutepunkt - knyttet til nasjonalparksentre eller andre typer naturinformasjonssentre der forvalter er samlokalisert med andre fagpersoner tilknyttet verneområdet, (Prop. 1 S (2009–2010)). Langt fra alle verneområder forvaltet av styrer er tilknyttet et slikt senter. Derfor er det også etablert knutepunkt som ikke er lokalisert til senter, men heller på rådhuset eller i andre bygg som kommunen har disponible til kontorplass.

Per i dag har de aller fleste forvaltere kontorsted på et knutepunkt i nærheten av verneområdene styret forvalter. I en spørreundersøkelse svarte 79% av forvalterne at de sitter ved et forvaltningsknutepunkt.

En forutsetning for at kontorstedet skal være et velfungerende knutepunkt er at det er et faglig fellesskap der flere i fagmiljøet tilknyttet verneområdet(ene) er lokalisert sammen. Andre relevante aktører er Statens naturoppsyn, Statskog, fjellstyrer og tilsvarende aktører med oppgaver i verneområdene.

I spørreundersøkelsen svarer over halvparten, 65 %, at knutepunktet fungerer i svært stor grad eller i stor grad som et faglig fellesskap, mens 35% synes det fungerer i noen grad, i liten grad eller i svært liten grad.

Vi ba også forvalterne om å gi innspill til endringer for at knutepunktet de er tilknyttet kan fungere bedre. Her svarer flere at de ønsker å sitte sammen med andre forvaltere. Besvarelser fra dem som svarer at de sitter ved velfungerende knutepunkt fremhever at de sitter flere forvaltere sammen og gjerne også sammen med SNO og med aktører fra andre fagmiljø knyttet til verneområdet. I spørreundersøkelsen etterlyser 12 av besvarelsene samlokalisering med SNO og nettopp samlokalisering med SNO fremheves også som viktig for et velfungerende knutepunkt. Flere besvarelser trekker frem at det ville vært positivt med en informasjonsmedarbeider på knutepunktet.

4.4 Daglig ledelse og oppfølging av forvalterne

Daglig ledelse og faglig oppfølging av forvalterne

Hos statsforvalterne er ledelse av forvalterne organisert på ulike måter og omfang av kontakt mellom leder og forvalter varierer. Leder har en annen rolle ovenfor forvaltere enn andre ansatte ettersom det er styret som har instruksjonsmyndighet og disponerer forvalters arbeidstid.

Gitt organiseringen med statsforvalterne som arbeidsgiver og styret som forvaltningsmyndighet, er det ikke en klar ansvarsfordeling angående den faglige oppfølging av sekretariatet. Statsforvaltere har gitt tilbakemelding om at deres rolle i faglig oppfølging ikke er tilstrekkelig klart.

Organisering og ledelse av verneområdeforvalterne bestemmes av det enkelte embetes ledelse, og her er ulike varianter valgt ut fra avdelingens bemanning /ressurser som helhet. Det er ifølge embetene ikke rom for å dekke ledelse av verneområdeforvalterne (arbeidsgiveransvaret) innen den rammen som er avsatt per forvalter. Noen embeter har likevel valgt å tilsette leder for forvalterne og tar dette fra øvrige ressurser i avdelingen. Tid til ledelse og oppfølging tas fra kapasiteten til embetet. Embetene skal følge opp tildelingsbrev og Hovedinstruks, der nasjonalparkforvaltningen ikke er inkludert. Dette er særlig utfordrende for de embetene som har mange nasjonalparkforvaltere. Embetene påpeker også at det ikke bare er en ressursutfordring knyttet til oppfølging av forvalterne når det gjelder leder med personalansvaret, men at det også krever ressursbruk på for eksempel økonomihåndtering og andre administrative funksjoner.

Opplæring av nyansatte forvaltere

Det er stor variasjon i opplæringen forvalterne beskriver å ha mottatt. Mange forvaltere oppgir i spørreundersøkelsen at det er en fadderordning ved nye rekrutteringer, slik at statsforvalter gir opplæring i administrative tema, mens en forvalter tar seg av faglig oppfølging av den nyansatte. Statsforvalterens rolle i opplæring oppgis å være i hovedsak knyttet til administrative tjenester, it-utstyr og programmer forvalteren trenger i sin arbeidshverdag, men faglig opplæring av nye forvaltere skjer i stor grad av andre forvaltere.

I spørreundersøkelsen oppgir 44 % av forvalterne at de i svært stor grad eller i stor grad er fornøyd med opplæringen, 35 % er i noen grad fornøyd, og 21% er i liten eller i svært liten grad fornøyd med mottatt opplæring.

Flere av svarene i spørreundersøkelsen til forvalterne peker på et behov for mer omfattende opplæring. Av disse nevnes det at opplæringen er for kort, mangelfull og i noen tilfeller fraværende.

Miljødirektoratet gjennomfører ikke opplæring av nye forvaltere, men gir generell veiledning blant annet gjennom direkte kontakt med forvaltere på telefon og e-post, forvaltersamlinger og webinarer på utvalgte tema. Forvalterne deltar også på kompetansedager som arrangeres etter oppnevning av nye styremedlemmer etter kommune- og sametingsvalg. Blant innspillene fra verneområdestyrene pekes det også på at Miljødirektoratet må ha en større rolle i veiledning, kompetanseheving m.v.

4.5 Faglig nettverk og erfaringsdeling

I dagens organisering består fagmiljøet rundt forvalterne av flere aktører. Stillingen er i et kollegium innad i "forvaltergruppen" på tvers av fylkesembeter, samtidig som den er i et kollegium med øvrige ansatte hos statsforvalteren. I tillegg innebærer lokalt kontorsted på et knutepunkt et kollegium med andre aktører, også fra andre sektorer enn naturforvaltningen.

Spørreundersøkelsen til forvalterne inkluderte en rekke spørsmål angående fagmiljø, som sammenlagt gir en overordnet oversikt over dagens fagmiljø, samt innsikt i forvalternes forslag til forbedringer.

64% av forvalterne oppgir at de i svært stor grad eller i stor grad har tilstrekkelig faglig støtte i sitt arbeid, 26 % i noen grad og 10% i liten eller svært liten grad. Aktørene som benyttes mest for faglig støtte er, i prioritert rekkefølge: andre forvaltere (100 %), statsforvalterne (70%), fagseksjoner hos Miljødirektoratet (65%), SNO (60 %) og andre aktører (34%) slik som fjelltjenesten, fjellstyrer, kommunen etc.

Besvarelsene på spørreundersøkelsen antyder at forvalterne opplever at faglig støtte fra andre verneområdeforvaltere er mer tilgjengelig enn tilsvarende hos statsforvalteren. 89% oppgir at de har i svært stor grad eller i stor grad tilgang til faglig støtte fra andre verneområdeforvaltere, mens 52% oppgir at de har i svært stor grad eller i stor grad tilgang til faglig støtte fra øvrig fagmiljø hos statsforvalteren.

Tema det etterlyses mer kompetanse på dekker et bredt spekter. 19 av 61 besvarelser oppgir at de ikke opplever å ha fagområder med manglende faglig støtte. Av de som oppgir fagområder med utilstrekkelig faglig støtte nevnes juridisk bistand hyppigst, i 19 av 61 svar. Øvrige tema som gjentas er

offentlige anskaffelser (8 av 61) og informasjons/kommunikasjonsarbeid (4 av 61). Bredden i tema gjenspeiler bredden i en forvalters hverdag, der man i stillingen må forholde seg til mange ulike problemstillinger.

I spørreundersøkelsen ble statsforvalterne spurt om i hvilken grad de opplevde at verneområdeforvalterne er integrert i fagmiljøet hos embetet og hvordan kompetanseoverføringen mellom forvaltere og fagmiljøet hos statsforvalteren fungerte.

27% av embetene svarte i "svært stor" eller i "stor grad", mens over halvparten av statsforvalterne opplever at forvalterne er integrert i "noen grad" (64%) eller i "liten grad" (9%).

Statsforvalterne ble bedt om å gi en begrunnelse for svaret sitt. Der kommer det frem at avstand er et hinder, men det avbøtes med bruk av Teams og andre digitale plattformer. Det nevnes også at organiseringen av forvalterne, som får andre styringslinjer, oppgaver og arbeidsbetingelser enn resten av embetet gjør at de ikke kan bli helt integrert. Flere embeter er også usikre på hva som er forventningen til integrering av forvalterne i fagmiljøet.

Statsforvaltere som oppgir at forvaltere er godt integrert nevner følgende tiltak: felles kompetansehevingstiltak og fysiske samlinger, tilstreber lik saksbehandling mellom områder og praktiserer egne verneområdeforvalterforum.

4.6 Flexibilitet i fordeling av oppgaver mellom forvaltere

I dagens organisering disponerer styret forvalters arbeidstid. I all hovedsak jobber forvalterne innenfor virkeområdet til sitt eller sine styrever. Det har likevel vært praksis at forvaltere har kunnet bistå med oppgaver for andre styrever og embeter etter avtale mellom arbeidsgiver og styret. I spørreundersøkelsen til forvalterne oppgir 18 stk. at de utfører oppgaver for andre styrever eller statsforvalter i dag.

4.7 Samarbeid med besøkssenter

Besøkssenter nasjonalpark formidler informasjon om nasjonalparker og andre vernede områder nasjonalt og internasjonalt og stimulerer til bruk av naturen og nasjonalparkene, og til generelt friluftsliv.

Samarbeidet mellom verneområdeforvaltningen og nasjonalparksentrene er ikke formalisert i dag og varierer derfor mellom områder. Ved re-autorisering av sentrene, skal senteret beskrive samarbeidet med andre aktører i lokalmiljøet, herunder verneområdeforvaltningen. Det inngår i en samlet vurdering av ny autorisering. Men det er ikke krav til samarbeid.

I spørreundersøkelsen til forvalterne inngikk et spørsmål om samarbeid med sentrene. Svarene spriker fra en opplevelse av manglende eller dårlig samarbeid til svært godt samarbeid. Uavhengig av opplevelse tar flere besvarelser opp ønsket om et mer formalisert samarbeid.

4.8 Rolleavklaring blant aktørene og rolleforståelse blant publikum

Rolleavklaring blant aktørene

Dagens organisering innebærer at forvalterne forholder seg til flere styrende organer samtidig: styrene gir dem oppgaver, statsforvalteren har personalansvar og Miljødirektoratet gir føringer, veiledning og finansiering.

I beskrivelse av modellen og gjennom ulike styringsdokumenter er rollene beskrevet. Erfaringer viser likevel at det fremdeles er behov for å klargjøre rollene til styrene og statsforvalteren.

Det som går igjen i tilbakemeldingene fra statsforvalterne er i hovedsak behov for klargjøring knyttet til statsforvalterens rolle i den faglig oppfølging av forvalterne. Mange av forvalterne svarer på sin side, at de opplever at rollefordelingen mellom styrene og statsforvalterne internt er avklart. Det forvalterne stort sett peker på er utfordringen med å kommunisere rollefordelingen mellom aktørene tydelig ut mot publikum.

Rolleforståelsen blant publikum

Verneområdeforvalterne "deler" i dagens organisering elektronisk adresse og infrastruktur med statsforvalteren.

De verneområdeforvaltere som har virksomhetsnummer under statsforvalteren sitt organisasjonsnummer legges til automatisk dokumentfangst av «digital post til Altinn», dvs. at post fra offentlige avsendere kommer automatisk inn i Elements. Annen post må forvalterne selv håndtere i Altinn. Når styret er registrert med eget organisasjonsnummer, ikke underlagt statsforvalteren, så må all post håndteres av forvalteren. Noen av styrene har i dag eget organisasjonsnummer.

Til behandling av styresakene finnes det en tilpasset «utvalgsmodule» i Elements, som Statsforvalterens fellestjenester (STAF) anbefaler å bruke.

Det er gitt flere innspill på en problemstilling som oppstår som følge av at forvalterne er knyttet til arkiv-tjenestene og e-postadressene til statsforvalterne. Dette kan skape utfordringer knyttet til rolleforståelsen eksternt blant brukere og publikum. Når avsenderadressen er tilknyttet statsforvalteren kan det skape forvirring blant publikum om hvorvidt styrene er en egen enhet. Forvalterne beskriver i spørreundersøkelsen at dette i dag må klargjøres i all eksternt kommunikasjon mot publikum slik at de sikrer seg at mottaker forstår hvem de får henvendelsen fra.

Særlig er dette relevant fordi det i dagens organisering kan oppleves som en rollekonflikt at statsforvalteren på den ene siden skal være et kompetansemiljø og drive veiledning til forvalter, samtidig som statsforvalteren kan klage på vedtakene som forvalter og styrene treffer.

4.9 Kostnader knyttet til forvalterstillingene

Verneområdeforvalterne finansieres over statsforvalternes budsjett, kap. 1520 post 01. Fra og med opprettelsen av verneområdeforvalterne i 2010 til og med 2023 så har Klima- og miljødepartementet (KLD) tilført 1 mill. kroner per ny forvalter. Fra og med 2024 tilføres 1,3 mill. kroner per forvalter (for stillinger ansatt fra og med 2024).

Siden midler til nye forvaltere rammeoverføres fra KLD blir dette beløpet "øremerket" som en særskilt oppgave under KLDs andel av rammen på kap. 1520 post 01. Den endelige fordelingen til hvert embete beregnes av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) ved fordeling av kap. 1520 på embetene, og denne rammen har vært og vil, ifølge DFD, være utsatt for årlig lønns- /prisjustering og eventuelle avbyråkratiseringskutt på lik linje med resten av rammen på posten. I tillegg vil en mindre andel av rammen fordeles til i STAF. Det kan også være ulikheter mellom embetene i hvor mye som tildeles miljøvernavdelingene per forvalter og hvor mye som holdes igjen sentralt i embetene. Noen miljøvernavdelinger påpeker at rammen de får til forvalterne ikke er tilstrekkelig og at dette kan gå utover miljøvernavdelingens "eget" driftsbudsjett.

Midlene som er tilført til hver forvalterstilling skal, i henhold til forvaltningsmodellen som ble etablert i 2010, i utgangspunktet dekke alle kostnader som følger med en forvalterstilling, herunder lønnskostnader og sosiale kostnader, og driftskostnader som reisekostnader, klær og husleie. Det er forutsatt at embetet må dekke kostnader som går utover den øremerkede rammen over ordinært driftsbudsjett. Statsforvalterne har over lengre tid problematisert at den øremerkede rammen ikke er tilstrekkelig til å dekke alle kostnader, og det er bakgrunnen for at denne ble økt til 1,3 mill. kroner fra og med 2024 for nye stillinger.

Siden det over lang tid ble tilført 1 mill. kroner ved opprettelse av nye forvalterstillinger, så har de midlene som har blitt tilført til nye forvalterstillinger opp gjennom årene ulik "verdi" per i dag. Midler til de forvalterne som er ansatt i 2010 er prisjustert i mange år kontra midler til de forvalterne som er ansatt i de senere år før vi fikk økt tildelingen per forvalter. **Vi antar derfor at den totale rammen til forvalterstillingene er for lav per nå for at embetene skal ha tilstrekkelige midler til å følge opp stillingene administrativt og faglig.** 1 mill. kroner i 2023 var for de fleste forvalterstillinger ikke tilstrekkelig til å dekke samme kostnader som i 2010.

Oppfølging av og administrative oppgaver knyttet til verneområdeforvaltere er en særskilt oppgave og en del av embetenes ordinære rammer. **Derfor ønsker flere embeter at finansieringen av stillingene og den faktiske prioriteringen som er knyttet til denne forvaltningen synliggjøres i større grad.** På den måten vil det bli tydeligere for både styrene og hvert enkelt embete hvilket budsjett de har på drift knyttet til hver enkelt forvalterstilling.

5 Beskrivelse og forslag til utforming av alternativene som skal utredes i oppdraget

I oppdraget ber KLD om at det utredes fire alternativer for endret organisering i tillegg til dagens organisering (null-alternativet). For å kunne vurdere disse alternativene mot null-alternativet, har vi, så langt det lar seg gjøre, beskrevet hva vi mener disse alternativene vil innebære. Og foreslår tiltak vi mener bør gjennomføres for å sikre god organisering for hvert alternativ.

5.1 Alternativ 1 – Beholde dagens ordning, men se på bedringspunkter i denne

5.1.1 Problembeskrivelse av dagens organisering

I oppdragsbrevet er følgende utfordringer ved dagens modell fremhevet:

- Ordningen har ført til en mer fragmentert verneområdeforvaltning, fra 18 fylkesmenn i 2008 til 113 ulike forvaltningsmyndigheter i dag.
- Statsforvalterne bruker mye tid på den personmessige og administrative oppfølgingen av forvaltere
- Personalforvaltning og daglig ledelse er krevende gitt rollefordelingen mellom statsforvalter og styre. Dette medfører en belastning for særlig statsforvalter, men også forvaltere og styrer
- Verneområdene er svært forskjellige i oppgaver, utstrekning og i det generelle utfordringsbildet. Selv om antall forvaltere per verneområde er differensiert er det likevel en ujevn belastning mellom de ulike forvalterstillingene. Statsforvalters begrensede styringsmuligheter gir liten fleksibilitet til å utjevne skjevfordelingen eller forflytte ressurser ved vakanser, permisjoner, sykemeldinger o.l.
- Ulik grad av samhandling på tvers mellom forvalterne for de ulike verneområdene
- Utydelige roller mot publikum, i hovedsak knyttet til at forvalternes e-postadresser er tilknyttet statsforvalteren og delt arkiv der statsforvalteren står som avsender på brev fra styrene.

I tillegg har vi gjennom årene fått tilbakemeldinger på andre utfordringer med dagens organisering, dette gjelder:

- I hvor stor grad det er fungerende samarbeid mellom forvaltning og besøkssenter eller forvaltning og SNO.
- Ikke tilstrekkelig opplæring og veiledning av forvalterne
- Ikke tilstrekkelig kapasitet hos embetene til å følge opp forvalterne
- Kostnadene for å ivareta forvalterstillingene er ikke tilstrekkelig finansiert av de øremerkede midlene knyttet til stillingene.

Gjennom innspill fra verneområdestyrene og spørreundersøkelsene til statsforvalterne og forvalterne har vi fått ytterligere innsikt i erfaringene aktørene har gjort seg med dagens organisering.

Flere av innspillene samsvarer med de utfordringene som løftes frem i oppdragsteksten. Samtidig er det også flere besvarelser blant alle aktørene som trekker frem positive erfaringer med dagens organisering. Særlig er tilknytningen forvalterne i dag har til fagmiljøet hos Statsforvalteren en positiv faktor som mange trekker frem. Statsforvalterens fagsystemer og tekniske tjenester, i tillegg til at de er en ryddig og profesjonell arbeidsgiver, er andre punkter det legges vekt på i tilbakemeldingene fra forvalterne. Det er også embeter som gir tilbakemelding på fordeler av dagens organisering. Det er nyttige erfaringer vi har tatt hensyn til i forslagene til tiltak for bedring av dagens organisering.

Flere av utfordringene er kjente problemstillinger ved ordningen og er nevnt både i Riksrevisjonens rapport fra 2014 og i evalueringen av forvaltningsordningen fra 2021. Riksrevisjonen pekte på enkelte svakheter ved modellen, bl.a. uklarheter knyttet til forvalternes rolle og statsforvalterens rolle. Rapporten ble fulgt opp av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet med bl.a. tydeliggjøring av vedtekter for verneområdestyrene og reviderte stillingsinstrukser for forvalterne. Oppfølgingen er bl.a. omtalt i Prop. 1 S (2014-2015) s. 190, og i brev 8. september 2014 fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet. En del av utfordringene ved dagens organisering har vedvart uten at tidligere tiltak har løst dem.

Tiltakene som ble utført etter Riksrevisjonens gjennomgang var ikke tilstrekkelige til å løse problemstillingene med uklarheter knyttet til forvalternes rolle og statsforvalterens rolle. Spørreundersøkelsen som ble sendt ut til forvaltere og statsforvaltere underbygger også dette, selv om det er ulikheter mellom forvalterne og embetene i hvor stor grad dette fortsatt er gjeldende.

På bakgrunn av dette, foreslår vi en rekke tiltak som vi mener må på plass for alternativ 1 – dagens organisering med bedringspunkter:

Vi anbefaler følgende tiltak for å bedre dagens organisering:

1. Økning av kapasitet og ressurser hos statsforvalterne
 - a. Økt tildeling per forvalterstilling (eksisterende stillinger fra før 2024)
 - b. Synliggjøre øremerking av midler per forvalterstilling i Prop. 1S
 - c. Tilføre midler til embeter (med mer enn 10 forvaltere) for å ansette dedikert seksjonsleder med personal- og fagansvar.
I embeter med færre forvaltere foreslår vi å tilføre midler til en forvalterkoordinator som skal bistå på tvers av forvaltere/styrer med faglig rådgiving og bistand i oppgaver. Personalansvaret må da fremdeles ligge hos en leder hos statsforvalteren.
2. Klargjøring av roller internt blant aktørene knyttet til faglig oppfølging av forvalterne
3. Klarere skille mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning
4. Gi arbeidsgiver økt fleksibilitet i bruk av forvalterressurser mellom styrer.
5. Innføring av "Forvalterskolen"
6. Faste intervaller på forvaltersamlinger
7. Endringer på forvaltningsknutepunkter
8. Formalisere samarbeid mellom forvaltning og besøkssentre
9. Legge til rette for SNOs tilgang til forvaltningsknutepunktene

Under gir vi en nærmere forklaring på hva de foreslåtte tiltakene vil innebære.

5.1.2 Økning av kapasitet og ressurser hos Statsforvalterne

Tilbakemeldingene fra statsforvalterne og forvalterne tilsier at det er behov for endringer knyttet til daglig ledelse og oppfølging av forvalterne fra arbeidsgiver. For statsforvalterne er det særlig kapasitet og ressurser tilgjengelig for oppfølging som løftes frem som sentral utfordring.

Et klart flertall av embetene oppgir i spørreundersøkelsen at det er begrenset lederkapasitet til å følge opp verneområdeforvalterne. Behovet for en egen dedikert ledelse er et tiltak som også nevnes av flere forvaltere i spørreundersøkelsen.

Vi foreslår følgende tiltak for å øke kapasitet og ressurser hos Statsforvalterne:

- **Økt tildeling per forvalterstilling for de forvalterne som er ansatt før 2024.**
- **Synliggjøre øremerking av midler per forvalterstilling i Prop. 1S**
- **Tilføre midler til embeter (med mer enn 10 forvaltere) for å ansette dedikert leder. I embeter med færre forvaltere foreslår vi å tilføre midler til en forvalterkoordinator**

Vi foreslår at tildelingen til statsforvalterembetene per forvalter økes til 1,3 millioner kroner per forvalter for de stillingene som ikke allerede har fått tilført denne rammen. Det gjelder i hovedsak forvalterstillinger ansatt før 2024. Vi mener en tildeling av en øremerket ramme på 1,3 millioner kroner er nødvendig for å dekke de kostnadene stillingen innebærer som listet i kap. 4.9. Rammen må prisjusteres på virkningstidspunktet.

For å dekke behovet for ressurser til personalledelse og faglig oppfølging av forvalterstillingene foreslår vi at det tilføres midler tilsvarende 1 seksjonslederstilling i embeter med mer enn 10 forvaltere. I embeter med mindre enn 10 forvaltere foreslår vi at det tilføres midler til en forvalterkoordinator som kan ha ansvar for faglig veiledning og oppfølging av forvalterne. Stillingsprosenten må beregnes ut fra en behovsvurdering for det enkelte embete knyttet til antallet forvaltere de er arbeidsgiver for.

Midlene som overføres tilknyttet forvalterstillingene må øremerkes oppfølging av forvalterne. Statsforvalterne må stå fritt til å vurdere hvordan disse midlene så brukes best innenfor sitt embete.

5.1.3 Klargjøring av roller i faglig oppfølging av forvalterne

Når ordningen ble innført ble arbeidsgiveransvaret lagt til statsforvalteren for å ivareta fellestjenester, men også for å sikre et faglig miljø for forvalterne. I henhold til Riksrevisjonens rapport var intensjonen med denne organiseringen at *"Oppgåvene omfattar arbeidsgivaransvar og fagleg rådgiving overfor nasjonalparkforvaltaren, arkiv-, tilvisings- og økonomifunksjon og å sørge for praktisk tilrettelegging og opplæring for nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltarane. Fylkesmannen har inga instruksjonsmyndigheit overfor nasjonalparkforvaltarane når det gjeld forvaltninga av nasjonalparkane"*.

Flere av tilbakemeldingene fra statsforvalterne belyser at de opplever det som krevende å ha arbeidsgiver- og lederansvar uten styringsrett. De etterlyser klarere føringer om hva som er forventningen til faglig oppfølging av forvaltere. Det pekes også på en uklar grenseoppgang mellom faglig integrering av forvalterne i embetet samtidig som forvalter skal være adskilt fra statsforvalter i stillingen som sekretariat for verneområdestyret.

Vi opplever at det er særlig oppgaver knyttet til opplæring og faglig rådgiving det hersker usikkerhet omkring når det gjelder omfanget av ansvaret til statsforvalterne som arbeidsgiver. I hovedinstruksen til statsforvalterne i dag står det kun at statsforvalteren er personal- og økonomiansvarlig for verneområdeforvaltere. Det kan derfor virke som at noe av intensjonen bak den faglige delen av arbeidsgiveransvaret ikke har blitt tydeliggjort og fulgt opp i den praktiske gjennomføringen.

Dette omtales også i Riksrevisjonens rapport, der det anbefales en klargjøring av de ulike rollene i forvaltningsmodellen: *For å forbedre saksbehandlingspraksisen kan det være behov for å klargjøre instruksjonsmyndigheita og styringsretten nasjonal parkstyret har overfor nasjonalparkforvaltarane.*

Etter Riksrevisjonens rapport ble styrenes vedtekter og verneområdeforvalternes stillingsinstrukser revidert i 2015. Endringene er imidlertid ikke detaljerte nok til å avklare grensegangen mellom styrets instruksjonsmyndighet og statsforvalterens ansvar som arbeidsgiver. Dette gjelder spesielt ansvaret knyttet til faglig oppfølging av forvalterstillingene. Vedtektene retter seg videre mot styrene og ikke statsforvalteren og stillingsinstruksen gjelder forvalters oppgaver. Disse er derfor mindre egnet som styringsverktøy for statsforvalteren.

Vi mener at et sentralt forbedringspunkt i alternativ 1 må være at statsforvalternes rolle som faglig rådgiver for forvalterne må tydeliggjøres i sentrale styringsdokumenter for statsforvalteren, slik som i Hovedinstruks for statsforvalteren.

Det må samtidig tydeliggjøres hva statsforvalteren kan gi faglige råd til uten at dette innvirker på styrenes faglige instruksjonsmyndighet overfor forvalterne.

Vi mener statsforvalter kan gi faglig rådgiving til forvalternes innstillinger til styrene ved behov.

Vi mener at myndigheten til å påklage et vedtak og det å gi faglig rådgiving til forvalter, er to adskilte oppgaver som ikke kommer i konflikt med hverandre. Vi ser det derfor ikke som uforenlig at statsforvalteren gir faglige råd til forvalter i forbindelse med innstilling i en sak, og at vedtaket senere påklages. Det kan være en fordel at det gis faglig veiledning også i enkeltsaker, noe som kan gi tettere kontakt med statsforvalteren som er forvaltningsmyndighet for andre verneområder. Det kan også styrke kvaliteten i behandlingen av enkeltsaker og redusere antallet klager fra statsforvalteren. Forutsetningen er at forvalter utøver sin myndighet i samsvar med det styrene beslutter.

Vi har likevel forståelse for at dette kan oppleves som vanskelig i praksis. Vi vurderer at med tydeligere styringssignaler til statsforvalteren om deres rolle som arbeidsgiver, vil eventuelle utfordringer knyttet til dette kunne reduseres internt i forvaltningen.

5.1.4 Klarere skille mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning

Forvalterne benytter i dag statsforvalterens dataplattform og det bør gjennomføres et tydeligere skille mellom statsforvalteren og forvaltere/styrer på områder der dette er mulig å oppnå.

Både journalføringsplikten og arkivplikten påhviler det enkelte organ etter arkivlova § 5 og arkivforskriften § 14. En svakhet ved dagens praksis er at verneområdestyrene ikke fullt ut fremstår som selvstendige organer i dokumentasjonsforvaltningen. De deler både arkivbase, journal, e-postadresser og digitalt postmottak med statsforvalterne. Dagens praksis medfører en risiko for feil avsenderinformasjon, feil journalføring og sammenblanding av roller i dokumentforvaltningen. Egne arkivdeler og metadata kan brukes for å indikere at dokumentet gjelder et styre, men det gir ikke reell teknisk adskillelse, som bare kan oppnås med en egen arkivbase for styrene.

For å sikre korrekt dokumenthåndtering, saksbehandling og arkivering, er det viktig at styrene i hvert fall har sine egne arkivdeler separat fra arkivet til statsforvalteren dersom det ikke vil være mulig å gi forvaltere/styrene egne arkivdatabaser. Tilgangsstyring vil videre kunne sikre ryddighet og sikre at interne dokumenter og dokumenter som kan være underlagt taushetsplikt, bare er tilgjengelige for forvaltere. Miljødirektoratet har eksempelvis en egen arkivdel i Elements for Klagenemnda for miljøinformasjon og med intern tilgangsstyring.

Vi anbefaler at styrene får egne arkiv og egne journaler. Vi går ut fra at egne arkiv kan organiseres gjennom samme arkivsystem som statsforvalteren allerede har. Dette vil kanskje kunne løses ved å opprette verneområdestyrene som en felles arkivbase med underliggende arkivdel for hvert verneområde.

Behovet for egne avsenderadresser er påpekt av styrene i flere år, og er et tiltak som går igjen i evaluering av forvaltningsordningen fra 2021. I innspillene fra verneområdestyrene i forbindelse med dette oppdraget er dette et behov som styrene selv også tar opp, som et reelt problem i utøving av sin myndighet.

For å synliggjøre at forvalternes/styrenes virksomhet er separat og ikke en del av statsforvalteren, anbefaler vi at forvaltere har e-postadresser som skiller seg fra statsforvalteren, samt egne arkivbaser som muliggjør å skille ut journalføringene og publisere separate offentlige journaler, fortrinnsvis på elnnsyn. Dersom man går for en separat arkivdel i stedet for arkivbase, må man finne en alternativ løsning for publisering av offentlig journal.

5.1.5 Øke fleksibiliteten i fordeling av forvalterressurser mellom styrer

En sentral utfordring som har blitt trukket frem ved dagens organisering er at det i dag er liten fleksibilitet i ressursene forvalterne utgjør pga. arbeidsgivers begrensede styringsrett. Det gjør det vanskelig å utjevne arbeidsbelastningen og blir særlig et problem ved sykefravær og annen vakanse.

I dag har styrene styringsrett over forvalternes tid. Vi mener det ikke lar seg gjøre å bedre utfordringene knyttet til fleksibilitet uten å gi statsforvalterne noe mer styring over sine ansattes tid. I

dagens organisering forekommer det at forvaltere løser oppgaver for andre styrer og da har det vært praksis at statsforvalter må avklare dette med styreleder.

Vi foreslår at statsforvalterne som arbeidsgiver får anledning til å avtale omfordeling av forvalteres tid direkte med forvalter og ikke trenger en avklaring av dette med styreleder. Det er arbeidsgiver som har samlet oversikt over sine ansatte og ser behov for omfordeling av ressurser. Vi mener dette bør begrenses til å gjelde bruk av forvalternes tid på tvers av styrer, ikke bruk av forvalters tid på øvrige oppgaver innenfor statsforvalterembetet.

Dette vil innvirke på styringsretten styrene har i dag overfor forvalters tid, men vi mener det vil være til klar fordel for forvaltningen av verneområdene at det gis anledning til en mer fleksibel fordeling av forvalterressursene. Det vil sikre at sekretariatsfunksjonen ivaretas på en best mulig måte der behovet til enhver tid er størst.

En slik endring bør synliggjøres i forvalternes stillingsinstrukser slik at det fremkommer at de også kan måtte påregne å utføre sekretariatsoppgaver for andre styrer ved behov. Endringer i eksisterende stillingsinstrukser må i tilfellet gjennomføres i tråd med arbeidsrettslige regler. Det bør i tillegg synliggjøres i vedtektene for styret.

5.1.6 Innføring av "Forvalterskolen"

Spørreundersøkelsene viser at det i dagens organisering i stor grad er forvaltere som driver faglig opplæring av nye forvaltere, mens statsforvalterne legger til rette for opplæring i administrative systemer og tilsvarende.

Miljødirektoratet har per i dag ikke en formell rolle i opplæring av forvaltere, men bistår i opplæring av verneområdestyrene der forvalterne også deltar.

At det i dagens organisering i hovedsak er andre forvaltere som står for opplæringen er nok på mange måter naturlig ettersom de har best kjennskap til oppgavene som ligger til sekretariatsfunksjonen. Samtidig ser vi at dette kan være sårbart og at graden av opplæring som gis kan være personavhengig og ikke sikrer lik opplæring for alle forvaltere. At forvalterne i tillegg er fordelt på 9 ulike embeter tilsier at omfang og fokus i opplæringen kan bli ulik.

Vi foreslår innføring av "Forvalterskolen", en opplæringspakke som skal samle e-læring, webinarer, skriftlig veiledning, spørsmål- og svar, m.v. på en hensiktsmessig plattform som sikrer lik informasjon til alle nye forvaltere og som kan brukes av erfarne forvaltere ved behov i sitt daglige arbeid. Hovedansvaret for å innføre tiltaket kan ligge til Miljødirektoratet ettersom dette vil være et felles opplæringsprogram på tvers av embeter, eventuelt hos en statsforvalter i samarbeid med Miljødirektoratet. Det følger av arbeidsgiveransvaret å gi opplæring slik at de ansatte kan utføre arbeidet. Statsforvalteren må uansett være sterkt deltakende i et slikt program.

5.1.7 Forvaltersamlinger

Det gjennomføres også i dag forvaltersamlinger for forvalterne omtrentlig annet hvert år.

Vi foreslår at forvaltersamlingene videreføres med fast intervall på hvert andre år.

Miljødirektoratet skal ha ansvar for å gjennomføre forvaltersamlingene i samarbeid med statsforvalterne. Vi foreslår at annenhver samling gjennomføres som nasjonale og regionale samlinger. SNO sentralt deltar på de nasjonale samlingene, og SNO-lokalt med fagansvar for de store verneområdene deltar på de regionale samlingene.

5.1.8 Formalisere samarbeidet med besøkssenter

Tilhørigheten til et besøkssenter og derav muligheten for å være tilknyttet ressurser som arbeider med kommunikasjon og informasjon om natur og verneområder har vært fremhevet som et ønske fra flere områder. Det gis også flere tilbakemeldinger på at mangelen på en slik tilknytning gjør at enkelte forvaltere har en større arbeidsportefølje fordi de må ta alt ansvar for informasjon og kommunikasjon mot publikum selv.

Merkevaren Norges nasjonalparker og arbeidet med besøksforvaltning underbygger den viktige rollen besøkssentre har og kan ha for verneområdeforvaltningen. Besøkssentrene er gjerne første møtepunkt for mange tilreisende og naturveilederstillinger knyttet til sentrene bidrar til å styrke kunnskapen om natur blant både lokale og besøkende.

Forvaltere som i dag er tilknyttet et besøkssenter på sitt forvaltningsknutepunkt gir tilbakemeldinger om at det er behov for en formalisering av samarbeidet mellom styrene/forvalterne og sentrene. Noen påpeker også at sentrene burde fått en tydeligere rolle knyttet til informasjon og naturveiledning knyttet til verneverdiene.

Den 26. januar 2026 leverte Miljødirektoratet, etter oppdrag fra KLD, et forslag til ny besøkssenterstrategi for 2026-2036.

I forslaget til ny besøkssenterstrategi foreslår direktoratet en rekke endringer for å oppnå målsetningene med senterordningen. Flere av disse målene er også relevante for å ivareta samarbeidet mellom besøkssentre og forvaltere/verneområdestyrer.

Miljødirektoratet har foreslått flere kriterier for geografisk spredning av besøkssentre. Et av kriteriene direktoratet foreslås at *må oppfylles* for lokalisering av sentrene er at det skal være nærhet til nasjonalpark, Ramsar-område eller største tettsted i et fylke. Et annet forslag for lokalisering som *bør oppfylles* er at sentre skal samlokaliseres med fagmiljø og miljøforvaltning.

Miljødirektoratet har også foreslått et kriteriesett for etablering og re-autorisering av sentre. Et av

kriteriene som er foreslått at må oppfylles er at sentrene må inngå et formalisert samarbeid med forvaltningen.

Når det gjelder besøkssentrenes rolle som del av forvaltningsknutepunkt skriver direktoratet at *Departementet understreker at slike knutepunkt fungerer varierende, men har satt som mål å styrke dem (Klima- og Miljødepartementet, 2023-2024). Miljødirektoratet mener at besøkssentre som fungerer som forvaltningsknutepunkt gjør en viktig jobb i å bidra til bedre kobling mellom naturforvaltning, formidling og lokalsamfunn og at det gir en gevinst i kvalitet og ressursbruk. Derfor bør disse finnes der det er naturlig. I noen tilfeller ligger forvaltningsmiljøene naturlig et annet sted, noe som hindrer at besøkssenteret kan være et forvaltningsknutepunkt. Derfor mener Miljødirektoratet dette ikke bør være et absolutt krav som risikerer å ekskludere besøkssentre som ikke har mulighet til å oppfylle det. Vi mener forvaltningsknutepunkt også gagnar besøkssentrene selv, og ser det derfor ikke naturlig å tildele økte midler fra post 85 til de som fungerer som dette.*

Selv om ikke alle besøkssentre kan være tilknyttet et forvaltningsknutepunkt er det likevel et behov for en større grad av formalisering av samarbeidet mellom sentrene og verneområdeforvaltningen, uavhengig av samlokalisering eller ikke. Derfor er dette også løftet frem i forslaget til kriteriesettet for etablering og reutorisering av sentrene. Miljødirektoratet foreslår i strategien å *få på plass samarbeidsavtaler som besøkssentrene og den lokale forvaltningen forplikter seg til å følge for autorisasjoner fra 2028 og fremover.*

Utredningen av organisasjonsmessig tilhørighet for forvalterne støtter opp under de forslagene som allerede er fremmet i forslaget til ny besøkssenterstrategi og foreslår dette som tiltak som prioriteres for å bedre samarbeidet mellom forvaltere/verneområdestyrer og besøkssentre uavhengig av valg av alternativ.

5.1.9 Gjennomgang av forvaltningsknutepunkter med mål om bedre fungerende knutepunkter

I oppdraget ber KLD oss om å foreslå endringspunkter som gir bedre fungerende forvaltningsknutepunkter og styrker samarbeidet med SNO og besøkssentrene. Disse punktene henger også delvis sammen.

I oppdragsteksten skriver KLD at *Det er en forutsetning for utredningen at nasjonalpark- og verneområdeforvalterne fortsatt skal sitte desentralisert nær verneområder. Det er et mål å ha sterke lokale knutepunkter med solide fagmiljøer, og direktoratet kan også foreslå relokalisering av forvalterstillinger for å bygge opp under dette, jf. Meld. St. 35 (2023-2024) kapittel 6.3.3.*

Vi har ikke gjennomført en detaljert kartlegging av de enkelte forvaltningsknutepunktene i denne utredningen. Vi har i stedet spurt forvalterne om hvordan knutepunktene i dag fungerer og hva som er ønskede forbedringspunkter. Undersøkelsene var anonyme og kan derfor ikke benyttes som en vurdering av det enkelte knutepunkt/kontorsted, men gir et overordnet bilde på hvilke behov som belyses.

Mange forvaltere er i dag lokalisert ved forvaltningsknutepunkter eller kontorsteder som ikke er tilknyttet et senter. Det er også stor variasjon i hvilke aktører som sitter på de ulike knutepunktene, se vedlegg 2.

Tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen viser at flere forvaltere i praksis ikke sitter ved et knutepunkt, men alene uten et fagfelleskap på sin kontorplass. Spørreundersøkelsen viser også tydelig at forvalterne ønsker samlokalisering med andre forvaltere, og med SNO.

Vi anbefaler at det gjøres en kartlegging av forvaltningsknutepunktene for å se om de kan samles i større grad slik at alle forvaltere får kontorplass ved et reelt knutepunkt, der det også er samlokalisering med SNO.

Selv om kontorstedet skal være desentralisert, og i nærheten av verneområdene vil det til en viss grad være sammenheng mellom arbeidsgivertilhørighet og kontorsted. Derfor foreslår vi at en nærmere kartlegging av fremtidige knutepunkt og eventuelle forslag til relokaliseringer avventer til ny organisering av verneområdeforvalterne er bestemt.

Vi foreslår at en nærmere kartlegging av de enkelte knutepunkter og vurdering av videre sammensetning på og lokalisering av disse gjøres i et tilleggsoppdrag.

5.1.10 Legge til rette for SNOs tilgang til forvaltningsknutepunktene

SNO har behov for et godt samarbeid med alle landets 113 forvaltningsmyndigheter, både verneområdestyrer, statsforvaltere og kommuner. Oppsynsansvaret for de nesten 3 500 verneområdene på fastlandsnorge er fordelt på alle ansatte i lokalt SNO. Det betyr at mange i lokalt SNO har flere ulike forvaltningsmyndigheter å forholde seg til.

SNO jobber kontinuerlig for at andelen utetid skal være størst mulig. Det blir stadig bedre rapporteringsverktøy og veldig ofte gjøres "kontorarbeid" på telefonen mens man er i felt, eller i bilen før arbeidsdagen avsluttes. Dette fører til at SNO bruker mindre og mindre tid inne på et kontor. Kontorplassering har de siste årene derfor fått mindre betydning for SNO. Bruk av Naturoppdrag og dens varslingsfunksjon har også lagt til rette for en enda bedre formell dialog mellom forvaltningsmyndighetene for verneområder og SNO.

SNO har i dag kontorplass på flere velfungerende forvaltningsknutepunkter og opplever at samarbeidet der fungerer godt, men som beskrevet over er det en ønsket utvikling at SNO bruker mindre tid inne, og dette er nok årsaken til at flere forvaltere kommenterer at de ønsker at SNO er mer til stede på knutepunktene. Pga. SNOs desentraliserte struktur vil det i noen tilfeller være hensiktsmessig at SNO har tilgang til en arbeidsstasjon på forvaltningsknutepunktene.

Vi anbefaler derfor at muligheten for å samlokalisere kontorsted med SNO-ressurser bør være en del av vurderingen i fastsettelse av, og mulig relokalisering, av knutepunkter/kontorsteder for forvaltere, slik at det legges til rette for at knutepunktet også kan være et hensiktsmessig sted for SNO å jobbe fra når de ikke er i felt.

Ved jevnlig utskifting av styremedlemmer og, i enkelte områder, stor turnover i forvalterstillinger, er SNO ofte en ressurs for å ivareta kunnskap og erfaring i forvaltning av verneområdene.

5.2 Alternativ 2 – Samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall Statsforvaltere

Alternativ 2 innebærer å samle arbeidsgiveransvaret for forvalterne hos et fåtall statsforvaltere.

Hva et fåtall skal være er ikke nærmere beskrevet i oppdraget. Med dagens 10 statsforvalterembeter kan en tilnærming til antall være å halvere antallet eller å velge færre enn halvparten. Vi velger i denne sammenhengen å anslå at et fåtall embeter vil være 3-5.

I vurderingen av hvilke statsforvaltere som kan være aktuelle er det relevant å vektlegge dagens organisering hos de ulike embetene og hvor mange forvalterstillinger som ligger til embetet. Vi mener samtidig at det vil være aktuelt å se på fordeling av forvaltere på embetene uavhengig av verneområdenes fylkesmessige tilknytning når dette er nødvendig for å få en hensiktsmessig fordeling. På den måten kan lokaliseringen også ta hensyn til plassering av forvaltningsknutepunkt og vurdering av samling av sekretariat med tilsvarende sentrale forvaltningsutfordringer. Dette samtidig som forvalter som hovedregel skal være lokalisert nært verneområdet(ene).

Det må også forsøksvis fordeles slik at det blir håndterbare reiseveier mellom forvaltere og arbeidsgiver, det tilsier at antallet embeter ikke bør være for få.

Hovedargumentet for å redusere antallet embeter med arbeidsgiveransvar for forvalterne mener vi må være å skape store nok enheter til at det kan underbygge en egen lederstilling, slik at man får en dedikert ledelse for forvalterstillingene, samt at det blir tilstrekkelig antall forvaltere til at de sammen utgjør et godt og robust fagmiljø innad i samme embete. Vi mener derfor at antallet embeter må tilpasses slik at det tilhører minimum 10 forvaltere til de aktuelle embetene.

Vi har foreslått en skisse for mulig fordeling av forvaltere på et færre antall embeter enn i dagens løsning, se tabell 3. Det er ikke en endelig konklusjon for hvordan vi mener denne organiseringen bør se ut, men en illustrasjon over hvordan fordelingen kan løses for å imøtegå premisene over. Denne skissen innebærer at arbeidsgiveransvaret fordeles på fem embeter, som er i øvre sjikt for det vi har ansett være "et fåtall statsforvaltere". En ulempe med et slikt antall er at noe av gevinsten ved å samle

dem til et fåtall når det eksempelvis gjelder mer lik organisering kan bli lavere. Samtidig sikrer denne skissen en jevn fordeling av forvaltere mellom embetene, det blir en hensiktsmessig geografisk spredning mellom dem og det vil være rom for flere ansettelser i en seksjon for forvalterne i alle embeter.

Tabell 3 - Forslag til mulig fordeling av forvaltere på et fåtall statsforvaltere.

| Statsforvalter-embete | Antall forvaltere per embete i dag | Forslag til fremtidig antall forvaltere per embete | Endringer i sammensetning |
|--|------------------------------------|--|---|
| Troms og Finnmark | 13 | 13 | Uendret |
| Nordland | 9 | 14 | Dagens forvaltere + forvaltere fra Børgefjell (1), Blåfjella/Skjækerfjella og Lierne (2) og Skarvan/Roltdalen/Sylan (1) og Skardsfjella/Hyllingsdalen (1) |
| Trøndelag | 10 | 0 | Forvaltere fordeles på Innlandet og Nordland |
| Innlandet | 14 | 19 | Dagens forvaltere + forvaltere fra Trollheimen (2), Femundsmarka og Gutulia (1), Forollhogna (2). |
| Vestland⁴ | 9 | 13 | Dagens forvaltere + forvaltere fra Geiranger-Herdalen (1), Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane landskapsvernområde (3) |
| Møre og Romsdal | 1 | 0 | Dagens forvalter plasseres hos Vestland |
| Rogaland | 1 | 0 | Dagens forvalter plasseres hos Vestland |
| Vestfold og Telemark | 3 | 0 | Dagens forvaltere plasseres hos Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus |
| Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus⁴ | 5 | 10 | Dagens forvaltere + forvaltere fra Raet (1) og Oksøy-Ryvingen-Flekkefjord (1), Færder (1), Jomfruland (1) og Brattefjell-Vindeggen (1) |

⁴ Dersom det etableres et nasjonalparkstyre for Hardangervidda vil det være naturlig å fordele tilknyttede forvalterstillinger til Statsforvalteren i Vestland eller Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus.

| | | | |
|----------------------------------|----|----|---|
| Agder | 4 | 0 | Dagens forvaltere fordeles på Vestland og Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus |
| Totalt antall forvaltere: | 69 | 69 | |

Organisering av alternativ 2:

- 3-5 embeter
- Samling av forvaltere slik at et embete har minimum ti forvaltere ansatt
- Fellestjenester ligger hos statsforvalterne som tidligere

Tiltak som forutsettes gjennomført:

- Tilføring av midler til én seksjonslederstilling med personalansvar for forvalterne som også skal ha ansvar for faglig oppfølging og tilrettelegging for forvalterne.

Tiltak som foreslås for alternativ 1 som også forutsettes innført for alternativ 2:

- Økt tildeling per forvalterstilling
- Synliggjøre øremerking av midler per forvalterstilling i Prop. 1S
- Klargjøring av roller knyttet til faglig oppfølging av forvalterne
- Klarere skille mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning
- Gi arbeidsgiver økt fleksibilitet i bruk av forvalterressurser mellom styrer.
- Innføring av "Forvalterskolen"
- Forvaltersamlinger
- Gjennomgang av forvaltningsknutepunkter
- Formalisere samarbeidet med besøkssenter
- Legge til rette for SNOs tilgang til forvaltningsknutepunktene

5.3 Alternativ 3 – Samle arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet

Alternativ 3 innebærer at alle forvaltere samles organisatorisk i Miljødirektoratet.

Det vil si, per dags dato, 69 nye ansatte i direktoratet. Et slikt omfang av forvalterstillinger innebærer at Miljødirektoratet må vurdere hvordan disse best innlemmes i organisasjonen. Hvordan direktoratet velger å innplassere forvalterne i sin interne organisasjonsstruktur ligger imidlertid utenfor denne utredningens formål, og må håndteres av direktoratets ledelse i dialog med de lokale tillitsvalgte.

Grensegangen mellom administrativ ledelse i Miljødirektoratet og verneområdestyrenes ledelse må klargjøres med en slik organisering. Dette kan forankres i styringen av forvaltningsorganene

(Hovedinstruksen for Miljødirektoratet og styrenes vedtekter) og gjennom klare stillingsbeskrivelser for både ledere og forvaltere.

Dette alternativet vil også innebære at Miljødirektoratet tar over ansvaret for leie av desentraliserte kontorlokaler og en stor grad av fjernledelse. Dette har direktoratet allerede mye erfaring med i organiseringen av SNO. Det vil derfor være aktuelt å bruke erfaringene fra organiseringen av SNOs avdeling i direktoratet for å vurdere hvordan dette alternativet bør løses i praksis.

Rutiner og prosesser internt må etableres for å sikre at modellen ikke fører til en uheldig sammenblanding av roller. Det vises til det som er sagt om dette for statsforvalteren som arbeidsgiver. Det er særlig viktig for tilliten til forvaltningen (i denne modellen) at verneområdestyrene og Miljødirektoratet ikke blander rollene. Forvaltningsmyndigheten som er tillagt styrene skal være lokal og adskilt fra overordnet forvaltningsorgan sin virksomhet. Dersom det skapes et inntrykk av at rollene ikke er adskilte, vil det være uheldig for tilliten utad. Den konkrete organiseringen, og de praktiske og administrative løsningene som velges, kan ha stor betydning for hvordan dette vil virke i praksis og hvordan dette vil bli oppfattet utad.

Klagebehandling

Styrene treffer vedtak etter verneforskriftene og naturmangfoldloven § 48. Styrene har delegert sin myndighet til å treffe vedtak til forvaltere i en rekke saker. Det innebærer at forvaltere treffer mange vedtak på vegne av styrene. Miljødirektoratet er klageinstans for alle vedtakene.

Ettersom Miljødirektoratet er klageinstans for vedtakene, må det vurderes om ansettelse av forvaltere i Miljødirektoratet har konsekvenser for behandling av disse klagene.

Forutsetninger for at forvaltere ansettes i Miljødirektoratet er at formalitetene knyttet til styringslinjene ivaretas og underbygges. Selv med dette, er det imidlertid et spørsmål om organisering i Miljødirektoratet vil ha betydning for Miljødirektoratets rolle som klageinstans.

Etter forvaltningsloven er normalordningen i statsforvaltningen at en klage skal behandles av overordnede forvaltningsorgan. Dette vil bli videreført i ny forvaltningslov. I lovarbeidet pekte Forvaltningslovutvalget på at nær kontakt og veiledning mellom ansatte i overordnet organ og underinstansen kan skape usikkerhet om den reelle to-instansbehandling. Utvalget viste også til faren for "gruppetenkning", og at denne faren blir mindre jo større avstand det er mellom instansene. Forvaltningsutvalget uttalte at klagereglene bør utformes og praktiseres slik at en sikrer en reell to-instansbehandling av saker.

For *klagenemnder* frarådet Forvaltningslovutvalget⁵ at et sekretariat for en *klagenemnd* legges til et ordinært forvaltningsorgan, og at den i hvert fall ikke bør legges hos underinstansen. Lovutvalget pekte på at et sekretariat som ligger hos et annet organ, kan få betydning for hvor uavhengig nemnda vil bli oppfattet som, særlig hvis det er dette organets ansatte som ivaretar sekretariatsoppgavene.

⁵ [NOU 2019: 5. Ny forvaltningslov Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning \(forvaltningsloven\)](#)

Styrene er ikke klagenemnder, men noen av de samme hensynene kan gjøre seg gjeldende – dog i mindre grad.

Utgangspunktet i forvaltningsloven er at klager skal behandles av et annet organ enn de som har truffet vedtaket i førsteinstans. Verneområdestyrene er en annen instans enn Miljødirektoratet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om en klage til Miljødirektoratet på en forvalters vedtak, reelt sett er en klage til overordnet organ, når forvalter administrativt er ansatt hos Miljødirektoratet.

Forvalterne utfører på "permanent basis" sekretariatfunksjoner for styrene, og skal normalt regnes som en del av dette organet, jf. Rettleiar til offentleglova kap. 7.2.2. Dette gjelder også dersom sekretariatet i visse saker har fått myndighet til å fatte avgjørelser. Dvs. at forvalterne regnes som en del av styrene. Ettersom forvalteres utøvelse av myndighet ikke er underlagt ledelsen i Miljødirektoratet, er det nærliggende å vurdere dette som styrenes vedtak – og slik sett – at en klage til Miljødirektoratet er en klage til overordnet organ.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om Miljødirektoratets behandlingen av klager i slike tilfeller, innebærer en reell to-instansbehandling av klager og om en slik ordning samsvar med forvaltningsloven og dens intensjoner.

Vi mener derfor det bør gjøres en grundigere vurdering av om en slik klageordning kan fortsette dersom en slik organisasjonsmodell skulle bli aktuelt å gå videre med. Vi antar at det er mest nærliggende å be om en vurdering av disse forholdene fra Justisdepartementets Lovavdeling.

I en slik vurdering må det også vurderes om en slik klageordning i tilfellet må forankres særskilt i lov eller forskrift. Hvis dette vurderes å svekke en reell toinstansbehandling, må det også foreligge gode grunner for dette. Vi viser i den forbindelse til forvaltningsloven § 28 fjerde ledd om at det i forskrift kan gis avvikende regler som begrenser klageretten eller vesentlige endrer reglene til skade for parter når tungtveiende grunner taler for det. På Rettsdatas lovkommentar (Bernt 2025) er det vist til at det vil kreve tungtveiende grunner for at en skal kunne erstatte klage etter § 28 første ledd til overordnet organ med en intern klageordning. I ny forvaltningsloven § 64 fjerde ledd er bestemmelsen videreført.

Det vurderes som noe mindre problematisk at Miljødirektoratet er klageinstans på vedtakene som styrene selv fatter. Selv om en kan tenke seg en løsning med at styrene fatter vedtak i alle saker, er nok dette lite realistisk og heller ikke ønskelig. Det er et begrenset antall styremøter i året og styret har behov for å bli avlastet i enkeltsaker også slik at styrene kan konsentrere seg om prinsipielle og/eller vanskelige saker, og overordnet styring. Det kan samtidig nevnes at ny forvaltningslov stiller strengere krav ved delegering enn dagens lov som ikke har bestemmelser om dette. Etter ny forvaltningslov § 88 kan ei nemnd bare delegere sin myndighet til å fatte vedtak til lederen, ett eller flere medlemmer av nemnda eller sekretariatet når det er bestemt i lov eller forskrift. Når forvaltningsloven trer i kraft, vil delegering av myndighet fra styre til forvaltere forutsette at dette er fastsatt i forskrift (noe det ikke er i dag).

Vi nevner også at lignende problemstillinger er belyst gjennom Sivilombudets undersøkelser av praktisering av klagereglene for innsyn i flere direktorater. Fiskeridirektoratet er inndelt i et direktorat med flere sideordnede avdelinger og divisjoner, samt en klagesaksenhet, som alle har en felles

direktør. Direktoratet har en funksjonell organisering hvor forskjellige landsomfattende organer innenfor ett direktorat har ansvar for oppgavene til henholdsvis førsteinstans og klageinstans. Sivilombudet⁶ kom til at Fiskeridirektoratet var ett forvaltningsorgan etter offentleglova og at klagesaksenheten ikke var et eget overordnet organ. Sivilombudet uttalte at en slik klageordning avviker fra forvaltningslovens regler om klage til overordnet organ, og måtte forankres særskilt. Sivilombudet uttalte at offentleglovas forutsetning er at en klage skal behandles av et annet organ enn det som opprinnelig mottok og avgjorde innsynskravet.

Organisering av alternativ 3:

- Fellestjenester leveres av direktoratet selv.
- Det ligger utenfor denne utredningens formål å foreslå eller vurdere hvordan direktoratet innplasserer forvalterne i sin interne organisasjonsstruktur.

Tiltak som forutsettes gjennomført:

- Må avklares i forkant dersom alternativet vurderes innført: En klargjøring av dagens klageordning og hvorvidt dette alternativet sikrer reell to-instansbehandling av klager og om en slik ordning samsvarer med forvaltningsloven og dens intensjoner.
- En overføring av 69 forvaltere vil utløse behov for lederressurser, og direktoratet må derfor tilføres friske midler til slike stillinger. Omfanget av dette må i så fall kartlegges nærmere.
- En slik økning i antall ansatte medfører også behov for å styrke funksjoner i andre avdelinger og seksjoner i direktoratet, herunder juridiske tjenester, økonomi, HR, IT, arkiv, anskaffelser, kommunikasjon, m.v. Administrative ressurser er medregnet i beløpet på 1,3 millioner kroner som i dag tilføres ved opprettelse av nye forvalterstillinger. For at flyttingen av forvalterne verken skal gå utover statsforvalternes ordinære budsjetttrammer eller Miljødirektoratets budsjetttrammer, må det tilføres ekstra midler slik at Miljødirektoratet tilføres 1,3 millioner kroner per forvalter. Vi mener at 1,3 millioner kroner er nødvendig for å dekke de kostnadene stillingen innebærer som listet i kap. 4.9. Rammen må prisjusteres på virkningstidspunktet.

⁶ [Om Fiskeridirektoratet består av ett eller flere selvstendige forvaltningsorganer i innsynssaker - Sivilombudet](#)

Tiltak som foreslås for alternativ 1 som også forutsettes innført tilsvarende for alternativ 3:

- Klargjøring av roller knyttet til faglig oppfølging av forvalterne
- Klarere skille mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning
- Gi arbeidsgiver økt fleksibilitet i bruk av forvalterressurser mellom styrer.
- Innføring av "Forvalterskolen"
- Forvaltersamlinger
- Gjennomgang av forvaltningsknutepunkter
- Formalisere samarbeidet med besøkssenter
- Legge til rette for SNOs tilgang til forvaltningsknutepunktene

5.4 Alternativ 4 – Opprette en egen organisasjon med egen ledelse, der fellestjenester håndteres av direktoratet

Alternativ 4 innebærer å opprette en egen organisasjon med arbeidsgiveransvar for forvalterstillingene. Dette vil være en organisasjon hvor alle forvaltere ansettes, og de vil utgjøre hoveddelen av dette forvaltningsorganet. Et slikt felles "nasjonalparksekretariat" vil kunne være sekretariat for alle styrene, selv om det er dedikerte forvaltere for hvert verneområdestyre.

Organisering kan sammenliknes med Klagenemdsekretariatet som er et saksforberedende organ for ti klagenemnder⁷.

Dersom det skal etableres et eget forvaltningsorgan, må det samtidig vurderes i hvilken grad det skal brukes ressurser på kompetanse som finnes i andre forvaltningsorganer. Det vil bero på i hvilken grad det er nødvendig at organisasjonen selv har kompetansen fordi det ikke kan forventes at ansatte kan benytte seg av slik kompetanse i andre forvaltningsorganer.

Rammene for alternativet er at Miljødirektoratet leverer administrative tjenester tilsvarende som til andre etater i miljøforvaltningen i dag. I tillegg vil lønns- og regnskapssystemet kunne leveres og driftes av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Miljødirektoratet leverer ikke lønns- og regnskapstjenester til andre, så det er avgjørende at organisasjonen har egne ressurser til dette utover de tjenestene DFØ leverer.

Selv om fellestjenester håndteres av Miljødirektoratet og DFØ leverer systemdrift på lønn og regnskap, vil organisasjonen måtte ha egen kompetanse på alle de administrative områdene, som HR, regnskap/økonomi, innkjøp, IT og arkiv. Vi anslår at det i alle fall er behov for en stab på tre ressurser som håndterer disse funksjonene. For å estimere eventuelt eksakt behov og kostnad kan man se på hvordan de mindre etatene i miljøforvaltningen håndteres.

⁷ <https://www.klagenemndssekretariatet.no/om-oss>

Det må videre vurderes hvilke andre typer kompetanse et slikt forvaltningssekretariat bør ha for å kunne utføre sekretariatsoppgavene for styrene på en god måte. Det er naturlig å anse at kompetansen på naturforvaltning ivaretas gjennom forvalterne selv. Det vil videre kunne være hensiktsmessig å ansette en eller flere jurister og informasjonsmedarbeidere.

Selv om det ikke er direkte sammenlignbart, viser vi videre til hvordan Klagenemndssekretariatet er organisert. De har en direktør, assisterende direktør og administrasjon som håndterer økonomi, HR og IT, arkiv og kommunikasjon, samt tre avdelingsdirektører på de ulike faglige områdene. Dette er en organisasjon med færre ansatte (ca. 30 ansatte, hvorav 25 jurister) enn det et eventuelt nasjonalparksekretariat vil utgjøre.

Ved å opprette en egen organisasjon må denne være registrert i Brønnøysundregisteret og følge reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten, i tillegg til andre lover og regelverk som gjelder for staten.

Arbeidsgiveransvaret innebærer ansettelser, personaloppfølging, sørge for opplæring av nye ansatte og faglig rådgivning/oppfølging av forvaltere.

Endrede ansettelsesforhold i egen organisasjon vil ikke endre at forvalterne sitter desentralisert ved forvaltningsknutepunkter. Organisasjonen må imidlertid ha en samlet administrasjon, som er tilknyttet ett felles kontorlokale. Her kan man se for seg flere alternative løsninger:

- Eget fristilt lokale
- Samlokalisert med ett statsforvalterembete
- Samlokalisert med Miljødirektoratet

Mulig organisering av alternativ 4:

- Egen ledelse inkludert direktør
- Omtrentlig fire seksjoner med hver sin leder
- Stab med tilstrekkelig ressurser for å ivareta kompetanse som organisasjonen må ha tilgjengelig
- Fellestjenester leveres av Miljødirektoratet

Nærmere detaljering av organisering har ikke denne utredningen kartlagt.

Tiltak som forutsettes gjennomført:

- Avklaring av lokalisering av organisasjonen
- Tilsetting av direktør og øvrige ledere
- Tilføring av tilstrekkelig ressurser for administrative funksjoner
- Organisasjonen må håndtere oppfølging av desentralisert plasserte ansatte med administrasjon av kontorlokaler mv.
- Styrking av ressursene i Miljødirektoratet som leverer fellestjenester slik at det er tilstrekkelig god kapasitet til å kunne levere dette til en ny organisasjon

Totalt omfang av behovet for ressurser og budsjettmidler må kartlegges nærmere dersom alternativet vurderes innført.

Tiltak som foreslås for alternativ 1 som også forutsettes innført for alternativ 3:

- Gi arbeidsgiver økt fleksibilitet i bruk av forvalterressurser mellom styrer.
- Innføring av "Forvalterskolen"
- Forvaltersamlinger
- Gjennomgang av forvaltningsknutepunkter
- Formalisere samarbeidet med besøkssenter
- Legge til rette for SNOs tilgang til forvaltningsknutepunktene

6 Virkninger av de ulike alternativene

I kapittel 4 har vi beskrevet dagens organisering (null-alternativet) og i kapittel 5 har vi beskrevet de alternativene som skulle utredes i oppdraget.

I prosjektveiviseren til Digitaliseringsdirektoratet vises det til at "hvert alternativ skal være en prinsipielt forskjellig måte å skape den ønskede endringen på". **Positive og negative virkninger ved hvert av alternativene er beskrevet ut fra en vurdering av endringer sammenlignet med nullalternativet, ikke ved å sammenligne alternativene med hverandre.** Virkningen vil være forskjellen mellom nullalternativet og det aktuelle tiltaket man ser på. Dette er i henhold til utredningsinstruksens spørsmål 4 om vurdering av positive og negative virkninger.

Virkningene av de ulike alternativene vi beskriver i dette kapitlet forutsetter at de tiltakene som er foreslått for hvert alternativ i kap. 5 gjennomføres.

6.1 Hvordan virkningene er vurdert

Vi har vurdert virkningene av hvert alternativ på de endringspunktene vi er bedt om å vurdere i oppdragsteksten. Vi tar utgangspunkt i listen over endringer som KLD ber oss å utrede (side 3 i vedlegg 1 - oppdragsbrevet). Vi har slått sammen punkter som omhandler samme tema. Vi har videre skilt mellom endringspunkter som vil variere mellom utredningsalternativene, og punkter som vi mener ikke er relatert til organisering av forvalternes organisatoriske tilknytning.

Første punkt i oppdragsteksten som vi er bedt om å vurdere er endringer som *fører til en mer helhetlig forvaltning mellom verneområder*. KLD peker i oppdragsteksten på at forvaltningsordningen har *ført til en mer fragmentert verneområdeforvaltning og mer variert forvaltningspraksis* og at *Det er i dag ulik grad av samhandling på tvers mellom forvalterne for de ulike verneområdene*. *Slik samhandling vil bidra til kunnskapsdeling og mer enhetlig forvaltningspraksis*. Vi vurderer at punktet om mer helhetlig forvaltning er en overordnet målsetning som dekkes av den samlede vurderingen av de øvrige

punktene. Vi har derfor ikke vurdert virkningen på punktet om *mer helhetlig forvaltning* separat ut over dette. Men basert på vurderingen av øvrige virkninger omtaler vi det i kap. 6.9.

Endringspunkter fra oppdragsteksten som vi mener i mindre grad påvirkes av organisering av forvalterne, og som derfor ikke er med i grunnlaget for Miljødirektoratets tilrådning:

- Gir bedre fungerende knutepunkter
- styrker samarbeidet med SNO
- Styrker samarbeidet med besøkssentrene
- Teknisk løsning som gjør rollene mer tydelige for publikum

Disse omtales i kap. 6.7.

Vår liste over endringspunkter, som danner grunnlag for Miljødirektoratets tilrådning er som følger:

Ny organisering av verneområdeforvalterne skal:

- Gi en mer lik organisering av forvalterne og styrket daglig ledelse
- Styrke faglig nettverk og øke erfaringsdelingen mellom forvalterne
- Gi mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver
- Bedre forholdene for veiledning og opplæring av forvaltere og styrke kompetanse
- Bedre rolleavklaring mellom aktørene i organisasjonsmodellen

I tillegg har utredningen synliggjort behovet for å vurdere virkningen av noen ytterligere punkter som vi mener er relevante i vår vurdering av tilrådning. Ny organisering av verneområdeforvalterne skal ivareta:

- tillit til forvaltningsordningen
- forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrer og statsforvaltere

For punktet *tillit til forvaltningsordningen* har vi vurdert om tilliten til at verneområde/nasjonalt parkstyrene fungerer som selvstendige forvaltningsorgan er ivaretatt i de ulike alternativene.

Punktet *forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrer og statsforvaltere* har vi valgt å legge til fordi vi mener det er relevant å synliggjøre gevinstene som kan oppnås i verneområdeforvaltningen ved felles lokalisering av statsforvalteren som forvaltningsmyndighet og sekretariatet til verneområdestyrene. Under punktet vurderes ivaretagelsen av kontakten mellom styrene og statsforvalteren, som de sentrale aktørene i forvaltningsmodellen med tanke på muligheten for å kunne ivareta helhetlig forvaltning mellom verneområder forvaltet av disse forvaltningsmyndighetene.

Til sammen mener vi at dette dekker opp de mest vesentlige virkningene som har betydning for tilrådingen. Disse omtales kap. 6.2 til 6.6.

En vurdering av kostnader og ressursbehov knyttet til de ulike alternativene er beskrevet i kap. 6.8.2

6.2 Vurdering av usikkerhet

Vi mener det er viktig å understreke at graden av virkninger som er beskrevet i dette kapitlet er skjønnsmessige vurderinger basert på det underlaget vi har tilgjengelig. Virkningene som vi har utredet i dette oppdraget kan i liten grad tallfestes. Derfor er det gjort vurderinger basert på erfaring og kunnskap i direktoratet samt eksisterende og innhentet kunnskap gjennom utredningen.

Av samme årsak er det derfor også en grad av usikkerhet knyttet til vurderingene. Størst usikkerhet er knyttet til vurderingen av virkninger for alternativ 4. Dette er en ukjent organisasjonsform for forvaltningen av verneområder og det alternativet som vil kreve mest tiltak for å oppnå den foreslåtte formen og dertil virkningene.

6.3 Alternativ 1 – Dagens organisering med bedringspunkter

Alternativ 1 innebærer å videreføre dagens organisering, men med bedringspunkter. Vi mener alternativ 1 innebærer en positiv virkning på alle endringspunkter som er vurdert.

Tiltakene foreslått i kap. 5.1. vil gi en bedring i muligheten for **styrket daglig ledelse** ved at det tilføres midler til statsforvalterne for å øke kapasiteten til å følge opp forvalterne på en bedre måte. Vi har samtidig påpekt at vi ikke anser det som hensiktsmessig å tildele ressurser tilsvarende en seksjonslederstilling for de embetene som har færre enn ti forvalterstillinger. Derfor vil muligheten for styrket daglig ledelse variere mellom embetene for alternativ 1.

I dette alternativet vil forvalterne fremdeles være ansatt i ti ulike embeter med hver sin organisasjonsstruktur. Det innebærer at det er begrensede muligheter for å oppnå positive virkninger knyttet til punktet **gi en mer lik organisering av forvalterne**. Gjennom lokale prosesser og presiseringer kan forvalternes arbeidsmiljø og daglig ledelse forbedres, men tilhørigheten til en rekke ulike embeter vil trolig innebære at ulik oppfølging vil vedvare til en viss grad.

For alternativ 1 mener vi at det derfor vil være en liten positiv virkning sammenliknet med nullalternativet når det gjelder styrket daglig ledelse, gitt at noen embeter får tilført en seksjonslederstilling eller forvalterkoordinator. Alternativet gir lite utslag når det gjelder muligheten for **lik organisering** sammenliknet med dagens situasjon.

Vi mener at vurderingen av virkningen på punktet som omhandler **styrket daglig ledelse** også gjør seg gjeldende for muligheten til å **få styrket de faglige nettverkene og øke erfaringsdelingen mellom forvaltere samt mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver.**

En endring i styringen av forvalternes tid slik at arbeidsgiver har større grad av mulighet til å se behov for allokering av ressurser pga. vakanser, arbeidsbelastning mv. vil for alle alternativer føre til en positiv virkning sett mot nullalternativet.

Alternativ 1 mener vi gir en liten positiv virkning sammenlignet med nullalternativet når det gjelder **bedring av forholdene for veiledning og opplæring** av forvalterne, og **styrking av deres kompetanse**. Styrket daglig ledelse som beskrevet over vil også ha innvirkning på bedring av opplæring og veiledning, men så lenge forvalterne fremdeles sitter spredt på alle embeter vil det positive utslaget på dette punktet være begrenset.

For å sikre en **bedre klargjøring av roller** mellom aktørene i organisasjonsmodellen har vi foreslått flere tiltak i kap. 5.1. Dette mener vi vil gi en positiv virkning for alternativ 1 på dette punktet. En klargjøring av ansvaret arbeidsgiver har i faglig oppfølging av forvalterne samt muligheten for noe mer styring av forvalternes tid vil bedre rolleavklaringen mellom aktørene.

Som beskrevet i kap. 6.1 har vi valgt å legge til en vurdering av virkningen på **tilliten til forvaltningen** blant publikum i vår liste over endringsspunkter. For alternativ 1 mener vi at grep som er foreslått for å skape tydeligere roller innad i forvaltningen og utad mot publikum vil bidra til en liten positiv virkning på dette punktet. Statsforvalterens adgang til å klage på styrenes vedtak vurderes ikke å være problematisk forvaltningsmessig, men er en innarbeidet ordning.

Andelen verneområder som forvaltes av andre myndigheter enn verneområdestyrer utgjør et betydelig antall og for de fleste av disse er det statsforvalterembetene som utgjør forvaltningsmyndigheten. En vurdering av **forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder** som forvaltes av styrer og statsforvaltere mener vi derfor er en viktig faktor i utredningens målsetning om å styrke forvaltningen av verneområder. Alternativ 1 og 2 innebærer begge at forvalterne fremdeles vil være lokalisert hos statsforvalterne og være tilknyttet fagmiljøene som er forvaltningsmyndighet for andre verneområder. Dette mener vi i seg selv har potensiale til å gi betydelige forvaltningsgevinster som mer helhetlig forvaltning på tvers av alle verneområder. Det forutsetter at det legges til rette for erfaringsutveksling på tvers av forvaltere og øvrig fagmiljø hos statsforvalteren og at tiltak for styrking av daglig ledelse innføres. Dette kan så bidra til styrket beslutningsgrunnlag på tvers av myndigheter.

Sammenliknet med nullalternativet mener vi at alternativ 1 kan slå noe bedre ut enn alternativ 2. Årsaken til det er at forvalterne da vil være plassert hos de embetene som er forvaltningsmyndighet for verneområder i samme fylke som verneområdene styrene er myndighet for.

6.4 Alternativ 2 – Samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall Statsforvaltere

En samling av arbeidsgiveransvaret hos færre embeter legger til rette for å kunne **styrke arbeidsgivers**

daglige ledelse og oppfølging av forvalterne samt mer lik organisering, forutsatt at endringer som foreslått i kap. 5.2. gjennomføres.

Forslagene til tiltak for alternativ 2 vil styrke statsforvalterembetene og sette dem i stand til å følge opp forvalterne på en bedre måte enn under dagens organisering. En dedikert seksjonsleder som får både personalansvar og ansvar for faglig oppfølging vil bidra til en *styrket daglig ledelse*. I tillegg vil en reduksjon i antallet embeter med ansvar for forvalterne vil bidra til mindre grad av ulikhet som kan følge av variasjon mellom embetene når det gjelder oppfølging av forvalterne mv.

I all hovedsak mener vi vurderingene over også gjør seg gjeldende for punktene om **styrket faglig nettverk og økt erfaringsdeling mellom forvalterne samt mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver**. Jo mer samlet arbeidsgiveransvaret for forvalterne er plassert, jo enklere er rammene for å skape gode faglige nettverk og sikre erfaringsdeling mellom forvalterne. Da ikke bare innenfor en gruppe av forvalterne, men på tvers av regioner og problemstillinger. Dette vil igjen bidra til å styrke sekretariatsfunksjonen til styrene. En samling av forvalterne vil også gi de aktuelle embetene med arbeidsgiveransvar enklere oversikt over behov for omfordeling av ressurser. Det enkelte embete vil da også ha flere forvaltere samlet som kan bistå på tvers ved behov.

På bakgrunn av dette mener vi at alternativ 2 gir en mer positiv virkning for punktene over sammenliknet med nullalternativet enn alternativ 1.

Alternativ 2 og en samling av arbeidsgiveransvaret hos færre embeter, styrker muligheten til å utvikle mer enhetlige kompetansetiltak i form av å kunne etablere felles rutiner og opplæring i færre embeter som igjen vil gi færre ulikheter. Det samme gjelder muligheten for større grad av systematisk oppfølging og utvikling og etablering av fagfellesskap/nettverk. Gode nettverk mellom forvalterne i embetet er det som trekkes frem som særlig positivt blant forvalterne som gir gode skussmål til dagens organisering og vi mener det derfor er viktig å legge til rette for slike nettverk. Det mener vi forenkles ved å ha et større antall forvaltere samlet under et embete og en dedikert ledelse som kan legge til rette for dette.

Variasjoner mellom embetene vil likevel bestå, og kompetanseutviklingen vil fortsatt avhenge av lokale prioriteringer, ressurser og kapasitet.

For alternativ 2 mener vi at det vil være en større positiv virkning for muligheten til å **bedre forholdene for opplæring og veiledning** sammenliknet med nullalternativet enn for alternativ 1.

Når det gjelder virkningen på bedre **rolleavklaring** mellom aktørene og tilliten til verneområdeforvaltningen viser vi til beskrivelse i alternativ 1, her mener vi at virkningene er de samme for de to alternativene.

Vurderingen av virkningen av alternativ 2 på forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrever og statsforvaltere er også omtalt i kap. 6.3.

6.5 Alternativ 3 – Samle arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet

En samling av arbeidsgiveransvaret hos én arbeidsgiver kan som utgangspunkt legge til rette for mer ensartet medarbeideroppfølging, kompetanseutvikling, oppfølging av arbeidsbelastning og arbeidsmiljø. Det vil samlet sett føre til en mer lik organisering av forvalterne. Beroende på organisering internt, vil alternativet kunne gi en styrket daglig ledelse. Det vil også kunne sikre en mer lik håndtering av leiekontrakter og andre administrative funksjoner.

På bakgrunn av dette mener vi alternativ 3 gir en mer positiv virkning sammenliknet med nullalternativet enn alternativ 2 og ytterligere mer positiv virkning sammenliknet med nullalternativet enn alternativ 1 for de tre punktene **styrket daglig ledelse og lik organisering, styrking av faglig nettverk og erfaringsdeling samt mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver**.

Når det gjelder virkningene på punktet som omhandler å **bedre forholdene for veiledning og opplæring av forvalterne og styrket kompetanse**, mener vi alternativ 3 og en samling av arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet (én virksomhet) legger til rette for mer helhetlig planlegging og koordinering av kompetansetiltak. Flere av de positive virkningene for alternativ 2 vil gi ytterligere positive utslag for alternativ 3. Også i alternativ 3 vil forvalterne være plassert i en organisasjon med bred naturfaglig kompetanse som kan være en ressurs for forvalterne i deres arbeid.

Samtidig mener vi det er en usikkerhet i forskjellen i positiv virkning mellom alternativ 2 og 3. Foreslått tiltak med å samle forvalterne i seksjoner hos embetene i alternativ 2 kan langt på vei muligens veie like tungt som å samle dem i én felles organisasjon som i alternativ 3 når det gjelder dette punktet.

Alternativ 3 innebærer også at forvalterne vil få lenger fysisk avstand til sin arbeidsgiver og muligheten for fysiske møter vil reduseres.

Alternativ 3 skiller seg ut fra de andre alternativene i vurderingen av **tilliten til forvaltningsordningen**. Vi har i kap. 5 foreslått flere tiltak for å skape tydeligere roller både mot publikum og internt blant aktørene i de ulike alternativene for organisasjonsmodell. Samtidig ser vi at det er en del usikkerheter som ikke dekkes opp av disse vurderingene.

I særlig grad mener vi at vi må belyse potensielle utfordringer ved å ansette forvalterne i Miljødirektoratet som er knyttet til uklare forvaltningsroller og klagebehandling.

Det er i kap. 5.3 pekt på at det er nødvendig å vurdere om alternativet er forenlig med Miljødirektoratet sin rolle som klageinstans.

Det er viktig for tilliten til hele forvaltningsordningen og rettsikkerheten til den enkelte, at klagebehandlingen skjer på en tillitsvekkende og uavhengig måte. Dette er et viktig hensyn når organisasjonsmessig plassering skal vurderes og det forutsetts at dette må ivaretas hvis denne modellen velges.

Videre kan det stilles spørsmål ved om nærheten mellom forvalter/styrene blir for tett klageinstansen/overordnet myndighet selv om det skulle finnes løsninger for å ivareta klagebehandlingen.

Generelt sett vil det bli en større nærhet mellom forvaltere og ansatte i Miljødirektoratet som ivaretar rollen som overordnet myndighet. Flere andre faktorer enn å være ansatt i samme organ, vil nok reelt sett spille inn på om det blir en tettere kontakt enn i dag. Hvorvidt kontakten blir tettere vil trolig påvirkes av rutiner, organisasjonsmessig plassering og kontorsted. En desentralisert kontorplassering av forvaltere og en organisasjonsmessig tilknytning i egen avdeling, kan innebære at det reelt sett ikke blir så store endringer i den daglige forvaltningen sammenlignet med i dag.

Utover dette, er det imidlertid en fare for at verneområdestyrene bli assosiert med Miljødirektoratet på en slik måte at det kan stilles spørsmål ved om forvaltere opptrer tilstrekkelig uavhengig av Miljødirektoratet og om lokal forvaltning i forvaltningsordningen er tilstrekkelig ivare tatt. Denne ulempen vurderer vi som annerledes enn for nullalternativet, alternativ 1 og 2, på bakgrunn av Miljødirektoratets rolle som statlig fagmyndighet på miljøområdet. Miljødirektoratets oppgaver og roller skiller seg fra statsforvalteren, som har mer likeartede oppgaver som styrene på dette området, ettersom statsforvalteren også er forvaltningsmyndighet for en rekke verneområder.

Vi har også vurdert om en slik organiseringen i større grad vil føre til at ansatte i Miljødirektoratet hyppigere blir inhabile til å behandle saker. Dagens veiledning av forvaltere og styrer innebærer i dag at forvaltere i varierende grad har kontakt med saksbehandlere som behandler klagesaker. Veiledningen fra Miljødirektoratet er generell og det gis ikke veiledning om hvordan en sak bør avgjøres. Dette er i samsvar med vanlig forvaltningspraksis i forvaltningen og slik veiledning vil ikke føre til inhabilitet.

Generelt sett antas at en slik organisering av forvaltere ikke nødvendigvis vil føre til at saksbehandlere hos Miljødirektoratet hyppigere vil bli inhabile til å behandle saker. Selv om et vedtak i en klagesak rent objektivt ikke vil være en ulempe eller fordel for forvalter personlig, kan at et kollegialt forhold mellom forvalter og ansatte i Miljødirektoratet, kunne svekke tilliten til forvaltningen og etter en konkret vurdering føre til at vedkommende saksbehandler vil kunne være inhabil. I denne sammenheng kan det bl.a. pekes på Miljødirektoratets økonomitildeling til styrene.

På bakgrunn av usikkerheten nevnt i vurderingene mener vi alternativ 3 vil gi en potensielt negativ virkning på dette punktet sett mot nullalternativet.

I vurderingen av virkningen på forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrer og statsforvaltere mener vi det faktum at forvalterne ikke lenger være plassert hos statsforvalterne og det som følge av dette vil bli større avstand til fagmiljøet som utgjør forvaltningsmyndighet for en rekke av verneområdene, kan gi en negativ virkning på dette punktet for alternativ 3.

6.6 Alternativ 4 – Opprette en egen organisasjon (med fellestjenester hos Miljødirektoratet)

Alternativ 4 innebærer på samme måte som for alternativ 3 at forvalterne samles under én enhet.

Dette er hovedårsaken til at virkningene på punktet om **mer lik organisering og styrket daglig ledelse** er vurdert å være tilnærmet like for alternativ 4 sammenliknet med nullalternativet, som for alternativ 3 over.

Samtidig vil det ta noe tid før effekten kan oppnås for alternativ 4 da det vil ta tid å få på plass strukturer, systemer og ressurser i en helt ny organisasjon. På sikt mener vi likevel at fordelen med å samle forvalterne i én enhet vil kunne være svært positivt for å oppnå lik organisering og styrket daglig ledelse.

Vurderingene våre knyttet til **styrket faglig nettverk og økt erfaringsdeling mellom forvalterne samt mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver** er på samme måte som for alternativ 3 vurdert å gi en positiv virkning med grunnlag i en samling av forvalterne i én felles organisasjon.

Når det gjelder vurderingen av **bedrer forholdene for veiledning og opplæring av forvalterne og styrket kompetanse** mener vi at alternativ 4 med samling i en egen organisasjon kan gi en tydelig fagprofil og sterke fagmiljøer på sikt. En ny organisasjon kan bygge et dedikert fagmiljø og felles, målrettet kompetanseprogram fra grunnen av. Samtidig vil det ta noe tid før rammer og rigg for kompetanseutvikling vil være på plass. I en etableringsfase vil derfor tilbudet om kompetanseheving og opplæring trolig være begrenset.

Det er imidlertid vanskelig å se for seg at en egen organisasjon vil kunne tilby samme grad av kompetanse som allerede foreligger hos statsforvalteren og Miljødirektoratet da dette vil kreve store ressurser og heller ikke er hensiktsmessig for oppgaveløsningen. En ulempe er at forvaltere ikke lenger vil kunne benytte seg av kompetansen statsforvalteren har i forvaltning av verneområder. Videre vil det være vanskeligere å kunne se på forvaltningen av verneområder i sammenheng med forvaltningen som gjøres hos statsforvalteren, slik som samordning av praksis mv.

Vi har vurdert den positive virkningen for dette punktet å være noe mindre for alternativ 4 sammenliknet med nullalternativet enn alternativ 3. Årsaken til dette er en usikkerhet i alternativ fire knyttet til graden av tilgjengelig relevant, bred kompetanse i organisasjonen. Der vil trolig ikke forvalterne ha tilgang på annen verneområdekompertanse enn den de selv besitter, noe som kan føre til at muligheten for å styrke kompetansen og derav beslutningsgrunnlaget til styrene kan være noe mindre.

Vi mener alternativ 4 vil gi en svært positiv virkning på ønsket om bedre rolleavklaring mellom aktørene enn de øvrige alternativene ettersom en helt egen organisasjon, i seg selv, vil gi et tydeligere skille mellom de ulike aktørenes rolle i organisasjonsmodellen. Grunnprinsippene i forvaltningsmodellen med styrenes faglige instruksjonsmyndighet vil likevel bestå, så det kan også for alternativ 4 være nødvendig å gjøre enkelte tiltak for å tydeliggjøre arbeidsgivers rolle i oppfølging av

forvalterne. Men alternativet krever ikke skille mellom arbeidsgivers rolle som arbeidsgiver for forvalterne og andre oppgaver, ettersom organet utelukkende vil være et sekretariatsorgan.

For å **styrke tilliten til forvaltningsordningen** hos publikum vil trolig alternativ 4 gi den største positive virkningen sett mot nullalternativet. Forvaltningsorganer bør generelt sett organiseres slik at det samsvarer godt med et forvaltningsorgans faktiske oppgaver og rolle. Slik sett vil alternativ 4 der det opprettes et eget organ for sekretariatet i større grad gjenspeile forvalternes rolle og oppgaver fremfor at de ansettes i Miljødirektoratet eller hos statsforvalteren.

I vurderingen av virkninger forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrer og statsforvaltere er vurderingen for alternativ 4 lik vurderingen for alternativ 3.

6.7 Forhold som i mindre grad påvirkes av organisasjonsmodell

Oppdragsteksten lister en rekke endringspunkter som skal vurderes for å styrke forvaltningen av verneområdene. Vi mener de ulike alternativene for organisasjonsmodell vil gi ulike virkninger på de fleste av disse punktene. Samtidig mener vi noen av endringspunktene vil påvirkes i mindre grad av hvilket alternativ som velges for videre organisering. Like fullt er det behov for å gjøre tiltak for å bedre disse punktene, men det kan gjøres uavhengig av valg av alternativ. Dette gjelder følgende endringspunkter:

6.7.1 Bedre fungerende knutepunkter

Forvaltningsknutepunkter var et sentralt element i utformingen av dagens forvaltningsmodell. En av forutsetningene i oppdraget er også at forvalterne fortsatt skal sitte desentralisert. Behov for endringer er tydelig i tilbakemeldinger fra forvalterne og verneområdestyrene.

Fungerende knutepunkter er viktig for å ivareta både arbeidsmiljø og faglig støtte/ressurser nært forvalterne. Vi mener det må gjennomføres en mer detaljert gjennomgang av dagens forvaltningsknutepunkter og kontorsteder for forvalterne og i denne kartlegge behov for endringer i sammensetning og lokalisering for å sikre best mulig knutepunkter.

Vi mener dette er en gjennomgang som må gjøres uavhengig av hvilket alternativ som velges for videre organisering. En gjennomgang og endring i forvaltningsknutepunktene vil gi en positiv virkning for samtlige alternativer sammenliknet med nullalternativet. Hvilken lokalisering av knutepunkter og sammensetning av aktører/forvaltere som gir mest positiv virkning vil kunne være knyttet til hvilket alternativ som velges.

6.7.2 Styrking av samarbeidet med SNO

Samarbeidet med SNO er til en viss grad knyttet til tilstedeværelsen SNO har på forvaltningsknutepunktene. Dermed antar vi at en kartlegging av og gjennomføring av behov for tiltak knyttet til forvaltningsknutepunktene som omtalt i kap. 4.3 og 5.1 vil gi en positiv virkning for alle alternativer for organisering sett mot nullalternativet.

Det som kan utgjøre et skille blant alternativene er alternativ 3 hvor forvalterne er foreslått plassert under direktoratet. Da vil forvaltere og SNO-ansatte tilhøre samme organisasjon, noe som kan gi en ytterligere positiv virkning for samarbeidet sett mot nullalternativet.

Samtidig har de lokale SNO-ansatte som samarbeider med forvalterne tilgang til desentraliserte kontorsted på lik linje som forvalterne, så vi mener det er vurderingen av forvaltningsknutepunktene som vil ha størst innvirkning på samarbeidet, også ved alternativ 3. Det at det på forvaltningsknutepunktene er en kontorplass tilgjengelig for SNO ved behov, vil være positivt for SNOs tilstedeværelse.

Et annet tydelig behov forvalterne peker på i sine tilbakemeldinger er at SNO har tilstrekkelig kapasitet til å bistå med faglig kompetanse overfor verneområdeforvaltningen og også til å bistå med praktiske tiltak i felt. Bestilling og gjennomføring av tiltak er i dag formalisert igjennom årlige planleggingsmøter og bruk av Naturoppdrag. Fremgangsmåten vil ligge fast, men hvis det fra forvaltningsmyndighetene er ønskelig med økt kapasitet fra SNO, må SNO tilføres ytterligere ressurser til disse oppgavene.

6.7.3 Styrking av samarbeidet med besøkssentre

Styrking av samarbeidet med besøkssentre mener vi bør løses likt uavhengig av valg av alternativ. Forslag til tiltak for å styrke samarbeidet er foreslått i kap. 5.1 og vi mener at en gjennomføring av disse bedringspunktene vil ha en positiv virkning for alle alternativer sammenliknet med nullalternativet.

6.7.4 Klarere skille mellom arbeidsgiver og styret i dokumentforvaltning

I kap. 4.8. har vi beskrevet utfordringen med tanke på publikums forståelse av rollefordelingen i verneområdeforvaltningen. Tiltak for å sikre tydeligere rolleavklaring mot publikum er listet i kap. 5.1.

Dette er en problemstilling som vi mener vil være lik uavhengig av valg av alternativer. Eneste alternativ som kan skille seg ut er alternativ 4 ettersom det da ikke vil være en sammenblanding av arkiv/e-poster for forvaltere/styrer og arbeidsgiver (statsforvalteren eller Miljødirektoratet).

Likevel mener vi at det må gjøres grep for å tydeliggjøre eier og avsender innenfor disse tekniske løsningene uavhengig av organisering og at en bedring i dette vil gi en positiv virkning for dette endringspunktet for alle alternativer sammenliknet med nullalternativet. Endelig teknisk løsning for styrene som selvstendige organer i dokumentasjonsforvaltningen må utredes videre etter endelig valg av videre organisering er bestemt.

6.8 Andre konsekvenser av forslagene

6.8.1 Virksomhetsoverdragelse

Enten arbeidsgiveransvaret under ny organisering legges hos et fåtall statsforvaltere (alternativ 2), hos Miljødirektoratet (alternativ 3) eller i en nyopprettet organisasjon (alternativ 4) vil det innebære en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1 (vedlegg 3. Juridisk notat om virksomhetsoverdragelse). Omorganiseringen vil i samtlige tilfeller utgjøre en «overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen», jf. § 16-1. For verneområdeforvalterne vil en slik virksomhetsoverdragelse utløses særskilte rettigheter etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette gjelder blant annet arbeidstakernes rett etter § 16-2 til å få videreført sine lønns- og arbeidsvilkår hos ny arbeidsgiver. Mottakende virksomhet overtar arbeidsgiveransvaret fullt ut. En virksomhetsoverdragelse stiller særlig krav til god planlegging og prosess, informasjon, dialog med tillitsvalgte og utøvelse av endringsledelse.

6.8.2 Ressursbehov og kostnader

Samtlige alternativer for videre organisering av forvalterne vil kreve tilføring av økte ressurser i ulik grad. I vurderingene som gjøres i dette kapitlet sammenlikner vi alternativene opp mot nullalternativet som er dagens organisering uten endringer. Da vil vi samtidig bemerke at forvaltere ansatt før 2024 allerede er "underpriset" ved at de midlene som tildeles de enkelte embetene per forvalterstilling ikke er tilstrekkelig for å dekke opp for alle kostnadene en forvalterstilling medfører. Dess nærmere 2024 de er ansatt dess mer "underpriset" er de, og vi mener at det må tilføres midler for å øke rammen til forvalterstillingene i alle alternativene slik at virksomheten som skal ha forvalterstillingene har tilstrekkelig med midler til alle kostnader som følger med stillingene, også administrative kostnader.

Spørreundersøkelsene peker på at det ikke kun medfører kostnader til lønn, reise, kontorlokaler mm å inneha disse stillingene. Det krever også ressurser i andre deler av embetets funksjoner å følge opp sekretariatsfunksjonen til forvalterne. Siden tildeling av midler går via statsforvalterne og de innehar økonomifunksjonen, krever det til dels stor oppfølging hos embetene når de også skal håndtere økonomien for et antall verneområdestyrer.

Vi har i denne utredningen ikke beregnet hvor mye midler som bør tilføres i de ulike alternativene, da vi ikke har tilstrekkelig informasjon om den eksakte rammen til forvalterstillingene per i dag. Denne informasjonen sitter DFD på, og en eventuell beregning av merkostnad må gjøres i samarbeid med DFD.

Etablering av en helt ny organisasjon i alternativ 4 vil helt klart være dyreste løsning. Det vil innebære opprettelse av en rekke nye stillinger, behov for praktiske løsninger som kontorlokaler m.v. I tillegg vil det etter all sannsynlighet medføre store etableringskostnader. Det vil også kreve tilføring av flere

ressurser hos Miljødirektoratet som da skal levere fellestjenester til verneområdestyrene og deres sekretariater.

Alternativ 3 med plassering hos Miljødirektoratet vil også innebære en stor kostnad med opprettelse av flere nye stillinger og økning i ressursbehov knyttet til administrative funksjoner mm. Også her vil det medføre en etableringskostnad for å få på plass en hensiktsmessig organisering av flere titalls nye ansatte. I tillegg vil direktoratet også her levere fellestjenester til verneområdestyrene og må settes i ressursmessig stand til å utøve den rollen på en god måte.

Alternativ 1 og 2 vil kreve tilføring av ressurser som foreslått i kap. 5.1, men innebærer en mindre kostnad enn alternativ 3 og 4. Det må trolig påregnes økte kostnader til reisevirksomhet for forvaltere som får større avstand til sin arbeidsgiver for alternativ 2.

De overordnede kostnadsvurderingene innebærer en grad av usikkerhet. Det vil eksempelvis avhenge av faktisk organisering, uavhengig av alternativ. Våre forslag til tiltak knyttet til eksempelvis antall stillinger og hvordan dette bør løses er kun mulige løsninger og ikke nødvendigvis slik det vil løses i praksis. Likevel mener vi at forholdsmessigheten mellom de ulike alternativene trolig vil være slik vi har beskrevet her.

6.9 Oppsummering av virkninger av alternativene

Det er viktig å presisere, som nevnt i kap. 6.2, at denne vurderingen er basert i stor grad på skjønsmessige vurderinger gjort på tvers av fagfelt som har vært involvert i utredningen i Miljødirektoratet. Vi har støttet oss på en rekke underlag til utredningen som er beskrevet i kap. 3.2 og på bakgrunn av dette kartlagt hvordan vi mener virkningene vil slå ut for de aktuelle alternativene utredningen har dekket. Likevel er dette endringer og faktorer som i liten grad er direkte målbare og det er derfor en grad av usikkerhet knyttet til vurderingene og det vil være skjønsmessige nyanser som vipper noen av virkningene i en retning.

Tabellen under viser en oppsummering av vår vurdering av virkninger på de ulike endringspunktene mellom de ulike alternativene som er utredet. Hvert alternativ er gitt en score som angir omfanget av en positiv (+) eller en negativ (-) virkning. 0 tilsvarer ingen endring - altså lik dagens organisering. Positive og negative virkninger (+ og -) er rangert på en tredelt skala som tilsvarer en liten positiv/negativ endring (+/-), en moderat positiv/negativ endring (++)/(-) og en sterk positiv/negativ endring (+++)/(-). Hvert alternativ er her vurdert mot nullalternativet, ikke sammenliknet med hverandre.

Tabell 4 - Oppsummering av vurderte virkninger for alternativ 1-4⁸

| Endringspunkt til vurdering | 0- alternativet/ dagens org. | Alt. 1 Dagens org. med endringer | Alt. 2 – Fåfall embeter | Alt 3 – Miljø- direktoratet | Alt. 4 – Egen org. |
|---|------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------|
| Gir mer lik organisering av forvalterne og styrker daglig ledelse | 0 | + | ++ | +++ | +++ |
| Styrker det faglig nettverket og bedre erfaringsdeling mellom forvaltere | 0 | + | ++ | +++ | +++ |
| Gir mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver | 0 | + | ++ | +++ | +++ |
| Gir bedre forhold for opplæring og veiledning for forvalterne og styrker kompetanse | 0 | + | ++ | +++ | ++ |
| Tydligere rolleavklaring mellom aktørene i organisasjonsmodellen | 0 | ++ | ++ | 0 | +++ |
| Tillit til verneområdeforvaltningen hos publikum | 0 | + | + | -- | ++ |
| Økte forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrer og statsforvaltere | 0 | +++ | ++ | -- | -- |
| Ressursbehov sammenliknet med dagens ordning (kapasitet og budsjettmidler) | 0 | - | - | -- | --- |

⁸ Score gitt for hvert endringspunkt i matrisen angir den relative forskjellen i endringer mellom alternativene. Den endelige vurderingen er derfor ikke en direkte summing av plusser og minuser på tvers av de ulike endringspunktene.

Følgende endringspunkter er beskrevet i kap. 6.7 som forhold som i mindre grad påvirkes av organisasjonsmodell og er følgelig ikke gitt en score i tabellen over:

- Bedre fungerende knutepunkter
- Styrking av samarbeidet med SNO
- Styrking av samarbeidet med besøkscenter
- Tydeligere eier og avsender i digitale løsninger

Som nevnt under kap. 6.1 er ikke endringer som *fører til en mer helhetlig forvaltning mellom verneområder* vurdert som et selvstendig punkt. Vi mener det kan oppnås en mer helhetlig forvaltning sammenlignet med dagens forvaltning, dersom foreslåtte tiltak for å sikre mer samordning mellom alle forvaltningsmyndighetene gjennomføres.

Det vil samtidig gi ulikt utslag på hvilke verneområder som oppnår mer helhetlig forvaltning, enten det er mellom verneområder forvaltet av ulike myndigheter (alternativ 1 og 2) eller mellom verneområder forvaltet av styrer (alternativ 3 og 4). På den ene siden vil det å samle alle forvaltere innenfor samme organisasjon (alternativ 3 og 4), gi grunnlag for mer helhetlig forvaltning av de verneområdene som er forvaltet av verneområdestyrer. En organisasjonsmessig tilknytning til Statsforvalteren, vil på den andre siden gi større mulighet for helhetlig forvaltning av verneområder som forvaltes av styrene og Statsforvalterens forvaltning av egne verneområder. Hvor forvaltere ansattes, vil i seg selv ikke nødvendigvis sikre at verneområdeforvaltningen blir mer helhetlig og enhetlig. Forvaltningsmyndigheten ligger ikke til forvalter, men til det enkelte verneområdestyre som kan treffe beslutninger som går på tvers av øvrig praksis. I tillegg har en rekke kommuner forvaltningsmyndighet for verneområder i sin kommune. En samlet sett enhetlig og helhetlig forvaltning, må derfor til dels løses gjennom andre tiltak, som f.eks. overordnet styring og veiledning fra overordnende myndigheter, samt gjennom en lik og felles opplæring.

Statsforvalteren har lang og innarbeidet kompetanse i forvaltning av verneområder og i arbeidet med å opprette verneområder. For å oppnå en helhetlig forvaltning på tvers av verneområder er denne kompetansen sentral og bør utnyttes i forvaltningen av de store verneområdene. Hensynet til en enhetlig og helhetlig forvaltning kan, ut fra dette ståstedet, tale for at forvaltere fortsatt bør være ansatt hos Statsforvalteren. I denne vurderingen legger vi også vekt på at det kan være enklere å gjennomføre tiltak for å sikre samhandling mellom forvaltere på tvers av statsforvalterembetene enn å sikre kontakt med Statsforvalteren dersom forvaltere skulle organiseres i egen etat eller ansettes hos Miljødirektoratet. Det kan også nevnes at både Statsforvalteren og forvaltere vil kunne ha gjensidig nytte av kjennskap til et større saksomfang for verneområdene, og kunne dra nytte av kunnskap som er relevant for både verneområder som forvaltes av styrer og Statsforvalteren. Ved å bygge på det samme kunnskapsgrunnlaget, vil man kunne se verneområdene i samme region i en sammenheng uavhengig av hvem som er forvaltningsmyndighet.

7 Miljødirektoratets tilrådning

7.1 Vekting av vurderingene

I kap. 2 har vi beskrevet oppdraget og de viktigste målsetningene med utredningen: *På bakgrunn av oppdragsteksten og formålet med forvaltningsordningen er overordnet målsetning for denne utredningen å bidra til en styrket forvaltning av verneområdene.* Vi mener at de endringspunktene vi har vurdert ikke har en lik innvirkning på målsetningen om styrket forvaltning av verneområdene. Da kan vi ikke tillegge alle virkningene listet i kap. 6 lik vekt i vår vurdering av anbefaling for organisering.

I vår tilrådning har vi derfor valgt å tillegge følgende punkter i kap. 6 ekstra vekt:

- Gir bedre forhold for opplæring og veiledning av forvalterne og styrker kompetansen til forvalterne
- Gir mer lik organisering av forvalterne og styrker daglig ledelse
- Økte forvaltningsgevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrer og statsforvaltere
- Tillit til forvaltningsordningen

Vi mener dette er de endringspunktene som, gitt tiltakene listet i kap. 5, har størst innvirkning på målet om styrket forvaltning.

7.2 Tilrådning med begrunnelse

Miljødirektoratet anbefaler alternativ 2 – Å samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall statsforvaltere som modell for videre organisering av verneområdeforvalterne.

Tilrådingen baserer seg på en helhetsvurdering av de fire alternativene som er utredet samt nullalternativet, vurdert opp mot samtlige endringspunkter beskrevet i kap. 6.1.

Rammene og avgrensningene for oppdraget gir føringer for hvilke tiltak vi kan foreslå å innføre for alle alternativene. Det gir igjen utslag på i hvor stor grad vi kan oppnå positive virkninger på de endringspunktene vi er bedt om å vurdere. Med disse forutsetningene har vi forsøkt å finne tiltak som vil gi positive virkninger samtidig som det ivaretar verneområdestyrets faglige instruksjonsmyndighet overfor forvalterne.

Vi mener dagens organisering uten endringer (nullalternativet) ikke tilstrekkelig ivaretar de viktigste punktene som bidrar til å sikre god oppfølging av forvalterne og dermed vil en videreføring uten endringer heller ikke bidra til en styrket forvaltning av verneområdene.

Utredningen har kartlagt og beskrevet en rekke positive virkninger ved alternativ 3 (Miljødirektoratet) og alternativ 4 (egen organisasjon). Sistnevnte vil kunne ha en særlig positiv virkning knyttet til rolleavklaring og -forståelse, både innad i organisasjonsmodellen og mot publikum. Begge disse alternativene innebærer en samling av forvalterne i en felles enhet som vil gi desidert best utslag på lik organisering og ledelse. Samtidig har også disse to alternativene klart negative utslag på andre

virksomheter som vi mener bør vektlegges. Dette er særlig knyttet til ivaretagelse av tilliten til forvaltningsordningen og forvaltningsmessige gevinster på tvers av alle verneområder som forvaltes av styrever og statsforvaltere.

Forvaltningsorganer bør generelt sett organiseres slik at det samsvarer godt med et forvaltningsorgans faktiske oppgaver og rolle. Slik sett ville alternativ 4 der det opprettes et eget organ for sekretariatet i større grad gjenspeile forvalternes rolle og oppgaver fremfor at de ansettes i Miljødirektoratet eller hos statsforvalteren.

Vi mener at en ansettelse hos statsforvalteren (alternativ 1 eller 2) gir et bedre utgangspunkt for en god rolleavklaring mellom aktørene og dermed styrking av tilliten til forvaltningen enn en ansettelse i Miljødirektoratet (alternativ 3). Vi viser i den forbindelse til at statsforvalteren, som styrene, er forvaltningsmyndighet for verneområder og slik sett på samme forvaltningsnivå i verneområdeforvaltningen. Videre vil eventuelle ulemper med å bli assosiert med Miljødirektoratet som overordnet myndighet/klageinstans unngås ved en ansettelse hos statsforvalteren. Statsforvalterens adgang til å klage på styrenes vedtak vurderes ikke å være problematisk forvaltningsmessig, men er en innarbeidet ordning.

Statsforvalterne har også kunnskap og erfaring om å være førsteinstans i forvaltningen som er svært nyttig for forvalterne og styrene. Tilgangen på denne kunnskapen vil ikke kunne nyttiggjøres i samme grad dersom de plasseres hos Miljødirektoratet eller i en egen organisasjon.

Alternativ 2 er vurdert å ha jevnt over positive virkninger for alle punktene som er kartlagt og er ikke vurdert å ha noen tydelige negative virkninger.

I tillegg mener vi det bør tillegges vekt at underlaget for utredningen også viser at mange er fornøyde med dagens organisering der statsforvalterne er arbeidsgiver og ønsker videre organisasjonsmessig tilknytning for forvalterne hos statsforvalterne. I styrenes innspill til oppdraget var flere styrever positive til å videreføre dagens ordning, men med endringer.

Arbeidsgiveransvar hos statsforvalterne ivaretas også i alternativ 2, selv om vi har forståelse for at noen forvaltere vil oppleve det problematisk å bytte arbeidsgiver. Vi mener likevel at det kan gi større positive gevinster innenfor en løsning med statsforvalterne som arbeidsgiver ved å samle forvalterne hos færre embeter, særlig knyttet til mulighetene for styrket ledelse og bedre faglig oppfølging.

De positive virkningene for alternativ 2 forutsetter da at de embetene som får arbeidsgiveransvar får økte ressurser, se kap. 7.3 *Forutsetninger for vellykket gjennomføring*. Vi vurderer det også slik at en samling av forvalterne hos færre statsforvalterembeter kan gi mulige "stordriftsfordeler".

Selv om ressursbehov ikke er et av de vektlagte punktene vi har vurdert i vår tilrådning, er det like fullt relevant å nevne at alternativ 3 og 4 er vurdert å ha vesentlig større administrative kostnader/ressursbehov enn alternativ 1 og 2. Det er særlig knyttet til opprettelse av en rekke nye stillinger, etableringskostnader (spesielt for alternativ 4) og økning i ressursbehov for administrative funksjoner.

Vi mener at det er hensiktsmessig at forvaltningen av verneområdene ligger på færrest mulig nivå, og at dette ivaretas best ved at forvalterne er ansatt hos statsforvalterne. Da sitter forvalterne sammen med fagmiljøet som er ansvarlig for forvaltning av verneområder hvor statsforvalterne er forvaltningsmyndighet. Av samme årsak mener vi at det ikke er hensiktsmessig å utvide forvaltningsfamilien med ytterligere én organisasjon slik som i alternativ 4. Evaluering av forvaltningsordningen pekte på fragmenteringen av verneområdeforvaltningen ved innføringen av dagens forvaltningsmodell. Selv om innføring av en egen organisasjon kan gi flere positive virkninger som belyst i kap. 4, kan det samtidig bidra til oppbygging av parallellkompetanse over flere aktører innenfor forvaltningen og spredning av fagmiljøene.

En gjennomføring av alternativ 2 innebærer at et utvalg av statsforvalterne vil få et større ansvar for oppfølging av forvalterne enn i dag. Vi har foreslått tiltak vi mener vil bidra til at embetene får tilført økte ressurser som gir den nødvendige kapasiteten til å forvalte denne rollen på en god måte.

Vi har også vært opptatt av å finne tiltak som ikke bare skal sikre forvaltere og arbeidsgiver gode løsninger for videre organisering, men at tiltakene også bidrar til å styrke forvalternes rolle som sekretariat for styrene. Slik skal forvalterne settes i stand til å utøve sin sekretariatsoppgave på en enda bedre måte og dermed styrke beslutningsgrunnlaget til verneområdestyrene når de fatter sine vedtak. Vi mener derfor at vår tilrådning til organisering, med de foreslåtte tiltakene, vil ha en direkte positiv virkning på verneområdestyrenes mulighet til å utøve sin forvaltningsmyndighet på en god måte.

7.3 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

Vår tilrådning av alternativ 2 som videre organisering av forvalterne forutsetter innføring av tiltakene beskrevet i kap. 5. Særlig innebærer dette at det må tilføres ressurser til statsforvalterembetene slik at de settes i stand til å følge opp forvalterne på en god måte, både i form av personalledelse, faglig oppfølging og administrative tjenester.

Dagens organisering må regnes som "underpriset" når det gjelder tilføring av midler til embetene for å ivareta sin rolle som arbeidsgiver for forvalterne og leverandør for fellestjenester til styrene. En beregning av merbehov for gjennomføring av alternativ 2 må derfor hensynta dette.

Vi vil samtidig understreke at vi er klar over at det også er behov for styrking av kapasiteten og ressurser hos statsforvalterembetene for at de skal ivareta sine andre oppgaver på miljøområdet. En reell positiv effekt på styrket forvaltning av verneområdene i sin helhet vil ikke oppnås om ikke embetene også har tilstrekkelig kapasitet til å utøve sin egen forvaltningsmyndighet for verneområder.

Forslagene til tiltak som innebærer å tilføre midler til embetene for å styrke dem med dedikerte stillinger til oppfølging av forvalterne må regnes som en anbefaling fra vår side. Embetene vil selv måtte avgjøre hvordan de internt organiserer sin etat. Det vil derfor også påvirke virkningene av vår tilrådning hvordan dette blir løst i praksis innenfor de aktuelle embetene.

8 Vedlegg

Vedlegg 1. Oppdraget fra KLD

Vedlegg 2. Liste over dagens forvaltningsknutepunkter

Vedlegg 3. Juridisk notat om virksomhetsoverdragelse

Miljødirektoratet

Deres ref

Vår ref

Dato

23/2148-

18. mars 2025

Oppdrag om utredning om verneområdeforvaltere

Bakgrunn:

Dagens modell for forvaltning av store verneområder ble opprettet i 2010. Bakgrunn for modellen, samt hvordan den er utformet, er nærmere beskrevet i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon for 2010, Prop. 1 S (2009-2010), side 224. Det er etter 2010 opprettet 49 lokalt/regionalt baserte nasjonalpark- og verneområdestyrer.

Modellen er evaluert ved rapport NF 01/2021, og Miljødirektoratet har i brev 31. mai 2021 gitt Klima- og miljødepartementet råd om oppfølging av evalueringen. Klima- og miljødepartementet har i Prop. 1 S (2023-2024) uttalt at modellen skal videreføres, men at evalueringen gir nyttig kunnskap for å gjøre verneområdeforvaltningen så god som mulig fremover.

Et sentralt element ved opprettelsen av forvaltningsmodellen var at det enkelte verneområdestyre skulle ha et eget sekretariat. Sekretariatene – verneområdeforvaltere – er formelt ansatt hos de respektive statsforvalterne, men er underlagt styret i spørsmål som gjelder verneområdeforvaltningen.

Løsningen med å legge arbeidsgiveransvaret for verneområdeforvalterne til statsforvalterne, ble valgt for at forvalterne skulle ha tilknytning til et fagmiljø knyttet til natur- og verneområdeforvaltning. Løsningen ga også tilgang til arkiv- og IKT-tjenester, og et apparat for å håndtere ulike personalforvaltningsoppgaver som lønn og fravær mv.

Hoveddelen av stillingene som verneområdeforvaltere ble opprettet ifm. opprettelsen av det enkelte verneområdestyre. I årene etter dette er det tilsatt ytterligere forvaltere i enkelte områder, for å forsterke forvaltningen i områder med stort behov for dette. I tillegg er det tilsatt forvaltere der opprettet nye nasjonalparker og andre store verneområder med egne styrer. Det er stor variasjon i arbeidsmengde knyttet til det enkelte verneområde og verneområdestyre.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Hege Feiring
22 24 58 91

Det er i dag 68 verneområdeforvaltere, fordelt på de 49 styrene.

Fylkesvis fordeling av forvalterstillingene:

| Fylke | Antall |
|-------------------------------------|---------------|
| Agder | 5 |
| Innlandet | 15 |
| Møre og Romsdal | 1 |
| Nordland | 9 |
| Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus | 6 |
| Troms og Finnmark | 12 |
| Trøndelag | 8 |
| Vestfold og Telemark | 3 |
| Vestland | 9 |
| Rogaland | 0 |
| Sum: | 68 |

Ved etablering av forvaltningsordningen ble det også lagt opp til at det skulle bygges opp forvaltningsknutepunkt lokalt hvor forvalterne skulle sitte i et kontorfellesskap med andre som jobbet med utmarksrelaterte oppgaver, f.eks. nasjonalparksentre, fjellstyrer og SNO. Dette er også omtalt i Prop. 1 S. (2009-2010) s. 224. Det er opprettet en del slike knutepunkter i årene som har gått etter at forvaltningsmodellen ble innført.

Riksrevisjonen gjorde i 2014 en undersøkelse av forvaltningen av nasjonalparker (Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014). Riksrevisjonen pekte der på enkelte svakheter ved modellen, bl.a. uklarheter knyttet til forvalternes rolle og Statsforvalterens rolle. Rapporten ble fulgt opp av Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet med bl.a. tydeliggjøring av vedtekter for verneområdestyrene og reviderte stillingsinstrukser for forvalterne. Oppfølgingen er bl.a. omtalt i Prop. 1 S (2014-2015) s. 190, og i brev 8. september 2014 fra Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet.

Utfordringer med dagens forvaltning

I dag forvaltes om lag 80 % av det vernede arealet i Norge av nasjonalpark- og verneområdestyrer. Det betyr dermed mye for tilstanden i verneområdene at ordningen fungerer godt.

Forvaltningsmodellen med styrer ble evaluert i 2021 – igangsatt etter en virketid på ti år. Evalueringen konkluderte med at forvaltningsmodellen – totalt sett – ikke ser ut til å ha styrket ivaretagelsen av verneverdiene, men trolig heller ikke svekket dem. Evalueringen viste at ordningen i all hovedsak fungerer godt, og Klima- og miljødepartementet har som nevnt besluttet å videreføre ordningen.

Før ordningen med nasjonalpark- og verneområdestyrer ble innført, var det statsforvalterne som forvaltet alle verneområdene. Siden ordningen med lokalpolitisk sammensatte verneområdestyrer ble innført, har også mange kommuner fått delegert ansvar for å forvalte naturreservater. Dette har ført til en mer fragmentert verneområdeforvaltning og mer variert forvaltningspraksis (fra 18 fylkesmenn i 2008 til 113 ulike forvaltningsmyndigheter i dag). Evalueringen fra 2021 bekrefter delvis dette.

Statsforvalterne bruker mye tid på den personalmessige og administrative oppfølgingen av forvalterne. Rollefordelingen på personalforvaltning/daglig ledelse/styring mellom statsforvalter og styre/styreleder er krevende, og kan medføre en belastning for særlig statsforvalter, men også for forvalterne og styrene.

Verneområdene er svært forskjellige i oppgaver, utstrekning og i det generelle utfordringsbildet. Antall forvaltere pr. verneområdestyre er differensiert, men det er likevel en ujevn belastning mellom de enkelte forvalterstillinger. Statsforvalters begrensede styringsmuligheter gir liten fleksibilitet mellom forvalterne og få muligheter til å utjevne arbeidsbelastningen. Ved sykefravær, permisjoner og vakanser øker skjevfordelingen.

Det er i dag ulik grad av samhandling på tvers mellom forvalterne for de ulike verneområdene. Slik samhandling vil bidra til kunnskapsdeling og mer enhetlig forvaltningspraksis.

Oppdrag:

Klima- og miljødepartementet ber Miljødirektoratet gjennomgå verneområdeforvalternes organisasjonsmessig tilknytning og øvrige organisering, og vurdere om det bør gjøres endringer for å styrke forvaltningen av verneområdene. Dette inkluderer endringer som

- fører til en mer helhetlig forvaltning mellom verneområder
- styrker det faglige nettverket mellom verneområdeforvaltere
- øker erfaringsdelingen mellom forvalterne
- bedrer forholdene for veiledning av forvalterne og styrker deres kompetanse
- gir bedre fungerende knutepunkter
- gir mer fleksibilitet i fordeling av oppgaver ifm sykdom, vakanser mv eller pga ulike ressursbehov mellom områder
- gir mer lik organisering av forvalterne og styrker den daglig ledelsen av dem bl.a. når det gjelder organisering av arbeid, fordeling av oppgaver mv
- fører til bedre rollehåndtering, herunder gjør rollene tydeligere for publikum
- styrker samarbeidet med Statens naturoppsyn
- styrker samarbeidet med besøkssentrene

En utredning av endret organisering skal omfatte flere alternativer i tillegg til dagens ordning (nullalternativet). Direktoratet bør bl.a. utrede følgende alternativer:

1. Beholde dagens ordning i all hovedsak, men se på bedringspunkter i denne
2. Samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall statsforvaltere
3. Samle arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet,
4. Opprette en egen organisasjon med egen ledelse, men der fellestjenester (arkiv, lønn osv) håndteres av direktoratet

Direktoratet kan også utrede andre alternativer.

Det er en forutsetning for utredningen at nasjonalpark- og verneområdeforvalterne fortsatt skal sitte desentralisert nær verneområder. Det er et mål å ha sterke lokale knutepunkter med solide fagmiljøer, og direktoratet kan også foreslå relokalisering av forvalterstillinger for å bygge opp under dette, jf. Meld. St. 35 (2023-2024) kapittel 6.3.3.

Det er også en forutsetning at utredningen ivaretar verneområdestyrets faglige instruksjonsmyndighet overfor forvalterne, slik at det er vernestyret som avgjør overordnede spørsmål knyttet til forvaltning av det enkelte område, eksempelvis prioritering mellom større overordnede oppgaver m.v.

Relevante aktører som må ivaretas i utredningsprosessen er fjellstyrene, som en sentral og viktig samarbeidspartner for mange verneområdestyrer, og SNO. I tillegg skal aktørene under merkevaren Norges nasjonalparker orienteres om utredningsprosessen og gis anledning til å gi innspill.

Involvering og forankring hos verneområdestyrene

Miljødirektoratet skal invitere alle verneområdestyrene til et orienteringsmøte om oppdraget i oppstartet av arbeidet. Det bør opprettes en referansegruppe bestående av et fåtall styrer som involveres i utredningen underveis, på den måten direktoratet finner hensiktsmessig. Både styremedlemmer og forvaltere bør inngå i referansegruppa.

Forslaget til ny organisering av arbeidsgiveransvar for forvalterne sendes på høring hos alle styrene før direktoratet oversender sin tilråding til departementet.

Klima- og miljødepartementet arrangerte 21. januar 2025 et møte der de fleste verneområdestyrene var representert, for å orientere om departementets vurderinger av behovet for en utredning av organiseringen av verneområdeforvalterne og for å høre styrenes syn på en slik utredning. Styrene ble også gitt anledning til å gi sin tilbakemelding til departementet skriftlig i etterkant av møtet. Oppdragsbrevet her er utformet i lys av disse tilbakemeldingene. De skriftlige tilbakemeldingene ligger ved i kopi, og vi ber om at de tas med som en del av grunnlaget for utredningen.

Frist for direktoratets tilråding til departementet settes til **1. mai 2026**.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Hege Feiring
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi:

Verneområdestyret for Lyngsalpan landskapsvernområde/ Ittugáissáid suodjemeahccestivra
Nordkvaløy - Rebbenesøy verneområdestyre

Nasjonalparkstyret for Reisa nasjonalpark og Ráisuottarháldi landskapsvernområde
Rohkunborri nasjonalparkstyre

Seiland/Sievju nasjonalparkstyre

Stabbursdalen nasjonalparkstyre/ Rávttošvuomi álbmotmeahccestivra/ Rautusvuoman
kanalistarhaan johtokunta

Varangerhalvøya nasjonalparkstyre / Várnjárgga álbmotmeahccestivra / Varenkinniemen
kansalistarhaan styyri

Verneområdestyret for Kvænangsbotn og Navitdalen landskapsvernområder
Anárjoga álbotmeahccestivra / Anárjohka nasjonalparkstyre
Nasjonalparkstyret for Øvre Dividal nasjonalpark og Dividalen landskapsvernområde
Øvre Pasvik nasjonalparkstyre/ Báhčaveaji álbotmeahccestivra
Ånderdalen nasjonalparkstyre
Verneområdestyret for LoppHAVET
Lofotodden nasjonalparkstyre
Midtre Nordland nasjonalparkstyre
Njaarken vaarjelimmiedajveraerie/ Lomsdal-Visten nasjonalparkstyre
Møysalen nasjonalparkstyre
Vega verneområdestyre
Blåfjella-Skjækerfjella-Lierne nasjonalparkstyre/ Låarte-Skæhkeren-Lijre
nasjonalpaarhkeståvroe
Byrkije nasjonalpaarhkeståvroe/ Børgefjell nasjonalparkstyre
Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia
Nasjonalparkstyret for Forollhogna
Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen
Nasjonalparkstyret for Skarvan og Roltdalen og Sylan
Verneområdestyret for Trollheimen
Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalparkstyre
Nasjonalparkstyret for Fulufjellet
Nasjonalparkstyret for Jotunheimen og Utladalen
Langsua nasjonalparkstyre
Reinheimen nasjonalparkstyre
Rondane-Dovre nasjonalparkstyre
Sølen verneområdestyre
Breheimen nasjonalparkstyre
Verneområdestyret for Geiranger-Herdalen landskapsvernområde
Hallingskarvet nasjonalparkstyre
Forvaltningsstyret for Trillemarka-Rollagsfjell naturreservat
Ytre Hvaler nasjonalparkstyre
Folgefonna nasjonalparkstyre
Jostedalsbreen nasjonalparkstyre
Naustdal-Gjengedal verneområdestyre
Nærøyfjorden verneområdestyre
Stølsheimen verneområdestyre
Ålfotbreen verneområdestyre
Raet nasjonalparkstyre
Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane
landskapsvernområde
Verneområdestyret for Oksøy-Ryvingen og Flekkefjord landskapsvernområder
Færder nasjonalparkstyre
Jomfruland nasjonalparkstyre
Verneområdestyret for Brattefjell-Vindeggen landskapsvernområde

| Verneområdestyre | Antall kontorsteder per nasjonalpark/verneområdestyre | Kontorsted | Kontorlokaler | Andre aktører ved knutepunktet | Samlokalisering med SNO | Samlokalisering med autorisert besøkscenter |
|--|---|------------------------|---|---|-------------------------|---|
| Anarjohka nasjonalparkstyre | 1 | Kautokeino | Bredbuktnesveien 50 B | | Nei | Nei |
| Blåfjella/Skjækerfjella og Lierne nasjonalparkstyre | 1 | Lierne | Forvaltningsknutepunktet Naturporten | Lierne nasjonalparksenter | Ja | Ja |
| Breheimen nasjonalparkstyre | 2 | Skjåk | Skjåk Utmarksenter | SNO, Skjåk almenning, DNT | Ja | Nei |
| Breheimen nasjonalparkstyre | 2 | Gaupne | Rådhuset | Forvaltere for Jostedalsbreen NP og Jotunheimen NP, SNO, Luster kommune | Ja | Nei |
| Børgefjell nasjonalparkstyre | 1 | Røyrvik | Forvaltningsknutepunkt Røyrvik, Næringshuset | | Nei | Nei |
| Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalparkstyre | 1 | Hjerkind | Norsk villreinsenter | Forvaltere for Rondane-Dovre nasjonalparkstyre, Norsk villreinsenter, SNO | Ja | Ja |
| Femundsmarka og Gutulia nasjonalparkstyre | 1 | Røros | Forvaltningsknutepunkt Røros, Veksthuset | Forvaltere i Femundsmarka og Gutulia nasjonalpark | Ja | Nei |
| Folgefonna nasjonalparkstyre | 1 | Rosendal | Folgefonnssenteret | Besøkscenter for Folgefonna nasjonalpark | Ja | Ja |
| Forollhogna nasjonalpark | 1 | Røros | Forvaltningsknutepunkt Røros, Veksthuset | Forvaltere i Forollhogna | Nei | Nei |
| Fulufjellet nasjonalparkstyre | 1 | Trysil (Innbygda) | Trysil Engerdal museum | Trysil Engerdal museum | Ja | Nei |
| Færder nasjonalparkstyre | 1 | Tjøme | Besøkscenter Færder nasjonalpark | Besøkscenter Færder nasjonalpark | Nei | Ja |
| Geiranger-Herdalen verneområdestyre | 1 | Geiranger | | | Nei | Nei |
| Hallingskarvet nasjonalparkstyre | 1 | Geilo | Geilo informasjonscenter | Visit Geilo, SNO | Ja | Nei |
| Jomfruland nasjonalparkstyre | 1 | Kragerø | Besøkscenter Jomfruland nasjonalpark | Besøkscenter Jomfruland nasjonalpark | Nei | Ja |
| Jostedalsbreen nasjonalparkstyre | 1 | Gaupne | Rådhuset | Forvaltere for Breheimen NP og Jotunheimen NP, SNO, Luster kommune | Ja | Nei |
| Jotunheimen nasjonalparkstyre | 2 | Gaupne | Rådhuset | Forvaltere for Breheimen NP og Jostedalsbreen NP, SNO, Luster kommune | Ja | Nei |
| Jotunheimen nasjonalparkstyre | 2 | Lom | Norsk fjellsenter | Forvalter for Reinheimen, Norges nasjonalparkkommuner, Norsk fjellsenter, SNO og Lom fjellstyre | Ja | Ja |
| Langsua nasjonalparkstyre | 1 | Gausdal | Knutepunkt Langsua, Kommunehuset i Gausdal | Gausdal fjellstyre og Randfjordsmuseet | Nei | Nei |
| Lofotodden nasjonalparkstyre | 1 | Reine | Besøkscenter for Lofotodden nasjonalpark | Besøkscenter for Lofotodden nasjonalpark | Nei | Ja |
| Lomsdal-Visten nasjonalparkstyre | 1 | Grane | Trofors stasjon | | Nei | Nei |
| Lyngsalpan verneområdestyre | 1 | Lyngseidet | TK-bygget" på Eidebakken | SNO | Ja | Nei |
| Midtre Nordland nasjonalparkstyre | 1 | Saltdal | Nordland Nasjonalparksenter | 5 forvaltere, SNO, Nordland Nasjonalparksenter og Statskog | Ja | Ja |
| Møysalen nasjonalparkstyre | 1 | Sortland | Kulturfabrikken | Fjelltjenesten | Nei | Nei |
| Naustdal-Gjengedal verneområdestyre | 1 | Gloppen | Sandane Senter | Museum Nord - Sortland museum | Nei | Nei |
| Nordkvaløy - Rebbernesøy verneområdestyre | 1 | Lyngseidet | TK-bygget" på Eidebakken | SNO | Ja | Nei |
| Nærøfjorden verneområdestyre | 1 | Aurland | Onstadvegen 25 | Aurland fjellstyre, Aurland kommune | Ja | Nei |
| Raet nasjonalparkstyre | 1 | Arendal | Statsforvalteren i Agder | Statsforvalteren i Agder | Nei | Nei |
| Reinheimen nasjonalparkstyre | 2 | Lom | Norsk fjellsenter | Forvalter for Reinheimen, Norges nasjonalparkkommuner, Norsk | Nei | Ja |
| Reinheimen nasjonalparkstyre | 2 | Åndalsnes | Norsk tindesenter | SNO, Norsk Tindesenter | Ja | Ja |
| Reisa nasjonalparkstyre | 1 | Storslett | Haltibyget | Nord-Troms museum, Reisa villakssenter | Nei | Ja |
| Rohkunborri nasjonalparkstyre | 1 | Setermoen | Veksthuset på Setermoen | SNO | Ja | Nei |
| Rondane-Dovre nasjonalparkstyre | 1 | Hjerkind | Norsk villreinsenter | Forvaltere for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalparkstyre, Norsk villreinsenter, SNO | Ja | Ja |
| Seiland nasjonalparkstyre | 1 | Alta | Havneveien 24 | | Ja | Nei |
| Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Frafjordheiane verneområdestyre | 3 | Valle | Setesdalsmuseet Rysstad | | Nei | Nei |
| Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Frafjordheiane verneområdestyre | 3 | Suldal | Sandsvegen 122 | | Ja | Nei |
| Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Frafjordheiane verneområdestyre | 3 | Sirdal | Rådhuset | Sirdal kommune | Nei | Nei |
| Skardsfjella og Hyllingsdalen verneområdestyre | 1 | Tydal | Forvaltningsknutepunkt Tydal, 705 Senteret | | Nei | Nei |
| Skarvan og Roltdalen nasjonalparkstyre | 1 | Tydal | Forvaltningsknutepunkt Tydal, 705 Senteret | | Nei | Nei |
| Stabbursdalen nasjonalparkstyre | 1 | Porsanger | Stabburnes Naturhus og Museum | Stabburnes Naturhus og Museum | Ja | Nei |
| Sylan | 1 | Tydal | Forvaltningsknutepunkt Tydal, 705 Senteret | | Nei | Nei |
| Sølen verneområdestyre | 1 | Rendalen (Bergset) | Kommunehuset i Rendalen | Rendalen kommune | Ja | Nei |
| Trollheimen verneområdestyre | 1 | Rindal | Forvaltningsknutepunkt Trollheimen, Rindalsvegen 2A | | Ja | Nei |
| Varangerhalvøya nasjonalparkstyre | 1 | Vadsø | knutepunkt Vadsø, Vadsø havn | SNO, COAT (UiT) | Ja | Nei |
| Vega verneområdestyre | 1 | Vega | Vega verdensarvsenter | Vega verdensarvsenter | Ja | Ja |
| Verneområdestyret for Brattefjell-Vindeggen landskapsvernområde | 1 | Skinnarbu | Hardangervidda Nasjonalparksenter | Hardangervidda Nasjonalparksenter | Nei | Nei |
| Verneområdestyret for Kvænangsbotn og Navitdalen | 1 | Storslett | Haltibyget | Nord-Troms museum, Reisa villakssenter | Nei | Ja |
| Verneområdestyret For Oksøy-Ryvingen og Flekkefjord Landskapsvernområder | 1 | Mandal | Ytre sandgate 7 i Mandal | | Nei | Nei |
| Verneområdestyret for Stølshimmen | 1 | Aurland | Onstadvegen 25 | Aurland fjellstyre, Aurland kommune | Ja | Nei |
| Ytre Hvaler nasjonalparkstyre | 1 | Skjærhalden | Hvaler rådhus | Hvaler kommune | Nei | Nei |
| Øvre Dividal nasjonalparkstyre | 1 | Målselv (Moen) | Mellombygdveien 93 | Statskog | Nei | Nei |
| Øvre Pasvik nasjonalparkstyre/ Báhcaveaji | 1 | Sør-Varanger (Svanvik) | Besøkscenter Øvre Pasvik nasjonalpark | Besøkscenter Øvre Pasvik nasjonalpark, NIBIO | Nei | Ja |
| Álbmotmeahcci | 1 | Gloppen | Sandane Senter | | Nei | Nei |
| Álfotbreen verneområdestyre | 1 | Gloppen | Sandane Senter | | Nei | Nei |
| Ånderdalen nasjonalparkstyre | 1 | Senja | Sázzá Senja naturhus & museum | Midt Troms museum, Visit Senja Region | Nei | Nei |

NOTAT

Til: Miljødirektoratet
Fra: Advokatfirmaet Føyen AS v/ advokat Marianne Klausen
Ansvarlig advokat: Advokat Marianne Klausen
Dato: 23. oktober 2025
Vår ref.: 518382

JURIDISK NOTAT – VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE

1. INNLEDNING OG MANDAT

Den 18. mars 2025 ga Klima- og miljødepartementet i oppdrag til Miljødirektoratet å gjennomgå verneområdeforvaltners organisasjonsmessige tilknytning og øvrige organisering, samt å vurdere om det bør gjøres endringer for å styrke forvaltningen av verneområdene. Departementet foreslo flere alternative organisasjonsstrukturer som Miljødirektoratet skulle vurdere.

Miljødirektoratet har på denne bakgrunn engasjert Advokatfirmaet Føyen AS v/advokat Marianne Klausen (**Føyen**) til å foreta en vurdering av om en omorganisering i tråd med departementets forslag vil innebære en virksomhetsoverdragelse i arbeidsrettslig forstand. Miljødirektoratet vil ta med seg konklusjonen på denne problemstillingen inn i det videre arbeidet med oppdraget fra departementet.

Nedenfor i punkt 3 oppsummerer vi kort vår vurdering og konklusjon. Vi vil deretter i punkt 3 redegjøre for det faktum som er lagt til grunn i vår vurdering, før vi i punkt 4 og 5 redegjør for vår rettslige vurdering av om omorganiseringen vil innebære en virksomhetsoverdragelse.

2. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Vår konklusjon er at Klima- og miljødepartementets foreslåtte alternativer for ny organisering av verneområdeforvaltners, alle vil innebære en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1. Dette gjelder altså enten arbeidsgiveransvaret under ny organisering

legges hos Miljødirektoratet, et fåtall statsforvaltere eller i en nyopprettet organisasjon. Omorganiseringen vil i samtlige tilfeller utgjøre en «overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen», jf. § 16-1.

Dersom det besluttes å omorganisere verneområdeforvalterne i tråd med departementets forslag, innebærer ovennevnte konklusjon at det for verneområdeforvalterne vil utløses særskilte rettigheter etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette gjelder blant annet arbeidstakernes rett etter § 16-2 til å få videreført sine lønns- og arbeidsvilkår hos ny arbeidsgiver. Se likevel nærmere om de praktiske konsekvensene av dette under punkt 5.2.

3. FAKTUM

I faktumfremstillingen har Føyen tatt utgangspunkt i en rekke dokumenter som Miljødirektoratet har oversendt. Dokumentasjonen beskriver i hovedsak dagens organisering og forvaltning av verneområdene. Til en viss grad beskriver den også hvordan en potensiell fremtidig organisering vil kunne se ut. I tillegg har Føyen lagt til grunn informasjon innhentet gjennom løpende dialog med Miljødirektoratet i forbindelse med oppdraget, herunder gjennom et besvart Q&A-dokument.

3.1. Verneområdeforvaltning og verneområdeforvalter

Frem til 2010 lå forvaltningen av nasjonalparker og store verneområder hos statsforvalteren (fylkesmannen, som det het den gang). I 2010 vedtok regjeringen å delegerer forvaltningen til verneområdestyrer, jf. naturmangfoldloven § 62. Regjeringens formål var å sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og lokalt forankret verneområdeforvaltning, se blant annet Prop. 1 S (2009-2010).

Den lokale forvaltningen av verneområdene skjer gjennom såkalte verneområdestyrer (**Styret** eller **Styrene**). Styrene er forvaltningsmyndighet for de nærmere bestemte verneområdene. Styrenes oppgaver er blant annet å fatte beslutninger knyttet til verneområdene, gjennomføring av tiltak og håndheving etter naturmangfoldloven. Det enkelte Styret er oppnevnt av Miljødirektoratet, og er sammensatt av representanter fra de kommunene og fylkeskommunene som berøres av det aktuelle verneområdet, samt Sametinget i områder med samiske interesser. Styrene utgjør selvstendige juridiske enheter, og kan registreres i Brønnøysundregisteret.

I tillegg til delegering av forvaltningsmyndighet til lokale styrer, ble det opprettet en eller flere verneområdeforvalter(e) (**Forvalter**) for de enkelte styrene. Forvalteren fungerer som sekretariat for Styret. Forvalteren har ansvar for å forberede saker som skal behandles i Styret, og skal bistå Styret med å forvalte verneområdene i samsvar med og innenfor gjeldende regelverk og retningslinjer. Som nærmere beskrevet nedenfor, har Forvalterne, sitt ansettelsesforhold hos statsforvalteren.

Det finnes i dag 68 lokale Forvaltere fordelt på 49 Styre. Enkelte steder er det organisert slik at det er én eller flere Forvaltere tilknyttet ett bestemt Styre, mens andre steder er én eller flere Forvaltere sekretariat for flere Styre.

3.2. Dagens organisering av verneområdeforvalterne

3.2.1. Ansettelsesforhold hos statsforvalteren

Forvalteren har sitt formelle ansettelsesforhold hos statsforvalteren, nærmere bestemt den statsforvalter hvis verneområde og aktuelle Forvalter sogner til. Eksempelvis er Forvalteren for Jotunheimen nasjonalparkstyre ansatt hos Statsforvalteren i Innlandet. Arbeidskontrakten inngås mellom aktuelle statsforvalter og den enkelte Forvalter. De ulike statsforvalterne sysselesetter alt fra én (Møre og Romsdal) til 14 (Innlandet) Forvaltere.

Det er noe ulik organisering av Forvalterne internt hos den enkelte statsforvalter. Gjennomgående er likevel at Forvalterne er tilknyttet en seksjon/avdeling (heretter samlet omtalt som «seksjon») hos statsforvalteren med ansvar for klima, miljø(vern), landbruk og liknende. Hos Statsforvalteren i Innlandet – eksempelvis – er Forvalterne organisert under seksjon for «miljøvern, landbruk og næringsutvikling».

Forvalteren har lederen for vedkommende seksjon som nærmeste leder, og deler denne med andre ansatte i samme seksjon. Det er avsatt øremerkede midler hos statsforvalteren til hver enkelt forvalterstilling, som skal dekke statsforvalterens utgifter til lønn, kontorlokaler, reiseutgifter m.m.

Som arbeidsgiver er det statsforvalteren som har personal- og administrativt ansvar for Forvalteren. Følgelig er det statsforvalteren som utbetaler lønn, gjennomfører medarbeidersamtaler, innvilger permisjoner og følger opp sykefravær. Statsforvalteren har videre ansvar for arkivering, journalføring og annen saksbehandling knyttet til Forvalternes arbeid.

Med ansettelsesforhold hos statsforvalteren, er den enkelte Forvalter videre tilknyttet statsforvalterens fagmiljø. Dette var også et av de sentrale motivene for å legge arbeidsgiveransvaret hos statsforvalteren, jf. blant annet Prop. 1 S (2009-2010). Forvalteren kan dermed benytte seg av og støtte seg på det fagmiljø som finnes hos statsforvalteren, fortrinnsvis gjennom nettverket til de øvrige Forvalterne som er sekretariat for andre Styrer og tilhørende verneområder.

3.2.2. Arbeidssted

Ved innføringen av ny forvaltningsordning i 2010, og i tråd med formålet om lokalt forankret verneområdeforvaltning, bestemte regjeringen at det skulle etableres lokale forvaltningsknutepunkter i tilknytning til verneområdene. Forvaltningsknutepunktet skulle være et faglig fellesskap bestående av fagpersoner tilknyttet det enkelte verneområdet, som blant annet nasjonalparksentre, fjellstyrer og SNO (Statens naturoppsyn). Gjennom opprettelsen av forvaltningsknutepunkt ble det faglige fellesskapet rundt de ulike verneområdene samlokalisert geografisk. Det er i dag opprettet en del slike forvaltningsknutepunkter, hvor de respektive Forvalterne i så tilfelle også inngår.

Felles for Forvalterne, enten de er tilknyttet slike forvaltningsknutepunkter eller ikke, er at deres faste arbeidssted er desentralisert og lokalt plassert nær de enkelte verneområdene. Slik lokal plassering av Forvalterne henger sammen med det ovennevnte formålet bak

forvaltningsmodellen. Med arbeidssted nær verneområdene, bidrar Forvalteren til at forvaltningen av områdene skjer i god kontakt med og med kunnskap om lokalmiljøet. Forvalteren har i all hovedsak sitt kontorsted adskilt fra statsforvalternes – arbeidsgivers – hovedkontorer, og for øvrig adskilt fra øvrige ansatte hos statsforvalteren.

3.2.3. Arbeidsoppgaver

Forvalterens løpende arbeidsleveranser utføres i nær tilknytning til og i samarbeid med Styret. Forvalteren er faglig underlagt Styret, og det er Styret som disponerer Forvalterens arbeidstid. Dette følger blant annet av Styrenes vedtekter og Forvalternes stillingsbeskrivelser. Forvalteren utfører de oppgaver som Styret pålegger eller har delegert til Forvalteren, eller som for øvrig følger av Styrets og Forvalterens løpende forvaltningsansvar.

Forvalterens hovedoppgave er å fungere som Styrets sekretariat. Forvalteren skal faglig forberede alle styresakene, og skal gjennom sin saksbehandling bidra til at Styret forvalter verneområdene i samsvar med og innenfor reglene i naturmangfoldloven, verneforskrifter, statlige retningslinjer m.m. Forvalteren innstiller til Styret.

Andre arbeidsoppgaver for Forvalteren er blant annet:

| | |
|---|---|
| Utarbeiding av forvaltningsplan/bevaringsmål | Sørge for at Styrets arbeid med forvaltningsplan iverksettes og at fremdriften følges iht. gjeldende frister. Bidra til at forvaltningsplanen utarbeides innenfor rammene av naturmangfoldloven og verneforskriftene. |
| Planlegging og iverksetting av skjøtsel | Bidra til at det gjennomføres nødvendige skjøtsel- eller tilretteleggingstiltak. Sammen med Styret utarbeide årlige prioriteringer av skjøtels- og forvaltningstiltak i verneområdene. |
| Grensemerking | Sammen med Styret videreføre arbeidet med merking, herunder vedlikehold av eksisterende merking. |
| Behandling av søknader om dispensjon fra verneforskriften | Forvalteren skal forberede saker for styret, og skal påse at relevante regler blir vurdert og fulgt i beslutningsprosessen. |
| Oppfølging av brudd på verneforskriften | Bistå Styret med å påse at brudd på reglene i verneforskriften blir rapportert/anmeldt. |
| Rapportering på forvaltningen | På vegne av Styret påse at det blir gjennomført rapportering om forvaltningen til statsforvalteren og Miljødirektoratet. |

Forvalterens stillingsinnhold og arbeidsoppgaver knytter seg utelukkende til sekretariats- og forvaltningsarbeidet for Styret. Selv om Forvalteren er tilknyttet en større miljøvernseksjon hos statsforvalteren, er Forvalterens daglige arbeid faglig, organisatorisk og ressursmessig adskilt fra det øvrige arbeidet i avdelingen hos statsforvalteren. Kun unntaksvis benyttes Forvalteren til annet arbeid hos statsforvalteren enn til arbeidet overfor Styret. Styring av forvalternes arbeidstid og oppgaver skiller seg dermed vesentlig fra en «ordinær» ansatt ved statsforvalternes miljøvernseksjon.

3.3. Potensiell organisering av verneområdeforvalterne

Som beskrevet innledningsvis, har Klima- og miljødepartementet gitt Miljødirektoratet i oppdrag å vurdere om det bør gjøres endringer i Forvalternes organisasjonsmessige tilknytning, for å styrke forvaltningen av verneområdene.

Eventuelle endringer i dagens struktur skal i tilfelle blant annet:

- Bidra til en mer helhetlig forvaltning mellom verneområder
- Styrke det faglige nettverket mellom Forvalterne
- Øke erfaringsdelingen mellom Forvalterne
- Bedre forholdene for veiledning av Forvalterne og styrke deres kompetanse
- Gi bedre fungerende knutepunkter
- Gi mer fleksibilitet ved sykdom, vakanser, ulike ressursbehov m.m.
- Gi mer lik organisering av Forvalterne og styrke den daglige ledelsen av dem

I tråd med ovennevnte føringer, er Miljødirektoratet bedt om å utrede særlig følgende alternativer for fremtidig organisering av verneområdeforvalterne:

1. Beholde dagens ordning i all hovedsak, men se på forbedringspunkter i denne
2. Samle arbeidsgiveransvaret hos et fåtall statsforvaltere
3. Samle arbeidsgiveransvaret hos Miljødirektoratet
4. Opprette en egen organisasjon med egen ledelse, men der fellestjenester (arkiv, lønn osv.) håndteres av direktoratet

Også andre alternativer kan være aktuelle, dersom vedkommende alternativ ivaretar ovennevnte hensyn.

Det følger av Klima- og miljødepartementets oppdrag at enhver ny organisering av Forvalterne fremdeles skal innebære at Forvalterne sitter desentralisert nær verneområdene.

Videre skal det være en forutsetning at Styrenes faglige instruksjonsmyndighet overfor Forvalterne forblir uendret. Det skal fremdeles være Styret som avgjør overordnede spørsmål knyttet til forvaltningen av det enkelte verneområdet, og Styret skal fremdeles kunne overprøve Forvalterens innstilling til Styret.

Samtidig skal utredningen se på muligheten for å gi mer fleksibilitet for å fordele ressursene mer effektivt.

Enten arbeidsgiveransvaret samles hos et fåtall statsforvaltere, Miljødirektoratet eller en egen organisasjon, antas det at øremerkede midlene for den enkelte Forvalter overføres til ny arbeidsgiver.

Utover det ovennevnte har Føyen fått opplyst at det er begrenset med klare føringer for hvordan den fremtidige organiseringen av Forvalterne vil kunne se ut.. Dette gjør det derfor utfordrende å kartlegge faktum knyttet til potensiell fremtidig organisering i større grad enn det som er gjort ovenfor. I den rettslige vurderingen som følger i punkt 4 nedenfor, vil vi legge til grunn det ovenfor beskrevne faktum, med de usikkerhetsmomentene som der følger. Det gjør

at den rettslige vurderingen må underlegges enkelte forbehold for endelig fremtidig organisering.

4. RETTSLIG VURDERING

4.1. Arbeidsmiljøloven § 16-1

Etter arbeidsmiljøloven § 16-1 vil det foreligge en virksomhetsoverdragelse dersom det finner sted en «overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver». En overdragelse er definert som en «overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen».

Selv om det ikke kan utledes direkte av ordlyden i bestemmelsen, er det i rettspraksis utviklet tre kumulative vilkår som må være innfridd for at det skal være tale om en virksomhetsoverdragelse. Det må foreligge en selvstendig økonomisk enhet, som overføres til en annen innehaver, og som bevarer sin identitet hos den nye innehaveren etter overføringen, jf. blant annet HR-2017-2277-A. De tre vilkårene er – både i rettspraksis og i dette notatet – omtalt som henholdsvis (i) enhetsvilkåret, (ii) overdragelsesvilkåret og (iii) identitetsvilkåret.

Formålet med reglene om virksomhetsoverdragelse er å beskytte arbeidstakerne og ivareta deres rettigheter ved skifte av arbeidsgiver. Ved virksomhetsoverdragelse tilkjennes arbeidstakerne i overdragende virksomhet særskilte rettigheter, herunder rett til å få sine lønns- og andre arbeidsvilkår overført til ny arbeidsgiver. Reglene om virksomhetsoverdragelse må tolkes i lys av nettopp disse formålene, jf. HR-2017-2277-A med videre henvisning til EU-domstolens praksis.

4.2. Enhetsvilkåret

4.2.1. Rettslige utgangspunkter

Enhetsvilkåret vil som regel være innfridd ved overdragelse av en *hel* virksomhet. Vurderingen av enhetsvilkåret kommer først og fremst på spissen ved overføring av *deler* av en virksomhet.

Der det ikke er en hel bedrift eller klart identifiserbar og uavhengig avdeling som overtas, må den aktuelle del av virksomheten – før overføringen – ha utgjort «en organisert helhet av personer og aktiva som gjorde det mulig å utøve en økonomisk aktivitet med et selvstendig formål», jf. Rt. 2015 s. 718 med videre henvisninger. Dette kan også formuleres som et krav om at det «må utgjøre en stabil og operasjonell enhet, som selv er i stand til å levere de tjenester som er karakteristiske for virksomhetens økonomiske aktivitet», jf. Rt. 2011 s. 1755. I Jan Fougner mfl., *Arbeidsmiljøloven. Lovkommentar* til § 16-1, er dette formulert som at enheten «i prinsippet skal kunne eksistere på egen hånd selv om den rykkes ut av den sammenheng den eksisterte i hos overdrageren».

Det må presiseres at kriteriet «økonomisk aktivitet» ikke kan tas helt på ordet. Enhetsvilkåret er utviklet i EU-domstolens praksis, basert på EUs direktiv 2001/23/EF om virksomhetsoverdragelse. Direktivet får anvendelse på offentlige og private foretak som driver «økonomisk virksomhet», jf. artikkel 1 punkt 1 bokstav c). En «administrativ omorganisering av

en offentlig forvaltningsmyndighet» er uttrykkelig unntatt direktivets anvendelsesområde, jf. samme bestemmelse.

I arbeidsmiljøloven har lovgiver valgt å la reglene om virksomhetsoverdragelse omfatte også omorganisering av ren forvaltningsmyndighet, jf. Prop.94 L (2016-2017). Slike forvaltningsmyndigheter vil naturlig nok ikke drive «økonomisk virksomhet», slik EU-direktivet og EU-domstolens praksis forutsetter. I norsk sammenheng blir det derfor ikke riktig å legge vekt på om enheten driver aktivitet av økonomisk karakter, når spørsmålet om virksomhetsoverdragelse opp mot omorganiseringer i staten skal vurderes. Det sentrale må derfor være om enheten som utfører den aktuelle forvaltningsaktiviteten oppfyller de øvrige enhetskravene til selvstendighet og stabilitet som er utviklet i rettspraksis.

En enhet defineres ifølge Ot.prp.nr.49 (2004-2005), med henvisning til Rygaard-dommen (C-48/94) fra EU-domstolen, på bakgrunn av den aktivitet den utøver, samt «andre forhold, som for eksempel personalet som er ansatt i enheten, ytre rammer, tilretteleggelsen av arbeidet, driftsmåte og de driftsmidler enheten råder over.»

Den aktuelle enheten må altså utgjøre en klart identifiserbar og uavhengig enhet, og må inneha tilstrekkelig stabilitet, organisatorisk struktur og annen karakteristika som er nødvendig for å drive selvstendig økonomisk aktivitet. Den må være organisert med en helhet av ressurser og innsatsfaktorer, slik som ansatte, materielle og immaterielle aktiva, til å utøve økonomisk virksomhet med selvstendig formål, uten bruk av driftsmidler eller andre deler av virksomheten. Det er likevel ikke til hinder for oppfyllelse av enhetsvilkåret at den aktuelle enheten mottar enkelte støttetjenester fra virksomheten sentralt, slik som regnskapstjenester, lønnsutbetalinger, fakturering, opplæring mv., jf. blant annet Rt. 2012 s. 983.

Det stilles ikke strenge krav til hva som kan anses som en selvstendig enhet, og enheten trenger heller ikke ha noen bestemt minste størrelse. Anvendelsen av reglene om virksomhetsoverdragelse avhenger ikke av antallet arbeidstakere som er ansatt i den enheten som blir overført, men av *selvstendigheten* i vedkommende enhet. Også en enhet bestående av én ansatt kan derfor i prinsippet utgjøre en «selvstendig enhet» etter arbeidsmiljøloven § 16-1.

4.2.2. Konkret vurdering

I denne saken er det snakk om overføring av *del* av virksomheten hos den enkelte statsforvalter. Spørsmålet er om hver av Forvalterne, eventuelt i fellesskap med andre Forvaltere for samme Styre, utgjør en stabil og selvstendig enhet slik enhetsvilkåret forutsetter.

Forvalterne er ansatt i en seksjon hos den enkelte statsforvalter, hvor vedkommende har tilknytning til et større fagområde og organisatorisk struktur, og hvor de deler sin nærmeste leder med andre ansatte i seksjonen. Det fremstår likevel klart at Forvalternes arbeid og de aktiviteter Forvalterne utfører skiller seg betydelig fra aktivitetene i seksjonen for øvrig. Aktiviteten som utføres knytter seg i all hovedsak opp til det arbeidet og de ansvarsoppgaver Forvalterne har overfor deres respektive Styrer. Forvalterne forholder seg nærmest utelukkende til Styrene i sitt daglige arbeid, og er ikke nærmere underlagt statsforvalteren i

den daglige styringen av arbeidshverdagen. Som hovedregel benytter Forvalterne seg heller ikke i særlig grad av andre ressurser i seksjonen, eller statsforvalteren for øvrig, i arbeidet. Her viser vi for ordens skyld til at sentraliserte støttetjenester som arkivering, lønnsutbetalinger og annen saksbehandling hos statsforvalteren, ikke er til hinder for at Forvalteren oppfyller enhetsvilkåret.

Overfor Styret opptrer samtidig Forvalteren som en heldekkende og stabil operasjonell enhet, som alene leverer de tjenester som forvaltningsmodellen legger opp til.

Hertil kommer at Forvalterne som hovedregel heller ikke har sitt arbeidssted plassert sammen med de andre ansatte hos statsforvalteren, men i stedet sitter geografisk plassert lokalt og i nærheten av verneområdene. Samlet sett synes Forvalterne i stor grad å operere som en selvstendig enhet, uavhengig av andre strukturer og faglige ressurser hos statsforvalteren. Forvalteren fremstår som en klart identifiserbar og isolert enhet hos statsforvalteren.

Som kravet er fremstilt i det samlede rettskildebildet, synes Forvalterne i prinsippet å kunne eksistere på egenhånd selv om de skulle rykkes ut av den sammenheng de eksisterer i hos statsforvalteren. Betegnende for dette er også at det i forbindelse med innføringen av den nye forvaltningsordningen i 2010 ble diskutert om departementet skulle legge arbeidsgiveransvaret hos andre enn statsforvalteren, f.eks. Styret eller kommunen.

Forvalternes arbeidssituasjon har likhetstrekk med saken i HR-2017-2277-A (Uloba). Fem ansatte i selskapet Uloba arbeidet med å gi brukerstyrt personlig assistanse til en bruker. De fem ansatte arbeidet utelukkende med å levere BPA-tjenester til den aktuelle brukeren, og leverte ikke tjenester til andre brukere i Uloba. Da kommunen sa opp avtalen med Uloba, og i stedet inngikk ny avtale med Aleris – som da hadde ansatt tre av de fem ansatte fra Uloba – oppstod det spørsmål om dette var en virksomhetsoverdragelse.

I vurderingen av om enhetsvilkåret var innfridd, vektlegger Høyesterett at den aktuelle BPA-enheten hos Uloba bestod av fem assistenter «hvis eneste formål var å bistå [brukeren]» og at de samlet leverte «en komplett assistansetjeneste» til brukeren. Det er tilsvarende som i denne saken, hvor Forvalterne som eneste aktivitet og formål bistår sine respektive Styrer.

I Uloba-saken var også arbeidsstedet brukerens bolig, og arbeidstiden til de ansatte, som formelt var ansatte i Uloba, ble disponert eksklusivt av brukeren – som hadde såkalt arbeidslederfunksjon. Også dette fremstår tilsvarende som i denne saken, hvor Forvalteren har arbeidssted ved Styret og i nærheten av de respektive verneområdene, og hvor Styret eksklusivt disponerer Forvalterens arbeidstid.

I likhet med det Høyesterett formulerer i Uloba-saken, er Forvalteren da «organisatorisk – og også fysisk – atskilt» fra den øvrige virksomheten i statsforvalteren. Det var for øvrig i saken for Høyesterett heller ikke til hinder for innfrielse av enhetsvilkåret at Uloba sentralt utførte støttefunksjoner som regnskapsføring, lønnsutbetaling og opplæring. Det sentrale var «substansen» i tjenesten som ble levert, hvilket var enhetens regelmessige bistand til brukeren.

Høyesterett konkluderte følgelig med at den aktuelle BPA-enheten utgjorde en stabil, operasjonell enhet. Sakens likhetstrekk med foreliggende sakskompleks, tilsier med tyngde at det samme må bli konklusjonen for Forvalternes vedkommende.

Det kan også vises til avgjørelsen i Rt. 2015 s. 718 (Kirkens bymisjon), som også gjelder en fast gruppe ansatte i Kirkens bymisjon som arbeidet med levering av booppfølgingstjenester. Høyesterett slutter seg til lagmannsrettens begrunnelse hvor det fremkommer at:

«Lagmannsretten mener det må legges avgjørende vekt på at driften av Schandorffs gate 4 var organisert som en egen (under)avdeling i Kirkens Bymisjon. Det var tale om en egen geografisk enhet som var fysisk adskilt fra den øvrige virksomheten. Enheten hadde eget budsjett, og det ble ført eget regnskap. De ansattes arbeidssted – både formelt og reelt – var Schandorffs gate 4, og ikke generelt i Kirkens Bymisjon eller avdelingen ByBo. De arbeidet utelukkende – muligens med et lite unntak – i Schandorffs gate 4.»

Høyesterett konkluderer med at enheten i Schandorffs gate 4 var «organisert som en avgrenset og selvstendig enhet». Også denne saken har opplagte likhetstrekk med Forvalternes situasjon.

På denne bakgrunn, er det etter vår vurdering klare holdepunkter i Forvalternes arbeidssituasjon for å legge til grunn at Forvalterne utgjør en selvstendig enhet. Arbeidet innehar den stabilitet og selvstendighet som enhetsvilkåret forutsetter. Som nevnt i punkt 4.2.1 ovenfor, er det heller ikke noe i veien for å anse én Forvalter som en egen selvstendig enhet. Det er ikke antallet ansatte, men selvstendigheten og stabiliteten i vedkommende enhet som er avgjørende for at vilkåret er oppfylt.

Konklusjonen er derfor at enhetsvilkåret er innfridd for hver enkelt Forvalter – eventuelt slik at de Forvaltere som er tilknyttet samme Styre(r) samlet utgjør én felles enhet.

4.3. Overdragelsesvilkåret

4.3.1. Rettslige utgangspunkter

Kriteriet «overdragelse» er etter ordlyden et vidtfavnende begrep. Ordlyden gir tilsynelatende få begrensninger for hvilke rettsgrunnlag for overdragelse av virksomhet som omfattes av bestemmelsen. Arbeidsmiljølovens forarbeider konstaterer at lovens begrep er «dekkende for de ulike former for transaksjoner som omfattes av reglene».

Det følger av Rt. 2011 s. 1755 at virksomheten – eller enheten – må være «overført til ny innehaver på grunnlag av kontrakt eller ved sammenslåing av virksomheter». Det er nærliggende å forstå uttalelsen som en innskrenkning av lovens ordlyd, og derav også reglernes anvendelsesområde. Også etter ordlyden i EU-direktiv 2001/23/EF artikkel 1, kreves det «overdragelse [...] til en annen arbeidsgiver som følge av en kontraktsmessig overdragelse eller en fusjon». Dette åpner for uklarhet om overdragelseskriteriets anvendelse når overføringen har grunnlag i andre rettsstiftende disposisjoner, som for eksempel forvaltningsbeslutning.

Overdragelseskriteriet kan imidlertid ikke forstås for snevert. Overdragelsesvilkåret må anvendes med et innhold som ivaretar formålet med reglene om virksomhetsoverdragelse – nemlig beskyttelse av arbeidstakere og ivaretagelse av deres rettigheter ved skifte av arbeidsgiver, jf. Rt. 2011 s. 1755 og Rt. 2012 s. 983. Praksis fra både Høyesterett og EU-domstolen viser at reglene om virksomhetsoverdragelse er gitt anvendelse også utover de tilfeller der partene står i kontraktsforhold med hverandre.

I forarbeidene til den gamle arbeidsmiljøloven (Ot.prp.nr.71 (1991–1992)) er det lagt til grunn at ved «overføring eller omorganisering med hjemmel i lov eller forvaltningsvedtak skjer det ingen overdragelse». Høyesterett har i Rt. 1997 s. 1954 uttalt at dette «neppe [er] dekkende for dagens rettslige situasjon». All den tid reglene om virksomhetsoverdragelse er gitt anvendelse også for omorganisering av ren forvaltningsmyndighet, jf. punkt 4.2.1 ovenfor, kan det neppe være tvilsomt at overdragelseskriteriet også omfatter forvaltningens beslutninger om å omorganisere internt i staten. Dette er uten videre lagt til grunn av lagmannsretten i LB-2017-199982.

Etter ordlyden i § 16-1 må det skje en overdragelse til «annen arbeidsgiver». Det følger av juridisk teori at det må skje et skifte av arbeidsgiver, det vil si «en endring i partsforholdet i arbeidsavtalen», jf. Jan Fougner mfl., *Arbeidsmiljøloven. Lovkommentar* til § 16-1. Også i lovkommentaren på arbeidsrett.no følger det at «[d]et må skje et skifte av arbeidsgiver».

I statlig sektor er spørsmålet om hvem som er arbeidsgiver i relasjon til reglene om virksomhetsoverdragelse knyttet opp til definisjonen av «virksomhet» i Hovedavtalen for staten, jf. eksempelvis NOU 2004:5 s. 368 og LB-2017-199982. Hver statlig «virksomhet» vil anses som arbeidsgiver, og overdragelse mellom to «virksomheter» vil omfattes av reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16. Motsatt vil omorganiseringer internt i samme statlige «virksomhet» ikke utløse reglene om virksomhetsoverdragelse.

I Hovedavtalen del 1 § 3 er virksomhet definert som «hver statsetat eller institusjon. Etter dette vil f.eks. et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet».

4.3.2. Konkret vurdering

I vurderingen av overdragelsesvilkåret, legges det til grunn at hver av de ulike statsforvalterne er egne «virksomheter». Vi viser til at Forvalterne inngår arbeidskontrakter med de enkelte statsforvalterne, samt at hver av statsforvalterne har egen embetsledelse, organisasjonsstruktur og eget organisasjonsnummer. På samme måte som de ulike kommunene, departementene og direktoratene er atskilte arbeidsgivere i offentlig sektor, legger vi til grunn at hver enkelt statsforvalter er det samme. Vi har for øvrig ikke funnet grunnlag for å trekke den motsatte slutningen, altså at statsforvalteren som sådan – på tvers av de ulike statsforvalterembetene – er én og samme arbeidsgiver.

På denne bakgrunn, vil overdragelsene i saken, slik det er forespeilet ved alternativene departementet har skissert i sitt mandat, alle innebære at Forvalterne får ny arbeidsgiver – altså «en endring i partsforholdet i arbeidsavtalen». Enten arbeidsgiveransvaret legges hos en

annen statsforvalter, Miljødirektoratet eller en egen nyopprettet organisasjon, vil partsforholdet i arbeidsavtalen endres. Dette er selvsagt med unntak for de Forvalterne som etter departementets alternativ 2 vil få sitt arbeidsforhold videreført hos sin nåværende arbeidsgiver.

Konklusjonen er at overdragelsesvilkåret er innfridd.

4.4. Identitetsvilkåret

4.4.1. Rettslige utgangspunkter

For at reglene om virksomhetsoverdragelse skal komme til anvendelse, må den selvstendige enheten hos overdrageren ha bevart sin identitet hos overtakende virksomhet etter overføringen. Som formulert i Rt. 2006 s. 71, «må den virksomhet som blir videreført av den nye virksomhetsinnehaver, i det vesentlige være den samme som ble drevet av den tidligere innehaver».

Det skal i vurderingen tas utgangspunkt i de innsatsfaktorer som kjennetegner enhetens identitet hos overdrageren, for så å vurdere om overtakende virksomhet har overtatt en tilstrekkelig del av disse innsatsfaktorene. Enhetskriteriet byr først og fremst på tolkningsproblemer der den overtakende virksomheten «ikke overtar alle aktiva, eller der virksomheten på en eller annen måte atskiller seg fra situasjonen slik den var før overdragelsen» jf. Ot.prp.nr.49 (2004–2005).

Ifølge ovennevnte forarbeider til arbeidsmiljøloven, må vurderingen av om identiteten er bevart i slike tilfeller avgjøres på grunnlag av en helhetsvurdering av situasjonen før og etter overføringen. I helhetsvurderingen står følgende momenter helt sentralt:

- hvilken type/art virksomhet eller bedrift det er tale om før og etter overføringen,
- om det er overført fysiske aktiva som virksomhetens lokaler, utstyr og annet løsøre,
- verdien av immaterielle aktiva på overdragestidspunktet (blant annet goodwill),
- omfanget av overtakelsen av arbeidsstokken,
- om kundekrets overtas,
- i hvor stor grad de økonomiske aktiviteter før og etter overdragelsen er de samme,

Momentlisten er ikke uttømmende. Det er likevel en nødvendig forutsetning at den nye innehaveren «faktisk fortsetter eller gjenopptar driften i form av de samme eller tilsvarende økonomiske aktiviteter», jf. nevnte forarbeider.

Utover dette, må det i vurderingen tas utgangspunkt i de innsatsfaktorer som karakteriserer eller preger den selvstendige enhetens identitet, jf. blant annet Rt. 2006 s. 71. I en virksomhet som kjennetegnes av fysiske aktiva, så som driftsmidler eller lokasjon, må en vesentlig del av disse aktiva overføres til ny innehaver for at identitetskravet skal være oppfylt. Motsatt, for en virksomhet som kjennetegnes av sine ansatte og arbeidskraften, må en vesentlig del av de ansatte – etter antall og kvalifikasjoner – være overført til den nye innehaveren.

Vurderingen er relativ; jo mer virksomheten er kjennetegnet av én innsatsfaktor, desto større andel av vedkommende innsatsfaktor må være overført til ny innehaver.

4.4.2. Konkret vurdering

Identitetsvurderingen er en vurdering av om den selvstendige enheten (ref. punkt 4.2) har bevart sin identitet etter overføringen til ny innehaver (ref. punkt 4.3). Som beskrevet i punkt 4.4.1 ovenfor, må det foretas av sammenlikning av situasjonen hos overdragende og overtakende virksomhet.

Ettersom overføringen ikke har funnet sted ennå, og det heller ikke er spikret i detalj hvordan fremtidig organisering vil se ut, må det nødvendigvis tas enkelte forbehold i den konkrete identitetsvurderingen.

Det fremstår likevel tydelig, uavhengig av hvilke av de foreslåtte alternativene 2-4 som velges, at enhetens aktiviteter langt på vei vil videreføres etter overdragelsen. Substansen i de aktivitetene Forvalterne skal utføre vil være den samme – nemlig utførelse av de tillagte arbeidsoppgaver og ivaretagelse av ansvarsområder opp mot sine respektive Styrer. Også Forvalterens arbeidssted – lokalt ute ved verneområdene – vil forbli det samme. Som det formuleres i Rt. 2006 s. 71, vil enhetens virksomhet «i det vesentlige være den samme som ble drevet» hos tidligere innehaver.

Dette var også tilfellet i Rt. 2015 s. 718 (Kirkens bymisjon), hvor Høyesterett konkluderer med at booppfølgingstjenestene var videreført med vesentlig samme innhold. Høyesterett uttaler at «[d]et vesentlige er at det dreier seg om oppfølging overfor de samme beboerne, på samme sted, med samme hovedinnhold og med samme hjemmelsgrunnlag». Tilsvarende kan langt på vei legges til grunn i vår sak.

Som nevnt i punkt 4.4.1 ovenfor, er det imidlertid ikke nødvendigvis tilstrekkelig at selve aktiviteten videreføres. Hvorvidt identiteten er i behold, må avgjøres etter en helhetsvurdering som forankres i de innsatsfaktorer som kjennetegner enheten i overdragende virksomhet.

Vår vurdering er at Forvalternes virksomhet i vesentlig grad kjennetegnes av de ansatte, herunder den kompetanse og arbeidskraft som leveres til Styrene. Dette var for øvrig også Høyesteretts vurdering av innsatsfaktorene i Uloba og Kirkens bymisjon, som det er naturlig å sammenlikne med. Kontinuiteten i arbeidskraften vil derfor stå sentralt i identitetsvurderingen. All den tid 100% av de ansatte i enheten vil overføres til ny innehaver i vår sak, er det nærliggende å legge til grunn at identiteten vil være bevart hos ny innehaver.

Det kan riktignok hevdes at virksomheten også kjennetegnes av andre fysiske elementer, da først og fremst det lokalt forankrede arbeidsstedet i nærheten av verneområdene. Kanskje særlig gjelder dette de Forvalterne som i dag er tilknyttet et forvaltningsknutepunkt, med den tilgang dette gir til annen fagkyndig kunnskap og ressurser. Samtidig, når denne ordningen etter vår kjennskap også skal videreføres, er det ytterligere et argument for at identitetskravet er innfridd.

Samlet sett fremstår det etter vår vurdering klart at det hos ny innehaver langt på vei vil «gjenfinnes en spesifikk [...] enhet som tilsvarer organiseringen i den avgivende bedriften», som det formuleres i Rt. 2011 s. 1755. Det er vår konklusjon, med de nødvendige forbehold for fremtidig organisering som er tatt innledningsvis, at identitetskravet er innfridd, uavhengig av hvilket av de foreslåtte alternativene som til slutt velges.

5. KONKLUSJON OG KONSEKVENSER

Våre konklusjoner i punktene 4.2-4.4 ovenfor innebærer at den forespeilede omorganiseringen av Forvalterne vil utgjøre en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1. Dette vil utløse de rettigheter og forpliktelser som følger av lovens kapittel 16, herunder arbeidstakernes rett etter § 16-2 til å få videreført sine lønns- og arbeidsvilkår hos ny arbeidsgiver.

5.1. Unntak for reservasjonsrett

Arbeidsmiljøloven § 16-3 knesetter «reservasjonsretten», altså at «[a]rbeidstaker kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver». Virkningen av utøvelse av reservasjonsretten er at arbeidsforholdet opphører ved overdragelsestidspunktet, uten nærmere oppsigelse.

I forskrift av 16. desember 2005 om unntak fra arbeidsmiljøloven § 1 er det fastsatt at arbeidsmiljøloven § 16-3 ikke gjelder «ved virksomhetsoverdragelse innad i staten». Unntaket i forskriften innebærer at arbeidstakere ved statsinterne virksomhetsoverdragelser ikke vil kunne motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver.

Ved virksomhetsoverdragelser kan arbeidstakere også etter omstendighetene ha såkalt *valgrett* – en rett til å opprettholde arbeidsforholdet hos den overdragende arbeidsgiver. Slik valgrett har arbeidstakeren dersom overdragelsen medfører «ikke uvesentlige negative endringer» i arbeidstakerens arbeidssituasjon, jf. Prop. 94 L (2016-2017) s. 109. All den tid reservasjonsrett er en forutsetning for valgretten, jf. samme forarbeid, må det legges til grunn at forskriftens unntak fra reservasjonsretten også innebærer unntak fra valgretten.

Unntaket i forskriften for reservasjons- og valgrett underbygger regelen i statsansatteloven § 16 første ledd om at statsansatte «har plikt til å finne seg i omorganiseringer og endringer i arbeidsoppgaver og ansvar».

Det er grunn til å merke seg at unntaket gjelder overdragelser «innad i staten». Dersom Miljødirektoratet, i tråd med alternativ 4 fra departementet, skulle foreslå å samle Forvalterne i for eksempel et privat, statseid rettssubjekt, vil virksomhetsoverdragelsen neppe bli ansett som «innad i staten». Forvalterne vil i så tilfelle kunne utøve både reservasjons- og valgrett, dersom vilkårene for dette er til stede. Vi anbefaler dermed at Miljødirektoratet tar med seg denne sontringen ved eventuelle forslag i tråd med alternativ 4.

5.2. Kort om betydningen av statens særpreg

Statsinterne virksomhetsoverdragelser, og konsekvensene av at reglene om virksomhetsoverdragelse utløses, må ses i lys av særpreget ved ansettelsesbetingelsene i

staten. Gjennom lov og avtaleverk, herunder Hovedavtalen i staten, har alle ansatte i staten langt på vei de samme lønns- og arbeidsvilkår. Dette var også bakgrunnen for at departementet vurderte å unnta statsinterne virksomhetsoverdragelser fra kapittel 16 i sin helhet, se Prop. 94 L (2016-2017) punkt 12.10:

«Departementet viste i høringsnotatet til at avtaleverket og stillingsvernet i tjenestemannsloven er likt for hele staten (med unntak av enkelte særavtaler). På bakgrunn av dette får reglene om virksomhetsoverdragelse etter departementets syn ikke like stor betydning i staten. Departementet viste for eksempel til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 16-2 om at ny arbeidsgiver som hovedregel blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver har inngått. I og med at staten har felles lønns- og arbeidsvilkår gjennom hovedtariffavtalen og i sentrale særavtaler hjemlet i denne, vil en omorganisering i staten som fyller vilkårene for virksomhetsoverdragelse, kun ha betydning for individuelle arbeidsvilkår. Fordi hovedtariffavtalen er ufravikelig, vil statsansatte i liten grad ha slike ulike individuelle lønns- og arbeidsvilkår som arbeidsmiljøloven § 16-2 er ment å regulere. Også regelverket om pensjon vil være likt, da statlige arbeidstakere vil være omfattet av medlemskap i Statens pensjonskasse både før og etter en virksomhetsoverdragelse innad i staten»

De praktiske konsekvensene av at reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 kommer til anvendelse ved virksomhetsoverdragelser i staten, er derfor av nokså begrenset betydning.

Advokatfirmaet Føyen AS

Marianne Klausen
Advokat
marianne.klausen@foyen.no



Innspill til organisering for verneområder

Vi representerer verneområdet Blåfjella, Skjækerfjella og Lierne nasjonalpark. Disse områdene har blitt ivaretatt gjennom lokal forvaltning lenge før nasjonalparkene ble opprettet, og formalisert gjennom et naturforvaltningsråd i 1988. Store deler av våre verneområder er statsallmenning, og her har fjellstyrene en svært viktig rolle. Den rollen må fremheves og understøttes på lik linje med SNO i videre prosess.

Våre verneområder er organisert med utgangspunkt i Lierne nasjonalparksenter som forvaltningsknutepunkt, hvor forvaltere, Fjellstyrene i Lierne, SNO og besøkscenter/informasjonscenter sitter samlokalisert. Dette er i tråd med den skisserte modellen fra departementet. Slike fagmiljø har stor verdi for både ansatte, verneområdene og for oss beslutningstakere. Viktig at dette ikke bare opprettholdes, men styrkes og videreutvikles. En slik organisering bør etterstrebes for alle i videre arbeid med organisering.

Så er modellen med lokal forvaltning et suksesskriterium - ikke minst for forankring, eierskap og lokal aksept. En evt omorganisering må ikke føre til at forvaltere eller beslutningsmyndigheten sentraliseres.

Våre forvaltere kjenner seg godt igjen i noen av de utfordringene som skisseres i dagens organisering. Deres rolle kan ofte misoppfattes eller oppleves noe uklart. At de formelt er ansatt hos SFTL, men får arbeidsinstruks og -føringer fra nasjonalparkstyret, kan være uklart for allmenheten. Leddet med daglig ledelse og oppfølging som man er vant til fra andre jobber forsvinner, men det ligger jo også i stillingens natur. Den krever imidlertid stor grad av selvstendighet.

Våre forvaltere har som nevnt et stort fagmiljø rundt seg, men det er ved flere anledninger spilt inn behov for seksjonsledere for den enkelte statsforvalter. Dette og ville helt klart vært en stor støtte til forvalterne, i form av større faglig oppfølging, juridisk veiledning og styrket samhandling/dialog mellom verneområdene. Man kunne også fått effektiviseringsgevinster ved at «fellesoppgaver» som gjelder alle verneområder håndteres av en seksjonsleder, kontra at alle forvaltere selv må håndtere det hver for seg.

Så er vi skeptiske til en løsning der man samler arbeidsgiveransvaret til bare et utvalg statsforvaltere - Da risikerer man at statsforvalter legger for mange premisser uten tilstrekkelig lokalkunnskap.

Som oppsummering er vi positive til en gjennomgang av ordningen. Vi mener det er listet opp gode målsetninger, og vi er positive til å se på effektivisering av arbeidet gjennom økt fleksibilitet rundt arbeidsoppgaver og oppgavefordeling.

For oss er det avgjørende å opprettholde størst mulig lokalkunnskap i alle forvaltning- og beslutningsledd. Så ønsker vi innspill og tett involvering i prosessen.

Med vennlig hilsen

Nasjonalparkstyret for Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker

ST 18/2026 Delegerte vedtak
ST 19/2026 Eventuelt