

Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna

Sluttrapport fra evaluering av forvaltningsforsøket

Terje Skjeggedal

Tittel : LOKAL FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE I FOROLLHOGNA
Sluttrapport fra evaluering av forvaltningsforsøket

Forfatter : Terje Skjeggedal

Notat : 2008:1

Prosjektnummer : 1601

ISSN : 0809–9634

Prosjektnavn : Evaluering av forsøk med kommunal forvaltning av Foroll-
hogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder

Oppdragsgiver : Direktoratet for naturforvaltning

Prosjektleder : Terje Skjeggedal, Norsk institutt for by - og regionforskning

Medarbeider : Jørund Aasetre

Layout/redigering : Solrun F. Spjøtvold

Referat : Rapporten oppsummerer følgeevaluering av forsøket med
lokal forvaltning av Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende
landskapsvernområder over en femårs periode

Emneord : Naturforvaltning, Evaluering, Lokal forvaltning, Verne-
områder

Dato : Februar 2008

Antall sider : 78

Pris : 100,–

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Serviceboks 2501, 7729 STEINKJER
telefon 74 13 46 60
telefaks 74 13 46 61

FORORD

Dette er sluttrapporten fra evaluering av forsøket med lokal forvaltning av Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder. Verneområdene ble oppretta 21. desember 2001. Fra 1. mai 2003 ble forvaltningsmyndigheten delegert til kommunene i en forsøksperiode på 5 år.

Nettverket "UTforsk" som er et formalisert samarbeid mellom Østlandsforskning, Norut Samfunnsforskning as og Trøndelag Forskning og Utvikling AS (Trøndelag FoU, tidligere Nord-Trøndelagsforskning), har fått i oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning å evaluere forsøket, med Trøndelag FoU som prosjektansvarlig. Det er tidligere utarbeida tre delrapporter i evalueringa. Denne sluttrapporten inneholder ei samla framstilling av hele evalueringsoppdraget.

Spørreundersøkelsen som er gjennomført i prosjektet baserer seg på et spørreskjema utarbeida av Sissel Hovik og Eva Falleth, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og brukt i tilsvarende evalueringsoppdrag i Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane og Blåfjella - Skjækerfjella. Arbeidet med utforming, utsending og innsamling av skjemaene er utført av Håkon Sivertsen, Trøndelag FoU. Svarene er registeret og tilrettelagt for analyse av Sissel Hovik, NIBR.

Rapporten er skrevet av Terje Skjeggedal, som også har vært prosjektleder. Første året ble det meste av arbeidet i prosjektet utført av Jørund Aasetre, Trøndelag FoU. Tor Arnesen, Østlandsforskning og Jan Åge Riseth, Norut, har også gitt innspill under veis i prosjektperioden. Da prosjektet starta i 2003 var Skjeggedal ansatt i Nord-Trøndelagsforskning. Han arbeider nå ved NIBR.

Foreløpige resultater fra evalueringa ble presentert på møte i Rådgivende utvalg for Forollhogna 11. desember 2007, og ei kommentarutgave av rapporten ble sendt til berørte kommuner, fylkesmenn, Statens Naturoppsyn og Direktoratet for naturforvaltning i desember 2007. Rapporten ble bearbeida på grunnlag av kommentarene og sendt ut på nytt for eventuelle merknader. Etter dette er det bare foretatt mindre justeringer/suppleringer av rapporten.

Steinkjer/Oslo, februar 2008

Terje Skjeggedal
prosjektleder

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	iii
FIGURLISTE	v
TABELLER	vi
SAMMENDRAG	ix
1. OM FORVALTNINGSFORSØKET, VERNEOMRÅDENE OG EVALUERINGA	1
1.1 Forvaltningsforsøket	1
1.2 Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder	3
1.3 Evalueringas problemstillinger og metode	6
1.3.1 Problemstillinger	6
1.3.2 Modell	7
1.3.3 Metode og datagrunnlag	8
2. VERNEPLANER OG FORVALTNINGSMODELL	11
2.1 Verneplanprosessen	11
2.2 Organisering av lokal forvaltning	12
3. FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE	15
3.1 Beskrivelser og oppfatninger	15
3.2 Konteksten	15
3.3 Målene	18
3.4 Innsatsen	18
3.5 Aktivitetene	20
3.5.1 Felles sekretærfunksjon	20
3.5.2 Organisering	20
3.5.3 Samarbeid	22
3.5.4 Kompetanse	24
3.6 Resultater	25
3.6.1 Forvaltningsplaner	25
3.6.2 Tiltaksplan	26
3.6.3 Søknader og dispensasjoner	26
3.6.4 Tilrettelegging, skjøtsel og informasjon	33
3.6.5 Noen effekter	36
4. HOLDNINGER TIL VERN OG LOKAL FORVALTNING	39
4.1 Undersøkelsen	39
4.2 Lokal oppslutning om vern?	39
4.2.1 Introduksjon	39
4.2.2 Trusler mot verneformålene?	39
4.2.3 Unødvendige begrensninger som følge av vern?	40
4.2.4 Opprettelse av nasjonalparken	42
4.2.5 Holdninger til vern	42
4.3 Oppslutning om forvaltningsmodellen?	43
4.3.1 Holdninger til kommunalt forvaltningsansvar	43
4.3.2 Holdninger til forvaltningsmodellen	44
4.3.3 Oppfatninger av forvaltningsplanen for nasjonalparken	44
4.4 Nytt syn på vern og forvaltningsmodell?	45

5.	VURDERINGER	49
5.1	Problemstillinger og forbehold	49
5.2	Organisering av lokal forvaltning	49
5.3	Behandla saker og gjennomførte tiltak	51
5.4	Samarbeid om forvaltning av verneområder	53
5.5	Forholdet mellom bruk og vern?	54
5.6	Bedre legitimitet til vern?	55
5.7	Mer effektiv forvaltning?	56
6.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	59
	LITTERATUR	61

FIGURLISTE

Figur	side
1.1: Verneområdene i Forollhogna. Lokalisering og eiendomsstruktur. Skravert område er statsallmenning. Kilde: Forvaltningsplan for Forollhogna nasjonalpark	5

TABELLER

Tabell	side
1.1: Folketall, areal, andel bosatt i tettbygd strøk og areal innen Forollhogna nasjonalpark, fordelt på privat grunn og statsgrunn, per kommune. Kilder: ssb.no, Forvaltningsplan for Forollhogna	6
1.2: Verneområdene i Forollhogna (km2). Kilde: Verneforskrifter for områdene	6
1.3: Svarprosent for lokalpolitikere etter fylke	10
1.4: Svarprosent for ledere av organisasjoner etter organisasjonstype	10
2.1: Organisering internt i kommunene	14
3.1: Forvaltningsmidler Forollhogna (1 000 kr)	19
3.2: Antall behandla søknader og gitte dispensasjoner (søkn./disp.) etter kommune og år, fordelt på nasjonalparken (NP) og landskapsvernområder (LVO). Kilde: Oversikter fra kommunene	27
3.3: Antall gitte dispensasjoner etter kommune og sakstype, fordelt på nasjonalparken (NP) og landskapsvernområder (LV). Kilde: Oversikter fra kommunene	28
3.4: Antall dispensasjon for motorferdsel i nasjonalparken etter kommune og framkomstmiddel. Kilde: Oversikter fra kommunene	28
3.5: Tilretteleggingstiltak i Forollhogna. Kilde: Notat fra sekretariatet for verneområdene i Forollhogna, desember 2007, supplert med opplysninger fra Os kommune 8. februar 2008	35
4.1: Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om ulike aktiviteters trussel mot verneformålene i nasjonalparken	40
4.2: Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om ulike aktiviteters trussel mot verneformålene i landskapsvernområdene	40
4.3: Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om unødvendige begrensinger på tiltak og ferdsel som følge av nasjonalparken	41
4.4: Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om unødvendige begrensinger på tiltak og ferdsel som følge av landskapsvernområdene	41
4.5: Partilagets syn på opprettelse av Forollhogna nasjonalpark, totalt og etter fylke	42
4.6: Organisasjonenes aktivitet i forbindelse med opprettelse av nasjonalparken samlet og fordelt på organisasjonstype (prosentfordeling)	42
4.7: Politikernes og organisasjonsledernes syn på ulike sider ved nasjonalparken og landskapsvernområdene (prosentandel som er helt eller delvis enig i hvert utsagn)	43
4.8: Politikernes og organisasjonslederens holdninger til hvordan kommunene utøver sitt forvaltningsansvar (prosent helt eller delvis enig i hvert utsagn)	44
4.9: Politikernes og organisasjonsledernes holdninger til hvordan forvaltningsmodellen, den såkalte "bløtkakemodellen" i Forollhogna fungerer (prosent helt eller delvis enig i hvert utsagn)	44
4.10: Politikernes og organisasjonslederens oppfatninger av forvaltningsplanen for Forollhogna nasjonalpark (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger)	45

4.11: Om politikere og organisasjonsledere har endret syn på vern og kommunalt forvaltningsansvar ut fra de erfaringer de har med forsøket (prosentandel)	45
4.12: Politikeres endrede syn på vern av området etter fylke (prosentandeler)	46
4.13: Politikernes endrede syn på kommunalt forvaltning etter fylke (prosentandeler)	46
4.14: Organisasjonslederes endrede syn på vern av området etter organisasjonstype (prosentandeler)	46
4.15: Organisasjonslederes endrede syn på kommunalt forvaltning etter organisasjonstype(prosentandeler)	47

SAMMENDRAG

Om forsøket og evalueringa

Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende verneområder er et av totalt fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Forsøket er initiert av Stortinget og gjennomført i regi av Direktoratet for naturforvaltning (DN). I alle fire forsøkene med lokal forvaltning er forvaltningsmyndigheten delegert fra statlig nivå ved fylkesmannen til kommunalt nivå, men forsøkene varierer i grad og form. I Forollhogna har hver av de 7 kommunene fra 1. mai 2003 fått delegert forvaltningsmyndighet for egne verneområder, både landskapsvernområder og nasjonalpark. Det er oppretta et politisk rådgivende samarbeidsorgan hvor alle kommunene er representert, de fleste ved ordfører, og et administrativt fagutvalg hvor alle kommunene er representert. Fylkesmennene i Sør-Trøndelag og Hedmark utarbeida forvaltningsplan for nasjonalparken i 2002, altså før kommunene overtok forvaltingsansvaret. Forvaltningsplaner for de 8 landskapsvernområdene er også utarbeida i regi av fylkesmennene, men disse planene er i utgangspunktet basert på forslag utarbeida av kommunene i samarbeid med berørte grunneiere og rettighetshavere.

Evalueringa av forsøket er gjennomført i perioden fra slutten av 2003 til høsten 2007. Datagrunnlaget er observasjoner på møter i fagutvalget (10 møter) og rådgivende utvalg (7 møter), dokumentanalyser, intervjuer av representanter fra kommunene ved årsskiftet 2003/2004 og i september/november 2006 og av sentrale aktører i verneforvaltninga (Direktoratet for naturforvaltning (DN), fylkesmennenes miljøvern-avdelinger, Statens naturoppsyn (SNO) og Villreinutvalget for Forollhogna) i september/oktober 2007. I tillegg er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til politikere som er medlemmer i de kommunale utvalgene eller nemndene med ansvar for forvaltning av verneområdene og ledere av organisasjoner med interesser i verneområdene i juni/juli 2007. Forvaltningsforsøket, og evalueringa, har foregått over flere år. Derfor har oppfatninger endra seg underveis, og kan fortsatt være i endring. I denne sluttrapporten prøver vi å gi et mest mulig ajourført bilde. Datagrunnlaget er likevel noe mangelfullt fordi vi for å følge forsøket har fordelt arbeidet vårt over hele perioden og ikke har hatt ressurser til en komplett datainnsamling som avslutning.

Behandla saker og gjennomførte tiltak

I forsøksperioden er det til sammen i kommunene behandla 132 søknader om dispensasjoner i nasjonalparken. 125 søknader, dvs. 95 %, har fått dispensasjon. I landskapsvernområdene er det behandla 47 søknader og 42, dvs. 89 %, har fått dispensasjon. 100 av dispensasjonene gjelder motorisert ferdsel. Dette tallet ville vært betydelig høyere dersom motorferdsel i landskapsvernområdene hadde vært regulert i verneforskriften og en del av forsøket, og ikke bare behandla etter motorferdselsloven slik det er nå. Den nest største sakstypen er bygge- og anleggsvirksomhet i landskapsvernområder med til sammen 33 dispensasjoner.

Avgjørelsene ville langt på vei blitt de samme med fylkesmannen som saksbehandler. Dette er det stor enighet om, både i kommunene, hos fylkesmennene, i SNO og i DN. Det er noen få saker hvor det har vært konflikter og overordna myndigheter har grepet

inn, først og fremst fordi de mener at regelverket ikke har vært fulgt. Realiteten i sakene har det vært liten uenighet om. Det viser at andelen saker hvor det er uenighet mellom forvaltningsnivåene i Forollhogna er svært lav. Kommunene har gjennomført en rekke tilretteleggingstiltak i nasjonalparken og særlig i landskapsvernområdene, som informasjonstavler, rasteplasser med bord/benker og toalett og parkeringsplasser. Kommunene samarbeider med fjellstyrer, Statskog, veistyrer og SNO.

Samarbeid om forvaltning av verneområder

Vår oppfatning er at forvaltning av verneområdene er godt integrert i kommunal planlegging og forvaltning i kommunene med stor andel av verneområdene og betydelig aktivitet i områdene. Når det gjelder kontakt og samarbeid mellom kommunen og lokale lag og organisasjoner er vårt inntrykk at det ikke har skjedd store endringer som følge av lokal forvaltning, men vi har ikke gjort spesielle undersøkelser som sier noe om dette samarbeidet.

Samarbeidet med fylkesmennene, Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Statens naturoppsyn (SNO) fungerer også i hovedsak greit. Det mest påfallende ved samarbeidet er ikke at samarbeidet er godt eller dårlig, men at det ser ut til å være ad hoc prega og tilfeldig. Da snakker vi om samarbeid som involverer de fleste, eller alle, de mest aktuelle aktørene. Enkeltvis finnes det avtaler og rutiner. Verneforvaltninga i Forollhogna slik arbeidet nå foregår, ser ikke ut til å involvere alle parter på en konstruktiv måte. Det kan føre til at relevant kunnskap som fylkesmennene og SNO har, i liten grad blir gjort tilgjengelig i beslutningsprosesser, og det kan også skape unødvendige konflikter og koordineringsproblemer. Etter vårt syn bør det diskuteres hvordan samarbeidet mellom de ulike nivåene i forvaltning av verneområdene kan utvikles og formaliseres i en form for integrert eller nettverksorientert forvaltning. Målet må være å utvikle en mest mulig felles forvaltningspraksis for alle aktørene som er involvert.

Forholdet mellom bruk og vern

Når det gjelder saksbehandling, ser lokal forvaltning ikke ut til å føre til vesentlige endringer i vurderingene og avveiningene mellom bruk og vern. Hovedinntrykket er at samme praksis som før vernet ble innført, blir videreført. Ei forklaring kan være at vernebestemmelsene er så strenge og entydige at det ikke gir særlig rom for alternative avgjørelser. Ei annen forklaring er at kommunene allerede før verneplanene ble vedtatt hadde innført en streng praksis for nye tiltak i disse områdene gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Det har ikke blitt mer "løssluppet" i verneområdene. Basert på erfaringene fra forsøksperioden er det svært få saker og tiltak hvor det vil være forskjeller mellom fylkesmannen og kommunene som forvaltningsmyndighet.

Bedre legitimitet til vern?

Legitimitet i denne sammenhengen dreier seg om forståelse og oppslutning om vernebestemmelser utover det som direkte følger av lover og forskrifter. Det ser ikke ut til å ha skjedd store endringer i legitimiteten til vern av områdene, men flere framhever at lokal forvaltning har bidratt til bedre aksept for vernet. Når forvaltningsmyndigheten er nærmere, er det enklere både å ta kontakt og å bli hørt. På den andre sida er det ikke

nødvendigvis slik at det legale vernet blir oppfatta som fornuftig og akseptabelt. I slike situasjoner vil lokal forvaltning også kunne bidra til å avdekke slike oppfatninger og dermed svekke legitimiteten til vern. I Forollhogna er det flere som påpeker at vernebestemmelsene blir oppfatta som strenge og unødvendig byråkratiske for den enkelte søker, sjøl om de fleste tiltakene også var søknadspliktige tidligere. Spørreundersøkelsen viser at av de politikerne og organisasjonslederne som har endra syn på vernet eller på kommunalt forvaltningsansvar, er det vesentlig flere som har blitt mer positive til kommunalt forvaltningsansvar enn til vern. Det kan tolkes som mer negative holdninger og svekka legitimitet til vernebestemmelsene, men likevel mer positive oppfatninger til hvordan kommunene har håndtert forvaltninga av bestemmelsene.

Mer effektiv forvaltning?

Effektivitet som forholdet mellom innsatsen som settes inn og resultatene, er vanskelig å måle av flere grunner. For de første er forvaltningsmidlene som er satt inn i forsøket ikke dimensjonert etter vurderinger av hva som trengs for effektiv forvaltning. Store deler av midlene har i forsøksperioden gått til utforming og utvikling av forvaltningspolitikk og forvaltningspraksis og ikke til utprøving av en ferdig utvikla og etablert forvaltningsmodell. Dersom spørsmålet om effektivitet dreier seg bare om behandling av søknader etter verneforskrifter og gjennomføring av tiltak finansiert av vernemyndighetene, er det liten tvil om at fylkesmennene har et velfungerende og effektivt apparat, som kommunene med sitt politisk/administrative system ikke kan konkurrere med. Dette blir særlig tydelig i saker som involverer flere eller alle kommunene. Da er det selvfølgelig lettere å henvende seg til saksbehandlere hos to fylkesmenn enn til politiske utvalg i 7 kommuner. Spørsmålet er likevel ikke så enkelt, fordi mange av sakene også må behandles i kommunene etter annet lovverk. Da vil det være ressurser å spare dersom dette kan koordineres med behandling etter verneforskrifter.

Det koordinerende arbeidet med deltakelse i fagutvalget og rådgivende utvalg krever tid til forberedelser og til møtevirksomhet. Ettersom rådgivende utvalg bare kan gi råd, men råd som likevel er helt nødvendig å innhente nettopp for å koordinere forvaltninga, kan det bli ressurskrevende saksbehandlingsprosesser. Sakene må behandles også i hver enkelt kommune. Uenighet som fører til endringer, må da behandles på nytt. Det er ikke så mange eksempler på slike saker, men dette er likevel en svakhet ved forvaltningsmodellen som kan gi lite effektiv forvaltning.

Mest arbeidskrevende er likevel ikke behandling av dispensasjonssøknader, men arbeidet med informasjon, kontakt med grunneiere, tilrettelegging for bruk av områdene og skjøtselstiltak. Søknader om tiltaksmidler krever ressurser til forberedelse og, ikke minst, til å koordinere og gjennomføre tiltakene som blir prioritert og finansiert. Her har forsøkskommunene i de fire forsøkene hatt vesentlig mer midler enn hva fylkesmennene har til tilsvarende oppgaver i andre verneområder. Som nevnt har vesentlige deler av disse midlene i forsøksperioden gått til utvikling av forsøket, og ikke direkte til forvaltning eller tiltak. De tradisjonelle naturforvaltningsoppgavene vil nok fylkesmennenes miljøvernavdelinger kunne utføre vel som effektivt som kommune. Spørsmålet er likevel om ikke endringene i naturforvaltninga med videre arbeids-

områder og større grad av adaptiv forvaltning med oppfølging og tilpassing av tiltak, mer effektivt kan utføres på lokal nivå.

Oppsummering og konklusjoner

Evalueringa har vært mest innretta på undersøkelser av saksbehandling og organisering, og ikke av gjennomførte tiltak. Vurderingene er basert på forskriftene som gjelder for nasjonalparken og landskapsvernområdene i Forollhogna.

For det første er det et tydelig skille mellom nasjonalparken og landskapsvernområdene. I nasjonalparken er vernebestemmelsene strenge og spesifiserte og det er liten tvil om hva som er tillatt og ikke. Uenigheten er heller ikke stor om tolkinga av bestemmelsene. Når nasjonalparken først er vedtatt, tyder aktiviteten i forsøket på at det er liten uenighet om hva som kan tillates og ikke, verken internt i kommunen, mellom kommunene eller mellom forvaltningsnivåene. Verneforskriftene avviker heller ikke vesentlig fra allerede innarbeida praksis i kommunene. Nasjonalparken er også et forholdsvis homogent område. I nasjonalparken vil det sannsynligvis bli svært små forskjeller på lokalt og statlig forvaltningsansvar.

I landskapsvernområdene er situasjonen vesentlig annerledes. For det første er det til dels store forskjeller på de åtte landskapsvernområdene, de er atskilt fra hverandre og har ikke nødvendigvis mer felles enn at de alle grenser inn til nasjonalparken. I landskapsvernområdene skal det være kombinasjon av bruk og vern, som i seg sjøl åpner for diskusjoner av hva som kan tillates. Dessuten er det i flere av landskapsvernområde betydelig næringsvirksomhet knytta til landbruket. Da kommer også næringsøkonomiske betraktninger inn i bildet, og krav til energitilførsel, veistandard og bygningsutforming blir viktig. Potensielle konflikter mellom bruk og vern her blir ytterligere stimulert ved uttalte politiske ambisjoner på nasjonalt nivå om å styrke næringsaktiviteten i verneområder. Landbrukspolitikken blir like viktig som miljøvernpolitikken. Kulturminnevernet kommer også sterkt inn i bildet. I disse områdene, med stor aktivitet og mange aktører og interesser involvert, vil forvaltingsoppgavene måtte utføres i nær kontakt og samarbeid med grunneiere og rettighetshavere. Også i disse områdene vil nok de aller fleste sakene være kurante, men i de sannsynligvis få konfliktsakene, vil det kunne bli forskjeller om forvaltningsansvaret er kommunalt eller statlig.

Forsøket i Forollhogna gir i seg sjøl ikke grunnlag for et entydig svar på spørsmålet om lokal eller statlig forvaltning. Vurdert etter de tre kriteriene: balansen mellom bruk og vern, bedre legitimitet og mer effektiv forvaltning, ser det på et overordna nivå ut til å være få og små forskjeller mellom lokal og statlig forvaltning. Det betyr på den ene sida at kommunene i stor grad viderefører den forvaltningspraksis som allerede er etablert for verneområder. Årsaken kan være at verneforskriftene er så entydig at det er lite rom for variasjoner, og/eller at verneforskriftene i stor grad er i samsvar med allerede etablert praksis i kommunen. På den andre sida viser også forsøket at kommunene er i stand til å ta på seg forvaltningsansvaret, både hva gjelder kapasitet og kompetanse i dagens situasjon. Kommunene har også ivaretatt de nasjonale verneverdiene. Basert på forsøket i Forollhogna er det i hovedsak et politisk spørsmål hvor

ansvaret skal legges. Det meste ser uansett ut til å bli likt, men det kan likevel være et viktig spørsmål hvem som skal fatte avgjørelsene. Det er også grunn til å nyansere konklusjonen mellom nasjonalpark og landskapsvernområder. På grunn av mangfoldet av aktiviteter og behov for vurderinger og avklaringer det etter vårt syn større grunn til å vurdere lokal forvaltning av landskapsvernområder enn av nasjonalparker.

Spørsmålet om forvaltningsnivå kan ikke skilles helt fra spørsmålet om forvaltningsmodell. Erfaringene fra forsøket i Forollhogna viser at "bløtkakemodellen" kan fungere til manges tilfredshet. Etter vår vurdering er den varianten av "bløtkakemodell" som er valgt i Forollhogna likevel en lite egne modell, først og fremst fordi modellen har krav til koordinering mellom kommunene uten at det koordinerende organet er gitt myndighet.

Det er i alle fall to alternativer som kan sikre slik koordinering, innafor dagens forvaltningsregime. Ett er å gi det koordinerende utvalget formell myndighet, f.eks. etter samme prinsipp som Dovrefjellrådet. Da vil en også kunne skille mellom nasjonalpark og landskapsvernområder slik det er gjort i Dovrefjell – Sunndalsfjella. Her er Dovrefjellrådet forvaltningsorgan for nasjonalparken og rådgivende organ for landskapsvernområdene, hvor kommunene har forvaltningsmyndigheten. En annen mulighet er å følge prinsippet som blir brukt i andre naturforvaltningslover, som for eksempel motorferdselsloven, med forvaltningsmyndighet delegert til hver enkelt kommune. Her er fylkesmennene klageinstans, og kan i den forbindelse gå inn med informasjon og veiledning til kommunene, inkludert å påse koordinering på tvers av kommunene i den grad det er nødvendig for å tilfredsstille verneforskriftene.

1. OM FORVALTNINGSFORSØKET, VERNEOMRÅDENE OG EVALUERINGA

1.1 Forvaltningsforsøket

Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende verneområder er et av totalt fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Forsøket er initiert av Stortinget, i forbindelse med behandling av lov om statlig naturoppsyn (Inst.O.nr. 64 (1995–96)) og gjentatt i forbindelse med verneplan for Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (Inst.S.nr. 92 (1996–97)). I alle fire forsøkene med lokal forvaltning er forvaltningsmyndigheten delegert fra statlig nivå ved fylkesmannen til kommunalt nivå, men forsøkene varierer i grad og form:

- **Forollhogna:** Hver kommune har fått delegert forvaltningsmyndigheten for egne verneområder, både landskapsvernområder og nasjonalpark. Det er oppretta et politisk rådgivende samarbeidsorgan hvor alle kommunene er representert, de fleste ved ordfører, og et administrativt fagutvalg hvor alle kommunene er representert. Fylkesmannen har utarbeida forvaltningsplan for nasjonalparken.
- **Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane:** Her ligger også forvaltningsmyndigheten i prøveperioden på kommunalt nivå i de involverte kommunene. Verneformen i dette området er ikke nasjonalpark, men landskapsvernområde og biotopvernområde. Kommunene samarbeider i et interkommunalt rådgivende samarbeidsorgan, formalisert som et interkommunalt samarbeid med representanter fra hver kommune (tidligere eller nåværende ordførere). Det er oppretta et forvaltningssekretariat med ansatt prosjektleder. Samarbeidsorganet har utarbeida forvaltningsplanen. I tillegg finnes et administrativt nettverksforum og ei referansegruppe.
- **Dovrefjell-Sunndalsfjella:** Forvaltningsmyndigheten for nasjonalparken er delegert til Dovrefjellrådet som er et interkommunalt organ med representanter fra kommunene og fylkeskommunene. Dovrefjellrådet er også rådgivende for forvaltninga av de tilgrensende verneområdene (landskapsvernområder, biotopvernområder og naturreservater), men for disse områdene er det den enkelte kommune som har forvaltningsmyndighet. Det er ansatt en sekretariatsleder og oppretta et administrativt arbeidsutvalg. Dovrefjellrådet har utarbeida forvaltningsplanen.
- **Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark:** Forvaltningsmyndigheten er delt mellom kommunene, staten ved fylkesmannen og reindriftsforvaltninga. Det er oppretta et rådgivende Nasjonalparkråd med 20 representanter, leda av fylkeskommunen og med fylkesmannen som sekretær, og et administrativt Fagforum med fylkesmannen som sekretær. Nasjonalparkrådet har utarbeida forvaltningsplanen.

I Forollhogna trådte delegeringa i kraft 1. mai 2003, og gjelder for en 5-års periode. I Direktoratet for naturforvaltning (DN) sitt brev av 2. april 2003 spesifiseres betingelsene for delegeringen. Blant annet framheves at områdene skal forvaltes i samsvar med verneformål og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder. Videre at kommunene skal ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å utføre ei forsvarlig forvaltning. Kommunene kan heller ikke overføre/delegere avgjørelsesmyndighet til andre instanser eller organisasjoner. Kommunene kan be fylkesmannen om faglige råd og veiledning. Fylkesmannen skal føre tilsyn og kontroll med at retningslinjene for forsøket blir opprettholdt. DN er klageinstans for vedtakene kommunen fatter etter verneforskriftene. Den delegerte forvaltningsmyndigheten innbefatter følgende oppgaver og kompetanse (DN, 2. april 2003):

- **"Myndighetsutøvelse**

Forvaltningsmyndigheten har ansvar for forvaltningen av verneregler fastsatt i verneforskrift. Myndigheten er begrenset til den rådighet som er direkte hjemlet i forskriften.

- **Forvaltningsplan**

Kommunene kan utarbeide et utkast til forvaltningsplan for vernverneområdet/verneområdene. Forvaltningsplaner skal godkjennes av Direktoratet for naturforvaltning.

- **Skjøtsel og tilrettelegging**

Som forvaltningsmyndighet skal kommunene vurdere behov og nødvendig gjennomføring av skjøtsel og tilrettelegging. Plan for skjøtsel og eventuell tilrettelegging bør inngå i en godkjent forvaltningsplan.

- **Dispensasjon fra verneforskrift**

Kommunene har myndighet til å treffe vedtak om dispensasjon i henhold til den enkelte verneforskrift. Forskriftene har egne dispensasjonsbestemmelser som setter rammer for hvilke dispensasjoner som kan gis. Kopi av alle vedtak som treffes skal sendes fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratet er klageinstans for vedtak som treffes av kommunen som forvaltningsmyndighet.

- **Merking og informasjon**

Kommunene har ansvar for nødvendig merking og vedlikehold av verneområdene. Som forvaltningsmyndighet skal kommunene vurdere behovet for særskilte informasjonstiltak. Kommunene har også ansvar for kontakt med grunneiere, rettighetshavere, brukere, aktuelle lag og organisasjoner mv.

- **Brudd på verneforskrift**

Kommunene skal påse at alle brudd på bestemmelser i verneforskriften blir rapportert/anmeldt til politiet. Gjenpart av rapport/anmeldelse skal sendes til fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning.

- **Rapportering om forvaltning**

Kommunene har ansvar for å rapportere om forvaltningen til fylkesmannen. Kommunene må avtale med fylkesmannen hvordan og hvor ofte slik rapportering skal skje. Dersom forutsetningene for delegering av

forvaltningsmyndighet endres vesentlig, plikter kommunene å informere fylkesmannen."

Delegering av forvaltningsmyndighet for verneområder til kommunene er et prøveprosjekt. Kommunene er tildelt midler i en felles pott som kan disponeres til tiltak eller forvaltningsoppgaver i verneområdene. Det er satt i gang et evalueringsopplegg, som riktignok følger forsøket, men som ikke er ei følgeevaluering i den forstand at det er satt av ressurser til at evalueringsarbeidet kan bli en integrert del av forsøket. Derfor er det begrensa i hvor stor grad evalueringa kan fungere som veiledning i utføring av nye oppgaver. I starten av forsøket ble det først arrangert regionvise dagskurs for politikere og administrasjon i kommunene i regi av Direktoratet for naturforvaltning (DN) for å informere om de nye oppgavene. I tillegg arrangerte DN et seminar i oppstarten for kommunene i Forollhogna. Deretter fulgte fylkesmannen opp med fylkesvise/kommunale kurs i de ulike verneområdene. Det finnes ingen form for planlagt og systematisk veiledningsopplegg til kommunene som har fått tilført nye oppgaver. Det er heller ikke utarbeida noen felles mal for registrering og rapportering av forvaltningsoppgavene.

De delegerte oppgavene er ikke nye bare for kommunene, men delvis også for naturforvaltninga. Forvaltning av verneområder har vært lite prioritert. For eksempel var det per 2006 bare 5 av 28 nasjonalparker som hadde godkjent forvaltningsplan (Miljøverndepartementet 2006:25). Derfor ligger det i prøveprosjektet en betydelig grad av utviklingsorienterte oppgaver. Det skal startes opp og etableres en verneområdeforvaltning som er ny for kommunene og det skal også finnes løsninger på oppgaver som tidligere i liten grad har vært definert og utført innafor norsk naturforvaltning. Når prøveprosjektet ikke inkluderer systematisk veiledning eller ressurser til utviklingsarbeid, kan det være vanskelig å utvikle ny praksis og ny kunnskap gjennom forsøk (Sæterdal 1983, Skjeggedal 1992). Dermed kan det også stilles spørsmål ved om evalueringa av forsøket dreier seg mer om å vurdere kommunenes evne til å iverksette og ta på seg nye oppgaver; kommunen som utviklingsaktør, enn om å vurdere deres evne til å håndtere forvaltning av verneområder som en del av ordinær, daglig virksomhet. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.1.

1.2 Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder

Forollhogna nasjonalpark ligger i grenseområdene mellom Hedmark og Sør-Trøndelag fylke og strekker seg inn i kommunene Rennebu, Midtre Gauldal, Holtålen, Os, Tolga og Tynset. Sammen med åtte tilgrensende landskapsvernområder utgjør nasjonalparken et samla system av verneområder (figur 1.1). Selve Forollhogna nasjonalpark er 1 062 km², mens de åtte landskapsvernområder utgjør til sammen 452 km²:

- Budalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal kommune (34 km²).
- Vangrøftdalen og Kjurrudalen landskapsvernområde i Os kommune (126 km²).

- Londalen-Ørvilldalen landskapsvernområde i Tolga kommune (50 km²).
- Ledalen landskapsvernområde m/plantelivsfredning i Holtålen kommune (27 km²).
- Øyungen landskapsvernområde i Holtålen og Røros kommuner (72 km²).
- Magnilldalen - Busjødalen landskapsvernområde i Tolga og Tynset kommuner (78 km²).
- Endalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal kommune (36 km²).
- Forddalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal og Holtålen kommuner (31 km²).

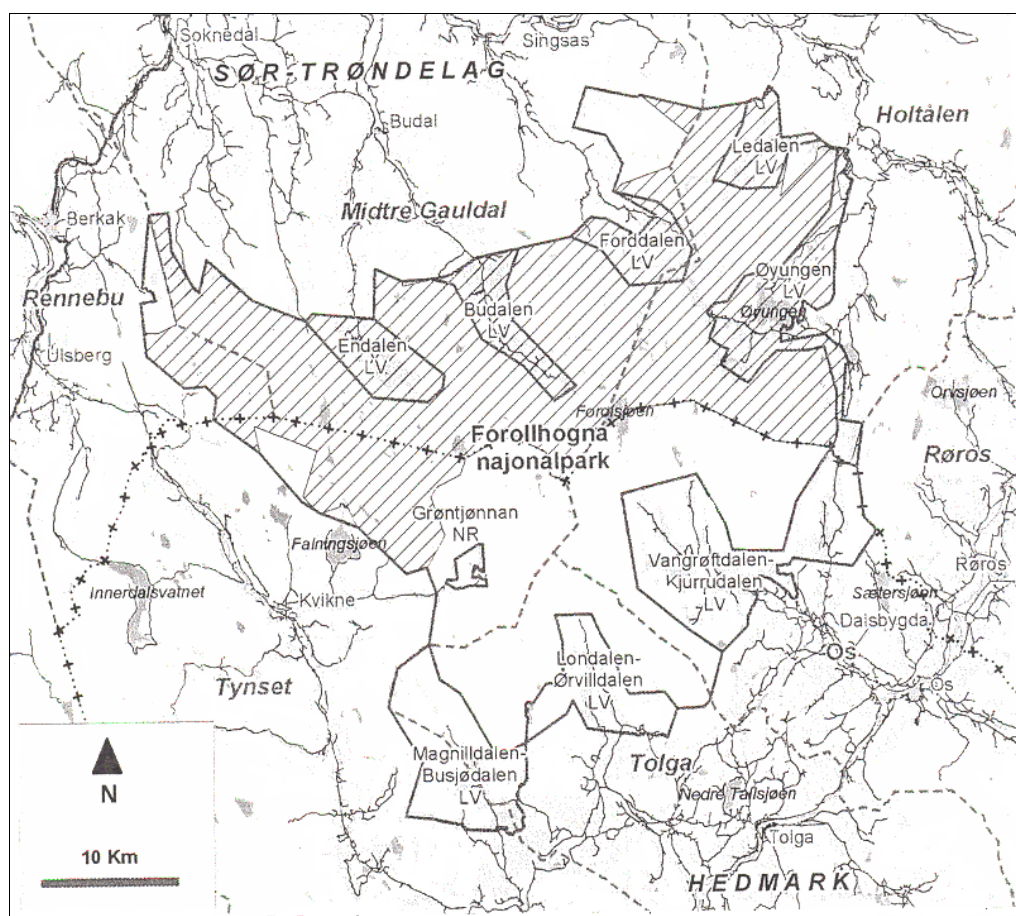
Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder ble vedtatt verna av Kongen i statsråd 21. desember 2001. Formålet med opprettelsen av Forollhogna nasjonalpark er (§ 2 i Verneforskriften):

- *"å bevare et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørte fjellområde,*
- *å bevare i naturlig tilstand landskapsformer og det biologiske mangfoldet med en variert vegetasjon med stort innslag av kravfulle plantearter og et rikt dyreliv med en høyproduktiv villreinstamme,*
- *å verne om kulturminner og kulturlandskapsinnslag".*

Det er et område med en naturtype som ikke er representert i de andre nasjonalparkene. Landskapet i området kan karakteriseres som et viddelandskap med avrundete terrengformer og slake dalsider. Berggrunnen i området er skifrig og med dominans av kalkrike bergarter, noe som også gjenspeiles i vegetasjonen. Området har meget høy produktivitet med et rikt og variert plante- og dyreliv. Mesteparten av nasjonalparken ligger over tregrensa. Her finnes også landets mest produktive villreinstamme (Forvaltningsplan for Forollhogna nasjonalpark 2004).

I dalene rundt selve nasjonalparken finner vi landskapsvernområdene som er nevnt ovafor. Hensikten med å verne disse er å ta vare på det særpregete natur- og kulturlandskapet i de frodige seterdalene som leder inn mot fjellet. Fjellbjørkeskogen kler landskapsvernområdene. Det er en variert utmarksbruk. Her finnes også flere komplette setermiljøer med gamle bygninger som har stor kulturhistorisk verdi.

I Sør-Trøndelag dominerer statsallmenning både nasjonalparken og landskapsvernområdene. I Hedmark er alle verneområdene i Tolga og Os i privat eie, mens deler av nasjonalparken i Tynset kommune er statsallmenning og resten av verneområdene i kommunen på privat grunn (se figur 1.1 og tabell 1.2).



Figur 1.1: Verneområdene i Forollhogna. Lokalisering og eiendomsstruktur. Skravert område er statsallmenning. Kilde: Forvaltningsplan for Forollhogna nasjonalpark 2004

Det er sju kommuner som er berørt av verneområdene i Forollhogna. Røros kommune har ingen arealer i nasjonalparken og bare en liten andel av et av landskapsvernområdene. Midtre Gauldal er den mest folkerike kommunen med 5 889 innbyggere, mens Tolga har lavest folketall med 1 707 innbyggere (pr. 1. januar 2007). Alle kommunene er spredtbygde. Røros skiller seg ut med 63 % bosatte i tettsteder (landsgjennomsnittet er 78 %). Midtre Gauldal har den klart største andel av nasjonalparken og også av verneområdene samla sett, mens Os har det størst arealet med landskapsvern (se figur 1.1 og tabell 1.1 og 1.2). Vi ser at det er store forskjeller mellom de sju kommunene, både i størrelse på verneareal, verneformål, eiendomsforhold (privat grunn, statsgrunn) og aktivitet, som for eksempel aktiv seterdrift.

Tabell 1.1: *Folketall, areal, andel bosatt i tettbygd strøk og areal innen Forollhogna nasjonalpark, fordelt på privat grunn og statsgrunn, per kommune. Kilder: ssb.no, Forvaltningsplan for Forollhogna*

Kommune	Folketall 1.1.2007	Areal km ²	Andel bosatt i tettbygd strøk	Forollhogna nasjonalpark		
				Areal km ²	Privat grunn km ²	Statsgrunn km ²
Midtre Gauldal	5 889	1 861	37	342	34	309
Holtålen	2 076	1 208	13	200	6	194
Rennebu	2 635	936	35	48	11	36
Røros	5 671	1 965	63	-	-	-
Tynset	5 371	1 869	43	206	123	83
Tolga	1 707	1 122	36	110	110	-
Os	2 075	1 038	28	156	156	-

Tabell 1.2: *Verneområdene i Forollhogna (km²). Kilde: Verneforskrifter for områdene*

Område	Totalt areal	Sør-Trøndelag fylke				Hedmark fylke		
		Midtre Gauldal	Holtålen	Rennebu	Røros	Tynset	Tolga	Os
Landskapsvern								
Magnildalen - Busjødalen	78					34	44	
Londalen - Ørvilldalen	49						49	
Vangrøftdalen - Kjurrudalen	126							126
Budalen (Synnerdalen)	34	34						
Endalen	36	36						
Forddalen	31	29	2					
Ledalen	26		26					
Øyungen	72		66		6			
Sum landskapsvern	452	99	94		6	34	93	126
Forollhogna nasjonalpark	1 062	342	200	48		206	110	156
Totalt verna areal	1 514	441	294	48	6	240	203	282

1.3 Evalueringas problemstillinger og metode

1.3.1 Problemstillinger

Evalueringsoppdraget fra Direktoratet for naturforvaltning består i å belyse følgende problemstillinger:

- Hvordan er lokal forvaltning organisert?
- Hvilke saker og tiltak er behandla og gjennomført?
- Hvordan er samarbeidet mellom aktørene i forvaltning av verneområdene?
- Hvordan håndteres forholdet mellom bruk og vern?
- Gir lokal forvaltning bedre legitimitet til vern?
- Gir lokal forvaltning effektiv forvaltning?

De første tre punktene er i hovedsak beskrivende, mens de tre siste punktene inneholder de viktigste evalueringskriteriene for evaluering av forsøket med lokal forvaltning.

Alternativet til lokal forvaltning ville vært at forvaltningsmyndigheten fortsatt lå hos fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Derfor blir et gjennomgående perspektiv i evalueringa å diskutere mulige forskjeller og likheter mellom lokal forvaltning i forhold til antatt praksis dersom fylkesmennene fortsatt hadde hatt forvaltningsmyndigheten.

I diskusjonene om kommunene skal gis større myndighet i forvaltning av verneområder, har det alltid vært et viktig argument at verneområdene representerer nasjonale verdier som må forvaltes av nasjonale, dvs. statlige myndigheter, uavhengig av lokale politiske interesser og med høy naturfaglig kompetanse. Derfor er et viktig spørsmål ved forsøkene med lokal forvaltning hvordan kommunene tolker rammene for den delegerte myndigheten i forhold til nasjonale verdier.

Et viktig poeng er at forsøket, og evalueringa, har foregått over flere år, siden starten i 2003. Derfor har oppfatninger endra seg underveis, og kan fortsatt være i endring. I denne sluttrapporten prøver vi å gi et mest mulig ajourført bilde. Datagrunnlaget er likevel noe mangelfullt fordi vi for å følge forsøket har fordelt arbeidet vårt over hele perioden og ikke har hatt ressurser til en komplett datainnsamling som avslutning.

1.3.2 Modell

Evalueringa tar utgangspunkt i en modell hvor vi ser på forholdet mellom *mål*, *innsats*, *aktiviteter* og *resultater*. Disse elementene og sammenhengene dem i mellom vurderes i lys av de omgivelsene, eller *konteksten*, hvor prosjektet/forsøket foregår (etter Vislie 1987).

Mål: Hvilke mål er formulert for forsøket. Er det sammenfall eller forskjell mellom ulike aktørers mål? Endrer målene seg under veis?

Innsats: Hva er satt inn av ressurser i forsøket? Hvilken myndighet og oppgaver er delegert? Hvilke andre ressurser, som tilskudd utenfra, ekstra kommunale midler, frivillig arbeid/midler, veiledning, osv. er satt inn?

Aktivitet: Hvordan er forsøket organisert, administrativt og politisk og i forhold til organisasjoner og enkeltpersoner? Hvem deltar i forsøket og hvordan er deltakelsen?

Hvilken kompetanse finnes? Hvilke arenaer for samarbeid finnes, hvilke er skapt som ledd i forsøket og hva har foregått/foregår på disse arenaene?

Resultater: De umiddelbare resultatene er avgjørelser i saker og gjennomførte tiltak. Hvordan er disse? Resultater er også læring og endring av oppfatninger og atferd, hos enkeltpersoner og i samspillet aktørene i mellom. Hvordan er effektiviteten og legitimiteten i forsøket?

Kontekst: Hvordan er den institusjonelle ramma forsøkene foregår innafor? Hvilke endringer foregår innen naturforvaltningsregimet og innen kommunal forvaltning og organisering? Hvordan er samarbeidsrelasjonene mellom kommunene og sentrale naturforvaltningsmyndigheter?

En slik modell er ingen ren årsak-virkning modell. Formålet med modellen er å få et analytisk rammeverk for å stille viktige og interessante spørsmål, både om de enkelte elementene i modellen og om sammenhengene mellom dem.

1.3.3 Metode og datagrunnlag

Evalueringa er gjennomført i perioden fra slutten av 2003 og fram til høsten 2007. Det er tidligere levert tre delrapporter fra evalueringsarbeidet (Aasetre og Skjeggedal 2004, Skjeggedal og Aasetre 2005, 2006). Denne sluttrapporten bygger på disse rapportene, supplert med data fra evalueringsarbeidet i 2007.

Observasjoner på møter i fagutvalget og rådgivende utvalg

I hele evalueringsperioden har vi lagt vekt på å være til stede og observere på møter i fagutvalget og rådgivende utvalg. Vi har deltatt på til sammen 10 møter i fagutvalget og på 7 møter i rådgivende utvalg. Deltakelsen på møtene var i hovedsak begrensa til å observere diskusjonen og samspillet mellom deltakerne på møtene, også av og til delta med kommentarer og innspill, i tillegg til presentasjon av foreløpige resultater fra evalueringa. Observasjon under møtene er nyttig for å få innsikt i aktivitetene i forsøket og for å registrere den faglige argumentasjonen i presentasjoner og diskusjoner og hvordan samarbeidsrelasjonen mellom kommunene fungerer og utvikler seg. Deltagelsen på møtene gjorde oss også kjent med aktørene i forsøket og ga tidvis muligheter for en dialog mellom forskere og forvaltere.

Dokumentanalyser

Gjennom hele perioden har dokumentanalyser vært en viktig datakilde. For det første har vi fulgt med i viktige dokumenter som verneforskrifter, forvaltningsplaner, m.m. som angår og beskriver viktige sider ved forvaltningsforsøket. For det andre har vi fulgt med i referater fra møtene i det rådgivende utvalget og i fagutvalget for å danne oss et bilde av arbeidet i utvalgene, som et supplement til observasjonene ved egen deltakelse. Den tredje typen dokumenter er søknader om dispensasjon fra verneforskriftene og behandlingen av disse. Vi skal ha fått tilsendt alle dispensasjonssakene som er behandla i kommunene. I tillegg gjorde vi i starten av evalueringa en kvanti-

tativ analyse av disse sakene i perioden fra opprettelsen av verneområdene 21. desember 2001 til 1. september 2004. I den første delen av denne perioden, fram til 1. mai 2003, ble sakene behandla av fylkesmannen. Resten av perioden ble sakene behandla av kommunene. Det gir muligheter for å sammenlikne saksbehandlinga før og etter at kommunen fikk delegert forvaltningsmyndigheten.

Intervjuer

Vi har gjennomført tre intervjurunder i forbindelse med evalueringa. Ved årsskiftet 2003/2004 ble representanter fra kommunene, til sammen 12 personer, fordelt på 5 politikere og 7 fra administrasjonene, intervjuet etter en intervjuguide med åpne, ustrukturerte spørsmål. Representanter fra alle kommunene, bortsett fra Rennebu, ble intervjuet. I september/november 2006 ble alle kommunene, bortsett fra Røros, besøkt. Intervjuene besto av gruppeintervju med det politiske utvalget som har ansvaret for forvaltning av verneområdene og av kommunenes representant i fagutvalget for Forollhogna. I tillegg ble også ordførere og rådmenn intervjuet, enten som egne intervju eller i noen tilfeller som del av gruppeintervjuet i det politiske utvalget. Den siste intervjurunden foregikk i september/oktober 2007 og omfatta andre sentrale aktører i verneforvaltninga: Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannens miljøvern-avdeling i Sør-Trøndelag og Hedmark, Statens Naturoppsyn på Støren og Kvikne, og Villreinutvalget for Forollhogna.

Spørreskjemaundersøkelse

I 2007 gjennomførte vi en spørreskjemaundersøkelse som omfatter politikere som er medlemmer i de kommunale utvalgene eller nemndene med ansvar for forvaltning av verneområdene. I tillegg omfatter undersøkelsen ledere av organisasjoner som har interesser i områdene. Her har vi tatt utgangspunkt i adresselister som vi har fått fra de fagansvarlige for forvaltning av verneområdene i kommunene. Disse listene har vi supplert med lokale-, og regionale representanter fra viktige nasjonale organisasjoner innafor landbruk, miljø og friluftsliv. Spørreundersøkelsen baserer seg på et spørreskjema utarbeida av Sissel Hovik og Eva Falleth, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og som ble brukt i tilsvarende evalueringsoppdrag i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane og Blåfjella-Skjækerfjella. Spørreskjemaene ble sendt ut i juni 2007 til 45 politikere og 123 organisasjonsledere. Etter en purreunde har vi motatt svar fra 25 politikere og 46 organisasjonsledere. Svarprosenten for politikerne var 56 % og for organisasjonslederne 37 %. I de tilsvarende spørreundersøkelser i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (Hovik og Falleth 2005) og Blåfjella-Skjækerfjella (Falleth m.fl. 2008) var svarprosenten både for politikere og organisasjonsledere om lag 50 prosent. Svarprosenten varierer lite mellom kommunene i Sør-Trøndelag og i Hedmark og også mellom organisasjoner innen landbruk, utmarksnæring og fjellstyrer og organisasjoner innen miljø og friluftsliv, se tabell 1.3 og 1.4.

Tabell 1.3: Svarprosent for lokalpolitikere etter fylke

	Kommuner i Sør-Trøndelag	Kommuner i Hedmark	Totalt
Antall utsendte	25	20	45
Antall svar	14	11	25
Svarprosent	56	55	56

Tabell 1.4: Svarprosent for ledere av organisasjoner etter organisasjonstype

	Landbruk	Miljø og friluftsliv	Andre	Totalt
Antall utsendte	91	25	7	123
Antall svar	33	10	2	45
Svarprosent	36	40	29	37

Om innholdet i rapporten

I kapittel 2 følger en kort presentasjon av verneplanprosessen for Forollhogna, hovedsakelig basert på materiale fra andres framstillinger og noe supplert med egne observasjoner, og en beskrivelse av den valgte forvaltningsmodellen. Kapittel 3 er i hovedsak en beskrivelse av forvaltning av verneområdene og presentasjon av oppfatninger fra dokumentstudier, observasjoner og intervjuer, strukturert etter hovedelementene i evalueringsmodellen. Disse beskrivelsene og presentasjonene suppleres så i kapittel 4 med resultatene fra spørreundersøkelsen. I kapittel 5 følger våre vurderinger av forvaltningsforsøket disponert etter hovedspørsmålene for evalueringsoppdraget. Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer i tre punkter: Forskjellen mellom nasjonalpark og landskapsvernområder, forvaltning av verneområder på lokalt (kommunalt) nivå og modell for lokal forvaltning.

2. VERNEPLANER OG FORVALTNINGSMODELL

2.1 Verneplanprosessen

Forollhogna ble foreslått verna av Statens Naturvernråd i NOU 1986:13 *Ny landsplan for nasjonalparker*. I forbindelse med høringsprosessen for forslagene til Statens Naturvernråd ble det oppretta et utvalg, "Forollhognautvalget", bestående av ordførerne i de seks berørte kommune. Utvalget ble støtta økonomisk av Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet. Utvalget utarbeida rapporter om naturforhold og brukerinteresser og forslag til vernebestemmelser og viser den store interessen og engasjementet det var lokalt i forbindelse med verneplanene.

Fedreheim (2003) har i hovedfagsoppgava: *Lokal deltakelse og konflikter i verneplanprosessen for Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder* valgt ut Tolga kommune og Midtre Gauldal kommune for å studere verneplanprosessene. I begge kommunene ble det oppretta referansegruppe med representanter fra kommunene (politisk og administrativt) og grunneiere. I september/oktober 1995 hadde fylkesmennene utarbeida sine forslag til verneplaner, som ble revidert etter synspunkter fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) i den faglige godkjenninga og sendt på lokal høring i april 1996. Verneforslaget ble sendt fra fylkesmennene til DN i november 1997 og DN satte i gang den sentrale høringa i desember 1998. Etter den sentrale høringen oversendte DN sin faglige tilråding til Miljøverndepartementet i september 2001.

Fedreheim (2003) trekker fram noen kjennetegn ved deltakelsen i de to kommunene. Det kommer fram av høringsuttalelsene at mange av grunneierne og bruksrettshaverne har gått sammen om felles uttalelser. Kommunene, derimot, har ikke i særlig grad gått sammen og samarbeida i prosessen. Den uformelle deltakelsen i verneplanprosessen har vært liten. Det eneste som har foregått er skriverier i avisene. Referansegruppene ble viktig i denne sammenhengen. På fylkesmannsnivå er man svært fornøyd med arbeidet, men representanter fra de som berøres av verneplanene og fra referansegruppene er ikke tilfredse. Dette kan i følge Fedreheim (2003) skyldes at det var vært ulike forventninger til målet med arbeidet i referansegruppene. Fylkesmennene ønska først og fremst informasjon, mens de lokale aktørene ønska å bidra i prosessen på en slik måte at argumentene kunne få gjennomslag. De lokale aktørene føler ikke sjøl at de har fått gjennomslag for sine synspunkter under veis, de har bare deltatt. Fylkesmennene, derimot, vil nok i følge Fedreheim (2003) kalle bidragene for medvirkning, fordi de føler at de har hørt på de lokale aktørenes synspunkter og prøvd å ta hensyn til disse.

Fedreheim (2003) summerer opp synspunktene på verneplanprosessen med at de lokale aktørene mener verneplanprosessen starter fra feil nivå. Initiativet kom fra nasjonalt nivå, mens det heller burde starta lokalt, hos dem som blir berørt av planene.

Dessuten er det en gjennomgående oppfatning lokalt at de lokale aktørene ikke blir hørt av vernemyndighetene: de får ikke gjennomslag for sine argumenter. Noen mener de til en viss grad fikk gjennomslag hos fylkesmannen, men at Direktoratet for naturforvaltning seinere overprøvde disse beslutningene. Noen mener at tidsfristene for grunneierne var knappe, særlig sett i forhold til den tida som vernemyndighetene brukte på prosessen. Sjøl om mange av de lokale aktørene ikke føler de fikk gjennomslag for argumentene, er det også de som mener at prosessene foregikk som en dialog hvor de lokale jordbruksinteressene i prosessen ble balansert mot fylkesmannens forsvaret av verneinteressene. Noen føler seg "brukt" i prosessen på den måten at opplysninger om tidligere bruk som ble gitt, automatisk ble tatt inn i forskriften som noe man må søke dispensasjon for. Da hadde det vært bedre heller å holde kunnskapen for seg sjøl, slik at aktiviteten ikke ble spesifisert i forskriften. Mange er dessuten ikke bare misfornøyde med prosessen i seg sjøl, men også med byråkratene som gjennomfører prosessen. De oppfatter Stortingsvedtakene om vern som svært generelle og at det gir stort spillerom for fylkesmannens fagfolk som skal ivareta verneinteressene. Det påpekes også at byråkratene er for lite ute i terrenget og derfor ikke har god nok kjennskap til hva saken dreier seg om.

Mange av synspunktene som er referert ovafor er også tidligere presentert i Myklebusts (1995) hovedoppgave i geografi om *Lokalbefolkning og verneområder* med Forollhogna som eksempel, som oppsummerer at det er forholdsvis kraftig motstand mot verneplaner på lokalt hold, *"men meningene på lokalt hold er mer nyanserte og ikke så ensartede som jeg trodde på forhånd"* (Myklebust 1995:183).

Inntrykkene fra våre intervjuer og observasjoner er også at det var stor motstand mot verneplanene lokalt, men at det var store variasjoner i oppfatninger og betydelig interesse for å prøve å gjøre det best mulige ut av verneplaner, som likevel ikke kunne stoppes.

2.2 Organisering av lokal forvaltning

Høsten 1998 ble berørte kommuner, fylkesmenn og Direktoratet for naturforvaltning enige om å opprette et arbeidsutvalg som skulle utarbeide forslag til en forvaltningsmodell som skulle tilfredsstille målsettinga om økt lokal medvirkning i verneforvaltninga. Utvalget ble satt sammen med representanter fra kommunene, rettighetshavere og fylkesmennene og leda av ordføreren i Tolga. Uvalget vurderte ulike alternative modeller for landskapsvernområdene og nasjonalparken. For landskapsvernområdene gikk utvalget inn for å prøve to ulike modeller. Et alternativ var at saker i landskapsvernområdene ble behandla av samme kommunale organ som tidligere, avhengig av sakstype, men nå etter vernebestemmelsene. Et annet var at sakene ble behandla i et nytt politisk organ i kommunen, enten ved å opprette et nytt organ eller ved å legge oppgava til et av de eksisterende organene. For nasjonalparken anbefalte utvalget at forvaltningsmyndigheten ble plassert hos kommunene, og at kommunene etablerte et felles forvaltningsorgan for hele nasjonalparken, bestående av en representant fra hver av de berørte kommunene.

Ingen av disse modellene ble valgt i forsøket. Et viktig argument var at det ikke er hjemmel i kommuneloven til å avgi myndighet til utvalg eller nemnder med representanter fra flere kommuner. Seinere er denne hindringa løst i forsøket med lokalt forvaltning av verneområdene i Dovrefjell/Sunndalsfjella ved en dispensasjon etter forsøksloven. Et annet argument var at Direktoratet for naturforvaltning ønska å prøve ut ulike modeller for lokal forvaltning. Dermed måtte forsøkene organiseres forskjellig. I Forollhogna er den lokale forvaltninga av verneområdene delegert til kommunene individuelt, etter en såkalt "bløtkakemodell". Det er hver enkelt kommune som har forvaltningsmyndigheten for arealene av Forollhogna nasjonalpark og landskapsområder som ligger innafor den enkelte kommune. Kommunene står likevel ikke fritt i tolking av forvaltningsreglene. For å få til *"enhetlig og samordnet forvaltning"* er det i delegasjonsbrevet fra Direktoratet for naturforvaltning (2. april 2003) forutsatt at *"kommunene etablerer et samarbeidsorgan som kan koordinere nødvendig samarbeid om forvaltningen. Likeledes at det opprettes et rådgivende utvalg for forvaltningen av verneområdene"*. På denne bakgrunn er det oppretta to utvalg i forbindelse med forvaltning av områdene:

Det rådgivende utvalget er sammensatt av en representant fra hver kommune, bortsett fra Midtre Gauldal som har to representanter. Utvalget skal arbeide for en enhetlig og samordna forvaltning av verneområdene. Kommunene er representert ved ordfører, med unntak av Rennebu (leder av miljø-, teknisk og landbruksutvalg) og den ene av Midtre Gauldals representanter. Utvalget har bare uttalerett og kan gi råd, men har ingen besluttende myndighet. Ordføreren i Midtre Gauldal har i hele forsøksperioden vært leder av rådgivende utvalg. I utvalget møter også representanter fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Hedmark, men disse har ikke stemmerett.

Fagutvalget er et utvalg med en representant fra administrasjonen i hver av kommunene. Utvalget skal sørge for gjensidig kontakt og informasjonsutveksling mellom kommunene og koordinere nødvendig samarbeid om forvaltninga. Det faglige utvalget vil også kunne velge ut saker av mer prinsipiell art og framlegge disse for drøfting i det rådgivende utvalget. Fagutvalget har sekretariatsfunksjonen for det rådgivende utvalget.

Internt i kommunene er forvaltningsarbeidet noe ulikt organisert. I fire av kommunene er formannskapet politisk myndighet. I de tre andre kommunene er beslutningsmyndigheten delegert til bestemte hovedutvalg. På administrativ side er oppgavene fordelt internt i kommunene tilpassa til den administrative strukturen i hver enkelt kommune. Hver kommune har imidlertid oppnevnt en administrativ person som koordinerer den lokale forvaltninga. Vedkommende person er også kommunen sin representant i fagutvalget. Det har skjedd endringer under veis i forsøket, men pr. november 2007 er dette i Midtre Gauldal landbruksveileder skog og utmark, i Holtålen helse- og miljøvernleder, i Rennebu miljørådgiver, i Røros naturforvalter, i Os miljøvernrådgiver, i Tolga egen saksbehandler for Forollhogna/sekretær for fagutvalg/rådgivende utvalg Forollhogna, og i Tynset rådgiver for lovforvaltning og miljø. Tabell 2.1 viser hvordan den lokale forvaltninga var organisert i kommunene pr. november 2007.

Tabell 2.1: Organisering av lokal forvaltning internt i kommunene

Kommune	Politisk	Administrativt
Midtre Gauldal	LNT-utvalget (landbruk, næring, teknisk)	Landbruk, næring og teknisk etat.
Rennebu	MTL-utvalget (miljø, teknisk og landbruk)	Etat for landbruk, miljø og tiltak.
Holtålen	Formannskap	Teknisk, miljø og landbruk
Røros	Hovedutvalg (landbruk, plan og miljø)	Landbruk, plan og miljø
Os	Formannskap	Kultur, landbruk, miljø og teknisk etat
Tolga	Utvalg for vernesaker, identisk med formannskapet	Saksbehandler for Forollhogna/sekretær for fagutvalg/rådgivende utvalg Forollhogna, i rådmannens stab
Tynset	Formannskap	Enhet for landbruk og miljø. Felles for Tynset og Alvdal, lokalisert til Alvdal

3. FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE

3.1 Beskrivelser og oppfatninger

Dette kapitlet inneholder beskrivelser av forsøket og oppfatninger som vi har registrert gjennom dokumenter, observasjoner og intervjuer. Disse observasjonene suppleres i kapittel 4 med resultater fra spørreundersøkelsen, før vi i kapittel 5 og 6 presenterer våre vurderinger.

3.2 Konteksten

Det er fire sider ved konteksten til forsøkene med lokal forvaltning vi vil trekke fram som nødvendige for å kunne vurdere forsøket. Det dreier seg både om endringer i kommunene som følge av forsøket, men ikke minst også om endringer som forgår samtidig med forsøket, uten at endringene nødvendigvis har noe med forsøket å gjøre. Dessuten ville det uansett skje endringer når oppgaver delegeres fra et forvaltningsnivå til et annet, som også er av generell karakter, og ikke kan knyttes bestemt til forvaltning av verneområder.

Institusjonell ramme

Den institusjonelle ramma for forvaltning av verneområder er en annen når forvaltningsansvaret ligger i en kommune enn når oppgavene utføres av en regional statsetat som fylkesmannens miljøvernavdeling. Resultatene blir til under andre forutsetninger, sjøl om verneforskriftene og forvaltningsplanene selvfølgelig er de samme.

Enkelt og generelt sagt er fylkesmannens miljøvernavdeling et nivå i et hierarkisk oppbygd og regelorientert forvaltningsregime for naturforvaltning. Beslutninger på ett nivå styrer beslutninger på nivået under, etter definerte regler. Saksbehandlingen blir utført og fullført av fagpersoner, hovedsakelig med naturvitenskapelig kompetanse. God saksbehandling er at reglene blir fulgt.

I kommunene er det annerledes. Kommunene har en dobbelrolle. De skal iverksette statlig politikk som det laveste leddet i forvaltningshierarkiet. Dessuten er kommunene også en politisk institusjon som skal vedta og gjennomføre lokal politikk. Det er lokalpolitikkerne som ansvaret for alle beslutninger, sjøl om myndigheten i mange saker er delegert til administrasjonen. Saksbehandlingen blir gjennomført i et samspill mellom politikere og administrasjon. God saksbehandling er å komme fram til enighet om akseptable løsninger, innafor rammene som gis av lov- og regelverk og tidligere beslutninger.

Dette er bakgrunnen for at relasjonene mellom fylkesmannen og kommunene gjerne beskrives etter to dimensjoner. Hierarkisk eller egalitær er ytterpunktene på den ene dimensjonen, og regel- og avviksorientert eller dialog- og løsningsorientert er ytterpunkter på den andre dimensjonen (Hanssen m.fl. 2004:100). Lokaldemokratikommisjonen påpeker i NOU 2005:6:62 at relasjonen mellom fylkesmann og kommune

gjennomgående er mer prega av å være hierarkisk og regelorientert enn av å være egalitær og dialog- og løsningsorientert. Dette er også i samsvar med våre erfaringer fra en rekke prosjekter som angår miljø- og naturforvaltning (Skjeggedal 1991, Sletterød og Skjeggedal 1991, Skjeggedal m.fl. 2001, 2004, 2005, Skjeggedal og Lysø 2006). Det betyr selvfølgelig ikke at fylkesmennene ikke er opptatt av løsninger eller at kommunene ikke er opptatt av å følge reglene. Poenget er at finnes ulike tilnærminger og forvaltningstradisjoner som gir grunnlag for ulik praksis og som kan bidra til å forklare forventede endringer som følge av lokal forvaltning, innafor de tolkningsrammene som lover og forskrifter setter.

Saksbehandling og andre forvaltningsoppgaver blir forskjellig utført, og kan også gi andre resultater, avhengig av hvor ansvaret for saksbehandlingen ligger. Noen viktige forskjeller ved delegering av myndighet fra statlig fagforvaltning til kommunal forvaltning vil være de samme uavhengig av oppgave. I kommunene er det politikerne som i prinsippet fatter avgjørelsene, i større eller mindre grad delegert til administrasjonen. Det gir et annet, og ofte mer ressurskrevende system, enn når avgjørelse kan fattes direkte av statlig fagansatt. Når avgjørelser fattes på lokalt nivå, blir avstanden mellom innbyggerne og forvaltning gjerne mindre enn når myndigheten ligger hos regional statsforvaltning. Denne nærheten kan gi fordeler ved større lokalkunnskap og tettere kontakt mellom innbyggere og forvaltning. Nærhet kan også gi ulemper ved at det kan være vanskeligere å fatte upopulære avgjørelser, enn når avstanden er større og den personlige kontakten mindre. Spørsmålet om habilitet blir også mer aktuelt på lokalt nivå. Disse sidene ved delegering som gjelder generelt og er lite avhengig av type oppgaver som blir delegert, er velkjente. Derfor legger vi mindre vekt på disse og fokuserer på det spesielle ved lokal forvaltning av verneområder.

Endringer innen naturforvaltningsregimet

Det foregår nå betydelige endringer innen naturforvaltningsregimet. Det har vært til dels stor skepsis til å delegere naturforvaltningsoppgaver til kommunene. I frikommuneforsøkene, 1987–1990, var ikke naturvernloven blant de 13 lovverk, forskrifter, m.v. som seks eller flere frikommuneforsøk hadde dispensasjon fra (St.meld. nr. 38 (1990–91):18). I forsøkene med kommunalt miljøvern (MIK) 1987–1991 var det i utgangspunktet bare tre kommuner som fikk overført ansvaret for forvaltning av verneområder etter naturvernloven (St.meld. nr. 34 (1990–91):19). Fra 1998 har imidlertid en rekke kommuner fått tilbud om delegering av forvaltning av verneområder, med unntak av nasjonalparker og våtmarksområder med internasjonal vernestatus. 70 kommuner har per januar 2007 slik delegert myndighet.

Nye erkjennelser av økosystemer som komplekse og dynamiske systemer krever en mer tilpassende, adaptiv forvaltning, som er kunnskaps- og læringsorientert og som kan involvere mange typer aktører, ikke minst på lokalt nivå. Dette øker også oppmerksomheten om og betydningen av økt forvaltningsinnsats på lokalt nivå.

Det er økende interesse for å stimulere næringsutvikling i og/eller basert på verneområder, jf. for eksempel den såkalte "*Fjellsteksten*" (i St.prp. 65 (2002–2003)). I

2003 ble også forslaget i "*Fjellteksten*" om å oppheve forbudet mot å drive kommersiell virksomhet i nasjonalparkene Jotunheimen, Reisa og Saltpfjellet-Svartisen tatt til følge (Kongelig resolusjon 24. oktober 2003). Direktoratet for naturforvaltning arbeider med miljøtilpassa reiseliv og med kriterier for å peke ut "Nasjonalparkkommuner" og "Nasjonalparklandsbyer" hvor verneområdene blir satt inn i en videre sammenheng, også med tanke på næringsutvikling. Dette gir en helt annen oppmerksomhet omkring verneområder, både i intensitet og i innretning på innsatsen, enn tidligere. Bruken av områdene kommer nå mer i fokus, også for sentrale naturforvaltningsmyndigheter. På den andre sida er både naturvernloven og verneforskriftene de samme. Det er skapt store forventninger om nye muligheter for næringsutvikling i og i tilknytning til verneområder, men det er usikkert hvordan, og i hvor stor grad, endringene kan gjennomføres. Det arbeides også med lovendringer både i naturvernloven (NOU 2004:28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*) og plan- og bygningsloven (NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*). I den forbindelse blir også bestemmelsene for områdevern vurdert, og det kan bli endringer som tilpasser lovverket bedre til endringene som er beskrevet ovafor.

Endringer innen kommunal forvaltning og organisering

En tredje viktig sammenheng som i vesentlig grad påvirker prøveprosjektet, er de store endringene som foregår innen kommunal forvaltning og organisering ved omorganiseringer og stillingsendringer. Det er endringer som i alle fall ikke synes å øke den administrative kapasiteten til naturforvaltningsoppgaver. Det skjer også endringer på tvers av kommuner, som for eksempel i Tynset og Alvdal. Kommunene har gått sammen om et felles kontor for landbruks- og miljøforvaltning, lokalisert til Storsteigen videregående skole i Alvdal.

Konflikter knytta til forvaltning av verneområder

I tillegg vil vi også trekke fram en fjerde faktor som påvirker prøveprosjektet. Det er diskusjonene og konfliktene som har foregått om forvaltning av verneområder, både lokalt i Forollhogna, og også i samfunnet generelt. Et eksempel på dette er oppretting av "Utmarkskommunenes Sammenslutning" (USS) i 1996. USS skal blant annet "*søke å styrke det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark og bedre samspillet mellom hensynt til natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling*" (Vedtekter, 1. Formål). USS har 76 kommuner som medlemmer, hvorav fire av Forollhogna kommunene (Tynset, Holtålen, Rennebu, Midtre Gauldal) (www.utmark.no). Konfliktene i verneområder var også en viktig bakgrunn for at Stortinget har bedt om forsøk med lokal forvaltning. Disse konfliktene dreier seg mye om maktforholdet mellom lokale og sentrale myndigheter og vil påvirke forsøket, uavhengig av hva som faktisk foregår i forsøket. Mange av kommunene i Forollhogna har også andre verneområder. Erfaringene fra statlig forvaltning av disse vil selvfølgelig påvirke oppfatningene også om hva som foregår i Forollhogna.

3.3 Målene

De overordna målene for forsøket er gitt gjennom flere behandlinger i Stortinget (bl.a. Inst.O. nr. 64 (1995–1996)), Inst. S. nr. 92 (1996–97) med bakgrunn i konflikter mellom berørte grunneiere og kommunale myndigheter på den ene sida og statlig naturforvaltning på den andre. Hovedmålene er ikke entydig formulert. De dreier seg om å redusere konfliktene og få større oppslutning om og eierskap til verneplaner. Målene oppsummeres med anmodninger om forsøk med kommunal forvaltning av verneområder med evaluering av erfaringene.

Direktoratet for naturforvaltning har ikke formulert eksplisitte mål for forsøkene, men målene er implisitt gitt ved problemstillingene for evalueringsarbeidet som fokuserer på endringer i vurderinger av forholdet mellom bruk og vern og endringer i effektiviteten og legitimiteten til vernet ved lokal forvaltning.

Fylkesmennene ser ikke ut til å ha spesielle mål for forsøket, utover å bidra til gjennomføring av forsøket i den grad de blir invitert og anmoda om det av kommunene eller instruert av direktorat og departement. Dessuten skal fylkesmennene motta rapportering fra kommunene om forvaltning av verneområdene.

Kommunen har heller ingen spesifiserte mål for forsøket, men et sterkt og felles ønske om lokal forvaltning. Det dreier seg vel mer om forventninger, enn om mål. Lokal sjølråderett, avgjørelser nærmere de som avgjørelsen angår og de som folk har valgt, og lokalkunnskap, er viktige argumenter for lokal forvaltning som blir trukket fram i intervjuene i kommunen. Det var også forventninger til økte midler til skjøtsel og til næringsutvikling i landskapsvernområdene. Noen forventa store endringer og mulighet for i større grad "kunne gjøre som vi vil", mens andre hadde mindre forventninger til endringer.

3.4 Innsatsen

Innsatsen i forsøket kan deles i: ny myndighet, veiledning og forvaltningsmidler. I tillegg kan også følgeevaluering være et bidrag til forsøket ved innspill og diskusjoner under veis. Ny myndighet er omtalt i 1.2. Det samme er veiledning, eller kanskje heller: mangel på veiledning. Derfor er hovedpunktet her forvaltningsmidler.

Kommunene i Forollhogna har hvert år mottatt et tilskudd fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) som et samla beløp, under forutsetning av at kommunene sjøl skal fordele midlene seg i mellom. Dette har naturlig nok gitt grunnlag for omfattende diskusjoner. Kriteriene for fordeling var ikke avklart da forsøket starta. Et diskusjonstema har vært hvor mye som skal settes av til felles sekretariat og felles funksjoner og tiltak, og hvor mye som skal fordeles direkte til den enkelte kommune. Rådgivende utvalg har gått inn for en fordelingsmodell som avsetter et årlig beløp av tilskuddsmidlene til felles sekretærfunksjon og drift av rådgivende utvalg og fagutvalget. Resten av beløpet fordeles mellom kommunene etter en fordelingsnøkkel. Denne fordelingsnøgkelen måtte også avklares i starten av forsøket. Etter hvert kom rådgivende

utvalg fram til ei fordeling basert på størrelsen av verne areal hvor areal til landskapsvernområde teller det dobbelte av nasjonalparkareal. Denne fordelingsmodellen er så vedtatt av hver enkelt kommune. Modellen gir ei fordeling hvor kommunen med størst verneareal, Midtre Gauldal, får 27 % av midlene til fordeling, mens kommunen med minst verneareal, Røros, får 1 %.

Statens naturoppsyn (SNO) forvalter også to typer ressurser som kan komme kommunene til gode. Den ene ressursen er midler til tiltak som tildeles etter søknad fra en sentral pott. Den andre ressursen er tjenester som SNO kjøper lokalt hos fjellstyrene, jaktsameier og utmarkslag og som kan benyttes til registreringer, skilting, merking, rydding, osv. Disse tjenestene avtales direkte med SNO lokalt. I tillegg utfører også SNO oppgaver for kommune. Alle disse ressursene og oppgavene diskuteres og avklares i en såkalt "bestillingsdialog" som SNO hvert år har med forvaltningsmyndighetene for verneområder. Organisasjonsmodellen, og lite avsatte midler til felles sekretærfunksjon, gjør at det i Forollhogna har vært krevende å komme fram til prioritering av tiltak på tvers av alle kommunene. Gjennom en felles tiltaksplan for verneområdene har nå kommunene hver for seg prioritert tiltak innafor hver enkelt kommune. Kommunene arbeider også gjennom fagutvalget og rådgivende utvalg med å komme fram til ei felles prioriteringsliste som så avklares med SNO i bestillingsdialogen mellom SNO og kommunene v/sekretæren for lokal forvaltning av Forollhogna.

Tabell 3.1: Forvaltningsmidler Forollhogna (1 000 kr)

	2003	2004	2005	2006	2007	Sum
DN Forvaltningstilskudd		700	800	1 000 ⁴	930	3 430
DN Andre tilskudd		400 ²				400
SNO Tiltaksmidler ¹			115	100	140	355
Tjenstekjøp lokalt			108	217	133	458
Andre tilskudd			400 ³			400
Sum		1 100	1 423	1 317	1 203	5 043

¹ Viser budsjettall for nye tiltak hvert år (overføring av ubrukte midler fra tidligere år er ikke inkludert)

² Informasjonstiltak (skilting)

³ Trafikk- og parkeringstiltak Vangrøftdalen (Os)

⁴ Inkludert kr 245 000 til felles tiltaksplan

Totalt har kommunene i Forollhogna mottatt vel kr 5 mill. i tilskudd hittil i forsøksperioden. Kommunene har prioritert bruken av forvaltningsmidlene på forskjellige måter. Kommunene med minst verneareal, og dermed også minst forvaltningsmidler fra DN, har stort sett brukt midlene til administrasjon, saksbehandling og deltakelse i fagutvalg og rådgivende utvalg. Kommunene med større verneareal, større tilskudd og selvfølgelig også større behov for tiltak, har brukt forvaltningsmidlene fra DN også til tiltak. Os kommune er den eneste kommunen som har brukt alle forvaltningsmidlene til tiltak.

3.5 Aktivitetene

3.5.1 Felles sekretærfunksjon

Det er kommunene sjøl som avgjør hvor stor andel av forvaltningsmidlene som skal benyttes til felles sekretærfunksjon. I 2004 og 2005 var denne potten kr 50 000,-, og Os kommune hadde påtatt seg ansvaret. Høsten 2005 frasa Os kommune seg ansvaret for felles sekretær funksjon, bl.a. fordi det ikke var mulig å gjennomføre arbeidet innad i den avsatte økonomiske ramma. Fra 2006 ble felles sekretær funksjon økt til 30 % stilling, og Rennebu kommune overtok ansvaret. Fra 1. oktober 2006 gikk miljørådgiveren i Rennebu ut i permisjon pga. ny jobb, og Rennebu kommune måtte si fra seg ansvaret, som så ble overtatt av Tolga kommune. Det er altså tre kommuner og fire personer (miljøvernrådgiver i Os hadde permisjon i deler av tida Os hadde ansvaret) som har hatt ansvaret for sekretærfunksjonen. I tillegg til liten stillingsandel i forhold til oppgavene, har den manglende kontinuiteten selvfølgelig bidratt til å svekke arbeidet med å etablere og drive fellesfunksjonene i Forollhogna. Det har også til tider vært opplevd som problematisk for sekretæren å skulle foreslå prioritering av tiltak og midler på tvers av kommunene, og samtidig være ansatt og ha ansvaret for arbeidet i en av kommunene.

3.5.2 Organisering

I kommunene er organisering av forvaltning av verneområdene prega av at alle tilførte ressurser gjennom forsøket går med til å utføre oppgaver som saksbehandling og ulike former for informasjon, skjøtsel og tilrettelegging. Som beskrevet i kapittel 2.2 er forvaltningsarbeidet ulikt organisert i kommunene. Stort sett er oppfatningen i kommunene at de valgte ordningene fungerer greit.

Fagutvalget fungerer etter de flestes mening godt og anses av de fleste som nødvendig for å få forsøket til å fungere. Likevel stiller enkelte spørsmål ved om det administrative fagutvalget dermed får en for sterk posisjon i forsøket i forhold til politikerne i kommunene og i rådgivende utvalg. Sekretariatsfunksjonen er et problem, sjøl om stillingsandelen i 2006 er økt til 30 % stilling. Det er likevel ikke tilstrekkelig til å kunne koordinere og stimulere aktivitet i sju kommuner. Flere i det politiske utvalget i Midtre Gauldal (Landbruk, næring og teknikkutvalg - LNT) er likevel skeptiske til den sterke posisjonen de mener fagutvalget har fått. De påpeker også at fagutvalget etter deres oppfatning ser ut til å være mer positive til vern enn til næringsutvikling. Politikerne i LNT-utvalget vil ha de fleste sakene direkte på bordet, og ser ikke behovet for å bruke uttalelser fra fagutvalget i så stor grad. Også i andre kommuner finnes skepsis til at forvaltning av verneområdene, også når ansvaret ligger på kommunenivå, kan bli for styrt av faglige vurderinger, slik at det politiske handlingsrommet blir borte (intervjuer kommunene høsten 2006).

Rådgivende utvalg er det eneste utvalget som er nevnt i verneforskriften (§ 7): *"Det kan opprettes et rådgivende utvalg for forvaltning av nasjonalparken"*. Det er heller ingen uenighet om behovet for et felles utvalg for forvaltning av nasjonalparken, men

det er ulike oppfatninger om sammensetning og oppgaver til utvalget. Fram til første halvdel av 2004 var det også noe uklart hvilken rolle og oppgaver rådgivende utvalg skulle ha. Det ble arbeida med retningslinjer for rådgivende utvalg og fagutvalget, som ble vedtatt av rådgivende utvalg 22. oktober 2004. Det er vesentlig større motforestillinger til rådgivende utvalg enn til fagutvalget, dels fordi utvalget ikke har noen formell myndighet og dels fordi det etter manges oppfatning har vært for dårlig oppslutning om møtene. Mange synes rådgivende utvalg skulle vært mer på banen og at utvalget i grunnen aldri har kommet skikkelig i gang. Noen mener dette har sammenheng med at utvalget stort sett er sammensatt av ordførere, som ikke prioriterer arbeidet i utvalget høyt nok, mens andre mener at aktiviteten til rådgivende utvalg er bra nok fordi det jo er i kommunene avgjørelsene skal fattes. Rådgivende utvalg skal bare gi råd og retningslinjer på et overordna nivå og ikke delta i konkret saksbehandling (intervjuer kommunene høsten 2006).

Etter hvert viste det seg at beløpet til felles funksjoner og sekretariat var alt for lite, sjøl for minimumsløsninger, og at beløpet til kommunene med minst verneareal ikke var nok til dekke deltakelse i nødvendige aktiviteter for å koordinere forvaltninga av Forollhogna. Det var også frustrasjon i fagutvalget over, etter deres oppfatning, manglende engasjement i rådgivende utvalg. Derfor tok fagutvalget i august 2005, i samråd med lederen av rådgivende utvalg, initiativ til drøfting av lokal forvaltning av Forollhogna i kommunestyrene i de berørte kommunene. De ble skissert tre alternativer for videre forvaltning:

- Videreføring av dagens modell, men med krav til større deltakelse og minimum 20 % stillingsandel i hver kommune, som "inngang" til forvaltningsarbeidet. I tillegg kommer arbeid med lokal forvaltning i egen kommune og avsetting av midler til felles sekretær i 30 % stillingsandel.
- Avvikling av rådgivende utvalg slik at alt politisk arbeid skjer i hver enkelt kommune. Felles sekretær i 15 % stilling, og ellers som i forrige alternativ.
- Kommunene sier fra seg forvaltningsansvaret.

Saken ble noe forskjellig mottatt og behandla i kommunene. Da rådgivende utvalg i november 2005 behandla saken, hadde Midtre Gauldal, Holtålen, Os og Rennebu kommune behandla saken i politiske utvalg og alle gått inn for fortsatt lokal forvaltning etter alternativ 1, men med varierende syn på retningslinjer og økonomi. Tolgas ordfører hadde sendt brev om at det ikke var behov for ytterligere avklaringer enn hva som allerede var vedtatt og praktisert. Tynset og Røros kommune hadde ikke svart, men begge kommunene har seinere fatta politiske vedtak om å fortsatt gå inn for lokalforvaltning etter alternativ 1. Rådgivende utvalg konstaterte at vedtekter og økonomi var ulike behandla i kommunene (sak 02/05). I behandlinga av budsjettet for 2006 gikk rådgivende utvalg inn for at forvaltningsmidlene skulle brukes til felles sekretærfunksjon tilsvarende 30 % stilling og at hver kommune skulle sikres et minimumsbeløp på kr 40 000,-, men ellers etter samme fordelingsnøkkel som tidligere. Av totalt kr 800 000,- til fordeling i 2006 gav det kr 150 000,- til fellesfunksjoner (19 %).

I brev datert 10. februar 2006 til DN om forvaltningsmidler for 2006, skriver forvaltningssekretær og leder i rådgivende utvalg bl.a.: *"Med bakgrunn i forvaltningsmodellen for Forollhogna forventer vi at Direktoratet for naturforvaltning kan forholde seg direkte til den enkelte kommune når det gjelder utbetalinger av forvaltningsmidler og informasjon som berører forvaltningen. Dette for å bidra til at felles sekretærfunksjon skal kunne bruke mer av tiden på felles fagoppgaver enn å være videreførmidler av post og informasjon"*. Denne anmodinga ble ikke akseptert av DN, som fortsatt gir forvaltningstilskuddet som en pott som kommunen må fordele seg i mellom.

3.5.3 Samarbeid

Dette dreier seg både om samarbeid internt i kommuneorganisasjonene, mellom kommunene, mellom kommunene og lokale lag og organisasjoner og lokalbefolkning generelt og mellom kommunene og andre aktører i verneforvaltninga.

Intervjurunden i kommunene høsten 2006 viste at det er en gjennomgående oppfatning i alle kommunene at forvaltning i verneområdene er godt integrert med kommunal planlegging og forvaltning ellers. Flere av kommunene er i gang med revisjon av kommuneplanens arealdel og det ser ikke ut til å være vesentlige konflikter med verneområdene i den forbindelsen. På den andre sida kom det tydelig fram i gruppeintervjuene med de politiske utvalgene som har ansvar for forvaltning av verneområdene, at det i mange kommuner har vært liten politisk debatt om de overordna og prinsipielle sidene ved forsøket. Flere etterlyste en slik debatt og så positivt på den muligheten som evalueringsintervjuet nå ga til å reflektere over forsøket.

Når det gjelder samarbeid med lokalbefolkning, lag og organisasjoner framhever mange i kommunene at brukerne nå er kommet tettere inn på forvaltningsorganet, men at det ellers ikke er store endringer som følge av lokal forvaltning. Vi har imidlertid ikke gjort spesielle undersøkelser som sier noe om dette samarbeidet.

Samarbeidet med fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning (DN) er det delte oppfatninger om, men hovedinntrykket er at samarbeidet fungerer greit og at det i liten grad er vesentlige uoverensstemmelser. Kritikken som framsettes går først og fremst på at mange mener at både fylkesmennene og DN er for passive i forsøket. Begge svarer greit på henvendelser og initiativ fra kommunene, men tar sjelden kontakt den andre veien. Flere av kommunen har likevel hatt betydelig kontakt og samarbeid med fylkesmennene gjennom telefon og e-post. Noen etterlyser konkrete tilbagemeldinger på vedtak dersom vedtakene blir oppfatta å være i grenseland for hva som kan tillates etter forskrifter og forvaltningsplan. Noen oppfatter det slik at DN i større grad ser ut til å prioritere reiseliv og turisme og tiltak for tilreisende, framfor tiltak i landbruket og behovene til de fastboende i kommunene. Spørreundersøkelsen viser også tydelig at det både politikerne, og særlig organisasjonslederne, oppfatter reiseliv som en betydeligs større trussel mot verneformålene enn landbruks- og utmarksnæringer (tabell 4.1, 4.2).

Fylkesmennene bekrefter også at de har en noe tilbaketrukket rolle i forsøket. De står til rådighet for kommunene når de ber om det. Derfor varierer også omfanget av kontakten og samarbeidet med kommunene, avhengig av behov og initiativ fra kommunene (intervju 21. september 2007/12. oktober 2007).

Forholdet til Statens naturoppsyn (SNO) er mer problematisk. SNO har fra februar 2005 hatt to lokalkontor, Kvikne og Støren, med ansvar for Forollhognaområdet. Sjøl om samarbeidet med SNO i mange sammenhenger fungerer greit, er det også flere av de intervjuede i kommunene (høsten 2006) som mener at SNO driver for mye "overvåking" og er for rigide, og er mindre opptatt av forebygging, samhandling med forvaltninga og dialog. Flere synes også det er noe underlig at kommunene skal søke SNO om midler til tiltak i verneområdene. Det burde etter deres mening heller vært forvaltningsmyndigheten som satt på pengesekken. Flere påpeker også at det fremdeles ser ut til å være uklarheter i ansvars- og oppgavefordeling mellom SNO og Fjellstyrene i statsallmenningene. Noen er også skeptiske til SNOs egen skuterbruk og spør hvem som kontrollerer SNOs virksomhet. SNO er delvis integrert i forvaltning av verneområdene, blant annet ved at SNO Kvikne og SNO Støren som regel deltar på møtene i fagutvalget og rådgivende utvalg og gjennom bestillingsdialogen med kommunene for fordeling av tiltaksmidler og tjenestekjøp. Samarbeidet fungerer stort sett greit. Likevel oppstår en del konflikter, mye knytta til oppsynsvirksomhet og håndtering av ulovlig virksomhet. Det har vært noen konfliktfylte enkeltsaker, som blant annet kom fram på et møte om forvaltning av verneområdene som kommunene Tolga, Os og Tynset arrangerte i Vingelen 8. november 2007 hvor både DN og SNO var representert. *"Luft i luka på vernemøte"* var tittelen på oppslaget på Forollhognas nettside etter møtet (<http://www.hognareinen.no/Nasjonalparken/Nasjonalparken.html>). Det er særlig lokalpolitikeren som har reagert på SNOs virksomhet, mens det ikke i same grad har vært uoverensstemmelser mellom de fagansatte i kommunene og SNO.

Villreinutvalget, ved leder og/eller sekretær, blir også, når det er aktuelle saker, invitert til møtene i fagutvalget. Villreinutvalget er stort sett tilfreds med kommunenes forvaltning av Forollhogna, men utvalget er skeptisk til det økte omfanget av tillatelser til organisert ferdsel. Utvalget er likevel kritisk til lokal forvaltning, først og fremst fordi beslutningsprosessene blir altfor kompliserte når 6–7 kommuner må involveres. Sjøl enkle og kurante saker kan ta lang tid å behandle. Tidligere var det tilstrekkelig med en henvendelse til fylkesmannen. De savner også fagkompetansen hos fylkesmannen og synes det har vært for mye skifter av saksbehandlere og manglende kontinuitet i kommunene (intervju 24. september 2007).

I følge retningslinjene for Rådgivende utvalg, som er vedtatt av kommunene, skal det hvert år gjennomføres informasjonsmøter om verneområdet og forvaltninga (pkt. 4). Til møtene skal inviteres kommunene, fylkesmennene v/miljøvern- og landbruksavdeling, fylkeskommunens kulturvern- og landbruksavdeling, representanter for grunneierne, statsallmenningene, villreinforvaltninga, friluftsliv, DN, SNO, jakt og naturverninteressene.

Det har bare vært arrangert to slike møter, begge i november 2006. Ett var det nevnt møtet for kommunene Os, Tolga og Tynset, og det ble arrangert et tilsvarende møte på Støren for kommunene Midtre Gauldal, Holtålen og Rennebu.

3.5.4 Kompetanse

Det er en av forutsetningene for delegering av myndighet at kommunene har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utføre forvaltningsoppgavene. Spørsmålet om kompetanse er tosidig. For det første er det selvfølgelig kompetansen som finnes i hver enkelt kommune, som vi kan dele i fagkompetanse, lokal kompetanse og prosesskompetanse. I tillegg kommer også den kompetansen kommunen har tilgang til gjennom samarbeid i ulike nettverk. Fagutvalget er et slikt nettverk hvor alle kommunene i Forollhogna er representert. Høsten 2006 undersøkte vi den formelle kompetanse til medlemmene i fagutvalget. I kommunene er også andre fagpersoner etter behov involvert i saksbehandling i verneområdene. Derfor gir ikke denne undersøkelsen et komplett bilde av kompetansen til kommunene. Høsten 2006 hadde fagutvalgets 7 medlemmer følgende kompetanse (inkludert Tynset kommunes representant som da hadde permisjon):

- Jordskifte kandidat fra Norges landbrukshøgskole, etterutdanning i natur- og kunnskapsturisme, vel 3 års praksis fra landbruksavdeling hos fylkesmann, ansatt i kommunen som miljøvernrådsgiver fra 1992.
- 3-årig skogskole, med etterutdanning i lokal forvaltning og skogøkologi, praksis fra skogeierforeninger og eiendomsforvaltning, ansatt i kommunen siden 1991.
- Agronom (1-årig) med diverse saksbehandlingskurs, praksis fra landbruksavdeling hos fylkesmann, ansatt i kommunen siden 1994.
- Høgskolekandidat i natur- og miljøforvaltning, lærerskole: biologi og kroppsøving, ansatt i nabokommunen fra 1991, i kommunen fra 1999.
- Biologi hovedfag, 3 år i Direktoratet for naturforvaltning, 1 år miljøvern avdeling hos fylkesmann, ansatt i kommunen fra 1992.
- Høgskolekandidat i naturforvaltning, diverse tileggsutdanning i geologi, økonomi, offentlig administrasjon, ansatt i kommunen fra 1996.
- Biologi hovedfag, ansatt i kommunen siden 1990, de første årene som prosjektengasjement i tilknytning til forvaltning av verneområder.

Vi ser at fagutvalget har ei blanding av naturfaglig og landbruksfaglig kompetanse og at samtlige har minst 10–15 års praksis i kommunen. Kommunene har hver for seg, og ikke minst samla sett, betydelig naturfaglig kompetanse. Lange ansettelsesforhold i kommunen gir også god lokal kompetanse og innsikt i forvaltningspraksis som bidrar til prosesskompetanse. Flere av stillingene er imidlertid deltidsstillinger, og/eller stillinger som også er tildelt andre oppgaver enn forvaltning av verneområdene. Alle kommunene, bortsett fra Os, bruker hele eller deler av tilskuddet fra Direktoratet for naturforvaltning til å finansiere administrative kostnader. Os kommune bruker alle midlene fra DN til tiltak. Fire av kommunene har hatt den samme fagansvarlige i hele

forsøksperioden (en av disse har hatt permisjon i to perioder). På den andre sida har det i en av kommunene vært skifte av saksbehandler hele 5 ganger i perioden. Siden oversikten blei laga har det vært to utskiftinger i fagutvalget. Den økonomiske situasjonen i kommunene synes også å bli vanskeligere, slik at kapasiteten til å utføre forvaltningsoppgaver i verneområdene kan bli kritisk.

3.6 Resultater

3.6.1 Forvaltningsplaner

Forvaltningsplanen for nasjonalparken er utarbeida av fylkesmennene i Sør-Trøndelag og Hedmark i samarbeid med de berørte kommunene i 2002, altså før kommunene overtok forvaltningsmyndigheten. Planen ble sendt på høring høsten 2002. Et anbefalt forslag fra fylkesmennene ble oversendt Direktoratet for naturforvaltning (DN) i april 2003 og endelig godkjent av DN i mai 2004.

Forvaltningsplanene for de 8 landskapsvernområdene er også utarbeida i regi av fylkesmennene og dermed også prega av fylkesmennene, men disse planene er i utgangspunktet basert på forslag utarbeida av kommunene i samarbeid med berørte grunneiere og rettighetshavere.

Fylkesmannen i Hedmark tok allerede i 1999 initiativ overfor de berørte kommunene i fylket for å utarbeide forvaltningsplaner for landskapsvernområdene. Forslag til forvaltningsplan for Magnilldalen – Busjødalen landskapsvernområde i Tynset og Tolga ble utarbeida av ei arbeidsgruppe med lokale aktører. Etter noen justeringer og redaksjonelle endringer av fylkesmannen ble planen sendt på høring til kommunene, grunneiere og lokale lag og foreninger i juni 2002. Planen ble godkjent av Direktoratet for naturforvaltning i mars 2003. Forslag til forvaltningsplan for Londalen – Ørvilldalen landskapsvernområde i Tolga ble også utarbeida av ei arbeidsgruppe med lokale aktører, sendt på høring i juli 2002 og godkjent av Direktoratet for naturforvaltning (DN) i mars 2003. Det samme opplegget ble fulgt for forvaltningsplanen for Vangrøftdalen – Kjurrudalen landskapsvernområde i Os kommune. Et utkast ble sendt på høring høsten 2002 og oversendt DN fra fylkesmannen i mai 2003. DN godkjente planen med visse forbehold i juni 2004.

I Sør-Trøndelag tok også fylkesmannen i 1999 initiativ for å få satt i gang arbeid med forvaltningsplaner for landskapsvernområdene. I Holtålen kommune ble det nedsatt ei referansegruppe for arbeidene med forvaltningsplaner for de to landskapsvernområdene i kommunen, Ledalen og Øyungen (med en liten flik inn i Røros kommune). Det ble også nedsatt 5 lokale arbeidsgrupper som skulle se nærmere på hvordan landskapsvernet påvirker jordbruk, skogbruk, veibygging og vedlikehold, bebyggelse og annen virksomhet innafor verneområdene. Forvaltningsplanen ble godkjent av DN i 2004. Planarbeidet for de tre landskapsvernområdene i Midtre Gauldal; Endalen, Budalen og Forddalen landskapsvernområde som i hovedsak også ligger i Midtre Gauldal kommune, men med en liten flik inn i Holtålen kommune, ble satt i

gang i 2003. Det ble nedsatt ei styringsgruppe med representanter for fjellstyrne, allmenningssstyrene, Statskog og kommunen. Planen ble godkjent av DN i desember 2005.

3.6.2 Tiltaksplan

Det er altså utarbeida forvaltningsplaner både for nasjonalparken og landskapsvernområdene. Likevel er det fremdeles problematisk å prioritere tiltak på tvers av de i alt 9 områdene, slik som kommunene må gjøre når forvaltningsmidler skal fordeles. Derfor har kommunene tatt initiativ til å utarbeide en felles tiltaksplan, som i 2006 er støtta økonomisk av DN med kr 245 000,-. Stiftelsen Vollan gård – Kvikne nasjonalparksenter ble engasjert til å utføre arbeidet. Planen inneholder prioriterte tiltak inndelt i følgende kategorier: Informasjon og tilrettelegging, kulturlandskap/kulturminner, landbruk, motorferdsel i utmark, oppsyn, overvåkning, reiseliv/friluftsliv, vegetasjon og skjøtsel, veier, kjørespor og masseuttak. Planen ble behandla i rådgivende utvalg i april 2007 og så sendt videre til politisk behandling i kommunene som samtidig ble bedt om å prioritere tiltak for kommende toårs periode. Planen er pr. primo desember 2007 behandla og godkjent, med mindre justeringer, i 4 av kommunene, 2 har ikke behandla planene ennå, og Røros kommune er så lite berørt at planen ikke blir behandla politisk i kommunen.

3.6.3 Søknader og dispensasjoner

I diskusjonene om lokal forvaltning av Forollhogna og i forberedelsene til forsøket var det stor oppmerksomhet omkring hvordan behandlingen av søknader om dispensasjoner fra verneforskriftene ville bli med lokal forvaltning. Ville avgjørelsene bli annerledes enn om fylkesmennene fortsatt skulle hatt ansvaret, og i tilfelle: hva ville bli annerledes? Derfor gjorde vi allerede i forbindelse med den første delrapporten fra evalueringa (Aasetre og Skjeggedal 2004) en undersøkelse av avgjørelser i søknader om dispensasjoner. Vi sammenlikna avgjørelser i perioden fra vernevedtaket 21. desember 2001 og fram til 1. mai 2003 da fylkesmennene hadde forvaltningsmyndigheten, med perioden fra 1. mai 2003 til september 2004 (tidspunktet hvor datainnsamling til første delrapport måtte avsluttes) hvor kommunene hadde overtatt forvaltningsansvaret. Undersøkelsen viste at de aller fleste søknadene ble innvilga, både mens fylkesmennene hadde forvaltningsansvaret (92 %) og etter at kommunene overtok (95 %). Det ser altså ikke ut til å være noen vesentlig forskjell verken i saksmengde eller i avgjørelsene i denne typen saker, avhengig av hvem som utøver myndigheten. Dette gjorde at vi i fortsettelsen av evalueringsarbeidet har lagt mindre vekt på å studere saker og saksbehandling enn i starten, og mer vekt på organisering og aktiviteter. Dessuten er det også noe usikkerhet knytta til rapportering og innsending av vedtatte saker til oss som ansvarlige for evalueringsarbeidet. Det har i enkelte kommuner i perioder vært svikt i innsendingsrutinene. Den årlige rapporteringa til fylkesmennene har heller ikke fungert fullt ut. Det er ingen som har hatt en samla oversikt over saker og avgjørelser. Derfor har vi nå i avslutninga av evalueringsarbeidet måtte bruke en del tid i samarbeid med kommunene og forvaltningssekretariat få en mest mulig komplett oversikt over dispensasjonssøknader som er behandla hittil i forsøksperioden.

Tabell 3.2: Antall behandla søknader og gitte dispensasjoner (søkn./disp.) etter kommune og år, fordelt på nasjonalparken (NP) og landskapsvernområder (LVO). Kilde: Oversikter fra kommunene

Kommune	2003 ¹		2004		2005		2006		2007 ²		Totalt	
	NP	LVO	NP	LVO	NP	LVO	NP	LVO	NP	LVO	NP	LVO
Rennebu			6/6		2/2		1/1				9/9	
Midtre Gauldal	10/10		17/16		5/5		8/8		4/4		44/43	
Holtålen			2/2	2/2	2/2	3/3	4/4	2/1	2/0	5/3	10/8	12/9
Røros	-		-		-		-		-		-	
Os	1/1		15/15	9/9	8/7	4/4	10/9	10/9	4/4	7/7	38/36	30/29
Tolga	1/1	1/1	5/5	2/1	6/6	1/1	1/0	1/1	1/1		14/13	6/4
Tynset			10/10				5/4		2/2		17/16	
Totalt	12/12	1/1	55/54	13/12	23/22	8/8	29/26	13/11	13/11	12/10	132/125	47/42

¹ Fra og med 1. mai 2003 da kommunene fikk delegert myndighet.

² Til og med 1. halvår 2007.

Vi ser av tabell 3.2 at den samme tendensen har holdt seg i hele forsøksperioden. De aller fleste søknadene blir innvilga. I nasjonalparken er det til sammen behandla 132 søknader om dispensasjon fra verneforskriftene. 125 søknader, dvs. 95 %, har fått tillatelse. I landskapsvernområdene er det til sammen behandla 47 søknader og 42, dvs. 89 %, har fått tillatelse. Det er også store variasjoner i saksmengde mellom kommunene. Os og Midtre Gauldal har klart de fleste sakene. Det ser ikke ut til å være noen vesentlige forskjeller mellom kommunene i dispensasjonspraksisen. Antallet saker pr. år er forholdsvis stabilt, bortsett fra en markert topp i 2004. Det skyldes sannsynligvis at mange av søknadene om dispensasjon for motorferdsel gjelder for flere år, ofte ut forsøksperioden, slik at det ikke kommer nye søknader hvert år. Tabell 3.3 viser at motorferdsel er den klart dominerende sakstypen i alle kommunene, bortsett fra i landskapsvernområdet i Os, hvor det i tillegg er betydelig antall søknader om bygge- og anleggsvirksomhet.

Motorferdselen i verneområdene er dessuten vesentlig mer omfattende enn hva som vises her. I landskapsvernområdene behandles nemlig motorferdsel etter motorferdselsloven, på samme måte som før vernevedtaket, og omfattes dermed ikke av forsøket med lokal forvaltning. Derfor er ikke motorferdsel i landskapsvernområdene med i

oversikta. Antall saker og gitte dispensasjoner gir heller ikke nødvendigvis et dekkende bilde av aktiviteten, fordi tillatelsene varierer i antall turer og antall år. Dessuten har det vært gjort konkrete vurderinger i hver enkelt sak, som det ikke har vært mulig for oss å gå grundig inn i.

Tabell 3.3: *Antall gitte dispensasjoner etter kommune og sakstype, fordelt på nasjonalparken (NP) og landskapsvernområder (LV). Kilde: Oversikter fra kommunene*

Kommune	Motorisert ferdse		Bygg- og anleggsvirk-somhet		Organisert ferdse		Annet		Totalt	
	NP	LVO	NP	LVO	NP	LVO	NP	LVO	NP	LVO
Rennebu	9	-							9	
Midtre Gauldal	38	-	3		2				43	
Holtålen	7	-		8	1			1	8	9
Røros	-	-	-		-		-		-	
Os	24	-	3	22	9	1		6	36	29
Tolga	7	-		3	4		2	1	13	4
Tynset	15	-	1						16	1
Totalt	100	-	7	33	16	1	2	8	125	42

Tabell 3.4: *Antall dispensasjon for motorferdse i nasjonalparken etter kommune og framkomstmiddel. Kilde: Oversikter fra kommunene*

Kommune	Snøskuter	Barmark	Lavtflyging	Totalt
Rennebu	8		1	9
Midtre Gauldal	23	14	1	38
Holtålen	4	3		7
Røros				
Os	12	11 ¹	1	24
Tolga	5		2	7
Tynset	7	5	3	15
Totalt	59	33	8	100

¹ 4 av disse tillatelsene gjelder helårs motorferdse, men er her registrert bare som barmark-skjøring.

Tabell 3.4 viser at de fleste søknadene om motorferdse gjelder snøskuter. De aller fleste dispensasjonene er spesifisert med hensyn til formål, antall turer pr. år eller i bestemte tidsrom og antall år dispensasjonen gjelder for. Forvaltningsplanen for Forollhogna inneholder ikke spesifisering av antall turer m.m., men sier at det vil bli vurdert å gi flerårige tillatelser, for eksempel for 3 eller 5 år (side 19).

Av de totalt 179 søknadene som er behandla etter verneforskriftene, er det bare 3 saker som er påklagd og har vært til behandling hos klageinstansen, Direktoratet for naturforvaltning (DN). En av disse er tillatelsen til å bygge driftsbygning og kjøreadkomst til seterbruket på Råvolden, innafor grensen til nasjonalparken, i Midtre Gauldal

kommune, som er nærmere omtalt i seinere i dette kapitlet. Den andre er klage på avslag om å sette opp gjeterbu i Londalen-Ørvilldalen landskapsvernområde i Tolga kommune, hvor DN opprettholdt kommunens avslag. Den tredje gjelder klage på Tolga kommunes avslag på søknad om guiding i nasjonalparken. DN anmoda kommunen om å vurdere vedtaket på nytt og innvilge søknaden, noe kommunen også har gjort.

Intervjuene høsten 2007 viser at eksterne forvaltningsaktører, både SNO, fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning, mener at behandlingen av dispensasjons-søknader i all hovedsak har fungert tilfredsstillende. Den allerede etablerte praksisen fra perioden da fylkesmennene hadde forvaltningsansvaret er videreført, og verneforskriftene blir fulgt opp av kommunene. Det har vært noen få saker hvor overordna myndighet har grepet inn, som vi kommer tilbake til i neste avsnitt. Noen saker ligger også på grensa av hva som bør kunne godkjennes, men i det store og hele får forvaltningspraksisen i kommunene godkjent karakter. Det gjelder også motorferdselssaker, som det har vært en del oppmerksomhet omkring. Her er det først og fremst i landskapsvernområdene det av og til blir stilt spørsmål ved om kommunenes forvaltningspraksis er i samsvar med motorferdselsloven og forskrifter. I nasjonalparken følger alle kommunene en streng dispensasjonspraksis som verken SNO eller fylkesmennene har innvendinger til (intervjuer høsten 2007).

Noen konfliktsaker

Det har vært noen få konfliktsaker i Forollhogna som har vakt betydelig engasjement og oppmerksomhet. I evalueringssammenheng er sakene først og fremst interessante fordi argumentasjonen til ulike aktører klargjør deres oppfatninger om verneformål, verneforskrifter og forvaltningspraksis. Vi gir ikke en grundig og fullstendig presentasjon av sakene, men viser argumentasjonen til de involverte slik den framkommer av saksdokumentene.

Driftsbygning og traktorvei til Råvolden i Forollhogna nasjonalpark, Midtre Gauldal kommune

Søknaden dreier seg om oppføring av driftsbygning for seterbruk på Råvolden som ble benytta til setring fram til 1930-tallet. Begrunnelsen fra gårdbrukeren er behov for mer beiteareal i forbindelse med omlegging til økologisk drift. Dette krever etter gårdbrukerens oppfatning oppføring av fjøs og seterstue og bygging av enkel traktorvei. Kommunen vurderte tiltakene til ikke å komme i konflikt med formålene for vernet. Setervollen ligger ca. 300¹ meter innafor grensa til nasjonalparken. Grensa er lagt ut fra fornuftig arrondering av parken og for å få med forekomsten av søterot på Råvolden innafor parken. Tiltaket ble vurdert som enkeltstående og vil også bidra til å ivareta kulturlandskapsinnslag i området som jo er et av formålene med nasjonalparken (§2 i verneforskriften). Kommunen v/utvalg for landbruk, næring og teknikk,

¹ Ny oppmåling viser at avstanden er 600 meter, brev fra fylkesmennene 9.1.2008.

gir dispensasjon etter § 4 Generelle dispensasjonsbestemmelser, 24. januar 2005 (sak 008/05).

Direktoratet for naturforvaltning (DN) mente imidlertid at vedtaket ikke er i samsvar med verneforskriften, fordi den generelle unntaksbestemmelsen i § 4 bare er ment å gjelde bagatellmessige inngrep, og oppheva med hjemmel i forvaltningslovens § 35, første ledd, bokstav c, vedtaket som ble ansett for å være ugyldig. Søkerne påklaga dette vedtaket til Miljøverndepartementet. Saken vakte betydelige reaksjoner både lokalt og nasjonalt. I lokalavis *"Trønderbladet"* blir ordfører i Midtre Gauldal, og leder i rådgivende utvalg for Forollhogna, sitert med: *"Har vi et lekedemokrati?"* (26. februar 2005). Han mener lokal forvaltning har liten mening dersom DN skal kunne gå inn og oppheve lokale vedtak. Saken ble også tatt opp i Stortingets spørretime hvor Marit Arnstad (Sp) spurte hva miljøvernministerne ville gjøre for at gårdbrukerne *"skal kunne gjenoppta den tradisjonsrike seterdriften på Råvolden"* (Dokument nr. 15 (2004–2005). Spørsmål nr. 855, datert 7. juni 2005). Spørsmålet ble stilt mens klagesaken ennå var til behandling i departementet, og ministeren ville i svaret ikke forskutere klagebehandlingen. Resultatet av klagebehandlingen var at departementet opprettholdt DN's avgjørelse (4. oktober 2005). Departementet presisterte at dispensasjonsbestemmelsen (§ 4) bare *"kan brukes til å tillate bagatellmessige inngrep som er av stor betydning for søkeren i forhold til ulempene for vernet"* og viser til at verneforskriftene bare åpner for å kunne gi tillatelse til to typer nye bygningstiltak; hytter/buer i forbindelse med oppsynsvirksomhet og gjeting.

Gårdbrukeren fremma så i desember 2005 en ny søknad hvor tiltakene var betydelig redusert. Planen er nå å bygge ei gjeterbu og etablere en trase for transport med ATV for 3–4 turer pr. sesong. Fylkesmannen uttalte seg ved brev av 15. august 2006 til de reviderte planene og konkluderte med at fylkesmannen *"i hovedsak er positiv til den nye søknaden"*. Etableringen vil bidra til å opprettholde kulturlandskapet på Råvolden og sannsynligvis også bedre forholdene for den spesielle plantearten søterot. Hovedproblemet er transporten, og det frarådes å etablere en kjøretrase for barmarkskjøring innfor nasjonalparken.

Saken ble også behandla i rådgivende utvalg for Forollhogna i møte 15. september 2006, sak 1/06. I vedtaket sier utvalget at det på generelt grunnlag stiller seg positivt til at tradisjonell setervirksomhet og beiting gjenopptas innfor nasjonalparken og omliggende områder. Utvalget er positive til søknaden om gjenopptakelse av setring på Råvolden og mener at en realisering av planene vil bidra til å dempe konfliktnivået mellom verneinteressene og brukerinteressene i lokalsamfunnene. Kommunen mente at de reduserte planene nå kunne godkjennes med hjemmel i § 4 Generelle dispensasjonsbestemmelser fordi *"tiltakene vurderes å ha stor betydning for søker sett i forhold til ulempene for vernet"* og godkjente søknaden i møte 20. september 2006. I saksutredinga skriver kommunen bl.a.: *"Det bemerkes forøvrig at opprettelsen av Forollhogna nasjonalpark for Midtre Gauldal sitt vedkommende har medført relativt sterke motsetningsforhold mellom berørte lokalsamfunn og verneinteressene. Mange rettighetshavere sitter med en følelse av å ha blitt overkjørt. Et resultat i favør av søker vil således kunne synliggjøre at det eksisterer et handlingsrom for lokal nærings-*

utvikling i og i tilknytning til de vernede områdene. Dette vil på sikt kunne bidra til å utvikle en positiv, mulighetsorientert holdning til vernet samt en følelse av lokalt eierskap".

DN grep på nytt inn i kommunens behandling for å vurdere omgjøring. DN mener at det verken for foringshytta eller ATV-traseen foreligger særlige grunner som forskriften krever for å kunne gi dispensasjon. *"Omfattende tiltak i verneområder vil innebære et brudd på en lang og fast forvaltningspraksis. Direktoratet finner at vedtaket strider mot verneformålet og verneforskriften og finner etter en helhetsvurdering at vedtaket er ugyldig"* (18. desember 2006).

Gårdbrukeren påklagde også på nytt DN's vedtak. Saken er ikke sendt videre til departementet fordi DN har tatt initiativ for å finne en løsning på saken som både gårdbrukerne og forvaltningsmyndighetene kan akseptere. Saken søkes nå løst ved at det er satt i gang en prosess for å endre grensene for nasjonalparken slik at Råvolden kommer utafor parken.

Veisak og grusuttak i Os kommune

Dette er to ulike saker, men de foregikk samtidig og i samme kommune, slik at det er naturlig å behandle dem i sammenheng. Først følger en kort beskrivelse av innholdet i de to sakene og deretter en beskrivelse av reaksjonene fra Direktoratet for naturforvaltning. Våre vurderinger kommer vi tilbake til i kapittel 5.3.

Veisaken

Saken dreier seg om de siste ca. 150² meterne av en eksisterende veiutkomst til en setervoll i Vangrøftdalen og Kjurrudalen landskapsvernområde i Os kommune. Atkomst med traktor er nødvendig for å utføre slått og transport av beitedyr. Gårdbrukeren tok sommeren 2005 kontakt med kommunen for å undersøke om utbedring av traktorveien var søknadspliktig etter verneforskriften. I ettertid er det ulike oppfatninger mellom gårdbruker og miljøvernrådgiver om hvilke muntlige anvisninger som da ble gitt. I alle fall: Gårdbrukeren utbedra sommeren 2006 traktorveien med stikkrenner, ledegroper for vann og grusing, slik at den ble kjørbær med bil, traktor og landbruksutstyr helt fram til vollen, i den tro at dette var nødvendig vedlikehold og dermed ikke søknadspliktig tiltak etter verneforskriften. Både SNO og administrasjonen i kommunen vurderte tiltaket som i strid med verneforskriften, og SNO anmeldte gårdbrukeren til politiet. Administrasjonen i kommunen mente at veiutbedringa var søknadspliktig etter verneforskriften, og at søknad om dispensasjon for nødvendig opprustning for å tilrettelegge for fortsatt drift av setervollen burde innvilges. Saken ble behandla i formannskapet 12. september 2006. Formannskapet mente at slike saker som likevel ville få tillatelse etter søknad, ikke burde være søknadspliktige og gjorde følgende enstemmige vedtak: *"Utført arbeid på jordbruksveien til Litjebakkvollen i Ola*

² Opplysning henta fra saksframstilling sak 0095/06 Os formannskap. SNO Kvikne har påpekt at inngrepet innen landskapsvernområdet er oppmålt til 220 meter (8. januar 2008).

vurderes som tradisjonelt vedlikehold som ikke er søknadspliktig etter verneforskriften, jf. § 4.1" (sak 0095/06).

Saken skapte mye oppmerksomhet i lokalpressa. Både miljøvernrådgiver, ordfører og rådmann var i avhør i løpet av høsten/vinteren. Saken ble henlagt på grunn av bevisets stilling.

Grusuttaket

Saken dreier seg om grusuttak til veivedlikehold i Vangrøftdalen – Kjurrudalen landskapsvernområde. Etter verneforskriftens § 3.1 er grusuttak tillatt på steder som er spesielt avsatt til formålet og dette er videre fulgt opp i forvaltningsplanen som inneholder ei liste over godkjente masseuttak. Likevel ble til en viss grad tidligere praksis for uttak av grus fortsatt, i strid med forvaltningsplanen. Både kommunen og SNO var kjent med dette, og de brukte blant annet lokalavisa for sammen å informere om reglene i forvaltningsplanen og at brudd på disse kunne føre til anmeldelser.

Administrasjonen i kommunene forberedte nedlegging og restaurering av et av grustakene og påbegynte arbeid med en driftplan for hovedgrustaket. Med denne bakgrunnen ble det lagt fram en sak for formannskapet for å gå gjennom status og videre bruk av grustakene og for å fysiske stenge grusuttak som det etter forvaltningsplanen ikke er lov å ta grus fra. Formannskapet var ikke enig i administrasjonens forslag og vedtok enstemmig at det grustaket denne saken dreier seg om fortsatt skulle kunne benyttes, men at: *"framtidig bruk, ansvarsforhold og plan for uttak og istandsetting forutsettes klarlagt innen våren 2007"* (15. august 2006, sak 0088/06). Det ble reist spørsmål om habiliteten til to av formannskapsmedlemmene i denne saken, men representantene ble i møtet ikke ansett som inhabile.

SNO anmeldt etter hvert det ulovlige uttaket av grus. Saken ble lagt fram igjen på nytt for formannskapet i juni 2007, med innstilling om å oppheve punktet i vedtaket som er referert ovafor. Formannskapet slutta seg ikke til forslaget om opphevelse av tidligere vedtak. Habiliteten til de foran nevnte formannskapsmedlemmene ble vurdert også i denne omgang, men de ble heller ikke nå funnet inhabile.

Etter dette siste vedtaket i formannskapet (juni 2007) bestemte fylkesmannen seg i august 2007 for å foreta lovlighetskontroll av vedtaket formannskapet gjorde et år tidligere, i møte 15. august 2006. Fylkesmannen fant av vedtaket i formannskapet var i strid med verneforskriften og forvaltningsplanen og oppheva vedtaket 29. september 2007. Fylkesmannen hadde ingen vesentlige merknader til realitetene i vedtaket, men påpekte at et eventuelt forslag til endring av forvaltningsplanen må behandles på ordinær måte, med høring og godkjenning av DN. Også anmeldelsen av denne saken er henlagt på grunn av bevisets stilling.

Reaksjoner fra Direktoratet for naturforvaltning

Begge de nevnte sakene ble tatt opp i flere møter mellom kommunen og DN, blant annet et møte 19. september 2006 hvor DN presiserte at de oppfatta begge vedtakene

som ugyldige, fordi de er fatta uten hjemmel i lov eller forskrift. I et brev til kommunen 6. desember 2006 skriver DN at vedlikehold av vei betyr å holde veien ved like med tilsvarende standard som på vernetidspunktet. DN skriver også at behovet for oppgradering og standardheving godt kan være nødvendig og at det kan være tilstrekkelige gode grunner for dispensasjon, men påpeker at slike tiltak må omsøkes, både for å kunne vurdere behovet for oppgradering opp mot formålet for vernet og for å kunne sette vilkår for trasevalg og utførelse. Angående grusuttaket skriver DN at de ikke har sterke meninger om hvilket grusuttak som skal benyttes i framtida, men at kommunen som forvaltningsmyndighet må følge det regelverket som er vedtatt. DN er skarp i sin kritikk av kommunen for manglende oppfølging av disse sakene i henhold til gjeldende regelverk og skriver bl.a.: *"Det er med beklagelse direktoratet konstaterer at dette ikke er blitt gjort og at kommunen bevisst går ut med feilinformasjon i forhold til det regelverk som gjelder for verneområdet"*.

3.6.4 Tilrettelegging, skjøtsel og informasjon

Vi har i evalueringsarbeidet i liten grad gått inn på vurderinger av innretning, omfang og kvalitet på skjøtsels-, oppsyns- og informasjonsoppgaver. Dette har likevel vært de klart mest tidkrevende oppgavene i forsøket, spesielt i kommunene Os og Midtre Gauldal som har store landskapsvernområder med betydelig næringsaktivitet og også de viktigste innfallsportene til de sentrale områdene av nasjonalparken. Etter som bruk av verneområdene i løpet av forsøksperioden har kommet mye mer på dagsorden, ikke bare som utvikling av tradisjonell næringsvirksomhet, men også som satsing på nye aktiviteter som naturbasert reiseliv, kunne det vært interessant og gått grundigere inn i disse aktivitetene. I slike områder krever vernet mer enn tradisjonell naturforvaltning. Uvikling av landbruksnæring og av bygningsmasse blir også vesentlige oppgaver. Det betyr at fylkesmennenes landbruksavdelinger og fylkeskommunenes kulturminneansvarlige også blir sentrale aktører i landskapsvernområdene. Det blir spørsmål om tilskuddordninger og forventninger om at vern også skal følges opp med økonomiske midler. Dermed blir landbrukspolitikken like viktig som miljøvernpolitikken. Da evalueringsoppdraget ble gitt, var hovedperspektivet hvordan kommunene ville klare å ivareta verneformålene i området.

Alle kommunene har deltatt i arbeidet med informasjon om verneområdene. De første årene særlig knytta til utforming, produksjon og utplassering av plakater og tavler med informasjon om verneområdene. Det er satt ut felles plakater for nasjonalparken og informasjon om landskapsvernområdene med felles utforming.

Det er også laga to informasjonsbrosjyrer for verneområdene. En brosjyre er utarbeida i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning og lagt ut på sentrale steder i kommunene. I 2007 ble det i tillegg laga en brosjyre: "Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder – Forvaltning og bruk" som er sendt alle husstander i tilknytning til verneområdene. Denne er retta mot den enkelte eier/bruker i områdene og dreier seg om bygging, dyrking, veibygging, m.m., mer som en veileder. Verneområdene i Forollhogna har fra høsten 2005 hatt ei felles nettside for informasjon om området og forvaltninga: <http://www.hognareinen.no/Nasjonalparken/Nasjonal->

[parken.html](#). Her finnes informasjon om de ulike verneområdene og forvaltninga, som løpende blir oppdatert blant annet om aktivitetene i fagutvalg og rådgivende utvalg og årsrapporter fra kommunene.

Det har vært arbeidet med tilrettelegging av de viktigste innfallsporene til Forollhogna med parkeringsplasser, toalett, sitteplasser, informasjonstavler og merking av stier. Det gjelder særlig Synnerdalen i Midtre Gauldal og Vangrøftdalen i Os kommune. Av disse kommunene har Os kommune spesielle utfordringer i forvaltningsarbeidet fordi alt areal i verneområdene er privat grunn, mye også med kløyvd eienomsrett. Det er ingen felles organisasjon for rettighetshaverne, bortsett fra et jaktlag/jaktsameie. Derfor er det mange aktører å forholde seg til, og det krever mye arbeid og kan ta lang tid å avklare oppgaver som skilting og tilrettelegging av parkeringsplasser. Kommunene har lagt ned et betydelig arbeid i informasjon, diskusjoner og avklaringer. I tillegg er det i landskapsvernområdene aktiv landbruksdrift med krav til bygningsmasse, tilgjengelighet og arealutnytting. Kombinasjonen av bruk og vern utløser ofte nye spørsmål av prinsipiell og juridisk karakter som krever avklaringer. Landbrukspolitikken og kulturminnevernet blir i mange sammenhenger vel så viktig som tradisjonell naturforvaltning i slike områder. I Midtre Gauldal er 90 % av verneområdene på statsgrunn, og kommunen har dermed bare fjellstyrene og Statskog å forholde seg til. Tabell 3.5 viser gjennomførte eller påbegynte tilretteleggingstiltak i Forollhogna. Alle informasjonstavlene er satt opp med midler fra SNOs budsjett, men med kommunene som ansvarlige.

Tabell 3.5: Tilretteleggingstiltak i Forollhogna. Kilde: Notat fra sekretariatet for verneområdene i Forollhogna, desember 2007, supplert med opplysninger fra Os kommune 8. februar 2008

Sted	Tiltak	Ansvarlig
RENNEBU KOMMUNE		
Skaumsjøen	Infotavle NP	Undel–Holtet -Skaumsjøen veilag/ Kommunen
Døabrua	Infotavle NP / toalett	Undel–Holtet –Skaumsjøen veilag/ kommunen
Ved veien til Storhøa	Infotavle	Kvikne fjellstyre/ kommunen
Ved Storhøa	Infotavle	Kommunen
MIDTRE GAULDAL KOMMUNE		
Veien til Sjulongen	Infotavle for nasjonalparken	Kommunen
Veien til Fjesetvollen (bommen)	Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken	Kommunen
Fordalen Ivo		
Morsetvollen (Johantjønna)	Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken. Gapahuk med tilrettelegging, toalett	Kommunen Singsås fjellstyre/kommunen
Nyhaugen (nord)	Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken	Kommunen
Budalen Ivo		
Ved Musemsetra	Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken	Kommunen
Synnerdalen	Opparbeida P-plass (50 biler). Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken. Gapahuk (Hognarasten) med handikaptoalett	Kommunen
Endalen Ivo		
Endalen – Gjelan	P-plass (helårs)	Statskog/kommunen
Maureggvollen (nord)	Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken	Kommunen
Hognarasten ved Blåola	Diverse tilrettelegging	Budal fjellstyre/kommunen
Sti Maureggvollen - Litj-Endalen	Tilrettelegging/kloppegging	Budal fjellstyre/kommunen
Håkkadalsveien	P-plass, div. utbedringer	Håkkadal veistyre/kommunen
Haukfjellet	Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken	Kommunen/Soknedal fjellstyre
Såmmårvollen	Rasteplass med bord/benker. Infotavle nasjonalparken	Kommunen
Haugsetre	Infotavle nasjonalparken	Kommunen
HOLTÅLEN KOMMUNE		
Øyungen Ivo		
Meiåan	P-plass, gapaghuk, toalett. Infotavle	Kommunen/fjellstyre
Fjellbekktjønna	Gapahuk, benk, bål plass	Kommunen/fjellstyre
Fjellheim	Infotavler	Kommunen
Båttjønndalen	Infotavler	Kommunen
Øggdalen	Infotavler	Kommunen

Ledalen Ivo		
Lesetmarka	Infotavle	Kommunen
Renåbekken	Infotavle	Kommunen
Åsmarka	Infotavle	Kommunen
OS KOMMUNE		
Vangrøftdalen	Hovedtavle ved Løvli Parkeringsplass, pilgrimsled Infotavle og p-plass Skarvdalen Infotavle og p-plass Falken Planlagt infotavle og p-plass Såttåhaugen og Fjellvegen	Kommunen
Vangrøfta/Nordervollia	Infotavle ved bom Infotavle Gruva Infotavle Nordervollia	Kommunen
Kjurrudalen	Infotavle ved bom	Kommunen
TOLGA KOMMUNE		
Magnilldalen – Busjødalen Ivo		
Parkeringsplass Magnillsjøan	Bord, benk, skilting, infotavler NP/LVO	Kommunen/Magnillsjøan setersameie/SNO
Londalen – Ørvilldalen Ivo		
Bratthøa	Bord og benker, tilrettelegging ved bomkasser	Kommunen/Vingelen utmarkslag/SNO
TYNSET KOMMUNE		
Magnilldalen – Busjødalen Ivo		
Ved bomkasse Londalen	Tilrettelegging/infotavler	Kommunen/SNO
Plassetervegen / innfart NP	Tilrettelegging/infotavler	Kommunen/SNO

3.6.5 Noen effekter

I intervjurunden i kommunene høsten 2006 spurte vi også om mulige effekter av forsøket når det gjelder forholdet mellom bruk og vern, legitimiteten til vern og ressursbruken.

Det ser ikke ut til å ha skjedd større endringer i vurderingene og avveiningene mellom bruk og vern som følge av lokal forvaltning. Hovedinntrykket er at samme praksis som før vernet ble innført blir videreført. Det har ikke blitt mer "løssluppet" i verneområdene, men det letes nok i større grad enn tidligere etter løsninger også for næringsutvikling. Dette blir også bekrefta av fylkesmennenes miljøvernavdelinger i intervjuene høsten 2007. Den praksisen som var innarbeida av fylkesmennene det første 1 1/2 året etter vernevedtaket, er i stor grad videreført.

Det ser heller ikke ut til å ha skjedd store endringer i legitimiteten til vern av områdene. Flere i kommunene framhever at lokal forvaltning har bidratt til bedre aksept for vernet. Når forvaltningsmyndigheten er nærmere, er det enklere både å ta kontakt og å bli hørt. På den andre sida er det flere som påpeker at vernebestemmelsene blir oppfatta som strenge og unødvendig byråkratiske for den enkelte søker, sjøl om de fleste tiltakene også var søknadspliktige tidligere. Det bidrar til å svekke legitimiteten til vern. Dessuten frykter en del at både innholdet i, og kanskje særlig all oppmerk-

somheten omkring, konfliktsakene som er omtalt i kapittel 3.6.3 kan bidra til å svekke legitimiteten til vernet (intervjuer høsten 2006).

Villreinutvalget er skeptiske både til legitimiteten og effektiviteten til vernet og sammenlikner med tidligere praksis hvor det var nok å ta kontakt med fylkesmannens miljøvernavdeling når noe skulle avklares. Nå må alle kommunene kontaktes (intervju høsten 2007).

Fylkesmennenes miljøvernavdelinger er usikre på om legitimiteten til vernet er blitt bedre med lokal forvaltning, og er skeptiske til effektiviteten. Spesielt på tiltakssidene mener fylkesmennene at deres forvaltningspraksis ville fått mer ut av bevilgningene enn hva kommunene har fått til (intervjuer høsten 2007).

I kommunene ser ikke ressursbruken til saksbehandling ut til å være vesentlig endra i forhold til tidligere. De fleste sakene måtte jo også behandles før verneplanene ble vedtatt. Forskjellen nå er først og fremst at saker i verneområdene må behandles etter to lovverk og at det for noen typer tiltak er blitt mer omstendelige krav til behandling enn tidligere. Dessuten krever jo deltakelse i arbeidet i fagutvalget og rådgivende utvalg en god del tid til forberedelser og til møtevirksomhet. Mest arbeidskrevende er likevel i de fleste kommunene arbeidet med informasjon, kontakt med grunneiere, tilrettelegging for bruk av områdene, og skjøtselstiltak. Søknader om tiltaksmidler krever ressurser til forberedelse og, ikke minst, til å koordinere og gjennomføre tiltakene som blir prioritert og finansiert (intervjuer høsten 2006).

4. HOLDNINGER TIL VERN OG LOKAL FORVALTNING

4.1 Undersøkelsen

Vi har i spørreundersøkelsen kartlagt lokale aktørers, nærmere bestemt lokalpolitikere og ledere av lokale organisasjoner, oppfatninger av sider ved nasjonalparken og landskapsvernområdene, som vil gi indikasjoner på hvilke oppslutning vernet har lokalt. Vi har også undersøkt lokale aktørers vurdering av og oppslutning om forvaltningsmodellen som er valgt for verneområdene.

I tillegg til å beskrive oppfatningene blant lokalpolitikere og organisasjonsledere generelt, har vi undersøkt om det er ulike oppfatninger mellom ulike grupper. For politikernes del har vi undersøkt om det er forskjeller i oppfatninger mellom kommunene i Sør-Trøndelag og kommunene i Hedmark. For ledere av berørte organisasjoner har vi skilt mellom organisasjoner innenfor jordbruk og skogbruk (inkludert fjellstyrene), miljø- og friluftsgeselskaper (inkludert hytteeierforeninger siden vi antar at deres interesser i området er knyttet til friluft og rekreasjon) og andre (reiseliv, m.m., slått sammen fordi hver enkelt gruppe er representert med få respondenter).

Spørreundersøkelsen ble gjennomført juni/juli 2007 og supplerer dermed også intervjuene ved at mulige endringer i oppfatninger fra intervjuene i 2003/2004 og 2006 kan fanges opp.

4.2 Lokal oppslutning om vern?

4.2.1 Introduksjon

Den lokale oppslutninga om vern belyser vi ved først å se på politikerne og organisasjonsledernes oppfatning om ulike aktiviteters trussel mot verneformålene. Deretter ser vi på deres vurderinger av begrensninger på tiltak og ferdsel i verneområdene. Disse spørsmålene sier noe om deres vurderinger av behovet for vern, som vi har undersøkt mer direkte ved å spørre om deres syn på opprettelsen av verneområdene og deres syn på ulike sider ved nasjonalparken.

4.2.2 Trusler mot verneformålene?

Verken politikerne eller organisasjonslederne ser store trusler mot verneformålene, bortsett fra når det gjelder motorferdsel i utmark, som om lag en tredjedel av både politikerne og organisasjonslederne mener er en betydelig trussel i nasjonalparken og en femtedel i landskapsvernområdene. Blant organisasjonslederne er det også om lag en tredjedel som vurderer reiseliv som en betydelig trussel i nasjonalparken og en femtedel som vurderer reiseliv som en betydelig trussel i landskapsvernområdene.

Landbruks- og utmarksnæringer, derimot, blir i liten grad vurdert som trusler mot verneformålet (tabell 4.1, 4.2).

Tabell 4.1: *Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om ulike aktiviteter trussel mot verneformålene i nasjonalparken*

	Politikernes oppfatninger			Organisasjonslederens oppfatninger		
	Ingen trussel	Liten/ noe trussel	Betydelig trussel	Ingen trussel	Liten/ noe trussel	Betydelig trussel
-motorisert ferdsel i utmark	13	58	29	21	47	33
- landbruk og utmarksnæringer	50	46	4	49	47	5
- reiseliv	13	83	4	10	62	29
- nye bygg og anlegg	13	79	8	19	64	17
- jakt og fiske	67	33	0	77	23	0
- fotturisme/skigåing	63	38	0	35	54	12
N varierer mellom ³	23-24			42-43		

Tabell 4.2: *Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om ulike aktiviteter trussel mot verneformålene i landskapsvernområdene*

	Politikernes oppfatninger			Organisasjonslederens oppfatninger		
	Ingen trussel	Liten/ noe trussel	Betydelig trussel	Ingen trussel	Liten/ noe trussel	Betydelig trussel
-motorisert ferdsel i utmark	17	63	21	28	54	19
- landbruk og utmarksnæringer	46	50	4	58	30	2
- reiseliv	29	71	0	12	67	21
- nye bygg og anlegg	17	79	4	19	65	16
- jakt og fiske	67	33	0	79	21	0
- fotturisme/skigåing	71	29	0	54	35	12
N varierer mellom	24			42-43		

4.2.3 Unødvendige begrensninger som følge av vern?

De fleste, både av politikerne og organisasjonslederne, ser ut til langt på vei å være enig i de begrensningene som vernet legger på tiltak og ferdsel, både i nasjonalparken

³ Antallet respondenter som har besvart de enkelte delspørsmålene gjengitt i tabellen varierer. Derfor oppgis antall enheter som et intervall. Dette gjelder også flere av de følgende tabellene.

og i landskapsvernområdene. Det er heller ikke store forskjeller i oppfatningene mellom politikerne og organisasjonslederne, bortsett fra når det gjelder begrensninger på landbruk og utmarksnæringer i nasjonalparken, hvor nær 30 % av organisasjonslederne mener det ofte blir lagt unødvendige begrensninger, mens bare 13 % av politikerne har denne oppfatninga (tabell 4.3, 4.4).

Tabell 4.3: Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om unødvendige begrensninger på tiltak og ferdsel som følge av nasjonalparken

	Politikernes oppfatninger			Organisasjonslederens oppfatninger		
	Aldri	Sjelden/ noen ganger	Ofte	Aldri	Sjelden/ noen ganger	Ofte
- motorisert ferdsel i utmark	13	70	17	8	75	17
- landbruk og utmarksnæringer	4	83	13	8	64	28
- reiseliv	10	76	5	21	76	3
- nye bygg og anlegg	14	67	18	12	67	21
- jakt og fiske	62	38	0	60	37	3
- fotturisme/skigåing	67	33	0	63	37	0
N varierer mellom	21-23			33-37		

Tabell 4.4: Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger om unødvendige begrensninger på tiltak og ferdsel som følge av landskapsvernområdene

	Politikernes oppfatninger			Organisasjonslederens oppfatninger		
	Aldri	Sjelden/ noen ganger	Ofte	Aldri	Sjelden/ noen ganger	Ofte
- motorisert ferdsel i utmark	22	61	17	14	65	22
- landbruk og utmarksnæringer	4	78	17	11	70	19
- reiseliv	9	86	5	24	76	0
- nye bygg og anlegg	9	77	14	18	68	15
- jakt og fiske	67	33	0	67	31	3
- fotturisme/skigåing	67	33	0	70	31	0
N varierer mellom	21-23			34-37		

4.2.4 Opprettelse av nasjonalparken

Vår undersøkelse indikerer at de lokale partilagenes holdninger til å opprette nasjonalpark var temmelig nyanserte. I Sør-Trøndelag fordeler partilagene seg omtrent i tre like grupper, vel en tredjedel var for, vel en tredjedel var mot og nesten en tredjedel hadde ikke noe klart standpunkt. I Hedmark var også vel en tredjedel av partilagene for vern, men her var ingen av partilagene i vårt materiale i mot vern, mens 60 % ikke hadde et klart standpunkt (tabell 4.5).

Tabell 4.5: *Partilagets syn på opprettelse av Forollhogna nasjonalpark, totalt og etter fylke*

Partilagets syn	Totalt	Fylke	
		Sør-Trøndelag	Hedmark
For vern	38	36	40
Imot vern	14	27	0
Ikke klart standpunkt	48	36	60
N	21	11	10

Organisasjonene i vårt materiale har vi spurt om aktivitet i forbindelse med opprettelse av nasjonalparken. Om lag halvdelen av organisasjonene innen landbruk har vært aktive, alle i mot vern. De få av organisasjonene inne miljø og friluft som har vært aktive, 14 %, har alle engasjert seg for vern (tabell 4.6).

Tabell 4.6: *Organisasjonenes aktivitet i forbindelse med opprettelse av nasjonalparken samlet og fordelt på organisasjonstype (prosentfordeling)*

Organisasjonens syn	Totalt	Organisasjonstype		
		Landbruk	Miljø og friluft	Andre
For vern	2	0	14	0
Imot vern	41	52	0	0
Ikke aktiv	57	49	86	2
N	42	33	7	2

4.2.5 Holdninger til vern

Rundt halvdelen av politikerne og om lag en tredjedel av organisasjonslederne mener vern av Forollhogna er nødvendig for å sikre naturkvalitetene i området. Likevel mener også nesten 70 % av politikerne og vel 80 % av organisasjonslederne at vern av Forollhogna er unødvendig fordi lokalbefolkningen har vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte. Det er stor oppslutning om å dele verneområdene mellom nasjonalpark og landskapsvernområder. I den velkjente diskusjonen om vern etter plan- og bygningsloven kunne ha ivaretatt vernet på en bedre måte enn vern etter naturvernloven, er det vel 60 %, både av politikerne og organisasjonslederne, som mener at vern etter plan- og bygningsloven ville vært et bedre alternativ (tabell 4.7).

Tabell 4.7: Politikernes og organisasjonsledernes syn på ulike sider ved nasjonalparken og landskapsvernområdene (prosentandel som er helt eller delvis enig i hvert utsagn)

	Politikere	Organisasjonsledere
Vern av Forollhogna var nødvendig for å sikre villreinstammen i området	32	23
Vern av Forollhogna var nødvendig for å sikre et nærmest urørt naturområde og dets biologiske mangfold	52	33
Vernet omfatter for små områder	5	19
Vern er unødvendig, lokalbefolkningen har gjennom generasjoner vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte	67	81
Det er fornuftig å dele verneområdene mellom nasjonalpark og landskapsvernområder	81	76
Plan- og bygningsloven ville ivarettatt bruk og vern av Forollhogna på en bedre måte	61	64
N varierer mellom	20-24	37-43

4.3 Oppslutning om forvaltningsmodellen?

4.3.1 Holdninger til kommunalt forvaltningsansvar

Det er stor oppslutning om det kommunale forvaltningsansvaret. Bare 13 prosent blant både politikere og organisasjonsledere sier seg helt eller delvis enige i utsagnet om at det var galt å la kommunene få forvaltningsansvar (Tabell 4.8). Nesten samtlige politikere og tre fjerdedeler av organisasjonslederne sier seg også enige i at kommunene er flinke til å ivareta lokale hensyn. Imidlertid mener nesten like mange at kommunene i realiteten er gissel for statlige vernemyndigheter. Dette kan tolkes om at respondene mener kommunene er for sterkt bundet av staten, men at de gjør en god jobb innfor disse rammene. Sjøl med sterke bindinger, mener et klart flertall at det er riktig å la kommunene få forvaltningsansvar. Dette også på tross av at et flertall mener det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene.

Tabell 4.8: *Politikernes og organisasjonslederens holdninger til hvordan kommunene utøver sitt forvaltningsansvar (prosent helt eller delvis enig i hvert utsagn)*

	Politikere	Organisasjonsledere
Det var galt å la kommunene få forvaltningsansvar	13	13
Kommunen(e) er flinke til å ivareta lokale hensyn innenfor rammene vernet setter	96	71
Det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene	74	67
Kommunen(e) er i realiteten gissel for statlige vernemyndigheter	76	80
Kommunen(e) har ikke økonomiske ressurser til å håndtere forvaltningsansvaret	86	81
N varierer mellom	19-24	30-40

4.3.2 Holdninger til forvaltningsmodellen

Om lag to tredjedeler, både av politikerne og organisasjonslederne, mener "bløtkakemodellen" fungerer godt. Forutsatt mer ressurser til felles sekretariat, mener hele 95 % av politikerne at bløtkakemodellen vil fungere godt, mens bare 59 % av organisasjonslederne deler denne oppfatninga. Bare vel en tredjedel av politikerne mener myndigheten fullt og helt burde vært overført til kommunene, mens godt over halvparten av organisasjonslederne har dette synet. Oppslutningen om et felles interkommunalt organ følger samme tendens, men med noe mindre oppslutning.

Tabell 4.9: *Politikernes og organisasjonsledernes holdninger til hvordan forvaltningsmodellen, den såkalte "bløtkakemodellen" i Forollhogna fungerer (prosent helt eller delvis enig i hvert utsagn)*

	Politikere	Organisasjonsledere
"Bløtkakemodellen" fungerer godt	68	65
"Bløtkakemodellen" kan fungere godt, men det forutsetter mer ressurser til felles sekretariat	95	59
Forvaltningsmyndigheten burde vært helt overført til den enkelte kommune, uten krav om rådgivende utvalg og fagutvalg	35	58
Forvaltningsmyndigheten burde vært overført til et felles interkommunalt organ	27	53
N varierer mellom	19-23	22-33

4.3.3 Oppfatninger av forvaltningsplanen for nasjonalparken

Både politikerne og organisasjonslederne mener ulike hensyn og interesser er rimelig ivaretatt og balansert i forvaltningsplanen for nasjonalparken, organisasjonslederne i noe mindre grad enn politikerne (Tabell 4.10). Mindre enn halvdel av organisasjonslederne mener hensynet til tradisjonelt landbruk er godt ivaretatt.

Tabell 4.10: *Politikeres og organisasjonslederes oppfatninger av forvaltningsplanen for Forollhogna nasjonalpark (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger)*

	Politikere	Organisasjonsledere
Synspunktene vårt parti /vår organisasjon hadde er ivaretatt på en god måte	70	50
Forvaltningsplanen balanserer ulike interesser og hensyn på en god måte	74	58
Forvaltningsplanen gir gode retningslinjer for en langsiktig og bærekraftig forvaltning	83	63
Hensynet til utmarksturisme er godt ivaretatt	70	76
Forvaltningsplanen ivaretar kommunenes synspunkt på en god måte	76	59
Hensynet til tradisjonelt landbruk er godt ivaretatt	57	44
Forvaltningsplanen begrenser utbygging og ferdsel i verneområde i tilstrekkelig grad for å sikre verneformålet	87	60
Hensynet til villreinen er godt ivaretatt	91	91
Verneformålene er godt ivaretatt i forvaltningsplanen	91	90
N varierer mellom	21-23	30-35

4.4 Nytt syn på vern og forvaltningsmodell?

Har forvaltningsforsøket medført endringer i holdninger til enten vernet som sådan eller kommunalt ansvar for å forvalte vernebestemmelser?

Tabell 4.11: *Om politikere og organisasjonsledere har endra syn på vern og kommunalt forvaltningsansvar ut fra de erfaringer de har med forsøket (prosentandel)*

	Syn på vernet		Syn på kommunalt forvaltningsansvar	
	Politikere	Org.ledere	Politikere	Org.ledere
Mer positiv	18	15	48	45
Ikke endra holdning	64	63	39	45
Mer negativ	18	22	13	10
N	22	41	23	42

Et stort flertall både blant politikerne og organisasjonslederne har ikke endra syn på vern (Tabell 4.11). Av de som har endra syn, er andelen av politikerne som har blitt mer positive akkurat lik andelen som har blitt mer negative. Godt over halvdel av både politikerne og organisasjonslederne har endra holdning til kommunalt forvaltningsansvar, stort sett i positiv retning. Nesten halvdel er blitt mer positive, mens bare vel 10 % har blitt mer negative. Det er ingen store forskjeller mellom politikerne i de to fylkene, bortsett fra at det er en vesentlig større andel politikere i Sør-Trøndelag

enn i Hedmark som har forandra syn på kommunal forvaltning i løpet av forsøksperioden, mest i positiv retning, men også i negativ retning.

Tabell 4.12: Politikeres endra syn på vern av området etter fylke (prosentandeler)

	Fylke	
	Sør-Trøndelag	Hedmark
Mer positiv	17	20
Ikke nytt syn	67	60
Mer negativ	17	20
N	12	10

Tabell 4.13: Politikernes endra syn på kommunalt forvaltning etter fylke (prosentandeler)

	Fylke	
	Sør-Trøndelag	Hedmark
Mer positiv	54	40
Ikke nytt syn	31	50
Mer negativ	15	10
N	13	10

Det er organisasjonslederne innen landbruk som har endra syn på vern og da først og fremst i negativ retning (Tabell 4.14). Det er også organisasjonslederne innen landbruk som i størst grad har endra syn på kommunal forvaltning, men da i all hovedsak i mer positiv retning. Også lederne innen miljø og friluftsliv har blitt mer positive til kommunal forvaltning i løpet av forsøket. Det kan tyde på landbruket har hatt negative opplevelser knytta til vernebestemmelser, men likevel er positive til hvordan kommunene har håndtert forvaltninga av bestemmelsene.

Tabell 4.14: Organisasjonsleideres endrede syn på vern av området etter organisasjonstype (prosentandeler)

	Organisasjonstype		
	Landbruk	Miljø og friluft	Andre
Mer positiv	17	0	-
Ikke nytt syn	53	100	-
Mer negativ	30	0	0
N	30	7	2

Tabell 4.15: Organisasjonslederens endrede syn på kommunalt forvaltning etter organisasjonstype(prosentandeler)

	Organisasjonstype		
	Landbruk	Miljø og friluft	Andre
Mer positiv	52	29	-
Ikke nytt syn	42	57	0
Mer negativ	7	14	-
N	30	7	2

5. VURDERINGER

5.1 Problemstillinger og forbehold

I dette avslutningskapitlet følger våre vurderinger av forsøket med lokal forvaltning, basert på datagrunnlaget som er presentert i de foregående kapitlene. Vi tar utgangspunkt i evalueringsmodellen, jf. kapittel 1.3.2, og strukturerer framstillinga etter de seks problemstillingene, jf. kapittel 1.3.1.

Vi har tidligere i rapporten, i omtalen av forvaltningsforsøket (kapittel 1.2) og av forsøkets kontekst (kapittel 3.2) påpekt noen sider ved forsøket med lokal forvaltning i Forollhogna som gjør det vanskelig å komme med klare og entydige vurderinger og konklusjoner. Det skyldes for det første at selve forsøket har utvikla og endra seg under veis i forsøksperioden. Slik forsøket har forløpt, har det dreid seg mer om utvikling av en forvaltningsmodell, enn om utprøving og effekter av en definert modell. Forsøket og modellen var lite forberedt, og det tok lang tid før forsøket kom skikkelig i gang. Det har vært lite veiledning og ressurser under veis til utvikling av forsøket, og forsøket har i stor grad vært sett på som et forsøk bare i kommunene og ikke i hele naturforvaltningssystemet. Kommunene har i stor grad vært overlatt til seg sjøl. Derfor har forsøket hele tida vært under veis og arbeidet med å finne sin form.

Det andre forbeholdet kommer av at det kan være vanskelig å vurdere om endringer i forvaltning av verneområdene i forsøksperioden skyldes lokal forvaltning eller om de helt eller delvis er et resultat av endringer innen naturforvaltningsregimet som er omtalt i kapittel 3.2. Derfor kan det være vanskelig å finne et sammenlikningsgrunnlag for eksempel for å vurdere mulige endringer ved lokal forvaltning i forhold til statlig forvaltning v/fylkesmannen.

Det er også store variasjoner i oppfatninger, både internt i kommunene og mellom kommunene. Dette er ikke så overraskende. Det vil alltid være ulike syn, også på lokalt nivå, om hva som er fornuftig naturforvaltning, og forventningene til forsøket vil variere. I noen kommuner er det større variasjoner i oppfatninger enn i andre. Dessuten er det jo i utgangspunktet store forskjeller mellom kommunene, både når det gjelder verneareal, eiendomsforhold og aktivitet i verneområdene.

5.2 Organisering av lokal forvaltning

Spørsmålet om lokal forvaltning av verneområder kan deles i to, valg av nivå og valg av modell. Nivå og modell henger naturligvis sammen, men kan diskuteres hver for seg. Dette kapitlet gjelder modellen.

I Forollhogna er den lokale forvaltninga av verneområdene delegert til kommunene individuelt, etter den såkalte "bløtkakemodellen". Hver enkelt kommune har forvaltningsmyndigheten, men de kan ikke tolke forvaltningsreglene uavhengig av hverandre. Delegasjonen av myndighet fra Direktoratet for naturforvaltning forutsetter at

kommunene etablerer et samarbeidsorgan som koordinerer nødvendig samarbeid om forvaltninga og et rådgivende utvalg for forvaltning av verneområdene. Det er bakgrunnen for etablering av "fagutvalget" med en representant fra administrasjonen i hver kommune og "rådgivende utvalg" med politikere fra hver kommune. Utover dette inneholder modellen ingen involvering av andre aktører, bortsett fra at fylkesmennene i Sør-Trøndelag og Hedmark har møte og talerett i rådgivende utvalg. I praksis blir også andre aktører, som SNO, invitert til å delta på møtene. Dessuten skal det etter retningslinjene for rådgivende utvalg hvert år arrangeres informasjonsmøter om verneområdet og forvaltninga hvor kommunene, fylkesmennene, fylkeskommunene, representanter for grunneierne, statsallmenningene, villreinforvaltninga, friluftsliv, DN, SNO, jakt- og naturverninteresser inviteres. To slike møter har vært arrangert.

"Bløtkakemodellen" var ikke modellen kommunene ønska seg. Arbeidsutvalget som i 1999 la fram forslag til forvaltningsmodell, anbefalte at myndigheten ble lagt til kommunene, som skulle danne et felles forvaltningsorgan. Denne modellen ble da avvist av DN av formelle grunner, fordi kommunene ikke uten videre hadde hjemmel til å gi fra seg myndighet til et felles organ. Nå blir en liknende modell likevel utprøvd for nasjonalparken Dovrefjell - Sunndalsfjella ved at Kommunal- og regionaldepartementet har godkjent modellen som et forsøk etter forsøksloven.

Organiseringa på kommunenivå varierer fra kommune til kommune, både når det gjelder politisk myndighet, administrativt ansvar og delegering. Stort sett er oppfatningene at de valgte ordningene fungerer greit, i alle fall nå i forsøksperioden, men at det er grunn til å diskutere ordningene på nytt dersom forsøksmodellen skulle bli videreført. Flere av kommunene vurderer mer delegering til administrasjonen av "kurante" saker. I flere kommuner arbeides det også med bedre koordinering av saksbehandlinga der sakene i verneområdene er fordelt på flere saksbehandlere, avhengig av sakstype og arbeidsbelastning.

Fagutvalget fungerer etter de flestes oppfatning godt og anses av de fleste som nødvendig for å få forsøket til å fungere. Problemet er sekretariatsfunksjonen som er vanskelig å utføre tilfredsstillende, sjøl om stillingsandelen i 2006 ble økt 30 % stilling. Det er tidkrevende å koordinere aktiviteter i sju kommuner. Mange mener at sekretærfunksjonen må styrkes ytterligere for å få forvaltningsmodellen til å fungere tilfredsstillende.

Spørreundersøkelsen viser at i underkant av 70 % både av politikerne og organisasjonslederne er helt eller delvis enig i at "bløtkakemodellen" fungerer godt. Hele 95 % av politikerne mener at modellen kan fungere godt forutsatt mer midler til felles sekretariat (Tabell 4.9) Sett i sammenheng med intervjuer og observasjoner ellers, er dette overraskende positivt. Det kan skyldes at svarene vel så mye er en vurdering av lokal forvaltning, som av selve modellen. Spørreundersøkelsen viser jo at nær halvparten av både politikere og organisasjonsledere har blitt mer positive til lokal forvaltning i løpet av forsøksperioden. Bare 13 %, både av politikerne og organisasjonslederne, mener det var galt å la kommunene få forvaltningsansvaret. Ei anna forklaring er at det har skjedd vesentlige endringer i oppfatninger det siste året, slik at forsøket omsider har

funnet sin form. Dette kan ha blitt fanga opp av spørreundersøkelsen i 2007, men ikke av intervjuene høsten 2006. For eksempel skriver Tolga kommune i en uttalelse til kommentarutgave av sluttrapporten at: *"Vi er fornøyde med den ordningen vi har i dag og synes den fungerer tilfredsstillende"* (brev 11.1.2008).

Etter vår vurdering har "bløttakemodellen" i Forollhogna tre prinsipielle svakheter:

- Kommunene har fått delegert myndigheten til å fatte vedtak etter verneforskriftene. Likevel er myndigheten i praksis bare delvis delegert til hver enkelt kommune fordi Direktoratet for naturforvaltning forutsetter at kommunen etablerer et samarbeidsorgan som kan koordinere nødvendig samarbeid om forvaltninga. Rådgivende utvalg skal altså koordinere, men har ingen formell myndighet. Alle vedtak må fattes i kommunene. Dette er uansett tidkrevende saksbehandling, men det kan gå forholdsvis greit når alle er enige. Er det derimot uenighet, stopper arbeidet nærmest opp.
- Sekretærfunksjonen er lagt til et av medlemmene i fagutvalget. Det betyr at sekretæren for Forollhogna samtidig har ansvaret for saksbehandling i en av kommunene. Det kan gi habilitetsproblemer i saker som angår flere av kommunene. I tillegg kommer at arbeidsbelastninga for sekretærfunksjonen er større enn tildelte ressurser, men det følger i og for seg ikke direkte fra modellen.
- Fagutvalget og rådgivende utvalg involverer direkte bare fagansatte og politikere i kommunene, og ingen eksterne forvaltningsaktører, som for eksempel fylkesmennene, fylkeskommunen, SNO, fjellstyrene, villreinutvalget, Statskog etc. En formalisering av samarbeid mellom disse aktørene vil kunne stimulere en tettere og bedre dialog mellom forvaltningsaktørene, både for utnytting av kompetanse og for koordinering.

5.3 Behandla saker og gjennomførte tiltak

Gjennomgangen i kapittel 3 viser at det pr. 1. halvår 2007 er behandla til sammen 132 søknader om dispensasjoner i nasjonalparken. 125 søknader, dvs. 95 %, har fått dispensasjon. I landskapsvernområdene er det behandla 47 søknader og 42, dvs. 89 %, har fått dispensasjon. 100 av dispensasjonene gjelder motorisert ferdsel. Dette tallet ville vært betydelig høyere dersom motorferdsel i landskapsvernområdene hadde vært regulert i verneforskriften og en del av forsøket, og ikke bare behandla etter motorferdselsloven slik det er nå. Den nest største sakstypen er bygge- og anleggsvirksomhet i landskapsvernområder med til sammen 33 dispensasjoner.

Avgjørelsene ville langt på vei blitt de samme med fylkesmannen som saksbehandler. Dette er det stor enighet om, både i kommunene, hos fylkesmennene, i SNO og i DN. Det er noen få saker hvor det har vært konflikter og overordna myndigheter har grepet inn, først og fremst fordi de mener at regelverket ikke har vært fulgt. Realiteten i sakene har det vært liten uenighet om. Det viser at andelen saker hvor det er uenighet mellom forvaltningsnivået i Forollhogna er svært lav. I disse få sakene vil avgjø-

relsene kunne bli annerledes med lokal forvaltning, men ikke nødvendigvis. Det er ikke gitt at praksisen ville bli mindre restriktiv. I Forollhogna har for eksempel kommunene nektet dispensasjon til NINA for skuterkjøring i forskningsprosjekt. Tolga kommune har avslått en søknad om guiding, men etter klage fra søker og anmodning fra Direktoratet behandla søknaden på nytt og gitt tillatelse.

Sammenlikning av avgjørelser før og etter delegering og vurdering av sammenfall, gir heller ingen entydige svar på om forsøket har vært vellykka eller ikke. Det er ikke uten videre gitt at fylkesmennenes tidligere praksis skal være fasiten. Blir det nå gitt dispensasjoner hvor det tidligere sannsynligvis hadde blitt avslag, kan det bety at kommunene er for ettergivne, men det kan også skyldes at fylkesmennene tidligere har vært for restriktive. Og motsatt: kommunene kan innføre en strengere praksis, enten fordi kommune er for strenge eller fordi fylkesmennene har vært for ettergivne.

Spørreundersøkelsen viser at om lag $\frac{3}{4}$ av politikerne, og en noe mindre andel av organisasjonslederne, er helt eller delvis enig i at det har utvikla seg ulike praksis mellom kommunene. Bare 35 % av politikerne er helt eller delvis enig i at forvaltningsmyndigheten bør overføres helt til den enkelte kommune. Det tyder på at mange er opptatt av at det skal være felles forvaltningspraksis i Forollhoga. Vårt inntrykk gjennom intervjuer og observasjoner er at forskjellene mellom kommunene verken er påfallende eller framtrede og ikke vesentlig forskjellig fra hva de naturgitte og samfunnsmessige forskjellene gir grunnlag for. Diskusjoner og argumentasjon i fagutvalg og rådgivende utvalg er mye mer prega av enighet og sammenfallende oppfatninger enn av uenighet og konflikter.

Tabell 3.5 viser at det er gjennomført en rekke tilretteleggingstiltak i nasjonalparken og særlig i landskapsvernområdene, som informasjonstavler, rasteplasser med bord/benker og toalett og parkeringsplasser. Kommunene samarbeider med fjellstyrer, Statskog, veistyrer og SNO. Tiltakene blir gjennomført dels med finansiering fra forvaltningstilskuddet fra DN, som Os kommune i sin helhet disponerer til tiltak, mens de andre kommunene helt eller delvis bruker tilskuddet til å dekke administrative kostnader ved forvaltning av verneområdene. Kommunene har, med tilskudd fra DN, fått utarbeida en felles tiltaksplan for nasjonalparken og de 8 landskapsvernområdene, som gjør det lettere å prioritere mellom tiltak i kommunene. Likevel er det fortsatt krevende å komme fram til beslutninger når større fellestiltak skal gjennomføres.

De tre utvalgte konfliktsaken som vi har beskrevet spesielt i kapittel 3.6.3 har noen felles trekk som er interessante i evalueringssammenheng. Sakene dreier seg etter vårt syn mer om fortolkning og håndheving av et regelverk, enn om inngrep i naturen. I Råvolden-saken har DN nå bedt fylkesmannen å starte et arbeid med å justere grensene for nasjonalparken. Det vil gi kommunene mulighet til gi tillatelse til gjeterbu, uten at det endrer noe på inngrepene. I veisaken i Os går DN også langt i retning av å si at opprustinga av veien kunne fått dispensasjon fra verneforskriften, dersom søknad var blitt sendt. Hvilke grusuttak som fortsatt skal kunne drives vil også etter DN's oppfatning kunne vurderes, men da i forbindelse med en revisjon av forvaltningsplanen. Kommunen har altså ikke fulgt regelverket, men ellers ikke gjort noe som

nødvendigvis er i strid med verneformålet. Diskusjonene som har vært mellom hensyn til vern og muligheten for landbruksdrift i landskapsvernområdene i Vangrødtalen – Kjurrudalen i Os har selvfølgelig bidratt til å skjerpe konfliktene i disse sakene, stimulert av oppslag i lokalavisene og anmeldelser fra SNO.

I Os har det vært uenighet mellom administrasjonen og politikerne i de to nevnte sakene. Administrasjonen har forberedt sakene og gått inn for vedtak mer i samsvar med oppfatningene til SNO, fylkesmannen og DN. Politikerne har brukt den muligheten som ligger i systemet til å overprøve administrasjonen og markere sine politiske oppfatninger av hva som bør være fornuftig forvaltningspraksis i slike saker. I en av sakene (grusuttak) har fylkesmannen foretatt lovlighetskontroll og funnet av vedtaket er i strid med verneforskriften og dermed oppheva vedtaket.

Sakene dreier seg om noe mer enn om regler skal følges eller ikke. De kan også forstås som et uttrykk for konflikter mellom hensyn til verneformål og hva som reguleres av vernforskrifter, og hensyn til landbruksvirksomhet og hva som bør kunne gjennomføres uten søknad. Særlig i landskapsvernområdene er dette en grunnleggende konflikt mellom hva som er nødvendige tiltak for å kunne drive landbruk etter dagens krav til lønnsomhet og hva som kan tillates av inngrep. Et annet spørsmål i denne sammenhengen er hvilke landbrukstiltak som faktisk er nødvendige for å opprettholde områdene som kulturlandskap. I det perspektivet er ikke landbruket nødvendigvis en trussel mot verneformålet, men kan tvert i mot være en nødvendig forutsetning for å vedlikeholde verneverdiene.

I forlengelsen av dette kan det se ut som de langvarige problemene med å komme til enighet i disse, etter vår oppfatning, mindre betydningsfulle sakene i vernesammenheng, skyldes at sakene av aktørene blir brukt for å markere bestemte oppfatninger. I bunn og grunn er det mye som tyder på at konfliktene dreier seg mer om hvem som skal ha makt til å ta avgjørelser, enn om hva som skal avgjøres.

5.4 Samarbeid om forvaltning av verneområder

Vi har i kapittel 3.5.3 beskrevet samarbeidet mellom de ulike aktørene i forvaltning av Forollhogna, både internt i kommuneorganisasjonen, mellom kommunene mellom kommunene og lokale lag og organisasjoner og mellom kommunene og andre aktører i verneforvaltninga.

Vår oppfatning er at forvaltning av verneområdene er godt integrert i kommunal planlegging og forvaltning i kommunen med stor andel av verneområdene og betydelig aktivitet i områdene. Når det gjelder kontakt og samarbeid mellom kommunen og lokale lag og organisasjoner er vårt inntrykk at det ikke har skjedd store endringer som følge av lokal forvaltning, men vi har ikke gjort spesielle undersøkelser som sier noe om dette samarbeidet.

Samarbeidet med fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning (DN) fungerer også i hovedsak greit. Kommunene får svar og oppfølging når de henvender seg, men

ønsker seg i noe større grad initiativ og engasjement også den andre veien. Intervju-runden i kommunene høsten 2006 viste at forholdet til Statens naturoppsyn (SNO) har vært mer problematisk. Et viktig poeng i denne sammenhengen er at de SNO ansatte i Forollhogna området ikke ble operative før våren 2005. Da var allerede forvaltningsforsøket godt i gang og det vil nødvendigvis ta noe tid å avklare ansvar og oppgaver for nye aktører og finne fram til fornuftige samarbeidsrutiner. Vårt inntrykk er at dette samarbeidet utvikler seg i positiv retning.

Det mest påfallende ved samarbeidet mellom kommunene og fylkesmennene, SNO og DN i forvaltningssammenheng er ikke at samarbeidet er godt eller dårlig, men at det ser ut til å være ad hoc prega og tilfeldig. Da snakker vi om samarbeid som involverer de fleste, eller alle, de mest aktuelle aktørene. Enkeltvis finnes det avtaler og rutiner. For eksempel har fylkesmennene møte- og talerett i rådgivende utvalg. SNO deltar også på møtene i rådgivende utvalg og fagutvalget etter behov og har sin årlige bestillingsdialog med forvaltningssekretariatet og kommunene. Det er variasjoner i oppfatninger innen og mellom kommunene, men den dominerende oppfatninga er ønsket om mer kontakt og samarbeid. Fylkesmennenes miljøvernodelinger er også interessert i samarbeid med kommunene. De stiller opp og står til rådighet når kommune ber om det, men tar sjelden initiativ sjøl. De har en tilbaketrukket rolle. Ettersom DN er klageinstans for vedtak fattet av kommunene, deltar fylkesmennene heller ikke i forsøket i slik sammenheng. Nå har det heller ikke vært mange klagesaker, bare tre stykker. Likevel ville det å ha ansvaret for klagebehandling kunne knytta fylkesmennene tettere til forsøket. En slik mulighet for nærere kontakt med kommunene vil det være praktisk svært vanskelig å gjennomføre for DN.

Verneforvaltninga i Forollhogna slik arbeidet nå foregår, ser ikke ut til å involvere alle parter på en konstruktiv måte. Det kan føre til at relevant kunnskap som fylkesmennene og SNO har, i liten grad blir gjort tilgjengelig i beslutningsprosesser, og det kan også skape unødvendige konflikter og koordineringsproblemer. Etter vårt syn bør det diskuteres hvordan samarbeidet mellom de ulike nivåene i forvaltning av verneområdene kan utvikles og formaliseres i en form for integrert eller nettverksorientert forvaltning. Målet må være å utvikle en mest mulig felles forvaltningspraksis for alle aktørene som er involvert. Det er ikke bare kommunene som er deltakere i forvaltningsforsøket. Også fylkesmennene, SNO og DN er deltakere i forvaltningsarbeidet og dermed også i forsøket. Derfor er de med på, bevisst eller ikke, å påvirke hvordan forsøket utvikler seg.

5.5 Forholdet mellom bruk og vern?

Forholdet mellom bruk og vern er særlig aktuelt i to sammenhenger: behandling av søknader om dispensasjoner, og skjøtsel, tilrettelegging og næringsutvikling i verneområdene. Når det gjelder saksbehandling, som det har vært mest oppmerksomhet om i evalueringa, ser lokal forvaltning ikke ut til å føre til vesentlige endringer i vurderingene og avveiningene mellom bruk og vern. Hovedinntrykket er at samme praksis som før vernet ble innført, blir videreført. Ei forklaring kan være at vernebestem-

melsene er så strenge og entydige at det ikke gir særlig rom for alternative avgjørelser. Ei anna forklaring er at kommunene allerede før verneplanene ble vedtatt hadde innført en streng praksis for nye tiltak i disse områdene gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Det har ikke blitt mer "løssluppet" i verneområdene, men det letes nok i større grad enn tidligere etter løsninger også for næringsutvikling, særlig i landskapsverneområdene. Basert på erfaringene fra forsøksperioden er det svært få saker og tiltak hvor det vil være forskjeller mellom fylkesmannen og kommunene som forvaltningsmyndighet.

Endringene i naturforvaltnings- og næringspolitikken i verneområder de siste årene kan føre til endringer her. Vi ser allerede, også i Forollhogna, at det introduseres nye aktiviteter for å stimulere rekreasjon og reiselivsaktivitet knytta til verneområdene, for eksempel gjennom det 3-årige prosjektet: *"Forollhogna nasjonalpark. Verdiskaping og næringsutvikling knyttet til verneområdene"* i Tolga og Os. Reiselivssatsinga bygger videre på en rekreasjonsorientert bruk av naturen og de tradisjonelle naturforvaltningsverdiene. Både spørreundersøkelsen og intervjuene i kommunene viser at det er skepsis til disse nye aktivitetene. Villreinutvalget frykter også større omfang av organisert ferdsel i villreinenes leveområder. På den andre sida er kommunene opptatt av landbruksvirksomheten og en mer produksjonsorientert utnyttelse av landskapsverneområdene. Aktiv landbruksvirksomhet er en nødvendig forutsetning for å opprettholde verneverdiene, men det kan være konflikter knytta til hvilke løsninger som kan godtas for å kunne drive økonomisk tilfredsstillende. Her er landbrukspolitikken vel så viktig som naturforvaltningspolitikken, men uansett er det spørsmål om hvilke endringer som kan tillates/bør stimuleres innafør vernebestemmelsene.

5.6 Bedre legitimitet til vern?

Legitimitet i denne sammenhengen dreier seg om forståelse og oppslutning om vernebestemmelser utover det som direkte følger av lover og forskrifter. Spørsmålet bygger på en forutsetning om at når vernet er legalisert gjennom planer og forskrifter bør også vernet ha eller få oppslutning lokalt. Lokal forvaltning bør stimulere til dette.

Det ser ikke ut til å ha skjedd store endringer i legitimiteten til vern av områdene, men flere framhever at lokal forvaltning har bidratt til bedre aksept for vernet. Når forvaltningsmyndigheten er nærmere, er det enklere både å ta kontakt og å bli hørt. På den andre sida er det ikke nødvendigvis slik at det legale vernet blir oppfatta som fornuftig og akseptabelt. I slike situasjoner vil lokal forvaltning også kunne bidra til å avdekke slike oppfatninger og dermed svekke legitimiteten til vern. I Forollhogna er det flere som påpeker at vernebestemmelsene blir oppfatta som strenge og unødvendig byråkratiske for den enkelte søker, sjøl om de fleste tiltakene også var søknadspåkravende tidligere. Dessuten vil saker som de tre presenterte konfliktsakene, i alle fall på kort sikt, kunne bidra til å svekke legitimiteten til vernet.

Spørreundersøkelsen viser at av de politikerne og organisasjonslederne som har endra syn på vernet eller på kommunalt forvaltningsansvar, er det vesentlig flere som har blitt mer positive til kommunalt forvaltningsansvar enn til vern. Det kan tolkes som

mer negative holdninger og svekka legitimitet til vernebestemmelsene, men likevel mer positive oppfatninger til hvordan kommunene har håndtert forvaltninga av bestemmelsene.

5.7 Mer effektiv forvaltning?

I vår evalueringsmodell kan effektivitet vurderes på to måter. Det kan være forholdet mellom mål og resultater eller forholdet mellom innsats og resultater. Begge former for effektivitet er vanskelige å vurdere. Vi har i kapittel 3.3 vist at målene for forsøket med lokal forvaltning er lite presise og ulike for ulike aktører. Stortingets mål om reduserte konflikter og større oppslutning om og eierskap til verneplaner er vanskelig å realisere gjennom forvaltningsforsøk, siden mye av grunnlaget for konfliktene og manglende eierskap blir lagt i verneplanprosessen. Denne var jo allerede gjennomført av fylkesmennene da forvaltningsforsøket starta. Det operasjonelle målet for forsøket synes mer å ha vært å undersøke om kommunene er i stand til å følge den samme praksisen som fylkesmennene ville ha gjort og følge verneforskriftene. Slik sett er forsøket effektivt fordi dispensasjonspraksisen til fylkesmennene stort sett blir videreført.

Sett fra kommunene er målet i praksis noe annet. Kommunene vil selvfølgelig også bruke den nye myndigheten til å diskutere og vurdere hva som er god forvaltningspraksis og benytte ny myndighet til å tilpasse forvaltning av verneområdene til kommunens ønsker. Var målet store forandringer, har forsøket ikke vært effektivt. Avgjørelsene er jo stort sett ikke blitt annerledes. Var målet ikke nødvendigvis så store endringer, men heller å ha myndigheten til å fatte avgjørelsene lokalt, har forsøket vært effektivt. Dessuten kan det heller ikke uten videre tas for gitt hva som er den korrekte tolkinga av verneforskrifter, både fordi dette i seg sjøl kan diskuteres, og fordi kunnskapsgrunnlaget og prioriteringene er under endring.

Effektivitet som forholdet mellom innsatsen som settes inn og resultatene er vanskelig å måle av flere grunner. For de første er forvaltningsmidlene som er satt inn i forsøket ikke dimensjonert etter vurderinger av hva som trengs for effektiv forvaltning. Store deler av midlene har i forsøksperioden gått til utforming og utvikling av forvaltningspolitikk og forvaltningspraksis og ikke til utprøving av en ferdig utvikla og etablert forvaltningsmodell. Dersom spørsmålet om effektivitet dreier seg bare om behandling av søknader etter verneforskrifter og gjennomføring av tiltak finansiert av vernemyndighetene, er det liten tvil om at fylkesmennene har et velfungerende og effektivt apparat, som kommunene med sitt politisk/administrative system ikke kan konkurrere med. Dette blir særlig tydelig i saker som involverer flere eller alle kommunene. Da er det selvfølgelig lettere å henvende seg til saksbehandlere hos to fylkesmenn enn til politiske utvalg i 7 kommuner. Dette blir da også framheva av villreinutvalget som en vesentlig svakhet ved forvaltningsmodellen (intervju 24. september 2007).

Spørsmålet er likevel ikke så enkelt, fordi mange av sakene også må behandles i kommunene etter annet lovverk. Da vil det være ressurser å spare dersom dette kan koordineres med behandling etter verneforskrifter. Økt satsing på tilrettelegging,

skjøtsel og også næringsutvikling, jf. "Fjellteksten" i St.prp. nr. 65 (2002–2003) fra mai 2003, gir nye ambisjoner, forventninger og også arbeidsoppgaver for naturforvaltninga. Tradisjonelle naturforvaltningsoppgaver som jakt, fiske, villrein, rovdyr og friluftsliv blir supplert med oppgaver knytta til vegetasjon, skjøtsel, bygninger, kulturminner, guiding og landbruksdrift. Det involverer også andre aktører på regionalt nivå som fylkesmannens landbruksavdeling og fylkekommunen med ansvar for kulturminneforvaltning.

Ressursbruken til saksbehandling i kommunene ser ikke ut til å være vesentlig endra i forhold til tidligere. De fleste sakene måtte jo også behandles før verneplanene ble vedtatt. Forskjellen nå er først og fremst at saker i verneområdene må behandles etter to lovverk og at det for noen typer tiltak er blitt mer omstendelige krav til behandling enn tidligere.

Dessuten krever selvfølgelig det koordinerende arbeidet med deltakelse i fagutvalget og rådgivende utvalg tid til forberedelser og til møtevirksomhet. Ettersom rådgivende utvalg bare kan gi råd, men råd som likevel er helt nødvendig å innhente nettopp for å koordinere forvaltninga, kan det bli ressurskrevende saksbehandlingsprosesser. Sakene må behandles også i hver enkelt kommune. Uenighet som fører til endringer, må da behandles på nytt. Det er ikke så mange eksempler på slike saker, men dette er likevel en svakhet ved forvaltningsmodellen som kan gi lite effektiv forvaltning.

Mest arbeidskrevende er likevel ikke behandling av dispensasjonssøknader, men arbeidet med informasjon, kontakt med grunneierne, tilrettelegging for bruk av områdene og skjøtselstiltak. Søknader om tiltaksmidler krever ressurser til forberedelse og, ikke minst, til å koordinere og gjennomføre tiltakene som blir prioritert og finansiert. Her har forsøkskommunene i de fire forsøkene hatt vesentlig mer midler enn hva fylkesmennene har til tilsvarende oppgaver i andre verneområder. Som nevnt har vesentlige deler av disse midlene i forsøksperioden gått til utvikling av forsøket, og ikke direkte til forvaltning eller tiltak. De tradisjonelle naturforvaltningsoppgavene vil nok fylkesmennenes miljøvernodelinger kunne utføre vel så effektivt som kommune. Spørsmålet er likevel om ikke endringene i naturforvaltninga med videre arbeidsområder og større grad av adaptiv forvaltning med oppfølging og tilpassing av tiltak, mer effektivt kan utføres på lokal nivå.

Større grad av adaptiv forvaltning vil også føre til større behov for oppfølging og tilpassing og dermed for å styrke forvaltningskapasiteten lokalt. Det kan gjøres enten ved å opprette nye statlige stillinger i en eller annen variant på lokalt nivå, eller ved å gi mer myndighet, og midler, til kommunene. Uansett hvem som skal utøve forvaltningen, vil økt innsats til forvaltning av verneområde kreve vesentlig mer ressurser enn hva som brukes til dette i dag.

6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Vi vil oppsummere forsøket med lokal forvaltning i Forollhogna i tre hovedpunkter: forskjellen mellom nasjonalpark og landskapsvernområder, forvaltning av verneområder på lokalt (kommunalt) nivå, og modell for lokal forvaltning. Sjøl om de største aktivitetene i forsøksperioden har vært knytta til informasjon, tilrettelegging og skjøtsel, er evalueringa mest innretta på undersøkelser av saksbehandling og organisering, og ikke av gjennomførte tiltak. Vurderingene er basert på forskriftene som gjelder for nasjonalparken og landskapsvernområdene i Forollhogna.

For det første er det et tydelig skille mellom nasjonalparken og landskapsvernområdene. I nasjonalparken er vernebestemmelsene strenge og spesifiserte og det er liten tvil om hva som er tillatt og ikke. Uenigheten er heller ikke stor om tolkinga av bestemmelsene. Når nasjonalparken først er vedtatt, tyder aktiviteten i forsøket på at det er liten uenighet om hva som kan tillates og ikke, verken internt i kommunen, mellom kommunene eller mellom forvaltningsnivåene. Verneforskriftene avviker heller ikke vesentlig fra allerede innarbeida praksis i kommunene. Nasjonalparken er også et forholdsvis homogent område. I nasjonalparken vil det sannsynligvis bli svært små forskjeller på lokalt og statlig forvaltningsansvar.

I landskapsvernområdene er situasjonen vesentlig annerledes. For det første er det til dels store forskjeller på de åtte landskapsvernområdene, de er atskilt fra hverandre og har ikke nødvendigvis mer felles enn at de alle grenser inn til nasjonalparken. I landskapsvernområdene skal det være kombinasjon av bruk og vern, som i seg sjøl åpner for diskusjoner av hva som kan tillates. Dessuten er det i flere av landskapsvernområde betydelig næringsvirksomhet knytta til landbruket. Da kommer også næringsøkonomiske betraktninger inn i bildet, og krav til energitilførsel, veistandard og bygningsutforming blir viktigere. Potensielle konflikter mellom bruk og vern her blir ytterligere stimulert ved uttalte politiske ambisjoner på nasjonalt nivå om å styrke næringsaktiviteten i verneområder. Landbrukspolitikken blir like viktig som miljøvernpolitikken. Kulturminnevernet kommer også sterkt inn i bildet. I disse områdene, med stor aktivitet og mange aktører og interesser involvert, vil forvaltingsoppgavene måtte utføres i nær kontakt og samarbeid med grunneiere og rettighetshavere. Også i disse områdene vil nok de aller fleste sakene være kurante, men i de sannsynligvis få konfliktsakene, vil det kunne bli forskjeller om forvaltningsansvaret er kommunalt eller statlig.

Forsøket i Forollhogna gir i seg sjøl ikke grunnlag for et entydig svar på spørsmålet om lokal eller statlig forvaltning. Vurdert etter de tre kriteriene: balansen mellom bruk og vern, bedre legitimitet og mer effektiv forvaltning, ser det på et overordna nivå ut til å være få og små forskjeller mellom lokal og statlig forvaltning. Det betyr på den ene sida at kommunene i stor grad viderefører den forvaltningspraksis som allerede er etablert for verneområder. Årsaken kan være at verneforskriftene er så entydig at det er lite rom for variasjoner, og/eller at verneforskriftene i stor grad er i samsvar med allerede etablert praksis i kommunen. På den andre sida viser også forsøket at kommunene er i stand til å ta på seg forvaltningsansvaret, både hva gjelder kapasitet og

kompetanse i dagens situasjon. Kommunene har også ivaretatt de nasjonale verneverdiene. Det betyr at basert på forsøket i Forollhogna er det i hovedsak et politisk spørsmål hvor ansvaret skal legges. Det meste ser uansett ut til å bli likt, men det kan likevel være et viktig spørsmål hvem som skal fatte avgjørelsene. I de svært få sakene hvor forsøket gir grunn til å tro at avgjørelsene vil bli forskjellige, avhengig av forvaltningsnivå, vil statlig forvaltning være å foretrekke dersom hensynet til naturfaglige sektorvurderinger og mest mulig felles praksis i hele verneområdet tillegges mest vekt. Lokal forvaltning vil være det beste alternativet dersom forvaltning av verneområdene skal ses i sammenheng med andre aktiviteter og utvikling i områdene og lokal tilknytning og tilhørighet, og lokale tilpasninger vurderes som viktigere enn felles praksis.

Det er også grunn til å nyansere konklusjonen ovafor mellom nasjonalpark og landskapsvernområder. På grunn av mangfoldet av aktiviteter og behov for vurderinger og avklaringer er det etter vårt syn større grunn til å vurdere lokal forvaltning av landskapsvernområder enn av nasjonalparker.

Spørsmålet om forvaltningsnivå kan ikke skilles helt fra spørsmålet om forvaltningsmodell. Vår konklusjon med hensyn til forvaltningsnivå forutsetter nemlig utvikling mot mer nettverksorganisert naturvernforvaltning hvor aktørene samarbeider på tvers av forvaltningsnivåene. Da vil både lokalkunnskap og fagkunnskap kunne utnyttes i sammenheng og det vil være kommunikasjon og dialog mellom aktører og nivåer. Erfaringene fra forsøket i Forollhogna viser at "bløtkakemodellen" kan fungere til manges tilfredshet. Etter vår vurdering er den varianten av "bløtkakemodell" som er valgt i Forollhogna likevel en lite egne modell, først og fremst fordi modellen har krav til koordinering mellom kommunene uten at det koordinerende organet er gitt myndighet.

Det er i alle fall to alternativer som kan sikre slik koordinering, innafor dagens forvaltningsregime. Ett er å gi det koordinerende utvalget formell myndighet, f.eks. etter samme prinsipp som Dovrefjellrådet. Da vil en også kunne skille mellom nasjonalpark og landskapsvernområder slik det er gjort i Dovrefjell – Sunndalsfjella. Her er Dovrefjellrådet forvaltningsorgan for nasjonalparken og rådgivende organ for landskapsvernområdene, hvor kommunene har forvaltningsmyndigheten. En annen mulighet er å følge prinsippet som blir brukt i andre naturforvaltningslover, som for eksempel motorferdselsloven, med forvaltningsmyndighet delegert til hver enkelt kommune. Her er fylkesmennene klageinstans, og kan i den forbindelse gå inn med informasjon og veiledning til kommunene, inkludert å påse koordinering på tvers av kommunene i den grad det er nødvendig for å tilfredsstille verneforskriftene.

LITTERATUR

- Falleth, E.I., S. Hovik og C. Sandström (2008): *Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkre. Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark*. NIBR-rapport 2008:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fedreheim, G.E. (2003): *Lokal deltakelse og konflikter i verneplanprosessen for Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Hanssen, G.S., L.A. Heløe og J.E. Klausen (2004): *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. NIBR-rapport 2004:7. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, S. og E.I. Falleth (2005): *Holdninger til landskapsvern og lokal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane*. Notat 2005:134. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Inst.O.nr. 64 (1995-1996) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn*.
- Inst.S.nr. 92 (1996-1997) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Eva R Finstad, Gunnar Fatland, Tore A Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene legges fram for Stortinget til behandling*.
- Miljøverndepartementet (2006): *Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder*. Rapport til Miljøverndepartementet. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Myklebust, O. (1995): *Lokalbefolkning og verneområder: vernet av Gauldalsvidda/Forelhognaområdet*. Hovedoppgave i geografi. Trondheim: Universitetet i Trondheim.
- NOU nr 13 (1986): *Ny landsplan for nasjonalparker*. Miljøverndepartementet. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU nr. 14 (2003): *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Miljøverndepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU nr 28 (2004): *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold*. Miljøverndepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU nr 6 (2005): *Samspill for tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Skjeggedal, T. (1991): *Ny myndighet, gammel praksis. Erfaringer fra fri-kommuneforsøk innen landbrukslovgivningen*. NTF-rapport 1991:5. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T. (1992): *Lokal planlegging. Oppsummering av forsøksvirksomhet*. ØF-notat L13/92. Lillehammer: Østlandsforskning.

- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus, I.-L. Saglie og P.G. Thingstad (2001): *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. NTF-rapport 2001:3. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus and Per. G. Thingstad (2004): "Management strategies in forest landscapes in Norway. In: H. Palang et al., eds.: *European Rural Landscapes: Persistence and Change in a Globalising Environment*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 425–444.
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, J. Kveli, G. Markhus, P.G. Thingstad, G. Wollan og J. Aasetre (2005): *Inngrepsfrie naturområder som verktøy for arealforvaltning*. NTF-notat 2005:6. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T. og J. Aasetre (2005): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 2 i evaluering av forvaltningsforsøket*. NTF-notat 2005:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T. og J. Aasetre (2006): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 3 i evaluering av forvaltningsforsøket*. Notat 2006:13. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Skjeggedal, T. og R. Lysø (2006): *Godt forsøk – god modell? Evaluering av forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal*. Notat 2006:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sletterød, N.A. og T. Skjeggedal (1991): *Miljøvern som ideologi eller tvang i kommunene? Evaluering av forsøk med kommunalt miljøvern*. NTF-rapport 1991:2. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- St.meld. nr. 34 (1990-91): *Om miljøvern i kommunene*. Miljøverndepartementet.
- St.meld. nr. 38 (1990-91): *Om frikommuneforsøket*. Kommunaldepartementet.
- St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003* (Fjellteksten s. 140-153).
- Sæterdal, A. (1983): *Forsøk og forsøk, fru Blom!* NIBR-rapport 1983:3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vislie, A. (1987): *Ideal og virkelighet ved evaluering av forsøk. Litteraturgjennomgang og case-beskrivelser*. NIBR-notat 1987:113. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Aasetre, J. og T. Skjeggedal (2004): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 1 i evalueringen av forvaltningsforsøket*. NTF-notat 2004:8. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.