

DIREKTORATET FOR NATURFORVALTNING

**EVALUERING AV PRØVEPROSJEKT
MED LOKAL FORVALTNING
AV DOVREFJELL-SUNNDALSFJELLA NASJONALPARK
OG TILLIGGENDE VERNEOMRÅDER**

MARS 2008

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver: **Direktoratet for naturforvaltning**
Rapportnavn: Dovresluttrapport_08
Utgave/dato: Endelig/310308
Arkivreferanse: P104322

Oppdrag: Evaluering av forvaltningsforsøk

Oppdragsleder: Jan Martin Ståvi
Forsideillustrasjon: Ingfrid Lyngstad

Skrevet av: Jan Martin Ståvi
Kvalitetskontroll: Rune Solvang

Asplan Viak AS www.asplanviak.no

FORORD

Denne rapporten er fjerde og siste rapportering i forbindelse med evalueringen av lokal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark med tilliggende verneområder. Rapporten tar for seg det fjerde året med lokal forvaltning (dvs 2. halvår 2006 og 1. halvår 2007), samt hele forsøksperioden 2003 - 2007. De tre foregående årsrapportene er del av grunnlaget for hovedrapport i forbindelse med forsøket. I rapporten er det ikke referert til de enkelte årsrapportene. Øvrige kilder er referert i fotnoter.

Forsøket er forlenget med et år, men dette blir ikke evaluert særskilt.

Nasjonalparken med tilliggende verneområder ligger i 8 kommuner og 4 fylker. Vernet ble vedtatt 3.5.2002; dels som en utvidelse av allerede etablerte verneområder. Delegasjon av forvaltningsmyndighet trådte i kraft den 1.7.2003. Det er Dovrefjellrådet (systematisk forkortet DFR i rapporten) som har forvaltningsansvar for nasjonalparken, mens kommunene har ansvar for forvaltning av de tilliggende verneområdene.

Parallelt med forsøket på Dovrefjell er det gjennomført tilsvarende forsøk med lokal forvaltning av tre andre verneområder; Setesdal vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde mm, Forollhogna nasjonalpark mm og Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark. Alle forsøkene blir evaluert. Foreliggende evaluering er grunnlag for en samlet sammenstilling og sammenligning av alle forsøkene med lokal verneområdeforvaltning.

Rapporten er utarbeidet av Hilde Aspås og Jan Martin Ståvi. Ida Øvren har stått for behandling av statistikk materialet. Utkast til rapport er forelagt oppdragsgiver (DN), DFRs sekretariat, kommunenes saksbehandlere samt NIBR, som har ansvar for samlet rapportering fra forvaltningsforsøkene. Presiseringer og synspunkter er i nødvendig omfang innarbeidet.

Hos Asplan Viak har Jan Martin Ståvi vært prosjektleder.

Sandvika, mars 2008

For Asplan Viak AS

Jan Martin Ståvi
Prosjektleder

SAMMENDRAG

Regjeringen vil i tråd med oppgavefordelingsutvalgets innstilling i større grad forankre miljøpolitikken i lokaldemokratiske prosesser. Stortinget har av den grunn tatt initiativ til å gjennomføre forsøk med lokal forvaltning av nasjonalparker som inngår i nasjonalparkplanen, blant annet Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark.

Det er flere ulike forvaltningsmodeller som prøves ut rundt i landet. For Dovrefjell-Sunndalsfjella er forvaltning av nasjonalparken delegert til Dovrefjellrådet (DFR) som er et interkommunalt organ med representanter fra kommunene Dovre, Lesja, Sunndal, Oppdal, Tynset, Folldal, Rauma og Nesset, samt de fire fylkeskommunene Oppland, Hedmark, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Denne delen av forsøket er hjemlet i forskrift etter forvaltningsforsøksloven. For de øvrige verneområdene rundt nasjonalparken er kommunene forvaltningsmyndighet. DFR har her en rådgivende rolle.

Målet med forsøket har vært å sikre en felles forvaltning for hele området, og å gi bedre mulighet til å se naturvernloven og kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven i sammenheng. Dovrefjellrådet har også ansvar for oppfølgingen av fylkesdelplan for området, og vil være rådgivende for kommunenes forvaltning av de tilgrensende landskapsvernområdene.

Hovedformålet med evalueringen er å vurdere om forvaltningen av verneområdene i Dovrefjell-Sunndalsfjella blir integrert lokalt, og om kommunal forvaltning skaper større legitimitet til vernet og en mer effektiv forvaltning uten at dette går på bekostning av formålet med vernet og verneverdiene i verneområdene. I evalueringsarbeidet er det benyttet ulike metoder, som innsamling og bearbeiding av statistikk, intervju og spørreundersøkelse, deltakende observasjon på rådsmøter og presseklipp.

Hovedinntrykket etter å ha fulgt forvaltingsorganene i fire år er at forsøket har vært gjennomført i tråd med intensjonene. Fra involverte myndigheters side, dvs DFR og kommunene, er vern akseptert, og de har tatt og løst forvaltningsoppgaven på en seriøs måte. Omfanget av motstand / motvilje mot vern i lokalsamfunnene for øvrig er ikke kartlagt i detalj, men en kan registrere spenninger mellom ulike grupper i syn på prioriteringer mellom vern og næringsutvikling.

Årsakene til at forsøket kan karakteriseres som vellykket, er flere. De viktigste momentene er følgende.

- Flere av kommunene i forsøket har levd med store verneområder i mange år. De har hatt erfaringer med Rondane og Dovrefjell nasjonalparker, og med flere landskapsvernområder og naturreservater. Også for fylkeskommunene som deltar, er store verneområder godt kjent.
- Grunnlaget for utvidet vern av Dovrefjell ble lagt gjennom en grundig verneplanprosess som i tid falt sammen med fylkesdelplanprosessen. Rammene for vern ble gjennom dette både klarlagt, avveid og modnet.
- Den lokale prosessen med forvaltningsplan har lagt grunnlaget for en avveid sonering av verneområdene og en harmonisering av tidligere ulikheter i kommunenes forvaltningspraksis, særlig innen motorferdsel i utmark.
- Det viktigste formålet med vern, nemlig hensynet til villreinstammen, har tunge støttespillere og er tilsynelatende godt forankret lokalt.

- Forvaltningen av nasjonalparken ble tillagt et allerede eksisterende interkommunalt organ. Selv om dette organet i utgangspunktet ikke hadde overkommunal beslutningsmyndighet, var det lagt et godt grunnlag for å tillegge Dovrefjellrådet slik myndighet.
- Sist, men ikke minst har kommunene og Dovrefjellrådet hatt tilgang til relevant kompetanse.

Det er vanskelig å påpeke spesielle eller generelle feiltrinn fra forvaltningsorganenes side. Ut fra en grov vurdering kan kanskje pekes på en liten håndfull saker der fylkesmannen ville ha kommet til et annet resultat enn lokale forvaltningsorganer. Med de rammene som er lagt i verneforskriftene og forvaltningsplanen, er det relativt lite rom for lokalt skjønn. Det er eksempler på at politiske organer i kommunene har gjort vedtak i strid med administrasjonens saksframlegg, med forankring i verneforskrift og forvaltningsplan, og uten å synliggjøre sine prioriteringer. På den ene siden er det et privilegium for politikere å utøve (fritt) skjønn, men på den annen side bør en med utgangspunkt i forvaltningslovens generelle krav forvente en begrunnelse for standpunktet.

Gjennomgangen av behandlede søknader viser at det er stor etterspørsel etter motorferdsel i utmark, særlig vinterstid. Transport til hytter dominerer, men også forskning utløser en del motorferdsel i verneområdene. Med de rammene som er lagt i verneforskriftene og forvaltningsplanen mht motorferdsel, er omfanget av motorferdsel alt i alt redusert, både sammenliknet med situasjonen før vern, og i løpet av forsøksperioden.

Manglende måloppnåelse på enkelte av oppgavene, spesielt informasjon og til dels tilsyn og tiltak, skyldes ikke forvaltningsorganene men overliggende strukturer / systemer.

Hvorvidt lokal forvaltning har vært "effektivt" er vanskelig å dokumentere. Sannsynligvis er det lagt ned flere årsverk fra kommunenes og DFRs side enn det fire fylkesmenn ville ha brukt på de samme oppgavene. På den annen side har denne innsatsen – først til arbeidet med forvaltningsplanen og deretter til forvaltningsoppgaver og ulike tiltak/prosjekter – sikret lokalt eierskap og sannsynligvis vært bedre til å fange opp og avklare lokale interesser.

Av de offensive tiltakene, dvs oppgaver utover løpende saksbehandling, må framheves DFRs pilotprosjekt for naturovervåking og engasjementet med sertifisering av verneområder og reiselivsbedrifter. Selv om det i kap 4.4 er satt noen spørsmål ved sistnevnte, er begge disse tiltakene eksempler på at oppgaven med lokal forvaltning er håndtert på en god måte.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	III
Sammendrag.....	V
1 Om forvaltningsforsøket	1
1.1 Bakgrunn.....	1
1.2 Formål med forvaltningsforsøkene	1
1.3 Modell	1
1.4 Verneområdene	4
1.5 Nærmere om delegering av forvaltningsmyndighet	6
1.6 Ressurser i forsøket	6
2 Om evalueringen.....	7
2.1 Formål.....	7
2.2 Metoder.....	8
3 Resultater og erfaringer i forsøksperioden	11
3.1 Søknader og avgjørelser	11
3.2 Ressursbruk.....	15
3.3 Organisering	16
3.4 Forvaltningsplanen.....	18
3.5 Interkommunalt samarbeid og Dovrefjellrådets rolle	20
3.6 Kommunikasjon og informasjon	21
3.7 Lokal medvirkning	23
3.8 Samarbeid om håndhevelse av vernet	24
3.9 Planer, tiltak og aktiviteter	26
4 Vurdering	29
4.1 Hovedinntrykk	29
4.2 Organisering og styring i kommunene og DFR	30
4.3 Samarbeid og lokal medvirkning	32

4.4	Holdninger til vern	34
4.5	Fremmer eller truer lokal forvaltning verneformålet?	38

VEDLEGG

Vedlegg 1: Hensikten med Dovrefjellrådet

Vedlegg 2: Intervjuguide

Vedlegg 3: Supplerende statistikk

1 OM FORVALTNINGSFORSØKET

1.1 Bakgrunn

Regjeringen vil i tråd med oppgavefordelingsutvalgets innstilling i større grad forankre miljøpolitikken i lokaldemokratiske prosesser. Flere naturforvaltningsoppgaver er delegert til kommunalt nivå, eller kommuner kan søke om å overta ansvaret for ulike naturforvaltningsoppgaver. Dette gjelder blant annet hjorteviltforvaltningen, forvaltning av innlandsfisk og forvaltning av biologisk mangfold. Kommuner kan også overta forvaltningsansvaret for verneområdene som tradisjonelt har blitt forvaltet av Fylkesmannen.

Stortinget har av den grunn tatt initiativ til å gjennomføre forsøk med lokal forvaltning av nasjonalparker (NP) som inngår i nasjonalparkplanen, blant annet Dovrefjell-Sundalsfjella NP. Hovedformålet med evalueringen er å vurdere om forvaltningen av verneområdene i Dovrefjell-Sundalsfjella blir integrert lokalt, og om kommunal forvaltning skaper større legitimitet til vernet og en mer effektiv forvaltning uten at dette går på bekostning av formålet med vernet og verneverdiene i verneområdene¹.

1.2 Formål med forvaltningsforsøkene

Formålet med forsøkene med lokal forvaltning av store verneområder er generelt å finne ut om økt folkevalgt medvirkning kan bidra til større lokal aksept for og eierskapsfølelse til vern. Forsøkene er et svar på den lokale motstanden som var i mange av verneplanprosessene i store verneområder som var prioritert i St meld nr 62 (1991-92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge* ("nasjonalparkplanen"). I utgangspunktet var tre særlig konfliktfylte områder pekt ut som forsøksobjekter (jf Innst O nr 66 (1995-96) *Om lov om SNO*). Verneområdene på Dovrefjell kom til som det fjerde området i forsøket, fordi det her var et etablert over-/felleskommunalt organ som var interessant å teste ut mht verneområdeforvaltning.

1.3 Modell

Det er flere ulike forvaltningsmodeller som prøves ut rundt i landet. For Dovrefjell-Sundalsfjella er forvaltning av **nasjonalparken** delegert til Dovrefjellrådet (DFR) som er et interkommunalt organ med representanter fra kommunene Dovre, Lesja, Sunndal, Oppdal, Tynset, Folldal, Rauma og Nesset, samt de fire fylkeskommunene Oppland, Hedmark, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har for første gang godkjent forsøk der et interkommunalt samarbeidsorgan har fått vedtaksmyndighet på tvers av kommunegrensene.

Nasjonalparken ligger i kommunene Oppdal, Dovre, Lesja, Sunndal og Nesset, som etter forsøket sammen får forvalte Dovrefjell-Sundalsfjella nasjonalpark i en forsøksperiode på fire år. Forsøket gir et interkommunalt samarbeidsorgan vedtaksmyndighet på tvers av kommunegrensene. Forsøket innebærer derfor unntak fra kommuneloven § 27 om interkommunale samarbeidsorgan.

Forskrift om forsøk med interkommunalt samarbeid om forvaltningsmyndighet i Dovrefjell-Sundalsfjella nasjonalpark ble fastsatt av Dovre kommunestyre 16. desember 2002, Nesset

¹ Se kap 2.1 for nærmere omtale av viktige problemstillinger i forsøket.

kommunestyre 19. desember 2002, Lesja kommunestyre 18. desember 2002, Oppdal kommunestyre 18. desember 2002 og Sunndal kommunestyre 10. desember 2002 med hjemmel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 3. Forskriften ble stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 15. mai 2003 med hjemmel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf delegeringsvedtak av 11. desember 1992 nr. 1050².

Målet med forsøket har vært å sikre en felles forvaltning for hele området, og å gi bedre mulighet til å se naturvernloven og kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven i sammenheng. Dovrefjellrådet har også ansvar for oppfølgingen av fylkesdelplan for området, og vil være rådgivende for kommunenes forvaltning av de tilgrensende landskapsvernområdene³.

Forvaltningen av de 12 tilliggende **verneområdene** (8 landskapsvernområder, 2 biotopvernområder og 2 naturreservater) er delegert til kommunene. Dovrefjellrådet er rådgivende overfor kommunenes forvaltning av disse 12 områdene. Delegering av forvaltningsmyndighet trådte i kraft 01.07.03⁴.

Figur 1-2 viser forvaltningsmodellen for verneområdene på Dovrefjell - Sunndalsfjella. Dovrefjellrådet er sammensatt av ett politisk oppnevnt og ett administrativt oppnevnt medlem fra de åtte berørte kommunene og de fire berørte fylkeskommunene, til sammen 24 medlemmer, alle med faste varamedlemmer. Arbeidsutvalget på 7 velges av og blant rådets medlemmer. Rådet, som velger arbeidsutvalg, har praktisert at de tre største nasjonalparkkommunene – Lesja, Oppdal og Sunndal – alltid er representert i arbeidsutvalget. Ordførerne i Dovre og Oppdal har hatt ledervervet i forsøksperioden. Rådet har et sekretariat med én stilling. Fram til 2005 og fra 2007 har det i tillegg vært knyttet et engasjement til sekretariatet (se kap 1.6 for nærmere detaljer).

Direktoratet for naturforvaltning (DN) sin rolle er som for øvrige i verneområder. DN er klageorgan, og de godkjenner forvaltningsplanen. Fylkesmennenes rolle i forsøket er rådgivende overfor DFR og kommunene og kontrollerende pva DN. Forvaltningsmyndighetene skal rapportere til fylkesmannen⁵.

Etter naturvernloven § 5 skal ”Fylkesmannen avgjør(e) i tvilstilfelle om et tiltak må anses å ville endre landskapets art eller karakter vesentlig.”⁶ For de fire naturreservatene som ikke omfattes av forsøket, er fylkesmannen forvaltningsorgan.

For de øvrige naturreservatene, landskapsvernområdene og biotopvernområdene er kommunene forvaltningsmyndighet, med Dovrefjellrådet som rådgivende organ (ref hjemmel i de enkelte verneforskriftene). Saker/søknader i nasjonalparken sendes den kommunen saken berører, og kommunen gir en påtegning ved oversendelse til Dovrefjellrådet, som avgjør saken.

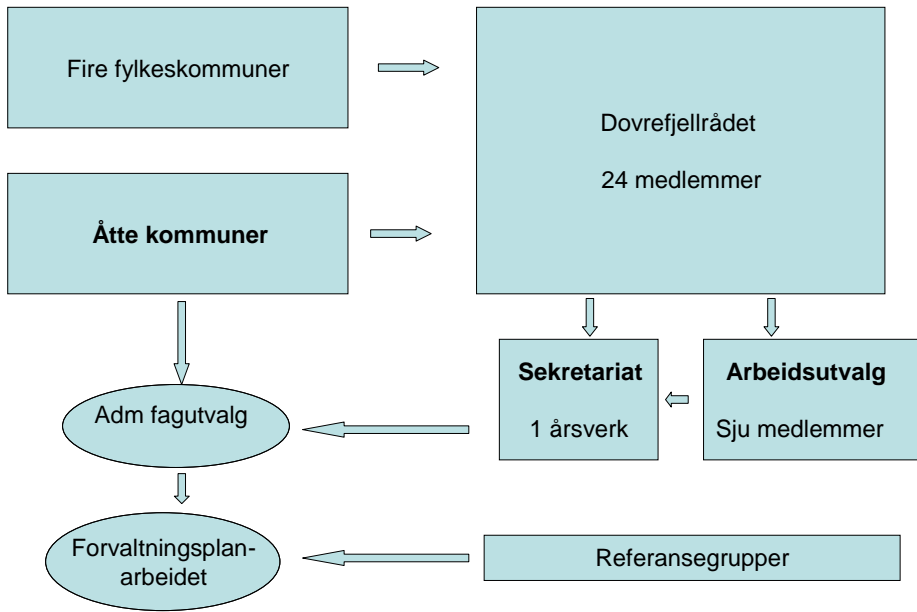
² FOR-2003-05-15-610

³ Kilde: KRDs omtale av forsøket på sin hjemmeside.

⁴ Folldal kommune fikk forvaltningsmyndighet for Flåman naturreservat i 2006.

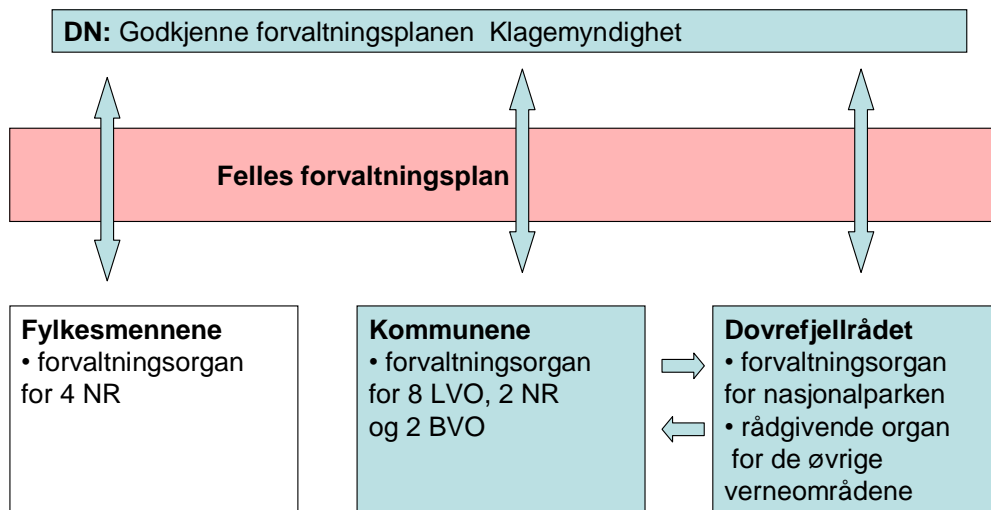
⁵ Ref brev av 04.06.03 fra DN til DFR og kommunene

⁶ Også presisert i forvaltningsplanen kap 2.3.2



Figur 1-1 Organisering av verneområdeforvaltningen

Organer med beslutningsmyndighet etter verneforskriftene er markert med **fet** tekst⁷.



Figur 1-2 Roller i verneområdeforvaltningen

⁷ I prinsippet kan også DFR i plenum tenkes å ha slik beslutningsmyndighet, men dette har ikke vært praktisert.

1.4 Verneområdene

1.4.1 Kort historikk

Det første verneområdet på Dovrefjell er Fokstummyra naturreservat, som ble opprettet i 1923 med formål å verne det rike fuglelivet. Dovrefjell nasjonalpark, delt i to av E6, ble opprettet i 1974. I tilknytning til nasjonalparken ble samtidig Drivdalen, Kongsvold og Hjerkin landskapsvernområder opprettet. Formålet med disse verneområdene var bl a å verne det rike plantelivet. I NOU 1986:13 *Ny landsplan for nasjonalparker* ble det foreslått å utvide Dovrefjell nasjonalpark vesentlig mot nordvest. Under behandlingen av den etterfølgende Stortingsmeldingen (St meld nr 62 (1991-92)) fikk dette tilslutning; Regjeringen ble bedt om å utarbeide forslag til utvidet vern i Dovrefjellområdet, hvor det også tas hensyn til at eksisterende verneområder bindes sammen i størst mulig grad. Samtidig ba Storkomiteen Regjeringen å fremme en samlet forvaltningsplan for Dovrefjell. Komiteens flertall ba departementet vurdere å la villreinens leveområde bli ledende for den geografiske avgrensningen av Dovrefjellområdet⁸.

1.4.2 Verneplanprosessen

St meld nr 62 (1991-92) ble behandlet av Stortinget 19.04.93. I brev av 16.12.93 ba MD berøre fylkesmenn om å sette i gang planarbeid med tanke på utvidet vern av Dovrefjell. Fylkesmennene fastsatte i februar 1992 en foreløpig planleggingsgrense og kunngjorde oppstart. For omtale av prosessen med nærmere dokumentasjon av verneverdier og utarbeidelse av forslag fram til sentral høring i 2002 vises det til andre kilder.

I 1995 ga MD berøre fylkeskommuner oppdrag om å utarbeide felles fylkesdelplan for Dovrefjellområdet, med formål å klarlegge og avveie areal- og bruksinteresser knyttet til bruk og vern, slik at verneverdiene ble ivaretatt og sett i sammenheng med områdene som var aktuelle for vern etter naturvernloven⁹.

Verneplanarbeidet og fylkesdelplanarbeidet var to atskilte prosesser, men involverte for en stor del de samme aktørene og falt til dels sammen i tid. Det var derfor utvilsomt nyttig for begge prosessene at de løp tilnærmet parallelt (se kap 4 for nærmere omtale, herunder om DFRs rolle).

1.4.3 De enkelte verneområdene

Når det gjelder formålet med de enkelte verneområdene og nærmere beskrivelse av deres tilstand og verdier, vises det til forvaltningsplanen.

Tabell 1 gir oversikt over områder og forvaltningsorganer og hvilke forvaltningsorgan som har ansvar for verneområdene. Oversikten viser at Oppdal kommune har delansvar for 4 verneområder og eneansvar for 2 verneområder. Dovre og Nesset kommer har delansvar for 4 verneområder. Lesja kommune har delansvar for 3 verneområder og eneansvar for ett verneområde. Sunndal har delansvar for tre verneområder. Folldal har, etter at de vinteren 2006 fikk forvaltningsansvar for Flåman NR, delansvar i to områder, mens Tynset kommune har ansvar i ett verneområde. I flere verneområder er det flere kommuner som er forvaltningsorgan. For Knutshø LVO er f eks fire kommuner (Oppdal, Tynset, Folldal og Dovre) forvaltningsorgan.

⁸ Opplysninger om Stortingsbehandlingen er hentet fra Kronprinsregentens resolusjon av 03.05.2002. Se også kap 1.2.3 i forvaltningsplanen.

⁹ Ref kap 1.4.1 om Stortingets ønske om en samlet forvaltningsplan.



Figur 1-3 Dovrefjell-Sunddalsfjella nasjonalpark og tilgrensende verneområder. Kilde: DNs hjemmeside

Tabell 1: Forvaltningsforsøket Dovrefjell – oversikt over områder og forvaltningsorganer

Område	Dovrefjell-rådet	Oppdal	Tynset	Folldal	Dovre	Lesja	Rauma	Neset	Sunddals	Organ / område
Dovrefjell-Sunddalsfjella NP	X									1
Åmotan-Grøvdalen LVO		X							X	2
Åmotsdalen LVO		X								1
Fokstugu LVO					X	X				2
Jora LVO						X				1
Knutshø LVO		X	X	X	X					4
Drivdalen, Kongsvold og Hjørkinn LVO		X			X					2
Flåman NR		X		X	X					3
N Snøfjelltj NR		X								1
Dalsida LVO						X	X	X		3
Sandgrov-/Mardalsbotn BVO							X	X		2
Eikesdalsvatnet LVO							X	X	X	3
Torbudalen BVO								X	X	2
(4 NR forv av 2 fylkesmenn) *)										
Område/organ	1	6	1	2	4	3	3	4	3	
Eneansvar:	1	2	0	0	0	1	0	0	0	4

*) Ikke med i forsøket

Like farger: Områder som er behandlet samlet i forvaltningsplanen

NP: nasjonalpark, LVO: landskapsvernområde, NR: naturreservat, BVO: biotopvernområde

Verneformål (stikkordmessig, se forvaltningsplanen for nærmere detaljer):

Nasjonalparken: Unikt høyfjellsøkosystem, viktig del av leveområdet for villreinstammene på Snøhetta og Knutshø

LVO'ene Åmotan-Grøvdalen, Jora, Dalsida, Knutshø: Natur- og kulturlandskapet, funksjon for villreinstammene

LVO'ene Fokstugu og Åmotsdalen: Natur- og kulturlandskapet

Eikesdalsvatnet LVO: Natur- og kulturlandskapet, med vekt på spennvidden fra dal til fjell, villrein

Drivdalen, Kongsvold og Hjørkinn LVO: Natur- og kulturlandskapet; plantelivet spesielt

BVO'ene Sandgrov-/Mardalsbotn og Tobudalen: Villrein

N Snøfjelltj NR: Fugleliv

Flåman NR: Kvartærgeologi

1.5 Nærmere om delegering av forvaltningsmyndighet

Kommunene og Dovrefjellrådet fikk i mai 2002 – mindre enn fire uker etter at nasjonalparken mm var opprettet – tilbud fra DN om delegert forvaltningsmyndighet for nasjonalparken, de 6 landskapsvernområdene og de 2 biotopvernområdene. DFR og kommunene bekreftet at de ønsket slik myndighet. I brev av 04.06.03 ble kommunene Dovre, Lesja, Sunndal, Oppdal og Nesset gitt delegert forvaltningsmyndighet for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, forutsatt at kommunene delegerte myndigheten videre til DFR. Samtidig ble kommunene delegert forvaltningsmyndighet for landskapsvernområdene og biotopvernområdene som vist i tabell 1. Forvaltningsmyndighet for naturreservatene Flåman og Nordre Snøfjelltjønn er delegert til kommunene ved annen anledning.

Forutsetningene for delegeringen er presisert i DN's brev. Her refereres kort følgende¹⁰:

- Verneområdene har nasjonale verneinteresser og skal forvaltes i samsvar med verneformålet og statlige retningslinjer. DN kan gi nærmere retningslinjer om utøvelse av forvaltningsmyndighet.
- DN kan trekke delegeringen, og kommunene kan si den fra seg.
- Kommunene skal ha nødvendig naturforvaltningskompetanse og kapasitet til å utføre en forsvarlig saksbehandling.
- Forvaltningsmyndigheten er begrenset til den rådighet som er direkte hjemlet i den enkelte verneforskrift. Rammene for dispensasjon er gitt i forskriftene.

Det er videre ulike krav om rapportering.

1.6 Ressurser i forsøket

Forsøket har hatt årlige basisbevilgninger fra DN på 1,1 – 1,4 mill kr. I tillegg kommer ulike prosjektmidler. Hver av de åtte kommunene og de fire fylkeskommunene har bidratt med hhv 10.000 kr og 20.000 kr pr år. Se DFRs årsmeldinger for nærmere detaljer.

Dovrefjellrådet har hatt et sekretariat med én engasjementstilling (fra 2007 fordelt på to personer med hhv 80 % og 20 %). I forbindelse med arbeidet med forvaltningsplanen var det i tillegg knyttet en stilling til sekretariatet. Engasjementene er finansiert av DN's bevilgning til forsøket. I 2007 er sekretariatet styrket med et engasjement (½ stilling), finansiert av fylkeskommunene, knyttet til oppfølging av reiselivssatsing (se kap 4).

Kommunenes arbeidsinnsats er i prinsippet godtgjort gjennom overføringer fra DN via DFR. Kommunenes faktiske ressursinnsats er omtalt i kap 3.2.

Fordelingen av midler til kommunene har vært grundig diskutert på rådsmøtet. I fordelingen av midler til kommunene er det tatt utgangspunkt i forventet saksmengde for den enkelte kommune. Av et budsjett på 1,4 mill kr ble det overført 550.000 kr til kommunene for 2005 og 2006 etter slik fordeling (prosentvis fordeling i parentes):

Oppdal:	100 000 kr (18)	Lesja:	70 000 kr (13)	Folldal:	75 000 kr (14)
Sunndal:	70 000 kr (13)	Dovre:	55 000 kr (10)	Tynset:	70 000 kr (13)
Rauma:	55 000 kr (10)	Nesset:	55 000 kr (10)		

¹⁰ Utdraget omfatter det som er mest relevant for evalueringen.

2 OM EVALUERINGEN

2.1 Formål

Hovedformålet med evalueringen er å vurdere om forvaltningen av verneområdene på Dovrefjell-Sunndalsfjella blir integrert lokalt, og om kommunal forvaltning skaper større legitimitet til vernet og en mer effektiv forvaltning uten at dette går på bekostning av formålet med vernet og verneverdiene i verneområdene.

”Effektivt” i denne sammenheng har flere dimensjoner. Det gjelder særlig følgende problemstillinger:

1. Grad av måloppnåelse i forhold til formålet med vernet, slik det er uttrykt i formålsparagrafen i verneforskriftene for de enkelte verneområdene.
2. Ressursbruk i offentlige etater og blant private aktører (næring, grunneiere og rettighetshavere, frivillige organisasjoner mm). Ressursbruk omfatter i denne sammenheng partenes kostnader og tidsbruk knyttet til gjennomføringsprosessen av den lokale forvaltningen.
3. Grad av lokal medvirkning i forvaltningen. Sentrale spørsmål vil være:
 - Hvordan foregår det interkommunale samarbeidet i forbindelse med utarbeidelse av felles forvaltningsplan?
 - I hvilken grad er verneområdeforvaltningen en integrert del av det kommunale planarbeidet?
 - I hvilken grad blir forvaltningsplanen brukt i forvaltningen?
 - Hvordan foregår kommunikasjonen og informasjonsutvekslingen i den daglige forvaltningen?
 - Hvordan oppnår kommunene lokal medvirkning?
 - Hvilken kontakt er det mellom kommunene, Dovrefjellrådet og SNO når det gjelder håndhevelse?
4. Skaffe oversikt over antall dispensasjoner, klagesaker og lovbrudd, samt typer forvaltningsrettede tiltak (skjøtselstiltak, informasjonstiltak, faglige registreringer, tilrettelegging for friluftsliv etc).

Referansesituasjonen er ideelt sett verneområdeforvaltning i regi av Fylkesmannen som statlig organ. Av flere grunner er dette sammenlikningsgrunnlaget vanskelig å etablere. En sammenlikning med andre store verneområder kan bli feilaktig pga geografiske, bruksmessige, forvaltningsmessige oa ulikheter. Etter opplysninger fra DN fins det heller ingen mål-/nøkkel-/erfaringstall for de aktuelle problemstillingene. Særlig de kvalitative elementene, som pkt 4 over, må nødvendigvis vurderes opp mot idealer og ikke mot andre verneområder/prosesser.

Evalueringen avsluttes i løpet av det fjerde året, og kan slik inngå som bakgrunnsmateriale i vurderingen av en eventuell forlengelse av forsøksperioden. Dette betyr at evalueringen avsluttes pr 30.06.2007¹¹.

¹¹ Sluttdato var opprinnelig fastsatt til 31.03.07, men er etter avtale med DN utsatt 3 måneder (jf e-post av 20.12.06).

2.2 Metoder

I evalueringsarbeidet er det benyttet ulike metoder, som omtales kort nedenfor. Sluttrapporten bygger på dokumentasjon fra de tre årsrapportene og datafangst siste år.

Innsamling og bearbeiding av statistikk

Alle tilsendte vedtak fra kommunene og DFR er registrert i en database. Vi har etablert et web-basert innlesingsverktøy og saksbase. I utgangspunktet var dette tenkt også som et tilbud til kommunene, men av hensyn til ulike arkivrutiner har dette ikke vært brukt.

The screenshot shows a web browser window with the address bar displaying "http://www.avinet.no - Vedtak - Microsoft Internet Explorer". The main content area contains a form with the following fields and controls:

- Kommune:** A dropdown menu with "Oppdal" selected.
- Søker:** A text input field.
- Verneområde:** A dropdown menu with "Hjerkinn, Kongsvoll og Drivdalen LVO" selected.
- Søker på:** A dropdown menu with "Motorferdsel" selected, and another dropdown menu with "Vinterkjøring med snøscooter" selected.
- Andre tiltak:** A text input field.
- Søkers begrunnelse:** A text input field.
- Henvvisning til bestemmelse:** A text input field.
- Også vurdert etter:** Four empty text input fields, followed by the text "(Uten mellomrom, tall skiller med punktum)".
- Hjemmel for unntak:** A text input field.
- Utfall:** A dropdown menu.
- Gjelder for:** A dropdown menu with "Periode" selected.
- Periode fra/til dato:** Two empty text input fields.
- Antall år:** An empty text input field.
- Antall turer pr. år:** An empty text input field.
- Størrelse i ant. m2:** An empty text input field.
- Forvaltningsorganets begrunnelse/vilkår:** A text input field.
- Ansvarlig:** A dropdown menu.
- Vedtaksdato:** A text input field.
- Saksbehandlingstid:** A text input field.
- Vedtaksdokument:** A text input field.
- Browse...** A button next to the "Vedtaksdokument" field.
- Ved klagesak:** A dropdown menu.
- Klagesak beskrivelse:** A text input field.
- Tilgang til bruker:** A dropdown menu.
- Buttons:** "Sett inn post", "Oppdater post", and "Slett post" buttons at the bottom of the form.

Figur 2-1 Skjerm bilde til innlesingsverktøy for saker

Nøkkelopplysningene i databasen er type søker (privatperson, bedrift, organisasjon osv), formål (søkers begrunnelse), hjemmel i verneforskriftene, utfall, vilkår for tillatelse osv. Databasen gir grunnlag for å utarbeide statistikk fordelt på kommuner, verneområder, type sak, type søker, utfall av søknad og evt klagesaksbehandling, ansvarlig for vedtaket og vedtaksdato. Databasen gir også grunnlag for å analysere utviklingen over tid.

Det kan være feil i databasen, først og fremst ved at vi ikke har fått tilgang til alle vedtakene. Ved å kryssjekke vår database og kommunenes/DFRs saksregistre finner vi at de aller fleste sakene er registrert.

Ettersom forsøket formelt startet 04.06.03 (DNs delegeringsvedtak), er det valgt å rapportere pr siste og første halvår, framfor hele kalenderår. Rapporteringsperiodene er fom 1. juli tom 30. juni for hhv 2003/04, 2004/05, 2005/06 og 2006/07.

Intervju og spørreundersøkelser

I løpet av forsøket er det gjennomført tre intervjurunder og spørreundersøkelser.

Vinteren 2004 hadde vi en intervjuiserie med kommunenes saksbehandlere og DFRs sekretær. Gjennom dette fikk vi tak i basisinformasjon om situasjonen i kommunene, herunder likheter og forskjeller mellom dem.

I løpet av 2005 gjennomførte vi en breiere anlagt spørreundersøkelse som i tillegg til hele DFR også omfattet fjellstyrene mm. Undersøkelsen ble forsøkt gjennomført via web, men av datatekniske grunner i flere av kommunene ble svarprosenten for lav. Undersøkelsen ble derfor gjennomført postalt, men også da med liten respons. Vi har en mistanke om at enkelte bevisst unnlot å besvare undersøkelsen, av grunner som ikke er kjent for oss. Undersøkelsen var ment å avdekke holdninger, i tillegg til å framskaffe fakta.

Forsommeren 2006 ble kommunene og DFR besøkt, bortsett fra Tynset kommune som ble intervjuet pr telefon. SNO og iNasjonalparker ble også intervjuet pr telefon. I alle kommunene var saksbehandler(e) tilstede samt at ordføreren var tilstede i fem av sju kommuner. I en kommune var plansjef, landbrukssjef og rådmann med i tillegg til saksbehandler. Møtene ga mye og nyttig informasjon.

Høsten 2007 ble det gjennomført en spørreundersøkelse til politisk og administrativt nivå i kommunene og DFR, fylkesmennene, SNO og iNasjonalparker. Spørsmålene ble distribuert, med adgang til å besvare pr e-post eller ved telefonintervju. Responsen her var god.

Intervjuene og spørsmålene i undersøkelsene har omfattet følgende forhold¹²:

- Organisering av lokalforvaltning
- Forvaltningsplanen som verktøy
- Ressursbruk
- Interkommunalt samarbeid
- Kommunikasjon og informasjon
- Samarbeid og håndhevelse
- Aktuelle saker; evt andre momenter

Selv om responsen på de to spørreundersøkelsene var lavere enn en kunne ønske, mener vi likevel at summen av undersøkelser og intervjuer har gitt et godt grunnlag for å få tak i både objektiv og subjektiv informasjon. Utvalget og aktuelle problemstillinger tatt i betraktning, mener vi det gir lite mening å presentere statistikk for typisk kvalitative spørsmål som holdninger til vern. Vurderingene i kap 4 bygger derfor på en sum av inntrykk som er innhentet med ulike metoder.

Deltakende observasjon

Deltakende observasjon innebærer at vi som evaluatorene har deltatt passivt på Dovrefjellrådets rådsmøter for å studere rådets formelle og uformelle arbeidsprosesser. Vi har deltatt i alle Dovrefjellrådets rådsmøter i perioden, til sammen ni. Deltakelse på nettverksamlinger i regi av DFR (Bjørli 2005, Hjerkin 2006) har gitt nyttig tilleggsinformasjon.

Presseklipp

Dovrefjellrådet har på internettsidene et eget arkiv for presseklipp. Dette arkivet er brukt som kilde for å følge med i presseoppslag om forvaltning av verneområdene.

¹² Intervjuguide er gjengitt i vedlegg. Spørreundersøkelsen framgår av kap 3. Referat fra intervjuene er etter avtale med informantene konfidensielle.

Formidling

Vi har presentert resultater fra hver evalueringsperiode (2. og 1. halvår, se foran) på DFRs rådsmøte på høsten. Vi har også deltatt på DN's konferanse for forsøkene på Røros i 2005.

3 RESULTATER OG ERFARINGER I FORSØKSPERIODEN

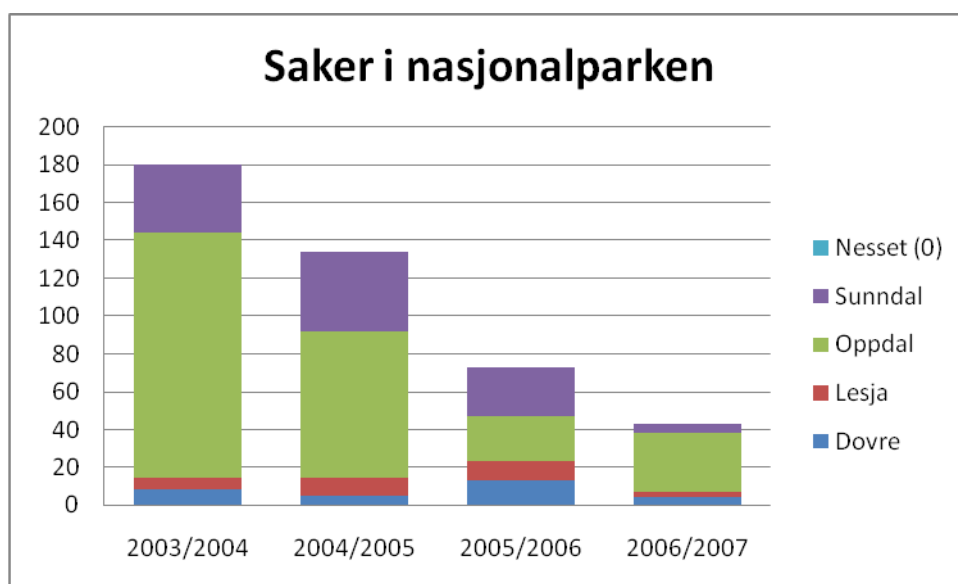
3.1 Søknader og avgjørelser

3.1.1 Grunnlaget

Det vises til kap 2.2 om saksdatabasen. Figurene som følger under viser antall vedtak fordelt på forvaltningsorgan, verneområde og år (periode).

Mer detaljerte opplysninger om saker som har vært behandlet, er gitt i vedlegg.

3.1.2 Antall behandlede søknader



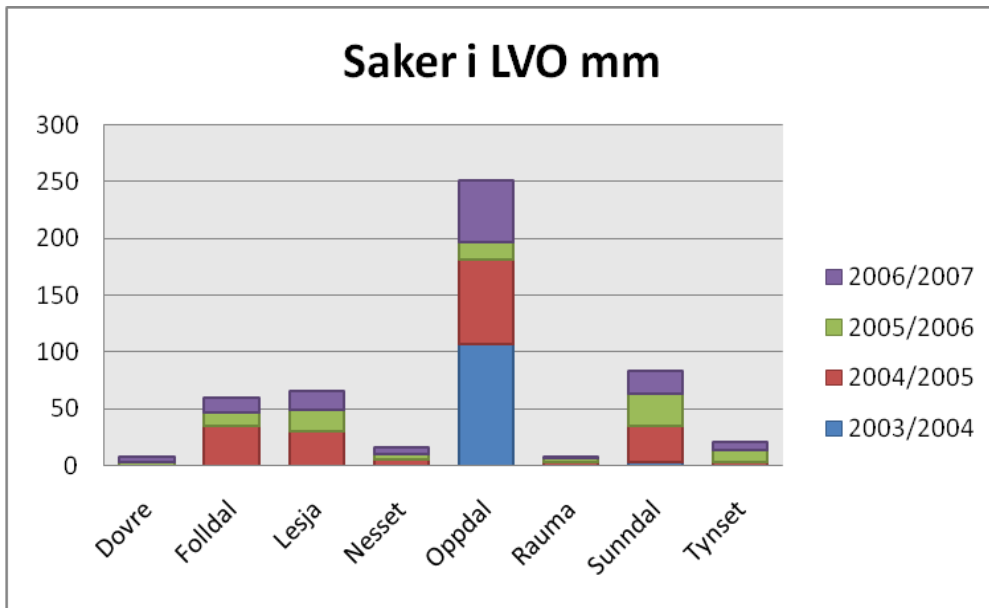
Figur 3-1: Antall behandlede søknader av Dovrefjellrådet (nasjonalparken) fordelt på berørte kommuner og år (periode)

Dovrefjellrådet har behandlet 430 saker i fireårsperioden. Nedgangen i antall saker i nasjonalparken gjennom forsøksperioden; fra 180 til 43 pr periode; skyldes først og fremst at det er gitt motorferdselstillatelser for flere år ad gangen. En god del av søknadene de to første årene var dessuten i strid med verneforskriften slik at de ble avslått (se under). Med avslag ble også grensa for akseptable dispensasjonsgrunner lagt fra DFRs side, og formodentlig kjent blant aktuelle søkere.

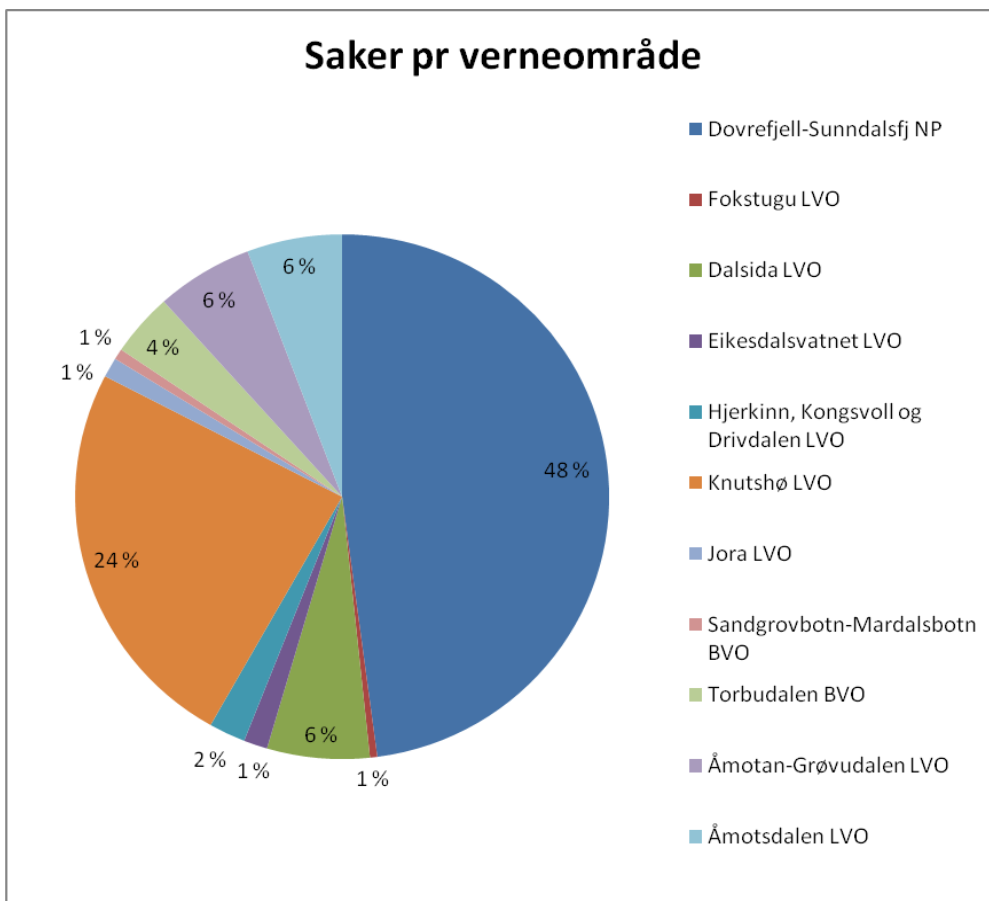
Av i alt 430 behandlede saker er 61 % i Oppdal, mens Sunndal har hatt 25 % av sakene. Lesja og Dovre har hatt 7 % hver, mens det i Nessets del av nasjonalparken ikke er registrert saker. Mulige årsaker til disse forskjellene drøftes i kap 4.

Av det samme antall søknader er 79 avslått. Dette utgjør 18 % av sakene. Antallet avslag har falt fra 31 og 40 de to første periodene til 1 i 2006/07. De fleste søknadene som er avslått omfatter Oppdal og Sunndal.

Mens de fleste sakene - 85 % - i første periode ble behandlet av arbeidsutvalget, har sekretariatet de etterfølgende årene behandlet rundt 90 % av sakene etter delegert myndighet.



Figur 3-2: Antall kommunale vedtak i LVO/BVO fordelt på kommune og år (periode)



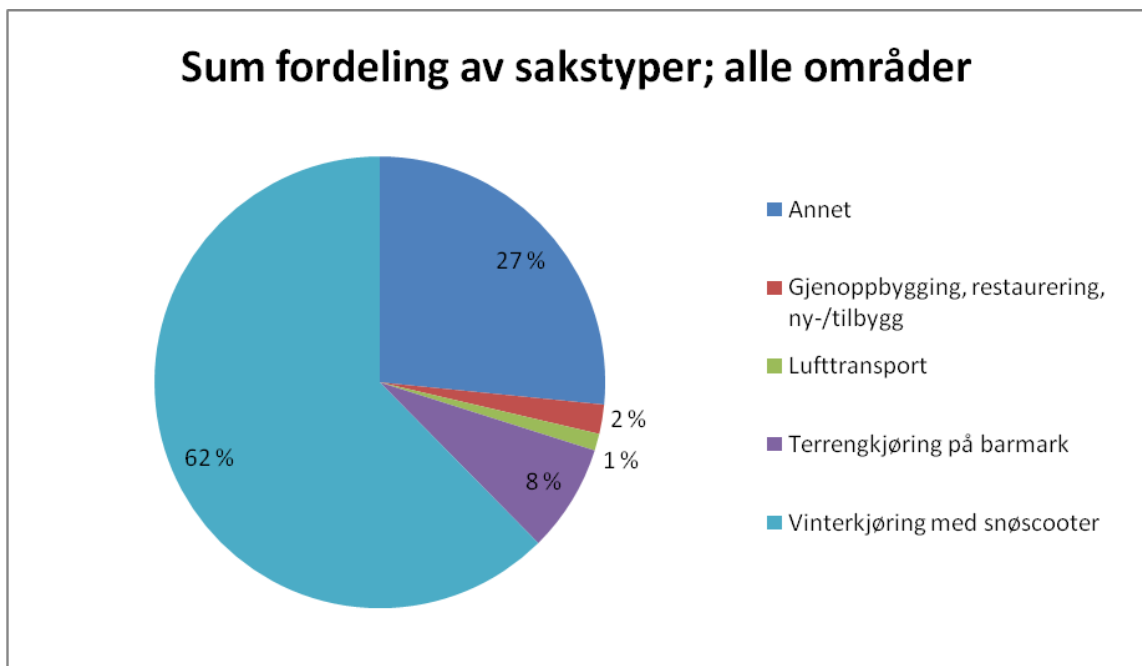
Figur 3-3: Fordeling av behandlede søknader pr verneområde

Kommunene har avgjort i alt 515 saker etter verneforskriftene. Fordelingen over tid viser ikke samme systematiske nedgang som for DFRs vedtak i nasjonalparken. Fordelingen pr kommune gjenspeiler både antall verneområder i hver kommune og størrelsen på verneområdene, samt omfang av aktivitet (setre, hytter mm) i områdene. Forskjellene uttrykker mao ingen systematiske ulikheter i praksis eller holdning. Heller ikke når det gjelder avslag på søknader er det grunnlag for å påpeke noen form for systematisk ulikhet i praksis mellom forvaltningsorganene. 52 av sakene - 18 % - er avslått; de fleste i 2004 og 2005. Det er flest avslag i Oppdal kommune. Se tabell 2 i vedlegg 3 for nærmere detaljer om avslåtte søknader.

Statistikken for type søker viser at privatpersoner har stått bak 74 % av søknadene, allmenninger og fjellstyrer 10 %, allmennyttige organisasjoner, herunder forskning, 8 %, bedrifter 7 % og myndigheter 1 %. Tallene, som omfatter alle verneområdene, viser først og fremst at dette er fjellområder som brukes aktivt av lokalbefolkning, bruksberettigete og allmennhet, men også at dette er viktige områder for naturforskning.

3.1.3 Sakstyper

Figuren nedenfor viser fordelingen av antall søknader pr verneområde. Resultatet kommenteres i kap 4.



Figur 3-4: Fordeling av søknader på formål; alle områder hele perioden

Det er et relativt stort antall bygninger i verneområdene – totalt er det kartlagt 1200 bygninger og tekniske anlegg. En kunne derfor forvente en viss etterspørsel fra eiere og rettighetshavere om å gjennomføre ulike byggetiltak. Antall søknader om bygningsmessige tiltak er imidlertid beskjedent; 19 søknader for hele perioden, eller 2 % av samlet antall søknader. Dette omfatter både restaurering av og tilbygg til gamle bygg, og nybygging. Det har vært 14 søknader om nybygg, alle av begrenset størrelse. Det dreier seg om 11 saker i Knutshø LVO og tre saker i to av de andre områdene.

Når det gjelder motorferdsel generelt, og snøscooterkjøring spesielt, er det gitt tillatelser for flere år¹³. Det er gitt 209 slike tillatelser for perioder på 2 til 4 år, med et spesifisert antall turer pr sesong. Antall turer pr år er vanligvis fastsatt til 2 eller 5, jf forvaltningsplanen, og med angivelse av tidsrom, særlige hensyn til dyreliv mm. Reduksjonen i antall flerårstillatelser viser at brukerne nå har en kvote å bruke. De største antall turer pr år, opp til 20, er gitt for turistforeningshytter. For enkelte formål, som utkjøring av saltstein, er det ikke fastsatt antall turer pr sesong. Det er forskjeller mellom forvaltningsorganene mht antall sesonger det gis tillatelse for. Oppdal har fire år som maksimum, mens Folldal har tre år. Tillatelser ut over forsøksperioden, slik Oppdal kommune har gjort, er gitt med forbehold.

Forvaltningsplanen fastsetter to viktige prinsipper for motorferdseltillatelser; bruk av leiekjører og begrensninger i antall turer pr sesong. For de fleste kommunene har dette medført endringer i tidligere praksis – f eks for Oppdal en reduksjon i antall turer, og for Lesja en styring av leiekjøringsvirksomheten.

Gruppen "annet" omfatter i hovedsak dispensasjoner i særlige tilfeller ("§ 4-saker"), men også enkelte andre sakstyper det kan gis dispensasjon for (f eks moskussafari). Det skjuler seg imidlertid enkelte feilposter her. De fleste sakene i denne kategorien omfatter motorferdsel, alene eller i tilknytning til andre formål, oftest forskning.

3.1.4 Klagesaker og omgjorte vedtak

De sakene vi har hatt tilgang til refereres her kort.

En søker klaget på Dovrefjellrådets betingete tillatelse til snøscootertransport (2005). Søknaden gjaldt 10 turer, også for persontransport, mens det ble gitt tillatelse til 2 turer med transport av ved, proviant osv. Direktoratet opprettholdt Dovrefjellrådets vedtak, med henvisning til verneforskriften som begrenser hva det kan gis tillatelse til, nemlig "nødvendig transport av ved, materialer mm til buer og hytter" (brev av 24.06.05).

Heller ikke i to nær tilsvarende saker fra 2004, der klagen gjaldt begrensning i antall turer, fikk søkerne medhold.

En søknad av august 2004 om tillatelse til å ta ut masse til vegvedlikehold i Knutshø LVO ble avslått av Folldal kommune, med begrunnelse i inngrepets omfang og hensynet til verneformålet. Søker ble samtidig oppfordret til å finne alternative steder for masseuttak. Søknaden ble påklaget. Etter befaring og runder med supplerende opplysninger stadfestet Direktoratet for naturforvaltning kommunens vedtak; dvs at klagen ikke ble tatt til følge (brev av 10.01.06).

En grunneier søkte om å få sette opp nytt uthus og utvide eksisterende bu i Fokstugu LVO. Dovre kommune avslø søknaden i sin helhet, med hjemmel i både verneforskriften og kommuneplanens arealdel. Vedtaket ble påklaget, og klagen ble delvis tatt til følge for så vidt som nytt uthus til erstatning for et gammelt ble godkjent. Direktoratet stadfestet kommunens siste vedtak, etter en konkret vurdering av inngrepet og med støtte i forvaltningsplanen.

Oppdal kommune ga 31.08.05 tillatelse til å bygge anleggsveg og ta ut grus mm innenfor Knutshø LVO, i forbindelse med vedlikehold av Elgsjødammen (som ligger utenfor LVO). Tillatelsen ble gitt etter verneforskriften § 4 (særlige grunner), på nærmere angitte vilkår. Direktoratet for naturforvaltning varslet i brev 04.10.05 at de vurderte å gjøre om vedtaket. Etter en relativt omfattende prosess med søker og andre myndigheter med interesse i saken,

¹³ Forvaltningsmyndighetene har her tatt forbehold om at forsøket kan bli avsluttet.

omgjorde DN den delen av vedtaket som gjaldt anleggsveg. DN's vedtak var fattet med henvisning til formålet med verneområdet og med hjemmel i forvaltningsloven § 35 2. ledd bokstav c). Saken er i ettertid løst ved at det er funnet en alternativ løsning, med nærmere angitte vilkår.

Naturvernforbundet i Møre og Romsdal påklaget i mars 2007 Nasset kommunes dispensasjon til helikopterlanding mm innenfor Eikesdalsvatnet landskapsvernområde. Rådmannens innstilling på avslag, med utgangspunkt i verneforskriftens § 4, mens det politiske organet (driftsstyre II) ga tillatelse, uten at grunnlaget for skjønnsutøvelsen framgikk av vedtaket. Slik begrunnelse ble gitt i forbindelse med klagesaksbehandlingen. DN ga klager medhold og opphevet kommunens vedtak (brev av 31.10.07). I tilknytning til denne saken må også nevnes at kommunen tidligere (2004) hadde gitt tilsvarende tillatelse. DN ga da en kritisk vurdering av kommunens praksis, og mente om at de hadde adgang etter forvaltningsloven til å omgjøre kommunens vedtak (brev av 24.06.04).

Det har vært behandlet flere saker om terrengsykkelritt. For rittet Savalen – Oppdal, som går i august, har Folldal og Oppdal kommuner gitt tillatelser flere ganger. Oppdal kommunes tillatelse for to år til et ritt i deler av de samme områdene, ble påklaget av Naturvernforbundet i Sør-Trøndelag. DN ga tillatelse for ett år¹⁴. For helhetens skyld refereres at en søknad om terrengsykkelritt i juni 2008 i de samme områdene, er avslått pga konfliktpotensialet med villrein¹⁵.

3.2 Ressursbruk

I intervjuer og spørreundersøkelser har vi bedt om å få et anslag over ressursbruken til lokal forvaltning, om mulig fordelt på saksbehandling/utredning og møter (administrasjon og politikere).

Vi spurte også om det er noen rasjonaliseringsgevinst for kommunen, og for søker.

Med reelt nye enkeltsaker menes her saker som forvaltningsansvaret for verneområdene har medført direkte og som ikke blir fanget opp gjennom forvaltning etter ordinært lovverk. Nye saker som trekkes fram er informasjon, skilting og møtevirksomhet, i tillegg til saksbehandling av søknader.

Kommunene og DFR har nå kommet i driftsfasen der tida brukes til daglig saksbehandling, fast møtevirksomhet og oppfølging av oppgaver i hht forvaltningsplanen. Undersøkelsene viser at ressursbruken i kommunene, registrert i ukeverk, til disse oppgavene til sammen utgjør ca 2 årsverk. Av dette utgjør møtevirksomhet 50 - 70 %. I perioden med arbeid med forvaltningsplanen ble det brukt vesentlig mer tid fra kommunenes side, sannsynligvis nær dobbelt så mye tid.

Ingen av kommunene mener forvaltningsansvaret har ført til rasjonaliseringsgevinst for dem, da det har vært flere ting å sette seg inn i, ekstra møtevirksomhet, ekstra arbeid med utsendelse av brev etc. Kommunene er enige om at det var rasjonaliseringsgevinst for søker gjennom samkjørt saksbehandling; ett sted å sende søknad og ett felles svarbrev fra kommunen. Særlig for motorferdselssakene er det en gevinst for søker ved at kommunenes behandling etter verneforskrift og motorferdsellov blir samordnet.

¹⁴ Mangler skriftlig dokumentasjon om denne saken.

¹⁵ Denne saken er behandlet etter forsøksperioden.

SNOs representanter i området anslår at 85 – 90 % av tida går med til arbeid på Dovrefjell. iNasjonlparker bruker ca 6 månedsverk i informasjonssentrene knyttet til nasjonalparken og daglig leder (som har 85 % stilling) bruker ca 5 månedsverk på Dovrefjell.

På spørsmål om ressurstilgangen i forsøket, er det en svak overvekt i retning av kommunene ikke har satt av/er tildelt tilstrekkelig med ressurser, og tilsvarende at DFR ikke er tildelt tilstrekkelig med ressurser til forvaltning av verneområdene. Halvparten av kommunene mener imidlertid at DFR har tilstrekkelig med midler¹⁶.

3.3 Organisering

3.3.1 Status og hovedtrekk

Kommunene har organisert arbeidet med saksbehandling etter verneforskriftene i landskapsvernområdene/biotopvernområdene i hovedsak slik:

Saksbehandler behandler kurante saker i tråd med forvaltningsplanen, dvs ”§ 3-saker” (formål det er adgang til å gi tillatelse til).

Saker som ikke er avklart i forvaltningsplanen, dvs ”§ 4-saker”/tilsvarende, klagesaker og prinsipielle saker, blir i hovedsak behandlet politisk. I noen kommuner blir også § 4-saker som er beskrevet i forvaltningsplanen behandlet administrativt.

Tabell 2 Oversikt over organisering

	Politisk enhet	Administrativ enhet
Dovrefjellrådet	Rådet / arbeidsutvalget	Sekretariatet
Dovre kommune	Plan, miljø og utviklingsstyret Formannskapet	Plan- og næringsetaten
Folldal kommune	Forvaltningsstyret	LNU (Landbruk, næring, utvikling)
Lesja kommune	Hovedutvalg for næring, miljø og utmark	Næringsavdelingen
Neset kommune	Driftsstyre II / formannskapet	Teknisk, næring og miljø
Oppdal kommune	Bygningsrådet	Plan og forvaltning
Rauma kommune	Utvalg for utbygging, teknisk drift, natur og miljø	Næring, miljø og teknisk
Sunddal kommune	Økonomi- og planutvalget	Plan-, miljø- og næringstjenesten
Tynset kommune	Formannskapet	Teknisk og landbruk

¹⁶ Se kap 3.3.2 samt årsrapport for 2005 for nærmere dokumentasjon.

Likebehandling og mindre byråkrati er elementer som blir beskrevet som positive sider ved den interne organiseringa i kommunene. Kommunene selv ser ingen negative sider ved sin interne organisering.

Dovrefjellrådet har samme organisering av forvaltningssakene i nasjonalparken ved at saker som ikke er avklart i forvaltningsplanen (vanskelige saker/prinsipielle saker) og dispensasjonssaker etter unntaksbestemmelsene (§ 4) blir behandlet i arbeidsutvalget, resten blir behandlet administrativt. DFR har kontakt med gjeldende kommune(er) før vedtak blir fattet. Det vil si at det skjer en førsteordens saksbehandling lokalt.

Spesielle saker i landskapsvernområdene/biotopvernområdene, og enkelte saker i nasjonalparken, blir drøftet i det administrative fagutvalget.

3.3.2 Nærmere dokumentasjon

For å kartlegge om organiseringen av den lokale forvaltningen av verneområdene er hensiktsmessig og rasjonell, og at arbeidsformen er god, har vi spurt om hvor enig respondenten er i at påstandene nedenfor beskriver virkeligheten, slik de opplever den. Tabellen nedenfor viser påstandene og gjennomsnittlig score.

Tabell 3.3: Påstander om organisering av lokal forvaltning av verneområdene og gjennomsnittlig score fra alle som har svart

Påstand	Gjennomsnittlig score 1 = Helt enig 5 = Helt uenig	n
Kommunene har ikke tilstrekkelig kompetanse til lokal forvaltning av verneområdene.	3,5	24
Det administrative fagutvalget er lite nyttig.	4,0	25
Alle aktører har klare og entydige ansvarsforhold for alle oppgaver med forvaltning av verneområdene.	3,8	20
Jeg synes forvaltningen av verneområdene er lite helhetlig som følge av forsøksordningen.	3,6	25
Kommunene bør gis myndighet og ressurser til å overta forvaltning av sine deler av nasjonalparken.	2,8	25

Påstanden om at kommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse til lokal forvaltning av verneområdene får en gjennomsnittlig score på 3,6. Dette viser at de fleste er uenig i denne påstanden. Alle respondentene fra kommunene, bortsett fra en, er ganske eller helt uenig i påstanden. Respondentene fra fylkesmannsembetene svarer at de er ganske enig i påstanden og stiller dermed spørsmål om kommunenes kompetanse. Fylkeskommunene er mer indifferent til påstanden over.

Dovrefjellrådet tilrådte på rådsmøte 17.11.04 at det ble etablert et administrativt fagutvalg for å koordinere det administrative arbeidet i kommunene og sekretariatet i rådet¹⁷. Det er svært få som sier seg enig i at saksbehandlerforumet (det administrative fagutvalget) er lite nyttig. Slik sett kan dette være en indikator på at forumet fungerer godt og bidrar til å spre erfaring og kompetanse på tvers av forvaltningene.

¹⁷ Utvalget er i praksis en fortsettelse av samarbeidet fra arbeidet med forvaltningsplanen. Se kap 3.5 for nærmere omtale.

Vi registrerer også at det er få som svarer at de er enig i at alle aktører har klare og entydige ansvarsforhold for alle oppgaver med forvaltning av verneområdene. Gjennomsnittlig score er 3,8. Det er ingen som sier seg helt enig i påstanden, men hele 70 % svarer at de er ganske eller helt uenig i påstanden, og disse er tilknyttet alle forvaltningsnivåer. Det er respondentene fra kommunene som har svart at de er ganske enig i påstanden. Svarfordelingen viser at det er usikkerhet om at ansvarsforholdene er entydige for alle parter.

Påstanden om at forvaltningen av verneområdene er lite helhetlig som følge av forsøksordningen blir delvis avkreftet ved at gjennomsnittlig score er 3,6. Litt under 30 % svarer ganske enig i påstanden og dette er respondenter fra fylkesmennene og kommunene. Mens respondenter fra 6 av 8 kommuner og alle tre respondenter fra fylkeskommunene svarer at de er ganske eller helt uenig i påstanden. Dette viser at de som har overtatt forvaltningen av verneområdene i større grad mener at helhetlig forvaltning av verneområdene ikke er blitt svekket med forsøksordningen.

Den siste påstanden om at kommunene bør gis myndighet og ressurser til å overta forvaltning av sine deler av nasjonalparken blir delvis bekreftet ved at over 50 % svarer at de er helt eller ganske enig i påstanden. Ser vi nærmere på tallene viser det seg at respondentene er splittet i synet på om kommunene skal overta forvaltningen av sine deler av nasjonalparken. Det er særlig kommunene som er positiv til dette. Undersøkelsen bekrefter mao det synet som er avdekket gjennom intervjuer.

3.4 Forvaltningsplanen

3.4.1 Status og hovedtrekk

Gjennom intervjuer har vi søkt å få fram hvordan arbeidet med forvaltningsplanen har vært organisert og om kommunenes syn/interesser er ivaretatt. Det har også vært viktig å få fram hva forvaltningsplanen hadde medført av endringer i forvaltningspraksis i den enkelte kommune, om det har skjedd holdningsendring i forhold til vern, om planen fungerer som beslutningsgrunnlag i saksbehandlingen og om hvordan kommunene opplever rammen for lokalt selvstyre.

Kommunene og Dovrefjellrådet utarbeidet forslag til forvaltningsplan for verneområdene. Planen var på høring fram til 1. oktober 2005. Planen ble deretter behandlet av kommunene og DFR og oversendt Direktoratet for naturforvaltning. Den ble godkjent av DN i juni 2007, dog med enkelte uavklarte spørsmål som er under vurdering. Dette gjelder bl a mulige grensejusteringer.

Alle kommunene, bortsett fra en, hadde oppnevnt bredt sammensatt referansegruppe i arbeidet med forvaltningsplanen. Arbeidet som foregikk over en 2-årsperiode opplevdes som positivt med mye læring i prosessen. SNO og iNasjonalparker bidrog i utarbeidelsen av forvaltningsplanen gjennom innspill i prosessen.

Alle kommunene mener at motorferdsel var det viktigste diskusjonstemaet i arbeidet med forvaltningsplanen. Kommunens interesser var naturlig nok ivaretatt i ulik grad ut i fra hvordan forvaltningspraksisen hadde vært før kommunen fikk forvaltningsansvaret.

Harmonisering av felles praksis på saksbehandlingen av motorferdselssakene har vært den tyngste jobben i noen kommuner, idet praksis i utgangspunktet var ulik (se kap 3.1.3). Holdning til bruk av snøscooter er nyansert ved sonering i verneområdene, og reduksjonen/omlegging av praksis mht scooterløyver som enkelte kommuner har vært nødt til å foreta, blir av kommunene vurdert å ha gått bedre enn forventet.

De fleste kommunene og Dovrefjellrådet mener at den reelle rammen for lokalt selvstyre er liten da forvaltningsplanen og verneplanen legger premisene. Handlingsrommet oppleves å ligge i §

4 der samfunnsnytte er et tøyelig begrep. Her er det også registrert uenighet mellom administrativt og politisk nivå.

De fleste kommunene synes forvaltningsplanen reflekterer formålet med vernet, men mener samtidig at planen ikke avklarer alle viktige spørsmål. Forvaltningsplanen oppleves likevel som god og den blir brukt i den daglige saksbehandlingen.

Den harmonisering av praksis som planen legger opp til mht likebehandling mellom kommunene i forvaltningen av verneområdene, oppleves stort sett positiv og synes å virke disiplinerende. Noen kommuner mener imidlertid at forvaltningsplanen virker som ei "tvangstrøye" der lokale forhold ikke blir ivarettatt.

Den reelle rammen for lokalt selvstyre oppleves som liten. Ved behandling av saker etter § 4 opplever de fleste kommunene at administrativt og politisk nivå er enige, dette gjelder spesielt i kommuner som fra før har praktisert en streng praksis. I de kommunene som har opplevd vernet som innstramminger, er det en større tendens til at administrativt og politisk nivå er uenige i utfallet av dispensasjonssaker, der politisk nivå gjør vedtak (sier ja) i strid med administrativ innstilling.

3.4.2 Nærmere dokumentasjon

For å kartlegge om forvaltningsplanen fungerer godt som verktøy, har vi spurt om hvor enig respondenten er i at påstandene nedenfor beskriver virkeligheten, slik de opplever den. Tabellen nedenfor viser påstandene og gjennomsnittlig score.

Tabell 3.4: Påstander om forvaltningsplanen som verktøy, og gjennomsnittlig score fra alle som har svart.

Påstand	Gjennomsnittlig score 1 = Helt enig 5 = Helt uenig	n
Forvaltningsplanen er et godt verktøy for den løpende forvaltning av verneområdene.	1,6	23
Forvaltningsplanen gir gode og riktige avveieringer om bruk og vern av verneområdene.	2,2	23
Det er rikelig handlingsrom til reell lokal forvaltning av verneområdene	3,2	23

Tabellen viser at respondentene er enig i påstanden om at forvaltningsplanen er et godt verktøy for den løpende forvaltningen av verneområdene. Undersøkelsen viser også at respondentene fra kommunene i større grad svarer at de er helt enig i påstanden. Det er ingen respondenter fra de andre forvaltningsorganene som svarer at de er helt enig i påstanden.

Vi registrerer også enighet om at "Forvaltningsplanen gir gode og riktige avveieringer om bruk og vern av verneområdene", men den er noe mer moderat enn forrige påstand. 70 % av respondentene svarer at de er ganske enig i påstanden. Blant dem som svarer at de er ganske uenig i påstanden, finner vi respondenter fra fylkeskommunen og SNO.

Tredje påstand om at det er rikelig handlingsrom til reell lokal forvaltning av verneområdene har en gjennomsnittlig score på 3,2. Her er respondentene delt, siden litt under 40 % svarer at de er ganske enig i påstanden, mens litt under 60 % svarer at de er ganske uenig i påstanden.

3.5 Interkommunalt samarbeid og Dovrefjellrådets rolle

3.5.1 Status og hovedtrekk

Vi har kartlagt hvordan det interkommunale samarbeidet fungerer, hvem er deltakere, hvilke tema blir diskutert, rutiner for kunnskapsoverføring, Dovrefjellrådets rolle som rådgivende utvalg og utviklingen av samarbeidet i forsøksperioden.

Høsten 2004 vedtok Dovrefjellrådet å opprette et administrativt fagutvalg som koordinerer arbeidet mellom administrasjonen i de berørte kommunene og sekretariatet i Dovrefjellrådet. I tillegg ble de berørte fylkesmennene og fylkeskommunene invitert til å delta på møtene.

Det administrative fagutvalget møtes 4-5 ganger pr år. Saksbehandlerne i kommunene møtes etter innkalling fra administrasjonen i Dovrefjellrådet. Både forvaltningsplanen og fylkesdelplanen har vært drøftet i forumet. Prinsipielle enkeltsaker blir diskutert i forkant av vedtak, noe alle kommunene oppfatter som positivt i forhold til det å oppnå enhetlig forvaltning.

Dovrefjellrådet som rådgivende organ blir oppfattet som tilfredsstillende og kommunene tar kontakt med DFR når de har behov for å diskutere saker. Kunnskapsoverføringen mellom kommunene skjer gjennom diskusjon i det administrative fagutvalget og ved tilsendt kopi av enkeltvedtak i nabokommunen. Alle kommunene mener at fagutvalget er viktig for å oppnå enhetlig forvaltning og samarbeid. Samarbeidet mellom kommunene på saksbehandlernivå har blitt betydelig bedre i forsøksperioden, og oppleves nå godt og kollegialt.

Samarbeidet mellom kommunene på politisk nivå skjer gjennom arbeidsutvalget (AU) i DFR, som består av 7 representanter. Medlemmene i AU fra kommunene opplever dette samarbeidet som bra og nyttig. SNO deltar på møtene når det skal diskuteres saker som berører dem.

For øvrig beskriver forvaltningsplanen ansvars- og samarbeidsforhold, (ref kap 2.3, spesielt 2.3.3). Se også kap 3.4.

3.5.2 Nærmere dokumentasjon

Aktuelle spørsmål er hvilken rolle Dovrefjellrådet har og skal ha, om ansvarsfordelingen mellom kommunene og Dovrefjellrådet er entydige, og om det er etablert formelle fora eller uformelle rutiner mht samarbeid mellom.

Samlet sett er respondentene ganske uenig i påstanden om at Dovrefjellrådet bør kun ha en rådgivende funksjon. Tallmaterialet viser at litt under 60 % er ganske uenig eller helt uenig i påstanden. Blant respondentene som er helt eller ganske enig i påstanden, finner vi både kommuner og andre forvaltningsorganer.

Vi registrerer at i gjennomsnitt er respondentene enig i påstanden om at det er en entydig ansvarsfordeling mellom Dovrefjellrådet og kommunene mht forvaltningsoppgaver. Litt under 70 % er helt eller ganske enig i påstanden. Kommunene er mer positive til påstanden enn de øvrige forvaltningsorganene. Enkelte respondenter fra fylkeskommunene, SNO og fjellstyrene gir uttrykk for at de er helt uenig i påstanden.

Om påstanden om det i Dovrefjellrådet er kommunene med størst vernet areal som har mest innflytelse, er respondentene i gjennomsnitt verken enig eller uenig i påstanden. Spredningen i svarene er likt fordelt, slik at det er ingen vesentlig forskjell mellom kommunene og de øvrige myndighetsorganene.

Tabell 3.5: Påstander om Dovrefjellrådet som indikatorer på interkommunalt samarbeid, og gjennomsnittlig score fra alle som har svart

Påstand	Gjennomsnittlig score 1 = Helt enig 5 = Helt uenig	n
Dovrefjellrådet bør kun ha en rådgivende funksjon.	3,5	24
Det er en entydig ansvarsfordeling mellom Dovrefjellrådet og kommunene mht forvaltningsoppgaver.	2,2	24
I Dovrefjellrådet er det kommunene med størst vernet areal som har mest innflytelse.	2,9	24
Dovrefjellrådet bør gis myndighet og ressurser til å overta forvaltning av alle verneområdene i forsøket.	3,6	23
Samarbeidet mellom kommunene og Dovrefjellrådet fungerer godt.	2,3	24

Påstanden om at Dovrefjellrådet bør overta forvaltningen av alle verneområdene, er respondentene samlet sett uenig i påstanden. Svarfordelingen viser at respondentene fra kommunene og de øvrige myndighetsorganene fordeler seg likt, dvs at det er like mange som er enig i påstanden eller uenig i påstanden.

Flertallet av respondentene er enig i påstanden om at samarbeidet mellom kommunene og Dovrefjellrådet fungerer godt. Fire respondenter er verken enig eller uenig i påstanden. Tre av disse har bakgrunn fra andre forvaltningsorganer enn kommunene.

3.6 Kommunikasjon og informasjon

3.6.1 Status og hovedtrekk

Informasjon om verneområdene er en oppgave som er fordelt på mange aktører. Dovrefjellrådet, SNO, iNasjonalparker, kommunene, fjelloppsynet, fylkesmennene og fylkeskommunene skal alle arbeide med informasjon om verneområdene. Vi har søkt å avdekke om informasjonen om verneområdene er entydig plassert, hvilke informasjonstiltak var igangsatt eller planlagt og samarbeidet/koordineringen mot iNasjonalparker.

Alle kommunene opplever at det er uklar arbeidsfordeling mellom aktørene når det gjelder informasjon om verneområdene. Kommunens ressurser er små og informasjonsarbeidet blir ikke prioritert. I tillegg mangler det maler for utforming av enkelte typer informasjonsmateriell, noe som kan ha bidratt til at dette arbeidet blir nedprioritert. Foruten informasjon på kommunenes nettsider arbeider Nesset kommune aktivt for å få etablert et informasjonssenter i Eresfjord.

I utgangspunktet skal de ulike aktørene informere på forskjellige nivåer men det blir fort skjæringsfelter. Dovrefjellrådet som forvaltningsmyndighet skal i utgangspunktet ha et overordnet ansvar for informasjon om og tilrettelegging i verneområdene. I forvaltningsplanen står det at de konkrete informasjonstiltakene kan utføres av andre aktører, som SNO og iNasjonalparker. Eneste konkrete tiltak i forvaltningsplanen er at det skal etableres en helhetlig informasjonsstrategi der rollene mellom de ulike aktørene skal avklares.

Dovrefjellrådet uttrykker frustrasjon over den uklare organiseringen og rolleavklaringen som gjelder informasjonsarbeidet. DFR opplever at DN pålegger SNO og iNasjonalparker å utføre oppgaver uten å kreve samarbeid med DFR som forvaltningsmyndighet; oppgaver DFR i prinsippet har ansvaret for.

SNO og iNasjonalparker har informasjonsoppgaver nedfelt i sine mandater og har budsjett til gjennomføring, mens DFR har informasjonstiltak nedfelt i forvaltningsplanen uten midler til gjennomføring. I praksis blir det derfor at de ulike aktørene driver med egne tiltak. DFR har nå i samarbeid med SNO og iNasjonalparker igangsatt arbeid med å utarbeide en handlingsplan for informasjon der DFR, SNO og iNasjonalparker blir enige om en prioritert liste over tiltak.

SNO og iNasjonalparker uttrykker tilfredshet med samarbeidet seg imellom, men er enige i at rollefordelingen mellom aktørene er uklare. Kommunene uttrykker at kontakten mot SNO og iNasjonalparker er dårlig. De savner tilbakemelding fra SNO på hvilket arbeid som blir utført innen sine områder spesielt. De ønsker også at iNasjonalparker skal ta kontakt for å samarbeide om informasjonsarbeidet.

Med unntak av oppstartfasen i forsøket har fylkesmennene vært relativt anonyme i forsøket. Fylkesmennene opplyser at dette har vært bevisst. Deltakelsen i Dovrefjellrådets møter har gått på omgang blant fylkesmennene. Noen av kommunene og DFR opplyser at de har søkt råd ved behov, men flere av kommunene har heller søkt råd hos DN enn hos fylkesmennene.

Forvaltningsplanen beskriver utfordringer og angir retningslinjer og tiltak på informasjonssida (ref kap 7.2 i planen).

3.6.2 Nærmere dokumentasjon

Problemstillingene dreier seg både om informasjon/kommunikasjon internt i kommunene, og kommunenes/Dovrefjellrådets rolle i informasjon utad. Vi har også sett nærmere om ressursbruken knyttet til informasjonsarbeid oppfattes som tilstrekkelig og om verneforskriftene er godt kjent blant befolkningen i kommunene.

Tabell 3.6: Påstander kommunikasjon og informasjon, og gjennomsnittlig score fra alle som har svart.

Påstand	Gjennomsnittlig score 1 = Helt enig 5 = Helt uenig	n
Ansvar for informasjon om verneområdene er uklart og spredt.	2,2	25
Dovrefjellrådet bruker for lite ressurser til informasjon.	2,8	24
Verneforskriftene for verneområdene er godt kjent blant befolkningen i kommunene.	3,8	25

Spørreundersøkelsen viser at samlet sett så er respondenten enig i påstanden om at ansvaret for informasjon om verneområdene er uklart og spredt. Det er tre respondenter fra kommunene som er helt eller ganske uenig i påstanden. Alle respondenter fra øvrige myndighetsorganer enn kommunene er helt eller ganske enig i påstanden.

Når det gjelder påstanden om Dovrefjellrådet bruker for lite ressurser til informasjon, er respondentene mer delt i midten. Blant dem som er uenig i påstanden finner vi respondenter fra

kommunene og i Nasjonalparker. Respondenter fra fylkeskommunene og fylkesmennene er alle helt eller ganske enig i påstanden.

Videre registrerer vi at samlet sett er respondentene uenig i påstanden om at verneforskriftene for verneområdene er godt kjent blant befolkningen i kommunene. Materialet viser imidlertid at 16 av 25 respondenter verken er enig eller uenig i påstanden. Dette kan tyde på at respondentene er usikre på hvor godt kjent befolkningen i kommunene er med verneforskriftene.

3.7 Lokal medvirkning

3.7.1 Status og hovedtrekk

Medvirkning i forbindelse med verneplanarbeidet på 1990-tallet omtales ikke her. Lokal medvirkning i løpet av forsøksperioden har først og fremst skjedd i forbindelse med arbeidet med forvaltningsplanen. Se kap 3.4 for nærmere omtale. Det er et entydig inntrykk at prosessen av alle involverte parter ble opplevd som god.

Forvaltningsplanen omtaler ikke lokal medvirkning spesielt, men planen er blitt til med utstrakt medvirkning. Den videre lokale medvirkning må forutsettes ivaretatt ved oppfølging av planen.

For øvrig er det grunn til å merke seg at fjellstyrene og villreinutvalgene har ønsket økt medvirkning gjennom deltakelse (medlemskap) i Dovrefjellrådet. DFR avslo denne søknaden, med henvisning til at rammene for forsøket var entydig gitt. Det ble samtidig påpekt at DFRs møter er åpne.

3.7.2 Nærmere dokumentasjon

Forsøket som helhet til hensikt å gi økt lokal medvirkning, ved at kommuner/kommunale organer og ikke staten får ansvar for forvaltningen. Spørsmål er om lokaldemokratiet og brukerne har reell medvirkning på forvaltningen av verneområdene.

For å belyse problemstillinger knyttet til lokal medvirkning har vi sett påstander som framgår av tabell 3.7.

I gjennomsnitt er respondentene verken uenig eller enig i påstanden om at kommunene ikke er flinke nok til å trekke inn lokale interessegrupper eller berørte enkeltpersoner i forvaltningsarbeidet. Nesten halvparten av respondentene er ganske uenig i påstanden. Ingen av respondentene fra kommunene er helt enig i påstanden.

Vi registrerer tilnærmet samme gjennomsnittlig score for påstanden om at kommunene har strengere forvaltningspraksis i utmark generelt etter at de fikk verneområdeansvar. Ingen respondenter fra kommunene er helt enig i påstanden.

På spørsmålet om kommunene praktiserer verneforskriftene ulikt svarer respondentene at de verken er enig eller uenig i påstanden. Datamaterialet viser at respondentene fordeler seg likt mellom å være ganske enig, verken enig eller uenig og ganske uenig i påstanden. Det er særlig de øvrige myndighetsorganene som er indifferent til påstanden.

Undersøkelsen viser at samme gjennomsnittlig score for påstanden om at Dovrefjellrådet praktiserer verneforskriftene strengere enn kommunene. Svarfordelingen her er lik blant respondentene.

Tabell 3.7: Påstander om lokal forvaltning og medvirkning i forvaltningen av verneområdene og gjennomsnittlig score fra alle som har svart

Påstand	Gjennomsnittlig score 1 = Helt enig 5 = Helt uenig	n
Kommunene er ikke flinke nok til å trekke inn lokale interessegrupper eller berørte enkeltpersoner i forvaltningsarbeidet.	3,2	24
Kommunene har strengere forvaltningspraksis i utmark generelt etter at de fikk ansvar for verneområder.	3,5	24
Kommunene praktiserer verneforskriftene ulikt.	2,8	24
Dovrefjellrådet praktiserer verneforskriftene strengere enn kommunene (innenfor resp. rammer).	2,8	24
Jeg opplever at brukerne av verneområdene er godt fornøyd med kommunenes forvaltning av dem.	2,8	23
Jeg opplever at brukerne av nasjonalparken er godt fornøyd med Dovrefjellrådets forvaltning av den.	2,8	21
Lokal forvaltning av verneområdene er positivt for næringsutvikling i lokalsamfunnene	2,1	24

Når det gjelder de to neste påstandene om hvor fornøyd brukerne av verneområdene er med kommunenes og Dovrefjellrådets forvaltning av dem, registrerer vi en gjennomsnittlig score på 2,8. Respondentene er mao i gjennomsnitt usikre på om brukerne er fornøyd med forvaltningen av verneområdene.

Respondentene er ganske enig i påstanden om at lokal forvaltning av verneområdene er positivt for næringsutvikling i lokalsamfunnene. 19 av 24 respondenter svarer at de helt eller ganske enig i påstanden.

3.8 Samarbeid om håndhevelse av vernet

3.8.1 Status og hovedtrekk

Problemstillingen er hvordan aktører med ulikt ansvar samarbeider om forvaltning av verneområdene. Suksesskriteriet er at partene opplever et rasjonelt samarbeid. Informantene er spurt om hvordan ansvarsforholdet mellom forvaltningsmyndighet, politi, SNO og fjelloppsyn oppleves, og om hvordan samarbeidet fungerer.

Forvaltningsplanen gir en grundig drøfting av utfordringene særlig på oppsynssida. Retningslinjene for samhandling og informasjonsflyt viser at det her ligger store oppgaver.

Kommunene opplever at det er uklar ansvarsfordeling mellom Dovrefjellrådet, SNO og fjelloppsynet. Mange av kommunene mener tiltaksmidlene som SNO besitter burde vært overført direkte til kommunene. Dette vil etter deres oppfatning resultere i flere konkrete tiltak.

Flere kommuner påpeker at det er konflikter mellom SNO og fjelloppsynet. SNO selv mener at dette samarbeidet fungerer godt. SNO bestiller for øvrig oppdrag fra fjellstyrene for ca 200.000 kr årlig.

Slik det er i dag er det SNO som har midler til konkrete tiltak som kommunene og Dovrefjellrådet kan søke om, den såkalte bestillingsdialogen. Prioritering av konkrete tiltak blir gjort i fagutvalgsmøtene.

Kommunene og Dovrefjellrådet uttrykker utilfredshet med denne ordningen. Dovrefjellrådet opplever at de som forvaltningsmyndighet i nasjonalparken ikke har styringen med hvilke tiltak som blir utført i og med at det er SNO forvalter midlene og til sist bestemmer hva som skal gjøres.

SNO beskriver imidlertid bestillingsdialogen som en ordning der Dovrefjellrådet og kommunene som forvaltningsmyndighet bestemmer hvilke tiltak som skal gjennomføres. Selv om det er SNO som har pengene, er det i praksis forvaltningsmyndigheten som bestemmer. SNO kommer bare med innspill. SNO har ingen eksempler på tiltak de har gjennomført på eget initiativ.

iNasjonalparker har følt seg utenfor "det gode selskap" når det gjelder bestillingsdialogen, da det bare har vært forvaltningsmyndigheten som har fått søke om midler. Dette er imidlertid endret fra 2007. iNasjonalparker har f eks med grunnlag i handlingsplanen for informasjon og forvaltningsplanen for Fokstummyra søkt om midler.

Samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og Dovrefjellrådet er omtalt i kap 3.5 og 3.6.

3.8.2 Nærmere dokumentasjon

Problemstillingen er hvordan aktører med ulikt ansvar samarbeider om forvaltning av verneområdene. For å belyse spørsmålet om samarbeid om håndhevelse ble følgende spørsmål stilt.

Tabell 3.8: Påstander om samarbeid om håndhevelse av vernet; gjennomsnittlig score fra alle som har svart

Påstand	Gjennomsnittlig score 1 = Helt enig 5 = Helt uenig	n
Grensesnittet mellom forvaltningsorganene (for verneområdene) og SNO er uklart.	2,7	23
Forvaltningsorganene (for verneområdene) og fjellstyrene har entydige og avklarte ansvarsforhold.	2,4	25

Til påstanden om at grensesnittet mellom forvaltningsorganene (for verneområdene) og SNO er uklart, så er respondentene delt i to. Svarene viser at det er få som har svart verken enig eller uenig. Gjennomsnittsscoren viser at det er flere som sier seg enig i påstanden enn de som er uenig i påstanden. Kontrollerer vi for hvilken stilling eller politisk verv man har i kommunen, så er det ingen entydig sammenheng med hva man har svart. Det samme gjelder hvilken rolle man har i Dovrefjellrådet.

I gjennomsnitt er respondentene ganske enig i påstanden om at forvaltningsorganene for verneområdene og fjellstyrene har entydige og avklarte ansvarsforhold. Den ene respondenten som har svart for ett av fjellstyrene, svarer helt uenig i påstanden, mens like mange kommuner svarer at de er helt enig eller ganske enig i påstanden.

3.9 Planer, tiltak og aktiviteter

Forvaltningsplanen beskriver utfordringer, retningslinjer og tiltak for overvåking og skjøtsel (jf kap 7.3 og 7.4 i planen). Vi har kartlagt om kommunene og DFR har iverksatt spesielle tilretteleggingstiltak, registreringer osv i tilknytning til forvaltningen av verneområdene.

Flere av aktørene har nå gjennomført tiltak eller har planer om tiltak.

Sunddal kommune har gjennomført et tilretteleggingsprosjekt (tilrettelegging av stier, p-plass, toalett, skilting) i Åmotan i samarbeid med iNasjonalparker. SNO bevilget 150.000 kr til dette prosjektet.

Rauma kommune er i gang med å utarbeide turkart i samarbeid med næringslaget med informasjon om parkering og skilting.

Neset kommune har rustet opp tursti til Katthammaren finansiert av midler fra DFR. Kommunen arbeider også for å få Aursjøvegen klassifisert som turistveg.

Lesja kommune har gjennomført restaureringstiltak på bru i Skamsdalen. De ønsker å utvide natur- og kulturstien i Jora LVO med flere poster.

Oppdal kommune har gjennomført noen små tiltak på løypesida. De har planlagt informasjonstiltak om jakt og fangst av villrein på Kongsvold.

Dovrefjellrådet skal som tidligere nevnt lage handlingsplan for informasjon i samarbeid med SNO og iNasjonalparker. Dovrefjellrådet har for øvrig gjennomført og er i gang med flere prosjekter:

- Nytt turkart for Knutshø og revidert turkart for Dovrefjell (koordineres av DFR).
- Prosjekt med registrering av bygg og anlegg i området ble gjennomført i løpet av 2004 og 2005. Det er totalt registrert ca 1200 objekter, dvs bygninger og tekniske anlegg innenfor verneområdene på Dovrefjell.
- Oppstart av skiltprosjekt med deltagelse fra kommunene, SNO, iNasjonalparker og Dovrefjellrådet. Formålet med prosjektet er å få til en samordnet skilting i de ulike verneområdene i Dovrefjellområdet, slik at de får et helhetlig preg.
- Overvåking av naturtilstanden på Dovrefjell. Prosjektet tar sikte på å benytte tilgjengelig kunnskap samt kunnskap som framkommer gjennom oppsynsaktivitet til å få en bedre oversikt over utviklingen av naturtilstanden innenfor verneområdene, i samarbeid med SNO¹⁸.
- Tilrettelegging på Hjerkinnhø: Det er lagd atkomstvei/rullestoltrasé opp til selve monumentet. I tillegg vil det bli utarbeidet et eget informasjonspunkt på parkeringsplassen. I samarbeid med SNO.
- Det er utarbeidet egne forprosjekt for tilrettelegging på Fokstugu gård og Kongsvold.
- DFR har arrangert nettverkssamlinger og studietur til Finland.
- Arbeid med å vurdere tilknytning til et europeisk nasjonalparkfelleskap. Etter at samarbeidet med PAN Parks ble stilt i bero (rådsmøtet juni 2004), har rådet søkt kontakt til The European Charter (Europark). Hensikten er å komme videre i arbeidet med å utvikle bærekraftig reiseliv i og i tilknytning til verneområdene (se kap 4.4).

¹⁸ Ref Ref NINA-rapport 188 (februar 2007): A. Overvåking av verneområde. B: Forslag til overvåkingsplan for vernekvalitetar, ferdsel og påverknad i verneområda på Dovrefjell.

DFR har i 2006-2007 hatt et betydelig arbeid med revisjon av fylkesdelplanen for Dovrefjell. Sentralt i dette planarbeidet har vært å følge opp nasjonale mål om å sikre villreinens leveområder, jf St meld nr 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, kap 11.2.

DFR har fungert som sekretariat for utredningen om villreinsenter.

Aktiviteten med tiltak i den enkelte kommune har tatt seg betraktelig opp i løpet av forsøksperioden. Dette henger naturlig nok sammen med forvaltningsplanen; for det første krevde den innsats de første to årene og for det andre er den et nødvendig grunnlag for prioritering av tiltak. Flere tilretteleggingsprosjekter (stier, p-plass, skilting) samt turkartproduksjon er i gang og/eller gjennomført.

4 VURDERING

4.1 Hovedinntrykk

Hovedinntrykket etter å ha fulgt forvaltingsorganene i fire år er at forsøket har vært gjennomført i tråd med intensjonene. Fra involverte myndigheters side, dvs DFR og kommunene, er vern akseptert, og de har tatt og løst forvaltningsoppgaven på en seriøs måte. Omfanget av motstand / motvilje mot vern i lokalsamfunnene for øvrig er ikke kartlagt i detalj, men en kan registrere spenninger mellom ulike grupper i syn på prioriteringer mellom vern og næringsutvikling.

Årsakene til at forsøket kan karakteriseres som vellykket, er flere. De viktigste momentene er følgende.

- Flere av kommunene i forsøket har levd med store verneområder i mange år. De har hatt erfaringer med Rondane og Dovrefjell nasjonalparker, og med flere landskapsvernområder og naturreservater. Verneområder er ikke noe nytt for disse kommunene. Også for fylkeskommunene som deltar er store verneområder godt kjent.
- Grunnlaget for utvidet vern av Dovrefjell ble lagt gjennom en grundig verneplanprosess som i tid falt sammen med fylkesdelplanprosessen. Rammene for vern ble gjennom dette både klarlagt, avveid og modnet.
- Den lokale prosessen med forvaltningsplan har lagt grunnlaget for en avveid sonering av verneområdene og en harmonisering av tidligere ulikheter i kommunenes forvaltningspraksis, særlig innen motorferdsel i utmark.
- Det viktigste formålet med vern, nemlig hensynet til villreinstammen, har tunge støttespillere og er tilsynelatende godt forankret lokalt.
- Forvaltningen av nasjonalparken ble tillagt et allerede eksisterende interkommunalt organ. Selv om dette organet i utgangspunktet ikke hadde overkommunal beslutningsmyndighet, var det lagt et godt grunnlag for å tillegge Dovrefjellrådet slik myndighet.
- Kommunene og Dovrefjellrådet har hatt tilgang til relevant kompetanse.

Det er vanskelig å påpeke spesielle eller generelle feiltrinn fra forvaltningsorganenes side. Ut fra en grov vurdering kan pekes på en liten håndfull saker – kanskje inntil 1 % – der fylkesmannen ville ha kommet til et annet resultat enn lokale forvaltningsorganer. Dette kan imidlertid ikke etterprøves¹⁹. Manglende måloppnåelse på enkelte av oppgavene, spesielt informasjon og til dels tilsyn og tiltak, skyldes ikke forvaltningsorganene men overliggende strukturer / systemer.

Hvorvidt lokal forvaltning har vært "effektiv" er vanskelig å dokumentere. Sannsynligvis er det lagt ned flere årsverk fra kommunenes og DFRs side enn det fire fylkesmenn ville ha brukt på de samme oppgavene. På den annen side har denne innsatsen – først til arbeidet med forvaltningsplanen og deretter til forvaltningsoppgaver – sikret lokalt eierskap og sannsynligvis vært bedre til å fange opp og avklare lokale interesser.

¹⁹ Fylkesmennene har vært lite aktive i forsøket, men ut fra de kartlegginger vi har gjort, har de ikke reagert spesielt på kommunenes og DFRs praksis. Det fins ingen nasjonal oversikt over forvaltningspraksis, men dette ville heller ikke ha vært til særlig verdi for sammenlikning, idet forutsetningene er ulike fra område til område.

Med de rammene som er lagt i verneforskriftene og forvaltningsplanen er det relativt lite rom for lokalt skjønn. Det er eksempler på at politiske organer i kommunene har gjort vedtak i strid med administrasjonens saksframlegg, med forankring i verneforskrift og forvaltningsplan, og uten å synliggjøre sine prioriteringer. På den ene siden er det et privilegium for politikere å utøve (fritt) skjønn, men på den annen side bør en forvente en begrunnelse for standpunktet²⁰.

4.2 Organisering og styring i kommunene og DFR

4.2.1 Administrativ organisering

Undersøkelsen viser at kommunene er fornøyd med organiseringa internt i sin kommune og føler at forvaltningsansvaret er godt forankra politisk.

Kommunenes organisering vurderes å være i tråd med forvaltningsplanens retningslinjer for saksbehandling til beste for verneformålet og dem som søker om ulike tillatelser.

Det interkommunale samarbeidet gjennom deltakelse i det administrative fagutvalget oppleves som viktig for å oppnå en enhetlig forvaltning slik intensjonen er i forvaltningsplanen.

Saksbehandlerne har blitt godt kjent noe som bidrar til at kontakten mellom saksbehandlerne er blitt større i forsøksperioden, og samarbeidet oppleves nå som godt og fruktbart.

Aktørene i den lokale forvaltningen er tilfreds med den rollen Dovrefjellrådet har som rådgivende organ.

Alt tyder på at kommunene og DFR har funnet en god og effektiv måte å organisere arbeidet på.

4.2.2 Politisk styring

Vedtakene i kommunene og Dovrefjellrådet skjer enten i politisk organ eller delegert til administrasjonen. Det har vært en markant overføring fra politiske til administrative organ i løpet av forsøket. Den generelle overføringen fra politisk til administrativt nivå er naturlig av flere årsaker. Forvaltningsplanen, som er behandlet av alle kommunestyrene, gir klare rammer som gjør det enklere å overføre saker til administrativ behandling. Det første året av forsøksperioden, med en stor andel av sakene behandlet i politiske organ, antas også å ha klarlagt de politisk akseptable rammene for ulike sakstyper. At det seinere har vært tendenser til en større andel "politiske" saker, kan tilskrives at det i en totalt sett redusert saksmengde vil befinne seg relativt sett flere tvilssaker.

Lokal forvaltning under lokalpolitisk styring innebærer en ny utfordring i verneområdeforvaltningen. Konkret dreier dette seg om hvilket rom det er for skjønnsutøvelse, og om vedtak må begrunnes. Generelt blir mange politiske vedtak fattet uten at begrunnelsen kommer til uttrykk i protokoll eller i vedtaket. Slik er det også i "våre" kommuner. Nesset kommune ga f eks en dispensasjon uten begrunnelse og i strid med administrasjonens grundige drøfting av saken opp mot verneforskriften²¹. Av saken er det ikke mulig å finne ut hva det politiske utvalget la vekt på i sin skjønnsutøvelse. Det blir da vanskelig å evaluere graden av suksess med lokal forvaltning. Som et eksempel på et begrunnet vedtak kan nevnes Oppdal kommunes avgjørelse i saken som er referert i pkt 3.1.4 (anleggsveg Knutshø LVO). Her kommer avveiningen til uttrykk i vedtaket.

²⁰ Jf forvaltningslovens generelle krav.

²¹ Sak 138/06, behandlet 05.10.06.

Utøvelsen av et lokalpolitisk skjønn synes å ha vært den største utfordringen i forsøket. På den ene siden er handlingsrommet for skjønnsutøvelse relativt snevert, med de rammene som er gitt først i verneforskriftene og deretter i forvaltningsplanen. På den annen side er det gjennom forsøket skapt en forventning om at det er et reelt handlingsrom. Dette spenningsfeltet ser ut til å ha utfordret både kommunene og DN.

4.2.3 Kompetanse

Vi har ikke kartlagt formalkompetansen (utdanning mm) blant saksbehandlerne i kommunene og DFR. Det er et entydig inntrykk at både naturfaglig og forvaltningsfaglig kompetanse hos dem alle er god (mer enn tilstrekkelig), jf kap 3.3.2. Det er ingen selvfølge at en i dagens arbeidsmarked klarer å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft i bygdekommunene.

Også kapasiteten i forvaltningsorganene har vært tilfredsstillende. Evalueringen viser tilfredshet med saksbehandlingstid. Derimot påpekes det fra kommunenes side misnøye med DNS saksbehandlingstid for klagesaker.

Den kompetansen som har vært tilgjengelig både i kommunene og i DFR er kanskje den viktigste årsaken til de resultatene som er oppnådd i forsøket.

4.2.4 Forvaltningsmodellen

Evalueringen viser at samspillet mellom Dovrefjellrådet og kommunene har funnet sin form. Kommunene slutter opp om modellen i forsøket med et overkommunalt organ med de roller og ansvarsforhold DFR har. Selv om enkelte kommuner hele tida har ønsket å få forvaltningsansvar for sine deler av nasjonalparken, innser alle kommunene at det er behov for en overbygning for forvaltning av verneområdene, og at denne overbygningen må ha mer enn rådgivende funksjon. Et Dovrefjellråd uten myndighet vil dø ut, er én karakteristikk i intervjuene.

Når det gjelder øvrige aktørers oppfatninger om forvaltningen av verneområdene generelt og om forsøket spesielt, viser spørreundersøkelser blant berørte parter at det er stor enighet om forvaltningsmodellen, men enkelte er fortsatt avventende til forsøket. SNO lokalt mener imidlertid at lokal forvaltning svekker vernet; det er imidlertid ikke vist til konkrete eksempler.

Når det gjelder videreføring, gir fortsatt noen av kommunene uttrykk for at de bør overta forvaltningsansvaret i nasjonalparken; det vises bl a til at forvaltningsplanen nå er på plass. De samme kommunene innser samtidig nytten av å ha en overbygning.

DFRs sekretariat har i hele forsøksperioden hatt et meget kompetent sekretariat (les sekretær) som har evnet både å drive forvaltningsarbeidet framover og etablere samarbeid med kommunene og andre aktører. Et enpersonssekretariat med kontorsted i én av kommunene, sågar en i denne sammenheng relativt perifer kommune, er imidlertid en sårbar løsning. En annen form for kontorfellesskap i et større faglig miljø bør vurderes dersom forvaltningsmodellen skal bli permanent.

Utfordringene på forvaltningssida synes å ligge mer oppover, til overordnet myndighet, og sideveis, til andre regionale og lokale aktører. Dette utdypes i kap 4.3.

Modellen med interkommunal forvaltning av nasjonalparken og kommunal forvaltning av de øvrige verneområdene, med en koordinering fra det interkommunale organet, synes å være en balansert løsning. En alternativ modell med en overbygning uten makt og myndighet, kun rådgivende funksjon, vil neppe være liv laga. Sannsynligvis vil da DFR forvitte.

4.2.5 Ressursbruk

Ressurskartleggingen gir usikre anslag på etatenes brutto innsats. Sannsynligvis har dette stabilisert seg på to kommunale årsverk i tillegg til DFR-sekretariatet. Sammenholdt med fylkesmennenes midler til verneområdeforvaltning, er dette sannsynligvis en større innsats enn det en sentralisert/statlig forvaltning ville ha krevd.

Nytten av denne ressursbruken finner en for dem som søker om ulike tiltak. Kommunal behandling etter verneforskriften gjør at saksbehandlingen kan koordineres med behandling etter annet lovverk (plan- og bygningsloven, motorferdselloven). En annen nytte, som er vanskelig å måle, gjelder lokal forankring og ansvarliggjøring av dem som er nærmest "problemet". Som påpekt flere steder i rapporten, har kommunene og DFR tatt dette ansvaret.

Generelt er det grunnlag for å hevde at DNs investering, eller merkostnaden sammenliknet med statlig forvaltning, har sin verdi i økt eierskap til vernet og i større nærhet til beslutningene. Men, som påpekt i kap 4.3, er det behov for å vurdere justeringer og rolleavklaringer for å få til optimal ressursbruk.

4.3 Samarbeid og lokal medvirkning

4.3.1 Informasjon

Intervjuene viser at det er enighet blant informantene om at rolle- og ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene om informasjonsoppgaver oppleves som uoversiktlig og uklar. Samtidig påpeker alle informantene at det fortsatt et stort informasjonsbehov om verneområdene og reglene for dem.

Mangel på tid og ressurser gjør at kommunene selv nedprioriterer informasjonsarbeidet. Den uklare ansvarsfordelingen mellom DFR, SNO og iNasjonalparker viser at DN som overordna myndighet og oppdragsgiver for de tre aktørene må klargjøre aktørenes ansvars- og rollefordeling. DNs krav og forventninger til iNasjonalparker er formulert i DN-rapport 2005:1. Dette ser ikke ut til å være tunge nok styringssignaler.

4.3.2 Oppsyn og tiltak

Som for informasjonsoppgavene oppleves det uklare ansvarsforhold mellom aktørene på oppsyns- og tiltakssida. Bestillingsdialogen mellom aktørene oppleves som utilfredsstillende både for kommunene og Dovrefjellrådet. Det oppleves som et misforhold at lokal forvaltningsmyndighet ikke har midler til å gjennomføre tiltak men må søke SNO om midler. Det kommer klart fram at Dovrefjellrådet og SNO har ulik oppfatning om hvem som i praksis bestemmer hvilke tiltak som skal gjennomføres.

4.3.3 Forvaltningsplanen

Forvaltningsplanen ble utarbeidet med en grundig og inkluderende prosess. Det er et entydig inntrykk at denne prosessen ledet fram til et faglig godt produkt, og at prosessen bidro til viktige og nødvendige avklaringer om framtidig forvaltning. Det har utvilsomt vært nyttig at de vanskelige sakene, spesielt rammer for motorferdsel, ble drøftet og avklart lokalt.

Evalueringen viser at forvaltningsplanen gir gode retningslinjer for saksbehandling og håndhevelse, men den oppleves samtidig å frata kommunene noe handlingsrom.

4.3.4 Nærmere om forholdet til DN

Den største spenningen mellom berørte aktører finner vi utvilsomt blant dem som har oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning (DN). **Dovrefjellrådet**, som i utgangspunktet er etablert nedenfra; fra kommunene og fylkeskommunene for å være et regionalt organ, er gitt et statlig oppdrag med forvaltningsansvar for nasjonalparken. Rådet har i tillegg fått et utredningsoppdrag fra DN om villreinsenter i Sør-Norge. Statens naturoppsyn **SNO** er etablert i området for å ivareta statlige naturoppsynsoppgaver. SNO er en avdeling i DN.

iNasjonalparker er en selveiet stiftelse med autorisasjon fra DN for å drifte nasjonalparksentrene i Dovrefjellområdet og Rondane. Oppdraget er å informere om nasjonalparkene og om naturvern, drive formidling og motivasjon knyttet til miljøvennlig friluftsliv, samt ivareta andre formidlingsoppgaver for miljøforvaltningen. Stiftelsen får over halvparten av driftsmidlene fra DN.

Det er overlappende grenseflater mellom de tre aktørene:

- Forvaltningsmyndigheten (DFR) har mandat til å drive informasjon og iverksette tiltak som fremmer formålet med vernet.
- Oppsynsmyndigheten (SNO) har ressurser til å overvåke utviklingen, herunder påpeke brudd på verneforskriftene, samt midler til å iverksette tiltak.
- Informasjonsorganet (iNasjonalparker) har mandat og ressurser for DN for å informere om verneområdene.

Avklaring av gråsoner og grenseflater har vært tema på forskjellige møter. Lengst synes en å ha kommet i samhandlingen mellom DFR og SNO. Vi mener likevel å se konturene av en maktkamp. Hver av de tre aktørene har et legalt behov for å dokumentere at de løser oppdragene sine. Vi mener at problemet som oppstår bunnar i manglende styring, eller rettere sagt manglende presiseringer, fra DN. Dette er også påpekt i evalueringen av iNasjonalparker²² og til en viss grad i evalueringen av SNO²³. En mulig forklaring på situasjonen er at oppdragene fra DN kommer fra ulike avdelinger som ikke er koordinert.

4.3.5 Nærmere om forholdet til regionale og lokale aktører

Vi registrerer at ett av medlemmene i DFR, Oppland fylkeskommune, har initiert et prosjekt med grenseflate til verneområdeforvaltningen, nemlig næringsutviklingsprosjektet "Nasjonalparkriket". Vi noterer oss at det er misnøye fra kommunene utenfor Oppland om at dette prosjektet "gjenoppretter" den fylkesgrensa som forvaltningsforsøket søker å overse.

Fylkesmennenes rolle i forsøket er rådgivende overfor DFR og kommunene og kontrollerende pva DN (ref forvaltningsplanen kap 2.3.2). Fylkesmennene har vært representert på rådsmøtene med en turnus for miljøvern- og avdelingene i Møre og Romsdal, Oppland og Sør-Trøndelag. Vi noterer oss at fylkesmennene kun har hatt en observatørrolle og ikke påvirket forvaltningsplanarbeidet eller enkeltsaker. På en måte har dette vært ryddig. På en annen side sitter fylkesmennene på kompetanse og erfaring om verneområdeforvaltning. Vi er ikke kjent med at det har vært noen form for erfaringsoverføring til kommunene og DFR. Dette kunne ha vært nyttig, uten at vi kan peke på konkrete saker som har gått "galt" pga manglende erfaringsoverføring. Etter det vi kjenner til er fylkesmannen ikke trukket inn i enkeltsaker for

²² Evaluering av iNasjonalparker. ECON Analyse, rapport 2006-008

²³ Evaluering av SNO. NIBR 2005

vurdering etter naturvernlovens § 5 om tvilstilfelle mht vesentlig endring av landskapets art eller karakter. Dette kunne f eks ha vært relevant i "Elgsjøsaken" (se kap 3.1.4).

Til sist er det verdt å merke seg initiativet fra fjellstyrene og Snøhetta villreinutvalg om medlemskap i DFR (april 2005). Søknaden var motivert med bl a at søkerne hadde store interesser innenfor verneområdene. Arbeidsutvalget avsto søknaden, med henvisning til at dette er et forvaltningsforsøk med godkjenning av Kommunal og regionaldepartementet og med egne vedtekter for forsøksperioden 2003 – 2007, godkjent av de enkelte kommunestyre og fylkesting. Videre heter det i vedtaket: *"Opptak av andre lag og organisasjoner i rådet og arbeidsutvalget vil kreve godkjenning av KRD samt ny behandling i kommuner og fylkesting, med vedtektsendringer. En slik prosess vil ta resten av forsøksperioden. Rettighetshaverne og villreininteressenes ønske om en formalisert deltagelse i DFR legges fram for KRD, DN og medlemmene av DFR i slutten av forsøksperioden slik at deres vurdering blir med i evalueringen og avsluttende rapport med eventuelt anbefalinger for framtidig forvaltning."* Til sist minte AU om at alle møtene i DFR er åpne for tilhørere, og anførte at de vil drøfte denne saken videre med henblikk på eventuelt å kunne opprette et kontaktutvalg for berørte lag og organisasjoner.

Vi oppfatter dette initiativet som velment, men samtidig avdekker det en mangelfull forståelse av Dovrefjellrådet som organ. En tilsvarende søknad om "medlemskap" i et beslutningsorgan i en kommune som har verneområdeansvar, synes utenkelig.

4.4 Holdninger til vern

4.4.1 Hvordan måle holdninger?

Vi har forsøkt å avdekke kommunenes og DFRs holdning til vern gjennom intervjuer, dvs aktørenes uttalte holdninger, og gjennom deres praksis. Det er klart at dette grunnlaget kun kan gi en indikasjon og ikke noe entydig mål på om vernet er mer eller mindre akseptert i forsøksperioden. Det er grunn til å minne om at holdningen i utgangspunktet var positiv, jf kap 4.1.

4.4.2 Forvaltningsplanarbeidets rolle

Prosessen med utarbeidelse av forvaltningsplanen har ført til mer positiv holdning til vernet i de fleste kommunene. Politikerne oppgir generelt å ha mer eierskap til områdene, og det er stor vilje til å ta vare på verneverdiene. I tre av kommunene er imidlertid holdningen til vernet som før eller mer negativ enn før kommunen fikk forvaltningsansvaret. Dette blir forklart med at vernet legger store restriksjoner på enkeltindividet gjennom reduserte muligheter til ferdsel og utbygging. Holdningsendringen fører til større utbyggingsvilje i randområdene gjennom fokus på næringsutvikling.

4.4.3 Lokalt skjønn ved avgjørelse av saker

Utviklingen mht behandling av søknader viser at antallet er redusert fra årene før, men at det er forskyvninger mellom verneområder og kommuner. Søknader om motorferdsel, særlig vinterstid, dominerer. Materialet viser at omfanget av snøscooterkjøring, målt i antall turer, er redusert. Dette er i tråd med forvaltningsplanen. Virkemidlene har vært
1) spesifiserte formål, gitt i verneforskriftene, og 2) retningslinjer for antall turer, gitt i

forvaltningsplanen. Søknader om annen aktivitet og om anlegg mm, er et lite volum. Verneverdiene er derfor i liten grad truet av ønsker om tekniske anlegg.

Søknadene om særlige unntak – i de fleste verneområdene "§ 4-saker" – dreier seg om formål som det ikke er åpning for i verneforskriftene. Dette omfatter ofte motorferdsel, bl a i forbindelse med forskning. Unntakshjemmelen er brukt i alle verneområdene unntatt Fokstugu LVO og Jora LVO. Sammenliknet med tidligere år er dette en økning, idet bestemmelsen i forrige periode var brukt i 5 av områdene. Antall saker har imidlertid ikke økt særlig.

Antallet avslag på søknader økte merkbart fra første til andre periode, fra 39 til 49 med tilnærmet uendret mengde søknader totalt. Særlig Dovrefjellrådet synes å ha skjerpet kravet, spesielt mot snøscooterbruk. Kommunenes praksis viser ikke en tilsvarende skjerpelse. Her er imidlertid antall saker med avslag relativt lite. Alt i alt er antall avslag nå relativt lavt. Ettersom antall tillatelser ikke øker, tyder dette på at grensegangen mellom akseptable og ikke akseptable formål for bruk og tiltak innenfor verneområdene er formidlet til brukerne.

Både Dovrefjellrådet og kommunene gir motorferdselstillatelser for flere år. Forvaltningsplanen gitt tilstrekkelige avklaringer for en slik praksis. Det er et klart inntrykk at forvaltningsorganene er nøkterne når antall turer fastsettes.

4.4.4 Forskjeller i praksis mellom kommunene?

Forskjeller mellom verneområdene og mellom kommunene i saksmengde, hvor altså motorferdselssaker er det store volumet, har flere mulige forklaringsvariable. Størrelse, folketall, og ikke minst kulturhistorie – i vid forstand – kan spille inn. Så vidt vi vet fins det ikke noe nasjonalt erfaringsmateriale for hva som er "mange" eller "få" dispensasjonssaker i et verneområde. Det er flere måter å vurdere dette tallmaterialet på.

Antall saker pr kvadratkilometer verneområde viser et gjennomsnitt på 0,21, med et spenn fra 0,03 for Eikesdalsvatnet LVO til 3,7 for Åmotsdalen LVO. Områdene med flest saker, nasjonalparken og Knutshø LVO, ligger litt over snittet med hhv 0,26 og 0,24 saker pr km².

Ser en på nasjonalparken spesielt, er en del relevante nøkkeldata sammenstilt i tabell 3.

Tabell 3 Kommunevise karakteristika innen nasjonalparken

Kommune	Andel saker (%)	Andel av NP (%)	Andel av befolkning i NP-kommunene (%)	Antall hytter i NP (ca)	Eiendomsforhold; % SA / BA / privat
Dovre	7	2	12,7	(0)	100 / 0 / 0
Lesja	7	30,5	10,4	20	100 / 0 / 0
Nesset	0	0,5	14,9	0	100 / 0 / 0
Oppdal	61	32	28,5	90	0 / 71 / 29
Sunnadal	25	35	33,5	10	54 / 0 / 46
Sum	100	100	100	120	-

Kommunenes andel av nasjonalparken er en mindre interessant variabel, ettersom størrelse i seg selv ikke sier noe om et transportbehov. Befolkningsandel kan være et uttrykk for "kunde grunnlaget". En ser her at de to kommunene med flest motorferdselssaker også har flest innbyggere, men dette forklarer likevel ikke forskjellen mellom Oppdal og Sunndal mht antall saker. Sunndal har flest innbyggere, men vesentlig færre søknader enn Oppdal. Ser en derimot

på antall hytter, synes forklaringen å være ganske klar. Det forholdet at mange av søknadene i Sunndal gjelder kjøring **gjennom** nasjonalparken til hytter som ligger **utenfor**, bekrefter at ønsket om transport henger sammen med hytteantall. Det er imidlertid to forhold som er egnet til å nyansere en slik observasjon.

Det ene forholdet er at Lesja, med om lag 1/6 av hyttene i nasjonalparken, kun har et fåtall motorferdselssaker. Her ligger imidlertid en feilkilde i og med at det tok tid før Lesja kommune krevde søknader fra dem som hadde transportbehovet, og ikke bare fra leiekjørerne. Forholdet mellom antall søknader og antall hytter er 0,25 i Lesja og ca 1 i Oppdal. Tilsvarende tall for Sunndal (3,6) er mindre interessant fordi målområdet for transporten ligger utenfor nasjonalparken.

Det andre forholdet gjelder eier-/eiendomsstruktur. Lesjas del av nasjonalparken er statsgrunn, der allmenne brukerrettigheter/-interesser forvaltes av fjellstyret. I Oppdal eies og forvaltes mesteparten av bygdeallmenningen, mens resten er i annen privat eie. Fhv Gudbrandsdal skogforvaltning var tilbakeholden med å tillate motorferdsel, slik at standarden i Opplandskommunene ble satt for flere tiår siden. I Oppdal har det på den annen side lenge vært et større snøscootermiljø enn på sørsida av fjellene²⁴.

En konklusjon om at det er institusjonelle og ikke fysiske faktorer som ligger bak disse ulikhetene, underbygges av at de to kommunene – sett utenfra – virker relativt like mht tilgjengelighet til fjellheimen. De skulle derved ha omtrent samme behov for motorferdsel pr hytte.

Ser vi på søknader pr verneområde, peker nasjonalparken og Knutshø LVO seg ut med store antall. Nasjonalparken er det desidert største verneområdet, og Knutshø er det største av de 8 landskapsvernområdene, så dette har ikke vært overraskende. På den annen side vil det i et landskapsvernområde ofte være mer aktivitet enn i en nasjonalpark – jf de generelle forskjellene mht krav til urørthet og akseptert virksomhet. Slik sett kunne en forvente at det i nasjonalparken var færre søknader, og at det i de andre landskapsvernområdene enn Knutshø var flere søknader enn det som er tilfelle. Fordelingen av saksmengde mellom verneområdene synes nå å ligge på et nivå som stemmer godt overens med hvert enkelt områdes størrelse og omfang av brukerinteresser.

Den mest interessante forskjellen mellom kommunene synes å være måten ”§ 4-saker; særlige grunner”) er håndtert på. Her har DFR og flertallet av kommunene vært restriktive og forholdt seg til et krav om reelt sett og dokumenterte særlige grunner, mens en kommune later til å ha hatt et friere forhold til dette kravet.

4.4.5 Snøheim og Snøheimveien

Etterbruk av Hjerkinnskytefelt har vært en av de store sakene på Dovrefjell gjennom hele forsøksperioden. Dovre og Lesja kommuner har utarbeidet kommunedelplan for området (vedtatt hhv desember 2003 og februar 2004), mens fylkesmannen i Oppland har utarbeidet skisse til framtidig vern (oversendt MD august 2005). Det kanskje viktigste spørsmålet i etterbrukssaken har vært DNTs gamle hytte Snøheim og Forsvarets veg dit. DNT har forkjøpsrett til hytta, og MD har satt forutsetninger for framtidig drift. Dette omfatter bl a at hytta skal være vinterstengt og ikke ha kjøreveg fram. DNT har høsten 2007 akseptert disse vilkårene. Hytta ligger innenfor nasjonalparken. Dovre kommune har vist stort engasjement for å bevare hytta²⁵. Fra Forsvarets og fylkesmannens side er Snøheimvegen forutsatt fjernet. Dette

²⁴ Kilder: Informanter fra SNO

²⁵ Dersom DNT ikke hadde overtatt, ville Forsvaret ha revet den.

er begrunnet med Stortingets forutsetninger for og ambisjoner med etterbruken. Dovre kommune har på sin side i sitt planvedtak forutsatt at den skal beholdes, ut fra hensynet til tilgjengelighet til fjellområdene og næringsutvikling i denne sammenheng. Drøyt 1 km av vegen ligger innenfor nasjonalparken, mens resten av den ligger i områder som kan være aktuell for framtidig vern. Med utgangspunkt i denne interessekonflikten har Dovre kommune søkt om såkalt "adaptiv forvaltning", dvs at vegen skal være åpen samtidig som en dokumenterer konsekvensene for rein. Etter at MD juli 2007 avsto dette, har Stortinget vedtatt at vegen skal holdes åpen ut 2012²⁶.

Verken DFR eller Dovre kommune har så langt behandlet saker om Snøheim eller Snøheimvegen etter verneforskriften. DFR ga imidlertid i mars 2007 en prinsipiell tilslutning til utbygging av Snøheim. Dette vedtaket er påklaget av Villreinnemnda.

Uten å gå djupt inn i det faglige grunnlaget om forstyrrelse av villrein, må det kunne hevdes at kommunen i diskusjoner om Snøheim og Snøheimveien her har prioritert reiselivsutvikling framfor en føre-var-holdning til rein og muligheter for framtidig vern. Diskusjoner på DFRs rådsmøter har imidlertid vist at begge syn er representert.

4.4.6 Næringsutvikling og vern

Generelt opplever aktørene at lokal forvaltning av verneområdene er positiv for næringsutvikling, dvs at det gir muligheter. Med unntak av moskussafari, er det imidlertid få og små resultater av næringsmessig bruk av verneområdene. Det interkommunale næringssselskapet Snøhetta Utvikling, som er etablert av Dovre, Folldal og Oppdal kommuner, har så langt ikke fått særlige resultater.

I tilknytning til arbeidet med revisjon av fylkesdelplanen noterer vi oss ulike syn i kommunene om grensesnittet mellom fylkesdelplanen og verneområdene. Fylkesdelplanen legger opp til å sikre villreins leveområder også i randsonene til verneområdene, og flere kommuner reagerer på dette. Disse kommunene betrakter randsonene som sine muligheter for å dra nytte av vernet, f eks til næringsutvikling. Tydeligst kommer dette til uttrykk i Nesset kommune, som ønsker reiselivssatsing i Eikesdalen inntil verneområdene. Tilsvarende saker finner vi i Lesja kommune (hytter i Dalsida) og i Sunndal kommune (hytter i Grøvdalen og Torbudalen).

Dovrefjellrådets søken etter internasjonale kontakter/allierte er interessant. På rådsmøtet i 2005 ble det drøftet å søke tilknytning til PAN-park, som er en sammenslutning av verneområder som tilfredsstillende visse standarder. Et av kravene til verneområder er at det skal være et kjerneområde uten menneskelig aktivitet. DFR kom da til at dette var uforenlig med etablerte bruksrettigheter, og samarbeidet ble uaktuelt. Det ble deretter gått videre med å vurdere tilknytning til Europark, som via sitt European Charter arbeider for bærekraftig reiseliv i verneområder. Opplegget forutsetter sertifisering av både de enkelte verneområdene og av reiselivsbedriftene rundt. Vi registrerer at målet med å etablere en internasjonal tilknytning ikke er tydelig dokumentert. Ut fra diskusjon på rådsmøter mm dreier dette seg fra DFR sin side om å få ideer til bærekraftig reiselivssatsing i og ved store verneområder, få markedsmessig drahjelp gjennom sertifisering osv. Vi registrerer at rådet gjør dette på eget initiativ, og at det etter det vi kjenner til ikke er noen statlig retningslinjer for slikt samarbeid.

²⁶ Dette viser at forvaltning av Dovrefjell er mer enn en lokal sak. Stortingets vedtak 04.03.08: "Det henstilles til Regjeringen å iverksette en kartlegging av villrein, friluftsliv og næringsutvikling basert på ulike scenarier ved tilbakeføringen av Hjerkinanleggene. Det henstilles til Regjeringen å orientere Stortinget på en egnet måte om resultatet av kartleggingen samt fremtidig status for Snøheimveien i løpet av høstsesjonen 2012. Stortinget ber Regjeringen snarest omgjøre vedtaket om å fjerne den mer enn 100 år gamle Snøheimveien som går fra Hjerkin til Snøheim på Dovrefjell." (Ref Innst.S.nr.131 (2007-2008))

Parallelt med forsøket har det pågått et arbeid med å utvikle kriterier for "nasjonalparkkommune" og "nasjonalparklandsby". Det er kommuner med en stor andel vernet areal, spesielt nasjonalpark, som ønsker å kunne titulere seg med dette; da med et offisielt preg; til bruk i markedsføring mm. DN har i samarbeid med disse kommunene utarbeidet forslag til kriterier²⁷. Initiativet må betraktes som et norsk/nasjonalt alternativ til sertifisering i en internasjonal organisasjon. Vi noterer oss at DFR ikke var blant initiativtakerne her, og således må ha oppfattet en internasjonal tilknytning som mer attraktivt²⁸. Igjen må det kunne hevdes at den statlige områdeforvaltningen er mer på defensiven enn kommunene, når det gjelder næringsutvikling og vern.

Vi noterer oss at DN arbeider for å knytte enkelte verneområder opp mot Emerald Network, som er et paneuropeisk nettverk av viktige områder for å beskytte arter og naturtyper. Dette framstår som et mer genuint verneorientert/naturvitenskaplig nettverk enn f eks European Charter. Verneområdene på Dovrefjell, og spesielt nasjonalparken, antas å være en aktuell kandidat til Emerald Network, særlig pga villreinstammen²⁹. Så vidt vi vet har ikke DFR vurdert dette som tillegg eller supplement til de initiativ de har tatt. På den ene siden uttrykker dette er verdivalg, ved at reiselivsmulighetene i tilknytning til verneområdene er med i vurderingene, på den andre siden er det neppe slik at tilknytning til European Charter vil svekke verneverdiene på Dovrefjell.

4.5 Fremmer eller truer lokal forvaltning verneformålet?

Med bakgrunn i den dokumentasjon som er framskaffet gjennom forsøksperioden, vil vi trekke fram følgende.

I forsøksperioden har de aller fleste søknader vært avgjort med lojalitet til verneformålene. Det har vært få tillatelser til tiltak som setter varige spor. Hovedtyngden av avgjørelser, motorferdsel vinterstid, synes nå å være balansert mellom hensyn til vern og bruk. Det har med andre ord ikke vært slik at avgjørelser systematisk favoriserer bruk og lokalsamfunn. Tvert om har DFRs og kommunene for å prioritere vern lagt rammer som har vært upopulære for deler av lokalsamfunnet. Det må dog påpekes at rammeverket som er gitt i verneforskrifter og forvaltningsplan, og med DN som overvåker, gir et relativt snevert handlingsrom for lokal forvaltning.

Hensynet til vernestatus og verneverdier anses derfor å være ivaretatt. Lokal forvaltning har så langt ikke vært noen trussel mot verneformålet.

Hvorvidt lokal forvaltning har gitt økt eierskap til vern, er vanskelig å måle. På den ene siden noterer vi en entusiasme om forvaltningsoppgavene. Geografisk nærhet til områdene og brukerne har bidratt til dette. Vi har ikke registrert habilitetsproblemer pga denne nærheten. På den annen side synes mange andre kommuner med nasjonalpark, uten lokal forvaltning, å ha et like stort eierskap. Det kan her f eks vises til initiativet for nasjonalparklandsbystatus. Lokal forvaltning er derfor ikke nødvendigvis noen forutsetning for stort eierskap.

Når det gjelder mer offensive oppgaver enn behandling av søknader, er forsøksperioden for kort til å konkludere om oppnådde resultater. Det er imidlertid eksempler på at forvaltningsorganene er godt i gang. I de to første årene av forsøket ble det brukt mye ressurser på arbeidet med forvaltningsplanen. Som det er påpekt flere steder, var dette en god prosess som ga et godt

²⁷ Ref brev fra DN av 19.12.06.

²⁸ Fire av kommunene har i flg DN søkt om status som nasjonalparkkommune.

²⁹ Jf her Norges (selvpålagte) forpliktelse om å betrakte villreinen som ansvarsart (jf St meld nr 21 (2004-2005) RM, kap 11)

resultat. DFRs arbeid med å utvikle bærekraftig reiseliv rundt verneområdene er interessant (jf kap 4.4.6). Se for øvrig omtale av tiltak i kap 3.8.

For andre oppgaver av offensiv art, konkret informasjon og ytterligere tiltak som fremmer verneformålet, synes rammeverket rundt verneområdeforvaltning å ha vært en begrensning for å være offensiv. Vi noterer at det har vært krevende å innta en offensiv holdning sammen med aktører som har en egeninteresse snarere enn en fellesskapsinteresse. Det kan synes som den statlige politikken for forvaltning av store verneområder har visse svakheter. Dette gjelder spesielt fragmentert ansvars plassering, organisering og samordning, men også innretning på bærekraftig bruk av verneområdene. Arbeidet med konkretiseringer av den sk "fjellteksten" har bidratt noe³⁰. Fjellteksten har stimulert utvikling av nye reiselivsprodukter og nye måter å bruke vernområder på, som kan stå i motsetning til tradisjonell bruk av området. Oss bekjent er ikke de statlige ambisjonene med store verneområder drøftet systematisk og gitt tung forankring siden St meld nr 62 (1991-1992) *Om nasjonalparker og store verneområder*. Ulike DN-rapporter (DN-rapport 1996-3 *Forvaltning av nasjonalparker*, DN-håndbok nr 17-2001 *Områdevern og forvaltning* (under revisjon) og rapport til Miljøverndepartementet av 2006 om handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder) har imidlertid tatt opp ulike policyspørsmål. Forsøket på Dovrefjell indikerer likevel at det er behov for avklaringer og presiseringer av en del grunnleggende forutsetninger for etablering og forvaltning av store verneområder.

Av de offensive tiltakene må framheves DFRs pilotprosjekt for naturovervåking (ref fotnote 18) og engasjementet med sertifisering (ref kap 4.4). Selv om det i kap 4.4 er satt noen spørsmål ved sistnevnte, er begge disse tiltakene eksempler på at oppgaven med lokal forvaltning er håndtert på en god måte.

³⁰ Jf St prp nr 65 (2002-2003) og DN's oppfølging av den.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Hensikten med Dovrefjellrådet

Vedlegg 2: Intervjuguide

Vedlegg 3: Supplerende statistikk

Vedlegg 1: Hensikten med Dovrefjellrådet

Dovrefjellrådet har ansvaret for forvaltningen av Dovrefjell - Sunndalsfjella nasjonalpark. I tillegg skal rådet koordinere forvaltningen av de 8 landskapsvernområdene, myndigheten her er imidlertid delegert til den enkelte kommune.

Dovrefjellrådet skal bidra til en god utvikling og et godt samarbeid mellom ulike interesser og aktiviteter i området.

Dovrefjellrådet skal sikre en langsiktig og helhetlig forvaltning i området.

Dovrefjellrådet har ansvaret for å koordinere oppfølgingen av "Fylkesdelplanen for Dovrefjellområdet", i samarbeid med de fire berørte fylkeskommunene.

Se også Dovrefjellrådets hjemmeside <http://www.dovrefjellradet.no/> for nærmere opplysninger om vedtekter og rådsmedlemmer. Her fins også tidligere årsrapporter fra evalueringen, samt DFRs årsmeldinger.

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide kommunene, DFR, SNO, iNasjonlparker og fylkesmennene

1. Bakgrunn

Kommune/organ/informant; rolle og bakgrunn:

2. Organisering av forsøket

(Kommunenes/etatens egenvurdering, synspunkter fra DR om enkeltkommunene, synspunkter fra fylkesmannen om kommunene og DR))

- Ansvar for saksbehandling etter verneforskriften(e)
 - Forankring i organisasjonen
 - Arbeidsdeling adm/pol nivå (retningslinjer for delegering)
 - Fylkesmannen, SNO og DN spesielt: Hva oppfatter de at sin rolle er?
- Positive og negative sider med denne organisasjonsformen/rollen?

3. Forvaltningsplanen og -prosessen

Forvaltningsplanen ble til gjennom en grundig prosess og har vært gjennom en omfattende saksbehandling/godkjenningsprosedyre.

- Hvem deltok i planarbeidet?
- Hvem var toneangivende ekstern aktør i planarbeidet?
- Hva var de viktige/tunge diskusjonstemaene?
- Er kommunens syn/interesser tilstrekkelig ivaretatt i forvaltningsplanen?
- Hva er de største endringene i forvaltningspraksis?
- Hvordan synes du forvaltningsplanen reflekterer formålet med vernet?

4. Kommunal/regional forankring og bruk av forvaltningsplanen

(Noen spm kun til kommunene? Evt DRs vurdering i tillegg):

I hvilken grad er verneområdeforvaltningen en integrert del av kommunens planarbeid og forvaltningspraksis?

- Er det reelle rammer for lokalt forvaltningsansvar?
- Gir forvaltningsplanen de "riktige" avklaringene – fungerer den som beslutningsunderlag i saksbehandlingen?
- Har arbeidet med forvaltningsplanen bidratt til holdningsendring i kommunen? Er f eks kommunens praksis i saker i randsonen endret?
- Praksis ved klager? (Klagesaksbehandling)
- Hvordan oppleves fylkesmannens rolle?
- Hvordan opplever fylkesmannen sin rolle?

5. Interkommunalt samarbeid

Under DR er det etablert et administrativt fagutvalg. Hvordan fungerer dette oa samarbeidsformer?

- Hvem deltar, hvem har hovedroller og initiativ?
- Hva er viktige tema og problemstillinger?
- Rutiner for kunnskapsoverføring?
- Er det andre kontaktformer kommunene imellom?
- Hvilken rolle spiller Dovrefjellrådet i egenskap av rådgivende utvalg i forvaltningen av verneområdene i din kommune?

- Hvordan synes du det interkommunale samarbeidet har utviklet seg i løpet av forsøket?

6. Kommunikasjonen og informasjon

Hvordan foregår kommunikasjonen og informasjonsutvekslingen i den daglige forvaltningen.

- Er ansvar for info om verneområdene entydig plassert? Evt skilt på type info-oppgave
- Hvilke informasjonstiltak er iverksatt eller planlagt? (Nettsted, infotavler, infomateriell)
- Er din oppfatning at infobehovet er bra dekket?
- Hvordan er samarbeidet med / koordinering mot iNasjonalparker?

7. Ressursbruk

Hvor mye mer-/mindre arbeid, i forhold til forvaltning etter ordinært lovverk, innebærer lokal forvaltning for berørte instanser?

- Ressursbruk til **reelt nye** enkeltsaker
- Ressursbruk til møter (hhv pol og adm).
- Ressursbruk til møter med sentrale myndigheter; andre oppgaver?
- Er det noen rasjonaliseringsgevinst – for kommunen, for søker?

8. Samarbeid om håndhevelse

Om kontroll-, oppsyns- og rådgivingsoppgavene

- Hvem er aktører?
- Er ansvarsforholdet mellom forvaltningsmyndighet, politi, SNO, fjelloppsyn m fl entydig?
- Hvordan fungerer samarbeidet – hvilke rutiner er etablert?
- Hvordan er forvaltningsmyndighetens rolle i naturoppsynet organisert (bestiller/utførerrollene, ansvar lovovertrедelser mm)

9. Planer, tiltak og aktiviteter

Hvilke forvaltningsrettede tiltak (skjøtselstiltak, faglige registreringer, tilrettelegging for friluftsliv etc) har kommunen/DR gjennomført? Informasjon: Se eget spm.

- Hvem styrer og tar initiativ?
- Følges forvaltningsplanen?
- Hvordan prioriteres tiltakene?
- Hva er SNOs rolle i planlegging, prioritering og gjennomføring?

10. Vurdering av utvalgte dispensasjonssaker

Aktuelle spørsmål/sjekkpunkter:

- Hvordan har saker i strid med vernebestemmelser og/eller forvaltningsplanen vært håndtert? Er det spesielle sakstyper som peker seg ut som spesielt konfliktfylte?
- Politiske vedtak mot administrativ innstilling?
- Klagesaker der DN har gitt søker medhold?
- Saker DN har gjort om lokal avgjørelse?
-

11. Avslutning

Supplerende momenter; "eventuelt".

Vedlegg 3: Supplerende statistikk

Supplerende statistikk over behandlede saker

Tabell 1 Motorferdsel i utmark, fordelt på type, kommune og år

2003/2004

	Varighet vedtak	Lufttransport	Terrengkjøring på barmark	Vinterkjøring med snøscooter	Særlige unntak (§4)	Totalt
Dovre	1 år	0	0	0	0	0
Folldal	1 år	0	0	1	1	2
Lesja	1 år	0	0	0	0	0
	2 år	0	0	1	1	2
Oppdal	1 år	0	4	61	1	66
	3 år	0	0	2	0	2
	4 år	0	0	6	6	12
Rauma	1 år	1	0	0	0	1
Sunndal	1 år	0	0	1	0	1
Tynset	1 år	0	0	0	0	0
DFR/ nasjonalparken	1 år	0	0	102	9	111
	2 år	0	1	0	0	1
	3 år	0	20	0	0	20
	4 år	0	0	7	0	7

2004/2005

	Varighet vedtak	Lufttransport	Terrengkjøring på barmark	Vinterkjøring med snøscooter	Særlige unntak (§4)	Totalt
Dovre	1 år	0	0	0	0	0
Folldal	1 år	1	2	4	1	8
	2 år	0	0	2	1	3
	3 år	0	0	23	0	23
Lesja	1 år	0	0	17	3	20
	4 år	0	0	8	1	9
Neset	1 år	0	0	0	3	3
Oppdal	1 år	0	1	1	7	9
	3 år	0	1	0	0	1
	4 år	0	1	42	1	44
	5 år	0	0	5	0	5
Rauma	1 år	1	0	0	1	2
Sunndal	1 år	0	0	2	6	8
	2 år	0	0	0	5	5
	3 år	0	1	0	1	2
	4 år	0	0	1	1	2
Tynset	1 år	0	0	1	0	1
	3 år	0	0	1	1	2
DFR/ nasjonalparken	1 år	0	0	14	1	15
	3 år	0	1	0	4	5
	4 år	0	0	72	1	73

2005/2006

	Varighet vedtak	Lufttransport	Terrengkjøring på barmark	Vinterkjøring med snøscooter	Særlige unntak (§4)	Totalt
Dovre	1 år	0	0	0	0	0
Folldal	1 år	0	2	9	4	15
Lesja	1 år	0	0	14	1	15
	2 år	0	0	1	0	1
	3 år	0	0	1	0	1
Nesset	1 år	1	0	0	3	4
Oppdal	1 år	0	0	1	5	6
	3 år	0	0	1	1	2
Rauma	1 år	1	0	0	1	2
Sunndal	1 år	1	0	2	10	13
	2 år	0	0	0	1	1
	4 år	0	0	11	3	14
Tynset	1 år	0	3	2	1	6
	3 år	0	2	0	0	2
DFR/ nasjonalparken	1 år	0	2	11	6	19
	2 år	1	0	9	0	10
	3 år	0	3	3	1	7
	4 år	0	0	14	14	28

2006/2007

	Varighet vedtak	Lufttransport	Terrengkjøring på barmark	Vinterkjøring med snøscooter	Særlige unntak (§4)	Totalt
Dovre	1 år	0	0	1	0	1
Folldal	1 år	0	0	5	3	8
	3 år	0	0	2	0	2
	4 år	0	2	1	0	3
	1 år	1	0	13	0	14
Lesja	3 år	0	0	1	0	1
Nesset	1 år	0	0	1	0	1
Oppdal	1 år	0	4	10	1	15
	2 år	0	13	7	0	20
Rauma	1 år	1	0	0	0	1
Sunndal	1 år	2	2	4	0	8
	2 år	0	0	2	0	2
	3 år	0	0	3	0	3
Tynset	1 år	0	0	2	0	2
	2 år	0	2	0	0	2
DFR/ nasjonalparken	1 år	0	3	12	0	15
	2 år	0	12	3	0	15
	3 år	0	0	1	0	1

Tabell 2 Avslag fordelt på område og periode

Verneområde og periode	Terrengekjøring på barmark	Vinterkjøring med snøscooter	Annet	Særlige unntak (§4)	Totalt
2003/2004					
Dovrefjell-Sunndalsfj NP		14	12	5	31
Knutshø LVO		6	6	2	14
Åmotsdalen LVO		0	1	1	2
Totalt		20	19	8	47
2004/2005					
Dalsida LVO		0	1	1	2
Dovrefjell-Sunndalsfj NP		31	8	1	40
Eikesdalsvatnet LVO		0	2	0	2
Knutshø LVO		1	1	0	2
Åmotsdalen LVO		0	5	3	8
Totalt		32	17	5	54
2005/2006					
Dovrefjell-Sunndalsfj NP	4	1	1	1	7
Fokstugu LVO	0	0	2	0	2
Knutshø LVO	0	0	3	2	5
Sandgrovbotn-Mardalsbotn BVO	0	0	1	1	2
Åmotan-Grøvdalen LVO	0	4	0	0	4
Totalt	4	5	7	4	20
2006/2007					
Dovrefjell-Sunndalsfj NP	0	0	1	0	1
Knutshø LVO	1	0	3	2	6
Torbudalen BVO	0	0	1	1	2
Hjerkin, Kongsvoll og Drivdalen LVO	0	0	1	0	1
Totalt	4	5	7	4	10