

Eva Irene Falleth og Sissel Hovik

Lokal forvaltning av store verneområder

Erfaringer fra fire forsøk



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Lokal forvaltning av store verneområder

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:1

**Blåfjella – Skjækerfjella
Låarte – Skæhkere**
Evaluering av et lokalt
forvaltningsforsøk

NIBR-rapport 2006:18

**Lokal forvaltning av
store verneområder**
En evaluering av
kommunal forvaltning i
Setesdal Vesthei-
Ryfylkeheiane

NIBR-rapport 2005:5

**Evaluering av Statens
naturoppsyn**

Rapportene koster kr
250,-, og kan bestilles fra
NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Eva Irene Falleth og Sissel Hovik

Lokal forvaltning av store verneområder

Erfaringer fra fire forsøk

NIBR-rapport 2008:11

Tittel:	Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk
Forfatter:	Eva Irene Falleth og Sissel Hovik
NIBR-rapport:	2008:11
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-7071-716-3
Prosjektnummer:	0-2371
Prosjektnavn:	Avsluttende sammenligning av forsøk med alternative forvaltningsmodeller
Oppdragsgiver:	Direktoratet for naturforvaltning
Prosjektleder:	Sissel Hovik
Referat:	Rapporten oppsummerer og diskuterer funn fra evalueringer av forsøk med lokal forvaltning i fire store verneområder, Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Forollhogna, Dovrefjell og Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalparker. Rapporten konkluderer med at lokale forvaltningsmyndigheter i det alt vesentlige innfrir de krav som stilles fra statens side, og i hovedsak ivaretar vernehensynene. Samtidig prioriterer kommunene lokale brukerhensyn høyere enn det staten gjør i sin verneforvaltning. Rapporten peker videre på utfordringer for lokal forvaltning av verneområder i forhold til interkommunalt samarbeid, deltakelse fra berørte grupper og oppgave- og ansvarsfordeling mellom stat og kommuner.
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	April 2008
Antall sider:	54
Pris:	Kr 250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no Trykk: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2008

Forord

Stortinget initierte forsøk med lokal forvaltning av store verneområder i 1996. Fire slike forsøk er satt i gang: Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde fra 2001, Forollhogna nasjonalpark og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark fra 2003 og Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark fra 2006. Direktoratet for naturforvaltning har hatt det overordnede ansvaret for gjennomføring av forsøkene og bestilt evalueringer av hvert av områdene. Denne rapporten oppsummerer og diskuterer funn fra disse evalueringene og sammenligner erfaringene fra alle forsøksområdene. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning.

Rapporten er skrevet av Eva Irene Falleth og Sissel Hovik. Hovik har vært prosjektleder, Falleth og Hovik har hatt ansvaret for evalueringene i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane og Blåfjella-Skjækerfjella. Rapporten er lest og kommentert av de ansvarlige for evalueringsprosjektene i Forollhogna og Dovrefjell-Sunndalsfjella Terje Skjeggedal og Jan Martin Ståvi, i tillegg til prosjektleder i DN. En takk til Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane for nyttig informasjon om deres nasjonalparkforvaltning.

NIBR, april 2008

Hilde Lorentzen

Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	5
Summary	8
1 Om forsøkene og rapporten.....	11
1.1 Bakgrunn for og mål med forsøket	11
1.2 Områdene og forvaltningsmodellene.....	12
1.3 Evalueringsopplegg.....	17
1.4 Verneprosesser og forvaltningsutfordringer	19
2 Erfaringer med lokal forvaltning.....	23
2.1 Oppgaver knyttet til forvaltningsmyndighet	23
2.2 Måloppnåelse	27
2.2.1 Bruk og vern	27
2.2.2 Lokal forankring.....	32
2.2.3 Lokal oppslutning	35
2.2.4 Effektivitet	40
2.3 Andre resultater.....	43
3 Drøfting og konklusjon	45
3.1 Betyr forvaltningsmodellene noe, og i så fall hva?	45
3.2 Konklusjon.....	50
Litteratur	53
Vedlegg 1 Økonomiske overføringer	55
Vedlegg 2 Evalueringsrapporter	56

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Andel politikere som oppgir å ha deltatt i verne- og forvaltningsplanprosessene (prosent).....	33
Tabell 2.2	Andel organisasjonsledere som oppgir å ha deltatt i verne- og forvaltningsplanprosessene (prosent).....	35
Tabell 2.3	Lokalpolitikernes og organisasjonsledernes syn på vern av områdene og alternativ til vern. Prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger.....	36
Tabell 2.4	Hvorvidt lokalpolitikere og organisasjonsledere oppgir at de har endret syn på vern av området i løpet av forsøksperioden (prosent)	37
Tabell 2.5	Lokale politikere og organisasjonslederers sitt syn på kommunalt forvaltningsansvar (prosent helt eller delvis enig i påstanden)	38
Tabell 2.6	Hvorvidt lokale politikere og organisasjonsledere har endret syn på kommunal forvaltning i løpet av forsøksperioden (prosent).....	38

Figuroversikt

Figur 1.1	Lokalisering av de fire verneområdene	15
-----------	---	----

Sammendrag

Eva Irene Falleth og Sissel Hovik

Lokal forvaltning av store verneområder.

Erfaringer fra fire forsøk

NIBR-rapport 2008:11

Rapporten sammenligner og drøfter funn fra evalueringene av fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder, henholdsvis Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Forollhogna, Dovrefjell-Sunndalsfjella og Blåfjella-Skjækrefjella nasjonalparker. Stortinget initierte forsøket i 1996. Bakgrunnen var konfliktene mellom lokale aktører og statlig naturvern, og et ønske fra Stortingets side om å redusere disse konfliktene og oppnå større lokal oppslutning om statlig naturvern og verneplaner. Rapporten er en sekundæranalyse der vi sammenligner funn fra de fire evalueringene.

Vår hovedkonklusjon er at lokale forvaltningsmyndigheter i hovedsak ivaretar de formelle krav og oppgaver som ligger til en forvaltningsmyndighet. De behandler de saker de skal, de har forvaltningsplaner og de har gjennomført informasjonstiltak. Det er imidlertid i liten grad gjennomført dokumentasjon og skjøtselstiltak, og enkelte kommuner innfrir ikke krav om naturvitenskaplig kompetanse og rapportering, og det er eksempler på utilstrekkelig saksbehandling. Det er imidlertid enkeltkommuner som ikke følger opp de oppgaver og krav som ligger til en vernemyndighet.

De fleste kommunene har tilpasset seg vernets rammer og felles retningslinjer, inkludert vedtatte forvaltningsplaner, og forvalter områdene i tråd med dette. Forvaltningsplanene er liberale og vektlegger brukerhensyn. Mange kommuner prioriterer i tillegg

grunneier- og utmarksinteresser og reiselivsnæringens interesser vesentlig høyere enn det som er vanlig i verneområder når de behandler dispensasjoner fra bygge- og motorferdselforbudet. Dette gir i enkelte kommuner en praksis som står langt fra verneforskriftene uten at de innebærer entydige brudd på disse. Det finnes imidlertid eksempler på vedtak som går ut over disse rammene. Gjentatte brudd på verneforskriften og akkumuleringen av mange enkeltvis uproblematisk dispensasjoner i noen kommuner er bekymringsfullt med tanke på å sikre verneformålene.

Verneforvaltningen er godt forankret i kommunene. Ikke minst er det lokalpolitiske engasjementet betydelig. Ikke uventet er dette i stor grad rettet mot å sikre lokale bruks- og næringsinteresser og å utvikle en politikk for bruk og vern av områdene. Kommunene har i begrenset grad gitt representanter fra berørte grupper deltakelsesrettigheter i forvaltningen. Kritikken mot statlig verneforvaltning for mangel på reell deltakelse fra berørte grupper kan altså også rettes mot kommunal forvaltning. Særlig bekymringsfullt er en manglende ivaretagelse av lokale mindretallsinteresser. Lokal forvaltning har heller ikke ført til økt oppslutning om naturvern fra lokalpolitikere og ledere av lokale foreninger og lag. Derimot slutter et stort flertall av disse opp om den lokale forvaltningen.

Forvaltningsmyndighetene gjennomfører en effektiv saksbehandling og saksbehandlingstiden er kort i alle områdene. Derimot er det betydelige kostnader knyttet til koordinering på tvers av kommunene og utvikling av felles strategier og praksis. Kommunal forvaltning er slik sett mer ressurskrevende enn det fylkesmannens forvaltning er.

Forvaltningsmodellene er noe forskjellige med hensyn til hvor formalisert samarbeidet er mellom kommunene, hvor mye myndighet som er delegert til kommunene og hvilke formelle deltakerrettigheter berørte grupper og andre offentlige myndigheter har i forvaltningen. Disse forskjellene kan imidlertid bare i beskjeden grad forklare variasjoner i lokal praksis, en variasjon som i noen grad er like framtrepende innenfor hvert område som mellom områdene. Ulik tradisjon i forhold til bruk av utmarka og utvikling av nye utmarksnæringer og ulik praksis i å tillate motorferdsel synes viktigere for å forklare disse forskjellene,

enn de modellene som er valgt. Modellen som er valgt i Dovrefjell innebærer et forpliktende interkommunalt samarbeid som bidrar til en mer likeartet praksis i hele verneområdet enn det som er tilfelle i de andre områdene.

Viktigere er likhetene, dvs. at kommunene er gitt en sentral posisjon i forvaltningen av alle fire verneområder. Forsøket er utviklet som et administrativt forsøk, men har blitt et forsøk med sterk lokalpolitisk engasjement. Mange lokalpolitikere har ønsket både en ny lokalbasert vernepolitikk og en ny arbeidsdeling innen naturvernet med større lokalt ansvar. Flertydige statlige mål for forvaltningen av naturvernområder har gitt uklare rammer for forsøket. Dette har gitt lokalpolitikere et betydelig handlingsrom som de har brukt til å utvikle en lokalt basert verneforvaltning. Evalueringen avdekker behov for å tydeliggjøre disse rammebetingelsene for lokal forvaltning og avklare arbeidsdelingen mellom ulike forvaltingsaktører. I den forbindelse kan en formalisert dialog mellom lokale myndigheter og staten være nyttig.

En framtidig lokal forvaltning bør dessuten løse de svakhetene som evalueringene har avdekket ved forvaltningsmodellene. Det er mangel på sanksjonsmuligheter overfor de kommunene som ikke følger de rammene som er gitt en lokal myndighet. Ikke-bindende interkommunalt samarbeid gir ikke tilstrekkelige forpliktelser til oppfølging fra enkeltkommuner. Heller ikke staten har hatt muligheter til å sanksjonere overfor disse kommunene på en effektiv måte. Det er mangel på lokal kompetanse og systemer for statlig veiledning, dokumentasjon og kontroll. Videre er det manglende muligheter til reell deltakelse fra alle berørte parter og offentlige myndigheter, og mangel på arenaer for lokal konflikthåndtering.

Delegering av forvaltningsansvar over større verneområder til kommunene forutsetter et sterkt interkommunalt samarbeid som kan legge tydelige rammer for lokale myndigheter. Interkommunalt samarbeid har imidlertid noen generelle utfordringer knyttet bl.a. til ansvarsdeling, forpliktende oppfølging, politisk engasjement og styring og berørtes innsyn og deltakelse, som bør tas langt mer alvorlig enn det som til nå er gjort innenfor forsøket.

Summary

Eva Irene Falleth and Sissel Hovik

Lessons learned – Review of four trials in local management of protected areas

NIBR Report 2008:11

The report presents findings of the reviews of four trial schemes in local management in Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane protected landscape and the three national parks, Forollhogna, Dovrefjell-Sunndalsfjella and Blåfjella-Skjækerfjella. The local trials were initiated by the Norwegian Parliament (Storting) in 1996 against a background of strong tension between local interests and national governments, and a desire on the part of Parliament to reduce conflict intensity and encourage wider local support in nature conservation. The report constitutes a secondary analysis where we compare the review findings of the four trials.

The main conclusion is that the local authorities largely fulfil the formal terms and duties pertaining to a management authority. They deal with matters for which they are intended; they produce management plans; conduct consultations and disseminate information. On the other hand, they have not compiled documentary records or created stewardship mechanisms. Scientific competence in some local authorities does not meet statutory requirements, nor do reporting routines. There are instances of deficient procedures. Individual municipalities are failing in their duties and responsibilities as a conservation authority.

Most local councils adhere in their management of protected areas to the regulatory framework and their management plan. Many local councils do, however, tend, to give precedence to

landowners, resource users and tourist businesses to a much higher degree than is usual for protected areas. There are also instances of decisions that go further than the regulatory framework, and some local councils are too ready to issue dispensations for the use of motor vehicles in protected areas and from the general ban against developing conserved land. Repeated violations of the regulations and the steady accumulation of dispensations, each in itself innocuous enough, give cause for some concern as they risk undermining the *raison d'être* of environmental policy and legislation.

Management of protected land finds staunch support in the municipalities. There is, not least, intense political engagement locally. Not unexpectedly, there is most concern to promote local use and business interests, and create a policy that embraces both resource use *and* resource protection. Local councils are reticent about given affected organisations and groups a role in conservation management. So the criticism levelled at conservation authorities at the level of central government for not giving affected parties a say in any real sense is something of which local councils are equally guilty. It is particularly worrying to see how far local minority interests are neglected. Local management arrangements have not galvanised support of local politicians, associations and organisations for nature conservation. But a large majority is in favour of locally based conservation management.

The management authorities work quickly and efficiently through the caseload, though the cost of inter-municipal coordination and joint strategies and procedures is considerable. Local management in that sense consumes more resources than management by the county governor's office.

The management models differ to some extent regarding the level of formalised inter-municipal collaboration, the scope of delegated authority to local councils, and the right of affected groups and public authorities to participate. These differences are only able to explain a minor part of the variation in local practices, however, variation which to some extent is as pronounced within areas as between them. Attitudes towards the use of natural resources, resource-based industry and use of motor vehicle on protected land have varied historically; their explanatory force seems greater than that of the chosen models. Binding inter municipal

cooperation in Dovrefjell has contributed to a common praxis across administrative borders in this national park.

More important, however, are the similarities. Local councils were given a central role in the management of all protected areas. The trials were designed as management trials, but became trials of wide local political engagement. Many local politicians wanted a locally based conservation policy and a reallocation of conservation responsibilities that favoured local government. Unclear national policy on protected areas has given local politicians wide margins of freedom. They grasped this opportunity to draft locally adapted approaches to conservation management plan and praxis. The reviews highlight the need to clarify the regulatory framework and terms on which local conservation management should proceed, along with clearer demarcation of responsibilities of the various management bodies. In this connection it would be useful to have formalized routines for consultations between local and central authorities.

Looking ahead, local management should address the inadequacies revealed by the reviews of the different management models. Local councils exceed their powers with little fear of reprisal from central government. Non-binding inter-municipal collaboration places insufficient onus on councils to follow through, while the government lacks effective punitive powers. Some local governments also lack expertise, documentation and oversight systems. Affected parties and public authorities do not enjoy equal opportunities to participate, and one's ability to arbitrate in local conflicts is frustrated by the lack of mechanisms.

When responsibilities for the management of large protected areas are devolved to local councils, inter-municipal collaboration is essential, a point confirmed by the reviews. Inter-municipal collaboration faces general challenges, however, regarding allocation of responsibilities, duty to follow through, political engagement and governance, and right of affected parties to scrutinise and participate in the process. These challenges demand serious attention, something that has been in rather thin supply in the trials so far.

1 Om forsøkene og rapporten

1.1 Bakgrunn for og mål med forsøket

Stortinget initierte forsøk med lokal forvaltning av større verneområder i forbindelse med behandlingen av lov om statlig naturoppsyn (Innst. O. nr. 64 1995-96). Et flertall i Energi- og miljøkomiteen ønsket forsøk i områder som omfatter flere kommuner og minst to fylker ”for å vinne bredest mulig erfaring”. De pekte ut Setesdal Vesthei, Verdal-Snåsa-Lierne og Gauldalsvidda/Forollhogna som tre ”egnedede områder”. Flertallet ba også om en tilbakemelding om erfaringene med forsøket innen tre til fem år fra forsøket ble iverksatt. Dette ble igjen presisert ved behandling av et privat forslag om verneplanen for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane (Innst. S. nr. 92 1996-97). Stortinget foreslo overfor Regjeringen at ”Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene gjøres til forsøksområde for lokal medvirkning og medbestemmelse i forvaltningen av verneområdene.”

Bakgrunnen for Stortingets engasjement var konfliktene mellom grunneiere og kommunale myndigheter på den ene sida og statlig naturforvaltning på den andre. Denne konflikten tiltok ut over 90-tallet parallelt med iverksetting av landsplan for nasjonalparker som Stortinget vedtok i 1993 (St. meld. nr. 62 1991-92; Daugstad m.fl. 2000; Hovik og Reitan 2004). Stortinget har ikke formulert entydige mål for forsøket, men Stortinget kopler forslaget til et ønske om å redusere konfliktene innenfor naturvernet og å oppnå større lokal oppslutning om statlig naturvern og verneplaner.

Regjeringen fulgte opp Stortingets henstilling, og Direktoratet for naturforvaltning fikk ansvar for å gjennomføre forsøkene. DN valgte å utvikle et forsøk i Dovrefjell-Sundalsfjella i tillegg til de tre som ble utpekt av Stortinget. I alle områdene er forvaltnings-

myndighet delegert fra statlig nivå til kommunalt nivå eller andre offentlige myndigheter. DN har bestilt evalueringer av hvert av de fire forsøksområdene. Hovedformålet med disse har vært å vurdere om forvaltningen av verneområdene 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 områdene. Denne rapporten er en sammenstilling og sammenlignende drøfting av resultatene fra disse enkeltevalueringene.

Dette forsøket er en av flere store endringer innenfor naturvernpolitikken. Internasjonalt og nasjonalt er det en erkjennelse av at økosystemer er komplekse systemer som krever en adaptiv og dynamisk forvaltning. Samtidig er det økende interesse for å stimulere til næringsutvikling i og ved verneområder (jf. "Fjellteksten", St.prp. nr. 65 2002-2003). Fjellteksten har stimulert utvikling av nye reiselivsprodukter og nye måter å bruke vernområder på, som kan stå i motsetning til tradisjonell bruk av området (beiting, setring, høsting) (Sandström m.fl. 2008). Naturforvaltningen blir dermed stilt overfor nye utfordringer, siden flere aktører bruker områdene på ulike måter. Dermed blir avveiningen mellom bruk og vern mer komplekst.

Økosystemforvaltning, lokal involvering i naturvern og økt fokus på bruk og vern er en internasjonal trend (bl.a. nedfelt i Biodiversitetskonvensjonen). Kommunalisering (desentralisering av forvaltningsansvar til kommunene) synes å være et særnorsk uttrykk for denne trenden (Sandström m.fl. 2008). Det føyer seg imidlertid inn i en mer langsiktig politikk fra statens side om å integrere kommunene i miljø- og naturvernpolitikken (Hovik og Reitan 2004). Dette går tilbake til MIK-forsøket på slutten av 1980-tallet, som var ett viktig grep i oppfølgingen av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i Norge (Jansen 1991).

1.2 Områdene og forvaltningsmodellene

Forsøket omfatter fire store fjellområder. Lokale og regionale myndigheter har fått ansvar for å forvalte området etter verneforskriften. Dette er presisert til å utarbeide forvaltningsplan, behandle søknader om dispensasjoner, vurdere behovet for skjøtsel og informasjon, og rapportere / anmelde brudd på

verneforskriften. Forsøkene er ulike med hensyn på når områdene ble vernet og forsøkene satt i gang, og hvordan den lokale forvaltningen er organisert. Også verneform og verneformål varierer.

Setesdal Vesthei – Ryfylkebeiane landskapsvernområde ble opprettet 28. april 2000. Verneformålet er å ta vare på leveområdet til Europas sørligste villreinstamme, og å ivareta et særmerket landskap. Fra 1. juli 2001 fikk hver av de åtte berørte kommunene delegert forvaltningsmyndigheten for sin del av landskapsvernet. Det er opprettet et interkommunalt rådgivende samordningsorgan formalisert som et interkommunalt foretak (kommuneloven §27) med eget sekretariat. Styret for dette organet er sammensatt av politikere (ordførere). Det er også etablert et nettverksforum for kommuneadministrasjonene og en referansegruppe med medlemmer fra berørte brukergrupper. Kommunene utarbeidet forvaltningsplanen i regi av samordningsorganet. Kommunene er klageinstans.

Forollhogna nasjonalpark, med tilgrensende landskapsvernområder ble opprettet 21. desember 2001. Formålet var å bevare et stort, sammenhengende og nesten urørt fjellområde med særlige biologiske kvaliteter og et særpreget naturlandskap. Landets mest produktive villreinstamme lever i området. Fra 1. mai 2003 fikk de sju berørte kommunene delegert forvaltningsmyndighet for egne verneområder. Det er opprettet et interkommunalt rådgivende samarbeidsorgan bestående av politikere og et administrativt fagutvalg hvor alle kommunene er representert. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av en av kommunene. Fylkesmannen utarbeidet forvaltningsplanen.

Dovre fjell-Sundalsfjella nasjonalpark, med tilgrensende vernområder ble opprettet 3. mai 2002. Verneformålet er å ta vare på et stort, vesentlig urørt fjellområde, dets høyfjellsøkosystem med tilhørende arter og naturtyper, en viktig del av leveområde for villreinen, og å bevare geologiske forekomster og kulturminner. Delegasjon av forvaltningsmyndigheten skjedde 1. juli 2003. Dovrefjellrådet, som er et interkommunalt/fylkeskommunalt organ, har forvaltningsmyndighet for nasjonalparken (hjemlet i forsøksloven). Dovrefjellrådet er sammensatt av ett politisk og ett administrativt oppnevnt medlem fra hver av de åtte berørte kommunene og fire berørte fylkeskommunene. Rådet har et arbeidsutvalg og

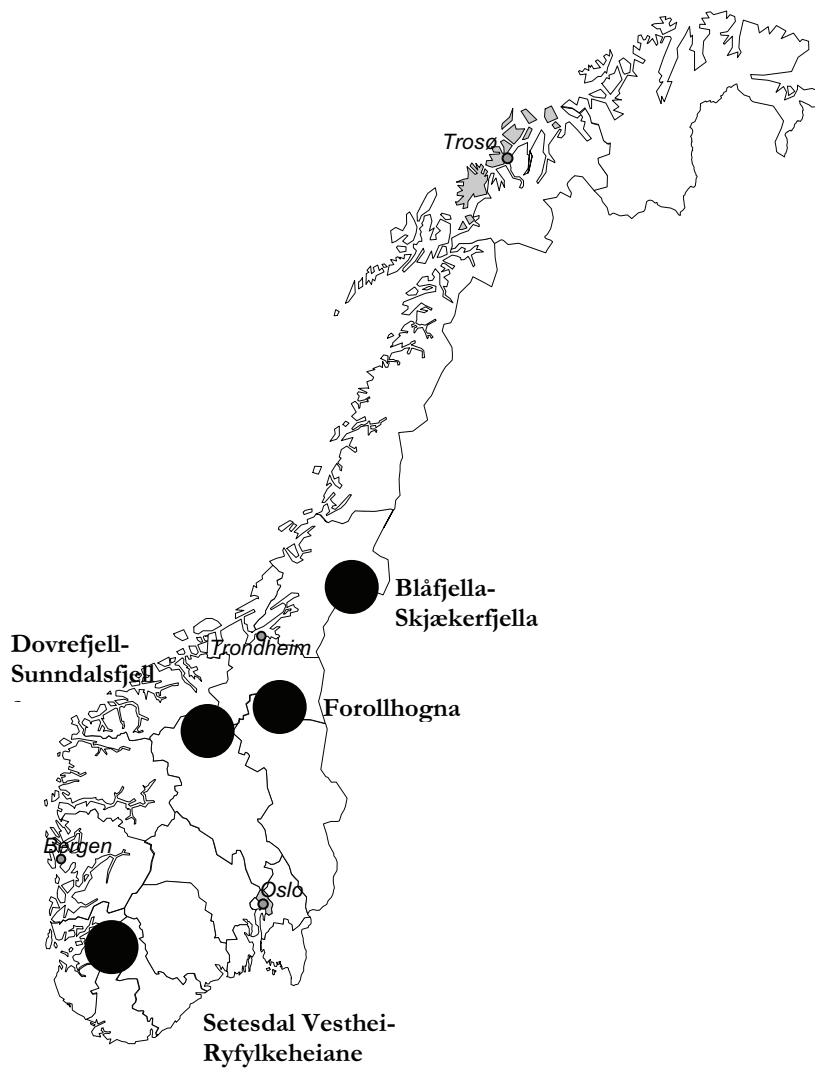
sekretariat. Dette rådet er også rådgivende organ for forvaltningen av de omkringliggende verneområdene, men her er det den enkelte kommune som har forvaltningsmyndighet. Rådet utarbeidet forvaltningsplanen.

Blåfjella - Skjækerfjella nasjonalpark ble opprettet 17. desember 2004. Formålet er å ivareta et stort og sammenhengende naturområde. Forvaltningsmyndigheten er delt mellom kommunene, Fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Kommunene fikk delegert forvaltningsmyndighet fra 1. februar 2006, reindriftsforvaltningen fra 1. mars 2006. Det er opprettet et nasjonalparkråd, ledet av Nord-Trøndelag fylkeskommune og med deltakelse fra kommunene og berørte grupper. I tillegg finnes et fagforum. Fylkesmannen er sekretariat. Nasjonalparkrådet utarbeidet forvaltningsplanen, men har ut over det ingen besluttsende myndighet.

Forvaltningsmodellene er utarbeidet i samarbeid mellom kommunene, fylkesmannen og i noen tilfelle berørte parter. Kommunene i Forollhogna fikk imidlertid ikke den modellen de ønsket.¹ De ønsket en modell lik Dovrefjellrådet. Det er altså ingen sentral utforming av ulike organisatoriske modeller som prøves ut, selv om DN har lagt vekt på å prøve ulike modeller.

¹ De ønsket å overføre myndighet fra kommunene til et interkommunalt organ. Dette er det ingen hjemmel til i kommuneloven, noe som var et argument mot denne løsningen. Denne hindringen er i Dovrefjell løst ved dispensasjon etter forsøksloven. Et annet argument var at DN ønsket å prøve ut ulike modeller i de ulike områdene.

Figur 1.1 Lokalisering av de fire verneområdene



Forvaltningsmodellene varierer langs tre dimensjoner, som alle kan tenkes å få innvirkning på hva som oppnås i forsøkene:

- 1) *Grad av kommunalt versus interkommunalt ansvar:* Mens det i Forollhogna finnes forholdsvis svake interkommunale strukturer, er forvaltningsansvaret i Dovrefjell lagt til et interkommunalt / fylkeskommunalt organ. Setesdal og Blåfjella representerer mellomløsninger, med interkommunale råd, men uten besluttende myndighet i forvaltningsspørsmål.
- 2) *Grad av ansvarsdeling mellom kommuner og andre offentlige myndigheter:* Blåfjella er et forsøk med delt forvaltningsansvar mellom statlige og kommunale myndigheter. I Dovrefjell er fylkeskommunene direkte involvert i forvaltningen gjennom deltakelse i Dovrefjellrådet. I Setesdal og Forollhogna har kommunene fått delegert hele forvaltningsansvaret.
- 3) *Grad av medvirkning fra brukere og interessegrupper:* I Blåfjella er flere rettighetshavere og brukergrupper medlemmer av Nasjonalparkrådet, og dermed har de fått medinnflytelse over utforming av forvaltningsplan og koordineringen av forvaltningen i området. I Setesdal er enkelte slike grupper med i ei referansegruppe, og gjennom det gitt mulighet til å påvirke forvaltningsplanen og koordineringen av forsøket. I Dovrefjell ble det opprettet kommunevise referansegrupper i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen. Siden har det ikke eksistert formelle arenaer for deltakelse fra berørte grupper. I Forollhogna er det ikke opprettet noen arenaer for formell deltakelse fra berørte grupper, ut over de kommunevise gruppene som var aktive i forbindelse med forvaltningsplanprosessene.

De lokale forvaltningsmyndighetene får overført midler fra DN som skal dekke deres kostnader i forbindelse med forvaltningen av området (se vedlegg 1). De totale rammene for hva DN kan overføre til kommunene er bestemt av den årlige tildelingen på aktuell post i statsbudsjettet og gjennom styringsdialogen mellom Miljøverndepartementet og DN. Fordelingen mellom områdene bestemmes av DN. Størrelsen på beløpene varierer mellom områdene og over tid, bl.a. etter antall kommuner som er berørt og hvorvidt kommunene selv har utarbeidet forvaltningsplan. Det siste er grunnen til at Forollhogna har mottatt minst overføringer.

Setesdal Vesthei mottok de første årene vesentlig mer enn de andre områdene har fått. Etter hvert som de andre områdene kom i gang ble det flere å fordele midlene på, selv om budsjettposten økte noe. Dette illustrerer at beløpet har vært et forhandlingstema mellom kommunene og staten, og at i Setesdal – som var først ute – hadde kommunene størst forhandlingsmakt. Forskjeller i overføringer har jevnet seg ut over tid. Kommunene / forvaltningsmyndighetene avgjør selv hvordan midlene skal fordeles mellom kommunene, mellom drift, møtevirksomhet og ulike tiltak, og mellom forvaltningsmyndigheter og samarbeidsorganer.

1.3 Evalueringsopplegg

Evalueringen tar utgangspunkt i Stortingets ønske om konfliktavklaring og økt lokal oppslutning om naturvern. Vi vurderer derfor om forvaltningen av verneområdene har blitt integrert lokalt, og om lokal forvaltning skaper større legitimitet til vernet og gir en mer effektiv forvaltning, uten at dette går på bekostning av formålet med vernet og verneverdiene i områdene. Vi har i denne rapporten valgt å gruppere evalueringskriteriene i fire overordnede tema:

- *Bruk og vern:* Ivaretaking av verneformål og verneverdier, og avveining mellom bruk og vern.
- *Lokal forankring:* Kommunenes prioritering av og brukergruppers involvering i forsøkene.
- *Oppslutning om vernet:* Lokale aktørers holdning til vern og forvaltning, og konfliktnivå og konfliktavklaring.
- *Effektiv forvaltning:* Forholdet mellom innsatsen som settes inn og resultatene som oppnås, og tidsbruken til behandling av søknader etter verneforskriftene.

Målene med forsøket og kriteriene for evalueringen har vært gjenstand for diskusjon. Kommunepolitikerne har definert egne målformuleringer. Disse er ikke nødvendigvis i direkte konflikt med statens mål, men de vektlegger andre aspekter. I Setesdal og Blåfjella er forsøket sett på som et ledd i utvikling av en ny og lokal vernepolitikk der bærekraftig næringsmessig ressursutnytting av

områdene er sentralt. De tolker dessuten målene om redusert konfliktnivå og økt lokal oppslutning til å dreie seg om oppslutning om forvaltningsmodellen og ikke om statens vernepolitikk. Vi vil, så langt vi har data, også vurdere i hvilken grad disse lokale målsetningene er oppnådd.

Det er velkjent at slike forsøk kan ha ikke-intenderte effekter eller påvirke forhold det ikke var ment å påvirke. Evalueringene har ikke systematisk søkt å etterspore slike. Imidlertid vil vi, så langt data rekker, drøfte slike effekter.

En systematisk sammenligning av forsøkene

Hva som er en tilstrekkelig eller ønskelig lokal oppslutning om naturvern, eller hva som er en tilfredsstillende ivaretagelse av verneformålene er verken entydig definert eller en etablert størrelse. Det er heller slik at ulike aktører har ulike oppfatninger av hva som er en akseptabel forvaltning. Gjennom en sammenligning mellom forsøksområdene og – der det er mulig – med 'standard forvaltning' i regi av fylkesmannens miljøvern-avdeling, vil vi beskrive grad av måloppnåelse eller resultatoppnåelse til det enkelte forsøket.

Evalueringene varierer imidlertid både i innhold og metode. Systematisk sammenlignbare data på tvers av forsøkskområdene er derfor til dels manglende, og det er ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser av 'standard forvaltning'. Av den grunn kan vi ikke si noe endelig om årsaksforhold. Ved å sammenligne forsøkene med 'standard forvaltning' kan vi imidlertid få indikasjoner på hvorvidt de resultater som er oppnådd er forårsaket av forsøket. Gjennom en beskrivelse av de prosessuelle og organisatoriske tiltak som er gjennomført kan vi gjøre en vurdering av hvorvidt det er sannsynlig at disse har bidratt til de resultater som vi avdekker. Ved å systematisk sammenligne slike tiltak i hvert forsøksområde, kan vi gi en mer utfyllende begrunnelse for hvor sannsynlig det er at forsøket har medvirket til resultatene.

Rammebetingelser for forsøket

Hovedgrepet i forsøket er kommunal forvaltning. Når forvaltningsansvaret legges til kommunalt nivå så endres de institusjonelle rammene for forvaltningen av verneområdene. Forvaltningen av verneområder settes inn i en annen forvaltningsmessig og politisk sammenheng. Det fører til at andre aktører med

sine interesser og argumenter blir toneangivende, og sakene settes i et annet perspektiv. I noen grad er det dette en ønsker å utnytte gjennom forsøket: en lokal og bredere orientert forvaltning skal bidra til legitimitet og konfliktavklaring. Samtidig kan dette også påvirke forståelsen av hva det vil si å ivareta vernehensyn og verneforskrifter. Forsøkets forløp og resultater må forstås i et slikt perspektiv.

Forsøket gjennomføres i en tidsperiode der den administrative og faglige kapasitet innenfor naturforvaltning i kommune-Norge generelt bygges ned. Naturfaglig kompetanse er et vilkår i forsøket, og inngår i evalueringen. I tillegg til å vurdere i hvilken grad kommunene innfrir dette vilkåret, er det et poeng å drøfte potensielle følger av evt. mangel på naturfaglig kompetanse.

Metode for datainnsamling

Denne rapporten bygger på evalueringsrapportene fra hvert av de fire forsøksområdene. Case-studiene har kombinert dokumentanalyse, intervjuer, observasjoner og survey. (Se oversikt over evalueringsrapporter i vedlegg). I noen grad er dataene direkte sammenlignbare på tvers av forsøkene, men ofte ikke. En slik sekundæranalyse har naturligvis svakheter. Disse svakhetene er forsøkt redusert ved at de som har gjennomført evalueringene har kommentert denne rapporten. I noen grad er data fra evalueringene blitt supplert med data fra to eksempler på 'standard forvaltning'. Dette er opplysninger som er hentet fram og strukturert av ansatte hos fylkesmennene i Sogn og Fjordane og Hedmark etter bestilling fra oss.

Vurderingene må også ta hensyn til at forsøkene har virket i ulikt antall år. Forsøket i Setesdal Vesthei startet i 2001, mens forsøket i Blåfjella startet først i 2006. Evalueringene har også pågått over ulikt tidsrom. Dermed er mulighetene for å trekke lærdommer fra det enkelte forsøket svært ulike.

1.4 Verneprosesser og forvaltningsutfordringer

Forsøkene er endepunktene på lange verneprosesser, som har vært preget av ulike grader av konflikt, involvert ulike aktører og i varierende grad endt opp i kompromisser. Denne forhistorien vil påvirke forvaltningen og dens mulighet til å lykkes i å oppnå de

ønskede resultatene. At noen av forsøksområdene er valgt ut blant de mest konfliktfylte verneprosessene, kan i så måte tilsi at lokal forvaltning her stilles overfor en tøff test.

I Setesdal ble planene om å etablere en nasjonalpark møtt med betydelig motstand fra berørte grunneiere og kommuner. Som en reaksjon på planene om å verne området, initierte lokale aktører en fylkesdelplan for området som alternativ til vern. Selv om Fylkesmennene deltok i dette arbeidet, gikk de inn for å verne området etter naturvernloven. Dette skapte betydelige reaksjoner, og var en viktig bakgrunn for forslaget om å ta denne vernesaken opp i Stortinget. Forsøket med kommunal forvaltning kan sees på som et kompromiss. Kommunene aksepterte delegasjonene, men krevde – og fikk, myndighet til å avgjøre klager på egne vedtak. De truet med å trekke seg fra forsøket dersom de ikke fikk denne myndigheten. Et parts sammensatt forvaltningsplanutvalg foreslo i 1998 den forvaltningsmodellen som blir prøvd ut i området. Det var og er store forskjeller i forståelsen for vern og oppslutning om vern mellom nord og sør; vernet har større oppslutning i kommunene lengst nord i Setesdal. Mens det i hovedsak er statlig eiendom som er vernet i de tre nordligste kommunene, er mange private eiendommer berørt i sør.

Ordførerne i alle åtte kommunene har vist stort engasjement i forsøket. De ser forsøket som verksted for implementering av Fjellteksten. De har også forsøkt å få innordnet vannkraftproduksjon, villreinforvaltning og forsvarets aktivitet inn under verneforvaltningen, uten hell. De har altså søkt å få innflytelse på aktivitet i området som i utgangspunktet ikke blir regulert av vernet. Derimot var kommunene i utgangspunktet motstandere av å trekke inn representanter for berørte grupper uten grunneierrettigheter i det rådgivende utvalget. Etter en del diskusjon gikk de med på at Turistforeningen, villreininteressene og kraftproduksentene fikk observatørstatus i dette utvalget.

Opprettelsen av Forollhogna nasjonalpark medførte relativt små reaksjoner fra lokalt hold, selv om det var betydelig motstand mot verneplanene i verneplanprosessen. Kommunene har også tidligere vært restriktive i forhold til å tillate inngrep og forstyrrelser i villreinens kjerneområder, noe det var stor forståelse for lokalt. Landskapsvernområdene rundt nasjonalparken, som berører seterlandskap og andre områder lokalbefolkningen bruker, var mer

kontroversielle. Kommunene er i ulik grad berørt. Røros har ikke arealer i nasjonalparken, kun i landskapsvernområde. Rennebu er kun så vidt berørt av nasjonalparken. I Hedmarkskommunene er store privateide områder berørt av nasjonalparken, mens det i Sør-Trøndelag i hovedsak er statsallmenning som er vernet. Et arbeidsutvalg med deltakelse fra kommunene, rettighetshavere og fylkesmennene foreslo forvaltningsmodell. De fikk ikke prøve ut den modellen de ønsket for forvaltning av nasjonalparken, grunnet i at kommuneloven ikke hjemler overføring av myndighet fra enkeltkommuner til interkommunale nemnder. De ønsket seg altså den modellen som senere ble utprøvd i Dovrefjell – Sunndalsfjella, da med hjemmel i forsøksloven.

Også i Dovrefjell var det i utgangspunktet lokal forståelse for et utvidet vern. En verneplanprosess som i tid i det vesentlige falt sammen med en fylkesdelplanprosess lå til grunn. Gjennom disse parallelle prosessene hadde vernetanken modnet og rammene for vern blitt klarlagt. De berørte kommunene har dessuten lang erfaring med nasjonalparker innenfor sine kommunegrenser. Dessuten er det bred forståelse for vern av villreinstammen, som er det viktigste formålet med vernet. Forvaltningen av nasjonalparken er her lagt til et allerede eksisterende organ, Dovrefjellrådet. Mens det kun er statsallmenning som er vernet som nasjonalpark i kommunene Dovre, Lesja og Nesset, er omtrent halvparten av arealet privat eid i Sunndal (resten er statsallmenning). I Oppdal er mesteparten bygdeallmenning og resten i annen privat eie. I de omkringliggende verneområdene er det mer privat grunn. Totalt berøres om lag 1000 private eiendommer, dette utgjør ca 50 % av det vernede arealet.

I Blåfjella-Skjækerfjella var verneprosessen svært konfliktfylt. Kraftig reaksjon på Fylkesmannens forslag til grenser for nasjonalparken fra bygdesamfunn i Lierne kommune, medførte at Fylkesmannen trakk forslaget og forhandlet fram en ny grense med representanter for kommunen og lokalsamfunnet. I denne prosessen deltok ikke reindriftssamene, som på sin side oppfattet at de hadde forhandlet fram en grense for parken med Fylkesmannen. De ønsket at det omstridde området skulle bli inkludert. De reagerte dessuten svært sterkt på å ikke bli tatt med i de siste forhandlingene, og også på at de som hadde ønsket og oppnådd å få redusert omfanget av vernet (kommunene og bygdesamfunnene) var de som fikk ansvar for å forvalte

nasjonalparken. De to reinbeitedistriktene som er berørt har valgt å ikke delta i forsøket. De har ikke møtt i Nasjonalparkrådet og ikke gitt innspill til forvaltningsplanen. Både kommunene Grong og Steinkjer har kun små områder innenfor nasjonalparken. I Grong og Verdal er det stort sett en stor privat eiendom som er berørt, i Steinkjer kun kommunens skogseiendom, mens det i Lierne og Snåsa stort sett statsallmenning som er vernet. Det er i disse to kommunene det folkelige engasjementet rundt vernet har vært størst.

2 Erfaringer med lokal forvaltning

I dette kapitlet går vi først igjennom om kommunene har innfridd de vilkår og gjennomført de oppgaver som ligger i delegasjonen. Dernest går vi inn på måloppnåelse. Enkelte vilkår og oppgaver henger nært sammen med måloppnåelse, og tas opp først i den forbindelse. Til sist i dette kapitlet presenterer vi andre effekter av forsøkene.

2.1 Oppgaver knyttet til forvaltningsmyndighet

Faglig kompetanse: Et av vilkårene (i MDs / DN's delegeringsbrev) er at kommunene skal ha nødvendig naturvitenskaplig kompetanse og kapasitet til å utføre forsvarlig saksbehandling. Hva som menes med nødvendig naturvitenskaplig kompetanse defineres ikke. Vi har tolket dette til å gjelde enten høyere utdanning innen naturvitenskap eller naturforvaltning. Mens både den naturvitenskaplige og forvaltningsfaglige kompetansen vurderes som jevnt over god i alle kommunene i Forollhogna og Dovrefjell, og stort sett tilfredsstillende i Blåfjella, vurderer vi denne som variabel og delvis mangelfull i noen kommuner i Setesdal. I følge evalueringsrapporten forekom det de første åra enkelte formelle saksbehandlingsfeil i dette området. Disse er senere i stor grad rettet opp. Likevel finnes eksempler på et fåtall kommuner med liten vilje eller evne til å tilnærme seg god og formell riktig saksbehandling. Evalueringen fra Setesdal slår fast at det er behov for tett administrativt samarbeid mellom kommunene for å oppfylle kravet til naturvitenskaplig kompetanse, men at slikt samarbeid i liten grad er etablert.

Søke råd hos Fylkesmannen: I vilkåra heter det at kommunene kan be Fylkesmannen om råd og veiledning. Kontakten mellom forsøkene og Fylkesmannen varierer. I Dovrefjell og Blåfjella er representanter for embetet med på rådsmøter og i møter mellom fagadministrasjonene. I Forollhogna er fylkesmennene og SNO med på møter i rådgivende utvalg. Der utarbeidet fylkesmennene, i forståelse med kommunene, forvaltningsplanen for nasjonalparken, og mange av kommunene tar ellers hyppig kontakt med embetet. I Setesdal la styret begrensninger på kontakten. I en periode praktiserte de at all kontakt skulle gå gjennom politisk nivå. Et par av kommunene begrunnet dette eksplisitt i et ønske om å sette Fylkesmannen på sidelinja. Mer generelt kan vi observere en viss tilbakeholdenhet fra begge sider i forhold til Fylkesmannens involvering i forsøkene. Denne tilbakeholdenheten er forståelig i forhold til et ønske om ryddige administrative grenser, men ikke nødvendigvis fornuftig for å sikre effektiv utnyttelse av tilgjengelig kompetanse med tanke på en bærekraftig forvaltning av områdene.

Utarbeide forvaltningsplan: I alle fire områdene er det utarbeidet forvaltningsplan i tråd med forventningene i delegasjonen. Disse er alle stadfestet av DN. I alle fire områdene er planene resultat av prosesser som har inkludert mange ulike aktører. Innretning og tema har derimot variert noe.

I Setesdal pågikk arbeidet med forvaltningsplanen fra høsten 2001 til våren 2004. Arbeidsutvalget og sekretariatet ledet arbeidet. Planen ble diskutert i det faglige nettverket, referansegruppa og det interkommunale styret. DN hadde en del merknader, bl.a. kunne de ikke godta et mål om å revidere verneforskriften eller at kommunene skulle overta villreinforvaltningen. DN's ønske om å ta inn et kart over villreinens totale leveområde ble ikke tatt til følge, og heller ikke deres ønske om å sette rammer for snøskuterbruken ble tatt til følge. Innholdsmessig er planen omfattende, og tar opp både vern og bruk. Planen åpner for nye driftsbygninger og jakt- og fiskebuer på landbrukseiendommer dersom disse ikke går ut over verneformålet. Det er ikke åpnet for dette i verneforskriften. Foredraget til Kronprinsregentens resolusjon gir imidlertid en viss åpning for at nye byggetiltak kan realitetsvurderes. Miljøverndepartementet presiserer at de

oppfatter at behovet for nye tiltak er lite.² Tolkningen av dette var et kontroversielt tema i arbeidet med forvaltningsplanen.

Forvaltningsplanen for Forollhogna nasjonalpark ble utarbeidet av fylkesmennene i Hedmark og Sør-Trøndelag i samarbeid med de berørte kommunene i 2002, altså før kommunene overtok forvaltningsmyndigheten. Planen ble stadfestet av DN i mai 2004. Forvaltningsplanene for de åtte landskapsvernområdene er også utarbeidet i regi av fylkesmennene, men ut fra forslag utarbeidet av kommunene i samarbeid med berørte grunneiere og rettighets-havere. Siden det er vanskelig å prioritere tiltak på tvers av de ni vernede områdene, tok kommunene initiativ til å utarbeide en felles tiltaksplan. Arbeidet er støttet økonomisk av DN, den er behandlet av rådgivende utvalg i april 2007. Planen blir behandlet politisk i kommunene, som også er bedt om å prioritere tiltak for kommende to-årsperiode.

Kommunene og Dovrefjellrådet utarbeidet forslag til forvaltningsplan for alle verneområdene i Dovrefjell, som ble stadfestet av DN i juni 2006. Alle kommunene, bortsett fra en, hadde oppnevnt bredt sammensatte referansegrupper. Også Statens naturoppsyn (SNO) og iNasjonalparker³ bidro med innspill i prosessen. Motorferdsel var det viktigste diskusjonstemaet, og det var en utfordring å få til felles praksis i slike saker.

I Blåfjella utarbeidet interim nasjonalparkråd forslag til forvaltningsplan. En sekretær ble ansatt. Hver kommune opprettet lokale arbeidsgrupper med bred deltakelse og det ble gjennomført en rekke møter og befaringer med kommunene, turistforeningen, omåredstyret for reindriften, fjellstyrene og brukerberettigede. Det ble holdt åpne informasjonsmøter i fire av kommunene. Nasjonalparkrådets Arbeidsutvalg var den mest sentrale premissleverandør. Fylkesmannen spilte en tilbakeholden rolle. Reindriftsutøverne bidro ikke i arbeidet med forvaltningsplanen, noe som ble poengtert av DN både i deres faglige gjennomgang og i forbindelse med stadfestingen av planen i november 2006. Ellers var det størst oppmerksomhet omkring rammer for bruk av snøskuter, der mange ulike informanter gir uttrykk for at de er

² Foredraget til resolusjonen siste avsnitt under punktet om Bygningar (side 25).

³ iNasjonalparker er felles nasjonalparksenter for Rondane, Dovre og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalparker. Senteret er opprettet av DN.

overrasket over hvor langt kommunene greide å presse fram et liberalt regime. Forvaltningsplanen fokuserer på vern og bruk.

Vurdering av behov og gjennomføring av skjøtsel, tilrettelegging og informasjon.
I alle områdene synes det som kommunene i rimelig grad har prioritert arbeidet med informasjonstiltak. Eksempler er hjemmesider, logo, infotavler, skilt og kart. Alle områdene med unntak av Blåfjella har satt opp informasjonstavler. I Blåfjella har partene ikke blitt enige om hvor disse skal settes opp og hvem som skal utføre dette. I Dovrefjell og Blåfjella er de også i ferd med å utarbeide informasjonsstrategier. Med unntak av i Forollhogna er ansvaret for informasjon, tilrettelegging og skjøtsel lagt til de interkommunale organer. Når det gjelder skjøtseltiltak er mindre gjort, bortsett fra ved en del innfallsporter i Forollhogna og Dovrefjell. I Forollhogna, Setesdal og Dovrefjell gjennomføres noen dokumentasjonstiltak, og Dovrefjell har igangsatt et pilotprosjekt på overvåking.

Det er ikke gjennomført en systematisk kartlegging av lokalt allokerte midler til slike tiltak. Vårt inntrykk er at det dreier seg om små summer. Os kommune (Forollhogna) har som eneste eksempel brukt alle midler de har fått overført fra DN til tiltak, dvs. at kommunen har dekket de administrative kostnadene ved forvaltningsansvaret selv. Også andre kommuner i Forollhogna har brukt noen egne midler til tiltak. Lokal forvaltningsansvar synes altså ikke å ha bidratt til at flere ressurser ut over de statlige midlene settes av til informasjon og skjøtseltiltak. Det er imidlertid heller ingen grunn til å tro at det gjennomføres færre skjøtseltiltak i disse områdene enn i områder forvaltet av fylkesmannen. Tvert om rapporterer en av våre informanter om manglende kapasitet og ressurser i fylkesmannsembetet til å utrede og gjennomføre skjøtseltiltak. Forsøksområdene har blitt tildelt mer tiltaksmidler enn det fylkesmenn vanligvis får.

Særlig i Dovrefjell og Blåfjella er det uttalt misnøye med det som fra kommunenes side oppfattes som uklar ansvarsdeling mellom forvaltningsmyndighetene og andre aktører, som SNO og nasjonalparksentrene. De er lite fornøyde med å måtte søke midler til skjøtseltiltak gjennom bestillingsdialog med SNO. De mener også det er u hensiktsmessig at ansvaret for informasjon er delt mellom forvaltningsmyndighetene og nasjonalparksentrene. Hvorvidt denne uklare ansvarsdelingen er med å forklare hvorfor

kommunene ikke har hatt større innsats på kartlegging av skjøtselbehov skal være usagt, siden også informasjonssiden er preget av samme uklare ansvarsdeling. Oppsplittingen i forvaltning, informasjon og skjøtsel er imidlertid vanskelig å forstå for kommunene, og oppfattes som en unødvendig fragmentering.

Hvordan andre vilkår og oppgaver ivaretas, dvs. å forvalte området i samsvar med verneformål og treffe vedtak om dispensasjoner, tas opp i forbindelse med vurdering av måloppnåelse nedenfor, da ivaretagelsen av disse oppgavene er helt sentralt i forhold til dette.

2.2 Måloppnåelse

2.2.1 Bruk og vern

I dette avsnittet vil vi oppsummere hvordan forholdet mellom bruk og vern håndteres i de fire forsøksområdene. Vi starter med å se på retningslinjer for og praksis med dispensasjoner. Deretter tar vi opp spørsmålet om likhet i forvaltningspraksis mellom kommuner. Til sist drøfter vi mer generelt ivaretaking av bruksinteresser og vern.

Retningslinjer for og praksis med dispensasjoner

Omfanget av dispensasjonssaker er til dels betydelig større i de fire forsøksområdene enn i andre større verneområder. Setesdal skiller seg ut med svært høyt antall dispensasjoner sammenlignet med de tre andre områdene. I Setesdal behandlet kommunene i 2005 230 saker etter verneforskriften, i Blåfjella 107 saker i 2006, i Forollhogna nasjonalpark 55 saker i 2004 og i Dovrefjell nasjonalpark 43 saker i 2006/2007. De aller fleste av disse dreier seg om motorferdsel. Informantene fra Fylkesmannsembetene i Hedmark og Sogn og Fjordane rapporterer om mellom 5 og 15 motorferdselsaker per år i hvert av de store verneområdene de har ansvar for.

Rammene for hver enkelt dispensasjon er til dels betydelig mer liberal i forsøksområdene enn i verneområder forvaltet av fylkesmennene. I Setesdal har det interkommunale styret etter flere år med åpne dispensasjoner utarbeidet felles retningslinjer om 16 kjøreturer til private hytter og setrer i en toårs periode. To

kommuner har ikke tilpasset seg disse. Flere kommuner praktiserer dessuten dispensasjon til en følgeskuter. Også felles dispensasjon for flere personer forekommer i enkelte tilfeller. I Blåfjella har man gjennom forvaltningsplanen etablert en norm om maksimalt fem turer med snøskuter pluss en dag til transport av ved per sesong. I Dovrefjell er det etablert en praksis med inntil fire turer (to for de som har sommervei) per sesong med krav om bruk av leiekjører, og det gis rammetillatelse for to til fire år av gangen. I Forollhogna er det etablerte retningslinjer, men ingen tallrammer for dette. I stedet får hver enkelt søknad en særskilt behovsvurdering. Heller ikke i Sogn og Fjordane eller Hedmark praktiseres generelle retningslinjer, men i Femundsmarka får de som har seter normalt fem turer med snøskuter per sesong, de med hytter to turer.

Omfanget av dispensasjoner til organiserte turer, for eksempel organisert av turlag eller leirskoler, og turer med hundesleder og hester, er vesentlig mindre, og kommunenes behandling av slike saker synes ofte å være lite kontroversielle i forhold til verneformål. I Blåfjella er det imidlertid eksempler på saker med konflikt mellom organisert ferdsel og reindrift. Forvaltningsmyndighetene behandler slike saker etter verneforskriften, og ikke i forhold til interessene til andre næringer. Reindriftens interesser må ivaretas i henhold til reindrifftsloven, som innebærer dobbel behandling av slike saker.

Omfanget av byggesaker er begrenset, med unntak av i Setesdal. Her har kommunene gitt dispensasjon til ni nye bygg samt en rekke påbygg og gjenoppbygging. Flere av disse er lagt til tidligere ubebygde områder, og på landbrukseiendommer der landbruksdrift ikke har kunnet forsvare behovet for nybygg. Tre av byggene er lagt til soner i forvaltningsplanen der det ikke skal forekomme tiltak og tilrettelegging. I Forollhogna har det vært en del kontroverser rundt noen enkeltsaker. I følge evalueringsrapporten har dette stort sett heller dreid seg mer om formaliteter enn realiteter, i den forstand at det synes å være enighet om at tiltak ville blitt godtatt, dersom formelle prosedyrer for søknad m.m. hadde vært fulgt.

Det er altså mange flere motorferdselsaker i de områdene som er berørt av forsøket enn i de eksemplene på standard forvaltning vi har sett på. Lite tyder på at kommunene godkjenner en større

andel av søknadene enn det Fylkesmannen ville gjort, forskjellen går på et høyt antall søknader, og dessuten på en betydelig mer liberal praksis hva angår innholdet i hver dispensasjon (antall turer, formål, følgeskuter) i noen av forsøksområdene. Tradisjon for motorferdsel forut for vernet er trolig viktig for å forklare omfanget av søknader om dispensasjoner så vel som rammene kommunene har forhandlet seg fram til med DN i forvaltningsplanene. I Blåfjella er rammene for motorferdsel tatt inn i forvaltningsplanen som DN har stadfestet. DN ga imidlertid i den forbindelse klart uttrykk for at rammene var liberale og skulle vurdere på nytt ved rullering av planen. DN har flere ganger gitt uttrykk for at de anser praksis i Setesdal for uholdbar. De liberale rammer for motorferdsel i verneområdene er et eksempel på at lokal forvaltning påvirker forvaltningspraksis. Lokal praksis ligger mellom statens strenge retningslinjer og lokale ønsker om mer omfattende bruk. Denne lokale praksisen oppfattes som vanskelig av DN.

Når det gjelder dispensasjoner til irreversible inngrep (bygg og anlegg) skiller Setesdal seg ut. Kommunene har gitt tillatelse til flere nybygg, også i tidligere ikke bebygde områder. Dette begrunnes av kommunene med at foredraget i forbindelse med kronprinsregentens resolusjon åpner for realitetsvurdering av nye bygg i landskapsvernområdet. Dette har flere av kommunene i Setesdal benyttet seg av. Både kommunenes vurderinger for å gi dispensasjonene og omfanget av dispensasjoner vurderer DN til ikke å være i tråd med verneformålene.

Kommunale forskjeller i dispensasjonspraksis?

Det er naturlig nok en del forskjeller i omfanget av dispensasjonssøknader mellom kommunene innenfor samme verneområde. Disse forskjellene har både med hvor stor del av kommunen som er berørt av vernet og tradisjoner for bruk av utmarka, bl.a. snøskuterbruk. I Dovrefjell har for eksempel Oppdal langt flere saker enn Lesja, noe som trolig skyldes ulik tradisjon og kultur for bruk av motorferdsel før forsøket trådte i kraft, og at de aller fleste hyttene i nasjonalparken ligger i denne kommunen. I Blåfjella er det langt flere saker i de store utmarkskommunene Lierne og Snåsa enn i de andre kommunene.

Det er kun i få tilfeller avdekket systematiske forskjeller mellom kommunene innen et område i behandling av dispensasjons-

søknader. I Setesdal følger som nevnt to kommuner ikke normen det interkommunale styret har satt på maks åtte turer per sesong til private hytter. I tillegg gir noen kommuner også automatisk dispensasjon til en følgeskuter i noen typer saker. I dette området er det sterk motvilje mot at det interkommunale styret og dermed ordførere fra andre kommuner skal blande seg inn i det som oppfattes som indre anliggende i kommunene. Dette har åpnet opp for aksept for ulik praksis i kommunene. En av kommunene i Dovrefjell følger ikke samme restriktive praksis som de andre kommunene i behandling av søknader om dispensasjon etter særlige grunner i landskapsvernområdene rundt nasjonalparken. En kommune later til å ha friere forhold til krav om reelt sett særlige grunner. Det er også forskjell i antall sesonger kommunene gir dispensasjon til motorferdsel for, fra fem år i Oppdal (med forbehold om hva som skjer når forsøket er ferdig) og tre år i Follidal.

Derimot er det klare oppfatninger om ulik praksis mellom kommunene, blant respondentene i spørreundersøkelsene som er gjennomført i tre av områdene. $\frac{3}{4}$ av politikerne og $\frac{2}{3}$ av organisasjonslederne i Forollhogna er enige i et utsagn om at det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene. I Setesdal er det omtrent $\frac{2}{3}$ i begge grupper. I Blåfjella har utsagnet noe mindre tilslutning fra politikerne, 57 % av dem er enige, mens $\frac{2}{3}$ av organisasjonslederne er det. Variasjonen i oppfatninger samsvarer altså med grad av interkommunale strukturer. Oppfatningene om forskjellig praksis synes imidlertid uansett å være større enn hva forskjellene faktisk er mellom kommunene.

Ivaretaking av bruksinteresser innenfor verneformålet

Næringsutvikling prioriteres av de fleste lokale forvaltningsaktørene og dette vektlegges i forvaltningsplanene. Lokale aktører ser lokal forvaltning som positivt for næringsutvikling. Det er imidlertid få og små eksempler på nye næringsaktiviteter i verneområdene. Bortsett fra i enkelte områder med aktiv seterdrift, brukes områdene av utmarksnæringer som beite (reindrift og husdyr), jakt og fiske. Dovrefjell er i en særstilling med mye reiselivsvirksomhet både i og utenfor vernområdet. I forbindelse med utvikling av nye næringer er randsonen vel så interessant. I Setesdal og i enkelte kommuner i Dovrefjell (Neset, Lesja, Sunndal) er det registrert motvilje mot å legge sterke restriksjoner

på utbyggingen i randsonen for å sikre villreinens leveområder. Randsonene oppfattes som kommunenes muligheter til å dra nytte av verneområdene. Kommunene i Forollhogna er opptatt av å opprettholde landbruksvirksomheten i landskapsvernområdene rundt nasjonalparken. Aktive seterbruk er en forutsetning for å opprettholde verneverdiene, men tiltak som kan bidra til en økonomisk forsvarlig drift kan utfordre verneformålet.

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført i tre av områdene søkte å avdekke oppfatninger av hvordan ulike bruks- og vernehensyn ivaretas i forvaltningsplanene. I alle områdene mener et stort flertall at vernehensynene ivaretas på en god måte. Det er større skepsis til hvordan ulike brukerinteresser ivaretas, da særlig interessene til de kommuner eller næringer/ aktiviteter som en selv representerer. Rundt halvparten av organisasjonslederne i disse tre områdene er kritiske til hvordan ulike interesser er balansert i forvaltningsplanen. Variasjon i oppfatninger innenfor hvert område er mer framtredd enn variasjonen mellom områdene på dette spørsmålet.

Oppsummering

Forvaltningsmyndighetene i alle fire områdene forholder seg i hovedsak innenfor de grenser som forvaltningsplanen og vernebestemmelsene setter. De leter nok imidlertid også etter løsninger for bruk og næringsutvikling. Dette kommer blant annet til uttrykk i forvaltningsplanenes fokus på vern og bruk. Alle evalueringsrapportene påpeker at det er få avgjørelser som går ut over de rammer som vernebestemmelsene og forvaltningsplanene setter. De fleste sakene er da også små og lite kontroversielle. Unntaket fra dette mønsteret finner vi først og fremst i Setesdal, der flere saker bryter med disse rammene. Dette gjelder tillatelse til å sette opp nye hytter og organisert snøskuterturer. Summen av mange små og hver for seg lite problematiske enkeltsaker kan også være problematisk. Vi tenker her på omfanget av saker om motorferdsel, og særlig i Setesdal og Blåfjella. Utbyggingsaktiviteten i enkelte deler av randsonene til verneområdene, da særlig i Setedal og Dovrefjell, gir også grunnlag for viss bekymring, siden dette genererer økt ferdsel inn i verneområdene. Hvor alvorlig dette er, avhenger av øynene som ser.

Evalueringsrapportene fra Forollhogna, Dovrefjell og Blåfjella konkluderer entydig med at forvaltningsmyndighetene utfører sine

oppgaver i all hovedsak innenfor rammene som er gitt gjennom verneformål og verneforskrifter. Rapporten fra Blåfjella inneholder et lite forbehold om at kommunal praksis for dispensasjoner til snøskutere ikke alltid er i tråd med verneformålet. I Setesdal er konklusjonen mer nyansert: Kommunene favoriserer bruk av utmarka mer enn det sentrale miljømyndigheter mener er en god forvaltning. Evalueringen av Setesdal antyder videre at kommunal forvaltning favoriserer lokale nærings- og grunneierinteresser, og i mindre grad allmenne og nasjonale interesser. Hovedinntrykket er altså at i det alt vesentlige holder kommunene seg innenfor de rammer staten har satt. I enkelte tilfelle tøyes imidlertid grensene noe, og det er noen få overtramp.

2.2.2 Lokal forankring

Et mål med forsøkene var å integrere forvaltningsoppgaven i kommunene og lokalsamfunnene. I dette avsnittet ser vi først på forankringen i kommunene, dernest på deltakelse fra berørte grupper i forsøkene.

Representasjon, forankring og innsats i kommunene

Forsøket synes å ha en god lokalpolitisk forankring i alle områdene. Med få unntak er det ordførerne som representerer kommunene i de interkommunale råd eller styrever. Ordførerne har i mange tilfelle utvist stor interesse og stort engasjement både på de interkommunale arenaene, internt i kommunene og i forhandlinger med statlige myndigheter. Det er imidlertid en fare for at det interkommunale engasjementet reduseres som følge av få oppgaver og uklare roller i de rådgivende utvalgene. Det er særlig i Blåfjella og i Dovrefjell at det rapporteres om en slik bekymring. I Setesdal har en greid å opprettholde et sterkt politisk engasjement, også etter at forvaltningsplanen forelå, da med klarere fokus på næringsutvikling. I Forollhogna har det rådgivende utvalget hatt en mer klar rolle, og det politiske engasjementet synes å ha vært svakere enn i de andre områdene. Surveyen til politikere i tre av områdene bekrefter det generelle inntrykket sterk lokalpolitisk forankring i Setesdal og relativt svakere i Forollhogna (se Tabell 2.1).

Tabell 2.1 *Andel politikere som oppgir å ha deltatt i verne- og forvaltningsplanprosessene (prosent)*

Politikernes deltakelse i:	Setesdal	Forollhogna	Blåfjella
- verneplanprosess	76	42	66
- forvaltningsplanprosess	74	33	66
N	53-55	24	35

Deltakelse i enten kommunens behandling, arbeidsgrupper og / eller folkemøter.

De faglige samarbeidsorganene synes også å fungere godt, med stabil og høy deltakelse i fagforaene. Den faglige og administrative forankringen i kommunene synes å være god i alle områdene, med unntak av Setesdal, der forsøket synes å ha en til dels svak forankring i den administrative toppledelsen i noen kommuner.

Berørtes deltakelse i forvaltningen

Berørte gruppers formelle og reelle deltakelsesmuligheter varierer mellom forsøksområdene. I Setesdal er noen grupper medlemmer eller observatører i det interkommunale styrets referansegruppe. Dette er grunneierorganisasjonen og Statsskog (fulle medlemmer), turistforeningene, vannkraftprodusentene og villreinlag/villreinemnd (observatører). Disse og andre berørte grupper har blitt invitert til og deltatt på årlige åpne møter med styret, og er trukket med i arbeidet med å utforme forvaltningsplan (deltatt på møter, befaringer, m.m.). Siden referansegruppa har en perifer rolle i forvaltningsfasen, er disse gruppenes deltakelsesmuligheter svakere i denne fasen.

I Forollhogna eksisterer det ingen formelle arenaer for berørte gruppers deltakelse i forvaltningen. Berørte grupper deltok i utarbeidelsen av forvaltningsplan for landskapsvernområdene. Utkast til disse planene ble utarbeidet av arbeidsgrupper med deltakelse fra slike, og planene ble også sendt på høring til grunneiere og lokale lag og foreninger. Når det gjelder forvaltningsplanen for Forollhogna nasjonalpark, var deltakelsen fra berørte grupper begrenset til høringer.

Heller ikke i Dovrefjell er det opprettet formelle arenaer for deltakelse fra berørte grupper, ut over i forbindelse med arbeidet med forvaltningsplanen og de årlige bredt anlagte nettverksmøter som arrangeres. Fjellstyrene i området og Snøhetta villreinutvalg

ønsket å bli medlemmer i Dovrefjellrådet. Dette ble avvist, begrunnet i at det var et forvaltningsforsøk og at rådet hadde delegert myndighet. Imidlertid svarte AU at de ville drøfte saken videre med henblikk på eventuelt å opprette et kontaktutvalg. Møtene i Dovrefjellrådet er åpne. I forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen hadde alle kommunene, med ett unntak, oppnevnt en bredt sammensatt referansegruppe.

I Blåfjella er ulike berørte grupper medlem av nasjonalparkrådet, på lik linje med kommunenes representanter. I tillegg var foreninger og lag representert i lokale arbeidsgrupper som kom med innspill til forvaltningsplanen.

Om og hvordan berørte grupper involveres i forvaltningen av verneområder som forvaltes av fylkesmennene varierer. I Sogn og Fjordane er det opprettet tilsynsutvalg for verneområdene. For Jotunheimen består dette en representant for hver kommune. Dette er supplert med kommunale tilsynsutvalg som er politisk valgt for hver kommune. Rådgivende utvalg for Stølsheimen landskapsvernområde har representasjon fra alle berørte kommuner samt utvalgte organisasjoner. Verdsarvsrådet for Vestnorsk fjordlandskap består av ordfører fra hver av kommunene. I Femundsmarka (Hedmark) eksisterer ingen rådgivende utvalg.

Når det gjelder Fylkesmennenes forvaltning, så gjennomføres det befaringer med partene i forbindelse med behandling av større saker eller problematiske saker. Da inviteres det så bredt som Fylkesmannen anser nødvendig. Som regel finner sakene sin løsning gjennom disse befaringsene, før formell behandling.

Berørte grupper blir også i standard forvaltning trukket med i utarbeidelsen av forvaltningsplanene. I forbindelse med revidert forvaltningsplan for Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde, ble det opprettet ei referansegruppe med medlemmer fra alle tilsynsutvalgene (kommunene), Statskog, DNT, reiselivet og fylkesmennene (Fylkesmennene i Oppland og Sogn og Fjordane 2007). Også høringsutkastet til forvaltningsplan for Rondane nasjonalpark (Fylkesmennene i Oppland og Hedmark 2007) er utarbeidet etter innspill fra og dialog med ulike berørte parter. 60 personer har deltatt aktivt og regelmessig i område- og prosjektgrupper. Disse har representert kommuner, reiseliv, utmarkslag/grunneierlag, vegstyrever og fjellstyrever.

Formelle deltakelsesordninger og rapportert deltakelse fra ledere av organisasjonene (se Tabell 2.2) indikerer minst deltakelse i Forollhogna, og sterkest deltakelse i Blåfjella. Påvirkningsmulighetene er imidlertid langt på veg begrenset til forvaltningsplanarbeidet. At deltakelsen er like omfattende i verneplanprosessene som i forvaltningsplanarbeidet indikerer både at oppmerksomheten og debatten lokalt og regionalt gjerne var vel så stor i verneprosessen, men også (sammenholdt med informasjon om standard forvaltning) at Fylkesmennene trekker med lokale lag og foreninger i like stort omfang som kommunene.

Tabell 2.2 *Andel organisasjonsledere som oppgir å ha deltatt i verne- og forvaltningsplanprosessene (prosent)*

Organisasjonsledernes deltakelse i:	Setesdal	Forollhogna	Blåfjella
- verneplanprosess	61	41	69
- forvaltningsplanprosess	56	49	69
N	45-46	43-44	39

Deltakelse i enten høringer, arbeidsgrupper og / eller folkemøter.

2.2.3 Lokal oppslutning

Stortinget initierte forsøk med lokal medvirkning, med bakgrunn i betydelig konflikter rundt og motstand mot statlig vernepolitikk lokalt. Evalueringene har derfor lagt vekt på å kartlegge evt. endringer i oppfatninger av vern. Enkelte aktører lokalt har imidlertid ment at det ikke var rimelig å vurdere forsøkene ut fra dette. I følge dem bør forsøkene heller vurderes i forhold til oppslutningen om forvaltningen av verneområdene og konfliktnivå og konflikthåndtering i den forbindelse.

Holdning til vern og endret syn på vern

Synet på om vern av områdene var nødvendig for å sikre verdiene som ligger i verneformålet (villrein, naturområde, m.m.) varierer mellom respondentene i alle tre områdene som surveyen omfatter⁴ (Tabell 2.3). I både Forollhogna og Blåfjella dominerer organisasjoner innenfor landbruket, noe som forklarer den relativt

⁴ I Setesdal ble surveyene gjennomført i 2005, i Forollhogna og Blåfjella i 2007.

lave tilslutningen til vern blant organisasjonslederne i de to områdene. På tross av en rimelig stor tilslutning til vern, har lokale alternativ enda større oppslutning. Den store tilslutningen til at vern var unødvendig indikerer en betydelig anerkjennelse av tradisjonell lokal forvaltning. At en del er enig både i dette og i at vern var nødvendig, framstår som et paradoks. Det kan være et uttrykk for at en del, på tross av sin anerkjennelse av tradisjonell lokal forvaltning, ser vern som nødvendig for å sikre viktige kvaliteter og verdier i området. En grunn kan være mer komplekse interesser i områdene som følge av nye bruksformer.

Tabell 2.3 *Lokalpolitikernes og organisasjonsledernes syn på vern av områdene og alternativ til vern. Prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger*

	Politikere			Organisasjonsledere		
	Setesdal	Forollhogna	Blåfjella	Setesdal	Forollhogna	Blåfjella
Vern nødvendig for å ivareta landskap	48	52	71	48	33	33
Vern nødvendig for å ivareta villreinens leveområder	51	32	-	53	23	-
Vern unødvendig, lokalbefolkningen har gjennom generasjoner vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte	69	67	56	64	81	75
Plan og bygningsloven ville ivaretatt bruk og vern av (området) på en bedre måte	49	61	50	45	64	56
N	58	20-24	30-34	48	37-43	32-36

Fylkesdelplaner etter plan- og bygningsloven ble både i Setesdal og Blåfjella foreslått av lokale aktører som alternativ til vern etter naturvernloven. Det er imidlertid bare i Forollhogna dette har klart større tilslutning enn vern.

Respondentenes syn på vern har ikke endret seg i noen bestemt retning i løpet av forsøksperioden. I Setesdal indikerer både svarene på spørsmålet gjengitt i Tabell 2.4 og andre funn en økende polarisering i syn på vern, både blant politikere og

organisasjonsledere. I Forollhogna indikerer funnene i Tabell 2.4 at forsøket i liten grad har påvirket aktørenes oppfatninger. I Blåfjella oppgir nesten halvparten av organisasjonslederne at de har blitt mer negative til vern, mens hovedvekten av politikerne ikke har endret syn. Også i dette området avdekker evalueringen tegn på økt polarisering i synet på vern.

Tabell 2.4 *Hvorvidt lokalpolitikere og organisasjonsledere oppgir at de har endret syn på vern av området i løpet av forsøksperioden (prosent)*

	Mer positiv	Uendret syn	Mer negativ	N
Politikere				
Setesdal	27	45	29	55
Forollhogna	18	64	18	22
Blåfjella	25	63	13	32
Organisasjonsledere				
Setesdal	33	30	38	40
Forollhogna	15	63	22	41
Blåfjella	11	41	49	37

Vi har ikke direkte sammenlignbare data for Dovrefjell. Evalueringsrapporten poengterer at holdningene i utgangspunktet var positive til vern. Videre heter det at prosessen med forvaltningsplanen har ført til mer positiv holdning til vernet i de fleste kommunene. I tre av kommunene er imidlertid holdningene til vernet som før eller mer negativ enn før kommunene fikk forvaltningsansvar. Mye tyder på at vi finner en tendens til polarisering i synet på vern også i dette området. På samme tid er det også tegn som tyder på at flere politikere har blitt mer positive til vern her, enn i de andre områdene. Berørte gruppers oppfatninger og erfaringer er ikke kartlagt i dette området.

Stortingets forhåpninger om at lokal forvaltning skal gi økt lokal tilslutning til vernets intensjoner synes ikke innfridd i noen av stedene.

Syn på kommunal forvaltning

Oppslutningen om kommunalt forvaltningsansvar er svært stor i alle områdene. Blant respondentene i spørreundersøkelsen er det kun et fåtall som sa seg enige i et utsagn om at det var galt å la kommunene få forvaltningsansvaret over verneområder (se Tabell

2.5). Unntaket er blant organisasjonslederne i Setesdal, der 1/3 sa seg helt eller delvis enige i dette. Forskjellen mellom områdene skyldes nok i stor grad at de lokale organisasjonene her representerer mer sammensatte interesser enn i Forollhogna og Blåfjella, der landbruksinteressene dominerer helt blant organisasjonene.

Tabell 2.5 *Lokale politikere og organisasjonslederes sitt syn på kommunalt forvaltningsansvar (prosent helt eller delvis enig i påstanden)*

	Politikere			Organisasjonsledere		
	Setesdal	Forollhogna	Blåfjella	Setesdal	Forollhogna	Blåfjella
Det var galt å la kommunene få forvaltningsansvaret over verneområdet	7	13	18	33	13	18
N	57	24	32	46	39	33

Data indikerer økt oppslutning om kommunalt forvaltningsansvar i løpet av forsøket, blant det store flertallet av politikere og organisasjonsledere i Setesdal, Forollhogna og Blåfjella (se Tabell 2.6). De aller fleste av respondentene i alle gruppene oppgir at de enten har blitt mer positiv til kommunalt ansvar eller ikke endret syn.

Tabell 2.6 *Hvorvidt lokale politikere og organisasjonsledere har endret syn på kommunal forvaltning i løpet av forsøksperioden (prosent)*

	Mer positiv	Uendret syn	Mer negativ	N
Politikere				
SVR 2005	59	34	7	56
Forollhogna	48	39	13	23
Blåfjella	41	53	6	32
Organisasjonsledere				
SVR 2005	49	34	17	41
Forollhogna	45	45	10	42
Blåfjella	41	46	14	37

Selv om svar på andre spørsmål i surveyen indikerer at et betydelig antall lokale aktører er skeptiske til vernebestemmelsene (se Falleth

og Hovik 2007), er de likevel positive til hvordan kommunene håndterer forvaltningen av disse bestemmelsene. Vi har ikke sammenlignbare data for Dovrefjell, men det er ingen ting som tyder på at situasjonen er annerledes her.

Konflikter og konflikthåndtering

Konfliktene i forbindelse med verneprosessene synes å ha variert. De var nok større i Setesdal og Blåfjella, enn i de to andre områdene. Det er også i disse to områdene at det har vært vedvarende konflikter gjennom forvaltningsfasen.

I Forollhogna er det få konflikter om forvaltningen av nasjonalparken. I landskapsvernområdene rundt parken er det betydelig landbruksvirksomhet og reiselivssatsninger diskuteres. Evalueringen påpeker at det her ligger et konfliktpotensial knyttet til bruk og vern (Skjeggedal 2008: 57). Innenfor dette forsøket finnes det få arenaer eller rutiner som kan bidra til konflikt-avklaring mellom berørte gjennom direkte deltakelse og samhandling. Slike saker må finne sin løsning gjennom lokaldemokratiske beslutningsprosesser.

I Dovrefjell var det også få konflikter i verneprosessen, noe som også preger forvaltningsfasen. Evalueringen trekker imidlertid fram en geografisk dimensjon. I tre av de åtte berørte kommunene har skepsisen til vern og de begrensninger dette har medført for muligheter til ferdsel og utbygging heller blitt forsterket enn svekket gjennom forsøket (Asplan 2008: 30). Evalueringsrapporten påpeker også mulige konflikter knyttet til enkelte kommuners ønske om reiselivssatsninger i randsonen og hensynet til å bevare villreinen i området (Asplan 2008: 32). Dovrefjellsrådet er et organ som kan ta opp saker der det er konflikt på tvers av kommuner eller mellom kommuner og stat. Heller ikke her er det etablert arenaer eller formelle prosesser der ulike lokalt berørte kan møtes og presentere sine synspunkt og evt. avklare konflikter. I dette tilfellet overlates beslutninger til et interkommunalt råd, noe som innebærer kun indirekte lokaldemokratisk styring. Det kan bli en utfordring å sikre allment aksepterte beslutninger dersom eller når mer kontroversielle saker dukker opp.

I Setesdal har konfliktnivået vært større, både under verneprosessen og forvaltningsforsøket. I forvaltningsforsøket har konfliktene vært mest markant mellom kommunene og det

interkommunale styret og villreininteressene (både offentlig nemnd og grunneiere). I følge lokale aktører er det ingen uenighet om å bevare villreinstammen, uenigheten går på hvordan eller hva som kreves. Her har berørte interesser blitt trukket med i utarbeidelsen av forvaltningsplanen, men i liten grad i forvaltningen av landskapsvernet eller randsonen av dette.

Det samme er tilfelle i Blåfjella. Nasjonalparkrådet har en uklar rolle i forvaltningsfasen, dvs. i perioden etter at forvaltningsplanen ble vedtatt. Samtidig har forsøksfasen blitt preget av de sterke konfliktene som eksisterte i verneprosessen, og det faktum at reindriftssamene valgte å ikke delta i forsøket – delvis som en reaksjon på hvordan deres interesser ikke ble tatt hensyn til i verneprosessen (Falleth m.fl. 2008,). På tross av flere forsøk har verken representanter for kommunale myndigheter eller staten lyktes å få dem med i forsøket. Representanter for reindriften opplever det som lite hensiktsmessig å delta i forsøket siden de uansett vil utgjøre et mindretall. Kommunene har på sin side vist vilje og evne til å bruke sin flertallsposisjon til å avgjøre kontroversielle saker. Å gi reindriften vetorettigheter eller på andre måter innføre krav til konsensus er ikke vurdert. Potensialet for uenighet og konflikt mellom reindriftens interesser på den ene sida og andre landbruksinteresser eller reiselivsinteresser er betydelig. Ordninger for å søke å finne rimelige løsninger i enkeltsaker blir heller ikke rutinemessig benyttet så langt vi har oversikt.

Ikke i noen av forsøksområdene er det opprettet formelle arenaer eller prosedyrer for å involvere berørte og finne fram til løsninger alle parter kan akseptere i konkrete saker. Dette i motsetning til hvordan Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og i Hedmark forvalter verneområdene. De benytter befaringer systematisk i vanskelige saker. Dette anser de som effektivt for å finne bredt aksepterte løsninger i slike saker. Vi kan ikke si at kommunene ikke har benyttet befaringer i vanskelige saker, men det er ikke nevnt som en formalisert eller rutinemessig del av saksbehandlingen av noen kommuner. Forvaltningsplanene gir i mange tilfeller ikke tilstrekkelig avklaring.

2.2.4 Effektivitet

Hva som ligger i evalueringskriteriet om en effektiv forvaltning er ikke opplagt. Effektivitet er knyttet til forholdet mellom innsats og

resultater. Det er både umulig og meningsløst å måle resultatene av disse forsøkene i kroner og øre, og evalueringene inneholder derfor ingen beregninger av økonomisk effektivitet. Hvordan forsøkene kommer ut på de andre evalueringskriteriene beskriver derfor hva resultatene er. Innsatsen er heller ikke enkel å beregne. Her kan en likevel ta utgangspunkt i de overførte midlene fra DN som er ment å dekke myndighetenes merarbeid i forbindelse med forvaltningsoppgavene. I 2007 bevilget DN i alt 5,33 millioner kroner, fordelt mellom områdene på følgende måte: Setesdal 1,8 millioner, Forollhogna 930 000, Dovrefjell 1,6 millioner og Blåfjella 1 million. Summene varierer noe over år, bl.a. for å ta høyde for ekstra utgifter til forvaltningsplanarbeidet. Fordelingen områdene imellom har imidlertid vært relativt lik over år (se vedlegg 1 for en detaljert oversikt).

Overføringene er fordelt mellom interkommunale råd og -sekretariat og kommunene. I Setesdal fikk kommunene overført 100 000 hver i 2006 dvs. til sammen 800 000. De resterende 900 000 ble disponert av det interkommunale styret. I Dovrefjell ble 550 000 overført til de åtte kommunene i 2006, de resterende 850 000 ble disponert av Dovrefjellrådet. I Blåfjella fikk kommunene og reindriftsforvaltningen 40 000 hver i 2007. Fylkesmannen (som har sekretariatsfunksjonen) fikk 231 000. De resterende ca 500 000 disponeres av Nasjonalparkrådet. I Forollhogna settes det av noen midler til felles sekretariatsfunksjon og rådgivende utvalg, mens mesteparten av pengene fordeles mellom kommunene etter en bestemt nøkkel, basert på størrelsen av vernet areal hvor areal til landskapsvernområde teller det dobbelte av nasjonalparkareal. Modellen gir en fordeling hvor kommunen med størst verneareal, Midtre Gauldal, får 27 % av midlene til fordeling, mens kommunen med minst verneareal, Røros, får 1 %.. Det er forsøkene som bestemmer fordelingen interkommunale og kommunale organer.

Det er grunn til å tro at det aller meste av midlene som overføres kommunene går til administrering (saksbehandling, utredning og møtevirksomhet). Unntaket er Os kommune, som bruker alle disse pengene til tiltak. Mye av midlene som disponeres interkommunalt går også med til administrering og drift av interkommunale sekretariat, som lønn til sekretær, møter og seminarer. Noen midler er bevilget til konkrete informasjons- og skjøtseltiltak (se over), men evalueringsrapportene gir ikke her noen konkrete oversikter.

Tiden som kommunene benytter for å avgjøre saker rapporteres å være rimelig kort der evalueringene tar opp dette (Setesdal og Blåfjella). Kommunene ville uansett måtte behandle byggesaker og mange motorferdselsaker (etter hhv. plan- og bygningslov og motorferdselloven). Evalueringene påpeker at det er liten grunn til å tro at kommunene bruker vesentlig mer ressurser til administrasjon eller har lengre saksbehandlingstid enn hva som ville vært tilfelle dersom statlige myndigheter hadde hatt forvaltningsansvaret. Unntaket er saker som angår flere eller alle kommuner og der det er behov for koordinering på tvers av kommunene. Rapporten fra Dovrefjell påpeker at det er grunn til å tro at ressursbruken er større enn det en statlig forvaltning ville krevd.

Fylkesmennene bruker begrensede administrative ressurser til løpende forvaltningen av Femundsmarka og Jotunheimen nasjonalparker, ressursbruken anslås til henholdsvis to ukeverk (Femundsmarka) og ½ årsverk (Jotunheimen) per år. Dette er imidlertid vanskelig å sammenligne med forsøksområdene, da etterspørselen etter forvaltningsvedtak (antall dispensasjonssøknader) er betydelig større i forsøksområdene. Det er videre grunn til å anta at vel så stor andel av de administrative ressursene i kommunene går med til møter og plan- og utredningsvirksomhet, som til løpende saksbehandling. I Dovrefjell opplyses det at kommunene bruker ca. 2 årsverk til løpende oppgaver og faste møter, hvorav mellom 50 og 70 prosent går med til møter.

Arbeidet med forvaltningsplan har vært ressurskrevende i alle områdene. Kommunene, andre offentlige instanser og interesseorganisasjoner har i enkelte av områdene lagt ned betydelig innsats i dette arbeidet, som det er umulig å tallfeste. I forvaltningsfasen er innsatsen gjennomgående mindre, men fortsatt betydelig. Det er et sterkt lokalpolitisk engasjement knyttet til næringsutvikling i enkelte av områdene, og det er forholdsvis stor innsats i forhold til informasjon (se over).

Generelt påpeker evalueringene at kommunene med sitt politisk/administrative system gjerne vil bruke lengre tid på behandling av saker enn hva som er tilfelle innenfor et fagbyråkrati. Når saker også må behandles i flere kommuner, vil dette ta tid og ressurser. Dette må imidlertid betraktes som kostnader som er nødvendige for i det hele tatt å kunne oppnå noe av hensikten med forsøket: økt lokal forankring og oppslutning

om vernet. Dessuten kan det nevnes at disse forvaltningsforsøkene ikke er de eneste eksempler på oppdeling eller fragmentering av forvaltningsansvaret, og at medfølgende koordineringsutfordringer og transaksjonskostnader kan være vel så store knyttet til relasjonen mellom forvaltningsmyndighetene og f.eks. SNO og nasjonalparksentrene.

De normer og rutiner som preger statlig naturvernforvaltning kan ikke forventes overført til kommunene, bl.a. fordi forsøkene er begrunnet i en kritikk av disse. Et av målene med forsøkene var dessuten økt lokal forankring og oppslutning, som nettopp forutsetter slikt lokalpolitisk engasjement, men også økt engasjement fra berørte. Selv om en ikke har oppnådd økt oppslutning om vernet som sådan, er engasjementet økt og den lokale forankringen styrket. Forvaltningsforsøkene genererer et lokalpolitisk engasjement som etterspør et faglig engasjement og krever en administrativ innsats.

Forsøkene er imidlertid dyre for staten i den forstand at det bevilges langt mer midler til forvaltningen av disse verneområdene, enn av tilsvarende verneområder forvaltet av fylkesmennene. Dette har nok sikkert både med en ”underfinansiering” av verneområdeforvaltning i Norge, at kommunene (særlig i Setesdal som var først ute) har hatt en sterk forhandlingsposisjon, og en erkjennelse (både lokalt og sentralt) at en lokalpolitisk og lokalt forankret forvaltning koster.

Dette kan imidlertid få konsekvenser for overføringsverdien av forsøkene. Det er trolig vanskelig for staten å få realisert lokal forvaltning i andre områder, dersom ikke kommunene tilbys tilsvarende statlige overføringer. Dette er dessuten en pris staten kanskje bør betale for å få realisert målet om lokal forankring. Imidlertid forutsetter dette økte bevilgninger til forvaltning av verneområder.

2.3 Andre resultater

Som nevnt genererer forsøkene et lokalpolitisk engasjement som krever administrativ og faglig oppfølging. Dette gjelder også på statlig nivå. Kommunene har stilt spørsmål ved innarbeidete forståelser og ansvarsdeling mellom statlig verneforvaltning og andre oppgaver (for eksempel i Setesdal). De har stilt spørsmål ved

foreslått ansvarsdeling mellom stat og kommune (for eksempel i Blåfjella). Det å overføre ansvar for forvaltning av verneforskriftene til kommunene har altså ikke medført at DN har fått frigjort ressurser. Tvert i mot har det medført at antallet henvendelser har økt og forventningene til dem om å besvare og følge opp mer prinsipielle saker har vokst.

Slik vil det trolig måtte være. Det statlige naturvernsegmentet med en sterk profesjonalisering og faglighet, har svake forgreininger inn i kommunene. Naturvern er ikke profesjonalisert lokalt. Naturvern er derimot sterkt politisert, ikke minst pga. en langvarig lokal opposisjon mot statens naturvernpolitikk (Falleth og Hovik 2007). Dette fører til at det som tas for gitt på statlig nivå, på grunn av innarbeidede rutiner og felles forståelsesgrunnlag og virkelighetsoppfatning, blir stilt spørsmål ved lokalt, - og omvendt. Lokalpolitikerne vil søke å ivareta flere hensyn enn statlige vernpolitiske målsetninger, og derfor vil også utfallet av noen saker bli forskjellig fra statlig forvaltning. At DN derfor i noen få saker har funnet det nødvendig å gripe inn og sikre omgjøring av vedtak, er for så vidt ikke overraskende. Antallet slike saker er få, men kan likevel være ressurskrevende.

Det er grunn til å tro at belastningen på DN vil bli redusert over tid. For det første vil kommunene "lære" hva statlige myndigheter kan akseptere og ikke. For det andre vil naturvernet trolig bli stadig mer profesjonalisert i de kommunene som har forvaltningsansvar, og begge parter vil øke forståelsen for den andre parts rammebetingelser og verdigrunnlag. Samtidig er det grunn til å tro at det finnes underliggende spenninger og konflikter som ikke vil finne sin endelige løsning, og kanskje heller ikke bør gjøre det. Lokal forvaltning bidrar til å synliggjøre interesser og hensyn som blir berørt av naturvern. Disse hensynene, så vel som andre berørte hensyn, bør være en del av beslutningsgrunnlaget for statlig vernepolitikk. Et element ved desentralisering er lokale aktørers tilgang til sentrale beslutninger (Page og Goldsmith 1987). Forvaltningsforsøkene synes å ha bidratt til dette. Dette har samtidig bidratt til at DN har fått økt kunnskap om lokale forhold. Forsøkene kan på sikt bidra til økt gjensidig forståelse mellom forvaltningsnivåene.

3 Drøfting og konklusjon

3.1 Betyr forvaltningsmodellene noe, og i så fall hva?

I dette kapitlet drøfter vi om og i hvilken grad de ulike forvaltningsmodellene oppfyller evalueringskriteriene, som er å gjennomføre oppgaver og plikter som ligger til en forvaltningsmyndighet, avveie mellom bruk og vern, lokal forankring, lokal oppslutning om vern og effektivitet. Forvaltningsmodellene bygger på prinsippet om kommunalisering, men de er ulike med hensyn på grad av interkommunalt samarbeid, arbeidsdeling mellom kommuner og andre offentlige myndigheter og medvirkning fra brukere og andre interessegrupper. Vi drøfter også ikke-intenderte effekter av forsøkene.

Forvaltningsmyndigheten

Kommunene og fylkeskommunene har erfaring fra utmarksforvaltning, arealplanlegging og offentlig forvaltning. Dette er kunnskap de bruker i forsøkene. Hovedinntrykket fra evalueringene er at myndighetene i hovedsak oppfyller de krav og oppgavene som ligger til en forvaltningsmyndighet. De behandler de saker de skal behandle, de har forvaltningsplaner og de har gjennomført informasjonstiltak. Det er imidlertid i liten grad gjennomført dokumentasjon og skjøtsel. Med få unntak har ikke myndighetene prioritert verneområdene gjennom egne økonomiske midler. Enkelte myndigheter innfrir ikke kravene om naturvitenskapelig kompetanse. Et mindre antall kommuner rapporterer heller ikke til overordnet myndighet og har en utilstrekkelig saksbehandling. Med unntak av i Dovrefjell er ikke disse manglene i tilstrekkelig grad kompensert gjennom interkommunalt samarbeid.

Rolle- og ansvarsdelingen mellom lokale myndigheter, Fylkesmannens miljøvernavdelinger og Direktoratet for naturforvaltning er uklar. Dette har kommunene i de fleste områdene vært opptatt av. Samarbeidet mellom den enkelte kommunene og fylkesmannen varierer. Enkelte kommuner har generelt et konfliktfylt forhold til fylkesmannen, og dette preger også forsøket. Andre kommuner samarbeider godt med fylkesmannen. Det ser ut til at samarbeidet mellom enkelte kommuner og fylkesmannen er mest konfliktfylt i Setesdal og Blåfjella. Kommunene har inntatt ulike roller i forsøket. I Setesdal og Blåfjella har det vært viktig å utvikle en ny og brukervennlig vernepolitikk. Kommunene i disse områdene har derfor brukt sin myndighet til å komme i direkte dialog med statlige miljømyndigheter om en næringsutvikling i og nær verneområder. I Forollhogna har de i liten grad ønsket utvikling av ny næringsaktivitet i nasjonalparken, men i landskapsvernområdene rundt. I Dovrefjell har de ønsket å profilere verneområdet internasjonalt gjennom organisasjoner som både setter krav til vern og reiseliv. Slike ulikheter mellom områder synes å henge mer sammen med lokale forhold enn med ulikheter i forvaltningsmodellene.

Bruk og vern

Mange av kommunene har prioritert grunneier – og utmarksinteresser og nye reiselivsnæringer vesentlig høyere enn det som er vanlig i verneområder. Forvaltningsplanene i særlig Blåfjell og Setesdal har en tydelig brukerprofil. Planene er stadfestet etter forhandlinger med DN. Dette har gitt grunnlag for mange, ofte liberale dispensasjoner fra motorferdsels- og byggeforbudet i verneområdene. Det er flest slike i Setesdal, færrest i Dovrefjell. Gjentatte brudd på verneforskriften i enkelte kommuner og akkumuleringen av mange enkeltvis uproblematisk dispensasjoner er bekymringsfullt med tanke på å sikre verneformålene. Tilstedeværelsen av liberale og restriktive kommuner i de samme verneområdene skaper også spenninger i det interkommunale arbeidet. Det er ingen mekanismer som binder opp den enkelte lokale myndighet til å følge felles retningslinjer med unntak av Dovrefjellrådet. Det er derfor eksempler på kommuner, primært i Setesdal, som ikke tar hensyn til de rammer som forsøket setter for lokal myndighetsutøvelse.

Grad av brukervennlig lokal forvaltning og ulik forvaltning i samme verneområde ser imidlertid ut til å henge mer sammen med synet på naturvern og praksis for forvaltning av utmarka forut for vernet enn av forvaltningsmodell. De mest restriktive områdene er Dovrefjell med et beslutende felles Dovrefjellråd, og Forollhogna med svake interkommunale strukturer. Modellen i Setesdal, der kommunene både har dispensasjons- og klagemyndighet, kan i den forbindelse være problematisk. I Setesdal er det sterke miljøpolitiske spenninger mellom kommuner og stat. Det interkommunale samarbeidet har ikke vist seg tilstrekkelig til å sikre at alle kommunene følger rammene for forsøket. Erfaringene herfra tilsier at det er behov for mekanismer som sikrer at kommunene som forvaltningsmyndighet følger statlige regler og bestemmelser.

I Blåfjella er det uløste konflikter knyttet til samisk reindrift. Disse konfliktene har eskalert gjennom verneprosessen og forsøket. Staten sitter på de fleste virkemidlene som skal til for å løse uenighet om rettigheter, forvaltning og deltakelse. Liten tillit mellom partene har også bidratt til at kommunikasjonen mellom dem er vanskelig. Partene har ikke nærmet seg hverandre hva synspunkt angår og konfliktnivået er som sagt ikke blitt mindre i løpet av forsøket. Vi stiller spørsmål ved om det burde vært satt i gang forsøk i lokal forvaltning i et område med så vanskelige konflikter og uavklarte forhold knyttet til samisk reindrift.

Lokal forankring og oppslutning

Lokalpolitikere i Setesdal, Dovrefjell og Blåfjella har deltatt aktivt i å utvikle en lokalt basert vernepolitikk. Medvirkning fra berørte interesser og rettighetshavere var sentralt i arbeidet med forvaltningsplanene, men ikke etter at planene var ferdige. Hvem som har fått deltakerrettigheter i de parts sammensatte utvalgene og om slike finnes, varierer mellom forvaltningsmodellene. Generelt har kommunene i alle områdene i begrenset grad brukt utvalgene eller etablert andre arenaer for å forhandle fram kompromisser mellom bruk og vern. Kommunene har makt til å ikke å ta hensyn til kritiske interesser og rettighetshavere som er i mindretall. I det perspektivet møter kommunene seg selv i døra. Kritikken fra mange kommuner mot statlig verneforvaltning har vært mangel på reell deltakelse fra berørte grupper lokalt. Erfaringene fra disse forsøkene viser at en på samme måte kan stille spørsmål ved de

deltakelsesmulighetene kommunal verneforvaltning har gitt ulike berørte grupper.

Lokal forvaltning har heller ikke ført til økt oppslutning om naturvern. I enkelte områder er det blitt en sterkere polarisering i synet på naturvern. De som var kritiske har blitt mer kritiske, og de som har vært positive har blitt mer positive. Siden forsøkene ikke har berørt spørsmålet om områdene skal vernes eller hvilke regler som skal gjelde, så er det også liten grunn til å forvente at de skal påvirke oppfatningene om vernet som sådan. Forsøkene har gitt økt oppslutning om lokal forvaltning.

Effektivitet

Det er en effektiv saksbehandling og saksbehandlingstiden er kort i alle områdene. Det har imidlertid tatt to - tre år fra forvaltningsplanen ble påbegynt til de ble stadfestet av DN i de tre områdene der lokale myndigheter har laget planene. Dette skyldes uenigheter om innhold mellom kommunene og DN. Kommunenes ønsker om å prioritere bruk (og vern) gikk etter DN's mening på bekostning av verneverdiene og i noen tilfelle på tvers av verneforskriftene. DN ønsker også bruk og vern, men ikke en bruk som de oppfatter som en uthuling av verneforskriftene. Forvaltningsplanarbeidet var derfor konfliktfylt og tidkrevende. Tidsbruk i saksbehandling og forvaltningsplanarbeid ser ut til å henge mer sammen med kommunalisering enn med forvaltningsmodell. Det er kostnader knyttet til koordinering mellom kommunene.

De økonomiske overføringene avhenger delvis av forvaltningsmodell. Modellene i Setesdal og Dovrefjell med selvstendige interkommunale sekretariater får mer penger enn modellen der fylkesmannen har laget forvaltningsplanen (Forollhogna) og der fylkesmannen er sekretariat (Blåfjell). I Setesdal og Dovrefjell er dessuten mange ressurser brukt til å utvikle samarbeid med andre verneområder (også internasjonalt), nettverksbygging, møte- og seminaraktivitet og utvikling av strategier for utmarksbaserte næringer og informasjonstiltak. I tillegg er det i alle områdene gått med mye ressurser til kommunal politikkutvikling, der bruk og vern har stått sentralt. Dette har vært ressurskrevende for kommuner, statlige miljømyndigheter og berørte interesser i områdene. Ressurser medgått til politikkutvikling kan imidlertid ikke direkte knyttes opp til det administrative forsøket.

Bevilgningene til det enkelte området henger dessuten sammen med kommunal forhandlingsmakt. Den har vært størst i Setesdal der forsøket ble satt gang flere år tidligere enn de andre områdene og der trusselen om ikke å delta i forsøket var tilstede. De fikk dermed tildelt flest ressurser av den felles potten som er tilgjengelig for forsøket. Ressursene er over tid fordelt mer jevnt mellom områdene.

Betyr forvaltningsmodell noe for lokal praksis?

Vår hovedkonklusjon er at de ulike forvaltningsmodellene i begrenset grad kan forklare variasjon i lokal praksis. En viktig forklaring til dette er at modellene bygger på kommunalisering av naturvern. Kommunene er gitt den sentrale posisjonen, enten alene eller i samarbeid med andre. Naturvern er dessuten et politikkområde med betydelig konflikt mellom stat og kommune. Delegering har derfor skapt et sterkt lokalpolitisk engasjement.

Delegering har ført til ulik praksis mellom kommunene, noe som ikke er uventet. Ulikt utgangspunkt, bl.a. ulik tradisjon i forhold til bruk av utmarka, til å tillate motorferdsel og for utvikling av nye utmarksnæringer synes dessuten viktigere for å forklare forskjellene mellom områdene, enn de modellene som er valgt. Selv om de fleste kommunene har tilpasset seg felles retningslinjer, og forvalter områdene i tråd med dette, er det noen kommuner som ikke gjør det. Disse unntakene representerer en utfordring.

Vi ser at interkommunalt samarbeid preger lokal forvaltning gjennom felles strategier, forhandlinger med statlig miljøforvaltning og informasjonstiltak. Ikke-bindene samarbeid påvirker i mindre grad kommunal forvaltningspraksis. De etablerte interkommunale organer har ikke, med unntak av Dovrefjellrådet som har besluttende myndighet, vært tilstrekkelig til å binde opp kommunene. Dovrefjellrådet er i mindre grad preget av lokalpolitikk enn det interkommunale styret i Setesdal og Nasjonalparkrådet i Blåfjella. Dovrefjellrådets beslutninger er trolig også i større grad faglig forankret.

Forvaltningsmodellene kan neppe forklare forskjeller i lokalpolitisk engasjement. At lokalpolitikere særlig i Blåfjella og Setesdal i stor grad har preget hele forsøket, har trolig sin forklaring i både lokalpolitiske kulturer og sterk motstand mot naturvern.

En annen effekt av forsøket er at kommunene har fått mulighet til å etablere en direkte dialog med statlige vernemyndigheter. Dette er en lokalt definert ”styringsdialog” der kommunene utfordrer statlige myndigheter med en rekke spørsmål som de oppfatter som viktige men ikke nødvendigvis oppfattes som en del av forsøket av en statlig sektormyndighet. I alle områdene er forholdet mellom landbruks- og grunneierinteresser og verneinteresser og utmarksbaserte næringer sentralt i ”styringsdialogen”. Setesdal har også tatt opp ønsket om å underordne sektoransvar for villrein, kraft og forsvaret den lokale vernemyndigheten. I Blåfjella er særlig ansvarsdelingen innen naturoppsyn gitt stor oppmerksomhet ved å fokusere på overlappende roller mellom Statens naturoppsyn og fjellstyrenes oppsyn. Mye av dette går utover Miljøverndepartementets myndighetsområde, men viser at det er mange uavklarte og til dels motstridende statlige mål.

3.2 Konklusjon

Vår hovedkonklusjon er at lokal forvaltning i hovedsak er i tråd med de rammene som forvaltningsplanene setter for forsøket. Det er imidlertid et problem at mange av forvaltningsplanene er liberale og lite konkrete, og at liberal fortolkning av disse planene gir en lokal praksis som flere oppfatter som brudd på verneforskriftene. Dette innebærer at avstanden mellom verneforskrifter og lokale dispensasjoner kan være stor, selv om det ikke er mange klare brudd på forvaltningsplanens retningslinjer.

Lokal forvaltning har dermed påvirket hvordan verneområdene forvaltes gjennom både forvaltningsplanene og forvaltningspraksis. Forvaltningsplanene er liberale og brukerorienterte, og praksis i mange kommuner blir dermed svært liberal i forhold til statlig praksis i tilsvarende verneområder.

Enkelte har satt spørsmålsteget ved om lokal forvaltning kan videreføres. Evalueringene har avdekket både en generell tendens til at lokal forvaltning legger relativt liten vekt på verneformålet og relativt mer vekt på brukerinteresser, og enkelttilfeller av klare brudd med verneformål, forvaltningsplan og vernebestemmelser. For å avbøte disse svakhetene med lokal forvaltning, mener vi en bør vurdere både statens mål og rammer for den lokale verneforvaltningen og organiseringen av denne.

Mange og delvis uklare statlige mål om utvikling av nye og tradisjonelle utmarksnæringer (Fjelltekst), økt fokus på bevaring av biomangfold og flere internasjonale forpliktelser (villrein, urfolk) gir kommunene et handlingsrom til selv å vurdere hvordan avveie bruksinteresser og –hensyn i forhold til vernets formål og verneforskriftene. Dette har de ikke overraskende brukt til å styrke brukerorienteringen. At DN har stadfestet disse forvaltningsplanene og samtidig gir uttrykk for at vedtak i tråd med planene tar for lite hensyn til verneformålet, oppfattes lokalt som tvetydige styringssignaler. Forholdet til verneformålet bør avklares når forvaltningsplanene skal rulleres.

Forsøket er utviklet som et administrativt forsøk, men har i en situasjon med uavklarte politiske mål om bruk av naturressursene i verneområder blitt et forsøk med sterkt lokalpolitisk engasjement. Mange lokalpolitikere har ønsket både en ny lokalbasert vernepolitikk og en ny arbeidsdeling innen naturvernet med større lokalt ansvar. Motstridene mål har blitt deres politiske handlingsrom. Dette politiske engasjementet har gitt ikkeintenderte, men heller ikke overraskende resultater.

Kommunene har initiert en ”styringsdialog” med sentrale myndigheter. Her har de stilt spørsmål ved rolle- og ansvarsdelingen mellom kommunene, fylkesmannen og DN, men også ved et fragmentert ansvar på statlig nivå. Dersom lokal forvaltning skal videreføres bør ansvarsdeling mellom ulike statlige myndigheter og mellom lokale og statlige myndighetene avklares og rammebetingelsene tydeliggjøres. Det bør også utvikles en styringsdialog mellom lokale myndigheter og staten.

En framtidig lokal forvaltning bør dessuten løse de svakhetene som evalueringene har avdekket ved de forvaltningsmodeller som er prøvd ut. Vi vil særlig peke på fire slike områder. *For det første* mangel på sanksjonsmuligheter overfor de kommunene som ikke følger de rammene som er gitt en lokal myndighet. Ikke-bindende interkommunalt samarbeid gir ikke tilstrekkelige forpliktelser til oppfølging fra enkeltkommuner. Heller ikke staten har hatt muligheter til å sanksjonere overfor disse kommunene på en effektiv måte. *For det andre* er det manglende muligheter til reell deltakelse fra alle berørte parter og offentlige myndigheter, og mangel på arenaer for lokal konflikthåndtering. *For det tredje* mangler ved saksbehandlingspraksis og mangel på

naturvitenskapelige kompetanse. *For det fjerde* mangel på systemer for statlig veiledning, dokumentasjon og kontroll.

Delegering av forvaltningsansvar over større verneområder til kommunene forutsetter interkommunalt samarbeid, noe evalueringene bekrefter. De gode erfaringene fra Dovrefjellrådet og de fordeler og mangler ved interkommunalt samarbeid i Setesdal og Blåfjella synliggjør mulighetene og utfordringer som ligger i slikt samarbeid. Interkommunalt samarbeid har noen generelle utfordringer knyttet til uklar ansvarsdeling mellom forvaltningsmyndigheter og svakheter i forhold til forpliktende oppfølging. Evalueringene peker på utfordringer knyttet til å opprettholde et politisk engasjement over tid. Det er også utfordringer knyttet til små sekretariater med en person og deres faglige og prosessuelle kompetanse. Dessuten er det klare utfordringer knyttet til å sikre offentlig innsyn i og politisk styring med interkommunal virksomhet, og også berørtes muligheter til å påvirke beslutningene og ansvarliggjøre beslutningstakerne i slike fristilte organer. Slike utfordringer knyttet til å sikre legitimitet til interkommunale ordninger bør tas langt mer alvorlig enn det som til nå er gjort innenfor forsøket.

Internasjonale avtaler som bl.a. berører samisk reindrift og villrein, innskrenker statens handlingsrom. I et par av forsøksområdene har kommunene ønsket løsninger som går ut over disse forpliktelsene. Da staten ikke kan forhandle bort slike avtaler, oppstår det gjerne konflikter som er vanskelig å løse. Lokal forvaltning av verneområder blir problematisk dersom ikke lokale myndigheter aksepterer slike internasjonale rammebetingelser.

Litteratur

- Asplan Viak AS (2008): Evaluering av prøveprosjekt med lokal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og tilliggende verneområder. Sluttrapport. Sandvika: Asplan Viak AS.
- Daugstad, K., B. Kaltenborn og O. I. Vistad (2000): *Vern – planer og prosesser. Identifisering av kunnskapsstatus og –behov*. Notat 3/00. Trondheim: NINA-NIKU og Senter for bygdeforskning.
- Falleth, E. I. og S. Hovik (2006): *Lokal forvaltning av store verneområder. En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkebeiane*. NIBR-rapport 2006: 18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Falleth, E. I. og S. Hovik (2007): “Local government and nature conservation in Norway: Decentralisation as a strategy for rural sustainable development”. Paper presented at the 8th NESS-conference in Oslo, June 16th-18th 2007.
- Falleth, E. I., S. Hovik og C. Sandström (2008): *Blåfjella-Skjækerfjella Låarte-Skæbkere. Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark*. NIBR-rapport 2008: 1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Fylkesmennene i Oppland og Hedmark (2007): Forvaltningsplan Rondane nasjonalpark. Høringsutkast.
- Fylkesmennene i Oppland og Sogn og Fjordane (2007): Forvaltningsplan Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde. Høringsframlegg.

- Hovik, S. og M. Reitan (2004): "National Environmental Goals in Search of Local Institutions". *Environment and Planning C, government and policy* Vol 22: 687-699.
- Innst.O.nr.64 (1995-96) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn.
- Innst.S.nr.92 (1996-1997): Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Eva R Finstad, Gunnar Fatland, Tore A Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene legges fram for Stortinget til behandling.
- Jansen, A.-I. (1991): *Reformer og resultater. Evaluering av forsøksprogrammet Miljøvern i kommunene*. Oslo: Norges råd for anvendt samfunnsforskning
- Page, E. og M. Goldsmith (red.) (1987): *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage Publications.
- Sandström, C., S. Hovik og E. I. Falleth(red.) (2008): *Omstridda naturresurser. Trender och utmaningar i nordiska naturvårds- och naturresursförvaltning*. Umeå: Borea (kommer)
- Skjeggedal, T. (2008): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollbogna. Sluttrapport fra evaluering av forvaltningsforsøket*. Notat 2008: 1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling as
- St.meld.nr.62 (1991-92): Ny landsplan for nasjonalparker og andre berørte større verneområder i Norge.
- St.prp.nr.65 (2002-2003)): Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 (Fjellteksten s. 140 – 153)

Vedlegg 1

Økonomiske overføringer

Tabellen viser midler som er overført fra Direktoratet for naturforvaltning til å dekke myndighetenes merarbeid knyttet til forvaltning av områdene etter en verneforskrift og å utarbeide forvaltningsplan. Tallene er i tusen kroner.

Setesdal Vesthei har i tillegg de midlene som er oppstilt i tabellen fått tildelt kr. 2,9 millioner i 2001 og 3,2 millioner i både 2002 og 2003.

Område	2004	2005	2006	2007	2008
Blåfjella	700	800	600	1 000	1 000
Dovrefjell	1 100	1 400	1 400	1 600	1 600
Setesdal	1 800	1 800	1 700	1 800	1 800
Forollhogna	700	800	1 000	930	975
Sum	4 300	4 800	4 700	5 330	5 375

Summene omfatter ikke andre typer økonomiske midler som overføres til området. Dette omfatter bl.a. statlige midler fra Direktoratet som naturforvaltning og SNO knyttet til informasjon, naturoppsyn og skjøtsel. Flere av områdene har også mottatt skjønnsmidler fra fylkesmannen.

Vedlegg 2

Evalueringsrapporter

Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde

Falleth, E. I. og S. Hovik (2006): Lokal forvaltning av store verneområder. En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane. NIBR-rapport 2006: 18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Hovik, S. og E. I. Falleth (2005): Holdninger til landskapsvern og lokal forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane. NIBR-notat 2005: 134. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Hovik, S. og E. I. Falleth (2003): Vern av Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Holdninger til vern og forvaltning blant lokalpolitikere og lokale organisasjoner. NIBR-notat 2003: 126. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Forollhogna nasjonalpark

Skjeggedal, T. (2008): Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Sluttrapport fra evaluering av forvaltningsforsøket. Notat 2008: 1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling as

Skjeggedal, T. og J. Aasetre (2006): Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 3 i evaluering av forvaltningsforsøket. Notat 2006:13. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling as

Skjeggedal, T. og J. Aasetre (2005): Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 2 i evaluering av forvaltningsforsøket. NTF-notat 2005:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.

Aasetre, J. og T. Skjeggedal (2004): Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 1 i evalueringen av forvaltningsforsøket. NTF-notat 2004:8. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.

Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark

Asplan Viak AS (2008): Evaluering av prøveprosjekt med lokal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og tilliggende verneområder. Sluttrapport. Sandvika: Asplan Viak AS.

Årsrapporter med samme tittel foreligger for årene 2004, 2005 og 2006.

Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark

Falleth, E. I, S. Hovik og C. Sandström (2008): Blåfjella-Skjækerfjella Låarte-Skæhkere. Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark. NIBR-rapport 2008: 1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Falleth, E. I. (2005): Evaluering av forvaltningsforsøket i Blåfjella-Skjækerfjella/Låarte-Skæhkere nasjonalpark. NIBR-notat 2005:111. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.