

Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk

Eva Irene Falleth - NIBR/Universitetet for miljø- og biovitenskap

Sissel Hovik - NIBR



Artikkelen sammenlikner 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. Hovedkonklusjon er at de fleste lokale forvaltningsmyndigheter ivaretar de formelle krav og oppgaver som ligger til en forvaltningsmyndighet. Lokal forvaltning vektlegger brukerinteresser i forvaltningsplaner og forvaltningspraksis, og dette skaper i enkelte områder problemer i forhold til verneformål og internasjonale avtaler om villrein og samisk reindrift. Lokal forvaltning har heller ikke gitt økt lokal oppslutning om naturvern.

Forsøkene med lokal forvaltning av større verneområder ble initiert av Stortinget i 1996. Bakgrunnen var konflikten mellom lokale aktører og statlig naturvern, og et ønske fra Stortingets side om å redusere disse konfliktenes og oppnå større lokal oppslutning om statlig naturvern og verneplaner. Denne artikkelen oppsummerer erfaringer fra evalueringene av de fire forsøkene.

Vår hovedkonklusjon er at de fleste lokale forvaltningsmyndigheter 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 også eksempler på utilstrekkelig saksbehandling. 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. Det finnes imidlertid eksempler på vedtak som går ut over rammene som verneforskriftene og forvaltningsplanene setter. Gjentatte brudd på verneforskriften og akkumuleringen av mange enkeltvis uproblematisk dispensasjoner i noen kommuner er bekymringsfullt med tanke på å sikre verneformålene.

Lokal forvaltning innebærer at kommunene enkeltvis eller sammen har fått vernemyndighet. Verneforvaltningen er godt forankret i kommunene. Ikke minst er det lokalpolitisk 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. Lokal forvaltning er slik sett mer ressurskrevende enn det fylkesmannens forvaltning er.

Forvaltningsmodellene er noe forskjellige med hensyn til hvor formalisert samarbeidet er mellom kommunene og andre myndigheter, 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 framtrædende 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. Grad av interkommunalt samarbeid er dermed et forhold med modellene som påvirker lokal praksis.

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.

Dersom lokal forvaltning skal videreføres bør de svakhetene som evalueringene har avdekket ved forvaltningsmodellene løses. Det er mangel på sanksjonsmuligheter overfor lokale myndigheter som ikke følger de rammene som er gitt dem som forvaltningmyndighet. Ikke-bindende interkommunalt samarbeid gir heller 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 også 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 forpliktende 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.

Litteratur

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

Falleth, Eva Irene og Sissel Hovik (2008): *Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk*. NIBR-rapport 2008: 11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

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.

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.

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