

Lokal forvaltning av Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark.

Eva Irene Falleth - NIBR/Universitet for miljø og biovitenskap

Sissel Hovik - NIBR

Camilla Sandström - Umeå Universitet



Forsøket med lokal forvaltning av Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark er et av fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Forsøket oppfyller i hovedsak de krav som ligger til en forvaltningsmyndighet. Myndigheten utfører en tilfredsstillende saksbehandling og gjennomfører de oppgaver de skal. Det er imidlertid uenighet om kommunenes og reindriftsforvaltningens dispensasjonspraksis er i samsvar med verneforskrifter og verneformål. Forvaltningsforsøket er preget av sterke konflikter mellom mange av aktørene som følge av bl.a. verneprosessen. Disse konfliktene er heller blitt forsterket enn svekket i løpet av forsøket. Det er høyst usikkert om lokal forvaltning kan leve med slike uløste konflikter mellom viktige lokale aktører.

Innledning

Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark i Nord- Trøndelag ble opprettet i 2004. Nasjonalparken omfatter areal i fem kommuner. Det meste av arealet ligger i Snåsa og Lierne kommuner. Formålet er å ivareta et stort og sammenhengende naturområde. Biologisk mangfold, kulturminner og friluftsliv er presisert som viktige aspekter som skal ivaretas i parken. I tillegg skal området brukes til reindrift. Vern av fjellområdet har vært kontroversielt i mange tiår. Statlige ønsker om vern medførte lokale forsøk på å lage fjellplaner på både 1970- og 1980 – tallet. Dette førte ikke fram. En utvidelse av Gressåmoen nasjonalpark (etablert 1970) ble foreslått i Ny landsplan for nasjonalparker (NOU 1986: 13) og vedtatt av Stortinget i 1993 (St.meld.nr.62 (1991-1992)).

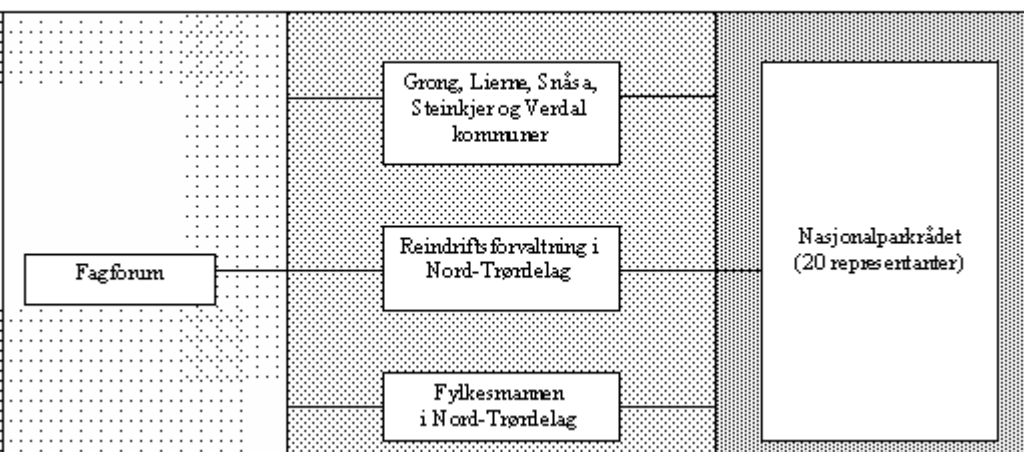
Den lokal verneplanprosessen ble igangsatt i 1995. Dette førte til en tilspisset konflikt mellom Fylkesmannen og særlig Lierne kommune. I 2000 vurderte Fylkesmannen situasjonen som fastlåst, og bestemte at vernegrensene skulle vurderes på nytt. I 2002 ble nytt forslag til vern oversendt til Direktoratet for naturforvaltning. I dette forslaget var arealmessig mindre, og flere kontroversielle områder var tatt ut av planen. Mange av disse var viktige reinbeiteområder. Reindriften reagerte svært negativt på dette nye forslaget. De oppfatter at deres ønsker om å sikre beiteområder gjennom vern er neglisjert, og at sentrale myndigheter har valgt å lytte til lokalsamfunnets ønsker om bruk i fjellområdet og ikke reindriften. Reindriftnæringen har derfor valgt å ikke delta på møter i Nasjonalparkrådet eller å bidra i arbeidet med forvaltningsplanen. De deltok heller ikke på åpningen av nasjonalparken i 2006. Reindriftnæringen ønsker ikke å legitimere en forvaltning av et område som har neglisjert deres interesser.

Det tok også tid å få forvaltningsmodellen på plass. Det har vært sterk uenighet mellom kommunene og statlig miljøforvaltning om ansvarsdeling i forsøket. Myndigheten er nå delt mellom de fem berørte kommunene med ansvar for reversible saker (bl.a. ferdselssaker), Fylkesmannen med ansvar for irreversible saker og den generelle dispensasjonsbestemmelsen (bl.a. bygg og dispensasjoner basert på særlige grunner) og reindriftsforvaltningen med ansvar for reindriftssaker. I tillegg ble det etter forhandlinger og mot kommunenes og fylkeskommunens vilje, bestemt at Fylkesmannen skulle være sekretariat. Det er også opprettet et parts sammensatt Nasjonalparkråd med 20 representanter og et administrativt fagforum der alle myndighetene deltar. Fylkesråden (fylkeskommunen) leder Nasjonalparkrådet. Våren 2004 ble myndighet overført fra staten ved fylkesmannen til kommunene og reindriftsforvaltningen.

FAGLIG

UTØVENDE

RÅDGIVENDE



Figur 1: Forvaltningsmodell i Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark

Hovedmålet med evalueringen er å undersøke om lokal forvaltning i tilstrekkelig grad tar hensyn til verneformålene, og ivaretar mål om en medvirkende og effektiv forvaltning. Denne artikkelen oppsummerer evalueringen av forsøket. Spørsmålene i evalueringen er knyttet til: I hvilken grad oppfyller lokale myndigheter de krav som stilles til en vernemyndighet? Forvaltes verneområdet i tråd med de rammer som statlige miljømyndigheter har satt for verneområder? Er lokal forvaltning en effektiv og demokratisk forvaltning? Dessuten er det også mer generelle mål for forsøket: I hvilken grad fører lokal forvaltning til økt oppslutning om naturvern. Evalueringen ble avsluttet september 2007.

Lokal forvaltning oppfyller kravene til myndighetsutøvelse

Det er satt krav og vilkår som de lokale myndigheten skal oppfylle. Disse omfatter plikt til å utarbeide forvaltningsplan, vurdere behov for skjøtsel og informasjon, treffe vedtak om dispensasjoner og rapportere brudd på verneforskriften. Generelt gjennomfører myndighetene en tilfredsstillende saksbehandling etter disse kriteriene. Det er inngått faglig - administrativt samarbeid mellom kommunene, Fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Partene oppfatter dette samarbeidet som svært nyttig og positivt.

Nasjonalparkrådet utarbeidet en forvaltningsplan som ble stadfestet av Direktoratet for naturforvaltning i november 2006. Dette arbeidet tok 2 ½ år. Den lange tidsbruken skyldes i hovedsak to forhold. Den ene grunnen var ønsker fra enkelte kommuner og lokalbefolkning om å tilrettelegge for bruk, særlig bruk av snøskutere til private hytter, organisert ferdsel og etablering av brukssoner. Dette førte til forhandlinger mellom kommunene og Direktoratet for naturforvaltning. Den andre grunnen var knyttet til forsøkets uavklarte forhold til reindriften. På tross av gjentatte invitasjoner fra Nasjonalparkrådet har reinbeitedistriktene ikke tiltrådt sine plasser i nasjonalparkrådet.

Det er satt i gang informasjonstiltak i samarbeid med nasjonalparksenteret i Lierne. Det er etablert innfallsporter i alle kommunene og nettside for både nasjonalparken og friluftsliv. Forvaltningsmyndighetene har så langt ikke prioritert arbeid med skjøtsel.

Direktoratet for naturforvaltning har tilført midler til forsøket. Det er overført midler til forvaltning (forvaltningsmyndighetene). I tillegg er det overført statlige midler til informasjon (nasjonalparksenteret), skjøtsel (Statens naturoppsyn, fjellstyrene), og kulturtiltak (sørsamisk kultursenter). Særlig kommunene oppfatter det som uheldig at de statlige midlene overføres til ulike myndigheter og ikke til forvaltningsmyndighetene som en samlet rammeoverføring. Kommunene mener de overførte midlene er utilstrekkelige til å dekke merarbeidet som følger myndigheten. Direktoratet for naturforvaltning mener også på et generelt grunnlag at det bør overføres mer midler til naturvern, men de påpeker at det overføres relativt sett svært mye penger til forvaltning i de fire forsøkeområdene sammenlignet med verneområder som Fylkesmannen forvalter.

Vektlegging av bruk i et konfliktfylt verneområde

Området skal forvaltes i samsvar med verneformålet og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder. Forvaltningsplanen skal være en presisering av dette. Forvaltning innebærer en avveining mellom verneformålene og nytten av lokale brukerønsker. Naturvernforbundet mener at dispensasjonspraksis er kritikkverdig i flere saker, særlig knyttet til bruk av snøskutere og organisert ferdsel. I dag gir kommunene som hovedregel dispensasjoner til seks turer med snøskuter til private hytter i løpet av en vintersesong. I kommunene mener mange at vernet har gitt strenge rammer som bruk av snøskuter og vedhugst i parken. Det er dermed ulike syn på om skjønnutøvelsen er i tråd med verneformålet. Mange av vernetilhengere er overrasket over hvor liberal forvaltningsplanen til slutt ble.

Oppslutning om vernet er ikke styrket

Stortingets hensikt med forsøket var å øke den lokale medvirkning i naturvernet. En overføring av forvaltningsansvar fra staten til kommunene innebærer i seg selv at lokalt folkevalgte blir direkte involvert i beslutninger som ellers ville vært tatt av statlig fagadministrasjon. Medvirkning fra berørte og rettighetshavere står ikke sentralt i forsøket på tross av formelle deltakerrettigheter. Lokale brukergrupper ble trukket med i arbeidet med forvaltningsplanen gjennom det partsammensatte nasjonalparkrådet og lokale arbeidsgrupper. Likevel mener lokale organisasjonsledere at de er lite kjent med planarbeidet. At en viktig brukergruppe som reindriften har valgt å stå utenfor og ikke oppfatter forvaltningsmodellen som legitim, er også en utfordring. Generelt sett så er det artikulerte flertallsinteresser som får gjennomslag i forsøket. Mindretallsinteressene har formelle deltakerrettigheter, men kommunenes mangel på vilje til dialog og forhandling med disse interessene medfører at deres reelle medvirkning er svak.

Et annet mål med forsøket var å få økt oppslutning om naturvern fra berørte lokalsamfunn. En spørreundersøkelse til lokalpolitikere og ledere av lokale organisasjoner indikerer at forsøket ikke har bidratt til større oppslutning om naturvern. Tvert om er det indikasjoner på økt polarisering i synet på naturvern. Det er økt motstand fra de som fra før var kritiske, og økt støtte fra de som fra før var positive. Dette har sannsynligvis ikke noe å gjøre med myndighetenes utøvelse av sitt forvaltningsansvar. De fleste har enten blitt mer positiv til lokal forvaltning, eller deres syn er uendret. I tillegg er enkeltgrupper skeptiske til både forvaltningsmodell og - praksis. Forsøket har dermed verken lyktes i å skape større lokal oppslutning om statens vernepolitikk eller i å utvikle en omforent lokal politikk for bærekraftig forvaltning av området.

Rask saksbehandling

Målt i saksbehandlingstid har det lokale forvaltningsforsøket vært effektivt. De fleste søknader om dispensasjon avgjøres administrativt i løpet av få dager. Ved politisk behandling tar sakene ofte et par ukers tid. Det er liten forskjell mellom Fylkesmannens og kommunenes saksbehandlingstid. Generelt har

kommunen integrert forvaltningen av nasjonalparken i sin ordinære forvaltning. For alle myndighetene er det ekstraarbeid knyttet til det å bli kjent med en ny myndighetsoppgave, arbeidet med forvaltningsplanen og møter i fagforum, nasjonalparkråd og andre utvalg som er blitt opprettet. Etter oppstartsfasen og stadfestet forvaltningsplan, er merarbeidet med å forvalte et verneområde sammenlignet med et arealplanlagt område knyttet til aktiviteter som møtevirksomhet og arbeid med skjøtsel, informasjon og saker som tidligere ikke krevde dispensasjon (bl.a. organisert ferdse).

I tillegg har kommunene valgt en offensiv tilnærming til forsøket knyttet til utforming av selve forsøksmodellen, rolleutforming og politikktutforming. Dette har medført stor innsats fra mange aktører utover selve myndighetsoppgaven. Dette er en aktivitet som går utover selve forsøket med lokal forvaltning i et verneområde.

Store uløste konflikter

Forsøket har ikke bidratt til å dempe konfliktene som fantes da forsøket ble igangsatt, økt opplutningen om naturvern eller styrke tilliten mellom aktørene. Konfliktene skyldes nok at det var store konflikter knyttet til naturvern da verneprosessen startet opp, men også at verneprosessen i seg selv bidro til nye konflikter. Enkelte interesser fikk gjennomslag i verneprosessen og i valg av forvaltningsmodell og forvaltningsplanens innhold. Dette gjelder særlig lokalsamfunnenes bruk av snøskutere til private hytter og organisert ferdse i næringsøyemed. Miljø- og friluftinteressene og reindriften fikk mindre gjennomslag for sine synspunkt, både hva gjelder nasjonalparkens størrelse og hvilke aktiviteter som skal tillates i parken. Reindriften var i utgangspunktet positiv til vern, de så det som en mulighet til å sikre reinbeiteområder mot inngrep og ferdse. De følte seg imidlertid overkjørt av Fylkesmannen da nasjonalparkens endelige grenser ble mindre enn opprinnelig foreslått. De mener at det er et paradoks at de som ikke ønsket vern og lykkes med å få sine kjerneområder utenfor parken, dvs. bygdefolket representert ved kommunene, fikk ansvar for å forvalte nasjonalparken. Den samiske reindriften, som har sitt kjerneområde i nasjonalparken, mener de har få muligheter til å påvirke forvaltningen gjennom nasjonalparkrådet. De har derfor valgt å ikke delta i forsøket. De har også etterlyst en avklaring av hvilke rettigheter de har i henhold til internasjonale avtaler (ILO-konvensjonen) i forvaltningen av nasjonalparken.

Veien videre

Evalueringen viser at myndighetene i all hovedsak oppfyller de formelle kravene som ligger til en myndighet i et verneområde. På tross av sterke interessekonflikter og liten tillit mellom aktørene, har forsøket greid å utarbeide en forvaltningsplan og gjennomføre den daglige forvaltningen. Miljø- og friluftinteressene og reindriften er imidlertid kritiske til forvaltningsplanen og forvaltningspraksisen i kommunene. Det er uenighet om vedtak er i tråd med verneformålene, særlig enkeltdispensasjoner for kjøring med snøskutere til private hytter. Også summen av alle dispensasjoner til snøskutere oppfattes som urovekkende av enkelte. Reindriften er dessuten kritisk til dispensasjoner gitt til organisert ferdse. I tillegg er det sterke interessekonflikter mellom statlig miljøforvaltning, kommunene og reindriften. Mange av de sentrale partene i forsøket har appellert til Regjering/Storting for å få gjennomslag for sine interesser. Staten har, som følge av dette, flere ganger endret rammebetingelsene for både verneområdet og forsøket. Forsøket har også blitt en ny arena for å videreføre etablerte konflikter innen miljøpolitikken knyttet til statlig naturoppsyn, naturvern og motorferdse i utmark. Enkelte av disse konfliktene synes å ha blitt sterkere heller enn svakere i løpet av forsøket. Det er høyst usikkert om lokal forvaltning over tid kan leve med så sterke konflikter knyttet til naturvern og samisk reindrift. Forsøket forutsetter samarbeid mellom myndigheter, rettighetshavere og brukergrupper. Forvaltningsmodellen, som bygger på majoritetsstyre, har ikke greid å finne fram til kompromisser med mindretallsinteresser som reindrift og natur- og miljøinteressene. Å sikre en forvaltning som har legitimitet blant flest mulig berørte grupper er en utfordring for forsøket. Det er behov for konfliktavklaring og tillitsbygging. For å komme dit må partene samarbeide om lokale løsninger. Det gjør de ikke i dag. Lokal løsning vil også kreve at staten setter klare og forutsigbare rammer for lokale aktører, og ikke endre rammebetingelsen fortløpende etter press fra interessegrupper.

Litteratur

Falleth, Eva Irene, Sissel Hovik og Camilla Sandström (2008): *Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark. Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk*. NIBR-rapport: 2008:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

NOU 1986: 13: *Ny landsplan for nasjonalparker*

St.meld.nr.62 (1991-1992): *Ny landsplan for nasjonalparker og andre berørte større verneområder i Norge*