

Komplekse interesser og lokalt naturvern

Eva Irene Falleth - NIBR/Universitet for miljø og biovitenskap

Sissel Hovik - NIBR

Camilla Sandström - Umeå Universitet



Artikkelen tar for seg hvordan kommunene i to av forsøkene med lokal forvaltning av større verneområder ivaretar bruker- og verneinteresser. Mens statlig naturvern er opptatt av å sikre verneinteresser og det enkle friluftslivet, viser studien at det kommunale naturvernet er mer opptatt av å ivareta interessene til sterke lokale brukergrupper. Representanter for lokale mindretallsinteresser og ikke-lokale brukerinteresser opplever at deres interesser i mindre grad blir tatt hensyn til. Forfatterne argumenterer for at dette henger sammen med de lokale forvaltningsmodellenes klare kopling til det representative lokaldemokratiet. Viktige brukergrupper har små muligheter til å påvirke forvaltningen og lite er gjort for å involvere dem i løsning av konflikter. Kommunalt naturvern har altså samme problem med å ivareta kompleksiteten i interesser i naturvernet som kommunene selv har kritisert staten for å ha.

Innledning

Stortinget initierte i 1996 forsøk med lokal medvirkning i forvaltningen av større verneområder (Innst. S. nr. 64 1995-96). Bakgrunnen var konfliktene mellom grunneiere, kommunale myndigheter og statlig naturvernmyndigheter. Stortinget ønsket å redusere denne konflikten og oppnå større lokal oppslutning om naturvern. Direktoratet for naturforvaltning (DN) satte i gang forsøk med lokal forvaltningsmyndighet til primært kommuner i fire store verneområder.

Norsk naturvern er preget av sterk konflikt (Glosvik 1996, Daugstad et al 2006). Motstanden mot vern har i hovedsak vært målbåret av landbruksorganisasjoner, grunneiere og kommuner. Kritikken har dreid seg om både form og innhold: Vernemyndighetene har i for liten grad trukket lokalt berørte med i vernearbeidet, og vernebestemmelsene har tatt for lite hensyn til bruksinteresser, som landbruk, jakt og fiske. Det er denne kritikken som er bakgrunnen for Stortingets initiativ til økt lokal deltakelse i naturvern (Innst. O. nr. 64 1995-96). Samtidig er et sterkere fokus på både vern og bruk i tråd med konvensjonen om biologisk mangfold. I denne artikkelen undersøker vi i hvilken grad kommunene evner å inkludere og ivareta de mange interesser og hensyn som berøres av naturvern. Vi spør: Hvilke deltakelsesmuligheter finnes og for hvem? I hvilken grad har ulike brukergrupper muligheter til å påvirke forvaltningen? Hvordan håndteres konflikter mellom ulike brukergrupper og mellom bruk og vern?

Artikkelen bygger på to evalueringer utført for DN, Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde i Agder / Rogaland (Falleth og Hovik 2006) og Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark i Nord-Trøndelag (Falleth m.fl. 2008a). Formålet med evalueringene var å besvare i hvilken grad de lokale forsøkene ivaretar verneformålene, gir økt lokal oppslutning om naturvern, er en effektiv forvaltning og oppfyller formelle krav til en forvaltningsmyndighet. Empirien omfatter intervjuer av sentrale nøkkelinformanter, spørreskjemaer til lokalpolitikere og ledere av lokale lag og foreninger og dokumentundersøkelser av areal- og forvaltningsplaner, dispensasjoner, saksdokumenter og oppslag i media.

Bruk og vern

Konfliktene innenfor naturvernet går tradisjonelt mellom verneinteresser og urbane rekreasjonsinteresser på den ene sida, og rurale bruksinteresser på den andre sida (Skjeggedal 2008). Naturvern begrunnes i nasjonale og internasjonale mål om bevaring av biologisk mangfold og viktige naturtyper, og bygger på vitenskaplige undersøkelser. Naturvern har fått støtte fra urbane rekreasjonsinteresser ("det enkle friluftslivet"), der urørt natur og stilhet oppfattes som kilde for rekreasjon. For den rurale befolkningen er de samme naturområdene ressurser som kan brukes. Tradisjonelt var bruk av utmarksressurser (for eksempel til jakt og fiske) viktig for å sikre bygdefolkets livsgrunnlag, og fortsatt er det viktig for deres kulturelle identitet og friluftsliv. Den rekreasjonsmessige bruken av områdene har fått større næringsmessig betydning i de senere åra, som følge av økt satsing på naturbasert reiseliv. Denne utviklingen er i tråd med nasjonale politiske målsetninger (jfr. Fjellteksten, St.prp. nr. 65 2002-2003). Nasjonalparker og andre større verneområder brukes altså på mange forskjellige måter, og av mange forskjellige grupper. Hvorvidt nye bruksformer og reiseliv lar seg kombinere med vernehensynene varierer, og også hvorvidt de lar seg kombinere med tradisjonelle bruksformer. Dette gjelder for begge de to områdene vi har studert.

I Blåfjella-Skjækerfjella utgjør den samiske reindrifta den mest omfattende bruken av området. Store deler av beiteområdene til to driftsenheter ligger innenfor nasjonalparken. Området brukes også av bøndene til beite for sau, og det er noen setrer i nasjonalparken. Det finnes også private hytter og hytter eid av fjellstyrene eller Turistforeningen i verneområdet. I flere lokalsamfunn er interessen for fiske og jakt stor, og det er et sterkt ønske om å benytte snøskuter til og fra hytter og fiskevann. Det er videre et lokalpolitisk ønske om å utvikle naturbasert reiseliv, og enkelte aktiviteter er etablert.

I Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane er bevaring av villreinstammens leveområde et viktig verneformål. Forvaltningen av villreinstammen er organisert utenfor verneforvaltningen, med villreinnemnder (forvaltningsorgan) og villreinlag (grunneierlag). Blant enkelte grupper i noen av lokalsamfunnene er det

sterke interesser knyttet til å bevare villreinstammen og villreinjakten. Området benyttes dessuten i stort omfang til beiting av sau. Turistforeningene har etablert et omfattende sti- og hyttenett. I enkelte lokalsamfunn er det betydelig interesse for snøskuterskjøring. Det er omfattende turistanlegg i randsonen til landskapsvernområdet (alpinanlegg, hoteller, m.m.) og flere hyttefelt. Dette er næringer i vekst, med påfølgende ønsker om utvikling av sti- og løypenett og friluftaktiviteter.

Norge har, som eneste land i Europa med rester av den opprinnelige villreinen, påtatt seg et internasjonalt ansvar for å forvalte denne dyrearten. Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane er også foreslått som Europeisk villreinområde (St.meld. nr. 21 (2004-2005)). I verneforskriftene for Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark heter det at nasjonalparken skal brukes til reindrift. Norge har forpliktet seg internasjonalt til å ivareta samers kultur og rettigheter gjennom ILO-konvensjonen nr. 169. Reinen, enten den er vill eller tam (semidomistisert), krever store områder og er sårbar for forstyrrelser fra menneskelig aktivitet. Derfor kommer hensynet til rein fort i konflikt med ønsker om friluftsliv, utvikling av naturbasert reiseliv, reiselivsdestinasjoner og hyttebygging.

I begge områdene er det i regi av turistforeningene tilrettelagt for det enkle friluftslivet, gjennom merkede stier og hytter. Det er motsetninger mellom brukergrupper som bl.a. fjellstyrer, private grunneiere, hytteeiere og motorisert ferdsel på den ene sida og "det enkle" friluftslivet som ofte assosieres med turistforeningene og urbane verdier på den andre sida.

Om demokrati og deltakelse

Forvaltningsforsøkene innebærer at kommunene er delegert hele eller deler av forvaltningsmyndigheten over verneforskriftene. Kommunene er lokaldemokratiske institusjoner. Det representative lokaldemokratiet bygger på at alle borgere i kommunen har en stemme, og alle stemmer teller likt. Kommunestyrets beslutninger tas ut fra flertallsavgjørelser. En kan forvente at lokaldemokratiet fremmer lokale fellesinteresser og lokale majoritetsinteresser.

Det representative demokratiet bygger på numeriske og territorielle kriterier. I litteraturen om forvaltning av allmenningsressurser legger en vekt på ressursens betydning for menneskene som bruker den og betydningen bruken har for ressursystemet (Ostrom 1990). Områdene er ikke like viktig for alle brukerne, og alle former for bruk er ikke like viktig å regulere for å sikre vernehensynene. Hvor viktig bruksmåtene er i disse henseende har ikke nødvendigvis noe med antall brukere eller om de er bosatt i kommunen eller ikke å gjøre. Dette peker i retning av at territorielle deltakelseskriterier som i det folkevalgte systemet bør suppleres med funksjonelle deltakelseskriterier som direkte deltakelse/medvirkning.

Det representative demokratiet kombineres da også ofte med at særlig berørte gis ekstra deltakelsesrettigheter, for eksempel gjennom medlemskap i råd og utvalg. Det er en demokratisk norm at flertallsstyret skal ivareta interessene til mindretallet. Folkevalgte systemer kan imidlertid aggregere opp flertallskonstellasjoner som er slik at det oppstår permanente mindretall som dette flertallsstyret kan være ufølsomt overfor (Eriksen 2001: 19-20). Særlige deltakelsesrettigheter er spesielt aktuelt i saker som er av stor betydning for et mindretall og liten betydning for flertallet (Egeberg 1981). Råd og utvalg med deltakelse fra berørte bygger ofte på at en kommer fram til enighet, eller i det minste en felles forståelse for problemer og utfordringer gjennom kommunikasjon og deliberasjon (Eriksen 2001). De kan imidlertid oppfattes som en trussel mot det folkevalgte demokratiet. Det kan oppstå spenninger mellom beslutninger tatt i valgte politiske organer og i slike råd og utvalg.

I kritikken mot statlig vernepolitikk har berørte kommuner ofte tatt standpunkt til fordel for sterke lokale interesser, som landbruks- og grunneierinteresser. Statlige naturvernmyndigheter blir beskyldt for å ikke ville ta hensyn til slike brukerinteresser. I denne artikkelen spør vi om kommunene evner å inkludere ulike brukergrupper i sin forvaltning av verneområder. Vi fokuserer særlig på kanaler for deltakelse fra berørte mindretallsgrupper, men også på kommunenes gehør for deres synspunkter (jfr. Agger og Løfgren 2006; Falleth m.fl. 2008b; Hovik 2008).

For det første ser vi på hvilke deltakelsesmuligheter som finnes, og for hvem? Hvilke bruksinteresser er representert i forvaltningen? Er deltakelse begrenset til aktører med eksklusive rettigheter i området? Er den begrenset til brukergrupper som har en klar lokal forankring? Eller er deltakelsen basert på funksjonelle kriterier? Dernest ser vi på i hvilken grad ulike brukergrupper har muligheter til å påvirke forvaltningen. Er kommunene lydhøre for argumenter og meninger brukergruppene fremmer? Dette er særlig interessant i tilfeller der det er motsetninger mellom interessene til majoriteten i lokalsamfunnet og interessene til en eller flere brukergrupper. Å ta hensyn til villrein, tamrein og natur innebærer restriksjoner på menneskelig aktivitet som motorisert ferdsel og nye bygg og anlegg. Lokalsamfunnene må dermed bære kostnaden for slike kollektive goder. Disse utgjør små interessegrupper som lett kan bli "permanente minoriteter", på tross av at deres virksomhet i noen grad er sikret gjennom beiterettigheter, kollektive naturhensyn og allmenne ferdselsrettigheter.

Til sist er vi interessert i hvordan konflikter mellom ulike brukergrupper, og mellom bruk og vern håndteres. Innenfor naturvern står en overfor konflikter mellom aktører med ulike verdi- og kunnskapssyn, og det å komme til enighet kan være vanskelig og kanskje i noen tilfelle umulig. Kanskje nettopp derfor kan det være viktig at det finnes arenaer der motsetninger og uenigheter kan tas opp og finne sin løsning i forhold til konkrete saker (jfr. Ostrom 1990), eller i det minste at det finnes arenaer der meninger kan utveksles og gjensidig forståelse for hverandres synspunkter utvikles. At en forvaltningsmodell evner å finne fram til løsninger ulike parter aksepterer og som har bred oppslutning blant de gruppene som blir berørt av forvaltningen, kan forstås som et suksesskriterium.

Deltakelsesrettigheter og påvirkningsmuligheter

I begge områdene kombineres kommunal forvaltningsmyndighet med etablering av organer der berørte brukerinteresser og myndigheter deltar. I *Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane* er myndighet i verneområdet delegert til de åtte berørte kommunene. Hver kommune utøver myndighet innefor sitt territorium. Kommunene har etablert et interkommunalt foretak som ledes av et styre og med et sekretariat med en ansatt. Styret består av ordførere. Styret har også etablert et arbeidsutvalg med tre fra styret. I tillegg er det etablert et kommuneadministrativt fagforum og en partssammensatt rådgivende referansegruppe med åtte medlemmer og tre observatører. I tillegg til styrets arbeidsutvalg er fylkeskommunene, fylkesmennenes miljøvernavdeling og landbruksavdeling, Statskog og de private grunneierne representert med et medlem hver, til sammen åtte. Kraftprodusentene, miljø- og friluftinteressene og villreininteressene har en observatør hver. Referansegruppa spilte en aktiv rolle i utformingen av forvaltningsplanen (som ble stadfestet av DN i 2004). I forvaltningsfasen har rollen til denne partsammensatte gruppa vært uklar og lite framtrædende. Ut over dette inviteres berørte grupper til åpne møter og seminarer.

I *Blåfjella-Skjækerfjella* er myndigheten delt mellom de fem kommunene (som har forvaltningsansvar over reversible tiltak som motorferdsel, mindre tiltak), reindriftsadministrasjonen (reindriftssaker) og fylkesmannen (irreversible saker). Sekretariatet er, mot kommunenes ønske, lagt til fylkesmannen. Saksbehandlere fra alle myndighetene møtes i et fagforum. Det er opprettet et partsammensatt nasjonalparkråd med 20 representanter. I tillegg til kommunene (8 representanter) og fylkeskommunen (en representant som er leder for rådet), er reinbeitedistriktene (4), Sametinget (1), fjellstyrene (1), Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag (1), Nord-Trøndelag turistforening (1), Norges jeger- og fiskeforbund avdeling Nord-Trøndelag (1), Statskog (1) og Verdalsbruket AS som største private grunneier (1) representert. Et såkalt interim nasjonalparkråd utarbeidet forvaltningsplanen (stadfestet av DN i 2006). Rådets rolle i forvaltningsfasen er uklar.

Representanter fra ulike brukergrupper deltar altså i organer som skal rådgive kommunene i deres forvaltning. I *Blåfjella-Skjækerfjella* er de formelle deltakelsesrettighetene sterkest, i og med at Nasjonalparkrådet utarbeidet forvaltningsplanen, og alle brukergrupper er fullverdige medlemmer. Reindriften har imidlertid valgt å ikke benytte sine plasser i dette rådet, og har heller ikke på andre måter bidratt til forvaltningsplanen. Reindriftsutøverne er svært kritiske til verneprosessen (se nedenfor) og til forsøket. De har ikke ønsket å legitimere forsøket gjennom å delta i Nasjonalparkrådet. De reagerer på at de, som besittere av grunnleggende rettigheter i området, utgjør et mindretall med liten mulighet til reell innflytelse på beslutningsprosessene. Dermed betydde det ikke noe at Nasjonalparkrådet ble utvidet fra 17 til 20 plasser, der reinbeitedistriktene fikk sin representasjon økt fra to til fire plasser, og at Sametinget fikk tildelt en plass. De utgjør like fullt et mindretall i rådet. Forvaltningsplanen ble da også vedtatt etter votering, der Naturvernforbundet systematisk utgjorde mindretallet. Representanter fra natur- og friluftorganisasjoner har videre gitt uttrykk for at de har fått lite gehør for sine synspunkt i prosessen. Selv om de formelle deltakerrettighetene er betydelige, oppleves de reelle påvirkningsmulighetene som begrensede for de som representerer andre interesser og verdier enn det som dominerer i de mest berørte lokalsamfunnene. Forvaltningsplanen blir av disse kritikerne oppfattet som å gå svært langt i å imøtekomme bygdefolkets brukerinteresser, særlig vedrørende motorferdsel.

I *Setesdal* er de formelle deltakelsesrettighetene svakere. Det var det interkommunale styret (bestående av ordførerne) som la fram forslag til forvaltningsplan, etter råd fra et partsammensatt utvalg der enkelte brukerinteresser kun hadde observatørstatus (tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett). I utgangspunktet var det kun grunneierne som fikk plass i referansegruppa i tillegg til berørte myndigheter. I realiteten hadde alle parter innflytelse på innholdet i planen. Styret la vekt på å etablere kompromiss mellom de ulike interessene, ikke minst for å unngå omkamp i forbindelse med DNs stadfesting av planen. Kommunene har derimot ikke villet koordinere sin forvaltning av randsonen (etter plan- og bygningsloven) med forvaltningen av verneområdene (etter naturvernloven) slik forsøket la opp til.

Berørte gruppers muligheter til å delta i og påvirke den løpende forvaltningen av områdene er begrenset. Rådgivende utvalg i *Setesdal* og Nasjonalparkrådet i *Blåfjella-Skjækerfjella* er ment å bidra i en overordnet koordinering av forvaltningen av områdene. Deres rolle i arbeidet med forvaltningsplanen var klar, mens det er uklare knyttet til deres rolle nå som forvaltningsplanene er ferdige. Utvalget / rådet blir i liten grad brukt av kommunene i deres behandling av komplekse saker der interesser står mot hverandre. Når forvaltningsplanene er vedtatt, så agerer kommunene relativt uavhengig av de partsammensatte utvalgene.

Begge steder er det sterk lokalpolitisk oppmerksomhet om forsøket, og politiske ledere (ordførere) er sterkt involvert, særlig i de kommunene som er mest berørt. Dette kan sees i lys av forvaltningsforsøkets utgangspunkt; motsetningene mellom statlig vernepolitikk og lokale interesser og aktører. Disse motsetningene dominerer forsøkene. Evalueringene viser at lokalpolitikkerne ønsker å maksimere den kommunale innflytelsen over forvaltningen, og minimere statlige naturvernmyndigheters innflytelse. Dette påvirker trolig også lokalpolitikernes vilje til å gi andre medinnflytelse, særlig grupper som kan oppfattes å stå på vernesida – selv om de er lokale.

Konflikthåndtering

Som nevnt er brukerinteressene mangfoldige, og dermed også konfliktpotensialet betydelig. Enkelte konflikter håndteres og finner sin løsning. En slik er knyttet til bruk av snøskuter til private hytter. I *Blåfjella-Skjækerfjella* var det i det første året betydelig misnøye med en maksimumsgrense på fem turer per sesong. Etter å ha justert praksis til fem turer per sesong er turen med vedkjøring, er misnøyen redusert. Dette kompromisset aksepteres, selv om ingen er helt fornøyd: Verneinteressene mener praksis er for liberal, mens lokale hytteeiere skulle ønsket seg flere turer. I *Setesdal* har det interkommunale styret satt en ramme for inntil åtte turer med snøskuter per sesong fra vinteren 2005/2006. Her er det store forskjeller i lokal praksis før vernet og også i reaksjonene mot en slik ramme. I realiteten følges ikke disse rammene av to av de åtte kommunene, noe som stiller i strid med aksepteringen. Snøskuterproblematikken er helt

sentral i konflikten mellom stat og lokalt nivå i vernesammenheng, og skuterinteressene har i mange av disse kommunene bred aksept. Forvaltningsmodellene synes altså å kunne håndtere konflikter mellom vern og viktige lokale brukerinteresser som er representert gjennom kommunen.

Situasjonen er annerledes for villrein. Selv om det hevdes at "alle" i Setesdal er for å bevare villreinstammen i området, er det uenighet om den konkrete forvaltningen av området. Kommunene ønsket å overta forvaltningsansvaret over villreinstammen fra villreinnemnda, de mente en helhetlig forvaltning av villreinens leveområde var best tjent med en slik integrert løsning. Dette var villreinnemnda sterkt imot, og kommunene fikk ikke overført dette ansvaret. Kommunene ønsket dessuten ikke at villreininteressene skulle få plass i referansegruppen. Villreininteressene ble etter sterkt press observatører.

Kommunene har også motsatt seg å båndlegge aktiviteter i randsonen til landskapsvernområdet med begrunnelse i villreininteressene, og gikk dessuten i mot å inkludere et temakart for villrein i verneområdet og randsonen i forvaltningsplanen. Kommunene har også stilt seg sterkt kritiske til villreinnemndas kunnskapsgrunnlag og strategier for villreinforvaltning. Det er liten forståelse i mange kommuner for den sterke båndleggingen villreinen legger på bruk av området. Evalueringen viser at kommunene i flere enkeltsaker om nye bygg, skiløyper og motorisert ferdsel vektlegger brukerhensyn. Villreininteressene på sin side er kritisk til kommunenes forvaltning av verneområdene, og ikke minst til deres forvaltning av randsonen. De har invitert til diskusjon om kunnskapsgrunnlaget og strategier for forvaltning av villrein, uten at enighet er oppnådd. Den grunnleggende konflikten mellom utmarksbaserte næringer og bevaring av villreinen er ikke løst gjennom forvaltningsmodellen. Lokal forvaltning har dermed ikke lyktes å håndtere denne konflikten.

I Blåfjella-Skjækerfjella er reindriftens valg om å ikke delta i forvaltningen et problem. Deres beslutning har sitt utgangspunkt i en verneprosess der de følte seg lurte av statlige vernemyndigheter som endret sin innstilling til nasjonalparkens grenser fra det reindriften ønsket til det agrarsamfunnet ønsket (Falleth, m.fl. 2008). Statens retrett fra et opprinnelig forslag om et stort verneområde var en direkte respons på sterk motstand fra lokalsamfunn i Lierne kommune der kommunen var en aktiv part for dette synet. I en sak der reindriften og bygdefolket hadde ulike syn, valgte staten å ta størst hensyn til bygdefolket og gå i dialog med dem uten at reindriften ble invitert. Det er senere gjort forsøk på å få reindriften med i forsøket, men dette har ikke lyktes. En ny debatt om nasjonalparkens grenser er ikke aktuell, og en har ikke vært villig til å diskutere spørsmål om vetorett eller avgjørende innflytelse for reindriften. Reindriften har beiterettigheter. De har dermed ikke samme rettigheter og muligheter som grunneier til å forhindre annen virksomhet i områdene som forstyrrer deres næring. Kommunene har dessuten i flere saker valgt å legge mindre vekt på reindriftas argumenter og mer vekt på andre brukerinteresser. De gikk inn for å opprette brukssoner i nasjonalparken som omfattet viktige områder for reindriften. Kommunene gir dispensasjoner til organisert ferdsel som reindriften mener forstyrrer deres aktivitet.

Ut over de nevnte overordnede parts sammensatte utvalg eller råd eksisterer det ingen formelle arenaer for å håndtere konfliktsaker. I andre sammenhenger (forvaltning av andre nasjonalparker eller i arealplansammenheng) benyttes gjerne *befaringer* som arenaer for å finne løsninger i enkeltsaker. I slike tilfeller blir alle berørte invitert til stedet saken gjelder, interesseforhold kan avklares og man kan bli enige om løsninger alle kan leve med. (Alternativt så blir man ikke enig). Dette synes bare unntaksvis å være praksis i disse to områdene. Informanter har ikke nevnt dette som eksempel på en rutinemessig praksis i kommunenes forvaltning av disse to områdene.

Når det er sagt, så er forvaltningen begge steder stort sett preget av kurante enkeltsaker der det ikke er behov for å stille grunnleggende spørsmål ved kommunenes beslutninger. Selv om den enkelte sak ikke er problematisk i seg selv, er både statlige vernemyndigheter og verneinteressene bekymret for akkumuleringen av antallet dispensasjoner. Både avgjørelser i enkeltsaker og summen av dispensasjoner viser at kommunene vektlegger hensynet til sterke lokale brukerinteresser relativt mer, og hensynet til overlokale verne- og friluftinteresser relativt mindre enn det statlig naturvernforvaltning gjør.

Flertallsstyre og mindretallsinteresser

Ulike berørte grupper er gitt plass i parts sammensatte råd. I Setesdal var dette i utgangspunktet begrenset til berørte grunneiere og myndigheter. Først etter betydelig press åpnet kommunene opp for å invitere andre brukergrupper med, dvs. representanter for miljø- og friluftinteresser. I Nord-Trøndelag har både grunneiere, andre rettighetshaver og brukerinteresser fått plass i Nasjonalparkrådet, i tillegg til kommunene. Her har en altså vært mer åpen for å kombinere territoriell og funksjonell representasjon, enn hva tilfellet har vært i Setesdal. Hvilket gjennomslag eller hvilke påvirkningsmuligheter de ulike gruppene har, varierer. Delvis skyldes dette at de rådgivende organene spiller en beskjeden rolle i forvaltningen, og delvis at kommunene forholder seg relativt fritt til de rådene de får. I Nord-Trøndelag praktiseres dessuten flertallsvoteringer framfor konsensus for beslutninger. Mye tyder på at kommunene i sin saksbehandling er mer lydhøre overfor enkelte brukerinteresser enn andre. Det er ikke overraskende at interesser til brede lag i lokalbefolkningen som for eksempel skuterkjøring, private hytter, viktige lokale næringer som for eksempel landbruk og reiseliv, eller grunneierinteressene per se møter gehør fra kommunene. Verneinteressene og reindriften, som begge ønsker å redusere aktiviteten til disse gruppene, får mindre gjennomslag i kommunene. På den måten bidrar kommunal forvaltning av verneområdene til å opprettholde lokale maktforhold, der innflytelsen til sterke lokale interesser konsolideres, mens andre interessegrupper forblir minoriteter.

Dette kan naturligvis skyldes at det er lettere for kommunene å tillate ferdsel og aktivitet enn å nekte slike aktiviteter. Men det har trolig også med en lokaldemokratisk logikk å gjøre. I det representative demokratiet er det antall stemmer som teller. Når minoritetsinteresser kommer i konflikt med majoritetsinteresser, kan en forvente at kommunestyrene støtter de siste. Intensiteten i interessene eller viktigheten av ressursbruken for enkeltgrupper teller mindre. Dette vil særlig være viktig i de tilfeller der de legale rettighetene er uklare eller fraværende, som er tilfelle for reindriftens beiterettigheter eller

villreinens rettigheter. I et flertallsdemokratisk perspektiv er dette i og for seg greit, - rent bortsett fra at demokratiet også må ivareta mindretallet. I et naturvernperspektiv kan det være mer problematisk. En grunn er at det gjerne er overlokale fellehsyn til grunn for å verne et område, som for eksempel ønsket om å sikre villreinen. En annen er at på lang sikt kan det være vanskelig å sikre verneverdiene i et område dersom viktige brukere av området ikke slutter opp om forvaltningen, som for eksempel reindriften.

Konklusjon

Begge steder finnes dominerende flertallskonstellasjoner og permanente minoriteter. Minoritetene omfatter både lokale brukere og eksterne brukere. De eksisterende parts sammensatte råd og utvalg gir ikke disse minoritetsgrupperingene reelle påvirkningsmuligheter. Kommunene, som forvaltningsmyndighet, har i liten grad vært villige til å utvikle rådene som fora for konfliktløsning og meningsutveksling, eller til å forplikte seg til å følge de råd som gis. De ulike mindretallsgrupperingene har respondert forskjellig på det de oppfatter som avmektighet eller marginalisering. Reinbeitedistriktene i Blåfjella – Skjækerfjella har valgt å ikke delta i forsøket, mens villrein-, miljø- og friluftssinteressene har valgt å delta begge steder. De gir imidlertid uttrykk for en frustrasjon over manglende hensyntaken til deres synspunkt fra kommunenes side.

Kommunene er imidlertid i sin fulle rett når de handler som de gjør. Deres handlinger er også fullt ut forståelig, ut fra at de er lokaldemokratiske institusjoner. Naturvern er kontroversielt lokalt, og kommunene har fått gjennomslag for lokal forvaltning etter lang kamp mot statlig miljøvern. Kommunene viser en sterk vilje til å utvikle en egen naturvernpolitikk, ulik statens. Det er imidlertid betimelig å spørre om kommunalt naturvern på lang sikt kan leve med at flertallet i liten grad tar hensyn til viktige minoritetsinteresser. Både naturvern, villrein og samisk reindrift er sterkt knyttet til internasjonale forpliktelser. Disse interessene og friluftsliv står dessuten sterkt på den nasjonale og internasjonale agenda. Hvorvidt det er rimelig å forvente at kommunene tar et internasjonalt ansvar, kan diskuteres. Naturvern betyr at lokale brukere – i det minste til en viss grad – må innordne seg vernehensynene, og på den måten bære kostnader ved statens forpliktelser om å sikre kollektive goder. Lokal forvaltning av verneområder baserer seg på at disse kostnadene kan reduseres og også at lokalsamfunnet også kan dra nytte av vernet gjennom en lokalt tilpasset forvaltning. I disse bestrebelsene er det imidlertid også viktig å ha med seg de som tjener på eller forsvarer vernehensynene.

En bærekraftig eller robust forvaltningsmodell må håndtere de konfliktene som oppstår i bruk og vern av området. Den må også ha et minimum av legitimitet fra de ulike brukergruppene. Statlig naturvernforvaltning har i for liten grad lyttet til lokale brukergrupper, med sviktende lokal legitimitet som en følge. Kommunal naturvernforvaltning står i fare for å gå i den andre grøfta, og ta for lite hensyn til verneinteresser og lokale minoritetsinteresser. Vi mener norsk naturvernforvaltning, både statlig og kommunal, kan dra nytte av lærdommer fra internasjonal litteratur om naturressursforvaltning (Ostrom 1990, se også Hovik og Sandström 2008). For å avbøte disse svakhetene vi har pekt på, er det behov for å utvikle klare regler og retningslinjer for bruk av ressursene i området, arenaer for konfliktavklaring mellom ulike brukergrupper, og en forvaltning som søker å ta hensyn til og sikre legitimitet blant alle berørte grupper.

Referanser:

- Agger A, & Löfgren K (2006) How democratic are networks based on citizen involvement? *Center for democratic network governance Working paper* 2006: 1. (Roskilde, Roskilde University).
- Eriksen, Erik Oddvar (2001): Nye deltakelsesformer og deliberativt demokrati. Kapittel 1 i Eriksen, Erik Oddvar og Marit Skivenes (red): *Deliberasjon og demokrati*. Rapport LOS – senteret. RO 112. Bergen: LOS-senteret.
- Daugstad K, Svarstad H, & Vistad O. I. (2006) A Case of Conflict in Conservation: Two Trenches or a Tree-Dimensional Complexity? *Landscape Research*. 31, pp. 1-19.
- Egeberg M. (1981) *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk* (Bergen, Universitetsforlaget).
- Falleth E. & Hovik S. (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. & Hovik S. (2007) Local government and nature conservation in Norway: Decentralisation as a strategy for rural sustainable development. Paper presented at the 8th NESS-conference, Oslo, June 16th – 18th 2007.
- Falleth E, Hovik S. & Sandström C. (2008a) Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark. Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk. NIBR-rapport 2008:1 (Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning).
- Falleth E, Hovik S, & Saglie I-L. (2008b) Samforvaltning av fjellområden i Norge, in Sandström C, Hovik S. & Falleth E. I. (eds.) *Omstridda naturresurser. Trender och utmaningar i nordisk naturvårds- och naturresursförvaltning* (Umeå, Borea).
- Glosvik, Ø. (1996); Statleg framlegg til vern av Visten – Lomsdalen. Møte med kommunanes verdier og argumetasjon. MILKOM – notat 3/96. (Oslo, Norges Forskningsråd og Norsk Institutt for by- og regionsforskning)

Hovik, S. (2008): "Governance Networks Promoting Rural Sustainable Development in Norway", i Baker, S. og K. Eckerberg (red.): *In pursuit of sustainable development*. (London, Rutledge).

Hovik, S. & Sandström, C. (2008): "Mot en deltagarorienterad naturresursförvaltning i Fennoskanida?" i Sandström, C., S. Hovik og E. I. Falleth (red.): *Omdstridda naturresurser. Trender och utmaningar I nordisk naturvårds og naturresursförvaltning*. (Umeå, Borea)

Ostrom E. (1990) *Governing of the Commons - The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge, Cambridge University Press).

Skjeggedal, T. (2008): "Inngrepsfritt og konfliktskyllt I norsk naturforvaltning", i Sandström, C., S. Hovik og E. I. Falleth (red.): *Omdstridda naturresurser. Trender og utmaningar i nordisk naturvårds og naturresursförvaltning*. (Umeå, Borea)