

Lokal forvaltning av Setesdal – Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde

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



Forsøk med kommunal forvaltning av Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane landskapsvernområde er et av fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Forsøkethar stimulert en offensiv strategi for bruk og vern av området. Evalueringen av forsøket viser at i en del tilfelle tøyes vernehensyn og – bestemmelser langt. Kommunene balanserer i ytterkanten av det skjønnsrommet de er tildelt i verneforskriften. Lokal forvaltning av større verneområder står i så måte overfor en klar utfordring. Dersom kommunene skal være myndighet i verneområdet og samtidig utvikle nye utmarksnæringer, må de også sikre at denne utviklingen ikke svekker formålet med å verne området.

Verneformål, verneprosess og forvaltningsmodell

Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde ble opprettet i 2000. Verneformålet er å ta vare på leveområdet til Europas sørligste villreinstamme, og å ivareta et særmerket landskap. I Landsplan for Nasjonalparker (NOU 1986: 13) ble det foreslått å etablere en liten nasjonalpark nord i fjellområdet. Dette ble møtt med betydelig motstand fra berørte grunneiere og kommuner. Lokale aktører initierte en prosess der resultatet ble en fylkesdelplan for hele fjellområdet, som et alternativ til nasjonalparken. 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. Resultatet var likevel at store deler av fjellområdet ble vernet.

Motstanden mot vern, i alle fall for deler av området, var ikke entydig. Det var og er store forskjeller i forståelsen for vern og oppslutning om vern mellom nord og sør i Setesdal; vernet har større oppslutning i nord enn i sør. Mens det i hovedsak er statlig eiendom som er vernet i de tre nordligste kommunene, er mange private eiendommer og sameier berørt i sør.

Fra 1. juli 2001 fikk hver av de åtte berørte kommunene delegert forvaltningsmyndigheten for sin del av landskapsvernet. Kommunene har myndighet til å treffe vedtak om dispensasjoner med hjemmel i verneforskriften. De har forpliktet seg til å utarbeide forvaltningsplan, og vurdere behov og gjennomføre nødvendig skjøtsel og tilrettelegging, skilting og informasjon. Kommunene er selv klageinstans. Kommunene krevde, og fikk, myndighet til å avgjøre klager på egne vedtak. Et partsammensatt forvaltningsplanutvalg ble nedsatt. Dette utvalget foreslo i 1998 den forvaltningsmodellen som blir prøvd ut i området. 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). Tre av styrets medlemmer utgjør dets arbeidsutvalg. Det er også etablert et nettverksforum for kommuneadministrasjonene og en referansegruppe med grunneiere og berørte myndigheter som medlemmer. Kommunene var i utgangspunktet motstandere av å trekke inn representanter for berørte grupper uten grunneierrettigheter i referansegruppen. Etter en del diskusjon gikk de med på at Turistforeningen, villreininteressene og kraftprodusentene fikk observatørstatus i referansegruppen.

Hovedmålet med evalueringen er å undersøke om kommunal forvaltning i tilstrekkelig grad tar hensyn til villreins leveområde og naturområdet (verneformålene), og ivaretar mål om en demokratisk og effektiv forvaltning. Denne artikkelen er en kort oppsummering av evalueringens funn og konklusjoner omkring kommunenes oppgaveløsning og forsøkets resultater: Ivaretar kommunene sitt forvaltningsansvar i tråd med statens forventninger? Har en gjennom forsøket nådd målene om en lokalt forankret verneforvaltning og om økt lokal oppslutning om vernet? Har en greid å ivareta lokale brukshensyn på en god måte uten at det går ut over vernehensynene?

Kommunenes oppgaveløsning enkeltvis og sammen

Kommunene skal som vernemyndighet oppfylle en rekke vilkår knyttet til bl.a. saksbehandling, naturvitenskapelig kompetanse og dokumentasjon av kommunal praksis. Evalueringen konkluderte med at kommunene oppfylte disse kravene i varierende grad. Et flertall av kommunene manglet nødvendig naturvitenskapelige kompetanse og mange hadde dårlige saksbehandlings- og dokumentasjonsrutiner. Det interkommunale administrative nettverket er tenkt som arena for å kompensere for slike kommunale mangler, men fyller ikke denne rollen. Enkelte kommuner har også motsatt seg å følge felles rutiner for saksbehandling. Andre oppgaver som kommunene skal oppfylle, som å behandle saker etter verneforskriften, utarbeide forvaltningsplan, drive skjøtsel, informasjon og påse at lovbrudd anmeldes, viser evalueringen at kommunene i hovedsak har oppfylt. Forvaltningsplanen og informasjonsarbeid er gitt høy prioritet.

I forvaltningsmodellen er det lagt opp til at kommunene skal samarbeide gjennom et styre og et kommuneadministrativt nettverk for å sikre en helhetlig forvaltning av området. Ekstern samordning skal sikres gjennom en partssammensatt referansegruppe. Evalueringen viser at styret har vært svært aktivt. Det har posisjonert seg som lokal vernemyndighet i direkte styringsdialog med Direktoratet for naturforvaltning (DN). Ordførerne i alle åtte kommunene har vist stort engasjement i forsøket. De har

forsøkt å få innordnet vannkraftproduksjon, villreinforvaltning og forsvarets aktivitet innenfor verneforvaltningen, uten hell. De har altså søkt å få innflytelse på aktivitet i området som i utgangspunktet ikke blir regulert av vernet.

Styret har gitt anbefalinger til klage- og prinsipp saker i kommunene. Disse har de fleste kommunene fulgt. Styret har imidlertid svært tilbakeholdne med å legge rammer for enkeltkommunene, og enkelte kommuner har ikke ønsket å tilpasse seg en felles forvaltning. I et slikt perspektiv fungerer ikke styret som et kollegium. Felles retningslinjer for saksbehandling har likevel gitt en mer likeartet forvaltning over tid, men det er fortsatt store variasjoner i praksis mellom kommunene. Området forvaltes dermed ikke helhetlig.

Hovedoppgaven til det interkommunale styret var å utarbeide forvaltningsplanen. I dette arbeidet trakk styret med medlemmene i referansegruppa og andre berørte. Mange parter strakk seg langt for å enes om en felles plan. Ønske om å oppnå enighet kan ha medført at planen har et tvetydig innhold. Tvetydighet kan være en grunn til at den skjøre enigheten mot slutten av evalueringsperioden er svekket, særlig på grunn av styrets fokus på utmarksnæringer. Planen ble stadfestet av DN i 2004. Styret har, etter at forvaltningsplanen forelå, ikke ønsket å dele makt og oppgaver med referansegruppen. Referansegruppas rolle og oppgaver i forvaltningsfasen er uklar.

Kommunal forvaltning mellom statlig vern og lokal bruk

Utfordringene knyttet til å sikre villreinens leveområder, og å finne fram til hva som er nødvendige restriksjoner på utbyggingsaktivitet og ferdsel, har økt gjennom den perioden forsøket har pågått. Dette har ikke bare eller i hovedsak med forsøket å gjøre. Både nasjonalt og internasjonalt har oppmerksomheten rundt villreinen og bevaringen av dens leveområder økt, og Norges internasjonale forpliktelser er styrket. Samtidig har staten utviklet mål og ambisjoner rundt utvikling av naturbaserte næringer i tilknytning til naturvern. Disse hensyn og mål er i praksis vanskelig å forene. Kommunene, og særlig lokalpolitikere ser forsøket som verksted for implementering av Fjellteksten, og legger stor vekt på næringsutvikling og bruk av området. Dette er bl.a. gjenspeilet i forvaltningsplanen. En slik prioritering av næringsutvikling er ikke i seg selv problematisk, utfordringen ligger i om denne utviklingen er i samsvar med vernets intensjoner og bestemmelser.

Gjennomgang av dispensasjonene viser en generell vektlegging av bruk – ofte lokalsamfunnets bruk. Enkelte kommuner balanserer i ytterkanten av det skjønnsrommet de er tildelt i verneforskriften, med noen få saker som er klare brudd på vernebestemmelsene. Evalueringen viser at det er aktører med utmarksinteresser og lokalpolitikere som er mest fornøyde med kommunal forvaltning, mens natur- og miljøverninteressene er minst fornøyde. Av disse er villreinaktørene særlig kritiske.

Kommunepolitikere, og da særlig ordførerne har tatt styringen over forsøket. De har vist et sterkt engasjement i utvikling av forvaltningsplan, forvaltningsoppgaver og også i arbeidet med strategier for bruk og vern. Kommunene har i liten grad involvert lokalsamfunnene i sin forvaltning. Referansegruppens rolle er som nevnt både uklar og beskjedent etter at forvaltningsplanen var ferdig. Berørte brukergrupper har dermed liten mulighet til reell deltakelse i forvaltningen av området.

Et overordnet mål er at lokal medbestemmelse skal styrke lokal oppslutning om naturvern og verneforvaltning. Evalueringen viser stor stabilitet i lokale aktørers oppfatning om vern og kommunal forvaltning over tid. Kommunal forvaltning har ikke ført til økt oppslutning om vern. Det er tvert imot indikasjoner på økt polarisering for og mot vern, og det er fortsatt betydelig skepsis til vernet blant lokalpolitikere. Målet om økt lokal oppslutning om naturvern er dermed ikke oppnådd gjennom forsøket. Oppslutningen om det kommunale forvaltningsansvaret er så godt som fullstendig blant lokalpolitikere. Ledere av berørte organisasjoner er derimot delt i sitt syn på kommunal forvaltning. Holdningen varierer med deres syn på vern av SVR. Vernetilhengerne var svært kritiske til kommunal forvaltning, mens vernemotstanderne var positive.

Målet i saksbehandlingstid har kommunal forvaltning i SVR vært en effektiv forvaltning. Kommunene har integrert forvaltningen i verneområdet med forvaltning etter ordinært lovverk. Merarbeidet med lokal forvaltning er primært knyttet til det interkommunale arbeidet, særlig arbeidet med forvaltningsplanen. Kommunene har valgt en offensiv og bred innfallsvinkel knyttet til rolleutforming og politikktutvikling. Dette har medført stor egeninnsats fra alle aktører utover myndighetsrollen i SVR.

Offensive strategier for bruk og mangler ved kommunal forvaltning skaper konflikt med statlig naturvernforvaltning.

Kommunal forvaltning av SVR har vært en aktiv forvaltning med solid lokaldemokratisk forankring. Det interkommunale styret og dets sekretariat har prioritert en utvikling av en lokal politikk for forvaltning og bruk. I dette arbeidet har ulike berørte interesser blitt inkludert. Særlig arbeidet med forvaltningsplanen var en positiv erfaring i så måte, der tillit og samarbeid mellom aktørene ble styrket. Kommunenes vektlegging av bærekraftig bruk og lokal utmarksnæringer i bygdene rundt landskapsvernområdet har bidratt til økende konflikter mellom forsøket og miljømyndigheter og -interesser.

Flere av kommunene oppfyller ikke de krav som er satt til dem som forvaltningsmyndighet. I deres saksbehandling er det eksempler på mangelfulle vurderinger av brukshensyn opp mot verneformålene. De har i enkeltsaker gått utover sitt formelle handlingsrom. Også omfanget av vide dispensasjoner oppfattes som bekymringsfullt. Kommunene har heller ikke greid å utvikle en lik verneforvaltning på tvers av kommunegrensene. Disse manglene i kommunenes saksbehandling er mer bekymringsfulle da kommunene selv behandler klager på egne vedtak.

Kombinasjonen av en offensiv interkommunal satsning på næringsutvikling og svakheter ved den kommunale saksbehandlingen skaper bekymring både blant statlige miljømyndigheter og lokale /

Konklusjon og anbefalinger

Lokal forvaltning av Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane landskapsvernområde har vært en aktiv og utviklingsorientert forvaltning. Forvaltningsmodellen og kommunenes håndtering av myndigheten står imidlertid overfor klare utfordringer. Lokale aktørers ønske om næringsutvikling og næringsmessig utnyttelse av vernet er både forståelig og i tråd med nasjonal politikk. Dersom de skal beholde forvaltningsansvaret for verneområdet og offensiven i næringsutviklingsarbeidet, må de trolig også sikre at denne utviklingen ikke skjer på bekostning av de verdier og hensyn som begrunner vernet. Dette gjelder i særlig grad villreinens leveområde. Da bør de sentrale aktørene (det interkommunale styret) legge større press på den enkelte kommune for å unngå vedtak som klart bryter med verneforskriftene enn de til nå har vært villige til å gjøre. Dessuten bør de etterstrebe samarbeid med lokale og regionale aktører som forsvarer villreininteressene og andre miljøhensyn. Gjennom et slikt lokalt samarbeid / partnerskap kan en lettere finne fram til strategier og tiltak som kombinerer hensyn til vern og hensyn til bruk. Dessuten vil sjansen for å opprettholde et lokalt forvaltningsansvar øke dersom den lokale forvaltningen også har støtte fra vernetilhengerne.

Litteratur.

Falleth, Eva Irene og Sissel 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.