

Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna

Terje Skjeggedal - NIBR / Østlandsforskning



Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende verneområder er et av fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Evalueringa av forsøket viser at det ser ut til å være få og små forskjeller mellom lokal og statlig forvaltning. Det betyr på den ene sida at kommunene i stor grad viderefører den forvaltningspraksis som allerede er etablert for verneområder. Årsaken kan være at verneforskriftene er så entydig at det er lite rom for variasjoner, og/eller at verneforskriftene i stor grad er i samsvar med allerede etablert praksis i kommunen. På den andre sida viser også forsøket at kommunene er i stand til å ta på seg forvaltningsansvaret, både hva gjelder kapasitet og kompetanse i dagens situasjon.

Om forsøket og evalueringa

I Forollhogna har hver av de 7 kommunene fra 1. mai 2003 fått delegert forvaltningsmyndighet for egne verneområder, både landskapsvernområder og nasjonalpark. Det er oppretta et politisk rådgivende samarbeidsorgan hvor alle kommunene er representert, de fleste ved ordfører, og et administrativt fagutvalg hvor alle kommunene er representert. Fylkesmennene i Sør-Trøndelag og Hedmark utarbeida forvaltningsplaner for de 8 landskapsvernområdene og også utarbeida i regi av fylkesmennene, men disse planene er i utgangspunktet basert på forslag utarbeida av kommunene i samarbeid med berørte grunneiere og rettighetshavere.

Evalueringa av forsøket er gjennomført i perioden fra slutten av 2003 til høsten 2007. Datagrunnlaget er observasjoner på møter i fagutvalget (10 møter) og rådgivende utvalg (7 møter), dokumentanalyser, intervjuer av representanter fra kommunene ved årsskiftet 2003/2004 og i september/november 2006 og av sentrale aktører i verneforvaltninga (Direktoratet for naturforvaltning (DN), fylkesmennenes miljøvernmyndigheter, Statens naturoppsyn (SNO) og Villreinutvalget for Forollhogna) i september/oktober 2007. I tillegg er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til politikere som er medlemmer i de kommunale utvalgene eller nemndene med ansvar for forvaltning av verneområdene og ledere av organisasjoner med interesser i verneområdene i juni/juli 2007. Forvaltningsforsøket, og evalueringa, har foregått over flere år. Derfor har oppfatninger endra seg underveis, og kan fortsatt være i endring. Denne artikkelen oppsummerer erfaringene fra evalueringa av forsøket og er basert på sammendraget i sluttrapporten (Skjeggedal 2008).

Behandla saker og gjennomførte tiltak

I forsøksperioden er det til sammen i kommunene behandla 132 søknader om dispensasjoner i nasjonalparken. 125 søknader, dvs. 95 %, har fått dispensasjon. I landskapsvernområdene er det behandla 47 søknader og 42, dvs. 89 %, har fått dispensasjon. 100 av dispensasjonene gjelder motorisert ferdsel. Dette tallet ville vært betydelig høyere dersom motorferdsel i landskapsvernområdene hadde vært regulert i verneforskriften og en del av forsøket, og ikke bare behandla etter motorferdselsloven slik det er nå. Den nest største sakstypen er bygge- og anleggsvirksomhet i landskapsvernområder med til sammen 33 dispensasjoner.

Avgjørelsene ville langt på vei blitt de samme med fylkesmannen som saksbehandler. Dette er det stor enighet om, både i kommunene, hos fylkesmennene, i SNO og i DN. Det er noen få saker hvor det har vært konflikter og overordna myndigheter har grepet inn, først og fremst fordi de mener at regelverket ikke har vært fulgt. Realiteten i sakene har det vært liten uenighet om. Det viser at andelen saker hvor det er uenighet mellom forvaltningsnivåene i Forollhogna er svært lav. Kommunene har gjennomført en rekke tilretteleggingstiltak i nasjonalparken og særlig i landskapsvernområdene, som informasjonstavler, rasteplasser med bord/benker og toalett og parkeringsplasser. Kommunene samarbeider med fjellstyrer, Statskog, veistyrer og SNO.

Samarbeid om forvaltning av verneområder

Vår oppfatning er at forvaltning av verneområdene er godt integrert i kommunal planlegging og forvaltning i kommunene med stor andel av verneområdene og betydelig aktivitet i områdene. Når det gjelder kontakt og samarbeid mellom kommunen og lokale lag og organisasjoner er vårt inntrykk at det ikke har skjedd store endringer som følge av lokal forvaltning, men vi har ikke gjort spesielle undersøkelser som sier noe om dette samarbeidet.

Samarbeidet med fylkesmennene, Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Statens naturoppsyn (SNO) fungerer også i hovedsak greit. Det mest påfallende ved samarbeidet er ikke at samarbeidet er godt eller dårlig, men at det ser ut til å være ad hoc prega og tilfeldig. Da snakker vi om samarbeid som involverer de fleste, eller alle, de mest aktuelle aktørene. Enkeltvis finnes det avtaler og rutiner. Verneforvaltninga i Forollhogna slik arbeidet nå foregår, ser ikke ut til å involvere alle parter på en konstruktiv måte. Det kan føre til at relevant kunnskap som fylkesmennene og SNO har, i liten grad blir gjort tilgjengelig i beslutningsprosesser, og det kan også skape unødvendige konflikter og koordineringsproblemer. Etter vårt syn bør det diskuteres hvordan samarbeidet mellom de ulike nivåene i forvaltning av verneområdene kan

utvikles og formaliseres i en prosess integrert eller nettverksorientert forvaltning. Målet må være å utvikle en mest mulig felles forvaltningspraksis for alle aktørene som er involvert.

Forholdet mellom bruk og vern

Når det gjelder saksbehandling, ser lokal forvaltning ikke ut til å føre til vesentlige endringer i vurderingene og avveiningene mellom bruk og vern. Hovedinntrykket er at samme praksis som før vernet ble innført, blir videreført. Ei forklaring kan være at vernebestemmelsene er så strenge og entydige at det ikke gir særlig rom for alternative avgjørelser. Ei anna forklaring er at kommunene allerede før verneplanene ble vedtatt hadde innført en streng praksis for nye tiltak i disse områdene gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Det har ikke blitt mer "løssluppet" i verneområdene. Basert på erfaringene fra forsøksperioden er det svært få saker og tiltak hvor det vil være forskjeller mellom fylkesmannen og kommunene som forvaltningsmyndighet.

Bedre legitimitet til vern?

Legitimitet i denne sammenhengen dreier seg om forståelse og oppslutning om vernebestemmelser utover det som direkte følger av lover og forskrifter. Det ser ikke ut til å ha skjedd store endringer i legitimiteten til vern av områdene, men flere framhever at lokal forvaltning har bidratt til bedre aksept for vernet. Når forvaltningsmyndigheten er nærmere, er det enklere både å ta kontakt og å bli hørt. På den andre sida er det ikke nødvendigvis slik at det legale vernet blir oppfatta som fornuftig og akseptabelt. I slike situasjoner vil lokal forvaltning også kunne bidra til å avdekke slike oppfatninger og dermed svekke legitimiteten til vern. I Forollhogna er det flere som påpeker at vernebestemmelsene blir oppfatta som strenge og unødvendig byråkratiske for den enkelte søker, sjøl om de fleste tiltakene også var søknadspliktige tidligere. Spørreundersøkelsen viser at av de politikerne og organisasjonslederne som har endra syn på vernet eller på kommunalt forvaltningsansvar, er det vesentlig flere som har blitt mer positive til kommunalt forvaltningsansvar enn til vern. Det kan tolkes som mer negative holdninger og svekka legitimitet til vernebestemmelsene, men likevel mer positive oppfatninger til hvordan kommunene har håndtert forvaltninga av bestemmelsene.

Mer effektiv forvaltning?

Effektivitet som forholdet mellom innsatsen som settes inn og resultatene, er vanskelig å måle av flere grunner. For de første er forvaltningsmidlene som er satt inn i forsøket ikke dimensjonert etter vurderinger av hva som trengs for effektiv forvaltning. Store deler av midlene har i forsøksperioden gått til utforming og utvikling av forvaltningspolitikk og forvaltningspraksis og ikke til utprøving av en ferdig utvikla og etablert forvaltningsmodell. Dersom spørsmålet om effektivitet dreier seg bare om behandling av søknader etter verneforskrifter og gjennomføring av tiltak finansiert av vernemyndighetene, er det liten tvil om at fylkesmennene har et velfungerende og effektivt apparat, som kommunene med sitt politisk/administrative system ikke kan konkurrere med. Dette blir særlig tydelig i saker som involverer flere eller alle kommunene. Da er det selvfølgelig lettere å henvende seg til saksbehandlere hos to fylkesmenn enn til politiske utvalg i 7 kommuner. Spørsmålet er likevel ikke så enkelt, fordi mange av sakene også må behandles i kommunene etter annet lovverk. Da vil det være ressurser å spare dersom dette kan koordineres med behandling etter verneforskrifter.

Det koordinerende arbeidet med deltakelse i fagutvalget og rådgivende utvalg krever tid til forberedelser og til møtevirksomhet. Etersom rådgivende utvalg bare kan gi råd, men råd som likevel er helt nødvendig å innhente nettopp for å koordinere forvaltninga, kan det bli ressurskrevende saksbehandlingsprosesser. Sakene må behandles også i hver enkelt kommune. Uenighet som fører til endringer, må da behandles på nytt. Det er ikke så mange eksempler på slike saker, men dette er likevel en svakhet ved forvaltningsmodellen som kan gi lite effektiv forvaltning.

Mest arbeidskrevende er likevel ikke behandling av dispensasjonssøknader, men arbeidet med informasjon, kontakt med grunneiere, tilrettelegging for bruk av områdene og skjøtselstiltak. Søknader om tiltaksmidler krever ressurser til forberedelse og, ikke minst, til å koordinere og gjennomføre tiltakene som blir prioritert og finansiert. Her har forsøkskommunene i de fire forsøkene hatt vesentlig mer midler enn hva fylkesmennene har til tilsvarende oppgaver i andre verneområder. Som nevnt har vesentlige deler av disse midlene i forsøksperioden gått til utvikling av forsøket, og ikke direkte til forvaltning eller tiltak. De tradisjonelle naturforvaltningsoppgavene vil nok fylkesmennes miljøvernavdelinger kunne utføre vel som effektivt som kommune. Spørsmålet er likevel om ikke endringene i naturforvaltninga med videre arbeidsområder og større grad av adaptiv forvaltning med oppfølging og tilpassing av tiltak, mer effektivt kan utføres på lokal nivå.

Oppsummering og konklusjoner

Evalueringa har vært mest innretta på undersøkelser av saksbehandling og organisering, og ikke av gjennomførte tiltak. Vurderingene er basert på forskriftene som gjelder for nasjonalparken og landskapsvernområdene i Forollhogna.

For det første er det et tydelig skille mellom nasjonalparken og landskapsvernområdene. I nasjonalparken er vernebestemmelsene strenge og spesifiserte og det er liten tvil om hva som er tillatt og ikke. Uenigheten er heller ikke stor om tolkinga av bestemmelsene. Når nasjonalparken først er vedtatt, tyder aktiviteten i forsøket på at det er liten uenighet om hva som kan tillates og ikke, verken internt i kommunen, mellom kommunene eller mellom forvaltningsnivåene. Verneforskriftene avviker heller ikke vesentlig fra allerede innarbeida praksis i kommunene. Nasjonalparken er også et forholdsvis homogent område. I nasjonalparken vil det sannsynligvis bli svært små forskjeller på lokalt og statlig forvaltningsansvar.

I landskapsvernområdene er situasjonen vesentlig annerledes. For det første er det til dels store forskjeller på de åtte landskapsvernområdene, de er atskilt fra hverandre og har ikke nødvendigvis mer felles enn at de alle grenser inn til nasjonalparken. I landskapsvernområdene skal det være kombinasjon av bruk og vern, som i seg sjøl åpner for diskusjoner av hva som kan tillates. Dessuten er det i flere av landskapsvernområde betydelig næringsvirksomhet knytta til landbruket. Da kommer også næringsøkonomiske betraktninger inn i bildet, og krav til energitilførsel, veistandard og bygningsutforming blir viktig. Potensielle konflikter mellom bruk og vern her blir ytterligere stimulert ved uttalte politiske ambisjoner på nasjonalt nivå om å styrke næringsaktiviteten i verneområder. Landbrukspolitikken blir like viktig som miljøvernpolitikken. Kulturminnevernet kommer også sterkt inn i bildet. I disse områdene, med stor aktivitet og mange aktører og interesser involvert, vil forvaltningsoppgavene måtte utføres i nær kontakt og samarbeid med grunneiere og rettighetshavere. Også i disse områdene vil nok de aller fleste sakene være kurante, men i de sannsynligvis få konfliktsakene, vil det kunne bli forskjeller om forvaltningsansvaret er kommunalt eller statlig.

Forsøket i Forollhogna gir i seg sjøl ikke grunnlag for et entydig svar på spørsmålet om lokal eller statlig forvaltning. Vurdert etter de tre kriteriene: balansen mellom bruk og vern, bedre legitimitet og mer effektiv forvaltning, ser det på et overordna nivå ut til å være få og små forskjeller mellom lokal og statlig forvaltning. Det betyr på den ene sida at kommunene i stor grad viderefører den forvaltningspraksis som allerede er etablert for verneområder. Årsaken kan være at verneforskriftene er så entydig at det er lite rom for variasjoner, og/eller at verneforskriftene i stor grad er i samsvar med allerede etablert praksis i kommunen. På den andre sida viser også forsøket at kommunene er i stand til å ta på seg forvaltningsansvaret, både hva gjelder kapasitet og kompetanse i dagens situasjon. Kommunene har også ivarett de nasjonale verneverdiene. Basert på forsøket i Forollhogna er det i hovedsak et politisk spørsmål hvor ansvaret skal legges. Det meste ser uansett ut til å bli likt, men det kan likevel være et viktig spørsmål hvem skal fatte avgjørelsene. Det er også grunn til å nyansere konklusjonen mellom nasjonalpark og landskapsvernområder. På grunn av mangfoldet av aktiviteter og behov for vurderinger og avklaringer det etter vårt syn større grunn til å vurdere lokal forvaltning av landskapsvernområder enn av nasjonalparker.

Spørsmålet om forvaltningsnivå kan ikke skilles helt fra spørsmålet om forvaltningsmodell. Erfaringene fra forsøket i Forollhogna viser at "bløtkakemodellen" kan fungere til manges tilfredshet. Etter vår vurdering er den varianten av "bløtkakemodell" som er valgt i Forollhogna likevel en lite egna modell, først og fremst fordi modellen har krav til koordinering mellom kommunene uten at det koordinerende organet er gitt myndighet.

Det er i alle fall to alternativer som kan sikre slik koordinering, innafor dagens forvaltningsregime. Ett er å gi det koordinerende utvalget formell myndighet, f.eks. etter samme prinsipp som Dovrefjellrådet. Da vil en også kunne skille mellom nasjonalpark og landskapsvernområder slik det er gjort i Dovrefjell – Sunndalsfjella. Her er Dovrefjellrådet forvaltningsorgan for nasjonalparken og rådgivende organ for landskapsvernområdene, hvor kommunene har forvaltningsmyndigheten. En annen mulighet er å følge prinsippet som blir brukt i andre naturforvaltningslover, som for eksempel motorferdselsloven, med forvaltningsmyndighet delegert til hver enkelt kommune. Her er fylkesmennene klageinstans, og kan i den forbindelse gå inn med informasjon og veiledning til kommunene, inkludert å påse koordinering på tvers av kommunene i den grad det er nødvendig for å tilfredsstill verneforskriftene.

Litteratur

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