

Utfordringer til en fjellpolitikk

Terje Skjeggedal - Østlandsforskning
Kjell Overvåg - Østlandsforskning
Birgitta Ericsson - Østlandsforskning
Tor Arnesen - Østlandsforskning



Siden Axel Sømmes "Fjellplanteam" avslutta sitt arbeid med "Fjellbygd og Feriefjell" for snart 50 år siden, har det skjedd store endringer i fjellområdene i Norge. Likevel er det ikke gjennomført noen større forsknings- eller utredningsarbeider om situasjonen i disse områder. Det finnes heller ingen definert og samla politikk for fjellområdene, men mange enkeltbidrag som mer eller mindre også handler om fjellområder. Østlandsforskning har nettopp starta et større fjellforskningsprosjekt, som skal avsluttes i 2014. Denne artikkelen inneholder noen refleksjoner om planlegging og forvaltning i starten av prosjektet.

Ingen fjellpolitikk og lite fjellforskning

Det har skjedd store endringer i fjellområdene og resten av det norske samfunnet de siste tiårene. Da "fjellplanteamet" (Sømme et al. 1965) gjennomførte sitt omfattende arbeid i første halvdel av 1960-tallet bodde 60 prosent av befolkninga i byer og tettsteder og nesten 20 prosent av de yrkesaktive var sysselsatt i primærnæringene. Nå bor nesten 80 prosent i byer og tettsteder og bare tre prosent er sysselsatt i primærnæringene. Samtidig er antall fritidshus nesten tredobla, fra rundt 150 000 til 420 000. Fram til 1965 gjaldt bygningsloven bare i byer og tettsteder, og Rondane ble i 1962 vår første nasjonalpark. Nå er nesten 18 prosent av landarealet verna, eller i slutfase av prosess for vern etter naturmangfoldsloven. Flere fjellkommuner har verneområder som dekker mer enn halvdel av kommunenes areal. I Sør-Norge utgjør fjellområdet om lag 42 prosent av landarealet, og i alt 77 kommuner har mer enn 50 prosent av landarealet i fjellområdet og kan dermed defineres som fjellkommuner. Fjellkommunene har til sammen et folketall som bare utgjør 5,8 prosent av folketallet i Sør-Norge, og folketallet synker. Mens Sør-Norge samla sett har hatt en befolkningsvekst på 17,8 prosent i perioden 1990-2010, er befolkninga i fjellkommunene i samme periode redusert med 5,6 prosent (Arnesen et al. 2010).

Fjellområdene utgjør en vesentlig del av områdene som omfattes av distriktspolitikken i Norge, men det er ikke utvikla en spesifikk og aktuell fjellpolitikk. Mange ordninger blir trukket fram som relevante for fjellområdene, men svært få er direkte utforma og innretta mot spesifikke egenskaper ved fjellområdene. Fjellpolitikk kommer fram som elementer av andre politikkområder, som landbrukspolitikk, reiselivspolitik, verneområdepolitikk osv. Et typisk eksempel på tiltak som blir presentert som fjellpolitikk, men som er en politikk for noe annet, i dette tilfellet verneområder, er ei pressemelding fra statsbudsjettet 2009 fra Kommunal- og regionaldepartementet: "10 millioner til fjellpolitikk" (Kommunal- og regionaldepartementet 2008). Midlene skal brukes til regional og lokale utviklingsprosjekter i tilknytning til store nasjonale verneområder i hele landet. "- Dette er et svar på den klare oppfordringen for lokale og regionale myndigheter om at det trengs en helhetlig politikk for fjellområdene i Norge", sier kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa.

Fraværet av en fjellpolitikk er da også bakgrunnen for at fem av fjellfylkene i Sør-Norge har etablert "Fjellregionsamarbeidet" for å påvirke nasjonale myndigheters utvikling av en politikk for fjellområdene og styrke regionalpolitiske initiativ (Fjellregionsamarbeidet.no). Fylkene er også medlem av den europeiske organisasjonen for samarbeid og utvikling av fjellområdene (euromontana.org).

Fjellområdene er også via liten oppmerksomhet i norsk og skandinavisk samfunnsforskning. Det har selvfølgelig foregått, og det foregår, forskning som angår fjellområdene i Norge, men betegnelsen "fjellforskning" blir lite brukt og norske og skandinaviske forskere er lite representert i de aktive europeiske og internasjonale nettverkene for fjellforskning.

I denne artikkelen går vi gjennom noen sentrale utredninger og politiske dokumenter og viser hvordan fjellområdene er omtalt og behandla på nasjonalt nivå. Vi ser at det ikke er utvikla noen spesifikk fjellpolitikk. Mange spørsmål som er av vesentlig betydning for fjellområdene er fortsatt uavklart, og det er mangel på sammenheng mellom initiativene som er tatt ovenfor fjellområdene. Til slutt presenterer vi et forskningsprosjekt retta mot fjellområdene i Norge som strata opp høsten 2011 og skal avsluttes i 2014. Hovedmålet med prosjektet er å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for fjellpolitiske virkemidler. Vi skal etablere fjellforskning som et aktuelt og relevant forskningsområde i Norge.

Fjellområdene i norsk politikk og planlegging

Fjellområdene har vært en del av norsk regional planlegging og politikk siden 1950-tallet. Nå og da er de også gitt spesiell oppmerksomhet, som for eksempel det omfattende arbeidet til det såkalte "Fjellplanteamet" 1962 – 1965 utgitt i boka *Fjellbygd og feriefjell* (Sømme et al. 1965). I de seinere årene har myndighetene lansert flere initiativ for fjellområdene. Det mest sentrale er den såkalte "fjellteksten" i 2003, som dreier seg om bruk og vern og næringsutvikling i fjellområdene (St.prp. nr 65 (2002-2003:140:153)). Et annet er innspillet til en fjellpolitikk i den siste stortingsmeldinga om distrikts- og regionalpolitikken i 2009 (St.meld. nr 25 (2008-2009):94-99). De seinere årene er det også satt i gang en del nye initiativ, først og fremst retta mot verna områder og tilliggende områder, og for en stor del begrunna med "fjellteksten".

"Fjellbygd og feriefjell"

Arbeidet med utredninga "*Fjellbygd og feriefjell*" (Sømme et al. 1965) starta i følge forordet etter en henvendelse fra kommunalminister Cappelen til Axel Sømme i mars 1962. Anmodninga var å lage utkast til reguleringsmodeller for et par fjellområder med særlig interesse for fritids- og ferielivet. Formålet var først og fremst å få belyst muligheten for å gjennomføre gode reguleringsplaner i fjellet med datidas lovverk og administrative praksis. Bakgrunnen var det økende fritids- og ferielivet i fjellene med stor utbygging av hytter og reiselivsanelegg, som skapte økt behov for naturvern og regulering av utbygging.

Sømme satte sammen et tverrfaglig "fjellplanteam" som sjøl valgte arbeidsområder. Teamet la vekt på at "*de reguleringer vi foreslår til fremme av fritids- og ferielivet samtidig skal styrke næringslivet i bygdene*" (Sømme et al. 1965: 5). Fjellet ble i arbeidet brukt som betegnelse på alt land som ligger over grensa for produktiv skog, dvs. uproduktiv fjellskog og snaufjell.

Sømme mente at for at Norge skal kunne beholde sine beste folk i konkurransen med Europa og Amerika, "*må vi kunne by dem trivselsverdier som de ikke kan få i de store sentra: eget hus og egne hage i et trivelig miljø, og lett atkomst til vakker natur som er lite ødelagt av tekniske inngrep*" (ibid.:10). Det ville gi økt behov for naturvern og regulering av fritids- og ferielivet i fjellet. Det viktige var å skape trivsel for befolkninga sysselsatt i bynæringene og å styrke næringsgrunlaget i fjellbygdene ved større salg av fritidsgoder, mer enn å sikre Norge en større andel av den internasjonale turiststrømmen. Den største faren på lengre sikt mente Sømme var for mange hytter tilfeldig spredt over alle fjell, og at hyttene ble lagt alt for tett på populære og lett tilgjengelige steder hvor grunneierne ofte utparsellerte små hytteomter som de i øyeblikket tjener mest på. "*Mange byfolk vil gjerne kjøpe en liten tomt, og så blir det hytteby i stedet for hyttegrend*" ... *Velstandsutviklingen har skapt et enormt behov for fritidsbebyggelse*" (ibid.: 11).

Fjellbygdens problem nr 1, i følge Sømme, var omstilling fra gammeldags naturalhusholdning til moderne handelsjordbruk. Problem nr 2 var å holde fast på ungdommer som flytter ut. Han mente at utflytting i seg sjøl ikke behøvde å være noen ulykke for bygda, bare det ble igjen mange nok til å opprettholde kulturelle og sosiale institusjoner for en tilfredsstillende livsform. Fjellbygdens største problem, etter Sømmes mening, var ikke utflytting, men den "*intellektuelle utarming*" som skjedde ved at de som hadde mest mot og pågangsvilje reiste ut. Det var tilstrømming av initiativrik og arbeidsvillig ungdom fra bygdene som hadde gjort veksten i bynæringene mulig, og Sømme mente det er var grunn til å spørre om ikke gjenreising av jordbruket i fjellbygdene i stor utstrekning måtte skje ved innvandring fra byene (ibid. 18).

Fjellplanmodellene som presenteres bygger i stor grad på arbeidene til arkitekt Erik Langdalen (1965). De baserer seg på "*at hyttene skal plasseres i henhold til vanlig norsk byggeskikk: Avstanden til neste hytte skal være så stor at den enkelte hytteboer har følelsen av frihet, usjenerthet og naturkontakt*" (ibid.:29). Denne følelsen hadde gått tapt i mange populære hytteområder, ikke på grunn av utnyttingsgraden i seg sjøl, men først og fremst fordi hyttene var uheldig plassert. Langdalen mente at jevn og vid spredning av hyttebebyggelsen i fjellet, i samsvar med tradisjonell utnyttelsesgrad ikke ville føre fram. Fjellplanene måtte basere seg på en sterkere differensiering mellom bebygd og ubebygd grunn, mellom byggeområder og friarealer. I detaljplanene i boka varierer avstanden mellom hyttene fra ca 50 til 100 meter, som tilsvarer en variasjon i størrelse fra 2,5 til 10 dekar. Langdalen påpekte at ut fra rent arkitektoniske hensyn ville en enda sterkere differensiering være å foretrekke, ved å samle et større antall hytter i tette, faste grupperinger, med stor avstand mellom gruppene. "*Det sosiale felleskap som en slik bebyggelsesform forutsetter er imidlertid ikke i samsvar med vanlig norsk oppfatning av begrepet fritidsbebyggelse, i alle fall ikke når det dreier seg om selveide hytter i fjellet*" (ibid. 29).

Begrepet "friareal" fra byplanterminologien hørte etter Langdalens oppfatning også hjemme i fjellplaner, men sjelden formålsbestemt og kartfesta med samme presisjon som i en reguleringsplan for et tettsted. Langdalen drøfta grundig sikring av friarealer på privat grunn. Han viste ved et skjematisk modelleksempel hvordan et område av private eiendommer kunne best utnyttes ved å bestemme at bare ei mindre sone rundt den enkelte hytta skulle ha status som hustomt og ved å konsentrere bebyggelsen til en mindre del av området og dermed få større, sammenhengende friarealer. I etterordet i "*Fjellbygd og feriefjell*" framhever Sømme dette avsnittet om sikring av friarealer som et sentralt avsnitt i boka (Sømme et al. 1965:189).

Hyttene som er bygd de siste ti-årene har en helt annen bygningsmessig standard enn på 1960-tallet, og den tekniske infrastrukturen er også vesentlig mer utbygd. Det er nå boligstandard på de fleste nye hyttene, og de bygges ut i boligfeltliknede konsentrasjoner. Til tross for disse store endringene, er det gjort lite for å utvikle nye modeller for lokalisering av utforming av

fritidshusområder (Skjeggedal et al 2009). I praksis har det likevel skjedd store endringer i utbyggingsformer på grunn av andre tekniske og økonomiske forutsetninger og mye større oppmerksomhet omkring fritidshus som grunnlag for næringsutvikling (Haslum 2011). Derfor er det et paradoks at Miljøverndepartementets forholdsvis nye veileder *Planlegging av fritidsbebyggelse* (Miljøverndepartementet 2005) stort sett inneholder prinsipper for hvor hyttebygging ikke skal forgå av hensyn til natur- og landskapsinteresser. Det gis ingen retningslinjer for hvordan hytteområder skal lokaliseres, utformes og utbygges for å gis størst mulig bidrag til lokal samfunnsutvikling. Det først og fremst bybefolkningens rekreasjonsbehov som skal tilfredsstilles.

"Fjellteksten"

"Fjellteksten", ble lagt fram for Stortinget i mai 2003, som et eget avsnitt i stortingsproposisjonen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på statsbudsjettet (St.prp. nr. 65 (2002-2003)). Bakgrunnen var henstilling til regjeringa fra Stortinget i forbindelse med budsjettbehandlingen i 2002 om å komme tilbake med en sak om *"bærekraftig bruk av utmark og fjellområdene i Norge" med særlig vekt på "økt turistmessig bruk av disse områdene"*.

I "Fjellteksten" blir fjellområder definert som *"områder hvor verdier og særpreg i fjellet har betydning for næringsutvikling og lokalisering av bebyggelse"*. Følgende rammer blir lagt til grunn for en overordna politikk for økt miljøtilpassa turistmessig bruk av fjellområdene:

- Fjellnaturen skal bevares som kilde for friluftsliv, rekreasjon og natur- og kulturopplevelser, samtidig som disse ressursene skal gi grunnlag for sysselsetting og verdiskaping i fjellbygdene
- Forvaltning av fjellområdene skal bygge på økosystemtilnærming
- Norsk fjellnatur og kulturhistoriske verdier skal utvikles som merkevare for økt turistmessig bruk

For å øke turistmessig bruk av fjellområdene vil regjeringa:

- Oppheve forbudet mot kommersiell turisme i vernebestemmelsene for Saltfjellet/Svartisen, Jotunheimen og Reisas nasjonalparker
- Sørge for at det særlig innafor landskapsvernområder legges til rette for mindre, miljøtilpassa turistvirksomhet innafor ramma av verneformålet
- Utarbeide nye, og justere eldre, forvaltningsplaner for verneområder i fjellet
- Legge til rette for at vern av områder og utvikling av nærliggende lokalsamfunn i større grad ses i sammenheng i forbindelse med verneprosesser
- Legge til rett for økt lokalpolitisk innflytelse i verneprosesser

"Fjellteksten" preges av to hovedbudskap, som ikke uten videre er forenlige. På den ene sida hevdes det at *"de unike natur- og kulturressursene i den norske fjellheimen representerer et stort potensial for fortsatt sysselsetting og bosetting i fjellbygdene"* og at *"det særegne ved nasjonalparker og andre verneområder representerer store muligheter for lokalsamfunnene i fjellbygdene til å markedsføre seg i reiselivssammenheng"*. Naturen skal brukes. På den andre sida blir det også påpekt at *"å bevare natur- og kulturverdiene i fjellområdene er derfor en forutsetning, både for dagens turisme og for fremtidig økt turistmessig bruk av fjellområdene"* og at *"nasjonalparkene representerer store ressurser og mangfoldige muligheter for opplevelser, samtidig som de er sårbare og spesielle"*. Naturen skal vernes. Regjeringa er for så vidt oppmerksom på motsetningene og peker også på tre forskjellige tiltak for å håndtere utfordringene. Ett tiltak er å fokuseres sterkere på koplingene mellom verneområder og omkringliggende lokalsamfunn og bosetting og de (påståtte) samfunnsøkonomiske fordelene ved å opprette verneområder. Det andre er å utvikle skjøtsel av kulturlandskapet som et viktig element både for en verne- og en reiselivsstrategi i balanse mellom bruk og vern som bevarer natur- og kulturverdiene, samtidig som potensialet for verdiskaping blir utnytta bedre enn i dag. Det tredje er å skape større legitimitet og lokal oppslutning om vern av områder som grunnlag for verdiskaping i lokalsamfunnet.

I "Fjellteksten" blir det påpekt at *"plan og bygningsloven er det viktigste verktøyet for arealplanlegging i fjellområdene, og denne loven er også viktig for styring av randsonene til områder vernet etter naturvernloven"*. Samtidig blir det sagt at i verneområdene, som forvaltes etter naturvernloven, skal arbeidet med forvaltningsplaner forseres. I verneområdene er hovedregelen av fylkesmannen har forvaltningsmyndigheten. Allerede da "Fjellteksten" ble framlagt, var det 60 kommuner som hadde fått delegert forvaltningsmyndighet for naturreservater og mindre landskapsvernområder. Forsøk med lokal forvaltning av større verneområder var satt i gang på anmodning fra Stortinget i forbindelse av behandling av lov om statlig naturoppsyn. Forsøkene ble avslutta og sluttevaluert i 2008. Erfaringene ga grunnlag for endringer i forvaltningsmyndigheten som ble innført høsten 2009. Etter søknad kan nå kommuner med nasjonalparker få delegert forvaltningsmyndighet for nasjonalparken til et interkommunalt politisk utvalg. Saksbehandlingen for dette utvalget skal utføres av nasjonalparkforvalter(e) ansatt hos fylkesmannen, men med kontor plass lokalt, fortrinnsvis samlokalisert med andre naturforvaltningsorganer som nasjonalparksenter, Statens naturoppsyn, fjelloppsyn og liknende.

Politikk for fjellområda

Den siste Stortingsmeldinga om distrikts- og regionalpolitikken St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal*

vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken, som ble lagt fram i april 2009, har et eget kapittel om: "Politikk for fjellområda" (6.2). De særegne forutsetningene i fjellområdene for å kunne kople tilgangen til store og unike naturområder, utnytting av lokale ressurser og tradisjoner og særprega kulturlandskap for aktivitet og næringsutvikling, blir framheva. Det samme blir fortrinnsene fjellområdene har som attraktive boområder for folk som ønsker et alternativ til byliv. Økningen i antallet unge pensjonister gir iflg. meldinga også et potensial for tilflytting særlig blant dem som har tilknytning gjennom fritidsbolig eller familie (ibid.: 94-95).

Når det gjelder offentlige "satsinger" som er viktige for fjellområdene, er det få, om noen, som er direkte retta mot fjellområdene. Mange ordninger er likevel relevant, også for fjellområdene. De nevnes i fleng: Den nasjonale reiselivsstrategien, Handlingsplan for kultur og næring, Verdiskapningsprogrammet for naturarven, Nasjonalparkkommune, Nasjonalparklandsbyer, Grønt reiseliv, Innlandsfisk, Matspesialiteter, Beskytta geografiske produktnavn, Utmarksbaserte næringer som jakt, vilt og fisketurisme, Reindrift, Bioenergi, Småkraft, Økologisk landbruk, Verdiskanningsprogrammet for kulturminner, Samarbeid mellom eiere av fiske- og jaktrettigheter for profesjonalisering av drifta, Klimapark ved Juvasshytta, Seterlandet i Sunndal, Bioforsk avdeling Løken i Valdres, Nasjonale turistveger, Nasjonal politikk for forvaltning av verneområder, Den generelle landbruks- og matpolitikken og Utviklingsprogram for småfænenæringa m.m., leda av regionrådet for fjellregionen. Innsats innafor samferdsel, breibånd og mobildekning blir også trukket fram. Det samme gjør tilgang på videregående og høyere utdanningstilbud, på linje med andre distriktsområder med store avstander til større senter (ibid.: 95-98). Behovet for langsiktig og samordna arealplanlegging som trekker grenser for utbygging av fritidsboliger, reiseliv, vegar, ferdsl osv. og regionale planer med sterkt kommunal medvirkning for å avklare hovedtrekk i ressursutnytting og arealbruk blir påpekt (ibid.: 98). Videre vil regjeringa legge til rette for bedre samordning mellom verneområdeforvaltning i fjellområdene og forvaltning etter plan- og bygningsloven, bl.a. for å sikre leveområder for villreinen, og det blir vist til prinsippene for bærekraftig fritidsutbygging i veilederen *Planlegging av fritidsbebyggelse* (Miljøvernedepartementet 2005) (ibid.). Det er altså lite i veien med ambisjonene og de generelle politiske målsettingene for fjellområdene. Problemene oppstår når disse skal avveies mot andre hensyn og omsettes i konkrete handlinger.

Nye initiativ i verneområdene

Som del av endringene i politikken for fjellområdene, er det satt i gang flere ulike tiltak de seinere årene. Initiativene har i særlig grad vært rettet mot verna områder. Vi omtaler her kort: nasjonalparkkommuner og nasjonalparklandsbyer, regionalparker og naturarven som verdiskaper.

Nasjonalparkkommuner og nasjonalparklandsbyer

Direktoratet for naturforvaltning har side 2006 arbeidet med denne tematikken, og 32 kommuner har til nå fått status som nasjonalparkkommune (www.dirnat.no). Kriteriene er:

- minimum 30 prosent av kommunens areal eller minst 300 km² verna som nasjonalpark, eller hele nasjonalparker innen kommunen
- kommunen har nasjonalparkareal og deltar i et interkommunalt samarbeid angående nasjonalparkinformasjon/tilrettelegging/reiseliv med andre kommuner med nasjonalparkareal, eller at kommunen har et autorisert nasjonalparksenter

Nasjonalparkkommunene har etablert sitt eget nettverk som samarbeider om å utvikle statusen som nasjonalparkkommune til en merkevare med felles innhold. Nasjonalparkkommunene hadde sin første årskonferanse i november 2011 med den noe paradoksale tittelen på et arbeid som allerede er satt i gang: "*Nasjonalparkkommune; hvem, hva, hvorfor og hvordan?*"

Begrepet "nasjonalparklandsby" kommer i følge Direktoratet for naturforvaltning som svar på ønsket fra kommuner om å kunne bruke begrepet "nasjonalpark" i videre betydning enn selve det verna arealet, slik at også bebygde områder/etablerte sentra kan brukes i markedsføring av området. Konseptet nasjonalparklandsby utvikles nå på fem steder i landet; Storslett (Nordreisa kommune), Vingelen (Tolga kommune), Lom (Lom kommune), Jondal (Jondal kommune) og Geilo (Hols kommune). Målet er å skape gode eksempler på hvordan nasjonalparklandsbyene med praktiske tiltak kan dra nytte av og være godt vertskap for sin nasjonalpark (www.dirnat.no).

Både nasjonalparkkommuner og nasjonalparklandsbyer er konstruksjoner som i beste felle er uklare. De er etablert med vagt formulerte målsettinger. Det mest konkrete er egne logoer, gjennom Direktoratet for naturforvaltnings profileringsprogram. Kontrasten er stor, fra forbud mot kommersiell virksomhet i tre nasjonalparker fram til 2003, til at nasjonalparkene nå skal utvikles som "merkevare". Kommunikasjonsbyrået "Siste Skrik" er engasjert for å utarbeide en strategi for nasjonalparklandsbyene. Er det dette fjellkommunene trenger? Verneområdebestemmelsene i naturmangfoldsloven er jo overhodet ikke formulert med tanke på at verneområdene skal bidra til lokal utvikling. Når så næringsutvikling kommer på dagsorden, hvorfor ikke da se på selve vernekategoriene, verneforskriftene og verneområdeforvaltning og hvilke endringer som kan gjøres for å integrere denne i større grad i kommunens virksomhet og ansvarsområde? Begrepet "merkevare" dreier seg mest om assosiasjoner og oppfatninger om en eller annen "vare" som "kunden" har inne i hodet sitt, og i mindre grad om produksjon og foredling av selve "varen". Satt på spissen betyr det verneområdeforvaltning som markedsføring, og ikke som forvaltning av naturen. Det kan forstås hvis hensikten er å beholde dagens statisk konserverende forvaltningspraksis med minst mulige endringer og samtidig arbeide for større oppslutning og mer besøk. Som utvikling av mer dynamisk og innovativ verneområdeforvaltning for utvikling av fjellområdene er

"merkevarerbygging" i seg sjøl neppe noe godt virkemiddel.

Regionalparker

Et annet, og nytt begrep, i norsk forvaltning er begrepet "regionalpark". I St.meld.nr.26 (2006-2007) *Om regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* nevnes regionalparker. Regjeringa sier at den vil støtte og oppmuntre arbeidet med regionalparker og gir regionalparkbegrepet følgende definisjon: *"En regionalpark har som formål å sette i gang og å organisere regional utvikling ved å ta vare på og utvikle natur, miljø, kultur og menneskelige ressurser i regionen. Parkene kan fungere som gode supplementer til de statlige virkemidlene for vern". s.37.*

I land som Frankrike, Storbritannia, Tyskland og Østerrike har varianter av regionalparkkonseptet utvikla seg over flere år. Regionalparkene spiller en sentral rolle i lokale og regionale utviklingsstrategier gjennom bl.a. å skape lokal deltaking, bevare og kommunisere natur- og kulturverdier, integrere sektorbaserte virkemidler og fremme lokale produkter og tjenester. Regionalparkkonseptet er ikke et entydig og lett definerbart konsept, og det fins stor variasjon av regionalparktilnærminger i de ulike europeiske landene (Svardal, Bjørnstad og Clementsen 2008).

Regionalparkene har breiere og mer integrert tilnærming til området enn nasjonalparkene. Målet er å skape en balanse mellom å beskytte natur- og kulturverdeier og samtidig møte behovet til lokalbefolkninga. Regionalparker i Europa kan ha et formelt verneområde som basis eller de kan være uten verneområder. Her kommer krav om konkrete planer og forpliktelser for beskyttelse av natur- og kulturarv fram gjennom en underskrevet parkavtale (charteret). Dette er en form for frivillig beskyttelse av natur- og kulturverdier gjennom avtaler, i stedet for regulatorisk vern gjennom formelle lover og oppsyn (ibid.: 20).

De siste årene har regionalparkkonseptet begynt å få fotfeste i Norge gjennom ulike parkprosjekter i Aurland (Nærøyfjorden Verdsarvpark), i Valdres (Valdres natur og kulturpark), i Hordaland (Landskapsarker) og i Telemarkskanalen. Valdres natur- og kulturpark (valdres.no) ble etablert i 2007 som ei omorganisering og videreføring av regionrådet for Valdres. Forvaltning av verneområder er foreløpig lite vektlagt, også fordi det først var vedtaket om Langsua nasjonal park og tilhørende verneområder i 2011 i at Valdres fikk et større område verna etter naturmangfoldsloven. Regionalparken Nærøyfjorden Verdsarvpark er svært ulik Valdres Natur- og kulturpark. Nærøyfjorden er en del av Verdsarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap som ble tatt med på UNESCO Verdensarvliste i 2005. Verdensarvparken er satt sammen av partnere fra lokalefolkning, landbruk, næringsliv, frivillige organisasjoner og forvaltning i området. Det er utarbeida en parkplan som er en langsiktig strategi- og handlingsplan som skal fungere som styringsdokument for Nærøyfjorden Verdsarvpark (Knagenhjelm et al. 2009, naroyfjorden.no). Fylkesmannen i Sogn og fjordane (2008) har utarbeida en forvaltningsplan for Nærøyfjorden Verdsarvområde som omhandler flere landskapsvernområder og naturreservater. Bosatte områder i Nærøydalen, Gudvangen, Bakka, Dyrdal, Undredal og Breisnes er også inkluderte i planen. Disse bygdene er områder som fremdeles skal forvaltes etter plan- og bygningsloven og annet lovverk.

Konseptet for regionalplaner er altså vesentlig forskjellig fra nasjonalparker. På nasjonalt nivå er det Kommunal- og regionaldepartementet som arbeider med regionalparker, og på statsbudsjettet for 2012 etablerer Kommunal- og regionaldepartementet et nytt verdiskapingsprogram for lokale og regionale parker med 10 millioner kroner. Målet med det nye verdiskapingsprogrammet er å øke verdiskaping og næringsutvikling i områder med særpregede natur- og kulturverdier. Nå er det altså to ulike regimer som arbeider med forvaltning av større verneområder i Norge. Miljøverndepartementet har ansvaret for verneområdene etter naturmangfoldsloven, mens Kommunal- og regionaldepartementet har tatt ansvar for regional parkene som er partnerskaps- og avtale baserte områder for bruk og vern på tvers av arealbrukskategorier etter naturmangfoldsloven og plan- og bygningsloven.

Naturarven som verdiskaper

Programmet "Naturarven som verdiskaper" er et samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, som gjennomføres av Direktoratet for naturforvaltning (dirnat.no/naturarven). Programmet starta i 2009 og skal vare ut 2013. Programmet skal vise hvordan naturopplevelser i samspill mellom næringsaktører innen reiseliv, lokalsamfunn, forvaltningsmyndigheter og kunnskapsinstitusjoner kan utvikles. Et av de uttalte formålene med programmet er å følge opp regjeringas fjellpolitikk, men programmet gjelder for hele Norge, ikke bare fjellområdene. Programmet blir følgevaluert av Telemarksforskning, i samarbeid med UMB og Aurland Natur og Kulturverkstad. 15 prosjekter er med i programmet .

Verdiskaping er et hovdemål for programmet, " *men det dreier seg ikke bare om økonomisk verdiskaping. Ordet "verdi" må forstås i en utvidet sammenheng, og ikke bare i form av pris (kroner og øre). Det finnes mange ulike type verdier – miljømessige, kulturelle, sosiale og økonomiske. Arbeidet i hovedprosjektene skal også stimulere til miljømessig, kulturell og sosial verdiskaping".* (Direktoratet for naturforvaltning 2010:3).Programmet blander altså sammen det økonomiske begrepet verdiskaping med sosiale, kulturelle og miljømessige verdier. Dette vil vi stille spørsmål ved, både fordi disse verdiene er helt ulike typer verdier og kategorier som ikke bør blandes sammen, og fordi det kan redusere oppmerksomheten omkring det helt avgjørende målet for utvikling i fjellområdene, nemlig å øke den økonomiske verdiskapinga.

Vi kjenner igjen mange av prosjektene fra tiltak i verneområder i andre sammenhenger. Prosjektet nasjonalparkkommunene skal videreutvikles gjennom dette programmet. Regionalplanen Nærøyfjorden Verdsarvområde får også støtte gjennom programmet. Det betyr at mange

verneområder forvaltes og utvikles gjennom et konglomerat av prosjekter for å tilfredsstillere ulike behov og målsettinger. Hadde det ikke vært en god ide også å se nærmere på de etablerte forvaltningsordningene og vurdere mulige endringer i disse? I all fall er det grunn til å spørre om fjellkommunene er tjent med disse oppsplittede, uforutsigbare og tidsbestemte ordningene, som mer ser ut til å være etablert i kampen mellom ulike statlige forvaltningsmyndigheter.

Liten sammenheng og uavklarte spørsmål

Fjellområdene har fått økende politisk oppmerksomhet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå på 2000-tallet. Fjellplanteamets formål om at fjellenes ressurser også skal styrke det lokale næringslivet og bosetting er igjen satt i fokus, etter at områdevern har vært det klart overordnede formålet på nasjonalt politisk, og i særlig grad statlig administrativt, nivå de siste tiårene. Foreløpig er det vanskelig å få øye på vesentlige endringer i praktisk politikk som følge av de nye initiativene. De nye innspillene kommer i stor grad som mer eller mindre prosjektretta tiltak som etableres i tillegg til, og på sida av, den allerede etablerte vernepolitikken. Den praktiske politikken retta mot "bruken" av fjellområdene mangler et overordnet grep. Den virker ukoordinert og tilfeldig og bærer preg av å ha vært kjempa fra gjennom maktkamper både mellom politikk og forvaltning, mellom ulike sektorer og mellom sentralt og lokalt nivå.

Det er minst tre viktige problemstillinger knytta til ambisjonene i den nasjonale politikken retta mot fjellområdene på 2000-tallet, som ikke er diskutert og vurdert. Den første er hvordan avveiningene mellom bruk og vern skal foretas og hva konklusjonen på disse avveiningene vil bety for mulighetene for næringsutvikling i fjellområdene. Det blir påstått og tatt for gitt at potensialet er stort. Det er mulig antakelsen er riktig, men da er det jo et paradoks at mulighetene ikke allerede blir utnyttet. Den andre problemstillinga som ikke blir diskutert, er forholdet mellom planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven og etter naturmangfoldsloven, som jo er svært viktig for ambisjonen om å se verneområdene (naturmangfoldsloven) og omkringliggende områder (plan- og bygningsloven) i sammenheng. Er det fornuftig for forvaltning av disse områdene i sammenheng at de er underlagt to forskjellige forvaltningsregimer? Vi er klar over at dette spørsmålet ganske nylig ble vurdert i forbindelse med at både plan- og bygningsloven og naturvernloven er revidert. Konklusjonen ble da, uten noen større prinsipiell diskusjon, at områdevernet fortsatt skal forvaltes etter naturvernloven, nå under betegnelsen naturmangfoldsloven. Både ny plandel til plan- og bygningslov og ny naturmangfoldslov ble gjort gjeldene fra 1. juli 2009. Nært knytta til dette spørsmålet er den tredje problemstillinga, nemlig hvordan økt legitimitet og lokal oppslutning om vern skal kunne økes. Kan dette løses ved bedre kommunikasjon og dialog mellom ulike parter som "Fjellteksten" omtaler, eller er det også et spørsmål om rettigheter, ansvar, myndighet og makt? Den politiske myndigheten er nå delegert til lokalt/regionalt politisk nivå, men fagkompetansen og saksbehandlingen er som tidligere tillagt fylkesmannen, riktignok lokalisert lokalt. Det blir bygd opp et nytt forvaltningsregime lokalt, ved siden av kompetansen som allerede finnes i kommunene. Denne kompetansen og kapasiteten er riktignok svak i mange kommuner, med desto større er behovet for å styrke den. I stedet velger staten nå å bygge opp sitt eget apparat lokalt.

Forskningsprosjektet "Ufordringer til en fjellpolitikk"

Fjellområdene står ovenfor betydelige utfordringer når det gjelder befolknings- og næringsutvikling, samtidig som fjellområdene forvalter store verdier for "storsamfunnet" i form av naturressurser og rekreasjonsområder. Politikken for å håndtere disse utfordringene er lite målretta og koordinert og i liten grad rettet mot fjellområdene som helhet/samfunn. Ennå er det i første rekke vernepolitikken som dominerer. Forskningsprosjekt Østlandsforskning nå har starta opp har tittelen: *Mountain areas in Norway as attractive rural communities or urban recreational playgrounds: challenges to a mountain policy*. Prosjektet er finansiert over DEMOSREG-programmet til Norges forskningsråd og gjennomføres i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer; NTNU, Institutt for geografi; Norut Tromsø; Umeå Universitet; University of Highlands and Islands, Centre for Mountain Studies, Skottland; Monturban, Sveits og International Amenity Migration Centre, Canada/USA. Prosjektet har tre hovedtemaer:

- Reiseliv/rekreasjon
- Planlegging og forvaltning av verna områder
- Deltakelse og innflytelse

Et sentralt poeng er å drøfte potensielle konflikter innen og mellom disse tre temaene og hvordan koplinger mellom ulike næringer, sektorer og formål bedre kan utvikles. De tre temaene dreier seg for så vidt om velkjente problemstillinger, men som vi vel har dokumentert hittil i artikkelen fortsatt er moden for ny kunnskapsutvikling.

Vi legger vekt på en transdisiplinær tilnærming. Det betyr for det først at vi har et forskerteam som er interdisiplinært sammensatt, det vil si at vi har forskere som representerer flere ulike disiplinær både innen samfunnsfag og planlegging og også med naturfaglig kompetanse. For det andre betyr transdisiplinær tilnærming at forskningsprosessen skal foregå i nær kontakt og samarbeid med praksisfeltet, det vil si de som problemstillingene direkte angår. I dette tilfellet først og fremst politikere, fagansatte i kommuner og andre forvaltningsorganer og næringsaktører.

Vi skal gjennomføre case studier i utvalgte kommuner i de fire fjellområdene Hardangervidda, Jotunheimen/Breheimen/Reinheimen, Blåfjella-Skjækerfjella og Indre Troms. Her forutsetter metoden at vi finner kommuner som er interessert i å samarbeide med forskerne i prosjektet. Gjennom samarbeid med forskere fra Sverige, Skottland, Sveits og USA/Canada vil vi sammenlikne fjellpolitikk

i Norge med politikken i disse landene. Vi vil også diskutere erfaringene fra caseområdene i et nasjonalt og anvendt perspektiv ved at vi har etablert ei "nasjonal brukergruppe" med representanter fra: Utmarks kommunenes Sammenslutning, Norges Fjellstyresamband, Fjellregionsamarbeidet, Rådet for nasjonalparkkommuner, v/Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal, Direktoratet for naturforvaltning, Statens Naturoppsyn og Statskog. 2012 skal brukes til empiriske studier, i 2013 blir det teoretiske vurderinger og i løpet av 2014 kommer konklusjonene.

Studieområdet for forskningsprosjektet er fjellkommunene i Norge. I ei utredning Østlandsforskning gjorde for Kommunal- og regionaldepartementet i 2010 (Arnesen et al. 2010, Arnesen og Overvåg 2010) ble 77 kommuner i Sør-Norge definert som fjellkommuner I prosjektet vil gjøre tilsvarende analyser i Nord-Norge slik at alle fjellkommunene blir inkludert.

Et kjennetegn ved alle fjellkommunene er selvsagt at de har en høy andel fjellområder. For andre kriterier kan det derimot være vesentlige forskjeller mellom fjellkommunene. Vi vil derfor i startfasen av prosjektet utvikle en typologi av fjellkommuner for å få fram de meste vesentlige forskjellene. Sentrale kriterier for typologien vil være:

- andel vernede områder
- antall fritidsboliger
- næringsstruktur, blant annet andel sysselsetting i landbruket
- eiendomsforhold: privat, bygdeallmenning, statsalmenning
- grad av sentralitet (avstand til større befolkningskonsentrasjoner, tilgjengelighet til tjenester)

Typologien vil bli brukt når vi skal velge kommuner for case studier, og den er viktig for drøfting av de politiske implikasjonene av prosjektet og fjellpolitiske virkemidler.

Referanser:

Arnesen, T., Overvåg, K., Glørsen, E., Schurman, C. og Riise, Ø. (2010): *Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge. Definisjon, avgrensning og karakterisering*. ØF-rapport 08/2010. Lillehammer: Østlandsforskning.

Arnesen, T. og Overvåg, K. (2010): Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge. Definisjon, avgrensning og karakterisering. *Utmark* (1), www.utmark.org.

Direktoratet for naturforvaltning (2010): *Naturarven som verdiskaper – Et verdiskapningsprogram for naturarven*. Programplan. <http://www.dirnat.no/multimedia/44944/Endelig-programplan-verdiskapningsprogram.pdf&contentdisposition=attachment>

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2008): *Forvaltningsplan Vestnorske Fjordlandskap. Delområde Nærøyfjorden*. Rapport nr. 1 – 2008. Hermannsverk: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Haslum, Hilde (2011): "Arkitektonisk regimeskifte innenfor hyttefeltplanlegging". *Utmark* (1-2), www.utmark.org.

Knagenhjelm, T.K., S.W. Bøthun og K. Bjørnstad (2009): *Arbeidsutkast til Parkplan for Nærøyfjorden verdsarvpark. Strategi for verdiskaping basert på berekraftig forvaltning*. Rapport 6 – 2009. Aurland: Aurland naturverkstad AS.

Kommunal- og regionaldepartementet (2008): *10 millioner kroner til fjellpolitikk*. Pressemelding 07.10.2008, nr. 131/2008. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressemelder/pressemeldinger/2008/10-millioner-kroner-til-fjellpolitikk.html?id=531209>, sett 14.10.2010.

Langdalen, E. (1965): "Natur og menneskeverk i fjellet". I A. Sømme et al. (1965): *Fjellbygd og feriefjell*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.

Miljøverndepartementet (2005): *Planlegging av fritidsbebyggelse*. Veileder. T-1450. Oslo: Miljøverndepartementet.

Skjeggedal, T., Overvåg, K., Arnesen, T. og Ericsson, B. (2009): Hytteliv i endring. *Plan*, nr. 6/2009, s. 42-49. Oslo: Universitetsforlaget.

St.meld. nr. 25 (2008-2009): *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 26 (2006-2007): *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet.

St.prp. nr. 65(2002-2003): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Oslo: Finansdepartementet.

Svardal, S., K. Bjørnstad og M. Clementsen (2008): *Regionalpark som utviklingsstrategi. En introduksjon*. TF-notat nr. 16/2008. Bø: Telemarksforskning.

Sømme, A. et al. (1965): *Fjellbygd og feriefjell*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.

Nettsteder

Fjellregionsamarbeidet.no/index.php/fjell/, sett 01.10.2011

www.dirnat.no/naturarven, sett 01.10.2011

www.dirnat.no/friluftsliv/reiseliv/nasjonalparker/nasjonaltparklandsbyer/ sett 03.10.2011

www.euromontanta.org, sett 01.10.2011

www.naroyfjorden.no, sett 25.11.11

www.valdres.no/index.php