



Lokal forvaltning av verneområder – en evaluering av delegering

**Direktoratet for naturforvaltnings tilrådning til
Miljøverndepartementet**

2008

Sammendrag

Verneområder opprettes for å ivareta et representativt utvalg av norsk natur for å verne om arter, naturtyper og landskap. Gjennom de store verneplanprosessene som har pågått de siste 15-20 har fokuset på forvaltningen av verneområdene blitt mer aktualisert. Det gjelder både den faglige og praktiske oppfølgingen av vernet, og grad av lokal medvirkning i forvaltningen. Staten har tradisjonelt hatt forvaltningsansvaret for verneområdene, men det har de siste 10 årene blitt åpnet for delegering av myndighet til kommuner basert på frivillige avtaler. Denne rapporten oppsummerer de erfaringer som er gjort i utprøvingen av ulike modeller for delegert forvaltningsmyndighet, både med henblikk på de faglige, ressursmessige og administrative konsekvensene. Eksterne følgeevalueringer av fire av de store verneområdene, samt miljøvernmyndighetenes egne erfaringer fra delegert forvaltning ligger til grunn for rapporten.

Erfaringene er svært ulike både mellom verneområder og fra kommune til kommune. En del kommuner har gjort en god jobb, men mange kommuner har hatt store utfordringer med å ivareta den rollen og det ansvar denne myndigheten gir. Kompetanse, kapasitet, prioritet og lokal utmarkspolitikk har vist seg å være avgjørende faktorer for resultatet. For store verneområder har også samordning over kommunegrenser vist seg å være utfordrende. Målet med økt lokal medvirkning og større grad av eierskapsfølelse til verneområdene enn i statlig forvaltede områder, har i mindre grad latt seg påvise.

For å kunne forvalte verneområder i tråd med verneformålet og nasjonale målsettinger, er det avgjørende med en god faglig kompetanse, kontinuitet og forutsigbarhet i forvaltningen, og en helhetlig forvaltning på tvers av administrative grenser i de store verneområdene. Det stilles også stadig større krav til forvaltningsplanlegging, utarbeidelse og oppfølging av bevaringsmål, overvåkingsopplegg samt rapportering både nasjonalt og internasjonalt. Dette vil, uavhengig av hvem som har forvaltningsmyndighet, kreve et sterkt faglig sekretariat. Ut fra de erfaringer som er gjort anbefaler Direktoratet for naturforvaltning at dette primært gjennomføres gjennom opprettelse av statlige ”nasjonalparkforvaltere/sekretariater” i lokalsamfunn nær nasjonalparken, gjerne samlokalisert med naturoppsynet, nasjonalparksenter eller for sikring av et bredere fagmiljø. Dette sammen med et bredt sammensatte rådgivende utvalg vil sikre fortsatt god lokal medvirkning i forvaltningen.

For å sikre riktig biologisk kompetanse og en funksjonell forvaltning av nettverket av små verneområder tilrår DN at fylkesmennenes miljøvernavdelinger med sin kjennskap til verneområdene og faglige kompetanse ivaretar forvaltningsmyndigheten. Lokal medvirkning kan sikres gjennom tjenestekjøp og samarbeid med grunneiere i den praktiske forvaltningen. Rådgivende utvalg kan etableres der det er naturlig.

For å få en faglig forsvarlig forvaltning og sikre lokal medvirkning, forutsettes det en betydelig økning av ressurser til personell, tiltak og utvikling av overvåkings- og rapporteringsrutiner med dertil hørende databaser.

Innholdsfortegnelse

Innledning	4
Forvaltning – historikk	5
Forvaltningsmodeller i andre land	9
Status for delegering	10
Erfaringer	13
Forståelse av forvaltningsmyndighetens rolle og juridiske kompetanse	13
Kompetanse og kontinuitet	15
Økonomi	17
Medvirkning	18
Forvaltningsplaner.....	20
Forvaltningsrettede tiltak og annen praktisk oppfølging av verneområder.	21
Dispensasjonspraksis	25
Kommunen som klagemyndighet	32
Muligheter for å gripe inn i uheldige avgjørelser fattet av underordnet forvaltningsorgan	33
Rapporteringsplikt.....	34
Oppsummering og diskusjon	35
Rolleforståelse	35
Kompetanse	36
Utøvelse av myndighet	37
Kontrollfunksjon og klagebehandling	37
Systemer for opplæring og rapportering	38
Helhetlig og samordnet forvaltning	39
Medvirkning og lokalt engasjement	40
Samiske forhold	40
Tilrådning	41
Forvaltningsmodell for store verneområder/verneområdekompleser	41
Forvaltningsmodell for små verneområder	43
Forutsetninger/rammebetingelser	43
Referanser	45

Innledning

Områdevern er et sentralt virkemiddel i miljøpolitikken både nasjonalt og internasjonalt. I Norge er i dag om lag 14,3 % av landarealet vernet i medhold av naturvernloven, fordelt på i overkant av 2250 verneområder. Formålet med vernet er å ivareta et representativt utvalg av de naturtyper som finnes i Norge, samt verneverdige forekomster, nøkkelbiotoper og verdifulle natur- og kulturlandskap. De fleste verneområder er etablert som følge av tematiske verneplaner som f.eks. verneplaner for våtmark eller barskog, eller som del av "Nasjonalt parkplanen" (St.meld. nr 62 (1991-92)) for store sammenhengende naturområder. De fleste verneplaner er i dag gjennomførte, men en del skogvern, marin verneplan og noen områder i Nasjonalparkplanen er i prosess.

Gjennom det omfattende verneplanarbeidet som har pågått de siste 15-20 åra har det stadig blitt satt sterkere fokus på forvaltningen av verneområdene. Riksrevisjonen (Riksrevisjonen 2006) gjorde i 2006 en gjennomgang av verneområdeforvaltningen. Det ble der gitt en til dels kraftig kritikk av den faglige oppfølgingen av forvaltningen og manglende gjennomføring av nødvendige tiltak. Det ble henvist til tall fra miljøforvaltningen som viser at andelen verneområder hvor verneverdiene er trua, har økt fra 18 % til 30 % i løpet av tiårsperioden 1996-2005. Hovedårsaken til denne økningen er mangel på personell i forvaltningen og mangel på ressurser til tiltak hos fylkesmennene (FM) som i all hovedsak er forvaltningsmyndighet.

I tillegg til økende oppmerksomhet rundt manglende faglig oppfølging av verneområdene, har fokus også økt på spørsmålet rundt forvaltningsmodeller og ønske om økt lokal medvirkning både i verneplanprosesser og i den etterfølgende forvaltningen av etablerte verneområder. Dette har i særlig grad vært diskutert i forbindelse med gjennomføring av nasjonalparkplanen. Stortinget bad derfor i 1996 om igangsetting av forsøk med ulike former for økt lokal folkevalgt medvirkning i forvaltningen knyttet opp mot tre av områdene i nasjonalparkplanen. Disse skulle så evalueres med en påfølgende tilbakemelding til Stortinget. I tillegg åpnet Miljøverndepartementet i 1998 for kommunal forvaltning av naturreservater, landskapsvernområder og naturminner.

De tre nevnte forsøksområdene ble supplert med et fjerde område, og disse har så blitt følgeevaluert over en 4-5-års periode av eksterne forskere/utredere. Forsøksområdene berører i alt 27 av drøye 70 kommuner som er delegert forvaltningsmyndigheten for naturverneområder.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har med bakgrunn i de eksterne evalueringene av forsøksområdene, rapporteringer fra kommunene, samt egne og innhentede erfaringer fra FM og Statens naturoppsyn (SNO), gjort en oppsummering av erfaringene fra all delegering av forvaltningsmyndighet for verneområder. Dette dokumentet presenterer og diskuterer disse erfaringene og gir DNs anbefaling for videre utvikling av verneområdeforvaltningen i Norge. Anbefalingen knyttes opp mot de to nevnte hovedutfordringer; en mer aktiv og faglig forankret forvaltning, og økt lokal medvirkning i forvaltningen.

Forvaltning - historikk

For å ivareta verneverdiene i et verneområde, kreves det en kunnskapsbasert og faglig forankret forvaltning i tråd med verneformål og vernebestemmelser. Tidligere lå denne myndigheten til å forvalte verneområder til Miljøverndepartementet, men etter opprettelsen av miljøvernavdelingene hos fylkesmannsembetene, ble ansvaret for forvaltning i 1984 delegert til disse. I mange av de store verneområdene forvaltet av fylkesmennene er det etablert rådgivende organer bestående av kommuner og andre berørte interesser. Sammensetningen i slike råd varierer noe fra område til område, men de spiller alle en viktig rolle som rådgivende organ, diskusjonspart og bindeledd mellom fylkesmannen og lokalsamfunnet.

Parallelt med denne tradisjonelle forvaltningsmodellen har det til enhver tid vært noen alternative modeller og forvaltningsforsøk. Hardangervidda nasjonalpark har siden opprettelsen hatt en forvaltningsmodell hvor deler av myndighetsområdet er delegert til statlige tilsynsutvalg bestående av kommunalt folkevalgte medlemmer. Disse tilsynsutvalgene var inntil 1997 kommunevise, men i et forsøk på å få en mer helhetlig forvaltning ble disse da gjort om til fylkesvise tilsynsutvalg. Under MIK-reformen (Miljøvern i kommunene) ble det prøvd ut modeller med kommunal forvaltning av i alt 100 verneområder (ikke nasjonalparker) fordelt på 16 kommuner. En del av disse kommunene har fortsatt dette forvaltningsansvaret, mens andre har valgt å gi myndigheten tilbake til fylkesmennene. I Jostedalsbreen og Jotunheimen nasjonalparker var det fram til 1998 statlige (under Statskog SF), men lokalt plasserte nasjonalparkforvaltere. Disse fungerte som forvaltningsmyndighet på vegne av staten, og med betydelig lokal medvirkning i arbeidet. I Trollheimen landskapsvernområde var det i samme periode en lokalt plassert sekretær, engasjert av fylkesmennene, som i praksis fungerte som en nasjonalparkforvalter. Et samarbeidsutvalg for Trollheimen, representert av kommunene og de to fylkeskommunene, er fortsatt aktivt i dette området.

I forbindelse med behandlingen av **St.meld. nr. 62 (1991-92) "Nasjonalparkplanen"** ble det etterlyst en sterkere lokal medvirkning i forvaltningen. I enkelte områder hvor det ble igangsatt verneplanarbeid, var spørsmålet om forvaltningsmodell vel så fokusert som spørsmålet om verneform eller avgrensning av verneområdet. Argumentasjonene fra lokalt/kommunalt hold for lokal forvaltning hadde særlig fokus på at dette ville medføre mindre byråkrati som igjen skulle gjøre arbeidet mer kostnadseffektivt og saksbehandlingstiden kortere enn statlig forvaltning tilsa. I tillegg var bruk av lokal kompetanse og lokalt eierskap til områdene viktige argumenter.

I Nasjonalparkplanen foreslo Statens naturvernråd (SNR) videreføring av den tredelte modellen som var i Nord-Norge med DN, FM og noe delegert myndighet og praktisk oppfølging lagt til Statens skoger (Fjelltjenesten). I nasjonalparker hvor friluftsliv var delformål i forvaltningen, ble det gått inn for å videreføre modellen med nasjonalparkforvaltere slik det da var i Jotunheimen og Jostedalsbreen. Slike forvaltningskontorer burde samlokaliseres med nasjonalparksentra.

SNR og Miljøverndepartementet påpekte nytten av samarbeidsutvalg som rådgivende organ. De viste særlig til gode erfaringer der utvalget bestod av både kommuner og interessegrupper. Utvalgene burde være interkommunale, ikke kommunale.

Departementet påpekte at det formelle forvaltningsansvaret uansett modell skulle ligge til de respektive FM, men de ønsket samtidig å prøve ut nye modeller for lokal forvaltning for verneområdet unntatt nasjonalparker.

I tilhørende komiteinnstilling, **Innst. S. nr. 124 (1992-93) "Nasjonalparkplanen"** viste komiteen til befolkningens bruk av utmark gjennom generasjoner og at *"man gjør natur- og kulturvernet en bjørnetjeneste ved å gjennomføre forvaltningsmodeller og -regler som resulterer i lokal fremmedgjøring"*. Komiteens flertall ba om at departementet kom tilbake til Stortinget med endelig forslag til folkevalgt medvirkning og medbestemmelse.

Ett par år senere ble denne utfordringen fulgt opp av komiteen i forbindelse med behandlingen av **Innst. O. nr. 64 (1995-96)**, som ble lagt fram i forbindelse med behandlingen av Ot. prp.nr. 30 (1995-96) Om lov om statlig naturoppsyn.

Innstillingen bemerket følgende:

"Komiteen viser til at forvaltning av nasjonalparker i prinsippet er et statlig ansvar, og at Norge i denne sammenheng må etterleve IUCNs kriterier. Statlig ansvar kan imidlertid kombineres med lokal medvirkning, ved at et utvalg med lokal representasjon får ansvar for å følge opp og kontrollere gjennomføringen av ulike oppgaver knyttet til forvaltningen av det enkelte område.

Komiteen mener at det for nasjonalparker og andre større verneområder der friluftsliv inngår som delmål, bør ansettes nasjonalparkforvaltere. I denne sammenheng vil komiteen peke på viktigheten av at det utarbeides forvaltningsplaner gjennom prosesser som fanger opp lokal kunnskap og sikrer et lokalt engasjement.

Et annet flertall, "...ber om at det iverksettes forsøk med ulike modeller for lokal medvirkning i forvaltningen av en eller flere nasjonalparker. For å vinne bredest mulig erfaring bør det velges ut områder som omfatter flere kommuner og minst to fylker. Egnede områder for å utprøve slike forvaltningsmodeller kan være Setesdal Vesthei, Verdal-Snåsa-Lierne og Gauldalsvidda/Forelhogna.

Dette flertallet forutsetter at Stortinget innen en periode på tre til fem år fra forsøket iverksettes, på en egnet måte gis en tilbakemelding om de erfaringene som er vunnet i forsøksperioden."

På dette tidspunkt var alle de nevnte områdene inne i verneplanprosesser. I Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (SVR) og i Verdal-Snåsa-Lierne (Blåfjella - Skjækerfjella) var verneplanprosessene svært konfliktfylte, og som på Gauldalsvidda (Forollhogna) var diskusjonen rundt forvaltningsmodell svært framtreddende i debatten. Det er dermed naturlig å anta at dette var årsaken til at nettopp disse tre områdene i nasjonalparkplanen ble utpekt som aktuelle forsøksområder.

Det første av disse verneområdene som ble opprettet var SVR landskapsvernområde med dyrelivsfredning i 2000. Deretter ble Forollhogna nasjonalpark med omkringliggende landskapsvernområder etablert i 2001, og Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark i 2004. Det fjerde området DN valgte å ta med inn i forsøket for å supplere antall modeller, Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark med omkringliggende verneområder (Dovrefjell) ble etablert i 2002. Selve forvaltningsforsøkene kunne først settes i gang etter at områdene var vernet og forvaltningsmodeller for de respektive områder var definert. Det gikk dermed noen år fra Stortinget ba om gjennomføring av forsøkene (i 1996) og til de ble igangsatt. (Se tab. 1)

Under en "Nasjonal nasjonalparkkonferanse" i Tromsø 07.05.1996 presenterte daværende miljøvernminister Thorbjørn Berntsen: **Regjeringens vernepolitikk med vekt på nasjonalparkplanen**. Berntsen viste til at Stortinget hadde sagt at det skal legges opp til en restriktiv linje for tillatte aktiviteter i nasjonalparker, og at dette innebar at et statlig organ burde ha hovedansvaret for forvaltningen. Fylkesmannen representerer en enhetlig forvaltning av verneområder på tvers av lokale administrative grenser, noe som sikrer en i størst mulig grad ensartet forvaltningspraksis innenfor det enkelte verneområde. Embetene utgjør rasjonelle enheter med forholdsmessig lave kostnader vurdert på bakgrunn av arbeidsomfang og ansvarsområde, noe som underbygger føringen om at fylkesmannen fortsatt skal spille en sentral rolle som forvaltningsmyndighet i framtiden.

Berntsen uttalte videre at DN skulle ha det overordnede, samordnende forvaltningsansvaret, bl a utvikling av retningslinjer, faglig veiledning og avgjøre klager på enkeltvedtak fattet av underliggende organ. Lokalsamfunnet skulle på sin side i stor grad trekkes inn i konkret forvaltnings-, skjøtsels-, informasjons- og oppsynsarbeid, og være en betydelig bidragsyter ved utforming av forvaltningsplaner.

Berntsen så det som en klar utfordring å knytte berørte lokalsamfunn nærmere til forvaltningen av verneområdene og på denne måten øke forutsetningene for lokalt engasjement og forståelse for vern av viktige naturområder i eget nærmiljø samt bringe lokal kompetanse inn i forvaltningen. Dette burde gjøres ved at lokalsamfunnet ble trukket inn i forvaltningen ved bruk av samarbeidsorganer eller -utvalg. Slike utvalg skulle være rådgivende og et viktig korrektiv for fylkesmannen, og fungere som et bindeledd mellom statlig myndighet og lokalsamfunnet.

I talen åpnet Berntsen for delegering av myndighet, og at dette kunne skje etter en konkret vurdering og ville være aktuelt for en del landskapsvernområder, naturreservater og naturminner. Myndigheten til å beslutte slik myndighet burde ligge til DN.

Følgende forutsetninger skulle ligge til grunn for delegering;

- Verneområdet burde ligge innenfor en kommune, og det måtte foreligge godkjent forvaltningsplan med detaljert manual for dispensasjonspraksis.
- Kommunen måtte selv ønske en slik myndighet, være interessert i å arbeide for å opprettholde verneformålet, og ha fast tilsatte personer med tilstrekkelig naturfaglig kompetanse.

- Forvaltningsmyndigheten skulle i forskrift være tillagt FM, men det kunne åpnes for delegasjon av de punkter i vernebestemmelsene som var knyttet til eksisterende virksomhet hvor konkrete tiltak krever dispensasjon. Det kunne i tillegg være aktuelt å delegere oppgaver som å fremme forslag til forvaltnings-/skjøtselsplan.
- Delegasjon forutsatte at FM kunne påklage kommunale vedtak til DN som er klageinstans.
- DN måtte ha myndighet til å delegere og å trekke dette tilbake dersom kommunen ikke opptrer i samsvar med intensjonene for vern.

To år etter den nasjonale nasjonalparkkonferansen ble **myndigheten til å bestemme forvaltningsmyndighet for verneområder delegert fra MD til DN ved MDs brev av 25. 06. 1998**. I brevet bes det videre om å trekke kommunene mer med i forvaltningen av naturminner, landskapsvernområder og naturreservater. Det skal ikke åpnes for delegering av myndighet til kommunenivået for RAMSAR-områder og nasjonalparker, men det kan settes i gang forsøk for enkelte utvalgte områder.

MD viste til evalueringen av MIK-reformen der det ble anbefalt at man kunne gå videre med delegering til interesserte kommuner, men da vurdert etter bl a følgende kriterier; kommunens kompetanse, områdets konfliktgrad og sårbarhet.

DN ble videre bedt om å gjøre det kjent for alle kommuner at de kunne søke om å få delegert myndighet for de tre nevnte verneformer. MD gav samtidig signal om at det for visse typer verneområder kunne være forhold som gjorde at kommunal myndighetsutøvelse kom i konflikt med andre viktige hensyn, f eks ved behov for samordnet forvaltning av flere verneområder ved siden av hverandre.

Ved delegering av myndighet til kommunene ble det påpekt at det var svært viktig med nær kontakt mellom den enkelte kommune og fylkesmannen, pga dennes kompetanse på feltet. Videre sa brevet at fylkesmannen skal følge med, gi kommunene råd og veiledning, samt ha kopi av alle enkeltvedtak som kommunen fatter. På denne måten kunne fylkesmannen vurdere om kommunens forvaltning var i tråd med formålet med vernet og eventuelt bringe enkeltvedtak eller forvaltningen generelt inn for DN.

Som oppfølging av denne myndighetsoverføringen sendte DN ut **brev av 26. 10. 1998 til kommunene, med tilbud om å søke om å overta forvaltningsansvar for verneområder**.

Brevet gikk ut til kommunene med tilbud om å overta forvaltningsmyndigheten for naturreservater, landskapsvernområder, naturminner, biotopvernområder og artsfredninger.

Begrunnelsen for tilbudet var å trekke kommunene sterkere inn i arbeidet med å forvalte verneområdene, ved overføring av myndighet eller andre ordninger med lokal medvirkning. Det var for staten viktig å finne løsninger som kunne skape engasjement og lokal forståelse for vern. Det ble påpekt at det uavhengig av hvor

forvaltningsmyndigheten ligger, vil være en sentral oppgave å arbeide for å opprettholde verneformålet og hindre at verneverdier går tapt eller blir redusert.

En forutsetning for å bli tildelt slik myndighet var at kommunen hadde tilgjengelig naturfaglig kompetanse og kapasitet til å arbeide med denne type saker.

I verneområder hvor forvaltningen var særlig krevende, ville det bli satt krav om at det forelå godkjent forvaltningsplan, eller at det skulle utarbeides forvaltningsplan for området. Der verneområdet omfatter areal i flere kommuner, er det en forutsetning at alle kommunene ønsker å overta myndigheten for at delegering skal finne sted.

Det ble påpekt at slik myndighetsoverføring ville kreve nær kontakt og jevnlig utveksling av kunnskap mellom kommune og fylkesmann. Man skulle lokalt finne egnede nettverk som sikret slik dialog, og det måtte finnes praktiske ordninger for overføring av arkivmateriale, informasjonsmaterieell osv. Det ble informert om et kommende opplæringsprogram for kommunene.

Når det gjaldt midler til slikt arbeid, ble det vist til det ordinære budsjettet, og at dette ikke gav rom for å kunne påregne særlige overføringer til kommunene ut over de tidligere ”øremerkede” midlene til MIK-reformen. Disse midlene var på dette tidspunktet overført til de statlige rammeoverføringene til kommunene.

Dette brevet gikk ut til om lag 400 kommuner og det kom inn svar fra ca 200. Av disse var det rundt 100 som var interesserte i en slik oppgave, men mange satte forbehold om økonomiske incentiver for å overta forvaltningsansvaret. Det har pr 01.01.08 blitt delegert slik myndighet til 70 kommuner. Det har vært størst interesse for kommunal forvaltningsmyndighet for nye store verneområder.

Forvaltningsmodeller i andre land

Delegering av forvaltningsmyndighet for nasjonalparker til et kommunalt organ er et særnorsk fenomen. I alle andre sammenlignbare land er det statlige organer som har ansvaret for forvaltningen av verneområder etter naturvernlovgivningen. Dette er også i tråd med anbefalinger fra Verdens naturvernunion (IUCN) som bl a er rådgiver for Biodiversitetskonvensjonen i verneområdespørsmål.

I Sverige hadde inntil nylig Statens Naturvårdsverk forvaltningsansvar for nasjonalparkene mens länsstyrelsene (fylkesmennene) ansvaret for mindre verneområder. Nå er ansvaret for verneområdeforvaltningen for alle verneområdetyper samlet i länsstyrelsen.

I Finland har Metsähallitus (statlig direktorat) ansvaret for all områdeforvaltning. Dette blir utøvd fra 9 regionale kontor under Metsähallitus. Det bevilges ressurser til betydelig flere personer til utøving av områdeforvaltning i både Sverige og Finland enn hva som er tilfellet i Norge. I begge disse landene kjøper staten opp alt areal og alle rettigheter i nasjonalparkene slik at denne type verneområder legges kun på statlig grunn. Dette skjer i

hovedsak gjennom frivillige avtaler, men staten har ekspropriasjonshjemmel til denne type formål.

Status for delegering

Noe over 200 verneområder blir i dag forvaltet av kommuner eller andre lokale forvaltningsordninger. Om lag 180 av disse er naturreservater, og det er til sammen 10 store verneområder/verneområdekomplekser (dvs verneområder/verneområdekomplekser over 50 km² som berører flere kommuner).

Område:	Etablert år:	Delegert år:	Ekstern evaluering år:
SVR Ivo	28.04.00	01.06.01	15.10.01 – 15.10.06
Forollhognaområdet np	21.12.01	01.05.03	01.01.03 – 31.12.07
Dovrefjellområdet np	03.05.02	01.07.03	01.01.03 – 31.12.07
Blåfjella-Skjækerfjella np	17.12.04	01.02.06	01.01.05 – 31.10.07
Hardangervidda np	10.04.81	1981	
Brattefjell – Vindeggen Ivo	15.12.00	01.10.04	
Frafjordheiane Ivo	19.12.03	01.05.05	
Lyngsalpan Ivo	20.02.04	01.01.06	
Lierne np	17.12.04	01.02.06	
Reinheimen np	24.11.06	01.10.07	

Tab. 1) Store verneområder hvor det prøves ut varianter av lokal forvaltning

Beskrivelse av forvaltningsmodellene

Ved delegering har som regel forvaltningsmyndigheten for hele verneforskriften blitt delegert til de respektive kommunene, her kalt kommunal forvaltning. Der et verneområde krysser kommunegrensene, og hver kommune har ansvar for sin del av verneområdet kaller vi modellen "bløtkakemodellen". Det er stor variasjon mellom kommunene i hvordan forvaltningsansvaret er fordelt mellom administrasjonen og de politiske organene.

Unntakene fra ren kommunal forvaltning er som allerede nevnt Hardangervidda som har en forvaltningsmodell basert på delt forvaltningsansvar mellom tilsynsutvalgene og fylkesmennene, samt de alternative modellene i Dovrefjellområdet og Blåfjella-Skjækerfjella.

Forvaltningsmodellene i de fire forsøksområdene

I SVR og i Forollhogna har hver kommune hatt forvaltningsansvaret for sine deler av verneområdene. Begge steder har det blitt etablert interkommunale rådgivende utvalg bestående av politikere, og da i all hovedsak ordførere. I tillegg har administrativt ansatte i kommunene hatt et nettverksforum/fagutvalg. Den største forskjellen i organiseringen av disse to forsøkene har vært at SVR gjennom hele perioden har hatt en heltids ansatt sekretariatsleder med støtte av et arbeidsutvalg, mens det i Forollhogna bare har vært en deltids sekretariatsleder, som i løpet av årene nå har kommet opp i ca 30 % stilling.

I Blåfjella-Skjækerfjella er forvaltningsmyndigheten delt mellom kommunene, reindriftsadministrasjonen og fylkesmannen. De bestemmelser i verneforskriften som gjelder reindrifta forvaltes av reindriftsadministrasjonen, forvaltningen av bestemmelser som kan åpne for irreversible inngrep (f eks nye bygninger) samt den generelle unntaksbestemmelsen er lagt til fylkesmannen og de resterende bestemmelsene blir forvaltet av kommunen. Det rådgivende utvalget i dette området er, til forskjell fra de øvrige tre områdene, sammensatt av et bredt spekter av berørte interesser og rettighetshavere i tillegg til kommunene. Også her har kommunene et administrativt fagforum.

Dovrefjellområdet skiller seg fra de andre forsøksområdene ved at forvaltningsmyndigheten for nasjonalparken er lagt til et interkommunalt/-fylkeskommunalt organ, Dovrefjellrådet. Et arbeidsutvalg og et sekretariat med heltids sekretariatsleder har stått for den daglige driften støttet av et administrativt fagutvalg. Det samme Dovrefjellrådet er i tillegg rådgivende for forvaltningen av de omkringliggende kommunalt forvaltede verneområdene.

Ekstern evaluering av forsøksområdene

Hvert av de fire forsøksområdene har blitt følgevaluert av eksterne institusjoner.

Følgende institusjoner er brukt;

- Asplan Viak har evaluert Dovrefjell
- Forskningsnettverket "UTforsk" har evaluert Forollhogna
- NIBR har evaluert SVR og Blåfjella – Skjækerfjella, og har i tillegg utarbeidet en sammenstillende sluttrapport basert på evalueringene av alle de fire forsøkene.

Alle institusjonene har levert årsrapporter og sluttrapport for hvert enkelt område.

Mandatet for evalueringsoppdragene var å beskrive og evaluere forvaltningsmodellen ut fra bl a organiseringen av forvaltningsarbeidet internt i kommunene og mellom kommunene, grad av medvirkning, kompetanse, holdningsendringer, utarbeidelse og anvendelse av forvaltningsplaner, skjønnsutøvelse/dispensasjonspraksis, og omfang av forvaltningsrelaterte tiltak, ressursbruk, relasjoner/samarbeid med Fylkesmannen og SNO.

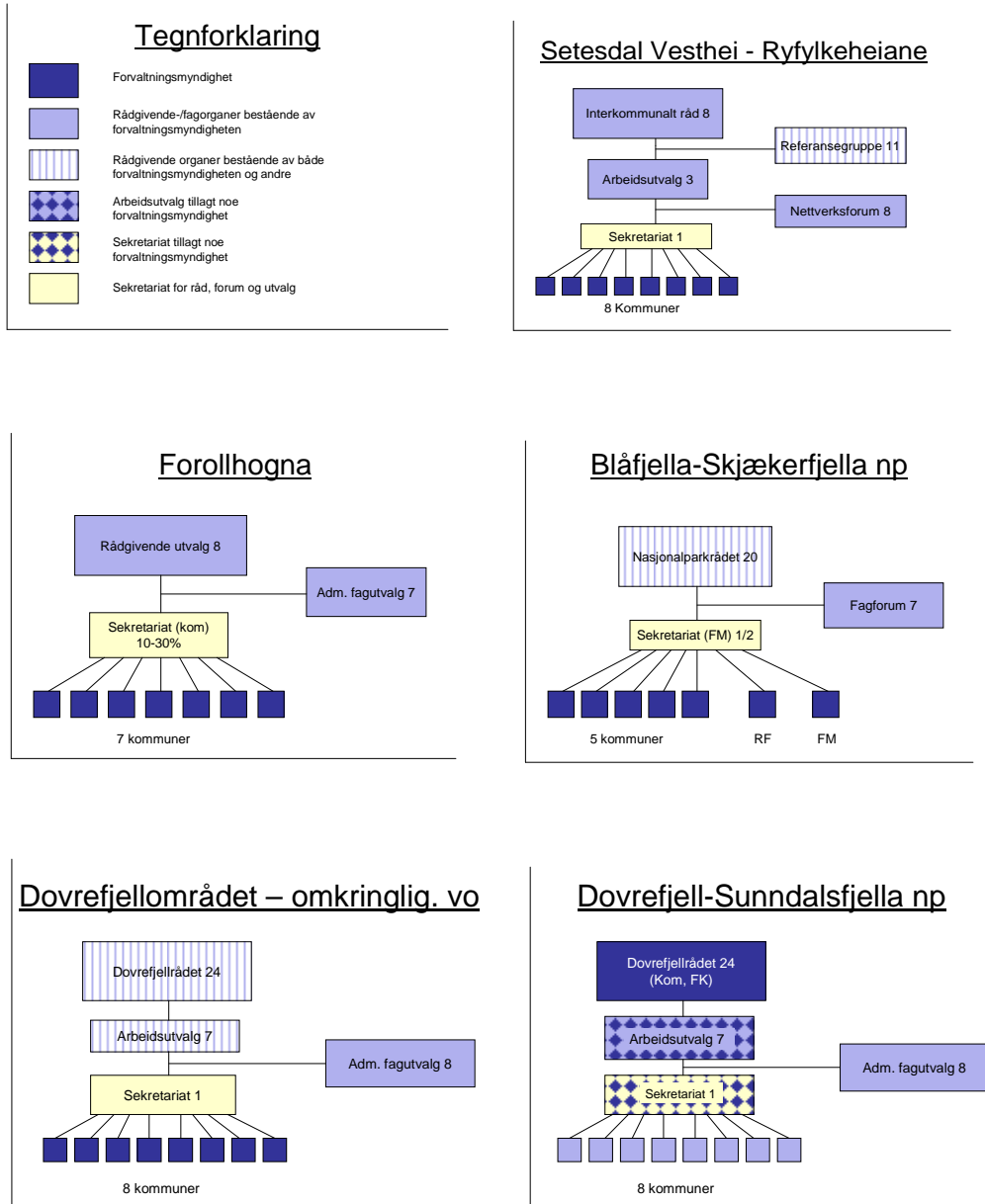


Fig. I. Forvaltningsmodellene i de fire forsøksområdene

Erfaringer

I det følgende vil erfaringene fra forvaltningsforsøkene bli presentert. Erfaringene vil både ta utgangspunkt i de eksterne evalueringene, men også Fylkesmennenes, SNOs og DNs erfaringer fra alle de 70 kommunene med delegert forvaltningsmyndighet. I tillegg til de tema de eksterne evalueringene omhandler, vil det innledningsvis bli gjort en omtale av hvordan DN erfarer at kommunene har grepet fatt i, og forstått rollen som forvaltningsmyndighet.

Forståelse av forvaltningsmyndighetens rolle og juridiske kompetanse

Innledning:

Delegering basert på frivillighet, slik det er ved delegering av forvaltningsmyndighet for verneområder, innebærer at en annen instans påtar seg å utøve myndighet på vegne av staten. Delegering er å dele myndighet med en annen instans, ikke å gi fra seg myndighet.

Når myndighet delegeres til en kommune gjøres det under forutsetning av at verneområdet skal forvaltes i samsvar med verneformål og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder. Kommunen skal ha nødvendig kompetanse innen naturforvaltning og kapasitet til å utføre en forsvarlig saksbehandling.

Fylkesmannen skal om ønskelig bistå med faglig råd og veiledning, og skal føre tilsyn og kontroll med at retningslinjene for forsøket blir overholdt.

DN kan trekke vedtaket om delegering tilbake, og kommunen kan si fra seg ansvaret som forvaltningsmyndighet. Kommunen kan derimot ikke delegere avgjørelsesmyndigheten etter forskriftene videre til andre instanser.

Som forvaltningsmyndighet følger følgende oppgaver og kompetanse;

- Forvaltning av vernereglene, inkl treffe vedtak om dispensasjon etter dispensasjonsbestemmelsene. DN er klageinstans for slike vedtak.
- Utarbeidelse av forvaltningsplan som skal godkjennes av DN for store verneområder og FM for små.
- Gjennomføre nødvendig skjøtsel og tilrettelegging.
- Skilting og informasjon.
- Påse at brudd på vernebestemmelsene blir rapportert/anmeldt til politiet.
- Rapportering om forvaltning til FM.

Erfaringer:

Erfaringene så langt viser at det tross likelydende delegeringsvilkår er ulik oppfatning blant kommunene om hva som ligger i oppdraget ved delegering av forvaltningsmyndighet. Evalueringsrapportene for de fire forsøksområdene berører temaet i noen grad. I Dovrefjellområdet gir Asplan Viak uttrykk for en god bevissthet omkring forståelsen av hva verneområdeforvaltning innebærer og mener den samlede kompetansen i området er årsak til dette. Det faktum at flere av kommunene hadde lang erfaring med verneområder i sin kommune, påpekes også som sentralt. Når det gjelder rolleavklaring i

forhold til andre deler av miljøforvaltningen (FM, SNO, Nasjonalparksentra) har det derimot vært en del uklarheter og ulike oppfatninger av myndighetsområdets avgrensning. Asplan Viak mener staten bør gi klarere føringer for hvordan ansvarsfordelingen skal være.

I de andre forsøksområdene gir evalueringsrapportene tilbakemelding om mer varierende forhold. NIBR (2008:11) viser til at flere av kommunene har definert sin rolle som en utvikler av en ”ny og brukervennlig vernepolitikk”, og ikke som en ansvarlig gjennomfører av statlige naturforvaltningsoppgaver. Dette er særlig uttalt i Blåfjella – Skjækerfjella og SVR-kommunene. Flere av evaluatorene tar også opp de forskjellige statlige sektorens sprikende og uklare mål, og mener dette skaper handlingsrom for kommunene til selv å vurdere forholdet bruk – vern.

I områder hvor man tidligere ikke har særlig erfaring med vern, opplever DN ofte en manglende kunnskap om hva verneforskriften faktisk hjemler. Dette skaper frustrasjon blant lokalpolitikere dersom man på forhånd forventet at vernet skulle favne bredere, f eks i forhold til andre sektorer, eller der man forventet at verneforskriften var mindre regulerende.

DN mener årsaken til ulik rolleforståelse både skyldes varierende kompetanse omkring hva verneområdeforvaltning innebærer, og at det i en del kommuner har vært en sterk politisk motivert agenda for hvordan de har valgt å definere i myndighetsrollen.

DN erfarer langt på vei mye av det evaluatorene beskriver om dette, men finner det viktig å påpeke utfordringene når noen kommuner på en del saksfelt ikke vil forholde seg til verneforskrifter, statlige retningslinjer og styringssignaler gitt i tråd med storting og regjeringens overordnede miljøpolitikk

Enkelte kommuner er aktive med hensyn til forvaltningsplanlegging, skjøtsel og informasjon om verneområdene, mens andre kun behandler eventuelle søknader om dispensasjon. DN har i denne sammenheng registrert en viss ulikhet mellom forvaltningsmyndighet for store kontra små verneområder. I store verneområder er det flere steder både et politisk og administrativt engasjement, mens det i små verneområder varierer mer fra enkelte engasjerte kommuneadministrasjoner, til mange kommuner som ikke ser ut til å huske at de er forvaltningsmyndighet. Dersom det f eks går mange år mellom hver gang det kommer en henvendelse ang et naturreservat, og det samtidig er utskiftninger i kommuneadministrasjonen, er muligheten stor for at forvalteransvaret med tiden blir glemt.

I dispensasjonssaker som gjelder tiltak innenfor verneområder erfarer DN i mange tilfeller at kommunen blander roller i forhold til annet regelverk, spesielt plan- og bygningsloven. Det er eksempel på at saksbehandler har hatt vanskelig for å forstå at man har ulike roller i henhold til ulike lovverk. I vedtakene kan det være uklart hvilket regelverk tiltaket/søknaden er behandlet etter, og om vurderingene er knyttet opp mot vernebestemmelsene i saker som også krever tillatelse etter f eks plan- og bygningsloven.

Også når det gjelder oppfølging av ulovlige forhold og anmeldelser er rolleforståelsen noe forskjellig mellom en del kommunen og SNO. Selv om både forvaltningsmyndigheten og SNO kan anmelde ulovlige forhold i verneområder vil det være kommunen som forvaltningsmyndighet, men også som myndighet etter f.eks. plan- og bygningsloven som vil ha et ansvar for oppfølging av ulovlige tiltak/bygging i verneområder, noe som også framgår av delegeringsvilkårene.

I en del områder har kommunen som forvaltningsmyndighet funnet fram til et vel fungerende forhold/samspill med andre deler av miljøforvaltningen som fylkesmennene og SNO eller eventuelle nasjonalparksentre. Andre steder har det vært mer vanskelig å oppnå enighet om hvordan man skal forholde seg til hverandre. Dette kan skyldes både historiske eller utenforliggende årsaker, personers ulike oppfatninger av roller og mandat, eller for lite detaljerte retningslinjer for de ulike aktørers arbeidsfelt. Uansett føles dette frustrerende og energikrevende for de berørte parter. DN ser at det ved eventuell ytterligere delegering av myndighet må etableres klarere føringer for de ulike myndigheters og aktørers roller, og strengere krav til samordning.

Kompetanse og kontinuitet

Innledning:

Det er helt avgjørende for en god verneområdeforvaltning at det er tilgjengelig kompetanse og kontinuitet i alle ledd av forvaltningen. I DN's Notat 2007-1 beskrives de utfordringer og økende krav til kompetanse som norsk verneområdeforvaltning står ovenfor. Opprettelse av stadig flere verneområder hvor mange krever spesifikke forvaltningstiltak sett i lys av et forholdsmessig stadig lavere forvaltningsbudsjett gjør forvaltningen utfordrende. Kravet til faglig kompetanse er økende, og vil fortsette å øke av bl.a. følgende årsaker; nasjonale politiske målsettinger om bevaring av biologisk mangfold (bl.a. 2010-målet), innføring av krav om målstyrt verneområdeforvaltning, med dertil hørende økende behov for forvaltningsrettede tiltak, overvåking og rapportering nasjonalt og internasjonalt, samt stor fokus på og utfordringer ved økt bruk av verneområder. Kompetansekravet knyttes dermed både opp mot naturfaglig kompetanse for å kunne utføre en kunnskapsbasert målstyrt forvaltning av verneverdiene i verneområdet, utarbeide forvaltningsplaner, vurdere og initiere behov for skjøtsel og andre forvaltningsrettede tiltak, og saksbehandlingskompetanse i forbindelse med forvaltning av verneforskriften.

I delegeringsvilkårene til kommunene presiseres dette i kravet om at kommunene skal ha nødvendig kompetanse innen naturforvaltning og kapasitet til å utføre en forsvarlig saksbehandling. I store verneområder som berører flere kommuner vil det i tillegg være et krav om samordning av kommunene for å få en enhetlig forvaltningsstrategi og for i best mulig grad dra veksler på hverandres kompetanse. Ved delegering av myndighet oppfordres kommunene til også å dra nytte av tilgjengelig statlig kompetanse hos FM og SNO.

Erfaringer:

I evalueringsrapportene for de fire forsøksområdene gjøres det en vurdering av kompetansen i kommunene og grad av samordning mellom disse. I rapporten fra Forollhognaområdet (UTForsk) vises det til at kommunene har saksbehandlere med god kompetanse, men at kompetansen likevel er sårbar fordi utskiftningen av saksbehandlere er stor, og samordning kommunene i mellom for dårlig. UTForsk etterlyser derfor en formalisering av samarbeid mellom ulike fagmiljøer ut over bare kommunene. I rapporten for SVR ser NIBR (2006:18) på kommunenes kompetanse og hvordan denne blir brukt, og uttaler bl.a: *”Generelt har personene knyttet til det administrative nettverket en hovedtyngde i landbruks- og utmarksfag”. Videre ”Dersom kommunene ikke greier å utnytte kompetansen i nettverket på tvers av kommunegrensener og styrke intern samhandling, vil flere kommuner ikke oppfylle kompetansekravet i delegasjonsbrevet.”*

I evalueringsrapporten for Dovrefjell, hvor det administrative nettverket har fungert bra, uttrykker Asplan Viak følgende: *”Den kompetansen som har vært tilgjengelig både i kommuner og i DFR er kanskje den viktigste årsaken til de resultatene som er oppnådd i forsøket.”* Det påpekes likevel at et sekretariat i form av et enmannskontor i en perifer kommune kan være sårbart, og at slike funksjoner i stedet bør plasseres i et mer sentralt og større faglig miljø.

Totalt sett oppsummerer NIBR (2008:11) i sin sluttrapport at mangel på kompetanse er en av de fire viktigste svakhetene i forsøkene.

DN har tilsvarende vekslende erfaringer både fra kommuner med store og de med små verneområder. I de fleste kommunene hviler det meste av fagansvaret på en enkelt saksbehandler uten at det er bygget opp noe fagmiljø knyttet til verneområdeforvaltning. Slike ordninger blir svært sårbare ved utskiftninger/skifte av stilling og det blir vanskelig å opprettholde kontinuitet innenfor denne fagkompetansen. I en av kommunene til Forollhogna var det f.eks skifte av saksbehandler hele 5 ganger i prøveperioden på 5 år. På landsbasis er det i dag kun et fåtall kommuner som har egen miljøvernrådgiver som kan arbeide med disse sakene.

For store verneområder som omfatter flere kommuner antar DN at den samlede kompetansen kan være god nok. Dette er likevel ikke tilstrekkelig når f.eks forvaltningstiltak vurderes eller dispensasjonsvedtak treffes uten at det er samordning kommunene imellom. Det understreker viktigheten av god og samordnet kompetanse for å kunne utøve en helhetlig og kompetent forvaltning.

I kommuner med små verneområder viser saksbehandlingen at kompetansen i mange tilfeller er mangelfull og meget sårbar. Dette på tross av at det nettopp i slike verneområder oftere er behov for større grad av spisskompetanse, knyttet opp mot forvaltning av de spesielle eller truede/sårbare arter og naturtyper som ofte finnes her. Slik kompetanse går ut over ordinær naturforvaltningskompetanse og er sjeldent representert i en kommune, men som oftest representert hos FM. Dette til tross for nedbemanning de siste åra, paradoksalt nok parallelt med et økende antall verneområder (DN notat 2007-1, Riksrevisjonen 2006).

I tillegg til nødvendig kompetanse er det også nødvendig med tilstrekkelig saksbehandlerekapasitet. DN har inntrykk av at mange av saksbehandlerne er svært presset med andre arbeidsoppgaver og får liten tid til å arbeide konkret med vernearbeid.

Områdeforvaltning trenger kontinuitet og stabile faglige forvaltningsmiljø for å kunne ivareta bredden i kompetansebehovet. Det må derfor finnes frem til robuste forvaltningsløsninger som både er forutsigbare, langsiktige – og i stor grad ”personuavhengige” i den forstand at ikke all forvaltning avhenger av en enkeltperson i en kommuneadministrasjon, slik også de eksterne evalueringsrapportene understreker.

Administrativ faglig kompetanse gir imidlertid ingen sikkerhet for korrekte dispensasjonsvedtak. DN har sett flere eksempler på at saklig begrunnede saksfremlegg fra kommunens administrasjon (mht forståelse av verneforskrift, hjemmel osv) blir overprøvd av en politisk instans. I slike tilfeller kan det, etter forslag fra en eller flere representanter, bli truffet politiske vedtak uten nødvendig begrunnelse, hjemmelshenvisning, konsekvensvurdering osv.

Når politikere fristiller seg fra regelverket på denne måten blir forvaltningen lite forutsigbar og det er stor fare for at det treffes uheldige vedtak. Det er også vanskelig for DN som overordnet instans å vurdere de beveggrunner som ligger bak slike vedtak.

Økonomi

Innledning:

Statlige miljøvernmyndigheters midler til forvaltning av verneområder kan deles opp i tiltaksmidler (midler til gjennomføring av fysiske tiltak i verneområdet), midler til utarbeiding av forvaltningsplaner og forvaltningsmidler (midler til det administrative forvaltningsarbeidet). Tiltaksmidler og midler til utarbeiding av forvaltningsplaner er midler som tildeles fra DN etter innmeldte behov fra forvaltningsmyndigheten. Behovet for slike midler er langt større enn de midler som er tilgjengelige. Mer om dette kan leses i DN Notat 2007-1. Forvaltningsmidler får fylkesmennene gjennom eget driftsbudsjett. Samtidig med et sterkt økende antall verneområder de siste 10 åra har ressursene avsatt til administrativt forvaltningsarbeid ved miljøvernavdelingen blitt redusert. Pr fylkesmann blir det brukt mellom 20-30 ukeverk årlig (j.fr noen FM) på forvaltning av fylkets verneområder. Dette anses som svært lite sammenlignet med det reelle behovet (Riksrevisjonen 2006) og tilstanden i våre naboland.

Erfaringer:

For de fire forsøksområdene har det blitt avsatt relativt store beløp for gjennomføring av forsøkene. En oversikt over beløpene finnes i NIBRs sluttrapport (2008-11, vedlegg 1). Rundt regnet har det blitt fordelt fra kr 4,3 mill i 2004 til kr 5, 375 mill i 2008. SVR har gjennom perioden fått ca kr 1,8 mill pr år, mens Blåfjella og Forollhogna har blitt tildelt fra kr 0,6 mill til 1 mill. Tildelingen til Dovrefjell har økt gradvis fra kr 1,1 mill til kr 1,6 mill. De to områdene med fulltids sekretariat er de områdene som også har omsøkt og blitt tildelt flest midler. De tildelte midlene fordeles deretter mellom sekretariat og kommunene innen hvert enkelt område. I samtlige områder er det meldt om behov for flere midler enn tildelt.

I en del kommuner har fylkesmennene bidratt med økonomisk støtte til kommunene gjennom egne skjønnsmidler. Av andre områder med lokal forvaltning som mottar økonomisk driftsstøtte fra DN er nasjonalparkene Lierne kr 0,1 mill, Hardangervidda kr 0,85 mill og Reinheimen kr 2 mill.

Ut fra de tall som her er nevnt ser vi at de fire forsøksområdene, samt enkelte andre forvaltningsordninger mottar betydelig mer midler enn det statlig forvaltning av sammenlignbare områder gjør. NIBR kommenterer dette på følgende måte *”Dette har nok sikkert både med en ”underfinansiering” av verneområdeforvaltningen i Norge, at kommunene (særlig i Setesdal som var først ute) har hatt en sterk forhandlingsposisjon, og en erkjennelse (både lokalt og sentralt) at en lokalpolitisk og lokalt forankret forvaltning koster.”*

Dette vil ha konsekvenser for overføringsverdien av disse forsøkene, både sett i forhold til statlig forvaltning og til annen kommunal forvaltning hvor det ikke tildeles slike beløp. Det man imidlertid kan si er at aktivitetsnivået i forvaltningsapparatet er noe større i de områdene som tildeles flest midler og som har fulltids sekretariatsfunksjon. Møtefrekvens og antall personer som engasjerer seg er størst i disse områdene. Det kan med andre ord se ut til at sekretærfunksjoner fungerer som en motor for forsøkene, og at jo mindre sekretariatet er, jo lavere blir aktivitetsnivået og graden av samhandling.

Medvirkning

Innledning:

Økt lokal medvirkning og eierskap var et av hovedmotivene for delegering av forvaltningsmyndighet og igangsetting av forsøkene, og et viktig tema i evalueringene. Tradisjonelt ved statlig forvaltning har medvirkning bl a blitt forsøkt ivaretatt gjennom opprettelse av bredt sammensatte rådgivende utvalg/tilsynsutvalg for mange av de store verneområder. Utvalgenes mandat er å rådgi FM i sin forvaltning, være diskusjonspartner, og å være kommunikasjonsledd mellom berørte parter/lokalsamfunn og staten som forvaltningsmyndighet. Slike utvalg blir også vanligvis opprettet i forbindelse med verneplanprosesser eller forvaltningsplanprosesser for store verneområder. Direkte dialog med berørte parter og utvikling av arenaer for forhandling av kompromisser mellom bruk og vern i store eller konfliktfylte saker er viktige handlingsmåter for mange fylkesmenn. Det samme gjelder samhandling eller kjøp av lokale tjenester ved gjennomføring av forvaltningstiltak. Mange vernesaker er konfliktfylte da det er ulike meninger om forvaltning av naturresurser, derfor vil dialog og medvirkning fra berørte parter være en viktig oppgave for forvaltningen, uansett forvaltningsmyndighet.

Erfaringer:

Det har tidligere i dokumentet blitt beskrevet hvordan forvaltningen er organisert i de fire forsøksområdene, og i en del av de øvrige verneområdene med lokal forvaltning. Modellene illustrerer i en viss grad hvordan brukervedvirkningen er ivaretatt i de forskjellige områdene.

I de tre forsøksområdene Dovrefjell, Forollhogna og SVR har forvaltningsmodellene bestått av forvaltningsmyndighetens, dvs kommunenes (og fylkeskommunene i Dovrefjell) egne politikere og administrasjon, dvs ingen formelle arenaer for annen brukermedvirkning. I forvaltningsplanprosessene, hvor de i stor grad har fulgt de prosessmodeller fylkesmennene bruker med brukerutvalg og arbeidsgrupper, har det derimot vært en langt bredere brukermedvirkning (j fr NIBR 2008:11).

For å bedre informasjonen og dialogen med andre berørte parter har det i SVR og Dovrefjell blitt arrangert en del åpne møter med ulike tema. I SVR har det i tillegg vært en egen referansegruppe med bredere sammensetning, men denne har vært lite benyttet bortsett fra i forvaltningsplanprosessen. I Dovrefjell bør nevnes et prosjektarbeid som involverer den lokale reiselivsnæringa (Green Charter for Sustainable Tourism), og et større pilotprosjekt ang overvåking som involverer naturoppsynet i området, men ut over slike prosjekter er det liten grad av involvering av andre aktører enn forvaltningsmyndigheten i den løpende forvaltningen.

I Blåfjella – Skjækerfjella har det vært en større grad av integrering av brukerinteresser enn i de andre områdene, da det her er en bred representasjon i Nasjonalparkrådet, forvaltningsmyndighetens rådgivende organ. Bortsett fra den største næringsaktøren i området - reindrifta, som av ulike grunner har valgt å ikke delta, er rådets sammensetning godt dekkende for de ulike interessegruppene, men hvor naturvern- og friluftslivsinteresser utgjør et klart mindretall.

NIBR (2008:1) diskuterer den reelle medvirkningen i denne modellen, og sier følgende; *”Forvaltningsmodellen, som bygger på majoritetsstyre, har ikke greid å ivareta hensynene til reindriften eller mindretallsinteressene i nasjonalparkrådet. Å sikre en forvaltning som har legitimitet blant alle berørte grupper er en utfordring i forsøket. Det er behov for konfliktavklaring og tillitsbygging. For å komme dit må partene aktivt søke samarbeidsløsninger”*. Det vises til den praksis som her har utviklet seg, og som innebærer at flertallet (kommunene), får gjennomslag for sitt syn i nær sagt alle saker som tas opp. Det er i liten grad lagt opp til å finne omforente løsninger, men i stedet avgjøres hver sak gjennom avstemninger. I et område med store interne konflikter og ulikt verdisyn representert hos aktører, vil ikke majoritetsstyre virke konfliktavklarende. NIBR ser det vanskelig å uttale seg om hvordan forvaltningsmodellen kan forbedres, og stiller i stedet spørsmålstegn til hvorvidt det var riktig å starte et slikt forsøk i et så konfliktfylt område.

Ut fra de fire forsøkene sett under ett framhever NIBR (2008:11) svakheten ved manglende mulighet for reell deltakelse fra alle berørte parter og mangel på arenaer for konfliktløsning. Videre konkluderer NIBR med at kommunene ser ut til å ha makt til ikke å ta hensyn til kritiske interesser, og derfor *”møter seg selv i døra”* når det kommer til ambisjonen om større grad av medvirkning enn det statlig forvaltning innebærer.

Asplan Viak uttaler at lokalt eierskap til nasjonalparker ser ut til å være like stort i en del kommuner uten forvaltningsmyndighet.

DN deler i stor grad disse erfaringene og konkluderer med at de lokale forvaltningsforsøkene har ført til en økning av den lokalt folkevalgte medvirkningen, men svært begrenset medvirkning fra andre berørte parter. I andre store verneområder med lokal forvaltning er DN's erfaringer i stor grad de samme. DN registrerer i tillegg ofte at aktiviteten og engasjementet fra kommunens side relativt raskt minker etter at forvaltningsmyndigheten er delegert, eller etter at en forvaltningsplanprosess er overstått. Manglende engasjement hos forvaltningsmyndighet reduserer igjen muligheten for medvirkning fra andre parter.

I små verneområder viser kommunenes egne rapporteringer at forvaltningen ofte bare involverer en saksbehandler i kommunen, eventuelt også grunneier/skoleklasser hvis det gjennomføres tiltak. Bare unntaksvis rapporteres det fra kommuner som har en aktiv forvaltning med god brukermedvirkning.

DN finner grunn til å stille spørsmål til om målet om økt lokal medvirkning og eierskap til vernområdet nødvendigvis oppnås selv om myndigheten blir delegert, eller om det er andre faktorer i den utøvende forvaltningen som er mer avgjørende for å nå målet om medvirkning og følelse av eierskap.

Forvaltningsplaner

Innledning:

Forvaltningsplaner er et viktig redskap for forvaltningen av verneområder. De skal både være et planverktøy for tiltak for å fremme verneformålet, utdype retningslinjer for bruken av verneområdet, presisere verneforskriften og være retningsgivende/bestemmende for dispensasjonspraksis. Slik vil forvaltningsplanene bidra til en mer planmessig og forutsigbar forvaltning og til at eventuelle spørsmål og usikkerhetsmomenter avklares. En forvaltningsplan bør ha entydige retningslinjer for brukerinteressene og være handlingsrettet når det gjelder nødvendige og ønskelige forvaltningstiltak. I forvaltningsplanen kan det ikke utformes retningslinjer som er i strid med bestemmelsene i verneforskriften.

Forvaltningsmyndigheten er ansvarlig for utarbeidelse av forslag til forvaltningsplaner. For nasjonalparker og store/tilliggende landskapsvernområder skal planen sluttgodkjennes av DN. I andre verneområder godkjennes forvaltningsplanen av FM.

Erfaringer:

Erfaringene fra forvaltningsplanprosessene for de fire forsøksområdene har j fr NIBR (2008:11) noen fellestrekk når det gjelder prosess, men er mer forskjellige når det kommer til innretning og tema. Alle hadde forholdsvis god og bred brukermedvirkning i utarbeidelsen av planene. De fleste la til grunn lignende modeller for planprosessene, som vi kjenner fra fylkesmennene med arbeids- eller referansegrupper. Når det gjelder innhold og fokus i forvaltningsplanene er variasjonen stor fra område til område. Alle har forholdsvis stor fokus på brukerinteresser, noe som går igjen i de fleste nyere forvaltningsplaner. Når det gjelder avveiningen mellom bruk og vern konkluderer NIBR med at det i flere av forsøkene legges større vekt på brukerinteressene enn ved tradisjonell

statlig forvaltning. ”Kommunens ønske om å prioritere bruk (og vern) gikk etter DN's mening på bekostning av verneverdiene og i noen tilfeller på tvers av verneforskriften” (NIBR 2008:11).

I forvaltningsplanarbeidet for Blåfjella – Skjækerfjella deltok som tidligere nevnt ikke reindriftsutøvere som representerer den største næringsaktørene i området. Dette ble av DN ble påpekt som en vesentlig mangel som krever oppfølging. I følge NIBR (2008:1) ”var det ellers størst oppmerksomhet omkring rammene for bruk av snøskuter, der mange informanter gir uttrykk for at de er overrasket over hvor langt kommunene greide å presse fram et liberalt regime”.

DN mener brukerinteressene har en dominerende plass i planen, sett i forhold til et heller lite fokus på forvaltningsutfordringer knyttet opp mot verneformålet, noe som muligens gjenspeiler kommunenes kompetanse og interessefelt.

Til forvaltningsplanforslaget for SVR skriver NIBR (2006:18) at ”DN hadde en del merknader bl a kunne de ikke godta et mål om å revidere verneforskriften eller at kommunene skulle overta villreinforvaltningen.” Videre vise NIBR til kommunenes manglende vilje til å sette rammer for (grunneieres) snøskuterkjøring eller rammer for bygging av såkalte driftsbygninger. Dette var kontroversielle tema som førte til omfattende diskusjoner mellom kommunene og DN før planen kunne godkjennes.

DN mente det fra SVR-kommunenes side i stor grad ble lagt opp til en omkamp om vernets og selve forvaltningsforsøkets innhold. Verneformålet og utfordringer rundt ivaretagelse av dette ble tonet ned til fordel for en stor fokus på brukerinteressenes muligheter, og forsøk på å uthule vernet ved å etablere mulige ”smutthull” i regelverket. DN vil i denne sammenheng bemerke at det en forvaltningsplan både skal være fokus på verne- og brukerinteresser, men at retningslinjene i planen må være innenfor verneforskriftens og verneformålets rammer.

Etter de påfølgende års forvaltningspraksis å dømme, viser forvaltningsplanen i SVR seg å være svært lite førende for forvaltningen, og skjønnsrommet blir trukket langt utenfor regelverkets intensjoner og rammer i for mange enkeltsaker.

DN vil framheve at forvaltningsplanene for Forollhogna og Dovrefjell har langt større fokus på verneformålet og hvilken forvaltning som er viktig for å ivareta verneverdiene. De er også langt mer avklarende og konkrete i forhold til brukerinteresser (bl a den aktive seterdriften i områdene) og dispensasjonspraksis enn de andre nevnte forvaltningsplanene. I tillegg til å være mer konsise og førende er de også mer restriktive til f eks motorisert ferdsel og byggevirksomhet. I Forollhogna ble forvaltningsplanene for nasjonalparken og hvert av landskapsvernområdene lang på vei utarbeidet mens FM fortsatt var forvaltningsmyndighet, men ble ferdigstilte og godkjente etter at kommunene hadde overtatt myndigheten. I Dovrefjell er det en felles forvaltningsplan for alle verneområdene i Dovrefjellområdet.

DN vil også vise til enkelte andre forvaltningsplanprosesser ut over de fire forsøksområdene, da de er med på å illustrere viktige erfaringer fra lokal forvaltning. I

Brattefjell Vindeggen landskapsvernområde ble et utkast til en forvaltningsplan utarbeidet av de fire kommunene som har forvaltningsmyndighet for verneområdet. Planutkastet inneholdt på flere punkt en forvaltningspraksis som var i strid med verneforskriften, bl a i forhold til oppsetting av nye bygninger. DN påpekte dette i sin faglige gjennomgang av planen, noe som medførte flere runder mellom styringsgruppen som hadde ansvaret for planutkastet og DN. I siste runde ble DN's innspill tatt inn og saken sendt på høring. Etter dette har det vært stor misnøye fra kommunene om prosessen og det de kaller DN's "diktering" av forvaltningsplanen. Alle de fire kommunenes kommunestyre har under høringen "underkjent" planen da de ikke aksepterer rammeverket som ligger i verneforskriften. DN er i dialog med kommunene om videre framdrift i planprosessen.

Forvaltningsplanen for Lierne nasjonalpark ble utarbeidet av et arbeidsutvalg opprettet av Nasjonalparkrådet. Gjennom planprosessen inviterte arbeidsutvalget til et bredt samarbeid med en referansegruppe som har kommet med innspill underveis. Ved faglig gjennomgang av utkastet til forvaltningsplan for Lierne nasjonalpark ble det fra DN's side pekt på at planen på flere områder var for lite konkret og at den derfor ikke ga tydelige svar på en del forvaltningsutfordringer. Det ble i tillegg pekt på at en del av tiltakene som var skissert i planen var i direkte strid med verneforskriften. Etter DN's oppfatning bar en del punkter i planen dessuten preg av omkamp på forhold som var avklart gjennom verneplanprosessen, men hvor lokale aktører ikke var enige i konklusjonene. På disse områdene forslo forvaltningsplanutkastet å åpne for å bruke den generelle unntaksbestemmelsen i verneforskriften for å kunne gi tillatelse til aktiviteter som det ellers ikke var hjemmel for. Nasjonalparkrådet/arbeidsutvalget ble derfor bedt om å endre dette slik at forvaltningsplanen ble utformet i tråd med rammene i verneforskriften. Flere av punktene hvor DN hadde kommet med innspill til endringer ble imidlertid ikke tatt til følge. Noen av disse punktene var etter DN's syn så prinsipielt viktige at planen ikke kunne sendes på høring uten at det ble foretatt endringer. Dette gjaldt i hovedsak bestemmelser knyttet til motorferdsel hvor DN mente at forvaltningsplanen åpnet for en praksis som ikke var i tråd verken med verneforskriften eller motorferdselloven. Forvaltningsplanen ble til tross for DN's merknader sendt på høring. Etter nye runder med Lierne kommune vil nå DN sende et brev til kommunen hvor planen godkjennes under forutsetning av de nødvendige endringer blir gjort for at planen skal være i tråd med verneforskriften.

Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark ble vedtatt første gang i 2003. I 2007 startet arbeidet med å revidere forvaltningsplanen. Formålet med en så tidlig rullering av planen var å se på nye utfordringer knyttet til forvaltningen av området, og om den eksisterende planen hadde noen utilsiktede virkninger. Prosessen med endring av forvaltningsplanen pågår nå. Fylkesmennene og de statlige tilsynsutvalgene har fremmet et forslag til revidering av planen. I forslaget til endringer som er oversendt DN, innebærer alle forslagene en liberalisering av gjeldende retningslinjer. Det foreslås åpning av flere barmarkssleper, økt bruk av terrengbil og oppmykning av retningslinjer knyttet til oppføring av tilbygg/uthus. Det foreslås også å åpnes for oppføring av nye bygninger (knyttet til jakt og fiske), som forskriften ikke gir hjemmel for. Disse forslagene er kommet inn etter ønske fra tilsynsutvalgene og grunneierrepresentanter.

På bakgrunn av disse erfaringene slutter DN blant annet at forvaltningsplanleggingen i hovedsak gjennomføres i brede prosesser i likhet med den fremgangsmåten staten ved FM benytter. Erfaringer viser imidlertid at forvaltningsplanprosessen i flere områder har blitt en arena for omkamp hva gjelder restriksjonsnivået i verneforskriften. Dette bidrar i liten grad til å få fokus på hvordan forvaltningsmyndigheten kan få til en faglig sett god forvaltning av verneområdet. Dette er helt klart uheldig for den videre forvaltningen av verneområdene, og særlig dersom forvaltningsplanene har et uklart eller tvetydig innhold som gjør at de kan tolkes og forstås på flere måter. Dette forekommer særlig der det er intern uenighet mellom aktørene i forvaltningsmyndigheten, og man ender opp med konsensus løsninger uten klart innhold.

I NIBRs (2008:11) evalueringsrapport er det da også uttalt at det er et problem at mange av forvaltningsplanene er liberale og lite konkrete. Og videre at dette kan bidra til en forvaltningspraksis som ikke er i tråd med verneformålet.

Forvaltningsrettede tiltak og annen praktisk oppfølging av verneområder

Innledning:

Det overordnede målet for forvaltning av verneområder er å ivareta verneverdiene i verneområdene, både ved å styre bruken av områdene, beskytte dem mot uønskete inngrep og forstyrrelser, og ved gjennomføring av økologisk skjøtsel og andre nødvendige forvaltningstiltak. Samtidig er det særlig viktig gjennom informasjon og ulike tiltak å øke forståelsen for formålet med vernet blant berørte grunneiere, brukere, lokalbefolkningen og besøkende. Forvaltningsmyndigheten har ansvaret for å definere og å følge dette opp gjennom en helhetlig verneområdeforvaltning. Riksrevisjonens går i sitt Dokument nr. 3:12 (2005-2006) nærmere inn på status og utfordringer rundt dette.

Midler til tiltak dekkes over statsbudsjettet og fordeles av DN gjennom SNO. Det er etablert standard rutiner for søknader og dialog mellom regionale og lokale forvaltningsmyndigheter og SNO om disponering av midlene. De fire forsøksområdene har fulgt samme modell for dette som for fylkesmennene.

Erfaringer:

I verneområder med lokal forvaltning ser vi svært store forskjeller når de gjelder i hvor stor grad forvaltningsmyndigheten har vurdert behovet for, og gjennomført nødvendige forvaltningstiltak. Noen steder, særlig der det er et nært samarbeid med FM og/eller SNO, har det foregått til dels omfattende tiltak, men i de aller fleste lokalt forvaltede områder er denne aktiviteten liten sammenlignet med statlig forvaltede områder. De oftest gjennomførte tiltakene er oppsetting av informasjonstavler og ryddig av søppel.

I nye store verneområdene er det tradisjonelt særlig fokus på oppsetting av informasjonstavler den første tiden. Som NIBR (2008:11) viser til har dette blitt gjennomført i de aller fleste lokalt forvaltede store verneområdene. Et unntak her er Blåfjella – Skjækerfjella hvor dette fortsatt er på planstadiet. I dette området har de brukt mye tid på å enes om en organisering av arbeidet. I de andre tre forsøksområdene hadde

produksjon og oppsetting av informasjon stor fokus de første åra, og ble gjennomført i samarbeid med bl a SNO.

Når det gjelder andre typer tiltak som dokumentasjon og skjøtsel sier NIBR at dette i liten grad har funnet sted. DN vil her bemerke at det også på dette punktet er store ulikheter mellom områdene hvor særlig Dovrefjell har skilt seg positivt ut med en forholdsvis stor innsats rettet mot både tilrettelegging, dokumentasjon og overvåking. De har på flere felt, som f eks i overvåking av naturtilstand og ferdsel, og kursing/samarbeid med reiselivet, vært nyskapende i norsk målestokk.

I de andre områdene har innsatsen som nevnt vært varierende. I Forollhogna har de laget en omfattende plan for nødvendige tiltak, men av ulike årsaker ikke kommet særlig i gang med gjennomføringen. I de fleste områdene har det i tillegg blitt brukt en del ressurser på prosjekter/aktiviteter som ligger utenfor, men grenser opp mot verneområdeforvaltningen, som f eks næringsutviklingsprosjekter, fiskeforvaltningsprosjekt, bok- og undervisningsprosjekter. De områdene med en heltids sekretær har også her hatt størst aktivitet.

Årsaken til de store variasjonene mellom områdene er nok særlig betinget av forvaltningsmyndighetens kompetanse og kapasitet, samt myndighetens prioritering av hva som er viktig for forvaltningen. Det må ligge en vurdering og forståelse i bunn om at vernet nødvendigvis ikke ivaretar seg selv, men krever ulike former for oppfølging for å kunne bli ivarettatt på en ønsket måte. Forvaltningsrettede tiltak krever kunnskap om naturtilstand, skjøtelsesmetoder, bruksmønster i verneområdet osv, sett i forhold til definerte forvaltnings- og bevaringsmål for området. Slik kompetanse er som tidligere nevnt ikke gitt at man har i en kommuneadministrasjon.

SNOs erfaringer med bestillingsdialog opp mot lokal forvaltningsmyndighet er at det krever mer innsats å få etablert gode rutiner og sånn sett er mer ressurskrevende enn i områder med statlig forvaltning. Dette skyldes nok at verneområdeforvaltning er et nytt fagområde for kommunene og det er dermed tar noe tid å etablere rutiner for samordning og dialog mm. Utskifting av administrativt ansvarlige i kommunene medfører også at systemet så langt har vært sårbart.

Forvaltningstiltak er ofte ressurskrevende, og budsjettposten for dette er svært begrenset i Norge sammenlignet med andre land, (budsjettet er f eks 10 ganger større i Sverige). De fire forsøksområdene har i forsøksperioden blitt tilgodesett med relativt større beløp til innmeldte tiltak enn vanlig for tilsvarende store verneområder, da de har vært ambisiøse mht tiltak som søkes finansiert. Erfaringene så langt viser imidlertid som tidligere nevnt at relativt få tiltak gjennomføres i praksis og at tiltaksmidlene dermed ikke brukes opp i samme budsjettår. Det er trolig flere årsaker til dette, men manglende samordning og prioritering mellom kommunene og liten erfaring med denne type tiltak synes å være sentrale faktorer.

Dispensasjonspraksis

Innledning:

I delegeringsbrevet er det vist til at verneområder som er opprettet i medhold av naturvernloven har nasjonale verneinteresser og skal forvaltes i samsvar med verneformålet, verneforskriften og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder. Dette gjelder også ved behandling av søknader om dispensasjon i verneområdene.

I evalueringen av forsøkene med lokal forvaltning er det sentralt å vurdere hvordan forvaltningsmyndigheten har håndtert behandlingen av dispensasjonssaker. Det er av særlig interesse å vurdere om forvaltningsmyndigheten har fattet vedtak som er innenfor verneforskriftens rammer (lovlige vedtak) og om forvaltningspraksisen er god og i samsvar med intensjonene med vernet.

Alle vedtak fattet med hjemmel i verneforskriften skal sendes i kopi til fylkesmannen og DN som overordnet myndighet. På denne måten kan DN (og FM) holdes oppdatert på dispensasjonspraksis og aktivitet i verneområdet. Erfaringsmessig ser vi at de fleste kommuner sender kopi av sine vedtak, men noen følger av ulike årsaker ikke dette pålegget (NIBR 2008:1). Årsaken til dette kan være at de ikke kjenner til vilkårene i delegasjonsbrevet, eller at de bevisst unnlater denne formen for rapportering. En del kommuner sender ikke kopier omgående, men sender dem inn puljevis f eks en gang pr år. I slike tilfeller kan det ofte være for sent for statlig myndighet å reagere på eventuelle ulovlige eller uheldige vedtak.

DN er klageinstans for vedtak fattet med hjemmel i en verneforskrift, bortsett fra for forsøksordningen i SVR hvor kommunene har vært klageinstans for egne vedtak. DN har i tillegg myndighet til å omgjøre ulovlig fattede vedtak, da etter forvaltningslovens § 35 (se eget kapittel om dette).

Antall dispensasjoner varierer veldig fra område til område. Ut fra årsrapportene fra 2006 ser det ut til at det har blitt gjort vedtak i ca 1 av 10 naturreservater, mens det i de store verneområdene blir gjort fra noen få til mange hundre vedtak pr år. Av de fire forsøksområdene er det SVR som har flest vedtak.

Erfaringer:

Evaluatorene har foretatt en gjennomgang av dispensasjonspraksis i de ulike forsøkene. Disse konkluderer noe ulikt mht. hvordan kommunene har behandlet dispensasjonssaker. NIBR (2008:11) konkluderer imidlertid i samlerapporten med at lokal forvaltning i hovedsak har tilpasset seg vernets rammer og felles retningslinjer, inkludert vedtatte forvaltningsplaner, og forvalter områdene i tråd med dette. NIBRs konklusjon kommer på tross av at de samtidig viser til at de mest liberale forvaltningsplanene i Blåfjella – Skjækerfjella og SVR har resultert i ”*mange, ofte liberale dispensasjoner fra motorferdsels- og byggeforbudet. Det er flest slike i SVR og færrest i Dovrefjell. Gjentatte brudd på verneforskriften i enkelte kommuner og akkumulering av mange enkeltvis uproblematisk dispensasjoner er bekymringsfylt med tanke på å sikre verneformålet.*”

I UT-forsks sluttevalueringsrapport fra Forollhogna er det gjort en sammenligning over dispensasjonspraksis hos fylkesmannen (periode 2001 – 2003) og kommunene (periode 2003-2004). Innvilgelsesprosenten var bortimot lik, og rapporten konkluderer med at avgjørelsene langt på vei ville blitt de samme i dette området, uavhengig av om det var fylkesmannen eller kommunene som behandlet sakene, og at dette er noe det er stor enighet om i kommunen, hos fylkesmannen og DN. DN vil likevel påpeke at slik statistikk ikke gir noen analyse av om dispensasjonspraksis er god eller dårlig, og gir derfor ikke grunnlag for å si at forvaltningspraksis vil bli den samme uavhengig av hvem som har forvaltningsmyndighet. DNs inntrykk er at flere kommuner i Forollhogna har gjort en god jobb i sin behandling av enkeltsaker. Det er imidlertid flere eksempler på saker som viser at noen kommuner ikke har vært villige til å følge verneforskrift og statlige retningslinjer, heller ikke etter sterk oppfordring fra FM eller DN.

DNs erfaringer er at det er betydelig variasjoner fra område til område og mellom kommunene, og er dermed ikke i tråd med evaluatorenes konklusjoner på dette punkt. DNs inntrykk er at noen kommuner nok handler i uvitenhet om regelverket, mens andre bevisst velger å gi dispensasjoner som ikke er i tråd med verneforskrift, forvaltningsplan og overordnede retningslinjer for verneområdene, noe eksemplene nedenfor viser.

Evalueringsrapportene har særlig fokusert på antall dispensasjoner og til en viss grad på om forvaltningspraksis er lovlig eller ulovlig. For DN er det imidlertid også meget viktig å se på hvorvidt forvaltningspraksis er i tråd med ovennevnte føringer og om de bidrar til å sikre verneformålet på lang sikt.

Vektlegging av vernehensyn

NIBR (2008:11) viser i samlerapporten til at mange kommuner prioriterer brukerhensyn foran vernehensyn, se følgende utdrag fra evalueringsrapporten:

”Forvaltningsplanene er liberale og vektlegger brukerhensyn. Mange kommuner prioriterer i tillegg grunneier- og utmarksinteresser og reiselivsnæringens interesser vesentlig høyere enn det som er vanlig i verneområder når de behandler dispensasjoner fra bygge- og motorferdselforbudet. Dette gir enkelte kommuner en praksis som står langt fra verneforskriften uten at det innebærer entydige brudd på disse. Det finnes eksempler på vedtak som går utover disse rammene. Gjentatte brudd på verneforskriften og akkumulering av mange enkeltvis uproblematisk dispensasjoner i noen kommuner er bekymringsfullt med tanke på å sikre verneformålet”.

DN er enig med NIBR i at flere av forvaltningsplanene er liberale og særlig vektlegger brukerhensyn. DN er også av den oppfatning at brukerhensynene i de fleste kommuner tillegges vesentlig høyere vekt i kommunenes behandling av enkeltsaker enn det som er tilfellet ved fylkesmannens behandling av tilsvarende saker. Spesielt gjelder dette i SVR, men også i Blåfjella – Skjækerfjella og enkelt andre kommuner. Der dette er en gjennomgående praksis, vurderer DN handlingsmåten som et forsøk på omkamp om vernet.

Når det er sagt, vil DN igjen fremheve at det er stor variasjon mellom forsøksområdene og også eksempler på store ulikheter mellom de enkelte kommunene i samme forsøk.

Generelt sett viser erfaringene at forvaltningen av Dovrefjellområdet i mye større grad enn de andre forsøkene har vektlagt hensynet til verneformål og verneverdier. Dette har også resultert i en forvaltningsplan hvor hensynet til verneformålet og verneverdier har fått vesentlig vekt i retningslinjene for behandling av dispensasjoner etter verneforskriften. I de sakene som ikke har vært i tråd med verneforskriften/forvaltningsplan (1 %, j.fr Asplan-Viak) har dette som oftest vært som følge av politisk overstyring.

Forvaltningspraksis – god eller dårlig?

De fleste vedtakene som fattes ligger innenfor verneforskriftenes rammer, men dette innebærer nødvendigvis ikke at verneformålet blir ivaretatt, i tråd med intensjonene med vernet. Ivaretagelse av verneformål er betinget av en god forvaltningspraksis som sikrer verneverdiene på lang sikt. Forskriftene åpner i en del tilfeller for at forvaltningsmyndigheten *kan* gi tillatelse til bestemte tiltak eller aktiviteter. Ingen søker har krav på å få innvilget en søknad i slike tilfeller, idet hensynet til verneformålet og verneverdiene skal vurderes opp mot omsøkte tiltak før søknaden avgjøres. Det skal foretas en nøye vurdering av hvordan verneverdiene kan bli påvirket i det enkelte tilfelle. Dersom forvaltningspraksis stadig ligger helt i yttergrensen av hva forskriften åpner for, kan det tyde på at vektleggingen av verneverdiene og verneformålet er mangelfullt. En av de største truslene mot naturmangfoldet er, som NIBR påpeker, den akkumulative effekten av mange og/eller uheldige vedtak.

Forholdet mellom god forvaltningspraksis i tråd med verneformål og verneforskrift - og lovlighetsgrensen

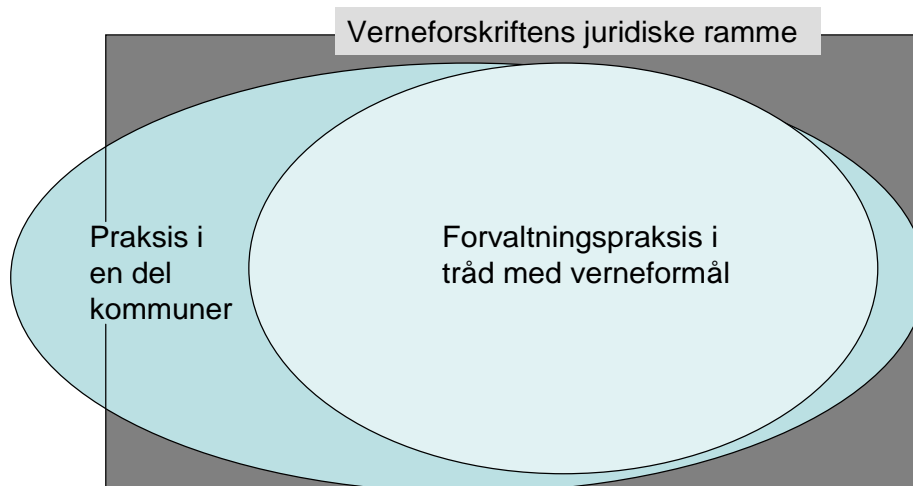


Fig. II. Forholdet mellom god forvaltningspraksis i tråd med verneformålet og verneforskriften – og lovlighetsgrensen

I tillegg til de spesifiserte vernebestemmelsene er det i verneforskriftene en generell unntaksbestemmelse hvor det i "særlige tilfeller" kan gis dispensasjon fra de øvrige vernebestemmelsene dersom den ikke er i strid med verneformålet. Denne er en snever unntaksbestemmelse og DN har i rundskriv angitt at denne ikke kan anvendes for å utvide eller endre det restriksjonsnivået forskriften har fastsatt. I rundskrivet er det videre vist til at bestemmelsen i første rekke gjelder bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene.

Motorferdselsaker er de absolutt mest tallrike typer dispensasjonssaker, mens bygging av nye bygninger eller andre typer fysiske inngrep forekommer langt mer sjeldent. Sistnevnte har likevel stor betydning da de representerer irreversible inngrep i verneområdene. Da slike dispensasjoner enten pga antall eller karakter, på en god måte illustrerer forvaltningsmyndighetens forvaltning i verneområdene, gis det her noen eksempler på denne typen saker.

Motorferdsel

Felles for verneforskriftene er at de åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til motorferdsel for nødvendig frakt av utstyr og ved til private hytter og setrer, men ikke for persontransport. Det er ikke uvanlig at det gis samme antall turer til eiere av alle private hytter i et område, dvs. en standardisering av saksbehandlingen fremfor en individuell vurdering av fraktbehovet. En slik praksis er vi kjent med hos både kommuner og noen fylkesmenn. Det varierer fra område til område hvor stort antall turer som gis til dette formålet.

Forsøket viser at enkelte kommuner gir svært vide standardiserte dispensasjoner for motorferdsel til private hytter og andre typer husvære. I SVR gis det enten helt åpne dispensasjoner eller dispensasjoner for 16 turer med snøscooter for en periode på to år. Dette er langt utenfor de rammene som ellers gjelder i øvrige verneområder. (Mest sammenlignbart er Hardangervidda nasjonalpark som i 1986 ble oppført på IUCNs liste over truede verneområder delvis med bakgrunn i det store omfanget motorferdsel sommerstid.) Flere av kommunene i SVR gir dessuten dispensasjoner uten kartfesting av trase og til flere personer og kjøretøy for samme hytte. Mange av disse kommunene gir også tillatelse til bruk av følgescooter uten nærmere begrunnelse. Denne praksisen resulterer i vedtak som kan innebære rundt 40-50 kjøreturer til en enkelt privathytte. DN har gjentatte ganger ovenfor SVR-kommunene gitt uttrykk for at praksisen går langt ut over vernebestemmelsenes intensjoner, uten at dette så langt har ført til vesentlige endringer i dispensasjonspraksis. Formuleringer i forvaltningsplanen om at eventuelle dispensasjoner til kjøring skal behovsvurderes er tydeligvis ikke tilstrekkelig førende, når man ser på den svært liberale dispensasjonspraksis disse kommunene har hatt i ettertid.

I en annen type motorferdselssak i SVR gav en kommune tillatelse til organisert velferdstur med snøscooter til Lordehytta. Verneforskriftene åpner ikke for persontransport i fornøylesøyemed og vedtaket var derfor i strid med verneforskriften. Vedtaket var også i strid med motorferdselloven. Fylkesmannen opphevet vedtaket etter forvaltningsloven § 35 fordi vedtaket var ugyldig. Kommunen valgte imidlertid å fortsette å gi tillatelse i årene etter at det første vedtaket ble opphevet og opprettholdt det som i realiteten er en ulovlig forvaltningspraksis.

I Blåfjella Skjækerfjella er det også en liberal praksis knyttet til behandling av motorferdselsaker. I forvaltningsplanen har kommunene etter mye diskusjon fått gjennomslag for at private hytteeiere etter en nærmere vurdering skal kunne få inntil 5 turer til hver hytte i tillegg til en hel dag for vedkjøring. Kommunenes forvaltningspraksis er at det gis 5 turer og en dag til vedkjøring til hver hytteeier uten nærmere individuell vurdering. DN ønsker en vurdering av praksis ved neste rullering av forvaltningsplanen. DN ser i tillegg at slik praksis kan skape presidens i andre vernområder, selv om det i utgangspunktet blir ansett som en lokal tilpasning.

I Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark har man en langt mer restriktiv praksis i motorferdselsakene. I forvaltningsplanen er det lagt til grunn at bruk av snøscooter i nasjonalparken til private hytter skal skje ved bruk av leiekjører og at det kan gis tillatelse til inntil to turer pr. hytte. For nærmere bestemte områder kan antallet turer økes til fire/fem. Dovrefjellrådets forvaltningspraksis er i tråd med dette. Dette er mer i samsvar med statlige retningslinjer om å begrense motorferdselen i verneområdene.

I Forollhogna synes det ikke å ha vært en vesentlig endring av FMs forvaltningspraksis i motorferdselsakene.

Det er som vi ser av eksemplene stor variasjon i dispensasjonspraksis mellom kommunene. Kommunene har helt ulike oppfatninger av hvor mye motorferdsel som er nødvendig for frakt av utstyr til hytter og setre, noe som vi ser resulterer i at enkelte utfordrer ikke bare verneforskrifter, men også motorferdselloven. Dovrefjellområdet på den ene side har klare begrensninger i adgangen til bruk av snøscooter, mens SVR-kommunene på den annen side gir svært åpne og liberale dispensasjoner til samme formål, dette til tross for at begge verneområder befinner seg innenfor vinterarbeidsområde for villrein.

Bygg og anlegg

I verneområder er det generelt sett lagt opp til et restriktivt regelverk for bygging av nye bygninger eller gjennomføring av andre irreversible inngrep. Spesielt strengt er det i naturreservater og større verneområdene med få tekniske inngrep der formålet er å bevare "urørte" naturområder (jfr Inngrepsfrie naturområder i Norge, INON). I slike områder bør oppføring av nye bygninger normalt ikke tillates med mindre det foreligger helt særegne forhold som forskriften gir åpning for å kunne vurdere. En viss aktivitet knyttet til restaurering og tilbygg til eksisterende bygninger må likevel påregnes der det er bygninger fra før.

Evalueringenes oversikt over dispensasjonssaker i de fire forsøksområdene viser at det har vært et begrenset antall tillatelser til nye bygninger bortsett fra i SVR. Dette til tross for at verneforskriften for SVR i utgangspunktet ikke åpner for nye bygninger, samt at verneformålet bl a er å sikre de større inngrepsfrie arealene i verneområdet.

I SVR har kommunene jfr NIBR (2006:18) i løpet av forsøksperioden gitt tillatelse til 54 bygge- og anleggstiltak, hvorav 38 er byggetiltak. Blant disse er det 9 nye hytter. Totalt er det bygget 732 m² i verneområdet, hvorav 6 bygninger på over 50 m². Enkelte av disse er knyttet til et hyttefelt hvor det ved vernetidspunktet forelå en godkjent plan for en del nye hytter som kunne realiseres, men i følge NIBR er flere av de øvrige nye hyttene "lagt til

tidligere ubebygde områder, og på landbrukseiendommer der landbruksdrift ikke kunne forsvare behovet for nybygg. Tre av byggene er lagt til soner i forvaltningsplanen der det ikke skal forekomme tiltak og tilrettelegging”.

DN vil presisere at denne svært liberale praksisen i flere av tilfellene også går ut over plan- og bygningslovens (PBL) bestemmelser. Kommunene har forsvart sin praksis ved å vise til at de omgår NLF-bestemmelsene i PBL ved å båndlegge verneområdet i sine arealplaner i stedet for å legge det ut som NLF-område. I tillegg viser de til en merknad i foredraget til kronprinsregentens resolusjon ang vern av SVR, hvor det etter lokalpolitisk press ble tatt inn en formulering om at forvaltningsmyndigheten tross et byggeforbud, skulle kunne realitetsvurdere eventuelle byggesøknader etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen. Det ble da lagt til grunn at behovet for nye husvære var lite. Hvordan søknader om nye bygninger skal behandles av kommunene er utdypet nærmere i forvaltningsplanen, og det gis her vilkår om en meget streng vurdering av slike saker ut fra bestemte kriterier. I flere av de nevnte sakene er disse vilkårene i forvaltningsplanen ikke fulgt opp. Flere av disse byggesakene har vært til nærmere vurdering i DN med tanke på eventuell omgjøring etter forvaltningsloven § 35. Dette er vedtak DN i utgangspunktet mener kunne vært kjent ugyldige ettersom de var i strid med verneforskriften og også retningslinjene i forvaltningsplanen. Dette har kommunene blitt varslet om uten merkbar omlegging av praksis. Siden DN som en del av forsøket i SVR ikke er klageinstans for vedtak gjort av kommunene, har DN ikke hatt anledning til å endre eventuelle svært uheldige vedtak gjennom ordinær klagesaksbehandling.

DN vil vise til at regjeringens intensjon med å etablere verneområder i medhold av en spesiallov som naturvernloven, er å sikre en ivaretagelse av nasjonalt verneverdig natur på en bedre måte enn det annet lovverk hjemler. Det er derfor svært spesielt og uheldig når kommuner, som i SVR, legger opp til en mer liberal byggepraksis innenfor verneområdet enn plan- og bygningsloven tillater utenfor.

I Budalen landskapsvernområdene (Forollhogna) søkte en eier av en seterbygning som var bygd på 60-tallet og i dårlig forfatning, om å rive denne og oppføre en ny fritidsbolig. Etter innspill fra fylkesantikvaren om at seterbua burde bevares, traff kommunen vedtak om at seterbua skulle beholdes samtidig som tiltakshaver fikk tillatelse til oppføring av ny fritidsbolig på 60 m² etter den generelle unntaksbestemmelsen, da vernebestemmelsene ikke åpner for bygging av nye hytter til fritidsformål. Kommunen har i sitt vedtak uttalt at det finnes fritidsbebyggelse i Budalen både på festet og privat grunn og kan ikke se at tiltaket strider med formålet med vernet. Det er ikke vurdert konkret hvordan en hytte vil påvirke landskapet og kulturverdiene i området, men kun henvist til at det er fritidsbebyggelse i verneområdet fra før. Dette er etter DN's oppfatning en meget mangelfull vurdering av om tiltaket er i strid med verneformålet. Det står da også i rundskrivet at det normalt er utelukket å gi tillatelse til oppføring av nye private hytter eller andre tiltak som kan forringe eller ødelegge verneverdiene.

I Vangrøftdalen – Kjurrudalen landskapsvernområde (Forollhogna) pågikk en lengre diskusjon mellom DN og en av kommunene i to saker, hvorav den ene gjaldt oppgradering/omlegging av seterveg og den andre gjaldt uttak av grus. I den første saken hadde administrasjonen i kommunen jfr verneforskriften lagt til grunn at tiltaket på vegen

var av en slik karakter at det måtte omsøkes forvaltningsmyndigheten. Denne faglige vurderingen av saken ble overprøvd av formannskapet i kommunen som mente slike saker ikke burde være søknadspliktig. I grussaken tillot kommunen at det ble foretatt uttak av grus fra grustak selv om det ikke var adgang til dette etter verneforskriften og forvaltningsplanen. Begge sakene ble tatt opp i flere møter mellom kommunen og DN, hvor DN påpekte at vedtakene kunne vurderes som ugyldige fordi de var fattet uten hjemmel i lov eller forskrift. I brev til kommunen beklaget DN at sakene ikke ble fulgt opp og at kommunen gikk ut med feilinformasjon i forhold til regelverket for verneområdet.

I Forollhogna nasjonalpark gav en kommune tillatelse til et omfattende byggetiltak, samt etablering av veg. DN omgjorde kommunens vedtak etter forvaltningsloven § 35 idet DN fant at verneforskriften ikke gav hjemmel for å gi tillatelse til tiltakene. DN påpekte samtidig at fast praksis tilsa at slike tiltak ikke var akseptable i en nasjonalpark. DNs vedtak ble påklaget av tiltakshaver, og MD stadfestet direktoratets vedtak og uttalte at verneinteressene talte sterkt for å omgjøre dette ugyldige vedtaket. Tiltakshaver foretok mindre tilpasninger i søknaden og sendte ny søknad til kommunen, hvorefter kommunen innvilget søknaden enda en gang. DN omgjorde kommunens vedtak på nytt fordi tiltakene fortsatt var omfattende og sakene hadde mange likhetstrekk med tidligere sak. Denne saken viser etter vårt syn at kommunen har vist liten vilje eller ønske om å innrette forvaltningspraksis i tråd med statlige retningslinjer for verneområder eller DNs uttalelser. Senere har direktoratet anbefalt en mindre grenseendring i området som gjør at aktuelt område blir liggende utenfor nasjonalparken. Grenseendringssaken løfter spørsmålet slik at avgjørelsen blir tatt av kongen i statsråd. Det er ikke opp til den enkelte forvaltningsmyndigheten å treffe vedtak som går utover det verneforskriften gir adgang til.

I Dovrefjell har det ikke vært tilsvarende liberal forvaltningspraksis for byggesaker, men enkelte større/spesielle saker har forekommet også der. Her har DN som klageinstans kunnet omgjøre uheldige vedtak gjennom sin klagesaksbehandling. I tillegg har DN i en spesiell sak (vei for oppgradering av Elgsjødammen) funnet det riktig å omgjøre et ulovlig vedtak, men gjennom forskriftsendring likevel gjort det mulig å finne en akseptabel løsning.

I de små verneområdene med lokal forvaltning er det som nevnt få dispensasjonssaker, og det er derfor mindre grunnlag for å si noe generelt om dispensasjonspraksis der.

Direktoratets vurdering

Eksemplene viser at med lokal forvaltning spriker forvaltningspraksis i mange retninger. DN vurderer at fylkesmennene generelt sett har en langt mer ensartet forvaltningspraksis enn den vi har sett gjennom forsøkene. Varierende dispensasjonspraksis avhenger bl.a. av graden av lokalpolitisk styring og den lokalpolitiske holdningen til utmarksforvaltning forøvrig. Noen kommuner legger mer vekt på lokalt skjønn og lokale interesser enn på intensjonene med vernet. For noen kommuner har det også, j fr NIBR (2008:11), vært et uttalt mål å utfordre statlige rammer for vern.

Det er etter DNs oppfatning meget bekymringsfullt når det fattes gjentatte uheldige eller ulovlig vedtak i verneområdene. Når ikke forvaltningsmyndigheten respekterer bestemmelsene som er vedtatt i statsråd, kan det spørres hvilken status bestemmelsene og vernet som sådan, får i befolkningen for øvrig. Ulik og ulovlig praksis gjør også forvaltningen mindre konsistent og lite forutsigbar for berørte parter.

En fremtidig forvaltningsordning må gi tilstrekkelig sikkerhet for at verneforskriften blir forvaltet på en helhetlig måte som ivaretar verneverdiene på lang sikt. Dette innebærer at det i en del tilfeller må fattes vedtak som kan gå på bekostning av lokale brukeres interesser. Flere kommuner gjør en god jobb, men det finnes også mange eksempler på at verneområder trues av ulovlig og uheldig forvaltningspraksis i andre kommuner.

Kommunen som klagemyndighet

Innledning:

Etter forvaltningsloven § 28, 2.ledd er vedkommende statlige organ klageinstans "når vedtak er truffet i henhold til delegert myndighet delegert fra et statlig organ". I forbindelse med forsøk med lokal forvaltning av SVR ble det imidlertid gjort forsøk med kommunene som klageinstans for egne vedtak om dispensasjon fra verneforskriftene.

Erfaringer:

DN mener forsøket med kommunene som klageinstans ikke har gitt positive erfaringer som kan gi grunnlag for at ordningen bør opprettholdes. Kommunen som klagemyndighet har i dette forsøket ikke klart å innta en overordnet stilling som klageinstansen skal inneha. Det vises for øvrig til NIBRs (2006:18) evalueringsrapport for SVR.

DN har også registrert at kommunene selv har tatt initiativ til at denne prøveordningen med kommunen som klageinstans for egne vedtak avvikles.

Delegering av forvaltningsmyndighet er tillagt DN og DN er følgelig klageinstans, jfr Kgl res 25.10.96 og delegeringsbrev fra Miljøverndepartementet datert 25. juni 1998. Alle nyere verneforskrifter slår fast at DN fastsetter hvem som er forvaltningsmyndighet for et verneområde.

DN vil anbefale at denne funksjonsfordelingen beholdes. Funksjonen som klageinstans gir DN nødvendig autoritet og innsikt på en rekke områder. Dette er en viktig og nødvendig forutsetning for at DN skal kunne utøve sin rolle som overordnet forvaltningsorgan og kunne følge utviklingen i verneområder.

Funksjonen som klageinstans er DNs viktigste styringsinstrument innefor verneområder. Vi har nylig etablert en egen database for bedre å synliggjøre våre klageavgjørelser. Mange ulike forvaltningsordninger nødvendiggjør at sentrale myndigheter samordner forvaltningspraksis i verneområder. Helhetlig/enhetlig forvaltning er helt avgjørende for å lykkes med en langsiktig forvaltning. DN har ved flere anledninger fått kritikk for at forvaltningspraksis ikke er godt nok samkjørt. Vår erfaring viser også at ulik

skjønnsutøvelse og forvaltningspraksis forsterker eventuelle tidligere konflikter knyttet til et vernevedtak.

DN vil ikke anbefale at klagemyndigheten legges til FM. FM er førsteinstans behandler i de fleste verneområder og det er uheldig om samme instans også skal behandle klager fra samme forvaltningsnivå. Derimot mener vi departementet må vurdere om FM bør gis status som klageberettiget når kommunene gir dispensasjon fra en verneforskrift. Vi minner også om at naturvernorganisasjonenes sterke skepsis til delegering i sin tid ble møtt med forsikringer om at DN fortsatt skal være klageinstans.

Muligheter for å gripe inn i uheldige avgjørelser fattet av underordnet forvaltningsorgan

I rapporten fra NIBR (2008:11), hvor erfaringer fra lokal forvaltning i de fire forsøkskommunene blir evaluert, påpeker NIBR avslutningsvis noen vesentlige svakheter ved den lokale forvaltningen som må løses i fremtiden. En av svakhetene ved dagens system er i følge rapporten mangelen på sanksjonsmuligheter overfor de kommunene som ikke følger de rammene som er gitt lokal myndighet. DN har gjennom forsøkene opplevd denne begrensede mulighet til å sanksjonere som en vesentlig utfordring, og deler NIBRs vurdering på dette punktet.

DN har, som nevnt tidligere i dokumentet, en viss mulighet til å overprøve vedtak fattet av underordnet organ i medhold av forvaltningslovens § 35 som gir hjemmel til å omgjøre vedtak uten at det foreligger klage. DN har benyttet denne bestemmelsen i enkeltsaker hvor det underordnede forvaltningsorgan ikke har fulgt lovverket og de nasjonale retningslinjer.

Omgjøring etter fvl § 35 kan på denne måten til en viss grad benyttes til å omgjøre vedtak som blir fattet av underliggende forvaltningsorgan. På grunn av de knappe tidsfristene og mangelfulle orienteringsrutiner til enkelte underordnede organ, blir denne reglen alene ikke tilstrekkelig effektiv for å sikre en forsvarlig og helhetlig forvaltning av verneområdene. Regelen er i tillegg svært ressurskrevende.

For å sikre at nasjonale føringer og verneforskrifter blir overholdt der forvaltningsmyndigheten er overført til lokale instanser har DN vurdert ulike måter å styrke overordnet myndighets mulighet til å gripe inn i svært uheldige eller ulovlige vedtak. Det har bl a vært vurdert om DN eller annet overordnet forvaltningsorgan skulle hatt en hjemmel til å foreta legalitetskontroll på linje med den FM har av kommunale myndigheters vedtak jfr kommunelovens § 59. Videre har vi vurdert om DN burde ha en form for innsigelsesadgang i vernesaker. Innsigelse, slik vi kjenner det i plansaker etter plan- og bygningsloven, ville i sin enkleste form medføre at direktoratet blir orientert og hørt om en sak før vedtak treffes. En slik ordning vil blant annet bety en lengre saksbehandlingstid og en mer ressurskrevende prosess. Det vil også kunne være problematisk at DN har uttalt seg i konkrete saker på et tidlig stadium i saken, for eventuelt senere å behandle saken som klageinstans.

Et tredje alternativ er som i forlaget til ny motorferdsellov hvor det legges opp til at kommuner som overtrer bestemmelsene i motorferdselloven kan ilegges overtredelsesgebyr. Dersom overtredelsesgebyr ikke er tilstrekkelig eller det viser seg at kommunen gjentar overtredelsene, åpner lovforslaget for at kommunens myndighet etter motorferdselloven kan trekkes tilbake. En mulighet er kanskje å utrede en tilsvarende ordning i tilfelle hvor forvaltningsmyndighet av verneområder overføres til kommunene.

DN mener imidlertid det mest hensiktsmessige alternativ vil være dersom det i miljølovgivningen innføres en hjemmel som gir DN en mulighet til å omgjøre forvaltningsmyndighetens vedtak (uten klage) i større utstrekning enn det som er tilfelle i dag etter mønster av Svalbarmiljølovens § 63. En bestemmelse som gir myndighet til å oppheve eller endre vilkårene i en tillatelse gitt i medhold av lov eller forskrift, eller sette nye vilkår og dersom nødvendig, kalle tillatelsen tilbake under nærmere gitte forutsetninger. Det kan være i tilfelle hvor et vedtak kan medføre uforutsette, vesentlige skadevirkninger for miljøet, eller hvor skadevirkningene kan minskes uten at dette medfører urimelige kostnader for tiltakshaveren. Ved omgjøring etter en slik bestemmelse må det tas hensyn til kostnader en endring eller omgjøring vil medføre for tiltakshaver, samt de fordeler og ulemper det vil medføre.

Rapporteringsplikten

Innledning:

I alle vedtak om delegering av forvaltningsansvar for verneområder heter det at den enkelte kommune har ansvar for å rapportere om forvaltningen til FM. Videre heter det at kommunen må avtale med FM om hvordan og hvor ofte slik rapportering skal skje. Kommunene er videre pålagt å informere FM dersom forutsetningene for delegeringen endres vesentlig.

Noe av bakgrunnen for å innta en plikt om rapportering var å styrke samspillet mellom stat og kommune, samt å utvikle bred miljøfaglig kompetanse på tvers av tradisjonelle skillelinjer. Erfaringsmessig har det i noen områder vært vanskelig å få til en dialog mellom stat og kommune og en mente derfor at en slik rapporteringsplikt kunne bidra til å bedre/utvikle et slikt samspill.

Formålet med rapporteringen er videre å skaffe til veie en oversikt over status i verneområdene, og å sikre et godt grunnlag ved evalueringen av den samlede erfaringen av delegert forvaltningsmyndighet.

Erfaringer:

I praksis har det vist seg å være store variasjoner i hvor stor grad det rapporteres og det kan konkluderes med at ordningen ikke har fungert tilfredsstillende. Det foreligger ulike rutiner for rapporteringen. Bare noen få har etablert skriftlige rapporteringsrutiner som gjennomføres årlig, mens andre har hatt årlige møter. De fleste kommuner har hatt muntlig kontakt med FM ved behov, men ingen etablert faste rapporteringsrutiner. Flere av de 70 kommunene uttrykker at de ikke har kapasitet/kompetanse til å respondere på krav om rapportering.

I forsøksområdene har rapporteringsplikten delvis blitt fulgt opp gjennom årsrapportering fra sekretariatene som grunnlag for søknad om forvaltningsmidler, samt gjennom evaluatorenes årsrapporter.

I mangel på rapporter fra kommune til FM utarbeidet DN i 2006 et enkelt rapporteringsskjema som skulle fylles ut av kommunene og sendes FM. Etter omfattende purringer rapporterte 53 av 70 kommuner for 2006, mens det året etter kun var 8 kommuner som rapporterte.

Fast rapportering skulle være en sikkerhet for et minimum av oppdatering, informasjonsflyt og dialog mellom kommune og stat. Dette har ikke fungert tilfredsstillende og skal delegering av myndighet videreføres, må det prioriteres ressurser til et system for gode håndterbare rapporteringsordninger.

Oppsummering og diskusjon

Stortingets målsetting da de bad om utprøving av ulike modeller for økt medvirkning i forvaltningen, var å hindre fremmedgjøring ved etablering av verneområder, og gjennom medvirkning redusere konfliktene rundt vernevedtak. Erfaringene fra de prosesser og forvaltningsmodeller som ble etablert som følge av stortingets anmodning, og Miljøverndepartementets åpning for delegering av myndighet, er oppsummert i dette dokumentet. Oppsummeringen er basert på de erfaringer som har framkommet gjennom eksterne evalueringer og gjennom de erfaringer DN sammen med fylkesmenn og SNO har gjort seg i løpet av disse årene. Som vi har sett er erfaringene mange og sprikende, og variasjonen er stor både mellom små og store verneområder, fra område til område, og fra kommune til kommune. Det er også klart at variasjonene skyldes en rekke ulike forhold og som NIBR (2008:11) sier det; kommunalisering av naturvernet medfører variasjon.

Vi vil her diskutere de viktigste erfaringer og utfordringer som vil være premissgivende for DN's videre tilråding til departementet.

Rolleforståelse

Delegering av forvaltningsmyndighet fra stat til kommune innebærer at kommunen påtar seg å utøve myndighet på vegne av staten. For en del kommuner har myndigheten og oppgaven de er gitt vært uproblematisk å utføre. God faglig kompetanse og kjennskap til veiledningsmateriell og statlige føringer, er en forutsetning for disse. Erfaringene viser likevel at svært mange kommuner ikke forholder seg til de vilkår og retningslinjer som ligger til grunn for delegeringen. Dette har som nevnt i tidligere kapitler flere årsaker. Først og fremst ser vi mangel på kompetanse og kapasitet som gjør at verneområdeforvaltningen ikke blir prioritert blant kommunenes mange ansvarsfelt. I tillegg påvirkes forvaltningen av den politiske motivasjonen for å overta forvaltningsansvaret. I en del kommuner legges det ikke skjul på at politisk overprøving i

strid med regelverket, i praksis er et forsøk på omkamp om vernet. Kort avstand mellom beslutningstaker og berørt part, som jo i en del tilfeller er positivt, kan av og til være en utfordring for besluttende myndighet i andre sammenhenger.

I de store verneområdene ser vi mange steder et høyt engasjement, mens det i kommuner med små verneområder erfares at enkelte kommuner faktisk ser ut til å "glemme" at de har denne myndigheten, dersom aktivitetsnivået og interessen for verneområdet er lite.

Det er en stor utfordring for staten som overordnet myndighet å forholde seg til kommuner dersom de ikke etterlever de føringer og krav som ligger til grunn i verneforskrifter og retningslinjer. Vi ser at lokalt selvstyre og statlige retningslinjer kan være vanskelig å kombinere ved interessekonflikter.

Som evaluatorene påpeker kan statlige sektorer i noen tilfeller ha konkurrerende føringer og målsetninger. Vi har eksempler på at kommunepolitikere benytter dette til å "gjøre politikk" av sakfelt hvor de er av en annen oppfatning enn overordnet myndighet. Et tettere samarbeid mellom stat og kommune, vil kunne avverge uklarheter på et tidligere tidspunkt, og stimulere til mer konstruktiv dialog og handling, slik vi ser eksempler på i en del områder/fylker.

Kompetanse

De eksterne evalueringsrapportene stadfester inntrykket av en svært varierende fag- og forvaltningskompetanse i kommunene. I store verneområder hvor mange kommuner er berørt kan den samlede kompetansen i kommunene være god, men dette krever stor grad av samarbeid, samordning og kontinuitet. Noe som ser ut til å være et kritisk punkt i flere områder.

Når det gjelder små verneområder hvor verneverdiene ofte er knyttet opp mot sårbare arter og naturtyper, er det ofte behov for spesifikk fagkompetanse for å forvalte verneområdet på en forsvarlig og langsiktig måte. Slik kompetanse går ut over ordinær naturforvaltningskompetanse og er dermed svært sjeldent representert i en kommune, men som oftest representert hos FM. Dette er et kritisk punkt som sammen med de ovenfor nevnte erfaringer er en utfordring, i en tid hvor det stadig settes større krav til bevaring av biologisk mangfold, skjøtsels- og andre forvaltningstiltak, rapportering og håndtering av økt bruk og press mot verneområdene.

Sterkere fokus på bruk av forvaltnings- og bevaringsmål i verneområdeforvaltningen krever god faglig kompetanse. Skal miljøforvaltningen klare å imøtekomme Riksrevisjonens kritikk av dagens verneområdeforvaltning, er styrking av kapasiteten og kompetanse til å drive en målrettet forvaltning avgjørende. De samme forutsetninger kreves for å imøtekomme nasjonale og internasjonale rapporteringskrav.

Evaluatorene påpeker i tillegg det faktum DN også erfarer, - at politisk overstyring av egen administrasjon ofte setter de faglige vurderinger og kompetanse til side. Som evaluatorene påpeker er dette et resultat av demokratiet, men DN vil likevel påpeke dette som spesielt problematisk da slike politisk overprøvde vedtak ofte ender opp som

uhjemlede vedtak, dvs uten å være forankret i lover og forskrifter. Dette har vært en bekymringsfull tendens i enkelte kommuner.

Modeller for forvaltning av verneområder må sikre riktig kompetanse som dekker de faglige utfordringer vernet representerer, og som ivaretar behovet for kontinuitet og innehar rammebetingelser som sikrer samordning, samarbeid og en helhetlig forvaltning der det er nødvendig.

Utøvelse av myndighet

Hvor aktivt forvaltningsmyndigheten arbeider for å ivareta verneformålet gjennom tiltak og registreringer, eller gjennom sin dispensasjonspraksis, varierer både etter behov, kompetanse, kapasitet og ikke minst prioritet. Den praktiske oppfølgingen ser ut til å ha større fokus i de store verneområdene enn i de små. Dette ser vi bl a ut fra den årlige bestillingsdialogen med SNO knyttet opp mot innmelding av behov for tiltaksmidler. Det etterspørres i liten grad midler til tiltak i de små verneområdene forvaltet av kommuner, mens det for de store verneområdene meldes inn behov fra null til flere millioner kroner. Dette skiller seg noe ut fra behovsinnmeldingene fra FM. En årvåken og praktisk oppfølgende forvaltning er i de fleste verneområder avgjørende for ivaretagelse av verneverdiene i et verneområde.

Dispensasjonspraksis er også avgjørende for ivaretagelse av verneformålet. Uheldig praksis kan true verneformålet (se eget kapittel om dispensasjonspraksis). Den varierende praksisen kommunene imellom er en utfordring, og særlig der kommuner ikke er villige til å innrette seg etter de føringer som er gitt i verneforskrifter eller andre retningslinjer gitt av staten eller i forvaltningsplaner. Både av hensyn til verneformålet, og av hensyn til berørte parter må forvaltningen være forutsigbar og i tråd med de regler som gjelder.

En del kommuner ser ut til å vegre seg for å følge opp ulovlige forhold, og kanskje særlig i de tilfeller hvor lokalbefolkning er involvert. Det er en forutsetning at forvaltningsmyndigheten er sitt ansvar bevisst også i slike saker. Det vil ofte være aktuelt at SNO med sin myndighet går inn i slike saker, men det fritar uansett ikke forvaltningsmyndigheten for sitt ansvar for å påse at saker blir fulgt opp på riktig måte.

Forvaltningsmyndigheten må både ha kompetanse og kapasitet til å utøve forvaltningen på en faglig god og langsiktig måte og være i stand til å definere og iverksette nødvendige tiltak for å ivareta verneformålet.

Kontrollfunksjon og klagebehandling

NIBR (2008:11) påpeker i sin konklusjon at en vesentlig svakhet med delegering er mangel på styrings- og sanksjonsmuligheter. Dette er mer utdypende omtalt tidligere i dette dokumentet. Skal delegering av myndighet videreføres må det etableres bedre muligheter for statlig kontroll, etterprøving, og endring eller omgjøring av vedtak. For å

sikre en mer enhetlig praksis innen norsk verneområdeforvaltning, er det også nødvendig at en og samme institusjon (DN) har ansvaret for klagebehandling.

Systemer for opplæring og rapportering

I de eksterne evalueringsrapportene rettes det en del kritikk mot manglende systemer for opplæring av forvaltningsmyndigheten og av manglende felles rapporteringsrutiner. DN ser også dette behovet og ser det som en avgjørende forutsetning for delegering. Noe av utfordringen knyttet til manglende felles rapporteringsrutiner har vært mangel på egnet databaser til å lagre og behandle denne formen for informasjon.

Som overordnet myndighet for verneområdeforvaltningen i Norge er det nødvendig for DN å ha oversikt over både dispensasjonspraksis, tilstand, forvaltningsutfordringer og - tiltak i verneområdene. Dette krever bl a kommunikasjon og rapporteringsrutiner mellom forvaltningsnivåene. For å kunne rapportere videre både nasjonalt og internasjonalt (bl a Emerald Network, Ramsarkonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold) og å bistå til gjennomføring av en kunnskapsbasert god miljøvernpolitikk, må DN inneha tilstrekkelig kunnskap om tilstanden i våre verneområder. Funksjonelle systemer for dette må derfor være mulig å etablere i de forvaltningsmodeller man velger.

Alle verneområder er i dag registrert i Naturbase. Her finnes de mest sentrale opplysninger om verneområdene. DN videreutvikler nå Naturbase (2008-2010). Funksjonaliteten for saksbehandling vil da bli vesentlig utvidet. Forvaltningsmyndighet og naturoppsyn vil være de viktigste brukerne i neste versjon av Naturbase. Dette vil kreve både kompetanse og kapasitet hos de som skal være ansvarlig for forvaltningen.

Opplæring av forvaltningsmyndighet er svært viktig, men også en stor utfordring når myndighet delegeres til mange instanser. Innen den statlige miljøvernforvaltningen blir opplæring ivaretatt gjennom årlige fagsamlinger og seminarer, og produksjon av veiledningsmaterieell gjøres ofte ved god hjelp av miljøvernavdelingen. Dette systemet av intern statlig formidling til og mellom 18 fylkesmannsembeter er ikke dimensjonert verken økonomisk eller ressursmessig til å integrere de 70 kommunene som i dag har forvaltningsmyndighet. En del kommuner/sekretariater har i en del år blitt invitert til å delta på de årlige fagsamlingene, men det har vært vekslende interesse for å delta på disse. Skal slike fagsamlinger kunne arrangeres for alle instanser med forvaltningsmyndighet, vil det kreve betydelig ressurser.

I forbindelse med at det i 1998 gikk ut tilbud om delegering av myndighet ble det i 2000 gjennomført et opplæringsprogram for interesserte kommuner, først med regionvise samlinger og deretter med fylkesvise oppfølgingsprogram. I ettertid etterspørres det av og til kurs eller seminarer om saksbehandlingsrutiner etc, hvor FM og DN gjerne bidrar. DN ser, som også evaluatorene understreker, at behovet for opplæring er langt større enn det man har kunnet tilby til nå. Natur- og forvaltningsfaglig kompetansen kan ikke sies å ha blitt prioritert i kommunesektoren de siste 10 årene, og dette sammen med relativ stor utskiftning av personell, gjør kompetanseoppbygging i kommunene krevende.

Delegering av forvaltningsmyndighet krever økte ressurser og bedre betingelser for rapportering og datalagring, samt systemer for opplæring og kompetanseutveksling med miljøvernmyndighetene.

Helhetlig og samordnet forvaltning

Et viktig vilkår for delegering av forvaltningsmyndighet for verneområder som berører flere kommuner har vært kravet om en samordnet forvaltning på tvers av kommunegrensene. Felles retningslinjer for forvaltningen og helhetlige planer for forvaltningstiltak, overvåking og rapportering er avgjørende for å se det vernede arealet under ett (økosystemtilnærmet forvaltning) og for å sikre en forutsigbar forvaltning av området. I de fire forsøksområdene har dette blitt prøvd ivaretatt gjennom ulike forvaltningsmodeller. Evalueringsrapportene går grundig inn på dette temaet, og alle bemerker dette som en stor utfordring. Særlig blir dette temaet berørt i rapportene for SVR (NIBR 2006:18) og Forøllhogna (UTForsk), hvor de har prøvd ut ”bløtkakemodeller” for forvaltningen. Det blir i rapportene påpekt manglende mekanismer for å binde opp den enkelte kommune til å følge opp felles retningslinjer, i motsetning til i Dovrefjellmodellen (Asplan Viak), hvor dette blir ivaretatt gjennom rådets og sekretariatets myndighetsutøvelse. I evalueringsrapporten for Forøllhogna vises det til at ”bløtkakemodellen” kan fungere til manges tilfredshet, men er likevel lite egnet fordi den krever koordinering mellom kommuner, uten at koordinerende organ er gitt myndighet. Det anbefales derfor en mer nettverksorganisert modell hvor aktører samarbeider på tvers av nivåer for å kunne dra nytte av lokalkunnskap og fagkunnskap, og fremme dialog mellom aktører og nivåer.

Dovrefjellmodellen er den eneste modellen hvor myndighet er lagt til et interkommunalt/fylkeskommunalt organ, bestående av både politikere og administrativt ansatte. Dovrefjellrådet har i sin egenervaluering fremhevet den samordnede effekt modellen har hatt hvor 8 kommuner og 4 fylker er samlet i en instans, og hvordan dette gjør det mulig å utøve en enhetlig forvaltning. Et aktivt og engasjert arbeidsutvalg og et fulltids sekretariat med særs god kompetanse, kontinuitet, kapasitet og med stor grad av myndighet, har gjort at denne modellen har fungert godt med tanke på målet om en helhetlig forvaltning. Hvor mye denne suksessen skyldes forvaltningsmodellen, lokale holdninger til vernet, eller personlig kompetanse og engasjement, er ikke enkelt å svare på, men alle faktorer har nok medvirket til resultatet.

Ut fra disse forsøkene og erfaringer fra andre store verneområder med lokal forvaltning, vil DN påpeke at en samordnende kompetent sekretariatsfunksjon med stor myndighet og et aktivt råd/utvalg å støtte seg på, ser ut til å være en viktig forutsetning for helhetlig og samordnet forvaltning.

Medvirkning og lokalt engasjement

Økt lokal medvirkning i forvaltningen er en av hovedmålsettingene med delegering av myndighet. Vi har tidligere i dokumentet sett på hvordan dette er ivarettatt i de fire forsøksområdene, og hvor konklusjonen fra NIBR (2008:11) er at det i stor grad har vært mangel på mulighet for reell deltakelse fra alle berørte parter, ut over de direkte involverte i kommuneadministrasjonen og blant politikerne. De sistnevnte har til gjengjeld utvist et stort engasjement i flere av områdene. NIBRs beskrivelse av medvirkning er etter DN's erfaring ganske likt i de øvrige kommunene med forvaltningsmyndighet. Det blir sjeldent etablert fora hvor andre berørte parter får medvirke i forvaltningen. I store verneområder forvaltet av staten er det nokså utbredt og gode erfaringer med rådgivende utvalg for forvaltningen bestående av både kommuner og andre interessegrupper. NIBR påpeker også en del FMs fokus på å skape arenaer for dialog og konfliktløsning i store eller vanskelige saker.

Evalueringene har heller ikke kunnet dokumentere noen økt oppslutning omkring vernet i områder med lokal forvaltning. Det er mulig tidsperioden har vært for kort til å se eventuelle holdningsendringer, men erfaringer fra naturvern generelt, uansett forvaltningsmodell er at eventuelle konflikter knyttet opp mot etablering av verneområdene, ofte dempes og blir mindre/lite fokusert etter vernevedtaket når forvaltningsfasen har kommet i gang. Dette henger nok mye sammen med at konflikter gjerne er knyttet opp mot usikkerhet rundt, og forhandlinger om, hva vernet skal innebære av restriksjoner og areal i verneplanfasen.

I små verneområder er det i rapporteringer fra både kommuner og lokalt SNO, kun i få tilfeller meldt om medvirkning i forvaltningen ut over kommunens egne ansatte. Det er da særlig knyttet opp mot ryddedugnader eller skjøtselstiltak hvor skoler eller grunneiere er engasjerte.

Det er en utfordring uansett forvaltningsmyndighet, å skape arenaer for medvirkning som fremmer dialog og samhandling og ikke konfrontasjon. Her bør både staten som representant for det statlige vernet og dets retningslinjer, og lokalsamfunnet med sin kompetanse og sine behov være representert. Statlige ressurser (miljø, landbruk etc) til nødvendige og omforente tiltak kan ofte være en nøkkel til positivt samarbeid og handling.

Samiske forhold

For forvaltningen av verneområder i samiske områder er det gjennom bl a *St.meld. nr. 28 (2007-2008) Samepolitikken* gitt føringer for hvordan samers "rett til reell, effektiv deltakelse i offentlig myndighetsutøvelse" skal forstås. Sametinget har gjennom egne vedtak foreslått modeller for hvordan dette kan gjennomføres i praksis. Et foreslått alternativ for forvaltning av store verneområder er opprettelse av forvaltningsstyrer med minimum 50 % representasjon fra samiske interesseorganisasjoner/samiske rettighetshavere og hvor FM ivaretar sekretariatsfunksjonen. Der den samiske andelen av befolkningen er i et klart mindretall, vil representasjonskravet bli lavere. Andre eksempler

på forvaltningsordninger som ivaretar kravet om deltakelse kan være innsigelsesadgang for Sametinget eller, etablering av nemnder (som Rovviltnemnda) hvor Sametinget oppnevner representanter (Sametingets rapport til ILO for perioden fram til mai 2008).

Sametinget ønsker at utforming av forvaltningsregimer skal skje i samsvar med konsultasjonsavtalen mellom staten og Sametinget. Spesielt vil dette gjelde verneområder av en viss størrelse, og i mindre grad små naturreservater og lignende. Sametinget har likevel generelt uttrykt stor skepsis til kommunal forvaltning av verneområder hvor samiske interesser, spesielt samisk reindrift, er berørt.

Av de forvaltningsmodeller som praktiseres i samiske områder i dag har vi i følge Sametinget både gode og mindre vellykkede erfaringer, se for øvrig NIBR (2008:1) om evalueringen av forvaltningsforsøket i Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark og kapitlet om medvirkning tidligere i foreliggende dokumentet.

DN har en konstruktiv dialog med Sametinget om prinsippene for forvaltningsmodeller og vil legge stor vekt på at den samiske medvirkningen blir ivaretatt i framtidige modeller.

Tilråding

I DN's tilråding av forvaltningsmodeller er det valgt å skille mellom modeller for store verneområder/verneområdekompleser og små verneområder da det er en del vesentlig forskjellige utfordringer knyttet til disse to typer verneområder.

Forvaltningsmodell for store verneområder/verneområdekompleser

Store verneområder/verneområdekompleser kjennetegnes ved at de ofte berører flere kommuner og fylker, og dekker store arealer som krever en økosystemtilnærmet forvaltning. Ut fra evalueringene og de erfaringer som er presentert og drøftet i dette dokumentet, samt de utfordringer som ligger i å forvalte store verneområder mener DN følgende momenter må være avgjørende for valg av framtidige forvaltningsmodeller:

- *Bred lokal medvirkning*

Lokal medvirkning er viktig for å forankre forvaltningen blant berørte parter og dra nytte av deres kompetanse, for å få en god og tilpasset forvaltningen. Aktiv bruk av tilsynsutvalg eller rådgivende utvalg med bred sammensetning er viktig. I samiske områder skal samiske representasjon i slike utvalg/råd sikres og avtales gjennom konsultasjon.

- *Forholdet mellom stat og kommune/lokalsamfunn må institusjonaliseres*

Samvirke mellom forvaltningsnivåer og klarere mandatfordeling er viktig for å sikre kompetanseutveksling, samhandling og ansvarliggjøring av aktører.

- *”Personifisering” av forvaltningen gjennom en sekretær-/forvalterfunksjon (”nasjonalparkforvaltere”)*

For å tydeliggjøre forvaltningsmyndigheten og sikre en samordnet og faglig god forvaltning er en samlende forvalterfunksjon med nødvendig kompetanse, kapasitet og evne til dialog og samarbeid avgjørende. Når ansvaret for daglig ”drift”, gjennomføring av tiltak, samordning av aktører og kontakt utad blir lagt til en konkret funksjon, vil dette gjøre forvaltningsapparatet mer robust og mer arbeids- og kostnadseffektivt. Forvaltningen vil på denne måten bli mindre fragmentert enn ved f eks kommunal forvaltning og forvaltningspraksis mer forutsigbar for brukerne.

- *Statlig tilstedeværelse i lokalsamfunnet*

Ved å etablere kontorer med en eller flere ”nasjonalparkforvaltere” lokalisert i et lokalsamfunn nært verneområdet, vil man sikre lokal tilstedeværelse av forvaltningsmyndigheten. ”Nasjonalparkforvaltere” bør være administrativt underlagt FM for å sikre tilknytning til og dra nytte av miljøvernavdelingenes faglige miljøkompetanse. Staten bindes således opp til å være økonomisk og administrativt ansvarlig for stillingen. Lokalisering bør om mulig knyttes opp mot lokalt naturoppsyn og naturinformasjonssentra, for å skape bredere fagmiljøer/kompetansepooler lokalt og å legge til rette for samarbeid.

- *Rutiner for bestillingsdialog og rapportering må bedres*

Bestillingsdialog opp mot bevilgende myndighet må bedres. Når slike bestillinger koordineres gjennom en samordnende forvalterfunksjon vil bestillingene bli langt enklere å gjennomføre og omforente prioriteringer blir lettere å ivareta. Manglende tilstrekkelige administrative og faglige rapporteringsrutiner vil bli enklere å utvikle og drifte, dersom ansvaret legges til faglig kompetente og ansvarlige forvalterfunksjoner.

Forvaltningsmodell:

DN foreslår med dette en modell hvor det etableres lokale forvaltningskontorer med en eller flere faste statlige stillinger som sekretariat/nasjonalparkforvalter for store verneområder/verneområdekomplekser. Denne skal være lokalisert i lokalsamfunnet, om mulig samlokalisert med naturoppsyn og naturinformasjonssentra. Bredt sammensatte tilsynsutvalg/rådgivende utvalg skal være viktige i utarbeidelsen av forvaltningsplaner, tiltaksplaner, budsjettmessige prioriteringer og i diskusjoner rundt andre prinsipielle spørsmål. De vil også være viktige aktører i kommunikasjonen mellom lokale og sentrale myndigheter, og mellom forvaltningsmyndighet og andre berørte sektorer/partner.

En slik modell bygger på de beste erfaringer vi har med tanke på å tilfredsstillende nasjonale krav til faglig kompetent forvaltning, målsetting om økt lokal medvirkning og en effektiv ressursutnyttelse. De mest sammenlignbare eksempler vi til nå har erfaring med i norsk verneområdeforvaltning, er de tidligere ordningene med nasjonalparkforvaltere og tilsynsutvalg i Jotunheimen og Jostedalbreen nasjonalparker, jf også Trollheimen, og dagens forsøksmodell med Dovrefjellrådet med tilhørende sekretariat i Dovrefjellområdet.

Ut fra fordelingen av store verneområder vil en slik modell kreve opprettelse av minimum 35 nye stillinger. (En ren kommunal forvaltning av store verneområder ville til sammenligning kreve 2-4 ganger flere nye fagstillinger, fordelt på berørte kommunene uten egen miljøvernrådsgiver pr i dag.)

Dersom det er aktuelt å vurdere andre modeller, mener likevel DN kravet til et sekretariat/nasjonalt parkforvalter er ufravikelig for store verneområder, men at ansettelsesforholdet som et alternativ kan være knyttet opp mot et rent interkommunalt forvaltningsorgan, evt slik som i Dovrefjellmodellen eller et forvaltningsstyre som skissert av Sametinget. Ut fra de erfaringer som er innhentet vil DN fraråde ren kommunal forvaltning i verneområder som omfatter flere kommuner da det har vist seg vanskelig å få til samordning over kommunegrensene og dermed en tilstrekkelig enhetlig forvaltning. Kostnadene ved slike alternative modeller kan bli omtrent de samme, men den faglige tilhørigheten til relevante fagmiljøer blir svekket, og rapporteringer og styrings- og bestillingsdialoger mer utfordrende å drifte. Staten vil ved en slik organisering ikke bli ansvarliggjort på tilsvarende vis som i den primære modellen.

Kravet om en faglig god, synlig og kostnadseffektiv forvaltning taler ikke for en mer fragmentert forvaltning.

Forvaltningsmodell for små verneområder

Små verneområder (de fleste er naturreservater) kjennetegnes ofte ved at de representerer sårbare og/eller spesielle naturtyper og arter som krever spesialkompetanse for å forvaltes på en faglig god måte. Slike områder er bl a ofte avgjørende for ivaretagelsen av utrydningstruede arter og naturtyper. Ut fra disse forvaltningsmessige utfordringene mener DN viktige momenter for valg av forvaltningsmodell er:

- *Sikre riktig kompetanse og kontinuitet i forvaltningen*

Riktig fagkompetanse sett i forhold til verneformålet, og kontinuitet som sikrer stabilitet og langsiktighet i forvaltningen er viktig.

- *Sikre at nettverket av små verneområder forvaltes funksjonelt i forhold til hverandre*

Tematiske verneplaner legger opp til et representativt nettverk av verneområder som må forvaltes funksjonelt i forhold til hverandre. Dette krever en regional tilnærming i den praktiske forvaltningen.

- *Forvaltningstiltak må gjennomføres i riktig prioriterte områder*

Kombinasjonen sårbare verneområder som krever oppfølging og begrensede midler til nødvendige tiltak krever riktig prioritering av hvilke verneområder det skal gjennomføres tiltak i.

Forvaltningsmodell:

Ut fra behovet for ulik spisskompetanse for å forvalte ulike typer små verneområder, og nødvendigheten av å se verneområdene i forhold til hverandre

både med tanke på prioritering av tiltak og for øvrig i forvaltningen, ser DN det som den mest forvarlige løsning å la forvaltningsmyndigheten ligge til fylkesmennenes miljøvernavdelinger. Disse har gjennom verneplanprosessene og lang forvaltningserfaring god kjennskap til verneområdene og er den eneste institusjonen som pr i dag har bred og dyp nok kompetanse til å ivareta et slikt ansvar. Lokal medvirkning kan ivaretas gjennom direkte kontakt og samarbeid med grunneiere om f eks gjennomføring at tiltak, slik praksis er mange steder. For små verneområder med mange brukerinteresser kan opprettelse av samarbeidsutvalg være aktuelt. Små verneområder som ligger inntil store verneområder kan forvaltes som en del av et større verneområdekompleks der det er naturlig.

Miljøvernavdelingene har de siste årene opplevd nedbemanning samtidig med at antall verneområder har økt og fortsatt øker. Det er derfor behov for å øke bemanningen hos miljøvernavdelingene med minst en person pr embete øremerket verneområdeforvaltning for å kunne ivareta forvaltningsansvaret på en mer tilfredsstillende måte (se Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder, DN-notat 2007-1, og Riksrevisjonen 2006).

Forutsetninger/rammebetingelser

Ressurser: Ut fra erfaringer fra forsøksområdene koster den administrative driften av et sekretariat/forvalter med en hel stilling og drift av nettverk og utvalg rundt 1,5-2 mill pr år. Hvis en slik forvaltningsmodell skal settes i system for våre 60 største verneområder fordelt på f eks 35 stillinger, vil dette medføre en kostnad på om lag 50-75 mill pr år. I tillegg kommer 18 stillinger til miljøvernavdelingene og utgifter til drift av SNO og lokalt tjenestekjøp (Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder, DN-notat 2007-1).

Styrings og sanksjonsmuligheter: Staten må ha juridisk kompetanse til å sikre at lover, forskrifter, statlig politikk og føringer blir etterlevd.

Administrative og faglige rapporteringsrutiner, overvåking og databaser: Innsamling, lagring og bearbeiding av informasjon krever funksjonelle systemer og databaser.

Referanser

Asplan Viak 2008. Evaluering av prøveprosjekt med lokal forvaltning av Dovrefjell-Sunddalsfjella nasjonalpark og tilliggende verneområder

DN Notat 2007-1. Strategi for bruk av midler til tiltak i verneområder

Innst. S. nr. 124 (1992-93). Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge

Innst. O. nr. 64 (1995-96). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn

NIBR-rapport 2006:18. Lokal forvaltning av verneområder. En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane.

NIBR-rapport 2008:1. Blåfjella-Skjækerfjella, Låarte-Skæhkere, evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark

NIBR-rapport 2008:11. Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk.

Rapport til Miljøverndepartementet 2006. Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder

Riksrevisjonen 2006. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Riksrevisjonen Dokument nr 3:12 (2005-2006)

Sametingets rapport til ILO for perioden fram til mai 2008

St.meld. nr. 62 (1991-92). Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge

St.meld. nr. 28 (2007-2008). Samepolitikken

UTForsk 2008. Trøndelag Forskning og Utvikling, Notat 2008:1. Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Sluttrapport