

# **Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna**

## **Delrapport 1 i evalueringen av forvaltningsforsøket**

Jørund Aasetre  
Terje Skjeggedal

Tittel : LOKAL FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE I  
FOROLLHOGNA  
Delrapport 1 i evalueringen av forvaltningsforsøket

Forfatter : Jørund Aasetre  
Terje Skjeggedal

NTF-notat : 2004:8

Prosjektnummer : 1601

ISSN : 1500–2624

Prosjektnavn : Evaluering av kommunal forvaltning av Forollhogna nasjonal-  
park og tilliggende landskapsvernområder

Oppdragsgiver : Direktoratet for naturforvaltning

Prosjektleder : Terje Skjeggedal

Layout/redigering : Solrun F. Spjøtvold

Forsidetegning : Bente B. Aasetre

Forsidefoto : Astrid Alice Haug

Referat : Dette er første rapport fra følgeevalueringen av  
forvaltningsforsøket med kommunal forvaltning av  
Forollhogna nasjonalpark og omliggende  
landskapsvernområder. Rapporten har en kvantitativ analyse  
av dispensasjonssaker som har vært behandlet siden vernet  
trådte i kraft. Denne analysen påviser ingen forskjell i mellom  
statlig og kommunal forvaltning. Rapporten presenterer også  
utviklingen av samarbeidsorgan mellom kommunene. Disse  
organene er det politiske rådgivende utvalget og det  
administrative fagutvalget. Det presenteres også intervjuer  
med representanter fra kommunene om hvordan de opplever  
vernet og de mulighetene som ligger i lokal forvaltning.  
Evalueringen foregår i perioden fra 2003 til ut 2007, og det er  
derfor alt for tidlig å komme med noen endelige konklusjoner  
om forvaltningsforsøket ennå.

Emneord : Naturforvaltning, Evaluering, Lokal forvaltning,  
Verneområder

Dato : Desember 2004

Antall sider : 48

Pris : 50,–

Utgever : Nord-Trøndelagsforskning  
Serviceboks 2533, 7729 STEINKJER  
telefon 74 13 46 60  
telefaks 74 13 46 61

## FORORD

Dette er første delrapporten i evaluering av forsøket med lokal forvaltning av Forollhogna nasjonalpark med til hørende landskapsvernområder, som ble opprettet i 2001. Fra 1. mai 2003 ble forvaltningsmyndighet delegert til kommunene i en forsøksperiode som varer ut 2007.

Nettverket "UT-forsk" som er et formalisert samarbeid mellom Østlandsforskning, Norut Samfunnsforskning og NTF, har fått i oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning å evaluere forsøket, med NTF som prosjektansvarlig. Denne første delrapporten inneholder en kvantitativ analyse av forvaltning av verneforskriftene hittil, en beskrivelse av aktiviteten i samarbeidsorganene mellom kommunene som er opprettet og en presentasjon av oppfatninger av forsøket i kommunene.

Notatet er skrevet av Jørund Aasetre, i samarbeid med Terje Skjeggedal.

Steinkjer, november 2004

Terje Skjeggedal  
prosjektleder



## INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	iii
FIGURLISTE	iv
TABELLER	iv
SAMMENDRAG	v
1. INNLEDNING	1
1.1 Forollhogna nasjonalpark og tilstøtende landskapsvernområder	1
1.2 Om forvaltningsforsøket	3
1.3 Organiseringen av den lokale forvaltningen	5
2. BASIS FOR EVALUERINGEN	9
2.1 Evalueringens problemstillinger	9
2.2 Begrepsmessig ramme	9
3. METODE OG DATAGRUNNLAG	13
4. KOMMUNAL SAKSBEHANDLING	15
4.1 Antall saker	15
4.2 Antall saker i de ulike kommunene	16
4.3 Fordelingen mellom typer saker	17
4.4 Oppsummering	20
5. MØTER I SAMARBEIDSORGAN	21
5.1 Det rådgivende utvalget for Forollhogna	21
5.2 Fagutvalget	22
5.3 En vurdering av utviklingen av samarbeidsorgan	23
6. OPPFATNINGER I KOMMUNENE	25
6.1 Forhistorie og forventninger	25
6.2 Holdningene til samarbeidsorgan	25
6.3 Vurdering av kommunal kompetanse	26
6.4 Ressurser i kommunal forvaltning	26
6.5 Saksbehandling og forvaltningsmessige utfordringer	26
6.6 Kontakt med brukere og statlig forvaltning	27
7. OPPSUMMERING OG DRØFTING	29
8. FORELØPIGE KONKLUSJONER	33
LITTERATUR	35
Vedlegg 1:            Intervjuguide – lokal forvaltning av Forollhogna	

## FIGURLISTE

Figur	side
1.1: Verneområdene i Forollhogna. Lokalisering og eiendomsstruktur. Skravert område er statsallmenning.	2
1.2: Prosentvis fordeling av verneområdene mellom kommunene.	3
4.1: Antall søknader behandlet pr. . år.	16
4.2: Dispensasjonssaker behandlet av kommunene fordelt etter type.	18

## TABELLER

Tabell	side
1.1. Organisering internt i kommunene.	7
4.1: Antall søknader og dispensasjoner fordelt etter kommune.	17
4.2: Antall behandlede søknader fordelt etter type.	19

## **SAMMENDRAG**

Den 21.12.01 vedtok kongen i stadsråd å verne Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder. Dette er et av fire større verneområder hvor en har et forvaltningsforsøk med lokal forvaltning. Forvaltningsforsøket varer fra 2003–2007. I Forollhogna området er forvaltningen delegert til den enkelte kommune både når det gjelder landskapsvernområdene og selve nasjonalparken. Som ledd i forsøket med lokal forvaltning gjennomføres en følgeevaluering. Denne rapporten er første delrapporten fra denne evalueringen.

En slik første rapport vil selvsagt bare kunne presentere foreløpige konklusjoner og heller ikke kunne gi en oversikt over alle aktuelle aspekter knyttet til kommunal naturforvaltning. Vi har derfor i denne rapporten i hovedsak konsentrert oss om tre tema: En kvantitativ optelling og analyse av dispensasjonssaker, beskrivelse av aktiviteten i de samarbeidsorgana som er opprettet, samt en presentasjon av oppfatninger om forsøket i kommunene.

### **Om saksbehandlingen**

Et element ved lokal forvaltning er behandlingen av dispensasjonssøknader. I denne rapporten har vi gjennomført en kvantitativ optelling og analyse av saker behandlet frem til august 2004. Fra 1.5.03 ble forvaltning av verneforskriftene delegert til kommunene. Tidligere hadde staten v/fylkesmennene hatt denne myndigheten. De dispensasjonssakene som er behandlet hittil tyder ikke på at det er noen forskjell i andelen dispensasjoner ved statlig kontra kommunal saksbehandling. Ser en på antall dispensasjonssaker så dominerer motorferdselssaker med 2/3 av alle sakene, og snøscootersaker utgjør alene halvparten av alle dispensasjonssakene. Samlet sett innvilges over 90 % av sakene, men andelen motorferdselssaker som innvilges er signifikant høyere enn for andre typer saker. Det synes som andelen dispensasjoner er lavest for byggesaker, men også her innvilges majoriteten av søkerne dispensasjon. Byggesaker er forøvrig i større grad knyttet til landskapsvernområdene enn nasjonalparken.

En slik kvantitativ analyse alene har sine begrensninger. I vurderingen av forskjellen mellom kommunal og statlig praksis, er det også viktig å se nøyer på slikt som hvilke betingelser som legges til grunn når det gies dispensasjoner fra verneforskriftene. Dette er tema vi kommer tilbake til i senere delrapporter.

### **Om fagutvalget og det rådgivende utvalget**

Det er hver enkelt kommune som har fått delegert forvaltningsmyndighet, men det er opprettet et politisk rådgivende organ for de kommunene som har areal i verneområdene. Videre er det opprettet et fagutvalg mellom de administrativt ansvarlige personene i de aktuelle kommunene. Som ledd i arbeidet med evalueringen har vi både deltatt som observatør på møter i disse samarbeidsorganene, og lest gjennom alle referat fra disse møtene. I starten syntes det som en i det rådgivende utvalget hadde startvansker knyttet til konsolideringen og avgrensningen av det rådgivende utvalgets rolle. Dette går blant annet på i hvilken grad det rådgivende organet skal styre noe av

økonomien til de midlene som bevilges til forvaltningsforsøket. Her var det motsetninger mellom kommunene. Etter en avklaringsfase har man klart å jobbe seg frem til en felles forståelse. Likevel fikk dette den uheldige konsekvens at man pga. sein saksgang mistet noe av tilskuddsbeløpet til forsøket for 2003.

Fagutvalget synes å fungere uten store motsetninger. Her har fokuset vært knyttet til drøfting av konkrete saker, eksempelvis en stor sak knyttet til skilting og informasjon. Også håndtering av enkelte dispensasjonssaker har blitt løftet frem og diskutert i dette utvalget. Fagutvalget har således frem til nå fungert godt som et råd for drøfting av konkrete saker. Frem til nå synes det også som aktiviteten i fagutvalget har vært større enn i det politiske rådgivende utvalget. Fagutvalget fungerer som sekretariat for det rådgivende utvalget.

## **Om oppfatninger i kommunene**

Intervjuer med representanter for kommunene viser at det lokalt var ganske sterk motstand mot vern i området. Denne forhistorien har nok, og da på tross at mange etter vernet fremhever at nå må vi gjøre det beste ut av situasjonen, påvirket hvilke holdninger en har til lokal forvaltning. Blant enkelte har det vært en forventning til at "nå kan vi gjøre litt mer som vi vil". Forskjellige forventninger kan også ligge bak at man har ulike oppfatninger om hvilken rolle samarbeidsorganene mellom kommunene bør ha. Noen oppfatter at mest mulig bør legges til kommunene, og at en i minst mulig grad bør ha noe "ekstra" byråkrati for å håndtere den lokale forvaltningen. Andre ser fordelene i å utvikle felles kapasitet for å håndtere forvaltningsutfordringene.

De fleste mener at den lokale kompetansen er tilstrekkelig, selv om enkelte på administrativ side ønsker mer faglig spisskompetanse. Når det gjelder ressurser for lokal forvaltning mener de fleste at disse er knappe. I forhold til kontakt med lokale brukere oppfatter folk i kommunene at de ville klare dette bedre enn den statlige forvaltningen. I forhold til kontakten med statlig forvaltning, så mener man at denne på tross av en konfliktfylt verneprosess er relativt god. Dette gjelder spesielt forholdet til fylkesmannen.

Når det gjelder dispensasjonssaker fremhever man motorferdselsaker og byggesaker som de viktigste. Man har også oppfatninger av at man er noe mer liberal på Sør-Trøndelagsiden enn i Hedmark. På et mer generelt plan fremhever mange problemene knyttet til å holde oppe drift og virksomhet i seterområdene. Her er det flere som peker på betydningen av landbrukspolitikken i tillegg til verneproblematikken. Samtidig som en oppfatter at tradisjonelt vern har et for statisk og naturfaglig perspektiv.

Om en ser etter uenighet mellom nasjonale – og lokale mål, er nok denne tydeligst i forhold til et lokalt ønske om å bruke ressursene i landskapsvernområdene for å få til lokal næringsvirksomhet. I forhold til verneforskrifter ligger det lokalt et ønske om en mer dynamisk forståelse av det å bevare områdets egenart. Man mener at et statisk syn på dette vil være en trussel mot å opprettholde verneverdiene, mens å tillate turismeutvikling i noen større grad vil bevare drift, eksempelvis i seterområdene.

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Forollhogna nasjonalpark og tilstøtende landskapsvernområder

Den 21.12.01 vedtok kongen i statsråd å verne Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder. Nasjonalparken ble da den 19 i rekken, og den første nye nasjonalparken på 12 år. Området ble første gang nevnt som verneverdig i NOU 1986:13 "Ny landsplan for nasjonalparker". *Forollhogna nasjonalpark* og 8 tilstøtende landskapsvernområder utgjør et samlet system av verneområder. Selve Forollhogna nasjonalpark er 1 061,9 km<sup>2</sup>. Nasjonalparken strekker seg inn i kommunene Rennebu, Midtre Gauldal, Holtålen, Os, Tolga og Tynset. Rundt denne nasjonalparken ligger 8 landskapsvernområder på til sammen 452 km<sup>2</sup>. Disse 8 landskapsvernområdene er:

- Budalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal (33,6 km<sup>2</sup>)
- Ledalen landskapsvernområde m/plantefredning i Holtålen kommune (26,2 km<sup>2</sup>)
- Vangrøftdalen – Kjurrudalen landskapsvernområde i Os kommune (126 km<sup>2</sup>)
- Lonedalen-Ørvilldalen landskapsvernområde i Tolga kommune (49,7 km<sup>2</sup>)
- Øyungen landskapsvernområde i Holtålen og Røros kommuner (72,1 km<sup>2</sup>)
- Magnilldalen-Busjødalen landskapsvernområde i Tynset og Tolga kommuner (78 km<sup>2</sup>)
- Endalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal kommune (35,6 km<sup>2</sup>)
- Fordalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal og Holtålen kommuner (30,9 km<sup>2</sup>)

Formålet med opprettelsen av Forollhogna nasjonalpark er å bevare et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde i Midt-Norge med en naturtype som ikke er representert i de andre nasjonalparkene. Et sentralt mål for vernet er å ta vare på biologiske kvaliteter og et særpreget naturlandskap. Landskapet i området kan karakteriseres som et viddelandskap med avrundete terrengformer og slake dalsider. Berggrunnen i området er skifrig og med dominans av kalkrike bergarter, noe som også gjenspeiles i vegetasjonen. Området har meget høy produktivitet med et rikt og variert plante- og dyreliv. Mesteparten av nasjonalparken ligger over tregrensen. Her finnes også landets mest produktive villreinstamme (Kilde: Forvaltningsplanen for Forollhogna nasjonalpark).

I dalene rundt selve nasjonalparken finner man de landskapsvernområdene som er nevnt ovenfor. Hensikten med å verne disse er å ta vare på det særprega natur- og kulturlandskapet i de frodige seterdalene som leder inn mot fjellet. Fjellbjørkeskogen kler landskapsvernområdene. Man har en variert utmarksbruk. Her finnes også flere komplette setermiljøer med gamle bygninger som har stor kulturhistorisk verdi (Kilde: Direktoratet for naturforvaltning 2002a). I Vangrøftdalen - Kjurrudalen landskaps-

vernområde hadde en i 1978 91 seter i tradisjonell drift, men tallet var i 2002 gått ned 46 seter. Gjengroing og bruksendring utgjør også en utfordring i seterdalene i Midtre-Gauldal<sup>1</sup>.

Eiendomsforholdene i verneområdene varierer mellom Hedmark og Sør-Trøndelag. I Sør-Trøndelag dominerer statsallmenning både nasjonalparken og landskapsvernområdene, mens i Hedmark er områdene hovedsakelig i privat eie utenom en del i Tynset kommune (se figur 1.1).



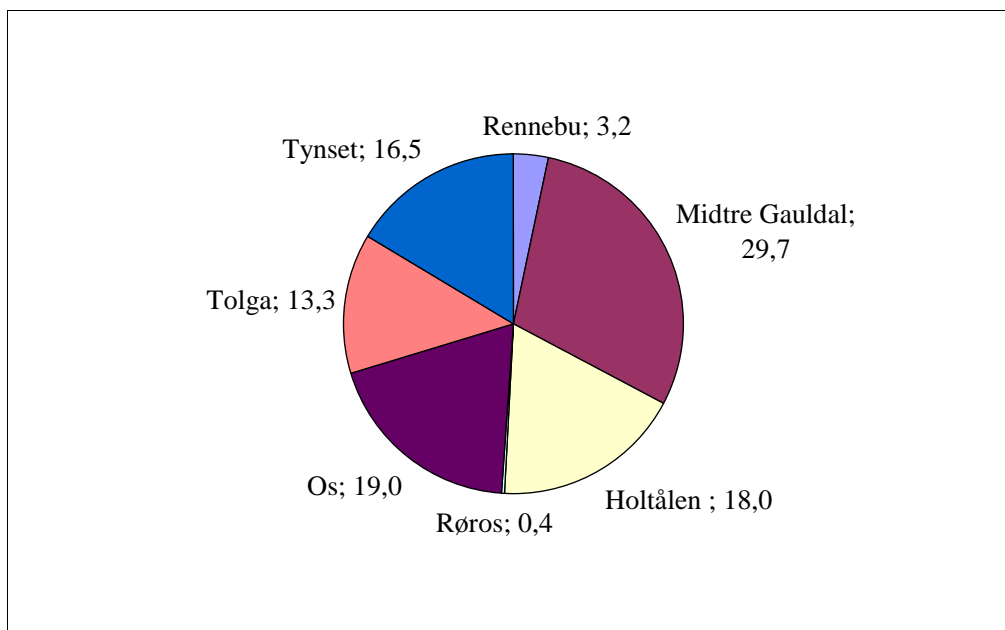
Figur 1.1: Verneområdene i Forollhogna. Lokalisering og eiendomsstruktur. Skravert område er statsallmenning<sup>2</sup>

Det er 7 kommuner som er berørt av verneområdene i Forollhogna. Disse har et samlet areal på 7 193 km<sup>2</sup>. Det samlede folketallet i disse kommunene er på 25 613 innbyggere. Av disse er Midtre Gauldal den mest folkerike med 5 824, mens Tolga har lavest folketall med 1 796. Største tettstedet i kommunene er Røros med 3 436 inn-

<sup>1</sup> Kilde: Forslag til forvaltningsplan for Vangrøftdalen – Kjurrudalen landskapsvernområde og Forslag til forvaltningsplan for Endalen, Budalen og Fordalen landskapsvernområder.

<sup>2</sup> Kilde: Forvaltningsplan for Forollhogna nasjonalpark.

byggere, mens også Tynset og Støren er tettsteder med over 1 000 innbyggere<sup>3</sup>. Det er ingen fast bosetting innenfor verneområdene. Midtre Gauldal er den kommunen som har størst andel av verneområdene fulgt av Os og Holtålen. Rennebu og spesielt Røros har derimot små areal innenfor verneområdene. Røros er ikke berørt av selve nasjonalparken (figur 1.1 og 1.2).



Figur 1.2: Prosentvis fordeling av verneområdene mellom kommunene

## 1.2 Om forvaltningsforsøket

Forollhogna nasjonalpark med tilstøtende verneområder er et av totalt fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. I Innst.S. nr. 92 (1996–97) fremkommer at Stortinget venter en tilbakemelding om forsøket innen en periode på 3-5 fra starten av forsøket. Evaluering av forsøkene ble utlyst og fordelt gjennom anbudsrunder. Tre av evalueringsoppdragene er nå fordelt, mens evalueringen av det fjerde forsøkt er utlyst i høst (for dette området er vernet endelig ikke vedtatt). Evalueringen av forsøket i Forollhogna skal utføres i perioden 2003–2007.

De fire forsøkene med lokal forvaltning er:

- **Forollhogna:** Hver kommune har fått delegert forvaltningsmyndighet for egne verneområder. Det er i tillegg opprettet et interkommunalt rådgivende samarbeidsorgan, samt et administrativt fagutvalg hvor alle kommunene er representert (Direktoratet for naturforvaltning 2003).

<sup>3</sup> Kilde: <http://www.ssb.no/> Under SSB sine hjemmesider ble undersiden kommunefakta og en tabell over tettsteder og arealbruk besøkt. Sidene ble besøkt 12.9.03.

- Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane: Også her ligger forvaltningsmyndigheten i prøveperioden på kommunalt nivå i de involverte kommunene. Også klager på vedtak behandles av hver kommune. I tillegg samarbeider kommunene i et interkommunalt organ (Falleth 2002, Haugå 2004).
- Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark: Her er endelig vernevedtak ikke fattet, men Direktoratet for naturforvaltning sin innstilling til MD foreslår at forvaltningsansvaret for nasjonalparken blir delt mellom kommunene, staten ved fylkesmannen og eventuelt reindriftsforvaltningen. Det foreslås opprettet et rådgivende nasjonalparkråd. Forvaltningsmyndighet for naturreservat og landskapsvernområdet foreslås delegert til kommunene (Direktoratet for naturforvaltning 2004).
- Doverfjell – Sunndalsfjella: Dovrefjellsrådet, som et interkommunalt organ, har forvaltningsansvaret for nasjonalparken. Dette er godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet etter forsøksloven. Dovrefjellsrådet koordinerer også forvaltningen av landskapsvernområdene, men her er det den enkelte kommune som har forvaltningsmyndighet (Svarstad et al. 2003, Dovrefjellsrådet 2004).

For alle områdene, utenom Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane, er Direktoratet for naturforvaltning klageinstans.

Delegeringen av forvaltningsmyndighet er gjort med hjemmel i Miljøverne-departementets brev av 25.6.98 jf. kgl. res. av 25.10.96. Delegeringen trådte i kraft 1.5.03 og gjelder for en 5 års periode. I Direktoratet for naturforvaltning sitt brev av 2.4.03 spesifiseres betingelsene for delegeringen (Direktoratet for naturforvaltning 2003). Blant annet fremheves at områdene skal forvaltes i samsvar med verneformål og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder. Videre at kommunene skal ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å utføre en forsvarlig forvaltning. Kommunene kan heller ikke overføre/deligere avgjørelsesmyndighet til andre instanser eller organisasjoner. Kommunene kan be fylkesmannen om faglige råd og veiledning. Fylkesmannen skal føre tilsyn og kontroll med at retningslinjene for forsøket blir opprettholdt. Direktoratet for naturforvaltning kan trekke tilbake vedtaket om delegering. Kommunene kan også frasi seg ansvaret som forvaltningsmyndighet. Den delegerte forvaltningsmyndigheten innbefatter følgende oppgave og kompetanse (ibid):

- Myndighetsutøvelse:  
Forvaltningsmyndigheten (kommunene) har ansvar for forvaltningen av verneregler fastsatt i verneforskriften. Myndigheten er begrenset til den rådighet som er direkte hjemlet i forskriften.
- Forvaltningsplan:  
Kommunene kan utarbeide utkast til forvaltningsplan for de enkelte verneområdene. Disse skal godkjennes av Direktoratet for naturforvaltning.
- Skjøtsel og tilrettelegging:  
Som forvaltningsmyndighet skal kommunene vurdere behov og nødvendig

gjennomføring av skjøtsel og tilrettelegging. Plan for skjøtsel og eventuell tilrettelegging bør inngå i en godkjent forvaltningsplan.

- Dispensasjon fra verneforskriften:  
Kommunene har myndighet til å treffe vedtak om dispensasjon i henhold til den enkelte verneforskrift. Kopi av alle vedtak skal sendes fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning. Direktoratet er klageinstans for vedtak fattet av kommunen.
- Merking og informasjon:  
Kommunen har ansvar for nødvendig merking og vedlikehold av merking av verneområdet. Kommunene har også ansvar for informasjonstiltak og kontakt med grunneiere, rettighetshavere, brukere, aktuelle lag og organisasjoner med mer.
- Brudd på verneforskriften:  
Kommunen skal påse at alle brudd på bestemmelser i verneforskriften blir rapportert/anmeldt til politiet.
- Rapportering om forvaltning:  
Kommunene har ansvar for å rapportere om forvaltningen til fylkesmannen.

### 1.3 Organiseringen av den lokale forvaltningen

Den lokale forvaltningen av verneområdene er delegert til kommunene individuelt. For å få til en mer helhetlig forvaltning, er det likevel viktig med et perspektiv utover de enkelte kommunene. Det er derfor etablert følgende interkommunale samarbeidsorgan:

**Det rådgivende utvalget** er sammensatt av en representant fra hver kommune, utenom Midtre-Gauldal som har to representanter. Kommunene er som regel representert ved ordfører (med unntak av Rennebu). I utvalget møter også en representant fra henholdsvis fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Hedmark. Disse to har ikke stemmerett. Ved behov forsterkes rådet med representanter fra administrasjonen i kommunene for å gi støttefunksjoner og presentere saksframlegg.

**Fagutvalget** er et utvalg med en representant fra administrasjonen i hver av kommunene. Utvalget har til oppgave å drøfte saker av felles interesse og utvikle felles faglige utfordringer. Det faglige utvalget vil også kunne velge ut saker av mer prinsipiell rolle, og fremlegge disse for drøfting i det rådgivende (politiske) utvalget. Fagutvalget har en sekretariatsfunksjon for det rådgivende utvalget.

I Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane ble forvaltningsplan utarbeidet av kommunene gjennom et interkommunalt samarbeid (Falleth 2002). For selve nasjonalparken valgte kommunene i Forollhogna området hovedsakelig å la fylkesmannen i Hedmark å utarbeide forvaltningsplanen. Derimot ble forvaltningsplanene for landskapsvernområdene hovedsakelig utarbeidet lokalt av kommunene. Eksempelvis ble det for Øyungen og Ledalen landskapsvernområde nedsatt en referansegruppe som utarbeidet selve forvaltningsplanen. Videre var 5 lokale arbeidsgrupper i Holtålen aktive under

denne prosessen. Disse arbeidsgruppene var knyttet til tema som jordbruk, skogbruk, veibygging, samt bebyggelse og annen virksomhet<sup>4</sup>. Tilsvarende var det i Vangrøftdalen – Kjurrudalen landskapsvernområde en referansegruppe sammensatt av 2 politikere, 2 rettighetshavere, samt tre fra administrasjonen som utarbeidet forvaltningsplanen. I arbeidet med forvaltningsplanen for Vangrøftdalen – Kjurrudalen ble det fra kommunale representanter ytret ønske om en plan som gikk noe mer inn på landbruksmessige forhold. Dette møtte motstand fra miljøforvaltningen. Lignende kritikk kom ikke fra de andre kommunene. På nåværende tidspunkt (dvs. november 2004) er ennå ikke alle forvaltningsplanene formelt godkjente.

**Internt i kommunene** er forvaltningsarbeidet noe ulikt organisert. I fire av kommunene er formannskapet politisk beslutningstaker, mens i tre av kommunene har formannskapet delegert beslutningsmyndigheten til bestemte hovedutvalg.

På administrativ side er oppgavene fordelt internt i kommunene på en måte som er tilpasset den administrative strukturen i hver enkelt kommune. Eksempelvis i Midtre Gauldal er det ikke samme person som behandler motorfedselssaker som byggesaker. Hver kommune har imidlertid oppnevnt en administrativ person som koordinerer den lokale forvaltningen. Vedkommende person er også kommunen sin representant i fagutvalget. I Midtre Gauldal er dette landbruksveileder, i Holtålen helse- og miljøvernleder, i Rennebu miljørådgiver, i Røros jordbrukssjef, i Os miljøvernrådgiver, i Tolga miljøvernleder og i Tynset avdelingsingeniør<sup>5</sup>. Tabell 1.1 viser den politiske og administrative organiseringen av den lokale forvaltningen.

---

<sup>4</sup> Kilde: Hentet fra forordet til forslag til forvaltningsveileder Øyungen og Ledalen landskapsvernområde.

<sup>5</sup> Kilde for organisering i kommunene er følgende kontaktliste: Forollhogna nasjonalpark og tilhørende landskapsvernområder – Oversikt over kontaktpersoner politisk og administrativt i kommunene. I tillegg kommer samtaler med representanter fra kommunene.

Tabell 1.1: Organisering internt i kommunene

Kommune	Politisk	Administrativt
Midtre Gauldal	LNT – Utvalget (Landbruk, næring, teknisk)	Landbruk, næring og teknisk etat.
Rennebu	MTL – Utvalget (miljø, teknisk og landbruk)	Etat for landbruk, miljø og tiltak.
Holtålen	Formannskap	Helse- og miljøvernetaten. (Fra 1.1.05: Teknisk, miljø og landbruk)
Røros	Hovedutvalg (landbruk, plan og miljø)	Landbruk, plan og miljø
Os	Formannskap	Kultur, landbruk, miljø og teknisk etat
Tolga	Utvalg for vernesaker, identisk med Formannskapet	Miljøvernleder i rådmannens stab
Tynset	Formannskap	Teknisk og landbruk <sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Fra 1.3.05 vil etaten være Landbruk og miljø plassert på Alvdal (dvs. interkommunalt samarbeid).



## 2. BASIS FOR EVALUERINGEN

### 2.1 Evalueringens problemstillinger

Vår evaluering av lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna området tar utgangspunkt i Direktoratet for naturforvaltning (2003) sin utlysning. Gjennom evalueringsperioden vil følgende problemstillinger bli belyst:

1. En utfyllende begrepsavklaring.
2. Hvordan organiserer de ulike kommunene den lokale forvaltningen?
3. Hvilke saker og tiltak blir behandla og gjennomført?
4. Hvordan er verneområdeforvaltningen og forvaltningsplanene integrert i kommunal planlegging og forvaltning?
5. Hvordan er samarbeidet internt i kommunene, mellom kommunene og mellom kommunene og sentrale instanser?
6. Hvordan er forholdet mellom lokal forvaltning og sentrale mål?
7. Hvordan avveier kommunene forholdet mellom bruk og vern?
8. Betyr lokal forvaltning mer lokal medvirkning, bedre legitimitet til vern og mer effektiv forvaltning?
9. En samlet vurdering av forvaltningsmodellene.

Disse problemstillingene bygger på samtaler med Direktoratet for naturforvaltning og de ønsker som fremkommer i anbudsteksten. I en første rapport som denne kan ikke alle disse problemstillingene belyses, men resultater og diskusjonen vil likevel være viktig i forhold til den samlede evalueringen av forvaltningsforsøket.

### 2.2 Begrepsmessig ramme

Evalueringen tar utgangspunkt i en modell hvor vi ser på forholdet mellom *mål*, *innsats*, *aktiviteter* og *resultater* i sammenheng med omgivelsene, eller *konteksten*, hvor prosjektet/forsøket foregår (etter Vislie 1987). Disse begrepene kan beskrives som følger:

**Mål.** Hvilke mål er formulert for forsøket? Statens, kommunens. Er det sammenfall, eller spriker målene?

**Innsats.** Hva er satt inn av ressurser i forsøket? Er det bare myndighet og oppgaver som er delegert, eller innebærer forsøket også veiledning, ekstra kommunale midler, tilskudd utenfra, frivillig arbeid/midler, osv.?

**Aktivitet.** Hvordan er forsøket organisert, administrativt og politisk, i forhold til organisasjoner og enkeltpersoner? Hvem deltar i forsøket og hvordan er deltakelsen? Hvil-

ken kompetanse finnes? Hvilke arenaer for samarbeid finnes og hvilke er skapt som ledd i forsøket, og hva har foregått/foregår på disse arenaene? Konflikter/konsensus?

**Resultater.** Det er flere typer resultater. De umiddelbare resultatene er avgjørelse i saker og gjennomførte tiltak. Resultater er også læring og endring av oppfatninger og atferd: i etaten, i kommunen, ellers i forvaltningen, i organisasjoner, hos enkeltpersoner og i samspillet aktørene i mellom, det vil si kritiske kontekstuelle endringer som bidrar positivt/negativt i forvaltningsforsøket. Har det skjedd noe med områdevernets posisjon og status i forsøksperioden?

**Kontekst.** Omfatter kommunenes oppgaver innen områdevern, organisering innen forvaltningsapparatet og i forhold til organisasjoner og enkeltpersoner, egen kompetanse, veiledning, osv. Hvilke endringsprosesser er i gang, innen naturforvaltning og innen offentlig forvaltning generelt? Hvordan er forholdet mellom de nye vernebestemmelsene og tidligere forvaltningspraksis i områdene? Her er også den "indre" konteksten viktig: hvordan er de mellommenneskelige forholdene, samarbeidsklimaet etc. innen kommuneorganisasjonen, i forhold til overkommunale myndigheter, organisasjoner etc.

En modell som beskriver *mål, innsats, aktiviteter og resultat* i en prosess samt prosessens *kontekst* er ingen ren årsak-virkningmodell. Modellen gir likevel muligheter til å stille interessante spørsmål, både om de enkelte elementene i modellen og om sammenhengen dem disse. Modellen gir et analytisk rammeverk. I denne vår første rapport er det vanskelig å benytte dette rammeverket fullt ut.

Ved en evaluering av lokal forvaltning kan man reise spørsmål om hvilke kriterier som skal brukes. Vi har valgt å legge vekt på følgende kriterier som foreslås av *opp-gavefordelingsutvalget* (NOU 2000:22, s. 61):

- hensynet til brukerne
- hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse
- hensynet til nasjonale mål

Disse kriteriene peker mot spenningen mellom nasjonalt kontra lokalt nivå. Videre peker kriteriene også på forholdet mellom offentlig forvaltning og berørte grupper. Kriteriene korresponderer også med de tre aktørgruppene vi ønsker å ha kontakt med under evalueringsprosessen (se kapittel 3).

I en slik innledende begrepsavklaring er det også viktig å avgrense hva som er relevant kompetanse. I denne sammenhengen har vi valgt å skille mellom fagkompetanse, lokal kompetanse og prosesskompetanse.

**Fagkompetanse** er et sammensatt forhold. Fagkompetanse kan være *naturfaglig* kompetanse for å ivareta verneverdiene. Verneverdier er likevel ikke et rent naturfaglig spørsmål. Det er fordi friluftsliv og opplevelse er en del av vernegrunnlaget, men også fordi vurderinger av natur ikke kan være objektive og nøytrale. Vurde-

ringene er ubønhørlig knyttet sammen med verdier og interesser til den som vurderer. Derfor er også *samfunnsfaglig* kompetanse en forutsetning for forvaltning av verneområder. Dessuten må også mer generelle krav til forvaltningspraksis tilfredsstilles. Det forutsetter også *juridisk* kompetanse.

**Lokal kompetanse** er kjennskap til omgivelsene som forvaltningspraksisen skal utføres i. Dette kompetansegrunnlaget er svært sammensatt, ofte vanskelig å spesifisere og forutsetter gjerne opplevde erfaringer fra å være/ha vært til stede i området over lengre tid.

**Prosesskompetanse** skiller vi ut som et eget tema, fordi dette er et svært viktig, men gjennomgående for lite påakta krav til naturforvaltning (Skjeggedal et al. 2001:3, s. xi). Uten prosesskompetanse er det store sjanser for å mislykkes i forvaltning av oppgaver hvor mange aktører med ulike interesser er involvert, slik det ofte er i verneområder. Prosesser fører selvfølgelig ikke nødvendigvis til enighet, men de kan være med å gi legitimitet og opplevelse av rettferdighet til avgjørelsene som blir tatt.



### 3. METODE OG DATAGRUNNLAG

Evalueringen av lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna området skal gjennomføres i perioden fra 2003 og frem til 2007. Dataene i denne rapporten utgjør derfor bare en bit av alle typer data som skal samles inn gjennom evalueringssperioden. I denne rapporten har vi valgt å fokusere på kommunale politikere og fagpersoner i kommunene. Resultatene i denne rapporten bygger på følgende metoder:

#### **Intervjudata:**

Ved årsskiftet 2003/2004 gjennomførte vi en intervjurunde med representanter for kommunene i forvaltningsforsøket. Intervjuene ble gjennomført som kvalitative intervju, basert på en intervjuguide med åpne ustrukturerte spørsmål. Til sammen 12 personer ble intervjuet. Blant disse var det 5 personer fra politisk side og 7 fra administrativ side (se vedlegg 1). Selve intervjuene varte mellom 1 til 2 timer. Intervjuene fulgte ikke slavisk intervjuguiden, men åpnet opp for at intervjuobjektene kunne vektlegge det de selv anså som viktig. Intervjurunden var også viktig for å gjøre evalueringsteamet kjent med området og kommunene. Det ble tatt notater under intervjuene, og vår fortolkning av disse er presentert i kapittel 6. I tillegg til denne organiserte intervjurunden har det vært kontakt og samtaler med representanter for kommunene både på telefon og under møter i eksempelvis fagutvalget.

#### **Observasjoner på utvalgte møter:**

Vi har også deltatt som observatør på to av møtene i det rådgivende utvalget (den 7.11.03 og 19.1.04), og på to av møtene i fagutvalget (den 8.12.03 og 29.1.04). Deltagelsen på møtene var i hovedsak begrenset til å observere diskusjonen og samspillet mellom deltagerne på møtene. På møtet i det rådgivende utvalget den 7.12.03 hadde vi en kort presentasjon av evalueringsprosjektet. Ved de andre møtene har vår deltager hatt en rolle begrenset til det en kan kalle "small talks". Observasjon under møtene var nyttig for å føle atmosfæren i samarbeidsorganene, og nyttig for tolkning av referatene fra de møtene hvor vi ikke var tilstede. Erfaringene og notatene fra denne deltagelsen var mest nyttig for å skrive kapittel 5, men var også et viktig bakteppe for resten av rapporten. Deltagelsen på møtene gjorde oss også kjent med de som deltar i forvaltningen.

#### **Dokumentanalyser:**

Dokumentanalyser har vært en viktig kilde for resultatene som presenteres i denne rapporten. Dokumentanalysene kan deles i tre deler. For det første har vi forholdt oss til st.meldinger, verneforskrifter og forvaltningsplaner m.m. som beskriver viktige aspekter av forvaltningsforsøket. For det andre har vi lest og fortolket referat fra alle møtene i det rådgivende utvalget og fagutvalget for å danne oss et bilde av arbeidet i disse utvalgene. Denne delen er brukt til å skrive kapittel 5. Fortolkningen av disse referatene ble holdt opp mot erfaringene som observatør på fire av disse møtene.

Den siste typen dokumentanalyse hadde i tillegg til en kvalitativ fortolkende tilnærming også et kvantitativt aspekt. Dette dreier seg om analysen av hvordan kom-

munene behandlet dispensasjonssaker sammenlignet med den foregående statlige forvaltningen. I denne analysen tok vi for oss saker behandlet etter verneforskriftene i perioden fra opprettelsen av nasjonalparken (21.12.01) og frem til begynnelsen av september 2004. Saker vi har mottatt etter denne tidsperioden er ikke tatt med. Den kvalitative delen av analysen inkluderte en rask gjennomlesning av sakspapirene hvorpå disse ble klassifisert etter ulike variabler. Sakene ble så registrert i et regneark som så ble behandlet statistisk ved bruk av SPSS. Den kvantitative delen av analysene er i hovedsak presentasjon av prosentfordeling og antall saker i utvalgte kategorier. I tillegg ble enkelte samvariasjoner signifikantestet ved bruk av kji-kvadrat. Statistisk signifikans ble satt ved  $p < 0,05$ .

## 4. KOMMUNAL SAKSBEHANDLING

### 4.1 Antall saker

Kommunene har sendt kopi av behandlede dispensasjonssøknader til Nord-Trøndelagsforskning. En opptelling av disse søknadene viser at ved månedsskiftet august/september 2004 er det i kommunene behandlet 75 enkeltsaker basert på verneforskriftene. Dette er noe mindre en antallet søknader behandlet ved Fylkesmennene i Sør-Trøndelag og Hedmark før delegeringen (1.5.03). Fylkesmannsembetene behandlet til sammen 91 saker.

I tillegg til ovenfor nevnte søknader, innkam også 2 søknader hvor en ut fra gjeldene opplysninger vurderte at dispensasjon ikke var nødvendig. I tillegg innkam en søknad fra Midtre Gauldal hvor søker startet bygging av vei før saken var blitt ferdigbehandlet. Denne saken ble politianmeldt for brudd på verneforskriftene. Kommunene sendte også kopi av 8 motorferdselssaker behandlet i delegeringsperioden knyttet til landskapsvernområdene i Forollhogna. Da disse behandles etter lov om motorferdsel i utmark og ikke verneforskriftene holdes disse utenfor i denne sammenheng.

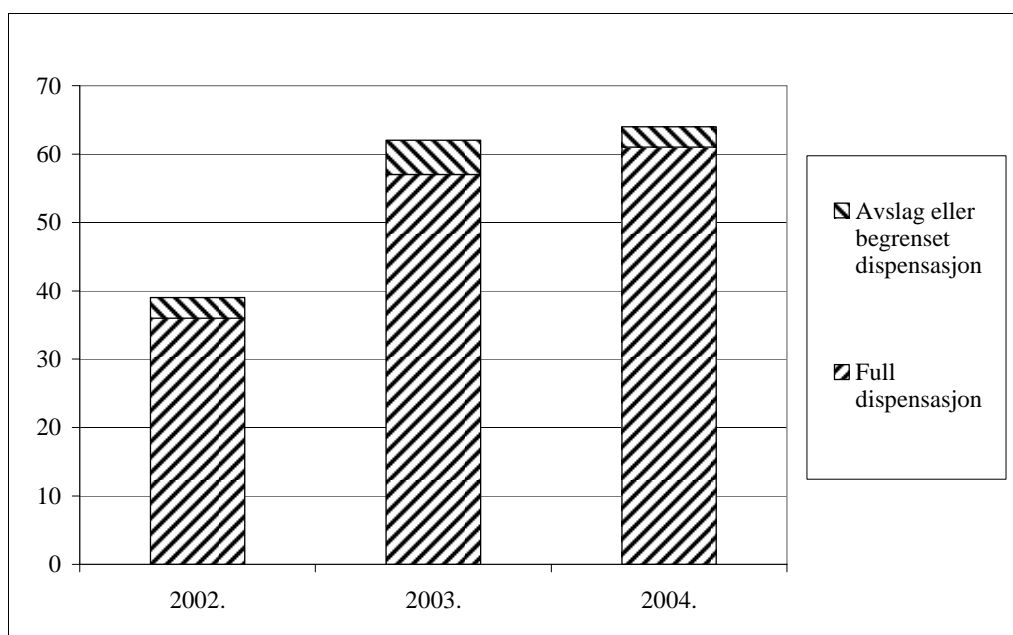
Av de 75 søknadene har kommunene innvilget 71 dispensasjoner, dvs. 94,7 %. Denne andelen ligger bare ubetydelig over andelen dispensasjoner gitt av fylkesmannen<sup>7</sup>. Fylkesmannen gav dispensasjon i 84 av de 91 sakene, dvs. 92,3 %. Basert på disse første opptellingene kan en derfor ikke hevde at delegeringen har medført noen endringer i andelen dispensasjoner som innvilgelses. Samtidig er dette et forhold som en ikke kan trekke noen sikre konklusjoner om før selve forsøksperioden er over.

Figur 4.1 viser antallet søknader og dispensasjoner fordelt på årene 2002, 2003 og 2004. Det kan se ut som antallet saker har økt fra 2002 og utover. Samtidig er 2004, på tross at tallmaterialet for dette året bare gjelder 8 av 12 måneder, det året med flest saker. Da vernevedtaket skjedde 21.12.01, og det tar noe tid å behandle saker, vil dette gjøre første året til et spesialtilfelle. Samtidig er forskjellen mellom 2003 og 2004 relativt liten. En bør derfor være noe forsiktig med å trekke bastante konklusjoner ut fra det foreliggende datamaterialet.

Et annet forhold er knyttet til sakenes substans. I denne rapporten har vi nøydd oss med å telle og sortere antallet saker etter tema. I senere rapporter vil vi også måtte se på den fortolkning av forskrifter og praksis som legges til grunn i saksbehandlingen. Dette kan eksempelvis være hvilke betingelser som legges inn i en dispensasjon for snøscooterkjøring. Bare når vi også har sett på slike forhold vil vi ha et fullgodt bilde av eventuelle endringer i saksbehandlingen.

---

<sup>7</sup> En kji-kvadrat test viser ingen signifikant forskjell ( $X^2 = 0,37$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,54$ ).



Figur 4.1: Antall søknader behandlet pr. år

## 4.2 Antall saker i de ulike kommunene

Tabell 4.1 viser antallet søknader og antallet dispensasjoner fordelt etter kommune. Tabellen viser at både i perioden før og perioden etter delegering er Midtre Gauldal og Os de kommunene med flest saker. Os hadde flest saker før delegeringen, mens Midtre Gauldal hadde flest saker etter delegeringen. På tredje plass kom Tynset med 10 saker før delegeringen og 10 saker etter delegeringen. Røros skilte seg klart ut med ingen saker.

Med det foreløpige begrensede antallet saker i de enkelte kommunene vil det være vanskelig å si noe om variasjon i antallet dispensasjoner. Relativt få dispensasjoner vil gi store prosentvise forskjeller i et slikt begrenset datamateriale.

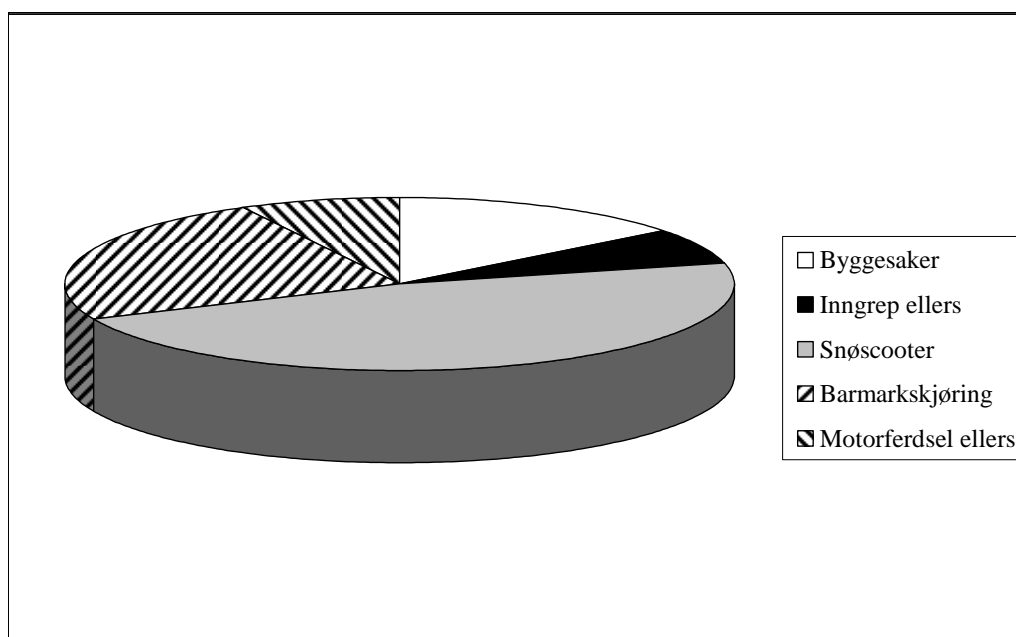
At man finner flest saker i Midtre Gauldal og Os er relativt naturlig. Dette er knyttet til den bruk en finner langs akse Midtre Gauldal - Os gjennom aktive seterdaler i begge kommunene og over Forollsjøen. Midtre Gauldal er også den kommunen som har mest areal i verneområdene.

Tabell 4.1: Antall søknader og dispensasjoner fordelt etter kommune

	Kommunalt behandlet (1.5.03 – sept. 2004)		Behandlet av fylkesmannen (21.12.01 – 31.4.03)	
	Totalt antall	Antall dispensasjoner	Totalt antall	Antall dispensasjoner
Rennebu	4	4 (100 %)	6	6 (100 %)
Midtre Gauldal	29	27 (93 %)	23	23 (100 %)
Holtålen	4	3 (75 %)	7	5 (71 %)
Rørros	0	0	0	0
Os	20	20 (100 %)	40	35 (88 %)
Tolga	8	7 (88 %)	5	5 (100 %)
Tynset	10	10 (100 %)	10	10 (100 %)
Totalt	75	71 (95 %)	91	84 (92 %)

### 4.3 Fordelingen mellom typer saker

Majoriteten av sakene som behandles etter verneforskriftene er motorferdselsaker. I perioden med lokal forvaltning er 60 av 75 saker motorferdselsaker, dvs. 80 %. Tilsvarende for perioden med statlig forvaltning var 68 av 91 saker motorferdselsaker, dvs. 74 %.



Figur 4.2: Dispensasjonssaker behandlet av kommunene fordelt etter type

Dispensasjonssaker knyttet til snøscooterkjøring utgjorde 48 % av samtlige sakene etter at kommunene fikk delegert forvaltningsansvaret. Tilsvarende andel før delegeringen var 55 %. Andelen byggesaker utgjør 15 % i tiden kommunene har hatt forvaltningsansvaret, mens tilsvarende tall for perioden fylkesmannen hadde ansvaret var 22 %. Selv om det er forskjell mellom andelen av ulike saker før og etter delegeringen til kommunene, så er denne forskjellen ikke statistisk signifikant gitt dagens antall saker<sup>8</sup>.

Tabell 4.2 viser antallet saker og dispensasjoner fordelt etter type sak før og etter delegeringen av forvaltningsansvaret. For de ulike typene motorferdselssaker varierer andelen dispensasjon mellom 100 % og 97 %. Ser en på byggesaker er andelen dispensasjoner imidlertid lavere (75 % før delegeringen og 81 % etter). Da antall saker er relativt beskjedent, testet vi og fant signifikante forskjeller bare mellom andelen dispensasjoner i motorferdselssaker kontra andre typer saker. Det viser seg å være signifikante forskjeller<sup>9</sup>. Andelen dispensasjoner synes å være høyere for motorferdselssaker enn andre typer saker. Andre saker utgjøres i denne sammenheng hovedsakelig av byggesaker. Andre inngrep er en sammensatt kategori som inneholder både sterke inngrep som vegbygging, og små inngrep som oppsetting av saltsteiner.

<sup>8</sup> Signifikanstester ble utført med kji-kvadrat. En inndeling av sakene i 5 kategorier ga ingen signifikant endring mellom tiden før og etter delegeringen til kommunene, men 5 kategorier gir brudd på forutsetningene for kji-kvadratstest. En omkoding av typer saker i motorferdselssaker og andre saker ga heller ikke signifikante forskjeller mellom før og etter delegeringen ( $X^2 = 0,23$ ;  $df=1$ ;  $p = 0,64$ ).

<sup>9</sup>  $X^2 = 15,2$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,000$ .

Motorferdelssaker ellers er en kategori som omfatter lavtflyving og kjøring med motorbåt.

Tabell 4.2: Antall behandlede søknader fordelt etter type

	Kommunalt behandlet (1.5.03 – sept. 2004)		Behandlet av fylkesmannen (21.12.01 – 31.4.03)	
	Totalt antall	Antall dispensasjoner	Totalt antall	Antall dispensasjoner
Byggesaker	11	9 (81 %)	20	15 (75 %)
Inngrep ellers	4	4 (100 %)	3	2 (66 %)
Motorferdelsaker	60	58 (97 %)	68	67 (99 %)
- Snøscooter	36	35 (97 %)	50	49 (98 %)
- Barmarkskjøring	18	17(94 %)	15	15 (100 %)
- Motorferdsel ellers	6	6 (100 %)	3	3 (100 %)
Totalt	75	71 (95 %)	91	84 (92 %)

Ser en på typen saker fordelt etter landskapsvernområde kontra nasjonalparken, vil en pr. definisjon ikke ha motorferdelsaker behandlet etter verneforskriftene i landskapsvernområdene. Dette fordi motorferdelsakene i landskapsvernområdene behandles etter lov om motorferdsel i utmark og således ikke inngår i forvaltningsforsøket. Da motorferdelsaker i landskapsvernområder uansett ville vært behandlet av kommunene, er disse ikke tatt med i denne evalueringen.

Ser en på byggesaker og inngrep ellers, er hovedtyngden av disse sakene i landskapsvernområdene. Hele 12 av 16 (75 %) slike saker behandlet etter delegeringen lå i landskapsvernområdene. Tilsvarende lå 15 av 23 (65 %) saker behandlet før delegeringen i landskapsvernområdene. Da andelen dispensasjoner var signifikant lavere for byggesaker og inngrep ellers, enn for motorferdelsaker, er det også rimelig å anta at andelen dispensasjoner for saker behandlet etter verneforskriftene er lavere i landskapsvernområdene enn i nasjonalparken. Dette viser seg å stemme, da andelen dispensasjoner var 78 % i landskapsvernområdene mot 96 % i nasjonalparken<sup>10</sup>. Årsaken til denne forskjellen kan ligge i at motorferdelsaker ikke er tatt med i oversikten for landskapsvernområdene (i landskapsvernområdene behandles motorferdelsakene ikke etter verneforskriftene).

<sup>10</sup> En kji-kvadrat test viste at denne forskjellen var signifikant ( $X^2 = 12,7$ ;  $df = 1$ ;  $p = 0,000$ ).

## 4.4 Oppsummering

Evalueringen av forvaltningsforsøket varer frem til og med 2007. Tallmaterialet av behandlede saker som benyttes her omfatter derved bare litt over første året av forvaltningsforsøkets varighet. Det sier seg derfor selv at det er for tidlig å trekke bastante konklusjoner basert på dette materialet. I tillegg til sakene behandlet under forvaltningsforsøket, har vi mulighet for å sammenligne med den perioden man hadde statlig forvaltning av verneområdene. Dette gir en tilnærmet pre – post test, dvs. nærmest kvasi-eksperimentelt design (Graziano & Raulin 1989), hvor man kan måle effektene av forvaltningsforsøket.

Ser en på foreløpige konklusjoner, tyder det til nå begrensa datamateriale ikke på noen større andel dispensasjoner ved lokal forvaltning. Da andelen dispensasjoner samlet sett er høy, kan det være naturlig å vurdere om endringer i praksis vil gi seg utslag i andre forhold slik som antallet saker. Slike endringer vil man enklere se utslag av over tid.

Oversikten viser at motorferdselssaker dominerer både i tiden før og etter at kommunene fikk forvaltningsansvaret. Når det gjelder motorferdselssaker, dominerer snøscooterkjøring med rundt halvparten av alle dispensasjonssaker. Andre typer saker som byggesaker og inngrep ellers er i større grad knyttet til landskapsvernområdene enn nasjonalparken. Det viser seg også at byggesaker og inngrep ellers i mindre grad enn motorferdselssaker får dispensasjon. Dette forholdet medfører også at andelen dispensasjoner er lavere i landskapsvernområdene enn i nasjonalparken.

## 5. MØTER I SAMARBEIDSORGAN

### 5.1 Det rådgivende utvalget for Forollhogna

Proessen i det rådgivende utvalget er beskrevet ut fra referatene fra de siste fire møtene samt deltagelse på de to siste møtene i utvalget. Datoen og sted for disse møtene var:

- Ålen 1.7.03
- Tolga 29.8.03
- Berkåk fredag 7.11.03. Deltok som observatør.
- Røros mandag 19.1.04 (Møte avholdt felles med administrativ faggruppe). Deltok som observatør

**Om prosessen i det rådgivende utvalget:** Frem til første halvdel av 2004 har mye av energien i møtene til det rådgivende utvalget vært knyttet til å konstituere seg, og å finne sin egen rolle. En viktig konfliktlinje er knyttet til utvalgets myndighet over de midler som sentralt er bevilget til lokal forvaltning. I den forbindelse oppstod det uklarhet i forhold til hvilken myndighet og begrensninger som lå i den faktiske delegeringen. Dette ble forsøkt avklart, og det ble etter hvert fastlagt at det var den enkelte kommunene som hadde forvaltningsansvaret. Dette medførte at dersom det rådgivende utvalget skulle forvalte de økonomiske midlene, så måtte de enkelte kommunene fatte vedtak om å delegerer denne myndigheten til rådet. Det ble derfor under møtet på Berkåk 7.11.03 henstilt til kommunene om å foreta et slikt vedtak. Dette ble også gjort fra de fleste kommunene, men Midtre Gauldal gjorde denne delegeringen bare for angjeldende år. Diskusjonen rundt det rådgivende utvalgets rolle førte også til at det oppstod uklarhet om utbetalinger av midlene fra Direktoratet for naturforvaltning som var øremerket for lokal forvaltning. Årsaken til denne konfliktlinjen kan dels være ulike forventninger i de ulike kommunene, og dels være et resultat av selve verneprosessen.

Når det gjelder utvalgets rolle, ble denne mer avklart på dets siste møte (19.1.04). Man så her for seg en rådgivende funksjon hvor mer prinsipielle saker blir tatt opp og drøftet. Dette fremkommer blant annet når en ser på hovedkonklusjon fra møtet i januar 2004 angående sak 4: Motorferdsel. Her skriver man:

- Spesielle og prinsipielle saker i nasjonalparken drøftes i fagutvalg (altså det administrative samarbeidsforumet – vår presisering) og legges ved behov fram for rådgivende utvalg for råd til den enkelte kommune.
- Fagutvalg har kontakt innbyrdes for å utveksle erfaringer mht. praktisering av lovverk og retningslinjer.
- Behandlingen i nasjonalparken bør være mest mulig lik. Flerårslige dispensasjoner kan gis.

På møte i januar 2004 drøftet en også et sett med retningslinjer for det rådgivende utvalget. Forslaget til retningslinjer og kommentarer til disse er lagt ved referat fra dette møtet. Forslaget til retningslinjer er ennå ikke formeldt vedtatt, men vil bli behandlet på neste møte i utvalget høsten 2004. Forslaget og påfølgende kommentarer innebærer en reduksjon i utvalgets rolle fra de ambisjoner enkelte hadde i starten av forsøksperioden. Samtidig tyder etablering av disse retningslinjene at en etter en prøvende førsteperiode nå begynner å finne en form rundt kontakten mellom kommunene.

Også sekretærfunksjonen har vært omdiskutert. Skal man ha en permanent sekretær, eller er dette noe som skal gå på omgang. I forbindelse med utredning om skilting og infomateriell tok Astrid Haug i Os på seg oppgaven å utrede denne saken. I forslaget til retningslinjer for det rådgivende utvalget overføres denne funksjonen til faggruppen.

Når det gjelder konkrete saker, har det blitt kjørt en prosess knyttet til oppsetting av informasjonstavler. Dette ble diskutert både i det rådgivende utvalget og i fagutvalget. Også andre forhold har vært oppe. Eksempelvis ble det på møtet på Røros 19.1.04 holdt redegjørelser fra administrativt personale i kommunene rundt slikt som fakta og utfordringer i forvaltningen av Forollhogna nasjonalpark, og om motorferdsel i nasjonalparken. Møtet på Røros tydet på at man er i ferd med å legge konsolideringsproblemene bak seg, for å komme inn i en mer konstruktiv fase med fokus på selve forvaltningsutfordringene. Imidlertid har det ikke latt seg gjøre å arrangere møte innværende år etter møtet på Røros januar 2004. Neste møte er berammet i slutten av oktober 2004. En har også drøftet et åpent møte for offentligheten, men heller ikke noe slikt møte er avholdt.

## 5.2 Fagutvalget

Det er pr. 12.9.04 avholdt 6 møter i fagutvalget. Prosessen i fagutvalget er beskrevet ut fra referatene fra de siste møtene, samt deltagelse på to av møtene i utvalget. Datoen og sted for møtene i faggruppa (administrativt organ) var:

- Os onsdag 7.11.03.
- Tolga 8.12.03. Deltok som observatør.
- Tolga 29.1.04. Deltok som observatør.
- Vollan gård i Kvikne 28.5.04.
- Tynset 21.6.04.
- Innset samfunnshus 13.7.04.

Som en ser, har møtehyppigheten og kontakten i fagutvalget vært større enn i selve det rådgivende utvalget. Diskusjonen i fagutvalget har også vært mer konkret og saksorientert enn diskusjonen til nå har vært i det rådgivende utvalget. En sak som har opptatt mye av diskusjonen, er utredningen om skilting og merking av verneområdene. Det har blant annet vært kjørt en sak som inkluderer en anbudsrunde gjennomført av

Abakus AS rundt skilt og stativ til nasjonalparken og verneområdene. Møtereferatet fra fagutvalgsmøte 13.7.04 viser at en også drøftet utvalgte enkeltsaker som hadde vært oppe til behandling i kommunene. Eksempler på slike saker er en søknad fra Høgskolen i Hedemark om bruk av hund for registrering av hønsefugl, samt en søknad om oppsetting av gjeterbu i Tolga hvor søker tidligere har fått avslag. En drøftet også (på møtet 21.6.04) en sak angående nye hus på en gammel setervoll i den delen av nasjonalparken som ligger i Midtre Gauldal. Fagutvalget har også fungert som sekretariat for det rådgivende utvalget.

### **5.3 En vurdering av utviklingen av samarbeidsorgan**

Det synes som det har vært en del usikkerhet rundt rollene til det rådgivende utvalget. Den viktigste konfliktdimensjonen har vært knyttet til om noe av midlene til forvaltningsforsøket skal forvaltes av det rådgivende utvalget, eller om midlene skal fordeles direkte ut til enkeltkommunene. Diskusjonen rundt dette hadde også den uheldige konsekvens at ikke alle midlene for 2003 ble utbetalt kommunene. Selv om denne konflikten har vært problematisk, har likevel det rådgivende utvalget etter hvert arbeidet seg mot å finne sin egen rolle. Denne rollen har også blitt konkretisert i det forslaget til retningslinjer som finnes i dag.

Når det gjelder fagutvalget, har det ikke vært de samme rivningene der. Fagutvalget har fungert som en arena for å diskutere felles saker knyttet til forvaltningen, blant annet har informasjon og skilting av verneområdene tatt mye tid. Samtidig har også utvalget blitt brukt til å drøfte forvaltningssaker som kommer opp i de enkelte kommuner. Fagutvalget har også hatt en mer løpende felles kontakt enn det rådgivende utvalget, og har således antageligvis fungert mer forvaltningsnært. En slik forskjell er vel også naturlig gitt forskjellen mellom et administrativt og et politisk basert utvalg/råd. I fagutvalget sitter personer som også i sitt daglige arbeid jobber med blant annet den lokale forvaltningen av verneområdene.

Enkelte har hevdet at lokal naturforvaltning er mannsdominert (Svarstad et al. 2004). Ser en på kjønnsbalansen i det rådgivende utvalget er denne noe skjevt. Av 8 representanter fra kommunene er kun 2 kvinner. Dette gjenspeiler en skjevhet i kjønnsbalansen blant ordførerne i kommunene. Kjønnsbalansen er noe bedre i fagutvalget enn det rådgivende utvalget. Pr. juli 2004 var 3 av de 7 representantene kvinner, men dette vil jo variere etter hvem som bekler ulike oppgaver i kommunene.

Samlet sett kan en si at utviklingen av samarbeidsorgana har startet med noe ulike oppfatninger om hva disse skal være, og så har en måtte føle seg frem til ordninger som passer for de ulike kommunene. Denne prosessen har imidlertid medført at konsolideringen av det rådgivende utvalget har blitt noe tregere enn det ellers kunne vært. Årsaken til dette problemet er vel dels ulike forventninger til hva det rådgivende utvalget skulle være og dels en forhistorie som har påvirket aktørenes holdninger inn

mot etableringen av verneområdene. Samtidig har aktørene etter hvert som en ser konsekvensene av de ulike holdningene søkt pragmatiske løsninger for å komme videre.

## 6. OPPFATNINGER I KOMMUNENE

### 6.1 Forhistorie og forventninger

Flere nevner at det har vært ganske sterk lokal motstand mot vern. Eksempelvis nevnes det at det i Holtålen i begynnelsen av verneprosessen var en nesten hatsk stemning. Videre nevnes at områdene vernes fordi de har vært veldig godt forvaltet (tidligere). Samtidig fremhever ordføreren i Os at kommunen har opptrådt veldig positivt. Det har vært en prosess man ikke har kunnet stoppe, så man har heller forsøket å få det beste ut av den.

Selve forslaget til lokal forvaltning har i følge tidligere ordfører i Tolga en lang forhistorie. Det startet med et forslag fra ordførere om et lokalt interkommunalt forvaltningsorgan. Videre ble det i 1999 lagt frem en rapport fra arbeidsutvalget for utarbeidelse av forslag til forvaltningsmodell for foreslåtte naturvernområder i Forelllogna. I dette ble det også fastlagt at det var formelle hinder for felles organ (interkommunale) som forvaltningsmyndighet.

Flere nevner også at en har ønsket lokal forvaltning ut fra forestillinger om at "nå kan vi gjøre litt mer som vi vil". Etter hvert har likevel erkjennelsen av at lover og verneforskrifter vil virke styrende medført at en ser at det ikke vil bli så store forskjeller med lokal forvaltning.

### 6.2 Holdningene til samarbeidsorgan

Et forhold som har skapt en god del uklarheter, er hvilke samarbeidsorgan som skal opprettes mellom de involverte kommunene, og ikke minst hva som skal være rollen til slike organ. Spesielt har dette aktualisert seg i forhold til det rådgivende utvalget, hvor det har vært klart ulike oppfatninger. Enkelte uttrykker et ønske om at det rådgivende utvalget skal ha en mer sentral rolle, kanskje med ansvaret for økonomien i den lokale forvaltningen. Enkelte så for seg et mer regionalt forvaltningsorgan. I det ligger også en kritikk av hvordan selve forvaltningen var delegert. Andre var derimot tilfredse med at forvaltningen var delegert til den enkelte kommune, mens det rådgivende organet hadde en mer rådgivende funksjon uten beslutningsmyndighet. Denne "uenigheten" hadde til dels et regionalt preg hvor en på Hedmarksiden var mest for å styrke betydningen av det rådgivende rådet. På Sør-Trøndelagsiden, og da spesielt i Midtre Gauldal, ønsket en derimot at forvaltningsansvaret skulle knyttes til den enkelte kommune. Dette skillet var likevel ikke helt entydig da eksempelvis den tidligere ordføreren i Tolga helt klart uttrykte at han mente det var mest positivt om hver enkelt kommune hadde forvaltningsansvaret.

Holdningen til et administrativt samarbeidsorgan, eller administrativt samarbeid, var generelt sett positivt. Den mest negative var faktisk den tidligere ordføreren fra Tolga som var redd dette skulle gi for mye unødvendig byråkrati. Selv i Midtre Gauldal stilte man seg på politisk side positivt til kontakt mellom kommunene på administrativt nivå

for å utveksle erfaringer og kunnskap. Flere påpekte likevel at det var viktig at man ikke bygde opp ekstra administrative organ. Flere fremhevet at en ikke må bygge opp administrative ordninger som kostet unødvendig mye. Enkelte fremhevet at områdene hadde blitt forvaltet bra tidligere, og en behøvde derfor ikke noe mer byråkrati nå enn før (vernet).

### 6.3 Vurdering av kommunal kompetanse

De fleste anså at kommunene hadde tilstrekkelig kompetanse, men det var likevel litt ulike oppfatninger om i hvilken grad man hadde tilstrekkelig kompetanse. Det området en oppfattet at kommunenes kompetanse var sterkest på var såkalt prosesskompetanse, dvs. kompetanse på å gjennomføre forvaltningsprosesser mot brukere og andre interessegrupper. Når det gjaldt annen kompetanse, var det en tendens til at politikere raskere oppfattet denne som tilstrekkelig enn personer med administrativ bakgrunn. Enkelte mente også at kommunene ikke behøvde å ha spisskompetanse innen områder som eksempelvis biologi. Slik kompetanse kunne leies inn ved behov. Andre fremhevet derimot en for svak kompetanse i sammenheng med de behov for registreringer som behøvdes i verneområdene. Kort sagt, noe varierende oppfatninger, men en majoritet spesielt på politisk side som så kompetansen som tilstrekkelig. Vurdering av i hvilken grad en har god nok kompetanse faller sammen med hvilken kompetanse man anser som viktigst. Det kan virke som en først og fremst ser behovet for saksbehandlingskompetanse, ikke mer spesifikk naturfaglig, kulturfaglig eller samfunnsfaglig kompetanse.

### 6.4 Ressurser i kommunal forvaltning

Et tema beslektet med tilstrekkelig kompetanse er ressurser. De fleste fremhevet problemet med tidligere delegering av sentrale oppgaver uten at dette følges opp med tilstrekkelige økonomiske ressurser. En del av kommunene slet med dårlig økonomi, og var nær grensen for å bli satt under administrasjon. Den økonomiske tilstanden er vel også medvirkende årsak til at det i en del av kommunene var det snakk om samarbeid om forvaltningsoppgaver for å redusere utgifter. Også andre administrative grep var aktuelle. Problemet med økonomi ble nevnt fra både administrativt og politisk hold, men sterkest fra administrativt hold, da eventuelle spareforslag personlig sett var "nærmest" disse.

### 6.5 Saksbehandling og forvaltningsmessige utfordringer

Når det gjelder hva som er aktuelle saker og tiltak, så ble dette vurdert relativt likt av de fleste. Ser man på typer enkeltsaker, så var det en rekke forhold som ble listet opp. De to viktigste var *motorferdselssaker* og *bygningssaker*. Men også andre forhold ble nevnt. Dette var blant annet:

*Massetak, hensyn til sau/beitedyr, holdning til organisert ferdsel, opprusting av veier, løypemerking, informasjonsskilt, tilrettelegging for friluftsliv, utkjøring av saltsteiner.*

Ut fra intervjuene så får en også inntrykk av at man anså forholdene innenfor nasjonalparken som mindre problematiske i forhold til landskapsvernområdene. Innen for nasjonalparken ble det blant annet nevnt kjøring til buer, blant annet buene rundt Forollsjøen. Når det gjelder motorferdselssaker, så nevnte enkelte at det var noe ulik praksis, og at kommunene spesielt i Sør-Trøndelag var noe mer liberale. Enkelte på Hedmarkssiden mente også at praksisen fra fylkesmannen hadde vært for liberal, og at kommunen nå måtte skjerpe inn praksis.

Når det gjelder forvaltningsutfordringer, oppfattes de å være størst knyttet til landskapsvernområdene og ikke minst sæterområdene. Ikke minst i Os, men også i Midtre Gauldal, ble det påpekt at utfordringene i disse områdene var mye større enn i selve nasjonalparken. Eksempelvis nevnte man at det i Vangrøfttdalen – Kjurrudalen landskapsvernområde alene var 1 000 bygninger å ta vare på. En utfordring er også knyttet til å beholde seterdriften, og hindre gjengroing. I forhold til forvaltningen, var mange opptatt av problemene som ligger i dagens landbrukspolitikk. Videre fremhevet flere at turisme/reiseliv kunne være en måte å opprettholde økonomien i landbruket på og eventuelt bevare drifta i sæterområdene. Fra flere ble det ansett som om verneforskriftene, spesielt i forhold til bygninger, kunne hindre satsing på blant annet turisme og reiseliv.

Ordføreren i Os påpeker at i landskapsvernområdet i Os er det 50 aktive setrer. Med den nedgangen man har i landbruket (i antall sysselsatte og antall bruk), så er sæterbruka ekstra utsatt. Dette kan medføre at vernegrunnlaget faller bort. Viktig også å stimulere utmarksbeite. Naturvernkonsulenten fremhever at det er landbrukspolitikken som setter grenser. I dette ligger en tankegang om at bruk er beste vernet. Det er kanskje i dette forholdet at en av de viktigste konfliktene i forhold til sentrale naturvernmyndigheter ligger. I forhold til opprettholdelse av dette landskapet mener en lokalt at man også må legge vekt på økonomien i næringen og at turisme og reiseliv er en mulighet for å sikre dette. Enkelte uttrykte også at de følte fylkesmannen så seg litt blind på vilt, dyreliv og botanikk, og i litt for stor grad overså slikt som byggeskikk, kultur og helheten i området.

## **6.6 Kontakt med brukere og statlig forvaltning**

Generelt sett ble det ansett at kommunene kunne skjøtte den lokale kontakten og skape lokal kommunikasjon bedre enn den statlige forvaltningen hos fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning. I forhold til lokal forvaltning og lokalbefolkningen trodde noen også at lokal forvaltning ville gi mer legitimitet fordi lokalsamfunnet da ville bli vist tillit. En av de administrativt ansatte i kommunene poengterte at sentral forvaltning også hadde fordeler i forhold til kontakten med brukerne. Ved sentral forvaltning kunne man bare peke på at de upopulære vedtakene kom fra sentralt hold, isteden for selv å måtte fronte upopulære vedtak.

Kontakten med statlig forvaltning må til dels forstås ut fra erfaringene under verneplanprosessen. Selve prosessen var konfliktfylt, og enkelte steder som i Holtålen var det en til dels hatsk stemning fra lokalsamfunnet i begynnelsen. Også kommentarer fra forvaltningen i begynnelsen ble oppfattet som "drastiske". Likevel oppfatter folk i dag forholdet til fylkesmannen som bra. Direktoratet for naturforvaltning blir det fremhevet er noe mer fjernt. Det pekes også på betydningen av personlig kontakt. Kontakten trenger en viss dybde for at den skal utvikle seg. At en kjenner den som har ansvaret for sakene hos fylkesmannen personlig har betydning.

## 7. OPPSUMMERING OG DRØFTING

Denne første rapporten vil selvsagt bare berøre deler av de elementene som vil inngå i evalueringen samlet. Data som behandles i denne rapporten omfatter en foreløpig analyse av behandla saker, et sammendrag av referat og inntrykk fra møtene i rådgivende utvalg og fagutvalg, samt intervjuer med representanter for kommunene.

Materialet av dispensasjonssaker som er behandlet hittil tyder ikke på at det er noen forskjell i andelen dispensasjoner ved statlig kontra kommunal saksbehandling. Ser en på antall dispensasjonssaker, så dominerer motorferdselssaker med 2/3 av alle sakene og snøscootersaker alene med rundt halvparten av dispensasjonssakene. Samlet sett innvilges over 90 % av sakene, men andelen motorferdselssaker som innvilges er signifikant høyere enn for andre typer saker. Det synes som andelen dispensasjoner er lavest for byggesaker, men også her innvilges majoriteten av søkerne dispensasjon. Byggesaker er forøvrig i større grad knyttet til landskapsvernområdene enn nasjonalparken.

Vi har også fulgt utviklingen i forhold til etablering av samarbeidsorgan mellom kommunene. Dette dreier seg om det politisk oppnevnte rådgivende utvalget og det administrative fagutvalget. Frem til nå synes det som en i det rådgivende utvalget har hatt startvansker knyttet til konsolideringen og avgrensningen av det rådgivende utvalgets rolle. Dette går blant annet på i hvilken grad det rådgivende organet skal styre noe av økonomien til de midlene som bevilges til selve forvaltningsforsøket. Her var det motsetninger mellom kommunene. Etter en avklaringsfase ser det likevel ut som man klarer å jobbe seg frem til en felles forståelse. Likevel fikk dette den uheldige konsekvensen at man pga. sein saksgang mistet noe av tilskuddet for 2003.

Fagutvalget synes å fungere uten store motsetninger. Dette utvalget har hatt flere møter enn det rådgivende utvalget. Her har fokuset vært knyttet til drøfting av konkrete saker, eksempelvis en stor sak knyttet til skilting og informasjon. Også håndtering av enkelte dispensasjonssaker har blitt løftet frem og diskutert i dette rådet. Fagutvalget fungerer som sekretariat for det rådgivende utvalget. Fagutvalget har således frem til nå fungert godt som et råd for drøfting av konkrete forvaltningsutfordringer.

Intervjuer med representanter for kommunene viser at det var lokalt ganske sterk motstand mot vern i området. Denne forhistorien har nok, og da på tross av at mange etter vernet fremhevet at nå må vi gjøre det beste ut av situasjonen, påvirket hvilke holdninger en har til lokal forvaltning. Blant enkelte har det vært en forventning til at "nå kan vi gjøre litt mer som vi vil". Forskjellige forventninger kan også ligge bak at man har ulike oppfatninger om hvilken rolle samarbeidsorganene mellom kommunene bør ha. Noen oppfatter at mest mulig bør legges til kommunene, og at man i minst mulig grad bør ha noe "ekstra" byråkrati for å håndtere den lokale forvaltningen. Andre ser fordelene i å utvikle felles kapasitet for å håndtere forvaltningsutfordringene.

Når det gjelder kompetanse oppfattet de fleste at denne var tilstrekkelig, selv om enkelte på administrativ side ønsket mer faglig spisskompetanse. Når det gjelder res-

surser for lokal forvaltning, mente de fleste at disse var knappe. I forhold til kontakt med lokale brukere oppfattet folk i kommunene at de ville klare dette bedre enn den statlige forvaltningen. Kontakten med statlig forvaltning, sett i forhold til en konfliktfylt verneprosess, ble vurdert som relativt god. Dette gjelder spesielt fylkesmannen. En fremhevet også betydningen av personlig kontakt hvor man er "bekjente".

Når det gjelder dispensasjonssaker, fremhevet man motorferdselssaker og byggesaker som de viktigste. Man hadde også oppfatninger av at man var noe mer liberal på Sør-Trøndelagsiden enn i Hedmark. På et mer generelt plan fremhevet mange problemene knyttet til å holde oppe drift og virksomhet i seterområdene. Her var det flere som pekte på betydningen av landbrukspolitikken i tillegg til verneproblematikken, samtidig som en oppfattet at tradisjonelt vern hadde et for statisk og naturfaglig perspektiv.

Om en ser etter uenighet mellom nasjonale- og lokale mål, er denne tydeligst i forhold til et lokalt ønske om å bruke ressursene i landskapsvernområdene for å få til lokal næringsvirksomhet. I forhold til verneforskrifter, ligger det lokalt et ønske om en mer dynamisk forståelse av det å bevare områdets egenart. At et statisk syn på dette vil være en trussel mot å opprettholde verneverdiene, men å tillate turismeutvikling i noen større grad vil bevare drift eksempelvis i seterområdene.

I delegasjonsbrevet til kommunene nevner Direktoratet for naturforvaltning (2003) flere oppgaver og typer kompetanse som tillegges kommunene gjennom forvaltningsforsøket. I en første delrapport som denne kan vi selvsagt ikke vurdere i hvilken grad kommunene fyller disse rollene. Om en ser på myndighetsutøvelse, så håndterer alle kommunene dispensasjonssaker, og det synes frem til nå rent kvantitativt sett å være liten forskjell i praksis mellom kommunenes håndtering og den som ble ført fra fylkesmannsembetet. Også i forhold til brudd på verneforskriftene så har man hatt et tilfelle hvor en kommune, Midtre Gauldal, har anmeldt til politiet brudd på verneforskriftene. Når det gjelder utarbeidelse av forvaltningsplaner, så ble forvaltningsplanen for selve nasjonalparken utarbeidet av fylkesmannen i Hedmark. Forvaltningsplanene for landskapsvernområdene er imidlertid utarbeidet lokalt, ofte av relativt bredt sammensatte referansegrupper. Når det gjelder oppgaver knyttet til skjøtsel, tilrettelegging, merking og informasjon, har man tatt initiativ til å utvikle skilting og informasjonsmateriell for verneområdene. I dette arbeidet har også samarbeidsorgan mellom kommunene, slik som fagutvalget, hatt en aktiv rolle. Et annet spørsmål er selvsagt om hurtigheten i dette arbeidet er så rask som en kunne ønske, men dette er et spørsmål vi foreløpig synes det er for tidlig å ha noen formening om. Slik sett fyller kommunene den rollen som ligger i delegerte oppgaver og kompetanse. Det kan likevel reises spørsmål om denne innsatsen har vært kraftfull og rask nok, men dette er noe vi mener det er for tidlig å ha sterke meninger om ennå.

Vi har i denne rapporten presentert enkelte resultater fra arbeidet med evalueringen hittil. Da dette dreier seg om deler av bildet og ikke hele bildet, bør en derfor være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner. Selv om dataene foreløpig er for

begrensa, føler vi likevel at de er en god begynnelse som vil bidra til at vi til slutt vil kunne besvare evalueringens problemstillinger.



## 8. FORELØPIGE KONKLUSJONER

Denne rapporten har presentert noen foreløpige resultater fra forsøket med lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. På bakgrunn av disse kan vi trekke noen foreløpige konklusjoner:

- Overgangen fra statlig til lokal forvaltning synes ikke å ha gitt noen endring i andelen som får innvilget sine dispensasjonssøknader. Andelen dispensasjoner er svært høy både ved statlig og kommunal forvaltning.
- Motorferdselssaker dominerer dispensasjonssakene, med snøscootersaker som den største gruppen.
- Byggesaker og andre inngrep får i mindre grad dispensasjon enn motorferdselssaker. Disse sakene er også i større grad knyttet til landskapsvernområdene. Dette kan bety at forvaltningen av landskapsvernområdene er mer problematiske enn selve nasjonalparken, noe som også passer med de oppfatningene representantene for kommunene hadde.
- Når det gjelder etableringen av samarbeidsorgan mellom kommunene har det i starten vært noe usikkerhet rundt rollen til det rådgivende utvalget. Etter en første diskusjonsfase kan det synes som utvalget etter hvert har fått avklart denne rollen.
- Fagutvalget som er et administrativt forum mellom kommunene, har lettere funnet sin rolle, og fungerer som en mulighet for kommunene til å drøfte og samarbeide omkring felles forvaltningsutfordringer. Fagutvalget har også vært mer aktivt enn det rådgivende utvalget.
- Holdningene til samarbeidsorgan varierer mellom kommunene. Noen ønsker en kommunal forvaltning uten noe større administrativt apparat enn en "vanlig" forvaltning, andre ønsker derimot at en i større grad utvikler en felles forvaltningskapasitet.
- Kommunene, og da spesielt på politisk nivå, oppfatter egen kompetanse som tilstrekkelig. Enkelte oppfatter at en kunne trenge mer spisskompetanse, mens andre oppfatter at dette er noe som kan leies inn ved behov. En oppfatter også at kommunene har bedre kompetanse til å håndtere kontakt med lokalsamfunnet enn den statlige forvaltningen.
- Når det gjelder forvaltningsutfordringer, peker flere på situasjonen i landskapsvernområdene, ikke minst i forhold til å opprettholde aktiv setering. I den sammenhengen peker man både på behovet for alternativ næringsutvikling og de utfordringer som ligger i dagens landbrukspolitik.



## LITTERATUR

- Direktoratet for naturforvaltning. (2002a): *Landskapsvernområder i frodige seterdaler*. Faktaark 14:2002. Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2002b): *Evaluering av femårig prøveprosjekt med kommunal forvaltning av Forollhogna nasjonalpark med tilliggende verneområder*. Utlysning av evaluering. Trondheim: Direktoratet for Naturforvaltning.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2003): *Forollhogna nasjonalpark og tilhørende landskapsvernområder. Delegasjon av forvaltningsmyndighet til berørte kommuner. Prøveprosjekt*. Likelydende brev til kommunene: Rennebu, Midtre Gauldal, Holtålen, Tynset, Tolga, Os og Røros. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2004): *Evaluering av prøveprosjekt med lokal medvirkning i forvaltningen av den foreslåtte Blåfjella\_Skjækerfjella nasjonalpark*. Prosjektutlysning. Direktoratet for naturforvaltning.  
<http://www.dirnat.no/archive/attachments/01/71/Bakgr060.pdf>
- Dovrefjellsrådet. (2004): *Lokal forvaltning*.  
<http://dovrefjellradet.no/default.asp?WCI=ViewNews&WCE=225&DGI=117&Head=1>. Dokument på Dovrefjellsrådet sine sider. (Nettside besøkt 1.10.2004).
- Falleth, E.I. (2002): *Forvaltningsforsøket I Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Steinbuskaret – Hisdal biotopvernområde*. Kommunenes og sekretariatet arbeid i 2000 og 2001. Delrapport 1 av NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket. Oslo: NIBR.
- Graziano, A.M. & M.L. Raulin (1989): *Research Methods - A Process of Inquiry*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Haugå, S.S. (2004): *Forvaltning*. Dokument på nettsiden Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde. <http://www.svr.no/design/4forvalt.htm> (Nettside besøkt 28.9.2004)
- Inst. s.nr.92. (1996–97): Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Eva R Finstad, Gunnar Fatland, Tor A Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene legges frem for Stortinget til behandling.
- NOU (1986:13): *Ny landsplan for nasjonalparker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU (2000:22): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus, I.-L. Saglie & P.G. Thingstad (2001): *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. NTF-rapport 2001:3. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.

Svarstad, H.; K. Daugstad & O.I. Vistad (2003): "Hvem vil være enig og tro på Dovrefjell? Et case om fremveksten av lokal forvaltning av verneområder." *Utmark 2:2003*. <http://www.utmark.org/>

Svarstad, H.; K. Daugstad, O.I. Vistad & I. Guldvik (2004): *New protected areas in Norway: Why "the local participant" is a man*. Paper for presentasjon ved NIBRs fjellseminar 26-27 august 2004. Oslo.

Vislie, A. (1987): *Ideal og virkelighet ved evaluering av forsøk. Litteraturgjennomgang og case-beskrivelser*. NIBR-notat 1987:113. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

**VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE – LOKAL  
FORVALTNING AV FOROLLHOGNA**



(underspørsmål satt med innrykk)

### Innledning

Før prosjektet startet hvilke forventninger hadde dere til forsøket?

- Var verneplanarbeidet spesielt konfliktfylt?
- I hvilken grad preges forventningene til den lokale forvaltningen av erfaringene fra verneplanarbeidet

### Organisering

Hvordan tenker dere å organisere den lokale forvaltningen

Hvilke saker og tiltak vil bli omfatta av den lokale forvaltningen?

Hvordan er verneområdeforvaltningen og forvaltningsplanene integrert i kommunal planlegging og forvaltning?

- Er det fare for manglende koordinering internt i kommunen?

Hvilke oppfatninger har dere om samarbeidet med de andre kommunene i Forollhogna området?

Hvilke oppfatninger har dere om samarbeidet mellom kommunen og sentrale instanser?

I hvilken grad har man kompetanse til en lokal forvaltning i kommunen (Lokal kompetanse, fagkompetanse og prosesskompetanse)?

### Avveining av ulike interesser

Hvordan oppfatter dere forholdet mellom lokal forvaltning og sentrale mål?

Gir forvaltningsordningen og verneforskriftene nok frihet for lokale vurderinger?

Hvordan avveier kommunene forholdet mellom bruk og vern? '

Hvordan vil medvirkning fra lokale interessegrupper bli annerledes når kommunen har forvaltningsansvaret?

### Vurdering

Er dere fornøyd med hvordan forsøket i Forollhogna er organisert?

Om dere kunne velge fritt, hvilken form for lokal forvaltning av Forollhogna vil dere ønske?

### *Gjennomførte intervju*

	<b>Adm.</b>	<b>Politikker</b>
<b>Tolga</b>	Hilde Aanes	Buttingsrud (tidligere ord.)
<b>Røros</b>	Per M. Langøien & Tom Johansen	
<b>Tynset</b>	Trine Økseter Knudsen	
<b>Os</b>	Astrid A. Haug	Armfinn Nergård (ord.)
<b>Holtålen</b>	Ivar Volden (ord.) Steinar Elven	
<b>Midtre Gauldal</b>	Hans Iver Kojedal	Erling Lenvik (ord.) John Bjørkan