



Trøndelag Forskning
og Utvikling
Trøndelag R&D Institute



østlandsforskning

LOKAL FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE I FOROLLHOGNA

Delrapport 3 i evaluering av forvaltningsforsøket

Terje Skjeggedal
Jørund Aasetre



Notat 2006:13

Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna

Delrapport 3 i evaluering av forvaltningsforsøket

Terje Skjeggedal
Jørund Aasetre

Tittel : LOKAL FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE I FOROLLHOGNA
Delrapport 3 i evaluering av forvaltningsforsøket

Forfatter : Terje Skjeggdal
Jørund Aasetre

Notat : 2006:13

Prosjektnummer : 1601

ISSN : 0809-9634

Prosjektnavn : Evaluering av forsøk med kommunal forvaltning av
Forollhogna nasjonalpark med tilliggende
landskapsvernområder

Oppdragsgiver : Direktoratet for naturforvaltning

Prosjektleder : Terje Skjeggedal, Østlandsforskning

Layout/redigering : Solrun F. Spjøtvold

Referat : Notatet beskriver og vurderer virksomheten under vegs i
forsøket i hovedsak basert på intervjuer av fagpersoner og
politikere på kommunenivå

Emneord : Naturforvaltning, Evaluering, Lokal forvaltning,
Verneområder

Dato : Desember 2006

Antall sider : 31

Pris : 50,-

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling as
Postboks 4057 - Nordsia, 7726 STEINKJER
telefon 74 13 46 60
telefaks 74 13 46 61

FORORD

Dette er tredje delrapporten i evaluering av forsøket med lokal forvaltning av Forollhogna nasjonalpark med til hørende landskapsvernområder. Verneområdene ble vedtatt 21. desember 2001. Fra 1. mai 2003 ble forvaltningsmyndighet delegert til kommunene i en forsøksperiode på 5 år.

Nettverket "UTforsk" som er et formalisert samarbeid mellom Østlandsforskning, Norut Samfunnsforskning as og Trøndelag Forskning og Utvikling AS (Trøndelag F&U), har fått i oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning å evaluere forsøket, med Trøndelag F&U som prosjektansvarlig. Den første delrapporten inneholdt en kvantitativ analyse av forvaltning av verneforskriftene hittil, en beskrivelse av aktiviteten i samarbeidsorganene mellom kommunene og en presentasjon av oppfatninger av forsøket i kommunene. I den andre delrapporten konsentrerte vi oss om virksomheten i samarbeidsorganene mellom kommunene som er oppretta i forbindelse med forvaltningsforsøket. Denne tredje delrapporten dreier seg om virksomheten på kommunenivå, i hovedsak basert på intervjuer av fagpersoner og politikere i kommunene.

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

Steinkjer/Lillehammer, desember 2006

Terje Skjeggedal
prosjektleder

INNHOLD

	side
FORORD	i
INNHold	iii
FIGURLISTE	iv
TABELLER	iv
SAMMENDRAG	v
1. OM VERNEOMRÅDENE, FORSØKET OG EVALUERINGA	1
1.1 Forollhogna nasjonalpark og tilstøtende landskapsvernområder	1
1.2 Forvaltningsforsøket	3
1.3 Organisering av lokal forvaltning	5
1.4 Evalueringas problemstillinger og metode	6
2. OPPFATNINGER I KOMMUNENE	9
2.1 Store variasjoner	9
2.2 Forventninger og erfaringer	9
2.3 Organisering	10
2.4 Samarbeid	11
2.5 Integrering i kommunal planlegging og forvaltning	12
2.6 Litt om effekter	12
3. VURDERINGER	15
3.1 Om forsøk og kontekst	15
3.2 Organisering	17
3.3 Samarbeid	19
4. OPPSUMMERING OG EVALUERINGSAKTIVITET I 2007	21
LITTERATUR	23

FIGURLISTE

Figur	side
1.1: Verneområdene i Forollhogna. Lokalisering og eiendomsstruktur. Skravert område er statsallmenning. Kilde: Forvaltningsplan for Forollhogna nasjonalpark	2
1.2: Prosentvis fordeling av verneområdene mellom kommunene	3

TABELLER

Tabell	side
1.1: Organisering internt i kommunene	6

SAMMENDRAG

Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder er et av fire større verneområder hvor det foregår forsøk med lokal forvaltning. Forvaltningsforsøket varer fra 2003 og i 5 år. I Forollhognaområdet er forvaltninga delegert til den enkelte kommune, både når det gjelder landskapsvernområdene og selve nasjonalparken. Som ledd i forsøket med lokal forvaltning gjennomføres en følgeevaluering. Dette notatet er tredje delrapport fra evalueringa. Rapporten er i hovedsak basert på en intervju-runde til kommunene høsten 2006 som besto av gruppeintervju med det politiske utvalget som har ansvaret for forvaltning av verneområdene og kommunenes representant i fagutvalget for Forollhogna, i tillegg til ordførere og rådmenn. Det gjør at data-grunnlaget er for ensidig til å gi grunnlag for endelige vurderinger. Det vil bli gjort i sluttrapporten høsten 2007. Formålet med denne rapporten er først og fremst å gi konstruktive innspill underveg i forsøket og til oppfølgende intervjuene våren 2007.

Ønsket om lokal forvaltning av verneområdene sto sterkt i alle kommunene, men det var likevel store variasjoner i forventningene. Noen forventa store endringer, mens andre hadde mindre forventninger til endringer og så mer for seg lokal forvaltning som ei videreføring av en streng kommunal forvaltningspraksis fra perioden før vernevedtaket. Erfaringene så langt gjenspeiler forventningene. De som hadde store forventninger er stort sett skuffa. Verneforskriften og forvaltningsplanen gir ikke store rom for eventuelle ønsker om å endre praksis. De fleste er skeptiske til "bløtkake-modellen" for forvaltning av nasjonalparken. Organiseringa på kommunenivå varierer fra kommune til kommune, både når det gjelder politisk myndighet, administrativt ansvar og delegering. Stort sett er oppfatningene at de valgte ordningene fungerer greit, i alle fall nå i forsøksperioden, men at det er grunn til å diskutere ordningene på nytt dersom forsøket skulle bli permanent løsning. Fagutvalget fungerer etter de flestes oppfatning godt og anses av de fleste som nødvendig for å få forsøket til å fungere. Problemet er sekretariatsfunksjonen som er vanskelig å utføre tilfredsstillende, sjøl om stillingsandelen i 2006 ble økt fra 15 % til 30 % stilling. Rådgivende utvalg er det vesentlig større motforestillinger til, dels fordi utvalget ikke har noen formell myndighet og dels fordi det etter manges oppfatning har vært for dårlig oppslutning om møtene. Samarbeidet med fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning (DN) er det delte oppfatninger om, men hovedinntrykket er at samarbeidet fungerer greit og at det i liten grad er vesentlige uoverensstemmelser. Kritikken som framsettes går først og fremst på at mange mener at både fylkesmennene og DN er for passive i forsøket. Forholdet til Statens naturoppsyn (SNO) er mer problematisk. Sjøl om samarbeidet med SNO i mange sammenhenger fungerer greit, er det også flere som mener at SNO driver for mye "overvåking" og er for rigide, og er mindre opptatt av forebygging, samhandling med forvaltninga og dialog. Når det gjelder samarbeid med lokalbefolkning, lag og organisasjoner, framhever mange at brukerne nå er kommet tettere inn på forvaltningsorganet, men at det ellers ikke er store endringer som følge av lokal forvaltning.

Det ser ikke ut til å ha skjedd større endringer i vurderingene og avveiningene mellom bruk og vern som følge av lokal forvaltning. Hovedinntrykket er at samme praksis

som før vernet ble innført, blir videreført. Det ser heller ikke ut til å ha skjedd store endringer i legitimiteten til vern av områdene, men flere framhever at lokal forvaltning har bidratt til bedre aksept for vernet. Ressursbruken til saksbehandling ser ikke ut til å være vesentlig endra i forhold til tidligere. De fleste sakene måtte jo også behandles før verneplanene ble vedtatt. Forskjellen nå er først og fremst at saker i verneområdene må behandles etter to lovverk og at det for noen typer tiltak er blitt mer omstendelige krav til behandling enn tidligere. Mest arbeidskrevende er likevel i de fleste kommunen arbeidet med informasjon, kontakt med grunneierne, tilrettelegging for bruk av områdene og skjøtselstiltak. Søknader om tiltaksmidler krever ressurser til forberedelse og, ikke minst, til å koordinere og gjennomføre tiltakene som blir prioritert og finansiert.

Vi oppsummerer våre foreløpige vurderinger i følgende punkter:

- **Dispensasjoner og andre forvaltningsoppgaver.** Hovedinntrykket er fremdeles at det er få konfliktsaker og at avgjørelsene stort sett blir de samme med lokal som med statlig forvaltning, slik undersøkelsen fra 2004 viste, jf. delrapport 1 (Aasetre og Skjeggedal 2004). Likevel ser vi nå noen enkeltsaker med stort konfliktpotensial, som kan få konflikter til å blusse opp, og som også fokuserer mulig konflikter ved lokalforvaltning. Disse sakene vil vi studere nærmere i 2007.
- **Hierarkisk og regelorientert forvaltning.** Lokal forvaltning ser foreløpig ikke ut til å ha påvirket forvaltning av verneområdene vesentlig i retning av en mer dialog og nettverksbasert forvaltningsform. Eksisterende forvaltningspraksis for verneområder blir i stor grad videreført.
- **Mulighetene for dialog og nettverksbasert forvaltning er lite utnyttet.** Dette er særlig påtagelig i forhold til andre aktører innen naturforvaltning, som fylkesmannens miljøvernavdeling og Statens naturoppsyn som i liten grad er integrert i et felles kompetansenettverk som kunne ha bidratt til å støtte og utvikle forsøket.
- **En tvilsom "bløtkakemodell".** Modellen er i grunnen ingen "bløtkakemodell". Den har ikke ressurser til et felles sekretariat slik forsøket nå fungerer, og myndigheten og kommunikasjonen er ikke fullstendig overlatt til hver enkelt kommune. Siden det ser ut til at kommunal praksis før verneplanene ble vedtatt i stor grad blir videreført i områdene, kunne det vært interessant å se hvordan en reindyrka "bløtkakemodell" for verneforvaltning ville fungert.
- **Fremdeles i oppstartsfasen?** Det er store forskjeller mellom kommunen, kanskje mest fordi de i så ulik grad er berørt av forsøket. Likevel er hovedinntrykket at forsøket i liten grad har kommet over i en driftsfase hvor verneforvaltninga har funnet sin form.

1. OM VERNEOMRÅDENE, FORSØKET OG EVALUERINGA¹

1.1 Forollhogna nasjonalpark og tilstøtende landskapsvernområder

Den 21. desember 2001 vedtok Kongen i statsråd å verne Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder. Nasjonalparken ble da den 19. i rekka, 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 åtte tilstøtende landskapsvernområder utgjør et samla system av verneområder. Selve Forollhogna nasjonalpark er 1 061,9 km². Nasjonalparken strekker seg inn i kommunene Rennebu, Midtre Gauldal, Holtålen, Os, Tolga og Tynset. Rundt denne nasjonalparken ligger åtte landskapsvernområder på til sammen 452 km²:

- Budalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal kommune (33,6 km²).
- Vangrøftdalen og Kjurrudalen landskapsvernområde i Os kommune (125,9 km²).
- Londalen-Ørvilldalen landskapsvernområde i Tolga kommune (49,7 km²).
- Ledalen landskapsvernområde m/plantelivsfredning i Holtålen kommune (26,2 km²).
- Øyungen landskapsvernområde i Holtålen og Røros kommuner (72,1 km²).
- Magnilldalen og Busjødalen landskapsvernområde i Tolga og Tynset kommuner (77,8 km²).
- Endalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal kommune (35,6 km²).
- Forddalen landskapsvernområde i Midtre Gauldal og Holtålen kommuner (30,9 km²).

Formålet med opprettelsen av Forollhogna nasjonalpark er å bevare et stort, sammenhengende og i det vesentlige, urørt fjellområde i Midt-Norge. Det er et område 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 særprega 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 tregrensa. Her finnes også landets mest produktive villreinstamme (etter Forvaltningsplanen for Forollhogna nasjonalpark).

¹ Dette kapitlet er i hovedsak en gjentakelse av kapittel 1-3 i delrapport 1 og kapittel 1 i delrapport 2, men er tatt med for at delrapport 3 skal kunne leses som et selvstendig dokument.

I dalene rundt selve nasjonalparken finner vi 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. Det er en variert utmarksbruk. Her finnes også flere komplette setermiljøer med gamle bygninger som har stor kulturhistorisk verdi.

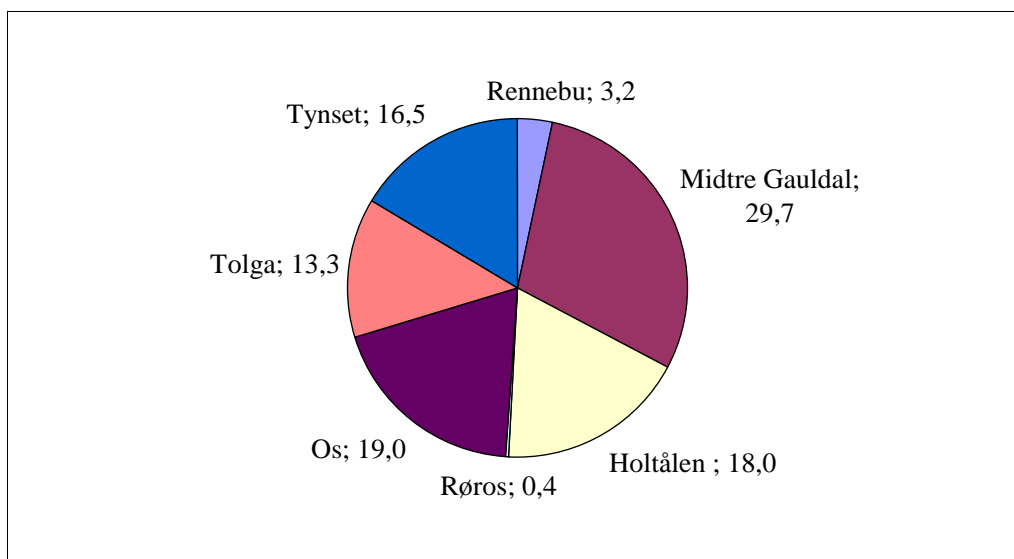
Eiendomsforholdene i verneområdene varierer mellom Hedmark og Sør-Trøndelag. I Sør-Trøndelag dominerer statsallmenning både nasjonalparken og landskapsvernområdene, mens i Hedmark er områdene hovedsakelig i privat eie, bortsett fra en del i Tynset kommune (se figur 1.1).



Figur 1.1: Verneområdene i Forollhogna. Lokalisering og eiendomsstruktur. Skravert område er statsallmenning. Kilde: Forvaltningsplan for Forollhogna nasjonalpark

Det er sju kommuner som er berørt av verneområdene i Forollhogna. Disse har et samla areal på 7 193 km². Det samla folketallet i disse kommunene er på 25 613 innbyggere. Midtre Gauldal er den mest folkerike med 5 824, mens Tolga har lavest folketall med 1 796 innbyggere. Det største tettstedet i kommunene er Røros med

3 436 innbyggere, mens også Tynset og Støren er tettsteder med over 1 000 innbyggere². Det er ingen fast bosetting innafør verneområdene. Midtre Gauldal har størst andel av verneområdene, fulgt av Os og Holtålen. Rennebu, og spesielt Røros, har derimot små areal innafør verneområdene. Røros er ikke berørt av selve nasjonalparken (figur 1.1 og 1.2). Vi ser at det er store forskjeller mellom de sju kommunene, både i størrelse på verneareal, verneformål, eiendomsforhold (privat grunn, statsallmenning) og aktivitet, som for eksempel aktiv seterdrift.



Figur 1.2: Prosentvis fordeling av verneområdene mellom kommunene

1.2 Forvaltningsforsøket

Forollhogna nasjonalpark med tilstøtende verneområder er et av totalt fire forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. De fire forsøkene med lokal forvaltning varierer i grad og form:

- **Forollhogna:** Hver kommune har fått delegert forvaltningsmyndighet for egne verneområder, både landskapsvernområder og nasjonalpark. Det er oppretta et politisk rådgivende samarbeidsorgan hvor alle kommunene er representert, de fleste ved ordfører, og et administrativt fagutvalg hvor alle kommunene er representert.
- **Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane:** Her ligger også forvaltningsmyndigheten i prøveperioden på kommunalt nivå i de involverte kommunene. Verneformålet er landskapsvernområde og biotopvernområde. Kommunene samarbeider i et interkommunalt rådgivende samarbeidsorgan, formalisert som et kommunalt

² Kilde: <http://www.ssb.no/> Under SSB sine hjemmesider ble undersiden kommunefakta og en tabell over tettsteder og arealbruk besøkt. Sidene ble besøkt 12. september 2003.

foretak med representanter fra hver kommune (tidligere eller nåværende ordførere). Det er oppretta et forvaltningssekretariat med ansatt prosjektleder. I tillegg finnes et administrativt nettverksforum og ei referansegruppe.

- **Dovrefjell-Sunndalsfjella:** Forvaltningsmyndigheten for nasjonalparken er delegert til Dovrefjellsrådet som er et interkommunalt organ med representanter fra kommunene og fylkeskommunene. Dovrefjellsrådet er også rådgivende for forvaltninga av de tilliggende verneområdene (landskapsvernområder, biotopvernområder og naturreservater), men for disse områdene er det den enkelte kommune som har forvaltningsmyndighet. Det er ansatt en sekretariatsleder og oppretta et administrativt fagutvalg.
- **Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark:** Forvaltningsmyndigheten er delt mellom kommunene, staten ved fylkesmannen og reindriftsforvaltninga. Det er oppretta et rådgivende Nasjonalparkråd med 20 representanter, leda av fylkeskommunen og med fylkesmannen som sekretær, og et administrativt Fagforum med fylkesmannen som sekretær.

Delegering av forvaltningsmyndighet er gjort med hjemmel i Miljøverndepartementets brev av 25. juni 1998, jf. kgl. res. av 25. oktober 1996. Delegeringa trådte i kraft 1. mai 2003, og gjelder for en 5-års periode. I Direktoratet for naturforvaltning sitt brev av 2. april 2003 spesifiseres betingelsene for delegeringen. Blant annet framheves 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 ei forsvarlig forvaltning. Kommunene kan heller ikke overføre/delegere 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 forvaltning av verneregler fastsatt i verneforskrift. Myndigheten er begrensa til den rådighet som er direkte hjemla i forskrift.
- **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 verneforskrift:** 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:** Kommunene har ansvar for nødvendig merking og vedlikehold av verneområdet. Kommunene har også ansvar for informasjonstiltak og kontakt med grunneiere, rettighetshavere, brukere, aktuelle lag og organisasjoner med mer.
- **Brudd på verneforskrift:** Kommunene skal påse at alle brudd på bestemmelser i verneforskrift blir rapportert/anmeldt til politiet.
- **Rapportering om forvaltning:** Kommunene har ansvar for å rapportere om forvaltninga til fylkesmannen.

1.3 Organisering av lokal forvaltning

Den lokale forvaltninga av verneområdene er delegert til kommunene individuelt, etter en såkalt "bløtkakemodell". Det er altså hver enkelt kommune som har forvaltningsmyndigheten for arealene av Forollhogna nasjonalpark og landskapsområder som ligger innafor den enkelte kommune. For å få til "*enhetlig og samordnet forvaltning*" er det i delegasjonsbrevet fra Direktoratet for naturforvaltning (2. april 2003) forutsatt at "*kommunene etablerer et samarbeidsorgan som kan koordinere nødvendig samarbeid om forvaltningen. Likeledes at det opprettes et rådgivende utvalg for forvaltningen av verneområdene*". På denne bakgrunn er det oppretta to utvalg i forbindelse med forvaltning av områdene:

Det rådgivende utvalget er sammensatt av en representant fra hver kommune, bortsett fra Midtre Gauldal som har to representanter. Utvalget skal arbeide for en enhetlig og samordna forvaltning av verneområdene. Kommunene er representert ved ordfører, med unntak av Rennebu og den ene av Midtre Gauldals representanter. I utvalget møter også representanter fra fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Hedmark, men disse har ikke stemmerett.

Fagutvalget er et utvalg med en representant fra administrasjonen i hver av kommunene. Utvalget skal sørge for gjensidig kontakt og informasjonsutveksling mellom kommunene og koordinere nødvendig samarbeid om forvaltninga. Det faglige utvalget vil også kunne velge ut saker av mer prinsipiell rolle og framlegge disse for drøfting i det rådgivende utvalget. Fagutvalget har sekretariatsfunksjonen for det rådgivende utvalget.

Internt i kommunene er forvaltningsarbeidet noe ulikt organisert. I fire av kommunene er formannskapet politisk beslutningstaker, mens i tre av kommunene er beslutningsmyndigheten delegert til bestemte hovedutvalg. På administrativ side er oppgavene fordelt internt i kommunene på en måte som er tilpassa den administrative strukturen i hver enkelt kommune. Hver kommune har imidlertid oppnevnt en administrativ person som koordinerer den lokale forvaltninga. 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 miljørådgiver (20 % stilling som er

direkte knytta til forvaltning av Forollhogna) og i Tynset rådgiver lovforvaltning og miljø. Tabell 1.1. viser hvordan den lokale forvaltninga er organisert i 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	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	Enhet for landbruk og miljø. Felles for Tynset og Alvdal, lokalisert til Alvdal

Verneområdene i Forollhogna har fra høsten 2005 hatt ei felles nettside for informasjon om området og forvaltninga: <http://www.hognareinen.no/Nasjonalparken/Nasjonalparken.html>.

Det er ikke presisert nærmere i forsøket hvordan oppgave- og ansvarsfordelinga mellom de kommunale organene med vedtaksmyndighet og de samordnende organene som skal sikre en form for enhetlig forvaltning, skal være. Det gir naturligvis uklare forutsetninger og grunnlag for ulike oppfatninger om hvordan dette skal fungere i praksis.

1.4 Evalueringas problemstillinger og metode

Problemstillinger

Evalueringsoppdraget fra Direktoratet for naturforvaltning består i å belyse følgende problemstillinger:

1. *En utfyllende begrepsavklaring.*

2. *Hvordan organiserer de ulike kommunene den lokale forvaltninga?*
3. *Hvilke saker og tiltak blir behandla og gjennomført?*
4. *Hvordan er verneområdeforvaltninga 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 forvaltningsmodellen.*

De første seks punktene er i hovedsak beskrivende, mens punkt 7 og 8 inneholder de viktigste evalueringskriteriene for evaluering av forsøket med lokal forvaltning, som kan oppsummeres til:

- Forholdet mellom bruk og vern?
- Bedre legitimitet til vern?
- Mer effektiv forvaltning?

Modell

Evalueringa 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 elementene er nærmere beskrevet i de to foregående evalueringsrapportene. En slik modell er ingen ren årsak-virkning modell. Modellen gir et analytisk rammeverk for å stille interessante spørsmål, både om de enkelte elementene i modellen og om sammenhengen dem disse. I den første delrapporten la vi vekt på de foreløpige resultatene fra forsøket ved å sammenlike dispensasjonspraksisen før og etter delegering av myndighet til kommunene. Den andre delrapporten fokuserte på *aktiviteten* i forsøket ved å se på virksomheten til fagutvalget og det rådgivende utvalget. I denne tredje delrapporten tar vi for så vidt for oss hele modellen, men også nå med vekt på *aktiviteten* i forsøket og hvordan denne er organisert. Vurderingene er foreløpige, ikke bare fordi vi ennå er under vegs i forsøksperioden, men også fordi datagrunnlaget i denne delrapporten i hovedsak er basert bare på intervjuer i kommuneorganisasjonene. Disse intervjuene vil bli supplert med intervjuer i fylkesmennenes miljøvernavdelinger, SNO og Direktoratet for naturforvaltning til sluttrapporten i 2007. Formålet med rapporten er først og fremst å gi konstruktive innspill til videreutvikling av forsøket og til de oppfølgende intervjuene.

Metode og datagrunnlag

Evalueringa skal gjennomføres i perioden fra 2003 og fram til 2007. Arbeidet med dette notatet utgjør derfor bare en del av alle typer data som skal samles inn gjennom

evalueringsperioden. Vi har heller ikke i år sett nærmere på dispensasjonspraksis og andre utførte oppgaver, som jo for øvrig går fram av årsrapportene fra kommunene. Dette vil vi komme tilbake til i sluttrapporten.

Observasjoner på møter i fagutvalget og rådgivende utvalg

Også i 2006 har vi deltatt som observatør på møter i fagutvalget og rådgivende utvalg, men ikke i samme omfang som i 2005. Vi har deltatt på to av fem møter i fagutvalget og på ett av to møter i rådgivende utvalg. Deltakelsen på møtene er i hovedsak begrensa til å observere diskusjonen og samspillet mellom deltakerne på møtene, og også av og til delta med kommentarer og innspill. Observasjon under møtene er nyttig for å få innsikt i aktivitetene i forsøket og for å registrere den faglige argumentasjonen i presentasjoner og diskusjoner og hvordan samarbeidsrelasjonen mellom kommunene fungerer og utvikler seg. Deltagelsen på møtene gjør oss også kjent med aktørene i forsøket og gir mulighet for en dialog mellom forskere og forvaltere.

Dokumentanalyser

Vi har fortsatt fulgt med i viktige dokumenter som verneforskrifter, forvaltningsplaner, saker, m.m. som angår og beskriver viktige sider ved forvaltningsforsøket. Det samme gjelder referater fra møtene i det rådgivende utvalget og fagutvalget.

Intervjuer

Det viktigste datagrunnlaget for denne delrapporten er en intervjurunde i alle kommunene, bortsett fra Røros, som ble gjennomført i september/november 2006. Røros ble ikke tatt med i denne omgangen fordi kommunen har så lite verneareal i Forollhogna, jf. figur 1.1 og 1.2. Intervjuene besto av gruppeintervju med det politiske utvalget som har ansvaret for forvaltning av verneområdene og av kommunenes representant i fagutvalget for Forollhogna. I tillegg ble også ordførere og rådmenn intervjuet, som egne intervju eller i noen tilfeller som del av gruppeintervjuet i det politiske utvalget.

2. OPPFATNINGER I KOMMUNENE

2.1 Store variasjoner

Før vi på grunnlag av intervjuene presenterer oppfatninger i kommunene mer tematisk, er det grunn til å peke på et par generelle tendenser i oppfatningene. Den første tendensen er variasjonene i oppfatninger, både internt i kommunene og mellom kommunene. Dette er ikke så overraskende. Det vil alltid være ulike syn, også på lokalt nivå, om hva som er fornuftig naturforvaltning, og forventningene til forsøket vil variere. I noen kommuner er det større variasjoner i oppfatninger enn i andre. Dessuten er det jo i utgangspunktet store forskjeller mellom kommunene, både generelt og når det dreier seg om verneområder. Disse forskjellene må få betydning for oppfatninger om forsøket med lokal forvaltning. Det er ett viktig unntak fra denne variasjonen i oppfatninger og det gjelder nettopp lokal forvaltning. Det synes å være stor oppslutning om, og få motforestillinger mot, at det uansett svakheter ved forsøket er fornuftig at forvaltningsansvaret for nasjonalparken og landskapsvernområdene blir lagt til kommunenivå. De få motforestillingene som finnes knytter seg særlig til manglende ressurser og lite handlingsrom for lokal forvaltning. Det er også enkelte som stiller spørsmål ved om det er fornuftig å legge forvaltningsmyndigheten for alle verneplaner til kommunene.

Her følger en oppsummering av intervjuene hvor vi har lagt vekt på å få fram hovedtrekkene, men også variasjonene i oppfatninger, alle intervjuene sett under ett. Her er det altså oppfatninger i kommunene som presenteres, mens vi kommer tilbake til våre vurderinger i kapittel 3. Siden det er *aktiviteten* i forsøket som er hovedtema, er det punktene 2.3 *Organisering* og 2.4 *Samarbeid* som blir gitt størst oppmerksomhet.

2.2 Forventninger og erfaringer

Ønsket om lokal forvaltning av verneområdene sto sterkt i alle kommunene, men det var likevel store variasjoner i forventningene. Lokal sjølråderett, avgjørelser nærmere de som avgjørelsene angår og de som folk har valgt og lokalkunnskap er viktige argumenter for lokal forvaltning. Det var også forventninger om midler til skjøtsel og til næringsutvikling i landskapsvernområder. Noen forventa store endringer, mens andre hadde mindre forventninger til endringer og så mer for seg lokal forvaltning som ei videreføring av en streng kommunal forvaltningspraksis fra perioden før vernevedtaket. På den andre sida fantes det også en viss skepsis lokalt til at lokale politikere nå ville prøve å tøye forvaltningsreglene lenger enn det er grunnlag for.

Erfaringene gjenspeiler forventningene. De som hadde stor forventninger er stort sett skuffa. Verneforskriften og forvaltningsplanen gir ikke store rom for eventuelle ønsker om å endre praksis. Handlingsrommet er lite, men noen mener at mulighetene også kunne vært bedre utnyttet. Forvaltningsplanen for nasjonalparken ble utarbeida av fylkesmennene i 2002, før kommunene fikk delegert forvaltningsmyndigheten.

Enkelte synes det var vanskelig å nå gjennom med innspill i planprosessen og at planen i alle fall ikke ble romsligere etter at det ble klart at forvaltningsmyndigheten skulle delegeres til kommunene. I nasjonalparken er det likevel stor enighet og få konflikter. Problemene finnes i hovedsak i landskapsvernområdene, spesielt i seterdalene hvor seterdrift og vern skal kombineres. Her er det en del misnøye, knytta til strenge verneforskrifter og til manglende midler til skjøtsel og næringsaktivitet. Flere er også skeptiske til Statens naturoppsyns oppsynspraksis i verneområdene, som de mener er for streng og unyansert. Kravene som landbruksdrift setter til for eksempel veger, bygninger og inngjerding, kan være vanskelig å gjennomføre innafor vernebestemmelsene. Det er også mange som er bekymra for en "negativ" forventning som ser ut til å ha slått til, nemlig en vesentlig økning i biltrafikk, særlig i Vangrøftdalen og Synnerdalen og i ferdsel til fots, særlig til Forollhogna toppen. Det gir problemer med biltrafikk, parkering og terrengslitasje.

2.3 Organisering

De fleste er skeptiske til "bløtkakemodellen" for forvaltning av nasjonalparken. Dette var heller ikke modellen kommunene ønska seg. Arbeidsutvalget som i 1999 la fram forslag til forvaltningsmodell, anbefalte at myndigheten ble lagt til kommunene, som skulle danne et felles forvaltningsorgan. Denne modellen ble da avvist av Direktoratet for naturforvaltning av formelle grunner, fordi kommunene ikke uten videre hadde hjemmel til å gi fra seg myndighet til et felles organ. Nå blir en liknende modell likevel utprøvd for nasjonalparken Dovrefjell - Sunndalsfjella ved at Kommunal- og regionaldepartementet har godkjent modellen som et forsøk etter forsøksloven.

Organiseringa på kommunenivå varierer fra kommune til kommune, både når det gjelder politisk myndighet, administrativt ansvar og delegering. Stort sett er oppfatningene at de valgte ordningene fungerer greit, i alle fall nå i forsøksperioden, men at det er grunn til å diskutere ordningene på nytt dersom forsøket skulle bli permanent løsning. Flere av kommunene vurderer mer delegering til administrasjonen av "kurante" saker. Det oppleves for eksempel noe unødvendig at et politisk utvalg gjentatte ganger skal diskutere hvor mange turer en dispensasjon for skuterkjøring skal gjelde. Alle "fille-sakene" kan ta oppmerksomheten bort fra de store og mer prinsipielle sakene. Det blir også påpekt at formannskapet kan være det naturlige politiske organet i forsøksperioden, men ikke nødvendigvis dersom forsøket blir videreført som permanent ordning. I flere kommuner arbeides det også med bedre koordinering av saksbehandlinga der sakene i verneområdene er fordelt på flere saksbehandlere, avhenging av sakstype og arbeidsbelastning.

Fagutvalget fungerer etter del flestes oppfatning godt og anses av de fleste som nødvendig for å få forsøket til å fungere. Problemet er sekretariatsfunksjonen som er vanskelig å utføre tilfredsstillende, sjøl om stillingsandelen i 2006 ble økt fra 15 % til 30 % stilling. Det er tidkrevende å koordinere aktiviteter i sju kommuner. Mange mener at sekretærfunksjonen må styrkes ytterligere for å få forvaltningsmodellen til å fungere tilfredsstillende. Flere i det politiske utvalget i Midtre Gauldal (Landbruk,

næring og teknikkutvalg - LNT) er likevel skeptiske til den sterke posisjonen de mener fagutvalget har fått. De påpeker også at fagutvalget etter deres oppfatning ser ut til å være mer positive til vern enn til næringsutvikling. Politikerne i LNT-utvalget vil ha de fleste sakene direkte på bordet, og ser ikke behovet for å bruke uttalelser fra fagutvalget i så stor grad. Også i andre kommuner finnes skepsis til at forvaltning av verneområdene, også når ansvaret ligger på kommunenivå, kan bli for styrt av faglige vurderinger, slik at det politiske handlingsrommet blir borte.

Rådgivende utvalg er det vesentlig større motforestillinger til, dels fordi utvalget ikke har noen formell myndighet og dels fordi det etter manges oppfatning har vært for dårlig oppslutning om møtene. Mange synes rådgivende utvalg skulle vært mer på banen og at utvalget i grunnen aldri har kommet skikkelig i gang. Noen mener dette har sammenheng med at utvalget stort sett er sammensatt av ordførere, som ikke prioriterer arbeidet i utvalget høyt nok, mens andre mener at aktiviteten til rådgivende utvalg er bra nok fordi det jo er i kommunene avgjørelsene skal fattes. Rådgivende utvalg skal bare gi råd og retningslinjer på et overordna nivå og ikke delta i konkret saksbehandling.

2.4 Samarbeid

Samarbeidet med fylkesmennene og Direktoratet for naturforvaltning (DN) er det delte oppfatninger om, men hovedinntrykket er at samarbeidet fungerer greit og at det i liten grad er vesentlige uoverensstemmelser. Kritikken som framsettes går først og fremst på at mange mener at både fylkesmennene og DN er for passive i forsøket. Begge svarer greit på henvendelser og initiativ fra kommunene, men tar sjelden kontakt den andre vegen. Det blir etterlyst konkret tilbakemelding på vedtak dersom vedtakene blir oppfatta å være i grenseland for hva som kan tillates etter forskrifter og forvaltningsplan. Noen oppfatter det slik at DN i større grad ser ut til å prioritere reiseliv og turisme og tiltak for tilreisende, framfor tiltak i landbruket og behovene til de fastboende i kommunene.

Forholdet til Statens naturoppsyn (SNO) er mer problematisk. Sjøl om samarbeidet med SNO i mange sammenhenger fungerer greit, er det også flere som mener at SNO driver for mye "overvåking" og er for rigide, og er mindre opptatt av forebygging, samhandling med forvaltninga og dialog. Flere synes også det er noe underlig at kommunene skal søke SNO om midler til tiltak i verneområdene. Det burde heller vært forvaltningsmyndigheten som satt på pengesekken. Flere påpeker også at det fremdeles ser ut til å være uklarheter i ansvars- og oppgavefordeling mellom SNO og Fjellstyrene i statsallmenningene. Noen er også skeptiske til SNOs egen skuterbruk og spør hvem som kontrollerer SNOs virksomhet.

Når det gjelder samarbeid med lokalbefolkning, lag og organisasjoner framhever mange at brukerne nå er kommet tettere inn på forvaltningsorganet, men at det ellers ikke er store endringer som følge av lokal forvaltning.

2.5 Integrering i kommunal planlegging og forvaltning

Det er en gjennomgående oppfattning i alle kommunene at forvaltning i verneområdene er godt integrert med kommunal planlegging og forvaltning ellers. Flere av kommunene er i gang med revisjon av kommuneplanens arealdel og det ser ikke ut til å være vesentlige konflikter med verneområdene i den forbindelsen. På den andre sida kom det tydelig fram i gruppeintervjuene med de politiske utvalgene som har ansvar for forvaltning av verneområdene, at det i mange kommuner har vært liten politisk debatt om de overordna og prinsipielle sidene ved forsøket. Flere etterlyste en slik debatt og så positivt på den muligheten som evalueringsintervjuet nå ga til å reflektere over forsøket.

2.6 Litt om effekter

Vi stilte også spørsmål som dreier seg om effekter av forsøket, som forholdet mellom bruk og vern, legitimiteten til vern og ressursbruk. Dette er spørsmål som vi vil komme tilbake til i sluttrapporten og som krever en grundigere gjennomgang av saksbehandling og aktiviteter og synspunkter fra flere aktører enn hva vi har som grunnlag for denne delrapporten. Det som presenterer her er foreløpige resultater basert på intervjuene.

Det ser ikke ut til å ha skjedd større endringer i vurderingene og avveiningene mellom bruk og vern som følge av lokal forvaltning. Hovedinntrykket er at samme praksis som før vernet ble innført, blir videreført. Det har ikke blitt mer "løssluppet" i verneområdene, men det letes nok i større grad enn tidligere etter løsninger også for næringsutvikling, særlig i landskapsverneområdene.

Det ser heller ikke ut til å ha skjedd store endringer i legitimiteten til vern av områdene, men flere framhever at lokal forvaltning har bidratt til bedre aksept for vernet. Når forvaltningsmyndigheten er nærmere, er det enklere både å ta kontakt og å bli hørt. På den andre sida er det flere som påpeker at vernebestemmelsene blir oppfatta som strenge og unødvendig byråkratiske for den enkelte søker, sjøl om de fleste tiltakene også var søknadspliktige tidligere. Dessuten har det vært noen konfliktsaker i Os sommeren og høsten 2006 som blant annet dreier seg om uenighet om hva som er søknadspliktige tiltak og om Statens naturoppsyns oppsynspraksis, som vil kunne påvirke folks oppfatninger av vernet. Disse sakene kommer vi tilbake til i sluttrapporten. Det samme gjelder en konfliktsak i Midtre Gauldal hvor Direktoratet for naturforvaltning (DN) to ganger har oppheva vedtak i en sak i kommunen. I første omgang gjaldt det godkjenning av seterhus og traktorveg til en setervoll som ligger 300 meter innafor nasjonalparkgrensa. Omgjøringa ble av søker anka til Miljøverndepartementet, som opprettholdt DN's omgjøring. I neste omgang ble søknaden redusert til å omfatte gjeterbu og kjøretrase for firehjulstrekkere, som kommunen ga tillatelse til, men vedtaket ble igjen omgjort av DN.

Ressursbruken til saksbehandling ser ikke ut til å være vesentlig endra i forhold til tidligere. De fleste sakene måtte jo også behandles før verneplanene ble vedtatt. Forskjellen nå er først og fremst at saker i verneområdene må behandles etter to lovverk og at det for noen typer tiltak er blitt mer omstendelige krav til behandling enn tidligere. Dessuten krever selvfølgelig deltakelse i arbeidet i fagutvalget og rådgivende utvalg en god del tid til forberedelser og til møtevirksomhet. Mest arbeidskrevende er likevel i de fleste kommunene arbeidet med informasjon, kontakt med grunneierne, tilrettelegging for bruk av områdene og skjøtselstiltak. Søknader om tiltaksmidler krever ressurser til forberedelse og, ikke minst, til å koordinere og gjennomføre tiltakene som blir prioritert og finansiert. Ny ambisjon om næringsutvikling i, og i tilknytning til verna områder, jf. den såkalte "Fjellteksten" i St.prp. nr. 65 (2002–2003) fra mai 2003, gir nye ambisjoner, forventninger og også arbeidsoppgaver for naturforvaltninga. Forollhogna har jo også sitt eget 3-årige næringsutviklingsprosjekt: *Forollhogna nasjonalpark. Verdiskapning og næringsutvikling knyttet til verneområdene*, finansiert i samarbeid mellom Tolga og Os kommuner, Vingelen Nærings-selskap as, Dalsbygda Næring og Utvikling as, Hedmark fylkeskommune og fylkesmannen i Hedmark, og med en ansatt prosjektleder (se <http://www.forollhogna.org/index2.htm>).

3. VURDERINGER

3.1 Om forsøk og kontekst

Etter at vi i kapittel 2 har presentert oppfatninger som vi har funnet i kommunene, dreier kapittel 3 seg om våre vurderinger av forsøket. Innledningsvis vil vi rette oppmerksomheten mot to viktige prinsipielle sider ved forsøket med lokal forvaltning. Det dreier seg for det første om hva som kjennetegner et prøveprosjekt eller forsøk for at det skal kunne utvikles ny kunnskap. For det andre gjelder det konteksten, eller omgivelsene, som forsøket foregår innafor, som jo også er et av elementene i evalueringsmodellen, jf. kapittel 1.4. Forsøksbetingelsene og konteksten gir et viktig og nødvendig "bakteppe" for å kunne vurdere forsøket. Dette kommer vi grundigere tilbake til i sluttrapporten, men det har også betydningen for vurderingene i denne delrapporten.

Forsøk

Delegering av forvaltningsmyndighet for verneområder til kommunene er et prøveprosjekt eller et forsøk. Kommunene er tildelt midler i en felles pott som kan disponeres til tiltak eller forvaltningsoppgaver i verneområdene. Det er satt i gang et evalueringssopplegg, som riktignok følger forsøket, men som ikke er en følgeevaluering i den forstand at det er satt av tilstrekkelige ressurser til at evalueringsarbeidet kan bli en integrert del av forsøket. Derfor er det begrensa i hvor stor grad evalueringa kan fungere som veiledning i utføring av nye oppgaver. Det finnes altså ingen form for planlagt og systematisk veiledningsopplegg til kommunene som har fått tilført nye oppgaver. Oppgavene er ikke bare nye for kommunene, men de er delvis også nye i naturforvaltninga, fordi forvaltning av verneområder har vært lite prioritert. For eksempel er det per 2006 bare 5 av 28 nasjonalparker som har godkjent forvaltningsplan (Miljøverndepartementet 2006:25). Derfor ligger det i prøveprosjektet en betydelig grad av utviklingsorienterte oppgaver, både ved det å starte opp og etablere en verneområdeforvaltning som er ny for kommunene og ved å skulle finne løsninger på oppgaver som tidligere i liten grad har vært definert og utført innafor norsk naturforvaltning. Dette siste punktet kommer vi tilbake til nedafor under "Kontekst". Her vil vi peke på at når prøveprosjektet ikke inkluderer systematisk veiledning eller ressurser til utviklingsarbeid, kan det være vanskelig å utvikle ny kunnskap gjennom forsøk (Sæterdal 1983, Skjeggedal 1992). Dermed kan det også stilles spørsmål ved om evalueringa dreier seg mer om å vurdere kommunenes evne til å iverksette og ta på seg nye oppgaver, enn om å vurdere deres evne til å håndtere forvaltning av verneområder som en del av ordinær, daglig virksomhet. Det kan også være en av årsakene til at forvaltning av verneområdene i Forollhogna ennå ser ut til å være delvis i en oppstartingsfase fordi avklaring og fordeling av oppgaver og ansvar fremdeles blir diskutert.

Kontekst

Det er fire sider ved konteksten, eller sammenhengen, forsøkene med lokal forvaltning foregår innafor, som vi vil trekke fram som nødvendige for å kunne forstå forsøkene.

For det første er den institusjonelle ramma for forvaltning av verneområder en annen når forvaltningsansvaret ligger i en kommune enn når oppgavene utføres av en fylkesmann. Det betyr ikke at det ene systemet er bedre enn det andre, eller at resultatene nødvendigvis må bli annerledes. Poenget her er at resultatene blir til under ulike forutsetninger. Fylkesmannens miljøvernnavdeling er et nivå i et hierarkisk oppbygd og regelorientert forvaltningsregime, for naturforvaltning. Beslutninger på ett nivå styrer beslutninger på nivået under, etter definerte regler. Det kreves og drives i liten grad kommunikasjon og diskusjon med andre aktører i saksbehandlingen, som blir utført og fullført av fagpersoner. God saksbehandling er at reglene blir fulgt. I kommunene er det annerledes. Her er det politikerne som ansvaret, sjøl om myndigheten i mange saker er delegert til administrasjonen. Det innebærer en dialogbasert og løsningsorientert saksbehandling, i et nettverk hvor mange aktører kan trekkes inn. Det kan være andre innen kommuneorganisasjonen, organisasjoner og enkeltpersoner og andre forvaltningsorganer i fylke og stat. Beslutningsgrunnlaget blir videre og mer sammensatt fordi det er mange hensyn som må tas. "Spillereglene" i form av lover, regler, normer og tradisjoner for god forvaltningspraksis, blir dermed annerledes enn når fylkesmannens miljøvernnavdeling behandler tilsvarende saker. Målet er å komme fram til enighet, sjølsagt innafor rammene som gis av lov- og regelverk og tidligere beslutninger. Vi mener dette er et viktig utgangspunkt for å forstå hvordan saksbehandling og andre forvaltningsoppgaver må bli annerledes, og kan gi andre resultater, avhengig av hvor ansvaret ligger. Entydige og detaljerte regler vil gi tilnærma like resultater i de to systemene, slik vi for eksempel har i Forollhogna nasjonalpark. Mer diffuse, lite detaljerte regler vil gi rom for lokale tilpassninger og skjønnsvurderinger og dermed også for forskjellige resultater i de to systemene, slik vi for eksempel har det i mange av landskapsvernområdene.

Den andre viktige sammenhengen forsøket foregår innafor er de betydelige endringene som nå skjer innen naturforvaltningsregimet. For det første er det et generelt trekk, og manges ønske for samspillet mellom stat og kommune, at relasjonene mellom forvaltningsnivåene endrer seg fra å bygge på hierarkisk regelstyring til å basere seg på dialog, konsultasjon og gjensidig læring (NOU 2005:6:62). For det andre krever nye erkjennelser av økosystemer som komplekse og dynamiske systemer en mer tilpassende, adaptiv forvaltning, som er kunnskaps- og læringsorientert og som kan involvere mange typer aktører, ikke minst på lokal nivå. For et tredje er det økende interesse for å stimulere næringsutvikling i og/eller basert på verneområder. Vi har allerede nevnt "*Fjellsteksten*" (i St.prp. 65 (2002–2003)). I 2003 ble også forslaget i "*Fjellteksten*" om å oppheve forbudet mot å drive kommersiell virksomhet i nasjonalparkene Jotunheimen, Reisa og Saltfjellet-Svartisen oppheva (Kongelig resolusjon 24. oktober 2003). Direktoratet for naturforvaltning arbeider med miljøtilpassa reiseliv (<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014867>) og med kriterier for å peke ut "Nasjonalparkkommuner" og "Nasjonalparklandsbyer" hvor verneområdene blir satt inn i en videre sammenheng, også med tanke på næringsutvikling. Dette gir en helt annen oppmerksomhet omkring verneområde, både i intensitet og i innretning på innsatsen enn tidligere. Bruken av områdene kommer nå mer i fokus, også for sentrale naturforvaltningsmyndigheter. På den andre sida er både naturvernloven og verneforskriftene, bortsett fra den nevnte opphevinga av forbudet mot å drive kommersiell

virksomhet, de samme. Det er skapt store forventninger om nye muligheter som det er usikkert hvordan, og i hvor stor grad, kan gjennomføres.

En tredje viktig sammenheng som i vesentlig grad påvirker prøveprosjektet er de store endringene som foregår innen kommunal forvaltning og organisering ved omorganiseringer og stillingsendringer som i alle fall ikke synes å øke den administrative kapasiteten til naturforvaltningsoppgaver. Det skjer også endringer på tvers av kommuner, som for eksempel i Tynset og Alvdal som har gått sammen om et felles kontor for landbruks- og miljøforvaltning, lokalisert til Storsteigen i Alvdal, og som også innebar skifte av fagansvarlig for verneområdene i Tynset.

I tillegg vil vi også trekke fram en fjerde faktor som påvirker prøveprosjektet. Det er konfliktene og diskusjonen som har foregått om forvaltning av verneområder, både lokalt i Forollhogna, og også i samfunnet generelt, som mye dreier seg om maktforholdet mellom lokale og sentrale myndigheter. Det er en utbredt skepsis lokalt til både fylkesmann, Statens naturoppsyn og Direktoratet for naturforvaltning, som vil påvirke forsøket, uansett hva som faktisk foregår i forsøket. Mange av kommunene har også andre verneområder, og erfaringene fra statlig forvaltning av disse vil selvfølgelig påvirke oppfatningene om hva som foregår i Forollhogna.

Vi har nå beskrevet fire sider ved konteksten forsøkene foregår innafor som gir en nødvendig bakgrunn for å kunne vurdere og å forstå aktiviteten i forsøket. Det gjelder særlig for sluttrapporten, men det har betydning også for denne delrapporten. Vi vil også i vurderingene legge mest vekt på organisering og samarbeid.

3.2 Organisering

I kommunene er organisering av forvaltning av verneområdene preget av at alle tilførte ressurser gjennom forsøket går med til å utføre oppgaver som saksbehandling og ulike former for informasjon, skjøtsel og tilrettelegging. De konkrete oppgavene som må utføres, blir utført, men det ser ut til å ha foregått liten aktivitet for å utvikle en kommunal forvaltningspolitikk og forvaltningspraksis for verneområdene, både i hver enkelt kommune og på tvers av kommunegrensene. Mer generell informasjon og veiledning om hva verneforskrifter og forvaltningsplaner innebærer av restriksjoner og muligheter for å øke kunnskap om og oppslutning om verneområdene har i liten grad foregått. Også her er det variasjoner mellom kommunene og selvfølgelig ulike behov avhengig av størrelse på og aktivitet i verneområdene. Dessuten har det hittil vært få konfliktsaker og dermed lite press for aktivitet utover behandling av saker og konkrete tiltak. I hovedsak er det også tidligere forvaltningspraksis i disse områdene som blir videreført. Vi er klar over at det i prøveprosjektet ikke er lagt inn ressurser til utviklingsarbeid, men vil likevel påpeke at det kan være nødvendig. Det viste seg også på intervjuunden til kommunene at de to tidligere evalueringsrapportene i liten grad er distribuert og diskutert i kommune. Det gir grunnlag for kritikk like mye av vår evaluering og rapportering som av kommunene, men det illustrerer i alle fall den svake utviklingsdimensjonen i prøveprosjektet. Kommunenes rapportering fra forsøket har

også vært mangelfull, slik at kommunene i 2006 fikk redusert tilskuddet fra DN med kr 100 000,- (iflg. sak 9/06 Rådgivende utvalg for Forollhogna). Vi etterlyste i forrige evalueringsrapport en diskusjon av delegering av myndighet fra politikere til administrasjon. I noen kommuner er dette avklart, i andre blir delegering fortsatt diskutert. Praksisen varierer. Noen delegerer alle "kurante" saker, andre behandler de fleste sakene i politisk utvalg. Behovet for felles praksis er først og fremst til stede i saker som må behandles i flere kommuner, og mest mulig samtidig.

Intervjurunden bekrefter vårt inntrykk fra forrige evalueringsrapport om at fagutvalget oppleves å fungere godt, både av de som deltar og av andre i kommunene. Det kan bl.a. skyldes at utvalget har hatt de nødvendige diskusjonene som er nødvendig for å utvikle en felles praksis, og som vi i forrige avsnitt etterlyser i kommunene. Likevel kan det stilles spørsmål ved om det administrativ fagutvalget dermed får en for sterk posisjon i forsøket i forhold til politikerne i kommunene og i rådgivende utvalg. Aktiviteten i fagutvalget var åpenbart nødvendig i oppstartingsfasen, men behovet er ikke nødvendigvis like stort i en driftsfase. Sekretariatsfunksjonen er et problem, sjøl om stillingsandelen i 2006 er økt fra 15 % til 30 % stilling. Det er likevel ikke tilstrekkelig til å kunne koordinere og stimulere aktivitet i sju kommuner. Mer tid går nødvendigvis med til arbeidet. Det kan være en av årsakene til de stadige utskiftingene i sekretærfunksjonen. Os hadde sekretariatsfunksjonen fram til ut 2005. I 2006 overtok Rennebu ansvaret, men etter at miljørådgiveren i Rennebu i oktober 2006 gikk ut i permisjon, er sekretariatet fra 1. november 2006 overtatt av Tolga. I tillegg til ressursproblemer, kan det også bli habilitetsproblemer når sekretariatet skal/må ta initiativ og beslutninger på vegne av kommunene fordi sekretæren også er fagansvarlig i en av kommunene.

Rådgivende utvalg er det mer delte oppfatninger om, men dette er det eneste utvalget som er nevnt i forvaltningsplanen (§ 7): *"Det kan opprettes et rådgivende utvalg for forvaltning av nasjonalparken"*. Det er heller ingen uenighet om behovet for et felles utvalg for forvaltning av nasjonalparken, men det er ulike oppfatninger om sammensetning og oppgaver til utvalget. Dette henger også sammen med sekretariatsfunksjonen. Et aktivt rådgivende utvalg krever et sekretariat som kan forberede saker og møter. Her har Forollhogna en modell som er vanskelig å gjennomføre, i alle fall sett i sammenheng med tilførte ressurser. Av tilskuddet til kommunene i 2006 på kr 1 000 000,- (inkludert kr 245 000,- til felles tiltaksplan) går kr 205 000,- til felles sekretariat og kr 550 000,- til fordeling mellom kommunene. Skulle andelen til felles sekretariat økes, blir det lite igjen i kommunene, som jo har forvaltningsansvaret. Forollhogna har altså ikke et sekretariat i full stilling, slik de har i to av de andre forsøksområdene, Setedal Vesthei - Ryfylkeheiene og Dovrefjell -Sunndalsfjella. På den andre sida krever DN at kommunene gjennom et felles sekretariat skal fordele forvaltningsmidlene seg i mellom. I brev datert 10. februar 2006 til DN om forvaltningsmidler for 2006, skriver forvaltningssekretariatet v/sekretær og leder i rådgivende utvalg, bl.a.: *Med bakgrunn i forvaltningsmodellen for Forollhogna forventer vi at Direktoratet for naturforvaltning kan forholde seg direkte til den enkelte kommune når det gjelder utbetalinger av forvaltningsmidler og informasjon som berører forvaltningen. Dette for å bidra til at felles sekretærfunksjon skal kunne bruke mer av tiden på felles fagoppgaver enn å være videreformidler av post og informasjon"*.

Denne anmodninga ble ikke akseptert av DN. Slik sett er modellen for Forollhogna ingen entydig "bløtkakemodell". Forvaltningsmyndigheten ligger riktignok i kommunene, men DN stiller også krav til kommunene at de etablerer et samarbeidsorgan som bl.a. DN kan forholde seg til.

3.3 Samarbeid

Det mest påfallende ved samarbeidet mellom kommunene og fylkesmennene, Statens naturoppsyn (SNO) og Direktoratet for naturforvaltning (DN) er ikke at samarbeidet er godt eller dårlig, men at det er ad hoc prega og tilfeldig. Det er variasjoner i oppfatninger innen og mellom kommunene, men den dominerende oppfatninga er ønsket om mer kontakt og samarbeid. Vi har ennå ikke undersøkt oppfatningene på statlig nivå i dette prosjektet. Med bakgrunn i tidligere erfaringer (Skjeggedal et al 2001, 2005) er det likevel mye som tyder på at en hierarkisk og regelorientert forvaltningspraksis ikke stimulerer til kontakt utover det som er nødvendig i saksbehandling eller for å svare på direkte henvendelser. En annen forklaring kan være en oppfatning om at forsøket går ut på at kommunene nå skal utføre oppgavene, og at poenget er å se hvordan dette fungerer når kommunen skal klare dette sjøl og på egen hånd. Så kan disse erfaringene sammenliknes med hvordan situasjonen hadde vært dersom fylkesmannen hadde hatt forvaltningsmyndigheten. Konfliktene som har vært i verneplanprosessen, kan jo også bidra til at fylkesmennene inntar en noe tilbaketrukket rolle. Det motsatte kan også være tilfelle: at kommunene vil ha minst mulig med fylkesmennene å gjøre, nå når de har fått myndigheten sjøl. Vårt inntrykk er likevel at kommunene stort sett ønsker mer kontakt, både som tilbakemelding på arbeidet som blir utført og som ledd i å utvikle en ny forvaltningspraksis. Kommunene har et videre perspektiv for forvaltning av verneområdene og dermed en mer dialog- og nettverksbasert forvaltningspraksis. De er interessert i tilbakemeldinger og synspunkter i aktuelle saker. En svakhet ved verneområdeforvaltninga slik den foregår i dag, er at den naturfaglige og forvaltningmessige kompetanse som fylkesmennene har, i tilfeldig og beskjeden grad blir trukket inn i forvaltninga. En mer aktiv rolle til fylkesmennene kunne kanskje også bidratt til å overvåke og utvikle en felles forvaltningspraksis for områdene.

SNOs to lokale representanter i Forollhogna, med kontor på Støren (Midtre Gauldal) og Kvikne (Tynset kommune) er delvis integrert i forvaltning av verneområdene, blant annet ved at de som regel deltar på møtene i fagutvalget og gjennom bestillingsdialogen med kommunene for fordeling av tiltaksmidler. Samarbeidet fungerer stort sett greit. Likevel oppstår en del konflikter, mye knytta til oppsynsvirksomhet og håndtering av ulovlig virksomhet. Det har vært noen konfliktfylte enkeltsaker, som blant annet var bakgrunnen for at kommunene Tolga, Os og Tynset arrangerte et åpent møte i Vingelen 8. november 2007 hvor både DN og SNO var representert. "*Luft i luka på vernemøte*" var tittelen på oppslaget etter møtet på Forollhognas nettside (<http://www.hognareinen.no/Nasjonalparken/Nasjonalparken.html>). Vi har foreløpig ikke gått inn i de konkrete sakene. Det skal vi gjøre våren 2007. Likevel er det på bakgrunn av vår kjennskap til virksomheten i forsøket grunnlag for å anta at det høye konfliktnivået i disse enkeltsakene delvis kan forklares ved kommunenes og SNOs

ulike forvaltningspraksis. Etter en hierarkisk og regelorientert forvaltningspraksis er det den ansvarlig, i dette tilfelle SNO, som på egen hånd avgjør hvordan den enkelte saken skal defineres og konkluderes. Eller som SNO skriver i en kronikk i *Østlendingen* 13. september 2006: "Vårt ansvar for tilsyn med det regelverket miljøvernmyndighetene har fastsatt for områdene blir overholdt, er av objektiv og selvstendig art". Det er ingen tvil om at SNO har et selvstendig ansvar for tilsyn, men at det finnes objektive og entydige tolkninger av regelverket er en mer tvilsom påstand. Ofte vil det være grunnlag for å diskutere hvordan et inngrep i naturen, eller ulovlig ferdsel, skal tolkes og hvordan et mulig brudd på verneforskriften skal håndteres. Etter en dialogbasert og løsningsorientert forvaltningstradisjon som preger kommunene, vil det være en diskusjon og avveining av synspunkter før den endelige beslutninga blir tatt. Vi presiserer at vi ennå ikke har vurdert de konkrete sakene. Poenget vårt er å påpeke at verneforvaltninga i Forollogna slik arbeidet nå foregår, ikke ser ut til å involvere alle parter på en konstruktiv måte. Det kan føre til at relevant kunnskap som fylkesmennene og SNO har, i liten grad blir gjort tilgjengelig i beslutningsprosesser, og det kan også skape unødvendige konflikter. Etter vårt syn bør det diskuteres hvordan samarbeidet mellom de ulike nivåene i forvaltning av verneområdene kan utvikles og formaliseres i en form for integrert eller nettverksorientert forvaltning. Målet må være å utvikle en mest mulig felles forvaltningspraksis for alle aktørene som er involvert. Det er ikke bare kommunene som er deltakere i forvaltningsforsøket. Også fylkesmennene, SNO og DN er deltakere i forvaltningsarbeidet og dermed også i forsøket. Derfor er de med på, bevisst eller ikke, å påvirke hvordan forsøket utvikler seg.

Samarbeidet med aktører utenfor naturforvaltninga og med lokalbefolkninga er også et viktig element i prøveprosjektet. Det blir ikke nærmere behandla i denne rapporten, men vil bli tatt opp i sluttrapporten.

4. OPPSUMMERING OG EVALUERINGSAKTIVITET I 2007

Grunnlaget for vurderingene i denne tredje delrapporten er først og fremst intervjuer av politikere og fagansatte i kommunene. Det gjør at datagrunnlaget er for ensidig til å gi grunnlag for endelige vurderinger. Det vil bli gjort i sluttrapporten høsten 2007. Formålet med denne rapporten er først og fremst å gi konstruktive innspill underveis i forsøket og til de oppfølgende intervjuene våren 2007. Vi oppsummerer våre foreløpige vurderinger i følgende punkter, hvor de to første dreier seg om rammene for prøveprosjektet:

- **Et forvaltningsforsøk uten veiledningsopplegg og utviklingsmidler.** Forvaltningsforsøket gir kommunene nye oppgaver og midler som kan brukes til administrative kostnader og/eller tiltak, men det er ikke lagt opp til systematisk veiledning og ressurser til utviklingsarbeid. Dermed kan det stilles spørsmål ved hva som evalueres: kommunenes evne til å ta på seg nye oppgaver, eller deres evne til å håndtere forvaltning av verneområder som en del av ordinær, daglig virksomhet.
- **Fire viktige sammenhenger for forvaltningsforsøket.** Disse sammenhengene som har stor betydning for vurderingene av forsøket, er: (1) de ulike institusjonelle "spillereglene" i en hierarkisk og regel- og fagorientert statlig forvaltning og en mer dialog og nettverksbasert kommunal forvaltning, som er lokalpolitisk styrt, (2) endringene fra en ren verneorientert til en mer verne-, bruks- og næringsutviklingsorientert naturforvaltning, (3) innstramninger, omorganiseringer og stillingsendringer i kommunal forvaltning, og (4) maktforholdet mellom sentrale og lokale vernemyndigheter.
- **Dispensasjoner og andre forvaltningsoppgaver.** Hovedinntrykket er fremdeles at det er få konfliktsaker og at avgjørelsene stort sett blir de samme med lokal som med statlig forvaltning, slik undersøkelsen fra 2004 viste, jf. delrapport 1 (Aasetre og Skjeggedal 2004). Likevel ser vi nå noen enkeltsaker med stort konfliktpotensial, som kan få konflikter til å blusse opp, og som også fokuserer mulig konflikter ved lokalforvaltning. Disse sakene vil vi studere nærmere i 2007.
- **Hierarkisk og regelorientert forvaltning.** Lokal forvaltning ser foreløpig ikke ut til å ha påvirket forvaltning av verneområdene vesentlig i retning av en mer dialog og nettverksbasert forvaltningsform. Eksisterende forvaltningspraksis for verneområder blir i stor grad videreført.
- **Mulighetene for dialog og nettverksbasert forvaltning er lite utnyttet.** Dette er særlig påtagelig i forhold til andre aktører innen naturforvaltning, som fylkesmannens miljøvernavdeling og Statens naturoppsyn som i liten grad er integrert i et felles kompetansenettverk som kunne ha bidratt til å støtte og utvikle forsøket.
- **En tvilsom "bløtkakemodell".** Modellen er i grunnen ingen "bløtkakemodell". Den har ikke ressurser til et felles sekretariat slik forsøket

nå fungerer, og myndigheten og kommunikasjonen er ikke fullstendig overlatt til hver enkelt kommune. Siden det ser ut til at kommunal praksis før verneplanene ble vedtatt i stor grad blir videreført i områdene, kunne det vært interessant å se hvordan en reindyrka "bløtkakemodell" for verneforvaltning ville fungert.

- **Fremdeles i oppstartsfasen?** Det er store forskjeller mellom kommunen, kanskje mest fordi de i så ulik grad er berørt av forsøket. Likevel er hovedinntrykket at forsøket i liten grad har kommet over i en driftsfase hvor verneforvaltninga har funnet sin form. Oppstartingsfasen er ennå ikke avslutta, antagelig mye på grunn av forhold som er nevnt i de to første punktene i oppsummeringa.

I 2007 skal evalueringsarbeidet avsluttes med en sluttrapport innen 10. desember 2007. I utgangspunktet legger vi opp til følgende aktiviteter i 2007, men arbeidet kan bli justert/endra, blant annet etter innspill til denne rapporten:

- **Intervjuer.** Oppfølging av intervjuene i kommunene som er basis for denne rapporten, med intervjuer av andre sentrale aktører i verneforvaltninga som blant andre fylkesmennene, SNO, DN og Villreinutvalget.
- **Spørreundersøkelse.** En enkel spørreundersøkelse, i utgangspunktet nettbasert, men om nødvendig supplert med spørreskjema pr. post for å nå aktuelle respondenter, til lokalpolitikere og representanter for lokale og regionale lag og organisasjoner, etter noenlunde samme opplegg som er gjennomført i evaluering av forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene (Hovik og Falleth 2005) og fortrinnsvis også samkjørt med tilsvarende planlagte undersøkelser av forvaltningsforsøkene i Blåfjella – Skjækerfjella og Dovrefjell - Sunndalsfjella.
- **Saksbehandling og forvaltningsoppgaver.** En fullstendig oversikt over behandla dispensasjonssaker i verneområdene og andre forvaltningsoppgaver hittil i forsøksperioden, som utarbeides i samarbeid med kommunene.
- **Dokumentstudier og observasjoner.** Videreføring av dokumentstudier og observasjon av aktiviteten i fagutvalget og rådgivende utvalg.

LITTERATUR

- 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. Direktoratet for naturforvaltning. Trondheim 2. april 2003.
- Hovik, S. og E.I. Falleh (2005): *Holdninger til landskapsvern og lokal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane*. Notat 2005:134. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Miljøverndepartementet (2006): *Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder*. Rapport til Miljøverndepartementet. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 1986:13 *Ny landsplan for nasjonalparker*. Miljøverndepartementet. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2005:6 *Samspill for tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Sæterdal, A. (1983): *Forsøk og forsøk, fru Blom!* NIBR-rapport 1983:3. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Skjeggedal, T. (1992): *Lokal planlegging. Oppsummering av forsøksvirksomhet*. ØF-notat L13/92. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus, I.-L. Saglie og P.G. Thingstad (2001): *Regimenes slagmark. Om arealutnyttning og forvaltningsregimer i LNF-områder*. NTF-rapport 2001:3. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, J. Kveli, G. Markhus, P.G. Thingstad, G. Wollan og J. Aasetre (2005): *Inngrepsfrie naturområder som verktøy for arealforvaltning*. NTF-notat 2005:6. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T. og J. Aasetre (2005): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 2 i evaluering av forvaltningsforsøket*. NTF-notat 2005:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*.
- 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.
- Aasetre, J. og T. Skjeggedal (2004): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 1 i evalueringen av forvaltningsforsøket*. NTF-notat 2004:8. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.