



Eva Irene Falleth

Evaluering av
forvaltningsforsøket i
Blåfjella - Skjækerfjella/
Låarte - Skæhkere nasjonalpark

NOTAT
2005:111

Tittel: **Evaluering av forvaltningsforsøket i Blåfjella
– Skjækerfjella/ Låarte – Skæhkere nasjonalpark.**

Forfatter: Eva Irene Falleth

NIBR-notat: 2005:111

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-565-4
Prosjektnummer: 2291
Prosjektnavn: Evaluering av forvaltningsforsøket i Blåfjella
– Skjækerfjella nasjonalpark.

Oppdragsgiver: Direktoratet for naturforvaltning

Prosjektleder: Eva Irene Falleth

Referat: Notatet er en underveisrapport fra evalueringen i forvaltningsforsøket i Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark. Fokus er organisering av forsøket og arbeidet med å utarbeide en forvaltningsplan. Det er utarbeidet et utkast til forvaltningsplan. Interessemotsetningene i nasjonalparken har vært og er sterke, og disse motsetningene videreføres i forsøket. Det er sterke motsetninger mellom fylkesmannens miljøvernavdeling, kommunene og reindriftnæringen. Det har derfor ikke vært mulig å finne fram til en omforent forvaltningsmodell. Reindriftnæringen som er en viktig aktør, har valgt å ikke delta i prosjektet. Reindriften har også signalisert at de ikke kan akseptere utkast til forvaltningsplan. Reindriften fravær av deltagelse og kritiske holdning til forsøket fører til avmaktfølelse blant andre sentrale aktører.

Sammendrag: Norsk

Dato: September 2005

Antall sider: 28

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte – Skæhkere nasjonalpark i Nord-Trøndelag ble opprettet i desember 2004. I denne nasjonalparken skal det gjennomføres et lokalt forvaltningsforsøk. NIBR evaluerer dette forsøket.

Oppdragsgiver er Direktoratet for naturforvaltning.

NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket omfatter arbeidet med forvaltningsplanen, organisasjonsmodell, oppgavefordeling og fylkesmannens dispensasjonspraksis.

Årsrapporten er skrevet av Eva Irene Falleth. Sissel Hovik (NIBR) og Camilla Sandström (Universitetet i Umeå) deltar i evalueringen og har kommentert utkast til rapport.

Sekretær for forvaltningsplanarbeidet Sissel K. Grongstad har også kommentert et utkast til rapport.

NIBR, september 2005

Arvid Strand
forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	3
Figuroversikt.....	3
Sammendrag	4
1 Om nasjonalparken, forsøket og evalueringen.....	5
1.1 Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte - Skæhkere nasjonalpark (BS).....	5
1.2 Om forvaltningsforsøkene i fire fjellområder	7
1.3 Evalueringens formål og metode.....	8
1.3.1 Evalueringskriterier	8
1.3.2 Metode og data.....	10
2 Forvaltningsmodellen og oppgavefordeling.....	11
2.1 Organisasjonsmodell for forvaltningsplanarbeidet.....	11
2.2 De ulike utvalgene og deres møtevirksomhet	12
2.3 Reindriftsnæringen	14
2.4 Forvaltningsmodell for verneområdet	15
3 Forvaltningsplanen og andre aktiviteter	17
3.1 Forvaltningsplanen	17
3.1.1 Planens tekstdel	17
3.1.2 Soneinndeling	18
3.2 DN's gjennomgang.....	19
3.3 Annet arbeid knyttet til nasjonalparken.....	19
4 Fylkesmannens forvaltning	21
4.1 Generelt om dispensasjoner	21
4.1.1 Klager.....	21
4.1.2 Motorisert ferdsel	22
4.1.3 Byggetiltak	22
4.1.4 Andre dispensasjoner	23
5 Analyse og konklusjon.....	24
5.1 Stor spennvidde i synet på nasjonalparken mellom aktører	24
5.2 Interessegrupperinger framfor samarbeid	25
5.3 Konklusjon	27
Litteratur	28

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Verneområder i eller i tilknytting til Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark.....	7
Tabell 2.1	Oversikt over møter i ulike utvalg og grupper i 2004 og 2005 (tom 30.06).....	12
Tabell 2.2	Sammensettingen i de lokale arbeidsgruppene. Tallene henviser til antall personer.....	13
Tabell 4.1	Fordeling av dispensasjoner til motorisert ferdsel etter hjemmelsgrunnlag i undersøkelsesperioden.....	22

Figuroversikt

Figur 1.1	Kart over området. Kartet er ikke målestokkriktig.....	6
Figur 2.1	Organisering av forvaltningsplanarbeidet.....	11
Figur 3.1	Kart over soneinndeling.....	19
Figur 4.1	Fordeling av søknader om dispensasjon mellom kommuner tom 30.06.05.....	21

Sammendrag

Eva Irene Falleth

Evaluering av forvaltningsforsøket i Blåfjella

– Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark.

NIBR-notat: 2005:111

Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark ble opprettet 17. desember 2004. Parken ligger i kommunene Grong, Lierne, Snåsa, Steinkjer og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. Stortinget vedtok i 1996 å gjennomføre lokale forvaltningsforsøk i store verneområder. Et av de foreslåtte områdene var denne nasjonalparken. Forvaltningen skal i forsøksperioden deles mellom kommunene, fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Det er ikke oppnådd enighet om fordeling av oppgaver, slik at forvaltningsforsøket ennå ikke har kommet i gang. Fylkesmannen har forvaltningsmyndighet som en overgangsordning.

Et nasjonalparkråd som består av myndigheter, organisasjoner og rettighetshavere er opprettet, og har utarbeidet et forslag til forvaltningsplan. Forvaltningsplanen ble sendt ut på høring juni 2005 med høringsfrist september 2005. Det er sterke og ulike meninger om forvaltningsplanen slik den nå foreligger. Uenighetene omfatter motorisert ferdsel i utmark, bygge- og anleggsaktiviteter, brukssoner i parken og maktfordeling i organisasjonsmodellen.

Den komplekse forvaltningsmodellen med oppgavedeling mellom kommuner, fylkesmann og reindriftsforvaltningen har ført til en tydeliggjøring av eksisterende konflikter. Dette har vedlikeholdt konflikten mellom kommunene og fylkesmannens miljøvern- og reindriftsavdelinger. Modellen har også medført at reindriftnæringen har sett det som mest hensiktsmessig å ikke delta i forsøket. Partene i forvaltningsforsøket har ikke greid å finne fram til en god og effektiv samarbeidsform. Det bør derfor vurderes en reorganisering av forsøksmodellen innenfor de rammer Kongelig resolusjon setter for forvaltningsforsøket. En slik endring kan være å etablere et selvstendig og felles sekretariat for alle de framtidige forvaltningsmyndighetene med oppgaver knyttet til nasjonalparkrådet og til felles forvaltningsoppgaver som informasjon, skjøtsel, tiltak og oppsyn.

1 Om nasjonalparken, forsøket og evalueringen

1.1 Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte - Skæhkere nasjonalpark (BS)

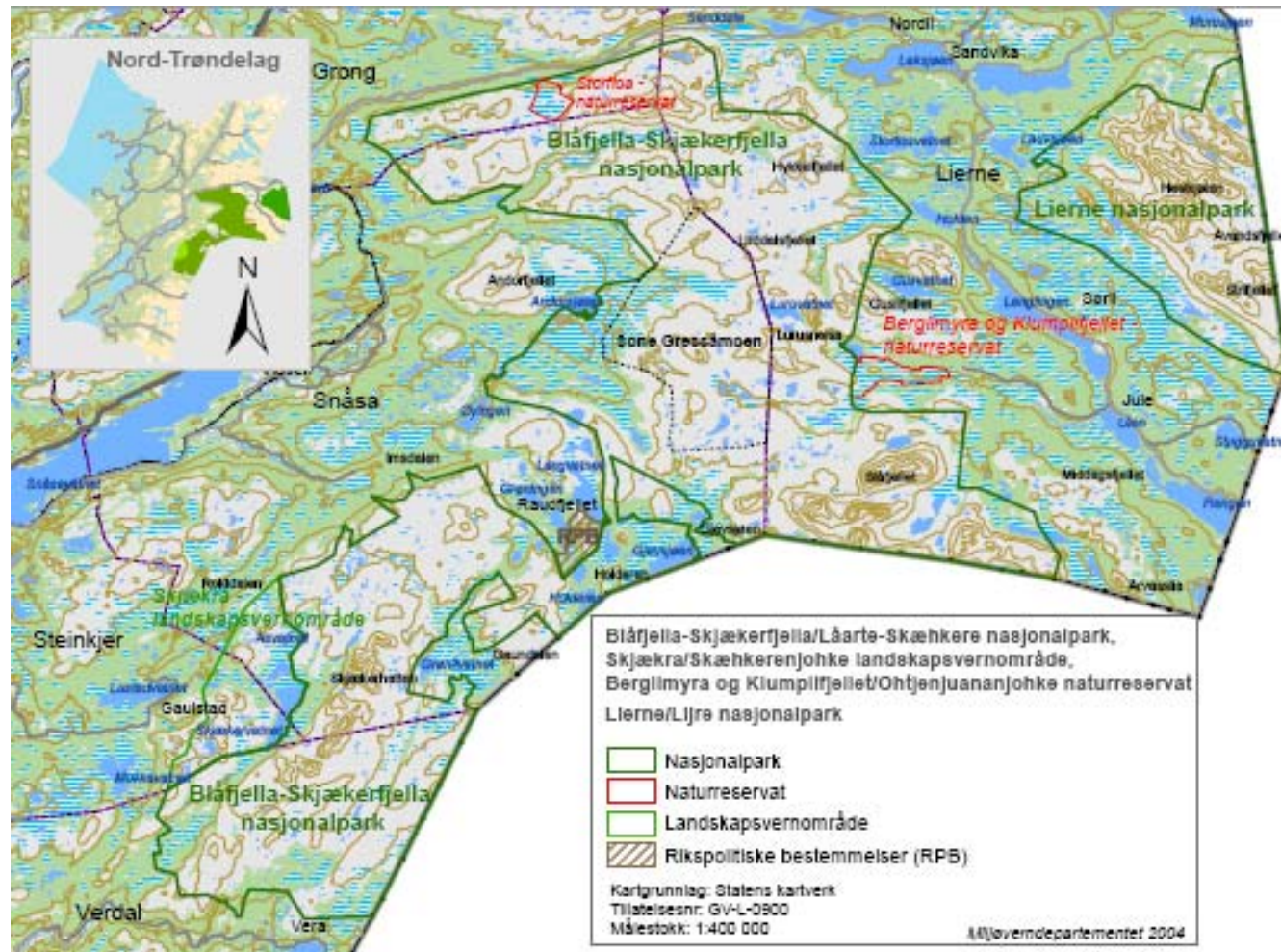
Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark (BS) ble opprettet ved Kongelig resolusjon 17. desember 2004. Verneformålet er å ivareta et stort, sammenhengende og for det meste urørt naturområde. Biologisk mangfold, kulturminner, friluftsliv og reindrift er presisert som viktige aspekt som også skal ivaretas i parken (Verneforskrift § 2). Parken ligger i kommunene Grong, Lierne, Snåsa, Steinkjer og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. I nasjonalparken inngår den tidligere Gressåmoen nasjonalpark som ble opprettet i 1970.

Figur 1.1 viser BS samt tilgrensende verneområder og Lierne nasjonalpark. Det samlede arealet i parken er 1924 km². 49 % av parkens areal ligger i Snåsa og 30 % i Lierne.

Området er preget av skogkledde lavfjellsområder, men det er også store områder med bart fjell. Størstedelen av parken ligger mellom 300 – 800 meter over m.o.h. Høyeste fjellet er Midtiklumpen i Blåfjellmassivet på 1333 m.o.h. I de lavereliggende områdene vokser bjørkeskog og lavtvoksende glissen barskog. Et av særpreget med fjellskogen er at den er relativt urørt av mennesker i moderne tid. Karakteristisk for landskapet er også de mange fjelldalene. I flere av dalene finnes gammel bosetting. Det er også mange bygninger i området som Holden fjellgård, eid av Stasskog, turisthytter, private hytter og hytter eid av fjellstyrene i området.

Tabell 1.1 viser en oversikt over verneområdene. Det er flere vernede områder i tilknytning til eller i BS. I tillegg er det gitt rikspolitiske bestemmelser for Raudfjellet i tilknytning til parken. Dette området var en del av forslaget til nasjonalpark, men ble trukket for nærmere undersøkelser av potensial for bergdrift. Samlet utgjør BS med tilgrensende verneområder ca 2075 km². I tillegg ble også Lierne nasjonalpark opprettet 17.12.04. Denne parken er på 333 km². Denne rapporten omhandler kun BS som skal forvaltes gjennom et forsøket med delt myndighet mellom fylkesmannen, reindriftsforvaltningen og kommunene.

Figur 1.1 Kart over området. Kartet er ikke målestokkriktig.



Tabell 1.1 Verneområder i eller i tilknytting til Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark.

Område	Vernevedtak	Areal (km ²)	Dominerende naturtype
Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark	17.12.04	1924	Fjellskog/bart fjell/myr
Skjækra/Skæhkerenjohke landslavsvernområde	17.12.04	96	Fjellskog
Berglimyra og Klumplifjellet/ Ohtenjuananjohke naturreservat	17.12.04	14,8	Myr
Arvasslia naturreservat	04.12.92	28,5	Barskog
Storfloa naturreservat	26.08.88	7,7	Myr
Gaundalsmyra naturreservat	14.12.84	3,5	Våtmark

1.2 Om forvaltningsforsøkene i fire fjellområder

Stortinget foreslo 16. desember 1996 (Innst.O.nr. 64 (1995-96)) å gjennomføre et forvaltningsforsøk i tre av de planlagte verneområdene som inngår i landsplanen for nasjonalparker og andre større verneområder (St.meld.nr.62 (1991-92)). I tillegg valgte Direktoratet for naturforvaltning (DN) å inkludere et fjerde område. NIBR har ansvaret for evalueringen av forsøkene i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark. De to andre forsøksområdene er Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark med tilgrensende verneområder, og Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder. De fire forsøkene med lokal forvaltning er alle utformet ulikt:

- **Blåfjella - Skjækerfjella nasjonalpark (BS):** Endelig forvaltningsmodell er ennå ikke fastlagt, men det er foreslått å dele forvaltningsmyndigheten mellom kommunene, fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Det er opprettet et interim nasjonalparkråd med mandat til å utarbeide en forvaltningsplan
- **Dovrefjell – Sunndalsfjella:** Dovrefjellsrådet er et interkommunalt organ med forvaltningsansvar for nasjonalparken. Dovrefjellsrådet koordinerer også forvaltningen av landskapsvernområdene, men her er det den enkelte kommune som har forvaltningsmyndighet
- **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. Det er ikke opprettet et interkommunalt sekretariat. Fylkesmannen har utarbeidet forvaltningsplanen
- **Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (SV-R):** Hver kommune har fått delegert forvaltningsmyndigheten for egne verneområder. I tillegg er det opprettet et interkommunalt rådgivende samordningsorgan formalisert som et kommunalt foretak med eget sekretariat. Dette foretaket har utarbeidet forvaltningsplan. Kommunene er klageinstans

Forsøkene skal slutføres i perioden 2006 - 2007, og det er planlagt en samlet sluttrapportering til Stortinget om erfaringene fra forvaltningsforsøkene i 2008.

1.3 Evalueringens formål og metode

Evalueringsoppdraget fra DN består av en kartleggingsdel der NIBR skal beskrive trekk ved forvaltningsmodellens virkemåte, forvaltningsplanarbeidet og den lokale forvaltningspraksisen. Per juni 2005 er ikke forvaltningsmodellen klar, og fylkesmannen har forvaltningsmyndighet som en overgangsordning. Det er dermed ikke noen lokal forvaltningspraksis etter verneforskriftene å rapportere om. Vi har imidlertid tatt med en oversikt over fylkesmannens dispensasjonspraksis. Vi vil i tillegg rapportere fra arbeidet med forvaltningsplanen, forvaltningsmodell og oppgavefordeling.

1.3.1 Evalueringskriterier

NIBR skal vurdere forsøket etter gitte evalueringskriterier. Disse omfatter hvordan aktørene i forsøket venter og samordner bruks- og verneinteresser, om lokal forvaltning gir økt oppslutning om vernet, og modellens effektivitet.

Bruk viktigere enn vern?

Det er delte meninger om kommunene i tilstrekkelig grad greier å ta hensyn til natur- og miljøinteresser. Kritikerne av lokal forvaltning mener at lokale myndigheter vil se på bruk som viktigere enn vern. Forskning på feltet viser også ulike resultater. Det er store lokale variasjoner mellom kommunene i deres forvaltning av motorisert ferdsel i utmark (Østdahl og Skår 2002). Miljøverndepartementet har også igangsatt prosjektet "Motorferdsel og samfunn" (MOSA) for å identifisere kunnskap og verdier som grunnlag for en ny politikk for motorferdsel i utmark. Foreløpige erfaringer fra de andre tre forsøkene i verneområder viser at det er betydelige utfordringer knyttet til motorferdsel i utmark i lokal forvaltning (bl.a. Falleth 2002, 2003).

Mange undersøkelser om kommunal arealplanlegging konkluderer med at kommunene ofte vurderer lokale brukerhensyn som viktigere enn miljø- og vernehensyn. Kommunene gir mange dispensasjoner i byggeforbudssoner, og lar oftere utbyggingsinteresser vinne fram på bekostning av viktige miljøverdier enn det fylkesmannen tillater (f.eks. Riksrevisjonen 2001-2002, Falleth et al. 2003).¹ Arealplansystemet er tillagt andre roller enn naturvern. Det kan medføre at kommunene som er blitt delegert en oppgave innenfor et bestemt miljøområde som f.eks. naturvern, vurderer bruk og vern annerledes enn innen et mer sektorovergripende og ordinært myndighetsområde som arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Samtidig vil delegering til kommunene mest sannsynlig medføre en praksisendring i forhold til fylkesmennes praksis, fordi kommunene er en annen type beslutningstakere enn fylkesmennene. En av grunnene til å delegere myndighet i SV-R er nettopp en tanke om at politikkendring innenfor verneformålets ramme vil styrke den lokale oppslutningen. Flere politiske signaler som bl.a. "fjellteksten" er et signal om en ny vernepolitikk (St.prp.nr.65 (2002-2003)).

Økt lokal oppslutning om vernet?

Prosessen med delegering av forvaltningen i disse områdene er en del av en generell kommunalisering av offentlig forvaltning. Sentrale myndigheter ønsker at kommunene skal få økt ansvar innen miljøpolitikken (St.meld.nr.24 (2000-2001)). Et viktig formål med de lokale forvaltningsforsøkene er at nasjonale miljøhensyn skal bli en del av lokalpolitikken, slik at lokale aktører blir medspillere og ikke motparter i miljø-

¹ Se også www.ssb.no/KOSTRA. KOSTRA omfatter både bl.a. dispensasjoner i byggeforbudssoner og dispensasjoner til motorisert ferdsel i utmark.

forvaltningen. Med dette forvaltningsmessige grepet ønsker staten både å gi større lokal legitimitet til nasjonale miljømål, og å effektivisere forvaltningen. En sentral problemstilling i NIBRs evaluering er å vurdere om forvaltningsforsøket har ført til økt oppslutning om vernet lokalt.

De fleste verneprosesser er konfliktfylte, og verneprosessen i Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere er ikke noe unntak. Verneprosessen har vært kritisert av lokale aktører (Talen til Kgl.res.17.12.04). Konflikten i Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere har vært en konflikt om hvordan og av hvem utmarka skal forvaltes. Kommunene har ment at arealplanlegging – den ordinære forvaltningsmodellen av arealer – var tilstrekkelig for å sikre fjellet fordi deres forvaltning gjennom arealplanlegging har maktet å ivareta miljø- og naturverdiene. De statlige vernemyndighetene på sin side ønsket å sikre området gjennom naturvern under henvisning til stort tap av villmark og nødvendigheten av å sikre biologisk mangfold. Utfallet med statlig vern og lokal forvaltning av verneområdene er i så måte et utfall som medfører at begge parter har både fått og gitt noe.

Reindriftsnæringen på sin side har formelle rettigheter i fjellområdet. Deres aktivitet reguleres av reindriftsloven som forvaltes av reindriftsforvaltningen. Reindriften er en viktig brukerinteresse i området som primært har ønsket at området skal forvaltes etter reindriftsloven. Det er også sterke politiske føringer fra Sametinget om å styrke samiske interesser i verneplanarbeidet i samiske områder. Status i dag er at staten har en generell konsultasjonsplikt overfor Sametinget i saker som angår samiske interesser. I tillegg er det fremmet forslag om 50 % deltagelse fra samiske rettighetshavere i verneforvaltningsprosesser i samiske områder.² Dette er en konkretisering av ILO – konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Dette påvirker reindriftens handlingsmønster i forsøket i BS. I forslag til forvaltningsmodell i kongelig resolusjon har både statlig miljøforvaltning, kommuner og reindriftsforvaltningen fått tildelt roller. Til sammen er det derfor mange aktører med formelle rettigheter, noe som øker kompleksiteten av brukere, offentlige aktører og rettighetsstrukturer.

Det er også sterke konflikter i området om naturoppsynet skal gjennomføres av de lokale fjellstyrene eller av Statens naturoppsyn (Falleth og Saglie 2005) og om statens rovviltpolitikk (Skogen et al. 2003). Rovviltkonfliktene i området er særlig knyttet til bjørn. Lierne berøres av kjerneområde for bjørn. Det er i kjølvannet av dette vært konfliktfylte fellinger av bjørn som felling av Arvasslibinna i 2003 og felling av en binne i 2005. Det er derfor flere konfliktlinjer innenfor den statlige miljøpolitikken i området som sammen gir komplekse problemstillinger knyttet til forvaltningen av den nye nasjonalparken og samarbeid mellom de ulike aktørene. Samtidig har det vært en regional vilje til samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen om forvaltning av fjellene, blant annet i et Fjellplanråd opprettet i 1972 og et Naturforvaltningsråd opprettet i 1988. På bakgrunn av den regionale samarbeidsevnen skriver fylkesråden i Nord-Trøndelag i forordet til høringsutkast til forvaltningsplan at ”Valget av dette området som et av forsøksområdene er naturlig”.

Økt effektivitet?

DNs forslag om forvaltningsmodell i Blåfjella - Skjækerfjella nasjonalpark baserer seg på en deling av ansvar mellom kommuner, fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Dette er en kompleks forvaltningsmodell som gir de sterke aktørinteressene i forsøket formelle roller. På den andre siden er det en modell som i stor grad tilpasser seg den offentlige forvaltningen i områder uten vern. Effektivitet og bedre ressursbruk benyttes ofte som argumenter for desentralisering. Kortere beslutningsavstander og større lokalkunnskap

² Sametingets sak 003/05 Retningslinjer for verneplanarbeidet i samiske områder.

kan føre til en mer ressurseffektiv forvaltning. En vurdering av en mer effektiv tids- og ressursinnsats er imidlertid vanskelig gjennomførbart sett i lys av at dette er et forsøk hvor det er rimelig å anta at ekstra ressurser brukes til å meisle ut nye roller mellom etablerte aktører og en ny vernepolitikk. På kort sikt er det dermed sannsynlig at ressursinnsatsen vil øke. Kommunene og reindriftsforvaltningen har liten erfaring og kompetanse i forvaltning av verneområder. På den andre siden kan det tenkes at man gjennom forvaltningsforsøket greier å finne fram til gode ordninger som gir økt legitimitet til vernet som igjen kan bidra til færre klager på vedtak og færre brudd på verneforskriften og dermed mindre ressursbruk på lang sikt.

Tidsbruk i saksbehandlingen og saksbehandlingsrutiner vil det først være mulig å inkludere i undersøkelsen når forsøket kommer i gang. Et slikt tema er om det vil bli dobbel saksbehandling mellom de tre vernemyndighetene og mellom disse og ordinære myndigheter. Kommunene har i et brev til departementet³ påpekt at bl.a. fylkeskommunen og Sametinget bør få myndighet innen kulturminnevern for å unngå dobbel saksbehandling. På den andre siden vil også en sterk oppsplitting av forvaltningsmyndighet fordelt på sektormyndigheter i et område svekke effektiviteten til en helhetlig forvaltning på tvers av sektorer og kommunegrenser.

1.3.2 Metode og data

Det overordnede fokus i denne årsrapporten er knyttet til arbeidet med forvaltningsplanen fram til denne ble sendt på høring i juni 2005, forhandlinger om endelig forvaltningsmodell og arbeidsdeling og fylkesmannens dispensasjonspraksis. Innsamling av data ble avsluttet 30.06.05. *Undersøkelsesperioden* er derfor perioden fra arbeidet med forvaltningsplanen startet opp fram til 30.06.05. Vi har samlet inn data gjennom tre kilder: informantintervjuer, dokumenter og møtedeltagelse. Intervjuene og dokumentene er de viktigste empiriske kilder i evalueringen.

Vi har intervjuet alle interessegruppene/myndighetene som er representert i nasjonalparkrådet. I tillegg har vi intervjuet sekretariatet for rådet i fylkeskommunen og prosjektleder for forvaltningsplanen. Det er gjennomført intervjuer med til sammen 17 personer. 9 av intervjuene er gjort over telefon og resten i forbindelse med møtedeltagelse i arbeidsutvalg (januar) og nasjonalparkråd (april) eller ved at informantene var tilgjengelige i Oslo. Et par av de mest sentrale informantene er intervjuet flere ganger. Alle dokumenter om forsøket oversendes automatisk til NIBR fra prosjektledelsen i Snåsa, reindriftsforvaltningen og fylkesmannen. Dette omfatter møtereferater, dispensasjoner, klager og brev. Saksdokumenter fra DN, kommunene, fylkeskommunen og reindriftsforvaltningen oversendes mer sporadisk. Forskere fra NIBR og Universitetet i Umeå har deltatt på møte i arbeidsutvalget 20. januar 2005 og rådsmøte 29. april 2005.

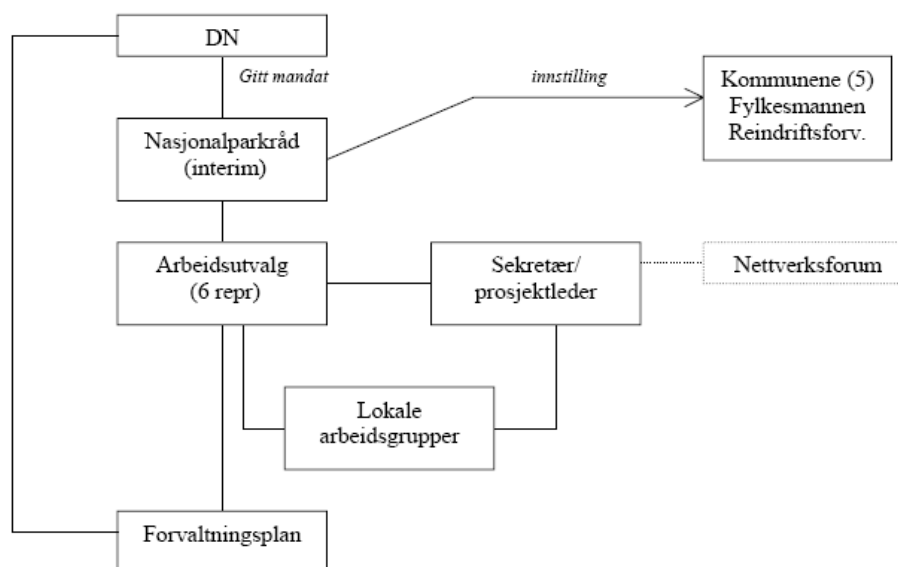
³ Brev fra kommunene til DN av 5. mai 2005.

2 Forvaltningsmodellen og oppgavefordeling

2.1 Organisasjonsmodell for forvaltningsplanarbeidet

Arbeidet med forvaltningsplanen er organisert med et interim nasjonalparkråd, arbeidsutvalg, lokale arbeidsgrupper, sekretariat og et nettverksforum. Figur 2.1 viser hvordan de ulike utvalgene og kontakten mellom disse er framstilt i høringsutkastet til forvaltningsplan per juni 2005. DN har gitt mandat til Nasjonalparkrådet. Rådet har igjen opprettet et arbeidsutvalg (AU). Det er generell enighet blant informantene om at det er AU som legger premisser for prosessen og innholdet i forvaltningsplanen, og at rådet i større grad fungerer som en kvalitetssikring og arena for å informere og legitimere arbeidet. Lokale arbeidsgrupper er opprettet i alle kommunene, og disse har kommet med innspill til AU.

Figur 2.1 Organisering av forvaltningsplanarbeidet.



Fylkeskommunens administrasjon er sekretariat for interim nasjonalparkråd og AU, mens det er ansatt en egen prosjektleder for arbeidet med forvaltningsplanen for perioden 1/1 - 04 - 1/11-05. Denne stillingen har også sekretærfunksjonen for AU. Stillingen er lagt til Snåsa kommune. Sekretærens bakgrunn er knyttet til særlig utmarksforvaltning.

Sekretariatsfunksjonene fungerer godt på tross av denne todelingen mellom rådet og AU/arbeidet med forvaltningsplanen. Nasjonalparkrådet og AU har lagt vekt på åpenhet ved at referater og utkast til forvaltningsplan er tilgjengelig på forsøkets hjemmesider (www.nasjonalparken.no).

Det har til sammen vært avholdt 36 møter i disse formelle organisasjonsenhetene i undersøkelsesperioden. Tabell 2.1 viser fordeling av møter. Hyppighetene av møter i de ulike enhetene følger en naturlig prosess i forvaltningsplanarbeidet. Arbeidsgruppene var aktive i første fase av planarbeidet, mens interim nasjonalparkråd og AU har hatt en jevn aktivitet i hele prosessen.

Tabell 2.1 *Oversikt over møter i ulike utvalg og grupper i 2004 og 2005 (tom 30.06)*

	2004	2005 (tom 30.06)
Arbeidsutvalget	11	6
Nasjonalparkrådet (interim)	2	2
Nettverksforum	1	0
Lokale arbeidsgrupper	14	0
Samlet	28	8

Det har i tillegg vært befaringer om konkrete saker og i forbindelse med de lokale arbeidsgruppene samt en rekke møter mellom forsøket, DN og Miljøverndepartementet (MD). Det er både administrativ og politisk kontakt med MD knyttet til fordeling av arbeidsoppgaver mellom kommuner, fylkesmann og reindriftsforvaltningen, om sekretariatet for forsøket skal legges til fylkeskommunen eller fylkesmannen og om reindriftforvaltningens rolle i forsøket.

2.2 De ulike utvalgene og deres møtevirksomhet

Parallelt med slutføringen av verneprosessen ble *interim nasjonalparkråd* opprettet. Dette ble konstituert av DN 03.07.03. Mandatet for rådet var å starte opp arbeidet med forvaltningsplan for parken slik at denne kunne være på plass så snart som mulig etter vernevedtaket. Nasjonalparkrådet (interim) består av følgende 17 representanter:

Nord-Trøndelag fylkeskommune (leder)
 Lierne kommune (2 repr)
 Snåsa kommune (2 repr)
 Verdal kommune (2 repr)
 Grong kommune (1 repr)
 Steinkjer kommune (1 repr)
 Skæhkere reinbeitedistrikt (1 repr)
 Låarte reinbeitedistrikt (1 repr)
 Fjellstyrene i Snåsa og Lierne (1 repr)
 Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag (1 repr)
 Nord-Trøndelag Turistforening (1 repr)
 Nord-Trøndelag jeger- og fiskeforening (1 repr)
 Statskog (1 repr)
 Værdalsbruket A/S (1 repr)

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Reindriftsforvaltningen i Nord-Trøndelag kan stille som observatører. Sekretariatsfunksjonen for rådet er lagt til Nord-Trøndelag

fylkeskommune. Deltagelsen har vært god fra de fleste aktørene. Representantene fra reinbeitedistriktene har imidlertid valgt å stå utenfor arbeidet med forvaltningsplanen. Fylkesmannen har valgt å innta en passiv rolle i arbeidet med forvaltningsplanen, men det møter normalt en representant fra fylkesmannen på møtene. Det ble gjennomført to nasjonalparkrådsmøter i 2004. På det første rådsmøtet i 2004 ble det vedtatt en prosjektbeskrivelse for forvaltningsplanen. På det siste rådsmøte våren 2005 ble høringsutkastet til forvaltningsplan vedtatt. I hovedsak har rådet bifalt AUs forslag. Det er imidlertid fremmet en rekke mindretallsforslag, særlig fra Naturvernforbundet. Disse har i hovedsak har blitt nedstemt.

Arbeidsutvalget (AU) består av seks medlemmer som representerer Nord-Trøndelag fylkeskommune (1), Lierne, Snåsa og Verdal kommuner (3), Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag (1) og reinbeitedistriktene (1). Oppmøte i AU har gjennomgående vært god. Reinbeitedistriktene har imidlertid valgt også å ikke møte i AU. Reindriftsagronomen og en representant fra fylkesmannen møter som observatører. I utgangspunktet hadde Grong og Steinkjer kommuner plass i AU. Disse ble avgitt til Naturvernforbundet (1 rep) som representant for miljø- og friluftsansisasjonene og til reinbeitedistriktene (1 rep).

Det ble etablert *lokale arbeidsgrupper* i alle de fem kommunene våren 2004. Hensikten med disse var å komme fram med lokale innspill til forvaltningsplanen. Hver arbeidsgruppe har hatt mellom to og tre møter. Tabell 2.2 viser hvordan de lokale arbeidsgruppene var satt sammen. De er ulikt sammensatt med hensyn på hvem som har fått tildelt deltagerplass og hvor store arbeidsgruppene har vært.

Tabell 2.2 *Sammensettingen i de lokale arbeidsgruppene. Tallene henviser til antall personer.*

	Grong	Lierne	Snåsa	Steinkjer	Verdal
Politikere	2	9	2		2
Kommuneadministrasjonen	1	3	1	1	1
Bonde- og grunneierorganisasjoner	1	1	1	1	1
Grunneiere/rettighetshavere	0	1	1	2	2
Fjellstyrer	0	1	1	0	0
Friluft- og miljøorganisasjoner	1	0	0	2*	1
Hytteieierforeninger	0	0	0	4	0
Reindrift/beitedistrikt	0	0	1*	1*	0
Samlet antall representanter	5	17	7	11	6

* Ikke møtt (en fra friluftsansisasjonene i Steinkjer)

Det har vært størst grupper i Lierne og Steinkjer. I alle gruppene med unntak av Steinkjer deltar politikere. I Lierne er Utvalget for næring og utvikling i kommunen del av arbeidsgruppen. Kommuneadministrasjonene og bonde- og grunneierinteresser er godt representert, mens miljø- og friluftsansisasjoner og hytteforeninger er med i mindre grad. Det var vært en god dialog i arbeidsgruppene, og de har kommet med informasjon og innspill til utkast til forvaltningsplan. Enkelte kritikere har kommentert at de lokale arbeidsgruppene er sammensatt i tråd med flertallssynet i kommunene slik at mangfoldet av meninger i kommunene ikke kommer fram. Reindriftsnæringen har valgt å ikke benytte sine plasser i disse arbeidsgruppene.

Det ble gjennomført et *nettverksmøte for administrativt ansvarlige* i de fem berørte kommunene. Det ble tatt opp temaer knyttet til retningslinjer for faste leirplasser, jakt, fiske, motorferdsel, bygge- og anleggsvirksomhet, forvaltningssoner og innfallsporter.

Det er også gjennomført en rekke *andre møter* med turistforeningen, områdestyrene for reinbeitedistriktene, fjellstyrene og bruksberettigede. Det er blant annet arrangert et arbeidsgruppemøte for å komme fram til retningslinjer for motorferdsel i Skjækerdalen og Værdalsbrukets eiendom. Det har også vært møter mellom AU, DN og MD. Det er også på gang en politisk prosess mellom ordfører fra kommunene i forsøket og departementet om endelig utforming av organisasjonsmodell og oppgavefordeling. Representanter fra forsøket har også vært med på en rekke nasjonale og lokale arrangementer.

I mars 2004 fikk Nord-Trøndelag jeger- og fiskeforening rådets tilslutning til at alle grupper i befolkningen i en eller annen form kunne få ta del i naturopplevelser. Jeger- og fiskeforeningen og Statsskog utarbeidet et innspill om *tilgjengelighet for alle* på bakgrunn av dette. Dette ble behandlet av AU i april. AU er positive til å utvikle Grønningen – Skjelbreia – Holden som en akse med friluftstilbud for denne gruppen. Dette er tatt inn som en egen tiltakssone i utkastet til forvaltningsplan. Det er også i løpet av mai og juni 2005, i forbindelse med ferdigstilling av et utkast til forvaltningsplan, gjennomført fire *lokale, åpne informasjonsmøter*.⁴

2.3 Reindriftnæringen

Nasjonalparken ligger innenfor sentrale sørsamiske bruks- og bosettingsområder. To reinbeitedistrikter berøres av parken: Skjækerfjella reinbeitedistrikt (Skæhkere Sijte) ligger i sør og Luru reinbeitedistrikt (Låarte Sijte) i nord. Til sammen utgjør de to reinbeitedistriktene 10 driftsenheter med høyeste tillatte reintall på 4400 rein. Distriktene har sommerboplasser i verneområdet og arbeidsgjerde/merkegjerdene i tilknytning til disse.

Allerede tidlig i arbeidet med forvaltningsplanen valgte reindriften ikke å benytte seg av de plasser de hadde fått tildelt i arbeidsutvalget og nasjonalparkrådet (interim). I det pågående forvaltningsforsøket forholder reindriften seg til den statlige miljøforvaltningen regionalt og nasjonalt, og ikke til kommunene og fylkeskommunen. Reindriften har imidlertid svekket tillit til fylkesmannen som følge av den verneprosessen som ble gjennomført, med henvisning til bilaterale forhandlinger mellom fylkesmann og interessegrupper og mangel på møtereferater. Bakgrunnen for at reindriften har valgt å stå utenfor forsøket, er sammensatt. Gjennom intervjuer er reindriften fravær begrunnet med at grensene for vernet ble mindre enn opprinnelig foreslått.⁵ Vernegrensen ble trukket tilbake mot fjellet og viktige vinterbeiter ble i sin helhet tatt ut av parken.⁶ Reindriften mener også at deres representasjon i interim Nasjonalparkrådet, AU og lokale arbeidsutvalg ikke gir dem reell innflytelse. Reindriften oppfatter det dermed slik at de bærer alle kostnadene ved at vernet ble redusert, samtidig som de ikke får fordeler/reell makt gjennom forvaltningsmodellen. De mener at denne vektleggingen er underlig sett i lys av at det i formålsparagrafen presiseres at "Ivaretagelse av naturgrunnet innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift." (§ 2 andre avsnitt i verneforskriften). Det de oppfatter som forvaltningsplanens fokus på bruk gjennom bl.a. forslag om åtte brukssoner og adgang til ulike typer aktivitet som ferdse og næringsutøvelse, har ytterligere svekket deres tiltro til lokal forvaltning. Reindriften trekker særlig fram ferdse til private hytter som et problem.

Reinbeitedistriktene viser i denne sammenheng til FNs ILO – konvensjon nr. 169 om urfolk og grunnloven § 110a som gir rettigheter til den samiske folkegruppen.

⁴ Felles møte for Snåsa og Grong, samt egne møter i Lierne, Verdal og Steinkjer.

⁵ Brev av 14. juni 2004 fra Skæhkere Sijte og Låarte Sijte til Miljøvernministeren.

⁶ Både Middagsfjellet i Lierne kommune og de to fjellgårdene i Snåsa ble tatt ut av parken.

Sametingets uttalelse til vernforslaget i 2002⁷ poengterer det samme. Sametingets mener at: "...det ikke har vært en nødvendig og tilfredsstillende samisk medvirkning i verneprosessene.." og at dette har ført til at verneforslagene "...ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til samiske rettigheter og interesser." Sametinget stiller seg derfor svært kritisk til vern i områder. Dette begrunnes særlig i ILO - konvensjonens bestemmelser om urfolks rettigheter til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene. Sametinget ønsker derfor direkte drøftelser med Miljøverndepartementet. Dette synet er også næringens syn lokalt, og en medvirkende årsak til at næringen ikke besitter de posisjoner de er tildelt i forsøket, og at de forholder seg til sentrale statlige miljømyndigheter (DN og MD) og ikke de lokale myndighetene som deltar i forsøket.

I fravær av deltagelse fra representanter for reindriftsnæringen, har prosjektledelsen for forvaltningsplanen skrevet et kapittel om reindrift basert på næringens driftsplaner. Reinbeitedistriktene på sin side oppgir at de ikke kan akseptere innholdet i dette kapitlet om reindrift i forvaltningsplanen.⁸ I et brev til reinbeitedistriktene skriver det interimiske nasjonalparkrådet at det er helt avgjørende at reindriften selv bidrar i forvaltningsplanen, og de anmoder reinbeitedistriktene om å komme med forslag til innhold i et slikt kapittel⁹. Saken ligger nå i bero i påvente av at høringen av forvaltningsplanen er over. Mange av aktørene har forståelse for reindriftens frustrasjon over tapte beiter, men er samtidig oppgitt over reindriftens beslutning om å ikke samarbeide i forsøket. Sett fra kommunenes side er reindriften en viktig aktør, men at deres interesser må samordnes med andre bruker- og verneinteresser i parken. Reindriften på sin side ønsker mer makt i forvaltningsmodellen ut fra deres formelle beiterettigheter og deres interesser som minoritetsgruppe ivaretatt gjennom internasjonale avtaler.

2.4 Forvaltningsmodell for verneområdet

Det er fortsatt en drakamp mellom de statlige miljømyndighetene og kommunene med hensyn til fordeling av myndighet og sekretariatsfunksjoner. Det ble i kongelig resolusjon gitt et hovedprinsipp for deling av myndighetsområder mellom kommunene, fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. DN har senere presentert en detaljert modell¹⁰. I grove trekk fikk fylkesmannen her tildelt sekretariatet samt forvaltningsmyndighet for bestemmelser knyttet til irreversible inngrep, kommunene fikk tildelt ansvar for ferdsel og små tiltak, mens reindriftsforvaltningen fikk tildelt den forvaltningen som angikk reindriften. Kommunene ønsker at fylkeskommunen blir sekretariat, og at flere oppgaver tildeles kommunene. DN har imidlertid presisert at fylkesmannen skal være sekretariat for å redusere forvaltningsmodellens kompleksitet. Det er enighet om at forhold knyttet til reindrift skal legges til reindriftsforvaltningen.

AU har oppfattet at det kan forhandles om forvaltningsmodellen.¹¹ Fylkeskommunen og kommunene mener at sekretariatsfunksjonen bør legges til fylkeskommunen som en tredjepart uten forvaltningsmyndighet for å skape en maktbalanse mellom aktørene med slik myndighet. Kommunene mener også at de må få tildelt flere oppgaver for at det skal bli et reelt forsøk i lokal forvaltning knyttet til byggetiltak som gjenoppføring av bygninger, oppføringer av trøer og enkle hytter, legging av klopper, kalking og gjødsling. Kommunenes forslag innebærer at fylkesmannen mister en rekke påtenkte oppgaver

⁷ Sametingets vedtak i sak R 72/2002.

⁸ Brev av 6. juni 2005 fra Skæhkere Sijte og Låarte Sijte til Miljøvernministeren.

⁹ Brev av 27.06.05 fra Forvaltningsplansekretariatet til Skæhkere Sijte og Låarte Sijte.

¹⁰ Møte mellom forsøket og DN i januar 2005.

¹¹ Brev fra forsøket til DN datert 22.02.05 og 11.05.05.

innen verneforskriftens bestemmelser om irreversible tiltak som oppføring av bygninger, og at fylkeskommunen og Sametinget som nye forvaltningsmyndigheter trekkes inn i forsøket. I tillegg foreslår kommunene at forsøksordningen fortsetter utover forsøksperioden. Per juni 2005 var endelig forvaltningsmodell ikke avklart. 31. august fikk imidlertid kommunene oversendt et forslag til delegasjonsvedtak.

3 Forvaltningsplanen og andre aktiviteter

3.1 Forvaltningsplanen

Nasjonalparkrådet (interim) vedtok en prosjektbeskrivelse for forvaltningsplanen på sitt første møte i mars 2004. Etter dette oppstartsmøtet ble planarbeidet igangsatt. Høringsutkastet ble sluttbehandlet på Nasjonalparkrådets møte 21. juni 2005, og sendt på høring av fylkeskommunen 27. juni 2005. Høringsfristen for grunneiere, rettighetshavere, lag og organisasjoner er 1. september 2005. For offentlige myndigheter er høringsfristen 25. september 2005.

Høringsutkastet til forvaltningsplanen er på 92 sider. Planen består av to hoveddeler samt vedlegg:

- Den første delen består av presentasjon av forsøket med vekt på historiske og formelle føringer og en presentasjon av forvaltningsmodellen for forvaltningsplanarbeidet
- Den andre delen består av fire kapitler som omhandler verneverdier og bruksverdier i området, retningslinjer for praktisering av vernebestemmelsene, soneinndeling, informasjon, skjøtsel og oppsyn samt en oppsummering
- Det er åtte vedlegg til planen: verneforskriften, forslag til vedtekter for nasjonalparkrådet, oversiktskart over forvaltningssoner, kart over brukssoner, oversikt over gamle stier og ferdselsårer, deltagere i planprosessen, brevet fra DN om den faglige gjennomgangen og brev fra reinbeitedistriktene

3.1.1 Planens tekstdel

Det generelle inntrykket av forvaltningsplanen er at den fokuserer på bruk i tillegg til verneformålene, og på muligheter i tillegg til begrensninger som verneforskriften gir på menneskelig aktivitet. Planen oppfattes av mange av informantene som en ”mulighetenes plan”. Dette oppfattes som positivt av mange av de lokale brukere av området, men negativt av reindriftnæringen og av miljøinteresserte. Mye av diskusjonene og konfliktene er knyttet til *motorisert ferdsel i utmark*. Gruppene som ønsker motorisert ferdsel i nasjonalparken er bl.a. fastboende på fjellgårdene, private hytteeiere, naturoppsynet, forskning, redningstjenester, turistforeningen og Telenor. Reindriften ønsker motorisert ferdsel til bruk i deres næringsutøvelse, men ikke annen motorisert ferdsel. Det er bred enighet om at reindriften skal kunne benytte motorisert ferdsel i næringsøyemed. Det er også bred enighet om at kjøring til fastboende på fjellgårdene på fastlagte løyper skal være tillatt. Det meste av uenigheten er knyttet til begrensninger på bruk av snøskutere til private hytter. Kommunene ønsker at hyttene og fjellet skal brukes, og mener at dette legitimerer

dispensasjoner til dette formålet. Kommunenes praksis med dispensasjoner til dette formålet har vært ulik. Det har vært krav om leiekjøring i bl.a. Steinkjer kommune, mens det i andre kommuner har vært etablert praksis med dispensasjoner til kjøring til hytte for lengre tidsperioder. I forvaltningsplanen er antall turer med snøskuter til hytter satt til fem, et antall det er knyttet sterk uenighet til mellom brukerinteresser og verneinteresser. En gjennomgang av klager fra hytteeiere på fylkesmannens dispensasjonspraksis, viser at klagesakene i hovedsak er knyttet til et tak på fem turer i sesongen. Disse begrensingene har også fått betydelig lokal presseoppmerksomhet. Det er også uenighet knyttet til omfang av ferdsel knyttet til naturoppsyn og forskning. AU og rådet, og særlig kommunene, ønsker en samordning av disse aktørenes behov og en vurdering av deres behov opp imot verneformålet.

DN har presisert at retningslinjer for motorisert ferdsel i forvaltningsplanen er svært liberale i forhold til andre nasjonalparker. På tross av dette innebærer retningslinjer for snøskutere i nasjonalparken en vesentlig innstramming av tidligere kommunal praksis i flere av kommunene. Bruk av terrengkjøretøy på barmark er lite utbredt, men økende. Et flertall av aktørene i forsøket uttrykker sterk bekymring for økt barmarkskjøring.

Det er et generelt byggeforbud i nasjonalparken. *Oppsetting av nye naust* ved enkelte fiskevann i statsallmenning har også vært et viktig tema under forvaltningsplanarbeidet. Utgangspunktet er at fjellstyrene ønsker koordinert båtbruk i områder med godt fiske og stor ferdsel. Utleie av båter blir sett på som et friluftstiltak og et tiltak som kanalisere ferdsel og bruk i området. Diskusjonen har i stor grad vært knyttet til landskapsinngrepet knyttet til lagring av båter i naust versus lagring på åpen mark. Flertallet i nasjonalparkrådet ønsker at naust skal kunne føres opp ved navngitte fiskevann i tråd med retningslinjer for størrelse og utseende ved brukssoner. Det forutsettes av dette ikke skal medføre økt motorferdsel. Både fylkesmannen og DN ønsker en mer overordnet politikk og en naustplan for dette byggeriet. Fra fjellstyrenes side er det et ønske om at mest mulig forvaltning av området skal skje etter fjelloven, også oppsetting av naust. Dette medfører at fjellstyrene i utgangspunktet ikke ønsker en overordnet plan som foreslått av forsøket for sin virksomhet.

Det har også vært knyttet store utfordringer til kapitlet om *reindriftsnæringen*. Prosjektledelsen har skrevet et kapittel om reindriften basert på dokumenter i forbindelse med opprettelsen av vernet, driftsplaner og andre offentlige dokumenter. Reindriftsnæringen har ikke akseptert dette kapitlet¹². De påpeker at erfaringer med verneprosessen er at deres interesser blir lite hørt, og at planen ikke tar tilstrekkelig hensyn til internasjonale avtaler som Norge har ratifisert om urbefolkninger og stammefolks rettigheter i selvstendige stater. Reindriften ønsker at deres kommentarer til planen blir tatt til følge, og at deres deltagelse sikres gjennom et mandat og med ressurser som gir reell medbestemmelse for næringen.

3.1.2 Soneinndeling

Planen bygger på de tre sonekategoriene vernesoner, brukssoner og soner for spesiell tilrettelegging. Figur 3.1 viser lokaliseringen av disse sonene. *Vernesonen* er villmarkspregede områder og er i planen delt opp i tre områder. Et slikt område er den tidligere Gressåmoen nasjonalpark. I denne sonen er det sterke restriksjoner på menneskelig aktivitet. I *brukssoner* kan forsiktige tiltak og inngrep for friluftsliv og tradisjonell bruk tillates. I planen er det forslag om åtte brukssoner. Brukssonene er lagt til områder med tradisjonell bruk, og er tenkt som et hjelpemiddel for forvaltning og brukere. *Sone for*

¹² Brevet er datert 6. juni 2005. Også vedlagt høringsutkast til forvaltningsplan.

spesiell tilrettelegging og tiltak er områder der man kan legge til rette for ferdsel og spesielle tiltak. I planen er det avsatt fire slike områder. Disse fire områdene omfatter to samiske sommerboplasser, en telelink, og Holden fjellgård. Det har særlig vært diskusjon om brukssonene. Det var foreslått store områder i parken avsatt til brukssoner. Gjennom prosessen er dette redusert til de nåværende åtte brukssonene. Særlig brukssone 8 er kontroversiell. DN, fylkesmann og reindriftsnæringen går imot å opprette denne sonen, blant annet fordi det skal være et fjellrevehø i nærheten av brukssonen. Nasjonalparkrådet gikk imidlertid mot to stemmer inn for å beholde denne sonen i høringsutkastet.

3.2 DNs gjennomgang

DN har hatt en gjennomgang av planen parallelt med sluttbehandlingen lokalt.¹³ De fleste av DNs kommentarer har latt seg tilpasse planutkastet av AU og nasjonalparkrådet. De alvorligste kommentarene til planutkastet er knyttet til kapitlet om reindrift som etter DNs oppfatning må endres ettersom reindriftsnæringen ikke kan akseptere kapitlet slik det nå er formulert. DN har også kommentarer til brukssonene. Disse omfatter størrelsen på to brukssoner, og til opprettelsen av brukssone 8 som berører sårbare dyrearter som fjellrev. DN ønsker også en presisering av hva tilrettelegging for funksjonshemmede i en tiltakssone innebærer av tiltak.

Lokalt er det særlig kommentarene til kapitlet om reindrift som oppfattes som et stort problem. Dette er knyttet til at reindriften har valgt å stå utenfor forsøket, på tross av at AU og det interimiske nasjonalparkrådet har "hatt intensjoner om å få til en dialog med reindrifta gjennom den pågående forvaltningsplanprosessen, men har ikke oppnådd kontakt." (vedlegg sak 3 til møte i AU/råd 21. juni 2005). Rådet besluttet av tidsmessige grunner å ikke endre dette kapitlet i høringsutkastet. Lokalt er det imidlertid knyttet stor rådløshet til hvordan beskrivelsen av reindriften i planen skal gjennomføres for at planen skal kunne godtas av næringen selv, AU/rådet og DN ettersom reindriften selv ikke ønsker å delta slik forsøket er utformet i dag.

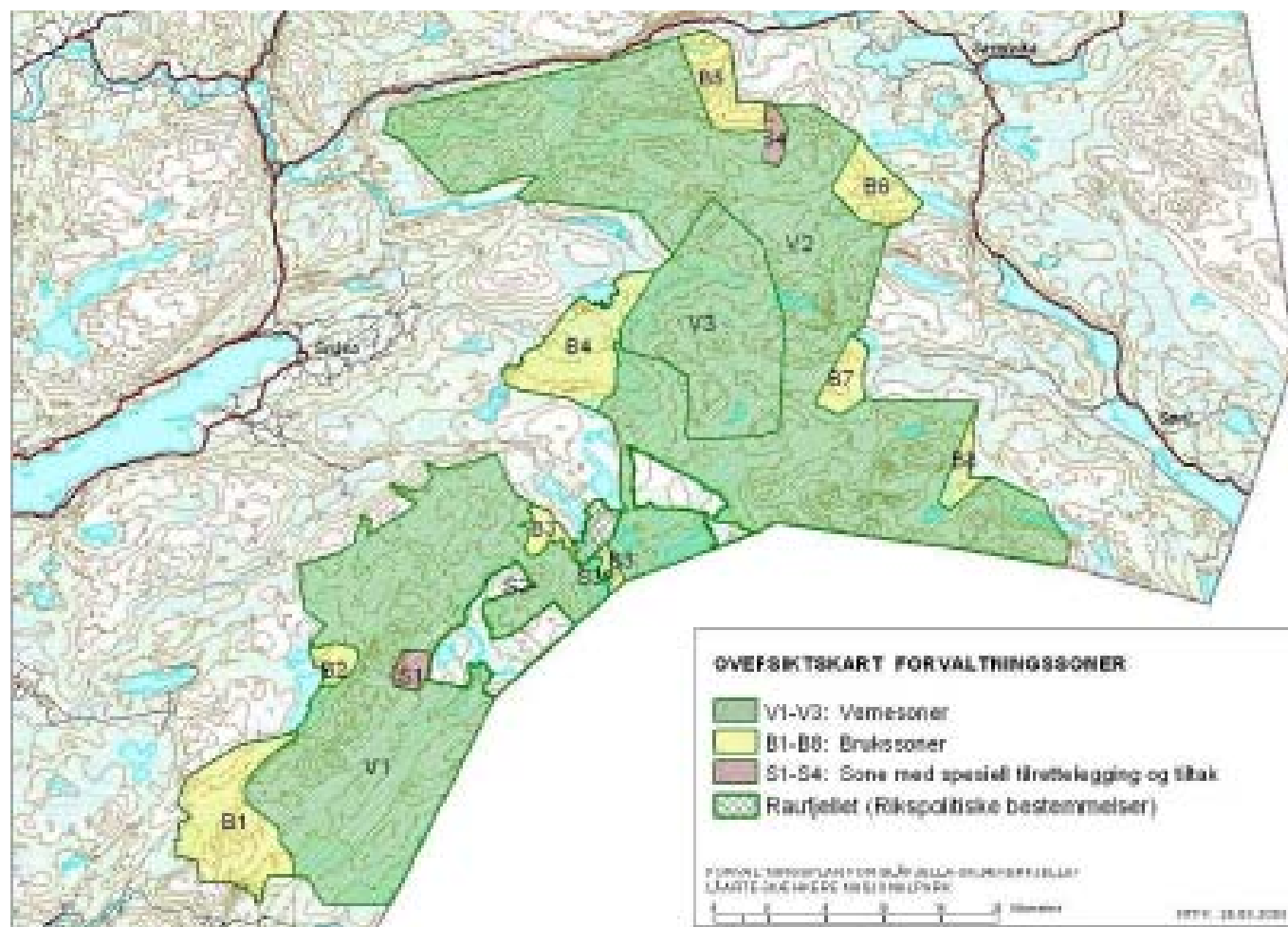
3.3 Annet arbeid knyttet til nasjonalparken

Lierne nasjonalparksenter på Sand i Lierne kommune er under etablering. Denne saken er inne til autorisasjon i DN. Sentret vil ifølge forvaltningsplanen få en sentral rolle når det gjelder informasjon og veiledning av Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark. Det skal utvikles en egen hjemmeside under www.naturporten.no.

Det er i dag opprettet egen hjemmeside for forsøket (www.nasjonalparken.no) med informasjon om nasjonalparken og forsøket, bl.a. forvaltningsplanen, møtoreferater og offentlige dokumenter relevant for området. I årsrapporten fra 2004 fra forvaltningsforsøket er det oppgitt at det har vært 1 294 besøk på disse hjemmesidene. Det er ikke utarbeidet noen helhetlig informasjonsstrategi for parken. I forvaltningsplanen er det imidlertid oppgitt at det bl.a. skal utarbeides brosjyrer om området, sette opp informasjonstavler, lage turkart og videreutvikle nettløsninger for informasjon.

¹³ Brev fra DN til lokal prosjektledelse i Snåsa kommune, datert 10.06.05.

Figur 3.1 Kart over soneinndeling.

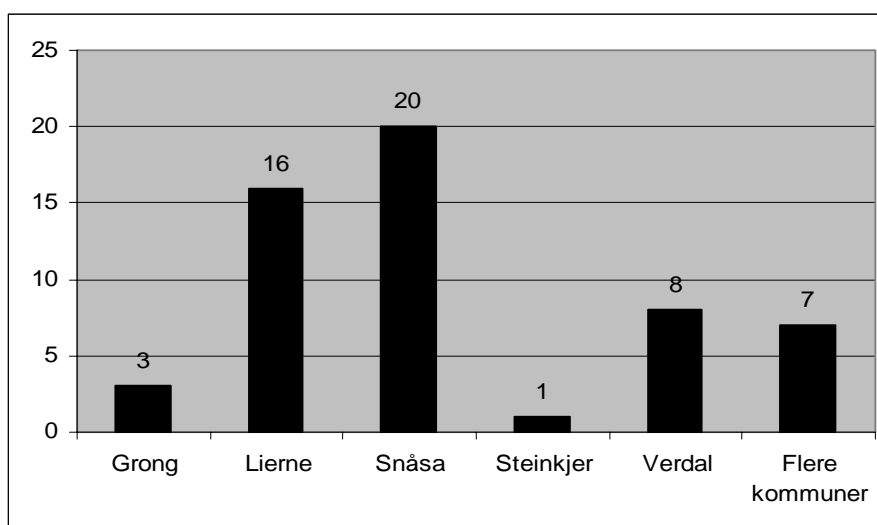


4 Fylkesmannens forvaltning

4.1 Generelt om dispensasjoner

Fylkesmannen er gitt midlertidig forvaltningsmyndighet i området fram til endelig forvaltningsmodell er klar. NIBR har registrert 55 søknader om dispensasjoner fra nasjonalparken ble opprettet fram til og med 30. juni 2005. I gjennomsnitt brukte fylkesmannen 14 dager per søknad. Søknader om dispensasjon fordeler seg ulikt mellom kommunene. Flest søknader kommer fra Lierne og Snåsa kommuner (66 %). Dette er naturlig sett i lys av at disse to kommunene omfatter rundt 80 % av parkens areal. Se Figur 4.1. 34 (63 %) av søkerne var grunneiere eller rettighetshavre, primært til hytter. Den andre store søkergruppen var offentlige myndigheter/foretak (6 søkere). De andre gruppene fordeler seg på forskning, næringsliv, reindrift, ervervskjørerere.

Figur 4.1 *Fordeling av søknader om dispensasjon mellom kommuner tom 30.06.05.*



4.1.1 Klager

Av de 55 søknadene ble det innvilget 50 dispensasjoner. Innvilgelsesprosenten er 91. De fem avslagene var søknader om motorisert ferdsel i utmark med snøskuter. Tre av disse var kjøring til leid hytte.

Syv vedtak er påklaget. To av disse var ferdigbehandlet og oversendt NIBR i løpet av undersøkelsesperioden. I de to sakene ble fylkesmannens vedtak opprettholdt. Fem av klagen omfattet vedtak om begrensninger på antall turer med snøskuter til private hytter

(4-5 turer per sesong). Et par av klagerne har valgt å profilere avslagene i lokalavisene. En av klagen omfatter avslag på bruk av egen skuter til leid fjellstyrehytte. Den siste klagen er på begrensninger i tid for å avholde jaktprøve.

4.1.2 Motorisert ferdsel

Det er gitt 40 dispensasjoner til motorisert ferdsel i utmark. 39 av disse er gitt til snøskutere, mens en er gitt til barmarkskjøretøy i forbindelse med reindriftsnæringen. Av disse er 30 av disse er gitt for inntil fem turer, og ni gitt for hele vintersesongen. Tabell 4.1 viser hjemmelsgrunnlaget for alle dispensasjonene til motorisert ferdsel. Det er gitt 34 dispensasjoner til kjøring til egen hytte med snøskuter. Både avslag og påklagede vedtak er innenfor denne kategorien dispensasjoner. En grunn til dette er at det i mange tilfeller er mange brukere/eiere av en hytte. Fylkesmannen oppgir¹⁴ at en hytte etter deres skjønn oppfattes som en kjøreenhet uavhengig av hvor mange eiere det er. I forvaltningsplanen er rammen for disse dispensasjonene satt til fem turer, en retningslinje fylkesmannen forholder seg til. Lokalt oppfattes dette grunnlaget for dispensasjon som en problematisk, og som medfører redusert tilgjengelighet til private hytter. Praksis før vernet har også vært betydelig mer liberalt i mange av kommunene.

De andre dispensasjonene er gitt til frakt av funksjonshemmede, aktiv landbruksdrift, oppkjøring av tradisjonell skiløype, hundeløp og frakt av materialer.

Tabell 4.1 *Fordeling av dispensasjoner til motorisert ferdsel etter hjemmelsgrunnlag i undersøkelsesperioden*

Formål	Antall
Beltekjøretøy på snødekt mark for transport av ved/materialer/utstyr til hytte, drift av utleiehytter og landbruksanlegg, samt transport av båt (§6.3b)	34
Beltekjøretøy på snødekt mark for transport av funksjonshemmede som skal til egen hytte (§ 6.3d)	1
Bruk av motorkjøretøy på barmark i forbindelse med utøving av reindrift (§ 6.3e)	1
Bruk av barmarkskjøretøy til seter med aktiv landbruksdrift for nødvendig transport som ikke kan gjennomføres på snøføre (§6.3g)	1
Beltekjøretøy på snødekt mark for oppkjøring av tradisjonell løype for turgåing (§6.3i)	1
Generell dispensasjon (§ 4) (snøskutere)	2
Samlet antall dispensasjoner	40

4.1.3 Byggetiltak

Det har i perioden vært fremmet *to søknader om bygg- og anleggstiltak*. Begge er innvilget. Den ene var gitt til en gjeterhytte på 29 m² under forutsetning om at eksisterende bygg rives (§ 3. pkt. 1.3b), mens den andre ble gitt til ombygging/mindre utvidelse av en eksisterende utedo med 2 m² på en hytteeiendom (1.3d).

Det har vært mye debatt om oppføring av samlekreu for sau ved Skjelbreia i Snåsa. Fylkesmannen ønsker at konsekvenser av tiltaket skal analyseres opp mot verneformålene

¹⁴ Referat fra AU – møte 11. mars 2005.

før vedtak fattes. Flertallet i Nasjonalparkrådet (interim) mente at kruet kan settes opp mot enkelte vilkår. I kjølvannet av dette har fylkeskommunen skrevet en betenkning om saken. En del av debatten rundt denne saken er knyttet til om tiltaket bør konsekvensvurderes. Kommunene og fylkeskommunen har tolket innspill fra fylkesmannen om saken til at tiltaket må konsekvensutredes etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannens miljøvernavdeling oppgir på sin side at dette ikke er snakk om en formell konsekvensutredning, men en analyse av konsekvenser. Denne saken illustrerer hvor svakt tillitsforholdet mellom fylkesmannen og kommunene er utviklet, og hvor lett konflikter oppstår der det er uklarheter. I utgangspunktet er det knyttet generelle språklige utfordringer til forskjellene mellom å analysere konsekvenser av et tiltak og å gjennomføre en formell konsekvensanalyse etter plan- og bygningsloven. I denne saken tyder mye på at denne uklarheten, i kombinasjon med svak tillit mellom aktørene, har munnet ut i en konflikt som under andre forhold ville blitt løst i minnelighet gjennom samtale.

4.1.4 Andre dispensasjoner

Det er også gitt åtte dispensasjoner til andre aktiviteter enn byggetiltak og motorisert ferdsel. Dette omfatter:

- *tre dispensasjoner* til å ta ut ved til brensel (2.3a),
- *tre til organisert ferdsel* (pkt. 5.2)
- *en dispensasjon til kalking og gjødsling* (pkt. 7.2)
- *en dispensasjon til ridning* etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen (§ 4).

5 Analyse og konklusjon

5.1 Stor spennvidde i synet på nasjonalparken mellom aktører

Spennvidden i holdninger og oppfatninger om bruk og vern i forsøket har sine tre ytterpunkter i Naturvernforbundet restriktive linje, reindriftsnæringens ønsker om å ivareta egen næring og kultur, og kommunenes ønsker om å tilpasse vernet til bruk som beite, jakt, fiske og hytter. Generelt sett inntar Naturvernforbundet rollen som advokat for nasjonale og internasjonale naturverdier, mens kommunene ønsker å vareta lokale brukerinteresser ved å finne praktiske og omforente løsninger. En aktør uttrykte det slik at "nå har naturvernet fått sitt, nå skal lokalsamfunnet få sitt". Det er, som følge av dette, sterke og ulike meninger om forvaltningsplanen slik den nå foreligger. Uenighetene gjelder saker knyttet til motorisert ferdsel i utmark, bygge- og anleggsaktiviteter, brukssoner og maktfordeling i organisasjonsmodellen. Naturvernforbundet har få støttespillere for sitt syn. Andre aktører har valgt å ikke profilere et strengere syn på tiltak og ferdsel fordi "dette er tapte saker". Det synes å være en generell oppfatning blant de fleste å ikke "legge seg bort i" forhold som ikke angår deres interesser. Det er også en stillete enighet om at synet til de som er mest berørt skal prege forvaltningsplanen.

Fram til i dag er det brukt mye ressurser av mange aktører i arbeidet med forvaltningsplanen. Det er også rimelig å anta at den brede planprosessen og de sterke konfliktene mellom aktører har gitt en vesentlig større ressursbruk enn om fylkesmannen fristilt fra politiske prosesser skulle ha utarbeidet planen. På den andre siden har planen, slik den nå foreligger, bred lokal oppslutning fra kommunene, noe som kan tenkes å gi en mer effektiv forvaltning når de overtar sitt forvaltningsansvar for parken. Det kan derved hevdes at ressursbruken hittil i arbeidet med forvaltningsplanen er rimelig tatt i betraktning at det er en kompleks forvaltningsmodell bak arbeidet og at resultatet er en forvaltningsplan som de fleste aktørene aksepterer. NIBR vil trekke frem at dette flertallet avspeiler det flertallet som sitter i nasjonalparkrådet, og at enkelte informanter med tilknytning til som reindriftsnæringen og miljø- og friluftsansjonene har påpekt at denne skjevheten nettopp er prosjektets akilleshæl.

Den komplekse forvaltningsmodellen for selve forsøket med deling av myndighet mellom kommuner, fylkesmann og reindriftsforvaltningen har ført til en tydeliggjøring av eksisterende konflikter. Dette kommer til syne gjennom en maktkamp om oppgaver og sekretariat. Den forvaltningsmodellen som er valgt har også gitt aktørene ulikt spillerom og ulike maktmidler. Dette har vedlikeholdt konflikten mellom kommunene og fylkesmannens miljøvernnavdeling knyttet til oppgavefordeling. Modellen har også medført at reindriftsnæringen har sett det mest hensiktsmessig å ikke delta i forsøket. Både kommunene og reindriften besitter maktmidler ved å ikke å delta. Fravær av deres deltagelse vil svekke forvaltningsforsøket. Reindriften forsøker gjennom sitt fravær å

styrke sin maktposisjon ved å henvise til de rettigheter som er gitt dem som urbefolkning i ILO – konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Deres holdninger og meninger sammenfaller med Sametingets arbeid med å utarbeide retningslinjer om bl.a. 50 % representasjon fra samiske rettighetshavere i lokale planutvalg i verneplanarbeid.¹⁵ Kommunene maktposisjon er knyttet til at de må samtykke i forsøket for å delta i det forsøket som Stortinget har pålagt Miljøverndepartementet å gjennomføre.¹⁶ Dersom kommunene ikke ønsker å ta imot myndighet, kan dermed ikke forsøket gjennomføres. Kommunene er imidlertid svært interessert i å forvalte forsøket. Trusselen mot gjennomføringen av forsøket er dermed primært knyttet til reindriftens fravær, særlig sett i lys at deres deltagelse og rolle også er en nasjonal sak.

5.2 Interessegrupperinger framfor samarbeid

Både verneprosessen og arbeidet med forvaltningsplanen er generelt preget av sterke motsetninger mellom kommuner, statlig miljøforvaltning og reindriften. *Kommunene* er en sammensatt aktørgruppe. Snåsa og Lierne kommuner er mest aktive i forvaltningsforsøket som følge av stor lokal motstand mot nasjonalparken og fordi kommunene har store arealer i den nye nasjonalparken. Dette er typiske utmarkskommuner som også har lange tradisjoner med lokal forvaltning av fjellet gjennom arealplanlegging og fjellstyrene. Disse to kommunene er kritiske til den statlige miljøpolitikken og den statlige miljøforvaltningen. I Grong, Steinkjer og Verdal kommuner er det begrenset politisk oppmerksomhet om nasjonalparken. Alle kommunene har imidlertid vært advokater for lokale interesser i forvaltningsplanarbeidet, og har fått gjennomslag for retningslinjer som legitimerer bl.a. mer motorisert ferdsel i denne nasjonalparken enn i andre nasjonalparker. Kommunene har også i løpet av 2005 engasjert seg sterkt i at forvaltningsforsøket skulle tilgodese kommunene med flere myndighetsoppgaver i nasjonalparken enn opprinnelig tenkt. Et annet trekk er at enkelte aktører fra kommunene oppgir at deres syn på DN som myndighet i prosessen har endret seg til det bedre: ”det går an å snakke med DN”.

Fylkeskommunens rolle framstår som tvetydig og uklar, og den har derfor problemer med å framstå med den autoritet den kunne som leder av nasjonalparkrådet og som sekretariat for dette rådet. Historisk har fylkeskommunen vært aktiv i det interkommunale arbeidet for en helhetlig forvaltning av fjellet. Dette har sannsynligvis medført at flere aktører assosierer fylkeskommunen med kommunene. Kommunene oppfatter også fylkeskommunen som en alliansepart. Likevel framstår fylkesråden som en person med bred tillit blant alle aktørene. Fylkeskommunen har gjennom sin lederposisjon i rådet og arbeidsutvalget greid å utvikle omforente rutiner for saksbehandling i råd og utvalg. Ved å rendyrke rollen som ordstyrer har fylkesråden vunnet tillit blant partene i forsøket. Mye tyder på at fylkeskommunens tvetydige rolle som leder for rådet og alliansepart med kommunene svekker fylkeskommunens mulighet til å utvikle bredere tillit og samarbeid mellom alle aktørene i forvaltningsforsøket. På bakgrunn av dette er også plassering av sekretariatet til fylkeskommunen kontroversielt.

Det er to *sekretariater* i forsøket. Fylkeskommunen er sekretær for nasjonalparkrådet, mens den ansatte prosjektlederen er sekretær for AU og prosjektleder for forvaltnings-

¹⁵ Sametinget behandlet denne saken i februar 2005, og det har senere vært møter mellom Sametinget og Miljøverndepartementet. Det har bl.a. vært en diskusjon om 50 % deltagelse fra samiske organisasjoner eller rettighetshavere i slike områder.

¹⁶ Naturvernloven ikke inneholder delegasjonsbestemmelser. Miljøverndepartementet kan dermed ikke pålegge kommunene å delta i forsøket. Kommunene må si seg villig til å ta imot myndighet til forvalte verneforskriften.

planen. Samarbeidet mellom disse sekretariatene, kommunene og fylkeskommunen fungerer bra. På den andre siden medfører dette at forsøkets administrative del assosieres sterkt med kommunene av de to andre interessegruppene i forsøket. Reindriften ønsker ikke å forholde seg til prosjektlederen, ikke engang delta på felles befaringer.

Kommunikasjonen mellom prosjektleder og fylkesmannen er heller ikke problemfri. Dette gir utslag som at ulike aktørgruppene oppfatter samme situasjon svært ulik. Et slikt eksempel er at prosjektledelsen omfattes som god av kommunene og fylkeskommunen, men ikke god av de andre aktørene. Det er derfor lokalt ikke i tilstrekkelig grad greid å utvikle en felles administrasjon for arbeidet med forvaltningsplanen og forsøkets organer som fungerer tilfredsstillende for alle parter.

Reindriftnæringen har valgt å stå helt utenfor forsøket. Reindriften har en maktstruktur der internasjonale avtaler og sentrale myndigheter utgjør en sterkere alliansepart enn kommuner og lokale forvaltningsforsøk. I forsøket er makt også gitt til regionale og lokale myndigheter og til interesseorganisasjoner gjennom representasjon i rådet og tildeling av myndighetsoppgaver. Reindriften har et mindretall, men ønsker mer makt, jf. Sametingets forslag om 50 % representasjon i områder der samiske interesser er berørt. Reindriften mener at fordeling av plasser mellom dem og andre interesser er i deres disfavør, og at forvaltningsplanen viser med tydelighet dette maktforholdet ved at det legges opp til brukssoner og motorisert ferdsel. Mye tyder derfor på at reindriften ikke ønsker å legitimere forsøket gjennom sin deltagelse. Reindriften har valgt om å ikke delta i forsøket har medført en avmaktfølelse blant aktørene fordi det medfører at arbeidet med forvaltningsplanen og forsøket slik det er tenkt, ikke lar seg gjennomføre.

Den statlige miljøforvaltningen fyller ulike roller. Fylkesmannens miljøvernavdeling har i forhold til normal forvaltning av verneområder mistet makt. Fylkesmannen har i tillegg en svært vanskelig oppgave i regionen knyttet til gjennomføringen av en statlig - og i mange kommuner svært kontroversiell - miljøpolitikk. Utforming av fylkesmannens nye rolle i forsøket er i dette perspektivet en utfordring. Fylkesmannens miljøvernavdeling har valgt en tilbaketrukket rolle i forsøket. I dag er fylkesmannen svært ofte representert i rådet med en underordnet som inntar en passiv rolle. Dette står i sterk kontrast til de andre deltagende aktørgruppene som stiller med ledere som ordfører og fylkesråd i hovedsak aktive roller. Lokale aktører oppfatter dette som en maktarroganse fra fylkesmannens side. Fylkesmannens miljøvernavdeling oppgir at de har valgt å innta denne rollen fordi de ikke har noen formell rolle i arbeidet med forvaltningsplanen utover observatørrollen, og de ønsker heller ikke å gi seg selv en rolle som ikke er tiltenkt embetet.

DN inntar en aktiv rolle i utforming av forvaltningsmodellen og forvaltningsplanen. Dette har gitt lokale aktører økende tillit til DN. Det må likevel anmerkes at det lokalt er en oppfatning om at DN har for dårlige rutiner på å svare dem på henvendelser, og at signaler om utforming av forvaltningsmodell har vært tvetydige. Denne tvetydigheten er i særlig grad knyttet at kommunene oppfattet at det var et forhandlingsrom om forvaltningsmodellen, men at dette ikke viste seg å være tilfelle etter kommunenes mening. Ettersom Fylkesmannens miljøvernavdeling oppfattes som en del av konfliktsituasjonen, har både kommunene og reindriften vært i kontakt direkte med DN og MD for å fremme sine interesser. Samlet er dermed tre statlige miljømyndigheter trukket inn i forsøket, noe som trolig bidrar til at det lokalt er en oppfatning at statlige signaler om forvaltningsforsøket er tvetydige.

5.3 Konklusjon

Aktørene har ikke gjennom den valgte forvaltningsmodellen greid å etablere samarbeid på tvers av de sterke interessemotsetningene og formelle institusjonelle føringer. Det har ikke vært noen enkeltaktører med i prosessen med tilstrekkelig autoritet og bred tillit til å bryte ned disse motsetningene og bygge en helhetlig forvaltning. Forklaringene på dette er flere. Det er sterke formelle institusjonelle føringer som legger rammer for deltagelse knyttet til ulike lovverk (reindriftslov, naturvernlov), rettigheter til land og naturressurser og styringssystemer (folkevalgte organer versus rettigheter gjennom internasjonale avtaler). Det er i tillegg stor konflikt om statlig miljøpolitikk i regionen (naturvern, rovvilt, naturoppsyn). Reindriften har generelt lav tillit til lokale folkevalgte organer. Dessuten inngår fylkesmannen og fylkeskommunen i to ulike interesseallianser. Lokale aktører har lav tillit til fylkesmannens miljøvernnavdeling og høy tillit til fylkeskommunen. De fleste aktørene har tillit til fylkesråden. Som leder av rådet og AU har fylkesråden lagt vekt på god møteledelse og god konfliktløsning ved at alle parter skal høres og forstås. Fylkeskommunens historikk knyttet til sterkt samarbeid med kommunene svekker imidlertid muligheten for at fylkeskommunene kan innta rollen som brobygger og relasjonsbygger mellom aktørgrupper. Slik situasjonen nå er, har verken fylkeskommunen eller fylkesmannens miljøvernnavdeling tilstrekkelig autoritet til å ha sekretariatsansvar. Staten har dermed ved å fordele makt til de stridende aktørgruppene gitt grunnlag for videreføring og tydeliggjøring av etablerte konfliktlinjer på en ny arena som nasjonalparkforvaltningen er.

Partene i forvaltningsforsøket i BS har fortsatt ikke greid å finne fram til en god og effektiv samarbeidsform. I det perspektivet skal de deltagende partene i forsøket ha ros fordi de har greid å lage en forvaltningsplan på tross av en kompleks forvaltningsmodell, uklare ansvarslinjer og sterke konflikter. Det bør *vurderes en reorganisering* av forsøksmodellen innenfor de rammer kongelig resolusjon gir. En slik reorganisering bør legge vekt på en forenkling og klargjøring av ansvarslinjer og oppgavefordeling. Det er nærliggende å vurdere et mer frittstående sekretariat med potensial til å utvikle bredere tillit enn dagens administrative løsninger. En løsning kan være å danne et felles sekretariat der alle de tre framtidige myndighetene inngår som "eiere". Det bør også vurderes om et slikt sekretariat bør ha flere oppgaver enn å drifte et Nasjonalparkråd. Slike oppgaver kan være fellesoppgaver knyttet til informasjon, skjøtsel tiltak og oppsyn.

Litteratur

- Falleth, Eva Irene og Inger-Lise Saglie (2005): Evaluering av Statens naturoppsyn. NIBR – rapport 2005:5. Oslo, NIBR.
- Falleth, Eva Irene, Sissel Hovik og Knut Bjørn Stokke (2003): Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i forvaltningen av verneverdige områder. UTMARK 2003:1. www.utmark.org.
- Falleth, Eva Irene (2003): Delrapport 2 av NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane. Dispensasjonspraksis i kommunene fram til 1.september 2003.
- Falleth, Eva Irene (2002): Delrapport 1 av NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane. Kommunenes og sekretariatets arbeid i 2000 og 2001. Arbeidsnotat.
- Innst.O.nr.64 (1995-96): Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn.
- NOU 1986:13: Ny landsplan for nasjonalparker.
- Riksrevisjonen (2001-2002): Bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Dokument nr. 3:7 (2001-2002)
- Skogen, K., H. Haaland, O. Krange, S.M. Brainred og H. Hustad (2003): Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog – Høland, Lesja, Lierne og Porsanger. Trondheim: NINA Fagrapport 70.
- St.meld.nr.24 (2000-2001): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
- St.meld.nr.62 ((1991-92)): Ny landsplan for nasjonalparker og andre større vernede områder i Norge.
- St.prp.nr.65 (2002-2003)): Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 (Fjellteksten s. 140 - 153)
- Østdahl, T. og M. Skår (2002): Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark. Statusrapport 2002. NINA Oppdragsmelding 770.