



NIBR-rapport 2008:1

Eva Irene Falleth,
Sissel Hovik
og Camilla Sandström

Blåfjella - Skjækerfjella Låarte - Skæhkere

Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk
i en nasjonalpark



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Blåfjella – Skjækerfjella/
Låarte - Skæhkere

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2006:18

Lokal forvaltning av store verneområder
En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane

NIBR-rapport 2006:16

Revisjon av motorferdselsloven
- verdier, interesser og veivalg. Rapport II fra "Motorferdsel og samfunn"(MoSa)

NIBR-rapport 2006:15

Motorferdsel i utmark
- omfang, erfaringer og effekter. Rapport I fra "Motorferdsel og samfunn" (MoSa)

NIBR-rapport 2005:5

Evaluering av Statens naturoppsyn

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til berit.willumsen@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Rapportene kan skrives ut fra NIBRs hjemmeside www.nibr.no

Eva Irene Falleth, Sissel Hovik
og Camilla Sandström

Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte -Skæhkere

Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk
i en nasjonalpark

NIBR-rapport 2008:1

Tittel: **Blåfjella – Skjækerfjella/
Låarte – Skæhkere**
Evaluering av et lokalt
forvaltningsforsøk i en nasjonalpark

Forfatter: Eva Falleth, Sissel Hovik
og Camilla Sandström

NIBR-rapport: 2008:1
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-
Prosjektnummer: O- 2291
Prosjektnavn: Evaluering av lokal forvaltning i
Blåfjella -Skjækerfjella Nasjonalpark

Oppdragsgiver: Direktoratet for naturforvaltning
Prosjektleder: Eva Irene Falleth

Referat: I forvaltningsforsøket i Blåfjella – Skjækerfjella
nasjonalpark er myndigheten delt mellom
kommunene, fylkesmannen og
reindriftsforvaltningen. Evalueringen viser at lokal
forvaltning i hovedsak er tråd med verne-
formålene. Forsøket preges av sterke konflikter
mellom partene. Reindriften deltar ikke i forsøket,
og natur- og miljøinteressene føler seg ikke hørt.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2008
Antall sider: 106
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og
regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44
Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside:

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark i Nord-Trøndelag ble opprettet i desember 2004. I denne nasjonalparken er det gjennomført et lokalt forvaltningsforsøk i perioden 2005 – 2007. I denne perioden er forvaltingsansvaret delt mellom kommunene, fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Fylkesmannen ivaretar sekretariatsfunksjonen i forsøket.

Evalueringen er gjennomført av Eva Irene Falleth, Sissel Hovik og Camilla Sandström. Falleth har vært prosjektleder. Det foreligger årsrapporter for 2005 og 2006. Rapporten fra 2005 er utgitt som NIBR-notat 2005:111. Dette er sluttrapporten fra forsøket. En takk til alle informanter som velvillig har stilt seg til rådighet i alle disse tre årene som evalueringen har pågått.

Dette er en av fire evalueringer av forsøk med lokal forvaltning i store verneområder. Disse skal vurderes samlet i 2008. I denne rapporten har vi derfor begrenset oss til å påpeke erfaringer med den valgte forvaltningsmodellen, men ikke gitt konkrete anbefalinger om videreutvikling av forvaltningsmodellen.

Rapporten er lest og kommentert av Terje Skjeggedal, NIBR. Alle forvaltningsmyndighetene, Direktoratet for naturforvaltning og sekretær for forsøket har hatt anledning til å kommentere utkast til rapport.

NIBR, januar 2008

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	4
Tabelloversikt.....	5
Tabelloversikt.....	5
Sammendrag.....	8
Summary	14
1 Området, forsøket og evalueringen	20
1.1 Lokal deltakelse i verneområder	20
1.2 Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte - Skæhkere Nasjonalpark.....	22
1.3 Evalueringskriterier.....	25
1.4 Evalueringens metode	30
2 Veien til dagens forvaltningsmodell.....	33
2.1 Verneprosessen	34
2.1.1 Reindriften deltar ikke i forvaltningsforsøket.....	38
2.2 Kommunene og reindrift.....	39
3 Organisasjonsmodell og forvaltningsplanarbeid.....	42
3.1 Råd, forum og utvalg.....	42
3.2 Statlige midler til forsøket.....	44
3.3 Forvaltningsplanen	47
3.3.1 Planprosess.....	47
3.3.2 Plandokumentet	50
3.4 Viktige premisseleverandører	52
4 Forvaltning av verneområdet.....	55
4.1 Om forvaltningsmyndigheten	55
4.2 Søknader, dispensasjoner og klager.....	56
4.2.1 Motorisert ferdsel.....	59
4.2.2 Andre dispensasjoner	62
4.3 Skjøtsel, oppsyn og informasjon.....	63
4.3.1 Informasjon	63

4.3.2	Merking av parken	65
4.3.3	Oppsyn og forvaltningstiltak.....	65
4.4	Rapporter og anmeldelser om brudd på verneforskrifter.....	66
4.5	Andre aktiviteter.....	67
5	Holdninger til vern og lokal forvaltning	68
5.1	Innledning	68
5.2	Deltakelse i planprosesser.....	70
5.3	Lokal oppslutning om vern?.....	72
5.3.1	Opprettelse av nasjonalparken.....	72
5.3.2	Holdninger til vern.....	73
5.4	Oppslutning om forvaltningsmodellen?	78
5.4.1	Holdninger til kommunalt forvaltningsansvar.....	78
5.4.2	Holdninger til forvaltningsmodellen	80
5.4.3	Oppfatninger av forvaltningsplanen	81
5.5	Nytt syn på vern og forvaltningsmodell?.....	84
6	Vurderinger av forsøket og konklusjon	88
6.1	Oppgaver for forvaltningsmyndigheten	88
6.2	Lokal forvaltning i praksis	91
6.2.1	Bruk og vern	91
6.2.2	Lokal oppslutning	92
6.2.3	Effektivitet	96
6.3	Konklusjon.....	97
	Litteratur	101
	Vedlegg 1 Samtaler og intervjuer.....	105

Figuroversikt

Figur 1.1	Kart over området. Kartet er ikke målestokkriktig. ...	23
Figur 1.2	Organisasjonsmodell i forsøket.....	25
Figur 4.1	Fordeling av søknader om dispensasjon mellom kommunene fram til 01.07.07 (N=245).....	57
Figur 4.2	Logo for nasjonalparken.	64

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Verneområder i eller i tilknytting til Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark.	24
Tabell 1.2	Svarprosent for lokalpolitikere etter kommune gruppe.....	31
Tabell 1.3	Svarprosent for ledere av lokale organisasjoner etter organisasjonstype	32
Tabell 3.1	Oversikt over møter i ulike utvalg og grupper i 2004, 2005, 2006 og 2007.	44
Tabell 3.2	Overføringer fra statlige myndigheter 2006 og 2007. I kroner.	47
Tabell 4.1	Myndighet til kommunene og reindriftsforvaltningen.....	56
Tabell 4.2	Klagesaker, vedtaksmyndighet og utfall.....	58
Tabell 4.3	Dispensasjoner til motorferdsel etter hjemmelsgrunnlag.	59
Tabell 4.4	Type fremkomstmiddel i dispensasjoner til motorferdsel.....	60
Tabell 4.5	Fordeling av tidsvilkår i dispensasjoner til snøskutere. Tall i parentes angir antall dispensasjoner i kommunen for 2005, 2006 og 2007 (n=171).....	61
Tabell 4.6	Dispensasjoner til tiltak etter hjemmelsgrunnlag i 2005, 2006 og 2007.	62
Tabell 4.7	Fordeling av dispensasjoner til organisert ferdsel, brenseluttak og gjødsling i 2005, 2006 og 2007'.....	62
Tabell 5.1	Andel politikere og andel organisasjonsledere som oppgir å ha deltatt i verne- og forvaltningsplanprosess (prosent)	70
Tabell 5.2	Politikeres og organisasjonslederers vurdering av informasjonen <i>de</i> har mottatt om vern og forvaltning (prosentandeler)	71

Tabell 5.3	Andel politikere og andel organisasjonsledere som mener deres synspunkt er tatt hensyn til i stor eller noen grad (prosentandel).	71
Tabell 5.4	Partilagetets syn på opprettelse av Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark, totalt og etter kommunegruppe og partiblokk (prosentfordeling) ...	72
Tabell 5.5	Andel av organisasjonene som var aktive for eller imot vern i forbindelse med opprettelsen av nasjonalparken samlet og fordelt på organisasjonstype (prosentfordeling).....	73
Tabell 5.6	Politikernes og organisasjonsledernes syn på ulike sider nasjonalparken (prosentandel som er har svart at utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn).....	74
Tabell 5.7	Politikernes syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter kommunegruppe (prosentandel som oppga at utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn)	75
Tabell 5.8	Politikernes syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter partiblokk (prosentandel som oppga at utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn).....	75
Tabell 5.9	Politikernes syn på vern av nasjonalparken etter hvor aktive de var i verneplan- og forvaltningsplanprosessene (prosentandel som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn)	76
Tabell 5.10	Organisasjonsledernes syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter organisasjonstype (prosentandel som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn).....	77
Tabell 5.11	Organisasjonslederens syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter hvor aktiv de var i verneplan- og forvaltningsplanprosessene (prosentandel som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn).....	78
Tabell 5.12	Politikernes og organisasjonslederens holdninger til hvordan kommunene utøver sitt forvaltningsansvar (prosent som oppga at utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn)	79

Tabell 5.13	Politikernes og organisasjonsledernes holdninger til hvordan forvaltningsmodellene i nasjonalparken fungerer (prosent som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn).....	80
Tabell 5.14	Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger av ulike gruppers representasjon i nasjonalparkrådet	81
Tabell 5.15	Politikeres og organisasjonslederens oppfatninger av forvaltningsplanen for Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger)	82
Tabell 5.16	Politikernes oppfatninger av forvaltningsplanen etter kommunegruppe (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger)	83
Tabell 5.17	Organisasjonslederens oppfatninger av forvaltningsplanen etter organisasjonstype (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger).....	84
Tabell 5.18	Om politikere og organisasjonsledere har endret syn på vern og kommunalt forvaltningsansvar ut fra de erfaringer de har med forsøket (prosentandel).....	85
Tabell 5.19	Politikeres endrede syn på vern av området etter kommunetype, partiblokk og aktivitetsnivå (prosentandeler).....	85
Tabell 5.20	Politikernes endrede syn på kommunalt forvaltning etter kommunetype, partiblokk og aktivitetsnivå (prosentandeler).....	86
Tabell 5.21	Organisasjonslederens endrede syn på vern av området etter organisasjonstype og aktivitetsnivå (prosentandeler).....	86
Tabell 5.22	Organisasjonslederens endrede syn på kommunalt forvaltning etter organisasjonstype og aktivitetsnivå (prosentandeler)	87

Sammendrag

Eva Irene Falleth, Sissel Hovik og Camilla Sandström:

Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark

Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk i en nasjonalpark
NIBR-rapport: 2008:1

Det har vært reist mye kritikk fra lokalt hold mot statlig naturvern. Stortinget har ønsket mer lokal medvirkning for å sikre oppslutning om naturvern. Gradvis er det derfor blitt innført lokal forvaltning i mindre verneområder, og i 1996 gikk Stortinget inn for at det skulle settes i gang forsøk med lokal deltakelse i store verneområder. Direktoratet for naturforvaltning igangsatt fire prosjekter der ulike modeller for lokal forvaltning prøves ut fra 2001.

Et av disse er forsøket i Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark. I forsøket er forvaltningsmyndighet i nasjonalparken delt mellom de fem berørte kommunene, Fylkesmannen og rein-driftsforvaltningen. Det er opprettet et parts sammensatt nasjonalparkråd som ledes av fylkeskommunen. Det er i tillegg etablert et administrativt fagforum. Fylkesmannen er sekretariat i forsøket. NIBR har på oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning evaluert forvaltningsforsøket i perioden fra 01.01.05 til 31.10.07.

Evalueringen viser at myndighetene i all hovedsak oppfyller de formelle kravene som ligger til en myndighet i et verneområde. På tross av sterke interessekonflikter og liten tillit mellom aktørene, har forsøket greid å utarbeide en forvaltningsplan og gjennomføre den daglige forvaltningen. Miljø- og friluftinteressene og rein-driften er imidlertid kritiske til forvaltningsplanen og forvaltningspraksisen i kommunene. Det er uenighet om vedtak er i tråd med verneformålene, særlig enkeltdispensasjoner for kjøring med

snøskutere til private hytter. Også summen av alle dispensasjoner til snøskutere oppfattes som urovekkende av enkelte. Reindriften er dessuten kritisk til dispensasjoner gitt til organisert ferdsel.

Det er sterke interessemotsetninger mellom statlig miljøforvaltning, kommunene og reindriften. Reindriften har valgt å ikke delta i forsøket. Mange av de sentrale partene i forsøket har appellert til Regjering/Storting for å få gjennomslag for sine interesser. Staten har, som følge av dette, flere ganger endret rammebetingelsene for både verneområdet og forsøket. På bakgrunn av konflikter, lav tillit mellom partene og uklare rammer er ikke alle målene for forsøket nådd. Det er dessuten vanskelig å vurdere hvordan forvaltningsmodellen har fungert, fordi forsøket har vært preget av så sterke konflikter. Forsøket har blitt en ny arena for å videreføre etablerte konflikter. Disse konfliktene synes å ha blitt sterkere heller enn svakere i løpet forsøket.

Oppgaver og krav til forvaltningsmyndighetene

Forvaltningsmyndighetene skal oppfylle krav og vilkår for forsøket. Disse omfatter plikt til å utarbeide forvaltningsplan, vurdere behov for skjøtsel og informasjon, treffe vedtak om dispensasjoner og rapportere brudd på verneforskriften. Generelt gjennomfører myndighetene en tilfredsstillende saksbehandling etter disse kriteriene. Det er inngått faglig - administrativt samarbeid mellom kommunene, Fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Partene oppfatter dette samarbeidet som svært nyttig og positivt.

Nasjonalparkrådet utarbeidet en forvaltningsplan som ble stadfestet av Direktoratet for naturforvaltning i november 2006. Dette arbeidet tok 2 ½ år. Den lange tidsbruken skyldes i hovedsak to forhold. Den ene grunnen var ønsker fra kommuner og lokalbefolkning om å tilrettelegge for bruk, særlig bruk av snøskutere til private hytter, organisert ferdsel og etablering av brukssoner. Dette førte til forhandlinger mellom kommunene og Direktoratet for naturforvaltning. Den andre grunnen var knyttet til forsøkets uavklarte forhold til reindriften. Reindriften valgte, som følge av en verneprosess de mente ikke tok nok hensyn til deres interesser, å ikke delta i nasjonalparkrådet og forvaltningsplanarbeidet.

Det er satt i gang informasjonstiltak i samarbeid med nasjonalparksenteret i Lierne. Det er etablert innfallsporter i alle kommunene og nettside for både nasjonalparken og friluftsliv. Forvaltningsmyndighetene har ikke arbeidet mye med skjøtsel, noe som har sammenheng med at forsøket kun har løpt i tre år.

Forvaltningsmyndighetene treffer enkeltvedtak om dispensasjoner i tråd med verneforskriften. Det er lite miljøkriminalitet i området, og de få eksempler som har funnet sted er blitt løst i samarbeid mellom oppsyn, kommune og grunneier.

Direktoratet for naturforvaltning har tilført midler til forsøket. Det er overført midler til forvaltning (forvaltningsmyndighetene). I tillegg er det overført statlige midler til informasjon (nasjonalparksenteret), skjøtsel og oppsyn (statens naturoppsyn, fjellstyrene), og kulturtiltak (sørsamisk kultursenter). Særlig kommunene oppfatter det som uheldig at midlene som utløses av vernet overføres av ulike statlige myndigheter, og til ulike institusjoner og formål. De skulle helst sett en samlet rammeoverføring. Kommunene mener de overførte midlene er utilstrekkelige for å dekke merarbeidet som følger myndigheten. Direktoratet for naturforvaltning mener også på et generelt grunnlag at det bør overføres mer midler til naturvern, men de påpeker at det overføres relativt sett svært mye penger til forvaltning i de fire forsøkeområdene sammenlignet med verneområder som Fylkesmannen forvalter.

Bruk og vern

Området skal forvaltes i samsvar med verneformålet og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder. Forvaltningsplanen skal være en presisering av dette. Forvaltning innebærer en avveining av verneformålene og nytten av lokale brukerønsker. Naturverninteresser mener at dispensasjonspraksis er kritikkverdig i flere saker, særlig knyttet til bruk av snøskutere og organisert ferdsel. I kommunene mener mange at vernet har gitt strenge rammer for bruk av parken. Det er dermed ulike syn på om skjønnutøvelsen er i tråd med verneformålet. Mange av vernetilhengere er overrasket over hvor liberal forvaltningsplanen til slutt ble.

Generelt ønsker reindrift og lokale bygdeinteresser en praksis som tilgodeser deres (ulike) brukerinteresser i nasjonalparken. Begge

disse gruppene mener at de har lang erfaring med å forvalte området bærekraftig. Andre er av en annen oppfatning. De mener disse gruppenes bruk ofte ikke samsvarer med verneformålene, men tvert om bidrar til å redusere effektene av vernet. Miljø-, friluft- og reindriftsinteressene er særlig kritiske til omfanget av kjøring av snøskutere til private hytter. Reindriften er dessuten kritisk til organisert ferdsel. Andre er igjen kritiske til reindriftens motoriserte ferdsel, som de mener går ut over det som er påkrevd i næringsøyemed.

Oppslutning om vernet

Et mål med forsøket var å få en mer demokratisk forvaltning. En overføring av forvaltningsansvar fra staten til kommunene innebærer i seg selv en demokratisering fordi lokalt folkevalgte blir mer involvert i beslutninger som ellers ville vært tatt av statlig fagadministrasjon med svakere politisk tilknytning. Lokale brukergrupper ble trukket med i arbeidet med forvaltningsplanen gjennom det parts sammensatte nasjonalparkrådet og lokale arbeidsgrupper. Likevel mener lokale organisasjonsledere at de er lite kjent med planarbeidet. At en viktig brukergruppe som reindriften har valgt å stå utenfor og ikke oppfatter forvaltningsmodellen som legitim, er også en utfordring.

Et annet mål med forsøket var å få økt oppslutning om naturvern fra berørte lokalsamfunn. En spørreundersøkelse til lokalpolitikere og ledere av lokale organisasjoner indikerer at forsøket ikke har bidratt til større oppslutning om naturvern. Tvert om er det indikasjoner på økt polarisering i synet på naturvern. Det er økt motstand fra de som fra før var kritiske, og økt støtte fra de som fra før var positive. Dette har sannsynligvis ikke noe å gjøre med myndighetenes utøvelse av sitt forvaltningsansvar. De fleste som deltok i denne undersøkelsen har enten blitt mer positiv til lokal forvaltning, eller deres syn er uendret. Fra intervju materialet vet vi imidlertid at enkeltgrupper er skeptiske til både forvaltningsmodell og – praksis. Forsøket har dermed verken lyktes i å skape større lokal oppslutning om statens vernepolitikk eller i å utvikle en omforent lokal politikk for bærekraftig forvaltning av området.

Effektivitet

Målt i saksbehandlingstid har det lokale forvaltningsforsøket vært effektivt. De fleste søknader om dispensasjon avgjøres i løpet av få

dager. Det er liten forskjell mellom Fylkesmannens og kommunenes saksbehandlingstid. Generelt har kommunene integrert forvaltningen av nasjonalparken i sin ordinære forvaltning. For alle myndighetene er det ekstraarbeid knyttet til det å bli kjent med en ny myndighetsoppgave, arbeidet med forvaltningsplanen og møtet i fagforum, nasjonalparkråd og utvalg som er blitt opprettet. Etter oppstartsfasen og stadfestet forvaltningsplan, er merarbeidet med å forvalte et verneområde knyttet til aktiviteter som møtevirksomhet, skjøtsel, informasjon og saker som tidligere ikke krevde dispensasjon (bl.a. organisert ferdsel). Flere av kommunene har valgt en offensiv tilnærming til forsøket knyttet til utforming av selve forsøksmodellen, rolleutforming og politikktutforming. Dette har medført egeninnsats fra mange aktører utover selve myndighetsoppgaven.

Store konflikter

Forsøket har ikke bidratt til å dempe konfliktene som fantes da forsøket ble igangsatt, eller styrke tilliten mellom aktørene. Konfliktenes intensitet skyldes nok at det var store konflikter knyttet til naturvern da verneprosessen startet opp og at verneprosessen ble oppfattet som lukket. Enkelte interesser fikk gjennomslag i verneprosessen og i valg av forvaltningsmodell og forvaltningsplanens innhold. Dette gjelder særlig bygdesamfunnenes bruk av snøskutere til private hytter og organisert ferdsel i næringsøyemed. Miljø- og friluftinteressene og reindriften fikk mindre gjennomslag for sine synspunkt, både hva gjelder nasjonalparkens størrelse og hvilke aktiviteter som skal tillates i parken.

Reindriften var i utgangspunktet positive til vern, de så det som en mulighet til å sikre reinbeiteområder mot inngrep og ferdsel. De følte seg imidlertid overkjørt av Fylkesmannen da nasjonalparkens endelige grenser ble mindre enn foreslått. De mener at det er et paradoks at de som ikke ønsket vern og lyktes med å få sine kjerneområder utenfor parken, dvs. bygdefolket representert ved kommunene, fikk ansvar for å forvalte nasjonalparken. Den samiske reindriften, som har sitt kjerneområde i nasjonalparken, mener de har få muligheter til å påvirke forvaltningen gjennom nasjonalparkrådet. De har derfor valgt å ikke delta i forsøket. De har også etterlyst en avklaring av hvilke rettigheter de har i henhold

til internasjonale avtaler (ILO-konvensjonen) i forvaltningen av nasjonalparken.

Veien videre

Det er høyst usikkert om lokal forvaltning over tid kan leve med så sterke konflikter knyttet til naturvern og samisk reindrift. Forsøket forutsetter samarbeid mellom myndigheter, rettighetshavere og brukergrupper. Forvaltningsmodellen, som bygger på majoritetsstyre, har ikke greid å finne fram til kompromisser med mindretallsinteresser som reindrift og natur- og miljøinteressene. Å sikre en forvaltning som har legitimitet blant flest mulig berørte grupper er en utfordring for forsøket. Det er behov for konfliktavklaring og tillitsbygging. For å komme dit må partene samarbeide om lokale løsninger. Det gjør de ikke i dag. Lokal løsning vil også kreve at staten setter klare og forutsigbare rammer for lokale aktører, og ikke endre rammebetingelsen fortløpende etter press fra interessegrupper.

Summary

Eva Irene Falleth, Sissel Hovik and Camilla Sandström:

Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere

Evaluation of an administrative trial of local management in a National Park

NIBR Report 2008:1

Much local criticism has been directed at the national nature conservation authorities and their policies. Parliament has called for wider involvement of local communities as a means of encouraging wider public support for nature conservation. Consequent to this, local administration were devised for smaller protected areas, and Parliament did in 1996 propose trials with local management in larger conservation areas. The Nature Management Directorate has since 2001 initiated four such projects, each modelled on a different organisational template.

One of these test cases was the Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere National Park. Here, management of the park was divided among the five affected local councils, the county governor's office and reindeer industry authority. A national park council was appointed comprising representatives of the various parties and chaired by the County Governor. A technical committee was also put in place. The county governor functions as the trial's secretariat. At the request of the Nature Management Directorate NIBR evaluated the trial between January 1 2005 and 31 October 2007.

The evaluation found that the local authorities meet the statutory administrative requirements placed on a conservation authority. Despite highly incompatible interests and lack of trust between the parties involved in the trial, a management plan was drafted and approved and administrative routines performed. Environmentalists, outdoor recreation advocates and the Sámi reindeer keepers

all found the management plan and the procedures in the municipalities to be lacking in some respect. Whether decisions are likely to benefit the environment, not least dispensations allowing travel by snowmobile to and from private cabins are a disputed matter. And the number of snowmobile dispensations is of concern to some. The Sámi reindeer keepers have also criticised dispensations granted for commercial tourism in protected areas.

The national conservation authorities, local councils and reindeer keepers all have their own interests to safeguard. The reindeer keepers decided to boycott the trial. Many of the trial's central players have lobbied the Government and Parliament. The national authorities have amended the rules several times in response to these delegations in relation to both the protected area and the trial itself. In light of the opposing interests, lack of trust among the parties and obscure rules, some of the trials intended targets were not achieved. Apart from this, the conflicts are so heated, it makes it difficult to define the success of mode of management. The trial has become a new arena where old conflicts are taken place. In that sense, the trial entrenched divisions, rather than diminishing. The conflicts seem to have been exacerbated during the trial.

The duties and requirements of the authorities

The local authorities need to meet certain requirements and specifications to run the trial. These include a duty to draft a management plan, assess needs for intervention and information, approve/dismiss dispensation applications and report lack of compliance with or infringement of conservation regulations. In general, these requirements are met by the partners. Local municipalities collaborate with each other and the county governor and reindeer industry authority on technical and administrative matters. The partners found these concerted efforts to be highly productive and useful.

The Directorate for Nature Management approved the management plan drafted by national park council in November 2006. This work lasted two and a half years, firstly because local councils and the public wanted the plan to allow for a margin of freedom to utilize the park, mainly travel by snowmobile to and from private cabins, commercial tourism and designated utilization zones in the park. Negotiations were therefore initiated with the

local councils and the directorate. The plan took time to draft also because relations with the Sámi reindeer keepers lacked clarity. Insofar as the conservation process had not considered their concerns, the reindeer keepers chose not to participate in the national park council and the drafting of the management plan.

Steps were taken in collaboration with the national park centre in Lierne to disseminate information. Access ports were set up for each of the local councils and a webpage for the national park and recreation authorities. The trial's management has not spent much time on inspections and interventions, which has to do with the fact that the trial has lasted only three years.

The authorities process dispensation applications in compliance with the conservation regulations. There is little environmental crime in the area, and the few episodes that have occurred were handled satisfactorily by the inspectorate, local council and landowner in concert.

The Directorate for Nature Management has supported the trial economically. The local authorities have received financial support. Central government money was allocated for information efforts (national park centre), management and inspection (Norwegian Nature Inspectorate, Mountain Councils) and cultural initiatives (South Sámi Culture Centre). Local councils would prefer conservation funding not to be managed by various state bodies and allocated to various local institutions and causes. An integrated grant would be better in their opinion. According to the local councils, the allocated money is insufficient given the extra work required by this new executive function. The Directorate for Nature Management would like to see more money set aside for nature conservation in general, but having said that, the sums allocated to the four trial areas are very substantial, at least when compared to monies allocated to conservation areas managed by the county governor.

Use and conservation

Management should proceed in a manner best suited to the aims of the conservation order and national nature conservation guidelines. The management plan is meant to give tangible expression to these regulations and criteria. Management means to weight the various interests of conservation and use.

Conservationists are unhappy with the readiness with which the authorities grant dispensations, particularly when they involve the use of snowmobiles and commercial tourism in the protected area. Inflexible conservation regulations constrain use of the park, according to the communities and local councils. Whether the authorities' discretionary margin is practised in the best interest of the protected areas is therefore contested locally. Many conservationists are surprised by the leniency of the management plan's rules and regulations.

Both the reindeer keepers and local rural interests want to see priority given to their own (highly disparate) wishes concerning use of the national park. Both groups see themselves as proven stewards of the land, an opinion which, however, is not universal. On the contrary, the Sámi reindeer keeper's and rural interests' use of the national park is often inconsistent with the purpose of conservation. In fact, according to critics, it undermines the beneficial effect of area conservation. Environmental, recreational and reindeer interests are particularly critical of the frequency of snowmobile traffic to and from private cabins. The reindeer keepers are unhappy about commercial transport as well. Others voice criticism of the reindeer keeper's use of motor vehicles, which they suspect to be used more than commercial reasons would dictate.

Support for conservation

One of the aims of the trial is to encourage democratic governance. Transferring responsibilities from the state to local councils encourages democratisation because decisions which used to be taken by bureaucrats with weak political ties are now taken by elected local representatives. Local user groups did take part in the drafting of the management plan through seats in the national park council and through local working groups. All the same, local organisation heads deny wider knowledge of the plan. The Sámi reindeer keepers' decision not to take part in the process presents another challenge, given the importance of the industry. In their view, however, the manner in which stewardship is organised has no legitimacy.

The trial was also meant to encourage support for nature conservation in the implicated communities. A survey of local politicians and local organisation heads indicates that the trial has

not made the public more enthusiastic about nature conservation. Far from it, there are indications that conservation is more controversial now than ever. Critics are more critical than they were, advocates are more in favour. This has probably little to do with the way the authorities perform their duties as conservation authorities. Most of the respondents in this survey entertain the same opinion as before about local management, but more intensely – or at least no less than before. As the interview data tell us, however, certain groups are sceptical towards both the management model and management in practice. The trial has therefore been unsuccessful in creating wider local support for governmental conservation policy and facilitating an integrated local policy for sustainable nature conservation.

Performance

Measured in the time required to process an application, the local management trial is efficient. A few days is all that is required for most applications. In general, local councils have assimilated management responsibilities for the national park into their normal administrative routines. Learning how to handle a new executive responsibility is something all authorities have to make allowances for. The same applies to extra work in connection with management planning and attendance at meetings of the technical committee, national park council and various committees. After a start-up phase and approval of the plan, the management of a conservation area requires added input in the form of meetings, inspections, information/publicity, processing applications for which dispensation was not required previously (including organised transport). Several local councils have adopted a proactive approach to the trial, taking part in the design of the management structure, role delineation and policy making. This is input from a wide range of people over and above whatever executive duties they may have.

Serious differences of opinion

The trial has not eased heated relations nor encouraged a wider climate of trust between disparate interests. This animosity is largely a legacy of entrenched divisions of opinion regarding nature conservation and dismay over what was perceived to be a closed conservation process. Certain views seemed to be preferred in the conservation process, and affected the selection of organisation

model and content of the management plan. Snowmobile use by owners for travel to and from private cabins and commercial transport for tourism activities are two iconic examples. Lobbying by environmentalists, outdoor recreation advocates and the Sámi reindeer keepers was less successful, whether the question concerned the size of the national park or which activities should be permitted in the park.

The reindeer keepers welcomed the conservation idea initially, which they saw as a way of protecting reindeer pastures from unwanted disturbance and interference. In the end, however, they felt overruled by the County Governor when the national park turned out to be smaller than proposed. It is a paradox in their opinion that the park did not encroach on land used by opponents of conservation. In other words, responsibility for managing the national park was given to the opponents of the park, represented by the local councils. The Sámi reindeer keepers, whose stronghold is inside the national park, feels disempowered when it comes to influencing management decisions through the national park committee. This is why they decided not to take part the trial. They have called for a clarification of their rights under international agreements (ILO Convention) in relation to the management of the national park.

The road ahead

Whether local management can survive in this climate of dissent over nature conservation and the Sámi reindeer industry is an open question. The trial requires collaboration between the authorities, rightsholders and user groups. The management model, where decision-making is by majority vote, has not led to accommodation with minority interests such as those of the reindeer keepers, environmentalists and conservationists. Achieving a form of management, which is felt to be legitimate by as many of the implicated parties as possible, is a challenge for the managers of the trial. There is a need to resolve disputes and build confidence. But to get there, parties need to work together on local strategies. This is precisely what they are not doing at the moment. But a local strategy can only work if the government sets out in a clear and consistent way a regulatory framework which local players can relate to and rely on, rather than changing the rules every time a pressure group calls for change.

1 Området, forsøket og evalueringen

1.1 Lokal deltakelse i verneområder

Naturvern er i Norge – og internasjonalt – tradisjonelt sett på som en statlig oppgave. Staten har ansvar for verneprosess, vernevedtak og forvaltning av verneområder. Naturvern har ofte svak lokal forankring, og det kan være store konflikter mellom lokal-samfunnet og den statlige miljøforvaltningen (Daugstad m. fl. 2000, Glosvik 1996). Over tid har det blitt større fokus på lokal deltakelse i naturvern. Dette kan forstås som en del av en internasjonal trend i etterkant av FNs miljøkonferanse i Rio i 1992, der både biodiversitetskonvensjonen og Agenda 21 la vekt på slik deltakelse. Allerede før dette var det i Norge satt fokus på kommunenes rolle i miljøpolitikken, gjennom forsøk med ”Miljøvern i kommunene”. Et av målene med MIK var å øke kommunenes miljøkompetanse (Hovik og Johnsen 1994), som senere ble ansett som en viktig forutsetning for å overføre oppgaver til kommunene innen naturvern.

Stortinget har også lagt vekt på lokal deltakelse i naturvern. Kommunal- og miljøkomiteen presiserte i forbindelse med behandlingen av ny landsplan for nasjonalparker og store verneområder i 1993 at lokale interesser skulle trekkes mer inn i verneprosesser for å hindre lokal fremmedgjøring av vernet (Innst.S.nr.124 1992–93). Dette ble senere fulgt opp ved at kommunene i 1998 fikk tilbud om å overta forvaltningen av små

verneområder¹. I dag har 70 kommuner fått myndighet til å forvalte verneområder. Norge har med dette valgt en modell for økt lokal deltakelse der lokale myndigheter forvalter verneområder, framfor ulike former for samforvaltning som ofte benyttes i andre land (Sandström et al in prep).

I forbindelse med behandlingen av lov om statlig naturoppsyn (Innst.O.nr.64 1995–1996) tok Stortinget opp spørsmålet om å overføre myndighet til kommunene også over forvaltningen av store verneområder. I den forbindelsen ba Stortinget Regjeringen om å igangsette forsøk med lokal forvaltning i tre store verneområder; Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane, Gauldalsvidda (Forollhogna) og Snåsa- Verdal – Lierne (Blåfjella – Skjækerfjella) (Innst.S.nr.92 1996–1997). Direktoratet for naturforvaltning (DN) inkluderte i tillegg et forsøk i Dovrefjell. Disse fire forsøkene omfatter 27 kommuner, og er utformet slik:

- Blåfjella - Skjækerfjella nasjonalpark: Forvaltningsmyndigheten er delt mellom kommunene, Fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Det er i tillegg opprettet et nasjonalparkråd og et fagforum. Fylkesmannen er sekretariat. Nasjonalparkrådet utarbeidet forvaltningsplanen.
- Dovrefjell - området: Dovrefjellrådet er et interkommunalt/fylkeskommunalt organ med forvaltningsmyndighet for nasjonalparken. Dovrefjellrådet er i tillegg rådgivende organ for forvaltningen av de omkringliggende verneområdene, men her er det den enkelte kommune som har forvaltningsmyndighet. Rådet utarbeidet forvaltningsplanen.
- Forollhogna: Hver kommune har forvaltningsmyndighet for egne verneområder. Det er opprettet et interkommunalt rådgivende samarbeidsorgan, samt et administrativt fagutvalg hvor alle kommunene er representert. Det er ikke opprettet et interkommunalt sekretariat. Fylkesmannen utarbeidet forvaltningsplanen.
- Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane: Hver kommune har forvaltningsmyndigheten for sin del av landskapsvernet. Det

¹ Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til kommunene av 26.10.98 angående tilbud om å få delegert forvaltningsmyndighet for verneområder.

er opprettet et interkommunalt rådgivende samordningsorgan formalisert som et interkommunalt foretak med eget sekretariat. Dette foretaket utarbeidet forvaltningsplanen. Kommunene er selv klageinstans.

Det er i tillegg etablert lokal forvaltning i flere nye store verneområdet, bl.a. Reinheimen nasjonalpark, Lierne nasjonalpark, Lyngsalpan landskapsvernområde og Brattefjell-Vindeggen landskapsvernområde.

Staten ønsker å gi kommunene økt ansvar innen miljøpolitikken (MD/KS 2001, St.meld.nr.21 2004–2005). Det er et klart ønske om å integrere kommunene i statlig miljøvernpolitikk, slik at kommunene blir medspillere og ikke motparter til miljøforvaltningen. Ved å gi kommunene forvaltningsansvar over verneområder ønsker staten både å oppnå større lokal legitimitet til nasjonale miljømål og å effektivisere forvaltningen. Dette kan i så fall tenkes å dempe det ofte høye konfliktnivået mellom lokale interesser og nasjonale verneinteresser, samt å redusere den lokale skepsisen til selve miljøforvaltningen.

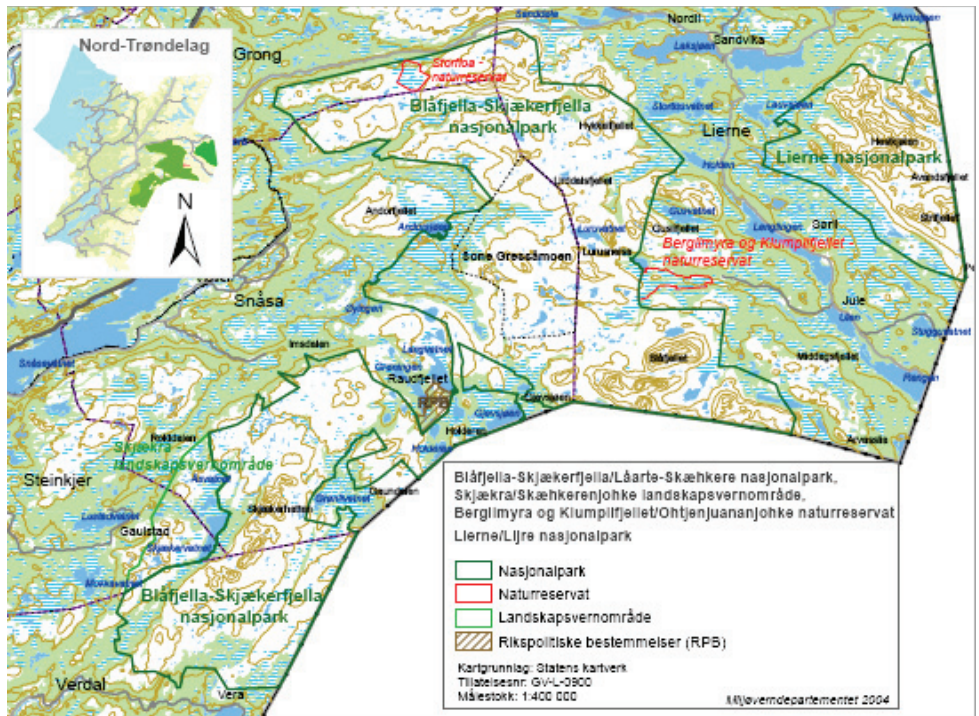
1.2 Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte - Skæhkere Nasjonalpark

Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark ble opprettet ved Kongelig resolusjon 17. desember 2004. Formålet er å ivareta et stort og sammenhengende naturområde. Biologisk mangfold, kulturminner og friluftsliv er presisert som viktige aspekt som også skal ivaretas i parken. I tillegg skal området kunne brukes til reindrift.. (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. Denne utgjør i dag en egen vernesone i den nye parken. Figur 1.1 viser kart over Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark samt tilgrensende verneområder og Lierne nasjonalpark.

Området er preget av skogkledde lavfjellsområder, men det er også store områder med bart fjell. Størstedelen av parken ligger mellom 300 – 800 meter over havet. Høyeste fjellet er Midtiktumpen på

1333 m.o.h. I de lavereliggende områdene vokser bjørkeskog og lavtvoksende glissen barskog. Karakteristisk for landskapet er også de mange fjelldalene. I flere av dalene finnes gammel bosetting. Det er en del bygninger i parken som Holden fjellgård, eid av Statskog, turisthytter, private hytter og hytter eid av fjellstyrene.

Figur 1.1 Kart over området. Kartet er ikke målestokkriktig.



Tabell 1.1 viser en oversikt over verneområdene i tilknytting til eller i Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark. Det er dessuten gitt rikspolitiske bestemmelser for Raudfjellet i tilknytting til parken. Raudfjellet var inkludert i Fylkesmannes forslag til nasjonalpark, men ble trukket for nærmere undersøkelser av potensial for bergdrift.

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

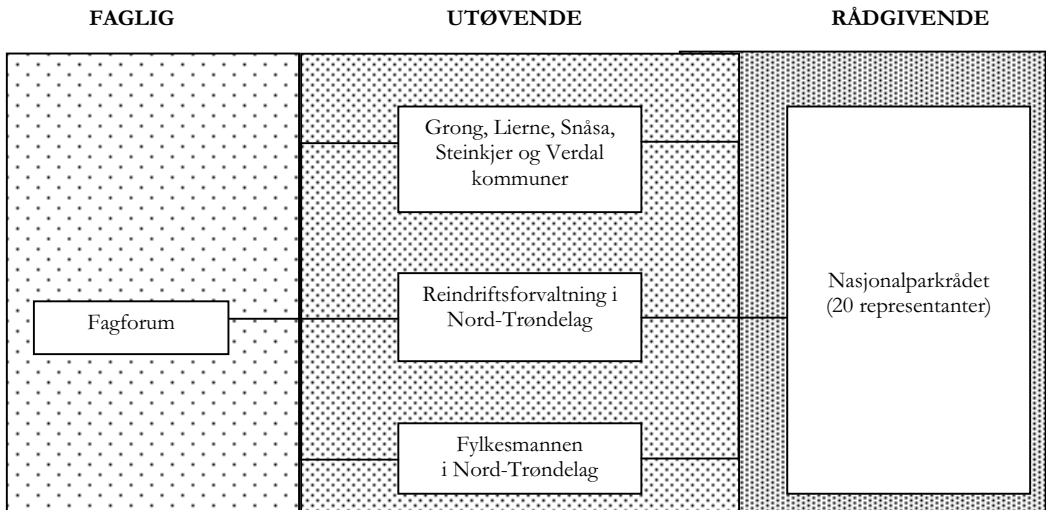
Område	Vernevedtak	Areal (km ²)	Dominerende naturtype
Blåfjella – Skjækerfjella/ Låarte - Skæhkere nasjonalpark	17.12.04	1924	Fjellskog/bart fjell/myr
Skjækra/Skækerenjohke landskapsvernområde	17.12.04	96	Fjellskog
Berglimyra og Klumplifjellet/ Ohtenjuananjohke naturreservat	17.12.04	14,8	Myr
Arvasslia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

Samlet utgjør nasjonalparken med tilgrensende verneområder ca 2075 km². Det samlede arealet i nasjonalparken er 1924 km². 49 % av parkens areal ligger i Snåsa og 30 % i Lierne.

Forvaltningsmodellen

Forvaltningen av parken er delt mellom kommunene, reindriftsforvaltningen og Fylkesmannen. 1. februar 2006 fikk kommunene delegert myndighet, og fra 1. mars 2006 reindriftsforvaltningen. I perioden fra vernet ble opprettet 17. desember 2004 og fram til disse datoene hadde Fylkesmannen forvaltningsmyndigheten. Figur 1.2 viser organisasjonsmodellen i forsøket. Forsøket består av et rådgivende nasjonalparkråd (interim nasjonalparkråd fram til 2006), utøvende forvaltningsmyndigheter og et faglig forum. Fylkesmannen er sekretariat, og fylkeskommunen har formannsfunksjonen i Nasjonalparkrådet. Interim nasjonalparkråd utarbeidet en forvaltningsplan i perioden fra 2004 til 2006. I forbindelsen med arbeidet med forvaltningsplanen var det også et arbeidsutvalg, samt en sekretær for arbeidet med forvaltningsplanen, lokalisert i Snåsa kommune.

Figur 1.2 Organisasjonsmodell i forsøket



1.3 Evalueringskriterier

NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket i Blåfjella – Skjækerfjella er konkretisert til å omfatte hvordan aktørene i forsøket vekter og samordner bruks- og verneinteresser, om lokal forvaltning gir økt oppslutning om vernet og vurdere modellens effektivitet. I brev til Miljøverndepartementet datert 22.03.07 reiste reindriftsnæringen spørsmål om ikke også forhold knyttet til rettigheter i parken burde være en del av evalueringen. Rettighetsbetraktninger og andre juridiske aspekter inngår ikke i evalueringsoppdraget. Disse forholdene var heller ikke en del av konsekvensvurderingen for reindrift ved opprettelsen av parken (Prestbakmo 1998).

Forholdet mellom bruk og vern

Et vilkår for lokal forvaltning er at myndighetene greier å forvalte området i tråd med verneformålene. Både verneforskriften og retningslinjer for forvaltning av verneområder (bl.a. DN 2001) er rammer for myndighetenes forvaltning. Kommunene og reindriftsforvaltningen vil imidlertid også ønske å ivareta andre hensyn ut i fra sine samfunnsoppdrag, og dermed basere sin skjønnsutøvelse på et bredere grunnlag enn statlig miljøforvaltning. En kommune forholder seg til mange nasjonale mål og oppgaver. Et eksempel er

den nye landbrukspolitikken som setter fokus på reiseliv og utmarksnæringer. Reindriftsforvaltningen på sin side forholder seg til en sektorlov for reinnæringen. Det er også kommet nye politiske signaler innen naturvernet om bruk av utmarka som "Fjellteksten" (St. prp. nr. 65 2002–2003).² I kjølvatnet av "Fjellteksten" har kommuner og fylkeskommuner engasjert seg i ulike prosjekter der hensikten er å få til lokal utvikling basert på bærekraftig bruk av naturressurser (Falleth m. fl. 2006, Hovik 2007). Dette er mål som lett kan komme i konflikt med klassisk naturvern og reindrift. De ulike samfunnssektorene kan ha motstridende målsettinger om forhold som berører vernet. Dette kan også skape økt press og forventninger fra berørte parter. Utfordringen for kommunene, så vel som for andre forvaltningsmyndigheter, er å ivareta verneformålet samtidig som dette avveies mot ulike forventninger fra både berørte parter og fra andre samfunnssektorer.

Det er altså mange ulike og til dels konkurrerende mål og retningslinjer som kan tenkes å ha ulik betydning for de ulike aktørers oppfatninger av hva en bærekraftig forvaltning av et verneområde innebærer. I denne evalueringen tar evalueringskriteriene utgangspunkt i vernevedtaket og de statlige myndigheters retningslinjer for forvaltning av verneforskriften, forvaltningsplanen samt de oppgavene og vilkår som er forutsetninger for delegeringen.

Oppfatningen av hva en bærekraftig forvaltning er, vil avhenge av den enkeltes kunnskaps- og verdisyn. En bærekraftig forvaltning skal ivareta både økologiske, økonomiske og velferdsmessige forhold. I verneområder skal imidlertid økologiske hensyn være overordnet de andre to. Evnen til å finne fram til akseptable og omforente løsninger for alle partene er likevel sentralt. Dette kan være spesielt vanskelig i verneområder, nettopp fordi økologiske hensyn skal vektlegges. Suksessen må måles ut fra i hvilken grad de klarer å finne gode løsninger innenfor vernets rammer som de ulike verne- og brukerinteressene kan akseptere. Vi vil vurdere de lokale myndighetenes evne til å finne slike løsninger. *Greier lokale myndigheter å finne fram til omforente løsninger i kontroversielle saker?* Dette kan være:

- Kontroversielle enkeltsaker

² Kongelig resolusjon 24.10.04.

- Akseptable enkeltsaker som blir kontroversielle når de blir mange nok. Dette gjelder i særlig grad saker som det i utgangspunktet er skjor enighet om.
- Gjentakende konflikter.

I hvilken grad de samme konfliktene oppstår flere ganger, og i ulike sammenhenger kan tolkes som et uttrykk for at uenighetene ikke lar seg løse. De kan være uløselige, men partene kan også være uinteresserte i å tilpasse seg eller gå i dialog om å finne omforente løsninger på tvers av interesser og politikkområder.

Oppslutning om vernet

En viktig begrunnelse for forvaltningsforsøket er at det skal bidra til økt lokal oppslutning om vernet. I tillegg til å kartlegge ulike lokale aktørers holdning til vernet og lokal forvaltning, vurderer vi økt oppslutning ut i fra om forvaltningsmyndighetene gjennomfører en aktiv forvaltning, og en deltakerorientert forvaltning

- En *aktiv forvaltning* innebærer at forvaltningsmyndighetene prioriterer forsøket både politisk og administrativt. Vi vurderer i hvilken grad aktørene deltar i nasjonalparkråd, fagmøter, arbeidsutvalg, fagforum og informasjonsarbeid. Vi vil også vurdere hvilke aktører som deltar aktivt i å utvikle lokal vernepolitikk i forbindelse med forvaltningsplanarbeidet.
- En *deltakerorientert forvaltning* er basert på deltakelse fra lokalt folkevalgte og berørte parter/interesser i forvaltningsplanarbeidet, nasjonalparkrådet og myndighetsutøvelsen. Vi vurderer formelle deltakerrettigheter og reell innflytelse ved å se på hvilke temaer som trekkes fram i forsøket, hvilket handlingsrom som blir gitt aktørene og hvilke aktører som konsulteres når beslutninger fattes.
- *Lokal oppslutning* om vernet og forvaltningen er belyst ved å spørre lokale aktører om deres syn på vern av området og lokal forvaltning.

Effektivitet

Effektivitet er et vanskelig kriterium å vurdere forsøket i forhold til. Det er svært vanskelig å tallfeste verdier som tidsbruk og

kostnader. Det er også vanskelig å skille mellom tidsbruk til nødvendig forvaltning i tråd med delegasjonsvedtaket og til relatert politikktutvikling og politisk arbeid som følge av vernet og forsøket.. Det er dessuten rimelig å anta at forsøket på kort sikt vil føre til ekstra bruk av ressurser fordi oppgaven er ny, og myndighetene trenger tid på å sette seg inn i oppgaven. 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. Vi måler effektivitet på ulike måter

- *Kortere beslutningsavstander* kan føre til en mer ressurseffektiv forvaltning. De som er nær lokale brukere kan kanskje i større grad enn fjerne myndigheter finne fram til felles og bærekraftige løsninger. Samtidig kan lokale myndigheter være for nære lokale interesser og gi dem for stor prioritet i sin forvaltning av nasjonalparken.
- *Tidsbruk* i saksbehandlingen og saksbehandlingsrutiner er et mål på om myndighetene arbeider raskt. Det kan tenkes at det kan bli dobbel og overlappende saksbehandling når tre vernemyndighetene skal operere i samme området. På den andre siden er en slik arbeidsdeling helt vanlig i ikke vernende områder. Kommunene har i et brev til departementet³ påpekt at bl.a. fylkeskommunen og Sametinget bør få myndighet innen kulturminnevern for å unngå dobbel saksbehandling.
- *Fragmentering*. En fragmentering av forvaltningsmyndigheten kan svekke effektiviteten til en helhetlig forvaltning på tvers av sektorer og kommunegrenser. Det kan også føre til behov for å etablere nye arenaer og samarbeidsorgan mellom myndighetene for å sikre koordinering.

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

Formelle krav til forvaltningsmyndigheten

Evalueringen skal også vurdere oppgaver og plikter som ligger til myndigheten i området.⁴ Vilkårene for lokal forvaltning er:

- Området skal forvaltes i samsvar med verneformålet og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder.
- Forvaltningsmyndighet kan si ifra seg myndigheten om og når de måtte ønske dette.
- Forvaltningsmyndighet kan ikke overføre/delegere myndighet etter forskriftene til andre instanser eller organisasjoner
- Forvaltningsmyndighet skal ha nødvendig naturvitenskaplig kompetanse og kapasitet til å utføre en forsvarlig saksbehandling
- Forvaltningsmyndighet kan be Fylkesmannen om faglig råd og veiledning.
- Departementet er innstilt på å tilføre årlige midler innenfor de rammer Stortinget bestemmer.

Forvaltningsmyndigheten har ansvaret for å forvalte verneforskriften. Dette innebærer at de:

- har forpliktet seg til å utarbeide en forvaltningsplan
- skal vurdere behov for og om nødvendig gjennomføre skjøtsel og tilrettelegging,
- har myndighet til å treffe vedtak om dispensasjoner med hjemmel i verneforskriften,
- har ansvaret for vedlikehold av grensemerker og skilt i verneområdet. Kommunene skal selv vurdere behovet for informasjon.
- har ansvar for at alle brudd på verneforskriften blir rapportert/anmeldt, og
- skal rapportere til Fylkesmannen etter nærmere avtale.

⁴ Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Snåsa, Lierne, Steinkjer, Grong og Verdal kommuner (06.01.06) og reindriftsforvaltningen i Nord- Trøndelag (17.02.06). Fylkesmannen fikk delegert myndighet ved opprettelsen av vernet.

1.4 Evalueringens metode

Evalueringen bygger på informantintervju, spørreskjema, dokumenter og deltagende observasjon. *Dokumentene* omfatter møtereferater, utskrift av vedtak, foredrag, årsmelding, brev, kommunale planer, forvaltningsplanen og oppslag i media. NIBR har i evalueringsperioden abonnert på søkeordet "Blåfjella - Skjækerfjella". Dispensasjonene er registrert fra vernet ble opprettet til 31.07.07. Denne perioden kalles for *undersøkellesperioden*. Alle dokumenter om forsøket oversendes automatisk til NIBR fra prosjektledelsen, reindriftsforvaltningen, kommunene, DN og Fylkesmannen. Vi har også mottatt dokumenter fra andre aktørene.

Den største dokumentgruppen er 245 søknader om dispensasjoner. Fylkesmannen var forvaltningsmyndighet fram til myndighet ble delegert til kommunene (01.02.06) og reindriftsforvaltningen (01.03.06). Dispensasjonene er punchet og analysert ved bruk av et statistikkprogram.⁵ For hver søknad er det registrert forvaltningsmyndighet, kommune, saksbehandlingstid, utfall av søknaden, hjemmelsgrunnlag, betingelser i dispensasjonen og søker så sant dette er tilgjengelig i dokumentasjonen fra kommunene. Den nest største dokumentgruppen er referater fra møter der sekretariatet har hatt ansvaret for møtene. Dette er primært møter i Nasjonalparkrådet, arbeidsutvalget og styret.

Informantintervjuene er basert på tre hovedrunder med 49 intervjuer med informanter fra myndigheter og interesseorganisasjoner. De fleste intervjuene ble gjennomført i forbindelse med tre besøk i området i august/september 2005, 2006 og 2007. I tillegg er det gjennomført intervjuer over telefon med informanter som ikke hadde anledning til å møte oss. Fokus i disse intervjuene har vært å finne ut hvordan arbeidet i nasjonalparkrådet og med forvaltningsplanen har foregått, og holdninger og oppfatninger knyttet til forvaltningsplanen og forvaltningspraksis. NIBR har også mottatt telefoner og e-post. Mange av de sentrale informantene er intervjuet flere ganger. Alle intervjuene er gjennomført ved bruk av semistrukturerte intervjuguider tilpasset den enkelte informant. Se vedlegg for detaljert oversikt.

⁵ SPSS 11.5 for Windows.

Vi har deltatt på til sammen tre møter; arbeidsutvalgsmøte 20. januar 2005, rådmøte 29. april 2005 og fagmøte 7. februar 2007 der bl.a. evalueringen ble presentert. Reindriften satte i brev av 22. mars 2007 spørsmålstegn ved NIBRs objektivitet som følge av vår deltakelse på møter og presentasjon av foreløpige funn. I brev av 23. april 2007 presiserte NIBR at våre kommentarer til evalueringen underveis begrenset seg til å presisere behovet for å finne fram til en forvaltningsmodell med bred oppslutning fra alle partene for å lykkes med forsøket. NIBR har ikke uttalt seg til enkeltsaker.

Vi gjennomførte en *spørreskjemaundersøkelse* i 2007. Undersøkelsen omfatter politikere som er medlemmer av de kommunale utvalg eller nemnder med ansvar for forvaltning av nasjonalparken. Den omfatter også ledere av organisasjoner som har interesser i området. Her har vi tatt utgangspunkt i kommunenes høringslister til bruk i arealplanlegging. Listene inneholder navn på lokale organisasjoner og dets ledere / kontaktpersoner. Vi har supplert med lokal- og fylkeslag av sentrale nasjonale organisasjoner innenfor landbruk, miljø og friluftsliv. Spørreskjema ble sendt ut i begynnelsen av april 2007 til 69 politikere og 81 ledere av organisasjoner. Etter to purringer har vi mottatt svar fra 35 politikere og 39 organisasjonsledere. Svarprosenten ligger altså på omtrent 50, som er på samme nivå som det vi oppnådde i tilsvarende undersøkelser i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (Falleth og Hovik 2006). Svarprosenten varierer lite mellom kommunegruppe og organisasjonstype (se Tabell 1.2 og Tabell 1.3). I tabellene er berørthet definert som hvor mye av nasjonalparken som inngår i den enkelte kommune, dvs. at Lierne og Snåsa er definert som de mest berørte kommunene, og Grong, Steinkjer og Verdal som de minst berørte.

Tabell 1.2 *Svarprosent for lokalpolitikere etter kommunegruppe*

	Mest berørte kommuner	Mindre berørte kommuner	Regionale representanter	Totalt
Antall utsendt	17	44	8	64
Antall svar	8	24	3	35
Svarprosent	47	55	-	51

Tabell 1.3 *Svarprosent for ledere av lokale organisasjoner etter organisasjonstype*

	Landbruk	Miljø og friluft	Andre	Totalt
Antall utsendt	43	25	13	81
Antall svar	20	12	7	39
Svarprosent	47	48	54	48

2 Veien til dagens forvaltningsmodell

Området Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark er viktig for mange utmarksnæringer. Området brukes til beiting av både rein og sau. I deler av området er det vedhugst, og bergverksdrift er muligens aktuelt i andre deler av området.⁶ Nasjonalparken er også et viktig område for friluftsliv som jakt, fiske, fotturer og skiturer. I Lierne ble det etablert såkalte fiskeløyper etter lokal forskrift for snøskutere før motorferdselloven trådte i kraft i 1977. Det er en nedlagt gård innenfor parken, og to bebodde fjellgårder i nær tilknytning til parken. I tillegg er det setrer, private hytter og utleiehytter innenfor parkens grenser. Det er etablert praksis for å bruke snøskuter til og fra de private hyttene.

De delene av nasjonalparken som ligger i Steinkjer kommune eies av Steinkjer kommuneskoger, mens områdene som ligger i Verdal kommune eies av Værdalsbruket AS. Resten av området er i hovedsak statsallmenning, med innslag av enkelte private eiendommer. Værdalsbruket, fjellstyrene og enkelte mindre virksomheter driver næringsbasert friluftsliv i parken som jakt, fiske og organiserte turer. Dessuten er, som nevnt, hele området reinbeiteområde. Det er altså mange aktører med ulike interesser i parken. Ulike aktørers ønsker om utmarksnæringer og motorisert ferdsel til friluftsmål (fiskeløyper), til private hytter og til bruk i reiselivsprodukter har særlig gitt grunnlag for konflikter i hele verneprosessen.

Verneprosessen, forvaltningsplanprosessen og arbeidet med forvaltningsmodellen har vært svært konfliktfylt. Høyt

⁶ Det er drevet med bergverkdrift i området i mange hundre år. Det er i dag ikke bergverksdrift i området.

konfliktnivå, også i nasjonal sammenheng, var en viktig grunn for at området ble valgt ut som et av forsøksområdene for lokal forvaltning. Vi har derfor valgt å skrive et eget kapittel om verneprosessen og arbeidet med forvaltningsmodellen. Å kjenne verneprosessen er viktig for å forstå de ulike partenes standpunkt og handlinger, og konfliktlinjene som preger forvaltningen av nasjonalparken. En offentlig ansatt formulerte det slik:

Det er mye historie i konfliktene i Nord-Trøndelag.

Ikke bare områdevern, men også andre sider ved statlig naturvernpolitikk har ledet til sterke konflikter i området, som rovviltpolitikken (Skogen m.fl. 2003) og etableringen av Statens naturoppsyn (Falleth og Saglie 2005). I den konkrete saken om opprettelsen av Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark var det viktig for toneangivende lokale aktører i Lierne og Snåsa fortsatt å ha mulighet til å ferdes med snøskuter i området, og også å ha mulighet til å videreutvikle utmarksnæringene. Det var et sterkt ønske om å beholde lokal selvråderett over området gjennom kommunenes forvaltning etter plan- og bygningsloven og fjellstyrenes forvaltning etter fjelloven.

Det er et samfunn hvor folk er vant til å greie seg selv.
Kommunepolitiker

Samtidig er det aktiv samisk reindrift i området. Deres interesser sammenfaller ikke alltid med interessene til bygdesamfunnet. I utgangspunktet var reindriftsaktørene positive til vern, de så det som en mulighet til å sikre beiteområder mot nedbygging. De mente reindrift burde inngå som en del av verneformålet, siden det etter deres oppfatning er beiting fra rein som har gitt området dets karakter og verneverdi.

2.1 Verneprosessen

Bygningsloven av 1965 innførte hjemler for både lokale og regionale arealplaner og planvedtekter i hele landet. Etter anmodning fra Fylkesmannen opprettet fylkeskommunen i 1972 et fjellplanråd for å utrede arealdisponeringen i området sett fra kommunenes synspunkt. I 1978 forelå forslag til "Fjellplan for fjellområdene Verdal – Lierne" (Bjørkeng 2005). Planen ble aldri vedtatt. Fjellområdet Verdal-Lierne ble senere foreslått vernet som

landskapsvernområde eller som en utvidelse av Gressåmoen nasjonalpark (etablert i 1970) i ”Ny landsplan for nasjonalparker” (NOU 1986:13)⁷. Fjellplanrådet påpekte at dette var et av de største sammenhengende områdene i landet uten vesentlige tekniske inngrep, og med mange verneinteresser. Som svar på dette forslaget i landsplanen for nasjonalparker, ble Naturforvaltningsrådet⁸ for fjellområdet Verdal – Lierne etablert i 1988. Bakgrunnen var fylkesutvalgets uttalelse til landsplanen. Dette naturforvaltningsrådet la fram to rapporter om fjellområdene Verdal-Lierne og Hartkjølen i 1991 og 1992, hvor de anbefalte å utarbeide en plan for området etter plan- og bygningsloven (Bjørkeng 2005). Det ble imidlertid aldri utarbeidet en slik plan. Regjeringen valgte å videreføre forslaget i landsplanen for nasjonalparker, og foreslo å opprette en nasjonalpark i området i Stortingsmelding nr. 62 (1991–92). Stortinget sluttet seg til dette forslaget våren 1993. Det lokale verneplanarbeidet i tråd med Stortingets vedtak startet opp 2 ½ år senere, i november 1995.

Verneplanprosessen varte i nesten ti år, fra 1995 til 2004. Prosessen kan deles opp i en første fase fra 1995 til 1999 da Fylkesmannens miljøvernavdeling la fram et forslag til verneplan som ble presentert i november 1999, og en andre fase fra februar 2000 da Fylkesmannen la til side deler av dette planforslaget og fram til stadfesting av nasjonalparken i desember 2004. Oppstart av verneplanarbeidet ble kunngjort gjennom orienteringsmøte i Lierne november 1995. Deretter ble det avholdt møter i alle kommunene, samt en rekke møter med grunneiere, rettighetshavere, reindrift, fjellstyrer og lokale organisasjoner (Bjørkeng 2005, Skjeggedal 2007). I desember 1999 forelå Fylkesmannens utkast til vern. Dette forslaget ble oppfattet som en plan som la sterke bergrensinger på snøskuterbruken og båndlegging av privat skog (Trønderavisa 3. desember 1999).

⁷ Tidlig på 1970- tallet ble det utarbeidet en upublisert rapport om areal og naturverdier i området i regi av Vitenskapsmuseet og lærerhøgskolen i Trondheim. Dette var et grunnlag for nasjonalparkplanen i 1986. Vern av området er også sett i sammenheng med svenske myndigheters vern av fjellområdene i grensetraktene.

⁸ Rådet besto av representanter fra kommunene Verdal, Steinkjer, Snåsa, Grong og Lierne.

Dette forslaget fra Miljøvernsljefen sammen med splittelse innad i Fylkesmannen mellom miljøavdelingen og landbruksavdelingen, ledet til en opphetet dialog hvor det kom fram en massiv kritikk fra libyggene mot Fylkesmannens miljøvernnavdeling sin håndtering av konflikten i Lierne. (Bjørkeng 2005:142).

Konflikten mellom Fylkesmannens miljøvernnavdeling og libyggene toppet seg i januar 2000. På et folkemøte i Sørli 9. februar 2000 bestemte Fylkesmann Inger Lise Gjørsv at arbeidet med avgreningen av verneområdet skulle startes på nytt:

Jeg så at skulle vi komme videre måtte vi vurdere grensene på nytt. Inger-Lise Gjørsv til Namdalsavisen 24.06.06.

Det ble etablert et forhandlingsutvalg med tre representanter fra fylkesmannsembetet, tre fra Lierne kommune og tre representanter fra lokalsamfunnet valgt på folkemøtet (Skjeggedal 2007). Dette utvalget skulle finne fram til nye grenser for nasjonalparken. Dette førte til en strøm av takksigelser fra Lierne.

Fylkesmannen har med sitt engasjement gitt oss håpet tilbake. Innlegg Lierne kommunestyre 25. 02.00 gjengitt i Namdalsavisa 24.06.06.

Miljøvernsljefen i Nord-Trøndelag uttaler at:

Det er bare libyggene som ytrer seg. Vi hører ingenting fra Verdal og Steinkjer. Trønderavisa 8. januar 2000.

Verneprosessen i Grong, Steinkjer og Verdal gjenfinnes lite i media. Verneprosessen i Snåsa ble noe omtalt. Vårt inntrykk er at det også i Snåsa var sterk motstand mot vernet, men skal vi dømme ut fra mediaomtalen var reaksjonene sterkere i Lierne. Også det faktumet at mange av møtene i forbindelse med vernet ble avholdt i Lierne, tyder på det samme. Lokalsamfunnet i Sørliie var viktig premissleverandør for forløpet i verneprosessen (Bjørkeng 2005, samt flere informanter).

På tross av en rekke møter i kommunene og lokalsamfunnene, ble verneplanprosessen fram til 1999 sterkt kritisert (Kgl.res. 24.12.04). Hovedutvalget for regional utvikling i Nord-Trøndelag fylkeskommune beskrev prosessen som lite lokalt forankret, preget av bilaterale forhandlinger og liten åpenhet:

...Fylkesmannen hadde gjennom hele prosessen en rekke møter med enkeltpersoner som opplevdes som innhenting av informasjon, og ikke som dialog.Frustrasjonen økte gradvis over at det ble ført en lukket prosess uten orienteringer til kommunene og uten at det førtes referater fra møter og befaringer med ulike parter i saken.Kommunene ble som planmyndighet ikke gitt innspillmuligheter til fylkesmannens forhandlinger med enkeltparter om vesentlige forhold i vernesaken.
(Sak 74/2001)

Med bakgrunn i protestene fra særlig Lierne, ble planarbeidet startet opp på nytt i 2000. Fylkesmannen la større vekt på lokal deltakelse og forhandlinger om vernegrenser. Fylkesmannen oversendte endelig verneforslag til DN for sentral høring i mai 2002. I 2004 ble planen videresendt til Miljøverndepartementet for stadfestelse. Til forskjell fra verneplanarbeidet før folkemøte i 2000, var noen kontroversielle områder i Snåsa og Lierne tatt ut av forslaget. Mest kontroversielt var det at *Middagsfjellet* og to omkringliggende områder i Lierne ble tatt ut. Disse områdene er statsallmenning med store verneverdier, og de brukes til reindrift, landbruk (beite), hytter og friluftsliv (jakt/fangst, fiske, turer) og snøskutertraseer (fiskeløyper)⁹.

Den sterke lokale motstanden mot forslaget om å verne Middagsfjellet skyldtes bl.a. et ønske om å fortsette med snøskuterkjøring til private hytter og i fiskeløyper (Bjørkeng 2005, Skjeggedal 2007). Disse interessene var representert i forhandlingsutvalget som ble opprettet etter folkemøte i Sørli i 2000. Dette området har imidlertid også stor verdi som vinterbeite for reindriften, som ville ha vært tjent med at fiskeløypene ble fjernet (Prestbakmo 1998). Resultatet av konfliktene mellom libyggen og Fylkesmannen ble at Fylkesmannen anbefalte at Middagsfjellet ikke ble vernet, i tråd med de lokale ønsker i Lierne. Begrunnelsen var:

..et sterkt ønske om at et verneforslag har lokal forståelse og aksept. Kgl.res. 17.12.04 side 6.

Middagsfjellet ble ikke vernet, men Middagsfjellet og områdene rundt skulle tas spesielt hensyn til i kommuneplanens arealdel. *To*

⁹ Etablert før motorferdselloven (1977).

bebodde fjellgårder i Snåsa kommune ble stilt fritt om de ville la eiendommene inngå i vernet eller ikke. De valgte å ikke være en del av nasjonalparken.

Samlet sett ble nasjonalparken redusert med rundt 675 km², sett i forhold til de opprinnelige arbeidsgrensene til Fylkesmannen i 1995. Størst reduksjon skjedde i den første fasen fra 1995–1999, som følge av feltbefaringer med rettighetshavere (482 km²). I den andre fasen ble Raudfjellet¹⁰ (8 km²), de to bebodde fjellgårdene (92 km²) i Snåsa og Middagsfjellet (91 km²) tatt ut.

Reindriften reagerte svært negativt på både den gradvise reduksjonen av arealer i nasjonalparken, og særlig på at Middagsfjellet ikke ble en del av nasjonalparken. I Kgl.res. står det at reindriftsinteressene mener at verneforslaget

--- knapt legger reelle begrensinger på bygdesamfunnets nærings- og rekreasjonsbruk, men konsentrerer vern og verneregime til samenes kulturelle og næringsmessige kjerneområder. Kgl.res. s.17.

Sametinget uttrykte i sin høringsuttalelse samme oppfatning av verneforslaget som reindriftnæringen (Kgl.res. 24.10.04).

2.1.1 Reindriften deltar ikke i forvaltningsforsøket

For reindriftnæringen var den gradvise reduksjonen av nasjonalparkens arealer, men særlig at Middagsfjellet ble holdt utenfor nasjonalparken, avgjørende for at de har valgt å ikke delta i det lokale forvaltningsforsøket.¹¹ Ikke minst at Fylkesmannens valgte å høre på bygdeinteresser i Lierne, og ikke på reindriftnæringens innspill til verneplanarbeidet etter møtet 9. februar 2000, ble oppfattet som provoserende. Reindriftsaktørene mente at verneprosessen var meget kritikkverdigg, med mangel på åpenhet og referater fra møter. Dette gjelder begge fasene av prosessen.

Denne kritikken deles for øvrig av flere andre aktører (Bjørkeng 2005, Skjeggedal 2007), og omtales eksplisitt i Kgl.res. Ulike lokale

¹⁰ Raudfjellet ble båndlagt etter rikspolitiske bestemmelser fram til bergverksinteressene var avklart.

¹¹ Brev av 14. juni 2004 fra Skæhkere Sijte og Låarte Sijte til Miljøvernministeren.

aktører lyktes i å holde sine kjerneområder utenfor nasjonalparken, en strategi som var utelukket for reindriften – som har sin kjernevirksomhet i nasjonalparken. De ønsket da også tvert om en større nasjonalpark. For reindriften blir det et paradoks at de som gikk imot vernet og fikk gjennomslag for en mindre nasjonalpark også skulle forvalte området.

26. juli 2006 åpnet kronprinsesse Mette-Marit Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark på Lifjellet. Åpningen ble beskrevet som en folkefest (Namdalsavisa 27.06.06), men representanter for den samiske befolkningen i parken uteble. Dette var en markering av at deres behov og synspunkter ikke var ivaretatt i verneprosessen.

Mette-Marit kommer ikke til å få se noen i samedrakt på Lifjellet 26. juni, selv om arrangørene mener at det kunne ha pyntet opp i forsamlingen. Talsmann Jøran Jåma (Namdalsavisa 16.06.06)

Sametingets visepresident Johan Mikkell Sara møtte opp, men presiserte at han hadde stor forståelse for at organisasjoner, reindriftsnæringen og private boikottet arrangementet (Helgeland Arbeiderblad 27.06.06). Fylkesmannen på sin side er mer bekymret for samenes boikott av forsøket enn av åpningen

Derimot bekymrer det meg at sørsamene (...) ekskluderer seg fra innflytelse. Fylkesmann Inger-Lise Gjorv til www.t-a.no 17.06.06.

Det ble på åpningen også overrakt et krav fra reindriften til Miljøvernministeren Helen Bjørnøy om å få et flertall i Nasjonalparkrådet fordi de var ”neglisjert fullstendig i planleggingen av nasjonalparken” (Adresseavisen 26.06.06).

2.2 Kommunene og reindrift

Det tok over et år fra området ble vernet i desember 2004 til forsøket var igangsatt februar/mars 2006. Hovedgrunnen til dette var uenighet om oppgaver, representasjon i nasjonalparkrådet og plassering av sekretariatet mellom kommuner, fylkeskommunen, reindriftsforvaltningen og statlig miljøforvaltning. Rammene for forvaltningsmodellen ble lagt i kongelig resolusjon, og bygger på delt forvaltning mellom Fylkesmann, kommunene og reindrifts-

forvaltningen. Det ble presisert at Fylkesmannen skulle være sekretariatet, men de endelige detaljer i oppgavefordelingen ble ikke presisert. DN presiserte at irreversible inngrep skulle ligge til Fylkesmannen, mens reversible inngrep skulle legges til kommunene. Reindriftsforvaltningen skulle forvalte saker som angikk reindriften.

Kommunene bifalt ikke skissen til lokal forvaltning i Kgl. Res. De har arbeidet for at flest mulig oppgaver skulle overføres til dem, og at sekretariatet skulle ligge i fylkeskommunen. Kommunene ønsket også å trekke fjellstyrene sterkere inn i forvaltningsmodellen. Fjellstyrene ble ikke gitt en plass i selve forvaltningsmodellen ettersom deres oppgave etter fjelloven ikke berøres av verneforskriften. Reindriften framhevet at nasjonalparkforvaltning er et statlig ansvar, og at reindriftssaker bør tillegges de organer som har hjemmel etter reindriftsloven. Reindriften har hele tiden vært kritiske til lokal forvaltning, og mener at deres tildeling av plasser og myndighet ikke gir dem reell innflytelse eller makt.

Det ville vært idioti å være alibi for et slikt opplegg [vår merknad: forvaltningsforsøket] ved å delta i nasjonalparkrådet. Talsmann reindriften

Reindriften har appellert til Fylkesmannen, DN og MD om større innflytelse i forsøket. Dette resulterte i at de fikk to ekstra plasser i Nasjonalparkrådet, til sammen fire av 20 plasser. I tillegg har Sametinget en plass i Nasjonalparkrådet. Reindriften forholder seg (per høsten 2007) kun til DN og Miljøverndepartementet, og ikke til Fylkesmannen, kommunene og fylkeskommunen.

Reindriften oppfatter det slik at deres synspunkt og interesser tapte i spørsmålet om nasjonalparkens grenser, samtidig som de ikke gis reell innflytelse over området gjennom forvaltningsmodellen. Dette mener de er underlig sett i lys av at det i formålsparagrafen presiseres at:

Ivaretagelse av naturgrunlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift. (§ 2 andre avsnitt i verneforskriften).

Det reindriftssamene oppfatter som forvaltningsplanens fokus på bruk gjennom bl.a. brukssoner, ferdsel og næring, har ytterligere

svekket deres tiltro til lokal forvaltning. De er også kritiske til lokal forvaltning og den fare som ligger i at valgperioder på fire år gir et kortsiktig forvaltningsperspektiv. Reindriften trekker særlig fram motorisert ferdsel til private hytter som et problem. Reinbeitedistriktene viser til FNs ILO-konvensjon nr. 169 om sivile og politiske rettigheter, menneskerettlovene og Grunnloven § 110a som gir rettigheter til den samiske folkegruppen. Sametingets uttalelse til vernforslaget i 2002¹² poengterer det samme:

... det ikke har vært en nødvendig og tilfredsstillende samisk medvirkning i verneprosessene..

... ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til samiske rettigheter og interesser.

Dette begrunnes særlig i ILO-konvensjonens bestemmelser om urfolks rettigheter til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressursene. Miljøvernministeren uttrykte ingen ambisjoner om å overtale samene til å delta i forsøket, men hun ga uttrykk for et ønske om å opprettholde en dialog med dem. Hun hadde da også møte med reindriftenes representanter våren 2006. Hun uttalte til Adresseavisa (26.06.06) at

Jeg forstår frustrasjon og kan vel egentlig ikke gjøre noe fra eller til med dette; dette er deres valg.

¹² Sametingets vedtak i sak R 72/2002.

3 Organisasjonsmodell og forvaltningsplanarbeid

3.1 Råd, forum og utvalg

I 2003 ble *interim nasjonalparkråd* opprettet med 17 medlemmer. Rådets mandat var å utarbeide et ukast til forvaltningsplan som DN skulle stadfeste. Fylkeskommunen ledet og var sekretariat for dette rådet. 25.09.06 ble nasjonalparkrådet konstituert som et rådgivende organ med egne vedtekter. Rådet har fire formål:

- Å bidra til og sikre en langsiktig og helhetlig forvaltning av parken
- Å gi råd til forvaltningsmyndighetene i store og prinsipielt viktige saker
- Å bidra til samarbeid mellom de ulike aktørene i parken, og mellom disse og offentlige aktører med interesser i parken
- Gi føringer for praktisering av verneregler og vurdere behovet for endringer i planer, prosjekter og samarbeids-tiltak på grunnlag av årlige meldinger fra forvaltningsmyndighetene

Rådet består av de samme medlemmene som i interim nasjonalparkråd og tre nye representanter, - to fra reinbeitedistriktene og en fra Sametinget, til sammen 20 representanter. Lederfunksjonen ligger fortsatt til fylkeskommunen, men sekretariatet er lagt til Fylkesmannen. Følgende er representert i nasjonalrådet:

- Fylkeskommunene (1 rep)
- Kommunene (8 rep)

- Reinbeitedistriktene (4 rep)
- Sametinget (1 rep)
- Fjellstyrene (1)
- Naturvernforbundet i Nord- Trøndelag(1)
- Nord- Trøndelag Turistforening (1)
- Norges jeger og -fiskeforbund, avd. Nord-Trøndelag (1)
- Statskog (1)
- Værdalsbruket AS (1)

I tillegg har Reindriftsforvaltningen i Nord-Trøndelag og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag møte-, tale- og forslagsrett, og DN og Statens naturoppsyn (SNO) har møte- og talerett.

Interim nasjonalparkråd etablerte et *arbeidsutvalg* (AU) for arbeidet med forvaltningsplanen. AU bestod av seks medlemmer. Nord-Trøndelag fylkeskommune, Lierne, Snåsa og Verdal kommuner, Naturvernforbundet i Nord-Trøndelag og reinbeitedistriktene hadde en representant hver. Reindriftsforvaltningen og Fylkesmannen møtte som observatører. I utgangspunktet hadde Grong og Steinkjer kommuner plass i AU. Disse ble avgitt til Naturvernforbundet (1 rep) og til reinbeitedistriktene (1 rep). AU ble ikke videreført da rådet ble konstituert i september 2006.

Nasjonalparkrådet spilte en sentral rolle i arbeidet med forvaltningsplanen og i arbeidet med økonomien i forsøket. Forvaltningsplanarbeidet var hovedfokus fram til 2006. I 2007 ble fokus flyttet til driften av og de økonomiske rammer for forsøket. Deltakerne i rådet er svært usikre på hvilken rolle rådet skal fylle i framtiden, etter at forvaltningsplanen er utarbeidet.

I 2006 ble det etablert et *fagforum* som er en administrativ samlingsarena for kommunene, Fylkesmannen og reindriftsforvaltningen. Mandatet er å bidra til en langsiktig og helhetlig praksis i forvaltningen av området, fremme prinsipielle saker for rådet og bidra til bedre samarbeid mellom forvaltningsmyndigheter og andre aktører med interesser i området. Forumet skal avgi årsrapport, men dette er foreløpig ikke gjort. Fylkesmannen er sekretær.

Det var høy møtehyppighet i perioden 2004–2005 i forbindelse med forvaltningsplanarbeidet. (Tabell 3.1). Møtehyppigheten falt i 2006- 2007. Oppmøte har generelt vært godt med unntak av reinbeitedistriktene som verken har møtt i interim nasjonalparkråd, konstituert nasjonalparkråd eller i arbeidsutvalg.

Tabell 3.1 *Oversikt over møter i ulike utvalg og grupper i 2004, 2005, 2006 og 2007.*

	2004	2005	2006	2007
Arbeidsutvalget*	11	8	-	-
Nasjonalparkrådet**	2	3	2	2
Fagforum/samling***	-	-	3	3
Samlet	13	11	5	5

* Opphørte i 2006

** Interim til høst 2006 *** Etablert 2006

3.2 Statlige midler til forsøket

Nasjonalparken har utløst fire ulike former for statlige overføringer for å løse oppgaver innen forvaltning, informasjon, forvaltningstiltak og utvikling. Disse er:

1. Midler til forvaltning (DN Arealforvaltningsavdelingen)
2. Midler til Lierne nasjonalparksenter (DN Organisasjonsavdeling)
3. Midler til forvaltningstiltak (DN SNO)
4. Skjønnsmidler fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Midler til forvaltningen av forsøket fra Arealavdelingen i DN

Midlene fra DN's arealforvaltningsavdeling overføres som del av forvaltningsforsøket for å dekke merarbeid knyttet til forvaltning av parken. Forsøket fikk tildelt kr 700.000 i 2004, kr 800.00 i 2005, kr 600.000 i 2006 og kr 1.000.000 i 2007.

Midlene er fordelt til sekretærstillinger, midler til forvaltningsmyndighetenes myndighetsutøvelse, innfallsporter og skiltplan/ informasjonsstrategi:

- Sekretær for forvaltningsplanarbeidet 2005–2006 lagt til Snåsa kommune (1/1 stilling), og fra 2007 en sekretær for forvaltningsforsøket lagt til Fylkesmannen (1/2 stilling).
- Til forvaltningsmyndighetene. Fylkesmannen fikk kr 80.000 i 2006 og kr 231.000 i 2007 til myndighetsutøvelse (inkludert sekretærfunksjon fra 2007). Hver kommune fikk kr 20.000 i 2006. Reindriftsforvaltningen fikk ikke midler i 2006. Hver kommune og reindriftsforvaltningen fikk kr 40.000 i 2007.
- Innfallsporter. Det er gitt kr 184.000 til hver av de fem innfallsportene i 2006 og 2007. Dette er en blanding av tiltaksmidler fra SNO og midler fra DN.
- Lierne nasjonalparksenter ble tildelt midler å utvikle skiltplan og informasjonsstrategi. Dette omfatter kr 70.000 i 2006, og kr 88.000 i 2007.

Fordelingen av midlene er basert på en spesifisert søknad fra Nasjonalparkrådet til DN. DN har en felles sum som de fordeler til hvert av de fire forvaltningsforsøkene på basis av søknad fra hvert område. DN oppga i 2007, etter anmodning fra Nasjonalparkrådet en økonomisk ramme før søknaden. Nasjonalparkrådet søkte om midler i tråd med disse rammene. DN tildeler deretter midlene. Forsøket har samlet mottatt kr. 3.100.000 i perioden 2004–2007 fra arealavdelingen i DN.

Høsten 2007 ble det i tillegg søkt fra sørsamisk kultursenter om midler til et prosjekt om ”Den sørsamiske kulturelle plattformen for Låarte – Skæhkere nasjonalpark”. DN bevilget kr 50.000 til dette prosjektet.

Midler til skjøtsel/tiltak fra SNO

SNO har ansatt en person med ansvar for det statlige oppsynet i Lierne og Blåfjella Skjækerfjella nasjonalparker. SNO forvalter både midler til kjøp av oppsynstjenester fra fjellstyrene, og skjøtsel- og tiltaksmidler. Midler til kjøp av oppsynstjenester behandles ikke her ettersom dette ikke direkte omfatter forvaltningsmyndigheten. Det forhandles om skjøtelsmidlene mellom SNO og forvaltningsmyndighetene gjennom bestillingsdialogen. I 2007 ble forsøket

tildelt kr 255.000¹³ kroner fra SNO til skjøtsel og tiltak i nasjonalparken (innfallsporter og informasjon).¹⁴ Disse midlene ble fordelt av Nasjonalparkrådet. I 2006 ble forsøket tildelt kr 200.000, og i 2005 kr 150.000 til skjøtsel og tiltak fra SNO. Samlet sett har forsøket mottatt kr 605.000 i perioden 2005 – 2007 fra SNO.

Midler til Lierne nasjonalparksenter

Lierne nasjonalparksenter mottok forprosjektmidler fra 1998. Samlet bevilget DN kr 3.145 000 kroner til forprosjekt og etablering av sentret. I tillegg har sentret mottatt grunntilskudd til informasjon etter at sentret ble åpnet 26. juni 2006, samlet kr 850.000 kroner fordelt på 2006 og 2007. Nasjonalparksenteret er en egen organisatorisk enhet fristilt fra det lokale forvaltningsforsøket. Sentret skal dekke både Lierne og Blåfjella - Skjækerfjella nasjonalparker.

Fylkesmannens skjønnsmidler

I forbindelse med statsbudsjettet tildeles det skjønnsmidler til ulike tiltak i hvert fylke. I 2007 og 2008 er det innvilget slike skjønnsmidler for merarbeid knyttet til forvaltning av nasjonalparken av Fylkesmannen. I 2007 ble det bevilget kr 200.000 fordelt likt mellom Lierne og Snåsa kommuner. For 2008 er det bevilget kr 600.000,- fordelt likt mellom Lierne, Snåsa og Verdal kommuner.

Mange ulike midler til nasjonalparken

Samlet sett har etablering av nasjonalparken utløst ulike statlige midler på til sammen kr 7.750.000 for perioden 1998 til 2007. Dette inkluderer midler til sørsamisk prosjekt og Lierne nasjonalparksenter som ikke inngår i forsøket, men er et resultat av at det er etablert en nasjonalpark. Tabell 3.2 viser statlige overføringer i 2006 og 2007.

¹³Kr 40. 000 av disse ble overført til Lierne nasjonalpark v/Lierne kommune iht. tildelingsbrev fra SNO.

¹⁴ SNO har kjøpt tjenester fra fjellstyrene, kr 205.000 i 2005 og kr 177.000 i 2006.

Tabell 3.2 *Overføringer fra statlige myndigheter 2006 og 2007. I kroner.*

	2006	2007
DN driftsmidler til forsøket	600.000	1.000.000
DN NP-senteret**	350.000	500.000
FM skjønnsmidler	0	200.000
DN/SNO tiltaksmidler*	200.000	255.000
DN Prosjektmidler -Den sørsamiske, kulturelle plattformen	-	50.000
Samlet	1.150.000	2.005.000

* I tillegg kommer SNOs midler til tjenestekjøp av fjellstyrene.

** Senteret skal dekke både Blåfjell – Skjækerfjella nasjonalpark og Lierne nasjonalpark.

Kommunene ønsker størst mulig frihet til selv å disponere disse midlene. Kommunene oppfatter imidlertid midlene til forvaltning som mer øremerket enn det DN gjør. Ordfører i Snåsa skriver i et leserinnlegg:

Både Snåsa og Lierne kommuner er meget godt fornøyd med at kommunene får penger til forvaltning. Men begge kommunene er meget misfornøyd med øremerkingen som har skjedd av DN og FM. Snåsningen 14.02.07.

DN oppgir at de tildeler midler på bakgrunn av spesifisert søknad fra Nasjonalparkrådet. Kommunene mener i tillegg at de statlige tilskudd og overføringer til forvaltning, oppsyn og informasjon er underfinansiert.

3.3 Forvaltningsplanen

3.3.1 Planprosess

Interim nasjonalparkråd vedtok en prosjektbeskrivelse for forvaltningsplanen på sitt første møte i mars 2004. Det ble ansatt en prosjektleder for planarbeidet for perioden 1. januar 2004 til 1. november 2005. Stillingen var lagt til Snåsa kommune. Planprosessen ble gjennomført i 2004 og 2005, og var preget av forhandlinger og samordning av lokale innspill, rammer og prioriteringer fra AU og interim nasjonalparkråd og faglig veiledning fra DN. Det ble etablert lokale arbeidsgrupper i hver

kommune, gjennomført møter og befaringer med kommunene, turistforeningen, områdestyret for reindriften, fjellstyrene og bruksberettigede, og avholdt åpne informasjonsmøter i fire av kommunene. Flere informanter påpeker at Fylkesmannen spilte en passiv rolle i denne fasen og at det var AU som var aktiv i å legge premisser for forvaltningsplanen. Interim nasjonalparkråd fungerte i større grad som kvalitetssikrer og som arena for informasjonsutveksling mellom AU og rådet om forvaltningsplanarbeidet.

Reindriften var fraværende i forvaltningsplanarbeidet. I deres fravær skrev prosjektledelsen for forvaltningsplanen et kapittel om reindrift basert på næringens distriktsplaner. Reinbeitedistriktene aksepterte ikke dette¹⁵. Nasjonalparkrådet anmodet reinbeitedistriktene om å komme med eget forslag til et kapittel om reindrift i forvaltningsplanen¹⁶, men dette ønsket de ikke. DN foretok en faglig gjennomgang av innholdet i planen før høring¹⁷. Det var særlig DNs påpekning om at kapitlet om reindrift var utilstrekkelig som ble oppfattet som et problem av AU og rådet. Interim nasjonalparkråd påpekte at de hadde hatt:

...intensjoner om å få til en dialog med reindriften gjennom den pågående forvaltningsplanprosessen, men har ikke oppnådd kontakt.¹⁸

De fleste av DNs kommentarer ble innarbeidet i planutkastet av AU og rådet. Planutkastet var kontroversielt på punktene om rammer for motorferdsel og forslag om brukssoner. I planprosessen var det kun Naturvernforbundets representant som målbar motstanden mot et liberalt regime for snøskutere. Enkelte andre har overfor oss gitt uttrykk for at de delte Naturvernforbundets syn, men anså ikke saken som så viktig eller så det som unødig tidsbruk å ta en debatt om dette når flertallet uansett var for et liberalt regime. Både informanter for grunneiere og miljø- og frilufsinteressene er overrasket over hvor langt kommunene greide å presse fram et liberalt regime for snøskutere i planen.

¹⁵ Brev av 6. juni 2005 fra Skæhkere Sijte og Låarte Sijte til Miljøvernministeren.

¹⁶ Brev av 27.06.05 fra Forvaltningsplansekretariatet til Skæhkere Sijte og Låarte Sijte.

¹⁷ Brev fra DN til lokal prosjektledelse i Snåsa kommune, datert 10.06.05.

¹⁸ Vedlegg sak 3 til møte i rådet 21. juni 2005.

Jeg er forundret over hvor langt kommunene greide å liberalisere motorferdsel. Representant for miljø- og friluftsansjon

Utkast til forvaltningsplan ble sendt på høring i juni 2005 med høringsfrist september 2005, men utsatt til november etter henstilling fra Sametinget. Det kom inn 35 høringsuttalelser. Av disse hadde seks ingen merknader til planen. Flere av uttalelsene hadde mindre merknader. Mange ga uttrykk for at planen var et godt utgangspunkt for forvaltningen, selv om mange utrykte en generell misnøye med nasjonalparken. Utover dette sprikte kommentarene til planen vesentlig. Størst sprik var det mellom de som ønsket begrensinger på bruk av snøskuter og de som ønsket mulighet for mer bruk av snøskuter. Flere påpekte at naturbasert reiseliv og organisert ferdsel kunne vært bedre beskrevet. På grunnlag av høringsrunden ble det foretatt kun mindre endringer og justeringer i planen.

Planen ble oversendt DN desember 2005. DN stadfestet planen i brev til sekretariatet ved Fylkesmannen datert 14.11.06, under forutsetning om at merknadene til planen ble tatt hensyn til. DN hadde tre generelle merknader:

- Oppdatering av faktagrunnlaget i tråd med at planen ble ferdigstilt et år tilbake, bl.a. at delegasjon er gjennomført
- Nasjonalparkrådet kan ikke pålegge andre myndigheter å gjennomføre tiltak i planen
- Manglende beskrivelse av reindriftsnæringen.

DN presiserer følgende om mangler knyttet til reindrift:

Reindriften er den største næringa i nasjonalparken, men det har av diverse årsaker ikke latt seg gjøre å få en god som ønskelig beskrivelse av deres aktivitet, behov, utfordringer og forutsetninger for drifta. DN velger likevel å godkjenne planen og håper at det lar seg gjøre å supplere planen i ettertid på dette feltet. DN vil i forbindelse med godkjenning av denne

forvaltningsplanen følge opp spørsmålet om konsultasjonsavtale med Sametinget.¹⁹

Sekretariatet innarbeidet merknadene og la revidert plan fram for Nasjonalparkrådet i mars 2007. De fleste av merknadene ble vedtatt, men det ble bestemt å ta enkelte formuleringer om beltegående motorkjøretøy/elgtrekk opp med Miljøvern-departementet. Det ble også lagt til et punkt om krav til dokumentasjon angående gjestekjøring til de to bebodde fjellgårdene. Rådet vedtok også at brukssone 8 ble lagt inn i vernesone 2, i tråd med DNs kommentarer.

Det gikk altså to år fra høringsutkast ble forelå i juni 2005 til planen ble vedtatt av Nasjonalparkrådet i mars 2007. Hovedgrunnen var de uavklarte forhold til reindriften, Sametinget og konsultasjonsretten. Dette trakk ut prosessen både lokalt og sentralt. Men også forhold knyttet til motorferdsel i området, særlig til private hytter og fjellgårdene var vanskelige saker i forvaltningsplanen.

3.3.2 Plandokumentet

Forvaltningsplanen består av to hoveddeler og vedlegg:

- Den første delen er en av presentasjon av forsøket med vekt på historiske og formelle føringer og forvaltningsmodellen.
- 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 ni 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 DNs faglige gjennomgang, brev fra reinbeitedistriktene og

¹⁹ Regjeringen har inngått en avtale med Sametinget om konsultasjonsplikt for forvaltningen i saker med direkte betydning for samer, jf. ILO – konvensjon nr, 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater. Forvaltningsplanen faller inn under denne ordningen.

eksempler på god saksbehandling.

Forvaltningsplanen fokuserer på bruk og vern, og den oppfattes av mange informanter som ”mulighetenes plan”. Dette var også en lokalpolitisk intensjon med planen, men oppfattes som negativt av særlig reindriftsnæring og miljøinteresser. Mange av konfliktene er knyttet til retningslinjer for motorferdsel i utmark. Kommunene ønsker at fjellet skal brukes, og mener at dette legitimerer dispensasjoner til motorferdsel. Reindriften ønsker motorferdsel i egen næringsutøvelse, men ikke annen motorferdsel. Derimot er sauenæringen som også har beiterettigheter, lite tilgodesett med tilsvarende rettigheter som reindriften. Det er bred enighet om at reindriften skal kunne benytte motorisert ferdsel i næringsøyemed, men mange er kritiske til de oppfatter som deres barmarkskjøring og snøskuterkjøring i grenselandet næring/fritidskjøring. Det er også bred enighet om at kjøring av fastboende på fjellgårdene på fastlagte løyper skal være tillatt. Det er imidlertid misnøye med at Værdalsbruket, men ikke fjellstyrene, har adgang til landing med luftfartøy. Begrunnelsen for dette var at ved vernetidspunktet skulle etablert virksomhet tillates. Da verneprosessen ble igangsatt benyttet Værdalsbruket luftfartøy, men ikke fjellstyrene.

Mer kontroversielt er det hvem som kan regnes som gjester til fjellgårdene, og dermed ha muligheten til å bruke snøskuter til og fra disse. Motorferdsel til private hytter og utleiehytter er også kontroversielt. I forvaltningsplanen er antall turer med snøskuter til private hytter satt til inntil fem per sesong pluss en dag med vedkjøring, en begrensning som det kom sterke reaksjoner mot. Det er gitt forbud mot dispensasjon til snøskuterkjøring for leietakere av hytter. Kommunene ønsket dessuten en vurdering av kjørebehovet til oppsyn og forskning opp imot verneformålet. DN på sin side har presisert at retningslinjer for motorferdsel i forvaltningsplanen er liberale i forhold til andre nasjonalparker. På tross av dette innebærer retningslinjer for snøskutere i nasjonalparken en vesentlig innstramming av praksis i flere kommuner.

Oppsetting av nye naust ved enkelte fiskevann i statsallmenning var også et viktig tema under forvaltningsplanarbeidet. Utgangspunktet var at fjellstyrene ønsket koordinert båtbruk i områder med godt fiske og stor ferdsel. Utleie av båter blir sett på som et friluftstiltak i tråd med fjellstyrenes mandat, og et tiltak som kanaliserer ferdsel

og bruk i området. Diskusjonen gikk på om båter skulle lagres i naust eller på åpen mark. Flertallet i nasjonalparkrådet ønsker å gi tillatelse til naust ved bestemte fiskevann. Fylkesmannen og DN ønsket en naustplan, men Fjellstyrene ønsker ikke å binde opp sin virksomhet i annet lovverk enn fjelloven.

Forvaltningsplanen skiller mellom vernesoner, brukssoner og soner for spesiell tilrettelegging. DN mente det var svært lite som skilte retningslinjene for bruks- og vernesonene, og stilte derfor spørsmålsteget ved om denne soneinndelingen var nødvendig. *Vernesonene* består av tre villmarkspregede områder. Et av disse er tidligere Gressåmoen nasjonalpark. I disse sonene er det restriksjoner på *bruk*. Det er blant annet forbud mot jakt på hjortevilt i gamle Gressåmoen nasjonalpark. I *brukssonene* kan forsiktige tiltak og inngrep for friluftsliv og tradisjonell bruk tillates. Brukssonene er lagt til områder med tradisjonell bruk. Nasjonalparkrådet foreslo mot to stemmer åtte brukssoner. Konflikten var knyttet til brukssone 8 som var planlagt nær et fjellrevhi. Denne sonen ble ikke godkjent av DN. Området ble i endelig forvaltningsplan lagt inn som vernesone. Det er fire *soner for spesiell tilrettelegging* for ferdsel og spesielle tiltak; to samiske sommerboplasser, en telelink og Holden fjellgård.

3.4 Viktige premissleverandører

Kommunene, i hovedsak Lierne og Snåsa, var de viktigste lokale premissleverandørene for både planprosess og innholdet i forvaltningsplanen. Deres perspektiv var lokalbefolkningens interesser i bruk av parken. Forsøket har vært preget av de mange og sterke konfliktene knyttet til statlig miljøpolitikk, bl.a. rovvilt, oppsyn og naturvern, alle områder der kommunene har vært kritiske til statlig politikk. Forsøket har dessuten vært preget av at verneprosessen bidro til å svekke tilliten både mellom kommunene og Fylkesmannen, men også mellom disse sentrale rettighetshavere og brukerinteresser.

Reindrifts-, miljø- og friluftsansjonene uttrykker skuffelse, men ikke overraskelse, over det de oppfatter som kommunenes manglende vilje til å finne fram til kompromisser og samarbeide om felles løsninger. De er også skuffet over manglende rammer fra statlige miljømyndigheter overfor kommunene. Lokalpolitikere har

fremmet sine interesser gjennom brev og møter med sentrale miljømyndigheter som Miljøvernministeren, administrativ ledelse i DN og MD, og med stortingsrepresentanter. I et brev til Miljøverndepartementet oppgir Lierne at de har sterk mistillit til DN som følge av deres saksbehandling og fortolkning av miljøpolitikken²⁰. Lierne ba om et møte med Miljøvernministeren, noe de fikk. Kommunene har i stor grad fått gjennomslag for sitt syn i form av en liberal forvaltningsplan.

Også reindriften har brakt arbeidet med forvaltningsplanen og forvaltningsforsøket til nasjonalt nivå gjennom bl.a. boikott av åpningen av nasjonalparken, møte med Miljøvernministeren i 2006, og gjennom kritikk av evalueringen²¹. De har som følge av dette fått gjennomslag for en sterkere representasjon i Nasjonalparkrådet gjennom to nye plasser, men ikke et flertall slik de ønsket.

Kommunenes sentrale posisjon har gitt dem sterk gjennomslagskraft i forhold til andre lokale interesser. De som står lengst fra kommunene i synet på forvaltningen av området har valgt ulike strategier:

- Friluftsansisasjonene har valgt å akseptere prosessene, og forsøker å påvirke beslutningene gjennom dialog. De oppgir at konfrontasjon ikke fører fram så lenge de er i mindretall.
- Naturvernforbundet har valgt å uttrykke uenighet gjennom mindretallsforslag til forvaltningsplanen. Disse har systematisk blitt nedstemt.
- Reindriften har valgt å ikke benytte sine plasser i Nasjonalparkrådet. De ønsker ikke å legitimere en forvaltningsmodell de er uenig i gjennom sin tilstedeværelse.

Arbeidet med forvaltningsplanen var preget av sterkt politisk engasjement fra kommunalt hold. Som forventet har kommune-politikerne vært opptatt av å høre på sine innbyggere. At kommunene som lokaldemokratiske organ får stor innflytelse på

²⁰ Brev datert 02.04.07 adressert til Miljøvernministeren, Sametingspresidenten og direktøren i DN.

²¹ Brev fra reinbeitene, datert 22. mars 2007, adressert til direktør i DN, Miljøvernministeren og Sametingspresidenten.

innholdet i forvaltningsplanen er også forventet. Viktige lokale minoritetsgrupper føler seg imidlertid tilsidesatt av kommunene. Mange mindretallsinteresser uttrykker en avmaktfølelse. Prosessen har vært preget av at partene har vært opptatt av å fremme sine synspunkt og interesser både i lokale fora og overfor statlige myndigheter, heller enn å forsøke å få til brede kompromiss og samarbeid lokalt. Nå skal det sies at det er svært vanskelig, om ikke umulig, å finne fram til fellesløsninger, i en situasjon preget av sterke interessemotsetninger og sterk mistillit mellom mange av partene.

4 Forvaltning av verneområdet

4.1 Om forvaltningsmyndigheten

Forvaltningsmyndighetene skal drive en myndighetsutøvelse etter verneforskriften. Dette omfatter:

- Å treffe vedtak om dispensasjon i tråd med verneforskrift.
- Å påse at brudd på verneforskriftene rapporteres/anmeldes.
- Å rapportere om forvaltningen til Fylkesmannen og DN.
- Å vurdere behovet for og eventuelt gjennomføre skjøtsel, tilrettelegging og informasjonstiltak.

Kongelig resolusjon ga et grovriss av deling av myndighetsområder. Fylkesmannen fikk tildelt forvaltningsmyndighet for bestemmelser knyttet til irreversible inngrep, kommunene fikk tildelt ansvar for ferdsel og små tiltak, mens reindriftsforvaltningen fikk tildelt forvaltningsmyndighet i de saker som angikk reindriften. Kommunen ønsket flere oppgaver. I den endelige modellen fikk de også tildelt flere saker, bl.a. gjenoppføring av bygg.

I dag treffer Fylkesmannen vedtak etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen (§ 4), og i saker der kommunene og reindriftsforvaltningen søker om dispensasjon. Reindriftsforvaltningen er myndighet i saker som angår reindriften, mens kommunene har myndighet i andre ferdselssaker og tiltakssaker (Tabell 4.1).

Tabell 4.1 *Myndighet til kommunene og reindriftsforvaltningen.*

Kommunene	Reindriftsforvaltningen
§ 3, <i>punktene i verneforskrift</i>	§ 3, <i>punktene i verneforskrift</i>
1.3 c, d,e,f,g gjenoppføring bygg, oppsett skilter, klopper	1.2b gjerder og anlegg
2.3a uttak trevirke for brensel	1.3a gjerder, hytter og gammer
5.2 organisert ferdsel	1.3b anlegg sør samisk næring
5.3 hest	2.3b materiale samisk husflid
6.3 motorferdsel	6.3c,e, h motorferdsel reindrift
7.2 kalking og gjødsling	7.2 nedsmeltning reingjerder

4.2 Søknader, dispensasjoner og klager

En viktig kilde for å vurdere myndighetens avveining mellom bruk og vern er dispensasjonspraksis og reaksjoner på denne. Saksbehandlingstiden og hvordan søknader om dispensasjoner behandles er også uttrykk for om forsøket er en effektiv forvaltning. Dessuten er grad av påklaging av vedtak om dispensasjoner et uttrykk for om praksis i verneområdet aksepteres av lokalbefolkningen.

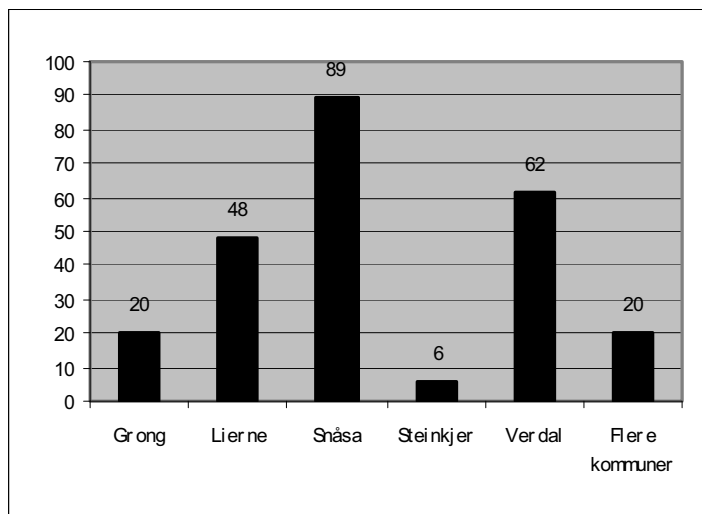
Vi har registrert 245 søknader om dispensasjoner fra vernet ble opprettet 17.12.04 fram til 01.07.07. 59 % av disse søknadene var fremmet av grunneiere, 11 % av frivillige organisasjoner, 6 % av offentlige myndigheter og 6 % av næringslivsaktører. Resten av søkergruppene utgjorde mindre grupperinger (forskning, ervervs-kjørere og reindrift). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 17,4 dager per sak (n=205). Fylkesmannen brukte i gjennomsnitt 17,3 dager per sak (n=104) mens kommuneadministrasjonene brukte 18,6 dager per sak (n=92)²². Generelt er saksbehandlingstiden for dispensasjoner til snøskutere rask, mens byggesaker og søknader om organisert ferdsel er mer tidkrevende.

Antall søknader fordeler seg ulikt mellom kommunene og på saksstyper. Det er flest søknader fra Snåsa (36 %), Verdal (25 %) og

²² Tallene omfatter 99 % av alle sakene som fylkesmannen behandlet, og 81 % av sakene som kommuneadministrasjonene behandlet. vært mulig å bestemme saksbehandlingstid i en av kommunene når har gått til politisk behandling, dvs. i 8 av saker som er behandlet politisk.

Lierne (20 %). Dette er ikke overraskende siden disse kommunene har store utmarksområder og sterke tradisjoner for snøskuterkjøring. 20 dispensasjoner (8 %) omfatter flere kommuner. Se Figur 4.1. Det ble behandlet 69 søknader i 2005, 107 i 2006 og 69 i 2007 fram til 1. juli.

Figur 4.1 *Fordeling av søknader om dispensasjon mellom kommunene fram til 01.07.07 (N=245).*



217 (89 %) søknader ble innvilget. 23 søknader om ferdtsel og en søknad om tiltak er avslått. 3 søknader ble vurdert som ikke søknadspliktige. En søknad om oppbevaring av gods er avslått av Fylkesmannen, og DN tok ikke klagen til følge.

19 saker er påklaget. Dette utgjør 7,8 % av alle søknader om dispensasjon. Klagen er i hovedsak fra 2005 (8 saker) og 2006 (9 saker). I 15 av de 19 klagesakene er dispensasjonsvedtaket stadfestet. Se Tabell 4.2. Trekk ved klagen er:

- Det er søker som oftest klager (14 saker). Miljøorganisasjoner (2 saker), reinbeitedistriktene (2 saker) og reindriftsforvaltningen (1 sak) har påklaget resterende saker.
- 15 av klagen retter seg mot vilkår i innvilget dispensasjoner. Fire saker omfatter klage på avslag.

- 13 saker omfatter vilkår for bruk av snøskuter, i hovedsak begrensning i antall kjøreturer til private hytter.
- Tre klager er på vilkårene gitt på tillatelser for å gjennomføre organiserte turer. Dette omfatter samme virksomhet knyttet til hundesledekjøring i flere kommuner.
- Tre klager på avslag på søknader om motorisert ferdsel omfatter avslag på søknad i forbindelse med en filminnspilling (omgjort av Fylkesmannen), barmarkskjøring til seter begrunnet med funksjonshemming (avslag stadfestet av DN) og transport av varer med snøskuter til en fjellstyrehytte (omgjort av Fylkesmannen).

Tabell 4.2 Klagesaker, vedtaksmyndighet og utfall.

	Vedtak stadfestet	Klage tatt til følge	Total	% klager av søknader
Kommunene	6	1	7	5,5 %
Fylkesmannen	9	3	12	10,6 %
Reindriftsforvaltningen	0	0	0	0 %
Totalt	15	4	19	7,8 %

Det er altså noen flere klager på Fylkesmannens vedtak enn på kommunenes vedtak. Fylkesmannen forvalter de vanskeligste sakene som skal behandles etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen (§ 4). Dessuten hadde Fylkesmannen forvaltningsmyndighet for hele vernebestemmelsen fram til myndighet ble delegert vinter/vår 2006. Etersom kommunene og Fylkesmannen har ansvar for ulike bestemmelser gir tallene ikke grunnlag for å vurdere om forskjeller er et utslag av ulik praksis.

Det har innledningsvis vært enkelte spørsmål om hjemmelsbruk og saksbehandling av dispensasjoner. Det er bl.a. gitt dispensasjoner på mer generelt grunnlag enn det som retningslinjer for områdevern angir (DN 2001) og eksempler på uheldig bruk av den generelle dispensasjonsbestemmelsen der det har vært anledning til å gi mer spesifiserte dispensasjoner. Dette er imidlertid et lite problem, og anses i evalueringen å være et innkjøringsproblem.

4.2.1 Motorisert ferdsel

Det ble gitt 175 dispensasjoner til motorferdsel i 2005, 2006 og 2007.²³ Tabell 4.3. viser hjemmelsgrunnlag for dispensasjonene.

Tabell 4.3 *Dispensasjoner til motorferdsel etter hjemmelsgrunnlag.*

<i>Formål</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007*</i>	<i>Totalt</i>
Øvelseskjøring (§6.3a)	0	2	0	2
Beltekjøretøy på snødekt mark for transport av ved/materialer/utstyr til hytte, drift av utleiehytter og landbruks- anlegg, samt transport av båt (§6.3b)	37	59	40	136
Luftfartøy i forbindelse med reindrift, beitedyr, utfrakt av felt vilt/skadet storfe (§6.3c)	3	2	0	5
Beltekjøretøy på snødekt mark for transport av funksjonshemmede til egen hytte (§ 6.3d)	1	0	1	2
Bruk av motorkjøretøy på barmark i forbindelse med utøving av reindrift (§ 6.3e)	1	1	0	2
Bruk av motor på båt i tilknytting til transport (6.3f)	0	0	1	1
Bruk av barmarkkjøretøy til seter med aktiv landbruksdrift for nødvendig transport som ikke kan gjennomføres på snøføre (§6.3g)	1	1	0	2
Beltekjøretøy på snødekt mark for oppkjøring av tradisjonell løype for turgåing (§6.3i)	1	0	1	2
Kjøretøy som skal brukes for utfraktning av felt storvilt, i jaktperioden stasjoneres ved hytte, når denne har funksjon som jaktbase (§6.3j)	1	1	0	2
Kombinasjoner eller uspesifisert (§6.3)	0	3	1	4
Generell dispensasjon (§ 4)	4	10	3	17
<i>Samlet antall dispensasjoner</i>	<i>49</i>	<i>79</i>	<i>47</i>	<i>175</i>

*Til 01.07.07.

Det har vært en økning på 30 dispensasjoner fra 2005 til 2006. Dette omfatter i hovedsak dispensasjoner for transport til private hytter (§ 6.3b) og dispensasjoner gitt på generelt grunnlag (§ 4). Økningen skyldes mest sannsynlig at dispensasjoner etter motorferdsellov ikke ble trukket tilbake da vernet ble opprettet. Dette innebærer at det i 2005 også var gjeldene dispensasjoner etter motorferdselloven, men ikke etter verneforskriften. Det er dermed ikke mulig å si at økningen kan forklares med praksisendring. Økningen i § 4 - dispensasjon forklares i tillegg med en avklaring i bruk av dispensasjonshjemler, primært leiekjøring til fjellstyrehytter.

Dispensasjoner til motorferdsel til reindriftsformål inngår ikke i denne oversikten siden motorferdsel i reindriftsnæringen er tillatt på basis av gyldige driftsplaner. Dispensasjonene til motorferdsel fordeler seg ulikt mellom type framkomstmiddel. Tabell 4.4 viser at snøskutere dominerer. 158 dispensasjoner er gitt til snøskutere (90 %). Barkmarkskjøretøy utgjør 3 % av dispensasjonene.

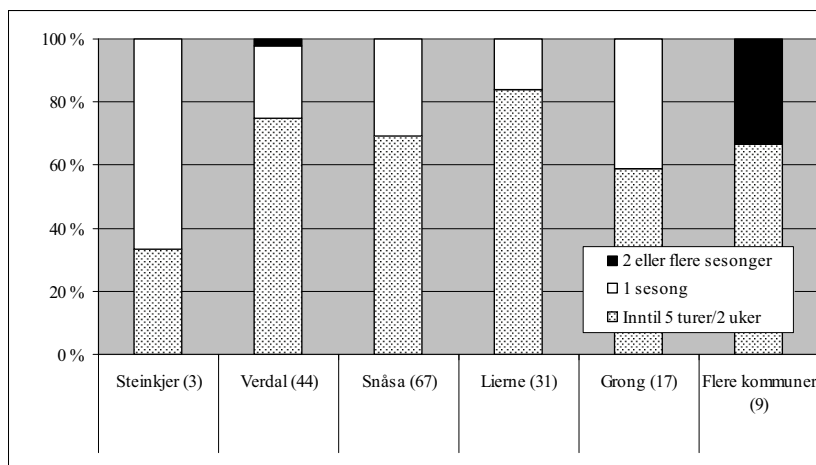
Tabell 4.4 *Type framkomstmiddel i dispensasjoner til motorferdsel.*

	<i>Luffartøy</i>	<i>Snøskuter</i>	<i>Barkmark</i>	<i>Lavtflyging</i>	<i>Annet*</i>	<i>Totalt</i>
Steinkjer	0	2	0	0	0	2
Verdal	2	41	3	0	0	46
Snåsa	3	65	0	1	2	71
Lierne	1	27	0	0	1	29
Grong	0	16	0	0	0	16
Flere kommuner	1	7	2	1	0	11
Total	7	158	5	2	3	175

* Elgtrekk.

I forvaltningsplanen er det gitt rammer for å gi dispensasjon til inntil fem turer med snøskuter til egen hytte. Det er i tillegg gitt anledning til en dag med kjøring for å hente ved. Kommunene gir oftest dispensasjon til fem turer i sesongen, eller et ubestemt antall turer innenfor en tidsperiode som følge av en bestemt aktivitet. Dispensasjoner for flere enn fem turer utover 2 uker er klassifisert som dispensasjon for en sesong (Tabell 4.5).

Tabell 4.5 *Fordeling av tidsvilkår i dispensasjoner til snøskutere. Tall i parentes angir antall dispensasjoner i kommunen for 2005, 2006 og 2007 (n=171).*



40 av 93 dispensasjonene til transport til hytter og seter går utover fem turer, registrert som en sesong i tabellen. Dette er i hovedsak dispensasjoner som omfatter fem turer og en dag med vedkjøring. Denne typen dispensasjoner ble gitt fra vinteren 2006. Andelen av dispensasjoner for 5 turer/2 uker er redusert fra 78 til 66 %, mens andelen dispensasjoner for 1 sesong har økt fra 22 til 32 % for perioden 2005 - 2007. Det var debatt i media om dispensasjoner til kun 5 turer vinteren 2005. Under overskriften ”Fortvilt og frustrert” uttaler en hytteeier:

Hjelp meg med propanbeholdere og vedkjøring.
Trønderavisa 22.03.05.

Debatten gjentok seg ikke vinteren 2006. En grunn kan være at mange hytteeiere fikk en ekstra dag med vedkjøring. En annen kan være at det reelle behovet faktisk var dekket med de dispensasjoner som ble gitt. Saksbehandlere i kommunene oppgir at de heller ikke har opplevd et press fra søkere om flere kjøreturer enn det dispensasjonene gir rom for. Dispensasjoner utover en sesong er i hovedsak knyttet til næringskjøring.

Det har vært ønsker fra de lokale myndighetene om å benytte driftsplaner som grunnlag for ferdsel framfor dispensasjoner. Dette er som nevnt etablert for reindriften, men det er også ønsker om tilsvarende ordninger for skogsdrift og fjellstyrenes aktiviteter.

4.2.2 Andre dispensasjoner

Det er innvilget syv dispensasjoner til bygge- og anleggstiltak i perioden 2005–2007. Dette omfatter nye samisk bygg, merking/skilting av Midtpunktet Norge og utvidelser av eksisterende hytter/setre. Det er i tillegg gitt en generell dispensasjon til et nytt uthus på Holden fjellgård (Tabell 4.6).

Tabell 4.6 *Dispensasjoner til tiltak etter hjemmelsgrunnlag i 2005, 2006 og 2007.*

Formål	2005	2006	2007*	Samlet
Bygg og anlegg nødvendig for å ivareta sørsamisk kultur og næring på sommerboplasser (§1.3b)	1	0	0	1
Ombygging og mindre utvidelser av bygninger (§1.3d)	1	1	0	2
Oppsetting av skilt/merking av stier (§1.3f)	0	1	0	1
Kombinasjon av bestemmelser (§ 1.3)	0	0	2	2
Generell dispensasjon (§ 4)	0	1	0	1
Samlet antall dispensasjoner	2	3	2	7

*Til 01.07.07.

Det ble gitt 16 dispensasjoner til organiserte turer som hundekjøring, ridning, trening av jaktlag og leirskoleturer. Avslag på en dispensasjon til hundekjøring ble påklaget av søker. DN tok ikke klagen til følge.

Det er også gitt 13 dispensasjoner til uttak av brensel. I tillegg er det gitt tre dispensasjoner til kalking/gjødsling, en dispensasjon til uttak av torv og en til registrering av fjellrev.

Tabell 4.7 *Fordeling av dispensasjoner til organisert ferdsel, brenseluttak og gjødsling i 2005, 2006 og 2007.*

Formål	2005	2006	2007*	Samlet
Uttak brensel til hytter, seter og lignende. (§ 2.3a)	3	2	8	13
Organisert ferdsel (§5.2)	4	9	3	16
Kalking/gjødsling av innmark (§ 7.2)	1	1	1	3
Generell dispensasjon (§ 4)	1	1	0	2
Samlet antall dispensasjoner	9	13	12	34

*Til 01.07.07.

I 2005 reviderte de to reinbeitedistriktene som driver i parken sine distriktsplaner for å få et lokalt styringsredskap for næringen, med særlig tanke på motorferdsel i området. Sommeren 2006 mottok reindriftsforvaltningen en revidert distriktsplan for Låarte sijte som ble stadfestet med presisering av enkelte barmarkstraséer. Planen er gyldig for 4 år og kjøring i tråd med planen krever ikke ytterligere dispensasjon. Det er også krav om rapport om bruk av luftfartøy og barmarkskjøretøy.

Naturvernforbundet påklaget²⁴ faste kjøreleier og rammetillatelsen utenfor kjøreleier for barmarkskjøring i distriktsplanene²⁵. Reindriften og reindriftsforvaltningen påpekte at denne fleksibiliteten er nødvendig fordi det er vanskelig å forutse hvor og når det vil være behov for motortransport. Naturvernforbundet ønsket en forutsigbar praksis fra næringen, som også ivaretar natur- og miljøverdier. DN opphevet reindriftsforvaltningens vedtak om bruk av luftfartøy og barmarkskjøretøy i nasjonalparken og sendte saken tilbake til ny behandling. Begrunnelsen var at distriktsplanene etter DN's mening ikke tilfredstilte de kravene som verneforskriften og forvaltningsplanen for Blåfjella - Skjærerfjella stiller, og derfor ikke kunne anvendes som faglig grunnlag for å innvilge flerårige dispensasjoner fra verneforskriften.

Fylkesmannen har dessuten poengtert overfor reinbeitedistriktene at det mangler rapportering om barmarkskjøring i tråd med godkjenningsvedtaket for distriktsplanen.

4.3 Skjøtsel, oppsyn og informasjon

4.3.1 Informasjon

DN²⁶ har i tråd med sin informasjonsstrategi for nasjonalparker støttet etableringen av Lierne nasjonalparksenter, uarbeidet

²⁴ Brev fra DN til naturvernforbundet om behandling av deres klagesaker, datert 13.11.06 og 18.10.06.

²⁵ Disse planene blir formelt godkjent av Områdestyret for Nord-Trøndelag, et forvaltningsorgan innen reindriftsforvaltningen.

²⁶ Ansvar for DN's arbeid i området er delt mellom ulike avdelinger. Informasjonsarbeidet styres av en avdeling (Organisasjon), forsøket av

informasjon om nasjonalparken på sine hjemmesider og utarbeidet logo og brosjyrer om nasjonalparken. Senteret er et felles besøkssenter for Lierne og Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalparker. Nasjonalparksenteret ble offisielt åpnet 26. juni 2006 og ligger i kommunesentret Nordli i Lierne. Nasjonalparksenteret er en egen virksomhet ved siden av selve forvaltningsforsøket. Det er organisert som et interkommunalt selskap, eid av kommunene og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Senteret skal ha ansvar for informasjonsoppgaver, men også ha en koordinerende rolle i forhold til utmarksbasert næringsutvikling i tilknytning til nasjonalparkene. Oppgaven til senteret er dermed overlappende med forvaltningsmyndighetene som også har et informasjonsansvar.

Figur 4.2 *Logo for nasjonalparken.*



Våren 2006 nedsatte Nasjonalparkrådet en arbeidsgruppe som skulle utarbeide en informasjonsstrategi. Gruppen bestod først av representanter fra kommunene, i hovedsak ordførere. Det viste seg vanskelig for ordførerne å prioritere dette og informasjonsgruppen ble omstrukturert. Gruppen består i dag av representanter fra fjellstyrene, SNO, nasjonalparksenteret og Fylkesmannen. Arbeidsgruppen skal planlegge og iverksette skilting ved innfallsporier til nasjonalparken. Skiltbruken er definert på tre nivåer, der det første er merking ved E6, det andre ved mindre veier. Det tredje nivået er innfallsporene på veiene opp mot nasjonalparken. Hver kommune velger sine innfallsporier. Det er

en annen (Arealforvaltning). SNO er organisert som en selvstendig enhet.

bevilget midler til innfallsporter i 2006 og 2007 via DN og SNO, men tiltakene er ikke ferdig realisert desember 2007.

Hjemmesiden www.nasjonalparken.no ble etablert i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen. Denne hjemmesiden er per oktober ikke i aktiv drift, men Nasjonalparkrådet har vedtatt at domenet blir overtatt av nasjonalparksenteret. Det er også etablert en ny nettside www.naturporten.no, som dekker naturbruk i Lierne og Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark. Denne siden drives også av nasjonalparksenteret.

4.3.2 Merking av parken

Fylkesmannen har merket nasjonalparkens grenser med standard skilter for verneområder. Det var stor lokal presseoppmerksomhet om dette med overskrifter som ”Nasjonalparken forsøples med skilt og merker” (Snåsningen 12.10.05) og ”Krangel om skilting” (www.t-a.no 2.11.05). Denne diskusjonen omfattet både skilt og grensemerker. En del av kritikken dreide seg om en misforståelse om skiltstørrelse der enkelte aktører trodde området skulle merkes med store og mange skilter. Som et resultat av dette ble antall merker redusert.

4.3.3 Oppsyn og forvaltningstiltak

SNO har etablert en egen stilling med ansvar for denne og Lierne nasjonalpark. I tillegg kjøper SNO tjenester fra fjellstyrene. Dette er i tråd med SNOs standardmodell for oppsyn i statsallmenninger.

Forvaltningsplanen er lite detaljert om skjøtseloppgaver, men detaljert når det gjelder definisjon av oppsynsbegrepet, og rolle- og oppavedeling mellom Statens naturoppsyn (SNO), fjelloppsyn, politi og grunneieroppsyn. DN påpeker at oppsyn er gitt mer oppmerksomhet enn det som er normalt i forvaltningsplaner. Denne vektleggingen i planen har imidlertid sammenheng med sterke konflikter knyttet til etablering av SNO i Nord-Trøndelag (Falleth og Saglie 2005). I tillegg har fjellstyrene hatt forventninger om mer kjøp av tjenester av SNO enn det som faktisk blir kjøpt. Fjellstyrene har dermed en overkapasitet på mannskap i forhold til sine budsjetter. I et brev til DN fra Lierne kommune²⁷ er SNO tatt

²⁷ Brev til Miljøverndepartementet 02.04.07.

opp som et eget punkt. I brevet fremgår det at kommunen mener at de fikk tilbud om en SNO – stilling tilknyttet Lierne nasjonalpark og Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark. Lierne ønsket imidlertid ressurser til fjellstyrenes oppsyn og ikke en SNO-stilling.

Lierne kommune mener videre at SNO nedprioriterer oppsyn på statsallmenninger. SNO på sin side oppgir at deres stilling gjelder hovedansvar for naturoppsyn i begge parkene, men at SNO kjøper tjenester fra fjellstyrene for oppsyn på statsallmenning som medfører mindre oppsyn av SNO. SNO oppgir også at sentrale føringer for oppsyn prioriterer kystoppsyn framfor fjelloppsyn ut fra et helhetlig miljøtrusselbilde.

Det har også vært konflikt knyttet til bestillingsdialogen. Bestilling av oppsyn i 2006 ble ikke gjennomført i tilstrekkelig samarbeid med forvaltningsmyndigheten. Lierne og Snåsa kommuner påpeker at de var usikre på hvordan bestillingsdialogen skulle legges opp i 2006. Høsten 2007 er bestillingsdialogen endret ved at Nasjonalparkrådet rådgir og at oppsynsrapporter fra fjellstyrene/SNO legger betingelsene for naturoppsynet. Det er Fylkesmannen som sekretariat for forsøket som koordinerer innspillene fra de ulike forvaltningsmyndighetene i bestillingsdialogen. Til slutt prioriterer Fylkesmannen som regional miljømyndighet mellom oppsynsbehovet i alle fylkets verneområder. Bestillingsdialogen for 2008 har i oktober 2007 kommet for kort til at vi kan uttale oss om hvorvidt modellen fungerer i tråd med intensjonen.

4.4 Rapporter og anmeldelser om brudd på verneforskrifter

Både SNO, forvaltningsmyndigheten og fjellstyrene opplyser at det er få brudd på regelverket i parken. Det har vært anmeldt ett brudd på verneforskriften. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag anmeldte høsten 2005 en sak i Snåsa kommune, der hester hadde gjort omfattende skade på vegetasjonen ved en leirplass. Turen ble ikke vurdert som organisert ferdsel. Saken skal vist nok være henlagt. Enkelte forhold er imidlertid tatt opp av SNO og Fylkesmannen:

- SNO har registret to ulovlige byggverk (tregamme og teltleir) i Verdal kommune i både 2005 og 2006. Byggene var ukjent

for grunneier. Begge byggverkene er fjernet. Kommunen ble orientert. Forholdene er ikke anmeldt.²⁸

- Fylkesmannen har informert om verneforskriftens krav om dispensasjon med oppdragsgiver og flyselskapet i forbindelse med en ulovlig flygning med helikopter.
- Fylkesmannen har tatt opp mistanke om ulovlig helikoptertrafikk utover vilkår i dispensasjonen i forbindelse med geologiske undersøkelser på Raudfjellet med oppdragsgiveren for transporten.

SNO har ikke gjennomført oppsyn med snøskuterkjøring, men oppgir at kjøring i parken er i tråd med dispensasjonene. Ulovligheter knyttet til snøskutere foregår på privat grunn utenfor parken, og faller dermed utenfor nasjonalparkoppsynet.

4.5 Andre aktiviteter

I forvaltningsplanen er det foreslått å utarbeide en kunnskaps-oversikt og identifisere kunnskapshull. Det er bl.a. ønske om å dokumentere kjøreskader av motorkjøretøy på marken og registrere all bygningsmasse i parken. Så godt som alle bygninger er nå registrert og man har også påbegynt registrering av kjøreskader. Arbeidet utføres av fjelloppsynet som tjenestekjøp fra SNO.

Det er også bestemt å gjennomføre et seminar om naturbasert reiseliv og verneområder og å utvikle en næringsstrategi i tilknytning til parken. Dette ble planlagt i begynnelsen av august 2007, men ble avlyst som følge av liten påmelding. Seminaret ble gjennomført i november. Det er allerede noe naturbasert reiseliv i området. Det er bl.a. gitt 16 dispensasjoner til organisert ferdsel. I flere av disse har både Fylkesmannen og kommunene trukket fram Fjellteksten (St. prp. nr. 65 2002–2003) som argument for å gi dispensasjoner til næringsaktører i parken.

²⁸ Oppbevaring teltutstyr er søknadspliktig. Eier av teltleiren ettersendte søknad da leiren ble oppdaget. Fylkesmannen avsto søknad. Eier av utstyret påklaget Fylkesmannens vedtak. DN tok ikke klagen til følge.

5 Holdninger til vern og lokal forvaltning

5.1 Innledning

Et av hovedformålene med evalueringen er å finne ut om lokalt forvaltningsansvar skaper større legitimitet til vernet blant lokalpolitikere og berørte grupper. Vi kan ikke uttale oss sikkert om endringer i oppfatninger fordi vi ikke har data fra før forsøket startet. Vi har derfor måttet nøye oss med å spørre informanter om de har endret sine holdninger i løpet av forsøket. Vi har dessuten kartlagt lokale aktørers, nærmere bestemt lokalpolitikere og ledere av lokale organisasjoner, oppfatninger av sider ved nasjonalparken, som vil gi indikasjoner på hvilke oppslutning vernet har lokalt. Vi har også undersøkt lokale aktørers vurdering av og oppslutning om forvaltningsmodellen som er valgt for nasjonalparken. Slike vurderinger vil være et grunnlag til å peke på sterke og svake sider ved modellen, og hva som eventuelt bør endres.

I tillegg til å beskrive oppfatningene blant lokalpolitikere og organisasjonsledere generelt, har vi undersøkt om det er ulike oppfatninger mellom ulike grupper. For politikernes del har vi undersøkt om det er forskjeller i oppfatninger mellom partiblokker og etter om de kommer fra de mest berørte kommunene Lierne og Snåsa, eller de mindre berørte kommunene Grong, Steinkjer og Verdal. Holdninger til naturvern følger ikke entydig et skille mellom høyre og venstre, eller borgerlige og sosialistiske partier i norsk politikk (Knutsen 1997). Vi har imidlertid valgt å undersøke om blokktilhørighet har noe å si, da materialet ikke gir oss mulighet til å teste forskjeller mellom enkeltpartier. Vi forventer at kommunetilhørighet vil ha en større betydning for politikernes syn på vern (Falleth og Hovik 2006). I Lierne og Snåsa er store deler

av kommunens areal berørt av nasjonalparken, noe som i noen grad vil begrense lokal bruk av områdene. Derfor forventer vi at politikere fra de to kommunene vil være mer negative til vernet enn politikere fra de tre mindre berørte kommunene. I tillegg til berørthet kan en urban - rural dimensjon spille inn: Selv om også Steinkjer og Verdal er landbrukskommuner, domineres kommunene av andre næringer og flertallet av innbyggerne bor i tettsteder. Lierne og Snåsa er typiske landbrukskommuner. Nettopp en slik urban – rural dimensjon er viktig i synet på arealvern (Skjeggedal in prep).

For ledere av berørte organisasjoner har vi skilt mellom organisasjoner innenfor jordbruk og skogbruk (inkludert fjellstyrene) og miljø- og friluftsansjoner. Hytteeierforeninger inngår i kategorien miljø- og friluftsansjoner ettersom deres interesser i området er knyttet til friluft og rekreasjon. En slik kategorisering er imidlertid ikke uproblematisk. Hytteforeningene kan ha ulike syn på snøskuterbruk, etter hvilken praksis som har vært gjeldende i deres område. Vi har dessuten skilt ut en gruppe av andre organisasjoner, der reindrift og reiseliv inngår, fordi hver enkelt brukergruppe er representert med få respondenter. Denne gruppen er svært heterogen. Vi forventer at mens ledere av miljø- og friluftsansjoner er positive til vern, vil ledere av jord- og skogbruksorganisasjoner være negative til vern.

Deltakelse i diskusjoner og planprosesser i forbindelse med opprettelsen av nasjonalparken og forvaltningen av denne kan tenkes å påvirke oppfatninger om både vern og forvaltningsmodell. Denne antakelsen bygger på et resonnement om at deltakelse bidrar til større kunnskap om de verdier som finnes i området og de trusler som eksisterer mot disse verneverdiene, noe som igjen vil øke forståelsen for vernet. Forventningen om at lokalt forvaltningsansvar skal styrke den lokale oppslutningen om vernet bygger nettopp på en slik forestilling. Vi har derfor også undersøkt om det er en sammenheng mellom deltakelse i planlegging av vern og forvaltning og holdninger til vern og forvaltningsmodell.

5.2 Deltakelse i planprosesser

Mens verneplanprosessen ble organisert som en normal verneprosess som Fylkesmannens miljøvernavdeling hadde ansvar for, var forvaltningsplanprosessen en del av forsøket. Interim nasjonalparkråd hadde ansvaret for å utarbeide forslag til plan, som senere ble stadfestet av DN. Kommuner og lokale grupper ble involvert i dette arbeidet gjennom kommunale arbeidsgrupper (jfr. avsnitt 3.3.1). Det er imidlertid like mange politikere og organisasjonsledere som oppga å ha deltatt i verneplanprosessen som i forvaltningsplanprosessen (Tabell 5.1).

Tabell 5.1 *Andel politikere og andel organisasjonsledere som oppgir å ha deltatt i verne- og forvaltningsplanprosess (prosent)*

Deltok i	Politikere	Organisasjonsledere
- verneplanprosess	66	69
- forvaltningsplanprosess	66	69
N	35	39

Både politikerne og organisasjonslederne vurderer dessuten at informasjonen de har mottatt om opprettelsen av nasjonalparken var bedre enn informasjonen om forvaltningsforsøket og forvaltningsplanen. Nå er imidlertid $\frac{3}{4}$ av politikerne godt eller rimelig fornøyde med informasjonen om forvaltningsplanen, til forskjell fra organisasjonsledere. Over halvparten av disse mener informasjonen var mangelfull (Tabell 5.2). Det er interessant at så mange organisasjonsledere er mindre fornøyd med informasjonen om forvaltningsplan og forvaltningsforsøk enn med verneprosessen. En kritikk mot Fylkesmannens verneprosess var at den var lukket. Det må imidlertid trekkes fram at oppmerksomheten fra media var større i verneprosessen enn i arbeidet med forvaltningsplanen, og at flere dermed kjente til verneprosessen enn forvaltningsplanarbeidet.

Tabell 5.2 *Politikeres og organisasjonslederes vurdering av informasjonen de har mottatt om vern og forvaltning (prosentandeler)*

Informasjon om:	Politikeres vurdering			Organisasjonslederes vurdering		
	God	Passe	Dårlig	God	Passe	Dårlig
- opprettelse nasjonalparken	53	22	25	42	22	36
- forvaltningsforsøket	30	30	39	19	25	56
- forvaltningsplanen	42	33	24	27	15	59
N varierer mellom ²⁹	32-33			32-36		

Rundt halvparten av lokalpolitikerne oppfatter at deres synspunkt er blitt tatt hensyn til, både hva gjelder grensene for nasjonalparken, vernebestemmelsene, forvaltningsmodellen og forvaltningsplanen (Tabell 5.3). Færre organisasjonsledere oppfatter å ha hatt slik innvirkning på resultatene, men 1/3 mener deres synspunkt på nasjonalparkens grenser ble ivaretatt i stor eller noen grad. Faktisk er det færre som oppfatter at de har hatt slik innvirkning på forvaltningsplanen.

Tabell 5.3 *Andel politikere og andel organisasjonsledere som mener deres synspunkt er tatt hensyn til i stor eller noen grad (prosentandel³⁰).*

	Politikere	Organisasjonsledere
- grensen for nasjonalparken	59	33
- vernebestemmelsene	48	11
- forvaltningsmodellen	48	21
- forvaltningsplanen	55	27
N varierer mellom	21-23	24-27

Det er altså ikke noe i disse data som tilsier at det har vært større åpenhet omkring de tema lokal- og regionalforvaltning har hatt

²⁹ Antallet respondenter som har besvart de enkelte delspørsmålene gjengitt i tabellen varierer. Derfor oppgis antall enheter som et intervall. Dette gjelder flere tabeller.

³⁰ Tabellen viser andel politikere og andel organisasjonsledere som har svart at deres synspunkt er ivaretatt i stor eller noen grad. Andelen som har svart i liten grad eller ikke i det hele tatt er ikke oppgitt i tabellen, men framkommer ved differansen mellom 100 og prosentandelen som er oppgitt i tabellen.

ansvar for, enn de tema statlige vernemyndigheter har hatt ansvar for. Det er heller ikke noe som tilsier at lokale myndigheter har vært mer lydhøre overfor lokale synspunkt, enn det statlige myndigheter har vært. Vår undersøkelse indikerer at informasjonen om både forvaltningsmodellen og forvaltningsplanen kan bedres.

5.3 Lokal oppslutning om vern?

5.3.1 Opprettelse av nasjonalparken

Vår undersøkelse indikerer at de lokale holdningene til å opprette nasjonalpark var temmelig nyanserte. 6 av 10 lokalpolitikere oppgir at deres partilag gikk inn for å verne området som nasjonalpark. Kun 14 prosent oppgir at partilaget gikk imot vernet. Det er særlig blant de mest berørte kommunene og blant borgerlige partier at vi finner partilag som gikk imot vernet (Tabell 5.4).

Tabell 5.4 *Partilagens syn på opprettelse av Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark, totalt og etter kommunegruppe og partiblokk (prosentfordeling)*

Partilagens syn	Totalt	Kommunegruppe		Partiblokk	
		Mye berørt	Lite berørt	Sosialistisk	Borgerlig
For vern	60	38	65	67	56
Imot vern	14	38	9	6	25
Ikke klart standpunkt	23	25	26	28	19
N	34	8	23	18	16

Vel så stor andel av organisasjonene i vår undersøkelse gikk aktivt inn for vern, enn aktivt imot vern. Totalt deler de seg imidlertid inn i tre omtrent like store grupper (Tabell 5.5). At vel 1/3 av dem ikke aktiviserte seg er ikke overraskende, med tanke på hvilke type organisasjoner som er inkludert i undersøkelsen. Det er neppe vanlig at hytteeierforeninger eller beitelag tar standpunkt i slike politiske spørsmål. Som ventet varierer synet på vern mellom de ulike typer organisasjoner. Over halvparten av organisasjonene innen landbruksnæringen gikk imot vernet, mens 2/3 av organisasjonene innen miljø og friluftsliv gikk inn for vernet (og ingen gikk imot vernet).

Tabell 5.5 *Andel av organisasjonene som var aktive for eller imot vern i forbindelse med opprettelsen av nasjonalparken samlet og fordelt på organisasjonstype (prosentfordeling)*

Organisasjonen engasjerte seg:	Totalt	Organisasjonstype		
		Landbruk	Miljø og friluft	Andre
for vern	36	16	67	40
imot vern	28	53	0	0
engasjerte seg ikke	36	32	33	60
N	36	19	12	5

5.3.2 Holdninger til vern

I forbindelse med verneprosessen var det diskusjon om hvordan området best skulle sikres; gjennom fylkes- og kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven eller gjennom vern etter naturvernloven. Forslaget i "Ny landsplan for nasjonalparker" (NOU 1986: 13) om å opprette en nasjonalpark i området ble fra lokalt og regionalt hold møtt med forslag om å sikre naturverdiene i området gjennom plan- og bygningsloven (jfr avsnitt 2.1). Etter at det ble klart at det ville bli opprettet en nasjonalpark, var det mange diskusjoner om størrelsen på parken. Fylkesmannen trakk sitt første forslag om å verne et større område i 2000, og foreslo et mindre område i samforståelse med representanter fra kommuner og landbruket. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt lokale aktørers syn på disse spørsmålene våren 2007.

Mens nær $\frac{3}{4}$ av politikerne er enige i at vern var nødvendig for å sikre naturkvalitetene i området, er tilslutningen til dette utsagnet vesentlig lavere blant organisasjonslederne (Tabell 5.6). Blant dem er det under $\frac{1}{3}$ som er enige i utsagnet. I samsvar med dette er oppslutningen om lokale alternativ til vern større blant organisasjonslederne enn politikerne. Faktisk har politikerne mindre tiltro til plan- og bygningsloven som alternativ til vern etter naturvernloven enn organisasjonslederne, selv om forskjellen er liten. Politikernes syn på dette er overraskende, siden alternativet med plan- og bygningsloven innebærer at lokalpolitikere hadde fått forvaltningsansvaret.

Tabell 5.6 *Politikernes og organisasjonsledernes syn på ulike sider nasjonalparken (prosentandel som er har svart at utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn)*³¹

	Politikere	Organisasjonsledere
Vern av Blåfjella – Skjækerfjella var nødvendig for å sikre et nærmest urørt naturområde og dets biologiske mangfold	71	33
Vernet omfatter for små områder	27	14
Vern er unødvendig, lokalbefolkningen har gjennom generasjoner vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte	56	75
Plan- og bygningsloven ville ivaretatt bruk og vern av området på en bedre måte	50	56
N varierer mellom:	30-34	32-36

Blant politikerne finner vi størst tilslutning til vernet og minst tilslutning til lokale forvaltningsalternativ blant de som representerer de minst berørte kommunene (Tabell 5.7). Særlig stor er forskjellene i tiltroen til plan- og bygningsloven som redskap for å ivareta bruk og vern av området. Mens alle politikerne fra de mest berørte kommunene mener plan- og bygningsloven ville vært et bedre alternativ, er det under 1/3 av politikerne fra de mindre berørte kommunene som mener det samme.

³¹ Andelen som har svart at utsagnene er lite eller ikke dekkende for deres syn er ikke oppgitt i tabellen, men framkommer ved differansen mellom 100 og prosentandelen som er oppgitt i tabellen.

Tabell 5.7 *Politikernes syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter kommunegruppe (prosentandel som oppga av utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn)³²*

	Mye berørt	Mindre berørt
Vern av Blåfjella – Skjækerfjella var nødvendig for å sikre et nærmest urørt naturområde og dets biologiske mangfold	38	87
Vernet omfatter for små områder	13	32
Vern er unødvendig, lokalbefolkningen har gjennom generasjoner vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte	88	44
Plan- og bygningsloven ville ivaretatt bruk og vern av området på en bedre måte	100	30
N varierer mellom:	8	20-23

Oppfatningene av disse spørsmålene varierer lite med hvilken partiblokk politikeren tilhører. Dette er illustrert for to av påstandene i tabellen nedenfor (Tabell 5.8).

Tabell 5.8 *Politikernes syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter partiblokk (prosentandel som oppga at utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn)³³*

	Sosialistisk	Borgerlig
Vern av Blåfjella – Skjækerfjella var nødvendig for å sikre et nærmest urørt naturområde og dets biologiske mangfold	72	69
Plan- og bygningsloven ville ivaretatt bruk og vern av området på en bedre måte	40	56
N	15-18	15-16

Derimot er det en sammenheng mellom hvor aktiv politikeren var i verneplan- og forvaltningsplanprosessene og hennes holdninger til ulike sider ved vernet. Det er de mest aktive politikere som er mest skeptiske til vern og mest positive til plan- og bygningsloven som alternativ til naturvernloven (Tabell 5.9). Trolig er det

³² Andelen som har svart at utsagnene er lite eller ikke dekkende for deres syn er ikke oppgitt i tabellen, men framkommer ved differansen mellom 100 og prosentandelen som er oppgitt i tabellen.

³³ Se fotnote 32.

holdninger til vern og ikke deltakelse som påvirker hvor aktive lokalpolitikerne har vært i disse prosessene. De som forventet at deres syn ville bli mindre ivaretatt av statlige miljømyndigheter engasjerte seg sannsynligvis mer enn de som forventet at deres syn ble godt ivaretatt av statlige myndigheter.

Tabell 5.9 *Politikernes syn på vern av nasjonalparken etter hvor aktive de var i verneplan- og forvaltningsplanprosessene (prosentandel som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn)³⁴*

	Svært aktiv	Noe aktiv	Ikke aktiv
Vern av Blåfjella – Skjækerfjella var nødvendig for å sikre et nærmest urørt naturområde og dets biologiske mangfold	57	81	64
Plan- og bygningsloven ville ivaretatt bruk og vern av området på en bedre måte	83	50	30
N varierer mellom	6-7	14-16	10-11

Organisasjonsledernes syn på disse spørsmålene følger et forventet mønster. Det er ledere av organisasjoner innenfor jord- og skogbruket som er mest kritiske til vern og mest positive til lokale alternativer. Et flertall av lederne for miljø- og friluftsjorganisasjoner er enige i at vern var nødvendig for å sikre området, men mange av dem er også positive til lokale alternativ. Det er lederne for andre organisasjoner som er minst positive til lokale alternativ (Tabell 5.10).

³⁴ Se fotnote 32.

Tabell 5.10 *Organisasjonsledernes syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter organisasjonstype (prosentandel som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn)³⁵*

	Landbruk	Miljø og friluft	Annet
Vern av Blåfjella – Skjækerfjella var nødvendig for å sikre et nærmest urørt naturområde og dets biologiske mangfold	11	58	60
Vernet omfatter for små områder	6	16	40
Vern er unødvendig, lokalbefolkningen har gjennom generasjoner vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte	95	58	40
Plan- og bygningsloven ville ivarettatt bruk og vern av området på en bedre måte	77	40	20
N varierer mellom	17-19	10-12	5

Tendensen til at de mest aktive er mest skeptisk til vern og mest positiv til lokale forvaltningsalternativ er enda sterkere for organisasjonslederne enn for politikerne (Tabell 5.11). Dataene antyder at det var motstanderne mot vern som i størst omfang engasjerte seg i planprosessene, mens de som var positive til vern i større grad lot være å engasjere seg.

³⁵ Se fotnote 32.

Tabell 5.11 *Organisasjonslederens syn på ulike sider ved vern av nasjonalparken etter hvor aktiv de var i verneplan- og forvaltningsplanprosessene (prosentandel som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn)³⁶*

	Svært aktiv	Noe aktiv	Ikke aktiv
Vern av Blåfjella – Skjækerfjella var nødvendig for å sikre et nærmest urørt naturområde og dets biologiske mangfold	23	31	57
Plan- og bygningsloven ville ivarettatt bruk og vern av området på en bedre måte	75	57	17
N varierer mellom	12-13	14-16	6-7

5.4 Oppslutning om forvaltningsmodellen?

Forvaltningsansvaret er delt mellom kommunene, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og reindriftsforvaltningen. Kommunene har fått delegert ansvar for å forvalte betydelige deler av vernebestemmelserne. I dette avsnittet skal vi først ta for oss lokale holdninger til det kommunale forvaltningsansvaret, og deretter holdninger til modellen, nasjonalparkrådet og forvaltningsplanen.

5.4.1 Holdninger til kommunalt forvaltningsansvar

Det er overveldende oppslutning om det kommunale forvaltningsansvaret. Bare 18 prosent blant både politikere og organisasjonsledere sier seg helt eller delvis enige i utsagnet om at det var galt å la kommunene få forvaltningsansvar (Tabell 5.12).

³⁶ Se fotnote 32.

Tabell 5.12 *Politikernes og organisasjonslederes holdninger til hvordan kommunene utøver sitt forvaltningsansvar (prosent som oppga at utsagnet er helt eller delvis dekkende for deres syn)³⁷*

	Politikere	Organisasjonsledere
Det var galt å la kommunene få forvaltningsansvar	18	18
Kommunen(e) er flinke til å ivareta lokale hensyn innenfor rammene vernet setter	88	77
Det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene	57	69
Kommunen(e) er i realiteten gissel for statlige vernemyndigheter	69	79
N varierer mellom	28-32	26-33

Et stort flertall blant begge respondentgruppene sier seg også enige i at kommunene er flinke til å ivareta lokale hensyn. Imidlertid mener nesten like mange at kommunene i realiteten er gissel for statlige vernemyndigheter. Dette kan tolkes som at respondentene mener kommunene er for sterkt bundet av staten, men at de gjør en god jobb innenfor disse rammene. Selv med sterke bindinger mener et klart flertall at det er riktig å la kommunene få forvaltningsansvar. Dette også på tross av at et flertall mener det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene.

Skeptikerne blant politikerne til kommunalt ansvar finnes i de minst berørte kommunene (29 prosent politikerne herfra er delvis enige i at det var galt med kommunalt ansvar, mot ingen i de mest berørte kommunene). Det er også blant disse mindre berørte kommunene at skepsisen til ulik forvaltningspraksis mellom kommunene er størst. 67 prosent herfra mener denne påstanden er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger, mot kun 29 prosent i de mest berørte kommunene.

Oppfatningene av kommunalt forvaltningsansvar varierer ikke systematisk mellom ledere av ulike organisasjonstyper. (17 prosent av lederne i jord- og skogbrukets organisasjoner er enige i at det var galt å la kommunene få ansvar, 10 prosent blant lederne av

³⁷ Se fotnote 32.

miljø- og friluftsansisasjonene og 40 prosent blant ledere av andre organisasjoner. Tilslutningen til det kommunale ansvaret er stor i alle grupper, med unntak av reindrifta). Det er blant ledere innen jord- og skogbruket færrest mener det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene (57 prosent, mot 86 prosent innen miljø og friluftsliv og 80 prosent blant andre organisasjoner).

5.4.2 Holdninger til forvaltningsmodellen

Oppslutningen om forvaltningsmodellen med delt ansvar mellom kommunene, Fylkesmannen og reindrifftsforvaltningen er klart mindre. Selv om 2/3 av politikere mener ansvarsdelingen mellom disse organene er klart definert, anser over 3/4 av dem at samarbeidet mellom disse tre organene og samarbeidet i nasjonalparkrådet fungerer dårlig (Tabell 5.13). Ikke overraskende mener langt flere lokalpolitikere at hele ansvaret burde vært overført til kommunene, enn at det burde vært gitt til nasjonalparkrådet.

Tabell 5.13 *Politikernes og organisasjonsledernes holdninger til hvordan forvaltningsmodellene i nasjonalparken fungerer (prosent som oppga at utsagnet var helt eller delvis dekkende for deres syn)*³⁸

	Politikere	Organisasjonsledere
Ansvarsdelingen mellom kommunene, reindrifftsforvaltningen og Fylkesmannen er klart definert	67	37
Kontakten og samarbeidet mellom kommunene, reindrifftsforvaltningen og Fylkesmannen er for dårlig	78	74
Samarbeidet i Nasjonalparkrådet fungerer dårlig, den enkelte er mest opptatt av å fremme egne synspunkt	76	70
Hele forvaltningsmyndigheten burde vært overført til den enkelte kommune	64	69
Hele forvaltningsmyndigheten burde vært overført til Nasjonalparkrådet	24	27
N varierer mellom	21-33	23-36

Organisasjonslederne deler langt på vei politikernes vurderinger på disse spørsmålene, med ett unntak. Kun 1/3 av dem anser at

³⁸ Se fotnote 32.

arbeidsdelingen mellom forvaltningsmyndighetene er avklart. Forklaringen kan være at organisasjonsledere som trolig ikke kjenner de formelle reglene så godt som politikerne, lar en oppfatning av dårlig samarbeid også speile vurderingen av den formelle arbeidsdelingen.

Nasjonalparkrådet har bred representasjon fra kommuner og berørte grupper. Sammensetningen av rådet har bred tilslutning særlig blant politikerne, men også blant organisasjonsledere. Et betydelig mindretall blant begge grupper mener imidlertid fylkeskommunen er for godt representert, mens kommunene og grunneierne er for svakt representert (Tabell 5.14). Blant organisasjonslederne mener dessuten et stort flertall at miljø- og friluftsansjoner er for sterkt representert, og ca 1/4 at reinbeitedistriktene er for svakt representert. Det er dessuten verdt å merke seg at en god del har latt være å svare, trolig fordi de ikke har noen klar oppfatning av spørsmålet.

Tabell 5.14 *Politikernes og organisasjonsledernes oppfatninger av ulike gruppers representasjon i nasjonalparkrådet*

	Politikernes oppfatninger			Organisasjonsledernes oppfatninger		
	For svak	Passe	For sterkt	For svak	Passe	For sterkt
Kommunene	31	62	8	31	54	15
Fylkeskommunen	0	77	23	0	54	46
Reinbeitedistriktene	12	80	8	26	61	13
Sametinget	4	78	17	19	62	19
Fjellstyrene	15	77	8	33	59	7
Landbruks- og grunneierorganisasjoner	20	76	4	52	33	15
Miljø- og friluftsansjoner	8	79	13	19	15	65
N varierer mellom	23-26			21-27		

5.4.3 Oppfatninger av forvaltningsplanen

Forvaltningsplanen ble utarbeidet av Nasjonalparkrådet og var ferdig i 2006. Politikerne gir forvaltningsplanen et godt skussmål. Et klart flertall blant dem mener ulike hensyn og interesser er rimelig ivaretatt og balansert (Tabell 5.15). Organisasjonsledernes vurderinger varierer derimot en god del. Vurderingen av hvorvidt

planen balanserer ulike hensyn på en god måte og gir gode retningslinjer på lang sikt deler organisasjonslederne i to. Et flertall blant dem mener imidlertid at planen ivaretar verneformålet på en god måte, og at reindriftsnæringens interesser er godt ivaretatt.

Tabell 5.15 *Politikeres og organisasjonslederes oppfatninger av forvaltningsplanen for Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger)*³⁹

	Politikere	Organisasjonsledere
Synspunktene vårt parti /vår organisasjon hadde er ivaretatt på en god måte	72	36
Forvaltningsplanen balanserer ulike interesser og hensyn på en god måte	69	47
Forvaltningsplanen gir gode retningslinjer for en langsiktig og bærekraftig forvaltning	80	49
Hensynet til utmarksturisme er godt ivaretatt	66	41
Forvaltningsplanen ivaretar kommunenes synspunkt på en god måte	69	55
Hensynet til tradisjonelt landbruk er godt ivaretatt	74	50
Forvaltningsplanen begrenser utbygging og ferdsel i verneområde i tilstrekkelig grad for å sikre verneformålet	84	74
Hensynet til reindrift er godt ivaretatt	93	68
Verneformålene er godt ivaretatt i forvaltningsplanen	97	77
N varierer mellom	29-32	31-36

Det generelt positive bildet hva gjelder politikernes vurdering av forvaltningsplanen dekker imidlertid over til dels betydelig forskjeller i oppfatninger mellom de mest og de minst berørte kommunene (Tabell 5.16). Politikerne fra de mest berørte kommunene er vesentlig mindre fornøyd med hvordan forvaltningsplanen ivaretar partiets og kommunens syn, og hensynet til utmarksturisme og landbruk, enn hva tilfelle er for politikere fra de mindre berørte kommunene.

³⁹ Se fotnote 32.

Tabell 5.16 *Politikernes oppfatninger av forvaltningsplanen etter kommunegruppe (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger)⁴⁰*

	Mye berørt kommune	Mindre berørt kommune
Synspunktene vårt parti hadde er ivaretatt på en god måte	38	83
Forvaltningsplanen balanserer ulike interesser og hen syn på en god måte	50	76
Forvaltningsplanen gir gode retningslinjer for en langsiktig og bærekraftig forvaltning	75	79
Hensynet til utmarksturisme er godt ivaretatt	25	86
Forvaltningsplanen ivaretar kommunenes synspunkt på en god måte	50	71
Hensynet til tradisjonelt landbruk er godt ivaretatt	50	80
Forvaltningsplanen begrenser utbygging og ferdsel i verneområde i tilstrekkelig grad for å sikre verneformålet	100	75
Hensynet til reindrift er godt ivaretatt	100	95
Verneformålene er godt ivaretatt i forvaltningsplanen	100	100
N varierer mellom	8	18-21

Det er ikke de samme systematiske forskjellene i oppfatninger mellom ledere av ulike typer organisasjon. Imidlertid er lederne av organisasjoner innenfor jord- og skogbruket mer kritisk til hvordan forvaltningsplanen har ivaretatt synspunkt til kommunene og hensynet til landbruket enn andre grupper, mens lederne av ”andre” organisasjoner er mer kritiske til hvordan hensynet til reindrift og verneformål er ivaretatt, enn hva tilfellet er for ledere av andre typer organisasjoner. Ledere for miljø- og friluftsforslag er mest kritiske til hvordan hensynet til utmarksturisme er ivaretatt (se Tabell 5.17).

⁴⁰ Se fotnote 32.

Tabell 5.17 *Organisasjonslederes oppfatninger av forvaltningsplanen etter organisasjonstype (prosentandel som mener utsagnene er helt eller delvis dekkende for deres oppfatninger)⁴¹*

	Landbruk	Miljø og friluftsliv	Andre
Synspunktene vår organisasjon hadde er ivaretatt på en god måte	32	44	40
Forvaltningsplanen balanserer ulike interesser og hen syn på en god måte	44	55	40
Forvaltningsplanen gir gode retningslinjer for en langsiktig og bærekraftig forvaltning	39	67	40
Hensynet til utmarksturisme er godt ivaretatt	44	27	60
Forvaltningsplanen ivaretar kommunenes synspunkt på en god måte	38	70	80
Hensynet til tradisjonelt landbruk er godt ivaretatt	30	78	80
Forvaltningsplanen begrenser utbygging og ferdsel i verneområde i tilstrekkelig grad for å sikre verneformålet	79	83	40
Hensynet til reindrift er godt ivaretatt	72	78	25
Verneformålene er godt ivaretatt i forvaltningsplanen	81	90	40
N varierer mellom	16-20	9-12	4-5

5.5 Nytt syn på vern og forvaltningsmodell?

Har forvaltningsforsøket medført endringer i holdninger til enten vernet som sådan eller kommunalt ansvar for å forvalte vernebestemmelser? Et flertall blant politikerne har ikke endret syn på vern (Tabell 5.18). Av de som har endret syn, har flere blitt mer positive enn mer negative. Blant organisasjonslederne derimot, har et flertall endret syn, og da stort sett alltid i negativ retning. Så godt som halvparten av organisasjonslederne sier de er blitt mer negative til vern. Holdningen til kommunalt ansvar er i begge grupper enten uforandret eller endret i positiv retning. Disse

⁴¹ Se fotnote 32.

dataene indikerer altså at forsøket har bidratt til å styrke oppslutningen om kommunalt forvaltningsansvar over verneområder, men enten ikke påvirket eller svekket oppslutningen om vernet som sådan.

Tabell 5.18 *Om politikere og organisasjonsledere har endret syn på vern og kommunalt forvaltningsansvar ut fra de erfaringer de har med forsøket (prosentandel)*

	Syn på vernet		Syn på kommunalt forvaltningsansvar	
	Politikere	Org.ledere	Politikere	Org.ledere
Mer positiv	25	11	41	41
Ikke endret holdning	63	41	53	46
Mer negativ	13	49	6	14
N	32	37	32	37

Det er politikere fra de mindre berørte kommunene som svarer de har blitt mer positive til vernet, mens tre av de fire politikerne som oppgir at de har blitt mer negativ kommer fra de mest berørte kommunene (Tabell 5.19). Sosialistiske politikere er overrepresentert blant de som er blitt mer positiv til vernet. De mest aktive politikerne har ikke endret syn, dvs. deltakelse i verneplan- og forvaltningsplanprosesser har ikke påvirket politikernes holdninger til å verne området som nasjonalpark.

Tabell 5.19 *Politikeres endrede syn på vern av området etter kommunetype, partiblokk og aktivitetsnivå (prosentandeler)*

	Kommunetype		Partiblokk		Aktiv i planprosesser		
	Mye berørt	Mindre berørt	Borg.	Sos.	Ikke	Noe	Mye
Mer positiv	0	38	13	35	22	38	0
Ikke nytt syn	63	57	73	53	78	38	100
Mer negativ	38	5	13	12	0	25	0
N	8	21	15	17	9	16	7

Det er ingen systematiske forskjeller hva angår hvilke politikere som har blitt mer positive til kommunalt forvaltningsansvar (Tabell 5.20).

Tabell 5.20 *Politikernes endrede syn på kommunalt forvaltning etter kommunetype, partiblokk og aktivitetsnivå (prosentandeler)*

	Kommunetype		Partiblokk		Aktiv i planprosesser		
	Mye berørt	Mindre berørt	Borg.	Sos.	Ikke	Noe	Mye
Mer positiv	50	38	40	41	11	63	29
Ikke nytt syn	50	52	53	53	67	38	71
Mer negativ	0	10	7	6	22	0	0
N	8	21	15	17	9	16	7

Mens ledere av miljø- og friluftsansjoner enten ikke har endret syn på vern eller blitt mer positiv, tenderer ledere av jord- og skogbruksorganisasjoner og andre organisasjoner å ha blitt mer negative til vern. Det er også en klar tendens til at jo mer aktiv organisasjonslederne har vært i ulike planprosesser, desto mer negative har de blitt til vernet (Tabell 5.21).

Tabell 5.21 *Organisasjonslederens endrede syn på vern av området etter organisasjonstype og aktivitetsnivå (prosentandeler)*

	Organisasjonstype			Aktivitetsnivå		
	Landbruk	Miljø og friluft	Andre	Ikke	Noe	Mye
Mer positiv	5	25	0	14	18	0
Ikke nytt syn	30	67	20	71	35	31
Mer negativ	65	8	80	14	47	69
N	20	12	5	7	17	13

Det er først og fremst ledere av organisasjoner innen jord- og skogbruket som har blitt mer positive til kommunalt ansvar. Det er også en klar tendens til at desto mer aktive organisasjonslederne har vært i planprosesser, desto mer positive har de blitt til kommunalt forvaltningsansvar (Tabell 5.22).

Tabell 5.22 *Organisasjonslederens endrede syn på kommunalt forvaltning etter organisasjonstype og aktivitetsnivå (prosentandeler)*

	Organisasjonstype			Aktivitetsnivå		
	Landbruk	Miljø og friluft	Andre	Ikke	Noe	Mye
Mer positiv	60	25	0	14	41	54
Ikke nytt syn	25	75	60	86	35	39
Mer negativ	15	0	40	0	24	8
N	20	12	5	7	17	13

6 Vurderinger av forsøket og konklusjon

I dette avsluttende kapitlet vil vi vurdere i hvilken grad kommunene, reindriftsforvaltningen og Fylkesmannen har greid å gjennomføre de oppgaver de skal og innfridd de vilkår de er pålagt som forvaltningsmyndighet, og i hvilken grad de innfrir de mål som er satt for forsøket.

6.1 Oppgaver for forvaltningsmyndigheten

Med lokal forvaltning fulgte åtte konkrete myndighetsoppgaver. Vi vil vurdere i hvilken grad forvaltningsmyndigheten har gjennomført disse oppgavene slik Regjeringen har forutsatt.

Det er viktig å ha i mente at forsøket kun har vært i drift 1 ½ år, og at resultatet dermed kan forventes å være preget av manglende rutiner og etablert ny praksis knyttet til samhandling og utøvelse av forvaltningsmyndighet.

Utøve forvaltningsmyndighet

I delegeringsbrevet er det presisert at forvaltningsmyndighetene har ansvaret for å forvalte angitte verneregler i forskriften. Evalueringen viser at forvaltningsmyndighetene i all hovedsak utøves i tråd med kravene til en vernemyndighet.

Det har vært ønske om å bruke planer framfor søknader om dispensasjon som grunnlag av aktivitet i verneområdet. Begrunnelsen er at slike driftsplaner gir forutsigbarhet både for søker og for forvaltningen, og samtidig kan en slik praksis også bidra til mer effektiv forvaltning. I dag brukes distriktsplaner som grunnlag for motorisert ferdsel innen reindrift, og det er

tilsvarende ønsker om bruk av driftsplaner for fjellstyrenes og grunneierens behov for naust og vedhugst. Det stilles krav til planene før de kan brukes som grunnlag for tillatelser. En plan må inneholde de samme momenter som en søknad. I den grad de ikke inneholder de nødvendige momenter krever DN enten en skriftlig eller muntlig avklaring på manglene på tilsvarende måte som mangler ved en vanlig søknad.

Dispensasjoner fra verneforskriften

Evalueringen viser at de fleste dispensasjoner faller inn under et handlingsrom som de fleste aktørene aksepterer. Det er knyttet sterkest konflikt til en praksis der private hytteeiere får dispensasjoner til fem turer med snøskutere pluss en dag for å kjøre ved, til sammen seks turer. Rammene på fem turer i forvaltningsplanen møtte sterk lokal kritikk i Snåsa og Lierne, og dette medførte en omlegging av praksis i enkelte kommuner til seks turer. Seks turer møter sterk kritikk fra reindrift og miljø- og friluftsjakter. Også den statlige miljøforvaltningen er skeptisk. Seks turer har redusert den lokale motstanden, i alle fall er det ikke lenger stor oppmerksomhet i media og antall klager på denne typen saker er sunket.

Det har også vært en del diskusjon om dispensasjoner til organisert ferdsel til næringsformål, og hva som kan tillates etter vernebestemmelsene. Reindriften er kritisk til slik organisert ferdsel, som følge av forstyrrelser for næringen. Dispensasjoner etter verneforskriften skal imidlertid vurderes ut fra trusler mot verneformålene og ikke ut fra trusler mot reindriften.

Forvaltningsplanen

Myndighetene har utarbeidet en forvaltningsplan som er stadfestet av DN. Arbeidet tok lang tid, særlig på grunn av problemene med å få til nødvendig avklaringer i forhold til reindriften og samiske interesser, siden reindriften ikke ville delta i forvaltningsforsøket. Planen mangler et omforent innhold. Konfliktene er særlig knyttet til motorisert og organisert ferdsel, og det er særlig miljø- og friluftsjakter og reindriften som er skeptiske til innholdet. Noen informanter har hevdet at det var interessene med sterkest røst, som Lierne og Snåsa kommuner, som fikk størst gjennomslag, bl.a. ved at det ble åpnet opp for omfattende snøskuterkjøring til private hytter, mens interesser med svakere røster, som saue-næringen og det enkle friluftslivet fikk mindre gjennomslag i

planprosessen. Det er også misnøye med at fjellstyrer og Værdalsbruket AS har ulike rammer for motorisert transport til sine utleiehytter. Forvaltningsplanen brukes imidlertid av myndighetene, og oppleves som et nyttig redskap.

Forvaltningstiltak

Forsøket har virket i kort tid, og foreløpig har arbeidet med skjøtsel og tilrettelegging begrenset seg til arbeidet med innfallsporter til området og skilting. Skjøtsel er imidlertid preget av konflikten mellom fjellstyrene og SNO som Lierne og Snåsa også er part i. Dette påvirker både samhandling og samordning av oppgavene. Det er misnøye med SNOs lokale tjenestekjøp. Dette retter seg imidlertid til SNO som statlig institusjon, og ikke den lokalt ansatte i SNO. SNO forvalter tiltaksmidler som forvaltningsmyndighetene kan søke på gjennom bestillingsdialogen. Første års bestillingsdialog i 2006 var preget av mangel på etablerte rutiner, og kommunene var svært misfornøyde med denne. I den andre dialogen som pågikk høsten 2007, har SNO lagt mer vekt på samhandling med og rapporter fra fjelloppsyn, Fylkesmannen og forvaltningsmyndighetene for øvrig. Det er for tidlig å si om de nye rutineene knyttet til bestillingsdialogen som er under etablering kan avbøte de mangler som ble påpekt ved den første bestillingsdialogen.

Merking og informasjon

Forvaltningsmyndighetene og Nasjonalparksenteret samarbeider om en informasjonsstrategi. Siden senteret og forvaltningsmyndighetene har sammenfallende mandat, har det vært nødvendig å etablere et formelt samarbeid om informasjonsoppgavene.

Anmeldelse og brudd på verneforskriften

Det er lite miljøkriminalitet i området, og de saker som er rapportert har en mindre alvorlighetsgrad.

Rapportering til vernemyndigheten

Alle beslutninger om dispensasjoner formidles til de andre vernemyndighetene via e-post. Det er ikke etablert et system for sammenstilling av disse dispensasjonene gjennom årsrapporter. Dagens form for formidling av enkeltsaker har mindre verdi så lenge dispensasjonene ikke registreres og vurderes. Det er heller

ikke etablert en rapporteringsordning verken til statlige myndigheter, slik at de kan følge opp sin tilsynsplikt, eller til Nasjonalparkrådet, slik at rådet kan oppfylle sin rolle som rådgivende organ.

6.2 Lokal forvaltning i praksis

De målene og vilkår som forvaltningsforsøket skal vurderes opp mot kan oppsummeres i følgende tre overordnede mål:

1. Lokal forvaltning skal bidra til å avveie bruks- og verneinteressene på en god måte, i samsvar med verneformål for området
2. Forsøket skal bidra med økt oppslutning om vernet.
3. Lokal forvaltning skal være effektiv, med nødvendig kompetanse og kapasitet, og evne til å utnytte kompetanse og erfaring som finnes i statlig miljøforvaltning.

6.2.1 Bruk og vern

En bærekraftig forvaltning av verneområder skal ses i lys av verneformålet og dermed ta særlige hensyn til det økologiske aspektet. Innenfor rammene av verneforskriften skal man også søke å ivareta økonomiske og velferdsmessige forhold. Evnen til å finne fram til akseptable løsninger er sentral. Konflikter som løses, eller ikke løses lokalt, anses som et viktig evalueringsmål. Konflikter som ikke løses lokalt kan være enkeltsaker, opphoping av saker som samlet sett oppfattes som kontroversielle og gjentakende konflikter.

Et hovedinntrykk er at de fleste sakene forvaltningsmyndighetene avgjør oppfattes som lite kontroversielle av de fleste. Det blir imidlertid uttrykt generell misnøye til kommunenes praksis fra særlig reindriften, miljøinteressene og sentrale miljømyndigheter. Et fåtall enkeltsaker er svært kontroversielle. I begynnelsen var det en del reaksjoner på at antall turer med snøskuter til private hytter ble begrenset til fem per sesong. I forvaltningsplanen er det retningslinjer som åpner for inntil 5 turer og en dag med vedkjøring. Etter at Lierne og Snåsa kommuner begynte å bruke disse seks turene som standard i sine dispensasjoner, har kritikken lagt seg. Det kan tyde på at brukere har forsonet seg med praksis,

både fordi det har blitt en tur ekstra og fordi behovet er dekket med disse seks turene. Denne endringen oppfattes imidlertid som uheldig av miljø- og friluftsjnteressene. Naturoppsynet påpeker på et generelt nivå at det er lite kjøring i nasjonalparken.

De mest kontroversielle sakene er imidlertid knyttet til forholdet mellom reindriften og naturbasert reiseliv (organiserte turer), og mellom reindriften og miljø- og friluftslivsinteresser. Reindriften er kritisk til nye utmarksnæringer som organiserte turer. De anser dette som en trussel mot egen næring. Kommunene på sin side er positive til denne type virksomhet. Miljø- og friluftsjrganisasjoner er kritiske til omfanget av motorisert ferdsel i reindriften, både sommer som vinter. Det som oppfattes som en liberal praksis innen reindriften anses som uretteferdig i forhold til andre type utmarksnæringer.

Nå var det også forut for vernet motsetninger mellom reindriften og kommunene, og mellom kommunene og den statlige miljøforvaltningen. Partene har ikke gjennom forvaltningsforsøket greid å minske eller løse disse konfliktene. Det er fortsatt sterke og ulike meninger om hva en rimelig avveining mellom bruk og vern faktisk skal innebære, en uenighet som avspeiler seg i klager og utspill i media. Verneprosessen bidro på sin side til å forsterke eksisterende konflikter mellom lokalsamfunn og miljøforvaltning/miljøinteresser, og mellom reindriften og kommunene, og til å utvikle nye konflikter mellom reindriften og miljøforvaltningen. Vernet ga anledning til at eksisterende og nye konflikter fikk en ny arena å utspille seg på.

6.2.2 Lokal oppslutning

Vi har undersøkt om forsøket har bidratt til økt lokal oppslutning om naturvern. Dette har vi målt ved:

- Om det er en *aktiv forvaltning*: som innebærer at forvaltningsmyndighetene prioriterer forsøket både politisk og administrativt.
- Om det er en *deltakerorientert forvaltning*: som baserer seg på deltakelse fra lokalt folkevalgte og berørte parter i forvaltningsplanarbeidet, nasjonalparkrådet og myndighetsutøvelsen.

- *Om lokal oppslutning* om vernet og forvaltningen har økt blant lokalpolitikere og ledere for lokale lag og foreninger.

Aktiv forvaltning

Mange politikere og ledere av organisasjoner og lag har engasjert seg i utarbeidelsen av forvaltningsplanen og forvaltningsmodellen. De fleste representantene har møtt opp i råd og utvalg i arbeidet med forvaltningsplanen, selv om deres engasjement og bidrag til planen til dels var begrenset. Alt i alt så ble det lokale engasjementet som fantes i verneplanprosessen ført videre inn i arbeidet med forvaltningsplanen.

Mens spørsmål om forvaltningsmodell og arbeidsdeling først og fremst engasjerte kommunene (lokalpolitikerne), var det bredere deltakelse i arbeidet med forvaltningsplanen, bl.a. gjennom kommunale arbeidsgrupper. (Interim) Nasjonalparkrådet spilte en aktiv rolle i arbeidet med forvaltningsplanen. I denne fasen var oppmøtet og engasjementet i rådet stort. I den ordinære driftsfasen av forsøket kan det være vanskeligere å holde engasjementet oppe som følge av uklarhet knyttet til Nasjonalparkrådets rolle.

Grunnene til et fallende engasjement kan være flere. Det ene kan være usikkerhet knyttet til hva Nasjonalparkrådet skal arbeide med. Mangel på konkrete oppgaver kan være en viktig grunn til fallende engasjement. En annen grunn kan være mangel på innflytelse overfor forvaltningsmyndighetene. De aktørene som er i mindretall føler avmakt i forhold til kommunene. Flere av informantene blant mindretallsinteressene oppgir at de ikke ser noe hensikt i å fremme sine synspunkter fordi dette vil medføre en diskusjon om miljø som de vil tape som følge av brukerinteressenes flertallsposisjon. Etter deres syn vil en ”tapt” diskusjon være unyttig forbruk av tidsressurser på rådsmøtene. Mulighetene til å påvirke kommunal forvaltning oppfattes også som begrenset. En tredje grunn kan være at deltakelsen er sterkt knyttet til å fremme egne interesser. Mye av engasjementet fra kommunene oppfattes av de andre aktørene som omkamp om de samme konfliktene og de samme sakene som preget verneprosessen, forvaltningsplanarbeidet, og utvikling av forvaltningsmodellen.

Det administrative fagforumet oppfattes som lærerikt og nyttig fra alle parter. I dette forumet diskuteres felles rutiner og prosedyrer

mellom de ulike forvaltningsmyndighetene, så vel som kompliserte saker. Partene benytter også forumet til å rådføre seg med hverandre.

Deltakerorientert forvaltning

Et mål med forsøket var også å få større lokal medvirkning i forvaltningen. En overføring av forvaltningsansvar fra statlig administrasjon (ved Fylkesmannen) til lokalt forvaltning (ved kommunene) kan i seg selv sies å innebære en demokratisering. Lokalt folkevalgte er involvert i beslutninger som ellers tas av statlig fagadministrasjon. Vel så interessant er det om en gjennom forsøket har evnet å trekke med ulike brukere og berørte parter i beslutningsprosessene og om deres synspunkt og interesser er tatt med i vurderingene. Både gjennom Nasjonalparkrådets brede sammensetning og praksis med lokale arbeidsgrupper som ble involvert i forvaltningsplanprosessen, har representanter for ulike brukergrupper og andre berørte blitt trukket inn i arbeidet. Mange ledere av lokale organisasjoner uttrykker imidlertid misnøye med informasjonen de har mottatt om forvaltningsplanarbeidet.

At en viktig brukergruppe som reindriften har valgt å stå utenfor og ikke oppfatter forvaltningsmodellen som legitim, er naturligvis en demokratisk utfordring. I den forbindelsen er det ikke tilstrekkelig at representanter fra reindriften er blitt invitert med og gitt plasser i Nasjonalparkrådet. Det trengs arenaer der konfliktene kan diskuteres og det trengs vilje fra forvaltningsmyndighetene og miljøvernforvaltningens side til å ta argumentene fra reindriften på alvor og inngå kompromisser. Reindriftens representanter bør naturligvis også vise vilje til å inngå kompromisser, men i slike saker ligger det større ansvar på myndighetsorgan enn private næringsaktører. Som vi skal komme tilbake til, er dette ingen enkel oppgave, sett på bakgrunn av hvordan verneprosessen ble gjennomført og hva resultatet av denne var.

I spørreskjemaundersøkelsen framgår det at politikerne og organisasjonslederne i hovedsak var fornøyd med sammensetningen av Nasjonalparkrådet. Organisasjonslederne mente imidlertid at landbruks- og grunneierorganisasjonene var for svakt representert, og miljø- og friluftorganisasjonene var for sterkt representert. Et betydelig mindretall blant dem kunne også tenkt seg sterkere representasjon fra kommunene, og svakere fra fylkeskommunen.

Lokal oppslutning

Spørreundersøkelsen avdekket at det blant lokalpolitikere var betydelig støtte til å verne området som nasjonalpark. Dette begrenset seg imidlertid til politikere fra de mindre berørte kommunene Grong, Steinkjer og Verdal. Vernemotstanderne dominerte i Lierne og Snåsa. Blant organisasjonslederne var holdningene til om det var rett å verne området som ventet etter organisasjonstype. Ledere av organisasjoner innen landbruk og skogbruk var kritiske til vern, mens ledere av miljø- og friluftsansjoner var positive.

Spørreundersøkelsen viste også at støtten til kommunalt forvaltningsansvar var overveldende både blant lokalpolitikere og ledere av lokale organisasjoner. Større skepsis var det til samarbeidet mellom de ulike forvaltningsmyndighetene (mellom kommunene, Fylkesmannen og reindriftsforvaltningen), og innenfor Nasjonalparkrådet. 2/3 av alle respondentene ga helt eller delvis tilslutning til at hele forvaltningsansvaret burde overføres til kommunene.

Både politikernes og organisasjonsledernes syn på kommunalt forvaltningsansvar er enten uendret eller blitt mer positivt i løpet av forsøksperioden. Utviklingen i deres syn på vern er mindre entydig. De fleste, 2/3 av politikerne, oppgir at de ikke har endret syn på vern i løpet av perioden. Resten av politikerne fra de mest berørte kommunene har blitt mer negativ til vern, mens så godt som alle som har endret syn i de minst berørte kommunene har blitt mer positive. Halvparten av organisasjonslederne fra særlig landbruksorganisasjonene oppgir at de har blitt mer negative til vern i løpet av forsøket. De fleste av lederne av miljø- og friluftsansjoner har ikke endret syn.

Forsøket synes altså ikke å ha bidratt til større oppslutning om statens naturvern over tid. Tvert om er det indikasjoner på at større polarisering i synet på naturvern, gjennom økt motstand fra de som fra før var kritiske. Dette synes imidlertid ikke å ha noe med kommunenes utøvelse av sitt forvaltningsansvar.

Kommunene nyter stor tillit fra de fleste gruppene som er omfattet av spørreundersøkelsen. Selv om det er en god del skepsis til det delte forvaltningsansvaret, kan heller ikke dette forklare hvorfor oppslutningen om vernet svekkes. Det er imidlertid her på sin

plass å minne om at enkelte sterkt kritiske grupper er antallsmessig svakt representert i spørreundersøkelsen.

6.2.3 Effektivitet

Mål for effektivitet i undersøkelsen er vurdert som *beslutningsavstander, der korte beslutningsavstander* kan føre til en mer ressurs-effektiv forvaltning, *tidsbruk* i saksbehandlingen og saksbehandlingsrutiner og fragmentering av forvaltningsmyndigheten som kan medføre behov for samarbeidsarenaer og nye saksbehandlingsregler

Forsøket har gitt en harmonisering av saksbehandlingspraksis etter naturvernloven og ordinært lovverk. Kommunene har også langt på vei utviklet felles forvaltningsprosedyrer for saker i verneområdet. Beslutningsveien er i mange saker blitt kortere. På den andre siden er forvaltningen fortsatt fragmentert. Koordineringsutfordringene er størst knyttet til saker som berører flere myndigheter. Problemet er imidlertid ikke stort, og det er innført mekanismer for å løse dette, blant annet at myndighetene gjensidig oversender saker til hverandre.

Saksbehandlingstiden er kort hos alle myndighetene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 17,4 dager. For saker om bruk av snøskuter er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 12 dager, for barmarkskjøring 4,4 dager, og for landing med luftfartøy 27 dager.

En stor ressursinnsats ble lagt ned i utarbeidelsen av forvaltningsplanen. I den grad forvaltningsplanen avklarer brukskonflikter og gir gode retningslinjer for forvaltningsmyndighetene, kan denne ressursbruken sies å være effektiv. Planen har imidlertid i liten grad bidratt til å etablere enighet om et felles forvaltningsgrunnlag mellom ulike parter.

Betydelig ressursinnsats har også vært lagt ned i forhandlinger om tolkning av vernebestemmelsene, forvaltningsmodell og ansvarsdeling mellom forvaltningsmyndighetene, og i å fremme sitt syn på disse spørsmålene overfor direktorat, Storting og Regjering. Dette har bidratt til langt høyere ressursinnsats i forsøket enn om innsatsen hadde begrenset seg til selve forvaltningsoppgaven. Det er imidlertid ikke rimelig å anta at et lokale forsøk i et så konfliktpreget område som dette ville vært begrenset til oppgavene knyttet

til selve forvaltningsmyndigheten. Det en kunne forventet var en større evne og vilje fra ulike parter til å inngå kompromiss og samarbeid om felles utfordringer.

6.3 Konklusjon

Forvaltningsmyndighetene utfører i all hovedsak sine oppgaver innenfor rammene gitt av statlige myndigheter. De utfører også en tilfredsstillende saksbehandling. Dispensasjoner til bruk av området (ferdsel og anlegg) er i alt overveiende grad gitt i tråd med vernebestemmelsene. Det kan imidlertid reises spørsmål om all kommunal praksis for dispensasjoner til snøskutere alltid er i tråd med verneformålet. For kommunene står brukerinteressene sterkt i saksbehandlingen, noe som gjør summen av enkeltdispensasjoner problematisk for reindriften, miljøorganisasjonene og miljømyndighetene. Praksis i enkeltsakene er imidlertid i hovedsak i tråd med vernebestemmelsene og forvaltningsplanen.

Det kan reises spørsmål om forvaltningsplanen er et godt styringsinstrument ettersom reindriften ikke har bidratt i utformingen av planen. De har heller ikke akseptert planens innhold. Enkelte miljø- og friluftsjnteresser er også kritiske til planen. Planen oppfattes av både reindriftsnæringen og miljø- og friluftsjnteresser som partisk, der enkelte bruksinteresser har fått sterk gjennomslag på bekostning av andre interesser. Planen fungerer altså ikke som et felles grunnlag for bruk og vern av området, som alle partene stiller seg bak.

Å oppnå slik enighet i løpet av en kort prøveperiode er imidlertid heller ikke lett ettersom partene har stått, og fortsatt står, langt fra hverandre. Konfliktenes intensitet synes i stor grad å henge sammen med hvordan verneprosessen forløp og hvilke resultater som kom ut av den prosessen. Noen interesser har fått gjennomslag i verneprosessen og senere i forvaltningsplanarbeidet. Dette er særlig bygdesamfunnenes interesser, Andre interessegrupperinger har fått mindre gjennomslag for sine ønsker fra verneplanarbeidet startet opp i 1998. Dette er særlig reinbeitedistriktene og miljø- og friluftsjnteressene. Disse har valgt ulike strategier. Reindriften valgte å ikke delta i forsøket, mens Naturvernforbundet valgte å delta, men markere uenighet gjennom stemmegivning og uttalelser.

Friluftinteressene på sin side har valgt å gå i dialog med kommunene gjennom sin deltakelse i Nasjonalparkrådet.⁴²

Mest kritisk er det at en viktig part i forsøket har valgt å ikke delta. Reindriften har valgt å stå utenfor av minst to grunner: For det første vil de ikke legitimere et forsøk som har sitt utgangspunkt i en verneprosess der de følte at deres interesser ble oversett. De oppfattet at de hadde kommet fram til enighet om grenser for nasjonalparken med Fylkesmannens miljøvernavdeling, som Fylkesmannen senere så bort fra etter sterk motstand fra bygdeinteressene. Deretter startet Fylkesmannen forhandlinger med kritikerne, uten at reindriftssamene ble invitert med. For det andre ser reindriften ingen hensikt i å delta i et nasjonalparkråd der de uansett vil utgjøre et mindretall. De oppfatter at både verneprosess og forvaltningsmodell bryter med Norges forpliktelser i henhold til ILO-konvensjon nummer 169 om urfolks rettigheter, og konsultasjonsretten samene har med staten.

Verneplanprosessen blir av mange kritisert for å ha vært lukket. I situasjoner med betydelig konflikt og manglende tillit viser erfaringene at det er svært viktig å sikre formelt ryddige, åpne og gjennomsiktede prosesser (Kickert m.fl. 1997; Wolf 2002). Bare gjennom slike prosesser kan en bygge tillit og ha forhåpninger om å nå fram til en omforent forvaltning av området. Dette kjennetegnet ikke prosessen fram til første forslag til vernegrenser (se også Bjørkeng 2005; Skjeggedal 2007). Dette kjennetegnet heller ikke det som skjedde etter at Fylkesmannen grep inn i verneprosessen, der viktige grupper ble ekskludert fra prosessen. Forsiktede forsøk på å bygge bro over disse konfliktene fra noen av partene i forsøksperioden har ikke nådd fram.

En viktig grunn til at det ikke var vært mulig å bygge bro over konfliktene, er at mange av partene ikke ønsker å forhandle med motparten. I verneplanprosessen så vel som i forvaltningsfasen har ulike lokale grupperinger vært aktive i å fremme sine synspunkter og søke støtte blant viktige aktører sentralt. Representanter for bl.a. kommunene, de berørte fjellgårdene og reindriften har vært i møter med representanter for Storting og/eller Regjering, og på

⁴² Disse tre strategiene samsvarer med det Hirschamn (1970) definerer som tre handlingsvalg i konfliktsituasjoner: exit (reindriftens boikott), protest (naturvernforbundets mindretallsforslag) og lojalitet (friluftinteressenes deltakelse).

andre måter drevet aktiv lobbyvirksomhet overfor statlige myndigheter. Dette er verken illegitimt eller overraskende. Det illustrerer imidlertid et lokalt klima der aktørene heller henvender seg til nasjonale myndigheter for å få gjennomslag for sine interesser og synspunkt, enn å vende seg til hverandre i regionen og søke å utvikle et samarbeid om å løse felles utfordringer. Det er imidlertid ikke sikkert at aktørene hadde greid å finne fram til omforente løsninger selv om de hadde prøvd. Til det er kanskje konfliktene mellom aktørene for dype og mangfoldige, og tilliten for svak.

At lokale aktører i noen grad har lyktes å få gjennomslag for sine synspunkt gjennom slik lobbyvirksomhet, har trolig forsterket tendensen til å vende seg oppover mot staten. Dette innebærer at rammene for forsøket som fordeling av myndighet, utforming av forvaltningsmodellen og innholdet i forvaltningsplanen hele tiden har vært åpne for forhandlinger. På den måten har sentrale myndigheter stimulert til egeninteressehevdning, i stedet for å oppmuntre til regionalt samarbeid. Særlig i situasjoner med sterke konflikter og liten tillit, vil det være viktig at noen tar et overordnet styringsansvar for å stimulere til samarbeid og tilrettelegge prosesser som kan fremme tillit og kompromiss og hindre utfall som gagnar de med mest maktmidler (Sørensen and Torfing 2007; Hovik og Vabo 2005). I dette forsøket har ingen kunnet eller ønsket å ta et slikt overordnet styringsansvar.

På tross av de disse viktige, uløste konfliktene går forsøket sin gang. Dette skyldes i stor grad at forvaltningsmyndighetene har administrative rutiner og fagfolk som utfører forvaltningen etter verneforskriften på en god måte. Forsøket har imidlertid verken lykkes i å skape større lokal oppslutning om statens vernepolitikk eller i å utvikle en omforent lokal politikk for bærekraftig forvaltning og utvikling i området. Tvert imot har konfliktene eskalert over tid. Det er høyst usikkert om lokal forvaltning kan leve med slike spenninger og konflikter over tid. Forvaltningsmodellen, som bygger på majoritetsstyre, har ikke greid å ivareta hensynene til reindriften eller mindretallsinteressene i nasjonalparkrådet. Å sikre en forvaltning som har legitimitet blant alle berørte grupper er en utfordring for forsøket. Det er behov for konfliktavklaring og tillitsbygging. For å komme dit må partene aktivt søke samarbeidsløsninger. En lokal løsning vil også kreve at

staten setter klare og forutsigbare rammer for lokale aktører slik at ikke rammebetingelsen endres fortløpende.

Forsøkets resultater kan altså neppe forklares med den valgte forvaltningsmodellen. Det er sannsynlig at en langsiktig effektiv og bærekraftig lokal forvaltning vil kreve at en rekke konflikter blir avklart. Dette omfatter både konflikter knyttet til rettighetene til samisk reindrift og konflikter mellom kommunene og staten om bl.a. arealvern, statlig naturoppsyn og rovvilt. Før disse konfliktene er avklart, vil trolig enhver forvaltningsmodell i dette området være kontroversiell. Vi har ikke noe grunnlag for å si at statlig forvaltning ville løst disse utfordringene bedre enn den forvaltningsmodellen som er valgt. På denne bakgrunn er det også vanskelig å uttale seg om hvordan forvaltningsmodellen kan forbedres.

Litteratur

- Bjørkeng, S. O. (2005). *Natursyn og diskurs. Konsekvenser for en planprosess. Et case-studie fra Verdal kommune innenfor Verneplanforslaget Verdal\Lierne*. Hovedfagsoppgave, Geografisk institutt, NTNU, Trondheim
- Bjørkhaug, H., B. E. Flø og K. Daugstad (1998): *Kartlegging av lokale brukerinteresser i de foreslåtte verneområdene Verdal/Lierne/Snåsa samt Hartkjølen*. Rapport 7/98. Trondheim: Senter for bygdeforskning.
- Daugstad, K., B. P. Kaltenborg og O. I. Vistad (2000) *Vern – planer og prosesser. Identifisering av kunnskapsstatus og – behov*. Notat 3/00. Trondheim: NINA-NIKU/ Senter for bygdeforskning,
- DN (2001). *Områdevern og forvaltning*. DN-håndbok nr. 17, 2001. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Falleth, E. I. and S. Hovik (2006): Lokal forvaltning av verneområder. En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal – Vesthei Ryfylkeheiane. NIBR- rapport 2006:18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Falleth, E. I., S. Hovik og I.-L. Saglie (2006): ”Hybride samarbeidsformer for bruk og vern av fjellområder i Norge”. Paper til Nordisk seminar om naturressursforskning i Umeå, 15- - 16. mars 2006.
- Falleth, E. I. og I.L. Saglie (2005): *Evaluering av Statens naturoppsyn*. NIBR – rapport 2005:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Glosvik, Ø. (1996). *Den lokale dimensjonen i norsk nasjonalpolitikk*. MILKOM-notat 6/96. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Hovik, S. (2007) "Governance Networks Promoting Rural Sustainable Development in Norway", in Baker S. and K. Eckerberg (eds.): *In Pursuit of Sustainable Development*. London: Rutledge.
- Hovik, S. og S. I. Vabo (2005): "Norwegian Local Councils as Democratic Meta-governors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources", *Scandinavian Political Studies* 28: 257-275.
- Hovik, S. & V. Johnsen (1994): *Fra forsøk til reform. Evaluering av MIK-programmet*. NIBR-rapport 1994:23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Innst.S.nr.92 (1996-1997): Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Eva R Finstad, Gunnar Fatland, Tore A Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene legges fram for Stortinget til behandling.
- Innst.O.nr.64 (1995-96) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn.
- Innst.S.nr.124 (1992-93): Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge
- Interim nasjonalparkråd (2005): *Forvaltningsplan for Blåfjella-Skjækerfjella/Låarte-Skæbkere nasjonalpark*. Vedtatt 2. desember 2005.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn of J. F. M. Koppenjan (1997): *Managing Complex Networks. Strategies for the public sector*. London: Sage Publications

- Knutsen, O. (1997): "From Old Politics to New Politics: Environmentalism as a Party Cleavage", i Strøm, K. og L. Svåsand (red): *Challenges to Political Parties. The Case of Norway*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- MD/KS (2001): *Styrking av det kommunale miljøvernarbeidet. Om ansvars- og myndighetsfordeling på miljøområdet*. Rapport fra en arbeidsgruppe etablert Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund.
- NOU 1986:13: *Ny landsplan for nasjonalparker*.
- Prestbakmo, H (1998): *Konsekvenser for reindrift/ samisk næring ved opprettelse av nye nasjonalparker m.v. Verdal-Snåsa-Lierne og Hartkjølen i Nord-Trøndelag*. Rapport nr. 5, 1998. Steinkjer: Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Sandström, C., S. Hovik og E. Falleth. (red.) (in prep): *Omstridda naturresurser. Trender och utmaningar i nordisk naturvårds- och naturresursförvaltning*. Stocholm: Borea.
- Skjeggedal, T. (in prep): "Inngrepsfritt og konfliktfylt i norske naturforvaltning", i Sandström, C. m. fl. (red.): *Omstridda naturresurser. Trender och utmaningar i nordisk naturvårds- och naturresursförvaltning*. Stocholm: Borea.
- Skjeggedal, T (2007): Verneplanprosesser – reelle konflikter eller institusjonelle forviklinger? I *Utmark.no* 2007:1.
- Skogen, K., H. Haaland, O. Krangle, S.M. Brainred og H. Hustad (2003): *Lokale syn på rovvilt og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog – Høland, Lesja, Lierne og Porsanger*. NINA Fagrapport 70. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.
- St.meld.nr.21 (2004-2 005): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- St.meld.nr.62 (1991-92): *Ny landsplan for nasjonalparker og andre berørte større verneområder i Norge*.

St.prp.nr.65 (2002-2003)): Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 (Fjellteksten s. 140 – 153)

Sørensen, E. og J. Torfing (2007): *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave.

Wolf, K. D. (2002): “Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State”, i J. R. Grote og B. Gbikpi (red), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich. (s. 35-50).

Vedlegg 1

Samtaler og intervjuer

Antall informanter (intervjuv/ telefonsamtaler)	2005	2006	2007
Fylkesmannens miljøvernavdeling	2		1
Grong (politikere/administrasjon)	1	1	
Steinkjer (administrasjon)	1		1
Verdal (Politiker/administrasjon)	1	1	1
Lierne (politiker/administrasjon)	1	2	1
Snåsa (politiker/administrasjon)	1		2
Reindriftsforvaltningen	1	1	2
Sekretær forvaltningsplan/forsøket	1	1	1
Fylkeskommunen (administrasjon/politiker)	2		1
Fylkesmannen			1
Statens naturoppsyn, Nord-Trøndelag		1	1
Fjellopsynet Snåsa		1	1
Værdalsbruket	1		1
Naturvernforbundet	1		1
Jeger- og fiskeforening, Nord-Trøndelag	1		1
Reindriftsnæringen	2	2	1
Direktoratet for naturforvaltning			2
Turistforeningen, Nord- Trøndelag	1		
Sametinget		1	
Statskog	1		1
Totalt	18	11	20