

Eva Irene Falleth og Sissel Hovik

Lokal forvaltning av store verneområder

Evaluering av kommunal forvaltning
i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane

Lokal forvaltning av store verneområder

Andre publikasjoner fra NIBR:

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 2006:6

Spredt utbygging og jordvern
Om omfang og drivkrefter bak
bygging på jordbruksarealer

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

Eva Irene Falleth og Sissel Hovik

Lokal forvaltning av store verneområder

Evaluering av kommunal forvaltning
i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane

NIBR-rapport 2006:18

Tittel: **Lokal forvaltning av store verneområder.**
Evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane.

Forfatter: Eva Irene Falleth og Sissel Hovik

NIBR-rapport: 2006:18

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-649-9
Prosjektnummer: O-1863
Prosjektnavn: Kommunal forvaltning av Setesdal landskapsvernområde

Oppdragsgiver: Direktoratet for naturforvaltning

Prosjektleder: Eva Irene Falleth

Referat: Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane er et stort verneområde der kommunene er delegert ansvar for forvaltningen som en prøveordning. Evalueringen viser at det interkommunale samarbeidet og arbeidet med forvaltningsplanen var vellykket. Forsøket viser også at lokalpolitisk deltakelse og engasjement er høyt. Det er imidlertid store utfordringer knyttet til saksbehandling, kompetanse og motivasjon i mange av kommunene. Konfliktene knyttet til miljø- og friluftssinteresser har ikke blitt mindre i løpet av forsøket, særlig knyttet til villreinens leveområde.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2006

Antall sider: 107
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

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2006

Forord

NIBR har på oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning evaluert forsøket med kommunal forvaltning av et av landets største verneområder i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (SVR). Evalueringen omfatter åtte kommuner i Rogaland og Agder. Evalueringen omfatter perioden fra 1. juli 2001 til 1. juli 2006. Forsøket omfatter både kommunal forvaltning av verneforskriftene og kommunal sluttbehandling av klagesaker etter samme forskrift.

Evalueringen er gjennomført av Eva Irene Falleth og Sissel Hovik. Falleth har vært prosjektleder. Det er skrevet årsrapporter for 2002, 2003, 2004 og 2005, og utgitt to NIBR notater om forsøket. Dette er sluttrapporten fra forsøket. Det interkommunale forvaltningssekretariatet i forsøket og Direktoratet for naturforvaltning har kommentert et utkast til denne rapporten. En takk til forskningssjef Hilde Lorentzen som har kommentert et utkast til rapport. Også en takk til alle informanter som velvillig har stilt seg til rådighet i alle disse fem årene som evalueringen har pågått.

Dette er den første av fire evalueringer om forsøk med lokal forvaltning i store verneområder. Disse evalueringene skal inngå i en vurdering av ulike lokale forvaltningsmodeller i 2008. I denne rapporten er det derfor påpekt fordeler og utfordringer med kommunal forvaltning i SVR, men ikke gitt konkrete anbefalinger om videreutvikling av forvaltningsmodellen.

November 2006

Berit Nordahl
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	7
Sammendrag	8
Summary.....	13
1 Området, forsøket og evalueringen	17
1.1 Lokal medbestemmelse i store verneområder	17
1.2 Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane	19
1.3 Verneprosessen i SVR.....	20
1.4 Et forsøk med deltagelse og medbestemmelse.....	21
1.4.1 Naturvern og lokal forvaltning.....	22
1.4.2 Kommunale oppgaver og plikter.....	24
1.4.3 Evalueringskriterier for organisasjonsmodellen.....	25
1.5 Evalueringens metode	27
2 Organisering av forsøket.....	29
2.1 Det interkommunale samarbeidet	29
2.1.1 Sekretariatet	30
2.1.2 Styret.....	31
2.1.3 Arbeidsutvalget	33
2.1.4 Det administrative nettverksforumet.....	33
2.1.5 Referansegruppen.....	34
2.1.6 Åpne møter.....	35
2.1.7 Andre arenaer	35
2.2 Organisering i kommunene	35
2.3 Statlige miljømyndigheter og kommunal forvaltning	36
2.3.1 Forholdet kommunene og DN.....	36
2.3.2 Forholdet kommunene og villreinforvaltningen	38
2.4 Økonomiske overføringer	41
3 Kommunal forvaltning.....	42
3.1 Myndighetsoppgaven	42
3.1.1 Rolleutforming	42
3.1.2 Kommunal saksbehandling	44

3.2	Forvaltningsplanen.....	45
3.2.1	Planprosessen.....	46
3.2.2	Forvaltningsplanens innhold.....	47
3.3	Informasjon og dokumentasjon.....	49
3.4	Skjøtsel, tilrettelegging og lovbrudd – SNO som utfører.....	51
3.5	Dispensasjoner.....	52
3.5.1	Tiltak i landskapsvernet.....	54
3.5.2	Dispensasjoner til ferdsel.....	56
3.6	Klagesaker.....	61
3.7	Ytre planområde i fylkesplanen.....	63
4	Oppslutning om vern og forvaltningsmodell.....	67
4.1	Innledning.....	67
4.2	Oppslutning om landskapsvernet.....	69
4.2.1	Endringer i synet på vern.....	72
4.3	Om vurdering av trusler mot verneformål og restriksjoner på aktivitet.....	75
4.4	Oppslutning om kommunal forvaltning.....	77
4.4.1	Oppfatninger om forvaltningsplanen.....	79
4.4.2	Endringer i synet på kommunalt forvaltningsansvar.....	83
5	Vurderinger og anbefalinger.....	87
5.1	Innledning.....	87
5.2	Oppgaver for kommunal forvaltning.....	87
5.3	Organisasjonsmodellen virkemåte.....	92
5.4	Resultater og vilkår.....	94
5.4.1	Deltagelse og medbestemmelse.....	95
5.4.2	Bruk og vern.....	95
5.4.3	En effektiv forvaltning?.....	97
5.4.4	Vilkår for lokal forvaltning.....	99
5.5	Fortolkning av lokal forvaltning.....	100
5.6	Konklusjoner og anbefalinger.....	101
	Litteraturliste.....	104
	Vedlegg 1 Rapporten fra evalueringen.....	108
	Vedlegg 2 Kommunal organisering.....	109

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Antall utsendte skjema og svarprosent 2003 og 2005	28
Tabell 2.1	Møtevirksomhet i IKS.....	30
Tabell 2.2	Vedtaksmyndighet for saker etter verneforskriften i kommunene(N=931)	36
Tabell 2.3	Bevilgninger til forsøket 2001 - 2006. I 1000 kroner.	41
Tabell 3.1	Arealmessig fordeling mellom vernesoner.	48
Tabell 3.2	Kontrollaksjoner motorisert ferdsel i SVR 2003- 2005.	51
Tabell 3.3	Rapportere brudd på verneforskriften 2003 - 2005.....	52
Tabell 3.4	Antall registrerte saker som kommunene har behandlet fram til 01.07.06.....	53
Tabell 3.5	Dispensasjoner 2000- 2006 per eiendom, km ² og innbygger i kommunen (n=787).....	53
Tabell 3.6	Nye byggetiltak fordelt på soner fra forvaltningsplanen i 2003- 2006.....	55
Tabell 3.7	Antall dispensasjoner til ferdsel fram til 01.07.06.	57
Tabell 3.8	Klager fordelt på vedtak og kommuner (N=22).....	61
Tabell 3.9	Planstatus i ytre planområde	65
Tabell 4.1	Lokale partilag og organisasjoners syn på å verne SVR (prosentfordeling respondentene i 2003).....	68
Tabell 4.2	Partilagets syn på vern fordelt på kommunetype (prosentfordeling 2003).....	68
Tabell 4.3	Organisasjonens engasjement i opprettelse av SVR fordelt på organisasjonstype (prosentfordeling 2003)....	69
Tabell 4.4	Andel kommunepolitikere og organisasjonsledere som var positive til vern og andel som var negative til lokal verneforvaltning som alternativ til vern i hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling).....	70
Tabell 4.5	Politikernes oppslutning om vern som funksjon av år, deltakelse i verneprosesser, kommune og parti (lineær regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter)	71
Tabell 4.6	Organisasjonsledernes oppslutning om vern som funksjon av år, deltakelse i vernarbeidet og	

	organisasjonstype (lineær regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter).....	72
Tabell 4.7	Prosentandel politikere som oppgir at de har endret sitt syn på vernet i løpet av forsøksperioden for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling).....	72
Tabell 4.8	Hovedtendens i politikernes endringer i synet på vern i løpet av forsøksperioden, fordelt på parti, kommunegruppe og deltakelse, for hhv. 2003 og 2005. Tendensen er uttrykt gjennom prosentandel som oppga å ha blitt mer positiv minus andel som oppga å ha blitt mer negativ.....	73
Tabell 4.9	Prosentandel organisasjonsledere som oppga å ha endret syn på vern i løpet av forsøksperioden, for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling).....	74
Tabell 4.10	Hovedtendens i organisasjonsledernes endringer i synet på vern i løpet av forsøksperioden, fordelt på type organisasjon og deltakelse, for hhv. 2003 og 2005. Tendensen er uttrykt gjennom prosentandel som oppgir å ha blitt mer positiv minus andel som oppgir å ha blitt mer negativ.....	74
Tabell 4.11	Politikere og organisasjonslederens vurdering av trusler mot verneformålet i henholdsvis 2003 og 2005. (Prosent noe eller betydelig trussel).....	75
Tabell 4.12	Politikere og organisasjonslederens vurdering av om vernet har medført unødvendige restriksjoner på ulike aktiviteter (Prosent noen ganger eller ofte).....	76
Tabell 4.13	Politikere og organisasjonslederens holdninger til ulike sider ved det lokale forvaltningsansvaret 2003 og 2005. (Prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for egne meninger).....	78
Tabell 4.14	Prosent organisasjonsledere helt eller delvis positive til kommunalt forvaltningsansvar i henholdsvis 2003 og 2005 fordelt på type organisasjon.....	79
Tabell 4.15	Politikere og organisasjonslederens vurderinger av forvaltningsplanen. (Prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for egne oppfatninger 2005).....	80
Tabell 4.16	Politikernes vurdering av forvaltningsplanen etter partitilknytning (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning, 2005).	81
Tabell 4.17	Politikernes vurdering av forvaltningsplanen etter kommunitype (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005).	81

Tabell 4.18	Politikernes forvaltningsplanen etter deres deltakelse i planarbeidet (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005)	82
Tabell 4.19	Organisasjonsledernes vurdering av ulike sider ved forvaltningsplanene etter type organisasjon (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005).....	82
Tabell 4.20	Organisasjonsledernes vurdering av forvaltningsplanen etter deres deltakelse i planarbeidet (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005).....	83
Tabell 4.21	Prosentandel politikere som oppgir at de har endret sitt syn på kommunal forvaltning av verneområdet i løpet av forsøksperioden for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling).....	83
Tabell 4.22	Andel kommunepolitikere som oppga at de har blitt mer positive til kommunalt forvaltningsansvar i løpet av forsøksperioden, fordelt på parti, kommunegruppe og deltakelse for hhv 2003 og 2005 (prosentfordeling) .	84
Tabell 4.23	Prosentandel organisasjonsledere som oppgav at de hadde endret sitt syn på kommunal forvaltning av verneområdet i løpet av forsøksperioden for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling).....	85
Tabell 4.24	Hovedtendens i organisasjonsledernes endringer i synet på kommunal forvaltning, fordelt på type organisasjon og deltakelse, for hhv. 2003 og 2005. Tendens er uttrykt gjennom prosentandel som oppgir å ha blitt mer positiv minus andel som oppgir å ha blitt mer negativ	85

Figuroversikt

Figur 1.1	Setesdal - Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvern- område.....	19
Figur 2.1	Interkommunal organisasjonsmodell	29
Figur 3.1	Antall saker per år behandlet i kommunene etter verneforskriftene 01.01. 01-01.07.06.....	45
Figur 3.2	Logo for SV-R.	50
Figur 3.3	Andel dispensasjoner til snøskuterkjøring fordelt på tidsperiode (n=503)	59
Figur 3.4	Antall dispensasjoner til snøskutere per sesong (n=975).....	60

Sammendrag

Eva Irene Falleth og Sissel Hovik

Lokal forvaltning av store verneområder.

En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane.

NIBR rapport 2006:18

Den statlige naturvernforvaltningen kjennetegnes ved begrenset lokal deltakelse og medbestemmelse. Det har vært reist mye kritikk fra lokalt hold mot denne forvaltningsmodellen. Gradvis er det innført lokal forvaltning i mindre verneområder, og i 1996 gikk Stortinget inn for at det skulle settes i gang forsøk med lokal medvirkning også i store verneområder. Fra 2001 har Direktoratet for naturforvaltning (DN) igangsatt fire slike prøveprosjekter. Det første forsøket som avsluttes er forsøket med kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Steinsbuskardet – Hisdalen biotopvernområde (SVR). NIBR har på oppdrag av DN evaluert forsøket med kommunal forvaltning i SVR. Dette omfatter åtte kommuner i Rogaland og Agder. Evalueringsperioden går fra 1. juli 2001 til 1. juli 2006. I forvaltningsmodellen er både myndighet til å forvalte verneområdene og klagesaksbehandling gitt til kommunene. Dette er kalt ”to-trinns” modellen i SVR.

Lokal forvaltning: demokratisk, konfliktfylt og brukervennlig

Kommunal forvaltning av SVR har vært en aktiv forvaltning med solid lokaldemokratisk forankring. *Generelt framstår arbeidet i det interkommunale sekretariatet (IKS) som forsøkets sterke ledd.* IKS har utført et aktivt og inkluderende arbeid med fokus på politikkutvikling og rolleutforming. Særlig arbeidet med forvaltningsplanen har vært en positiv erfaring, der tillit og samarbeid mellom aktørene ble styrket. Bærekraftig bruk og lokal utmarksnæringer i bygdene rundt vernet er vektlagt av IKS, og dette har bidratt til økende konflikter mellom forsøket og miljømyndigheter og -interesser.

Kommunal forvaltning framstår som et svakt ledd i forsøket. Mange av kommunene oppfyller ikke de krav som er satt til en forvaltningsmyndighet. Kommunene vektlegger bruk, og det er mangelfulle vurderinger av bruk opp

mot vernformålene i kommunal saksbehandling. Kommunene har i enkeltsaker gått utover sitt handlingsrom. Også omfanget av vide dispensasjoner oppfattes som bekymringsfullt. Kommunene har ikke greid å utvikle en lik verneforvaltning på tvers av kommunegrenser. Mangelfull kommunal forvaltning, mangel på ekstern korreksjon på kommunal forvaltning gjennom ”to-trinns modellen”, en referansegruppe med uklar rolle og manglende vilje til å inkludere fylkesmannen i forsøket har medført at forvaltningsmodellen oppfattes som kontroversiell av miljømyndigheter, villreinaktører og miljø- og friluftsansasjoner.

Mål for forsøket: vern, demokrati og effektivitet

Hovedmålet med evalueringen er å se i hvilken grad kommunal forvaltning i tilstrekkelig grad tar hensyn til villreinens leveområde og et naturområde (verneformålene), og ivaretar mål om en demokratisk og effektiv forvaltning. Hovedutfordringen i forsøket er vektlegging av bruk og vern. Dette er primært knyttet opp mot å sikre villreinens leveområde gjennom restriksjoner på tiltak og motorferdsel. Konflikten har økt i omfang, både som følge av akkumulering av konflikter over tid mellom villreinforvaltningen og kommunene, men også som følge av nasjonale mål om både naturbaserte næringer og sikring av villreinens leveområder. Disse målene viser i seg i praksis å være vanskelig å forene lokalt.

Gjennomgang av dispensasjonene viser en generell vektlegging av bruk – ofte lokalsamfunnets bruk – både i planer og dispensasjoner. Mange av kommunene balanserer i ytterkanten av det skjønnsrommet de er tildelt i verneforskriften, men det er få saker som er klare brudd på vernebestemmelsene. I dag er aktører med utmarksinteresser og lokalpolitikere mest fornøyde med kommunal forvaltning, mens natur- og miljøverninteressene er minst fornøyde. Av disse er villreinaktørene særlig kritiske. Aktørgrupperinger med både bruker- og miljøinteresser er usikre på retningen av kommunal forvaltning.

Modellen bygger på lokal medbestemmelse ved at forvaltningsmyndigheten er gitt til kommunene. Dette har gitt grunnlag for en aktiv lokal vernepolitikk i regi av særlig ordførere. Kommunene har i liten grad involvert lokalsamfunnene i sin forvaltning. I flere kommuner behandler politiske utvalg prinsipp saker – særlig byggesaker og der det ikke er gitt et klart dispensasjonsgrunnlag i verneforskriften. De aller fleste saker i kommunene besluttes administrativt. IKS har gjennomført en åpen og deltakende forvaltningsplanprosess. Referansegruppens rolle etter forvaltningsplanarbeidet ble ferdigstilt er uklar. Det kan derfor settes spørsmålsteget med den reelle deltakelsen fra andre aktører enn lokalpolitikere.

Effektiv forvaltning kan måles på flere måter. Målt i saksbehandlingstid har kommunal forvaltning vært en effektiv forvaltning. Kommunene har

integret forvaltningen i verneområdet med forvaltning etter ordinært lovverk. Merarbeidet med lokal forvaltning er primært knyttet til det interkommunale arbeidet, særlig arbeidet med forvaltningsplanen. Kommunene har valgt en offensiv og bred innfallsvinkel knyttet til rolleutforming og politikktutvikling. Dette har medført stor egeninnsats fra alle aktører utover myndighetsrollen i SVR.

Krav og oppgaver til forvaltningsmyndigheten

Kommunene som vernemyndighet skal oppfylle en rekke vilkår knyttet til bl.a. saksbehandling, naturvitenskapelig kompetanse og dokumentasjon av kommunal praksis. Kommunene oppfyller i varierende grad disse kravene. Et flertall av kommunene har utilstrekkelig naturvitenskapelige kompetanse og mange har dårlige saksbehandlings- og dokumentasjonsrutiner. De kommunale saksbehandlere har imidlertid høyere utdanning innen særlig landbruksfag. Det interkommunale administrative nettverket er tenkt som arena for å kompensere for slike kommunale mangler, men fyller ikke denne rollen. Enkelte kommuner har også motsatt seg forsøk på å utarbeide felles rutiner for saksbehandling. Kommunene skal også oppfylle en del oppgaver knyttet til å behandle saker etter verneforskriften, utarbeide forvaltningsplan, drive skjøtsel, informasjon og påse at lovbrudd anmeldes. Evalueringen viser at kommunene i hovedsak har oppfylt de oppgaver som er gitt dem.

Interkommunalt samarbeid: posisjonering og samarbeid

I forvaltningsmodellen er det lagt opp til at kommunene skal samarbeide gjennom et styre og et kommuneadministrativt nettverk for å sikre en helhetlig forvaltning av området. Ekstern samordning skal sikres gjennom en partssammensatt referansegruppe. Det er i tillegg opprettet et arbeidsutvalg og et årlig åpent møte. Styret har vært svært aktive i rolleutforming og politikktutvikling. De har posisjonert seg som lokal vernemyndighet i direkte styringsdialog med DN. Dette har satt Fylkesmannen på sidelinjen. Kommunene har også ønsket å være en overordnet myndighet i SVR og har ønsket en ny arbeidsdeling i verneområder mellom vern og offentlige sektorområder, bl.a. energi, villrein og forsvar. Dette har ikke ført fram.

Styret har ikke ønsket å dele makt og oppgaver med referansegruppen og nettverket. Grunnlaget for å ha velfungerende nettverk og referansegruppe er derfor svekket. Utvikling av felles faglig- administrativ skjønntutøvelse og rådgiving fra referansegruppen har dermed en begrenset rolle i forsøket.

Styret har også valgt å gi anbefalinger til klage- og prinsipp saker i kommunene. Styret har imidlertid vært svært tilbakeholdne med å legge rammer for enkeltkommunene, og mange kommuner har ikke ønsket å tilpasse seg en felles forvaltning. I et slikt perspektiv fungerer ikke styret som et kollegium. Felles retningslinjer for saksbehandling har likevel gitt en

likere forvaltning over tid, men det er fortsatt store lokalpolitiske variasjoner mellom kommunene som gir seg utslag i ulik praksis. Området forvaltes dermed ikke helhetlig. Det kan reises spørsmål om lokalpolitisk og helhetlig forvaltning er mulig i et område der åtte kommuner har forvaltningsmyndighet.

Hovedoppgaven til IKS var å utarbeide forvaltningsplanen. Dette ble utført på en måte som styrket tillit mellom de fleste aktørene. Mange parter "strakk" seg langt for å enes om en felles plan. Ønske om å oppnå enighet kan ha medført at planen har et tvetydig innhold. Tvetydighet kan være en grunn til at den skjøre enigheten mot slutten av evalueringsperioden er svekket, særlig på grunn av styrets fokus på utmarksnæringer.

Oppslutning om forvaltningsmodellen og vernet

Et overordnet mål er at lokal medbestemmelse vil styrke lokal oppslutning om naturvern og verneforvaltning. Evalueringen viser stor stabilitet i de lokale aktørenes oppfatninger om vern og kommunal forvaltning over tid. Kommunal forvaltning har ikke ført til økt oppslutning om vern. Det er tvert imot indikasjoner på økt polarisering for og mot vern, og fortsatt betydelig skepsis til vernet blant særlig lokalpolitikere. Målet om økt lokal oppslutning om naturvern er dermed ikke oppnådd gjennom forsøket. Oppslutningen om det kommunale forvaltningsansvaret er så godt som fullstendig blant lokalpolitikerne. Organisasjonsledernes syn på kommunal forvaltning varierte derimot med deres syn på vern i SVR. Vernetilhengerne var svært kritiske til kommunal forvaltning, mens vernemotstanderne var positive.

Kommunene og DN

Kommunene har definert seg selv i direkte styringsdialog med DN. Dialogen er komplisert fordi kommunene og direktoratet har ulike institusjonelle rammer for hvordan de kan handle. DN's fokus er naturvern, mens kommunenes fokus er et bredt sett med forvaltningsoppgaver i SVR. DN mener derfor at kommunene fortolker mandatet sitt videre enn intensjonene. Kommunene mener at DN har vært for tilbakeholdne til å ta opp konflikter mellom naturvern og andre samfunnshensyn, og å prøve ut nye politiske signaler om naturbasert næringer. Dette illustrerer klassiske spenninger mellom statlig sektorstyring og territoriell (tverrsektoriell) samordning i kommunene. I tillegg oppfatter kommunene DN som en komplisert aktør med manglende evne til enhetlig ekstern kommunikasjon overfor kommunene og med mangelfull rutiner for god saksbehandling overfor kommunene. Dette er særlig knyttet til mangel på svar på skriftlige henvendelser. DN oppfatter også den politiske arbeidsmåten til ordførere å være "omkamper" på forhold avklart i verneprosessen. Dette er bl.a. knyttet til arbeidsdeling mellom kommunene og andre offentlige myndigheter.

Også de økonomiske rammene for å forvalte et verneområde er kritisert av kommunene. Forsøket i SVR har fått midler til forvaltningen av området og utarbeidelse av forvaltningsplanen. Det er svært begrenset med økonomiske midler til skjøtsel og informasjon. Kommunene mener at manglende ressurser til slike tiltak er en viktig årsak til at det er vanskelig å styrke oppslutning om vernet. Andre offentlige midler til tiltak er få og fragmenterte, og ikke nødvendigvis tilpasset naturvern. Dette er derfor vanskelig å realisere tiltak i forvaltningsplanen.

Veien videre

Forsøket viser at det er en rekke rammebetingelser som påvirker forsøket. Mange og sprikende politiske signaler om bruk og vern av utmarka vektlegges ulikt at kommunene og statlig miljøforvaltning. Kommunene og statlig miljøforvaltning har også i hele evalueringsperioden hatt ulike syn på om forsøket er å forvalte et verneområde helhetlig som en vernemyndighet i tråd med nasjonale retningslinjer eller om hensikten er å utvikle en lokal politikk i verneområdet. Erfaringene med IKS tilsier at lokal forvaltning har mange positive sider, mens svakheter i kommunal forvaltning tilsier at organisasjonsmodellen må utvikles for å avbøte disse. Svakheter i dagens modell er særlig knyttet til

- mangler ved kommunal saksbehandlings- dokumentasjonspraksis og mangel på naturvitenskapelig kompetanse i flere av kommunene
- mangel på korleksjon på kommunal forvaltning som følge av ”to-trinns-modellen” og begrenset bred deltakelse fra eksterne aktører
- mangel på helhetlig kommunal praksis over kommunegrenser og sanksjonsmuligheter overfor kommuner som ikke følger opp forsøket
- mangel på entydig og aktiv styringsdialog og veiledning mellom statlig miljømyndighet og kommunene

Det er også et tankekors at det fortsatt er stor motstand mot naturvern etter fem år med kommunal forvaltning. Kommunene påpeker at de økonomiske rammene for forsøket er små, og dette medfører mangel på skjøtels- og informasjonstiltak som kunne skapt oppslutning om vernet. Det kan derfor reises et spørsmål om mer midler til skjøtsel og informasjon er en vel så effektiv strategi for å oppnå lokal aksept av naturvern enn bare økt medbestemmelse.

Summary

Eva Irene Falleth and Sissel Hovik

Local management of protected areas

Evaluation of municipal management in Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane
NIBR Report 2006:18

Nature conservation has so far been a national responsibility in Norway. There is however, a high level of conflict between local actors and national authorities in nature conservation. Responsibilities for managing protected areas are increasingly delegated to local governments, either permanently as for smaller protected areas, or on a trial basis in four large protected areas. The purpose is to gain local support in nature conservation. NIBR was commissioned by the Directorate for Nature Management (DN) to evaluate one of these trials involving municipal management of the Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane protected landscape area (abbreviated SVR). Eight municipalities in Rogaland and Agder counties are affected by the conservation area. The evaluation covers the period extending from July 1, 2001 to July 1, 2006. The management model adopted for the trial delegated responsibility of the protected areas along with responsibility for complaints/appeals to the local authorities. The model is termed the “two-stage” model in SVR.

Local management: democratic, conflictual and user friendly

Municipal SVR management has been a pro-active form of management strongly rooted in the local democracy. *Overall, work in the inter-municipal secretariat (IKS) appears to be the scheme's strongest point.* IKS has worked actively and inclusively on policy making and role clarification. The creation of the management plan was a particularly positive experience, strengthening mutual trust and partnerships among the stakeholders. IKS gave priority to sustainable use and local value creation in local communities bordering the protected area, causing an increasingly acrimonious atmosphere between the trial project officials and environmental authorities and interests.

Municipal management revealed as one of the trial's weaker points. Many of the municipalities were unable to meet standards required of an administrative authority. The municipalities give preference to use, and have in certain instances stepped outside their allotted jurisdiction. The number of wide-ranging exemptions gives cause for concern as well. The municipalities have failed to develop coherent and consistent conservation management structures across municipal boundaries. Inadequate municipal management and a lack of outside direction via the "two stage model" explain why environmental authorities and environmental and outdoor leisure organisations describe the management model as contentious. This is particularly evident in relations between wild reindeer management authorities and the municipalities.

The main challenge facing the project management is to balance use and conservation, especially securing the habitats of wild reindeer. This is not a recent conflict, nor is it restricted to this particular protected landscape and biotope. But it has intensified, both in response to the accumulation of conflicts over time between the wild reindeer management authority and municipalities, but also as a result of national objectives on nature based value creation and reindeer habitat conservation. In practice, it has proved difficult to harmonize this national policy with local policy.

Inter-municipal collaboration: positioning and collaboration

Through the establishment of a governing board and network connecting the local administrations the management model facilitates inter-municipal collaboration. Collaboration with outside partners is managed by a reference group of interested parties. A working committee was set up and an annual public meeting arranged. The board actively helped clarify responsibilities and shaped policy, and positioned itself as the local conservation authority in direct management dialogue with the Directorate for Nature Management. The board wanted to see responsibilities for protected areas shared among various public sectors, including energy, wild reindeer and defence, effectively sidelining the County Governor and prompting the Directorate for Nature Management to engage with other sector authorities. Because the governing board was unwilling to share responsibilities with the reference group and administration network, the basis for a viable network and reference group was undermined.

The main job of the IKS is to draft the management plan. This was done in a manner which promoted a sense of trust among most affected parties. This consensus started to unravel towards the end of the period because of the board's focus on value creation. Today, actors with interests in the natural environment are most likely to express satisfaction with municipal management, while nature and environmental interests are least likely to. Of

the latter, the wild reindeer authority is particularly critical. User and environmental interests remain uncertain concerning the direction taken by municipal management. IKS carries out responsibilities related to information, contact with inspectors, strategies and plans. The board has also chosen to submit recommendations to the municipalities, many of which have had no desire to adapt joint management policy, routines and procedures. In this sense, the board does not function as a corporate body.

The Municipalities and Directorate for Nature Management

The municipalities have constructed a direct to-way dialog with the Directorate for Nature Management on management issues. This has set the regional authorities outside this trial in local management. The relationship between the municipalities and the Directorate is complicated because the municipalities and Directorate operate under different institutional constraints. The Directorate's first concern is nature conservation, while municipalities are responsible for a wide range of administrative tasks in the SVR area. This recalls the classic cleavage between central government sector management and territorial (multi-sectoral) management in the municipalities. In addition, the municipalities see the Directorate as a complex body, inconsistent in its policy and external communications and lacking reliable procedures for dealing with local governments. The directorate's failure to reply to written inquiries is particularly noted in this respect.

Support for the management model and conservation

The evaluation found a high level of consistency over time regarding attitudes to conservation and municipal conservation management. Municipal management has not resulted in wider support for conservation. The trial has therefore failed to win wider support for nature conservation, which was one of its goals. Politicians are virtually united in their support of municipal conservation management. Attitudes to conservation under the aegis of SVR vary among organisation leaders, however. Those in favour of conservation are highly critical of municipal management, while opponents are generally positive. Respondents all acknowledge, however, the different approaches to management among the municipalities, believing that an inter-municipal body might bring about greater consistency. Support for this suggestion matured during the evaluation period, something we take as a signal to continue the present form of inter-municipal collaboration.

Going forward

Several economic and structural factors affected the trial. A profusion of, often disparate, political signals regarding use and conservation met with

varying response in the municipalities, and the government's environmental authorities. Opposition to nature conservation remains strong after five years of local management. One may therefore ask whether injecting more resources into management and information is likely to be a more effective strategy for promoting local support for nature conservation than simply delegating administrative powers to local government. In light of the positive experiences with IKS, local management should remain in place but urge an overhaul of the organisational model. The weak points of the current model are related particularly to

- Inadequate procedures and lack of scientific competence in several municipalities
- Municipal management, which in consequence of the "two stage model" and limited external stakeholders participation, lack guidance
- Lack of systems for monitoring municipal management
- Lack of coherent municipal policy, routines and procedures across municipal boundaries
- Lack of a coherent, active dialog and guidance/advice between national environmental and municipal authorities

1 Området, forsøket og evalueringen

1.1 Lokal medbestemmelse i store verneområder

Naturvern er – også internasjonalt – tradisjonelt sett på som en statlig oppgave. Staten har ansvar for verneprosessen, vernevedtaket og forvaltning av verneområder. Naturvern har ofte svak lokal forankring og det kan være store konflikter mellom lokalsamfunnet og miljøforvaltningen (Daugstad et al. 2000, Glosvik 1996, Falleth 2004, Hovik og Falleth 2003, 2005). Dette har over tid vært større fokus på lokal deltakelse i naturvernområder (McNeely 1993, Brandon et al.1998). Internasjonale føringer som Brundtlandrapporten i 1987 med fokus på bærekraftig utvikling og FNs miljøkonferanse i Rio i 1992 med fokus lokal medvirkning og miljøarbeid gjennom Lokal Agenda 21 (LA 21) har vært viktige føringer i denne prosessen. I Norge ser vi spor av dette gjennom forsøket med ”Miljøvern i kommunene” rundt 1990 (Hovik og Johnsen 1994), og den påfølgende overføringen av forvaltningsansvaret for vernede områder til kommunene. I dag har 70 kommuner delegert myndighet etter naturvernloven.

Kommunal- og miljøkomiteen presiserte i 1993 i forbindelse med behandlingen om ny landsplan for nasjonalparker og store verneområder at lokale interesser skulle trekkes mer inn i verneprosesser for å styrke gjennomføring av vern i lokalsamfunnene (Innst.S.nr.124 (1992-93)). Dette er fulgt opp ved at kommunene i dag har anledning til å overta forvaltningen av små områder. I store områder og områder med høy verneverdi er det som hovedregel ikke anledning til dette. Verneprosessen i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (SVR) ble utgangspunktet for en prinsipiell diskusjon om lokal medvirkning i også slike områder i Stortinget 16. desember 1996 (Innst.S.nr.92 (1996-97)). Saken ble reist som et privat forslag (Dok.nr. 8:92 (1995-06)). På bakgrunn av dette bad Stortinget Regjeringen om å

gjøre Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane til et forsøksområde for lokal medvirkning og medbestemmelse i forvaltningen av verneplan for området.

Stortinget ønsket en tilbakemelding om erfaringer fra forsøket innen en periode på 3-5 år fra forsøket startet. Stortinget ønsket i tillegg å sette i gang tilsvarende forsøk på Gauldalsvidda (Forollhogna) og Snåsa- Verdal – Lierne. Direktoratet for naturforvaltning (DN) har igangsatt forsøk i disse tre områdene samt et fjerde forsøk i Sunndal- Dovrefjell. Disse fire forsøkene omfatter 27 kommuner. Felles for alle forsøkene er at kommunene har fått myndighet alene eller sammen med andre myndigheter i disse fire verneområdene. Forsøkene avsluttes i 2006 og 2007, og erfaringene skal rapporteres til Stortinget i 2008.

Delegeringen av forvaltningen i verneområder inngår som en del av en generell kommunalisering av offentlig forvaltning. Sentrale myndigheter ønsker at kommunene skal få økt ansvar også innen miljøpolitikken (MD/KS 2001, St.meld.nr.21 (2004-2005)). Et viktig formål med det lokale forvaltningsforsøket i SVR er at nasjonale miljøhensyn skal bli en del av lokalpolitikken, slik at lokale aktører blir medspillere og ikke motparter i miljøforvaltningen. Delegeringen bygger på subsidiaritetsprinsippet - eller nærhetsprinsippet. Dette forvaltningsprinsippet går ut på at oppgaver skal løses på lavest mulig effektive beslutningsnivå, og at beslutninger bør taes nærmest mulig dem det angår. Med dette forvaltningsmessige grepet ønsker staten både å gi 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 nasjonal miljøpolitikk, samt redusere skepsisen til selve miljøforvaltningen.

Det er svært delte meninger om kommunene i tilstrekkelig grad greier å ta hensyn til natur- og miljøinteresser. Forskning om lokal forvaltning av naturressurser gjennom arealplanlegging viser at kommunene ofte vurderer lokale brukerhensyn som viktigere enn miljø- og vernehensyn. Kommunene gir mange dispensasjoner i byggeforbudssoner, og lar oftere utbyggingsinteresser eller motorisert ferdsel vinne fram på bekostning av viktige miljøverdier enn det fylkesmannen tillater i sin forvaltning av vernede områder (f.eks. Riksrevisjonen 2001-2002, Falleth et al. 2003, Saglie et al. 2006, Skår og Østdahl 2005). Brukerhensyn i arealplanlegging og motorferdselssaker kan ha strukturelle årsaker. Det kan tenkes at kommuner som er blitt delegert naturvernmyndighet vurderer bruk og vern annerledes i verneområder enn i områder forvaltet etter ordinært lov- og regelverk. Samtidig vil delegering av myndighet mest sannsynlig medføre en politikkendring fordi en annen type beslutningstakere skal gjøre de skjønsmessige vurderinger om bruk og vern. En av grunnene til å delegere

myndighet i SVR er nettopp en tanke om at politikkenring innefor verneformålets ramme vil styrke den lokale oppslutningen.

1.2 Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane

Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane landskapsvernområde (SVR) ble vernet etter naturvernloven i 2000. Området er et representativt naturområde (NOU 1986) og er foreslått som nasjonalt leveområde for villrein (St.meld.nr.21 (2004-2005)). SVR er et småkupert fjellområde med lavereliggende heier i sør og høyfjell mot nord. Jakt, fiske, beite og friluftsliv dominerer bruken av heia. Det er økende fokus på reiseliv. Det er et velutviklet turisthytte- og stinett i området. Området er rikt på kulturminner knyttet til stølsdrift, fjellgarder og gamle ferdselsveier. Deler av området er sterkt preget av store vannkraftutbygginger, bl.a. veger, demninger og magasiner. I 1991 ble det åpnet en sommervei over fjellet mellom Sirdal og Valle.

Figur 1.1 *Setesdal - Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde.*



Verneområdet ligger i kommunene Bykle, Valle og Bygland i Aust-Agder, Åseral, Hægebostad, Kvinesdal og Sirdal i Vest-Agder og Forsand i Rogaland. Verneområdet berører kommunene og fylkene i ulik grad (Figur 1.1). 69 % av arealet ligger i Aust-Agder, 30 % i Vest-Agder og 1 % i Rogaland. Det er Bykle og Valle som har størst andel av landskapsvernet (37 og 20 %), mens Forsand har minst andel (1 %). Et mindre biotopvern hjemlet i viltloven er opprette i Steinsbuskardet – Hisdal. Området ligger i sin helhet i Bykle kommune. Heretter vil de to verneområdene bli omtalt som verneområdet så fremt ikke annet er presisert i teksten.

SVR ble opprettet ved kronprinsens resolusjon av 28.04.00.¹ Totalt omfatter verneområdet 2.387 km². Biotopvernet omfatter 40 km² av dette arealet.

Verneformålene i landskapsvernet er å:

- Å ta vare på eit samanhengande, særmerkt og vakkert naturområde med urørte fjell, hei og fjellskogsområde med eit særmerkt plante- og dyreliv, stølsområde, beitelandskap og kulturminne.
- Å ta vare på eit samanhengande fjellområde som leveområde for den sørlegaste villreinstamma i Europa.

Verneformålet i biotopvernet er å:

- Steinsbuskardet –Hisdal biotopvernområde har til føremål å sikre eit sær viktig heilårs leveområde med trekkvegar og kalvingsområde for villrein i Setesdal Vesthei.

1.3 Verneprosessen i SVR

Verneprosessen i SVR var konfliktfylt og pågikk i nesten 30 år før vernet ble opprettet (Falleth 2004). Både arealomfang og forvaltningsformer har vært diskutert. I "Fjellplan for Setesdal Vesthei" fra 1974 (NOU 1974:39) ble det foreslått å verne et 4.100 km² av heia som landskapsvern og nasjonalpark. Dette arbeidet ble videreført av fylkesmennene på 1980-tallet. Parallelt pågikk et statlig arbeid med en landsplan for nasjonalparker (NOU 1986:13). Denne planen foreslo å opprette en nasjonalpark nord i området (525 km²). Det ble besluttet å videreføre det regionale verneplanarbeidet. SVR ble tatt ut av landsplanen (St.meld.nr.62 (1992-1993)). Fylkesmennene fikk i 1989 derfor i oppdrag fra Miljøverndepartementet å utarbeide et verneplanforslag for et stort område basert på Fjellplanen fra 1974.

Kommunene og det lokale skogeierlaget protesterte mot å verne et så stort område. De satte spørsmålstejn ved grunnlaget for vern når to ulike prosesser med samme motiv kunne komme fram til så ulike forslag om naturvern. De satte i gang arbeidet med en flerbruksplan. Denne prosessen var preget av bred deltagelse fra lokal og regional forvaltning, grunneiere, nærings- og friluftinteresser. I denne planen ble det et kompromiss om å verne 2.500 km² som landskapsvernområde. Dette kompromisset var farget av at det var kommunene sør for Brokke-Suleskard veien som var mest kritiske til vern. Flerbruksplanen ble vedtatt av fylkestingene i 1994. Den sentrale miljøforvaltningen ba likevel fylkesmennene fullføre sitt

¹ Verneforskriftene, se www.lovdatab.no.

verneplanarbeid. De oversendte et verneforslag til Miljøverndepartementet (MD) i 1995. Dette omfattet 3.500 km².

Parallelt med denne verneprosessen bad MD fylkeskommunene om å utarbeide en fylkesplan som alternativ til vern med inndeling i indre og ytre planområde. Indre område er i dag det vernede området. Fylkestingene i Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland vedtok en fylkesdelplan for ytre planområde i 1995. Planen legger opp til at ytre planområde avsettes til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF- område) og forbud mot nye tiltak eller fradeling av tomter. Planen er særlig restriktiv også i forhold til landbruksformål. Departementet stadfestet fylkesdelplanen samtidig med vernevedtaket. Fylkesdelplan ble revidert i 2005.

1.4 Et forsøk med deltagelse og medbestemmelse

Å overse arbeidet med flerbruksplanen provoserte lokale og regionale aktører. De politiske partiene i Agder tok opp vernesaken på Stortinget, og Stortinget oppfordret Regjeringen å gjøre SVR til et forsøksområde i lokal forvaltning. Dette ble fulgt opp, og Fylkesmannen i Vest-Agder oppnevnte et partsammensatt utvalg med mandat til å utarbeide alternative lokale forvaltningsmodeller (Forvaltningsplanutvalget 1998ab). Dagens modell ble valgt ut i fra kriteriene 1) aktiv lokal forvaltning, 2) helhetlig forvaltning i heia, 3) demokrati, lokal medvirkning og identitet, 4) likhet i forvaltningsutøvelsen og 5) ressursbehov, rasjonalitet og effektivitet. Modellen bygger på at kommunene ble forvaltningsmyndighet i verneområdet, og i felleskap skulle utarbeide en forvaltningsplan. MD gav kommunene forvaltningsmyndigheten i verneområdene i et delegasjonsbrev av 15. juni 2001 for perioden 1. juli 2001 fram til 1. juli 2006.²

Forvaltningsmodellen la opp til at fylkesmannen skulle være klageorgan, men kommunene i sør motsatte seg forvaltningsforsøket så fremt de ikke fikk delegert klagemyndighet. Naturvernloven hjemler ikke delegasjonsbestemmelser, og forsøket måtte basere seg på frivillige avtaler mellom DN og kommunene. Statlige miljømyndigheter var dermed presset mellom kommuner som ikke ville delta og Stortingets krav om lokale forvaltningsforsøk. Resultat ble at kommunene fikk klagemyndighet for egne vedtak fattet med hjemmel i verneforskriften. Kommunene fikk overført

² I de 13 månedene fra vernet ble opprettet i april 2000 til delegasjonen trådte i kraft i juli 2001, ble området forvaltet av fylkesmennene. De kommunene som ønsket det fikk muligheten til å forvalte verneforskriften også i denne perioden. Fire kommuner benyttet seg av denne muligheten.

denne myndigheten for en fireårs periode fram til 2005/2006.³ Kommunene har søkt om forlenget klagemyndighet, men det var ikke avklart da evalueringen var sluttført. Denne forsøksmodellen med kommunal forvaltningsmyndighet og klagemyndighet er kalt "to-trinns"-modellen. Hensikten med dette er å gjennomføre et fullskalaforsøk for å sjekke ut kommunenes evne og vilje til å forvalte et naturområde i tråd med nasjonale miljømål, verneforskriften og forvaltningsplanen uten den korreksjons- eller sanksjonsmuligheten som ligger i at overordnede myndigheter gjennom sin klagesaksbehandling kan omgjøre kommunale vedtak.

1.4.1 Naturvern og lokal forvaltning

Et vilkår for lokal forvaltning er imidlertid at kommunene greier å forvalte området i tråd med verneformålene. Det er sterke spenninger mellom lokalt og statlig nivå om hva som er viktige miljømål og hva som truer miljøet. Dette bunner i ulike verdi- og kunnskapsgrunnlag og ulike natursyn – ofte satt opp i dikotomien "naturbruk" og "naturvern". Statens mål for forsøket er knyttet til miljømål nedfelt i verneforskriften og retningslinjer for forvaltning av verneområder. Et slikt dokument er DNs håndbok for forvaltning av verneområder (DN 2001).

For en kommune er dette annerledes. En kommune forholder seg til mange offentlige oppgaver og dermed flere nasjonale mål og oppgaver. Et slikt politikkområde er den nye multifunksjonelle landbrukspolitikken som setter fokus på reiseliv og utmarksnæringer. Dette kan lett komme i konflikt med klassisk naturvern. Det er også nye politiske signaler innen naturvernet om bruk av utmarka som "Fjellteksten" (St.prp.nr.65 (2002-2003)) og opphevelse av forbudet mot kommersiell virksomhet i noen nasjonalparker.⁴ Kommunene i SVR har arbeidet med dette temaet (Falleth et al. 2006, Hovik in prep). Hensikten er å få til lokal utvikling basert på bærekraftig bruk av naturressurser. Dette skal imidlertid ikke gå utover verneformålene. Det har parallelt med "Fjellteksten" vært økt fokus på forvaltning av villreinens leveområde. Norge har et internasjonalt ansvar for villrein, og SVR inngår i et foreslått nasjonalt leveområde for villrein for å følge opp denne forpliktelsen (St.meld.nr. 21(2004-2005)). Å sikre villreinens leveområde er også et av de to vernformålene i SVR. Lokalt forvaltning har oppfattet "trusselsbildet" for villrein annerledes. De har ment at proporsjonene som tradisjonell områdeforvaltning har utøvd har oversett de langsiktige og tunge inngrepene som kraftutbygging, og kun viet sin oppmerksomhet til de "små og uviktige" sakene som mindre bygg og tiltak. Flere mener også at

³ Dato varierer med søknadsdato. Perioden gikk ut 13. desember 2005 til 11. mars 2006. Delegasjonsreglementet finnes på www.lovdata.no under hver kommune.

⁴ Kongelig resolusjon 24.10.04.

stammeforvaltningen av villrein har vært mislykket. Det er dermed grunnlag for målkonflikter mellom statlige signaler om bruk og vern som også kan få betydning for lokal forvaltning.

Lokalpolitikere er valgt av lokalsamfunnet, og de er preget av lokale holdninger og verdier. Ut fra dette antar vi at kommunene vil ha et annet verdimeslig utgangspunkt for handling enn vernemyndighetene. Samtidig betyr dette at lokalpolitikere - selv om de måtte ønske dette - ikke alltid fritt kan legge om lokalpolitikken i tråd med verneforskrifter uten at dette svekker den lokale oppslutningen om lokalpolitikere og det folkevalgte systemet.

Det er dermed mange ulike og til dels konkurrerende mål og retningslinjer som kan tenkes å ha ulik betydning for kommunens og statlige miljømyndigheters oppfatning om en god forvaltning av et verneområde. *I denne evalueringen tar imidlertid evalueringmålene utgangspunkt i verneforskriften og retningslinjer for verneforvaltning, samt de oppgaver og vilkår som er forutsetninger for delegeringen.* Kommunenes oppgave er forvaltning av en verneforskrift innenfor et statlig ansvarsområde. Det er disse oppgavene som er delegert til kommunene. Evalueringen skal derfor vurdere om forsøket har bidratt til økt deltakelse og identifisering med vernet, til en god balansering mellom bruk og vern og til en effektiv forvaltning. Et spørsmål blir da om forvaltningsmodellen er hensiktsmessig for denne oppgaven.

Dersom kommunene også greier å samordne og finne gode løsninger på tvers av politikkområder, er dette positivt, men bare så lenge vilkår for forvaltningsmyndigheten er oppfylt. Utfordringen er å finne fram til et balansert syn på hva som er en akseptabel bærekraftig forvaltning av verneområder som tar tilstrekkelig hensyn til økologiske, økonomiske og velferdsmessige forhold. Denne grensegangen kan leses ut i fra den meningsbrytingen som har funnet sted mellom ulike aktører gjennom forsøket.

Kommunene har ved flere anledninger i løpet av evalueringsperioden påpekt at det ville styrke evalueringen at flere evalueringskriterier med utgangspunkt i et bredere sett med statlige mål ble inkludert. Dette knytter seg særlig opp mot statlige mål om regional utvikling (Levende bygder) og landbrukspolitikk (Landbruk Pluss⁵) og Fjellteksten⁶. Uenighet om evalueringskriterier henger sammen med hvordan de ulike aktørene oppfatter intensjonen med forsøket. Fra statlige miljøforvaltning er dette et forsøk med

⁵ Landbruk Pluss er formelt avviklet som strategi, men begrepet brukes fortsatt fordi det er et godt begrep for den nye landbrukspolitikken.

⁶ Fjellteksten er et politisk mål fra den forrige Regjeringen Bondevik II om å utnytte natur og naturvern til lokal verdiskaping.

lokal medbestemmelse i et verneområdet – mandatet er begrenset til deres ansvar innenfor naturvernet. For kommunene er dette et forsøk for å utvikle en ny og lokalt basert vernepolitikk med utgangspunkt i bruk og vern der en rekke ulike statlige sektormål inngår. Uavhengig av ulike intensjoner og påfølgende evalueringskriteier er fortsatt hovedmålet at lokal forvaltning tar tilstrekkelig hensyn til verneformålene.

1.4.2 Kommunale oppgaver og plikter

Det er gitt en rekke vilkår for og oppgaver til kommunene som forvaltningsmyndighet. Dette går fram av Miljøverndepartementets delegeringsbrev fra 2001.

Vilkårene for lokal forvaltning er:

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

Oppgavene for forvaltningsmyndigheten er

- Kommunene har ansvaret for å forvalte verneforskriften. Myndigheten er begrenset til forskriften.
- Kommunene har forpliktet seg til å utarbeide en forvaltningsplan.
- Kommunene skal vurdere behov og om nødvendig gjennomføring av skjøtsel og tilrettelegging.
- Kommunene har myndighet til å treffe vedtak om dispensasjoner med hjemmel i verneforskriften.
- Kommunene har ansvaret for vedlikehold av grensemerker og skilt i verneområdet. Kommunene skal selv vurdere behovet for informasjon.
- Kommunene har ansvaret for at alle brudd på verneforskriften blir rapportert/anmeldt

- Kommunene skal rapportere til fylkesmannen etter nærmere avtale. Dette omfatter også kopi av dispensasjoner og rapporter/anmeldelser om lovbrudd til Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennene.

1.4.3 Evalueringskriterier for organisasjonsmodellen

Valg av forvaltningsmodell ble basert på fem kriterier (Forvaltningsplanutvalget 1998a). Kriteriene er ikke gjensidig utelukkende, og har til dels et uavklart innhold. Vi har likevel valgt å ta utgangspunkt i disse kriteriene i evalueringen:

En aktiv lokal forvaltning

En aktiv lokal forvaltning innebærer at kommunene prioriterer forvaltningsforsøket både politisk og administrativt. I evalueringen ser vi i hvilken grad kommunene deltar i interkommunale aktiviteter, hvem som deltar og i hvilken grad kommunene bidrar til å utvikle og implementere en lokal forvaltningspolitikk. Dette belyses ved bruk av dokumenter og informantintervjuer.

En helhetlig forvaltning

En helhetlig forvaltning av SVR vil være en forvaltning uavhengig av forvaltningssystemer og politikkområder. Området er delt mellom et indre område med høy verneverdi (naturvern) og et ytre område med lavere verneverdi (fylkesdelplan). Utgangspunktet for denne inndelingen var den valgte forvaltningsmodellen (Forvaltningsplanutvalget 1998b). Der framgår det at forvaltningen i prinsippet skal være likt for indre og ytre planområde. Forvaltning av ytre planområde er imidlertid ikke en formell del av selve forsøket, men et område som kommunene skulle integrere i sine arealplaner. I evalueringen vurderer vi i hvilken grad ytre planområde blir en del av kommunal arealplanlegging. Vi ser også på i hvilken grad kommunene greier å avveie ulike politikkområder i SVR på en slik måte at verneformålene i området blir ivaretatt. Å kople bruk og vern har vært en bærende ide siden arbeidet med lokal forvaltning startet opp (Forvaltningsplanutvalget 1998a). I evalueringen legger vi opp til at en helhetlig forvaltning tar hensyn til verneformålene, men at brukersyn kan inkluderes så lenge dette ikke går utover verneformålene. Dette belyses ved bruk av dokumenter og intervjuer.

Demokrati og deltagelse

En viktig begrunnelse for delegeringen er at dette kan gi økt lokal medvirkning og lokal identifisering med vernet. Vi ønsker å kartlegge i hvilken grad det legges opp til mer demokratiske prosesser basert på

deltakelse fra folkevalgte og berørte parter i forvaltningsplanarbeidet, det interkommunale samarbeidet og den kommunale myndighetsutøvelsen. Evalueringen inkluderer en vurdering av formelle deltakerrettigheter i samarbeidsorganene (rådgivende gruppe, administrative og politiske samarbeidsorgan) og andre viktige beslutningsarenaer etablert i forsøket. Evalueringen inkluderer også en vurdering av reell innflytelse ved å se på hvilke temaer som trekkes fram i forsøket, hvilket handlingsrom som blir gitt aktørene, hvilke aktører som blir hørt og hvilke aktører som konsulteres når beslutninger fattes. Dette belyses ved bruk av dokumenter, spørreskjema og informantintervjuer.

Lik forvaltning

Likhet i forvaltningen innebærer at alle kommuner utøver den samme forvaltningen på tvers av kommunegrenser korrigert for at kommunene er ulike med hensyn på arealomfang, naturgrunnlag og utforming av det vernede området. Det må også tas hensyn til at kommunenes praksis før vernet ble etablert var ulikt. Delegering til mange beslutningstakere innebærer ulike praksis. Det viktige blir dermed å vurdere i hvilken grad kommunene utvikler seg i retning av en felles forvaltning. Er det en lokal vilje til å endre lokal praksis i retning av felles forvaltningsrammer i verneforskriften og forvaltningsplanen? Vi benytter i denne delen av evalueringen dokumenter og informantintervjuer, med en særlig vektlegging av dispensasjonspraksis og innhold i dispensasjoner fra bygge- og ferdselsforbudet i verneområdet.

Ressursbruk og effektivitet

Et annet mål for lokal forvaltning er en mer effektiv forvaltning. Effektivitet kan tolkes på en rekke ulike måter. En fortolkning er at kortere beslutningsavstander øker effektiviteten. Det antas at dette reduserer tids- og ressursforbruk. Et mål for effektivitet i evalueringen er saksbehandlingstid i saker der det søkes om dispensasjoner. Men ønsket om effektivitet kan også knyttes til en vurdering av om kommunene er det mest effektive beslutningsnivået. SVR er delt opp i åtte kommuner og tre fylker. Det kan tenkes at en desentralisering i et så komplekst administrasjonsmønster medfører en lite samordnet forvaltning. Dette belyses ved å se i hvilken grad kommunene har utviklet systemer for å håndtere saker som går utover kommunegrenser og bruk av forvaltningsplanen. Dette er både knyttet til saksbehandling etter verneforskriften, men også hvordan kommunene håndterer informasjon, naturoppsyn og dialog med statlige miljømyndigheter. I hvilken grad samkjøres oppgaver gjennom det interkommunale arbeidet? Det er også mulig å tolke effektivitet som at kommunen har et bedre beslutningsgrunnlag gjennom lokalkunnskap og at de oppfyller kravet i delegeringen om tilstrekkelig ekspertkunnskap. I hvilken grad tar kommunale beslutninger hensyn til ulike kunnskap og ulike

politiske mål? Dette måles gjennom analyse dispensasjoner, andre dokumenter og intervjuer.

1.5 Evalueringens metode

Evalueringen bygger på informantintervju, spørreskjema, dokumenter og deltagende observasjon. *Dokumentene* omfatter møtereferater, utskrift av vedtak, foredrag, årsmelding, brev, kommunale planer, forvaltningsplanen og mediaoppslag om området. NIBR har i evalueringsperioden abonnert på mediaoppslag på søkeordet ”Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane”. Denne empirien omfatter perioden fra vernet ble opprettet fram til 1. juli 2006. Denne perioden kalles for *undersøkelsesperioden*. NIBR har basert seg på at fylkesmenn, kommuner, Det interkommunale forvaltningssekretariatet (IKS) og DN har oversendt alle saker som berører SVR.

Den største dokumentgruppen er 931 søknader om dispensasjoner. 12 saker ble behandlet av kommunene i 2000. I en del framstillinger er dermed 2000 ikke tatt med i datagrunnlaget. Utviklingen de første årene er mindre relevant fordi særlig dispensasjoner til ferdsel med snøskutere fra før vernet ble stadfestet virket fram til 2003. Fra 2003 vurderes imidlertid tallene som beskrivende for kommunal aktivitet og politikk. Dispensasjonene er punchet og analysert ved bruk av et statistikkprogram.⁷ For hver søknad er det registrert 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 i regi av det interkommunale sekretariatet (IKS). Disse er komplette.

Informantintervjuene er basert på fire hovedrunder med intervjuer vinteren 2001/2002, høsten 2003, sommeren 2004 og høsten 2006. Fokus i disse intervjuene har vært hvordan arbeidet i IKS og kommunene fungerer, arbeidet med forvaltningsplanen og holdninger og oppfatninger knyttet til forvaltningsplanen og kommunal praksis. Det er i tillegg gjennomført oppfølgende intervjuer via telefon og henvendelser via e-post. Det er gjennomført intervjuer med 38 informanter fra alle de berørte kommunene, IKS, arbeidsutvalg/styret, referansegruppen, fylkeskommunene, sentrale vernemyndigheter, fylkesmennene, villreinnemnd, villreinlag og landbruks- og miljøorganisasjoner. Mange av de sentrale informantene er intervjuet flere ganger. Alle intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuguider med åpne svarkategorier tilpasset informanten.

⁷ SPSS 11.5 for Windows.

Vi har deltatt på møter i nettverket, styret, referansegruppen og åpne møter, til sammen ti møter. Dette er møter hvor hovedmålet har vært å presentere evalueringen, men fungerer også som en *observerende metode* for datainnsamling. Vi har også deltatt på en studietur sammen med representanter fra forsøket.

Vi har dessuten gjennomført en *spørreskjemaundersøkelse* i 2003 og 2005. Den overordnede problemstillingen for undersøkelsen var i hvilken grad lokal forvaltning førte til større oppslutning om vern i SVR. Endringer i oppfatninger over tid ble fanget opp gjennom å registrere holdninger på to ulike tidspunkt. To NIBR-notater har publisert funn fra disse delundersøkelsene (Hovik og Falleth 2003, 2005). Spørreskjema ble sendt til lokalpolitikere med verv i politiske utvalg som behandler spørsmål vedrørende planlegging, forvaltning og bruk av heia. Spørreskjema ble også sendt til ledere for lokale og regionale organisasjoner med interesse i heia, etter lister mottatt av de berørte kommunene. Svarprosenten har varierte mellom 49 og 55 % (se Tabell 1.1).

Tabell 1.1 *Antall utsendte skjema og svarprosent 2003 og 2005*

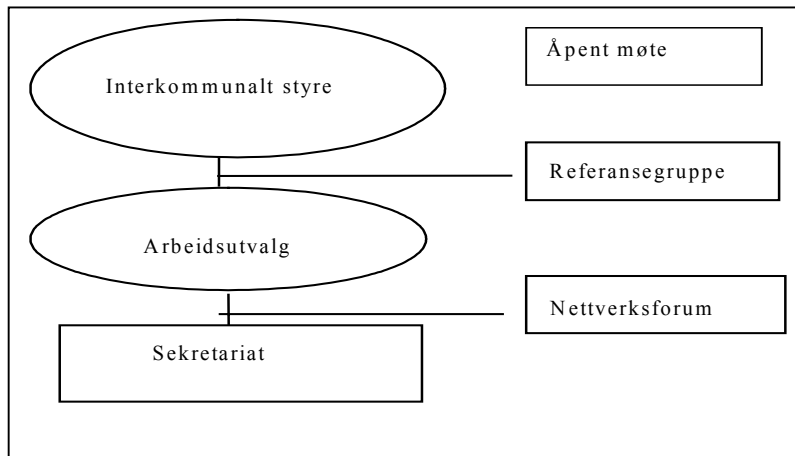
	2003		2005	
	Antall sendte	Svarprosent	Antall sendte	Svarprosent
Lokalpolitikere	139	50 %	118	49 %
Organisasjonsledere	98	55 %	98	49 %

2 Organisering av forsøket

2.1 Det interkommunale samarbeidet

Rammene for organiseringen av forsøket ble utarbeidet i 1998 (Forvaltningsplanutvalget 1998ab). I dette arbeidet framgår det at kommunene skal være forvaltningsmyndighet, og at det skal etableres et interkommunalt samarbeidsorgan. Dette interkommunale samarbeidet skal ha ansvaret for å utarbeide en forvaltningsplan, interkommunal samordning av forvaltningspraksis mellom kommuner og indre/ytre planområde, informasjon, oppsyn og skjøtsel. I den foreslåtte forvaltningsmodellen er det også lagt vekt på politisk og administrativt samarbeid, og bred deltakelse av aktører med interesser i SVR. I forvaltningsmodellen er det et styre, et arbeidsutvalg, et nettverksforum for kommuneadministrasjonene, en referansegruppe og et sekretariat med en prosjektleder. Dette kalles Forvaltningssekretariatet (IKS). Se Figur 2.1. IKS er formelt opprettet etter kommunelovens § 27. Fra 2002 har det vært arrangert årlige åpne møter.

Figur 2.1 *Interkommunal organisasjonsmodell*



Det har vært regulære møter i alle enhetene i evalueringsperioden, men rollen til de ulike enhetene har endret seg. Generelt har styret inntatt en mer aktiv rolle gjennom forsøksperioden, mens referansegruppen og nettverksforumet har fått en mindre tydelig rolle etter at forvaltningsplanen ble ferdigstilt. Se Tabell 2.1. Oppmøtet fra representantene har vært jevnt over god, men noe variert fra enkelte kommuner og interessegrupper. De fleste representantene i det interkommunale arbeidet har lederposisjoner i sine organisasjoner. Utvalgene er også preget av stabilitet med hensyn til bemanning. Flere av aktørene har vært knyttet til arbeidet med lokal forvaltning siden dette startet opp i 1998. Dette betyr dermed at de fleste aktørene – på tross av ledende posisjoner - prioriterer deltagelse i arbeidet med lokal forvaltning i SVR høyt.

Tabell 2.1 *Møtevirksomhet i IKS.*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006**	Totalt
Arbeidsutvalget	6	3	4	2	-*	2	-
Styret	2	4	4	7	7	3	27
Nettverket	3	6	4	2	5	2	22
Referansegruppen	1	2	2	1	1	0	7
Åpent møte	0	1	1	1	1	1	5
Totalt	12	16	15	13	-	7	-

* Ikke oppgitt ** Fram til 01.07.06

IKS har gitt ut årsmeldinger fra 2001. Det skrives referater fra møter og arrangementer som sendes elektronisk til alle deltagere. De fleste referatene er tilgjengelige på www.svr.no. Det interkommunale samarbeidet ble i 2005 utvidet med Hjelmeland og Suldal kommer. Denne utvidelsen er imidlertid ikke en del av denne evalueringen.

2.1.1 Sekretariatet

Prosjektleder ble tilsatt 1. august 2001. Kontoret er lagt til Valle kommune⁸. Kommunen yter post-, sentralbord- og økonomitjenester til sekretariatet. Høsten 2001 var en etableringsfase der hovedsaken var å etablere sekretariatet, konstituere de ulike utvalgene i forvaltningsmodellen og etablere rutiner for virksomheten. I 2002 og 2003 var aktiviteten til sekretariatet i hovedsak konsentrert om å utarbeide forvaltningsplanen. Fra 2004 har aktiviteten omfattet arbeidet med forvaltningsplan for fiske og

⁸ I forbindelse med vernet ble en del av funksjonene knyttet til vernet fordelt mellom kommunene ut fra geografisk beliggenhet og i hvilken grad kommunene ble berørt av vernet. Valle kommune ble tildelt sekretariatet, Sirdal et informasjonssenter om SVR, og kommunene Bykle, Suldal og Sirdal ble lokale baser for SNO.

vassdrag, planlegging i randsonen, næringsutvikling, informasjon, dokumentasjon, skjøtsel, naturinformasjon/turisthytte og omlegging av turistløype ved Roskreppdammen, økonomiske rammer og uttalelse til kommunale prinsippaker og klagesaker samt offentlige utredningsarbeider (bl.a. biomangfoldlov og ny villreinforvaltning).

Gjennom informantintervjuene går det fram at det er bred og gjennomgående oppslutning om sekretariatets arbeidsform, og prosjektleder nyter stor tillit og respekt blant informantene som er intervjuet. Dette er en posisjon som i særlig grad ble utviklet gjennom arbeidet med forvaltningsplanen. Prosjektleder har kommunisert med alle aktørene, og trukket de med i prosessen. Mot slutten av evalueringsperioden har imidlertid konfliktlinjen mellom kommunene og særlig villreinaktører blitt større. Det er tilsvarende gryende konflikter mellom på den ene siden kommunene og på den andre miljømyndigheter og miljøorganisasjoner.

2.1.2 Styret

Styret ble konstituert 12. oktober 2001 med ordførere fra alle åtte berørte kommuner. Styret har hatt 27 møter i evalueringsperioden. Oppmøte fra ordførere har økt over tid. Det har vært svakt oppmøte fra et par kommuner i evalueringsperioden sett under ett. Styret har i løpet av forsøksperioden formalisert og utviklet sin rolle. I utgangspunktet var sekretariat og referansegruppe sett på som hovedaktører i arbeidet med forvaltningsplanen (Forvaltningsplanutvalget 1998b). Styret har imidlertid vært svært aktivt i arbeidet med forvaltningsplanen. Dette har bl.a. medført sterkt fokus på også rolle- og politikktutforming.

Styret har gir i dag også uttalelser i kommunale prinsipp- og klagesaker. Styret har også ønsket å avklare forholdet mellom vernemyndigheten og andre myndigheter. Styret har som følge av dette blitt enige med Forsvaret om at det militære ikke skal gjennomføre lavtflyging i SVR selv om dette ikke er regulert i verneforskriften. Det er også avklart med Miljøverndepartementet at verneforskriften gjelder foran plan- og bygningsloven. Dette innebærer at kommunene i kommuneplans arealdel skal avsette verneområdet som båndlagt område. Styret ønsket også å samordne forvaltningen av villreinstammen med forvaltningen av leveområdet i SVR. Dette er møtt sterk motstand fra villreinforvaltningen som oppfatter dette som en fragmentering av villreinforvaltningen som i dag er uavhengig av kommunegrenser og forvaltningssystemer. Dette har de ikke fått gjennomslag for. Styret har prøvd å avklare forholdet mellom konsesjonene og verneforskrift. Rammene for kraftselskapenes virksomhet er konsesjonene, men disse er uklare og delvis mangelfulle for flere forhold relevant for vernet. Et tema er om veier i SVR skal være åpne eller stengt.

DN sammen med Norges Vassdrags- og Energidirektoratet har utarbeidet et notat om forholdet mellom verneforskrift og konsesjoner i 2004. Mot slutten av forsøket har styret vært opptatt av at kraftselskapene ønsker å regulere ut en kraftgate i et sårbart villreinområde. Det oppfattes provoserende når vernet legger begrensinger på lokale byggetiltak mens staten setter i gang store inngrep.

Styret har også problematisert den statlige miljøforvaltningens engasjement i forsøket. Det er en oppfatning om at statlige miljømyndigheter har i økende grad inntatt en passiv og kritisk rolle. Det påpekes bl.a. at DN har pålagt kommunene en innstramming for motorisert ferdsel i forhold til forvaltningsplanens rammer. DN på sin side oppgir at de i hele forsøksperioden har påpekt behovet for en kontrollert forvaltning av særlig snøskutere. DN ønsker et tak på antall turer for snøskutere. Det er nå satt et tak på inntil åtte kjøreturer per sesong. Dette har alle kommuner med et unntak rettet seg etter. Styret framhever også at de ikke får svar på skriftelige henvendelser eller tilstrekkelig bistand i tunge problemstillinger knyttet bl.a. til kraftselskapenes virksomhet i området. DN oppgir at de har stilt seg til rådighet for å kommunene, men at kommunene benyttet seg av dette. Også en mangel på aktivt engasjement fra fylkesmennene påpekes som et problem. Fylkesmennene på sin side oppgir at de oppfatter at kommunene ikke ønsker deres råd etter tilstedeværelse, også som følge av restriksjoner gitt av styret på deres deltakelse og veiledning.

Styret oppfattes som den mest vitale delen av forsøket. Dette har bidratt til å politisere forsøket. Kommunene har posisjonert seg overfor andre myndigheter, de har ønsket å bruke forsøket som et laboratorium for en ny og lokalt basert vernepolitikk. Dette mener også DN er viktig, men er uenig med kommunenes fortolkning av dette. De mener at kommunene har et for sterkt fokus på å tillatte drifthytter på landbrukseiendommer/sameier, og for lite fokus på utmarksnæringer som medfører mindre naturinngrep. Styret har som aktiv politikktutvikler i begrenset grad ønsket å dele oppgaver og makt med andre aktører. Det administrative nettverket har derfor begrenset faglig frihet og referansegruppen har begrenset rom for å gi styret og kommunene råd. Kommunene har ved å innta en aktiv rolle satt regionale myndigheter på sidelinjen i forsøket.

Det er et spørsmål om ordfører og administrative representanter i IKS i tilstrekkelig grad har informert om forsøket internt i kommunene. Generelt viser forsøket at intern kommunikasjon i kommunene er mangelfull. Dette preger både kommunal saksbehandling og politiske vedtak. Det er flere grunner til dette. Saksbehandling etter verneforskriften er tilpasset saksbehandling etter ordinært lovverk. Dette innebærer at saker i verneområdet behandles i ulike administrative enheter og politiske utvalg i kommunene. Mange av disse kommunale saksbehandlere, rådmenn og

lokalpolitikere er ikke tilknyttet formelle posisjoner i IKS. Mangel på posisjoner og intern kommunikasjon medfører dermed at kunnskap om lokal forvaltning i SVR er begrenset.

2.1.3 Arbeidsutvalget

Styret har opprettet et arbeidsutvalget (AU). AU består av tre⁹ representanter fra styret. Deres arbeid er knyttet til den daglige driften, samt at AU fungerer som et politisk utvalg i mindre saker og hastesaker. AU var mest aktiv i 2001, i forbindelse med etableringen av IKS. Oppmøte i AU har vært godt.

2.1.4 Det administrative nettverksforumet

Modellen inkluderer et samordningsorgan med en administrativ representant fra hver kommune. Disse fungerer både som fagpersoner og kontaktpersoner i kommunene. Det er blitt avholdt til sammen 22 møter i evalueringsperioden. Det var mange møter og høy arbeidsinnsats fra representantene i 2002 og 2003 da forvaltningsplanen ble utarbeidet. Representasjonen fra kommunene har vært stabil, men noe ujevn fra et par kommuner. Dette forumet er tenkt som en kunnskapsbasis for å dekke opp de krav som lokal forvaltning setter til fagkompetanse. Fagområdene husdyrbruk, biologi, zoolog, viltforvaltning, planfag, ingeniørfag, skogbruk og landbruk er representert i forumet. Ulike kompetanser i kommunene innebærer tett administrativt samarbeid for å oppfylle kravet fra statlig miljøforvaltning om naturvitenskapelig kompetanse. Rundt 1/3 av representantene har lederposisjoner.

Kommunale saksbehandlere bruker verneforskriften og forvaltningsplanen som rettesnor for sitt arbeid. For mange kommuner innebærer dette en innstramning av praksis. Enkelte saksbehandlere oppgir at de blir utsatt for sterkt press fra både lokalsamfunnet og politisk ledelse i behandling av dispensasjonssaker. Nettverksforumet har ønsket å trekke IKS sterkere inn i kommunal saksbehandling, men styret har stilt seg negativt til dette. Nettverksforum har fungert på ulike måter gjennom forsøksperioden. Nettverket fungerte best som et forum gjennom innspill og konkrete bidrag til forvaltningsplanen og saksbehandlingsrutiner. I driftsfasen av forsøket har nettverket er mindre klar oppgave. Styret har satt rammer for arbeidsmåten i nettverket, ved bl.a. å ikke ønske deltagelse fra regionale myndigheter.

⁹ Fire etter utvidelsen med Suldal og Hjelmeland kommuner.

2.1.5 Referansegruppen

Referansegruppen består av åtte medlemmer med representanter fra interesseorganisasjoner og regionale myndigheter, og arbeidsutvalget. Det har vært syv møter i forvaltningsperioden. Oppmøtet har vært godt, og med høy kontinuitet blant representantene. Gruppen er utvidet med tre observatører etter press fra særlig miljø- og friluftorganisasjonene. Det møter dermed elleve representanter i referansegruppen fra:

Oppnevnte representanter:

Fylkeskommunene (FK Vest-Agder)
Fylkesmennenes miljøvernavdeling (FM Aust-Agder)
Fylkesmennenes landbruksavdeling (FM Vest-Agder)
Statskog Sør- og Vestlandet
Grunneiere (AT skog)
Arbeidsutvalget (tre representanter)

Observatører:

Kraftselskapene (Otra Kraft)
Miljø- og friluftorganisasjonene (Stavanger Turistforening)
Villreinnemnd og lag (Setesdal – Ryfylke villreinnemnd)

Gruppen var en arena for problemløsning og informasjonsutveksling i forvaltningsplanarbeidet. Referansegruppen var bl.a. aktive i diskusjoner om flytting av turisthytten Håheller som ligger i et sårbart villreinområde, utfordringer knyttet til terrenginngrep som følge av sikkerhetsmessige oppgradering av vannmagasinene og næringsutvikling. Det har vært en prosess som har økt tilliten mellom aktører. Rollen til referansegruppen etter at forvaltningsplanarbeidet ble fullført er uklar. Mange av representantene oppgir at gruppen i forvaltningsplanprosessen hadde en reell samordnings- og konfliktløsningsrolle, mens den nå i større grad er et informasjonsforum om forvaltningen i SVR. Flere informanter påpeker at det er uheldig at ikke gruppen brukes mer aktivt i politikkutforming, konfliktløsning og samordning. Styret og sekretariatet oppgir på sin side at de i økende grad har opplevd at representantene er passive til forsøket. IKS har særlig stilt spørsmål ved grunnierorganisasjonens representasjon og manglende vilje til å samarbeide med lokale grunneiere. Hensynet til representasjonen har ”blokkert” for direktekontakt mellom IKS og grunneiere, og dette blir kritisk når ikke organisasjonene selv tar opp SVR med sine medlemmer.

2.1.6 Åpne møter

Styret utvidet organisasjonsmodellen med et årlig åpent møte i 2002. Møtene annonseres i lokale aviser i tillegg til skriftlig invitasjon til tidligere deltagere. På møtene blir det informert om framdriften i arbeidet med forvaltningsplanen, presentasjon av evalueringen samt aktuelle temaer. Antall påmeldt har økt. I 2002 var det 53 påmeldte deltagere, 70 i 2003, 87 i 2004 og 60 i 2005. Deltagelsen er bred og dekker ulike aktørgrupper som kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, SNO, grunneiere, kraftselskaper, miljø- og landbruksorganisasjoner

2.1.7 Andre arenaer

Det har i tillegg vært arrangert et høyt antall møter med ulike interessegrupper, myndigheter og statlige miljømyndigheter. Representanter fra kommunene har også deltatt på nasjonale møter og seminarer. Det har vært arrangert befaringer og seminarer. Temaer her vært forvaltningsplanen, villrein og samfunn, utmarksnæringer, fiskeforvaltning, barn og unge i naturen og forvaltning av randsonen. Det har vært studieturer til Syd-Tirol (2004) og Island (2006). Det har også vært arrangert to saksbehandlingskurs i 2004.

2.2 Organisering i kommunene

Det er kommunene er forvaltningsmyndighet etter verneforskriftene. De fleste andre oppgavene som ligger til en forvaltningsmyndighet utføres i praksis av IKS. Alle kommunene har integrert saksbehandlingen i SVR med tilsvarende saksbehandling etter ordinært lovverk. Kommunene i forsøket er organisert politisk og administrativt ulikt og dette medfører at kommunenes oppgaveløsning er ulike. Se vedlegg 1: Organisering i kommunene. Kommunene skiller mellom byggesaker, saker om motorisert ferdsel i utmark og plansaker. Kommunene har også ulike delegasjonsreglementer som medfører variasjon i om saker behandles politisk eller administrativt. Se Tabell 2.2 om fordeling av politisk og administrativ behandling av dispensasjonssaker. Denne viser at i alle kommuner behandles de fleste saker administrativt (87 %). En rehabiliteringsplan om masseuttak og planering for Roskreppmagasinet ble behandlet i kommunestyret i Valle.

Tabell 2.2 *Vedtaksmyndighet for saker etter verneforskriften i kommunene(N=931)*

	Administrasjon	Politisk utvalg	Kommunestyret	Totalt
Bygland	158	41	0	199
Bykle	194	12	0	206
Valle	139	12	1	152
Hægebostad	9	35	0	44
Sirdal	104	8	0	112
Åseral	181	16	0	197
Kvinesdal	11	0	0	11
Forsand	9	1	0	10
Totalt	805	125	1	931

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for dispensasjonssaker er 32,5 dager.¹⁰ Det er stor tidsbruksforskjell i bygge- og ferdselssaker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesaker er 226,5 dager, og i ferdselssaker 14,4 dager. Halvparten av sakene slutføres i løpet av 10 dager. Lang saksbehandlingstid i byggesaker henger sammen med mer omfattende saksbehandling og at slike saker mer kontroversielle enn ferdselssaker. Halvparten av byggesakene har vært politisk sluttbehandlet. I tillegg oppgir noen kommuner at byggesaker har ligget i bero i flere år i påvente av forvaltningsplanen.

2.3 Statlige miljømyndigheter og kommunal forvaltning

2.3.1 Forholdet kommunene og DN

Kommunene har gjennom forsøket primært forholdt seg til DN som overordnet miljømyndighet. DN har på sin side forutsatt bruk av fylkesmennene som veileder overfor kommunene. Kommunene og IKS synes altså å ha et annet syn på styringsdialogen mellom kommunene og nasjonale myndigheter enn det DN har. Det at kommunene har forholdt seg direkte til DN har medført at fylkesmennene i begrenset grad har engasjert seg i forsøket. Fylkesmannen i Vest-Agder har ikke opprettholdt den aktive og konstruktive rollen embetet spilte de første årene av forsøket. Gjennom

¹⁰ 271 dispensasjoner som utgjør 31 % av alle sakene. De fleste sakene der saksbehandlingstid ikke er oppgitt er motorferdselssaker. Disse behandles raskt i kommunene. Tallene er dermed maksimumstall.

kommunenes direkte posisjonering overfor DN forventer kommunene at DN skal spille en aktiv miljøpolitisk rolle de verken kan eller vil påta seg. Kommunene mener også at DN i for liten grad har gode saksbehandlingsrutiner; de mangler rutiner for å gi skriftlig svar på skriftlige henvendelser og bevilger seg lang svartid. Det er også reist kritikk mot sene signaler om økonomiske overføringer til forsøket. Planlegging av virksomheten og iverksetting av tiltak er vanskelig når tilsagnet først kommer i mars-april. Konsekvensen er at IKS vegrer seg for å inngå forpliktende arbeider utover budsjettåret.

Kritikken omfatter for det andre at styret mener at DN ikke har svart på deres utfordring om å endre grensegangen mellom miljøpolitikk og andre politikkområder, bl.a. energi og lavtflyvning. DN på sin side oppgir at denne grensegangen er gått opp i forbindelse med opprettelsen av vernet og stadfestet i verneforskriften. Kraftkonsesjoner virker foran verneforskrifter. Forholdet miljø og energi har blitt særlig kritisk mot slutten av evalueringsperioden fordi det er konkrete planer om å regulere ut en kraftgate i SVR. Det ser derfor ut til at kommunene er skuffet over at den vernemyndighet de er delegert ikke er tilstrekkelig til å legge nye rammer for andre politikkområder som truer verneformålene. Styret har også oppfordret DN til å endre/samordne dagens grenseganger innad i miljøpolitikken mellom områdeforvaltning, stammeforvaltning av villrein og naturoppsyn. Disse grensegangene er heller ikke endret.

Det ligger ikke i DN's mandat å gå i dialog med andre offentlige aktører om ny myndighetsdeling slik kommunene ønsker. I den administrative arbeidsmåten er arbeidsdelingen gjort i forbindelse med sentral høring mellom departementene i forbindelse med opprettelse av vernet. Dette er nedfelt i verneforskriftene. Lokalpolitikere kan på sin side drive et politisk arbeid for en ny arbeidsdelingsom i siste instans ligger til Regjering og Storting. DN kan og skal signalisere utfordringer knyttet til naturvern gjennom styringsdialogen med Miljøverndepartementet. Styret som en politisk aktør er ikke bundet av en tilsvarende administrativ tjenestevei, og kan ta opp problemstilling om naturvern versus andre samfunnsinteresser direkte med de myndighetene det gjelder. Styret har greid å signalisere hva de oppfatter som en uheldig arbeidsdeling mellom naturvern og andre samfunnsinteresser.

Disse konfliktene omhandler ikke bare naturvern versus andre samfunnsinteresser. Kommunene har i utgangspunktet vært mot naturvern, og mange kommuner har sterkt eierskap innen vannkraft. Konflikten relaterer seg også til spenninger mellom sterke og svake politikkområder (energi versus miljø) og forholdet mellom lokal- og storsamfunn (kommune – statlige miljømyndigheter). Særlig er konflikten knyttet til at det er kraftutbyggingen som har ført til de største inngrepene i villreinenes leveområde mens ”det

som er igjen” skal reddes ved å legge begrensinger på lokale aktiviteter etter at ”storsamfunnet har tatt sitt” (lokal informant). Maktforholdet mellom miljø og energi består, og lokalt mener mange at kraftselskapene ”gjør hva de vil”. Misforholdet mellom hva som er størst trussel (kraft) og hvem som får restriksjonene (lokale) reduserer oppslutningen om vern. Disse synspunktene er høyst forståelig. Styrets sine forventninger er at DN som fagdirektorat skal legge rammer for energisektoren er derimot urealistisk. Det er Storting og Regjering som prioriterer mellom vern og energi, og DN får sitt oppdrag basert på utfallet av denne enigheten. Det er imidlertid rimelig å sette et spørsmålsteget ved staten som ikke overholder de rammer for naturvern den selv har satt i SVR.

2.3.2 Forholdet kommunene og villreinforvaltningen

Forholdet mellom kommunene og villreinforvaltningen krever en ekstra oppmerksomhet. I dag er det en deling mellom forvaltningen av villreinens leveområde der kommunene er myndighet, og stammeforvaltningen der villreinforvaltningen er myndighet. Stamme- og områdeforvaltningen har i liten grad vært sett i sammenheng (NINA 2005). Villreinforvaltningen er delt mellom villreinlaget (grunneiere), villreinnemnda (lokal statlig nemnd) og fylkesmannen. DN er øverste faglig myndighet. Formelt framstår dermed stamme- og områdeforvaltningen som to ulike forvaltningssystemer. Konflikter knyttet til villrein omhandler både bruk og vern av villreinens leveområde, og uenighet om areal- og stammeforvaltning. Dette preger forvaltningen både i og utenfor SVR i mange av kommunene i forsøket.

I Flerbruksplanen (1994) var det målet om å sikre villreinen som samlet deltagerne om planen. Evalueringen viser at det er dette verneformålet som de aller fleste ser som det sentrale verneformålet i SVR. Villreinens leveområde omfatter imidlertid et mye større område enn det som er vernet og ytre planområde i fylkesdelplanen. Villreinen bruker arealene ekstensivt, og frekventerer deler av sitt leveområde med lange og ujevne mellomrom. Mange av de områder som sjelden er i bruk er ”krisoområder” i vanskelige beiteår for villreinstammen. Evalueringen viser at det er størst konflikter mellom bruk og vern i sørkommunene der villreinen beiter sjeldent. Å legge leveområdet for villrein til grunn i kommunal planlegging innebærer dermed at store arealer i kommunene båndlegges. Dette har konsekvenser for kommunale ønsker om verdiskaping, særlig knyttet til reiselivsprodukter som skidestinasjoner, hyttefelt og utmarksturisme. Konflikten mellom villreinens leveområde og lokal næringsutvikling er dermed en konflikt som går utover selve forvaltningsforsøket selv om konflikten preger forsøket. Det har vist seg i praksis å være vanskelig og finne fram til gode og omforente løsninger for både villreinforvaltning og kommunene. I dag skaper

kommunale dispensasjoner og satsing på næringsutvikling i randsonen konflikter overfor villreinforvaltningen.

I tillegg uttrykker flere aktører i IKS mistillit til dagens stammeforvaltning. Det er særlig begrunnet i feil anslag om stammestørrelse. Stammeforvaltningen bruker en modell som beregner stammestørrelse og sunnhet, men en systematisk forstørret feil over tid har medført at tallet på villrein har blitt overestimert. Dette medførte bl.a. uenighet om omfang av fellingstillatelser. Kommunene ønsker en totaltelling, men villreinforvaltningen mener at dette er umulig å gjennomføre. Kommunene deltar i dag sammen med villreinmyndighetene, regionale myndigheter, Statskog og NINA i et prosjekt for å kartlegge villreinens områdebruk gjennom GPS -merking av villrein.

Konflikten knyttet til villrein er imidlertid mer kompleks enn som så, og er knyttet til en rekke hendelser:

- Villreininteressene var ikke representert i referansegruppen i utgangspunktet. Villreinaktørene ønsket deltakelse og forsøkte å oppnå dette gjennom bl.a. henvendelser til både IKS og statlige miljømyndigheter. I utgangspunktet var kommunene ikke villige til å gi villreinaktørene en deltagerrettighet, men de ble tildelt en observatørplass i referansegruppen i 2002.
- Villreinforvaltningen mottok ikke saker som berørte deres ansvarsområde. Styret ønsket ikke å oversende saker til villreinnemnda, men dette har endret seg gjennom forsøket. I dag skal slike saker oversendes. Det er fortsatt ulik praksis mellom kommunene i hvilken grad de oversender saker til villreinnemnda.
- Styret i IKS har ønsket å sikre en helhetlig forvaltning av villrein ved å overta stammeforvaltningen. Dette ble fremmet som et forslag i utkast til forvaltningsplan. DN ønsket ikke dette. Denne konflikten bunner i at flere av kommunene mener villreinforvaltningen har spilt fallitt i stammeforvaltningen.
- Det har vært økt mistillit til kommunene fra villreinforvaltningen som følge av IKS praksis. Kommunene mener at villreinforvaltningen er en for lukket forvaltningen med et sterkt ensidig fokus på en oppgave som ikke vurderes opp mot andre samfunnshensyn.
- Styret mener at vernegrensen bør gi uttrykk for hvor de viktigste delene av villreinens leveområde er. Villreinnemnda og fylkesmennene mener at randsonene er vel så viktige, jf. kritiske beiteområder når vinterbeiter nedises.
- Villreinaktørene mener at sterkt fokus på begrensinger i vernet og stor nærings-satsing i randsonen og overgangssoner viser at kommunene

ikke evner å se leveområdet under ett, og at satsningen i randsonen er mest problematisk sett fra et villreinperspektiv. Mest kritisk er byggevirksomhet i overgangen mellom Aust- og Vestheia i Bykle.

- IKS har igangsatt regionale planprosesser om villreinenes leveområde og utmarksnæringer i randsonen rundt SVR. Dette er knyttet opp mot arbeidet "Gråberg eller gull – korleis kan vi "flytte" verneområdet og få verdiskaping i bygdene omkring SVR?". Intensjonen var en avklaring om ulike hensyn i en planprosess. Fokus på utmarksnæringer har økt skepsisen mot lokal forvaltning fra villreinaktørene.

Problemkomplekset har økt i styrke som følge av to tilsynelatende uforenelige nasjonale politiske satsinger. Det ene er at SVR inngår i det foreslåtte "Sørlige Europeiske Villreinregion" (NINA 2005, St.meld.nr.21 (2004-2005)). Den andre er økt fokus på "levende bygder" og utmarksbasert næringsutvikling, bl.a. representert ved Bondevik regjeringens "Fjelltekst" (St.prp.nr.65 (2002-2003)). Den multifunksjonelle landbrukspolitikken har oppfordret eiere av landbrukseiendommer til å utnytte alle gårdens ressurser for å skape nye næringsveier som utvikling av utmarksnæringer.

IKS oppfatter villreinforvaltningen som et vanskelig forvaltningssystem med en rolleblanding preget av miljø- og jaktinteresser mellom grunneierorganisasjonen (villreinlaget), statlige, men lokale villreinnemnder og fylkesmannen er uheldig. De ulike villreinaktørene har etter IKS' mening vanskelig med å skille sine ulike roller. Villreinforvaltningen oppfatter kommunal forvaltning som uheldig for villrein. Villreinnemnda oppgir også at de ikke får kommunal plan- og byggesaker til høring, og at deres synspunkter i liten grad blir ivaretatt. Kommunene på sin side hevder at villreinaktørene i liten grad evner å prioritere saker i et større samfunnsperspektiv. Mange mener at villreinforvaltningen har liten evne til å tilpasse seg andre aktører og deres ansvarsfelt.

Konflikten har tilspisset seg. Villreinforvaltningen har fått sterkere ryggdekning for å ivareta villreinens leveområde som følge av større nasjonal fokus på å sikre villrein (NINA 2005, St.meld.nr.21 (2004-2005)). Dette innebærer et ønske om at villreinhensyn skal veie tyngre i kommunale beslutninger. Dette vil i så fall bety flere begrensinger for lokale aktiviteter. Økt fokus på forvaltning av villreinens leveområde er imidlertid en statlig forvaltning som styrkes uavhengig av verneområdene i SVR selv om SVR ble opprettet med formål om å sikre villreinens leveområde. IKS oppfatter at dette er en konstruert motsetning. De mener at verdiskaping inspirert av vernet ikke bør være i konflikt med villrein.

2.4 Økonomiske overføringer

Det er gitt midler til forvaltning i hele perioden. Tabell 2.3 viser fordelingen per år i 1000 kroner. Hver kommune fikk dekket en ½ stilling for arbeidet med forvaltningsplanen. Tilskuddene ble redusert fra 2004 fordi forvaltningsplanen da var ferdigstilt. Det har også vært en nedgang i 2006 fordi det har vært økt behov å overføre midler fra denne budsjettposten til et annet av de fire forsøksområdene som fikk delegert forvaltning i 2006. I tillegg har DN bevilget 650.000 til informasjonstiltak i Suldal og Bykle kommuner, og 130.000 til utarbeidelse av digitalt kartverk. Kommunene har også mottatt 200.000 til arbeid med barn og unge og natur.

Tabell 2.3 *Bevilgninger til forsøket 2001 - 2006. I 1000 kroner.*

2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totalt
2 900	3 200	3 200	1 800	1 800	1 700	11 700

Styret har besluttet å overføre en lik sum med midler til hver kommune uavhengig av lokale forhold. Hver kommune fikk kr. 168 000 i 2001, kr. 200 000 i 2002 og 2003, 100.000 i 2004 og 2005 og 70.000,- i 2006. Resten av midlene dekker arbeidet i IKS. Evalueringen har ikke til hensikt å etterprøve bruken av disse midlene. Regnskapet i årsmeldingene gir en oversikt over driftsutgifter og resultatet for 2002, 2003, 2004 og 2005. Styret oppfatter usikkerhet om framtidig finansiering av IKS som vanskelig i forhold til å planlegge videre drift. Usikre økonomiske overføringer har vært tatt opp jevnlig av SVR med DN. I januar 2006 var det et eget møte mellom de fire forsøksområdene og Miljøverndepartementet om de økonomiske overføringene.

Styret har påpekt gjennom hele forsøkeperioden at overføringene er begrenset og dekker ikke merkostnadene for lokal forvaltning. Kommunene egenrapporterer til IKS' årsmelding en egeninnsats langt over bevilgende midler. Midlene fra DN brukes i hovedsak til administrasjon i kommunene og IKS. Midler til å drifte området som informasjon, tiltak og skjøtsel forsøkes dekkes opp gjennom andre økonomiske midler. Dette omfatter primært tiltaksmidler over SNOs budsjett. I tillegg er det lagt ned en betydelig egeninnsats fra andre deltagere særlig i forbindelse med forvaltningsplanarbeidet. Egeninnsatsen har vært stor også fordi kommunene har vektlagt politikk- og rolleutforming. Arbeidsbruk i DN har også vært betydelig i hele perioden.

3 Kommunal forvaltning

3.1 Myndighetsoppgaven

Utformingen av myndighetsoppgaven har omfattet en rekke aspekter, fra spørsmål knyttet til forståelsen av myndighetsrollen på et mer overordnet nivå til utforming av saksbehandlingsrutiner i kommunene.

3.1.1 Rolleutforming

Kommunene har arbeidet mye med både rolleavklaring i forhold til andre myndigheter, og utforming av myndighetsoppgaven. Dette arbeidet er gjennomført av IKS der særlig styret var vært aktivt. De første årene var det sterkt fokus på rolle- og maktfordeling mellom kommunene, statlige miljømyndigheter, kraftselskapene, villreinnemnda og Forsvaret. Kommunene ønsket å utvikle en lokal forvaltning for området som gikk delvis utover mandatet i verneforskriften.

Det var vært avklaringer innad i miljøforvaltningen.

- Avklaring mellom naturvernloven og plan- og bygningsloven. Utgangspunktet var at fylkesmannen i Aust - Agder ønsket at verneområdet skulle legges ut i kommunens arealplan som landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-områder). Dette ville gi fylkesmannen rett til å fremme innsigelser og klager i verneområdet. Den retten har de ikke i dag. Kommunene mente at dette brøt med formålet med forsøket. Miljøverndepartementet anbefalte på generelt grunnlag at vernede områder skal legges ut som båndlagte områder og ikke LNF-områder i kommuneplanen. Begrunnelsen for dette er at det kan være motstrid mellom vern og landbruk.
- Det har også vært en diskusjon om bruk av forvaltningsloven § 35 for å omgjøre kommunale vedtak som DN mener er i strid med verneformålene. Det ble besluttet å ikke gripe inn i evalueringsperioden.

- Det har også vært møte mellom styret og Statens naturoppsyn (SNO) om sakshandlingsrutiner og ansvaret for kontroll og anmeldelser. Resultatet ble utvikling av saksbehandlingsrutiner. Det er også slått fast at SNO har en selvstendig kontrollfunksjon i forhold til forvaltningsmyndighet.
- Møter mellom styret, DN, villreinlag og villreinnemnd. Kommunene mente at stammeforvaltningen med fordel kunne samkjøres med forvaltningen av villreinens leveområde. Resultatet ble en stadfestelse av villreinnemndas rolle i stammeforvaltningen.

•
 Rolleavklaringen mot miljømyndigheter innebar også spørsmål om styringsdialog mellom kommuneadministrasjonene og statlig miljøforvaltning. Styret har ønsket en direkte styringsdialog med DN om økonomi og faglig innhold. Styret ønsker også at saksbehandlere primært skal bruke kommunal kompetansen i det administrative nettverket. Av samme grunn ble det også bestemt at bare kommunale representanter skulle delta i dette nettverket. Det interkommunale styret valgte dermed å tone ned veiledningstjenesten til fylkesmennene. Styret og sekretariatet har imidlertid brukt Fylkesmannen i Vest-Agder som rådgiver inntil nylig.

Styret har også ønsket en avklaring i forhold til andre myndigheter og aktører i verneområdet. Dette medførte

- Møte mellom DN og Norges Vassdrags- og Energidirektorat om forholdet mellom verneforskrift og kraftselskapenes konsesjoner. Resultatet ble at kraftselskapenes aktiviteter styres av konsesjonene.
- Møte mellom styret og Forsvaret om lavtflyging. Resultatet ble en frivillig avtale om begrensinger på Forsvarets lavflyvning.
- Møte mellom styret/Bykle kommune og Politimesteren i Rogaland om beredskapsøvelser i SVR. Resultatet ble at beredskapsgrupper primært skal stasjoneres ved viktige utfartssteder og ikke inn i sårbare områder/ tider.

Kommunene har også ønsket å se naturbasert næringsutvikling i sammenheng med verneområdet. De har som følge av dette innledet et samarbeid med regionrådet, og arrangerte sammen med regionrådet og fylkesmennene et større seminar om verdiskaping med utgangspunktet i vernet i 2005. Dette arbeidet er videreført gjennom et forprosjekt om planlegging i randsonen i 2006 og i flere seminarer og møter i 2005 og 2006.

3.1.2 Kommunal saksbehandling

Kommunene har brukt tid til å etablere rollen som vernemyndighet og utvikle saksbehandlingsrutiner. I dag har alle kommunene delegert forvaltningsmyndighet til sine administrasjoner, og forvaltningen av sakene er integrert med tilsvarende saker etter ordinært lovverk. Kommunene har også brukt tid på å lære og bruke verneforskriften riktig. Saksbehandlingsfeil er knyttet til feil hjemmelsbruk, og mangel på individuelle vurderinger av omsøkte aktivitet opp mot verneformålene.

- Det er registrert feil hjemmelsbruk til særlig organisert ferdsel som ble behandlet som en generell dispensasjonssak selv om det er gitt spesiell bestemmelse til dette i verneforskriften. Dette omfattet også saksbehandling av søknader som ikke var søknadspliktige, bl.a. jaktprøver med hunder. Dagens omfattende bruk av den generelle dispensasjonshjemmel har imidlertid ingen sammenheng med feil bruk av hjemler.
- Kommunene har ulik praksis angående hvorvidt søknader behandles individuelt. Alle byggesaker gis en bred saksbehandling, mens dispensasjoner til motorisert ferdsel i de fleste av kommunen tildeles på bakgrunn av generelle retningslinjer om motorisert ferdsel i forvaltningsplanen. Disse gis i svært begrenset grad en individuell behandling. Flere utsteder dispensasjoner uten kartfesting av trase, ukklar hjemmel og til flere personer og kjøretøy.
- Enkelte kommuner var dessuten tidlig i forsøket upresise i hjemmelsbruken ved å ikke angi hvilken hjemmel som ble brukt. I et par kommuner ble det henvist til flere hjemler eller punkter i verneforskriften uten nærmere angivelse.

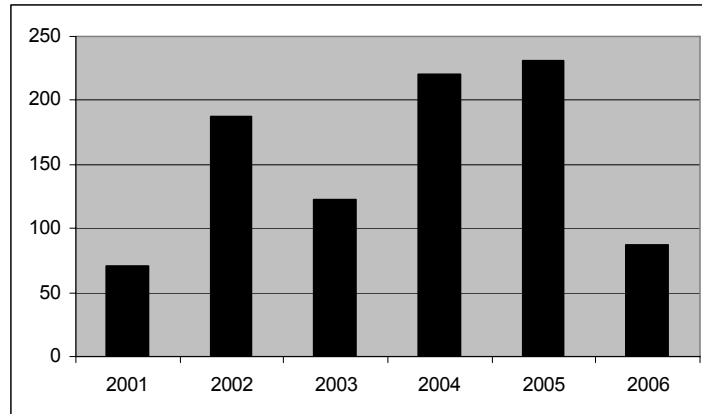
IKS i samarbeid med DN og fylkesmennene har arrangert to saksbehandlingkurs i 2004 for å lære opp saksbehandlere i rett bruk av hjemlene. Slike feil er blitt færre over tid. Vi har ikke avdekket eksempler på at kommunene har unnlatt å behandle saker som er søknadspliktige. Det har imidlertid vært eksempler på mindre tiltak som er tvilstilfelle som reparasjon av turistløype i Valle kommune. Slike saker er ikke registrert som søknadspliktige

Fra 1. juli 2001 fikk kommunene forvaltningsmyndigheten. Figur 3.1 viser en sterk vekst i antall saker som er behandlet i kommunene i undersøkelsesperioden, men også årlige variasjoner.

Det har vært en reel vekst i antall dispensasjoner behandlet av kommunene etter verneforskriften i hele perioden. Vekst fram til 2003 oppfattes som en tilpassing til lokal verneforvaltning. Kommunene valgte å ikke inndra

gjeldende dispensasjoner til motorisert ferdsel i utmark gitt etter ordinært lovverk da vernet trådte i kraft. Det var dermed mange gjeldene dispensasjoner etter ordinært regelverk i verneområdet fram til 2003. I tillegg valgte mange kommuner å la byggesøknader ligge i bero i påvente av forvaltningsplanens retningslinjer. Det var dermed få saker behandlet i kommunene de første årene i forsøksperioden.

Figur 3.1 *Antall saker per år behandlet i kommunene etter verneforskriftene 01.01. 01-01.07.06.*



Årlige variasjoner henger også sammen med behandlingstidspunkt for søknader om dispensasjon til motorisert ferdsel. I kommuner med mange slike saker vil en behandling i desember eller januar påvirke antall saker per år mye. Også antall fellingstillatelser på storvilt og dermed antall søknader om å frakte ut felt storvilt med luftfartøy påvirke antall saker mye.

3.2 Forvaltningsplanen

En forutsetning for delegering av forvaltningsmyndigheten til kommunene var at det ble utarbeidet en forvaltningsplan innen 1. august 2003. Dette arbeidet ble ledet av sekretæren i IKS i tett samarbeid med kommunene. Arbeidet med forvaltningsplanen strakk seg fra høsten 2001 til våren 2004. Selve planprosessen tok rundt 2 ½ år. Planen ble ikke ferdig innen den tidsrammen som ble bestemt, men overskridelsen er ikke dramatisk sett i lys av den store arbeidsinnsatsen som ble lagt ned i å utvikle en lokalt tilpasset verneforvaltning, og i avklaring av en rekke gråsoner mellom myndigheter og lovverk og den brede deltagelsen som kjennetegner planprosessen. Planen har en tidshorisont på 10 år, og det er planlagt at den skal rulleres hvert 4. år.

3.2.1 Planprosessen

Forvaltningsplanarbeidet startet umiddelbart etter at IKS ble etablert høsten 2001. Det ble utarbeidet et kartgrunnlag og kriterier for soneinndeling av området. Oppstartsmøtet for selve planarbeidet var 19. mars 2002. Kommunene sendte ut varsel om oppstart av planarbeidet, og det ble arrangert åpne møter i lokalsamfunnene. Kommunene soneinndelte sine områder basert på eksisterende kunnskap, villreinkart og kommunevise møter med regionale myndigheter. Sekretariatet utarbeidet deretter et plandokument og plankart. Nettverksforumet utviklet retningslinjer for kommunal saksbehandling. Utkast til plan ble diskutert flere ganger i nettverket, referansegruppen og styret. IKS hadde en rekke møter med SNO, fylkesmenene, rettighetshavere, myndigheter og interesseorganisasjoner i prosessen.

Det ble i denne planfasen holdt 31 møter i IKS, og 55 andre møter og befaringer – til sammen 86 arrangementer i løpet av 1 ½ år. Å sikre engasjement og deltagelse fra grunneiere ble sett på som viktig, men vanskelig av IKS i denne fasen. Grunneiere er en svært stor gruppe målt i antall mennesker, og i tillegg en heterogen gruppe med ulike og motstridende syn på forvaltning av heia. Kommunestyrene ble informert om oppstart av planarbeidet i 2001, og ga uttalelse til høringsutkast sommer/høst 2003. Styremedlemmene ble anmodet om å holde politiske utvalg orientert om framdriften i planarbeidet. Dette ble i varierende grad gjort i kommunene.

Våren 2003 ble utkast til forvaltningsplan faglig gjennomgått av DN.¹¹ DN's ikke-kontroversielle kommentarer ble innarbeidet i planen, mens de mer kontroversielle rådene foreløpig ble lagt til side. Forvaltningsplanen var til høring fra 1. juni - 1. juli 2003. Det kom 55 uttalelser. Planen ble revidert og behandlet på ny i nettverket, referansegruppen, styret og kommunestyrene. I denne fasen hadde IKS flere diskusjoner og et møte med DN. Planen ble oversendt DN 24. november 2003. DN stadfestet planen med merknader i brev til kommunene 30. januar 2004. Merknadene omfattet forordet der DN mente forhold utover vernemyndighetens mandat som erstatningskrav til grunneiere, revisjon av verneforskrift, forholdet mellom statlig styring og lokalt selvstyre og ønske om å innlemme villreinforvaltningen i forsøket skulle tas ut. DN ønsket også at temakart om villreinens leveområde og turistløyper ikke skulle være avgrenset til verneområdet, men følge den naturlige avgrensingen av temaet. Det var i tillegg en rekke kommentarer til det enkelte kapittel. Etter forhandlinger med DN tok kommunene ut kontroversiell tekst om revisjon av verneforskriften og kommunal

¹¹ Kommentarer fra DN ble oversendt kommunene i brev datert 26.05.03.

villreinforvaltning fra planen. DN på sin side måtte akseptere at temakartet over villreinsens leveområde utenfor verneområdet ble tatt ut av planen. Det er fremmet klager til DN som ikke er sluttført.

3.2.2 Forvaltningsplanens innhold

Forvaltningsplanen består av en tekstdel, et plankart med soneinndeling samt vedlegg. Planen er innbydende med en rekke fargebilder, kart, grafer og tabeller. Tekstdelen består av seks kapitler og 70 sider. Planen består av en generell måldel for området og en del som omfatter soneinndeling, konkretisering av verneforskriften og organisering/saksbehandling. Den største delen omfatter praktisering av verneforskriften. Dette kapitlet fikk også mest kommentarer i godkjenningsfasen. Planen omhandler ellers informasjon, skjøtsel oppsyn og kontroll.

Generelt er planen omfattende og detaljert. Den framhever både vern og verdiskaping. Den tar også opp forhold som styrking av lokaldemokratiet og kommunenes rolle i miljøpolitikken. Dette går utover retningslinjer for forvaltningsplan (DN 2001). Disse fokuserer i større grad på verneformålene og i mindre grad på lokale forhold og verdiskaping. En annen forskjell er at forvaltningsplanen har et svakere fokus på skjøtsel, og et sterkere fokus på detaljert saksbehandling enn DN's retningslinjer.

Det er flere kontroversielle forhold og radikale grep knyttet til plandelen, bl.a. omlegging av turisthytten Øyuvsbu som ligger i en sårbar sone for villrein (sone 1). Turistforeningene er villige til å flytte denne til Håheller under forutsetning av finansiering. Turistforeningen vil imidlertid ikke flytte en turistløype i Bykle som tidligere er godkjent av Miljøverndepartementet. Det foreligger i dag planer om rasteplass med naturinformasjon ved Brokke Suleskard - veien samt konseptskisse på en mulig utvidelse av eksisterende turisthytte som erstatning dersom turisthytten Øyulvbu flyttes. Finansiering av tiltaket er ikke sikret. Villreininteressene ser denne saken som viktig, men oppfatter andre tiltak som kommunene i liten grad har tatt opp i IKS som viktigere for villreinen. Dette er særlig knyttet til reiselivsatsingen i området mellom øst- og vestheia i Bykle samt planlagte ski- og fritidsboliganlegg nær verneområdet. Slike planer som faller utenfor vernet og fylkesdelsplanen, inngår imidlertid ikke i IKSs mandat.

Retningslinjer for bygg er kontroversielt. Det er generelt byggeforbud i verneområdet, men foredraget til Kronprinsregentens resolusjon gir en viss åpning for slike nye byggetiltak i SVR. Det blir gjort

... merksam på at verneforskrifta ... har ein generell dispensasjonsheimel ..., og at denne heimelen ma. gjev forvaltningsstyresmakta høve til at søknader om oppføring

av nye husvere kan realitetsvurderast innafor ramma av verneforskrifta. Departementet reknar likevel med at trongen for å nytte denne heimelen til å handsame søknader om slike tiltak er liten.¹²

Innenfor dette legger forvaltningsplanen opp til at nye driftbygninger - også bygninger til jakt og fiske¹³ - kan tillates under visse betingelser dersom det ikke går utover verneformålet. Bygninger til jakt og fiske kalles driftshytter. Betingelser for dispensasjon er bl.a. knyttet til eiendommenes næringsmessige potensial og størrelse. Det er også gitt rom for å bygge et fåtall fritidshytter på noen fradelte hyttetomter i et hyttefelt i ytterkanten av verneområdet i Sirdal. I forvaltningsplanen legges det opp til at dispensasjoner for snøskutere kan gjelde for inntil to år, og at hver dispensasjon gjelder for en person og en skuter. Alle dispensasjoner skal utformes med kart, kjøretrase og påførte vilkår i forhold til bl.a. villrein, oppsyn, meldeplikt. I tillegg er det utviklet et loggskjema for å registrere omfang av skuterkjøring.

Tabell 3.1 *Arealmessig fordeling mellom vernesoner.*

Sone	Dekar	% totalt areal
1: Høg verneverdi villreintrekkområde	277 800	12
1A: Verneverdi villreinkalveområde	331 800	14
2: Uten ny tilrettelegging og inngrep	1 760 460	74
3: Kulturlandskapsone	1 977	≈ 0
3A: Kulturlandskap skogbruk	7 950	≈ 0
4: Spesielle aktiviteter	3 700	≈ 0
Sum	2 383 687	100

Planen omfatter også ønsker om mer dokumentasjon om naturtilstanden og villreinenens stammestørrelse. Kommunene mener at dagens anslag om stammestørrelse er feil, og ønsker en totaltelling av villrein. I planen legges det også opp til næringsutvikling ved å knytte til seg økonomiske virkemidler fra bl.a. landbrukssektoren. Kommunene har valgt en egen soneinndeling basert på framlegget for lokal forvaltning i 1998 (Forvaltningsplanutvalget 1998ab). Den arealmessige fordelingen av sonene er vist i Tabell 3.1. Tabellen inkluderer både landskapsvernet og biotopvernet. I tillegg til disse sonene er det avsatt 54 punkter som er støler i

¹² Foredraget siste avsnitt under punktet om Bygninger (side 25).

¹³ Brev fra MD til Bygland kommune 10. april 2001.

sone 3: Kulturlandskapsone. Planen har flere temakart og vedlegg. Temakartene omfatter løyper, villrein og energiproduksjon. Vedleggene omfatter verneforskriftene for landskapsvernet og biotopvernet, en oversikt over den lokale forvaltningsmodellen inkludert navn på representantene i de ulike utvalgene, historikk om vernearbeidet, beskrivelser av det kommunale handlingsrommet samt saksbehandlingsrutiner.

3.3 Informasjon og dokumentasjon

Hovedmengden av informasjons og dokumentasjonsarbeidet er lagt til IKS. Sekretariatet har gjennomført følgende:

Hjemmeside:

Det ble satt opp en hjemmeside for verneområdet i 2001 (www.svr.no) som inneholder historikk, informasjon om området og kommunene, forvaltningsplanen, møtereferater og kontaktpersoner.

Innformasjonstavler:

Det er laget informasjonstavler om verneområdet i samarbeid mellom styret, prosjektleder, formgivere og DN. Det er satt opp ca. to tavler i hver kommune som deltar i forsøket samt Suldal og Hjelmeland. Lokalisering og avtaler med berørte grunneiere skal gjøres av kommunene. Tavlene omfatter en tekstdel med faktaopplysninger om vernet, viktige hensyn i verneområdet, kart over området og en del lokal informasjon om natur- og kulturhistorie. Det er også sammendrag på engelsk. Utarbeidelsen av kart og tekst er gjort av IKS, SNO og personer fra kommunenes administrasjoner i SVR.

Logo

IKS ferdigstilte logo for området i samarbeid med DN våren 2003. Se Figur 3.2.

Figur 3.2 Logo for SV-R.



Brosjyre og kart

Det ble utarbeidet og trykt opp en foreløpig brosjyre og kart over området i forbindelse med arbeidet med forvaltningsplanen. I 2005 ble det utarbeidet en egen presentasjonsbrosjyre.

Mapper og årsmeldinger

Det er trykt opp mapper til bruk på seminarer med innhold tilpasset arrangementet. Årsmeldingene trykkes opp i flere hundre eksemplarer og distribueres bredt via kommunene og sekretariatet.

Sirdal Fjellmuseum, Setesdalsmuseet mfl.

Disse sentrene er ikke direkte knyttet opp mot kommunenes arbeid i SVR, men styret har uttalt seg positivt om en desentralisert informasjonsstrategi via slike sentre som dette. DN har i samråd med kommunene finansiert en film som vises på Sirdal Fjellmuseum om fjellområdet.

Mobile informasjonstavler

Det er utarbeidet mobile informasjonstavler ("rollup") til bruk av kommunene og IKS.

Informasjonspakker til reiselivsknutepunkter

Det jobbes nå med å lage informasjonsmateriell som kan legges ut på overnattingssteder, museum og lignende til bruk for turister.

SatNat

SatNat et stort prosjekt der naturtilstand skal registreres via satellitt utført av Norsk Romsenter. Kommunene delfinansierer undersøkelser i utvalgte områder i SVR.

Villrein

Kommunene har prioritert kartlegging av villrein og dens mobilitet, og er i 2006 medfinansierer i et merkeprosjekt av villrein ved hjelp av GPS-

merking for å registrere deres bevegelser. IKS har initiert drøftinger i forlengelsen av arbeidet med "Villrein og Samfunn" (NINA 2005), bl.a. seminar i Suldal (2005) og Sola (2006).

3.4 Skjøtsel, tilrettelegging og lovbrudd – SNO som utfører

Kommunene har ansvaret for å vurdere behov for, og gjennomføre skjøtsel og tilrettelegging. Rammene for dette arbeidet er lagt i forvaltningsplanen, men utføres i hovedsak av Statens naturoppsyn (SNO). SNO har en fri stilling overfor forvaltningsmyndigheten i tråd med naturoppsynsloven. SNO skal imidlertid bistå lokale forvaltningsmyndigheter vederlagsfritt, og dette gjør SNO i området. SNO har tre stillinger i området, lokalisert i Bykle, Hægebostad og Suldal. Samarbeidet mellom IKS og SNO fungerer bra. SNO gjennomfører de tiltak som prioritetes i tråd med forvaltningsplanen, årlig bestillingsdialog og løpende dialog. SNO har i tillegg vært på enkelte befaring på oppdrag fra kommunene, satt opp informasjonstavler og ryddet i verneområdet. SNO gjennomfører også løpende oppsyn og planlagte kontrollaksjoner. Kommunene og SNO har et selvstendig ansvar for at brudd på verneforskriften blir rapportert/anmeldt. Det har det vært møter mellom SNO og kommunene for å avklare SNO rolle i forhold til kontroller og lovbrudd. Det ble fastslått at SNO kan uavhengig av kommunen anmelde lovbrudd. Det er SNO gjennom sitt feltarbeid som primært får kjennskap til brudd på verneforskriften.

Tabell 3.2 *Kontrollaksjoner motorisert ferdsel i SVR 2003- 2005.*

	SNO	SNO og politi	Totalt
2003	5	13	18
2004	4	11	15
2005	6	14	20
Totalt	15	38	53

SNO gjennomfører kontroller og har større aksjoner alene eller i samarbeid med politiet. SNO og politiet har til sammen hatt 53 felles oppsyn- og kontrollaksjoner i SVR (Tabell 3.2). Kontrollarbeidet av snøskutere er vanskelig som følge av organiserte meldingssystemer, særlig sør i området. SNO oppgir at det er lite ulovlig aktivitet i verneområdet, men har dokumentert en del ulovlig motorferdsel sør i området knyttet til bl.a. en øvelsesbane for snøskutere. Det er også en del ulovlig kjøring i øst og sør i randsonen rundt vernet til/fra/mellom hytter, der så godt som alle brudd knyttet til motorferdsel er registrert.

SNO har rapportert syv brudd på verneforskriften i 2003 - 2005. Dette omfatter to ulovlig bygde veier. Resten er ulovlig snøskuterkjøring (Tabell 3.3) forholdene.

Tabell 3.3 *Rapportere brudd på verneforskriften 2003 - 2005.*

	Motorisert ferdse	Bygge- og anleggstiltak	Totalt
2003	2	2	4
2004	0	0	0
2005	3	0	3
Totalt	5	2	7

Det har vært en dom om ulovlig sprenging av vei i SVR med forelegg på kr. 10.000,- til hver av de to domsfelte og 1500,- i saksomkostninger. Kommunen har i etterkant gitt dispensasjoner med barmarkskjøretøyer på denne veien. SNO har høsten 2006 anmeldt lensmannen i Sirdal for å ha rekvirert ulovlig helikoptertransport inn i landskapsvernområdet.

3.5 Dispensasjoner

Kommunene har myndighet til å treffe vedtak om dispensasjoner med hjemmel i verneforskriften. Dette er en oppgave gitt til kommunene som ikke kan overføres til andre instanser eller organisasjoner. I praksis er kommunenes hovedinnsats knyttet til behandling av søknader om dispensasjoner, mens de andre oppgavene i hovedsak utføres av IKS. Det er i utgangspunktet *forbudt* med både motorisert ferdse i utmark og bygge- og anleggstiltak i SVR. Det er imidlertid gitt spesifiserte og generelle dispensasjonsbestemmelser fra dette forbudet. De spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene omfatter unntak til bestemte typer landbruksaktiviteter, bygg, stier og løyper og unntak til ulike ferdselsformål. Den generelle bestemmelsen omfatter dispensasjoner til vitenskapelige undersøkelser, aktiviteter med vesentlig samfunnsmessig betydning, når formålet med vernet krever det og i spesielle tilfeller. Verken den spesifiserte eller generelle dispensasjonsbestemmelser kan under noen omstendigheter gis i strid med verneformålet.

Tabell 3.4 *Antall registrerte saker som kommunene har behandlet fram til 01.07.06.*

Saker i SVR og utfall av saksbehandlingen	Antall	Prosent
Innvilget	830	89,2
Avslått ferdsel	35	3,8
Avslått tiltak	8	0,9
Ikke søknadspliktig	16	1,7
Dispensasjoner etter motorferdselsforsøk i Sirdal	42	4,5
Total	931	100,1

Kommunene har behandlet til sammen 931 søknader om dispensasjoner i perioden fra 28.04.00 til 1.7.06. Se Tabell 3.4. 830 dispensasjoner ble innvilget etter verneforskriften, og 43 avslått. Ni av dispensasjonene er gitt i biotopvernet. I tillegg til disse kommer 42 dispensasjoner i Sirdal gitt fra kommunedelplan for motorisert ferdsel i utmark. DN har påpekt overfor IKS og Sirdal at kommunen skal behandle disse sakene etter verneforskriften. Dette kravet har ikke Sirdal innfridd. 16 søknader ble vurdert som ikke søknadspliktige. 95,5 % av søknadene ble innvilget. Innvilgelsesprosenten for ferdselsaker var 94,7 % og for byggesaker 85,2 %.

Tabell 3.5 *Dispensasjoner 2000- 2006 per eiendom, km² og innbygger i kommunen (n=787).*

	Eiendom	Km²	Innbygger
Bygland	15,92	0,68	0,14
Åseral	3,23	0,81	0,20
Hægebostad	3,23	0,54	0,03
Kvinesdal	6,38	0,53	0,01
Valle	1,37	0,31	0,10
Sirdal	0,48	0,28	0,01
Bykle	4,48	0,24	0,23
Forsand	0,08	0,03	0,01

Totalt antall dispensasjoner per eiendom (bruksnumre) i verneområdet, km² vernet areal i SVR og befolkning i kommunene per 1.1.05 varierer mye mellom kommunene (Tabell 3.5). Bygland skiller seg ut som en kommune med mange dispensasjoner fordelt på alle disse variablene, mens Forsand skiller seg som en kommune med få dispensasjoner. Åseral har flest dispensasjoner per kvadratkilometer. Bykle har flest dispensasjoner per innbygger. En del av disse variasjonene kan forklares med forskjeller mellom kommunene. Enkelte kommuner som Bygland, har flere sameier med mange eiere. Dette gir mange dispensasjoner per eiendom. Andre

kommuner som Bykle har store utmarksområder uten veiforbindelser. Dette kan medføre behov for mer motorisert ferdsel og en annen type motorisert ferdsel enn i områder med veinett. Store variasjoner i dispensasjonspraksis mellom kommunene kan imidlertid ikke forklares med kommunale særtrekk alene. Kommunene gir dispensasjoner til motorisert ferdsel på ulikt grunnlag, noen også dispensasjoner som går utover det handlingsrommet verneforskriften gir. Variasjonene er særlig knyttet til kjøring til hytter, inkludert driftshytter og vilkår i dispensasjoner knyttet til antall turer, antall personer dispensasjonen omfatter og følgeskuter inkludert i dispensasjonen.

Tallene indikerer derfor ulik praksis mellom kommunene også når det korrigeres for lokale særtrekk. Dette er ikke et uventet funn. Delegering til flere beslutningsmyndigheter vil føre til ulike kommunale praksiser slik tilfelle er i SVR. Forvaltningsmodellen har til hensikt å redusere disse forskjellene. Evalueringen viser at det vært en formell tilpassing til en lik forvaltning der de fleste kommunene i dag bruker felles skjemaer og tidsrammer i sin forvaltning. Det er likevel en reell ulikhet i forvaltningspraksis i omfang av dispensasjoner, dispensasjonsgrunnlag og vilkår for dispensasjoner som lokal forvaltning neppe kan gjøre noe med. Man må forvente kommunale ulikheter ved lokal forvaltning. En standardisert forvaltning ville også innebære at kommunalt skjønn ikke fant sted, og dermed ville begrunnelsen for og ønske om lokal forvaltning falle bort.

3.5.1 Tiltak i landskapsvernet

Kommunene har gitt dispensasjoner til 54 bygge- og anleggstiltak. 15 av disse er gitt etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen (pkt. 6), mens resten er gitt etter den spesifiserte bestemmelsen (§ 1.3). 38 av dispensasjonene er til byggetiltak. Totalt er det bygget 732 m² i området (n = 33), av disse seks bygninger på over 50 m². Resten av byggene er i gjennomsnitt 14 m². Tiltak som ikke omfatter bygg er mindre tiltak som å sette opp skilt og saltsteiner til beitedyr.

I forvaltningsplanen legges det opp til at nye bygg skal lokaliseres i sonene 2, 3 eller 4, i tilknytning til eksisterende bygningsmiljø og på bakgrunn av et næringsmessig potensial. Vi har avgrenset vurderingen av byggesaker i forhold til soneinndeling til saker behandlet etter 2003 som følge av forvaltningsplanens soneinndeling. Dette omfatter 28 saker der sone er oppgitt i sakspapirene fra kommunene. Tabell 3.6 viser at det har vært fire byggetiltak i sone 1 som er en spesiell vernesone som skal skjermes ekstra mot menneskelig aktivitet. Halvparten av dispensasjonene er gitt i sone 2, som dekker $\frac{3}{4}$ av arealet i SVR. $\frac{1}{4}$ av byggetiltakene er lokalisert i sone 4 som er en sone for spesielle aktiviteter.

Det er gitt 15 dispensasjoner til bygg- og anleggstiltak hjemlet i den generelle dispensasjonsbestemmelsen (pkt. 6). Syv av dispensasjonene er gitt til nye hytter og uthus i Sirdal. Åseral har gitt fire dispensasjoner til nye bygg. De fire andre dispensasjonen til helt nye bygg har vært i Bykle, Bygland og Hægebostad.

Tabell 3.6 *Nye byggetiltak fordelt på soner fra forvaltningsplanen i 2003-2006.*

	Sone 1	Sone 2	Sone 3	Sone 4	Totalt
Ny hytte	1	2	1	3	7
Tilbygg hytte	2	4	0	3	9
Oppbygging hytte	0	4	2	1	7
Ny driftsbygning/støl	1	1	0	0	2
Tilbygg driftsbygning/støl	0	2	0	0	2
Oppbygg driftsbygg/støl	0	1			1
Totalt	4	14	3	7	28

DN mente at særlig byggetiltakene i Åseral og Bygland er i strid med byggeforbudet i SVR. Særlig konfliktfylt er en dispensasjon til nytt bygg (driftshytte) i Bygland, sone 2.¹⁴ DN mente at begrunnelsen om et potensial for næringsutvikling innen landbruket som grunnlag for dispensasjonen ikke var tilstrekkelig dokumentert, og at bygget i praksis var en utleiehytte. Det kan ikke gis dispensasjon til utleiehytter i SVR. Utleiehytter inngår heller ikke i landbruksbegrepet etter ordinært lovverk (bl.a. MD/LMD 2005). Styret mente på sin side at de forholdt seg til forvaltningsplanen som inneholder retningslinjer for bl.a. driftshytter. Arealkravet knyttet til eiendommen for å oppføre et nytt bygg var innfridd. I Åseral mente DN at kommunen har gjort vedtak i strid med verneforskriften i flere dispensasjoner til nye hytter. Generelt ser kommunene ut til å vektlegge grunneierretten eller andre rettigheter knyttet til eiendommen (arealkrav), mens DN ønsker en landbruksøkonomisk begrunnelse for slike bygg. I tillegg er skjønnotøvelsen om bygg har negative konsekvenser for vernformålene svært ulik mellom lokale og sentrale myndigheter.

Konfliktene mellom IKS og DN om dispensasjoner til nye bygg i Bygland og Åseral har satt forsøket på prøve. DN har vurdert å oppheve de kommunale vedtakene om nye bygg med hjemmel i forvaltningsloven (§ 35) fordi de mener at vedtakene er ulovlige. Etter et møte mellom partene ble det enighet om at DN ikke skulle oppheve vedtakene, men at kommunene i framtiden skulle rådføre seg med DN før dispensasjon blir gitt og at det

¹⁴ Brev fra DN til den berørte kommunen av 19.07.04.

gjennomføres en mer grundig og dekkende saksbehandling i slike byggesaker. DN mener at kommunene ikke har fulgt opp denne enigheten, og at nye vedtak gjøres av kommunene med samme begrunnelsene som i de kontroversielle byggesakene uten å rådføre seg med statlige miljømyndigheter.

Sirdal er den kommunen med flest av alle typer bygge- og anleggstiltak (40 % av alle tiltak). De fleste av sakene er lokalisert i hyttegrenda Grytdalen like innenfor verneområdet. Området er avsatt til sone med spesiell aktivitet (sone 4). I utgangspunktet har det vært enighet om å tillate nye bygg i dette hyttefeltet. Konflikten i området er særlig knyttet til bruttoareal for hyttene inkludert uthus. Dette har medført to klagesaker i området. Mange dispensasjons- og klagesaker i Grytdalen har medført at styret i SVR har ønsket retningslinjer for saksbehandlingen i Grytdalen. Disse ble behandlet av styret i 2006. Retningslinjene omfattet kommunenes rett til å realitetsbehandle byggesaker på ni fradelte hyttetomter, tak for bruttoareal og krav til lokalisering og bygningene.

3.5.2 Dispensasjoner til ferdsel

Det er gitt til sammen 776 dispensasjoner til motorisert ferdsel etter verneforskriften. Dette er 93 % av alle sakene. I tillegg er det gitt 29 dispensasjoner til organiserte aktiviteter som bl.a. skiløpet Sesilåm mellom Sirdal og Valle kommune, barne- og ungdomsturer, jaktprøver og organiserte villmarksturer. Tabell 4.5 viser hvilke hjemler som er brukt når det er gitt dispensasjoner fra forbudet mot motorisert ferdsel i verneområdet.¹⁵ Det er gitt flest dispensasjoner i forbindelse med ferdsel til hytter (310 dispensasjoner) og til kombinerte formål (221 dispensasjoner). Sistnevnte dispensasjoner er svært ofte ervervsdispensasjoner.

¹⁵ Disse tallene inneholder ikke 43 dispensasjoner gitt i Åseral i 2006. Disse kom NIBR i hende først i sluttfasen av arbeidet med rapporten. Tallene fra Åseral er med i de tabeller der annet ikke er oppgitt. Tabellen omfatter heller ikke dispensasjoner gitt etter kommunedelplanen for motorferdsel i Sirdal.

Tabell 3.7 *Antall dispensasjoner til ferdsel fram til 01.07.06.*

Dispensasjonshjemmel	Antall	Prosent
Ikke motorisert ferdsel arrangementer i landskapsvernet (§ 4.1)	25	3,4
Ikke motorisert ferdsel arrangementer i biotopvernet (§ 2.3)	4	0,5
Motorisert ferdsel til gårdsdrift, jakt, kalking (§ 5.4a)	59	8,0
Motorisert ferdsel i forbindelse med kraftanlegg (5.4b)	29	3,9
Motorisert ferdsel forvaretransport til hytter mv. (5.4c)	310	41,8
Åpning/stenging Brokke-Suleskard veien (5.4d)	5	0,7
Motorisert ferdsel med kombinerte formål (§5.4)	221	29,8
Motorisert ferdsel i biotopvernet (alle hjemler)	4	0,5
Motorisert ferdsel etter generell bestemmelse (pkt. 6)	84	11,3
Samlet	741	100,0

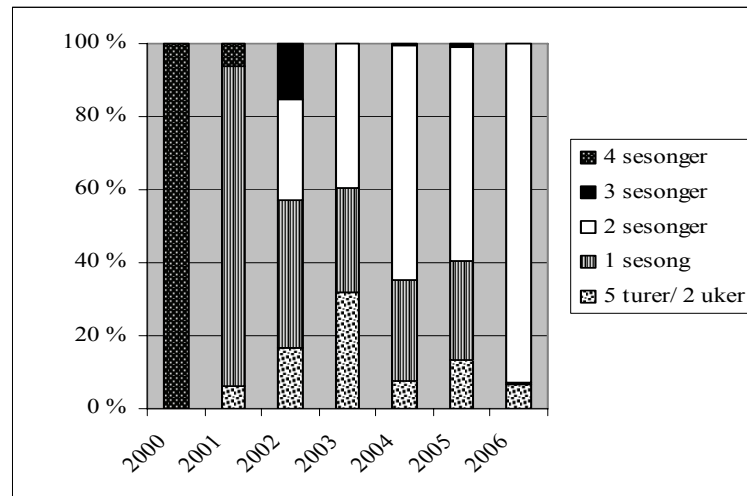
Flest dispensasjoner til motorisert ferdsel er gitt til kjøring med snøskutere (69 %) og landing med luftfartøy (27 %). Det er gitt fire dispensasjoner til barkmarkskjøring, og seks til lavtflyging. Dispensasjoner til barkmarkskjøring er forbudt, og det er ikke gitt spesifiserte unntaksbestemmelser til denne ferdselen. Disse er derfor behandlet etter den generelle unntaksbestemmelsen (pkt 6). Dispensasjoner til landinger er gitt til bestemte formål, og for et begrenset antall turer i et kort tidsrom.

For snøskutere er bildet ganske annerledes. Svært mange av dispensasjonene gir rett til kjøring til mange formål i en lengre tidsperiode. Dette er såkalte "åpne dispensasjoner" der det settes få vilkår for kjøring i dispensasjonen. Dette er påpekt av DN som en uheldig praksis, og i forvaltningsplanen ble det satt en tidsmessig ramme for dispensasjoner for snøskutere til 2 år. IKS har arbeidet mye med felles søknads- og dispensasjonsskjema i etterkant av dette. NIBR mottar ikke søknader, men nesten alle kommunene bruker i dag felles dispensasjonsskjema. Figur 3.3 viser at kommunene i hovedsak gir dispensasjoner for to vintersesonger (år) eller mindre. Hele 67 % av dispensasjoner gitt i 2005 ble gitt for 2 år/sesonger eller mindre. Både dispensasjoner for en sesong og mer enn to sesonger har sunket. I 2006 er det fram til juli ikke gitt dispensasjoner for mer enn 2 vintersesonger. Samlet sett innebærer dette en konsentrasjon av tidsperioder rundt 2 år. Kommunene har dermed tilpasset seg forvaltningsplanens retningslinje om 2 års dispensasjoner.

Mye tyder imidlertid på at dette i hovedsak er en formell og ikke reell innstramning. Det er imidlertid rimelig å anta at en slik formell innstramning til en viss grad har påvirket praksis i en mer restriktiv retning. Dispensasjonene innebærer ingen begrensinger på kjøring med skuter per sesongen, men at mange brukere må søke dispensasjon hvert annet framfor hvert fjerde år. DN mener derfor at kjøredispensasjoner overstiger transportbehov med utgangspunkt i verneforskriftens åpning for kjøring, og har påpekt at det må settes et tak på antall turer for de som ikke har løpende behov i SVR. Fra vintersesongen 2005/2006 innførte styret et tak på inntil åtte turer per sesong etter anbefaling fra det kommunale nettverket. Kommunene har imidlertid i varierende grad fulgt opp intensjonen om inntil åtte turer. Generelt gir administrasjonene dispensasjoner som oftest til åtte turer – trolig som følge av politiske signaler om dette overfor kommuneadministrasjonene eller direkte overfor saksbehandler.

DN påpeker at SVR har den mest liberale forvaltningen i verneområder av denne karakter, og at vilkår for dispensasjoner gitt av kommunene ikke sammenfaller med de rammer som er gitt for vernet. I forsøket i Dovrefjell – Sunndalsfjella gis det dispensasjon for inntil fire turer per sesong, og i forsøket i Blåfjella - Skjækerfjella gis det inntil fem turer per sesong. Det påpekes at antall turer gitt i hver dispensasjon i SVR overstiger det behovet for kjøring som følger av de kjøreformål det kan gis dispensasjon til i den spesifiserte dispensasjonsbestemmelsen (§ 5.4). ”Åpne” dispensasjoner med få eller ingen vilkår om antall turer skal være reservert til de med et reelt og kontinuerlig behov knyttet til bl.a. kraftselskapenes virksomhet og skogsdrift. Flere av fagpersonene knyttet til forsøket er langt på vei enig med DN, men har valgt å vektlegge en tilnærming som ble oppfattet som mulig lokalt sett ut fra etablerte oppfatninger og holdninger. Det er derfor brukt tid for å innskjerpe løyvene.

Figur 3.3 *Andel dispensasjoner til snøskuterkjøring fordelt på tidsperiode (n=503)*



Denne presiseringen og ønske om innstramning fra DN møtte sterk motstand i kommunene. Dette ble oppfattet som en omkamp om begrunnelser for og vilkår i dispensasjoner i forhold til det forvaltningsplanen stadfester. Motstanden var særlig stor i Hægebostad der formannskapet vedtok enstemmig å ikke innføre et tak på antall turer i sine dispensasjoner. De andre kommunene har lagt om praksis til å gi dispensasjoner for åtte turer eller færre per sesong.

Dispensasjoner til snøskutere er ofte gitt etter flere hjemmelsgrunnlag (29,8 %) eller etter den generelle unntaksbestemmelsen (11,3 %). I tillegg er 1/3 av dispensasjonene gitt til flere personer på en dispensasjon eller samtidig gitt til en følgeskuter. På tross av at dette er tatt opp på flere saksbehandlingskurs, og av IKS og DN ved flere anledninger, er det fortsatt et par kommuner som har lite presise dispensasjoner med hensyn på hjemmel, kjøretrase og innehaver av dispensasjon. Det ble gitt 20 dispensasjoner med upresis henvisning (§ 5.4) i 2006. I disse tallene er ikke Åserals dispensasjoner inkludert. De fleste kommunene gir i dag en egen dispensasjon til følgeskutere i tråd med forvaltningsplanens retningslinjer. Begrunnelsene for dispensasjoner etter den generelle unntaksbestemmelsen¹⁶ er:

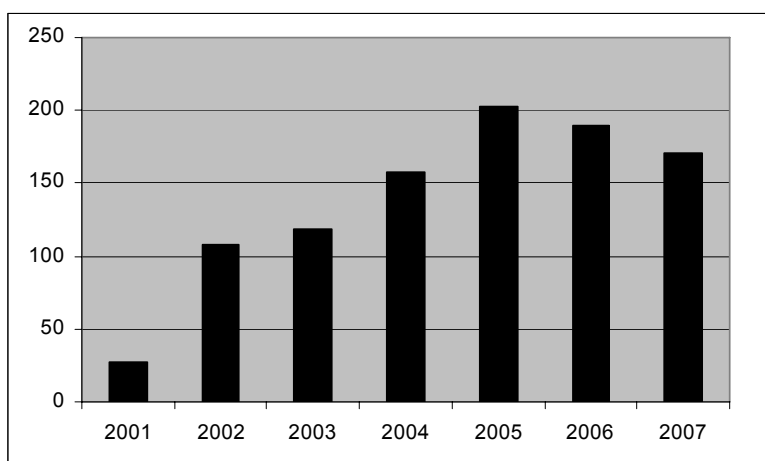
- 38,2 % til vitenskapelige formål (39 dispensasjoner)
- 3,9 % til aktiviteter fordi verneformålet krever dette (4 dispensasjoner)

¹⁶ Tabellen inneholder ikke 43 dispensasjoner gitt av Åseral i 2006.

- 19,6 % til allmennyttige formål (20 dispensasjoner). En dispensasjon til barmark gitt på dette grunnlaget.
- 38,2 % til særskilte tilfeller (39 dispensasjoner) som sykdom, alder og sosiale forhold. Tre av dispensasjonene til barmark er gitt på dette grunnlaget.

Da vernet ble opprettet ble det besluttet av kommunene at eksisterende dispensasjoner til snøskutere ikke skulle trekkes tilbake. Mange dispensasjoner ble gitt av de nye kommunestyrene ved valget i 1999. Dette betyr med andre ord at behovet for fornyelse av alle dispensasjoner først har vært nødvendig fra 2003. Figur 3.4 illustrerer dette gjennom et stabilt til svakt stigende antall dispensasjoner for hver sesong. Figuren viser også at det allerede er gitt mange dispensasjoner for kjøring med snøskutere for 2007. Det har vært en sterk vekst i antall dispensasjoner fram til 2005. Det var 13 færre dispensasjoner i 2006 enn i 2005. For 2007 er det foreløpig gitt 171 dispensasjoner til å kjøre med snøskuter. Antall dispensasjoner har dermed holdt seg stabilt rundt 200 dispensasjoner vintrene 2005 og 2006.

Figur 3.4 *Antall dispensasjoner til snøskutere per sesong (n=975).*



I forvaltningsplanen er det et ønske om at ferdsel og ikke bare dispensasjonspraksis skal dokumenteres. Det er derfor innført et krav om å loggføre turer i alle kommunene med unntak av Sirdal. Sirdal begrunner dette med at de har en kommunedelplan motorisert ferdsel i utmark som er deres primære styringsdokument. Loggbøker skal returneres til kommunen etter sesongavslutning. Dette systemet fungerer imidlertid ikke slik det tenkt. Loggbøkene returneres i varierende grad, og denne kunnskapen blir ikke registrert eller brukt. SNO oppgir at de ikke har registrert en økning av kjøring for verneområdet som en enhet. Det er imidlertid variasjoner mellom

sør og nord, og verneområde og randsonen. Det har vært en reduksjon i kjøring nord i verneområdet, mens kjøring sør i området er stabilt høyt. Det er omfattende og økende kjøring i randsonen.

3.6 Klagesaker

Forsøket er et såkalt ”to-trinns” forvaltningsforsøk. Dette innebærer at kommunene også er vedtaksmyndighet i klagesaker etter forsøksloven. Kommunal klagemyndighet fritar imidlertid ikke DN som overordnet myndighet for verneområder. Dette innebærer at DN kan omgjøre vedtak etter forvaltningsloven som er ulovlige, dvs. vedtak som går utover det handlingsrommet som kommunene er gitt i forsøket. Denne muligheten har ikke DN brukt i løpet av evalueringsperioden. Tabell 3.8 gir en oversikt over fordeling av klager mellom kommunene, og utfall av klager.

Tabell 3.8 Klager fordelt på vedtak og kommuner (N=22).

	Klager			Totalt
	avvist	tatt til følge	trukket	
Bygland	2	4	2	8
Valle	2	0	0	2
Hægebostad	1	0	0	1
Sirdal	4	3	0	7
Åseral	3	1	0	4
Total	12	8	2	22

I alt er det sluttbehandlet 22 klager i evalueringsperioden i fem av kommunene. Tre kommuner har ikke hatt klagesaker til behandling. 12 av klagen ble avvist av kommunene (52 %), mens 8 klager ble tatt til følge (35 %). To klager ble trukket av klager i løpet av prosessen. 13 klagesaker var klager på avslag eller delvis avslag på ferdsel, mens 10 av klagesakene var klager på avslag eller delvis avslag på byggesøknader. 14 av klagesakene var klager på vedtak som delvis ble innvilget. For innvilgede byggesaker er klagegrunn særlig knyttet til begrensinger i størrelse på hytter. En klagesak er fremmet for Sivilombudsmannen.

Det har vært flest klager i Bygland (8 saker), Sirdal (7 saker) og Åseral (4 saker). Kommunene har utviklet en praksis der det interkommunale styret uttaler seg i klagesaker før kommunene fatter endelig vedtak. I alle kommunene er det et politisk utvalg som fattet vedtaket om klager. I Sirdal kommune behandles imidlertid klager først administrativt. Tas klagen ikke til følge av administrasjonen, sluttbehandles klagen politisk.

Tre av klagesakene er knyttet til bruttoareal på hytter i Grytdalen i Sirdal.¹⁷ Alle klagene er tatt til følge med vilkår etter anbefaling fra styret. Kristiansand og opplands turistforening (KOT) har klaget to ganger på vedtak om sikringsbu ved Lakkenstova i Åseral. KOT ønsket å erstatte gammel bu med ny. Det ble søkt om å ha noen sengeplasser i denne. Dette ble avslått av kommunen mot styrets anbefaling om å ta klagen til følge. Senere søkte KOT om å bevare den gamle sikringsbua som lagringsbu. Dette ble også avslått. KOT påklaget vedtaket. Dette ble tatt til følge mot to stemmer, og mot administrasjonens innstilling. Det har også vært en klage på vedtak om avslag på en søknad fra en lokal turoperatur om å få tillatelse til å ha med følgeskuter på hundesledekjøring. Denne ble fremmet i flere kommuner. Det ble utformet et notat om saken der det framgår at virksomheten var der før vernet, og den ikke kunne utvides. Kommunene mente at dette forsvarte videreføring uten at dette skapte presidents. Både nettverket, fylkesmann og styret anbefalt at klagen ikke burde bli tatt til følge. Klagen ble ikke tatt til følge, men søker ble oppfordret til å sende inn revidert søknad. Denne ble innvilget. IKS og nettverket har utformet et notat basert på denne saken som skal foregripe og utelukke framtidige saker – men ivareta denne som oppfattes som ”igangværende bruk” før vernet.

Åseral snøskuterklubb har hvert år søkt om dispensasjon til organisert velferdstur med snøskutere til Lordehytta i verneområdet. Verneforskriften hjemler ikke unntaksregler for slike aktiviteter, men klubben fikk dispensasjon av kommunen etter § 6 (generell dispensasjonsbestemmelse) i verneforskriften i 2001. Fylkesmannen opphevet det kommunale vedtak med hjemmel i forvaltningsloven (§ 35) fordi vedtaket var ulovlig i forhold til både verneforskriften og motorferdselloven. På tross av at vedtaket fra 2001 ble opphevet, har kommunen gitt tilsvarende dispensasjoner i alle påfølgende år. Vedtaket ble også opphevet av fylkesmannen i 2002. Senere har kommunen gjentatt vedtaket om velferdstur hver år. Fylkesmannen har i disse vedtakene ikke grepet inn fordi fylkesmennene har bestemt seg for i minst mulig grad å gripe inn i forsøket.

Fylkesmannen har i 2006 påklaget et vedtak i Bykle om dispensasjon til preparering av skiløyper på Hovden ut i fra villreinhensyn. Dispensasjonen ble gitt av kommunen etter § 6 (generell bestemmelse) i verneforskriften. I denne saken anbefalte styret at kommunen opprettholdt sitt vedtak i tråd med forvaltningsplanen vedlegg om løypekart. Det gjorde kommunen. Statlige miljømyndigheter oppgir at de har en høy terskel for å påklage kommunale vedtak i forvaltningsforsøket eller gripe inn etter forvaltningsloven. De har imidlertid valgt å klage på de kommunale vedtakene som er klart ulovlige i forhold til ordinært lovverk og/eller særlige nasjonale interesser, og påpekt

¹⁷ Alle dispensasjoner i Grytdalen er gitt etter generelle dispensasjonsbestemmelse § 6 i vernebestemmelsene,

kommunal vedtak som omfanget av ”åpne” dispensasjoner, enkelt-dispensasjoner til barmarkskjøretøy, snøskuterdispensasjoner til nye utmarksnæringer (skiløyper og snøskuter ved hundspannkjøring) og byggesakene i Bygland og Åseral. Generelt er det en sterk uro blant statlige miljømyndigheter og miljø- og friluftsansjonene knyttet til kommunal uvilje til å ta hensyn til deres synspunkter slik det framkommer i klager, dialog og brev. På den andre siden retter kommunene samme kritikk mot statlig miljøforvaltning.

3.7 Ytre planområde i fylkesplanen

I den lokale forvaltningsmodellen ble SVR delt i en indre og ytre plansone, men området skulle likevel forvaltes ut i fra felles forvaltningsprinsipper. Indre sone er vernet, mens ytre planområde er nedfelt i en fylkesdelplan. Kommunene skulle utarbeide kommune(del)planer i tråd med fylkesplanens mål og strategier. Fylkesdelplan ble vedtatt i 1996, og revidert i 2005. Revisjonen omfatter grensejusteringer som av stadfestede vernegrenser og senere fylkeskommunale justeringer. Fram til 2005 var det ikke utarbeidet plankart med endelige grenser. Dette har medført uklarhet om fylkesplanens virkeområde i kommunene. Uklarheten om grenser omfatter mindre grensejusteringer. Villreinenes leveområde går utover ytre planområde, samtidig som deler av ytre planområde ikke er leveområde for villrein. Planlegging av ytre planområde er ikke en formell oppgave i forsøket og dermed ikke en oppgave for IKS. Kommunal planlegging i tråd med fylkesplanen er imidlertid en intensjon i forvaltningsmodell for området (Forvaltningsplanutvalget 1998ab).

Ytre planområde skal sikre arealene som produksjonsområde for landbruk, jakt og fiske, villreinområde, natur- og kulturlandskap og frilufsinteresser. Planen skal tilrettelegge for en helhetlig forvaltning i fylkesplanens virkeområde på tvers av kommunegrenser og legge til rette for grunneiersamarbeid for å dempe konflikter. I virkeområde skal det kun tillates bygge- og anleggstiltak til stedbunden næring. Dette skal nedfelles i kommunale arealplaner som LNF-områder. I forslag til forvaltningsmodell er det lagt opp til at kommunene skal utarbeide egne kommunedelplaner i ytre planområde. Dette ble igjen presisert av DN i forbindelse med stadfestelsen av forvaltningsplanen for SVR i 2003.

Fylkeskommunene oppgir at stedbunden næring tolkes vidt i mange av kommunene. Byggesaker på landbrukseiendommer som ikke direkte kan knyttes gårdsdriften oppfattes likevel som legitime bygg fordi byggene benyttes til tradisjonelle utmarksnæringer som jakt, fangst og fiske. I mange kommuner brukes begrepet ”driftshytte” for slike bygg i grenseland mellom

driftsbygninger og fritidsbygg. Det nye landbruket med sterkt fokus på utmarksnæringer gjør denne grensegangen vanskeligere.

Ytre planområde har hatt gjennomgående lite fokus i kommunene fram til 2005, men fylkesdelplanens rammer er gradvis innarbeidet kommunale arealplaner. Kommunene har i liten grad ønsket å se ytre planområde som en randzone rundt verneområdet. En ordfører mener at ”nå har naturvernet fått sitt i verneområdet”. Det har heller ikke vært ønske om å trekke ytre planområde inn i arbeidet til IKS og det lokale forvaltningsforsøket. I tråd med dette vedtok styret i 2001 at forvaltningsplanen og dens kartbilag skulle begrenses til verneområdet. Dette medførte at kart over villreinens leveområde ikke er vedlagt forvaltningsplanen. Dette kartet skulle imidlertid legges til grunn for kommuneplanarbeidet. Fylkeskommunene har vist et begrenset engasjement i kommunal planlegging i randsonen. De har forholdt seg reaktivt ved å kommentere kommunale planforslag samt å reagere på kommunale vedtak de mener er i strid med fylkesdelplanen.

Det er ikke utarbeidet kommunedelplaner i tråd med intensjonen i forsøksmodellen. I 2001 ønsket tre kommuner å utarbeide kommunedelplaner, mens resten ønsket å integrere fylkesdelplanen ved rullering av arealdelen til kommuneplanen. De fleste av kommunene har i dag oppdaterte kommuneplaner eller er i slutfasen planarbeidet (Tabell 3.9). I disse er ytre planområde avmerket. Disse har formelt et tilsvarende posisjon som om områdene var avmerket i kommuneplaner.

Svært mange av informantene mener at utfordringen for vernet er økt aktivitet i randsonen, også utenfor ytre planområde. Få tror at det vil bli omfattende aktivitet i verneområdet som truer verneformålene. Kommunene har stor aktivitet i randsonen. Mange har vedtatt eller har under utarbeidelse kommunedelplaner og reguleringsplaner nært opptil ytre planområde med fokus på reiselivsbygg og hytter bl.a. Kvinesdal, Sirdal, Åseral, Valle og Bykle. Det er fremmet innsigelser til flere av disse ut i fra kultur- og miljøhensyn, men ikke med begrunnelse i villrein på tross av at flere av disse planene berører villreinens leveområde. Fra 2005 har også IKS fokusert på randzoneplanlegging i tråd med Fjelltekstens fokus på naturbasert næringer. Det ble gjennomført et forprosjekt om planlegging i områdene rundt SVR i 2005, og det har vært en rekke aktiviteter knyttet til dette området under vignetten ”Fra gråberg til gull” med fokus på naturbasert næringsutvikling, bl.a. seminar og møteaktiviteter. Det er foreslått å utvide sekretariatet for å drive med bærekraftig næringsutvikling med utgangspunkt i natur, kultur og naturvern.

Tabell 3.9 *Planstatus i ytre planområde*

	<i>Planstatus (vedtaksår)</i>	<i>Ytre planområde (vedtaksår)</i>
Bykle	Arealdel (1991), under revisjon	Kommunedelplan for midtregionen (2004)
Valle	Arealdel (2006)	
Bygland	Arealdel (2002)	Forprosjekt vei Bygland- Åseral
Åseral	Arealdel (2005)	Kommunedelplan Ljosland Kommunedelplan Bortelid, begge høring høst 2006 Kommunedelplan Vestheia (1995)
Hægebostad	Arealdel (1999)	Kommunedelplan (1999)
Kvinesdal	Arealdel (2006), innsigelse	
Sirdal	Arealdel (2002), under revisjon	Kommunedelplan for motorferdsel (2002)
Forsand	Arealdel (2003), under revisjon	

Næringssatsinger i randområdene til vernet er kontroversielt. Streng regulering i verneområdet og ytre planområde, og tung reiselivssatsing like utenfor disse områdene har medført at en rekke aktører setter spørsmålsteget ved å sette grensen for reiselivssatsing til slike administrative grenser framfor villreinens leveområde. Villreininteressene er særlig misfornøyd med kommunenes forvaltning både i og utenfor verneområdet. De mener generelt at kommunene og IKS i for liten grad vektlegger villrein. Kommunenes mandat i forsøket er imidlertid å håndheve et verneområde og et ytre planområde. Dette problemkomplekset med hvordan kommunene vektlegger villrein mer generelt går utover denne evalueringen, men påvirker synet i både positiv og negativ retning på synet på lokal forvaltning blant mange av informantene.

Det er også formelle utfordringer i fylkesplanens virkeområde. Ytre planområdet forvaltes gjennom plan- og bygningsloven. Dette innebærer at fylkesmannen behandler klagesaker. I Vest-Agder er to byggesaker påklaget av regionale myndigheter. I begge sakene er klagen tatt til følge.¹⁸ I Aust-Agder er en byggesak påklaget av fylkesmannen. Denne ble også tatt til følge. Det ble gitt en åpning for noe byggeaktivitet i SVR da vernet ble stadfestet. Dette har gitt et misforhold som i hele forsøksperioden er påpekt som et paradoks av både kommuner og statlige miljømyndigheter. I vernet er

¹⁸ Begge sakene er i Åseral. Klagen sluttbehandlet i 2003 og 2006.

det mulig med byggetiltak, og evalueringen viser at kommunene gir dispensasjoner. Forvaltningspraksis har vist at klager på slike byggedispensasjoner i ytre planområde blir tatt til følge, men at kontroversielle byggesaker blir iverksatt som følge av manglende klagemyndighet fra fylkemannen i verneområdet.

I 2006 viser en byggesak i Stakkedalen, Bygland hvordan dette kan gi seg utslag. Fylkesmannen opphevet en dispensasjon til hytte i ytre planområde. Styret gikk inn for at ny søknad om hytte i verneområdet skulle realitetsbehandles i kommunen. Saken er ikke avsluttet når rapporten ble skrevet. Saken er imidlertid kompleks og har indirekte konsekvenser også for turistforeningen som i dag leier grunn til sin hytte. Avslag på nytt bygg kan innebære at utleieavtalen med turistforeningen opphører, og at dette igjen genererer ny søknad fra turistforeningen. DN, fylkesmann og kommunene er uenige om dette er relevante betraktninger som særlige grunner for å gi en dispensasjon.

4 Oppslutning om vern og forvaltningsmodell

4.1 Innledning

Et av hovedformålene med evalueringen er å finne ut om lokalt forvaltningsansvar skaper større legitimitet til vernet blant lokalpolitikere og berørte grupper. Temaet for dette kapitlet er forsøkets effekter på lokal oppslutning om vern og forvaltningsmodell. I dette kapitlet bygger vi i hovedsak på spørreundersøkelser til folkevalgte politikere og ledere av organisasjoner som organiserer ulike interesser i heia. Undersøkelsen ble gjennomført på to tidspunkt, våren 2003 og høsten 2005. Skjema ble sendt til lokalpolitikere med verv i politiske utvalg som behandler spørsmål vedrørende planlegging, forvaltning og bruk av heia, og til ledere for lokale og regionale organisasjoner med interesser i heia, etter liste mottatt fra de aktuelle kommunene. Respondentene er ikke nødvendigvis de samme individene, og vi har ikke mulighet til å kople svar fra en og samme respondent på ulike tidspunkt. Svarprosenten til delundersøkelsene ligger på rundt 50, som er noe lavere enn ønskelig. En nærmere beskrivelse av datagrunnlaget er gitt i tidligere delrapporter fra prosjektet (Hovik og Falleth 2003; 2005). Siden ulike undergrupper er rimelig godt representert, mener vi undersøkelsen gir et dekkende bilde både av forskjeller i oppfatning av vern og forvaltning og endringer i slike oppfatninger.

Vår undersøkelse indikerer at lokale aktørers holdning til opprettelse av SVR landskapsvernområdet var mer nyansert enn det en kan få inntrykk av fra den offentlige debatten (se Tabell 4.1). Selv om vel fire av ti politikerne som besvarte spørreskjemaundersøkelsen i 2003 oppga at deres partilag gikk imot vernet, så oppga så mange som $\frac{1}{4}$ at partilaget gikk inn for vern. Blant organisasjonene som hadde klart standpunkt, var det nesten like mange som var for vernet, som imot det. Nesten halvparten av organisasjonene viss leder besvarte spørreskjema hadde imidlertid ikke tatt noe klart standpunkt.

Tabell 4.1 *Lokale partilag og organisasjoners syn på å verne SVR (prosentfordeling respondentene i 2003)*

	Lokale partilag	Lokale og regionale organisasjoner
For å opprette verneområdet	25	22
Imot å opprette verneområdet	43	31
Ikke noe klart standpunkt	32	47
Antall	65	51

Partilagenes syn på vern varierte lite mellom partiblokker (Hovik og Falleth 2003:13). Forskjellene var derimot tydelige mellom ulike kommuner (se Tabell 4.2). Motstanden mot vernet var nærmest absolutt blant partiene i Bygland og Åseral, to kommuner som ligger sør i verneområdet og der store arealer er vernet (over 20 prosent). I Bykle, Valle og Sirdal, nord i området med store vernearealer, oppga et lite flertall av politikerne at deres partilag var for vern. De fleste andre oppga at partilaget ikke tok noe klart standpunkt. I Kvinesdal, Hægebostad og Forsand, kommuner i sør som er mindre berørt av vernet, dominerte motstand mot vern eller det å ikke ha noe klart standpunkt. Dette indikerer at lokale oppfatninger om vern var viktigere for partilagenes standpunkt enn ideologi eller program.

Tabell 4.2 *Partilagets syn på vern fordelt på kommunetype (prosentfordeling 2003)*

Partiets syn:	Sør og lite berørt	Sør og mye berørt	Nord og mye berørt
For å opprette verneområdet	11	0	54
Mot å opprette verneområdet	50	92	8
Tok ikke noe klart standpunkt	39	8	38
Antall	28	13	24

Disse forskjellene mellom kommunene er som ventet ut fra kjennskap til verneprosessen. Konflikten mellom kommunene og miljømyndighetene var størst i sør. Årsakene til det er mange og sammensatte: Områdene i sør, som ikke var inkludert i den første verneplanen (NOU 1986) og arealene var i hovedsak i privat eie. Områdene i nord er i stor grad statsgrunn. Bevaring av villreinen er en viktig begrunnelse for vernet, og villreinen er stort sett i nord. Det er sannsynlig at slike forhold bidro til sterk motstand mot vernet i de to sørkommunene som har fått store deler av kommunens areal vernet.

Organisasjonenes syn på vernet varierte som forventet: Mens ledere av miljø- og friluftsansjoner enten oppga at organisasjonen gikk inn for vern eller ikke tok stilling, oppga ledere av landbruksorganisasjoner at de

gikk imot vernet, alternativt ikke tok stilling. Utmarkslag og jaktvald og andre organisasjoner (oftest næringsorganisasjoner innen reiseliv, kraftproduksjon, m.m.) tok normalt ikke stilling til vernet.

Tabell 4.3 *Organisasjonens engasjement i opprettelse av SVR fordelt på organisasjonstype (prosentfordeling 2003)*

	Landbruk	Utmarkslag, j jaktvald, o.l	Miljø og friluftskog	Andre
For å opprette verneområdet	6	17	50	20
Imot å opprette verneområdet	71	25	0	10
Ikke aktiv	24	58	50	70
Antall	17	12	12	10

Når vi i det følgende skal undersøke holdninger til vern og lokalt forvaltningsansvar, og endringer i disse over tid, skal vi undersøke om dette viser sammenheng med politikernes kommunetilhørighet og partitilhørighet, og organisasjonsledernes organisasjonstilhørighet. I tillegg skal vi undersøke om de som deltok aktivt i arbeidet med verneplan og forvaltningsplan har andre oppfatninger enn de som deltok lite eller ikke noe.

4.2 Oppslutning om landskapsvernet

Diskusjonen i verneprosessen gikk i stor grad ut på hvorvidt det var nødvendig med vern for å sikre de verdiene det var bred enighet om burde sikres, da særlig villreinstammen. Lokale representanter mente disse verdiene kunne sikres gjennom lokal forvaltning. Vi kartla respondentenes holdninger til disse spørsmålene (se Tabell 4.4).

Tabell 4.4 *Andel kommunepolitikere og organisasjonsledere som var positive til vern og andel som var negative til lokal verneforvaltning som alternativ til vern i hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling).*

	Kommunepolitikere		Organisasjonsledere	
	2003	2005	2003	2005
- vern nødvendig for å redde villreinstammen (enig)	51	51	55	53
- vern nødvendig for å sikre et vakkert og særmerket fjellområde (enig)	45	48	45	48
- vern unødvendig, lokalbefolkningen har gjennom generasjoner vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte (uenig)	24	31	30	36
- plan- og bygningsloven ville ivareta bruk og vern av heia på en bedre måte (uenig)	34	51	40	55
- indeks som uttrykker holdning til vern på tvers av alle fire utsagn	34	41	43	48
N	65	58	49	48

Overraskende nok sier omtrent halvparten seg enige i at det var nødvendig å verne områdene for å sikre villreinstammen og fjellområdet. Dette gjelder både politikere og organisasjonsledere, og på tvers av år. Oppslutningen om lokalforvaltning svekkes blant begge grupper fra 2003 til 2005. I 2005 var det imidlertid kun et mindretall på rundt 1/3 som var enige i at ”vern var unødvendig, lokalbefolkningen har gjennom generasjoner vist at de kan forvalte området på en bærekraftig måte”.

Vi har konstruert en indeks som summerer politikernes holdninger til de fire enkeltutsagnene.¹⁹ Fordelingen for denne indikerer en svak økning i oppslutning om vernet blant begge gruppene. Dette bekreftes i multivariate analyser, selv om denne tendensen ikke er signifikant. Vi har studert politikernes oppslutning om vern som en effekt av år, deltakelse i verneprosessen, kommune- og partitilknytning (se Tabell 4.5).

¹⁹ Indeksen er konstruert som gjennomsnittet av respondentenes svar på de fire påstandene gjengitt i Tabell 4.4. Respondenter som har latt være uttrykke sin holdning til en eller to av påstandene er tatt med. Faktoranalyser viser at disse variablene lader på samme faktor for begge respondentgrupper.

Tabell 4.5 *Politikernes oppslutning om vern som funksjon av år, deltakelse i verneprosesser, kommune og parti (lineær regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter)*

	Standardisert regresjonskoeffisient
År (2005 høy verdi)	0,16
Deltatt mye i verneplan og forvaltningsplanarbeid	-0,22*
Mye berørt sørkommune	-0,38**
Nordkommune	0,11
DNA og SV	0,10
Høyre og FRP	-0,44**
Andre lister	-0,07
Konstantledd (sentrumspartier i lite berørte sørkommuner)	2,67
Justert R2	0,34
Antall enheter	95

* sign på 0,05-nivå, ** sign på 0,01-nivå.

Analysen viser store forskjeller mellom kommunene, oppslutningen er vesentlig større i nord og i de minst berørte kommunene i sør, enn i de mest berørte kommunene i sør. Oppslutningen er også vesentlig svakere blant representanter for Høyre og Fremskrittspartiet enn blant representanter for andre partier og lister. Og overraskende nok, oppslutningen er mindre desto mer politikeren har deltatt i arbeidet med verneplan og forvaltningsplan.

Dette kan skyldes en gradvis økende polarisering mellom lokale myndigheter og statlig miljøforvaltning. Informantintervjuene tyder på et sviktende samarbeid mellom disse to aktørgruppene. Det er rimelig å anta at økt fokus på villrein og nasjonale villreinområder i den statlige miljøpolitikken har gitt større fokus på villreininteresser på bekostning av andre interesser. Dette oppfattes som en innskjerping i forsøket i forhold til forvaltningsplanen fra 2003. Disse politikkendringene er det sannsynlig at det er de som er nærmest forsøket som ser, noe som kan forklare at det er aktørene som er mest med i prosessene som tilkjenner minst oppslutning om vernet.

Tabell 4.6 *Organisasjonsledernes oppslutning om vern som funksjon av år, deltakelse i vernearbeidet og organisasjonstype (lineær regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter)*

	Standardisert regresjonskoeffisient
År (2005 høy verdi)	0,12
Deltakelse i verneplan og forvaltningsplan	-0,10
Miljø- og friluftsansjon	0,76**
Utmarkslag, jaktvald, og lignende	0,27**
Andre typer organisasjoner	0,36**
Konstantledd (landbruksorganisasjoner)	1,68
Justert R ²	0,44
N	77

* sign på 0,05-nivå, ** sign på 0,01-nivå.

Heller ikke blant organisasjonslederne økte oppslutningen om vernet vesentlig fra 2003 til 2005. Forskjellen mellom ulike typer organisasjoner er derimot stor. Ledere av organisasjoner innenfor landbrukssektoren er vesentlig mer skeptiske til vern enn ledere av andre typer organisasjoner (Tabell 4.6). Deltakelse i forsøket har derimot lite å si for organisasjonsledernes oppslutning om vernet.

4.2.1 Endringer i synet på vern

Politikerne

Både i 2003 og 2005 oppga vel halvparten av politikerne at de hadde endret sitt syn på vern av SVR som følge av de erfaringene de hadde gjort seg etter at vernet kom i stand. Omtrent like mange hadde blitt mer positive til vern som det var som hadde blitt mer negative (Tabell 4.7).

Tabell 4.7 *Prosentandel politikere som oppgir at de har endret sitt syn på vernet i løpet av forsøksperioden for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling)*

	2003	2005
Mer positiv til vern	29	27
Uendret holdning	42	45
Mer negativ til vern	29	29
N	66	55

Det er en tendens begge år til at representanter fra sentrumspartiene og sosialistiske partier oppga å ha blitt mer positive til vern, mens representanter fra høyrepartiene og andre lister oppga å ha blitt mer negative

(Tabell 4.8). På samme måte oppga politikere fra nordkommunene å ha blitt mer positive til vern, og politikere fra de mest berørte sørkommunene å ha blitt mer negative.

Dette indikerer en tendens til polarisering: De representantene som i utgangspunktet var skeptiske til vernet har blitt mer negative, mens de som i utgangspunktet gikk inn for vernet har blitt mer positive. Denne tendensen er imidlertid ikke like sterk i 2005 som i 2003. Korrelasjonen mellom politikernes oppslutning om vern (indeksen gjengitt i Tabell 4.4) og endret syn på vernet er 0,66** (pearsons r). De som på registreringstidspunktet var positiv til vernet tenderer også å oppfatte at de har blitt mer positive i løpet av perioden, og omvendt.

Tabell 4.8 *Hovedtendens i politikernes endringer i synet på vern i løpet av forsøksperioden, fordelt på parti, kommunegruppe og deltakelse, for hhv. 2003 og 2005. Tendensen er uttrykt gjennom prosentandel som oppga å ha blitt mer positiv minus andel som oppga å ha blitt mer negativ*

	2003	2005	N
Partigruppe:			
Høyre og Frp	-23	-16	25
Krf, SP og V	+10	+11	50
DNA og SV	+38	+13	29
Andre lister	-57	-50	15
Kommunegruppe:			
Sør og lite berørt	-3	-5	45
Sør og mye berørt	-57	-27	29
Nord og mye berørt	+37	+8	48
Deltakelse:			
Aktiv	+27	-27	22
Passiv	-6	-3	74
Alle	0	-2	121
N	66	55	

Mer overraskende er det at en positiv sammenheng mellom deltakelse i arbeidet med verneplan og forvaltningsplan og en mer positiv holdning til vern i 2003 har snudd til en negativ sammenheng. Hele 45 prosent av de mest aktive politikerne svarte i 2005 at de hadde blitt mer negative til vern. Dette kan tyde på økt polarisering mellom kommuner og statlige miljømyndigheter. En rekke av informantene påpeker denne utviklingen og at konfliktnivå har økt mellom kommunene og miljømyndigheter og -interesser etter at forvaltningsplanarbeidet ble slutført.

Organisasjonslederne

I 2003 oppga et flertall av organisasjonslederne at de ikke hadde endret synet på vern siden opprettelsen av SVR landskapsvernområde. Dette har endret seg i 2005 (Tabell 4.9). 2/3 oppga å ha endret syn, omtrent like mange har blitt mer positive som der er som har blitt mer negative.

Tabell 4.9 *Prosentandel organisasjonsledere som oppga å ha endret syn på vern i løpet av forsøksperioden, for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling).*

	2003	2005
Mer positiv til vern	16	33
Uendret holdning	60	30
Mer negativ til vern	25	38
N	45	40

Ledere av miljø- og friluftsjorganisasjoner oppga å ha blitt mer positive, mens ledere av landbruks- og utmarksorganisasjoner oppga å ha blitt mer negative (Tabell 4.10). Denne tendensen er forsterket i 2005 i forhold til 2003. For organisasjonslederne er tendensen til polarisering økende.²⁰ Det er ingen klare sammenhenger mellom deltakelse i planprosesser og endringer i synet på vern blant organisasjonslederne.

Tabell 4.10 *Hovedtendens i organisasjonsledernes endringer i synet på vern i løpet av forsøksperioden, fordelt på type organisasjon og deltakelse, for hhv. 2003 og 2005. Tendensen er uttrykt gjennom prosentandel som oppgir å ha blitt mer positiv minus andel som oppgir å ha blitt mer negativ*

	2003	2005	N
Organisasjon:			
Landbruk, m.m.	-19	-33	34
Utmark, m.m.	-30	-33	16
Miljø og friluftsliv	+22	+75	17
Andre	0	0	18
Deltakelse:			
Aktiv	0	-9	19
Passiv	-26	+4	48
Alle	-9	-5	85
N	45	40	

²⁰ Korrelasjon mellom oppslutning om vernet (uttrykt ved indeksen presentert i Tabell 4.4) og endringer i synet på vern er 0,59** (pearsons r).

Oppsummering

Spørreundersøkelsene fra både 2003 og 2005 indikerer en utvikling i retning økt polarisering i synet på vern av SVR. Representanter for partilag som opprinnelig gikk imot vernet og ledere for organisasjoner som gikk imot vernet oppgir at de har blitt mer negative til vern i løpet av forsøksperioden. Representanter for partilag som opprinnelig gikk inn for vernet, og ledere for organisasjoner som gikk inn for vernet oppgir å ha blitt mer positive i løpet av perioden (Hovik og Falleth 2005:34). Slike erindringsdata må tolkes med forsiktighet. Data samlet peker imidlertid entydig i retning av betydelig uenighet i oppfatningen om vernet. Lite tyder på økt oppslutning om vernet av SVR fra lokalt hold som følge av forvaltningsforsøket. Dette kan skyldes at den entusiasmen som var knyttet til forvaltningsplanen er gitt seg, og at det knyttet vesentlig mer skepsis til kommunenes forvaltning enn IKS.

4.3 Om vurdering av trusler mot verneformål og restriksjoner på aktivitet.

Et stort flertall av politikerne og organisasjonslederne oppfattet at en rekke aktiviteter i og rundt heia utgjorde noe eller betydelig trussel mot verneformålet. Fire aktivitetsformer framstår som særlig problematisk: aktiviteter i forbindelse med kraftanlegg, bygging av fritidshytter, reiseliv og motorferdsel i utmark (Tabell 4.11). Også motorferdsel på vann og veger er problematisk i følge et flertall. Disse vurderingene er stabile over tid og mellom grupper.

Tabell 4.11 *Politikere og organisasjonslederes vurdering av trusler mot verneformålet i henholdsvis 2003 og 2005. (Prosent noe eller betydelig trussel)*

Aktivitetsformene utgjør noe eller betydelig trussel	Politikere		Organisasjonsledere	
	2003	2005	2003	2005
- motorferdsel i utmark	66	76	73	77
- fotturisme	45	28	45	32
- motorferdsel på vann/ veger	55	53	67	56
- Landbruk og utmarksnæring	12	19	37	28
- jakt og fiske	24	13	22	21
- reiseliv og turisme	74	61	75	71
- bygging av fritidshytter	78	76	82	88
- kraftanlegg og aktivitet i den forbindelse	82	79	82	83
N	66-69	56-58	49-52	47-48

Aktivitet i forbindelse med landbruksnæring og jakt og fiske oppfattes som problematisk av et klart mindretall. Fotturisme og skigåing ble i 2003 oppfattet som problematisk av nær halvparten av respondentene, noe som har endret seg betydelig. I 2005 var det færre som anså det som problematisk.

Det omfattende og komplekse trusselbildet som tegnes i Tabell 4.11 står i kontrast til de samme respondentenes vurdering av restriksjonene som legges på disse aktivitetene (Tabell 4.12). Særlig mange politikere var av den mening at det ofte eller noen ganger legges unødvendige restriksjoner på motorferdsel i utmark og hyttebygging, to aktivitetstyper mange av de samme politikerne mente utgjorde en trussel mot verneformålet. Den samme tendensen finner vi blant organisasjonslederne, om enn i noe mindre grad. I tillegg mente mange at landbruksnæringen ilegges unødvendige restriksjoner.

Tabell 4.12 *Politikere og organisasjonslederes vurdering av om vernet har medført unødvendige restriksjoner på ulike aktiviteter (Prosent noen ganger eller ofte)*

	Politikere		Organisasjonsledere	
	2003	2005	2003	2005
Vernet har noen ganger eller ofte medført unødvendige begrensninger på:				
- motorferdsel i utmark	74	67	59	49
- fotturisme	8	26	19	17
- ferdsel Brokke-Suleskar vinterstid	56	60	56	45
- landbruk og utmarksnæring	61	59	50	61
- jakt og fiske	25	38	16	20
- reiseliv og turisme	35	43	32	40
- bygging av fritidshytter	78	78	56	61
- kraftanlegg og aktivitet i den forbindelse	-	-	-	-
N	50-63	40-56	39-49	38-48

Dette bildet samsvarer med dokumenter og intervjuer. Generelt viser disse at det er ulike syn på behovet for regulering av hyttebygging og ferdsel knyttet til landbrukseiendommer og fritidseiendommer. Mange av kommunene opererer med begrepet driftshytter som er hytter tilknyttet en landbrukseiendom, men med liten direkte bruk i landbruksdriften. Hytter er bygg på fradelte hyttetomter. Statlige miljømyndigheter definerer hytter uavhengig av om det er landbruks- eller hytteeiendom. Dette innebærer at hytter på landbrukseiendommer ikke er ønskelig av statlige miljømyndigheter, men ønskelig som følge av tradisjonell bruk i kommunene. Tilsvarende er ferdsel

for grunneier sett på som nødvendig uavhengig av landbruksproduksjon. Jakt- og fiskehytter er definert som friluftsliv av miljømyndigheter, men ofte sett som en del av utmarksnæringen innenfor landbruket lokalt. Dette medfører at verneforskriften med sine definisjoner ikke harmonerer med lokal oppfatning av landbruket og tradisjonelle aktiviteter tett knyttet til bruken av landbrukseiendommer.

Oppsummering

Når vi vet at disse aktivitetene ikke ilegges strengere restriksjoner enn det som ville vært tilfelle under et statlig forvaltningsansvar, heller tvert om, så er det vanskelig å tolke dette funnet på en annen måte enn at mange respondenter har liten forståelse for de konsekvenser vernet har på lokal virksomhet. Det er altså neppe kommunenes forvaltningspraksis, men de restriksjonene som ligger i forskrifter og vernebestemmelser, som det reageres på. Med utgangspunkt i dette funnet kan en spørre seg hva mange av de som er for at området ble vernet mener vernet skal innebære: Hvilke restriksjoner på lokal aktivitet skal følge vernet? Skal vern innebære en strengere forvaltning av området enn hva som er tilfelle for områder forvaltet etter plan- og bygningsloven? Lokalt settes det også spørsmålsteget om hvorfor ikke vernet ikke skal omfatte de store samfunnsaktørene og ha konsekvenser for deres virksomhet med store konsekvenser i SVR.

4.4 Oppslutning om kommunal forvaltning

Oppslutningen om det kommunale forvaltningsansvaret er overveldende blant lokalpolitikere (Tabell 4.13).

Tabell 4.13 *Politikere og organisasjonslederes holdninger til ulike sider ved det lokale forvaltningsansvaret 2003 og 2005. (Prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for egne meninger)*

	Politikere		Organisasjonsledere	
	2003	2005	2003	2005
Det var galt å la kommunene få forvaltningsansvar over verneområdet	17	7	38	33
Kommunene er flinke til å ivareta lokale hensyn innenfor rammene som vernet setter	94	93	79	76
Kommunene er for ettergivende overfor lokale interesser	22	17	41	38
Kommunene er i realiteten gissel for statlige vernemyndigheter	87	74	67	68
Det bør være et interkommunalt organ som kan sikre likebehandling mellom kommunene	73	80	-	76
Det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene	70	66	80	68
N	50-66	41-58	35-50	34-47

Knappt noen mener det var galt å la kommunene få dette ansvaret og så godt som alle mener kommunene er flinke til å ivareta lokale hensyn innenfor vernets rammer. Oppslutningen om det kommunale forvaltningsansvaret er også stor blant organisasjonslederne, men ikke like stor. Et mindretall er mer negative. Et flertall mener imidlertid at kommunene i realiteten er gissel for statlige vernemyndigheter. Dette kan tolkes som at de mener det var riktig å overlate ansvaret til kommunene, som utøver sitt ansvar på en god måte, på tross av at de er i en gisselposisjon.

Et klart flertall av både politikere og organisasjonsledere er skeptiske til kommunenes evne til likebehandling. Mange mener det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene, og mange ser behov for et interkommunalt organ som nettopp kan sikre likebehandling. Undersøkelsen av dispensasjoner avdekket at det er slike ulikheter mellom kommunene. Også de fleste informantene oppgir at IKS har vært viktig for en felles forståelse av et verneområde, og at IKS er viktig for å sikre likebehandling.

Med utgangspunkt i faktoranalyser har vi konstruert indekser som uttrykker politikernes og organisasjonsledernes holdninger til kommunalt forvaltnings-

ansvar.²¹ Da politikerne er svært enige i vurderingen av kommunal forvaltning, gir det ingen mening å undersøke forskjeller i oppfatning mellom grupper politikere. Oppslutningen om kommunal forvaltning blant organisasjonslederne økte svakt fra 2003 til 2005. Mer interessant er de tydelige forskjellene mellom typer organisasjoner. Ledere av miljø- og friluftsgeselskaper gav sjelden tilslutning til det kommunale forvaltningsansvaret, en oppfatning som ble delt av et ikke ubetydelig mindretall blant ledere av utmarkslag, og lignende.

Tabell 4.14 *Prosent organisasjonsledere helt eller delvis positive til kommunalt forvaltningsansvar i henholdsvis 2003 og 2005 fordelt på type organisasjon*

	2004	2005	N
Organisasjonstype:			
Landbruksorganisasjoner	88	84	36
Miljø- og friluftsgeselskaper	0	20	20
Utmarkslag, jaktvald, og lignende	73	67	17
Andre typer organisasjoner	80	100	22
Samlet	65	72	95
N	48	47	

Det var altså vernetilhengerne blant organisasjonslederne som var mest skeptiske til kommunal forvaltning.²² Lokalpolitikernes syn på kommunal forvaltning er derimot relativt uavhengig av deres syn på vern. De er i overveiende grad positive til kommunal forvaltning, uansett hva de mener om vernet.

4.4.1 Oppfatninger om forvaltningsplanen

En av oppgavene kommunene skulle samarbeide om var utarbeidelse av forslag til forvaltningsplan. Tabell 4.15 gjengir politikernes og organisasjonsledernes vurdering av dette planarbeidet.

²¹ Indeksen er konstruert som gjennomsnittet av respondentenes svar på påstandene: 'det var galt å la kommunene få forvaltningsansvar', 'kommunene er flinke til å ivareta lokale hensyn innenfor rammene som vernet setter' og 'kommunene er for ettergivende overfor lokale interesser'. Respondenter som unnlot å svare på en av disse påstandene er tatt med.

²² Sammenhengen mellom indeksen som beskriver deres holdning til vern og indeksen som uttrykker deres holdning til kommunalt forvaltningsansvar var $-0,56^{**}$ (pearsons r). For politikerne var denne sammenhengen $-0,19^*$.

Tabell 4.15 *Politikere og organisasjonslederes vurderinger av forvaltningsplanen. (Prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for egne oppfatninger 2005)*

	Politikere	Organisasjonsledere
Verneformålene er godt ivaretatt i forvaltningsplanen	89	73
Forvaltningsplanen sikrer at villreinens verneområder blir godt ivaretatt	84	63
Forvaltningsplanen begrenser utbygging og ferdsel i verneområdet i tilstrekkelig grad for å sikre verneformålet	89	73
Forvaltningsplanen gir gode retningslinjer for en langsiktig og bærekraftig forvaltning av heia	71	57
Forvaltningsplanen balanserer ulike interesser og hensyn på en god måte	65	39
Hensynet til lokale brukergrupper og interesser er godt ivaretatt	48	45
Synspunktene vårt partilag / vår organisasjon hadde er ivaretatt på en god måte	70	40
Forvaltningsplanen ivaretar kommunens synspunkt på en god måte	62	43
N	46-55	35-41

Et flertall i begge grupper er godt fornøyd med hvordan ulike sider ved verneformålet er ivaretatt i forvaltningsplanen, og også med grunnlaget som er lagt for langsiktig bærekraftig forvaltning av heia. Særlig blant politikerne er oppslutningen om disse sidene ved planen stor. Et lite flertall i begge grupper er derimot skeptisk til hvordan lokale brukergrupper er ivaretatt, og et flertall blant organisasjonsledere er skeptisk til hvordan ulike hensyn er balansert i forvaltningsplanen. Mens et flertall av politikerne er rimelig fornøyd med hvordan eget parti og egen kommunes syn er fulgt opp, gjelder det et mindretall blant organisasjonslederne. Jevnt over synes altså politikerne å være mer fornøyd med forvaltningsplanen enn organisasjonslederne. Dette er ikke overraskende. Forvaltningsplanprosessen var en lokalpolitisk styrt prosess der organisasjonene var rådgivere eller høringsinstans på samme måte som i arealplanlegging.

Vi har tatt for oss fem av disse påstandene og undersøkt om holdningene varierer mellom partigrupper og kommuner for politikernes vedkommende, organisasjonstype for ledernes vedkommende, og deltakelse i arbeidet med forvaltningsplanen for begge gruppers vedkommende. Mens et klart flertall i alle partiene mener planen ivaretar hensynet til villreinen på en god måte, så er representanter for sentrumspartiene og de sosialistiske partiene oftere fornøyd med planens evne til å gi langsiktig retning på forvaltningen og

ivaretagelse av hensynet til lokale interesser, enn representanter for andre parti og lister (Tabell 4.16). De mener dessuten oftere at hensynet til eget parti er bedre ivaretatt enn representanter fra andre partier.

Tabell 4.16 *Politikernes vurdering av forvaltningsplanen etter partitilknytning (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning, 2005).*

	H+Frp	Krf+Sp+V	DNA+SV	Andre
Hensyn til villrein	82	82	86	86
Gode retningslinjer for lang sikt	58	82	81	37
Hensyn til lokale interesser	36	63	53	25
Hensyn til partis syn	40	88	85	50
Hensyn til kommunes syn	64	71	56	50
N	10-12	16-17	13-16	6-8

Det er politikere fra de mest berørte kommunene i sør som oftest er kritisk til sider ved forvaltningsplanen (Tabell 4.17).

Tabell 4.17 *Politikernes vurdering av forvaltningsplanen etter kommunetype (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005).*

	Sør og lite berørt	Sør og mye berørt	Nord
Hensyn til villrein	88	85	81
Gode retningslinjer for lang sikt	82	50	75
Hensyn til lokale interesser	71	14	54
Hensyn til partis syn	73	73	65
Hensyn til kommunes syn	83	36	63
N	14-17	11-14	20-24

Et stort flertall blant dem mener planen ikke ivaretar lokale brukerinteresser og at kommunens syn ikke er godt ivaretatt. Kun halvparten mener planen gir gode langsiktige retningslinjer for forvaltningen av heia. Dette til forskjell fra et stort flertall i de minst berørte kommunene i sør, og til forskjell fra et noe mindre flertall i kommunene i nord. Det er altså klare variasjoner mellom kommunene i hvor fornøyde politikerne er med forvaltningsplanen.

Det er en tendens til at politikere som deltok noe eller mye i forvaltningsplanarbeidet er mer fornøyde enn de som deltok lite eller ingen ting (Tabell 4.18). Det er først og fremst vurderingen av ivaretagelsen av lokale brukerinteresser og kommunens synspunkt som varierer med deltakelsen i prosessen.

Tabell 4.18 *Politikernes forvaltningsplanen etter deres deltakelse i planarbeidet (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005)*

	Deltok lite eller ikke noe	Deltok noe eller mye
Hensyn til villrein	86	75
Gode retningslinjer for lang sikt	71	75
Hensyn til lokale interesser	42	75
Hensyn til partis syn	73	75
Hensyn til kommunes syn	59	75
N	33-41	8

Det er lederne av miljø- og friluftorganisasjonene som oftest er positive til forvaltningsplanens evne til å ivareta hensynet til villrein og en langsiktig bærekraftig forvaltning, tett fulgt av ledere av andre organisasjoner (ofte innen reiseliv og andre næringer) (se Tabell 4.19).

Tabell 4.19 *Organisasjonsledernes vurdering av ulike sider ved forvaltningsplanene etter type organisasjon (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005).*

	Landbruk	Utmark, jaktvald, med mer	Miljø og friluftsliv	Andre organisasjoner
Hensyn til villrein	56	50	78	70
Gode retningslinjer for lang sikt	50	33	78	63
Hensyn til lokale interesser	38	33	67	44
Hensyn til organisasjonens syn	33	60	44	33
Hensyn til kommunes syn	15	60	88	33
N	13-16	5-6	8-9	6-10

Et flertall av lederne i miljø- og friluftorganisasjonene mener også at lokale brukerinteresser så vel som kommunenes syn er godt ivaretatt. Ledere av landbruks- og utmarksorganisasjoner er oftere kritisk til forvaltningsplanen, særlig til hvordan lokale interesser og organisasjonens syn er ivaretatt. De

organisasjonslederne som deltok noe eller mye i forvaltningsplanarbeidet er oftere fornøyde med resultatet enn andre ledere, med en viktig forskjell: Mens bare halvparten av de aktive er fornøyd med hvordan planen ivaretar hensynet til villreinstammen, gjelder dette et klart flertall blant de mindre aktive organisasjonslederne (Tabell 4.20).

Tabell 4.20 *Organisasjonsledernes vurdering av forvaltningsplanen etter deres deltakelse i planarbeidet (prosent som mener utsagn er helt eller delvis dekkende for deres oppfatning 2005)*

	Deltok lite eller ingen ting	Deltok noe eller mye
Hensyn til villrein	71	50
Gode retningslinjer for lang sikt	48	75
Hensyn til lokale interesser	41	54
Hensyn til organisasjonens syn	28	54
Hensyn til kommunes syn	35	55
N	18-24	11-13

4.4.2 Endringer i synet på kommunalt forvaltningsansvar.

Det er en entydig og klar tendens til at politikerne har blitt mer positive til at kommunene har fått delegert ansvaret for å forvalte verneområdene i løpet av perioden forsøket har pågått. Kun svært få oppgir at de har blitt mer negative (Tabell 4.21).

Tabell 4.21 *Prosentandel politikere som oppgir at de har endret sitt syn på kommunal forvaltning av verneområdet i løpet av forsøksperioden for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling)*

	2003	2005
Mer positiv til kommunal forvaltning	69	59
Uendret holdning	27	34
Mer negativ til kommunal forvaltning	3	7
N	62	56

Det er ingen vesentlige forskjeller i endringene i oppfatninger av kommunalt forvaltningsansvar mellom politikere som representerer ulike partigrupper eller kommunegrupper (Tabell 4.22).

Tabell 4.22 *Andel kommunepolitikere som oppga at de har blitt mer positive til kommunalt forvaltningsansvar i løpet av forsøksperioden, fordelt på parti, kommunegruppe og deltakelse for hhv 2003 og 2005 (prosentfordeling)*

	Mer positiv i 2003	Mer positiv i 2005	N
Partigruppe			
H og FRP	75	67	24
KRF, SP og V	65	67	49
DNA og SV	83	56	28
Andre lister	67	50	14
Kommunegruppe			
Sør og lite berørt	69	59	43
Sør og mye berørt	69	60	28
Nord	70	58	47
Deltakelse			
Aktive	64	91	22
Passive	77	54	72
Alle	69	59	118

I 2005 oppga ni av ti aktive politikere at de hadde blitt mer positive til kommunal forvaltning, mens dette gjaldt for bare vel fem av ti passive politikere. Det er ingen sammenheng mellom politikernes oppslutning om vernet av SVR og hvorvidt de har endret syn på kommunalt forvaltningsansvar.²³

Organisasjonslederne tenderer også å ha blitt mer positive til kommunal forvaltning i løpet av forsøksperioden. Tendensen er imidlertid ikke like tydelig som blant politikere. Mange har ikke endret syn, og et lite mindretall oppga at de har blitt mer negative (Tabell 4.23). Det er et flertall blant lederne av miljø- og friluftsansjoner som oppgir å ha blitt mer negative (Tabell 4.24)

²³ Korrelasjon mellom oppslutning om vern og endret syn på kommunalt forvaltningsansvar var -0,06 (pearsons r).

Tabell 4.23 *Prosentandel organisasjonsledere som oppgav at de hadde endret sitt syn på kommunal forvaltning av verneområdet i løpet av forsøksperioden for hhv. 2003 og 2005 (prosentfordeling)*

	2003	2005
Mer positiv til kommune forvaltning	42	49
Uendret holdning	40	34
Mer negativ til kommunal forvaltning	18	17
N	45	41

Tabell 4.24 *Hovedtendens i organisasjonsledernes endringer i synet på kommunal forvaltning, fordelt på type organisasjon og deltakelse, for hhv. 2003 og 2005. Tendens er uttrykt gjennom prosentandel som oppgir å ha blitt mer positiv minus andel som oppgir å ha blitt mer negativ*

	2003	2005	N
Organisasjon:			
Landbruk, m.m.	+53	+33	33
Utmark, m.m.	+27	+33	17
Miljø og friluftsliv	-44	-11	18
Andre	+40	+75	18
Deltakelse:			
Aktiv	-13	+42	19
Passiv	+30	+23	48
Alle	+24	+32	86
N	45	41	

I 2003 var det en klar sammenheng mellom organisasjonsledernes oppslutning om vernet og deres endrede holdning til kommunalt forvaltningsansvar; de som var for vern tenderte å ha blitt mer skeptiske til kommunalt ansvar. I 2005 er det derimot ingen slik sammenheng.²⁴

Oppsummering

Lokalpolitikere er svært fornøyd med lokalt forvaltningsansvar. Også ledere av organisasjoner er stort sett fornøyd med dette. Et skeptisk mindretall finner vi blant ledere av miljø- og friluftsansjoner. Et klart flertall av alle respondentene mener likevel for et interkommunalt samarbeid er viktig på tross av en bred oppfatning om ulik kommunal praksis. Generelt er

²⁴ Korrelasjon mellom oppslutning om vernet og endringer i synet på kommunal forvaltning var i 2003 -0,51**, mens det i 2005 var -0,08 (pearsons r).

respondentene er også godt fornøyd med forvaltningsplanen, men det er ulike oppfatninger om forvaltningsplanen ivaretar lokale interesser. Politikere fra de mest berørte kommunene i sør er mest kritiske. De oppfatter at de i liten grad har vunnet fram med sine synspunkt. Dette kan bidra til å svekke legitimiteten til forvaltningsforsøket på sikt. Ulikheter mellom kommunene er også tydelig i resten av undersøkelsen. Konflikter knyttet til lokale dispensasjoner og uvilje mot tilpassing til vernet er størst i sør. Dette var også kommuner som i sterkeste motsatte seg vernet, og selve forvaltningsforsøket. Det er lederne av miljø- og friluftsansjoner som er mest positive til forvaltningsplanen, men der fortsatt skeptiske til lokal forvaltning. Det er en utfordring å ivareta både kravene til miljø- og friluftsansjoner og lokale skeptikerne.

5 Vurderinger og anbefalinger

5.1 Innledning

I dette avslutningskapitlet vil vi oppsummere og drøfte i hvilken grad kommunene har gjennomført de oppgavene og innfridd de vilkår de er pålagt som forvaltningsmyndighet. Til sist vil vi komme med noen anbefalinger knyttet til videreføring av lokal forvaltning.

5.2 Oppgaver for kommunal forvaltning

Med lokal forvaltning fulgte åtte konkrete oppgaver til kommunene:

Utøve forvaltningsmyndighet

I delegeringsbrevet er det presisert at forvaltningsmyndigheten har ansvaret for forvaltning av verneregler i verneforskriften. Myndigheten er avgrenset til den rådighet som er hjemlet i forskriften. Evalueringen viser at kommunene har en mye bredere tilnærming til forvaltningen enn det mandatet som ligger i delegasjonen. Deres tilnærming er en bred forvaltning av et naturområde på tvers av sektorskiller og forvaltningsnivåer. Dette er en tilnærming som er i tråd med forarbeidene til forsøket (Forvaltningsplanutvalget 1998ab). Kommunenes tilnærming er også preget av de nye politiske signalene om utmarksnæringer i den nye multifunksjonelle landbrukspolitikken og ”Fjellteksten”. Dette er nasjonalpolitiske satsinger som i stor grad sammenfaller med lokal ønsker om bruk av utmarka. Kommunene har i tråd med dette en egen satsing i det ytre planområde, men også forvaltningen av selve verneområdet preges delvis av disse politiske målene, bl.a. grunnlag for dispensasjoner til ferdsel og driftshytter. Integrering av nye nasjonale mål for forvaltning av villreines leveområder er derimot mer problematisk og delvis – i alle fall i praksis – i strid med fokus på utvikling av utmarksnæringer.

Kommunene ønsker dermed en territoriell integrering av en rekke politikkområder i SVR. Deres oppdrag er imidlertid formelt avgrenset til naturvern som statlig sektoroppgave. Denne tilnærmingen innebærer at kommunene går ut over vernemandatet, men ikke nødvendigvis at de bryter med dette. Forsøk på en territoriell samordning av næring, naturvern og villrein i et helhetlig område framstår som en nyutvikling av verneforvaltning. Dette vurderes som positivt. Denne tilnærmingen er imidlertid preget av konflikter med særlig villrein og naturverninteresser. Manglende evne til å ivareta slike hensyn er uheldig, ikke minst som følge av nasjonal satsing på å ivareta villrein. Kommunene har vært flinkere til å utvikle en ny felles politikk i forvaltningsplanen enn å tilpasse etablert kommunal praksis til en felles praksis for hele området. Vi kommer tilbake til en drøfting av hvordan de balanserer hensyn til bruk og vern.

Dispensasjoner fra verneforskriften

Kommunene har behandlet de saker som krever dispensasjon. Det er imidlertid flere eksempler på feil bruk av verneforskriftene og feil eller upresis bruk av hjemmelsgrunnlag. Statlig miljøforvaltning har påpekt at kommunene har anvendt usaklige argumenter og dokumentert for svakt næringsinteresser til å forsvare en dispensasjon. Enkelte vedtak oppfattes som ulovlige, og andre som på grensen hva som kan oppfattes som forsvarlig i forhold til verneformålet og de rammer som verneforskriften gir. Omfanget av dispensasjoner til både motorisert ferdsel og byggesaker bekymrer miljø- og villreinmyndigheter. Dette peker i retning av at kommunene ikke har tilstrekkelig god saksbehandlingsrutiner, og at kommunene i for liten grad vurderer verneformålene opp mot lokale brukerinteresser i sin forvaltning.

Kommunal saksbehandling framstår som standardisert uten individuelle skjønnsvurderinger om forholdet mellom bruk og vern. I retningslinjene for verneforvaltning er det presisert at dispensasjonsbestemmelsene ikke medfører at ”forvaltningsmyndigheten skal gi dispensasjon, men at forvaltningsmyndigheten kan vurdere om en søknad gir grunnlag for dispensasjon” (DN 2001:15). Evalueringen viser at i de fleste tilfeller blir søknader om motorisert ferdsel innvilget, ofte uten klare vilkår for dispensasjonen. Byggesaker har en vesentlig grundigere saksbehandling, men også i slike saker blir særlig søknader om nye bygg knyttet til landbrukseiendommer innvilget.

Det er likevel grunn til å trekke fram at de fleste av kommunene har tilpasset seg felles saksbehandlingsrutiner. Disse kommunene bruker felles skjemaer for dispensasjoner til motorisert ferdsel, og har tilpasset seg kravet i forvaltningsplanen om tidsramme på to år, og inntil åtte kjøreturer per sesong. De fleste kommuner har valgt å benytte maksimumsgrensene i sine dispensasjoner i alle fall i de tilfeller der dispensasjonen er knyttet til

utmarkseiendommer. De har også utarbeidet rutiner for saker som krysser kommunegrenser. For brukerne framstår dermed ikke flere myndigheter i et verneområde som et problem. Det er åpent om kommunene reelt har tilpasset seg en felles forvaltning. Mye tyder på at dette ikke er tilfelle. Skjønnsgrunnlaget for dispensasjoner er i hovedsak uendret. Det er også flere eksempler på kontroversielle kommunale vedtak i hele evalueringsperioden. Forvaltningsplanen ble godkjent i 2003, og det har vært en innstramming fra DN i 2005. Det har ikke vært mulig å måle om dette har påvirket kommunal praksis reelt, utover formell tilpassing.

Forvaltningsplan

Har utarbeidet en forvaltningsplan. Kommunene la stor vekt på bred deltakelse og å finne fram til et innhold ulike berørte parter kunne enes om. Det kan tyde på at fokus på å finne fram til omforente formuleringer har skjult reelle uenigheter. Økende konflikter i forsøket kan være et resultat av at aktørene har lagt ulikt meningsinnhold i upresise formuleringer. Arbeidet med forvaltningsplanprosessen er et av forsøkets mest positive erfaringer. Dette arbeidet styrket tilliten mellom de ulike deltakerne, og skeptikere til lokal forvaltning ga uttrykk for økt tillit til kommunene etter at planarbeidet var gjennomført. Eksterne aktører (representanter for ulike myndigheter og organisasjoner) deltok aktivt gjennom referansegruppen. IKS har prioritert mellom bruk og vern, og kommunestyrene har gitt sin tilslutning til planen. DN har stadfestet planen, men presiserer at planen er en liberal forvaltningsplan sammenlignet med andre forvaltningsplaner i andre verneområder. Planinnhold preges av nytenkning i forhold til statlige forvaltningsplaner.

Det var flere politiske drakamper om innholdet forvaltningsplanen. Kommunene har prioritert annerledes enn det som normalt gjøres i verneområder. Dette har medført gnisninger mellom SVR og etablerte aktører og myndigheter i utmarka. Disse omfatter forsvarets virksomhet, kraftselskapene konsesjoner, turistforeningens hytte- og stinett, landbruksinteresser i utmarka, hytter og villreinformasjonen. Kommunene har dermed benyttet sin posisjon som kommunal vernemyndighet til å utvikle en ny politikk som vektlegger bruk mer enn det aktørene er vant til. På tross av gnisninger har planen bred oppslutning hos de fleste aktørene. Villreinformasjonen har imidlertid ikke tillit til planen. Fra lokalt hold oppfattes det som en svakhet at ikke DN har sluttført behandlingen av de klagesaker som er fremmet av lokale aktører til forvaltningsplanen.

Skjøtsel og tilrettelegging

Kommunene skal vurdere behov og gjennomføre nødvendig skjøtsel og tilrettelegging. Kommunene gjennom IKS har vist stor evne til å gjennomføre denne delen av mandatet innenfor de økonomiske rammene

IKS har hatt til rådighet. Det høye engasjementet ser ut til å være både et resultat av et ønske om å markedsføre områdets naturverdier og utmarksverdier. Kommunene har et sterkt ønske om å vise fram lokal evne til å forvalte et verneområde, og dette er en arbeidsoppgave som er mindre kontroversiell for kommunene å gjennomføre. IKS har også greid å skaffe eksterne midler til å gjennomføre enkeltoppgaver, og å skape allianser med andre aktører. Fokus på oppgaven er også et resultat av at SNO har et apparat til å utføre slike oppgaver. Mange av oppgavene gjennomføres i praksis av SNO. IKS har arbeidet med en rasteplass med informasjon om vernet og vannkraft og enkel service til reisende. I tillegg er det gjennomført et forarbeid med løypeomlegging og mulig flytting turisthytte. Forsøket har også gjennomført et tilretteleggingsprosjekt for barn unge i natur (BUIN). Kommunene har påpekt uklarheter mellom oppsyn og forvaltning ved at de som forvaltningsmyndighet må søke SNO om tiltaksmidler.

Merking og informasjon

Kommunene har ansvaret for vedlikehold av grensemerker og skilt i verneområdet. Kommunene skal selv vurdere behovet for informasjon. Området ble merket umiddelbart etter opprettelsen av vernet av fylkesmennene. SNO etterser og vedlikeholder disse merkene. IKS har arbeidet mye med informasjonstiltak. Det er utarbeidet logo, informasjonstavler, brosjyre, turkart og etablert en hjemmeside for området. Det arbeides også med to bokprosjekter, en lærebok og en praktbok om området. Også dette arbeidet har vært lite kontroversielle oppgaver som dermed har vært lett å gjennomføre.

Anmeldelse av brudd på verneforskriften

Det viste seg tidlig å være behov for en avklaring om oppgavene til forvaltningsmyndighet og SNO knyttet til særlig kontroll og anmeldelser. Kommunene har ønsket å legge føringer på kontrollarbeidet. Etter avklaring med SNO og DN sentralt ble det fastslått at SNO har en selvstendig rolle i forhold til å gjennomføre kontroller og å rapportere miljøkriminalitet. Behovet for denne grensegangen kan være et uttrykk for at kommunene ønsket å definere behovet for kontroller og å vurdere om forhold skulle anmeldes.

Kommunenes og den statlige miljøforvaltningen har ulike syn på trusler mot verneformålet og dermed hva miljøkriminalitet er. Dette gir seg ulike utslag. En kommune har senere gitt dispensasjon til barmarksferdsel på en ulovlig oppført vei på tross for motstand fra både nettverket og i styret. Det er dokumentert ulovlig ferdsel med snøskutere sør i området, og enkelte kommuner ønsker ikke å innta en aktiv holdning mot dette. Generelt avspeiler nok dette også holdninger som finnes i lokalsamfunnene, som bl.a.

kommer til uttrykk gjennom organiserte varslingssystemer for kontroller i og rundt SVR i regi av skuteklubber og andre lokale grupperinger.

Rapportering til vernemyndigheten

Kommunene skal rapportere om sin forvaltning til statlige miljømyndigheter. Dette omfatter også kopi av dispensasjoner til DN og fylkesmennene. IKS har fulgt opp dette med årsmeldinger. Kommunenes praksis med å oversende dispensasjoner varierer mye. Flere kommuner sender ikke rutinemessige dispensasjoner slik det er gitt vilkår for i delegeringen. Det er altså en viss underrapportering av dispensasjoner. DN som overordnet myndighet har derfor manglende kunnskap for å ivareta sin rolle som overordnet myndighet i verneområder.

Ytre planområde

Tanken om en helhetlig kommunal forvaltning med fallende restriksjonsnivå fra indre til ytre planområde i tråd med forvaltningsmodellen er i liten grad fulgt opp av kommunene. Det er heller et paradoks at i dag er restriksjonene i ytre planområde større enn i selve verneområdet. Dette er særlig knyttet til åpningen til nye landbruksbygg som ble gjort da vernet ble stadfestet. Kommunene har i hovedsak fulgt opp fylkesplanen i sin arealplanlegging, men denne planleggingen er i liten grad sett i sammenheng med verneområdet. I mange av kommunene er det en tung reiselivssatsing opp mot ytre planområde som særlig miljømyndigheter og – organisasjoner oppfatter trusler vernet. Kommunal planlegging utenfor ytre planområde er imidlertid ikke en del av forsøket.

Klagesaksbehandlingen

Kommunene behandler selv klagesaker etter at det interkommunale styret har uttalt seg om saken. Omtrent 1/3 av klagen blir tatt til følge, noe som indikerer at klagen får en reell behandling. Prinsippet om kommunal klagesaksbehandling er et av forsøkets mest kontroversielle sider. Dette er knyttet både til andre myndigheters ønsker om korrigerende kommunal praksis, men også å ha kontroll og innsyn i kommunal forvaltning. Dette synet har økt i styrke som følge av at kommunene i liten grad dokumenterer sin praksis og har økt politiseringen av forsøket. Det er også manglende samsvar mellom verneforvaltning i SVR med kommunal klagebehandling og arealplanlegging utenfor verneområdet uten kommunal klagebehandling har medført ulike praksiser mellom ytre og indre planområde. Det bygges i dag nye bygg i verneområdet, men ikke i ytre planområde. Det er også en kritisk holdning til rettsikkerheten til kommunal klagemyndighet fordi dette innebærer at forvaltningsmyndighet sluttbehandler klager.

5.3 Organisasjonsmodellen virkemåte

I arbeidet med forvaltningsmodellen i forkant av forsøket ble det satt opp ulike kriterier som forvaltningsmodellen skulle oppfylle (Forvaltningsplanutvalget 1998a).²⁵ Dette er delmål med forsøket.

Aktiv forvaltning

Den lokale forvaltningen av SVR har vært en aktiv forvaltning. Forvaltningsforsøket er høyt prioritert fra lokalpolitisk hold. Dette kommer primært til uttrykk gjennom et aktivt IKS. Kommunene er stort sett representert i IKS med ordførere. En grunn til at ordførere har prioritert IKS er at de har sett på forsøket som en arena til å posisjonere lokal forvaltning i forhold til statlig forvaltning, og med det utvikle en ny lokal vernepolitikk basert på bruk og vern. Dette har politisert forsøket som har medført en tydeliggjøring av forskjeller mellom lokalpolitisk handlingsmåte med hensikt til å endre politikken og statlige myndigheters administrative arbeidsmåte med hensikt å implementere en politikk gjennom administrative og avklarte saksbehandlingsprosedyrer. Forskjellene kan også ha en forklaring i mangel på kunnskap om den andre partens arbeidsmåte og handlingsmuligheter. DN har begrenset erfaring med kommunal virksomhet og lokalpolitisk forvaltning av et verneområde, mens kommunene har begrenset erfaring som lokal vernemyndighet og kunnskap om administrative prosedyrer innen naturvern.

Styret har utviklet en lokal utmarkspolitikk i SVR og de har vært aktive til å avklare roller og gråsoner mot andre brukere, rettighetshavere og myndigheter. De har også vært aktive i å drive informasjon og skjøtsel. Kommunene har et noe annet aktivitetsnivå. Noen kommuner har vært lite aktive i å møte eller bidra på de interkommunale arenaene. Prioriteringen av IKS har heller ikke vært like sterkt fra alle kommuneadministrasjonene.

Samlet sett har oppslutningen om forsøket vært særlig aktiv i rundt halvparten av kommunen, målt som viljen til enten å tilpasse seg en felles saksbehandling, delta i interkommunale aktiviteter eller oppfylle de krav som settes til en forvaltningsmyndighet. Et par kommuner har i liten grad ønsket å tilpasse seg forsøket. Dette kan tyde på et kommunalt ønske om å påvirke politikktutforming i retning som oppfattes som rimelig for den enkelte kommune, men ikke å tilpasse seg de krav som settes til kommunene av IKS dersom dette strider med lokalpolitiske prioriteringer.

²⁵ Dette omfattet fem kriterier. Det ene om effektivitet behandles i neste kapittel.

Helhetlig forvaltning

Helhetlig forvaltning innebærer å se forvaltningen av området på tvers av sektorer, forvaltningsregimer og administrative grenser. Gjennom en kopling av bruk og vern har kommunene bidratt til et bredt fokus på forvaltningsperspektiv i SVR. Kommunene har en annen tilnærming til helhetlig forvaltning av villreinens leveområde/sammenhengende naturområde på tvers av biotopvern, landskapsvern og ytre planområde enn hva miljøvernmyndighetene forutsatte. Kommunene skiller klart mellom restriksjoner gitt i de ulike forvaltningssystemene, mens statlige miljømyndigheter tar utgangspunkt i et helhetlig naturområde som skal soneres ved hjelp av ulike regulative virkemidler. Gjennom utarbeidelse av en forvaltningsplan for hele området har kommunene blitt enige om felles overordnede retningslinjer for forvaltningen i SVR. Det er ikke tilsvarende enighet i ytre planområde. Kommunene mener at vernet i seg selv gir rammer for hvor restriksjonene skal være høyest, og at områdene rundt ikke skal ha tilsvarende sterk båndlegging. De – og de fleste andre – påpeker det selvmotsigende i at det er sterke båndlegging på byggetiltak i ytre planområde i fylkesplanen enn i verneområdet gitt gjennom foredraget til kronprinsen når området ble opprettet i 2001.

Demokrati og deltagelse

Overføring av forvaltningsansvar til kommunene har bidratt til en langt større og mer direkte involvering fra primært folkevalgte lokalpolitikere. I tillegg var representanter for ulike brukergrupper og interesser involvert aktivt med i arbeidet med forvaltningsplanen gjennom en rekke ulike møter, representasjon i referansegruppen og de årlige åpne møtene. Grad av demokrati og deltagelse kan imidlertid problematiseres i driftsfasen. Kommunenes praksis med å trekke lokalsamfunnet inn i forvaltningen er beskjeden. Også grunneierorganisasjonene er kritisert for ikke å ha kontakt med sine medlemmer om forsøket. Saksbehandlingen i verneområdet er i hovedsak administrativ og intern. Mange saksbehandlere oppgir imidlertid at det er hyppig kontakt mellom administrasjonen, søkere om dispensasjoner og politikere.

Formell deltakelsen fra andre enn lokalpolitikere er primært sikret gjennom referansegruppen og årlige åpne møter i regi av IKS. Referansegruppens rolle og oppgave er uklar etter at forvaltningsplanen var ferdig utarbeidet. Andre myndigheters anledning til å påvirke forvaltningen gjennom klager er også sterkt redusert som følge av ”to-trinnsmodellen”. Det er også manglende rapportering av kommunal virksomhet til DN og fylkesmennene. Mangel på formell samordnings- og deltagelsesarenaer mellom kommunene og andre grupperinger i forvaltningsmodellen i kombinasjon med en administrativ forvaltning medfører dermed at deltagelse og demokrati i første rekke er knyttet til lokalpolitisk deltagelse. Direkte deltagelse fra

andre aktører fra sivilsamfunnet for å sikre en bredere samhandling og samforståelse er dermed en svakhet ved forvaltningsmodellen.

Det er vanskelig å konkludere med at lokal forvaltning har bidratt til at lokale folkevalgte og brukergrupper i større grad identifiserer seg med vernets intensjoner. Oppslutningen om lokal forvaltning er sterk, men oppslutningen om vernet har ikke økt i løpet av forsøksperioden. Mange lokalpolitikere og ledere av lokale organisasjoner har liten forståelse for at det må legges restriksjoner på lokal aktivitet for å sikre de verdier som begrunner vernet. Mye tyder på at det er en økende mistillit mellom kommunene, statlige miljømyndigheter og villreinmyndigheter. Dette kan delvis være knyttet til mangel på felles arenaer eller systemer for samhandling og dermed utvikling av samforståelse om forvaltningen. Dette kan også være en følge av økt nasjonal fokus på villrein og økt lokal fokus på utmarksnæringer.

Likhet i forvaltningen mellom kommunene

Forvaltningsplanen skal sette rammer for skjønnsutøvelsen og IKS har utviklet felles saksbehandlingsrutiner. Likevel viser forsøket at dette ikke er tilstrekkelig for å sikre lik forvaltning i området. Gjennomgangen av dispensasjonssaker viser ulik praksis, også forskjeller i hvorvidt forvaltningsplanen følges. Ulike praksis knytter seg til både ulik saksbehandling og skjønnsutøvelse. Dette gir seg utslag i ulike vilkår for dispensasjoner, ulik hjemmelsbruk og ulikt omfang av antall dispensasjoner. Spørreundersøkelsene viser at både lokalpolitikere og organisasjonsledere er bekymret for at det har utviklet seg ulik praksis mellom kommunene. De ønsker å styrke IKS.

5.4 Resultater og vilkår

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

- Forsøket skal bidra til økt lokal deltakelse i forvaltningen og økt oppslutning om vernet.
- Lokal forvaltning skal bidra til å avveie bruks- og verneinteressene på en god måte, i samsvar med verneformål og statlige retningslinjer for forvaltning av slike verneområder
- Lokal forvaltning skal være effektiv, med nødvendig kompetanse og kapasitet, og evne til å utnytte kompetanse og erfaring som finnes i statlig miljøforvaltning
-

5.4.1 Deltagelse og medbestemmelse

Hensikten med forsøket er i særlig grad knyttet til Stortingets ønske om å øke lokal deltagelse og medbestemmelse i verneområder. Evalueringen viser at forvaltningsmodellen i SVR har gitt reell lokal medbestemmelse som følge av at kommunene har vedtaksmyndighet. Det har også gitt en økt lokal deltagelse fra særlig lokalpolitikere. Medvirkning og innflytelse fra andre aktører var primært knyttet til forvaltningsplanarbeidet.

Deltagelse og medbestemmelse varierer mellom de oppgaver som den enkelte kommune ivaretar og oppgaver som er lagt til IKS. Dispensasjonssøknader behandles av den enkelte kommune på linje med saker utenfor verneområdet. Det betyr som regel administrativ behandling av søknadene til motorisert ferdsel og politisk behandling av dispensasjoner til byggetiltak og klager. Deltakelsene i kommunale vedtak er dermed begrenset til administrasjonen og lokalpolitikere. Det interkommunale samarbeidet er preget av et sterkt styre med aktive ordførere. Styrets arbeid med forvaltningsplanen var preget av åpenhet og involvering av referansegruppen og andre berørte, og IKS har i sitt arbeid med temaer som utvikling av lokalt næringsliv, fiske og villreinforvaltning arrangert møter og seminarer der ulike berørte er invitert til å delta. Referansegruppa har hatt en beskjeden rolle etter at forvaltningsplanen ble vedtatt.

Det er fortsatt betydelig uenighet i synet på om det var riktig å verne SVR. Det er til og med indikasjoner på økt polarisering for og mot vern. En av de viktigste begrunnelsene for forsøk med kommunal forvaltning fra Stortingets side, er at deltagelse og medbestemmelse vil øke lokal oppslutning om naturvern. Dette er ikke oppnådd i SVR. Vi finner ingen indikasjon på at motstanderne av vernet har blitt færre eller er blitt mindre kritiske i løpet av forsøksperioden. På den andre siden har motstanden mot vernet heller ikke økt. Mange, særlig blant lokalpolitikere, mener vernet har medført unødvendige begrensninger på motorferdsel og hyttebygging. Dette må tolkes som at lokale aktører mener det er unødvendig å begrense denne typen aktivitet slik verneforskriften legger opp til. Andre deler av evalueringen viser at kommunene ikke håndhever disse bestemmelsene strengt.

5.4.2 Bruk og vern

Kommunene skal forvalte området på en slik måte at verneformålene sikres. I denne evalueringen oppfattes synet på om lokal forvaltning i SVR har ivaretatt verneformålene av ulike aktørgrupper som en indikator på hva som oppfattes som en akseptabel eller kontroversiell forvaltning. Det er et generelt motorferdsels- og byggeforbud i SVR. Kommunene kan dispensere fra dette forbudet. Kommunal vektlegging av bruk og vern i forvaltnings-

planen og i dispensasjonssaker er dermed også en indikator for å vurdere hvordan kommunene ivaretar verneformålene.

Evalueringen viser at kommunene vektlegger annerledes mellom bruk og vern enn det miljø-, villrein- og frilufsinteressene oppfatter som en god forvaltning. Dispensasjonspraksis favoriserer bruk av utmarka mer enn det sentrale miljømyndigheter ville ha gjort. Villreinaktører, miljømyndigheter og miljøorganisasjoner mener at kommunal forvaltning prioriterer bruk ofte på en uakseptabel måte. Miljø- og frilufsorganisasjoner mener at særlig lokal bruk favoriseres. For de fleste skeptikere innebærer lokal forvaltning en omlegging av forvaltning i retning av bruk, som i enkelte tilfeller medfører kommunale ”overtramp”. Flere av disse mener at lokal forvaltning kan videreføres så fremt forvaltningsmodellens svakheter rettes opp. Dette er særlig knyttet til kommunal klagemyndighet og reel deltakelsesrettigheter for andre enn lokalpolitikere. Representanter fra villreinaktørene på sin side mener at lokal forvaltning har vært uheldig, og bør ikke videreføres i dagens modell. Utmarksaktører, de fleste lokale aktører og lokalpolitikere er fornøyd med dagens forvaltning. Et mindretall lokale kritiske røster er mot dagens forvaltning. Disse er i hovedsak knyttet til lokale villreininteresser.

I løpet av evalueringsperioden har det vært et økende fokus på utmarksnæringer (St. prp. nr. 65 (2002-2003)) og sikring av villrein og villreinens leveområde (St.meld.nr.21 (2004-2005)). Kommunene har fokusert på utmarksnæringer i forvaltningsplanen. De har også vist stor velvilje for de forslag som er fremmet om utmarksnæringer, både privat og kommersiell bruk av utmarka. Kommunene har vektlagt villrein i verneområdet, men i mindre grad i randområdene rundt verneområdet. Flere har reist spørsmålsteget om villreininteressene vurderes som viktig nok i alle kommunene, eller om villrein brukes av enkelte aktører som en ”brekkstang” for ny balansegang mellom lokale nærings- og grunneierinteresser og storsamfunnets miljø- og frilufsinteresser. Dette er særlig kritisk fordi å sikre villreinens leveområde et av de to verneformålene i SVR.

Flere informanter har også satt spørsmålsteget til manglende likhet i forvaltningen over kommunegrenser og forvaltning av det ytre planområde som en buffer mot vernet. Undersøkelsen viser at mange mener at det er ulikheter mellom kommunal praksis i SVR, og at dette er uheldig. Dispensasjonene viser det samme. Det er også satt spørsmålsteget ved restriksjoner for det enkle friluftsliv i verneområdet og satsing på kommersielle utmarksnæringer og tung reiselivssatsing like utenfor vernet i flere av kommunene. Kommunene har på sin side forsøkt å begrense aktivitet i verneområdet som de mener svekker verneformålene, bl.a. kraftselskapenes virksomhet - uten å ha nådd fram. Kraftselskapenes virksomhet oppfattes som særlig vanskelig fordi det strider mot folks rettsoppfatning at kraftselskapene kan drive sin virksomhet med store

naturinngrep, mens lokale aktører ikke har mulighet til å sette opp mindre bygg i verneområdet.

Stortingets forhåpninger om at lokal forvaltning skal gi økt lokal tilslutning til vernets intensjoner synes ikke innfridd. Det er i den forbindelse aktuelt å spørre om den store lokale tilslutningen til forvaltningsforsøket delvis er begrunnet i et ønske om å svekke vernets begrensninger på lokal aktivitet, framfor et ønske om en lokalt tilpasset forvaltning basert på en balansegang mellom lokale interesser og nasjonale miljø- og verneinteresser. I forvaltningsplanen har kommunene og forvaltningssekretariatet greid å balansere ulike hensyn og interesser på en måte som tilfredsstillende de fleste. Likevel er det konflikter om fortolkninger om dagens forvaltningsplan. Det er dermed grunn til å sette spørsmålstegn ved om ønsket om å finne en omforent tekst har vært så sterkt at innholdet framstår som tvetydig. DN påpeker at denne forvaltningsplanen er generell og upresis i forhold til andre forvaltningsplaner. Det er et åpent spørsmål om kommunene ønsker eller makter å følge opp en linje med balansert forvaltning som tar hensyn til både lokale og nasjonale interesser. På den ene sida er det relativt stor uenighet blant politikerne i synet på vern, noe som taler i retning av fortsatt balansegang og kompromissløsninger. På den andre sida er et flertall av politikerne og sterke lokale interessegrupper kritiske til viktige følger av vernet. Mange av disse organisasjonslederne er dessuten lite fornøyde med de kompromissene som er kommet i stand gjennom forvaltningsplanen.

Det er sannsynlig at stor oppmerksomhet om forsøket gjennom det å være et nasjonalt forsøk, at forvaltningsplanen må til statlig godkjenning og at forsøket evalueres har ført til flere miljøkompromisser mellom kommunene og sentrale miljømyndigheter, enn hva tilfellet ville vært uten denne oppmerksomheten om forsøket. Det å lykkes i forsøkeperioden er av mange sett som viktig. Forsøket med lokal forvaltning i SVR har gitt mange positive erfaringer, bl.a. gjennom brede beslutningsprosesser, utarbeidelse av en forvaltningsplan, mer interkommunalt samarbeid og stort lokalpolitisk engasjement. Funnene knyttet til lokale holdninger, spenninger mellom bruk og vern, begrensninger i deltakelse og spenningen mellom IKS og kommunene gir imidlertid grunnlag for å reise spørsmålet om lokal forvaltning kan stå på egne bein i dagens "to-trinns" forvaltningsmodell, eller om den bør settes inn i et bredere forvaltningsperspektiv med sterkere krav til deltakelse, innsyn og sanksjonsmuligheter overfor kommunale beslutningsprosesser og vedtak.

5.4.3 En effektiv forvaltning?

Arbeidet med forvaltningsplanen har vært krevende både med hensyn til å utarbeide en plan, avklare roller og utvikle en lokal vernepolitikk. I det

perspektivet er neppe lokal forvaltning en effektiv forvaltning på kort sikt. På den andre siden kan man ikke forvente at et pilotprosjekt som dette kan sammenlignes med ressursbruk i etablert forvaltning. Å sikre større oppslutning om vernet er et mål ved forsøket. Dersom ressursinnsatsen medfører færre konflikter og større oppslutning må ressursinnsatsen sies å være effektiv. Mye tyder imidlertid på at felles forståelse i forvaltningsplanen er i ferd med å forvitte. Stor ressursinnsats fra både statlig miljøforvaltning og ulike lokale aktører har ikke vært tilstrekkelig til å sikre oppslutning om vern.

Målt i saksbehandlingstid har forvaltningen i SVR vært vellykket. Søknader om dispensasjoner til motorisert ferdsel har svært kort saksbehandlingstid. De fleste saker behandles normalt i løpet av 3-4 dager. En grunn til dette er at kommunene har en standardisert og administrativ saksbehandling. Kritikken mot denne er at saksbehandlingen er så standardisert i mange kommuner at det i praksis ikke er en individuell behandling av enkeltsaker. Byggesaker er mer tidkrevende, både fordi dispensasjonssaken normalt behandles parallelt med byggesaken (som innebærer bl.a. nabovarsel) og fordi kommunene har politisk vedtak i slike saker. Siden kommunene uansett skal behandle byggesaken, og siden de også normalt gir dispensasjon til motorferdsel utenfor verneområdet, er det liten grunn til å tro at kommunene bruker flere ressurser, eller at søkere må vente lengre tid på å få avgjort saker i SVR, enn hva tilfellet ville vært dersom statlige myndigheter hadde forvaltningsansvaret. Unntaket er de saker som krever dispensasjonsbehandling i SVR, men ikke utenfor. De fleste saker ville uavhengig av vernet kreve kommunal saksbehandling også etter ordinært lovverk.

I evalueringsperioden ble de økonomiske midlene til SVR delt likt mellom kommunene uavhengig av verneomfang og antall saker. Generelt oppgir kommunene i årsmeldingene at de samlet sett bruker mer ressurser i forsøket enn overføringene de mottar. Arbeidsbelastningen mellom kommunene varierer mye. Dagens modell innebærer derfor at kommunenes saksbehandling både under- og overfinansieres gjennom dagens fordelingsnøkkel. Mangel på ressurser der dermed særlig knyttet til arbeidet i IKS som antas å gi kommunene vesentlig merarbeid, også når verneforvaltningen er innarbeidet.

Forsøket har vært arbeidskrevende for kommunene, andre offentlige aktører og interesseorganisasjoner. Et høyt lokalpolitisk engasjement har bidratt til et høyt antall møter, seminarer og befaringer. Arbeidsintensiteten var særlig høy i arbeidet med forvaltningsplanen og avklaring av rollen som kommunal vernemyndighet. I forvaltningsfasen har arbeidsintensiteten blitt mindre, men er fortsatt høy som følge av stort lokalpolitisk engasjement om utmarksbaserte næringer gjennom IKS. Dette reflekterer et høyt aktivitetsnivå og et sterkt engasjement rundt forvaltningen. Dersom dette

resulterer i avklarte roller og i en ny, omforent vernepolitikk vil dette være en effektiv ressursbruk på lang sikt. Dersom dette er bare er å utvikle en ny vernepolitikk der konfliktene mellom miljø- og brukerinteresser og mellom lokalsamfunn og storsamfunn videreføres men satt ”på hodet”, så er dette neppe tilfelle. Det gir imidlertid ingen mening å vurdere effektiviteten til et politisk engasjement fra folkevalgte eller interesseorganisasjoner i økonomisk forstand. Det er politiske og verdimeslige vurderinger som skal ligge til grunn for prioritering av arbeidstid, ikke rent økonomiske.

5.4.4 Vilkår for lokal forvaltning

I delegasjonsreglementet stiller staten vilkår om at kommunene skal ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å utføre en forsvarlig saksbehandling. Mange av kommunene i forsøket er små kommuner med små administrasjoner. Dette innebærer bl.a. at enkelte fagområder ivaretas av personer som ikke nødvendigvis har spesialkompetanse på området. Generelt har personene knyttet til det administrative nettverket en hovedtyngde i landbruks- og utmarksfag. Samlet dekker imidlertid gruppen også planfaglig kompetanse og naturvitenskapelig kompetanse. Dette innebærer at nettverket som gruppe dekker den kompetansen som er nødvendig i lokal forvaltning. Kommunikasjonen mellom kommunene i nettverket, og ikke minst internt mellom kommunens representant og saksbehandler er imidlertid ikke alltid like god. Det er i dag eksempler på at saksbehandlere i motorferdselssaker i stor grad er frikopleet fra dette nettverket. Det er med andre ord en utfordring for kommunene å utnytte den brede fagkompetansen som er representert i nettverket. For å oppnå det er det behov for en tettere kopling mellom kommunens representant i nettverket og saksbehandler, og mellom deltagerne i nettverket på tvers av kommunegrenser. Dersom kommunene ikke greier å utnytte kompetansen i nettverket på tvers av kommunegrenser og styrke intern samhandling, vil flere kommuner ikke oppfylle kompetansekravet i delegasjonsbrevet.

Ett annet vilkår i delegasjonen til kommunene, er at de kan be fylkesmannen om faglig råd og veiledning. I forsøket har kommunene i stor grad ønsket å fristille seg fra fylkesmannen. Kommuneadministrasjonen har blitt instruert til primært å benytte kunnskap i IKS, nettverket og i kommunene. Fylkesmannen deltar heller ikke på nettverksmøter, etter styrets ønske. Fylkesmennene spiller i dag en perifer rolle og har begrenset kunnskap om forsøket. Kommunene har altså ikke ønsket å nytte den kompetanse og erfaring i forvaltning av verneområder som fylkesmannsembetene representerer. Dette kan svekke kommunenes evne til å utøve en god forvaltning basert på både ekspertkunnskap og lokal kunnskap.

IKS har ønsket å ha en direkte styringsdialog med DN, noe som har vært utfordrende både for kommunene, fylkesmennene og DN. Fylkesmennene er satt på sidelinjen. DN har måttet forholde seg til en kommunal myndighet, og kommunene til en statlig myndighet. Forsøket viser at dette har gitt DN og kommunene ny kunnskap om hverandres arbeidsområder og arbeidsmåter. DNs administrasjon er imidlertid bygget opp i forhold til fylkesmenn, og DN har ikke tilstrekkelig kapasitet til å følge opp kommunene slik de ønsker. Forsøket har i tillegg utfordret miljømyndigheten i forhold til deres skjæringsflater til andre sektorområder. Særlig balansegangen mellom miljø- og energimyndigheten har vært vanskelig fordi det i praksis ikke har vært mulig for DN å påvirke kraftselskapenes virksomhet. Det er fastlagt i verneforskriften at denne reguleres gjennom konsesjoner. Samtidig viser energisektoren også liten vilje til å følge opp intensjonene i SVR ved å fremme forslag om å regulere ut en kraftgate i verneområdet.

5.5 Fortolkning av lokal forvaltning

Evalueringen viser at kommunene og DN har ulike oppfatninger om viktige deler av det lokale forvaltningsforsøket:

- om forsøket er avgrenset til kommunal forvaltning av et statlig ansvarsfelt, eller om forsøket et laboratorium for å utvikle en lokalt basert verneforvaltning
- om lokal forvaltning har til hensikt å styrke oppslutningen om naturvern eller forvaltning av området
- om planlegging og forvaltning i randsonen er en del av forvaltningsforsøket

Kommunene har ønsket å være et laboratorium i en ny og lokalt basert verneforvaltning som kombinerer bruk og vern i tråd med nasjonale mål om et multifunksjonelt landbruk, levende bygder og naturvern – som kontrast til et klassisk naturvern. De har i tråd med dette lagt vekt på en politisk arbeidsform med fokus på politikk- og rolleutforming. De har satt spørsmålsteget ved etablert arbeidsdeling mellom statlige sektorområder som lokalt oppfattes som en urimelig forskjellbehandling mellom statlige og lokale brukerinteresser i et verneområde. DN har presisert at forsøket omfatter delegering av en myndighet i tråd med en verneforskrift, men mener også at det skal være tillatt å bruke området og skape nye utmarksnæringer så lenge dette falle innenfor rammene til vernet. Kommunene har også posisjonert seg i direkte styringsdialog med DN, en rolle som DN ikke har kapasitet, ressurser og administrativ arbeidsform til å

håndtere. Kommunene som folkevalgt organ, er en annen type myndighet med en politisert arbeidsform og normalt uten en direkte styringsdialog med DN.

Det er også knyttet ulike holdninger til om lokalt medbestemmelse har til hensikt å styrke oppslutningen om naturvern eller om forvaltningen skal styrke oppslutning om vernemyndigheten. Fra statlige hold er det ønsket om at oppslutning om naturvern skal sikres gjennom lokal medbestemmelse, mens kommunene ikke ønsker å innta en slik ”misjonerende” rolle for naturvernet, og har sett sitt mandat til å utforme en legitim lokal forvaltning. Det er også uenighet knyttet til i hvilken grad planlegging og forvaltning i randsonen er en del av det lokale forvaltningsforsøket. I modellen til lokal forvaltning forut for forsøket ble fjellområdet delt inn i et indre og ytre planområde. Vernet ble stadfestet for det indre området og en fylkesplan for det ytre området. Kommunene skulle utarbeide arealplaner for ytre planområde og forvaltningsplan for indre planområde/vernet. Ytre planområde er dermed en del av den opprinnelige forvaltningsmodellen, men ikke en formell del av delegert myndighet til kommunene. Dette skillet har vært utgangspunkt for uenigheter knyttet til i hvilken grad ytre planområde skal pålegges føringer gjennom arbeidet med forvaltningsplanen. Evalueringen viser at ytre planområde har begrenset fokus i kommunene, og at dette er en ønsket avgrensning.

Kommunene har dermed valgt både ulike tilnæringer til sin oppgave som lokal myndighet. Kommunene har valgt ”bredt” i forvaltningsplanen ved å kople utmarksnæringer og naturvern, men de har valgt ”smalt” ved å ikke inkludere ytre planområde i forsøket. DN på sin side ønsket et forsøk som skulle forholde seg til lokal myndighetsutøvelse i et verneområde uten å prøve ut verneforskriftens rammer, og at forsøket skulle fokusere på både indre og ytre planområde. De har også ønsket utmarksnæringer, men ikke næringer som krever driftshytter. Disse ulike måtene å se lokal forvaltning på har blitt mer tydelige over tid i takt med at økt vektlegging av utmarksnæringer og villreinforvaltning. Både DN og kommunene har dermed et ideal om å kople bruk og vern lokalt, men tolker dette ulikt.

5.6 Konklusjoner og anbefalinger

Det er utfordringer knyttet til både forvaltningsmodellen og rammebetingelsene for forsøket. Det er mange uavklarte politiske mål om vern og utmarksnæringer. *Dette gir et skjønnsrom der statlige miljømyndigheter og kommunene vektlegger bruk og vern ulikt med utgangspunkt i ulike nasjonale og lokale mål, og i tråd egne ansvars- og interesseområde.* Statlig miljøforvaltning vektlegger naturvern i tråd ned verneforskriften og

bruksformer som ikke krever inngrep og motorisert ferdsel. Kommunene vektlegger naturvern for storsamfunnets aktører og bruk i tråd med lokale utmarksnæringer. Kommunene har i dette forsøket vært særlig aktive for å skape en ny og lokalt basert vernepolitikk. Dette har skapt vanskelige konflikter. Dette er ikke et overraskende funn, men viser at uklare statlige mål gir grunnlag for ulike fortolkninger og ingen klare svar.

Statlige miljømyndigheter har sett på forsøket som et forsøk i lokal forvaltning av et verneområde, mens kommunene har sett på forsøket som et laboratorium i en lokalt basert vernepolitikk. Ordførere oppgir at de ikke ville gått med på forsøket dersom hensikten var å gjennomføre en forvaltning uten at bruk ble vektlagt. Disse to ulike perspektivene preger hele forsøket og kan forklare mange av de kontroverser som har vært mellom forsøket og de statlige miljømyndighetene. Skillet mellom de to perspektivene har i økende grad preget forsøket. En grunn til dette er at det gjennom evalueringperioden i økende grad har vært vektlagt utmarksnæringer og at en tvedydig forvaltningsplan er tolket ulikt av partene. Dette omfatter særlig oppføring av nye bygg – såkalte driftshytter - i SVR. *Dette har skapt store utfordringer i forsøket knyttet til hva kommunene og DN mener hva intensjonen i forsøket faktisk er.* For begge parter viser evalueringen at forsøket tolkes i forhold til de ulike institusjonelle utgangspunkt og ansvarsområder. Dette innebærer at lokal forvaltning ikke kan bli lik statlig forvaltning, men også at å kombinere utvikling og bruk i villreinens leveområde er krevende, til dels uforenelige perspektiver.

Generelt kan det påpekes at økt medbestemmelse har gitt et mer positivt syn på lokal forvaltning, men ikke på naturvern. *Dette reiser spørsmål om bruk av andre virkemidler enn medbestemmelse og deltakelse er vel så viktig for å oppnå lokal aksept for naturvern.* De fleste aktørene i forsøket – kommunale som statlige – påpeker at mer økonomiske ressurser til tiltak som skjøtsel og informasjon ville vært et svært viktig virkemiddel til å oppnå oppslutning om naturvern. Dette ville gitt et større handlingsrom, og kunne fungert som en kompensasjon for lokalsamfunnene.

Utfordringen i selve forvaltningsmodellen er primært knyttet til mangel på reelt innsyn i kommunal forvaltning og modellens evne til at verneinteresser, særlig villrein blir ivaretatt i lokal forvaltning. Engasjementet for forsøket er ulikt i kommunene. Enkelte kommuner har et høyt engasjement, mens andre ikke har dette. For mange ser engasjementet til å være knyttet til ønsket om å ivareta et naturområde og villrein, men for andre tyder mye på at motivasjonen er knyttet til å redusere effektene av et naturvern. For alle er det et motiv at området skal forvaltes lokalt. Kommunenes oppgave har primært vært dispensasjonsbehandlingen. Enkelte kommuner har en tilfredsstillende saksbehandling, mens andre kommuner i varierende grad utfører de oppgaver og vilkår som ligger til en forvaltningsmyndighet. IKS

evner ikke med dagens forvaltningsmodell å oppveie ulik aktivitet, skjønntøvelse, motivasjon og engasjement i kommunene i tråd med hensikten med forsøket. Det er viktig å trekke fram at IKS med hovedansvar for forvaltningsplan, skjøtsel, informasjon og politikkutforming har vært en særlig viktig grunn til de positive resultater av forsøket.

Dagens modell medfører at andre interesser og rettigheter enn de som målbæres i kommunene i liten grad ivaretas. Hovedaktørene i forsøket er lokalpolitikere. Ekstern påvirkning er primært gjennom referansegruppen, men referansegruppens rolle er uklar. Mangel på dokumentasjon av kommunenes aktivitet og lokal klagebehandling peker i samme retning. IKS har på den andre siden et utstrakt samarbeid med ulike aktører knyttet til naturbasert næringsutvikling. Kommunal forvaltning favoriserer lokale nærings- og grunneierinteresser, og det reises spørsmål om kommunene i tilstrekkelig grad vektlegger allmenne og nasjonal interesser.

Modellens fortrinn er at den fremmer en aktiv og demokratisk forvaltning. Samtidig viser forvaltningsmodellen klare svakheter som er særlig knyttet til

- Mangler ved saksbehandlingspraksis og kompetanse i flere av kommuner
- mangel på reell deltagelse fra andre aktører enn lokalpolitikere og representanter fra kommunenes administrasjon
- mangel på systemer for dokumentasjon av og kontroll med kommunal forvaltning
- mangel på helhetlig kommunal praksis over kommunegrensene
- mangel på klar styringsdialog og veiledning mellom statlig miljømyndighet og kommunene
- Mangel på økonomisk forutsigbarhet og tilstrekkelige økonomiske rammer.

Hovedinntrykket i forsøket er en aktiv og demokratisk verneforvaltning i hovedsak knyttet til IKS. De påpekte svakhetene i kommunal forvaltning er imidlertid vesentlig i forhold til en tilfredsstillende offentlig saksbehandling i et verneområde med lokale brukerinteresser og internasjonale og nasjonale verneverdier. Disse svakhetene bør avklares i en framtidig forvaltningsmodell i SVR.

Litteraturliste

- Brandon, K., K.H. Redford and S.E. Sanderson (1998) *Parks in Peril. People, Politics and Protected Areas*. Washington DC, Island Press.
- Daugstad, K., B.P. Kaltenborg og O.I. Vistad (2000) *Vern – planer og prosesser. Identifisering av kunnskapsstatus og – behov*. Trondheim, NINA-NIKU/ Senter for bygdeforskning, Notat 3/00.
- DN (1994): *Vern og forvaltning av naturområder*. DN-håndbok 7 - 1994. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (1996): Direktoratet for naturforvaltning (1996): *Forvaltning av nasjonalparker*. DN-rapport 3 -1996. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (2001a). *Områdevern og forvaltning*. DN-håndbok nr. 17 –2001. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (2001b). *Forvaltning av verneforskrifter*. Rundskriv november 2001 Naturvernloven. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- DN (2003): *Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområder*. Rapport 2003:1. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Dok.nr.8:92 (1995-1996): Forslag fra stortingsrepresentantene Eva R Finstad, Gunnar Fatland, Tore A Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiene legges frem for Stortinget til behandling.
- Falleth, E.I, Hovik S. og Saglie, I-L. (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. (2004): *Hvordan dannes nettverk: om lokal organisering og kollektiv handling i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane*. Kart og Plan. Vol. 64, pp. 158 -164.
- Falleth, E.I., S. Hovik og K.B. Stokke (2003) Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i forvaltningen av verneverdige områder. *Utmark* 2003:1. (www.utmark.no).
- Falleth, E. I. (2002). *Forvaltning av bruks- og verneinteresser på Søndre Jeløy. Landskapsvernområde i Moss kommune*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Forvaltningsplanutvalget (1998a). *Alternative forvaltningsmodeller for framtidig heiforvaltning*. Utvalgsrapport av 8. januar 1998 med appendix av 15. januar 1998.
- Forvaltningsplanutvalget (1998b). *Ramme for forvaltningsplan Setesdal Vesthei* av 16. september 1998.
- Forvaltningsplanutvalget (1998b). *Ramme for forvaltningsplan Setesdal Vesthei* av 16. september 1998.
- Fylkesmennene i Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland (1995). *Forslag til verneplan for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane*. Av 7. september 1995.
- Glosvik, Ø. (1996). *Den lokale dimensjonen i norsk nasjonalpolitikk*. Oslo, NFR/NIBR, MILKOM-notat 6/96.
- Holsen, T. (1996). *Innsigelsener som virkemiddel i arealplanlegging*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, S. (in prep): *Governance Network Promoting Rural Sustainable Development in Norway*. In Baker, S. and Eckerberg, K. (reds): *In pursuit of sustainable development*. Routledge.
- Hovik, S. og E. Falleth (2005): *Holdninger til landskapsvern og lokal forvaltning Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde*. NIBR- notat 2005:134. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, S. og E. Falleth (2003): *Vern av Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Holdninger til vern og forvaltning blant lokalpolitikere og lokale organisasjoner*. NIBR- notat 2003:126. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Hovik, S. & V. Johnsen (1994): *Fra forsøk til reform. Evaluering av MIK-programmet*. Rapport 1994:23. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hovik, S. og I.M. Stigen (2004): *Kommunal organisering 2004*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Kommer.
- Innst.O.nr.64 (1995-96) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn.
- 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.S.nr.124 (1992-93): Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge
- McNeely, J.A. (ed.) (1993): *Parks for Life*. Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas. Gland: IUCN.
- MD/LMD (2005): Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss. Veileder T-1443. Oslo: Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet.
- 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.
- Nenseth, V. og A. Strand (2002). *Planforsøket på regionalt nivå i Akershus*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NINA (2005): Villrein og samfunn. NIBA temahefte 27. Trondheim, Norsk institutt for naturforskning.
- NOU 1974:39: *Fjellplan for Setesdal Vesthei*.
- NOU 1986:13: *Ny landsplan for nasjonalparker*.
- NOU 2003: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.

-
- Riksrevisjonen (2001-2002). Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-meters beltet langs sjøen. Dokument nr. 3-7.
- Saglie, I-L., E.E: Falleth, V.V.H. Bloch, A. Snellingen og M. Steinnes (2005): *Spredt utbygging og jordvern. Om omfang og drivkrefter bak bygging på jordbruksarealer*. NIBR rapport 2006:6. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Skår, M. og T. Østerdahl (2005): *Evaluering av forsøk med ny forvaltningsordning for motorferdsel i utmark*. NINA – rapport 60. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- St.meld.nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*.
- St.meld.nr.21 (2004-2005): *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- St.meld.nr.62 (1991-92): *Ny landsplan for nasjonalparker og andre berørte større verneområder i Norge*
- St.prp. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*.

Vedlegg 1

Rapporter fra evalueringen

Eva Irene Falleth (2002): Forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Steinsbuskardet – Hisdal biotopvernområde. Delrapport 1 av NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR, september 2002.

Eva Irene Falleth (2003): Forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Steinsbuskardet – Hisdal biotopvernområde. Delrapport 2 av NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR, september 2003.

Sissel Hovik og Eva Irene Falleth (2003): Vern av Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Holdninger til vern og lokal forvaltning blant lokalpolitikere og lokale organisasjoner. Delrapport 3. NIBR-notat 2003:126. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Eva Irene Falleth (2004): Forvaltningsforsøket i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde og Steinsbuskardet – Hisdal biotopvernområde. Delrapport 4 av NIBRs evaluering av forvaltningsforsøket. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR, september 2004.

Sissel Hovik og Eva Irene Falleth (2005): Vern av Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Holdninger til vern og lokal forvaltning blant lokalpolitikere og lokale organisasjoner. Delrapport 5. NIBR-notat 2005:134. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Vedlegg 2

Kommunal organisering

B= byggsak, M= motorisert ferdsel, ingen markering= lik saksbehandling

	<i>Dispensasjoner</i>		<i>Planlegging av kommuneplaner</i>	
	<i>Administrativt</i>	<i>Politisk utvalg</i>	<i>Administrativt</i>	<i>Politisk utvalg</i>
Bykle	Plan og utvikling	Avgjøres administrativt	Plan og utvikling	Sektorutvalg plan og utvikling
Valle	Plan og utvikling (M) Forvaltning (B)	§ 5.4 administrativt og pkt. 6 Planutvalget (M) Planutvalg (B)	Forvaltning	Planutvalg
Bygland (tom 1.5.06)	Plan og ressurs	Plan- og ressursutvalget	Plan og ressurs	Plan- og ressursutvalget
Åseral	Sentraladm. (M) Avdeling drift og utvikling (B)	Kommunalutvalget Teknisk utvalg (B)	Avdeling for drift og utvikling	Kommunalutvalget
Hægebostad	Plan og drift	Formannskapet	Teknisk etat	Formannskapet
Kvinesdal	Plan og miljøenheten	Kommunestyret	Teknisk etat	Forvaltningsutvalget
Sirdal	Etat for teknikk, landbruk og miljø	Hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø	Etat for teknikk, landbruk og miljø	Hovedutvalg for teknikk, landbruk og miljø
Forsand	Teknisk seksjon	Planutvalget	Sentraladministrasjonen	Planutvalget