

964 Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene

En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven

NINA Rapport

Oddgeir Andersen
Ingrid Bay-Larsen
Hogne Øian
Kirstin Fangel



NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene

En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven

Oddgeir Andersen

Ingrid Bay-Larsen

Hogne Øian

Kirstin Fangel

Andersen, O., Bay-Larsen, I., Øian, H. & Fangel, K. 2013. Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene. En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven. - NINA Rapport 964. 63 s.

Lillehammer, 4. November 2013

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-2573-1

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

[Åpen]

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

REDAKSJON

Oddgeir Andersen

KVALITETSSIKRET AV

Øystein Aas

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Jostein Skurdal (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)

Kommunesektorens organisasjon (KS)

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER/BIDRAGSYTER

Kjetil Bjørklund

FORSIDEBILDE

Børre Dervo, © Dervo Foto

NØKKEWORD

- Evaluering
- Gruppeintevju
- Kommuner
- Naturmangfoldloven
- Spørreundersøkelse

KEY WORDS

- Biodiversity Act
- Evaluation
- Group interview
- Municipality
- Questionnaire

KONTAKTOPPLYSNINGER

NINA hovedkontor

Postboks 5685 Sluppen
7485 Trondheim
Telefon: 73 80 14 00

NINA Oslo

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Telefon: 73 80 14 00

NINA Tromsø

Framsenteret
9296 Tromsø
Telefon: 77 75 04 00

NINA Lillehammer

Fakkeltgården
2624 Lillehammer
Telefon: 73 80 14 00

Sammendrag

Andersen, O., Bay-Larsen, I., Øian, H. & Fangel, K. 2013. Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene. En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven. – NINA Rapport 964: 63 S.

Denne studien skal gi svar på hvilke erfaringer kommunene har gjort seg etter at naturmangfoldloven (NML) trådte i kraft. Rapporten baseres på en internettbasert spørreundersøkelse til kommunene og personlige intervjuer og gruppeintervjuer (i case studiene). To verneområdestyrer ble valgt ut for case-studier: (1) Dovre-Sunndalsfjella og (2) Midtre Nordland nasjonalparkstyre. Saker som er vedtatt av verneområdestyrer, men som er påklaget og avgjort av departementet er gjennomgått, og det er her gjort en vurdering av hva beslutningstaker har vektlagt i sin avgjørelse.

Spørreundersøkelsen

En relativt stor andel kommuner (77 %) har inntil en full stilling relatert til naturmangfoldarbeid. De to hyppigst forekommende arbeidsoppgavene i kommunene i dag er ivaretagelse av biologisk mangfold i kommunal planlegging og dispensasjonssaker knyttet til motorferdsel i utmark, henholdsvis 90 % og 73 % av kommunene oppgir disse oppgavene. I alt 70 % av kommunene oppgir at de ikke har egne miljøplaner eller plan for biologisk mangfold og dermed må ivareta arbeidet med naturmangfold gjennom det generelle planarbeidet i kommunen. Det viktigste for kommunene i arealplanleggingen var å legge til rette for videre utvikling av industri og næringsliv og utbygging av flere boliger. Kommunens ansatte har god oversikt over NML og lovens innhold, NML oppleves ikke som et stort hinder for videre arealplanlegging og – utnyttelse i kommunene.

Oppfølging og veiledning av naturmangfoldloven fra sentralt hold oppleves som mangelfull. Kommunene etterlyser bedre oppfølging/veiledning, særlig kursing og veiledning (76 %) og mer skriftlig materiell (37%). I 26 % av kommunene har politikerne fått opplæring i naturmangfoldloven, mens i 20 % av kommunene hadde politikerne fått opplæring om biologisk mangfold. Blant administrativt ansatte hadde 93 % fått opplæring i NML og 79 % har fått opplæring om biologisk mangfold.

Hele 87 % av kommunene oppgir at prioriterte arter og trua naturtyper vurderes i areal- og byggesaksbehandling. Kommunene oppgir at de bruker NML i 73 % av alle relevante saker, og vurderer kompetansen i naturmangfold til å være over middels, mens kapasiteten vurderes å være noe under middels. For liten kapasitet, eller kompetanse, kan i noen tilfeller være et (økonomisk) spørsmål om prioritering eller fordeling av ressurser internt. En mulig løsning kan eksempelvis være at kommunene i større grad samarbeider interkommunalt, eller benytter felles verktøy for kartfesta informasjon i saksbehandlingen. Økte bevilgninger fra sentralt hold kan også bidra til å øke kapasiteten og kompetansen på naturmangfold blant kommunene.

Kartfesta informasjon vurderes å være svært nyttig, men skårer ikke høyt når det gjelder vurdering av pålitelighet og detaljeringsnivå. Den store usikkerheten kan muligens skyldes at de som svarte hadde manglende detaljkunnskap om datagrunnlag, eller at kunnskapen om hvilke verktøy som finnes og deres bruksområder er for lite kjent.

Hele 96 % av kommunene oppgir å ha vernede arealer. Bare 22 % (n=30) av kommunene opplyser at de har påtatt seg forvaltningsansvar for verneområder, mens 78 % (n=105) av kommunene hadde takket nei. Blant de kommunene som hadde påtatt seg forvaltningsansvar, er det i stor grad kommunene selv som finansierer arbeidet. Blant de 30 kommunene som har påtatt seg et forvaltningsansvar for verneområder, finansierer to av tre dette over eget budsjett (n=20), hvorav 14 kommuner oppgir kommunens budsjett som eneste finansieringskilde, 13 kommuner oppgir tilskudd fra FM eller FK, og 8 kommuner oppgir tilskudd fra DN eller MD. Her er det to forhold å merke seg: (1) Det er et åpenbart behov for mer, bedre og ny informasjon om at kommunene kan få forvaltningsansvar, og (2) at styrke økonomiske ressurser fra staten

vil være viktige for både å engasjere kommunene og for å styrke ivaretagelse av verneområdene mer generelt.

Både politikere og administrativt ansatte er usikre på om lokal forvaltning av naturvernområder er en egnet styreform. Samlet sett svarer hele 52 % av respondentene "vet ikke" på dette. Det er her viktig å merke seg at andelen politikere som besvarte undersøkelsen var meget lav. Nesten det samme mønsteret ser vi for påstanden om at forvaltningsreformen er med på å gjøre vernet og forvaltningen av verneområdet mer forståelig og akseptert lokalt. Majoriteten av kommunene virker altså relativt usikre på hvordan forvaltningsreformen har slått ut med tanke på aksept for og forståelse av vernet.

Kommunene ble også bedt om å vurdere mulige fremtidige utfordringer i forhold til arbeid med naturmangfold i kommunal regi. Det forholdet som ble vurdert som mest utfordrende var mangel på økonomiske ressurser. Deretter vurderes tre forhold relativt likt; (1) avveiningen mellom ulike brukerinteresser, (2) manglende oversikt over status for sårbare, trua eller prioriterte arter, utvalgte naturtyper eller det biologiske mangfoldet og (3) mangel på kompetent personell til å håndtere denne type saker.

Sentrale utfordringer fra spørreundersøkelsen – punktvis oppsummering:

- **Kompetanse:** Kommunenes kompetanse på naturmangfold og NML er varierende, det fremstår som spesielt viktig å sikre kompetanse i små kommuner. Dette henger også sammen med spørsmålet om ressurser. Økte ressurser til naturmangfoldarbeid vil medføre økt fokus på temaet og derigjennom bidra til å øke kompetansen i kommunene. Kommuner som ikke har tilstrekkelig kompetanse på feltet, bør søke interkommunalt samarbeid for å sikre seg tilgang på slik kompetanse dersom denne finnes i samarbeidende kommuner. Miljødirektoratet lanserte 21 august et e-læringskurs i NML kap II, som kan bidra til økt kommunal kompetanse.
- **Organiseringen:** det varierer hvordan kommunene benytter seg av/ organiserer denne kompetansen, eksempelvis om de har én fast saksbehandler på NML, eller om flere saksbehandlere kan få saker relatert til NML. Interkommunale samarbeidsløsninger er også i liten grad tatt i bruk.
- **Ressurser:** Kommunene trenger bedre kapasitet og økonomiske ressurser til å følge opp naturmangfoldsaker. Utfordringen ligger i å allokere/prioritere nok ressurser Dette gjelder både innad i kommunene, mens også i forhold til sentrale tilskudd.
- **Saksbehandlingsprosedyrer og kartfesta informasjon:** Enkle kartbaserte oversikter over naturmangfoldet lokalt, samt veiledere for bruk i saksbehandling er de klart viktigste verktøy i kommunal naturmangfoldforvaltning. Statlige miljømyndigheter som drifter dataregistre kommunene benytter seg av, må sørge for at informasjonen er oppdatert og at kvaliteten er så høy / finmasket som mulig. Kommunene må ha kompetanse på de tilgjengelige verktøy som foreligger, eller tilby opplæring i bruken av verktøyene.
- **Forvaltningsreformen:** Blant de kommunene som svarte at de hadde takket nei til å ta forvaltningsansvar for verneområdene, synes det som muligheten for delegeringen av lokalt ansvar for verneområder er for dårlig kjent. Undersøkelsen viste også at svært mange kommuner er ukjent med forvaltningsreformen. At mange kommuner er ukjent med dette må være et tankekors både for statlige myndigheter, kommunene og KS

Case-studien

Undersøkelsen identifiserte sju viktige punkter i det videre arbeidet med naturmangfold, lokal forvaltning av verneområder og forholdet mellom stat og kommune:

- Behov for økt kunnskap og kompetanse: Gjelder spesielt i små kommuner. Det savnes retningslinjer eller et enkelt opplegg fra sentralt hold på hvordan kommunene bør gå frem i planprosesser for å ivareta NML.
- Byråkratisk og uforutsigbart landskap: Bestillingsdialogen oppleves av styremedlemmer i verneområdestyrene (VOS) som en unødvendig byråkratisering og noe som skaper liten grad av forutsigbarhet med tanke på kommende driftsår.
- Tendensen til regionalt, heller enn lokalt selvstyre?: Verneområdestyrene har beslutningsmyndighet i kommuner de ikke kjenner spesielt godt, og det påpekes at forenklet saksgang/delegering til nasjonalparkforvaltere i realiteten er saksbehandling på Fylkesmannsnivå.
- Handlingsrom: Styremedlemmer oppfatter at de i for stor grad må innordne seg et miljøbyråkratisk landskap som legger sterke føringer for hvilke beslutninger som kan fattes. Det oppleves som et begrenset handlingsrom, som også kanskje hindrer gode, lokale og bærekraftige løsninger.
- Inkonsistens i saksbehandling: Likebehandling mellom aktører og saker forventes. Gjennomgangen av MDs praksis har vist eksempler på det motsatte.
- Saksbehandlingsprosedyrer: For saksbehandlere blir implementering av NML en skrivebordsøvelse, som skjer i noe varierende grad (fra spørreundersøkelsen fant vi at 73 % av kommunene brukte NML i alle relevante saker). En klar anbefaling fra saksbehandlere er at man i den interne saksbehandlermalen (i den enkelte kommune) for reguleringsplaner og andre planer legger inn at vurderinger også skal skje ut i fra føringer gitt i naturmangfoldloven.
- Politisk motvilje: Fra administrativt hold oppleves det enkelte ganger liten politisk vilje til å innarbeide NML i beslutningsprosesser, med det argument at det medfører ytterligere merarbeid å implementere NML i prosessen.
- Styrke lokal beslutningsmyndighet: i forbindelse med planprosesser eller revisjoner av planer er brukermedvirkning og dialog sentrale stikkord. Representanter fra ulike grupper av næringsaktører bør involveres i planprosesser på et tidlig tidspunkt som mulig. Videre må det opprettes faste kontaktplasser/arenaer mellom forvaltning og næringsaktører/-interesser. Slike kontaktpunkter vil skape bedre dialog og forståelse mellom bruktorsiden og vernesiden.

Klagesaksbehandlingen

Av de tolv klagesakene som er undersøkt, gir MD medhold i seks, mens de avviser de andre seks. Enighet mellom MD og VOS knytter seg i første rekke til saker som omhandler motorferdsel og om småkraftverk. Tre saker om motorferdsel og tre saker om utbedring av hytter har fått ulik konklusjon i departementet sammenlignet med i VOS. Departementets skjønnsmessige avveininger inkluderer brukerhensyn som f.eks nyttekjøring eller «berettiget behov for tiltaket» sett opp mot naturhensyn, for eksempel verneformålet, friluftsliv eller forvaltningsplan. Slik disse skjønnsmessige avveininger fremkommer i dokumentene kan det være vanskelig å se en overordnet og enhetlig avveining mellom for eksempel motorisert ferdsel og friluftsliv. Det kan synes noe spesielt at de forholdsvis like sakene 1) beltebilkjøring i Rondane 2) skuterkjøring i Reisa, og 3) løypekjøring i Trollheimen, får ulike utfall hos departementet. Mens rutinemessig kjøring med beltebil for å frakte turister inn i villreinområdet i Rondane vurderes som nyttekjøring og ikke i strid med friluftshensyn, i en av Norges mest besøkte nasjonalparker med en verneverdig villreinbestand, blir en enkelttur på skuter for å frakte elever inn til tamreinbeite i en av Norges mindre besøkte parker, ansett som problematisk i hht til forskriften og friluftsinnteresser. Også løypepreparering i Trollheimen blir avvist på et tilsvarende grunnlag.

Konklusjoner

Kommunene har etter at NML ble implementert, blitt nødt til å vurdere naturhensyn i noe sterkere grad nå enn før. Det ser ikke ut til at utfall av saksbehandling er vesentlig endret om man sammenligner med før-situasjonen. Dette er en oppgave som kommunene og forskningen må følge med på i tiden fremover gjennom miljøvedtaksregisteret.

Det største problemet i dag er kapasitet for saksbehandlere og prioritering av ressurser. Det etterspørres mer kursing/veiledning fra regionalt og sentralt hold. Det er oppgaver som både KS og forvaltningsmyndighetene må ta tak i. I mange tilfeller er kartgrunnlaget gammelt eller for grovmasket i forhold til kommunens behov. Om lag halvparten av kommunene har egne databaser med kartfestet miljøinformasjon og kommunene har i stor grad gjort de registreringer de er pålagt av FM, men ajourføring og vedlikehold av databaser er ressurskrevende oppgaver som ikke blir prioritert.

Lokal beslutningsmyndighet om vern og bærekraftig bruk kan styrkes gjennom brukermedvirkning og dialog i forbindelse med planprosesser eller revisjoner av verneplaner. Videre bør det opprettes faste kontaktflater mellom forvaltning og næringsaktører/-interesser. Slike kontaktpunkter vil bedre dialogen og skape bedre forståelse mellom brukersiden og vernesiden.

Legitimiteten til de lokale VOS etableres etter andre mekanismer og prinsipper enn den legitimiteten som etableres mellom staten og disse aktørene. Store forventninger er knyttet til hvordan VOS skal spille på lag med lokale aktører. Eksempler på avveininger som styremedlemmene synes utfordrende kan være politianmeldelse versus en uformell reaksjon, eller hvordan behandlingen av dispensasjonssaker enkelte ganger fører til diskusjoner der man setter tiltakshavers troverdighet på prøve, og det er vanskelig å tolke relevante vurderingskriterier på en rimelig måte.

I arbeidet med å utvikle det lokale handlingsrommet til VOS foreslår styremedlemmer blant annet å styrke handlingsrommet gjennom å endre ansettelsesforholdet til sekretariatet og å gi styret større innflytelse over prinsipielle avklaringer/tolkning av lovverket. Andre forslag er å videreutvikle styrets rolle i forhold til verdiskaping i og i tilknytning til verneområdene. Det etterlyses også bedre økonomiske tilskuddsordninger, blant annet for å motivere kommunene til å påta seg forvaltningsansvar for naturreservater og landskapsvernområder.

Vurderingene av ulike forhold etter NML krever en viss økologisk kompetanse for å forstå konsekvensene av et enkeltvedtak, eller å vurdere samlet belastning for et område. I noen tilfeller blir vurderingen som er gjort på administrativt nivå overprøvd eller omgjort under den politiske behandlingen. Da er vi tilbake til den generelle utfordringen med å balansere hvilke interesser som bør veie tyngst, eksemplifisert gjennom å balansere brukerinteresser opp mot verneinteresser. Å ivareta naturmangfold samtidig som man skal legge til rette for bærekraftig bruk kan være en krevende øvelse, særlig med tanke på å trekke opp grensene mellom hva som er akseptabel bruk i forhold til verneformålet.

Oddgeir Andersen, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fakkeltgården, N-2624 Lillehammer, oan@nina.no.

Ingrid Bay-Larsen, Nordlandsforskning, Postboks 1490, N-8049 BODØ, ingrid.bay-larsen@nforsk.no

Hogne Øian, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fakkeltgården, N-2624 Lillehammer, hogne.oian@nina.no

Kirstin Fangel, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fakkeltgården, N-2624 Lillehammer, kirstin.fangel@nina.no

Abstract

Andersen, O., Bay-Larsen, I., Øian, H. & Fangel, K. 2013. The Norwegian Biodiversity Act. The municipalities experiences with the implementation of the Biodiversity Act. – NINA Report 964: 63 pp.

This study will provide answers to the experiences municipalities have had after the Nature Conservation Act (Naturmangfoldloven, or NML) came into force. We collected quantitative data from municipalities through an online survey, in addition to qualitative data collected through personal interviews and group interviews from two oversight boards for protected areas: (1) Dovre Sunndalsfjella and (2) Center Nordland National Park Board. We also reviewed the complaints that had been decided by the Department of the Environment.

The survey

Municipalities' two most prevalent issues pertaining to the NML were safeguarding biodiversity through municipal planning processes and exemption issues relating to motorized traffic in out-lying areas: 90% and 73% of Norway's 428 municipalities are involved in these two respective activities. The most important for municipalities was to facilitate the development of industry and commerce and the development of more housing. 70% of municipalities stated that they do not have environmental plans for biodiversity protection and must therefore safeguard the work of biodiversity through the general municipal planning processes. The biodiversity act are in general not considered as an major obstacle for further planning and development of areas.

Municipalities generally view the direction and supervision they receive from national authorities regarding the NML as inadequate. A majority of municipalities requested better guidance and/or supervision, particularly training and advising (76 %), and 37% requested more written material. In only 26% of municipalities did elected officials have any training regarding the NML, with 20% of municipalities claiming their elected officials had received more general training about biodiversity protection issues. Among municipalities' administrative staff, 93% received training in the NML and 79% have received training about biodiversity.

Local authorities report that they use NML in 73% of relevant cases, and consider their own expertise regarding biodiversity protection to be above average, while viewing their capacity to adhere to the NML as slightly below average. Insufficient capacity or competence can in some cases be a prioritization issue (also related to available funding) and how internal resources are allocated. For example, local authorities increasingly cooperate across municipal boundaries, or use common tools for geographically specific information relevant to case processing. Increased funding from central sources can also help to increase the capacity and expertise on biodiversity among municipalities.

Geographically specific information is considered to be very helpful, but the extant information sources did not score high regarding its reliability and level of detail. The large uncertainty may be because survey participants lacked detailed knowledge about the data, or the knowledge of what tools are available and their uses are little known.

The 96% of municipalities reported having protected areas within their municipal boundaries. Only 22% of the municipalities stated that they have assumed management responsibility for protected areas, while 78% (n = 105) of the municipalities had declined this responsibility. Of the 30 municipalities that had assumed management responsibility, it is largely municipalities themselves that fund the work: 67 % of efforts for management of protected lands receive funding from the municipality's own budget, 44% from grants from the county governor, and 27% state grants from Directorate for Natural Resources or The Ministry of the Environment.

Many elected officials and administrative staff are unsure whether local management of protected areas is a suitable form of government: with 52% of respondents reporting that they were undecided. Almost as many are uncertain that administrative reform is helping to make

the biodiversity protection and management of the protected area more understandable and accepted locally. Local authorities were also asked to consider possible future challenges in relation to work on biodiversity in municipal management. A lack of financial resources was viewed as the most challenging issue, followed by balancing between different user interests, a lack of an overview of the status of vulnerable, threatened or priority species selected habitats and biodiversity, and finally a lack of competent personnel to handle these types of cases .

Case Study

The survey identified seven key areas for further improvements for the work on biodiversity, local management of protected areas and the relationship between central and local government.

- **Knowledge and skills:** This is especially important for small municipalities. There are no statutory guidelines or a single system centrally on how local authorities should proceed in planning processes to ensure compliance with the NML.
- **Bureaucratic landscapes:** dialog experienced by members of local conversation boards (VOS) as an unnecessary bureaucracy.
- **A possible shift towards regional, rather than local governance:** Directors of the VOS have decision-making authority in the municipalities they do not know particularly well. Simplification of case processing often means that decisions are frequently made at the level of the county governor.
- **Limited possible courses of action:** Board members perceive that they to a great extent must conform to environmental policy bureaucracy that places strong constraints on which decisions can be made. This is often perceived as a too limited scope, which also may prevent good, local, and sustainable solutions.
- **Inconsistency in complaints:** Equal treatment between actors and issues are expected. Representatives from local industry around Dovre Mountains accused the VOS of treating the Norwegian Trekking Association (DNT) more favorably than private enterprises who seek permits for similar activities.
- **Processing Procedures:** For many case workers, implementing the NML is more of a purely paperwork assignment (from the survey we found that 73% of the municipalities used the NML in all relevant cases) A definite recommendation from officers is that in the internal case manager template (in each municipality) for plans and other plans set that assessments should be based on the guidelines provided in the Biodiversity Act.
- **Political reluctance:** From local politicians perceived it sometimes little willingness to incorporate NML in decision making, with the argument that it entails further additional work to implement NML in the process.

Appeals Procedure

The Ministry of the Environment (MD) considered appeals regarding twelve decisions made in the local conservation boards, upholding six conservation board decisions while rejecting the other six. The MD supported the VOS decisions in cases that relate primarily to matters regarding motor traffic and small scale hydropower, and overturned VOS decision in cases regarding either motorized travel or vacation property (cabin) repair. It is difficult to detect an overall and consistent balance among the Ministry's discretionary decisions that permitted motorized traffic and other outdoor activities. Three relatively similar cases (tracked vehicle travel on snow in Rondane, snowmobile travel in Reisa, and ski trail preparation in Trollheimen) all had different outcomes. Routine transport of tourists using tracked vehicles into caribou range in Rondane considered usefull or necessary and therefore not in violation of NML, despite in one of the most visited national parks with a threatened wild reindeer populations. However, a single trip on snowmobiles to transport students to grazing areas for tame reindeer in one of Norway's lesser-visited parks was considered problematic according to the regulations. Request to groom ski trails in Trollheimen were also rejected on a similar basis.

Conclusions

After implementation of the Biodiversity act, municipalities has been forced to stronger consider biodiversity than before. However, the result of decisions has not changed much, compared to the before-situation. This is a task to follow up in the future, by evaluating the Environmental decision registry.

Today's main challenge is related to capacity for case handlers and priority of resources within municipalities. Competence building and education from central authorities are asked for from the municipality level. In many cases, the available information is too coarse-meshed or out-dated in relation to what municipalities need. Around half of the municipalities have their own GIS-databases with environmental information, but updating and management of these databases is not a priority.

Local management and sustainable use can be strengthened by stakeholder involvement and dialogue related to area planning or revisions of management plans. This can be done by establishing arenas with regular meeting between management/municipalities and stakeholders

The legitimacy of local conservation boards are established by other mechanisms than for the national management levels and the municipalities. Huge expectations are connected to how local conservation boards should play on the same side as local entrepreneurs and stakeholders. Conservation board members has experienced that it can be challenging to interpret relevant criteria in a good way, for example in discussions of cases around dispensation, or reporting a crime.

To develop the latitude of local conservation boards, suggest members of the board to increase the boards influence on interpretation of the regulatory framework. Other proposals is to further develop the boards part in commerce and value creation in and in relation to protected areas. Better financial grants for the municipalities who take responsibility for nature- and landscape protection areas are also asked for.

Handling of cases after the biodiversity act, demands a certain amount of ecological competence. In some cases, the recommendation from the administrative case procedure are reviewed or reversed during the political case procedure. Then we are back at the question; who's interest should the weighted most? To take care of biodiversity and at the same time facilitate for sustainable use can be challenging.

Oddgeir Andersen, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fakkeltgården, N-2624 Lillehammer, [oan@nina.no](mailto: oan@nina.no).

Ingrid Bay-Larsen, Nordlandsforskning, Postboks 1490, N-8049 BODØ, ingrid.bay-larsen@nforsk.no

Hogne Øian, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fakkeltgården, N-2624 Lillehammer, hogne.oian@nina.no

Kirstin Fangel, Norsk institutt for naturforskning (NINA), Fakkeltgården, N-2624 Lillehammer, kirstin.fangel@nina.no

Innhold

Forord	11
1 Innledning.....	12
1.1 Bakgrunn for undersøkelsen	12
1.2 Problemstillinger prosjektet skal svare på	14
2 Metode	14
2.1 Spørreundersøkelse til kommunene	14
2.2 Case-studier	15
2.2.1 Dovre-Sunndalsfjella (DSNP)	15
2.2.2 Midtre- Nordland nasjonalparkstyre og Sjunkhatten nasjonalpark.....	16
2.3 Vurdering av klagebehandling etter NML § 48.....	16
3 Resultater	17
3.1 Spørreundersøkelse til kommunene	17
3.2 Case-studie av to verneområder	41
3.2.1 Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark (DSNP)	42
3.2.2 Midtre Nordland nasjonalparkstyre	45
3.2.2.1 NML i kommunenes arealplanlegging	45
3.2.2.2 Faglig skjønn.....	46
3.2.2.3 NML og verneområdeforvaltningen	46
3.2.2.4 Bestillingsdialogen	46
3.2.2.5 Sekretariatet.....	47
3.2.2.6 Brudd på forskriftene.....	48
3.2.2.7 Samarbeid med andre lokale og regionale aktører	49
3.2.2.8 MNPS - Lokalt eller regionalt styre?	49
3.2.3 Oppsummering av casene: Lokalt handlingsrom og legitimitet i et byråkratisk landskap.....	50
3.2.3.1 Hva kjennetegner reell makt og innflytelse?.....	50
3.2.3.2 Legitimitet.....	51
3.3 Klagebehandling (Dokumentstudie)	52
3.3.1 I hvilken grad skiller departementet sine vurderinger seg fra verneområdestyrene?.....	54
3.3.1.1 Klager avvist – hva kjennetegner sakene der departementet støtter avgjørelsen i VOS?.....	54
3.3.1.2 Klage tatt til følge - hva kjennetegner sakene der MD går på tvers av VOS?	55
3.3.2 Oppsummerende diskusjon	56
4 Oppsummering	56
4.1 Fra spørreundersøkelsen	56
4.2 Fra case-studiene	58
4.3 Fra klagesaksbehandlingen (Dokumentstudien).....	60
5 Konklusjoner.....	60
6 Referanser	63
7 Vedlegg	64
7.1 Spørreundersøkelse om naturmangfoldlovens (NML) virkninger i kommunene	64

Forord

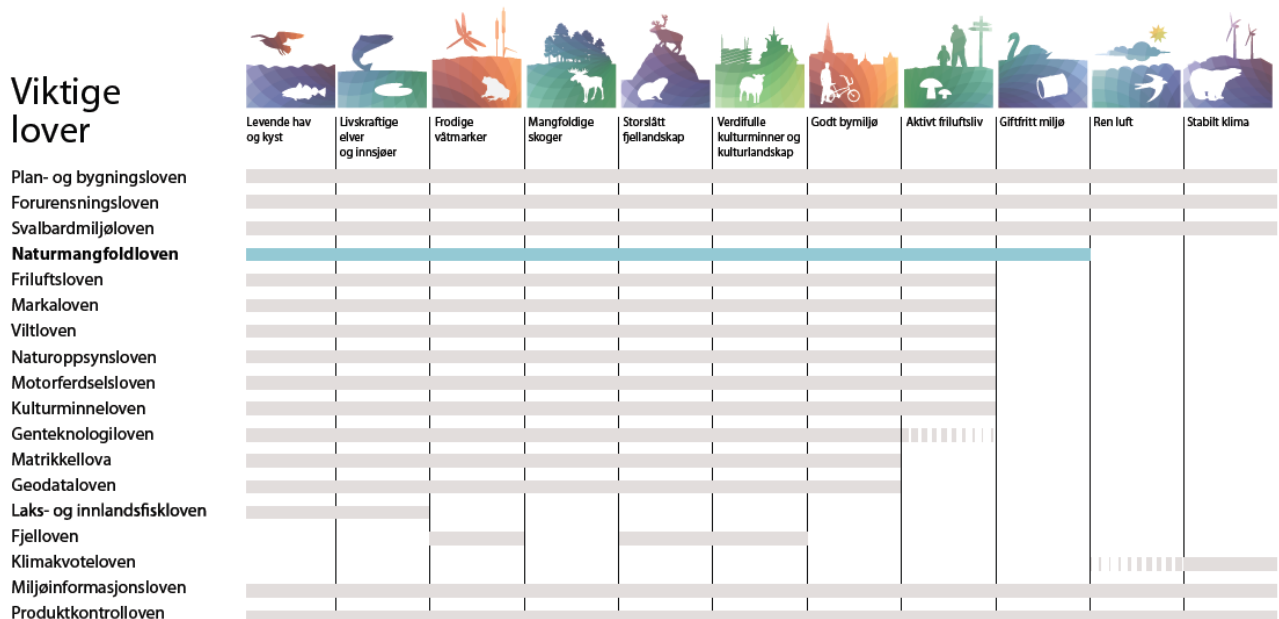
Undersøkelsen er gjort på oppdrag for Kommunesektorens organisasjon (KS). Dette oppdraget har hatt en relativt stram tidsplan for gjennomføring, med prosjektoppstart tidlig i mai og slutt-rapportering den 15. august 2013. Spørreundersøkelsen er gjennomført av Norstat AS, med Per Olav Kraabøl som kontaktperson. I KS var det først Lasse Jalling, senere Kjetil Bjørklund, som har vært oppdragsgivers kontaktpersoner. Begge kontaktpersonene takkes for god dialog og konstruktive innspill underveis i prosessen. Erik Stange har oversatt og skrevet engelsk sammendrag. Vi vil takke alle informantene som har bidratt med å gi informasjon til undersøkelserne som her rapporteres, og til KS som har gitt NINA dette oppdraget. NINA har hatt ansvar for gjennomføringen av spørreundersøkelsen og case-studiet på Dovre, mens Nordlandsforskning har gjennomført dokumentstudiet og Case-studiet for Midtre-Nordland nasjonalpark-styre. Vi håper leserne finner undersøkelsen nyttig i det videre arbeidet med naturmangfold i kommunene.

Lillehammer, 4. november 2013

Oddgeir Andersen
Prosjektleder

1 Innledning

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven, heretter NML), trådte i kraft 1. juli 2009. Loven regulerer forvaltning av arter, områdevern, fremmede organismer, utvalgte naturtyper og den har som mål å ta vare på leveområder for prioriterte arter. Naturmangfoldloven omfatter all natur og dekker alle sektorer som forvalter natur eller som fatter beslutninger med konsekvenser for naturen. Loven erstatter den tidligere naturvernloven, deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskloven. Lovens formål og grunnregel, som omfatter forvaltningsmål, kunnskapskrav og miljøprinsipper, gjelder ved myndighetsbeslutninger etter alle lover som berører naturen. Denne omleggingen av lovverket kan ha konsekvenser for beslutningstakere. Studien skal gi svar på hvilke erfaringer kommunene har gjort seg relativt kort tid etter at NML trådte i kraft. Naturmangfoldloven dekker 9 av Miljøverndepartementets 11 resultatområder og kommer således til anvendelse på en rekke områder (Figur 1.1).



Figur 1.1. Figuren viser Miljøverndepartementets 11 resultatområder og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på de ulike resultatområdene. Naturmangfoldloven dekker en rekke av departementets resultatområder, sammen med andre lover. Kilde: MD, veileder T-1514.

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Naturmangfoldloven har gitt opphav til nye virkemidler for å ivareta norsk natur, også den som faller utenfor verneområder. Loven inneholder en rekke bestemmelser om verneområdeforvaltningen som det kan være uklart hvordan skal tolkes og håndheves, og der ulike hensyn kan være motsetningsfylte. Loven lanserer nye virkemidler for eksempel økosystemtilnærmingen som blant annet pålegger beslutningstaker at samlet belastning (§ 10) på økosystemet (av tiltaket) skal vurderes, og at grunnlaget for beslutningen skal bygge på best mulig tilgjengelig kunnskap (§8). Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder skal benyttes (§12). Ved behov kan retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet utarbeides, blant annet om forekomsten av en art eller utbredelsen eller økologisk tilstand av en naturtype (§ 13) og det stilles også strengere krav til dokumentasjon av at det høstes av et høstingsverdig overskudd (§ 16).

Kommunene er organisert på mange ulike måter og har ulik kapasitet og kompetanse innen naturmangfold. Sentrale spørsmål vil eksempelvis være i hvilken grad kommunene har kompetanse innen naturmangfold og hvordan denne kompetansen utnyttes i dag, omfanget av interkommunalt samarbeid, innleid bistand til kartlegging mv. Har innføringen av ny lov medført at kommunene har økt sin kapasitet og kompetanse, eller endret politisk organisering? Dette punktet vil kobles opp mot tidligere erfaringsgjennomganger og vurderinger av blant annet MIK-reformen.

Kommunesektorens arbeid med naturmangfoldloven er særlig knyttet til naturtypekartlegging, miljøregistreringer i skog (MiS), rødlistearter (truet, nær truet eller verdifull)/ansvarsarter, egne kartlegginger av prioriterte arter, utvalgte naturtyper og andre spesielle naturverdier, samt lokal forvaltning av verneområdene. Mange utmarkskommuner har over lang tid hatt erfaring med å forholde seg til eksisterende verneområder. Etter forvaltningsreformen skal større verneområder nå forvaltes gjennom egne forvaltningsstyrer. Denne ordningen er relativt ny, og mange forvaltningsstyrer er fortsatt inne i en etableringsfase eller en utprøvningsfase, mens enkelte andre områder har blitt forvaltet etter lignende modeller i lang tid allerede (prøve-/forsøksordninger). De ulike verneområdestyrene vil derfor ha ulike erfaringer med denne ordningen

Kommunene har gjennom forvaltningsreformen fått tilbud om delegert forvaltningsansvar for naturreservater og landskapsvernområder fra sentrale myndigheter (jfr. kgl.res. 25. oktober 1996 og delegeringsbrev fra Miljøverndepartementet til Direktoratet for naturforvaltning av 25. juni 1998). Forvaltningsansvaret for verneområder er da lagt til de berørte kommunene, gjennom etablering av verneområdestyrer (VOS). Samtidig har både Statens Naturoppsyn (SNO) og Fylkesmannen oppgaver knyttet til verneområdeforvaltningen. En stor del av midlene til forvaltning av nasjonalparkene er lagt til Direktorat for naturforvaltning (DN) og SNO. Hvilke kommuner har tatt dette ansvaret og hvilke kommuner har takket nei til dette? Hva er begrunnelsen for å overta eller avstå fra myndighet på området? For de kommunene som har forvaltningsmyndighet for mindre verneområder, hvordan organiserer de arbeidet og hvordan vurderer de sin egen kompetanse, kunnskapsgrunnlaget de har tilgjengelig, og ressursituasjon knyttet til myndighetsutøvelse etter NML?

NML har også lagt føringer for forvaltningen av utvalgte naturtyper og prioriterte arter. Her er kommunene tiltenkt et betydelig ansvar, delegert fra sentrale myndigheter. Hvordan har kommunene løst disse oppgavene og hvilke tilnærminger kommunene vurderer på dette området? Ordningen med utvalgte naturtyper er et nytt virkemiddel om bærekraftig bruk. Systemet innebærer at noen naturtyper får status som viktigere enn andre (utenfor verneområdene), og at disse naturtypene skal forvaltes likt uavhengig av hvilken samfunnssektor som påvirker naturtypen. Sentrale spørsmål i denne sammenhengen blir hva kommunene har av informasjon/kunnskap (kart/info i naturbase osv.) og hvordan kommunene samhandler seg imellom, med statlige myndigheter og med relevante kompetansemiljøer i forbindelse med disse utfordringene?

Prioriterte arter vil ikke ha samme fokus i denne rapporten, siden forvaltningsmyndighet her normalt sett er Fylkesmannen. Formålet med beskyttelse av viktige økologiske funksjonsområder er å beskytte områder som arter er særlig avhengig av i deler av eller hele sin livssyklus. Reglene om økologiske funksjonsområder er regler om bærekraftig bruk og de skal ikke føre til en vesentlig vanskeliggjøring av eksisterende bruk i det aktuelle området. Forskriftene fastsetter hvilken bruk som er tillatt og hvilken bruk som ikke er tillatt i det økologiske funksjonsområ-

det. Ved kongelig resolusjon 20. mai 2011 ble det fastsatt forskrifter for de første åtte prioriterte artene, nemlig dragehode, dverggås, elvesandjeger, eremitt, honningblom, klippeblåvinge, rød skogfrue og svarthalespove. For artene dverggås, elvesandjeger, klippeblåvinge, rød skogfrue og svarthalespove er det i forskriftene fastsatt bestemmelser om beskyttelse av artenes økologiske funksjonsområder.

NML angir at samlet belastning skal vurderes for økosystemer som er, eller vil bli utsatt for påvirkning. Belastningsvurderinger skjer blant annet gjennom konsekvensutredninger og andre former for kunnskapsinnhenting. Hvordan initierer, bruker og vurder kommunene denne typen informasjon?

1.2 Problemstillinger prosjektet skal svare på

Bestillingen fra KS spesifiserer at prosjektet skal kartlegge, belyse og utrede følgende hovedproblemstillinger/tema:

- Hva er kommunesektorens erfaringer med implementeringen av naturmangfoldloven?
- Har kommunesektoren relevant/tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å oppfylle lovens intensjoner?
- Er kommunenes informasjonsgrunnlag godt nok; hvordan kan det eventuelt forbedres?
- Hvordan kan lokal beslutningsmyndighet om vern og bærekraftig bruk av arealer styrkes?
- Hvilke tiltak vil styrke de lokale verneområdestyrenes legitimitet?
- Hvilke virkemidler bør vurderes overført til de lokale verneområdestyrene?

Videre ønskes en klargjøring av praktiske og organisatoriske erfaringer med de ulike bestemmelsene i naturmangfoldloven (NML), og hvordan ulike bestemmelser i loven tolkes og håndheves av lokale/kommunale beslutningsmyndigheter. De fire første kulepunktene omhandler kommunenes generelle erfaringer med NML, mens de to siste omhandler større verneområder med egne VOS. Det er i dag etablert 38 VOS i tilknytning til vernede områder i Norge, i hovedsak nasjonalparker med tilhørende reservater eller landskapsvernområder.

2 Metode

I prosjektet har vi samlet inn data ved bruk av tre ulike metoder. Kvantitative data er samlet inn gjennom en internettbasert spørreundersøkelse som er blitt sendt ut via e-post til rådmenn i alle landets kommuner (se kapittel 2.1). I tillegg er kvalitative data samlet inn ved bruk av personlige intervjuer og gruppeintervjuer (se kapittel 2.2.). Klagesaker (etter NML § 48) som er avgjort av departementet er gjennomgått (se kapittel 2.3), og det er her gjort en vurdering av hva beslutningstaker har vektlagt i sin avgjørelse.

2.1 Spørreundersøkelse til kommunene

Spørreundersøkelsen skulle dekke forhold knyttet til de erfaringer kommunene har med NML i sin daglige virksomhet. Tematisk ble spørreundersøkelsen delt inn i fem undertema: (1) Politisk og administrativ organisering, kapasitet og kompetanse innen naturmangfold, (2) Kommunal forvaltning av naturreservater og landskapsvernområder, (3) Prioriterte arter og utvalgte natur-

typer, (4) Store verneområder og forvaltning gjennom verneområdestyrer, (5) Sumvirkninger/sumbelastninger.

Spørreundersøkelsen ble distribuert via e-post, med link til spørreundersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt ut til alle landets rådmenn (adresseregisteret ble levert fra KS) den 2. mai. Rådmennene ble bedt om å videresende e-posten til to personer, nemlig (1) saksbehandler med ansvar for naturmangfoldloven og (2) politisk valg representant med ansvar for naturmangfoldsaker eller representant i verneområdestyre. Svarfrist var den 20. mai. På grunn av dårlig svarinngang ved fristens utløp (86 svar, 20. mai), ble svarfristen forlenget til den 5. juni. Forlengelsen av svarfristen ble bestemt i samråd med KS. Vi oppnådde i alt 135 svar. Dette gir en svarprosent på ca 30 % (i forhold til at vi får et svar fra hver kommune), og må sies å være lav. Til sammenligning oppnådde Åsen (2007) en svarprosent på 50 (av 404 kommuner) når hun i sin hovedfagsoppgave på UMB kartla organiseringen av den kommunale fiskeforvaltningen i Norge. Undersøkelsen til Åsen ble også gjennomført via e-post. Representativiteten i utvalget er derfor begrenset, og funnene i rapporten må ses mot den bakgrunnen.

Samtidig ble den arealmessige representativiteten til utvalget sjekket opp mot data fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) som hadde gitt prosjektet arealstatistikk for alle landets kommuner, og arealopplysningene ble koblet opp mot kommunene vi hadde i utvalget. Kommunenes totale areal og areal med by- og tettbebyggelse ble klassifisert i tre arealklasser; totalareal inntil 300 km², mellom 301-750 km² og kommuner større enn 750 km². Vi fant kun mindre avvik i totalarealklassene i utvalget, sammenlignet med landet som helhet (tabell 3.1.1.). Når det gjelder antall kvadratkilometer by- og tettbebyggelse (pr 2010) i kommunene, grupperte vi inn i tre kategorier; kommuner med inntil 0,5 km² med by- eller tettbebyggelse, 0,51-2,0 km² med by- eller tettbebyggelse og kommuner med mer enn 2 km² med by- eller tettbebyggelse. Også her var det kun mindre avvik i utvalget i forhold til landet som helhet (Tabell 3.1.1). Disse to variablene er således med på å bekrefte at utvalget har en god representativitet *arealmessig*, sammenlignet med landets øvrige kommuner. Representativiteten i forhold til *kommunetyper* må dermed sies å være god.

Data presenteres deskriptivt, det vil si at vi rapporterer gjennomsnittsverdier (kontinuerlige variable) eller gjennomsnittskår (kategoriske variable).

2.2 Case-studier

To verneområdestyrer ble valgt ut for grundigere case-studier: (1) Dovre-Sunndalsfjella og (2) Midtre-Nordland nasjonalparkstyre. Disse områdene dekker ulike gradienter og problemstillinger, fra kyst til høyfjell, fra lav til høy grad av turisme/bruk, både mellom verneområdene, men også innad i verneområdene er bruksomfanget, næringsaktører og forvaltningspraksis varierende mellom kommuner. Målet med case-studiene var å se nærmere på problemstillingene i kulepunktene 5 og 6.

2.2.1 Dovre-Sunndalsfjella (DSNP)

Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark ble opprettet i 1974. I 2002 ble Sunndalsfjella innlemmet i parken. Verneområdet Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark (DSNP) er beliggende i et høyfjellsområde der Sør-Trøndelag, Oppland, og Møre og Romsdal møtes. Verneområdet inkluderer arealer i følgende kommuner: Nesset, Sunndal, Oppdal, Lesja og Dovre. Nasjonalparken ble oppretta fordi den skal ta vare på et intakt høyfjellsøkosystem. Etter utvidelsen i 2002 omfatter verneområdet 1693 km². Det drives jakt på elg, villrein og småvilt i verneområdet, i tillegg til fritidsfiske. Området har et vel utbygd stinett og flere overnattingshytter, både private og i regi av DNT

eller lokale turistforeninger (Gundersen mfl. 2013). I tillegg finnes moskus, som er en sentral komponent i den reiselivsbaserte næringen langs aksene Hjerkinns-Kongsvold.

Våren 2013 ble et flerårig forskningsprosjekt som omhandlet forholdet mellom villrein og ferdsel i DSNP (Strand mfl. 2013) avsluttet. Ett omfattende bidrag inn i hovedprosjektet var delprosjektet som Bygdeforskning gjennomførte. Studien av "det moralske landskapet" i DSNP (Flemsæter 2013) har påpekt forhold som også har relevans for det vi her studerer. Blant annet ble flere næringsaktører intervjuet. De peker på to sentrale forhold: (1) forutsigbarhet rundt beslutningsprosesser og (2) at aktørene behandles likt. Her trekkes forholdet med Turistforeningen (DNT) og oppgraderingen av Snøheim inn som et eksempel hvor mindre, lokale aktører føler seg forskjellsbehandlet av forvaltningsmyndighetene i forhold til DNT. Vi har i vår beskrivelse supplert med gruppeintervjuer bestående av representanter for forvaltningsmyndighetene/VOS og næringsaktører fra ulike næringer.

2.2.2 Midtre- Nordland nasjonalparkstyre

Denne casestudien har tatt utgangspunkt i det interkommunale samarbeidet i Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MNNPS), samt saksbehandlingen som foregår etter NML i enkelte av kommunene representert i dette styret. I den første delen av casestudien gir vi et nærmere innblikk i hvordan enkelte av kommunene forholder seg til kravet om kunnskapsgrunnlaget samt forutsetninger for å innfri forventningene som ligger i NML. I den andre delen ønsker vi å vise eksempler fra lokal verneområdeforvaltning; hvorvidt det lokale handlingsrommet og skjønnsutøvelsen er styrket i forhold til vern og bærekraftig bruk av arealer er styrket, og diskutere hvordan verneområdestyrene legitimitet kan styrkes videre.

Datainnsamlingen i denne casestudien ble gjennomført i perioden mai-juni 2013. Det er foretatt intervju med tre styremedlemmer, fem administrativt ansatte i kommunene med ansvar for NML, to nasjonalparkforvaltere og to fra fylkesmannens miljøvernavdeling. Store deler av disse intervjuene ble gjennomført under styremøte og felles befaring 29.-30. mai 2013 for nasjonalparkstyret og kontaktutvalget i forbindelse med utvidelsen av Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark. Representantene ble intervjuet i grupper på to til seks personer. Fem informanter har i ettertid fått tilsendt oppfølgingsspørsmål på mail og svart skriftlig tilbake. Informantene ble stilt spørsmål om arbeidet i nasjonalparkstyret; handlingsrom, samarbeid internt og med andre aktører. De administrativt ansatte ble spurt om arbeidet med kommuneplanlegging og NML; kunnskapsgrunnlaget, samlet belastning, kartfestet miljøinformasjon, kurs, kompetanse og kapasitet. I tillegg til intervjuer er det gjort dokumentstudier av styrets protokoller og vedtak. I fremstillingen av materialet har vi lagt vekt på å gi en oppsummering av de ulike kommentarene som er gitt fra informantene.

2.3 Vurdering av klagebehandling etter NML § 48

Dokumentstudiet er ment å gi innblikk i de skjønnsmessige avveiningene som gjøres og hvordan verneområdestyrene arbeider for å sikre en effektiv og legitim forvaltning av naturmangfoldloven i konkrete saker. Klagesakene er hentet på regjeringens hjemmeside. De fire forsøkene med lokal forvaltning viste at dispensasjonspraksisen var ett av ankepunktene mot å overføre forvaltningsmyndighet til lavere nivå. Det må derfor være et mål at dokumentstudiet skal bidra til større klarhet i forhold til hvordan kommunene praktiserer og tolker dagens lovverk og balanserer bruker- og verneinteresser. Etter naturmangfoldloven § 48 kan forvaltningsmyndigheten gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Begge vilkårene må være oppfylt for at det skal

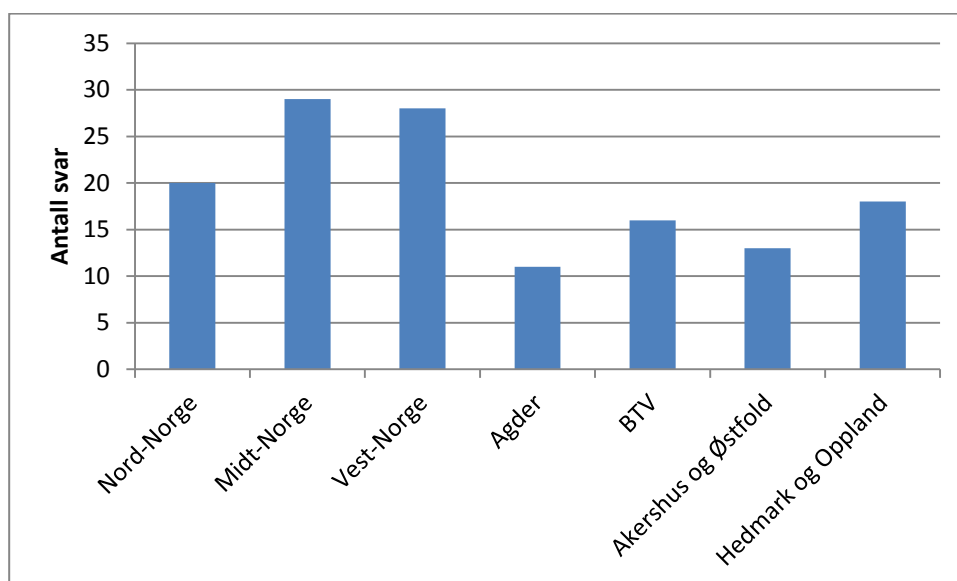
kunne gis dispensasjon. Vi har her sett på hvor mange vedtak som er påklaget etter NML § 48 og hvilke temaer vedtakene omhandlet, samt hva beslutningsmyndigheten har vektlagt i sin avgjørelse.

3 Resultater

Resultatkapitlet er delt inn i tre underkapitler; spørreundersøkelsen (kap. 3.1), case-studie av to verneområdestyrer (kap. 3.2.) og Klagesaksbehandling (kap. 3.3.).

3.1 Spørreundersøkelse til kommunene

Vi opplevde en langt lavere svarinnngang enn forventet, og forlenget derfor svarfristen fra 20. mai til den 5. juni. Ved fristens utløp var det kommet inn 135 komplette svar. Hele 90 % (n=121) av svarene kom på vegne av administrativt ansatte i kommunene, bare snaut 10 % (n=13) kom fra kommunepolitikere og kun ett svar fra representant for nasjonalparkstyrer. Rapporten har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å si noe sikkert om politikernes oppfatning av NML og naturmangfoldarbeidet i kommunene. Den ulike fordelingen mellom politikere og administrativt ansatte gjør at vi her i hovedsak rapporterer data for disse gruppene sammen slått, med enkelte unntak der oppdragsgiver har bedt om dette. Fordelt over KS regioner, er svarfordelingen relativt jevn, men best respons var det fra Midt- og Vest-Norge (Figur 3.1.1.) og dårligst respons fra Agder.



Figur 3.1.1. Svarfordeling fordelt på KS regioner. BTV er forkortelse for fylkene Buskerud, Telemark og Vestfold.

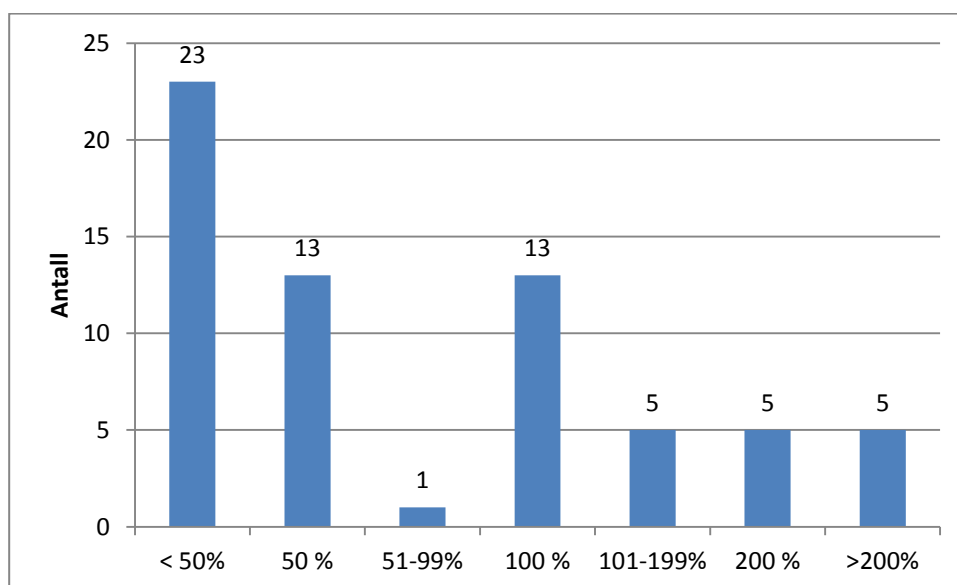
Arealmessig er det også en relativt jevn fordeling mellom kommunene. Omtrent 32 % er mindre enn 300 km², mens 30 % er mellom 301-750 km² og 33 % er større enn 751 km². Det var også 6 % som var usikre på kommunens areal (Tabell 3.1.1.). Dette er relativt likt arealfordelingen for alle landets kommuner og indikerer at utvalget har god representativitet i forhold til kommuner som ikke besvarte undersøkelsen. Dette gjelder også i forhold til kommunenes andel med by- og tettbebyggelse. Det er noe større andel i utvalget av kommuner med mellom 0,5-2 km² by- og tettbebyggelse enn i landet som helhet og noe lavere andel kommuner med

mer enn 2 km² i utvalget enn landet som helhet (Tabell 3.1.1). Arealmessig er altså utvalget representativt for kommunene. Det er samtidig viktig å lese resultatene ut fra den sterke overvekten av saksbehandlere blant respondentene.

Tabell 3.1.1. Andel kommuner i utvalget, sammenlignet med hele landet, klassifisert etter totalareal og areal med by- og tettbebyggelse pr 2010. Tall i prosent av n=135.

Totalareal			By- og tettbebyggelse		
Klasse	Utvalg	Hele landet	Klasse	Utvalg	Hele landet
Mindre enn 300 km ²	31,9	35	≤ 0,5 km ²	33,1	33,6
Mellom 301-750 km ²	29,6	31,2	0,5-2,0 km ²	36,1	32,8
Større enn 751 km ²	32,6	33,8	≥ 2,0 km ²	30,8	33,6
Usikker	5,9	0		0	0
Sum	100	100		100	100

På spørsmål om kommunene har ansatte hvor arbeid relatert til NML er definert som del av arbeidsoppgavene, svarer 82 % av kommunene (n=110) at de har det, mens 18 % (n=25) svarer at kommunen ikke har det. Gjennomsnittlig stillingsprosent var 1,15 årsverk, men den varierer fra 0,1-7 stillinger (Figur 3.1. 2.). En relativt stor andel kommuner (77 %) har en full stilling eller mindre relatert til NML. Fordelingen grupperer seg grovt sett inn i to grupper, kommuner med et halvt årsverk eller mindre (n=36) som har NML definert inn i sine arbeidsoppgaver, og kommuner med mellom 1-2 årsverk som har NML inkludert i sine arbeidsoppgaver (Figur 3.1.2). Det var bare et fåtall kommuner som rapporterte mer enn to årsverk relatert til NML-arbeid.



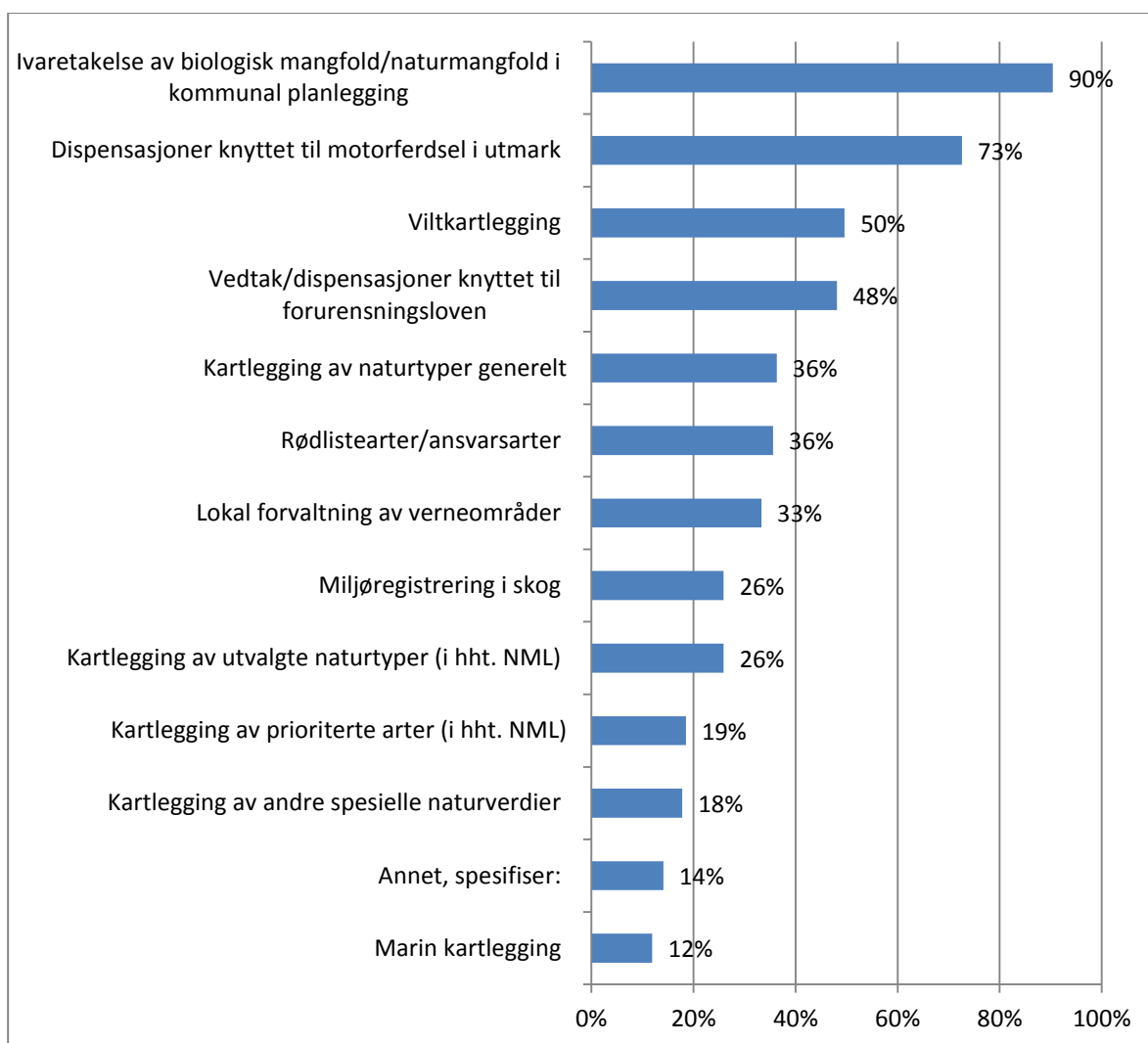
Figur 3.1.2. Fordeling av stillingsandeler som har naturmangfoldloven definert inn i sine arbeidsområder. Antall= Antall kommuner innen kategoriene for de ulike stillingsandeler.

Det viste seg vanskelig å beskrive ressursbruken (i % av et årsverk) som kunne sies å være NML-relatert arbeid for de som har stillinger hvor NML-relaterte oppgaver var definert inn i arbeidsoppgavene. Bare 52 % (n=70) greide å anslå ressursbruken, mens de resterende 48 % oppga "vet ikke". Den gjennomsnittlige ressursbruken til naturmangfoldrelatert arbeid for de som anslo dette var 35 % av en full stilling. Det er verdt å merke seg at det er knyttet stor grad av usikkerhet rundt dette tallet på grunn av lav svarprosent. Ressursbruken virker imidlertid

rimelig, ut i fra at det i det daglige arbeidet med saksbehandling, sannsynligvis er mange typer saker som ikke omfatter NML.

Respondentene ble spurt om hvor god kjennskap de hadde til NML, vurdert langs en skala hvor 1 = kjenner lite til loven og dens innhold og 10 = kjenner godt til loven og dens innhold. Gjennomsnittskåren ble 6,5, noe som er litt over middels god kjennskap til loven og dens innhold.

De to hyppigst forekommende arbeidsoppgavene i dag, er ivaretagelse av biologisk mangfold i kommunal planlegging og dispensasjonssaker knyttet til motorferdsel i utmark (Figur 3.1.3). Omtrent halvparten oppgir viltkartlegging og vedtak/dispensasjoner knyttet til forurensningsloven (forhold rundt utslipp/ forurensning er ikke tema for denne undersøkelsen), mens en tredjedel oppgir kartlegging av naturtyper generelt, rødliste/ansvarsarter og lokal forvaltning av verneområder som arbeidsoppgaver knyttet til NML. Oppgaver som miljøregistrering i skog, kartlegging av utvalgte naturtyper rapporteres av en fjerdedel av kommunene, mens kartlegging av prioriterte arter og spesielle naturverdier rapporteres av omtrent hver femte kommune. Marin kartlegging er naturlig nok ikke aktuelt for kommuner uten kystlinje, men 12 % av kommunene oppgir dette som en arbeidsoppgave knyttet til NML (Figur 3.1.3). Den største utfordringen er trolig å ivareta biologisk mangfold i kommunal planlegging. Grunner til dette omtales senere i teksten, blant annet i forhold til å vurdere samlet belastning ut i fra et økosystemperspektiv.



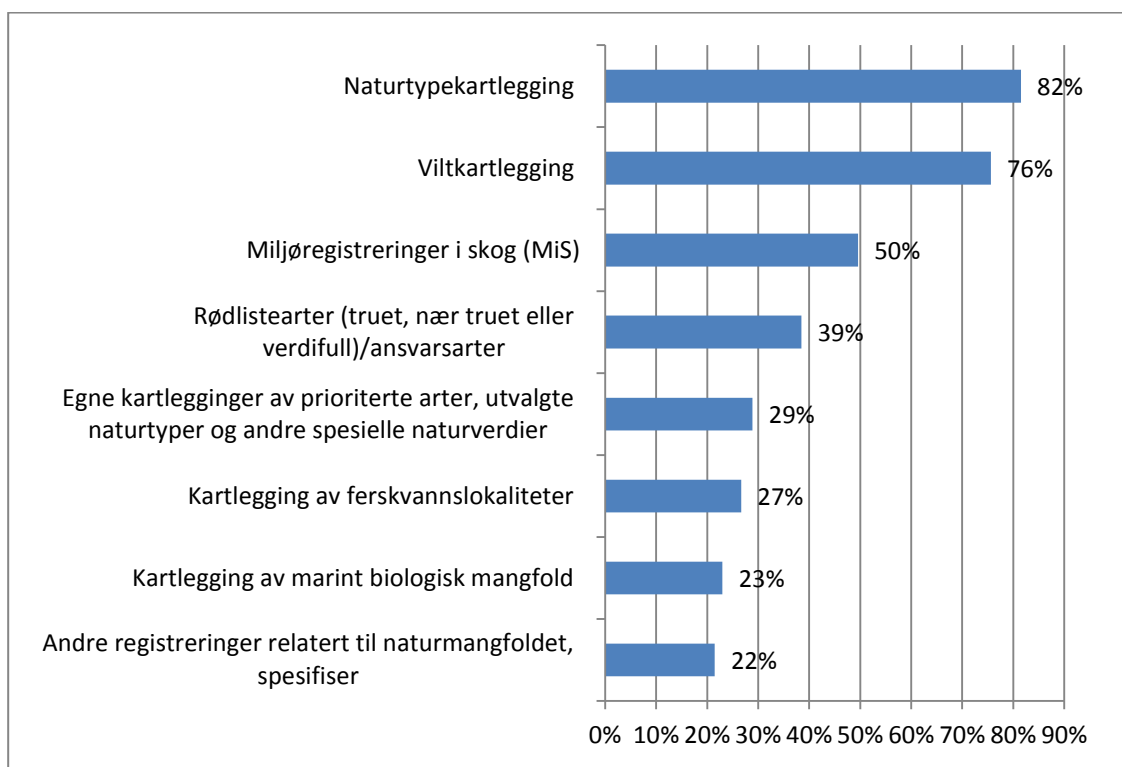
Figur 3.1.3. Hvilke oppgaver som NML-arbeidet i kommunene består i. Svar i prosent av n ($n=135$).

Hvordan hensyn til natur og miljø blir integrert i den kommunale planlegginga er vesentlig når det gjelder ivaretagelse av naturmangfoldet. Selv om kommunene er planmyndighet og bruker mye ressurser på arealplanlegging, fant vi at bare et fåtall av kommunene hadde egne miljøplaner eller plan for biologisk mangfold. I alt 70 % av kommunene oppgir at de ikke har denne type planer (tabell 3.1.2) og må dermed ivareta arbeidet med naturmangfold gjennom det generelle arbeidet med kommuneplanlegging. Her ligger det utfordringer som kommunene trenger å gripe fatt i når det gjelder å sikre at ivaretagelse av naturmangfoldet i tilstrekkelig grad blir integrert i den kommunale planleggingen og i saksbehandlingsprosedyrer.

Tabell 3.1.2. Hvilke planer kommunen har utarbeidet for naturmangfoldet. Antall svar og prosent av n ($n=135$).

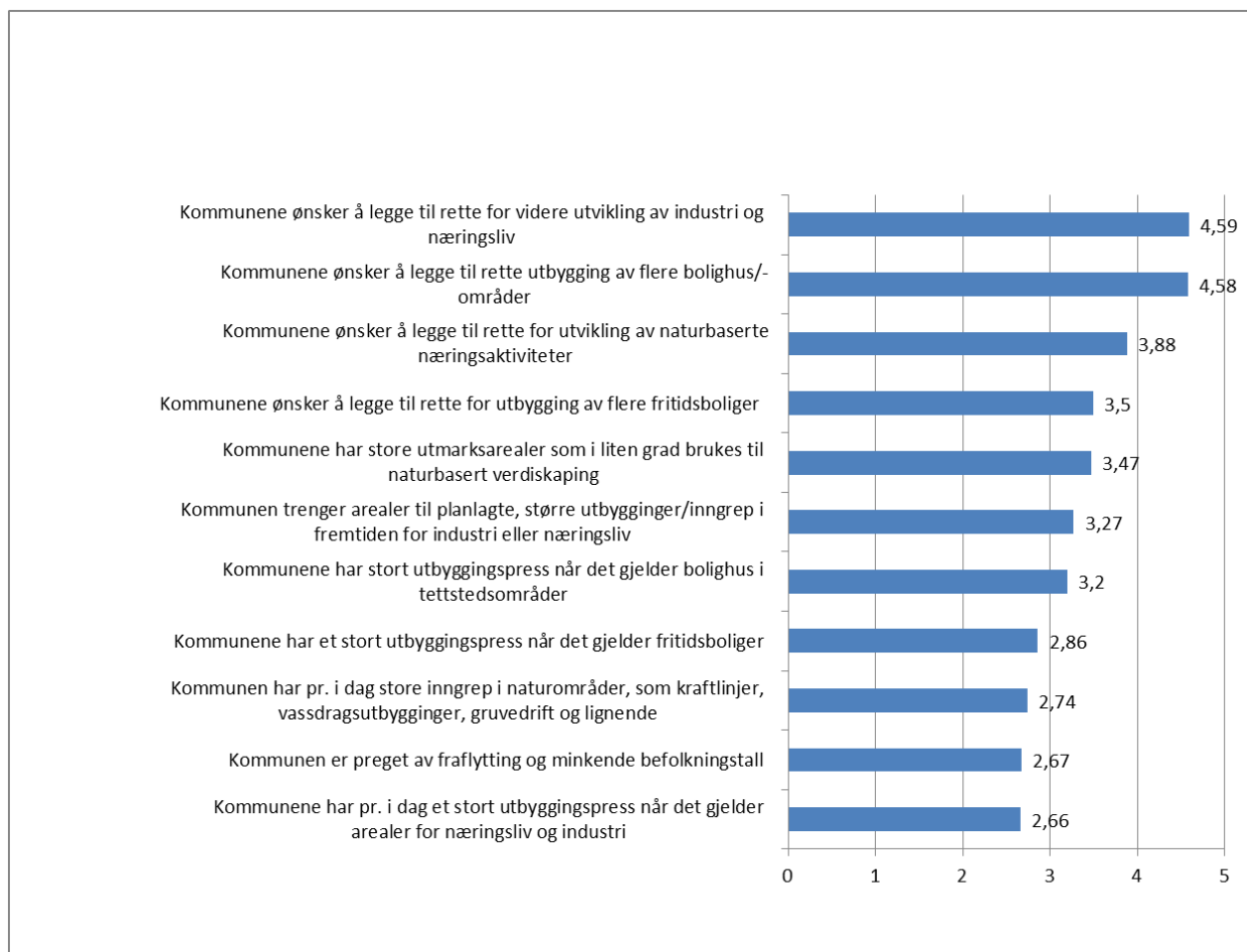
	Antall	% av N
Kommunen har vedtatt en egen miljøplan	30	22,2
Kommunen har vedtatt en plan for biologisk mangfold	19	14,1
Ingen av disse	94	69,6

Vi finner imidlertid at kommunene har utført en rekke ulike registreringer av naturmangfoldet. Hyppigst forekommer naturtypekartlegging og viltkartlegging (Figur 3.1.4). Halvparten av kommunene har utført miljøregistreringer i skog, 39 % har registrert rødlistearter/ansvarsarter, 29 % har utført egne kartlegginger av prioriterte arter, utvalgte naturtyper og andre spesielle naturverdier, mens 27 % har utført kartlegging av ferskvannslokaliteter. Kartlegging av marint biologisk mangfold og andre registreringer relatert til naturmangfoldet er gjort av henholdsvis 23 % og 22 % av kommunene (Figur 3.1.4). Kommunene har dermed gjort en rekke ulike registreringer av naturmangfoldet. Hvordan disse opplysningene er kvalitetssikret, lagret eller gjort tilgjengelige for saksbehandlere har vi ikke stilt spørsmål om.



Figur 3.1.4. Hvilke typer kartlegging av naturmangfoldet som kommunene har utført, i prosent av N (n=135).

Når det gjelder arealsituasjonen og arealplanleggingen i kommunene, stilte vi spørsmål om hvordan kommunene ville beskrive sentrale mål og utfordringer i arealbruken. De to forholdene som fikk ble rangert som de viktigste var å legge til rette for videre utvikling av industri og næringsliv og legge til rette for utbygging av flere bolighus/-områder (Figur 3.1.5). Deretter kommer å legge til rette for naturbaserte næringsaktiviteter og flere fritidsboliger. Det var mange respondenter som var enige i utsagnet om at kommunene hadde stort utbyggingspress når det gjaldt boliger i tettstedsområder, men færre som oppga stort utbyggingspress for fritidsboliger, næringsliv og industri. Dette er nok i tråd med situasjonen i de fleste kommuner i dag. Kommunene ønsker å legge til rette for industri og næringsliv, noe som igjen medfører økte inntekter til kommunene, samtidig som nye arbeidsplasser øker boligetterspørselen. I kommuner preget av fraflytting kan fritidsboliger og andre naturbaserte næringsaktiviteter bidra til å opprettholde næringsliv og sikre kommunale inntekter.



Figur 3.1.5. Kommuneadministrasjonens beskrivelse av dagens arealsituasjon, og tilrettelegging for ulike næringsaktiviteter. Skala: 1 = helt uenig, 5 = helt enig.

Politisk behandling av saker som berører naturmangfoldet skjer i 79 % av kommunene i utvalg som behandler arealplansaker (Tabell 3.1.3.). Kommunestyret behandler saker knyttet til naturmangfoldet i 44 % av kommunene, mens utvalg som behandler saker knyttet til verneområder, naturressurser og miljø, eller næringsliv og samfunnsutvikling, skjer i omtrent hver fjerde kommune. Blant de som oppgir annet, er formannskapet det som forekommer hyppigst (n = 8). Spørreskjemaet inneholdt ikke detaljspørsmål om hvilke type saker knyttet til naturmangfold som ble behandlet i de ulike utvalgene. Naturmangfoldet blir ikke nødvendigvis best ivaretatt i utvalg som ser på arealsituasjonen, dersom det ikke er en god balanse mellom næringsinteresser og naturmangfoldinteresser i arealplan-utvalget. Faren er at naturmangfoldinteressene kan bli overkjørt.

Tabell 3.1.3. Hvilket politisk organ i kommunene som behandler saker som berører naturmangfoldet (flere svar mulig). Antall svar og prosent av n (n =135).

	Antall svar	% av N
Kommunestyret	60	44,4
Utvalg med ansvarsområde for arealplansaker	106	78,5
Utvalg med ansvarsområde for verneområder, naturressurser og miljø	30	22,2
Utvalg med ansvarsområde for næringsliv og samfunnsutvikling	31	23,0
Annet spesifiser	24	17,8

Når det gjelder kursing og opplæring av lokalpolitikere, svarte bare en av fire kommuner at politikerne hadde fått opplæring i naturmangfoldloven, og i 22 % av kommunene hadde politikerne fått opplæring i biologisk mangfold (Tabell 3.1.4). Usikkerheten blant respondentene (merk at 90 % av de som svarte var administrativt ansatte i kommunene) var derimot relativt stor, henholdsvis 30 % (n=41) og 23 % (n=31) av de 135 kommunene som svarte på spørsmålet svarte "vet ikke" når det gjaldt om politikerne hadde fått slik opplæring. Det er et tankekors at så mange administrativt ansatte ikke kjenner til hvorvidt deres politikere har fått opplæring, og kan tyde på manglende kontakt mellom det administrative og politiske nivået. En annen konsekvens kan bli at kompliserte saksfremstillinger kan bli faglig utfordrende å forstå for politikerne. Dersom tallene i undersøkelsen er representative, kan det se ut til å være et opplæringsbehov blant politikerne når det gjelder naturmangfold og det tilhørende lovverket (Tabell 3.1.4). Det er på det politiske nivået at beslutningene fattes, og det er derfor viktig at saksfremstillingen blir presentert på en begripelig måte for politikerne, og at for eksempel nasjonal politikk (som igjen påvirker det lokalpolitiske handlingsrommet) fremgår, slik at de kan fatte informerte beslutninger.

Tabell 3.1.4. Om politikerne i kommunene hadde fått opplæring i naturmangfoldloven og biologisk mangfold. Antall svar og %. Merk at de kommunene som svarte "vet ikke", er utelatt fra tabellen.

	Har politikerne fått opplæring i naturmangfoldloven?		Har politikerne fått opplæring om biologisk mangfold i kommunen?	
	Antall svar	%	Antall svar	%
Ja	24	26	21	20
Nei	70	74	83	80

Blant de administrativt ansatte står det tydelig bedre til, sammenlignet med de politisk valgte representantene, med tanke på opplæring i naturmangfoldloven og biologisk mangfold (Tabell 3.1.5). Også her var det noe usikkerhet knytte til om saksbehandler hadde fått opplæring eller ikke. Av de 135 kommunene, svarte henholdsvis 12 % (n=16) og 17 % (n=23) "vet ikke" på spørsmålet om saksbehandler hadde fått opplæring i NML og biologisk mangfold. Blant de som svarte "ja" eller "nei", svarte 93 % av kommunene at saksbehandlere har fått opplæring i NML og 79 % hadde fått opplæring i biologisk mangfold. Fylkesmennene har gjennomført kurs i NML i de fleste fylker for kommunale saksbehandlere og fjellstyrer. Ut fra dette kan man slutte at kompetansenivået er tilstrekkelig blant administrativt ansatte i kommunene.

Tabell 3.1.5. Om saksbehandlerne i kommunene hadde fått opplæring i naturmangfoldloven og biologisk mangfold. Antall svar og %. Merk at de kommunene som svarte "vet ikke", er utelatt fra tabellen.

	Har saksbehandlerne fått opplæring i naturmangfoldloven?		Har saksbehandlerne fått opplæring om biologisk mangfold i kommunen?	
	Antall svar	%	Antall svar	%
Ja	111	93	89	79
Nei	8	7	23	21

På hvilken måte den administrative saksbehandlingen i kommunene foregår, varierer fra sak til sak hos 43 % av kommunene (Tabell 3.1.6). Tjueåtte prosent av kommunene oppgir å ha faste saksbehandlere på saker som omhandler naturmangfold og miljø, mens 22 % sier at denne type saker sorterer under en avdeling/seksjon og 6 % oppgir kategorien "annet". Tematisk er de mest vanlige avdelingene/seksjonene (Tabell 3.1.6) følgende: Planrelatert, teknisk relatert, landbruksrelatert og arealrelatert. Fordelingen mellom de nevnte seksjonene er relativt jevn og delvis overlappende tematisk. Rent kompetansemessig kan både faste saksbehandlere og hvilke avdelinger/seksjoner som behandler saker slå ulikt ut, avhengig av den reelle kompetansen som besittes av saksbehandleren.

Det ny opprettede miljødirektoratet har utarbeidet en e-læringsmodul som omhandler hvordan de miljørettslige prinsippene skal brukes når myndighetene behandler saker etter NML kap II og vil være nyttig i fremtidig saksbehandling etter NML (<http://web1.norskinteraktiv.no/Login/naturforvaltning/login.aspx>). Kurset er laget spesielt med tanke på ansatte i kommunene – både saksbehandlere og beslutningstakere.

Tabell 3.1.6. Hvordan saker som berører naturmangfoldet behandles blant de administrativt ansatte i kommunene. Antall svar og prosent av n (n = 134).

	Antall svar	%
Har en fast/faste saksbehandler(-e) på saker som omhandler naturmangfold og miljø.	38	28,4
Saksbehandler kan variere fra sak til sak.	58	43,3
Lagt inn under en avdeling/seksjon.	30	22,4
Annet, spesifiser.	8	6,0
Total	134	100,0

Kommunene selv vurderer kompetansen i naturmangfold å være middels god, med en gjennomsnittskår på 3,3 (Tabell 3.1.7), mens kapasiteten vurderes å være noe under middels, med en gjennomsnittskår på 2,8. Svarfordelingen viser at de fleste ligger midt i fordelinga, med nærmere 40 % som angir at kapasiteten er under middels god. Samtidig er det bare 18 % som angir at kompetansen er under middels god (Tabell 3.1.7), hvilket støtter opp under vurderingen om at kompetansen er tilstrekkelig god blant administrativt ansatte i kommunene.

For liten kapasitet, eller kompetanse, kan i noen tilfeller være et (økonomisk) spørsmål om prioritering eller fordeling av ressurser. En måte å effektivisere ressursbruk på, for kommuner med ressursknapphet, kan være gjennom interkommunalt samarbeid (IKS). Hele 86 % av kommunene som har svart har ikke interkommunalt samarbeid når det gjelder naturmangfoldloven. Gjennom IKS kan samordningsgevinster utløses, samtidig som det sikrer tilgang på relevant fagkompetanse. Ett eksempel på et IKS samarbeid er etableringen av et felles land-

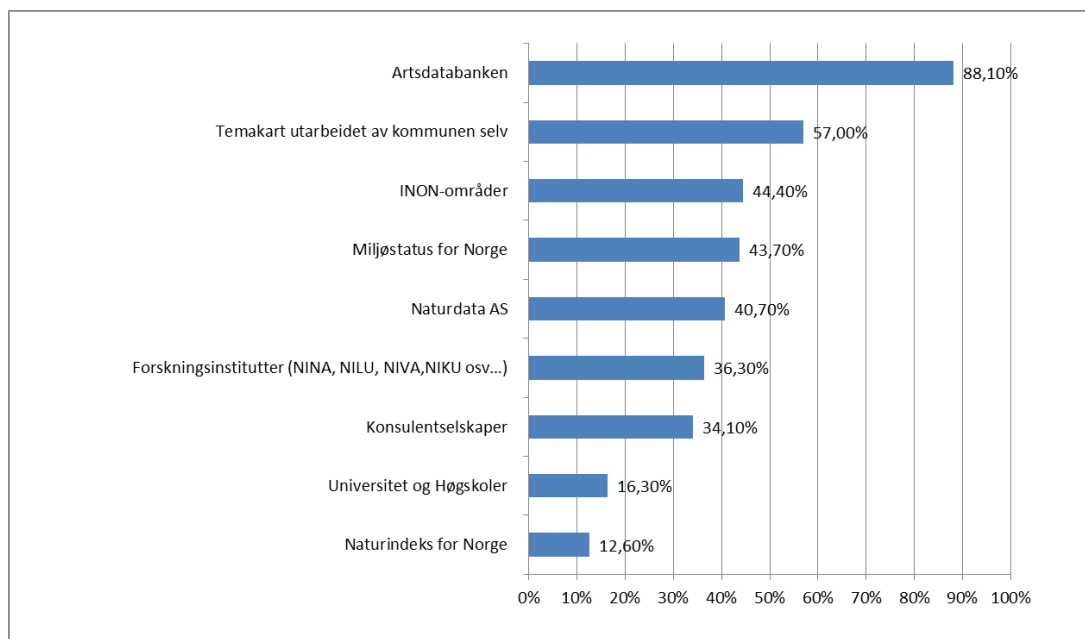
brukskontor (inkl.viltforvaltningsansvar) for kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer. Landbrukskontoret fungerer som brukernes kommunale kompetansesenter innen landbruk, og samarbeider godt med landbrukets øvrige aktører innen rådgivning, veiledning og næringspolitikk. . Økte bevilgninger fra sentralt hold kan også bidra til å øke kapasiteten og kompetansen på naturmangfold blant kommunene.

Tabell 3.1.7. Hvor god kapasitet og kompetanse kommunene har nå det gjelder å behandle saker etter naturmangfoldloven og vurdering av den samlede kompetansen når det gjelder naturmangfold. Andeler i prosent av n (n=135). Skala (1): Svært liten kapasitet, 5= svært god kapasitet og (2) Svært lite kompetanse, 5= svært god kompetanse. Skår= gjennomsnittsskår.

	1	2	3	4	5	Skår
1) Hvor god kapasitet vil du si at kommunen har når det gjelder å behandle saker etter naturmangfoldloven?	8,9	30,4	33,3	23,7	3,7	2,83
2) Hvor god mener du den samlede kompetansen i kommunen er når det gjelder naturmangfold?	3,0	14,8	38,5	36,3	7,4	3,30

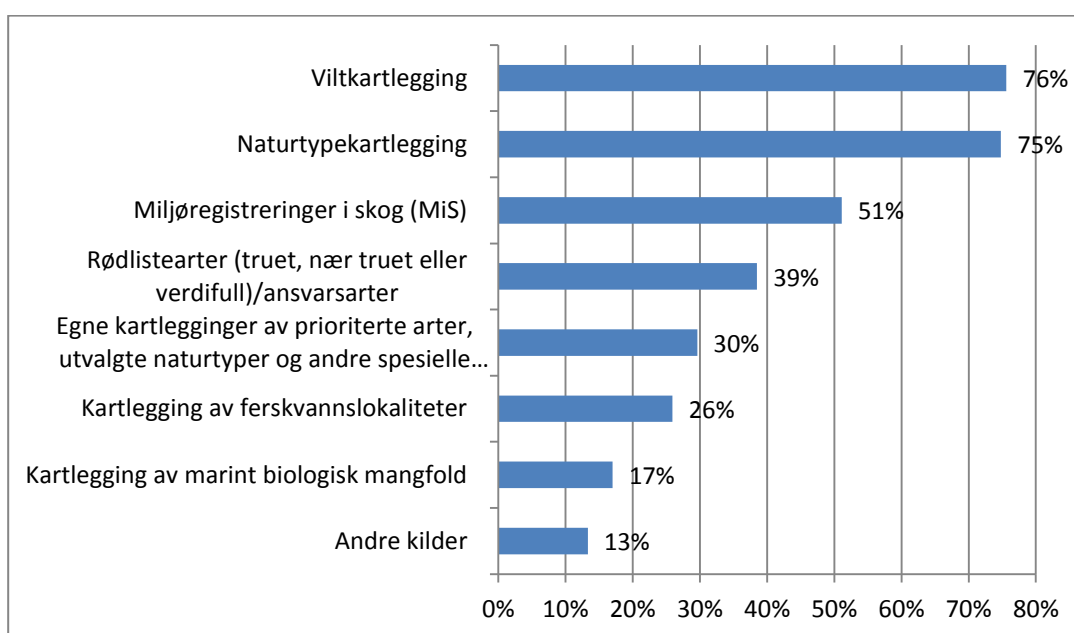
Kommunene oppgir at de bruker NML i 73 % (n = 98) av alle relevante saker. Tolv prosent svarer nei, og 15 % svarer vet ikke på dette spørsmålet. Loven blir med andre ord ikke anvendt i omtrent hver 4. eller 5. sak den kunne ha blitt anvendt i, men dette trenger ikke nødvendigvis å være problematisk, dersom annet lovverk fanger opp eller regulerer det saken gjelder. Annet relevant lovverk som kommer til anvendelse i stedet for NML kan eksempelvis være plan- og bygningsloven eller motorferdselloven.

Når det gjelder hvilke kunnskaps- og informasjonskilder kommunene benytter seg av i spørsmål rundt naturmangfold, benytter kommunene seg av mange kilder til informasjon og kunnskap, ikke bare egenutviklet kunnskap. Det er det først og fremst artsdatabanken som benyttes mye (Figur 3.1.6). Åttiåtte prosent av kommunene oppgir artsdatabanken som informasjonskilde. Bare litt over halvparten (57 %) oppgir å benytte egne temakart, utarbeidet av kommunen selv. Kart over INON-områder og miljøstatus for Norge benyttes av 43-44 % av kommunene, mens NINA Naturdata AS benyttes av 41 % av kommunene. Forskningsinstitutter og konsultentselskaper benyttes av om lag 35 % av kommunene, mens universiteter og høyskoler bare benyttes av 16 %. Naturindeks for Norge oppgis av 13 % av kommunene (Figur 3.1.6).



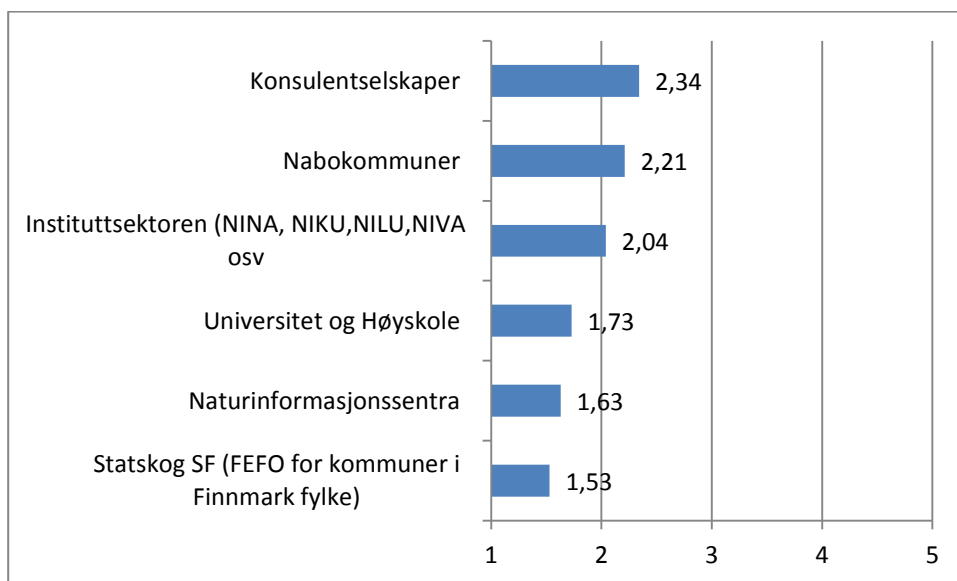
Figur 3.1.6. Hvilke informasjons- og kunnskapskilder/databaser som kommunene benytter seg av når det gjelder naturmangfold. Andeler i prosent av n (n=135).

Kommunene oppgir at de oftest benytter egne data fra viltkartlegging og naturtypekartlegging (Figur 3.1.7). Miljøregistreringer i skog benytter om lag halvparten av kommunene, mens henholdsvis 39 % og 30 % har egne data på rødlistearter og kartlegginger av prioriterte arter, utvalgte naturtyper og andre spesielle naturverdier. Om lag hver fjerde kommune oppgir å ha egne data på kartlegging av ferskvannskoloriteter, mens 17 % har data på marint, biologisk mangfold (Figur 3.1.7). Kommunene har tilgang til flere nasjonale, regionale og lokal datakilder. Det er imidlertid knyttet en del utfordringer til bruken av disse datakildene, blant annet oppløsningsnivå og ajourhold. Dette tas opp senere i rapporten.



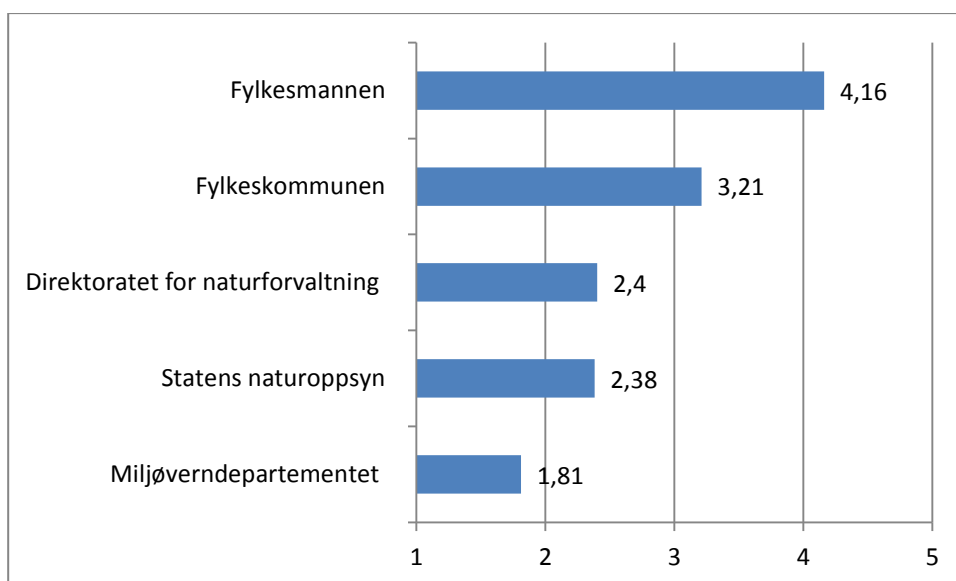
Figur 3.1.7. Hvilke egne data kommunene benytter. Andeler i prosent av n (n=135).

Samarbeid med andre aktører kan i mange tilfeller bidra til å komme frem til gode forvaltningsløsninger for arter eller landskaper innad i kommunen, men også for de som strekker seg ut over kommunenes egne arealer. Vi spurte i hvilken grad kommunene samarbeidet med andre aktører, og det viser seg at det generelt sett er lite samarbeid med andre aktører. Å kjøpe tjenester fra konsulentselskaper var vanligst, deretter kommer samarbeid med nabokommuner (Figur 3.1. 8), og instituttsektoren (NINA, NIVA, NILU, NIKU, osv.). Kommunene samarbeidet minst med universitets og høyskolesektoren, naturinformasjonssentra (knyttet til større verneområder) og Statskog/Finmarkseiendommen.



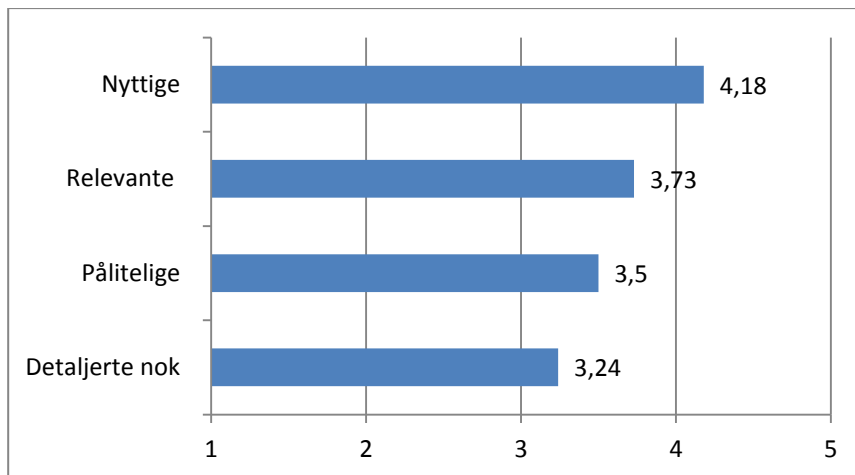
Figur 3.1.8. I hvilken grad kommunene samarbeider med andre aktører når det gjelder arbeid med naturmangfold. Skala: 1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad (n=135).

Kommunene samarbeider i langt større grad, naturlig nok, med offentlige aktører som ligger på forvaltningsnivået nærmest kommunene, og graden av samarbeid avtar med økende nivåforskjell. Mest samarbeid er det med fylkesmannen og fylkeskommunen (Figur 3.1.9), hvilket er i råd med organiseringa av forvaltningsnivåene. Det rapporteres om mindre grad av samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Statens naturoppsyn (SNO). Det var litt overraskende at kommunene rapporterte en så liten grad av samarbeid med SNO, siden disse har oppgaver knyttet til verneområder, noe nesten samtlige kommuner har. Minst samarbeid var det med departementsnivået (miljøverndepartementet).



Figur 3.1.9. I hvilken grad kommunene samarbeider med andre offentlige aktører. Skala: 1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad (n=135).

Rett og effektiv bruk av geodata/kartfestede miljødata krever at kommunene har kompetanse og infrastruktur tilpasset GIS og at informasjonen som framkommer er relevant og korrekt. Kommunene svarer omtrent midt på skalaen (Skår: 3,1) når det gjelder egenvurderingen av i hvilke grad de møter utfordringer med hensyn på GIS-kompetanse (10 % svarte vet ikke), infrastruktur (14 % svarte vet ikke) og tilgang på data (11 % svarte vet ikke). Geodata vurderes uansett å være nyttige, men det var også en del usikkerhet blant respondentene rundt vurderingen av nytten av geodata (18 % svarte vet ikke). Geodata vurderes også som relevante, men igjen, det knytter seg en del usikkerhet rundt vurderingen (22 % svarte vet ikke). Geodata skårer heller ikke like høyt når det gjelder pålitelighet (25 % svarte vet ikke) og detaljnivå (25 % svarte vet ikke) (Figur 3.1.10). Den store usikkerheten kan muligens skyldes manglende detaljkunnskap knyttet til datagrunnlag og anvendelsesområder, eller at kunnskapen om hvilke verktøy som finnes og deres bruksområder er for lite kjent. Her kan det muligens være ligge et informasjonsbehov i forhold til kommunene. De mest brukte datakildene er fra sentrale dataeiere som DN, Artsdatabanken m.m., 76 % av kommunen oppgir å hente data herfra. Videre henter 51 % av kommunene data fra Norge digitalt, mens 17 % oppgir andre kilder. Andre kilder kan være egne datasett, fylkeskommunen og kartlegging fra konsulenter.

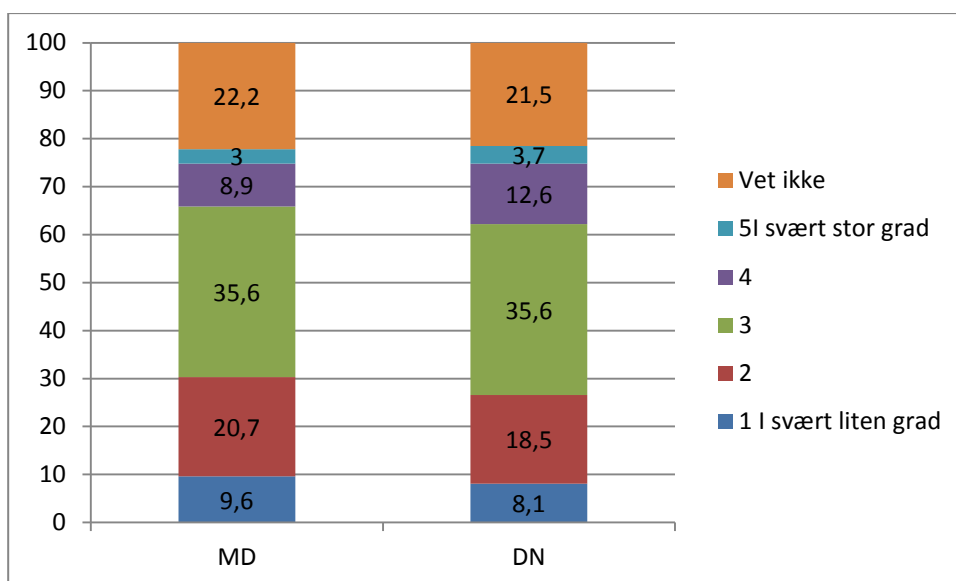


Figur 3.1.10. Hvordan kommunene vurderer nytten av geodata. Skala: 1= i svært liten grad, 5= i svært stor grad (n=135). Det som har svart "vet ikke" er utelatt fra beregningen av skåreverdi.

Litt under halvparten av kommunene (49 %) vurderer denne kartfesta informasjonen som tilstrekkelig til å treffe en god beslutning, mens 14 % av kommunene vurderer informasjonen som ikke tilstrekkelig. Det er også en stor andel (37 %) som svarte vet ikke på dette spørsmålet. Usikkerheten knyttet til spørsmålet kan skyldes flere forhold, eksempelvis et behov for å bedre informere om hva slags informasjon som finnes tilgjengelig, eller bedre tilrettelegging av dataverktøy. Forhold knyttet opp mot usikkerheten rundt kartfesta informasjon bør være gjenstand for videre undersøkelser blant kommunene. Grunner til at kartfesta informasjon vurderes som mangelfull eller utilstrekkelig, er usikker koordinatfesting, gamle data som krever tilleggsregistreringer eller befaringer, usikkerhet knyttet til trekkfugllokaliteter, eller at datasett har uensartet datastruktur, mangelfull kvalitetssikring eller for dårlig detaljeringsnivå, selv om kartfesta informasjon generelt oppfattes å ha god legitimitet (Figur 3.1. 10).

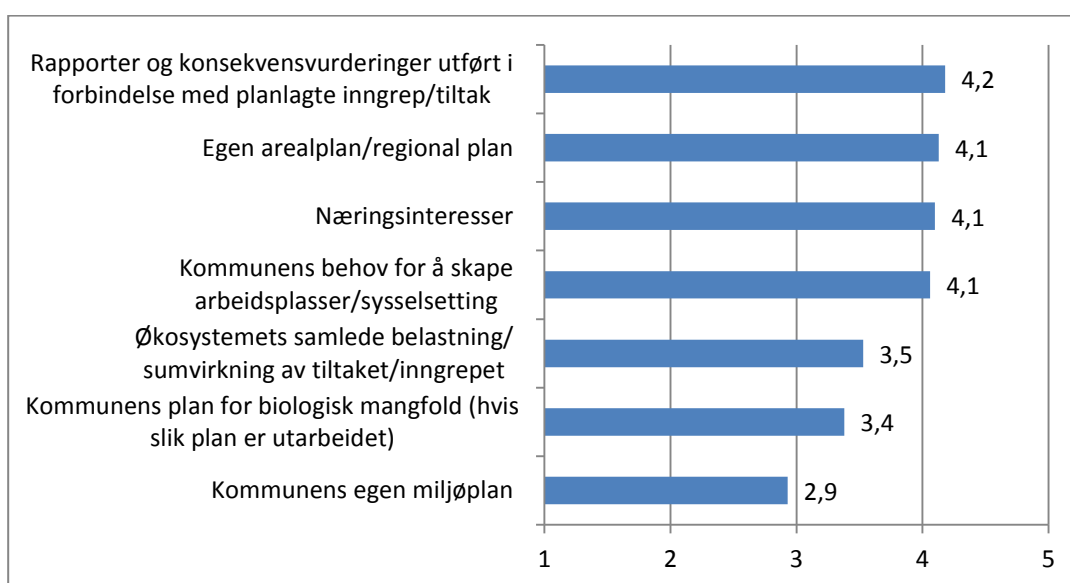
Tilgjengelig kartfesta informasjon vurderes som tilstrekkelige til å utøve faglig skjønn av 65 % av kommunene, 7 % svarer nei, mens 27 % svarer vet ikke. Igjen ser vi et potensial for å formidle hva som faktisk finnes av verktøy for å benytte kartfesta informasjon i saksbehandlingen. Videre er det et kontinuerlig behov for å oppdatere og forbedre det faglige grunnlaget for kartfestet informasjon. Kartfesta informasjon om biomangfoldet synes å være det viktigste hjelpemiddelet kommunene benytter i sitt daglige arbeid og kvaliteten på denne informasjonen bør derfor være best mulig.

Oppfølgingen og veiledningen rundt naturmangfoldloven fra statlige myndigheter oppleves generelt som mangelfull. Det var også en stor andel som svarte "vet ikke" på spørsmålet. Basert på svarene i Figur 3.1.11, synes det å være et behov for bedre oppfølging/veiledning rundt NML fra det sentrale til det lokale nivået. Det som etterspørres mest, er kursing og veiledning (76 %), mens 37 % ønsker mer skriftlig materiell. Mer relevante veiledere for praktisk saksbehandling etter prinsippene i NML §§ 7-12, praktiske eksempler og maler, og gjerne at disse lå tilgjengelige på nettet, er også blant tingene som etterspørres. Det er viktig å løfte frem veiledningsarbeid i det videre arbeidet med naturmangfold i kommunene. Som allerede nevnt har Miljødirektoratet lansert en e-læringsmodul om NML. E-læringsmodulen ble lansert etter at denne undersøkelsen var gjennomført og var nok ikke kjent for kommunene da undersøkelsen ble besvart.



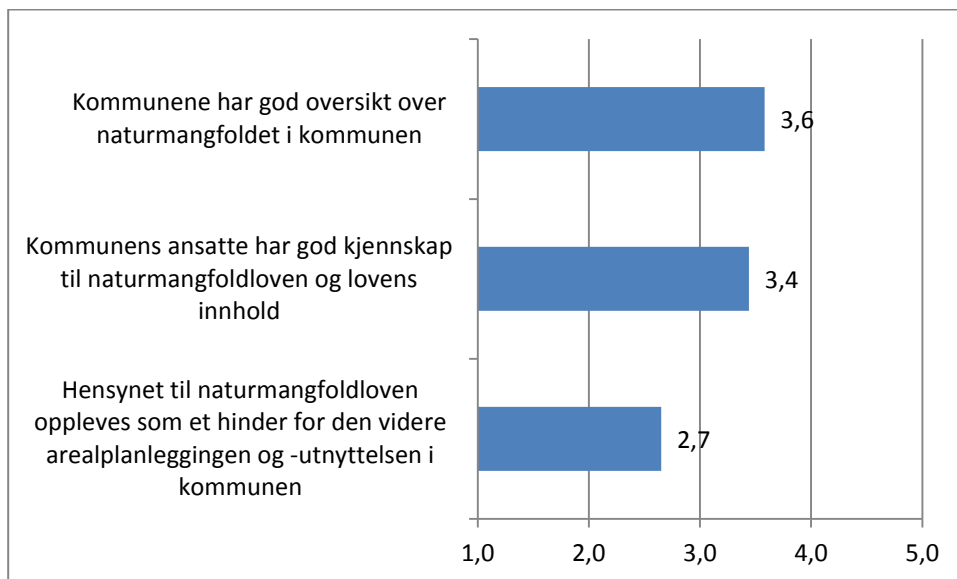
Figur 3.1.11. I hvilke grad kommunene opplever veiledning og oppfølging i forhold til naturmangfoldloven som tilfredsstillende fra DN og MD. Andeler i prosent (n=135).

Kommunene ble bedt om å rangere hva som det legges vekt på i forbindelse med saksbehandling og vedtak i saker som berører naturmangfold eller arealinngrep. De fire klart viktigste elementene her var konsekvensutredninger/rapporter utført i forbindelse med planlagte tiltak/inngrep, egen arealplan, næringsinteresser og kommunens behov for å skape arbeidsplasser (Figur 3.1.12). Deretter kommer samlet belastning på økosystemet, kommunens plan for biologisk mangfold og til slutt kommunens egen miljøplan. For de to sistnevnte var det en stor andel som svarte vet ikke/usikker. Andelen var henholdsvis 67 % og 57 %. Dette indikerer trolig at svært mange kommuner ikke har denne type planer (se tidligere kommentar til tabell 3.1.2). Det er tydelig at kommunene vektlegger egne arealplaner og næringsinteresser foran forhold som omfatter økosystemer og miljø.



Figur 3.1.12. I hvilken grad ulike forhold/planer vektlegges når det skal fattes vedtak i saker som omhandler naturmangfold og arealinngrep. Skala: 1= vektlegges ikke, 5= vektlegges i stor grad. De som har svart "usikker/vet ikke" er utelatt fra beregningen av skårverdi.

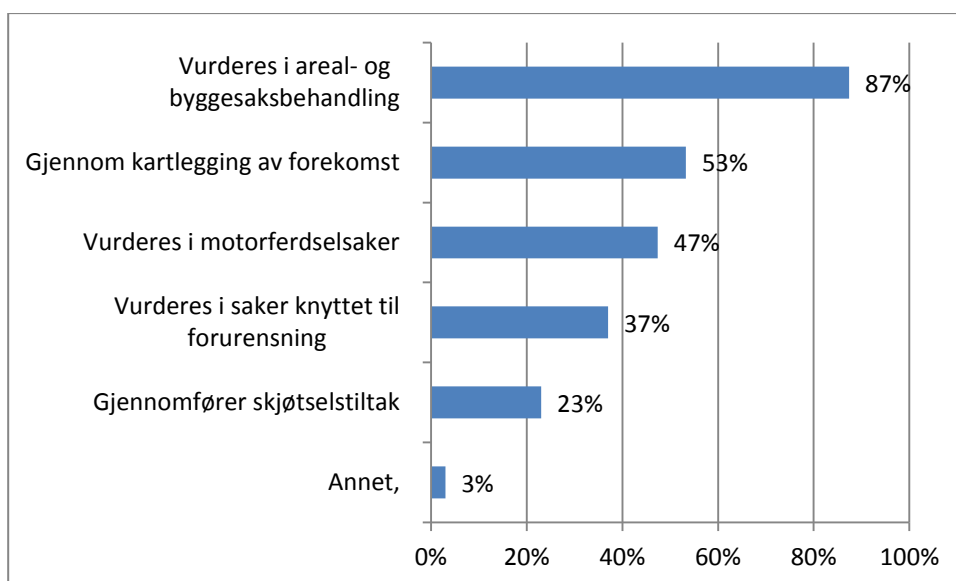
Kommunene ble bedt om å vurdere hvor god oversikt de mener de har over naturmangfoldet i egen kommune, hvor god kjennskap de ansatte har til NML og hvordan de opplever loven i forhold til videre arealplanlegging i kommunene. Oversikten vurderes til å være litt over midtels god (Figur 3.1.13). Videre mener de at kommunens ansatte har god oversikt over NML og lovens innhold, og de opplever heller ikke NML som et stort hinder for den videre arealplanleggingen og arealutnyttelsen i kommunen. Hvordan loven anvendes i saksbehandlingen, vil påvirke i hvilken grad NML oppfattes som et hinder for kommunal arealplanlegging.



Figur 3.1.13. Hvordan kommunene vurderer ulike påstander rundt naturmangfoldloven. Skala: 1= helt uenig, 5= helt enig.

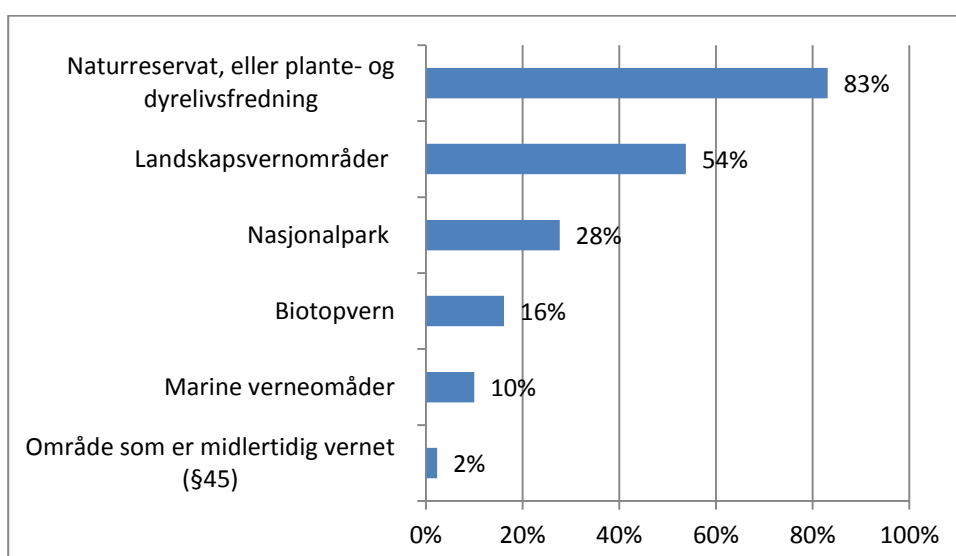
Bare 36 % (n=49) av kommunene oppgir med sikkerhet at de har forekomst av prioriterte arter etter NML, mens 34 % (n=46) er usikre eller kjenner ikke til dette. Førti kommuner (30 %) oppgir at de ikke har forekomst av prioriterte arter. Når det gjelder utvalgte naturtyper, svarer 53 % (n=72) av kommunene at de har dette, 27 % vet ikke/kjenner ikke til om det har det, mens 19 % ikke har utvalgte naturtyper. Det er også en del kommuner (19 %) som svarer at de har naturtyper som er foreslått/til vurdering som fremtidige, utvalgte naturtyper. Tjueprosent har det ikke, og 58 % svarer at de ikke vet/kjenner til om kommunen har dette.

Kommunene kan forholde seg til prioriterte arter og trua naturtyper på ulike måter. Hele 87 % av kommunene oppgir at prioriterte arter og trua naturtyper vurderes i areal- og byggesaksbehandling, noe som er overraskende høyt, siden 36 % av kommunene oppgir med sikkerhet at de har prioriterte arter og 53 % av kommunene oppgir med sikkerhet at de har utvalgte naturtyper. Omtrent halvparten har gjennomført en kartlegging av forekomst (Figur 3.1.14), og litt under halvparten oppgir at det vurderes i motorferdselsaker. Omtrent hver fjerde kommune opplyser at de gjennomfører skjøtselstiltak, uten at vi har spurt om hvilke type tiltak dette er.



Figur 3.1.14. Hvordan kommunene forholder seg til prioriterte arter og trua naturtyper. Andeler i prosent (av n=135).

Det var en stor andel av kommunene som oppga at de hadde verneområder, hele 96 % oppgir å ha slike. Dette stemmer godt med den faktiske situasjonen, siden 97 % av alle landets kommuner i 2011 hadde vernede arealer i følge statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå. Førtini kommuner har oppgitt andel vernet areal, og det varierer fra 0,1-73 %, med et gjennomsnitt på 17 %, men spredningen er ikke normalfordelt. Halvparten av kommunene har mindre enn 9 % av kommunearealet vernet. De verneformene som forekommer hyppigst er naturreservat eller plante- eller dyrelivsfredning (Figur 3.1.15), mens litt over halvparten oppgir å ha landskapsvernområder, 28 % oppgir nasjonalpark, 16 % oppgir biotopvern, mens 1 av 10 oppgir marine verneområder og bare 2 % oppgir områder som er midlertidig vernet etter NML § 45. Kommunene har med andre ord erfaring med å ha verneområder på sin grunn.

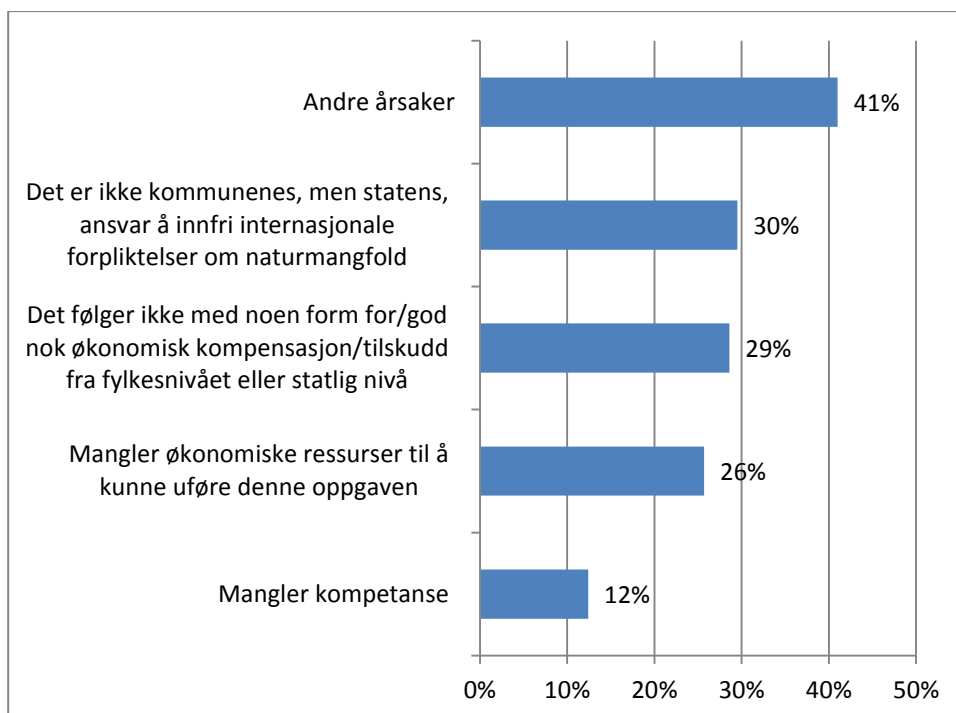


Figur 3.1.15. Hvilke typer av verneområder som kommunene oppgir å ha. Andeler i prosent (av n =135).

Kommunene ble også spurt om de har påtatt seg forvaltningsansvaret for verneområdet, jfr. Forvaltningsreformen og arbeidet med å opprette lokale verneområdestyrer. Bare 22 % (n=30) opplyser at de har påtatt seg forvaltningsansvaret, mens 78 % (n=105) av kommunene hadde takket nei. Det var kategorien "andre årsaker" (enn de som var foreslått i spørreskjemaet) som viste seg å være hovedårsakene til at kommunene ikke hadde påtatt seg forvaltningsansvar for verneområdene (se Figur 3.1.16). Svarene i kategorien "andre årsaker" tyder på at det har hersket forvirring rundt spørsmålet, siden mange oppgir at det er Fylkesmannens ansvarsområde, eller at dette aldri har vært tilbudt fra Fylkesmannens side (Tabell 3.1.8). Andre oppgitte årsaker var at kommunen ikke har aktiv skjøtselsavtale med Fylkesmannen, eller at det var ukjent for kommunen at de kunne bli delegert dette ansvaret. Kommunene har med andre ord ikke vært klar over at de kunne takket ja til dette. Andre igjen sier de har søkt om det, men ikke fått delegert forvaltningsansvaret, eller at dette ikke er avklart på nåværende tidspunkt. Av svarene i "andre årsaker" i spørreskjemaet, fremkom det også kommentarer i retning av at det er statens ansvar å innfri internasjonale verneforpliktelser, eller at det ikke følger med noen form for økonomisk kompensasjon fra statlig nivå/ eller at kommunene selv mangler økonomiske ressurser til å utføre oppgaven, dersom forvaltningsansvaret skulle delegeres til kommunene. Dette var de årsakene som hyppigst ble oppgitt som grunnen til at kommunene takket nei til forvaltningsansvaret (Tabell 3.1.8).

Ut i fra svarene er det to ting som er viktig å merke seg:

1. Det er et åpenbart behov for mer, bedre og ny informasjon om at kommunene kan få forvaltningsansvar.
2. At styrke økonomiske ressurser fra staten vil være viktige for både å engasjere kommunene og for å styrke ivaretagelse av verneområdene mer generelt.



Figur 3.1.16. Årsaker til at kommunene har takket nei til å ta forvaltningsansvaret for verneområdene. Andeler i prosent (av $n = 105$)

Tabell 3.1.8. Svarfordeling av de som oppga andre årsaker til at kommunene hadde takket nei til forvaltningsansvaret for verneområdene.

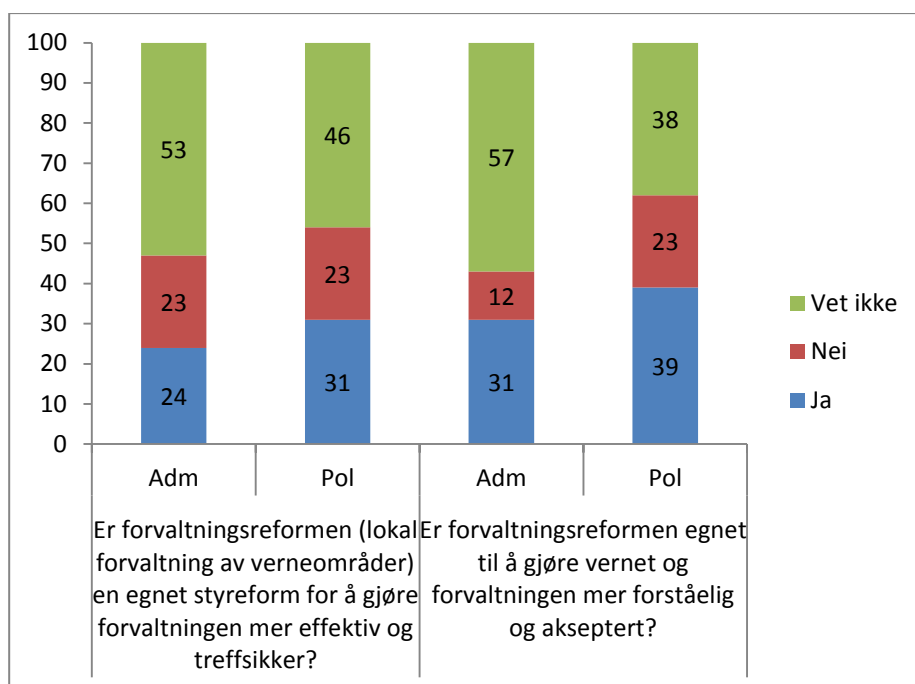
	Antall
Barskogsvernområdet og kulturlandskapsområde er gitt arealvern og kommunen har ikke aktiv skjøtselsavtale med fylkesmannen på disse	1
Det er aldri tatt opp av fylkesmannen	1
Det har aldri vært aktuelt	1
Dette er fylkesmannens ansvarsområde	1
Forvaltes av fylkesmannen	1
Fylkesmannen som har ansvar for naturreservat	1
Har for noen få områder	1
Har ikke behov	1
Har ikke fått spørsmål om å ta denne rollen	1
Har ikke fått tilbud om det	1
Har ikke hørt om at kommunen kan ha ansvaret	1
Har ikke vurdert dette	1
Har ikke vært aktuelt	1
Har pr. idag ikke verneområder. Et frivillig barskogvernområde kommer.	1
I strid med verneforskriften	1
Ikke forespurt	1
Ikke fått muligheten ennå	1
Ingen krav til skjøtselstiltak	1
Ingen verneområder	1
Kommunen kunne tenke seg å overta ansvaret, men dette er ikke avklart med vernemyndighetene enda	1
Ligger til annen kommune (ligger i flere kommuner)	1
Nasjonalparker og landskapsområde forvaltes av interkommunalt nasjonalparkstyre	1
Naturreservater	1
Regionalt verneområde styre	1
SNO har ansvaret	1
SVR har egen ordning med lokal forvaltning	1
Trenger ikke spesiell forvaltning utover element i saksbehandling	1
Trollheimen landskapsvernområde administreres av Fylkesmannen. Forollhogna nasjonalpark av et interkommunalt styre med ansatt nasjonalparkforvalter.	1
Uaktuelt da vi ikke har verneområder	1
Vernestyremaktene viser ingen interesse for lokal (kommunal) deltaking i forvaltning av verneområda. Hadde dette vore tilfelle, ville kommunen sjølv sagt vurdert å ta ansvar.	1
Lokale foreningar (jeger og fisk, 4 H, skular), kunne vore engasjerte i forvaltningen	
Vet ikke	12
Vi søkte om, men fikk ikke delegert forvaltningen, manglet ikke fagkunnskap	1

På spørsmål om finansieringen av forvaltningsarbeidet blant de 30 kommunene som hadde påtatt seg forvaltningsansvar, viser Tabell 3.1.9 at det i stor grad er kommunene selv som bærer kostnadene. Hele 67 % (n=20) oppgir at kommunen i hovedsak finansierer dette over eget budsjett. Av de 20 kommunene er det 14 kommuner som kun oppgir kommunene budsjett som eneste finansieringskilde. De resterende seks kommunene av de 20 som oppga kommunens budsjett som finansieringskilde, hadde 1-3 andre finansieringskilder. I alt 44 % oppgir tilskudd fra FM eller FK, og 27 % oppgir tilskudd fra DN eller MD. Siden mange kommuner ikke har påtatt seg forvaltningsansvar for verneområder, begrunnet ut i fra ressursmangel, kan styrking og tydeliggjøring av ulike tilskuddsordninger fra sentralt hold bidra til at fler kommuner påtar seg forvaltningsansvaret. Noe som i neste omgang vil kunne føre til økt kompetanse på naturmangfold i kommunene.

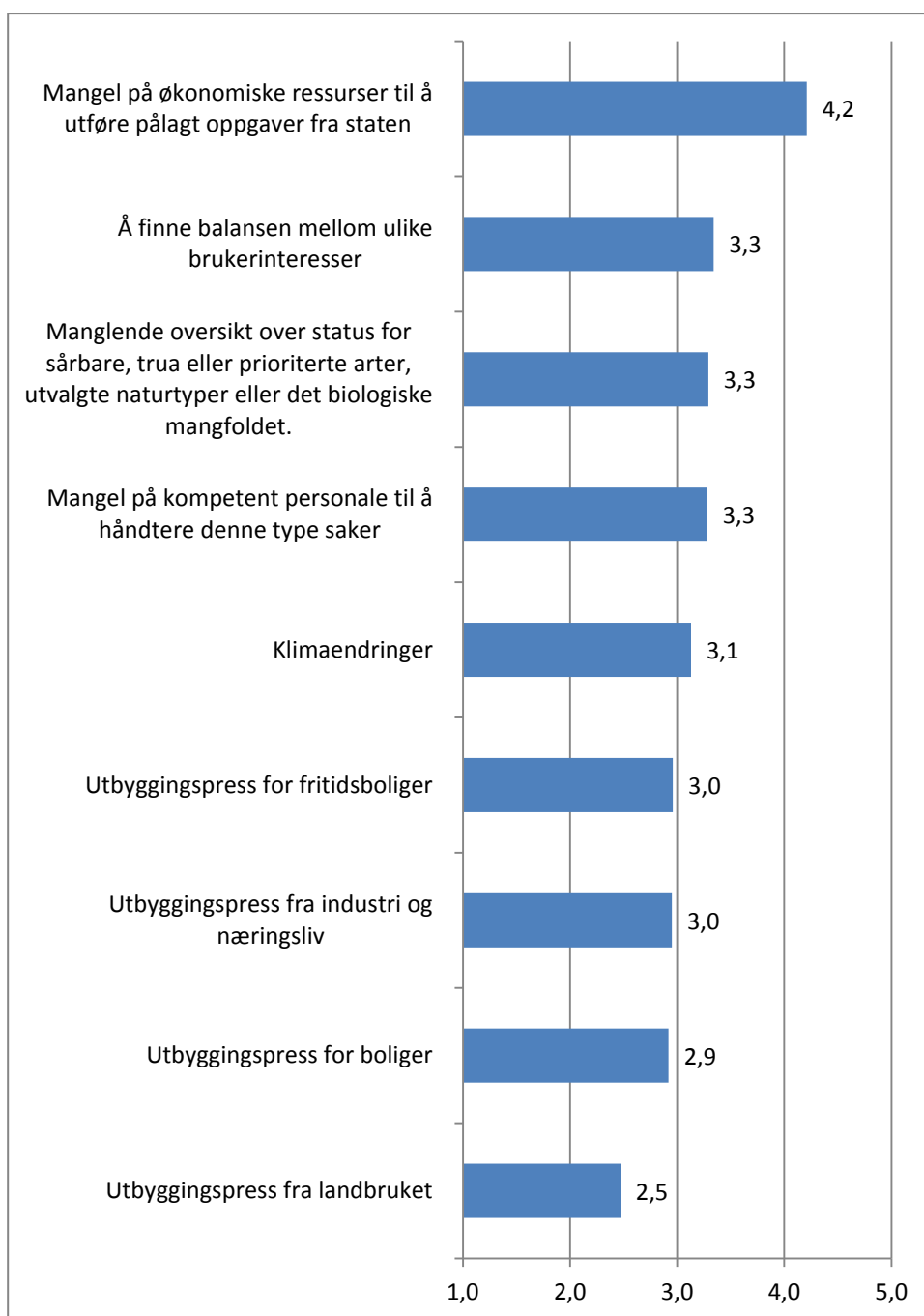
Tabell 3.1.9. Hvordan finansieringen av arbeidet for de 30 kommunene som har påtatt seg forvaltningsansvaret for verneområder er finansiert. Merk at det var mulig å krysse av for flere finansieringskilder på spørsmålet.

Finansieringsmåte	Antall svar	% av N
Fra kommunenes budsjett	20	66,7 %
Tilskudd fra Fylkesmannen eller Fylkeskommunen	13	43,3 %
Tilskudd fra DN eller MD	8	26,7 %
Tilskudd fra kommunale fond eller lignende	1	3,3 %
Annet	1	3,3 %

Det viser seg vanskelig for politikere og de administrativt ansatte i kommunene å ta stilling til om lokal forvaltning av verneområder er en egnet styreform. Samlet sett svarer hele 52 % "vet ikke" på dette. Andelen som mener ja eller nei fordeler seg noe ulikt mellom administrativt ansatte og politikere (Figur 3.1.17 søyle 1 og 2 fra venstre), med en noe større andel som mener "ja" blant de politikerne. Nesten det samme mønsteret ser vi for påstanden om at forvaltningsreformen er med på å gjøre vernet og forvaltningen av verneområdet mer forståelig og akseptert (Figur 3.1.17, søyle 3 og 4 fra venstre), hvor en mindre andel politikere svarer "vet ikke" enn de administrativt ansatte (merk at det er få svar fra politikerne, og dette gir dermed større utslag i svarfordelingen). Majoriteten av kommunene virker altså relativt usikre på hvordan forvaltningsreformen har slått ut med tanke på aksept for, og forståelse av, vernet.



Figur 3.1.17. Vurderinger av forvaltningsreformen, oppdelt på administrativt ansatte (n=121) og politikere (n=13). Andeler i prosent (av n).

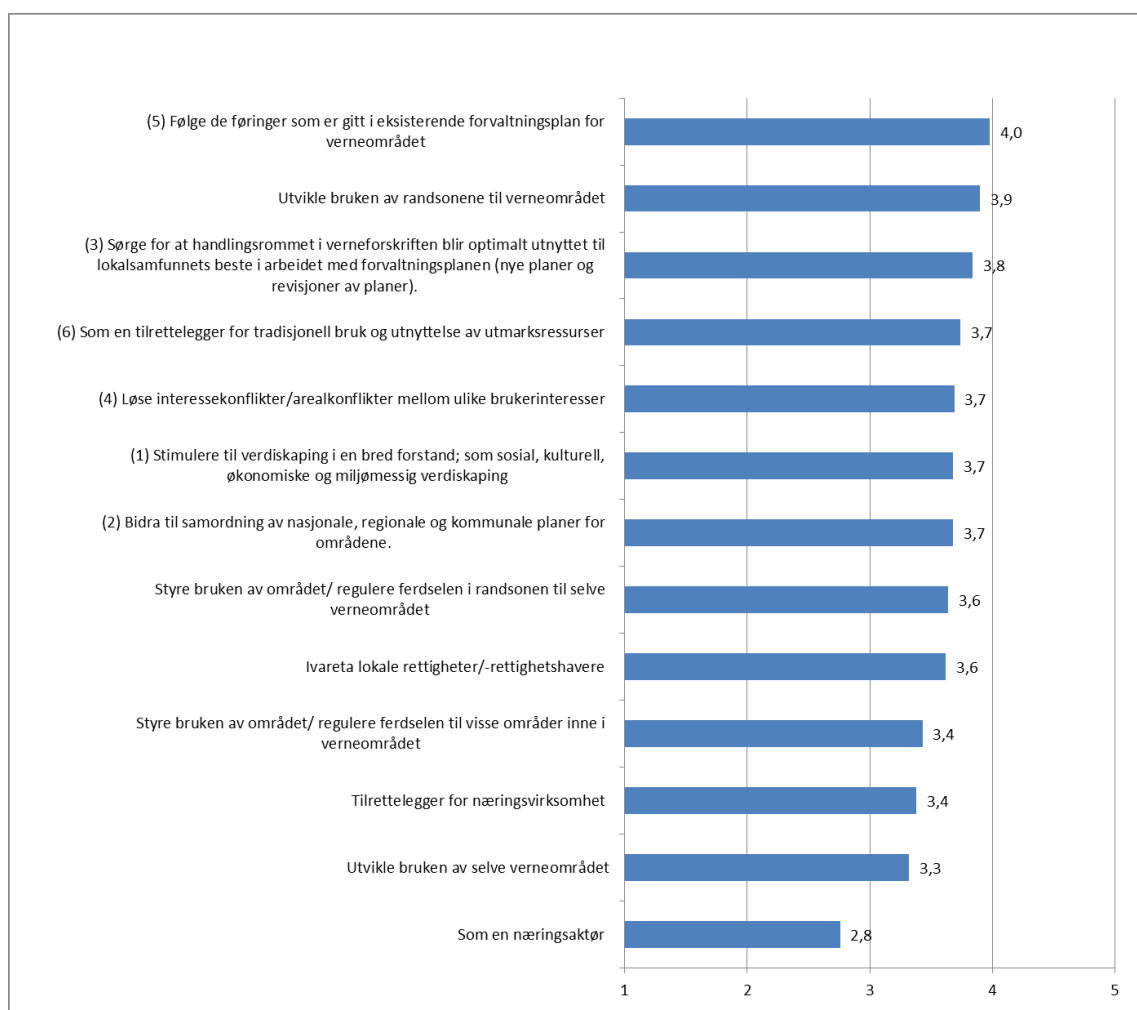


Figur 3.1.18. Hvordan kommunene vurderer fremtidige utfordringer (i et 20-års perspektiv) når det gjelder arbeidet med naturmangfold. Skala: 1= vurderes som ikke utfordrende, 5= vurderes som meget utfordrende. Det som har svart "vet ikke" er utelatt fra beregningen av gjennomsnittskår.

Kommunene ble bedt om å vurdere mulige fremtidige utfordringer i forhold til arbeid med naturmangfold. Det forholdet som ble vurdert som mest utfordrende var mangel på økonomiske ressurser (Figur 3.1.18), og var i en klar særstilling i forhold til mulige andre utfordringer. Deretter vurderes tre forhold relativt likt; (1) balanseringen mellom ulike brukerinteresser, (2) manglende oversikt over status for sårbare, trua eller prioriterte arter, utvalgte naturtyper eller det biologiske mangfoldet og (3) mangel på kompetent personell til å håndtere denne type saker. Klimaendringer vurderes ikke å være spesielt utfordrende, til tross for mange ferske eksempler

som viser at kommunene, sammen med andre aktører som har ansvarsroller (f.eks. NVE, vegmyndigheter) ikke alltid er i stand til å håndtere episoder med ekstremvær. Utbyggingspress fra fritidsboliger, industri og næringsliv eller bolighus vurderes som mindre utfordrende og utbyggingspress fra landbruket ble vurdert som minst utfordrende (Figur 3.1.18). det var kun små forskjeller i skårverdi mellom klimaendringer, utbyggingspress for fritidsboliger, industri og næringsliv og boliger.

For å legge til rette for næringsutvikling kan kommunene måtte ta ulike roller. Det samme gjelder for kommuner med verneområder, hvor balanseringen mellom bruk og vern kan, som vi her har vist, være utfordrende. Det var derfor med spørsmål om hvilken rolle kommunen (og verneområdestyrene) burde ha når det gjaldt næringsutvikling i og rundt verneområder. Bare de kommunene som oppga å ha verneområder på sine arealer kunne besvare disse spørsmålene.



Figur 3.1.19. Hvilken rolle kommunene/nasjonalparkstyrene burde ha nå det gjelder næringsutvikling i og rundt verneområder. Skala: 1= i liten grad, 5= i stor grad. De som har svart "vet ikke" er utelatt fra beregningen av gjennomsnittsskår (n=103-111). Tall i parentes foran oppgavene angir i synkende rekkefølge (1=viktigste oppgave) de oppgavene som ble rangert som de 6 viktigste oppgavene for kommunene/nasjonalparkstyrene når det gjelder næringsutvikling i og rundt verneområder.

Den rollen som skårer høyest, er å følge de føringer som er gitt i eksisterende forvaltningsplan for verneområdet, sammen med å utvikle bruken av randsonene til verneområdet (Figur 3.1.19). Videre følger det å sørge for at handlingsrommet i verneforskriften blir optimalt utnyttet til lokalsamfunnets beste i det videre arbeidet med forvaltningsplaner/revisjoner av planer. Tilrettelegging av tradisjonell bruk og utnyttelse av utmarksressurser, løse konflikter mellom brukerinteresser, stimulere til verdiskaping i vid forstand og bidra til samordning av nasjonale, regionale og kommunale planer for områdene fikk samme skår (3,7).

Deretter vurderes å styre bruk av området/regulere ferdselen i randsonen og ivareta lokale rettigheter som noe viktigere, sammenlignet med å styre bruken av områder/regulerer ferdselen til visse områder inne i verneområdet, eller å tilrettelegge for næringsvirksomhet eller utvikle bruken av selve verneområdet. Minst enig var kommunene i påstanden om å se på seg selv som en næringsaktør i og rundt verneområdene.

Når det gjelder næringsutvikling i og rundt verneområdene, er den viktigste oppgaven for kommunene, representert via verneområdestyrene, å stimulere til verdiskaping i bred forstand (Figur 3.1.19). Deretter kommer samordning av nasjonale, regionale og kommunale planer for verneområdene og å sørge for at handlingsrommet i verneforskriften blir optimalt utnyttet til lokalsamfunnets beste i arbeidet med forvaltningsplanene (gjelder nye planer og ved revisjon av planer). På fjerde plass kommer å løse interessekonflikter/arealkonflikter mellom ulike brukerinteresser, deretter å følge de føringer som er gitt i forvaltningsplanene for verneområdet og til sist tilrettelegge for tradisjonell bruk og utnyttelse av utmarksressurser (Figur 3.1.19). Kommunene ønsker å bidra til verdiskaping i og rundt verneområdet, samtidig som de har viktige oppgaver med å ivareta kommunenes interesser i forhold til planarbeid for planer som berører verneområder. Da er vi tilbake til den velkjente problemstillingen mellom å balansere bruk og vern.

3.2 Case-studie av to verneområder

Etter omorganisering av norsk verneforvaltning i 2010 er forvaltningsansvaret for store verneområder i dag lagt til de berørte kommunene gjennom etablering av lokale verneområdestyrer (VOS). Verneområdestyrene består av medlemmer oppnevnt av kommunene som omfattes av verneområdet. Samtidig har både Statens Naturoppsyn (SNO) og Fylkesmannen oppgaver knyttet til verneområdeforvaltningen. En stor del av midlene til forvaltning av nasjonalparkene er lagt til Direktorat for naturforvaltning (som fra 1. juli 2013 er en del av det nye Miljødirektoratet) og SNO, som styrene søker om gjennom den såkalte bestillingsdialogen.

Forutsetningen for en vellykket lokal forvaltningsmodell i verneområdene er godt avveide forvaltningsplaner, samt tillit til og reell beslutningsmyndighet for de kommunale forvaltningsorganene (verneområdestyrene). Den lokale forvaltningsmodellen innebærer at verneområdestyret har et sekretariat (bestående av nasjonalparkforvaltere ansatt av fylkesmannen), at det oppnevnes et *faglig rådgivende utvalg* (bestående av representanter fra de ulike brukerinteressene i områdene (grunneiere, næringsliv, frivillige organisasjoner, osv.), i tillegg til et *administrativt kontaktutvalg* (bestående av representanter fra administrativt nivå i de ulike kommunene). Dette gjøres for å sikre at verneområdene og brukerinteressene blir godt integrert i den kommunale forvaltningen.

I randsonen til verneområder er det kommunene som er planstyresmakt. Planlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å styre utviklingen av randsonen, men kommunene har også ansvar for at hensynet til naturmangfold og at kravene i naturmangfold-

loven blir ivarettatt både i planutforming og planarbeid¹. Kommunene er derfor uansett en svært viktig part når det gjelder planlegging, forvaltningen og bruk av randsonene, og arbeidet med å balansere kommunale, regionale og nasjonale interesser. Denne balansegangen stiller særlige krav til kapasitet og kompetanse innen planlegging og miljøvern i kommunene. Fylkeskommunene har et spesielt ansvar for å veilede kommunene i planarbeidet. Samtidig har fylkesmenne har sammen med Miljødirektoratet ansvar for å veilede, hjelpe og lære opp kommunene i bruken av Naturmangfoldloven. For å unngå motsetninger og konflikt er det særlig viktig at kommunene, fylkesmenn og fylkeskommuner så tidlig som mulig legger til rette for dialog mellom partene slik at man finner gode løsninger i arbeidet med å styre utviklingen i randsonene.

Fylkesplanlegging skal være retningsgivende ved utarbeidelse av kommunedelplaner og skal legges til grunn ved kommunenes behandling av plan- og byggesaker, samt øvrige saker knyttet til areal- og ressursbruken (plan- og bygningslovens § 19-6). Både juridisk og administrativt skal fylkesdelplanen dermed realiseres gjennom kommunene. Fylkesdelplanen og fylkesdelplankartet gir en overordnet og grovmasket plan, som ikke fanger opp alle lokale forhold. I Fylkesdelplanen legges det vekt på at forvaltning etter plan- og bygningsloven også skal samordnes med forvaltning etter naturmangfoldloven og andre aktuelle lover, noe som innebærer at saksbehandling også må kunne finne sted uavhengig av administrative grenser og verne- og plangrenser. Samtidig blir det understreket at forvaltningen må finne sted gjennom samarbeid på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Fylkesdelplanen gir også føringer i forhold til innsigelse og økonomiske virkemidler.

Formålet med case-studien er å se nærmere på forvaltningspraksis og hvilke tiltak vil styrke de lokale verneområdestyrenes legitimitet og hvilke virkemidler bør vurderes overført til de lokale verneområdestyrene.

3.2.1 Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark (DSNP)

Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark ble opprettet i 2002 og omfattes av åtte kommuner, fordelt over fire forskjellige fylker: Dovre og Lesja i Oppland, Oppdal i Sør-Trøndelag, Folldal og Tynset i Hedmark og Sunndal, Rauma og Nesset i Møre og Romsdal. Parken er en utvidelse av den tidligere Dovrefjell nasjonalpark. Dermed har vi å gjøre med det største samlede verneområdet i fastlands-Norge (1 693 km²). Beslutningen om nedleggelse av Hjerkinns skytefelt ble foretatt i 1999 og er en viktig bakgrunn for opprettelsen av nasjonalparken, men også for å forstå noen av de utfordringene som har dukket opp underveis, spesielt langs aksene fra Hjerkinns til Snøhetta, og ikke minst avgjørelsene som er tatt når det gjelder Snøheim og veien inn dit. Arbeidet med å restaurere og gjenskape naturmiljøet på Hjerkinns skal etter planen være ferdig i 2020.

Det generelle hovedverneformålet er å ta vare på et intakt høyfjellsøkosystem som er kjerneområde for villrein. Villreinen var i utgangspunktet ikke begrunnelsen for vernet i den opprinnelige nasjonalparken, men med utvidelsen av arealene for vern utgjør nå det er ett av hovedformålene (Flemsæther m.fl. 2013). Sentrale deler av nasjonalparken har bestand av moskusfe som ble introdusert i mellomkrigstida. Selv om det siste ikke er del av begrunnelsen for vernet, er moskusbestanden sammen med Snøhetta ofte det folk flest forbinder med Dovrefjell.

Området har en fast bestand av jerv, samt store rovfugler som kongeørn og jaktfalk. Fjellrevbestanden døde ut rundt 1990, men er nå under reintroduksjon. Verneområdene har rik fjellflora med en del endemiske (stedegne) fjellplanter. Selve nasjonalparken er et kjerneområde for arkeologiske kulturminner fra forhistorisk villreinjakt. Spor etter kongeveier og pilegrimsruter mellom Sør-Norge og Trøndelag er også et viktig kulturminneaspekt ved verneområdet. Fjells-

¹ Etter forutsetninger gitt i kapittel II i Naturmangfoldloven som beskriver hvilke vurderinger kommunen er pliktig å gjøre i avgjørelser som kan få følge for naturmangfoldet.

tuene Fokstugu, Hjerkin, Kongsvold og Drivstua, som helt til 1900-tallet var i statens eie, var opprinnelig skysskifter på strekningen Dovre – Oppdal.

Tabell 3.2.1. Verneområder underlagt forvaltningen Dovrefjell nasjonalparkstyre per juni 2013

Verneområder			
	Verneforskrift	Kommuner	Km ²
Dovrefjell-Sunndalsfjella	Nasjonalpark	Sunndal, Oppdal, Dovre	1693
Eikesdalsvatnet	Landskapsvernområde	Rauma, Sunndal, Nesset	470
Åmotan-Grøvdalen	Landskapsvernområde	Oppdal, Sunndal	157
Åmotsdalen	Landskapsvernområde	Oppdal	13,4
Dalsida	Landskapsvernområde	Lesja	644,9
Jora	Landskapsvernområde	Lesja	49,3
Fokstugu	Landskapsvernområde	Dovre, Lesja	72,3
Hjerkin	Landskapsvernområde	Dovre, Oppdal	67
Knudshøe	Landskapsvernområde	Folldal, Oppdal, Dovre	907,8
Sangrovbotn – Mardalsbotn	Biotopvernområde	Nesset, Rauma	55,1
Torbudalen	Biotopvernområde	Sunndal, Nesset	16,8
Fokstumyra	Naturreservat	Dovre	18,2
Flåman	Naturreservat	Folldal, Oppdal	29,2
Nordre Snøfjelltjønn	Naturreservat	Oppdal	

Til sammen dreier det seg om forvaltning av 14 forskjellige verneområder. Selve nasjonalparken dekker et område på 1 692 897 daa, mens landskapsvernområdene utgjør til sammen 2 378 651 daa. For biotopreservatene og naturreservatene er de samlede arealene hhv. 235 477 daa og 54 783 daa. For verneområdene i Dovrefjellplanen, unntatt Fokstumyra, er forvaltningsmyndigheten delegert til lokalt nivå (fra 2011 i kraft av Nasjonalparkstyret) der den praktiske forvaltningen i varetas av to heltidsansatte ved nasjonalparksenteret på Hjerkin. Utover dette er det fem SNO-stillinger lokalisert ved senteret, samt det lokale fjelloppsynet. Fylkesmannen har en rådgivende funksjon der myndigheten er delegert, men har utover sin ordinære rolle ingen formell rolle i forvaltningen av Dovrefjell. Arbeidet i Dovrefjellrådet og kommunene skal ha vært dominert av rutinemessig saksbehandling (Aspås mfl. 2006). Etter at nasjonalparkstyret ble opprettet, har mye av det arbeidet blitt delegert til nasjonalparkforvaltningen.

Som det også er fremhevet når det gjelder Sjunghatten (se neste kapittel), er det fra regionale og lokale aktører knyttet mange forventninger til Nasjonalparkstyret, ikke minst med tanke på styret som pådriver når det gjelder tilrettelegging og stimulering til verdiskaping i randsonen av verneområdene. Samtidig har MD gjort det klart at nasjonalparkstyrene ikke kan bruke egne driftsmidler til å gjennomføre oppgaver som går utover rent forvaltningsmessige oppgaver. Nasjonalparkstyrene skal med andre ord ikke ha en aktiv rolle når det gjelder næringsutvikling. Nasjonalparkstyrene har allikevel et handlingsrom i forhold til tilrettelegging av innfallsporter, stinett, skilting og som nettverksskaper, selv om de ikke har anledning til å ta direkte del i kommersiell virksomhet eller bedriftsutvikling.

Nasjonalparkstyret har oppnevnt et faglig rådgivende utvalg bestående av representanter for interessene i området og som møter styret til dialog minst en gang hvert år. Fylkesmannen i Oppland bisto nasjonalparkstyret med å vurdere hvilke interesser som bør være representert utvalget. Følgende organisasjoner/organer ble tilbudt plass i det rådgivende utvalget:

- Forum for natur og friluftsliv i hvert av de fire fylkene (4 medlemmer)
- Turistforening: DNT Oslo og Omegn, Kristiansund og Nordmøre Turistforening, Molde og Romsdal Turistforening (2 medlemmer)

- Villreinutvalg og – nemnder: Villreinnemda for Snøhetta og Knutshø, Villreinutvalget for Snøhetta og Villreinutvalget for Knutshø (3 medlemmer)
- Statskog SF – en representant (1 medlem)
- Fjellstyrene: Sunndal fjellstyre, Lesja fjellstyre, Nesset fjellstyre, Dovre fjellstyre, Folldal fjellstyre, Hen fjellstyre, Grytten fjellstyre (7 medlemmer)
- Grunneiere: Oppdal bygdeallmenning, Kvikne utmarksråd, Joramo bygdeallmenning (3 medlemmer)
- Norges Bondelag – de fire fylkeslagene deler på to plasser på omgang (2 medlemmer)
- Norsk bonde- og småbrukarlag – de fire fylkeslagene deler to plasser på omgang (2 medlemmer)
- Reiselivet: Hedmark Reiseliv BA, Trøndelag Reiseliv AS, Møre og Romsdal Reiseliv, Nasjonalparkriket reiseliv AS/FjellNorge (Oppland) (4 medlemmer)
- iNasjonalparker (1 medlem)
- De store kraftselskapene – to plasser (2 medlemmer)

Det har så langt vært avholdt et dialogmøte (april 2013). Nasjonalparkstyret har imidlertid fortløpende kontakt med utvalgets medlemmer om behandling av enkeltsaker. Det er også opprettet et kontaktutvalg bestående av miljøvernrådgivere i kommunene, representanter fra administrasjonen i fylkeskommunene, SNO Dovrefjell og sekretæren i Villreinutvalget.

I dag bruker VOS i Dovre mye tid på å behandle enkeltsaker og mye tid på planarbeid. Det er lite tid som brukes på å legge til rette for verdiskapning eller for å få næringslivet til å se mulighetene som ligger i å ta verneområdet i bruk. Det er VOS som bør vise næringslivet hva som er handlingsrommet og hvilke muligheter som ligger der i dag.

Fjellstyrene rundt DSNP (Det er ikke fjellstyrer i Nordland. Her har Statskog SF forvaltningsansvaret) har også enkelte saker der NML skal legges til grunn, blant annet i alle arealsaker. FM arrangerte kurs for kommuner der også fjellstyrene var invitert og deltok. Fjellstyrerepresentantene mener de har relevant/tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å oppfylle lovens intensjoner. Det har vært gjennomgang av NML på kurs i regi av SNO og Politiet. Fjellstyrene bruker NML aktivt. Fjellova står for mye av det samme og naturvern har stått sterkt i fjelloven. Intensjonene i NML har derfor vært praktisert lenge. Derfor er det ikke stor endring i praksis for fjellstyrene.

Fjellstyrene har bestandsoversikt på storvilt og rype, men ikke de andre jaktbare artene – der NML krever et høstingsoverskudd. Representantene mener her at bør være det overordnede nivået som gjør vurderingene av bærekraftighet på nasjonalt nivå. Fjellstyrene og kommunen med landbruksmyndighet utviser også areal for beite, tilleggsgjord, seter, husvære, tilsynsbuer og gjeterhytter. Ellers har fjellstyrene på fagsamlinger og oppsynssamlinger hatt fokus på NML. På primære saksområder opplever disse å ha nok kompetanse (jaktbart vilt, fisk og flora), men eksempelvis på insekter har de det ikke, men vektlegger betydningen av å søke råd, i tilfeller de føler å ha manglende kompetanse.

Fra fjellstyrenes side pekes det videre på at fagkompetansen i kommunene varierer veldig og bør styrkes. Miljøstillingene i kommunene var tidligere subsidiert, mens mange kommuner nå har kuttet dem ut. Det burde sikres finansiering for denne type stillinger i kommunene. Etter den nye NML trådte i kraft, opplever fjellstyrene av kommunene ble mer tvunget til å vurdere naturhensyn, og disse mener at lokal beslutningsmyndighet om vern og bærekraftig bruk av arealer kan styrkes gjennom økt kompetanse og gjennom økt forståelse for behovet av kunnskap og kompetanse.

3.2.2 Midtre Nordland nasjonalparkstyre

3.2.2.1 NML i kommunenes arealplanlegging

Intervjumaterialet med de miljøansvarlige i kommunene, inkluderer data fra fire kommuner, blant annet Rødøy og Bodø som tydeliggjør forskjeller mellom liten og stor kommune. I Rødøy er den kommunalt ansatte ansvarlig for landbruk, skog, vilt, næring og miljø. Bodø kommune har en egen miljøvernleder, miljøingeniør for å ta seg av saker etter forurensningsloven, og dessuten en egen faggruppe som er med å utrede større saker. Bodø kommune har flere ressurser til å jobbe med marin og kystnære naturområder, og har to satsinger på dette i dag; en egen prosjektstilling på vannrammedirektivet, og et prosjekt om Skjerstadvfjorden, der ekstern oppdragsutøver er inne med både kartlegging og kompetanseheving i kommunen som blant annet skal munne ut i en portal og fjordstandard.

De små kommunene varierer i sin anvendelse av NML. Mens enkelte hevder å behandle alle saker i forhold til NML og kunnskapsgrunnlaget man finner i naturbase, oppgir andre at de bruker den sporadisk for å vise til lovverket. En av de mindre kommunene oppgir at lite utbyggingssøknader kombinert med lite prioriterte arter og naturtyper i hht kommunens kartlegginger gjør at NML lite i bruk. Den delen av miljøinformasjon som er unntatt offentligheten gjør også saksgangen mer tungvint ettersom kommunene må gå via fylkesmennene for å få tak i denne kunnskapen.

Vi har slurvet med en del rapporteringer til FM pga ressursmangel.[...] Lite av kommunens arealer er kartlagt, derfor er det få registreringer som sier nei [.....] rødlistearter har jeg ikke kjennskap til.

En av saksbehandlerne peker på at mangel på ressurser og feil og slurv i saksbehandlingen er noe som foregår på både hos kommunale og statlige myndigheter. Skepsis blir rettet mot det som blir betegnet som «skrivebordsarbeid», at fylkesmannen ikke har ressurser til å innhente nødvendige opplysninger om naturverdiene og behandler f.eks. nydyrking av myr som en prinsippsak. Det rettes også skepsis mot at fylkesmannen i enkelte tilfeller har argumentert mot nydyrking av mark ut fra klimamessige årsaker, noe som saksbehandler hos kommunen mener ikke er fylkesmannens miljøvernavdeling sin oppgave å vurdere.

Informanter i de små kommunene har også opplevd det som vanskelig å innfri enkelte krav til kunnskapsgrunnlaget, som at kartlegging av naturområder tidligere skulle gjennomføres av personer med formell kompetanse (naturfaglig ekspertise). For tiltakshavere, for eksempel små bønder langs kysten, er denne type krav vanskelig å påkoste. Nå er imidlertid kravene endret til at kartlegging skal gjennomføres. Det er en fordel om kommunen kan bistå disse kartleggingene. FM/DN burde ha kursing i markvandring og kartlegging av BM, ikke bare forvaltning av lovverket, heter det.

Bodø kommune er eksempel på en større kommune som har ressurser til å bistå tiltakshaver om utredning der det ikke foreligger kartlegginger, f.eks. vindmølleparken på Helligvær som ikke er pliktig til å konsekvensutredes. Bodø kommune har i tillegg til kurs etter NML kurs i Artsdatabanken sitt register. Generelt er Bodø kommune en av de best kartlagt i landet. Informantene fra både små og større kommuner ser at mangelen på kunnskap er særlig stor i forhold til kystsonen og marine økosystemer. Enkelte av kommunene har gjennomført kystso-neplanlegging, men har ikke kapasitet til å gjøre marin kartlegging.

Det er også en del sensitive opplysninger i forhold til marine områder rike på biomangfold fordi det kan avsløre viktige fiskeplasser blant annet.

3.2.2.2 Faglig skjønn

Det å ha kunnskap om en ting, (fredning, utvalgt naturtype m.m.) er ganske greit, men hvordan skal kommunene bruke den kunnskapen i saksbehandlingen? En av saksbehandlerne mener at kunnskapen og kompetansen gjerne skulle vært forankret bredere i organisasjonen.

Det er mange i kommunen som burde vite mer om NML, det er et stort felt

Fylkesmannen hatt kurs i NML for kommunene, i 2010 og 2012 på tre forskjellige steder i fylket. Informantene ser på kursene som viktige. På kursene brukes case som viser dilemmaer og som man diskuterer ut i fra. Allikevel vektlegges det at kursene omhandler de lovpålagte oppgavene, men ikke om anvendelsen og faglig skjønn. Kommunerepresentantene mener den kartfestede kunnskapen er fordelaktig og at NML har vært uvurderlig i forhold til å sette føre-var prinsippet inn i saksbehandlingen på en systematisk måte.

3.2.2.3 NML og verneområdeforvaltningen

MNNPS ble etablert i 2010 og forvalter totalt syv verneområder, hvorav fire er nasjonalparker (tab 1).

Tabell 1 Verneområder underlagt forvaltningen i Midtre Nordland nasjonalparkstyre per feb 2013

	Nasjonalparker				Landskaps verneområder		Naturreservat	Totalt
	Sjunkhatten	Saltfjellet-Svartisen	Rago	Junkerdal	Gåsvatnan	Saltfjellet	Storlia	
Km ²	417,5	2102	171	682	120	580	23,5	4284
Kommuner	Bodø Sørfold Fauske	Rana Saltdal Bodø Beiarn Meløy	Sørfold	Saltdal Fauske	Saltdal	Saltdal Rana	Rana	

Styret har totalt 13 representanter, inkludert politikere fra de åtte kommunene Bodø, Fauske, Sørfold, Saltdal, Rana, Meløy, Rødøy og Beiarn. I tillegg til kommunepolitikerne har styret én representant fra Nordland fylkeskommune og tre utnevnt av Sametinget. Kommunene varierer med hensyn på geografisk størrelse og befolkningstetthet, med bykommuner som Rana og Bodø, så vel som Beiarn og Sørfold med stort sett spredt bebyggelse. Kommunene varierer også med hensyn på verneområder og naturverdier, med kystkommuner som Meløy og Rødøy, til innlandskommunen Saltdal med mer enn 68 % vernet areal.

Kommunerepresentantene er forventet å være sentrale politikere som ordførere, varaordførere eller rådmenn, og at deres styreperioder følger kommune- og fylkestingsvalg. I praksis har dette ikke vært gjennomført i alle kommuner i dette caset, der blant annet styremedlemmene har fått gjenvalg selv om de ikke er i samme posisjoner etter siste valg som de var i da de ble valgt første gang. Dette forklares med at kommunene også har lagt vekt på kontinuitet, og at de har måttet prioritere annerledes for å få har måttet prioritere annerledes for å få til en rimelig fordeling av verv blant kommunestyrets representanter.

3.2.2.4 Bestillingsdialogen

Bestillingsdialogen er en årlig seanse som alle verneområdestyrer og fylkesmenn har med Statens naturoppsyn, der man melder inn behov for midler og arbeidskraft til skjøtsel og forvaltning til prioriterte tiltak i henhold til vedtatte forvaltningsplaner og skjøtelsesplaner. I praksis fungerer bestillingsdialogen slik at verneområdestyret hver høst setter opp en prioritert liste over tiltak som styret ønsker å få gjennomført det følgende året. Tildelingen skjer over budsjettet til DN/SNO ut fra de budsjettmessige rammer det enkelte år ([Miljøverdepartementet 2010](#)). Som forvaltningsmyndighet er Nasjonalparkstyrene ansvarlig for tilretteleggingen i tilknytningen

til verneområdene, deriblant innfallsportene, stinett, skilting og som nettverksskaper. Med stramme budsjetter og mange verneområder å forvalte, vil det imidlertid være nødvendig å prioritere strengt mellom de ulike tiltakene, samtidig er det knyttet forventninger til nasjonalparkstyret fra regionale og lokale aktører, som ønsker en koordinerende «motor» for aktiviteter og tilrettelegging i, og i tilknytning, til verneområdene. I løpet av oppstartsfasen for verneområdestyrene har et tilbakevendende tema vært rolleutformingen til styret, og hvordan styret sitt mandat skal fungere i samspill med andre lokale og regionale aktører. Grensegangen mellom nasjonalparkstyrenes handlingsrom i forhold til andre aktører som har til oppgave å sikre tilrettelegging og arenaer for nettverk oppleves i denne sammenhengen som uklar blant informantene.

Styremedlemmer melder at praksisen rundt bestillingsdialogen i noen tilfeller gjør det vanskelig å gjennomføre planlagte tiltak. Blant annet fordi siste trinn i bestillingsdialogen er i desember, det vil si at budsjettet ikke er klart før noen uker innen inngangen av det nye året. Pengene utbetales først i mars/april, og har ført til at VOS har måttet jobbe fram avtaler om å utsette betalingen av aktiviteter i årets tre første måneder. I tillegg føres alle midler som ikke er brukt opp tilbake til SNO dersom det ikke er anvendt ved årets slutt. Fordi en del (tilretteleggings- eller skjøtsels-) tiltak er avhengig av bestemte vær- og føreforhold for å kunne gjennomføres, er prosedyrene med på å vanskeliggjøre igangsetting av tiltak etter forvaltningsplanen. Enkelte av styremedlemmene i VOS mener derfor at bestillingsdialogen er unødvendig byråkratisering tatt i betraktning hvor lite penger det er snakk om. De har derfor foreslått overfor departementet å sette av penger i et fond for å finansiere aktivitet som VOS kan søke tilskudd fra. Forutsigbarhet i planleggingen av oppgaver i henhold til forvaltningsplanen for kommende driftsår er et nøkkelord her.

Et annet eksempel på tungvint saksbehandling er skuterdispensasjoner som først behandles etter verneforskriften (det gjøres nå av nasjonalparkforvalterne på delegasjon), før kommunen tar sakene til behandling etter Motorferdselloven. Et forslag for å løse denne type dobbeltbehandling av saker, er å delegere disse sakene til enten kommunene eller til nasjonalparkforvalterne. Uavhengig av hvem som får ansvaret, så skal sakene forvaltes etter motorferdselloven, verneforskrift og forvaltningsplan.

3.2.2.5 Sekretariatet

De lokale verneområdestyrene har én eller flere nasjonalparkforvaltere i sitt sekretariat. Nasjonalparkforvaltere er selve skjæringspunktet mellom de lokale områdestyrene og den statlige miljøforvaltningen. Nasjonalparkforvalterne skal arbeide for styret, men er ansatt og skal innhente faglig råd og rapportere til fylkesmannens miljøvernavdeling og DN. Den nye rollen som nasjonalparkforvalterne besitter er derfor av mange omtalt som en hybrid. I stillingsbeskrivelsen heter det at nasjonalparkforvalterne (DN 2011):

[...er underlagt styret i forvaltningen av verneområdet/verneområdene. Forvalterens hovedfunksjon er å være sekretariat for nasjonalpark-/verneområdestyret og faglig forberede alle styresaker. Forvalteren skal gjennom sin saksbehandling bidra til at styret forvalter områdene i samsvar med naturmangfoldloven og verneforskriftene. Sammen med verneområdestyret skal forvalteren sørge for enhetlig og helhetlig forvaltning av verneområdet/verneområdene uavhengig av administrative grenser]

Fra nasjonalparkstyret oppleves det som at fylkesmannen –som arbeidsgiver- i praksis sitter med flere virkemidler overfor et sekretariat enn det styret gjør. Styret problematiserer også det sterke fokuset på at faglige råd og innspill skal hentes fra fylkesmannen og DN i forhold til tolking av lovverket.

Diskusjonen legges hos "overordnet myndighet", og en viktig spørsmålsstilling er hvor reell det lokale styret er i en slik situasjon. Hvem som har definisjonsmakten er en viktig, når skjønn utøves. Og det må da være meningen at skjønn skal utøves, ellers er det meningsløst å opprette politikerbaserte styre.

[... Når vi lokale blir tillagt makt, så må vi få ha den....]

En ide som lanseres er å se på andre arbeidsgivere enn fylkesmannen, for eks regionrådet, kommuner, eller at nasjonalparkforvalterne er ansatt direkte under styrene samtidig som journaltjeneste og fagkompetanseutveksling kunne gjøres hos fylkesmannen.

Sekretariatet på sin side opplever ansettelsesforholdet og det faglige samspillet med fylkesmannens miljøvernavdeling som tilfredsstillende, på tross av geografiske avstander mellom Storjord og Bodø. Samarbeidet til styret oppleves også som konstruktivt. Det kan allikevel spores en ulik oppfatning av hvor mye ressurser som skal brukes på forberedelse av enkelte saker, hvordan faglig versus brukerhensyn vektes i beslutningsprosessen, og hvor mye MNNPS skal fokusere på prosjekter knyttet til (økonomisk) verdiskaping. Nasjonalparkstyret har i seks saker gått på tvers av sekretariatets innstillinger til vedtak, blant annet i forbindelse med etableringen av en sykkelsti i Saltfjellet LVO, et prosjekt finansiert gjennom «Naturarven som verdiskaper». I denne saken mente forvalterne at det ikke var hjemmel for dispensasjon, mens styret var av en annen oppfatning og godkjente søknaden.

I tillegg til å illustrere hvordan styret og sekretariatet tolker det faglige grunnlaget annerledes, er dette også et eksempel på hvordan et stort forvaltningsapparat med mange aktører i enkelte tilfeller gjør kvalitetssikringen og saksbehandlingen langtrukket i tid. To måneder etter at styret hadde gitt dispensasjon til tiltaket stiller direktoratet spørsmål rundt lovligheten av tiltaket/avgjørelsen til MD. Fire måneder senere opphever MD vedtaket til MNNPS på grunn av saksbehandlingsfeil og ber om ny behandling av saken. Ny oppstart av saksbehandling og befarings med alle involverte parter er planlagt medio august 2013. For tiltakshaver er arbeidet i praksis satt på vent i ett år ettersom opparbeiding av stien må gjøres i sommerhalvåret. Fra ett av styremedlemmene heter det at dette viser hvordan det lokale skjønnsettes til side for byråkrati og regler.

[...Dersom det ikke skal brukes politisk skjønn, og dersom vi ikke har anledning til å se muligheter framfor begrensninger har ikke lokal forvaltning noen hensikt...]

Det er per i dag ikke avklart om det på et faglig grunnlag kan gis dispensasjon eller ikke.

Ett annet eksempel på hvordan saksbehandlingen i VOS er forankret i et større byråkratisk landskap, er en sak vedrørende søknad om dispensasjon fra Røde kors. Røde kors er én av flere organisasjoner som søker om dispensasjon fra motorferdselloven for å gjennomføre såkalte kjentmannsturer inn i nasjonalparken. Disse brukes som treningsgrunnlag for å drive søk og redning i fjellet. MNNPS vedtok å gi Røde kors dispensasjon til 156 turer over fire år i 2011, mindre enn det omsøkte antallet turer. Vedtaket var begrunnet i henhold til forskrift og likebehandling av tilsvarende søknader, samt av hensyn til reindriften. Vedtaket ble påklaget av både Røde kors og Balvatn reinbeitedistrikt. Klagesaken ble liggende hos DN fram til neste år. I månedsskifte januar/februar 2013 kom det nye retningslinjer fra DN og Røde Kors ville i den forbindelse ha sin sak behandlet på nytt etter de nye retningslinjene. Styreleder fikk anmodning fra DN om å behandle sakene på styremøtet 18.2. noe sekretariatet motsatte seg gitt den korte tidsfristen. Styret sin oppfatning var at Røde Kors kunne kjøre på de dispensasjonene de hadde, til neste styremøte. DN beslutter så å behandle saken selv og innvilget alle de omsøkte turene med hjemmel i de nye retningslinjene. Mens Røde kors har trukket klagen, har Balvatn reinbeitedistrikt opprettholdt sin, som fortsatt ligger til behandling i departementet.

3.2.2.6 Brudd på forskriftene

I vedtektene til nasjonalparkstyret heter det at styret har ansvar for å påse at alle brudd på regler i verneforskriften som styret får kjennskap til, enten blir rapportert/anmeldt til politiet eller rapportert til direktoratet for naturforvaltning for eventuelle administrative sanksjoner etter NML kap VIII. Erfaringer fra Midtre Nordland viser hvilke utfordringer som styret møtte på i forbindelse med sanksjonering av barmarkskjøring i et verneområde. For det første var styret ikke i

stand til å vurdere om kjøringen var ulovlig eller ikke, det vil si om saken skulle politianmeldes. Styret sendte derfor saken til DN. I ettertid viste det seg at det var fylkesmannen, og ikke DN, som skulle behandle saken, selv om det er DN som er nevnt i styreinstruksen. Etter ett år kom fylkesmannen til konklusjonen at kjøringen var ulovlig og måtte politianmeldes. Fra politiet heter det at det er svært uheldig at styret sin anmeldelse kommer så sent. De hadde i tillegg enkelte andre bemerkninger knyttet til måten styret håndterte informasjonsflyten i denne saken. Fra styret oppleves det som vanskelig at den første reaksjonen er anmeldelse og ikke direkte henvendelse til personen for å oppklare situasjonen og finne en løsning.

3.2.2.7 Samarbeid med andre lokale og regionale aktører

Nasjonalparkforvalterne har i sin stillingsinstruks ansvar for å etablere kontakt og samarbeid med blant annet kommunale og fylkeskommunale aktører i regionen. Kontaktutvalget består av nasjonalparkforvalterne og administrative ansatte med ansvar for NML i kommunene i Midtre Nordland². I følge sekretariatet har det vært godt oppmøte og engasjement fra de enkelte kommunerepresentantene under disse årlige møtene. Utenom de årlige møtene har sekretariatet imidlertid lite med de kommuneansatte å gjøre. I følge sekretariatet kan dette vitne om at de kommuneansatte ikke føler at verneområder er en del av deres ansvarsområde.

Når det gjelder regionale myndigheter har fylkeskommunen plass i det faglig rådgivende utvalget i MNPS. Sekretariatet har også hatt møter med Fylkeskommunen om Sjunghatten nasjonalpark og oppfølging av forvaltningsplan og fylkesdelplan. Ellers oppgir forvalteren lite kontakt med Fylkeskommunen.

Miljøet på Storjord består av mange aktører og fagpersoner med ulik kompetanse, inkludert Nordland nasjonalparksenter og Galleri Aadde/Zätterquist. Muligheten for å utvikle et godt knutepunkt tilstede. Samarbeid med nasjonalparksenteret har vist seg å være vanskelig ettersom senteret er i stor grad prosjektfinansiert og mye tid er bundet opp mot andre prosjekter.

3.2.2.8 MNPS - Lokalt eller regionalt styre?

Midtre Nordland nasjonalparkstyre er et flerkommunalt styre med hele åtte kommuner representert og med ansvar for flere, adskilte verneområder. Kommunene er, som tidligere nevnt, spredt over et stort geografisk område og varierer mye i forhold til naturtyper og –verdier, bosetting og verneområder. Hvilke konsekvenser får dette for styret sitt arbeid? Forvaltningsreformen og opprettelsen av nasjonalparkstyrene i Norge ble gjennomført blant annet for å sikre at det lokale skjønnnet skulle veie tungt. Informantene i denne studien påpeker at MNPS representerer en regional, og ikke lokal, modell, og at dette styret skiller seg veldig fra styret i f.eks. Lomsdal Visten som forvalter kun én nasjonalpark.

Dette har aktualisert (minst) to spørsmål i forhold til måten styremedlemmene har utformet sin rolle på. For det første; i hvilken grad skal styremedlemmer som representerer kommuner uten andel i et aktuelt verneområde påvirke beslutninger som omhandler dette spesifikke området? For eksempel er Sørfold kommune den eneste kommunen representert i Rago nasjonalpark. Flere styremedlemmene argumenterer med at det er utidig for dem å blande seg for sterkt inn i saker som ligger i verneområder langt unna deres hjemkommune.

Man representerer kommunestyrene, må ikke glemme det. Vi skal ikke ha alt for sterke meninger om hva de enkelte kommunene skal gjøre på tvers i styret. Vi har en ydmyk holdning i forhold til de andre i styret.

Andre hevder at det er viktig at styret står samlet og jobber på tvers av administrative skillelinjer. Disse påpeker at det også er uenighet innad i kommunene og at det derfor er kurant å mene noe om de andre sine verneområder. I midtre Nordland har det derfor vært viktig å jobbe med rolleutformingen til styremedlemmene og å finne den rette balansen i styret.

² Dette gjøres også i mange andre deler av landet.

Et annet spørsmål er det store antallet saker som knytter seg til forvaltningen av syv verneområder. For å hjelpe på saksgangen har arbeidsutvalget, bestående av styreleder og to styremedlemmer myndighet til å fatte beslutning i saker som ikke påvirker verneverdiene. Ettersom styret ikke har kapasitet til å overprøve beslutningene som fattes her, må styret stole på arbeidsutvalget. I tillegg har styret (fra desember 2012) anledning til å delegere deler av saksbehandlingen til sekretariatet. En rekke saker som kommer til behandling i nasjonalparkstyret dreier seg om dispensasjon fra Motorferdselloven. I følge styremedlemmene brukte styret mye tid det første året på denne type saksbehandling, på bekostning av mer prinsipielle forvaltningssaker. Per i dag er det altså nasjonalparkforvalterne som gjør saksbehandlingen av disse og andre delegasjonssaker.

Disse to eksemplene på forenklingen av saksgangen (delegering av saker til arbeidsutvalg og sekretariat) gjøres fordi MNNPS ikke har kapasitet til å håndtere alle sakene. Mens delegeringen av saker til arbeidsutvalget ikke flytter sakene ut av styret, vil en delegering av saker til sekretariatet forflytte beslutningene over til nasjonalparkforvalterne som på sin side har en nærmere tilknytning til den statlige miljøforvaltningen, blant annet gjennom sitt ansettelsesforhold til fylkesmannens miljøvernavdeling. Det er allikevel grunn til å hevde at delegasjonssakene kan styrke det lokale handlingsrommet ved at styret nå har større kapasitet til å ta seg av mer prinsipielle saker, som f.eks. utvidelsen av eksisterende parker, og utformingen av en *bessøksstrategi* for parkene. I sum vil altså styret og sekretariatet kunne gjennomgå et større og mer omfattende sakskompleks enn om styret skulle behandle sakene som nå tas hånd om av sekretariatet og arbeidsutvalget.

3.2.3 Oppsummering av casene: Lokalt handlingsrom og legitimitet i et byråkratisk landskap

3.2.3.1 Hva kjennetegner reell makt og innflytelse?

For styremedlemmene påpekes det at arbeid i et verneområdestyre, inkludert sekretariatet skiller seg fra kommunal forvaltning i forhold til de mange aktører og etater som er involvert i saksbehandlingen, inkludert prosedyrer for klagesaker.

Det er en lang linje fra Miljøverndepartementet som utnevner oss, via DN og fylkesmannen som er arbeidsgiver for forvalterne, til styret. I tillegg kommer SNO inn i bildet i forhold til bestillingsdialogen.

Fylkesmannens miljøvernavdeling oppgir at de i startfasen forsøkte å gi hint til nasjonalparkstyret for å unngå klager og den saksbehandlingen det medfører. I ettertid har man skiftet strategi og velger å la styret arbeide i fred for å la forvaltningsmodellen «sette seg», og i stedet ta til orde gjennom klagesaker.

Eksemplene overfor har vist hvordan lovverket og instruksen til styret griper inn i de lokale områdestyrene. Det er åpenbart at saksbehandlingen til styrene må tilpasses et større miljøbyråkratisk landskap. Hvordan kan VOS øke handlingsrommet på disse betingelsene? I arbeidet med å utvikle det lokale handlingsrommet må VOS forholde seg til både formelle og uformelle rammer. Styremedlemmer foreslår blant annet å styrke handlingsrommet gjennom å endre ansettelsesforholdet til sekretariatet og å gi styret større innflytelse over prinsipielle avklaringer/tolkning av lovverket. Dette vil i så fall utfordre den faglige kvalitetssikringen som i dag er ivarettatt gjennom fylkesmannens miljøvernavdeling og andre deler av miljøforvaltningen. Andre forslag er å videreutvikle styrets rolle i forhold til verdiskaping i og i tilknytning til verneområdene.

Vi trenger å gå videre til vern gjennom bruk, eller verdiskaping som en naturlig del av vernet.

Dette griper inn i det som synes å være en underliggende spenning om hvordan vern og bruk skal balanseres og hvilken rolle naturfaglig kompetanse skal ha i denne balansegangen. Det vil her være hensiktsmessig å kunne skille mellom det enkelte informanter kaller «rene fagsaker»

og saker som gir et større rom for tolking i saksbehandling av verneforskrifter og naturmangfoldloven. Her vil det også være behov for å avklare styrets formelle rolle som tilrettelegger for verdiskaping, og hvordan denne skal kunne avklares i forhold til andre regionale og lokale (offentlige) aktører med samme agenda.

3.2.3.2 Legitimitet

For å vurdere legitimiteten til VOS vil det være nyttig å påpeke at etableringen av denne mest sannsynlig foregår etter andre mekanismer og prinsipper enn den legitimiteten som etableres mellom staten og disse aktørene. Selv om denne studien ikke har hatt til hensikt å måle legitimiteten til de lokale styrene, kommer det klart fram at styremedlemmene er opptatt av forventningene knyttet til hvordan VOS skal spille på lag med lokale aktører. Sanksjonering i form av politianmeldelse og bøteleggelse var svært vanskelig for enkelte styremedlemmer som heller ønsket seg en uformell reaksjon

Enkelte styremedlemmer problematiserer også hvordan behandlingen av dispensasjonssaker enkelte ganger fører til diskusjoner der man setter tiltakshavers troverdighet på prøve (finnes det en skjult agenda?), og der det er vanskelig å tolke relevante vurderingskriterier på en rimelig måte (for eksempel hva er person- og hva er varetransport?).

3.3 Klagebehandling (Dokumentstudie)

Etter naturmangfoldloven § 48 kan forvaltningsmyndigheten gjøre unntak fra et vernevedtak dersom tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål eller at det kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Begge vilkårene må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon. Dersom vilkårene er oppfylt blir det foretatt en konkret vurdering av om dispensasjon bør gis. Det følger av NML § 48 siste ledd at «*søknad om dispensasjon etter første ledd skal inneholde nødvendig dokumentasjon om tiltakets virkning på verneverdiene*». De fire forsøkene med lokal forvaltning viste at dispensasjonspraksisen var ett av ankepunktene mot å overføre forvaltningsmyndighet til lavere nivå. Det må derfor være et mål at dokumentstudiet skal bidra til større klarhet i hvordan kommunene praktiserer og tolker dagens lovverk og balanserer bruker- og verneinteresser.

Dokumentstudien er ment å gi et nærmere innblikk i saksgangen når forvaltningsmyndigheten og klageinstansene håndterer klagesaker av vedtak fattet i verneområdestyrene. Klagesakene er hentet på regjeringens hjemmeside³⁴. Totalt er 15 klagesaker behandlet i perioden 2010-april 2013 (Tabell 3.3.1). Sakene gjelder motorferdsel (7), byggesaker (4) -for eksempel uthus i tilknytning til hytter-, ett småkraftverk, ett veianlegg (RV Nordre Øyern), samt havbruksanlegget i Froan landskapsvernområde. Blant sakene med motorferdsel finner vi flere hytteeiere som ønsker transport til fritidseiendom, samt sauebønder som har behov for kjøring med ATV i forbindelse med tilsyn av dyr. Klagene har vært reist av ulike aktører; hytteeiere (5), fylkesmannens miljøvernnavdeling (4), naturvernforbundet (2), grunneiere (1), og bønder (2). Sakene viser således at både brukerinteresser og naturverninteresser påklager bestemmelser fattet av VOS. I noen av sakene er klager en annen enn tiltakshaver, for eksempel i de tilfellene der fylkesmannen eller naturvernforbundet har påklaget vedtaket i VOS. I de andre sakene er klager og tiltakshaver samme person/organisasjon. Tiltakshaver har vært løypeforening, hytteeier, undervisningsinstitusjon (Reisa) og beitenæring. I én av sakene er det ingen klager (4-12 Gåsvatnan LVO). Her har MD på selvstendig grunnlag tatt opp vedtaket til VOS til vurdering. Tabell 1 gir en oversikt over klagene.

Blant de seks tiltakshavere som får dispensasjon fra forskriften finner vi tre hytteeiere, løypeforeningen i Trollheimen (delvis), reiselivsaktøren i Rondane og bonden i Gåsvatnan LVO. Samtidig gis det ikke dispensasjon for det andre tiltaket bonden på Stolpen gård hadde søkt om, tre av hytteeierne og én ungdomsskole (som ønsket å ta med elever for å se flyttleden til tamreinen i Reisa nasjonalpark).

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/naturmangfold/saker-etter-8naturmangfoldloven.html?id=699146>

⁴ Fra og med 2014 er det lagt opp til at Miljøvedtaksregisteret skal være etablert og satt i drift. Dette registeret vil senere kunne gi en meget god indikasjon på hvor de største utfordringene ligger når det gjelder saksbehandling og klager etter naturmangfoldloven. Vi vil derfor anbefale oppdragsgiver å gjøre en ny evaluering, gjerne 2-3 år etter at Miljøvedtaksregisteret er satt i drift. Dokumentstudier bør da stå sentralt.

Tabell 3.3.1. Oversikt over klagesakene behandler at miljøverndepartementet; hvem som reiser klagen, hvilket forhold som er påklaget, hvorvidt klagen er avslått eller stadfestet og om dispensasjon er innvilget.

Klagesak	Nr, års-tall og navn på	Tiltaks-haver	Klager	Interesse	Resultat	Dispen-sasjon
1-11 Linnestranda	Ulovlig tiltak	Grunn-eier	Grunneier	støttemur/sandpåførsel	avslått	nei
9-12 Nordre Øyern	veisak	Vegve-senet	Norges natur-vernforbund	veibygging	avslått	ja
10-12 Froan	Havbruk	Oppdrett	næringsaktør	havbruk	avslått	
2-13 Trollheimen	Oppkjøring av skiløyper	Løype-forening	Løypeforening	motorferdsel	delvis tatt til følge	delvis
2-12 Brattefjell - Vindeggen	Utbedring av uthus	Hytteier	Hytteier	byggesak	tatt til følge	ja
7-12 Brattefjell-Vindeggen	Utbedring hytte	Hytteier	Hytteier	byggesak	tatt til følge	ja
6-12 Gåsvatnan og Saltfjellet-Svartisen.	Tilsyn og sanking av sau m/ATV	Bonde	fylkesmannen	motorferdsel	tatt til følge	nei
3-13 Reisa	Undervisning	Skole	fylkesmannen	motorferdsel	tatt til følge	nei
8-12 Magnildalen-Busjødalen	Utbedring hytte	Hytteier	fylkesmannen	byggesak	tatt til følge	nei
1-12 Sjunkehatten	Skuter til hytte	Hytteier	hytteiere	motorferdsel	avslått	nei
3-12 Dovrefjell-Sunndalsfjella	Skuter til hytte	Hytteier	Hytteier	motorferdsel	avslått	nei
4-12 Gåsvatnan	Sanking og tilsyn av sau m /ATV	Bonde	Ingen ⁵	motorferdsel	avslått	ja
5-12 Skjækra-Skæhkeren	johke	Hytteier	Norges natur-vernforbund	byggesak	avslått	ja
11-12 Naustdal –Gjengedal	Småkraftverk	Grunn-eier	Grunneier	småkraftverk	avslått	nei
1-13 Rondane	Transport av turister m beltebil	Reiseliv	fylkesmannen	motorferdsel	avslått	ja

Oversikten viser også hvordan utfallet av sakene fordeler seg på klagerne. Blant hytteeierne er det to av deres klager som avslås og to som tas til følge. Verken Naturvernforbundet eller grunneieren som påklager VOS når fram med sin klage. Det gjør imidlertid løypeforeningen, som delvis får innvilget sin klage. Totalt har fylkesmennene vunnet fram med tre av fire klager på vedtak fattet av VOS. Disse aktørene ser altså ut til å lykkes i stor grad med å vinne fram med sitt syn tolking av forskriften, noe som ikke er overraskende ettersom dette er deres fag-område. Klagen om bruk av beltekjøretøy i Rondane nasjonalpark ble ikke tatt til følge, og skiller seg ut i forhold til enigheten man ellers finner mellom fylkesmann og departementet. Denne saken kommer vi tilbake til avslutningsvis.

⁵ Her foretok MD på selvstendig grunnlag en vurdering av styrets vedtak uten at det var påklaget. De besluttet til slutt å ikke omgjøre vedtaket.

Tre av sakene er av en litt spesiell karakter, ved at de ikke involverer kommunene eller VOS som forvaltningsmyndighet. Vi har derfor valgt ikke å analysere videre sakene vedrørende veibygging i Nordre Øyern, havbruksanlegget på Froan og Linnestranda naturreservat⁶.

3.3.1 I hvilken grad skiller departementet sine vurderinger seg fra verneområdestyrene?

Av de tolv sakene som involverer beslutninger av VOS, er seks klager avslått mens seks er tatt til følge, inkludert en klage (Trollheimen) som er delvis innvilget. Departementet avviker altså fra VOS i om lag halvparten av sakene. I den videre analysen av klagesakene har vi forsøkt å kartlegge hva som kjennetegner sakene der MD og VOS er på linje med hverandre, og der de to forvaltningsorganene avviker fra hverandres konklusjoner. Her vil vi legge vekt på argumentasjon og skjønnsmessige vurderingene som er gjort av VOS versus departementet. Hvilke hensyn til bruk og naturvern er vektlagt, og hvilke argumenter ser ut til å veie tyngst?

3.3.1.1 Klager avvist – hva kjennetegner sakene der departementet støtter avgjørelsen i VOS?

Blant de seks klagesakene som er avvist av departementet finner man fem om motorisert ferdsel. Den sjette saken omhandler småkraftverk i Naustdal-Gjengedal (tab 1). Dette viser at Miljøverndepartementet og VOS er samstemte i mange saker som omhandler motorferdsel. To av disse omhandler skuterkjøring til hytter som ligger inne i Dovrefjell-Sunndalsfjella og Sjunghatten nasjonalparker, henholdsvis. Her er det hensynet til naturmangfold og uforstyrret naturopplevelse, viktige hekkeområder og samlet belastning vektet tyngre enn hensyn til hytteeiere. I den tredje saken, ble bruk av ATV til sauesanking i Gåsvatnan LVO innvilget fordi den skulle foregå på allerede opparbeidet traktorvei.

I den fjerde saken om utbedring av hytte i Skjækerfjella ble klagen til Naturvernforbundet ikke tatt til følge. Både VOS og MD anså endringene til å være i tråd med forvaltningsplan, og hensynet til samlet belastning var vurdert på bakgrunn av et robust kunnskapsgrunnlag.

Den femte saken omhandler småkraftverk i Naustdal Gjengedal landskapsvernområde. Her legger VOS vekt på at vannkraft er forbudt i hht verneforskriften og – formålet, og at tiltaket ikke er regnet som av vesentlig samfunnsinteresse. Fra MD heter det at *urørthet* står sentralt i vernet, at det er villrein i området, og at den samlede belastning i området (knyttet til andre tiltak i området f. eks jakt, fiske, friluftsliv) var stor.

Den siste klagen som ble avvist, kom fra fylkesmannen i Oppland. Her tok fylkesmannen til ordet for å stanse kjøring med beltebil i Rondane nasjonalpark blant annet av hensyn til villreinstammen. MD begrunner sitt vedtak med at transporten ikke var i strid med verneformålet, at kjøringen har foregått langs samme trase i over 60 år, at det gjennom denne perioden ikke var påvist negative konsekvenser for villrein, at transporten var i lite konflikt med friluftsinnteresser, tiltakets betydning for søker, og at faren for presedens var liten fordi det eksisterer en egen beltebilkjøringsforskrift.

⁶ I veisaken i Øyern besluttet MD å tillate veibygging gjennom naturreservatet, i Froan besluttet MD å opprette en grenseendingsprosess med sikte på å endre grensene for landskapsvernområdet slik at oppdrettsanlegget ble liggende utenfor verneområdet og dermed kunne opprettholde dagens drift. I Linnestranda er klager bedt av MD bedt om å tilbakeføre en støttemur til sin opprinnelige tilstand, men ikke fjerne den slik DN krever. Miljøverndepartementet opprettholder Direktoratet for naturforvaltnings pålegg om fjerning av sand som er tilført innenfor naturreservatet. Miljøverndepartementet omgjør Direktoratet for naturforvaltnings vedtak om fjerning av støttemur.

3.3.1.2 Klage tatt til følge - hva kjennetegner sakene der MD går på tvers av VOS?

Sakene der klagen er tatt til følge omhandler motorisert ferdsel (2), utbedring av hytter (3), og ett småkraftverk (tab 1).

Den første saken gjelder Nerskogen Løypeforenings søknad om kjøring med løypemaskin av to løyper som berører Trollheimen landskapsvernområde. Mens den ene (Blautslette-Skarbakken) reguleres av kjøretidsbestemmelser for Rennebu kommune, gjelder kjøretidsbestemmelser for Trollheimen landskapsvernområde den andre (Fjellheim-Minnillsdalsmyrene-Fjellheim). Saken i Trollheimen ble *delvis* tatt til følge av klageinstansen (MD). Endelig tillatelse til kjøring med løypemaskin i landskapsvernområdet ble gitt etter en avveining av å sikre en god kanalisering av ferdselen i et populært utfartsområde og begrense motorferdselen i verneområdet til et minimum.

De to neste sakene omhandler byggesaker i landskapsvernområde Brattfjell-Vindeggen, der departementets avgjørelse fører til at tiltakshaver får dispensasjon til å gjøre utbedringer på eiendommen under særskilte vilkår. I disse sakene har departementet særlig lagt vekt på 1) at tiltaket ikke strider mot verneformålet og heller ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, samt at omfanget av tiltaket er lite, at søker har et berettiget behov for uthus og at faren for økt press på slike utbygginger på sikt er liten, og 2) at et uthus på 12 m² ikke får konsekvenser for naturmangfold og at det heller ikke vesentlig vil endre eller virke inn på landskapets art eller karakter.

En lignende byggesak utspant seg i Magnhildalen, men her var rollene byttet om. I motsetning til sakene i Brattfjell-Vindeggen, der VOS hadde avvist søknad om dispensasjon for utbedring av hytte, innvilget VOS dispensasjon for utbedring av hytte i Magnhildalen. Denne beslutningen ble senere påklaget av fylkesmannen og tatt til følge av departementet. På lik linje med beslutningen i Brattfjell-Vindeggen, la VOS til grunn at tiltaket ikke strider mot verneformålet, at DN har tillatt et lignende anneks i Kjurrudalen og at det samlede arealet ikke kan betraktes som stort. Departementet på sin side argumenterte med at NML§48 er en snever unntaksbestemmelse, at tiltaket var av noe omfang, at det står to bygninger der fra før, at eieren ikke har godtgjort et berettiget behov for tiltaket, og at det er fare for presedens.

Den femte klagen som ble tatt til følge gjelder tillatelse til bruk av ATV i forbindelse med saue-sanking i Gåsvatnan LVO (6-12). Denne saken er én av to saker der Midtre Nordland nasjonalparkstyre har gitt Stolpen gård dispensasjon til kjøring med ATV. I den ene saken ble dispensasjonen fra VOS påklaget av fylkesmannen i Nordland. I sin støtte til klagen legger departementet vekt på at barmarkskjøring med ATV kan skade terreng og vegetasjon og at søknaden gjaldt kjøring i verneområde der naturlandskap og planteliv er blant verneverdiene og at søknaden gjaldt kjøring i stort omfang. I den andre saken gjorde MD en selvstendig vurdering uten at den var påklaget. Departementet opprettholdt dispensasjon gitt av VOS med den begrunnelse at kjøringen ville foregå på en allerede etablert traktorvei på strekningen (ikke skade på terrenget) og at bonden var den eneste med sau i området som trenger tilsyn.

Den sjette saken der klagen blir tatt til følge omhandler kjøring med skuter i Reisa nasjonalpark. Saken gjelder fylkesmannens klage på tillatelse til bruk av seks snøskutere for å transportere elever og lærere med utstyr gjennom Reisa nasjonalpark og Raisduottarhaldi landskapsvernområde. Formålet med turen var å følge den naturlige flytteruten for rein og se rein-

driftsutøverne i sine daglige gjøremål. Her legger Miljøverndepartementet til grunn at kjøringen ikke anses nødvendig og at dispensasjon ikke kan gis fordi kjøringen strider mot hensynet til friluftsliv. Denne saken er interessant fordi den utfordrer skillelinjer mellom nytte- eller fritidskjøring.

3.3.2 Oppsummerende diskusjon

Denne dokumentanalysen tar utgangspunkt i tolv klagesaker på vedtak fattet i de lokale verneområdestyrene, som har vært til behandling hos MD. Sakene er dominert av spørsmål rundt motorferdsel og byggesaker, i tillegg til én sak om småkraftverk. I tillegg kommer to saker som er vedtatt av fylkesmennene, men påklaget etter at VOS overtok forvaltningsansvaret. Av de tolv førstnevnte sakene, gir MD medhold i seks, mens de avviser de andre seks. Enighet mellom MD og VOS knytter seg i første rekke til saker som omhandler motorferdsel med unntak av saken om småkraftverk der de to instansene også var enige. Tre saker om motorferdsel, i tillegg til tre saker om utbedring av hytter, har i tillegg ført til ulik konklusjon mellom departementet og de lokale områdestyrene, Departementets avveininger inkluderer brukerhensyn som f.eks. nyttekjøring eller «berettiget behov for tiltaket» mot naturhensyn, for eksempel verneformålet, friluftsliv eller forvaltningsplan. Slik disse skjønsmessige avveininger fremkommer i dokumentene kan det være vanskelig å se en overordnet felles referanse i forhold til avveininger mellom for eksempel motorisert ferdsel og friluftsliv. Det kan synes noe spesielt at de forholdsvis like sakene 1) beltebilkjøring i Rondane og 2) skuterkjøring i Reisa, 3) løypekjøring i Trollheimen, får ulike utfall hos departementet. Mens rutinemessig kjøring med beltebil for å frakte turister inn i villreinområdet i Rondane vurderes som nyttekjøring og ikke i strid med friluftshensyn, i en av Norges mest besøkte nasjonalparker, blir en enkelttur på skuter for å frakte elever inn til tamreinbeite i en av Norges mindre besøkte parker, ansett som problematisk i hht til forskriften og friluftsinnteresser. Også løypepreparering i Trollheimen blir avvist på et tilsvarende grunnlag.

4 Oppsummering

4.1 Fra spørreundersøkelsen

Til tross for lavere svarinngang enn forventet, kan vi allikevel trekke ut noen punkter som vil være sentrale å forfølge videre. Blant annet oppgir nesten hver femte kommune at de ikke har ansatt personell hvor NML spesifikt er definert inn i arbeidsoppgaven. Vi finner også liten grad av interkommunalt samarbeid, bare 15 % av kommunene oppgir dette. Kommunene samarbeider langt oftere med Fylkesmannen, enn med nabokommuner. Oppfølgingen og veiledningen rundt NML fra sentralt hold (MD/DN) oppleves som lite tilfredsstillende eller noe mangelfull, men etter at undersøkelsen ble gjennomført har Miljødirektoratet lansert en e-læringsmodul om naturmangfoldarbeidet i kommunene. Det var kursing og veiledning som i hovedsak ble etterspurt, og vi finner mindre grad av kursing og opplæring i naturmangfold og NML blant de politiske representantene, enn hos saksbehandlerne. E-læringskurset som Miljødirektoratet har utviklet, er et godt avbøtende grep, dersom kurset blir godt nok markedsført blant kommunene. Kurset er lagt opp som selvstudium, og tar ca 1,5 time å gjennomføre.

De mest forekommende arbeidsoppgavene knyttet til NML var ivaretagelse av biologisk mangfold i forbindelse med kommunal planlegging og dispensasjonssaker knyttet til motorferdsel i utmark. Det er ingen grunn til å tro at oppgaver knyttet til denne type saker vil endre seg vesentlig i tiden som kommer, og vil være et viktig fokus for kommunene fremover. Kun et fåtall

kommuner har egne miljøplaner eller planer for biologisk mangfold. Kommunene har foretatt en rekke ulike registreringer av naturmangfoldet, som naturtypekartlegging og viltkartlegging. Om lag 30 % av utvalget har foretatt registreringer av prioriterte arter og utvalgte naturtyper, mens 40 % har registrert rødlistearter/ansvarsarter.

De to viktigste temaene rundt arealplanleggingen i kommunene var å legge til rette for: (1) videre utvikling av industri og næringsliv og (2) utbygging av flere bolighus/-områder.

Vi fant en tydelig kobling mellom utvalg som behandler arealplansaker og naturmangfoldrelaterte saker i kommunene. I mange tilfeller kan dette synes fornuftig, men koblingen av naturmangfoldrelaterte saker mot utvalg som behandler saker knyttet til verneområder, naturressurser og miljø er ikke like tydelig i kommunene (Tabell 3.1.3). I sistnevnte tilfelle burde etter vår oppfatning denne koblingen vært noe sterkere. Vi finner også at på den politiske siden, er kompetansen og kursingen når det gjelder NML og biologisk mangfold langt svakere enn den er på saksbehandlersiden, hvor vi finner at kommunens ansatte har god oversikt over NML og lovens innhold. Ett sentralt funn, er at saksbehandlere ikke opplever NML som et stort hinder for den videre arealplanleggingen og arealutnyttelsen i kommunen. Det at de med minst kompetanse på feltet skal fatte den endelige beslutningen kan i noen tilfeller virke ulogisk, selv om det politiske/demokratiske systemet er bygd opp slik. Systemet kan derfor være med å bidra til at både legitimiteten og troverdigheten til lokal forvaltning svekkes. Dette gjelder både i forhold til miljøvernmyndighetene, men også innbyggerne og de lokale næringsinteressene.

Når det gjelder lovanvendelse, oppgir tre fjerdedeler av kommunene at de anvender NML i alle relevante saker.

Kommunene benytter flere ulike (geo-)datakilder, men rapporterer samtidig en utfordring i gammelt datagrunnlag, eller for grovmasket skalering på datakildene som brukes. Dette gjenspeiler seg også i kommunenes vurdering av datagrunnlaget sin detaljeringsgrad og pålitelighet, som fikk en lav skår, sammenlignet med vurderingen av nytteverdien og relevansen av kartfestede data. Litt over halvparten av kommunene har utarbeidet egne temakart, men ajourhold og oppdatering av kartene er for ressurskrevende og blir ikke nødvendigvis prioritert. De mest vanlige kartene å utarbeide er viltkart, naturtypekart og miljøregistreinger i skog.

Hele 96 % oppgir å ha verneområder innen kommunegrensen. Den mest forekommende verneformen var naturreservat, eller plante- og dyrelivsfreding, mens om lag halvparten oppgir å ha landskapsvernområder.

Kommunene virker å være relativt usikre på om lokal forvaltning av verneområder er en egnet styreform. Samlet sett svarer 52 % "vet ikke" på dette, mens 25 % mener "ja" og 23 % mener "nei", men det er forskjeller mellom administrativt ansatte (saksbehandlere) og de politiske valgte, som er noe mer positive til at forvaltningsreformen gjør forvaltningen av verneområdet mer effektiv og treffsikker, og mer forståelig og akseptert. Undersøkelsen viser også at svært mange kommuner er ukjent med forvaltningsreformen. At så mange faktisk er ukjent med dette må være et tankekors både for statlige myndigheter, kommunene og KS.

Det mest krevende området innen NML var kapittel 9 (om å vurdere tålegrenser og samlet belastning), som vi også ser at vektlegges mindre enn arealplaner og næringsinteresser når det skal fattes vedtak i saker som omhandler naturmangfold og arealinngrep.

Sentrale utfordringer fra spørreundersøkelsen– punktvis oppsummering:

- **Kompetanse:** Kommunenes kompetanse på naturmangfold og NML er varierende, spesielt viktig å sikre kompetanse i små kommuner, ikke bare arealmessig, men også i kommuner med lave innbyggertall. Dette henger til en viss grad også sammen med spørsmålet om ressurser. Økte ressurser til naturmangfoldarbeid vil medføre økt fokus på temaet og derigjennom bidra til å øke kompetansen internt i kommunene. Kommuner som ikke har tilstrekkelig kompetanse på feltet, bør søke interkommunalt samarbeid for å sikre seg tilgang på slik kompetanse.
- **Organiseringen:** hvordan kommunene benytter seg av/ organiserer denne kompetansen, eksempelvis en fast saksbehandler på NML, eller kan flere saksbehandlere få saker relatert til NML. Dette er også relevant særlig opp mot samspillet mellom administrasjonen og politikere, siden vi har funnet eksempler på at politikere fatter vedtak som er stikk i strid med innstillingen fra saksbehandlerne, og som også strider mot å bevare naturmangfold.
- **Ressurser:** Kommunene trenger bedre kapasitet og økonomiske ressurser til å følge opp naturmangfoldsaker. Utfordringen ligger i å allokere/prioritere nok ressurser til å følge opp naturmangfoldsaker. Dette gjelder både innad i kommunene, mens også i forhold til sentrale bevilgninger.
- **Saksbehandlingsprosedyrer og kartfesta informasjon:** Enkle kartbaserte oversikter over naturmangfoldet lokalt, samt veiledere for bruk i saksbehandling er de klart viktigste verktøy i kommunal naturmangfoldforvaltning – statlige miljømyndigheter som drifter dataregistre kommunene benytter seg av, må sørge for at informasjonen er oppdatert og at kvaliteten er så høy/ finmasket som mulig. Kommunene må ha personale med kompetanse på de tilgjengelige verktøy som foreligger, eller tilby disse opplæring i bruken av verktøyene.
- **Forvaltningsreformen er lite kjent:** Blant de kommunene som svarte at de hadde takket nei til å ta forvaltningsansvar for verneområdene, synes det som delegeringen av muligheten for lokalt ansvar for verneområder er for dårlig kjent blant kommunene.

4.2 Fra case-studiene

Vi kan oppsummere erfaringene fra case-studiene i følgende punkter:

1. **Kunnskap og kompetanse:** Her er det lagt vekt på at spesielt små kommuner har problemer med å oppfylle krav til kunnskapsgrunnlaget og det generelle kompetanseproblemet som eksisterer, sammen med utfordringer knyttet til faglig skjønn. Representanter fra fjellstyrene rundt DSNP nevner også dette som en utfordring.
2. **Byråkratisk og uforutsigbart landskap:** Bestillingsdialogen innebærer en unødvendig byråkratisering og bidrar også til å skape uforutsigbarhet med tanke på ressurser for å gjennomføre tiltak kommende driftsår. En løsning kan være å sette av penger i et fond som VOS kan søke tilskudd fra. Et annet eksempel på tungvint saksbehandling er skuterdispensasjoner som først behandles etter verneforskriften (det gjøres nå av nasjonalparkforvalterne på delegasjon), før kommunen tar sakene til behandling etter Motorferdselloven. Et forslag for å løse denne type dobbeltbehandling av saker, er å delegerer disse sakene til enten kommunene eller til nasjonalparkforvalterne. Dessuten er dette med uavklarte roller/lojalitetsbånd i det byråkratiske landskapet viktig her: (i) NP-forvalterne som «hybrider» og (ii) FM og DN har stor definisjonsmakt når det gjelder det faglige.

3. Tendensen til regionalt, heller enn lokalt selvstyre?: Styremedlemmer i VOS har beslutningsmyndighet i kommuner de ikke kjenner spesielt godt. Forenklet saks-gang/delegering til NP-forvaltere er i virkeligheten saksbehandling på FM-nivå.
4. Handlingsrom: Styremedlemmer bundet av lojalitetshensyn til kommunene de representerer – legitimitetsproblemer i forhold til lokale forventninger. Styremedlemmer oppfatter at de i for stor grad må innordne seg miljøbyråkratisk landskap som legger sterke føringer. Det er gitt eksempler på at lokalpolitikere "lar humla suse" og lar urealistiske initiativer og prosjekter gå sin gang i visshet om at de blir stoppet gjennom innsigelser fra FM.
5. Inkonsistens i saksbehandling: Gjennom samtaler med informantene kommer det tydelig fram at likebehandling av aktørene er et sentralt tema. På Dovrefjell trekker mange frem hvordan VOS har gitt Turistforeningen tillatelser til organisert ferdsel fra DNT-hytta Snøheim og opp til toppen av Snøhetta, men samtidig avslått søknader fra mindre, lokale aktører som ønsker å tilby guidede turer opp på Snøhetta. De lokale næringsaktørene setter frem spørsmålet hvorfor VOS behandler DNT på en måte som gjør at de har "klippekort" på å få dispensasjoner til organiserte turer, mens lokale aktører ikke får samme behandling. Som en informant fra nærings siden formulerte seg omkring denne saken: " ... *storsamfunnet tilgodeser urbane interesser, fremfor lokale interesser...*". Det er i denne sammenhengen også liten grad av forståelse for at skoler og barnehager får dispensasjon for organisert ferdsel, mens mindre lokale aktører ikke får innvilget slik dispensasjon.
6. For saksbehandlere blir implementering av NML mer en skrivebordsøvelse, som skjer i noe varierende grad. Det er sjelden saksbehandlere i dag opplever at det blir et annet utfall på saker som er til behandling, enn hva det ville blitt/ble før NML trådte i kraft. En klar anbefaling fra saksbehandlere er at man i den interne saksbehandlermalen (i den enkelte kommune) for reguleringsplaner og andre planer legger inn at vurderinger også skal skje ut i fra føringer gitt i naturmangfoldloven.
7. Gjennom intervjuene fremkom det, spesielt fra de administrativt ansattes side, at det enkelte ganger oppleves liten vilje fra lokalpolitisk hold til å innarbeide NML i beslutningsprosesser, med det argument at det medfører ytterligere merarbeid å implementere NML i prosessen. Mange informanter er også opprørt over at man ikke tar forskningsresultater (eksemplifisert spesielt i forhold til villrein) på alvor, fordi økonomiske interesser og verneinteresser ofte har helt ulike tidsperspektiver. Det som kan synes å være økonomisk fornuftig på kort sikt, er ikke nødvendigvis fornuftig i forhold til verneformålet på lang sikt.
8. Det savnes retningslinjer eller et enkelt opplegg fra sentralt hold (Miljødirektoratet, men dette bør også være relevant for KS) på hvordan kommunene bør gå frem i planprosesser for å ivareta NML. Fylkesmennene har i de fleste fylkene kurset saksbehandlere i kommunene, men mange kommuner føler at de fortsatt mangler kompetanse på feltet, og spørreundersøkelsen har også avdekket av skoleringen av den politiske siden er heller dårlig, når det gjelder NML og ivaretagelse av naturmangfoldet. E-læringsmodulen som tidligere er nevnt, vil bidra til å bedre dette forholdet.

4.3 Fra klagesaksbehandlingen (Dokumentstudien).

I forhold til det overordnede spørsmålet om det lokale handlingsrommet er reelt, er det verdt å ta med i betraktningen at antall saker vedtatt i VOS som blir påklaget er i et sterkt mindretall. Til sammen har VOS i Norge fattet flere hundre vedtak de siste årene. Med unntak av de seks vedtakene som inngår i dette dokumentstudiet der departementet overprøver VOS, har de lokale beslutningstagerne kunne ta i bruk sitt handlingsrom uten påvirkning fra klageinstansene. Samtidig kan det være slik at vissheten om at man kan bli påklaget, kan legge hemninger på verneområdestyret. Fylkesmannen har en vanskelig rolle, som skal prøve å gi faglige råd samtidig som de er klageinstans. Dokumentstudiet viser, sammen med case studiene, at det finnes en forståelse for at VOS må få lov til å praktisere innenfor sine rammer, og må gis mulighet til å kunne "prøve seg fram" i krevende saker.

5 Konklusjoner

Undersøkelsen skulle svare på seks spørsmål. De er her gjengitt som kulepunkter sammen med svar på spørsmålene, basert på våre funn:

- Hva er kommunesektorens erfaringer med implementeringen av Naturmangfoldloven? Svar: Vi har funnet at kommunene praktiserer NML noe forskjellig. Kommunene har etter at NML ble implementert, blitt nødt til å vurdere naturhensyn i noe sterkere grad nå enn før, men det ser ikke ut til at utfall av saksbehandling er vesentlig endret om man sammenligner med før-situasjonen (før NML ble implementert). Spørreundersøkelsen viste at kommunene opplever NML kap. 9 som den mest krevende. Dette går på forhold rundt tålegrenser for verneverdien og skjønnsmessige vurderinger av hvilke interesser (bruker-/næringsmessige- eller verneinteresser) som bør veie tyngst. NML er en relativt ny lov, det er derfor vanskelig å si noe effekten av de nyeste virkemidlene og kravene som NML har innført allerede nå. Dette gjelder særlig forhold rundt prioriterte arter og naturtyper, sumeffekter og krav til kunnskapsgrunnlag for beslutning fattes. Med etableringen av miljøvedtaksregisteret (som ikke er operativt på nåværende tidspunkt), vil man på sikt få et meget godt verktøy for å evaluere virkningene av lovverket, siden det på nåværende tidspunkt er vanskelig å tallfeste eller dokumentere effekter som følge av NML. Dette er en oppgave som kommunene og forskningen må følge med på i tiden fremover.
- Har kommunesektoren relevant/tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å oppfylle lovens intensjoner? Svar: Det varierer. Enkelte kommuner rapporterer at de føler de har god nok kompetanse, men det synes å være større problemer med kapasitet eller prioritering av ressurser, f.eks. til ajourhold av datakilder med kartfesta informasjon. Det kan her legges til at det etterspørres mer kursing/veiledning fra regionalt og sentralt hold, gjerne med praktiske eksempler og maler for saksbehandling etter prinsippene i NML §§7-12 og at disse eksempelvis gjøres tilgjengelig på nettet. Dette er konkrete oppgaver som både KS og Miljødirektoratet/ det sentrale forvaltningsapparatet bør gripe fatt i. Som allerede påpekt, virker det å være noe mer mangelfull kursing og kompetanse på naturmangfold blant de politisk valgte representantene lokalt.
- Er kommunenes informasjonsgrunnlag godt nok; hvordan kan det eventuelt forbedres? Svar: I mange tilfeller er informasjonsgrunnlaget (geodata) gammelt eller for grovmas-

ket i forhold til kommunens behov. Videre pekes det på at datakilder ofte har uensartet datastruktur, noe som kan oppleves som frustrerende. Kommunene har i stor grad gjort de registreringer de er pålagt av FM, men ajourføring og vedlikehold av databaser er ressurskrevende oppgaver som ikke blir prioritert. Om lag halvparten av kommunene har egne databaser med kartfestet miljøinformasjon. Det påligger både sentrale dataeiere og kommunene et krevende ansvar i å ajourholde dataregistre og på sikt få innrettet disse etter en mer ensartet datastruktur.

- Hvordan kan lokal beslutningsmyndighet om vern og bærekraftig bruk av arealer styrkes? Svar: i forbindelse med planprosesser eller revisjoner av planer er det et par stikkord som går igjen blant informantene: (1) brukermedvirkning og (2) dialog. Representanter fra ulike grupper av næringsaktører bør involveres i planprosesser på et tidlig tidspunkt som mulig. Videre må det opprettes faste kontaktflater/arenaer mellom forvaltning og næringsaktører/-interesser hvor man kan drøfte saker og få veiledning på et tidlig tidspunkt, før konflikter oppstår. Slike kontaktpunkter vil bedre dialogen og skape bedre forståelse mellom brukersiden og vernesiden.
- Hvilke tiltak vil styrke de lokale verneområdestyrenes legitimitet? Svar: Dette er delvis besvart over, gjennom aktørmedvirkning og dialog. For å vurdere legitimiteten til VOS vil det være nyttig å påpeke at etableringen av denne mest sannsynlig foregår etter andre mekanismer og prinsipper enn den legitimiteten som etableres mellom staten og disse aktørene. Selv om denne studien ikke har hatt til hensikt å måle legitimiteten til de lokale styrene, kommer det klart fram at styremedlemmene er opptatt av forventningene knyttet til hvordan VOS skal spille på lag med lokale aktører. Sanksjonering i form av politianmeldelser var svært vanskelig for enkelte styremedlemmer, som heller ønsket seg en uformell reaksjon. Enkelte styremedlemmer problematiserer også hvordan behandlingen av dispensasjonssaker enkelte ganger fører til diskusjoner der man setter tiltakshavers troverdighet på prøve, og der det er vanskelig å tolke relevante vurderingskriterier på en rimelig måte.
- Hvilke virkemidler bør vurderes overført til de lokale verneområdestyrene? Svar: I arbeidet med å utvikle det lokale handlingsrommet må VOS forholde seg til både formelle og uformelle rammer. Styremedlemmer foreslår blant annet å styrke handlingsrommet gjennom å endre ansettelsesforholdet til sekretariatet og å gi styret større innflytelse over prinsipielle avklaringer/tolkning av lovverket. Dette vil i så fall utfordre den faglige kvalitetssikringen som i dag er ivaretatt gjennom fylkesmannens miljøvernavdeling og andre deler av miljøforvaltningen. Andre forslag er å videreutvikle styrets rolle i forhold til verdiskaping i og i tilknytning til verneområdene. Man kommer heller ikke utenom at det etterlyses bedre økonomiske tilskuddsordninger, blant annet for å motivere kommunene til å påta seg forvaltningsansvar for naturreservater og landskapsvernområder.

Videre ble det ønsket en klargjøring av praktiske og organisatoriske erfaringer med de ulike bestemmelsene i naturmangfoldloven (NML), og hvordan ulike bestemmelser i loven tolkes og håndheves av lokale/kommunale beslutningsmyndigheter. Dette er det vanskelig å si noe veldig konkret om, siden det foreligger relativt lite erfaring med lovverket. Saksbehandlere opplyser at de sjelden kan si at de opplever at utfallet av saksbehandlingen ble annerledes etter NML

ble iverksatt, sammenlignet med tidligere praktisering av lovverket. Dette kan tyde på at loven anvendes for liberalt, enn det som var intensjonen med loven, med tanke på å vurdere samlet belastning osv., eller at kunnskapsgrunnlaget ikke er det best tilgjengelige, alternativt at det anvendes feil. Så langt kan man kanskje si at NML har hatt liten effekt på de daglige oppgavene hos de kommunene vi har snakket med.

Praktiske erfaringer

I forbindelse med verneområdestyrer, ble det i DSNP ytret ønske om at det administrative kontaktutvalget ble opprettholdt og hadde regelmessige møter. Det samme gjelder for *faglig rådgivende utvalg*. Så langt har bare ett møte vært avholdt i kontaktutvalget (april 2013). Kontaktutvalget viktigste oppgave er å ha en samordnende funksjon når det gjelder å få en omforent praktisering av lovverket (saksbehandling) i de berørte kommunene.

Organisatoriske erfaringer

Kommunene er organisert på mange forskjellige vis. Enkelte (mindre) kommuner har en saksbehandler som arbeider med flere tema, deriblant med NML-relaterte saker, som en del av sine oppgaver, mens i andre kommuner er det flere saksbehandlere ved ulike avdelinger som kommer i befatning med NML relaterte saker (se fig. 1.1). Det sier seg selv at kompetansen hos de ansatte kan ha sitt utgangspunkt i andre fagområder, som f.eks. arealplanlegging, landbruk- eller næringsvirksomhet. Vurderingene av ulike forhold etter NML krever en viss økologisk kompetanse for å forstå de økologiske konsekvensene av et enkeltvedtak, eller å vurdere samlet belastning for et område. Kommunen besitter ikke nødvendigvis slik kompetanse. I noen tilfeller blir vurderingen som er gjort på administrativt nivå overprøvd eller omgjort under den politiske behandlingen. Da er vi tilbake til den generelle utfordringen med å balansere hvilke interesser som bør veie tyngst, eksemplifisert gjennom å balansere brukerinteresser opp mot verneinteresser. Dette leder oss over på et sentralt stikkord, kompetanse og kompetanseoverføring. Å få til bærekraftig bruk kan være en krevende øvelse, særlig med tanke på å trekke opp grensene mellom hva som er akseptabel bruk i forhold til verneformålet.

Videre pekes det på generell ressursmangel til å gjennomføre pålagte oppgaver eller å ajourholde nødvendige dataregistre, spesielt med tanke på oppdatering av kartfesta informasjon. Kapasitetsmessig er det også utfordringer i forhold til saksbehandling, spesielt i de mindre kommunene. For liten kapasitet i kommunen kan medføre at vedtak fattes på et for dårlig kunnskapsgrunnlag.

Vi har funnet eksempler på at politikerne fatter vedtak som de vet høyst sannsynlig vil bli stoppet gjennom innsigelse fra FM. I dag ligger innsigelses-/instruksjonsmuligheten høyere opp i forvaltningshierarkiet, hos Fylkesmannen og på direktorats-/departementsnivå. Når miljøvedtaksregisteret tas i bruk, vil dette være den beste indikatoren på hvilke effekter Naturmangfoldloven vil ha i kommune-Norge, og bør følges opp i en evaluering på et senere tidspunkt, gjerne etter 3-5 års drift.

6 Referanser

Aspås, H., Ståvi, J. M. & Dønnum, H. 2005/2006. Evaluering av prøveprosjekt med lokal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella Nasjonalpark og tilliggende verneområder. Årsrapport 2005. Asplan Viak, Sandvika.

Flemsæter, F., Rønningen, R. og Holm, F.E. 2013. Dovrefjellets moralsk landskap. Norsk senter for bygdeforskning, Rapport 4/2013

Gundersen, V., Nerhoel, I., Strand, O. & M. Panzacchi. 2013. Outdoor recreation within the Snøhetta wild reindeer range – Final report. NINA Rapport 932. 70 p.

Strand, O., Flemsæter, F., Gundersen, V. & Rønningen, K. 2013. Horisont Snøhetta. - NINA Temahefte 51. 99 s.

Åsen, Eli, 2007. Undersøkelse av den kommunale fiskforvaltningen i Norge. Masteroppgave, Universitetet for miljø- og biovitenskap. Ås: 85 s.

7 Vedlegg

7.1 Spørreundersøkelse om naturmangfoldlovens (NML) virkninger i kommunene

Innledende tekst:

Kommunene har etter forvaltningsreformen fått ansvar for å ta vare på naturmangfoldet gjennom naturmangfoldloven. Arbeidet inkluderer ulike former for områdevern, arbeid med prioriterte arter og utvalgte naturtyper. I forbindelse med innføringen av naturmangfoldloven (NML), ønsker Kommunesektorens organisasjon (KS) å samle erfaringer med hvilke virkninger NML har hatt ute i kommunene. Norsk institutt for naturforskning (NINA) er tildelt oppdraget og data-innsamlingen skjer i regi av Norstat Norge.

Det er flere områder som er av interesse, dette er; det daglige (politiske og administrative) arbeidet med arealplanlegging i forhold til å ta vare på det biologiske mangfoldet, kompetanse på området og forvaltningen av større og mindre verneområder innenfor kommunegrensene. Til slutt ønsker vi noen vurderinger av hvilke fremtidige utfordringer kommunene ser for seg. I spørreskjemaet brukes ordet biologisk mangfold og naturmangfold litt om hverandre. Begge begrepene har i denne sammenhengen lik betydning.

Undersøkelsen er sendt til deg som rådmann. Vi ber deg om å videresende denne e-posten til følgende personer: (1) administrativt ansatte (saksbehandlere) som arbeider med naturmangfoldloven og lignende områder, (2) representanter i politiske utvalg som behandler natur og miljøsaker, (3) representantene i nasjonalparkstyrene. Sitter du i et nasjonalparkstyre skal du svare med det som utgangspunkt

På vegne av Kommunesektorens organisasjon KS ber vi om at kommunens representanter svarer på undersøkelsen ved å klikke på linken nedenfor
< link>

På grunn av kort rapporteringsfrist, ber vi om at undersøkelsen besvares innen 15. mai 2013.
Har du spørsmål til undersøkelsen kan du kontakte prosjektleder:

Oddgeir Andersen
Forsker NINA
Tel: 934 66 706
e-post: oan@nina.no

Del 1- om kommunen

A.

Svarer som (sett kun ett kryss)

1 Administrativt ansatt i kommune

2 Kommunal politiker

3 Representant i nasjonalparkstyre

Hvilken KS region ligger kommunen i?

Nord-Norge

Midt-Norge

Vest-Norge

Agder

BTV

Akershus og Østfold

Hedmark og Oppland

B. Hva er kommunens totale areal (inkl. vann/sjøareal):

Mindre enn 300 km²

Mellom 301-750 km²

Større enn 751 km²

Usikker

1 Har kommune en eller flere stilling(-er) som har arbeid relatert til naturmangfoldloven definert inn i sitt ansvarsområde?

Nei

ja → hvis ja, hvor stor er den samlede stillingsprosenten, hvis færre/flere stillinger, oppgi den samlede stillingsprosenten i % av et årsverk (50%= 0,5 stilling, 100%= 1 stilling og 150% = 1,5 stilling,...) + vet ikke

Hvis spm1 = ja

2 Dekker stillingen(-e) bare egen kommune eller er det et interkommunalt samarbeid?

Dekker bare egen kommune

Interkommunalt samarbeid → hvis interkommunal, hvilke kommuner omfattes av stillingen?

3-4 rubrikker her hvor kommunenummer eller navn kan angis

3 Angi hvor mye ressurser din kommune (administrativt) omtrentlig bruker på NML - relatert arbeid (i % av et årsverk) i året?

Sett inn % _____ + vet ikke

4 Hvilke av følgende oppgaver består arbeidet relatert til NML i? (sett kryss for aktuelle oppgaver i din kommune, flere svar er mulig). Det kommer senere i undersøkelsen mer detaljerte spørsmål omkring noen av disse oppgavene.

Kartlegging av naturtyper generelt

Kartlegging av utvalgte naturtyper (i hht. NML)

Miljøregistrering i skog

Rødlistearter/ansvarsarter

Kartlegging av prioriterte arter (i hht. NML)

Kartlegging av andre spesielle naturverdier

Lokal forvaltning av verneområder

Viltkartlegging

Marin kartlegging

Ivaretagelse av biologisk mangfold/naturmangfold i kommunal planlegging

Dispensasjoner knyttet til motorferdsel i utmark

Vedtak/dispensasjoner knyttet til forurensningsloven

Annet, spesifiser: _____

5 Hvor god vil du si din egen kjennskap til naturmangfoldloven og dens innhold er?

Skala 1-----

----- 5

-----10

Kjenner lite til loven og dens innhold-----Kjenner godt til loven og dens innhold

6 Hvilke av følgende planer eller oversikter har kommunen over naturmangfoldet? (fler kryss mulig)

Kommunen har vedtatt en egen miljøplan

Kommunen har vedtatt en plan for biologisk mangfold

Ingen av disse

6b. Kommunen har utført eller fått utført følgende registreringer(flere kryss mulig):

- Naturtypekartlegging
- Kartlegging av ferskvannslokalteter
- Viltkartlegging
- Kartlegging av marint biologisk mangfold
- Miljøregistreringer i skog (MiS)
- Rødlistearter (truet, nær truet eller verdifull)/ansvarsarter
- Egne kartlegginger av prioriterte arter, utvalgte naturtyper og andre spesielle naturverdier

Andre registreringer relatert til naturmangfoldet, spesifiser; _____

7 Hvordan vil du beskrive kommunen når det gjelder arealsituasjonen og arealplanlegging?

Skala: 1= helt uenig, 5= helt enig, 9= ikke relevant

Kommunen har pr. i dag store inngrep i naturområder, som kraftlinjer, vassdragsutbygginger, gruvedrift og lignende

Kommunen trenger arealer til planlagte, større utbygginger/inngrep i fremtiden for industri eller næringsliv

Kommunene har pr. i dag et stort utbyggingspress når det gjelder arealer for næringsliv og industri

Kommunene har stort utbyggingspress når det gjelder bolighus i tettstedsområder

Kommunene har et stort utbyggingspress når det gjelder fritidsboliger

Kommunene ønsker å legge til rette for videre utvikling av industri og næringsliv

Kommunene ønsker å legge til rette utbygging av flere bolighus/-områder

Kommunene ønsker å legge til rette for utbygging av flere fritidsboliger

Kommunen er preget av fraflytting og minkende befolkningstall

Kommunene har store utmarksarealer som i liten grad brukes til naturbasert verdiskaping

Kommunene ønsker å legge til rette for utvikling av naturbaserte næringsaktiviteter

Infotekst: Hvordan er arbeidet med naturmangfoldet organisert i din kommune?**8a) Hvilket organ behandler saker som berører naturmangfoldet politisk? (flere kryss mulig)****Infotekst:** Hvis kommunen har utvalg som omfatter flere av de nedenfor nevnte tema (sett da kryss ved de tema utvalgene dekker)

Kommunestyret

Utvalg med ansvarsområde for arealplansaker og lignende

Utvalg med ansvarsområde for verneområder, naturressurser og miljø eller lignende

Utvalg med ansvarsområde for næringsliv og samfunnsutvikling eller lignende

Annet spesifiser _____

8b) Har politikerne fått opplæring i naturmangfoldloven?

Ja nei vet ikke

8c) Har politikerne fått opplæring om biologisk mangfold i kommunen?

Ja nei vet ikke

8d) Hvordan behandles saker som berører naturmangfoldet administrativt? (sett ett kryss)

Har en fast/faste saksbehandler(-e) på saker som omhandler naturmangfold og miljø

Saksbehandler kan variere fra sak til sak

Lagt inn under en avdeling/seksjon. Hvilken avdeling/ seksjon: spesifiser _____

Annet spesifiser _____

8e) Har saksbehandler(-ne) fått opplæring i naturmangfoldloven?

Ja nei vet ikke

f) Har saksbehandler(-ne) fått opplæring om biologisk mangfold i kommunen?

Ja nei vet ikke

9 Hvor god kapasitet vil du si at kommunen har når det gjelder å behandle saker etter naturmangfoldloven?

Skala: 1= svært liten kapasitet, 5=svært god kapasitet

10 Hvor god mener du den samlede kompetansen i kommunen er når det gjelder naturmangfold?

Skala: 1=Svært lite kompetanse, 5=svært god kompetanse

10.1. Bruker kommunen naturmangfoldloven i alle relevante arealsaker?

Ja nei vet ikke

10a. Hvilke kunnskaps- og informasjonskilder/databaser benytter kommunen seg av når det gjelder naturmangfold? (flere kryss mulig)

Artsdatabanken

Naturdata AS

Temakart utarbeidet av kommunen selv

Naturindeks for Norge

Miljøstatus for Norge

INON-områder

Universitet og Høgskoler

Forskningsinstitutter (NINA, NILU, NIVA, NIKU osv...)

Konsulentselskaper

10b. Kommunen har egne data fra (flere kryss mulig) :

- Naturtypekartlegging
- Viltkartlegging
- Kartlegging av ferskvannslokaliteter
- Kartlegging av marint biologisk mangfold
- Miljøregistreringer i skog (MiS)
- Rødlistearter (truet, nær truet eller verdifull)/ansvarsarter
- Egne kartlegginger av prioriterte arter, utvalgte naturtyper og andre spesielle naturverdier

Andre kilder: _____

10c. I hvilken grad samarbeider kommunene med andre aktører med relevant kompetanse (vurder hver aktør under) når det gjelder arbeid (inkl. kjøp av tjenester) med naturmangfold? Skala: 1= i svært liten grad – 5 =i svært stor grad.

Nabokommuner
Naturinformasjonssentra
Konsulentselskaper
Statskog SF (FEFO for kommuner i Finnmark fylke)
Universitet og Høgskole sektoren
Instituttsektoren (NINA, NIKU, NILU, NIVA osv..)

10d. Er det andre aktører som dere samarbeider med om naturmangfold, spesifiser:_____

10e. Infotekst: I hvilken grad samarbeider kommunen med følgende offentlige etater som.... Skala: 1= i svært liten grad – 5 =i svært stor grad

Fylkesmannen
Fylkeskommunen
Statens naturoppsyn
Direktoratet for naturforvaltning
Miljøverndepartementet

Infotekst: Geodata -kartfestet miljødata krever at kommunen har kompetanse og infrastruktur i forhold til GIS.

10 f a. I hvilken grad møter din kommune på utfordringer med hensyn på
Skala: 1= i svært liten grad, 5= svært stor grad, 9= vet ikke

- 1) Kompetanse
- 2) Infrastruktur
- 3) Tilgang på data

10 f b. I hvilken grad er geodat-kartfestet miljødata:
Skala: 1= i svært liten grad, 5= svært stor grad, 9= vet ikke

- Nyttige
- Pålitelige
- Relevante
- Detaljerte nok

10g. Hvor henter dere data fra

- Norge digitalt
- Hos dataeier (f.eks DN, HI, Artsdatabanken)

10 h. Gir dataene nok informasjon for å treffe en god beslutning?
Ja nei vet ikke
Hvis nei på 10h, hvilken type informasjon mangler? _____

10 i. Gir dataene nok informasjon for å utøve faglig skjønn i saksbehandlingen?
Ja nei vet ikke
Hvis nei på 10i, hva mangler? _____

10 j. I hvilken grad er veiledning og oppfølging i forhold til naturmangfoldloven tilfredsstillende
Skala: 1= i svært liten grad, 5= svært stor grad, 9= vet ikke

- Fra MD
- Fra DN

10 k. Hva ønsker du evt mer av? (flere kryss mulig)

- Skriftlig materiell
- Kurs/praktisk veiledning
- Annet

11 I hvilken grad vektlegges disse forholdene når vedtak skal fattes i saker som omhandler naturmangfold og arealinngrep? Skala: 1= vektlegges ikke – 5 =vektlegges i stor grad. 9= usikker/kjenner ikke til

Rapporter og konsekvensvurderinger utført i forbindelse med planlagte inngrep/tiltak
 Økosystemets samlede belastning/ sumvirkning av tiltaket/inngrepet
 Næringsinteresser
 Kommunens behov for å skape arbeidsplasser/sysselsetting
 Egen arealplan/regional plan
 Kommunens egen miljøplan (hvis slik plan er utarbeidet)
 Kommunens plan for biologisk mangfold (hvis slik plan er utarbeidet)

12 Hvor enig eller uenig er du i følgende utsagn?

Skala: 1= helt uenig, 5= helt enig 9= vet ikke

Kommunene har god oversikt over naturmangfoldet i kommunen
 Kommunens ansatte har god kjennskap til naturmangfoldloven og lovens innhold.
 Hensynet til naturmangfoldloven oppleves som et hinder for den videre arealplanleggingen og - utnyttelsen i kommunen

13 Har kommunen i dag forekomst av prioriterte arter etter naturmangfoldloven?

Ja Nei Vet ikke/kjenner ikke til

Hvis ja spm 13,

13b. Hvilke av følgende arter er registrert i kommunen? (flere kryss mulig)

Dverggås
 Svarthalespove
 Elvesandjeger
 Eremitt
 Klippeblåvinge
 Dragehode,
 Honningblom
 Rød skogfrue

14 Har kommunen i dag utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven?

Ja Nei Vet ikke/kjenner ikke til

Hvis ja spm 14,

14a. Hvilke naturtyper er registrert i kommunen? (flere kryss mulig)

Slåttemark
 Slåttemyr
 Kalk-lindeskog
 Kalksjøer med vekt på kransalgjesjøer
 Hule eiker

14b. Har kommunen naturtyper som er foreslått som utvalgte naturtyper og som er til vurdering?

Ja Nei Vet ikke/kjenner ikke til

Hvis ja spm 14b.

14c. Hvilke naturtyper er registrert i kommunen?(flere kryss mulig)

Høstingsskog

Kystlynghei

Ålegraseng

15. Hvordan forholder kommunene seg til prioriterte arter og trua naturtyper? (flere kryss mulig)

Gjennom kartlegging av forekomst

Vurderes i areal- og byggesaksbehandling

Vurderes i motorferdselsaker

Vurderes i saker knyttet til forurensning

Gjennomfører skjøtselstiltak

Annet, noter: _____

15 Har kommunen verneområder? Ja nei

Hvis ja spm 15,

15a. Hvilke typer verneområder finnes? (flere svar mulig)

a) Naturreservat, eller plante- og dyrelivsfredning

b) Biotopvern

c) Marine verneområder

d) Landskapsvernområder → også spm 16

e) Nasjonalpark → også spm 16

f) Område som er midlertidig vernet (§45)

g) Hvor stor del av kommunen er vernet etter naturvernloven/-mangfoldloven? (Oppgi i %)

15.1) Har kommunen påtatt seg forvaltningsansvar for verneområdet(-ene)? Ja nei

Hvis NEI på spm 15.1,

15.1a. Hvorfor har ikke kommunen tatt på seg ansvaret? (flere svar mulig)

Mangler kompetanse

Mangler økonomiske ressurser til å kunne utføre denne oppgaven

Det følger ikke med noen form for/god nok økonomisk kompensasjon/tilskudd fra fylkesnivået eller statlig nivå

Det er ikke kommunenes, men statens, ansvar å innfri internasjonale forpliktelser om naturmangfold

Annet: _____

Hvis JA på spm 15.1,

15.1b.hvordan er dette ansvaret organisert/administrert? (flere svar mulig)

Egen eller del av en stilling i kommunen

Egen eller del av en interkommunal stilling

Kjøper tjenester fra ansatt i andre kommuner

Innleid hjelp, fra konsulent/ person ansatt utenfor kommunen

Annet: _____

Hvis JA på spm 15.1,

15.2) Hvordan er forvaltningsansvaret/-arbeidet finansiert?(Flere kryss mulig)

Fra kommunenes budsjett
 Tilskudd/overføring fra Fylkesmannen eller Fylkeskommunen
 Tilskudd overføring fra Direktoratet for naturforvaltning eller Miljøverndepartementet
 Tilskudd fra privat sektor/private fond eller lignende
 Tilskudd fra kommunale fond eller lignende
 Annet: _____

15.3 Er forvaltningsreformen (lokal forvaltning av verneområder) en egnet styreform for å gjøre forvaltningen mer effektiv og treffsikker?

Ja nei vet ikke

15.4 Er forvaltningsreformen egnet til å gjøre vernet og forvaltningen mer forståelig og akseptert? Ja nei vet ikke

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16 Hvilke tema eller kapittel i NML synes kommunen er spesielt utfordrende eller krevende i forhold til forvaltningen av verneområder?

Skala: 1= ikke krevende i det hele tatt, 5= svært krevende, 9= ikke relevant

Vurderinger rundt bærekraftig bruk (NML, kap. 2)

Turisme og/eller naturbasert næringsutvikling inne i verneområdet
 Turisme og/eller naturbasert næringsutvikling i randsonene utenfor selve verneområdet
 Avpasse økt ferdsel/satsing på turisme inne i verneområdet med verneverdier
 Avpasse økt ferdsel/satsing på turisme inne i verneområdet med andre næringsaktører (inkl. reindrift)
 Avpasse økt ferdsel/satsing på turisme inne i verneområdet med grunneiere
 Forhold knyttet til vurdering av samlet belastning for et område

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16b. Er det andre forhold som er krevende etter NML, kap.2,

Ja, spesifiser _____

Nei

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16.c Vurderinger rundt artsforvaltning (NML, kap. 3)

Skala: 1= ikke krevende i det hele tatt, 5= svært krevende, 9= ikke relevant

Prioriterte arter
 Forhold knyttet til arealbruk og villrein
 Regulering av ferdsel
 Forhold knyttet til utmarksbeite, inkludert reindrift/tamrein

16d. Er det andre forhold som er krevende etter NML, kap.3,

Ja, noter _____

Nei

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16e. Vurderinger rundt fremmede organismer (kap. 4)

Skala: 1= ikke krevende i det hele tatt, 5= svært krevende, 9= ikke relevant

Utsetting av fugler, fisk eller andre dyrearter
 Fremmede treslag eller plantearter (hageplanter)

16f. Er det andre forhold som er krevende etter NML, kap.4,

Ja, noter _____

Nei

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16g.Vurderinger rundt områdevern (kap. 5)

Skala: 1= ikke krevende i det hele tatt, 5= svært krevende, 9= ikke relevant

Forhold knyttet til fritidsboliger og hyttefelt

Forhold knyttet til landbruk (inkl. skogbruk) i og rundt verneområder

Forhold knyttet til beitebruk i og rundt verneområder

Forhold knyttet til uorganisert friluftsliv (aktiviteter som omfattes av allemannsretten) i og rundt verneområder

Forhold knyttet til reiseliv/turisme/organisert aktivitet i og rundt verneområder

Forhold knyttet til annen næringsvirksomhet i og rundt verneområder

16h.Er det andre forhold som er krevende etter NML, kap.5,

Ja, noter _____

Nei

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16i. Forhold knyttet til arbeid med utvalgte naturtyper (kap. 6)

Skala: 1= ikke krevende i det hele tatt, 5= svært krevende, 9= ikke relevant

Skjøtsel og vedlikehold

16j.Er det andre forhold som er krevende etter NML, kap.6,

Ja, noter _____

Nei

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16k. Forhold rundt myndighet etter loven, tilsyn m.v. (kap. 8)

Skala: 1= ikke krevende i det hele tatt, 5= svært krevende, 9= ikke relevant

Rolle- eller ansvarsavklaringer mot grunneiere

Rolle- eller ansvarsavklaringer mot Fylkesmann eller Fylkeskommune

Rolle – eller ansvarsavklaringer mot klageinstansene (DN/MD)

16l.Er det andre forhold som er krevende etter NML, kap.8,

Ja, noter _____

Nei

FILTER: Hvis spm 15a = alt. d eller e

16m. Forhold rundt håndheving og sanksjoner (kap. 9)

Å si nei til lokale tiltakshavere som søker dispensasjon fra verneforskriften

Å vurdere tålegrensen til verneverdiene

Skjønnsmessige vurderinger av hvilke interesser som bør veie tyngst

16n.Er det andre forhold som er krevende etter NML, kap.9,

Ja, noter _____

Nei

Del 2 – Om kommunens rolle og fremtidige utfordringer

17 Hva er de største utfordringene i det kommunale arbeidet med naturmangfold framover (i et 20 års perspektiv)?

Skala: 1= vurderes ikke som utfordrende, 5= vurderes som meget utfordrende, 9= vet ikke

Mangel på kompetent personale til å håndtere denne type saker

Mangel på økonomiske ressurser til å utføre pålagt oppgaver fra staten

Manglende oversikt over status for sårbare, trua eller prioriterte arter, utvalgte naturtyper eller det biologiske mangfoldet.

Utbyggingspress fra industri og næringsliv
 Utbyggingspress for boliger
 Utbyggingspress for fritidsboliger
 Utbyggingspress fra landbruket
 Å finne balansen mellom ulike brukerinteresser
 Klimaendringer

17a. Er det andre fremtidige utfordringer med naturmangfoldarbeidet , spesifiser;_____

Del 3 – Om forvaltning og næringsutvikling i - og rundt verneområdene **18 Hvilken rolle burde kommunen/nasjonalparkstyrene å ha når det gjelder næringsutvikling i og rundt verneområder?**

Skala: 1= i liten grad, 5= i meget stor grad, 9= vet ikke/ikke relevant

Utvikle bruken av selve verneområdet
 Utvikle bruken av randsonene til verneområdet
 Styre bruken av området/ regulere ferdselen til visse områder inne i verneområdet
 Styre bruken av området/ regulere ferdselen i randsonen til selve verneområdet
 Som en næringsaktør
 Tilrettelegger for næringsvirksomhet (for eksempel nettverksbygging, infrastruktur eller kompetanseutvikling)
 Bidra til samordning av nasjonale, regionale og kommunale planer for områdene.
 Som en tilrettelegger for tradisjonell bruk og utnyttelse av utmarksressurser
 Stimulere til verdiskaping i en bred forstand; som sosial, kulturell, økonomiske og miljømessig verdiskaping
 Sørge for at handlingsrommet i verneforskriften blir optimalt utnyttet til lokalsamfunnets beste i arbeidet med forvaltningsplanen (nye planer og revisjoner av planer).
 Følge de føringer som er gitt i eksisterende forvaltningsplan for verneområdet
 Løse interessekonflikter/arealkonflikter mellom ulike brukerinteresser
 Ivareta lokale rettigheter/-rettighetshavere

18a. Er det andre roller kommunen/nasjonalparkstyret burde ha , spesifiser;_____

19 Velg det du mener er den viktigste rollen for kommunen/nasjonalparkstyret når det gjelder næringsutvikling i og rundt verneområder (kun ett kryss mulig)

Utvikle bruken av selve verneområdet
 Utvikle bruken av randsonene til verneområdet
 Styre bruken av området/ regulere ferdselen til visse områder inne i verneområdet
 Styre bruken av området/ regulere ferdselen i randsonen til selve verneområdet
 Som en næringsaktør
 Tilrettelegger for næringsvirksomhet (for eksempel nettverksbygging, infrastruktur eller kompetanseutvikling)
 Bidra til samordning av nasjonale, regionale og kommunale planer for områdene.
 Som en tilrettelegger for tradisjonell bruk og utnyttelse av utmarksressurser
 Stimulere til verdiskaping i en bred forstand; som sosial, kulturell, økonomiske og miljømessig verdiskaping
 Sørge for at handlingsrommet i verneforskriften blir optimalt utnyttet til lokalsamfunnets beste i arbeidet med forvaltningsplanen (nye planer og revisjoner av planer).
 Følge de føringer som er gitt i eksisterende forvaltningsplan for verneområdet
 Løse interessekonflikter/arealkonflikter mellom ulike brukerinteresser
 Ivareta lokale rettigheter/-rettighetshavere



Norsk institutt for naturforskning (NINA) er et nasjonalt og internasjonalt kompetansesenter innen naturforskning. Vår kompetanse utøves gjennom forskning, utredningsarbeid, overvåking og konsekvensutredninger.

NINAs primære aktivitet er å drive anvendt forskning. Stikkord for forskningen er kvalitet og relevans, samarbeid med andre institusjoner, tverrfaglighet og økosystemtilnærming. Offentlig forvaltning, næringsliv og industri samt Norges forskningsråd og EU er blant NINAs oppdragsgivere og finansieringskilder.

Virksomheten er hovedsakelig rettet mot forskning på natur og samfunn, og NINA leverer et bredt spekter av tjenester gjennom forskningsprosjekter, miljøovervåking, utredninger og rådgiving.

ISSN:1504-3312
ISBN: 978-82-426-2573-1

Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: Postboks 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, NO-7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00, Telefaks: 73 80 14 01

E-post: firmapost@nina.no

Organisasjonsnummer 9500 37 687

<http://www.nina.no>

Samarbeid og kunnskap for framtidens miljøløsninger