

Verneplanprosesser – reelle konflikter eller institusjonelle forviklinger?

Terje Skjeggedal - NIBR



Artikkelen er skrevet som en del av prosjektet: "Institusjonell endring i utmarka: Konfliktlinjer, forvaltningssystemer og rettferdighet", finansiert av Norges forskningsråd 2003-2005. Formålet her er å drøfte hvorfor verneplanprosesser etter naturvernloven så ofte blir prega av konflikter, og også tilsynelatende av større og mer uforsonlige konflikter enn hva verdi- og interesse motsetninger skulle gi grunnlag for. Er det institusjonene, "spillereglene" i form av lover, regler, normer og tradisjoner, som bidrar til å skape konflikter heller enn til å løse dem?

1. Om innholdet

De institusjonelle rammene for planlegging og forvaltning av verneområder er sammensatte og består av både formelle og uformelle "spillereglene". I denne sammenhengen ser vi spesielt på de formelle reglene i naturvernloven og praktiseringa av disse. Vi starter med å redegjøre for lovgrunnlaget for verneplanprosesser (naturvernloven med forskrifter og rundskriv), vurderer de endringene som har skjedd siden 1980-tallet og sammenlikner med planbestemmelser etter plan- og bygningsloven. Dermed viderefører vi diskusjoner av forholdet mellom naturvernloven og plan- og bygningsloven i forvaltning av utmarksområder fra prosjektet "Regimenes slagmark" (Skjeggedal et al 2001, 2004). Vi viser ett eksempel på praktisering av Naturvernloven: verneplanprosessen for nasjonalparkene Blåfjella – Skjækerfjella og Lierne i Nord-Trøndelag fylke. Så diskuterer vi verneplanprosesser i lys av tre viktige dimensjoner ved norsk naturforvaltning: (1) "fortellingene" som konstituerer de dominerende oppfatningene, (2) naturforståelsen som legges til grunn og (3) sentrum/periferi motsetningene som ligger innebygd. Til slutt vurderer vi mulige institusjonelle endringer for en bedre forvaltningspraksis.

2. Verneplanprosesser etter naturvernloven

Loven og rundskrivene

Verneplanprosesser gjennomføres etter Naturvernloven av 1970, som avløste loven av 1954. I vår sammenheng er det bestemmelsen om områdevern, først og fremst nasjonalparker (§ 3) og saksbehandlingsregler for vern (§ 18) som er de interessante. Områdevern etter naturvernloven styres av statlige miljøvernmyndigheter (Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmennenes miljøvernavdelinger). Kommunene kommer (bare) inn som høringsinstanser. Slik skiller naturvernloven seg vesentlig fra plan- og bygningsloven av 1985. Etter plan- og bygningsloven er det kommunene som vedtar kommuneplaner og detaljplaner. Riktignok med en viktig forutsetning: statlige fagmyndigheter eller fylkeskommunen må ikke ha innsigelser til planen. Har de det, går planen via mekling hos fylkesmannen, eventuelt videre til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse.

På bakgrunn av NOU 1987:21 *Samordning av lover om arealdisponering*, ble det i 1989 gjort endringer i saksbehandlingsreglene i naturvernloven (§ 18) slik at de i prinsippet følger samme saksgang som detaljplaner etter plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 51 (1987-88)). Prosesskravene til varsling og offentlig medvirkning er nå de samme i naturvernloven som i plan- og bygningsloven. Fremdeles er det likevel en viktig forskjell. Fortsatt er det statlige miljøvernmyndigheter, i praksis fylkesmennenes miljøvernavdelinger, som skal gjennomføre prosessene, og ikke kommunene, som etter plan- og bygningsloven. Dermed kommer helt andre, og for kommunene ukjente og utenforstående, aktører inn i planprosessen. Dessuten er det bare på lokalt nivå prosessene følger samme regler. Verneforslag utarbeides av fylkesmannen og sendes så ut på en omfattende to-delt prosess: først lokal offentlig høring til grunneiere, organisasjoner, kommuner m.fl., som nå følger prosessreglene i plan- og bygningsloven. Deretter følger en sentral høring til direktorater, sentrale organisasjoner og lignende. Planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) har ikke denne to-delinga. Dessuten vedtas som nevnt planer etter pbl av kommunestyret, mens verneplaner vedtas av Kongen i statsråd. To-delinga av verneplanprosesser er ikke gjort på grunnlag av bestemmelser i naturvernloven, men er en praksis innført av departementet.

Et annet viktig poeng i diskusjonen om i hvor stor grad tilpassing av prosessbestemmelsene i naturvernloven til plan- og bygningslovens bestemmelser fører til samme type prosesser, er hvordan denne tilpassing påvirker aktørenes forventninger til både planprosess og ikke minst resultater. Plan- og bygningsloven har en lang tradisjon for deltakelse og også medvirkning i planprosesser. Ved revisjonen av bygningsloven og introduksjonen av ny plan- og bygningslov i 1985 ble dette ytterligere forsterka og formalisert ved et eget kapittel: *Kap. III. Samråd, offentlighet og informasjon*. Her heter det at planmyndighetene skal drive en "aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten" og at "berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen" (§ 16). Begrepet "deltakelse" blir brukt. "Deltakelse" betyr jo ikke nødvendigvis "innflytelse", slik at planen blir annerledes enn uten deltakelse. Likevel er det slik at deltakelse gir forventninger om innflytelse. For de fleste deltakere er det ikke tilstrekkelig bare å bli hørt. Synspunktene

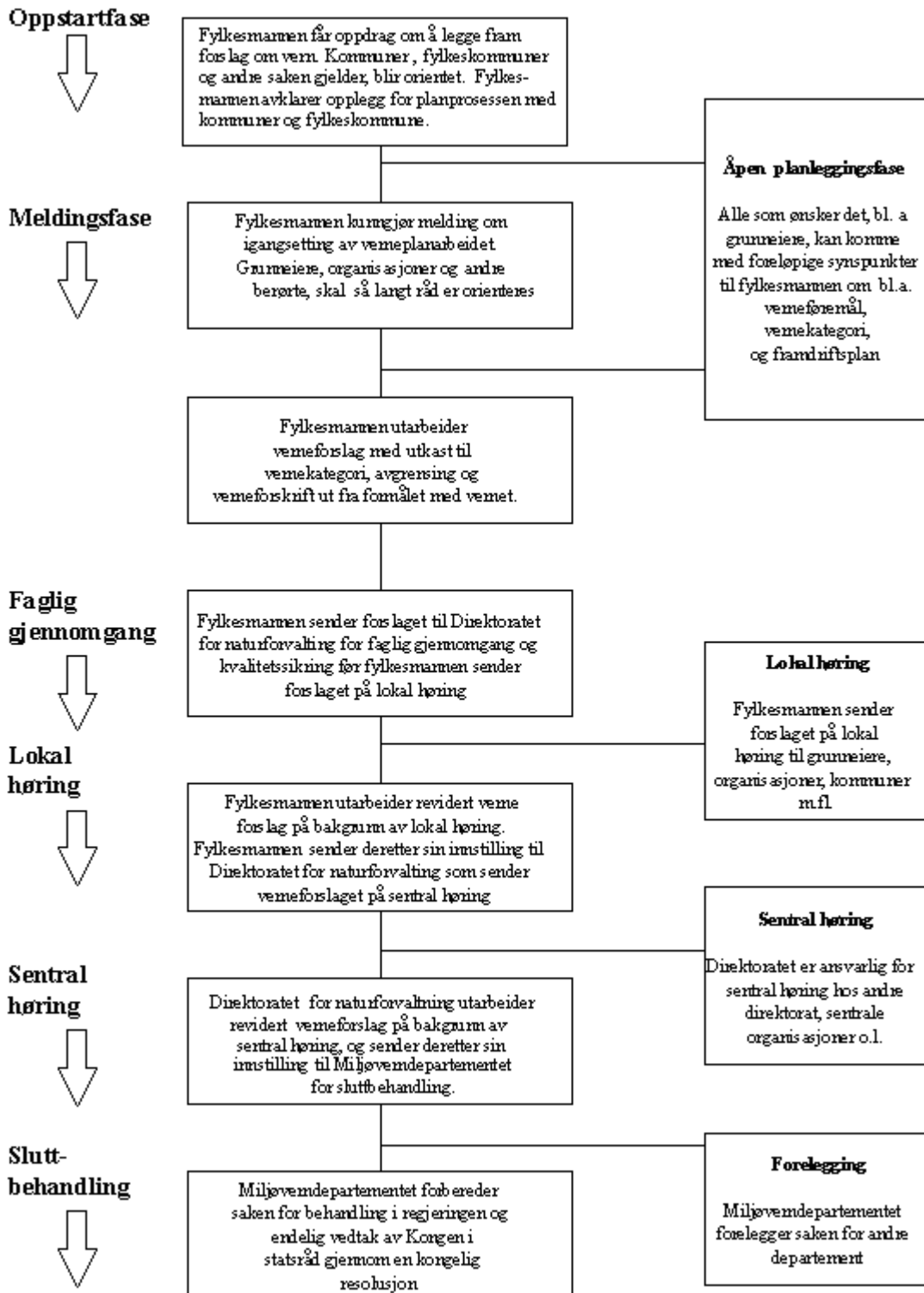
må også bli seriøst vurdert og i en viss utstrekning også kunne føre til endringer. Alle innvendinger og ønsker kan sjølsagt ikke tilfredsstilles, men deltakelsen blir bare rituell dersom ingen innvendinger og nye forslag blir imøtekommet.

I tillegg til et eget kapittel i plan- og bygningsloven om deltakelse, blir liknende pålegg presisert i bestemmelsene om fylkesplanlegging, kommuneplanlegging og reguleringsplanlegging (§§ 19-3, 19-4, 20-2, 20-5, 27-1, 27-2, 28-2 og 30). Oppfatninga om at "deltakelse" i plan- og bygningsloven betyr noe mer enn bare å delta, styrkes av formuleringa i § 20-5 om behandling av kommuneplanen hvor det sies at: *...bestemmelsene om medvirkning og offentlig ettersyn i første og annet ledd gjelder ikke ved rullering av kommunenes samlede handlingsprogram* og i § 27-1 om utarbeiding av reguleringsplan, hvor kommunene i områder med eksisterende bebyggelse er pålagt å: *...legge til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området...!* (våre understrekinger). Når begrepet "medvirkning" brukes, må det bety at deltakelsen skal ha en virkning utover bare det å delta. I plan- og bygningsloven betyr altså deltakelse en form for medvirkning, dvs. en to-veis kommunikasjon. Deltakerne blir informert av myndighetene og kommer så med sine synspunkter som igjen blir vurdert med muligheter for endringer.

Tradisjonen for medvirkning etter plan- og bygningsloven er utvikla i et lokalt, sektorovergripende og folkevalgt regime. Naturvernlovens regime er helt annerledes. Det er sentralt, sektororganisert og uten direkte folkevalgt styring. Derfor er det ingen enkel oppgave å overføre elementer, som for eksempel deltakelse og medvirkning, fra det ene systemet til det andre, bare ved endring i lovbestemmelser. Regimene er forskjellige, og lovene er bare en del av de institusjonelle rammene som regulerer aktivitetene.

Allerede før de nevnte lovendringene i 1989, sendte Miljøverndepartementet i 1983 ute et rundskriv, T-12/83: *Retningslinjer for de fylkesvise verneplanene etter naturvernloven. Forholdet til planlegging etter bygningsloven*. Rundskrivet skulle bidra til å styrke koordineringa mellom de fylkesvise verneplanene og oversiktsplanlegging etter bygningsloven. Det blei i 1990 erstatta av rundskriv T-4/90: *Endringer i saksbehandlingsreglene i naturvernloven (§ 18) og Viltloven (§ 7)*, som ble sendt ut i forbindelse med de nevnte lovendringene. Her blir det presisert at siktemålet med lovendringene er at vernearbeidet i større grad må bli en del av kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven og at berørte kommuner og fylkeskommuner skal inn i prosessene på et tidlig tidspunkt. Endringene skal også sikre grunneiere og berørte medvirkningsmuligheter i utforming av verneforslag.

I 1999 kom et nytt rundskriv: T-3/99 *Saksbehandlingsregler etter naturvernloven*. Hovedbegrunnelsen for endring av rundskriv T-4/90 var *"på en bedre måte å synliggjøre og legge til rette for en styrket kommunal og fylkeskommunal medvirkning samt deltakelse fra grunneiere, brukere, etater og organisasjoner under planlegging av vernetiltak etter naturvernloven" og "å gi en nærmere omtale av koplingen mellom saksbehandlingsreglene etter naturvernloven og konsekvensutredningsreglene i plan- og bygningsloven for større vernetiltak samt å motivere for samordning med planlegging etter plan- og bygningsloven"*...Målsettingen er å sikre lokalt engasjement og deltakelse og godt samarbeid med alle berørte gjennom hele verneprosessen...Det må etableres serviceorienterte planprosesser. Videre må grunneiere og brukere tas på alvor i selve planprosessen, selv om de ikke alltid får gjennomslag for sine synspunkter i konfliktfylte vernesaker (s. 3). Det oppfordres til å kjøre en parallell og samordna planprosess etter plan- og bygningsloven og naturvernloven. Saksbehandlingsprosessen blir skjematisk framstilt som i figur 1.

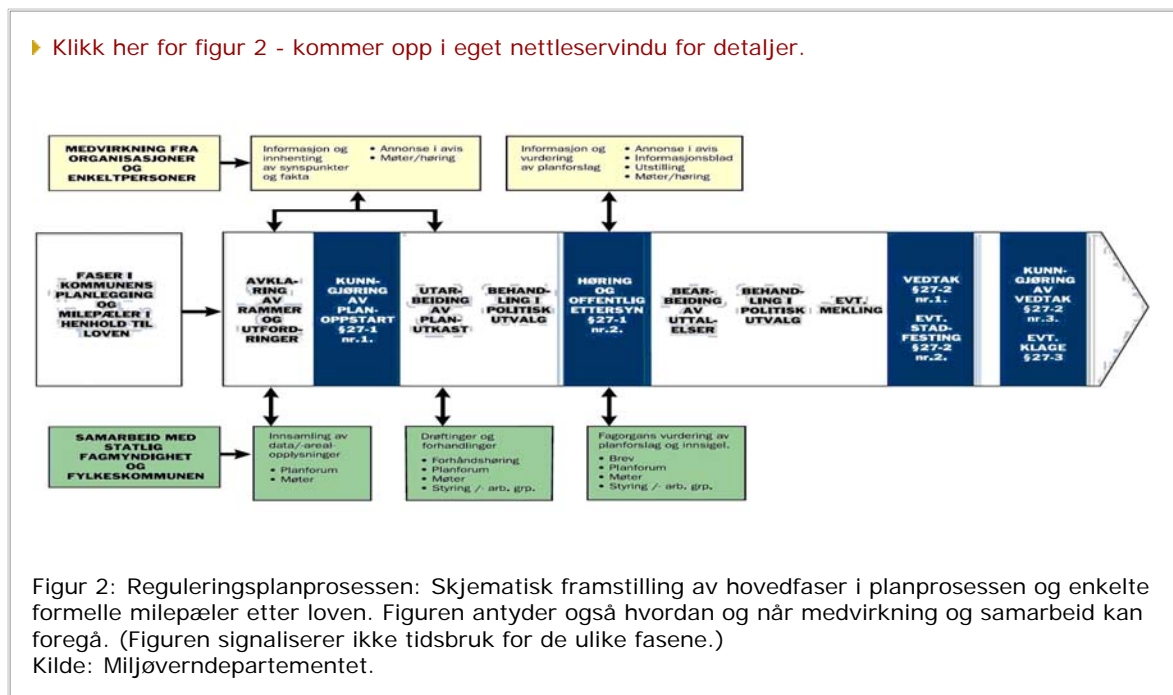


Figur 1: Skjematisert framstilling av saksbehandlingsprosessen etter naturvernloven § 18, viltloven § 7 og lov om laksefisk og innlandsfisk mv § 7. Kilde: Miljøverndepartementet (1999:17): Saksbehandlingsregler etter naturvernloven. T 3/99.

For å sikre at "de som blir berørt av arbeidet med vern skal gis anledning til å medvirke ved utformingene av et verneforslag" (s. 9), skal fylkesmannen kunngjøre en melding hvor det redegjøres for vernearbeidet og følgene et vern kan få for de som blir berørt. Alle berørte grunneiere, rettighetshavere, lag og organisasjoner, etater m.fl. skal sendes skriftlig melding. Fylkesmannen utarbeider så verneforslag som sendes Direktoratet for naturforvaltning til faglig gjennomgang av "det naturfaglige grunnlaget for verneforslaget og juridiske forhold knyttet til plandokumentet" (s. 10). Deretter legger fylkesmannen forslaget ut til offentlig høring. På grunnlag av innkomne merknader og opplysninger vurderer så fylkesmannen behovet for endringer av verneforslaget og sender endelig forslag til Direktoratet for naturforvaltning, som utarbeider høringsforslag til sentrale offentlige etater og organisasjoner og utarbeider endelig verneforslag med forskrifter. Så oversendes saken Miljøverndepartementet som forbereder framlegging av til endelig vedtak som kongelig resolusjon.

Til sammenlikning kan vi se på figur 2 som viser planprosessen for reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

► [Klikk her for figur 2 - kommer opp i eget nettleservindu for detaljer.](#)



Planprosessen for reguleringsplaner skiller seg på vesentlige punkter fra planprosessen slik den praktiseres for områdevern etter naturvernloven. I reguleringsplanprosessen legges det stor vekt på å involvere berørte parter tidlig i prosessen. Medvirkning skal foregå allerede i fasa for avklaring av rammer og utfordringer, før forslag til plan er utarbeida. Det er som regel da mulighetene for konstruktive innspill og dialog er størst. For det andre skiller det i reguleringsplanprosessen tydelig mellom to grupper deltakere i prosessen: på den ene sida medvirkning fra organisasjoner og enkeltpersoner, og på den andre sida samarbeid med statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen. Disse to gruppene krever helt forskjellige opplegg for medvirkning. Den tredje viktige forskjellen er at grunneiere er så godt som fraværende i framstillinga av reguleringsplanprosessen, mens grunneiere er nevnt flere steder i saksbehandlingsprosessen etter naturvernloven. Naturvernloven forholder seg direkte til grunneierne, mens plan- og bygningsloven nærmest ser bort fra grunneiere og henvender seg til det mer diffuse "fellesskapet".

To utviklingstrekk

Ser vi på endringene i naturvernloven og rundskriv siden 1980-tallet, er to utviklingstrekk tydelige. Det er for det første stadig økende oppmerksomhet om å utvikle samarbeid, både mellom statlige naturvernmyndigheter og fylkeskommuner og kommuner og med grunneiere, organisasjoner m.fl. som blir mer eller mindre direkte berørt av verneplaner. For det andre er det økende oppmerksomhet om å koordinere verneplanprosesser etter naturvernloven med planlegging etter plan- og bygningsloven.

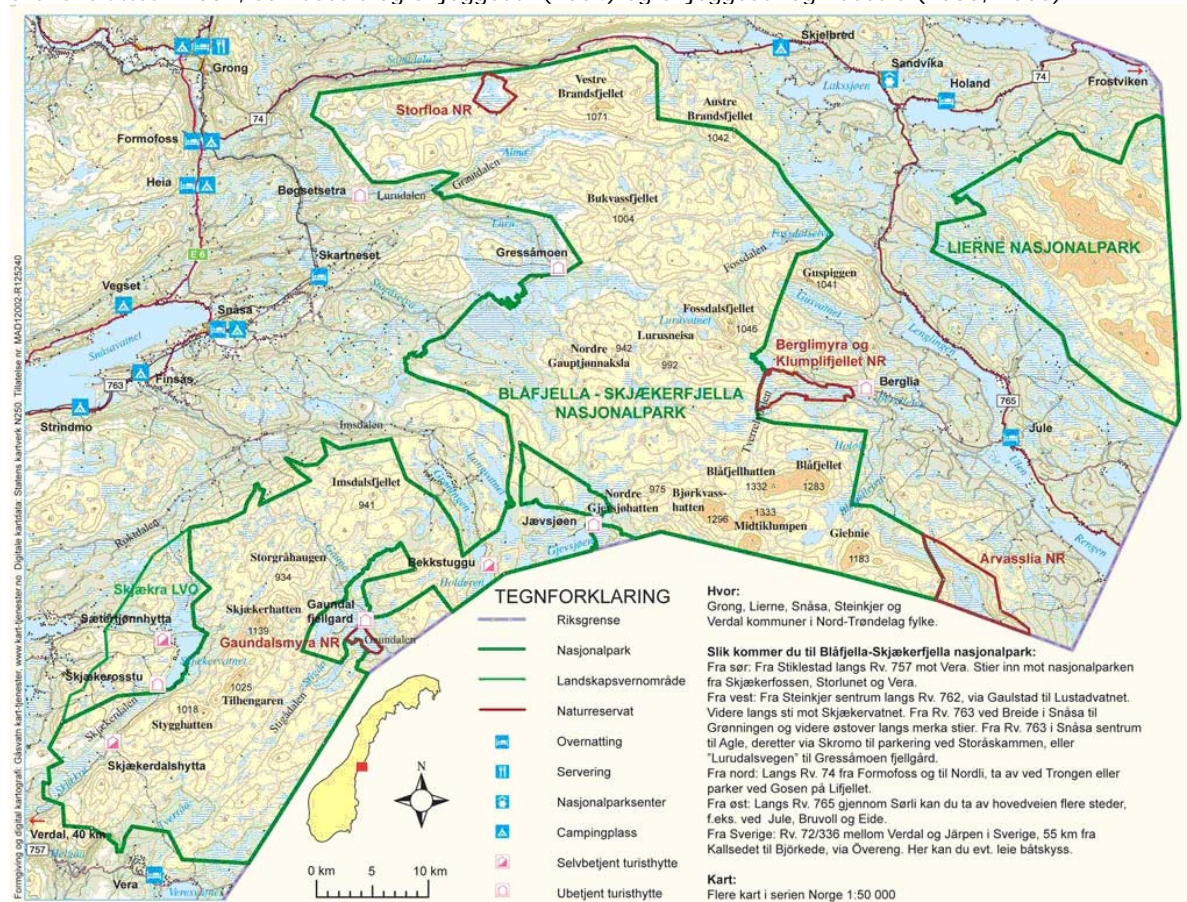
Disse ambisjonene blir også et stykke på vei videreført i utredninger om naturvernloven og plan- og bygningsloven som har kommet de siste årene. Planlovutvalget diskuterer forholdet mellom plan- og bygningsloven og naturvernloven i begge sine utredninger, NOU 2001:7 og NOU 2003:14. Utvalgets konklusjon er at vern etter naturvernloven bør bestå som et virkemiddel for staten, slik at bestemmelser om områdevern fortsatt skal være i naturvernloven. Begrunnelsen er klarere ansvarsforhold m.h.t. håndhevelse av vernebestemmelser og ansvar for erstatninger (s. 212) og for å sikre nasjonal og internasjonale verneverdier (s. 346). Utvalget foreslår også en endring i saksbehandlingsreglene i naturvernloven (§ 18) som sier at vern etter naturvernloven "skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven" (s. 346). Ambisjonen er altså klar: plan- og bygningsloven bør også omfatte verneområder. Likevel er konklusjonen, "etter en samlet vurdering", at områdevernet fortsatt skal hjemles i naturvernloven (NOU 2003:14:212).

Biomangfoldutvalget foreslår i NOU 2004:28 en ny lov som skal erstatte nåværende naturvernlov (og også deler av viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven), men som favner videre enn det klassiske naturvernet. For områdevern støtter utvalget seg til planlovutvalgets konklusjon om at vedtak om områdevern bør treffes på grunnlag av naturvernloven (NOU 2004:28:352), men at saksbehandlingsreglene bør tilpasses reglene som gjelder for arealplanlegging. Utvalget oppsummerer erfaringene med gjeldende saksbehandlingsregler med at det er behov for rask avklaring av hvilke temaer og spørsmål som skal vurderes i en verneplanprosess og at det finnes forbedringspunkter hva gjelder tidlig avklaring av interessekonflikter. Utvalget foreslår endringer i naturvernloven "som kan bidra til en klarere og mer inkluderende prosess for dem som blir mest berørt av vernet" (s. 352). Utvalget anbefaler også at praksisen med en todelt høringsprosess endres, slik at den lokale/regionale og den sentrale høringa samordnes. I nye regler for saksbehandling (§ 40) foreslår utvalget å lovfeste at eiere, rettighetshavere, berørte brukere og lokalbefolkning gis anledning til å komme tidlig inn i prosessen med verneplaner. Det presiseres også i denne paragrafen at saksbehandlingen skal legge til rette for mest mulig klarhet om verneformål og verneverdier, lokal bruk og kunnskap om verneverdier, avgrensning av området og følger av vernet. Argumentasjonen til biomangfoldutvalget peker i retning av å integrere verneplanprosesser i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, heller enn å beholde områdevernet i naturvernloven. Konklusjonen er likevel også her motsatt.

3. Verneplanprosessen i Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark og Lierne nasjonalpark

Datagrunnlaget

Her belyser vi erfaringer fra verneplanprosesser ved å se nærmere på nasjonalparkplanprosessen i Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark og Lierne nasjonalpark i Nord-Trøndelag fylke, se figur 3. I Lierne kommune har vi arbeidet med prosjekter knytta til forvaltning av utmarksområder siden 1996, se for eksempel: *Kampen om LNF. Forvaltning av utmarksressurser – etter særlover eller plan- og bygningsloven. Et forprosjekt* (Skjeggedal og Thorsen 1996), *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder* (Skjeggedal et al. 2001), *Management strategies in forest landscapes in Norway* (Skjeggedal et al. 2004) og *Inngrepsfrie naturområder som verktøy for arealforvaltning* (Skjeggedal et al 2005, Skjeggedal og Arnesen 2005). Verneplanprosessene er også beskrevet og vurdert i prosjektet: *Lokal medvirkning i verneprosess og forvaltning av nasjonalparken "Lierne-Snåsa-Verdal"* som er et såkalt "SafeinHerit-prosjekt" innen EUs Nordlig Periferi Program for perioden 2000-2001 (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2001). I tillegg har vi intervjuet ordfører og rådmann og fjelloppsynsmann og leder i Nordli fjellstyre i forbindelse med dette prosjektet. Dessuten har vi intervjuet ordfører og rådmann i Snåsa kommune som også har store områder innafør nasjonalparken. Indirekte trekker vi også veksler på erfaringer fra Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder som vi kjenner fra arbeidet med evaluering av forsøket med lokal forvaltning av verneområdene. Evalueringsarbeidet starta i 2003 og skal avsluttes i 2007, se Aasetre og Skjeggedal (2004) og Skjeggedal og Aasetre (2005, 2006).



Figur 3: Blåfjella – Skjækerfjella nasjonalpark og Lierne nasjonalpark. Kilde: <http://www.dirnat.no/multimedia.ap?id=31404>, 04.07.07 ► [Klikk på kartet for å åpne et nytt nettleservindu med kartet.](#)

Verneplanprosessen

Blåfjella - Skjækerfjella/Låarte - Skækhre nasjonalpark (BS) ble oppretta ved Kongelig resolusjon 17. desember 2004. Verneformålet er å ivareta et stort, sammenhengende og for det meste urørt område. Biologisk mangfold, kulturminner, friluftsliv og reindrift er i verneforskriften presisert som viktige oppgaver som også skal ivaretas i parken. Parken ligger i kommunene Verdal, Steinkjer, Snåsa, Grong og Lierne i Nord-Trøndelag fylke. Samla areal er 1924 km², hvorav 49 % ligger i Snåsa kommune og 30 % i Lierne kommune. Våre beskrivelser og analyser av verneplanprosessen baserer seg på data fra Lierne kommune, supplert med to intervjuer i Snåsa kommune, jfr. introduksjonen til dette delkapitlet. I Lierne kommune foregikk arbeidet med Lierne nasjonalpark parallelt med BS slik at deler av materialet knytter seg til begge parkene. Lierne nasjonalpark ble også oppretta 17. desember 2004 og omfatter et areal på 333 km². Denne kortfatta framstillinga av verneplanprosessen er selvfølgelig ikke fullstendig, men den trekker fram noen sentrale begivenheter i prosessen.

BS var med som aktuelt verneområde i NOU 1986:13 *Ny nasjonal plan for nasjonalparker*. På bakgrunn av fylkesutvalgets uttalelse til NOU 1986:13 ble det i Nord-Trøndelag etablert et politisk sammensatt utvalg: "Naturforvaltningsrådet for fjellområdet Verdal/Lierne" med representanter fra de aktuelle kommunene.

Utvalget gjennomførte blant annet et prosjekt som gir oversikt over bruker og verneinteresser i området (Nord-Trøndelag fylkeskommune 1991) og fremma forslag om bruk av plan- og bygningsloven i vernesammenheng (Nord-Trøndelag fylkeskommune 1992). Fylkeskommunene foreslo også å opprette et lokalt forvaltningsråd for områdene.

Lierne kommune vedtok i 1991 kommuneplanens arealdel. Her var størstedelen av fjellområdene klassifisert som LNF-område, sone 1, hvor det ikke skulle være tillatt med oppføring av ny eller vesentlig utviding av eksisterende fritidsbebyggelse eller annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som er direkte tilknyttet landbruksvirksomhet.

Oppstart av arbeidet med nasjonalparkplanen ble kunngjort av fylkesmannen i 1995. Da var det allerede utarbeida såkalte "arbeidsgrenser" for planområdene. "Arbeidsgrensene" ble etablert fordi nasjonalparkplanen hadde status som rikspolitisk retningslinje (RPR) for arealplanlegging, og for å definere planområdet i forbindelse med oppstart av planarbeid. Arbeidsgrensene ble utarbeida av fylkesmannen på grunnlag av saksutredninger, politiske beslutninger, vurderinger av naturverdier og inngrepsituasjonen. De var en administrativ konkretisering av områdene som planprosessen skulle dreie seg om. Her er vi ved et kjernepunkt i en vanskelig og konfliktfylt planprosess. For det første skapte det engstelse og irritasjon hos grunneiere og andre brukere at registreringsarbeid foregikk uten at de verken var informert eller invitert til å bidra. Dessuten er det uklart i hvor stor grad arbeidsgrensene er foreløpige forslag til grenser for verneområder eller om arbeidsgrensene er tenkt å være mest mulig opp til de endelig valgte grensene. I Lierne mente mange at nå var kartet tegna, men miljøvernssjefen hos fylkesmannen presisterte at grensene bare var et utgangspunkt for diskusjon, ei skisse for å ha noe å gå ut i fra. Derfor ble det naturlig nok reaksjoner da de første forslagene til grenser for nasjonalparken ble lagt fram i desember 1999. *"Grensene var merkelig lik arbeidsgrensene, som tidligere var sagt ikke skulle tillegges noe vekt. Etter 5-6 års arbeid var grensene bra nok, likevel"* (rådmann Lierne, 11.11.05).

Oppstartmøtet i Lierne, et åpent folkemøte 2. november 1995, ble et rabaldermøte som fikk oppslag over 1 side i riksavisa *Verdens Gang* dagen etter: *"Tilliten er vekk"*. Møtet avslørte stor tillitskrise mellom de sentrale forvaltningsorganene: Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen, og lokalbefolkningen. Denne tillitskrisa skyldtes ikke bare nasjonalparkplanene. Verneplanene ble presentert like etter opprettelsen av kjerneområder for store rovdyr, som var en svært konfliktfylt sak i Lierne. Mange saueiere hadde hatt betydelige tap pga. bjørn, men i høringsprosessen for saken om kjerneområder fikk de lokale synspunktene svært lite gjennomslag. Rovviltpolitikken i praksis ble noe annet enn det som var forventet. Folk følte seg lurte. Nå var det mange av de samme fagfolkene fra fylkesmannen som skulle i gang med nasjonalparkprosessene. Tillitten var allerede i utgangspunktet på et lavmål.

I Lierne arrangerte fylkesmannen grendevise møter med grunneiere og rettighetshavere. Disse la etter hvert fram et forslag med alternative grenser for verneområdene med betydelige avvik i forhold til fylkesmannens arbeidsgrenser. Kommunen mente at lokale bruks- og næringsinteresser kom for dårlig fram gjennom de utredningene som fylkesmannen fikk utarbeida. Natur- og verneverdier, skogbruk, reindriftsinteresser og også lokale bruksinteresser var inkludert i utredningene, men de lokale bruksinteressene var ikke registrert og kartfesta etter størrelse, omfang og arealbruk. Derfor utarbeida kommunen en egen rapport: *Nærings- og bruksinteresser innen arbeidsgrensene for nasjonalpark i Lierne* (Lierne kommune 1999). Rapporten begrunner og synliggjør de lokale argumentene for andre grenser for nasjonalparken enn de grensene som var framlagt av fylkesmannen. Ønsket var å holde områder med vesentlige nærings- og bruksinteresser utafor en framtidig nasjonalpark. Rapporten peker på at det klassiske, eller tradisjonelle, ofte kalt enkle, friluftslivet med naturen som opplevelses- og rekreasjonsarena ikke har slått rot i Lierne. Fremdeles er store deler av friluftslivet nyttebasert og nyttemotivert, sjøl om den næringsmessige betydninga av jakt, fiske og fangst har avtatt. Et konflikttema som går igjen, er mulighetene for motorisert transport, med skuter vinterstid, for eksempel til "fangsbase" (hytte) for snarefangst, til og fra hytter og såkalte "fiskeløyper" til fiskevann.

Da forslaget til verneområder ble lagt fram og presentert på grendemøter i desember 1999, kom det sterke reaksjoner. Folk følte at innspillene i prosessen ikke hadde blitt tatt hensyn til. *"Vi fikk si hva vi mente, dialogen var OK, men det ble aldri ført referater eller gjort avtaler, så vi er usikre på om vi ble hørt"* (fjelloppsynsmann Nordli, 09.11.05). *"Fylkesmannen holdt befaringer og møter uten referater, så kom forslaget til nasjonalparker, som var nesten identiske med arbeidsgrensene. Vi følte at vi ikke ble hørt i det hele tatt: en ubrukkelig arbeidsform"* (ordførere Lierne 11.11.05). Grunneierne i Sørli slo alarm, og det ble holdt et stort folkemøte i januar 2000, hvor tre personer ble valgt som lokale talsmenn for motstanden mot verneplanene. Et møte mellom ulike lokale grupperinger i Lierne, Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmannen på Steinkjer i februar 2000 ble i *Trønderavisa* (10.02.02) presentert under overskrifta *"Grensene har falt og tilliten opprettet"*. I møtet ble det fra de som representerte nærings- og bruksinteressene ført en argumentasjon for hvorfor deler av arealene som grenser til bygda bør forvaltes lokalt etter plan- og bygningsloven. Et sentralt punkt i argumentasjonen var den historiske bruken av utmarka, etter formuleringene i fjelloven om *"tida og tilhøva"* (§ 2). En stor del av primærnæringen har vært, og vil være, avhengig av utmarksnæringene i den daglige drifta. Det er ikke godt å si hva som vil være aktuell bruk av utmarka i årene framover. Det er viktig for lokalbefolkninga å ha arealer som kan forvaltes og brukes etter *"tida og tilhøva"*, noe som enklest kan skje ved lokal forvaltning (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2001:43). Det ble etablert ei 9-mannsgruppa (ja, bare mannfolk) bestående av: Assisterende fylkesmann, fylkesmiljøvernssjef, fylkelandbrukssjef, ordfører i Lierne og en opposisjonspolitiker, utviklingssjef/rådmann Lierne (vekslende deltakelse) og de tre representantene fra "folket" som var valgt på folkemøtet i januar. Disse var ikke aktive politikere, men sentrale i organisasjons- og næringslivet i bygda, med stor tillit. Samtidig ble prosessledelsen flytta fra avdelingsnivå hos fylkesmannen til fylkesmannen sjøl og assisterende fylkesmann. Det bidro til å dempe konfliktene som hadde oppstått mellom kommunen og spesielt miljøvernnavdelinga hos fylkesmannen. *"Fram til juni 2000 ble det nå medinnflytelse i ordets rette betydning"* (rådmann Lierne 11.11.05). *"Glad for møtet med fylkesmannen 9. februar 2000. Etter dette arbeida vi konkret, kunne forhandle i en gi og ta prosess"* (ordfører Lierne 11.11.05). Det var konkrete diskusjoner om grensene for parken hvor begge parter måtte

gi og ta. Heller ikke nå ble det ført referater fra møtene. Derfor kan det åpenbart stilles spørsmål ved denne prosessen, både hva angår deltakelse: hvem som var/ikke var representert i 9-mannsgruppa, og åpenhet: hvordan fylkesmannen kom fram til endelig verneforslag. Reindriftsinteressene var for eksempel ikke representert i forhandlingene.

Etter en omfattende planprosess la så fylkesmannen i november 2000 fram sitt forslag til nasjonalparker. Lierne kommune fikk langt på veg gjennomslag for ønsket om å trekke grensene for nasjonalparken lengst mulig opp mot fjellet. Verneområdene ble betydelig redusert i forhold til de opprinnelige arbeidsgrensene. Før forslaget ble sendt på lokal høring, ble det i samsvar med saksbehandlingsreglene sendt Direktoratet for naturforvaltning (DN) for *"faglig gjennomgang og kvalitetssikring"*. Etter denne faglige gjennomgangen utvida DN verneområdene. Tilleggsforslagene lå innafor fylkesmannens forslag til arbeidsgrenser, og DN mente at verneverdiene her var så vidt store i forhold til brukerinteressene, at områdene burde inkluderes i grunnlaget for høringa. Dette vakte selvfølgelig reaksjoner lokalt, spesielt siden det ikke hadde foregått noen dialog med kommunen om disse vurderingene: *"Hva er vitsen med prosesser med Fylkesmannen når DN seinere kan oppføre seg som om avklaringene er ingenting verdt?"* (rådmann Lierne 11.11.05). Etter den lokale høringa, som foregikk fra mars 2001, valgte fylkesmannen ikke å gjøre noen endringer i grensene for verneområdene og anbefalte i januar 2002 DN å sende forslaget til sentral høring uten tilleggsforslaget. DN tok heller ikke med tilleggsforslaget i sin oppsummering av den sentrale høringa og faglige tilrådning til Miljøverndepartementet i mai 2004. Den endelig vedtatte verneplanen, etter sluttbehandlinga i Miljøverndepartementet, er også uten tilleggsområdene.

I Snåsa starta vernplanprosessen med et åpent møte 28. mars 1996 hvor det kom fram klare og sterke synspunkter på statlige myndigheters overkjøring av lokalbefolkninga ved at forvaltningsmyndigheten i betydelig grad ville bli overtatt av statlige myndigheter. Fram til sommeren 1999 var foregikk prosessen i liten grad på den lokale arenaen i Snåsa, noe som førte til frustrasjoner over lukkede prosesser uten referater. Dette ble betydelig endra og forbedra også i Snåsa i den siste delen av prosessen. Vi har ikke gjort en tilsvarende gjennomgang av verneplanprosessen i Snåsa kommune, men samtaler med ordfører og rådmann (09.11.05) sammenfaller med oppfatningene i Lierne kommune. I utgangspunktet er kommunen skeptisk til vern etter naturvernloven. Kommunen vil styre arealbruken sjøl, uten at det betyr at de vil ha naturen for seg sjøl. Kommunene ville heller brukt plan- og bygningsloven og fjelloven, og ikke naturvernloven. Med plan- og bygningsloven ville vi hatt "vårres plan", som likevel ikke ville vært vesentlig forskjellig fra dagens (ordfører Snåsa 09.11.05). Snåsa kommune utarbeida sin første generalplan i 1973. Her ble de østlige og sørlige fjellområdene foreslått bevart som naturområder og ubebygde friluftareal. Dette ble satt på første plass av 21 prioriterte oppgaver og seinere fulgt opp i kommuneplanens arealdel som LNF-områder, sone 1, som dekker hele det foreslåtte verneområdet og hvor det ikke skulle gis tillatelser til bygging eller fradeling (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2001:21). Også i Snåsa oppleves det som at perspektivet til fylkesmannen snudde mot slutten av prosessen. Flere av de lokale kravene ble innfridd. Likevel er det eksempler på at løfter som kommunene trodde var gitt, ikke er innfridd i det presenterte forslaget fra fylkesmannen. *"Vi følte oss tatt ved nesen"* (ordfører Snåsa 09.11.05).

I sin planfaglige vurdering av verneplanprosessen skriver Nord-Trøndelag fylkeskommune at endringene som kom med rundskriv T-3/99, med en klart mer positiv holdning til åpen prosess og tidlig involvering av lokalsamfunn og organisasjoner i verneplanprosesser, innebærer store prinsipielle endringer. Tidligere starta medvirkningen ikke før fylkesmannen la fram sitt verneforslag. Fylkeskommunen mener likevel at det fortsatt er et godt stykke å gå med hensyn til to-veis kommunikasjon, åpenhet og tidlig involvering, før en kan oppnå en tilfredsstillende og inkluderende prosess. Sluttfasen, med en gjennomdrøfting av konfliktområdene i Lierne med kommunen og berørte parter, var også en riktig arbeidsmåte, men burde vært langt mer åpen og omfatta alle interesser. Etter fylkeskommunens vurdering ble det ikke lagt til rette for tidlig involvering og det kommunale apparatet og lokale arbeidsgrupper ble brukt i for liten grad. Prosessen er prega av fragmentert planlegging retta direkte mot berørte parter og interesser enkeltvis og med svært liten dokumentasjon som viser detaljdrøftinger og hvordan fylkesmannen har kommet fram til sitt endelige planforslag. En forutsetning for å få til reell medvirkning og en demokratisk behandling, er at planprosessen er offentlig med dokumentasjon under vegs. Da prosjektledelsen i sluttfasa ble løfta opp til ledergruppa hos fylkesmannen foregikk det en lukka prosess bare åpen for parter/enkeltpersoner som satt i arbeidsgruppa og uten skriftlig dokumentasjon og begrensa videreformidling (Nord-Trøndelag fylkeskommune 2001:68-69). I fylkestingets behandling av verneforslaget (26.09.01) kommer denne kritikken til uttrykk i punkt 2: *"Planprosessen har ikke tilfredsstillt kravene til åpenhet og offentlighet som er nødvendig for at prosessen skal legge til rette for medvirkning og slik at det kan ble en demokratisk prosess"*.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag kommenterer i sin oppsummering etter lokal høring (18.01.02) påstandene om "lukket fase" i planperioden før møtet 09.02.00 med at fylkesmannen hadde stort behov for å gjøre seg kjent med sakskomplekset. Tema og målsetting for de godt over 100 befaringer, samtaler og møter som ble gjennomført var gjensidig orientering og innspill til prosessen. Fylkesmannen fant det tilstrekkelig med møteinnkalling og egen møtebok, eller møtereferat, når partene ønska det eller når møteagendaaen tilsa at det var mest korrekt. Etter møtet 09.02.00 som *"... ledet til en serie drøftingsmøter med en gruppe fra Lierne... også supplerende drøftinger med Snåsa kommune m.fl..."* la fylkesmannen fram et nytt forslag til grenser og verneform som innebar en relativt stor reduksjon av arealer i Lierne. *Innspill til den lokale høringen tyder på at mange parter i Lierne vurderte dette som positivt. Reindrifts- og naturverninteressene målbærere imidlertid kraftig kritikk av drøftingene i Lierne og det påfølgende høringsdokumentet, ut fra en begrunnelse om at fylkesmannen og lokale pressgrupper har gjennomført reelle forhandlinger i lukkede rom"* (s. 7). I sin faglige tilrådning til Miljøverndepartementet (21.05.04) refererer DN denne kommentaren til prosessen fra fylkesmannen og merker seg kritikken til planprosessen som tas til etterretning. *"DN er likevel av den oppfatning at prosessen har gitt et godt grunnlag for å gjøre de nødvendige interesseavveininger og for å sikre verneverdiene i området"* (s. 5).

4. Tre viktige dimensjoner ved norsk naturforvaltning

Basert på erfaringer fra en rekke studier av forvaltning av verneområder er det etter vårt syn tre dimensjoner ved norsk naturforvaltning som er særlig viktige og interessante for å forstå hvordan forvaltningsregimer for verneområder etableres og fungerer. Det er de rådende "fortellingene" som konstituerer de "riktige" oppfatningene, naturforståelsen som legges til grunn og sentrum/periferi motsetningene som ligger innebygd.

Fortellingene

"Fortelling" (story line) er et av nøkkelementene i Hajers (1995) variant av diskursanalyse. Ei fortelling er en beskrivelse av virkeligheten som gir aktørene et sett av symbolske referanser som grunnlag for en felles forståelse. Disse fortellingene reduserer kompleksiteten ved et problem og får en rituell karakter som gir en viss permanens og forutsigbarhet i debatten. Kraften i fortellinga er grunnleggende basert på at den synes riktig (Hajer 1995:62-63). Gjennom dokumentanalyser og intervjuer i flere prosjekter er det to "fortellinger" som trer tydelig fram som karakteristiske for norsk naturforvaltning. Den første vi finner er fortellinga om "urørt natur". Begrepet urørt natur går igjen i naturvernloven både i definisjonen av nasjonalpark og naturreservat. Urørt natur brukes ofte og i mange sammenhenger i offentlige publikasjoner som stortingsmeldinger og Norges offentlige utredninger. Nært knytta til fortellinga om urørt natur, er fortellinga om det enkle, eller tradisjonelle friluftslivet, som kan og må utføres uten vesentlige inngrep i naturen. Denne fortellinga finner vi også igjen på alle forvaltningsnivå i naturforvaltninga, fra naturvernlov og til behandling av enkelt saker. Betydninga som områder uten tekniske inngrep har for friluftslivet blir stadig påpekt. En viktig begrunnelse for mange nasjonalparker er å sikre områder for tradisjonelt friluftsliv. I ei sak om bygging av skogsbilvei uttaler fylkesmannen i Nord-Trøndelag bl.a. at "*vegen endrer villmarkspregede områder ved at friluftaktivitetene for alltid vil kunne baseres på motorisert ferdsel og minimale fysiske anstrengelser*" (her sitert fra F-sak 244/96, Meråker kommune).

Et annet nøkkelbegrep hos Hajer (1995) er "diskurskoalisjon" (discourse coalition). En diskurskoalisjon skapes av samling om og videreutvikling av fortellinger, og slagkraften i koalisjonen avgjøres av aktørene som fremmer disse og den praksisen som den diskursive aktiviteten skaper i forhold til fortellinga (Hajer 1995:65). Koalisjoner gir basis for diskursivt hegemoni, og fortellingene er limet som holder diskurskoalisjonene sammen. Makta til en diskurskoalisjon ligger ikke nødvendigvis i konsistensen i fortellingene, men snarere i de mangfoldige og sammensatte tolkningsmulighetene som gir ulike aktører mulighet til å bruke sin egen forståelse av et fenomen som går ut over deres egen ekspertise eller erfaring.

Norsk naturforvaltning har en meget sterk diskurskoalisjon som samler mange aktører med tilstrekkelig like oppfatninger til å gi stor oppslutning om argumentasjonen. Koalisjonen består først og fremst av Miljøverndepartementet, særlig avdeling for naturforvaltning, Direktoratet for naturforvaltning og fylkesmennenes miljøvernavdelinger. I noen grad hører også fylkeskommunene, med deres ansvarlige for regional planlegging, med. Det samme gjelder til en viss grad kommunene, men det er store variasjoner fra kommune til kommune, og også innen den enkelte kommune. Urbane sentrumskommuner, uten store verneområder, er i langt større grad med i koalisjonen enn rurale utmarkskommuner med store verneområder. I tillegg til forvaltningsorganene, hører universitetene og høyskolene som underviser i naturforvaltning i stor grad hjemme i denne diskurskoalisjonen. Det samme kan sies om de nasjonale forskningsinstituttene innen naturforvaltning. Dermed er det stor oppslutning og enighet om hva som er de rådene oppfatningene om natur og naturforvaltning. Det står en vesentlig maktbase bak disse oppfatningene slik at de lett får gjennomslag og et diskursivt hegemoni. Det er svært vanskelig å få innpass og oppslutning om alternative oppfatninger og kritiske betraktninger til etablerte sannheter.

I utmarkskommunene er det ikke fortellingene om urørt natur og enkelt friluftsliv som dominerer. Her er det heller fortellinga om "bruk og vern" som råder: utmarksområdene har vært, og er, i bruk og det er nettopp den hensynfulle bruken som har gjort at områdene nå framstår som verneverdige. Ordføreren og rådmannen i Snåsa framhever i intervju snåsningsenes tradisjonelle bruk av naturen som svært viktig. Det er naturbasert næringsdrift med høsting i et bærekraftsperspektiv som jo nå gjør at områdene nå er verneverdige. "*Takken er at forvaltningsretten nå blir tatt i fra oss!*" (rådmann 08.11.05). Utmarka har alltid vært et supplement til gårdsdrifta, som for eksempel beite. "*Sjela til snåsningsen ligger inni fjellet*" (ordfører 08.11.05). Fra gammelt av ble naturen brukt i næringsssammenheng, ikke bare setring, men også bær og fiske var viktig. Fritidsbruken er av mer moderne karakter. Det er redsel for at vern betyr slutten på å kunne bestemme over områdene sjøl og at det kan komme restriksjoner på tradisjonelt bruk: til jakt, fiske, bærplukking, beiting og setring. Også lederen i Nordli fjellstyre (09.11.05) framhever bruk, uten å forbruke, som hovedpoenget i verneområdene. Det er et paradoks at nasjonalparken har mange kulturminner som nå blir verna, men uten bruk, hadde det ikke vært slike kulturminner å verne. "*Nå, i 2005, er det likevel stopp for alt*". Staten vil verne, men driver på den andre sida samtidig intens bruk, for eksempel ved aktiviteten til Statsskog i gammelskogen i Muru. Mange mener nok at skogen her heller burde vært verna enn fjellet, som jo i stor grad verner seg sjøl (fjelloppsynsmann Nordli fjellstyre 09.11.05).

To utviklingstrekk kan bidra til å gi fortellinga om "bruk og vern" større oppslutning. Det første er prinsippet om økosystemtilnærming til forvaltning av verneområder. Økosystem forvaltning innebærer integrert forvaltning av land, vann og levende ressurser som stimulerer både vern og bærekraftig bruk. Det er en form for tilpassende, adaptiv, forvaltning som er kunnskaps- og læringsorientert og involverer mange typer aktører, ikke minst på lokalt nivå. Dessuten er det økende interesse for å stimulere næringsutvikling i og/eller basert på verneområder, jfr. for eksempel "*Fjellteksten*" (i St.prp. nr. 65 (2002-2003) og oppheving av forbudet mot å drive kommersiell virksomhet i nasjonalparkene Jotunheimen, Reisa og Saltfjellet-Svartisen høsten 2003 (Kongelig resolusjon 24. oktober 2003). Direktoratet for naturforvaltning arbeider med miljøtilpassa reiseliv og med kriterier for å peke ut "Nasjonalparkkommuner" og "Nasjonalparklandsbyer" hvor verneområder blir satt inn i en videre sammenheng, også med tanke på næringsutvikling. Dermed kommer bruken av verneområdene mer i fokus, også for sentrale naturforvaltningsmyndigheter.

Naturforståelsen

Naturforvaltningas sterke diskurskoalisjon har langt på vei en felles forståelse av naturens beskaffenhet og av hvordan naturen kan benyttes og reagerer. Det er forestillinger som stort sett blir tatt for gitt og sjelden spesifisert og diskutert. Sett i sammenheng med forvaltning av verneområder, er det tre sider ved naturforståelsen som er særlig interessante, blant annet fordi sentrale vernemyndigheter og lokale aktører gjennomgående legger ulike oppfatninger til grunn.

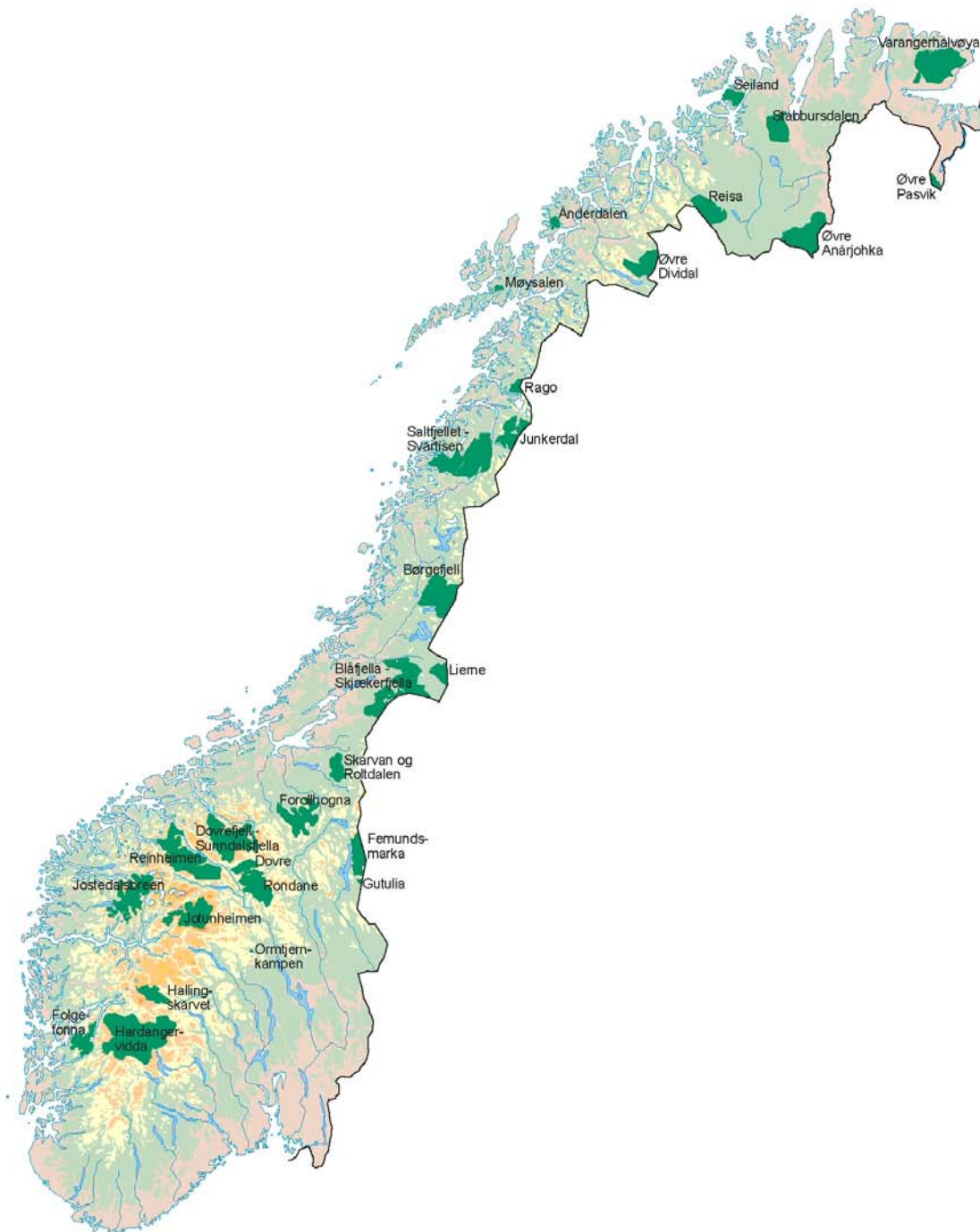
For det første dreier det seg om selve formålet eller begrunnelsen for å forholde seg til naturen. Dette er det klassiske skillet mellom et produksjonsorientert og et rekreasjonsorientert natursyn. Etter et produksjonsorientert natursyn brukes naturen for å tilfredsstille menneskers materielle behov ved utnyttning av naturressurser. Også friluftslivet er da nyttebasert og nyttemotivert, sjøl om den næringsmessige betydninga av aktiviteter som jakt, fiske og fangst har avtatt. Synlige inngrep, som for eksempel en skogbilvei ødelegger ikke nødvendigvis naturopplevelsen, snarere tvert i mot, den gjør naturen mer tilgjengelig. Dessuten kan veiene også ha en økologisk begrunnelse, eksempelvis for å opprettholde seterdrift eller utføre skjøtsel. Etter et rekreasjonsorientert natursyn er formålet med naturbruken mosjon, avslapping og opplevelse. Basert på den dominerende fortellinga om enkelt friluftsliv, knyttes opplevelsen til natur uten synlige menneskelige inngrep. Dermed vil for eksempel en skogbilvei kunne ødelegge naturopplevelsen.

Ei annet viktig side ved naturforståelsen er om mennesket regnes med i naturen eller ikke. Dette blir sjelden tydelig uttalt, snarere er det slik at det stort sett er uklart om mennesket regnes med eller ikke. Et eksempel på dette er formålsparagrafen i naturvernloven hvor det heter at: "*Naturvern er å disponere naturressursene ut fra hensynet til den nære samhörighet mellom mennesket og naturen*" (§ 1). Hva mens her med "samhörighet"? Dette spørsmålet har stor betydning for eksempel for bedømming av menneskelige inngrep i naturen. Er slike per definisjon uheldige? Økologien definerer jo menneskene inn i naturen, mens klassisk naturvern betrakter naturen uten mennesker. Dermed blir menneskelige endringer vurdert på en annen måte enn "naturlige" inngrep. Et eksempel: påtente skogbranner mener vel alle bør slukkes, men hva med "naturlig" oppståtte branner. Bør slike branner få brenne?

En tredje dimensjon ved naturforståelsen er knytta til landskapsøkologiens to hovedperspektiver: struktur og funksjon. Strukturen er økosystemets "byggesteiner" som plante- og dyrearter, jordbunn, vann, luft, dødt organisk stoff osv. Funksjonen er prosessene som foregår i økosystemet og mellom systemet og omgivelsene. Det strukturelle perspektivet er klart dominerende innen naturforvaltning. Det er naturens bestanddeler som skal beskyttes mot menneskelige inngrep, jfr. verneområder og registrering av "rødlistearter" som skal beskyttes. Det stimulerer en statisk forvaltning, i motsetning til vurderinger av funksjon, som må være dynamisk og tilpasses endringer som må observeres og justeres under vegs, og ikke kan fastlegges på forhånd.

Sentrum/periferi motsetningene

Verneområder er i Norge lokalisert til skog- og fjellområder i innlandet. Derfor oppstår det klare sentrum-periferi konflikter ved etablering av verneområder fordi det jo innebærer at forvaltningsansvaret for områdene blir flytta fra lokalt (kommune i utkanten) til statlig nivå (fylkesmann i sentrum). Det illustreres klart i figur 4 som viser hvor nasjonalparkene i Norge er lokalisert. Alle nasjonalparkene ligger langt unna befolkningskonsentrasjonene langs kysten og flatbygdene i Sør-Norge. De sterke ønskene både fra Stortinget og den sentrale naturvernforvaltninga om å opprette slike verneområder, bidrar til å skjerpe motsetningene mellom distriktene og sentrale områder. Motsetningene forsterkes ved at det ikke finnes tilsvarende eller liknende restriksjoner på arealbruken i sentrale områder. Naturvernlovens krav om at naturvernområder skal være i alle fall tilnærma urørte områder, gjør at også verneområde er lokalisert i periferien. Forvaltning av verneområdene derimot, er sentralisert til fylkesmennene i hvert enkelt fylke. Sentrum/periferi motsetningene forsterkes ytterligere ved at de dominerende fortellingene og den rådende naturforståelsen har langt større oppslutning i sentrum enn i periferien, sjøl om det selvfølgelig ikke går noen entydige skiller mellom sentrum og periferi i denne sammenhengen.



Figur 4: Nasjonalparker i Norge pr. 2007. Kilde: <http://www.dirnat.no/29.01.07> ► [Klikk på kartet for å åpne et nytt nettleservindu med eget kart.](#)

5. Erfaringer fra verneplanprosesser - institusjonelle endringer?

Hva går galt – og hva kan gjøres?

Verneplanprosessen vi har presentert tidligere i artikkelen, supplert med erfaringer også fra andre verneplanprosesser, gir grunnlag for å trekke fram noen konfliktdimensjoner som går igjen. Det betyr ikke at de alltid forekommer og/eller at det alltid går galt. Konfliktene er likevel typiske gjengangere og gir grunnlag for å vurdere institusjonelle endringer:

- Det er ikke til å komme bort fra at utgangspunktet er vanskelig: det dreier seg om verneplaner som er vedtatt sentralt, av Stortinget, og planprosesser som gjennomføres sentralt, av fylkesmannens miljøvernavdeling. Dermed er det allerede i starten motstand lokalt fordi vernet, uansett endelig utforming, innebærer overføring av myndighet fra lokal til sentralt nivå.
- Verneplanprosesser stimulerer konflikter mellom en produksjonsorientert naturforståelse med fokus på bruk, og en rekreasjons- og opplevelsesorientert naturforståelse innretta mot vern.
- Verneplanprosesser er dominert av et ensidig og snevert naturvitenskapelig perspektiv. Det fører ofte til konflikter mellom fagkunnskap som er vitenskapsbasert og erfaringsbasert lokalkunnskap.
- Til tross for revisjon av prosessbestemmelser i naturvernloven, er det fremdeles slik at befaringer og registreringer ofte blir gjennomført uten at grunneiere og rettighetshavere blir varslet på forhånd. Det skaper usikkerhet og skepsis.
- Plangrensene for verneområder blir presentert som foreløpige "arbeidsgrensene", men viser seg ofte likevel langt på vei å være endelige grenser for verneområder nærmest uten rom for forhandlinger.
- Grendemøter og referansegrupper engasjeres for å innhente informasjon, men det blir i liten grad gitt tilbakemeldinger om hvordan informasjonen blir brukt og hvilke endringer i planene som informasjonen eventuelt fører til.
- Endelig planforslag er ofte nesten identisk med første utkast som gir grunnlag for tvil om medvirkningsprosessene har vært reelle.

Spørsmålet blir så: Hva kan gjøres for å forbedre situasjonen? Et alternativ er større grad av lokal forvaltning av verneområder ved at kommunene blir delegert myndighet etter naturvernloven. Både i Forollhogna og Blåfjella-Skjækerfjella er det nå forsøk med lokal forvaltning av verneområder etter initiativ fra Stortinget (Inst.O. nr. 64 (1995-96)). Slike forsøk foregår også i Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane og i Dovrefjell-Sunndalsfjella. Ulike modeller blir prøvd ut. Forsøkene blir evaluert, og en samla sluttrapport fra evalueringene skal foreligge i 2008. Da får vi komme tilbake til dette alternativet og her heller konsentrere oss om et annet alternativ for bedre forvaltning av verneområder, nemlig plan og bygningsloven.

Naturvernlov eller planlov?

De åpenbare svakhetene ved dagens verneplanprosesser og forvaltning av verneområder kan ikke løses bare ved endringer i lovgrunnlaget. Likevel er det god grunn til å vurdere slike endringer, ikke minst fordi både plan- og bygningsloven og naturvernloven nå er under revisjon. Vi har allerede i gjennomgangen av naturvernloven i punkt 2 vist at dette er en vanskelig diskusjon fordi det i stor grad dreier seg om en maktkamp mellom to regimer, ett knytta til naturvernloven og ett til (plandelen av) plan- og bygningsloven. Begge regimene hører inn under Miljøverndepartementet, men de representerer to ulike innretninger på miljøvernet. Naturvernloven er redskapet for miljøvern og områdevern som sterk sektorinteresse, mens plan- og bygningsloven i denne sammenhengen representerer ambisjonen om miljøvern som en sektorovergripende og overordna premiss. Maktkampen mellom regimene kan være en av årsakene til at konklusjonen både til planlovutvalget og biomangfoldutvalget om at områdevernet fortsatt bør være i naturvernloven, langt på vei synes å gå på tvers av argumentasjonen til utvalgene.

Går vi tilbake til oppsummeringa av svakheter ved verneplanprosesser, ser vi at de to første punktene som dreier seg om at utgangspunktet er vedtak fatta sentralt og om konflikter mellom et bruks- og et verneperspektiv, er motsetninger som ikke lar seg løse verken gjennom grundige prosesser eller på andre måter. Poenget vårt er at motsetningene må bli gjort synlige, diskutert og tatt stilling til, og ikke bevisst eller ubevisst forsøkt omgått eller tatt for gitt, jfr. omtalen av de tre viktige dimensjonene i norsk naturforvaltning.

På bakgrunn av våre erfaringer vil vi trekke fram fire punkter som viktige forutsetninger for vellykka verneplanprosesser og områdevernforvaltning. Det første er lokal forankring. Det er vanskelig å se for seg områdeforvaltning i Norge som fungerer, uten en betydelig grad av lokalt sjølstyre. Dermed ikke sagt at det er entydig gitt hvordan forvaltninga skal organiseres, jfr. forsøkene som nå er i gang. Dette argumentet styrkes etter som omfanget av verna områder øker. Pr. 01.01.07 var 14,5 % av landarealet i Norge verna etter naturvernloven. Det neste punktet er prosesskompetanse. Mange av konfliktene i verneplanprosesser skyldes åpenbart manglende prosesskompetanse hos myndighetene som har gjennomført planprosessene. Her er det ikke tilstrekkelig bare å forandre bestemmelsene i naturvernloven. Spillereglene er vesentlig mer sammensatte og kompliserte enn som så. Prosesskompetanse er heller ikke tilstrekkelig. Det trengs også fagkompetanse. Her er det først og fremst naturvitenskapelig kompetanse som er kritisk. Det er ikke bare spørsmål om naturvitenskapelig kompetanse finnes, men også om hvilken type naturvitenskapelig kompetanse det dreier seg om. Områdeforvaltning krever betydelig grad av økologisk og økosystembasert kompetanse som også gir plass for annen fagkunnskap og lokalkunnskap. Dessuten er det helt nødvendig at de naturfaglige vurderingene settes inn i en samfunnmessig sammenheng. Naturen sjøl gir ingen entydige retningslinjer for forvaltning. Det er det menneskers ulike verdier og interesser som avgjør. Det fjerde punktet kan vi kalle plantradisjon. Det dreier seg om å kunne se planlegging og forvaltning i et dynamisk perspektiv hvor mål og midler fortløpende vurderes og justeres ettersom forutsetninger og prioriteringer endres.

På dette grunnlaget er vi sterkt uenige med planlovutvalget og biomangfoldutvalget, som begge går inn for å videreføre ordninga med bestemmelser om område vern i naturvernloven. Tre av de fire punktene ovafor kan etter vår vurdering best ivaretas i en planlov. Nødvendig naturvitenskapelig fagkompetanse er ikke tilstrekkelig innen plan- og bygningslovregimet, men det bør kunne ivaretas ved utvikling av et mer dialog- og nettverksbasert forvaltningsregime, som alternativt til dagens hierarkiske og regelbaserte. Betydningen av å se randsonerområdene til verneområdene i sammenheng med de verna områdene, taler også etter vårt syn for å flytte områdevernet til planloven. Det er likevel ei viktig forutsetning for dette, og det er at den nye loven nå blir en planlov og ikke en videreført plan- og bygningslov, slik planlovutvalget foreslår i NOU 2003:14. Argumentene for en sektorovergripende lov, slik utvalget går inn for, blir ikke troverdige dersom planlegging på denne måten knyttes sterkere til en sektor, bygningssektoren, enn til andre sektorer.

Sammenhengen mellom arealplanlegging og byggesaksbehandling er åpenbar, men det er også sammenhengen mellom arealplanlegging og områdevern.

Litteratur

- Inst.O. nr. 64 (1995-96) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn.*
- Kongelig resolusjon (2003): *Kongelig resolusjon om endringer i forskriftene om vern av nasjonalparkene Jotunheimen, Reisa og Saltfjellet-Svartisen – oppheving av det generelle forbudet mot kommersiell turisme.*
- Lierne kommune (1999): *Nærings- og bruksinteresser innen arbeidsgrensene for nasjonalpark i Lierne.* Lierne: Lierne kommuner.
- Miljøverndepartementet (1983): *Retningslinjer For de fylkesvise verneplanene etter naturvernloven. Forholdet til planlegging etter bygningsloven.* Rundskriv T-12/83. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1987): *Naturforvaltning etter plan- og bygningsloven.* Rundskriv T-2/87. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1990): *Endringer i saksbehandlingsreglene i naturvernloven (§ 18) og villtloven (§ 7).* Rundskriv T-4/90. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1999): *Saksbehandlingsregler etter naturvernloven.* Rundskriv T-3/99. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (1991): *Fjellområdene: Verdal-Lierne Hartkjølen. Registrering av bruker- og verneinteresser – Forvaltning av fjellområdene.* Naturforvaltningsrådet for fjellområdene Verdal-Lierne. Steinkjer: Nord-Trøndelag fylkeskommune.
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (1992): *Fjellområdene: Verdal-Lierne Hartkjølen. Forslag til bruk av plan- og bygningsloven i vernesammenheng – Reguleringsplan-Kommuneplan.* Naturforvaltningsrådet for fjellområdene Verdal-Lierne. Steinkjer: Nord-Trøndelag fylkeskommune.
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (2001): *Lokal medvirkning i verneprosess og forvaltning av nasjonalparken "Verdal-Snåsa-Lierne".* Steinkjer: Nord-Trøndelag fylkeskommune.
- NOU 1986:13 *Ny landsplan for nasjonalparker.* Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1987:21 *Samordning av lover om arealdisponering.* Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.* Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Ot.prp. nr. 51 (1987-88) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 7 og i visse andre lover om arealdisponering.*
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus, I.-L. Saglie og P.G. Thingstad (2001): *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder.* NTF-rapport 2001:3. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T., T. Arnesen, G. Markhus and Per. G. Thingstad (2004): "Management strategies in forest landscapes in Norway. In: H. Palang et al. (eds.): *European Rural Landscapes: Persistence and Change in a Globalising Environment.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 425-444.
- Skjeggedal, T. og J. Aasetre (2005): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 2 i evaluering av forvaltningsforsøket.* NTF-notat 2005:7. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T. og J. Aasetre (2006): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 3 i evaluering av forvaltningsforsøket.* Notat 2006:13. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- St.prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet forlketrygde 2003. ("Fjellteksten").*
- Aasetre, J. og T. Skjeggedal (2004): *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Delrapport 1 i evalueringen av forvaltningsforsøket.* NTF-notat 2004:8. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.