Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøking av forvaltninga av nasjonalparkar

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014

34 664 877 350 4 552 875 6 156 289

Denne publikasjonen er tilgjengeleg på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlege etatar kan tinge publikasjonen frå
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan tinge frå
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-263-4

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøking av forvaltninga av nasjonalparkar

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014

Forord

Riksrevisjonen har beslutta at rapporten *Riksrevisjonens undersøking av forvaltninga av nasjonalparkar* ikkje vert sendt over til Stortinget som eiga sak. Stortinget vert orientert om resultatet av undersøkinga i Dokument 2.

Resultata frå undersøkinga vil inngå i ein internasjonal samarbeidsrevisjon om forvaltninga av nasjonalparkar.

Riksrevisjonen, 5. februar 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og byggjer på ISSAI 300, INTOSAIs internasjonale standardar for forvaltningsrevisjon.

Innhald

Samandrag		7
1	**Innleiing**	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Mål og problemstillingar	10
1.3	Omfang og avgrensing av undersøkinga	11
2	**Metodisk tilnærming og gjennomføring**	12
2.1	Dokumentanalyse	12
2.2	Djupundersøking av fire nasjonalparkstyre	13
2.3	Spørjeskjemaundersøking til dei andre nasjonalparkstyra og fylkesmennene	14
2.4	Andre intervju og undersøkingar	14
3	**Revisjonskriterium**	15
3.1	Krav til forvaltningsmodell og forvaltningspraksis	15
3.2	Krav til statleg rettleiing, dokumentasjon og kontroll	16
4	**Fakta**	17
4.1	Nasjonalparkforvaltninga	17
4.2	Verkar forvaltningsmodellen etter intensjonen?	30
4.3	Er det etablert formålstenlege system for rettleiing, dokumentasjon og kontroll?	38
5	**Vurderingar**	44
5.1	Forvaltningsmodellen tar vare på sentrale mål, men har enkelte svakheiter	44
5.2	Behov for forbetra dokumentasjon og oppfølging	46
6	**Svaret frå Klima- og miljødepartementet**	47
6.1	Forholdet til interkommunale styre	47
6.2	Om forholdet til kostnadseffektivitet og talet på forvaltningsnivå	48
6.3	Om saksbehandlingstida i klagesakene	48
6.4	Om rollefordeling og oppfølging	49
6.5	Fagleg rådgivande utval	49
7	**Referansar**	50

Figuroversikt

Figur 1	Aktørane i nasjonalparkforvaltninga	19
Figur 2	Årshjul for bestillingsdialogen mellom nasjonalparkstyra og Statens naturoppsyn	21
Figur 3	Behandlinga av klagar	41

Tabelloversikt

Tabell 1	Oversikt over årlege løyvingar til nasjonalparkforvaltninga	20
Tabell 2	Oversikt over utviklinga i talet på konstituerte styre og løyvingar til verneområdeforvaltninga i perioden 2010 til 2013	21
Tabell 3	Faktaopplysningar om dei utvalde nasjonalparkane i djupundersøkinga. Totalbudsjett fordelt på år	22
Tabell 4	Faktaopplysningar om dei utvalde nasjonalparkane i djupundersøkinga	23
Tabell 5	Oversikt over klagar på vedtak i nasjonalparkstyra som Miljødirektoratet har mottatt per 20. juni 2013	42
Tabell 6	Saksbehandlingstid i Miljødirektoratet (førebuande) og Klima- og miljødepartementet (klageinstans) for klagar på vedtak i nasjonalparkstyra	42

Kartoversikt

Kart 1	Forvaltningsområda til dei utvalde nasjonalparkstyra	22
Kart 2	Stabbursdalen nasjonalpark i Finnmark	25
Kart 3	Nasjonalparkane Junkerdal, Rago, Saltfjellet-Svartisen, Sjunkhatten og Láhko i Midtre Nordland	26
Kart 4	Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark	27
Kart 5	Ytre Hvaler nasjonalpark i Noreg og Kosterhavets Nationalpark i Sverige	29

Samandrag

Nasjonalparkar og andre naturvernområde skal sikre sårbare og trua naturtypar og ta vare på område av internasjonal, nasjonal og regional verdi. Stortinget vedtok i 1993 ein ny landsplan for nasjonalparkar og andre større verneområde i Noreg. Kommunal- og miljøkomiteen bad i innstillinga departementet om å komme tilbake til Stortinget med forslag til folkevald medverknad i forvaltninga. Bakgrunnen var tidlegare konfliktar mellom grunneigarar og kommunale myndigheiter på den eine sida og statleg naturforvaltning på den andre. Det blei gjennomført fire forsøk med lokal forvaltning i perioden frå 2001 til 2006. Stortinget vedtok hausten 2009 ein ny forvaltningsmodell som skal gi lokale folkevalde større råderett i forvaltninga av nasjonalparkane. Forvaltninga skal vere kunnskapsbasert, lokalt forankra og så einskapleg som mogleg. Eit interkommunalt nasjonalparkstyre skal sørgje for at verneområda blir heilskapleg forvalta på tvers av administrative grenser og innanfor ramma av naturmangfaldlova og verneforskrifta.

Sekretariatet for styret skal leggjast til ein nasjonalparkforvaltar. Forvaltaren blir tilsett av Fylkesmannen, men er underlagd styret i spørsmål som dreier seg om nasjonalparkforvaltninga. Fylkesmannen skal sjå til at forvaltninga er i samsvar med naturmangfaldlova og formålet med vernet, og har klagerett på vegner av staten. Klima- og miljødepartementet avgjer klagesakene.

Det første nasjonalparkstyret blei oppretta i 2010. Per 31. desember 2013 var det konstituert 27 nasjonalparkstyre for forvaltning av nasjonalparkar i Fastlands-Noreg. Etableringa av ein ny lokal forvaltningsmodell for nasjonalparkar er i sluttfasen, og målet med undersøkinga har vore å få svar på om den nye forvaltningsmodellen for nasjonalparkar fungerer i samsvar med Stortingets vedtak og føresetnader, og om det er etablert formålstenlege system for statleg rettleiing, dokumentasjon og kontroll.

Det går fram av undersøkinga at den nye forvaltningsmodellen med lokal forvaltning i hovudsak er sett i verk slik det var tenkt, og at modellen gir grunnlag for større lokal medverknad og betre samhandling lokalt i nasjonalparkforvaltninga. Ein lokal forvaltningsmodell bidreg også til at erfaringsbasert lokal kunnskap i større grad blir lagd til grunn for forvaltninga, mellom anna kunnskap om lokale samiske tradisjonar og interesser i nasjonalparkane. Det er enno tidleg å vurdere i kva grad forvaltningsmodellen vil ta vare på formåla over tid, men det at det er relativt få klagar frå fylkesmennene på vedtaka i nasjonalparkstyra, kan tyde på at forvaltningsmodellen sikrar verneformåla.

Det går fram av undersøkinga at vedtektene for nasjonalparkstyra, slik dei er fastsette av Klima- og miljødepartementet, ikkje er heilt i samsvar med stortingsvedtaket når det gjeld kven som skal nemne opp nasjonalparkstyra. Etter vedtektene er det Klima- og miljødepartementet som nemner opp styra etter innstilling frå kommunane, fylkestinget og Sametinget. Ved innføringa av forvaltningsmodellen vedtok Stortinget at forvaltninga av nasjonalparkane skulle skje gjennom interkommunale nasjonalparkstyre valde av kommunestyra. I tillegg skulle fylkestinget nemne opp ein representant for fylkeskommunen, og i område med samiske interesser skulle Sametinget nemne opp dei samiske representantane til styra. Konsekvensen kan vere at staten har tatt på seg eit ansvar som Stortinget ikkje hadde føresett. Klima- og miljødepartementet opplyser at dei vil orientere Stortinget om dette på ein eigna måte.

Undersøkinga viser at mange aktørar og tre nivå – nasjonalparkstyre, direktorat og departement – er involverte i forvaltninga av nasjonalparkane, og at finansieringa er oppdelt. Konsekvensane ser ut til å vere at forvaltninga av nasjonalparkane har blitt lite tids- og kostnadseffektiv.

Undersøkinga viser vidare at fylkesmennene har ulik tilnærming til oppfølginga av nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltninga, og at det er ein del ulike oppfatningar av kva ansvar og oppgåver Fylkesmannen har i samband med nasjonalparkforvaltninga. Det er behov for at Klima- og miljødepartementet gjer det tydeleg kva rolle Fylkesmannen skal ha i forvaltninga, slik at det blir mindre variasjon mellom fylkesmennene i kva grad dei involverer seg i forvaltninga til nasjonalparkstyra. I tillegg viser undersøkinga at det kan vere behov for å klargjere instruksjonsmyndigheita og styringsretten som nasjonalparkstyret har overfor nasjonalparkforvaltarane.

Dei fagleg rådgivande utvala er ein viktig del av forvaltningsmodellen for å sikre lokal forankring, kompetanse, medverknad og samhandling i forvaltninga. Det går fram av undersøkinga at det er vanskeleg å få etablert fagleg rådgivande utval, at deltakinga på fleire møte har vore låg, og at Klima- og miljødepartementet bør gjere det tydeleg kva rolle utvala skal ha i forvaltninga.

Undersøkinga viser at klagesaksbehandlinga i gjennomsnitt tar litt over eitt år. Departementet erkjenner at behandlingstida er for lang i mange av klagesakene. Dei viser til at dei har valt å føre ei forsiktig linje, at dei er opptatte av å skape god presedens, at naturmangfaldlova er ny, og at enkelte delar av lova er juridisk krevjande. Klima- og miljødepartementet opplyser at dei arbeider for å få ned saksbehandlingstida i klagesakene.

Undersøkinga viser at nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltarane får god oppfølging og rettleiing frå Miljødirektoratet. Undersøkinga viser vidare at oppfølginga av dei samiske representantane i nasjonalparkstyra kan bli betre, og at Klima- og miljødepartementet derfor bør vurdere å ta initiativ til ein forsterka dialog med Sametinget om korleis opplæringa og oppfølginga av dei samiske representantane i nasjonalparkstyra kan styrkjast.

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfaldlova) § 35 gir heimel for å opprette nasjonalparkar. Formålet er å verne større naturområde med særeigne eller representative økosystem eller landskap. Nasjonalparkar og andre naturvernområde skal sikre sårbare og trua naturtypar og ta vare på område med internasjonal, nasjonal og regional verdi. Naturmangfaldlova slår fast at naturmiljø eller kulturminne ikkje må påverkast varig, med mindre ein slik påverknad er nødvendig for å oppfylle verneformålet. Noreg har 37 nasjonalparkar på fastlandet og 7 på Svalbard.[1]

Stortinget vedtok hausten 2009 ein ny forvaltningsmodell som skal gi lokale folkevalde større råderett i forvaltninga av nasjonalparkane. Dette er hovudpunkta i modellen:[2]

- Forvaltninga skal vere kunnskapsbasert, lokalt forankra og bidra til ei så einskapleg forvaltning som mogleg.
- Eit interkommunalt nasjonalparkstyre skal ha ansvaret for forvaltninga. Styret skal sørgje for at verneområdet blir heilskapleg forvalta på tvers av administrative grenser og innanfor ramma av naturmangfaldlova og verneforskrifta.
- Styret blir valt av kommunestyra og bør primært bestå av ordførarar eller andre folkevalde i kommunen. I tillegg blir det nemnt opp politiske representantar frå fylkeskommunane. I område med samiske interesser skal Sametinget nemne opp representantar.
- Styret skal samarbeide med andre aktuelle partar gjennom eit fagleg rådgivande utval.
- Sekretariatet for styret skal leggjast til ein nasjonalparkforvaltar. Forvaltaren blir tilsett av Fylkesmannen, men er underlagd styret når det gjeld forhold som er knytte til nasjonalparkforvaltninga.
- Fylkesmannen skal gjennom klagebehandling sjå til at forvaltninga er i samsvar med naturmangfaldlova og formålet med vernet.[3] Det er Klima- og miljødepartementet[4] som avgjer klagesakene.

Det første nasjonalparkstyret, Midtre Nordland nasjonalparkstyre, blei oppretta i 2010 og forvaltar dei fem nasjonalparkane Junkerdal, Rago, Saltfjellet-Svartisen, Sjunkhatten og Lákho (frå 24. september 2013).[5] Etableringa av ein ny lokal forvaltningsmodell for nasjonalparkar er i sluttfasen.[6] Per 31. desember 2013 var 28 nasjonalparkstyre oppretta og 27 av desse var konstituerte[7], og til saman forvaltar dei konstituerte styra 34 nasjonalparkar. Fire av nasjonalparkstyra forvaltar fleire nasjonalparkar. Tre nasjonalparkar på fastlandet var per 31. desember 2013 ikkje forvalta av eit nasjonalparkstyre. For Øvre Anarjóhka nasjonalpark og Øvre Dividal nasjonalpark er Fylkesmannen forvaltningsmyndigheit. Hardangervidda nasjonalpark

1) Færder nasjonalpark blei ved kongeleg resolusjon vedtatt oppretta 23. august 2013 som Noregs 37. nasjonalpark på fastlandet, jf. http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/pressesenter/Pressemeldinger/2013/farder-nasjonalpark-er-oppretta.html?id=734141. Oversikt over nasjonalparkar i Noreg: http://www.miljødirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Norges-nasjonalparker/
2) Prop. 1 S (2009–2010) frå Miljøverndepartementet.
3) Innst. 9 S (2009–2010), jf. Prop. 1 S (2009–2010).
4) Tidlegare Miljøverndepartementet. Departementet skifta frå 1. januar 2014 namn til Klima- og miljødepartementet.
5) Midtre Nordland nasjonalparkstyre blei oppretta 11. juni 2010 og konstituert 16. september 2010. http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland. Kjelde: Miljødirektoratet.
6) Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet.
7) For Øvre Dividal nasjonalpark var styre oppretta, men ikkje konstituert per 31. desember 2013.

har ein eigen forvaltningsmodell.[8] Per 31. desember 2013 var det tilsett eller under tilsetjing 36 nasjonalparkforvaltarar. Det er etablert og godkjend 24 forvaltningsknutepunkt[9] knytta til nasjonalparkar.[10]

I verneforskrifta for den enkelte nasjonalparken står formålet med vernet, kva natur- og kulturminneverdiar vernet skal ta vare på, kvar grensene for nasjonalparken går, kva eigedommar som er involverte, og føresegner om bruken av området. Verneforskriftene blir fastsette ved kongeleg resolusjon.[11] Eit utkast til forvaltningsplan skal leggjast fram samtidig med vernevedtaket, og ein eventuell skjøtselsplan skal inngå i forvaltningsplanen.[12] Klima- og miljødepartementet bestemmer kven som er forvaltningsmyndigheit for det enkelte verneområdet, mellom anna at forvaltningsmyndigheita kan leggjast til eit særskilt oppnemnt organ.[13]

Den polske riksrevisoren tok i 2011 initiativ til ein internasjonal samarbeidsrevisjon av nasjonalparkforvaltninga. Fleire europeiske land deltar i samarbeidsrevisjonen i tillegg til Polen og Noreg. Den internasjonale revisjonen vil vere basert på dei nasjonale forvaltningsrevisjonane i deltakarlanda og skal etter planen leggjast fram hausten 2014.

1.2 Mål og problemstillingar

1.2.1 Målet med undersøkinga

Målet med undersøkinga har vore å få svar på om den nye forvaltningsmodellen for nasjonalparkar fungerer i samsvar med Stortingets vedtak og føresetnader.

1.2.2 Problemstillingar

Desse problemstillingane har vore utgangspunkt for undersøkinga:

Problemstilling 1: Verkar forvaltningsmodellen slik det var meint?

For å få svar har Riksrevisjonen undersøkt om forvaltningsmodellen er tatt i bruk i samsvar med Stortinget sine vedtak og føresetnader, om saksbehandlinga er i samsvar med prinsippa om god forvaltningsskikk og kravet om ei forsvarleg saksbehandling, og om nasjonalparkane blir forvalta innanfor rammene av naturmangfaldlova og verneforskrifta.

Problemstilling 2: Er det etablert formålstenlege system for statleg rettleiing, dokumentasjon og kontroll?

Riksrevisjonen har undersøkt om staten følgjer opp rettleiingsansvaret dei har overfor nasjonalparkstyret og nasjonalparkforvaltarane, om systema for klagesaksbehandling fungerer, og om Klima- og miljødepartementet følgjer opp det overordna oppfølgings- og kontrollansvaret dei har.

8) Hardangervidda nasjonalpark, som omfattar åtte kommunar i tre fylke, har sidan opprettinga i 1981 hatt ein eigen forvaltningsmodell der delar av myndigheitsområdet er delegerte til statlege tilsynsutval som består av kommunalt folkevalde medlemmer. Jf. Prop. 1 S (2009–2010).

9) Forvaltningsknutepunkta utgjer kontorplasseringa for forvaltarane. Kjelde: Klima- og miljødepartementet.

10) I tillegg til nasjonalparkstyra er det oppretta 14 verneområdestyre som forvaltar andre verneområde enn nasjonalparkar. Til saman er det tilsett eller under tilsetjing 12 forvaltarar knytte til desse verneområdestyra og 11 forvaltningsknutepunkt er godkjende.

11) Naturmangfaldlova § 34.

12) Naturmangfaldlova § 35.

13) Naturmangfaldlova § 62.

1.3 Omfang og avgrensing av undersøkinga

Forvaltningsmodellen omfattar forvaltning av nasjonalparkar, andre store verneområde og samanhengande verneområde.[14] Per 31. desember 2013 var det til saman konstituert 41 nasjonalpark- og verneområdestyre med ansvar for forvaltning av verneområde i Fastlands-Noreg. Desse styra forvaltar 78 landskapsvernområde, 38 naturreservat, 5 område med biotopvern etter viltlova og 2 dyrefredingsområde som er verna etter den tidlegare naturvernlova.[15] Denne undersøkinga dreier seg om forvaltninga av nasjonalparkane i Fastlands-Noreg. Undersøkinga er i stor grad også relevant for forvaltninga av dei andre verneområda som nasjonalparkstyra forvaltar.[16] I teksten er omgrepet "nasjonalpark" nytta, men innhaldet kan vere gyldig også for andre typar verneområde.

14) Prop. 1 S (2009–2010).

15) Kjelde: Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet.

16) Mange av nasjonalparkstyra forvaltar også andre verneområde enn nasjonalparkar. Ansvaret for kva område styra forvaltar følgjer av vedtektene til det enkelte styre.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å kaste lys over problemstillingane er det gjennomført ei djupundersøking av fire utvalde nasjonalparkstyre. Djupundersøkinga er basert på intervju med styra og nasjonalparkforvaltarane i dei fire nasjonalparkstyra og eit gruppeintervju med leiarane av miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen[17] i dei seks involverte fylka.

I tillegg er det gjennomført ei spørjeskjemaundersøking for styreleiarane i dei 17 andre nasjonalparkstyra som var konstituerte på tidspunktet for undersøkinga, og 7 fylkesmiljøvernleiarar med tilknyting til resten av dei etablerte nasjonalparkstyra.

Styreleiarane for 21 nasjonalparkstyre og leiarane for miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen i 13 fylke har vore med i undersøkinga.

Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet[18], Sametingets administrasjon og Utmarkskommunenes Sammenslutning er intervjua. Alle intervjureferata er verifiserte. Sametingsrådet har svart på skriftlege spørsmål om samisk representasjon og innstilling av samiske representantar til nasjonalparkstyra. Vidare er sentrale styringsdokument og relevante dokument knytte til nasjonalparkstyra gjennomgått.

2.1 Dokumentanalyse

Sentrale styringsdokument er analyserte. Formålet med dokumentanalysen var å kaste lys over styringsdialogen til Klima- og miljødepartementet og oppfølginga av nasjonalparkforvaltninga og styra frå Miljødirektoratet og fylkesmennene si side. Dokumenta som er undersøkte, er:

- budsjettproposisjonar (Prop. 1 S) frå Klima- og miljødepartementet for åra 2010–2014
- tildelingsbreva frå Miljødirektoratet for åra 2010–2013 og årsrapportane for åra 2011 og 2012
- Instruks for virksomhets- og økonomistyring i Direktoratet for naturforvaltning
- embetsoppdrag til Fylkesmannen for åra 2010–2013
- DN-håndbok nr. 17-2001, oppdatert 2010, kap. 6 Tilsyn med verneområder
- vedtekter for nasjonalparkstyre, Miljøverndepartementet
- Forvaltning av verneforskrifter. Rundskriv november 2001, revidert februar 2010. Miljødirektoratet 2010
- stillingsbeskriving for nasjonalpark-/verneområdeforvaltarar, Klima- og miljødepartementet

Dokumentasjonen som låg til grunn for utgreiinga av forvaltningsmodellen frå Klima- og miljødepartementet, mellom anna høyringsfråsegnene, er analysert. Saksbehandlinga av forvaltningsmodellen internt i Klima- og miljødepartementet er analysert på grunnlag av tilsende dokument.[19] Vidare er verneforskriftene for nasjonalparkane som blir forvalta av dei fire nasjonalparkstyra som er med i djupundersøkinga, gjennomgått. Behandlingstida for klagesaker er undersøkte på grunnlag av talmateriale frå Miljødirektoratet.

17) Leiaren av miljøvernavdelinga har ved dei fleste fylkesmannsembeta tittel som fylkesmiljøvernsjef, miljøvernsjef eller miljøverndirektør (www.fylkesmannen.no).

18) Direktoratet for naturforvaltning blei slått saman med Klima- og forureiningsdirektoratet til Miljødirektoratet 1. juli 2013. I dette dokumentet blir nemninga Miljødirektoratet brukt.

19) Brev til Riksrevisjonen frå Klima- og miljødepartementet med vedlegg av 01.07.2013.

2.2 Djupundersøking av fire nasjonalparkstyre

Nasjonalparkstyra blei valde ut i samråd med Klima- og miljødepartementet. Det blei tatt omsyn til geografisk spreiing, areal, type nasjonalpark, kompleksitet i samansetninga av styra, konfliktgrad og deltaking i forsøksordninga. Desse fire blei valde ut til djupundersøking:

- Stabbursdalen nasjonalparkstyre
- Dovrefjell nasjonalparkstyre[20]
- Ytre Hvaler nasjonalparkstyre
- Midtre Nordland nasjonalparkstyre[21]

Nasjonalparkforvaltarar og styremedlemmer i dei fire nasjonalparkstyra er intervjua. Til saman sju nasjonalparkforvaltarar er knytte til dei fire nasjonalparkstyra, og alle er intervjua. Det fagleg rådgivande utvalet i Midtre Nordland nasjonalparkstyre er intervjua. I intervjuet deltok representantar frå Statskog, Forum for natur og friluftsliv, eitt bonde- og småbrukarlag, eitt grunneigarlag og eitt reinbeitedistrikt. Det er også gjennomført eit gruppeintervju med leiarane for miljøvernavdelingane ved fylkesmannsembeta i Finnmark, Nordland, Østfold, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Oppland. Vidare er relevante dokument innhenta og gått igjennom – som forvaltningsplanar, styrevedtekter og stillingsbeskrivinga for nasjonalparkforvaltarar.

Formålet med djupundersøkinga er å få eit innblikk i forvaltninga av nasjonalparkar etter at den nye forvaltningsmodellen blei innført. Tema for intervjua har vore rolle-, ansvars- og myndigheitsfordeling i forvaltninga, og opplæring og rettleiing av nasjonalparkstyra. Saksbehandlinga av enkeltsaker og klagesaksbehandlinga var også sentrale tema. Vidare blei det stilt spørsmål om korleis forvaltningsmodellen medverkar til ei kunnskapsbasert forvaltning, samhandling med aktørane og lokal medverknad.

Intervjua med dei fire nasjonalparkstyra er ein vesentleg del av informasjonsinnhentinga i djupundersøkinga. Alle styremedlemmene som var innstilte frå kommunar og fylkeskommunar med nasjonalparkområde forvalta av eitt av dei fire nasjonalparkstyra, fekk invitasjon til å delta i intervjua.[22] Av praktiske årsaker var det ikkje mogleg for alle styremedlemmene å vere med, men alle styreleiarane deltok. Nasjonalparkstyret kan peike ut eit arbeidsutval som kan få fullmakt til å avgjere enkeltsaker mellom styremøta. Det varierer i kva grad alle medlemmene av arbeidsutvala har deltatt.

20) Dovrefjell nasjonalparkstyre forvaltar Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark i fylka Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Oppland. Dovrefjell nasjonalparkstyre forvaltar i tillegg andre typar verneområde i fylka Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Oppland og Hedmark. Jf. brev frå Miljøverndepartementet til dei aktuelle kommunane, fylkeskommunane og fylkesmennene av 10. august 2010 *Etablering av nasjonalparkstyre for verneområdene knyttet til verneplan for Dovrefjell-Sunndalsfjella i fylkene Oppland, Hedmark, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag*.

21) Undersøkinga omfattar ikkje Midtre Nordland nasjonalparkstyre si forvaltning av Lákho nasjonalpark. Informasjonsinnhentinga til undersøkinga var avslutta før Midtre Nordland nasjonalparkstyre tok over forvaltninga av Lákho nasjonalpark frå 24. september 2013.

22) Unntaket var styremedlemmer i Dovrefjell nasjonalparkstyre frå Hedmark fylkeskommune og kommunane Folldal og Tynset. Dovrefjell nasjonalparkstyre forvaltar ikkje nasjonalparkar i Hedmark fylke, men landskapsvernområde. Jf. kapittel 1.3.

2.3 Spørjeskjemaundersøking til dei andre nasjonalparkstyra og fylkesmennene

Formålet med spørjeskjemaundersøkinga var å stadfeste og utdjupe intervjudata frå djupundersøkinga av dei fire utvalde nasjonalparkstyra. Spørjeskjemaundersøkinga blei send til styreleiarane for dei 17 andre etablerte nasjonalparkstyra,[23] og alle svarte. Også leiarane for miljøvernavdelinga ved fylkesmannsembeta i Hedmark, Buskerud, Telemark, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Troms har svart. Temaa i spørjeskjemaundersøkinga var i hovudsak dei same som i intervjua med dei fire nasjonalparkstyra og gruppeintervjuet med dei seks fylkesmiljøvernleiarane. Alle svarte på spørjeskjemaundersøkinga.

2.4 Andre intervju og undersøkingar

Det er gjennomført intervju av Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Sametingets administrasjon og Utmarkskommunenes Sammenslutning. Sametingsrådet har svart på skriftlege spørsmål i brev, og Miljødirektoratet har bidratt med faktaopplysningar undervegs i undersøkinga.

Sjunkhatten nasjonalpark, som er forvalta av Midtre Nordland nasjonalparkstyre, skal leggjast til rette spesielt for barn og unge. I sykkelavstand frå Bodø by og lett tilgjengeleg i den tettast befolka regionen i Nordland ligg Sjunkhatten nasjonalpark. Sjunkfjorden og Mistfjorden er ein del av nasjonalparken, og det varierte landskapet er prega av mange karakteristiske spisse toppar, avrunda fjell, elver, vatn og rolege dalar. Landskapet er kjenneteikna av å vere vilt og variert – og på same tid nært og tilgjengeleg.

Kjelde: *Sjunkhatten. Barnas nasjonalpark*. Direktoratet for naturforvaltning. Foto: Riksrevisjonen

23) Gjeld nasjonalparkstyra Varangerhalvøya, Øvre Pasvik, Reisa, Ånderdalen, Rohkunborri, Lomsdal/Visten, Blåfjella-Skjækerfjella, Forollhogna, Breheimen, Jotunheimen og Utladalen, Langsua, Jostedalsbreen, Folgefonna, Hallingskarvet, Reinheimen, Rondane-Dovre og Seiland.

3 Revisjonskriterium

3.1 Krav til forvaltningsmodell og forvaltningspraksis

Den nye forvaltningsmodellen skal sørgje for at forvaltninga er kunnskapsbasert og lokalt forankra, og bidra til ei så einskapleg forvaltning som mogleg, jf. Prop.1 S (2009–2010). Forvaltninga skal vere i samsvar med føresegnene i naturmangfaldlova mellom anna dei alminnelege føresegnene om bærekraftig bruk i kapittel II (§§ 8-14). Naturmangfaldlova § 8 stiller krav til kunnskapsgrunnlaget for offentlege vedtak som har følgjer for naturmangfaldet. Krava skal vere rimelege med tanke på saka i seg sjølv og risikoen for skade på naturmangfaldet. Det skal vidare leggjast vekt på kunnskap som er basert på erfaringar gjennom generasjonar med bruk av og samspel med naturen – mellom anna slik samisk bruk – og som kan bidra til berekraftig bruk og vern av naturmangfaldet.

Energi- og miljøkomiteen viste i Innst. 9 S (2009–2010), jf. Prop. 1 S (2009–2010), til at det er eit stort behov for å styrkje forvaltninga og betre skjøtselen av nasjonalparkane. Komiteen støtta den nye forvaltningsmodellen og peikte i Innst. 9 S (2012–2013), jf. Prop. 1 S (2012–2013), på at vernearbeidet i Noreg er i ferd med å gå over i ein forvaltnings- og skjøtselsfase der det må leggjast større vekt på korleis vi sikrar naturverdiane i nasjonalparkane. Komiteen meinte det er viktig at modellen bidrar til god samhandling og større medverknad og engasjement lokalt og regionalt.

Forvaltninga av nasjonalparkane skal skje gjennom eit interkommunalt nasjonalparkstyre, jf. Innst. 9 S (2009–2010). Komiteen strekar under at avgjerdsmyndigheita ligg hos det interkommunale styret. Styret blir etablert etter naturmangfaldlova § 62 andre ledd tredje punktum og skal sørgje for ei heilskapleg samla forvaltning av nasjonalparken på tvers av administrative grenser innanfor ramma av naturmangfaldlova og verneforskrifta. Ein føresetnad for å delegere ansvaret er at eit fleirtal av dei aktuelle kommunane ønskjer det. Viss ikkje skal Fylkesmannen vere forvaltningsmyndigheit, jf. Innst. 9 S (2009–2010).

Sekretariatet for styret skal leggjast til ein nasjonalparkforvaltar. Forvaltaren blir tilsett av Fylkesmannen, men er underlagd styret i forhold som er knytte til nasjonalparkforvaltninga. Forvaltaren skal ha god naturfagleg kompetanse og bidra til ein einskapleg forvaltningspraksis, uavhengig av administrative grenser, og må ha god kontakt med alle dei aktuelle kommunane, jf. Prop.1 S (2009–2010).

Forvaltning av nasjonalparkar krev samhandling av mange aktørar. Det må derfor leggjast til rette for eit godt samarbeid mellom forvaltningsmyndigheita, offentlege organ, grunneigarar, næringsliv, frivillige organisasjonar – mellom anna natur- og miljøorganisasjonar – og samiske interesser der det er relevant. Styret skal samarbeide med dei involverte partane gjennom eit fagleg rådgivande utval som er nemnt opp av nasjonalparkstyret, jf. Prop.1 S (2009–2010). Naturmangfaldlova §§ 34 og 35 har føresegner om verneforskrift og forvaltningsplan for den enkelte nasjonalparken. Grad og lokalisering av bruk innanfor nasjonalparkane skal ta utgangspunkt i ein eigen forvaltningsplan for området. Forvaltningsplanen skal gi retningslinjer for vern og bruk. Planar om ulike tiltak, tilrettelegging og dispensasjonspraksis skal klarleggjast i forvaltningsplanen. Arbeidet med forvaltningsplanar skal gjerast i

samarbeid med lokale myndigheiter og grunneigarar / personar med bruksrett, jf. Innst. S. nr. 260 (2002–2003).[24]

Det følgjer av forvaltningslova og ulovfesta forvaltningsrettslege prinsipp at forvaltninga skal vere sakleg og objektiv i saksbehandlinga si, og at det skal vere likebehandling. Det går fram av forvaltningslova §§ 23 og 28 at enkeltvedtak skal vere skriftlege, og at dei kan påklagast.

3.2 Krav til statleg rettleiing, dokumentasjon og kontroll

Klima- og miljødepartementet har det overordna ansvaret for at dei underliggjande verksemdene gjennomfører aktivitetar i tråd med Stortingets vedtak og føresetnader og med måla og prioriteringane til departementet, jf. kapittel 1.2 i *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Mål- og resultatstyring er eit overordna styringsprinsipp for statlege verksemder, jf. § 4 i *reglement for økonomistyring i staten*. Departementet skal i det årlege tildelingsbrevet til verksemdene følgje opp Stortingets vedtak og føresetnader.

Departementet skal føre tilsyn med miljøtilstanden og med at føresegnene gitt i og i medhald av lova blir følgde, jf. naturmangfaldlova § 63. Fylkesmannen har klagerett over vedtak gjorde av forvaltningsmyndigheita, jf. naturmangfaldlova § 62. Det følgjer av naturmangfaldlova § 41 at når eit arbeid med vern startar, skal det leggjast til rette for at saksbehandlinga skjer i eit best mogleg samarbeid med dei som har interesser i saka. Saksbehandlinga skal klarleggje formålet med vernet, verneverdiane, lokal bruk av og kunnskap om verneverdiane, avgrensing av området og følgjer av vernet.

Forvaltning av nasjonalparkar handlar om å oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktingar. Statlege myndigheiter skal gripe inn dersom forvaltninga ikkje er i samsvar med naturmangfaldlova og formålet med vernet. Gode rapporterings- og kontrollrutinar må etablerast saman med mellom anna effektive sanksjonsordningar. Statlege myndigheiter skal gjennom klagebehandling sjå til at forvaltninga er i samsvar med naturmangfaldlova og formålet med vernet, jf. Innst. 9 S (2009–2010). Staten kan etter naturmangfaldlova § 62 instruere nasjonalparkstyret og eventuelt trekkje tilbake delegert myndigheit dersom forvaltninga ikkje er i samsvar med nasjonale mål og internasjonale forpliktingar, jf. Prop. 1 S (2009–2010).

For at naturmangfaldlova skal bli etterlevd, skal det først og fremst satsast på rettleiing, informasjon og kommunikasjon, jf. § 63, slik at ein oppnår forståing for dei verdiane lova skal ta vare på, og korleis det kan gjerast.

Ifølgje Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfaldlova)* kan det oppstå behov for større ressursar til informasjon og rettleiing som følgje av lova, spesielt i ein periode etter at lova har tredd i kraft.

Departementet skal gjennom råd, rettleiing og opplysning arbeide for å nå formåla med lova.

24) Innst. S. nr. 260 (2002–2003) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og enkelte endringer i statsbudsjettet for 2003 i forbindelse med trygdeoppgjøret mv.* Jf. St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Teksten som høyrer til overskrifta "Fjellområdene – bruk, vern og verdiskaping", er kalla "Fjellteksten", jf. mellom anna Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfaldlova)*.

4 Fakta

4.1 Nasjonalparkforvaltninga

4.1.1 Bakgrunnen for den nye forvaltningsmodellen

Stortinget vedtok i 1993 ein ny landsplan for nasjonalparkar og andre større verneområde i Noreg. Kommunal- og miljøkomiteen bad i innstillinga departementet om å komme tilbake til Stortinget med forslag til folkevald medverknad i forvaltninga. Komiteen framheva at medråderett og medverknad frå grunneigarane, brukarane og befolkninga si side representerer positive verdiar. Bakgrunnen for engasjementet var tidlegare konfliktar mellom grunneigarar og kommunale myndigheiter på den eine sida og statleg naturforvaltning på den andre.[25] Stortinget har også fleire gonger etter behandlinga av landsplanen uttrykt ønske om større lokal folkevald medverknad i forvaltninga av nasjonalparkane,[26] og det blei sett i gang fire forsøk med lokal forvaltning i perioden frå 2001 til 2006.[27] Forsøka blei evaluerte og resultatet lagt fram for Stortinget hausten 2009 i samband med forslaget om ny forvaltningsmodell. Stortinget slutta seg til denne forvaltningsmodellen, som gav større lokal folkevald påverknad på forvaltninga av verneområda.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at utgreiinga av modellen for lokal forvaltning bygde på dei gjennomførte forsøksprosjekta og evalueringa av dei. Departementet meiner at i utviklinga av den nye forvaltningsmodellen, blei partane involverte på ein god måte gjennom høyringsmøta og dei skriftlege fråsegnene dei gav, og at ei alminneleg høyring derfor ikkje var nødvendig. Sametinget sende skriftlege innspel til Klima- og miljødepartementet. Det blei konsultert til einigheit med Sametinget både når det gjaldt sjølve forvaltningsmodellen og standardvedtektene for styra.[28] Både dei munnlege og dei skriftlege tilbakemeldingane var ein del av vedtaksgrunnlaget for forslaget til forvaltningsmodell som Klima- og miljødepartementet la fram til drøfting i regjeringa, og som seinare blei presentert for Stortinget gjennom Prop. 1 S (2009–2010).

Kravet til ei tilstrekkeleg utgreiing av forslag til Stortinget går fram av overordna regelverk og forvaltningsprinsipp.[29] Desse prinsippa er systematiserte gjennom ein eigen utgreiingsinstruks som blei fastsett ved kongeleg resolusjon i 1994 og revidert i 2000 og 2005. Formålet med utgreiingsinstruksen er å sikre god førebuing av og styring med offentlege reformer, regelendringar og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instansen som har ansvaret for saka, greier ut alle relevante og vesentlege konsekvensar, og at dei aktuelle instansane og offentlegheita blir trekte inn i vedtaksprosessen før vedtaket blir gjort.

25) Innst. S. nr. 124 (1992–93) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*, jf. St. meld. nr. 62 (1991–1992).

26) Mellom anna Innst. O. nr. 64 (1995–96) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn*, jf. Ot.prp. nr. 30 (1995–96) *Om lov om statlig naturoppsyn*, Innst. S. nr. 92 (1996–97) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Eva R. Finstad, Gunnar Fatland, Tore A. Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene legges fram for Stortinget til behandling*, jf. Dokument nr. 8:92 (1995–96).

27) Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane frå 2001, Forollhogna og Dovrefjell-Sunndalsfjella frå 2003 og Blåfjella-Skjækerfjella frå 2006. Jf. Prop. 1 S (2009–2010) frå Miljøverndepartementet.

28) Referat frå møte mellom Sametinget og Miljøverndepartementet 30.04.2009 om konsultasjon om arbeidet med nye forvaltningsmodellar for verneområde.

29) Bevilgningsreglementet § 9, Innst. S. nr. 210 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning* og Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*.

Departementet opplyser i intervju at behandlinga av og vedtaka som var knytte til utviklinga av den nye forvaltningsmodellen, i hovudsak skjedde gjennom regjeringsnotat. Det same gjaldt vurderingane av dei økonomiske og administrative konsekvensane av den nye modellen. Slik Klima- og miljødepartementet vurderer det, blei intensjonane i utgreiingsinstruksen oppfylte.

4.1.2 Fordelinga av oppgåver og ansvar i nasjonalparkforvaltninga

Klima- og miljødepartementet har det overordna ansvaret for forvaltninga av nasjonalparkane og nemner opp nasjonalparkstyra. Klima- og miljødepartementet har utarbeidd vedtekter for nasjonalparkstyra. Av vedtektene går det fram at styret kan peike ut eit arbeidsutval som kan få fullmakt til å avgjere enkeltsaker mellom styremøta. Klima- og miljødepartementet kan trekkje tilbake forvaltningsmyndigheita til eit nasjonalparkstyre og overlate forvaltninga til Fylkesmannen dersom forvaltninga ikkje er i samsvar med naturmangfaldlova og formålet med vernet. Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak som er gjorde av nasjonalparkstyret etter naturmangfaldlova.[30]

Miljødirektoratet har det overordna, faglege ansvaret for forvaltninga av nasjonalparkane i Noreg. Statens naturoppsyn (SNO) er ein del av direktoratet, og har oppsyns- og skjøtselsoppgåver i nasjonalparkane. SNO samarbeider med nasjonalparkstyra.[31] Direktoratet har ansvaret for opplæring av styra og samarbeider med Fylkesmannen om denne oppgåva, mellom anna gjennom å arrangere faglege samlingar. Direktoratet førebur klagesaker før dei blir sende over til Klima- og miljødepartementet for vedtak. Direktoratet var fram til den nye forvaltningsordninga blei sett i verk, klageinstans for forvaltningssaker i nasjonalparkane og er framleis klageinstans for saker som er påklaga før nasjonalparkstyret er på plass, og i nasjonalparkar som ikkje har eit konstituert nasjonalparkstyre.

Den nye forvaltningsmodellen skal sikre at det er tilstrekkeleg samisk deltaking i alle typar verneområde med samiske interesser. Kor stor den samiske representasjonen skal vere, blir vurdert ut frå kva området betyr for samisk kultur og næringsutøving, mellom anna kor pressa den samiske kulturen er i det aktuelle området.[32] Sametinget og Klima- og miljødepartementet konsulterer om samansetninga og den samiske representasjonen for kvart enkelt nasjonalparkstyre i område med samiske interesser.

Figur 1 viser aktørane, rollefordelinga og samhandlinga i nasjonalparkforvaltninga. Heile linjer viser den formelle styrings- og rapporteringsstrukturen. Stipla linjer viser kva for andre aktørar som samhandlar med og gir innspel til nasjonalparkforvaltninga.

30) Naturmangfaldlova § 62 og vedtektene til det enkelte nasjonalparkstyret.
31) Se kapittel 4.1.3 Finansiering av nasjonalparkforvaltninga.
32) Prop. 1 S (2009–2010) frå Miljøverndepartementet.

Figur 1 Aktørane i nasjonalparkforvaltninga

Nasjonalparkstyret skal sørgje for ei heilskapleg samla forvaltning av nasjonalparken på tvers av administrative grenser innanfor ramma av naturmangfaldlova, verneforskrifta og forvaltningsplanen. Det er utarbeidd vedtekter for det enkelte nasjonalparkstyret. Krava til forvaltning og rapportering går fram av desse vedtektene, budsjettproposisjonar, tildelingsbrev frå Klima- og miljødepartementet til Miljødirektoratet, embetsoppdraget frå Miljødirektoratet til Fylkesmannen og av forvaltningsplan og verneforskrift for dei enkelte nasjonalparkane. Nasjonalparkforvaltaren er sekretariat for nasjonalparkstyret og førebur saker som har med forvaltninga av nasjonalparken å gjere. Klima- og miljødepartementet har utarbeidd ei stillingsbeskriving for nasjonalparkforvaltarar.

Fylkesmannen skal setje i gang og følgje opp nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltarane. Oppgåvene omfattar arbeidsgivaransvar og fagleg rådgiving overfor nasjonalparkforvaltaren, arkiv-, tilvisings- og økonomifunksjon og å sørgje for praktisk tilrettelegging og opplæring for nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltarane. Fylkesmannen har inga instruksjonsmyndigheit overfor nasjonalparkforvaltarane når det gjeld forvaltninga av nasjonalparkane.[33] Fylkesmannen er ansvarleg for forvaltninga fram til nasjonalparkstyret er konstituert, og fungerer som sekretariat til forvaltaren er tilsett.

Lokale interesser skal sikrast gjennom eit fagleg rådgivande utval etablert av nasjonalparkstyret. Det kan opprettast administrative kontaktutval for tilsette med relevant fagansvar i dei aktuelle kommunane.

4.1.3 Finansiering av nasjonalparkforvaltninga

Nasjonalparkforvaltarane og -styra blir finansierte over øyremerkte midlar på Miljødirektoratets budsjett. Midlane blir stilte til disposisjon for Miljødirektoratet gjennom det årlege tildelingsbrevet frå departementet. Midlane blir vidare stilt til disposisjon for fylkesmennene gjennom det årlege embetsoppdraget med supplerande tildelingsbrev frå direktoratet, hvor sjølve belastningsfullmakta framgår. Leiaren av miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen tilviser utbetalingane, og fylkesmannsembetet er rekneskapsførar.

33) *Embetsoppdrag til Fylkesmannen Plan- og miljøområdet 2012 og 2013.*

Løyvingane til den lokale forvaltningsordninga kom inn i statsbudsjettet for 2010.[34] For 2013 var dei samla løyvingane på 80,3 mill. kroner til forvaltninga av nasjonalparkane og dei andre verneområda som nasjonalparkstyra og dei andre verneområdestyra[35] forvalta. Midlane blei tildelte på denne måten:

- 52,3 mill. kroner blei løyvde til lønn og drift av sekretariat / forvaltarar over kapittel 1427 post 01 Direktoratet for naturforvaltning, og til drift av verneområdestyra og dei fagleg rådgivande utvala over kapittel 1427 post 21.[36]
- 28,0 mill. kroner blei løyvde til skjøtsels- og tilretteleggingstiltak for oppfølging av forvaltningsplanane. Desse midlane blei i 2013 løyvde over kapittel 1426 post 30. 8 mill. kroner blei i 2012 og 2013 tildelte etter ein fordelingsnøkkel der kvar nasjonalpark som hadde ein godkjend forvaltningsplan, fekk eit fast beløp på 50 000 kroner, i tillegg til at kvar nasjonalpark fekk eit arealavhengig beløp. Nasjonalparkstyra søkjer i tillegg Statens naturoppsyn (SNO) om midlar til skjøtsels- og tilretteleggingstiltak gjennom ein bestillingsdialog, jf. figur 2. I 2013 blei det løyvd 20 mill. kroner til forvaltningstiltak gjennom bestillingsdialogen.[37]

Tabell 1 viser løyvingane til verneområdeforvaltninga etter formål i perioden 2010 til 2013. Tabell 2 viser utviklinga for løyvingar og talet på nasjonalparkstyre og verneområdestyre totalt sett i perioden 2010 til 2013.

Tabell 1 Oversikt over årlege løyvingar til nasjonalparkforvaltninga (omfattar alle verneområda som nasjonalparkstyra og dei øvrige verneområdestyra forvaltar) sidan forvaltningsmodellen blei innført i 2010 (mill. kroner).

Formål	Kapittel og post	2010	2011	2012	2013	Budsjettansvarleg
Sekretariatet til verneområdestyra: Lønn til forvaltarane, drift og kontorhald (post 01). Verneområdestyra: Drift, møtegodtgjersle, reisekostnader o.l. (post 21).	1427.01/21*	14,5	23,4	46,9	52,3	Fylkesmennene/ Verneområdestyra**
Skjøtsel, informasjon og tilrettelegging i store verneområde. Frie midlar til disposisjon og prioritering for styret***	1427.01 (2012) 1426.30 (2013)			8,0	8,0	Miljødirektoratet (Statens naturoppsyn)
Skjøtselstiltak finansierte gjennom bestillingsdialogen mellom verneområdestyra og Statens naturoppsyn	1426.30	20,0	20,0	20,0	20,0	Miljødirektoratet (Statens naturoppsyn)****
SUM løyving til verneområdeforvaltning	1426 / 1427	34,5	43,4	74,9	80,3	

* I post 21 er det også tatt med midlar som er løyvde til forvaltningsplanlegging og i nokre tilfelle skjøtselsplanar. Dette er midlar som verneområdestyra søkjer særskilt om, og som blir tildelte etter prioritering av behov.

** Midlane er i utgangspunktet blitt løyvde over Miljødirektoratets budsjett og deretter overførte til fylkesmennene og verneområdestyra.

*** Frie tiltaksmidlar til disposisjon og prioritering for styra utanfor bestillingsdialogen blei første gong løyvde over 1427.01 i 2012. For 2013 blei desse midlane overførte til budsjettkapittelet for Statens naturoppsyn og løyvde over 1426.30.

**** Av desse midlane utgjer styra sine bestillingar av tenestekjøp gjennom Statens naturoppsyn (SNO) ca. 1,5 mill. kroner per år. Dette er midlar som blir utbetalte frå SNO, men som inngår i den samla tildelinga til det enkelte styret over kapittel 1426 post 30.

Kjelde: Miljødirektoratet

34) Prop. 1 S (2009–2010) Miljøverndepartementet.

35) I tillegg til nasjonalparkstyra er det oppretta 14 andre verneområdestyre som forvaltar andre typar verneområde enn nasjonalparkar. Jf. fotnote 10.

36) Midlar til lønn til nasjonalparkforvaltarane, til saman 46,4 mill. kroner, blir i 2014 løyvde over kapittel 1510 Fylkesmannsembeta. Midlar til drift av nasjonalparkstyra og dei fagleg rådgivande utvala blir løyvde over kapittel 1420 post 21 Miljødirektoratet. Jf. Prop. 1 S (2013–2014) Miljøverndepartementet og brev frå Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen av 10. januar 2014 *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av nasjonalparker.*

37) I 2012 blei tiltaksmidlane direkte til styra løyvde over kapittel 1427 post 01 Direktoratet for naturforvaltning. I 2013 blei desse midlane løyvde over kapittel 1426 post 30 Statens naturoppsyn. Klima- og miljødepartementet opplyser at endringa gav ei meir riktig budsjettering av tiltaksmidlane til styra. I 2014 er midlane til skjøtsels- og tilretteleggingstiltak, både tiltaksmidlar direkte til styra og gjennom bestillingsdialogen, løyvde over kapittel 1420 Miljødirektoratet post 31 *Tiltak i verneområde*, jf. Prop. 1 S (2013–2014) Miljøverndepartementet og brev frå Klima- og miljødepartementet til Riksrevisjonen av 10. januar 2014 *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av nasjonalparker.*

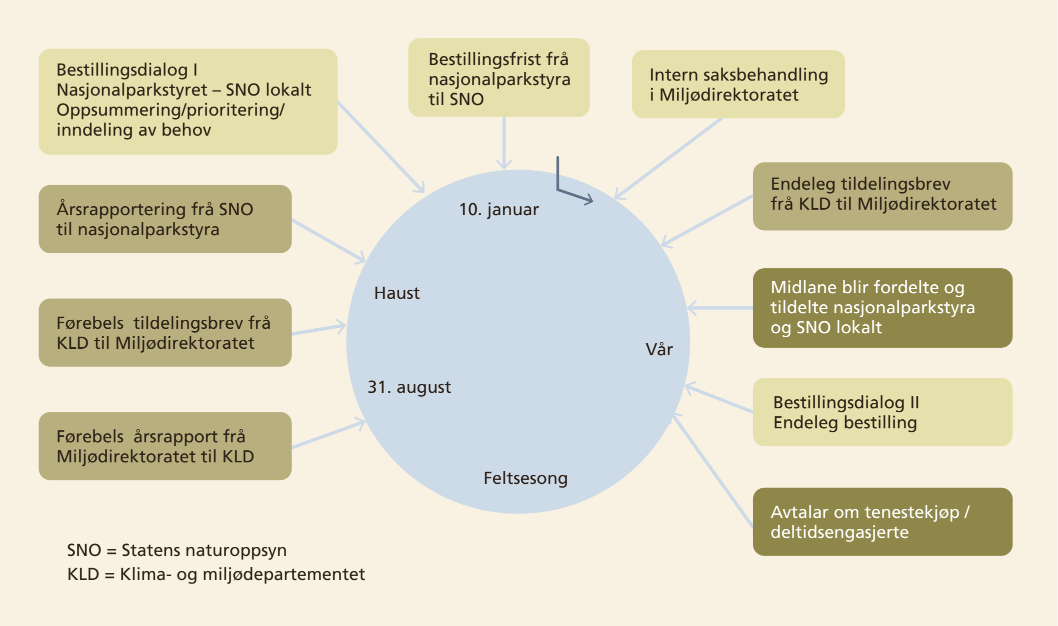
Tabell 2 Oversikt over utviklinga i talet på konstituerte styre og løyvingar til verneområdeforvaltninga i perioden 2010 til 2013 (mill. kroner i nominell kroneverdi).

År	2010	2011	2012	2013
Konstituerte nasjonalparkstyre med forvaltnings-ansvar for nasjonalparkar ved utløpet av året	3	18	19	27
Konstituerte verneområdestyre med forvaltnings-ansvar for verneområde ved utløpet av året	5	28	31	41
SUM løyving til verneområdeforvaltning	34,5	43,4	74,9	80,3

Kjelde: Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet

Bestillingsdialogen skjer etter ein årleg søknad basert på prosessen i figur 2. Bestillingsdialogen startar om hausten kvart år og omfattar både tiltak som skal utførast av Statens naturoppsyn, og kjøp av tenester frå andre. På grunnlag av innsende og prioriterte søknader blir det enkelte nasjonalparkstyret tildelt eit samla beløp.

Figur 2 Årshjul for bestillingsdialogen mellom nasjonalparkstyra og Statens naturoppsyn



Kjelde: DN-håndbok nr. 17-2001, oppdatert 2010, kap. 6 *Tilsyn med verneområde*

Midlane skal dekkje statlege investeringsutgifter og andre typar tiltak i verneområda og går til tiltak som er nødvendige for å ta vare på verneverdiane, inkludert utgifter til informasjon, skjøtsels- og tilretteleggingstiltak. Alle tiltaka skal vere i tråd med den godkjende forvaltnings- og skjøtselsplanen for verneområda.[38]

38) Prop. 1 S (2013–2014).

4.1.4 Nærmare om nasjonalparkstyra i djupundersøkinga

Nasjonalparkstyra som er valde ut for ei djupundersøking, er Stabbursdalen, Midtre Nordland, Dovrefjell og Ytre Hvaler, jf. kart 1.

Tabell 3 Faktaopplysningar om dei utvalde nasjonalparkane i djupundersøkinga. Totalbudsjett fordelt på år. Tal i 1000 kr

Nasjonalparkstyre	Konstituert dato	Totalbudsjett (drifts og tiltaksmidlar) fordelt på år			
		2010	2011	2012	2013
Stabbursdalen	04.04.2011	------	1848	2137	1450
Midtre Nordland	16.09.2010	1581	2690	4738	4770
Dovrefjell	04.01.2011	------	2175	3280	3235
Ytre Hvaler	24.11.2010	1030	2270	1960	2204

Kjelde: Miljødirektoratet

Kart 1 Forvaltningsområda til dei utvalde nasjonalparkstyra

Kjelde: Miljødirektoratet

Tabell 4 viser ei oversikt over dei kommunane og fylkeskommunane som har innstilt representantar til dei enkelte nasjonalparkstyra. Midtre Nordland og Stabbursdalen nasjonalparkstyre har i tillegg styremedlemmer som er innstilte frå Sametinget og representerer samiske interesser. Arealet som dei fire nasjonalparkstyra forvaltar, varierer svært. Ytterpunkta er Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, som forvaltar 354 km^2, og Midtre Nordland nasjonalparkstyre, som forvaltar til saman 3372,5 km^2.[39] Ytre Hvaler nasjonalparkstyre er det einaste av dei fire som forvaltar ein nasjonalpark som også omfattar store marine område.

Tabell 4 Faktaopplysningar om dei utvalde nasjonalparkane i djupundersøkinga

Nasjonalparkstyre	Nasjonal-parken blei oppretta	Styret blei oppretta	Styret blei konstituert	Representantar frå		
				kommunar	fylkes-kommunar	andre
Stabbursdalen (747 km^2) Stabbursdalen nasjonalpark	06.02.1970 Utvida 20.12.2002	05.01.2011	04.04.2011	Kvalsund Porsanger	Finnmark	Sametinget
Midtre Nordland (3372,5 km^2) Junkerdal 682 km^2 Rago 171 km^2 Saltfjellet-Svartisen 2102 km^2 Sjunkhatten 417,5 km^2 *Láhko 188 km^2*	09.01.2004 22.01.1971 08.09.1989 05.02.2010 *14.12.2012*	15.06.2010 *24.09.2013*	16.09.2010 *24.09.2013*	Beiarn Bodø Fauske Meløy Rana Rødøy Saltdal Sørfold *Gildeskål*	Nordland	Sametinget
Dovrefjell (1693 km^2) Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark	19.01.2002	08.11.2010	04.01.2011	Dovre Folldal Lesja Nesset Oppdal Rauma Sunndal Tynset	Møre og Romsdal Sør-Trøndelag Oppland Hedmark	
Ytre Hvaler (354 km^2) Ytre Hvaler nasjonal-park 14 km^2 landareal og 340 km^2 marint areal	26.06.2009	11.10.2010	24.11.2010	Fredrikstad Hvaler	Østfold	

Stabbursdalen nasjonalparkstyre

Stabbursdalen nasjonalpark blei oppretta 6. februar 1970 og utvida 20. desember 2002. Nasjonalparkstyret blei oppretta 5. januar 2011 og konstituert 4. april 2011. Arealet som høyrer til nasjonalparken, ligg i hovudsak i Porsanger kommune. Porsanger og Kvalsund kommune har éin styremedlem kvar.

Samiske interesser står sterkt i nasjonalparken, og av djupundersøkinga går det fram at relasjonsbygging med reindriftsforvaltninga og reindriftsnæringa er viktig i nasjonalparkforvaltninga. Nasjonalparkforvaltaren opplyser i intervju at innføringa av forvaltningsmodellen har ført til betre samarbeid mellom styret og siidaene (éin

39) I tillegg forvaltar Midtre Nordland nasjonalparkstyre Lákho nasjonalpark på 188 km^2 frå 24. september 2013. Ny konstituering av Midtre Nordland nasjonalparkstyre med Gildeskål kommune som ny medlem etter overtaking av forvaltningsansvaret for Láhko nasjonalpark blei ifølgje møteprotokollen gjennomført 24.09.2013 ved styresak ST 60/2013 jf. 2013/2541.

eller fleire familiegrupper eller enkeltpersonar som utøver reindrift i fellesskap på bestemte areal)[40] og til større forståing av ulike synspunkt i forvaltninga av nasjonalparken. Nasjonalparkforvaltaren er ofte i kontakt med siidaene.

Samisk kulturminne i Stabbursdalen nasjonalpark. Naturressursane i Stabbursdalen har vore ein viktig del av næringsgrunnlaget for den sjøsamiske befolkninga. Her er det lange tradisjonar for jakt, fiske og fôrsanking. Nasjonalparken blir framleis nytta til reindrift.

Kjelde: *Stabbursdalen. Verdens nordligste furuskog*. Direktoratet for naturforvaltning. Foto: Stabbursnes Naturhus og Museum

Det går fram av intervju med nasjonalparkstyret i Stabbursdalen at styresamansetninga har vore omdiskutert i nasjonalparkstyret – i hovudsak fordi Porsanger kommune opplever å ha for liten påverknad på forvaltninga sett i høve til kor stor del av arealet til nasjonalparken som er i kommunen. Høyringsfråsegnene i samband med innføringa av den nye forvaltningsmodellen viser at det i Porsanger kommune har vore stor motstand mot vern i Stabbursdalen, og intervjuet med nasjonalparkstyret viser at det framleis er ueinigheit om enkeltsaker i forvaltninga. Porsanger kommune har i brev til Klima- og miljødepartementet av 6. juli 2012 tatt opp sin representasjon i Stabbursdalen nasjonalparkstyre og vist til at Porsanger kommunestyre har vedtatt at kommunen bør ha fire representantar i nasjonalparkstyret, mellom anna leiar og nestleiar. Klima- og miljødepartementet ved statsråden har i svaret av 15. oktober 2012 ikkje funne grunnlag for å endre samansetninga av nasjonalparkstyret.

40) Dokument 3:14 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark*.

Bastingammen – tradisjonell gamme i Stabbursdalen nasjonalpark. Stabbursdalen er også det nordlegaste leveområdet for fleire dyre- og fugleartar, i tillegg til at vi finn ein av verdas nordlegaste furuskogar her.

Kjelde: *Stabbursdalen. Verdens nordligste furuskog*. Direktoratet for naturforvaltning. Foto: Stabbursnes Naturhus og Museum

Kart 2 Stabbursdalen nasjonalpark i Finnmark

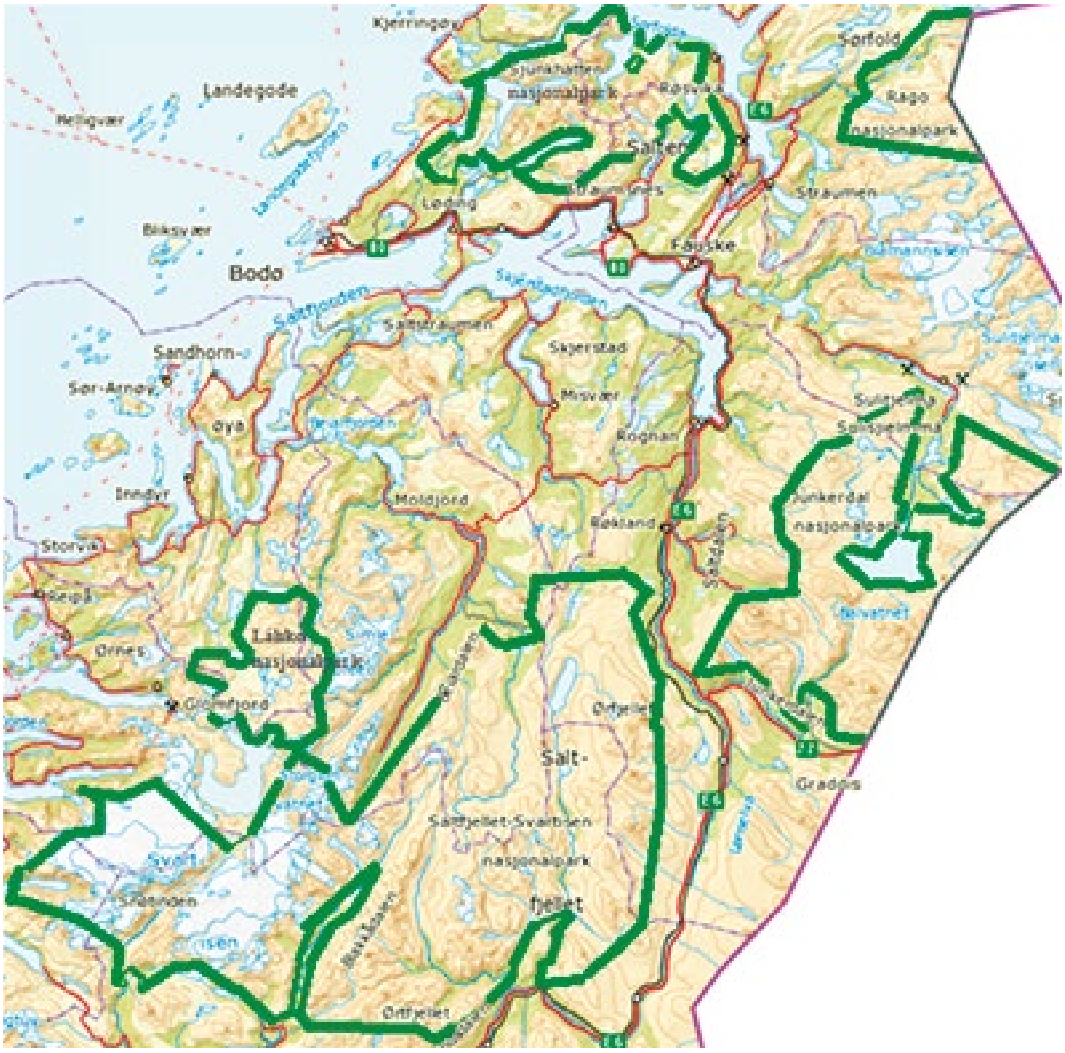
Kjelde: © Kartverket www.kartverket.no

Midtre Nordland nasjonalparkstyre

Midtre Nordland nasjonalparkstyre forvalta i undersøkingsperioden fire nasjonalparkar på totalt 3372,5 km^2. Dei fire nasjonalparkane er Junkerdal, Rago, Saltfjellet-Svartisen og Sjunkhatten. Frå 24. september 2013 forvaltar nasjonalparkstyret også den nyoppretta Láhko nasjonalpark. Midtre Nordland var det første nasjonalparkstyret som blei oppretta, og det var Salten regionråd som tilrådde eit felles styre for dei fire nasjonalparkane. Samiske interesser er representerte i nasjonalparkstyret.

Kommunane er viktige samarbeidspartnarar for Midtre Nordland nasjonalparkstyre. Det går fram av intervjuet med nasjonalparkstyret at styret kombinerer møte på ulike stader med synfaringar, noko som gir lokal innsikt og er med på å auke interessa for arbeidet. Av intervju med nasjonalparkforvaltarane går det fram at forvaltningsmodellen, med eit nasjonalparkstyre som forvaltar fleire nasjonalparkar i regionen, medverkar til ei einskapleg forvaltning på tvers av kommunegrensene.

Kart 3 Nasjonalparkane Junkerdal, Rago, Saltfjellet-Svartisen, Sjunkhatten og Láhko i Midtre Nordland



Kjelde: © Kartverket www.kartverket.no

Dovrefjell nasjonalparkstyre

Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark blei oppretta 19. januar 2002, og Dovrefjell nasjonalparkstyre blei konstituert 16. september 2010. Styret forvaltar fleire verneområde i tillegg til nasjonalparken. Åtte kommunar og fylkeskommunane i Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Oppland og Hedmark har innstilt representantar til styret. Dovrefjellrådet, som bestod av medlemmer frå dei involverte kommunane og fylkeskommunane,[41] var som eitt av dei fire forsøksområda, jf. kap 4.1.1, ansvarleg for forvaltninga av dette området før den nye forvaltningsmodellen blei implementert. Kommunane med areal innanfor Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark har dermed lang erfaring med lokal forvaltning.

Kart 4 Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark

Kjelde: Naturbase. Miljødirektoratet

I intervju opplyser nasjonalparkstyret at alle kommunane er representerte både i nasjonalparkstyret og i det administrative kontaktutvalet. Styret meiner at den nye forvaltningsmodellen har medverka til at det er etablert ei einskapleg forvaltning av verneområda som styret forvaltar.

Nasjonalparkforvaltarane er samlokaliserte på Villreinsenteret på Hjerkinn saman med dei tilsette ved Villreinsenteret, nasjonalparkforvaltaren for Rondane nasjonalparkstyre, tilsette i Pilegrimsleia og naturrettleiarar frå SNO.

41) http://midtnorsknatur.no/nb-NO/Dovrefjell/TaVarePa/Dovrefjellradet.aspx

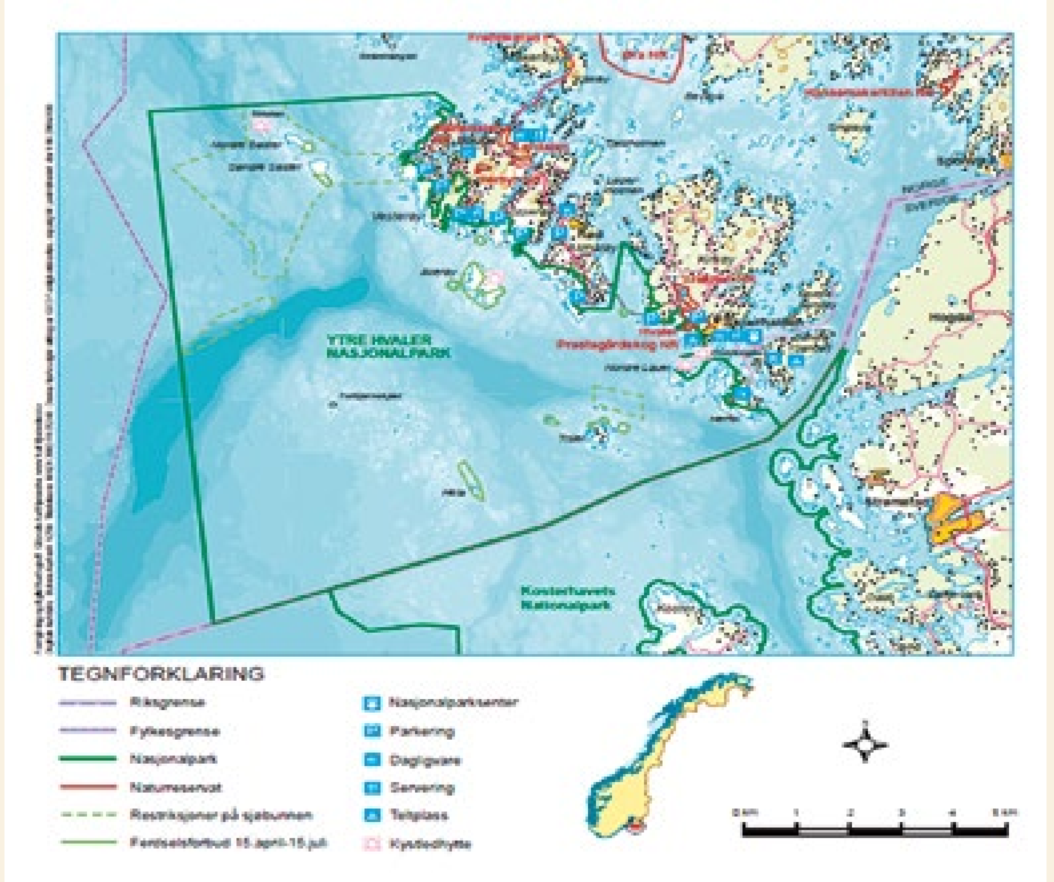
Snøhetta, Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark.
Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark med verneområde omkring er eit av dei største samanhengande verneområda i Fastlands-Noreg. I Dovrefjell-Sunndalsfjella finn ein eit nesten intakt økosystem med mellom anna villrein, jerv, fjellrev, ramn og kongeørn. Ein finn òg levedyktige bestandar av den opphavlege ville fjellreinen som ikkje har hatt innblanding av tamrein. Den einaste norske moskusstammen held til på Dovrefjell.

Kjelde: *Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Enige og tro til Dovre faller*. Direktoratet for naturforvaltning. Foto: Riksrevisjonen

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre

Ytre Hvaler nasjonalpark blei oppretta 26. juni 2009, og nasjonalparkstyret blei konstituert 24. november 2010. Nasjonalparkforvaltaren opplyser at Ytre Hvaler nasjonalpark har mange brukarar, og at desse har store forventningar til nasjonalparken. Store mengder gods blir transporterte sjøvegen gjennom nasjonalparken, og ei stor flåte med fritidsbåtar og andre båtar er innom nasjonalparken på besøk. Hvaler kommune ønskjer å satse meir på reiseliv. Nasjonalparkforvaltaren opplyser at det å formidle verneverdiane er ein viktig del av jobben, men at det er krevjande å få tid til den utoverretta informasjonsverksemda i tillegg til forvaltningsoppgåvene.

Kart 5 Ytre Hvaler nasjonalpark i Noreg og Kosterhavets Nationalpark i Sverige



Kjelde: Miljødirektoratet

Samarbeidsprosjektet "Vår felles arv" gjennom Interreg Sverige–Noreg bind Ytre Hvaler nasjonalpark og Kosterhavets Nationalpark saman over grensa. Begge nasjonalparkane blei opna 9. september 2009. Dei to nasjonalparkane har mellom anna felles informasjons- og kunnskapsformidling og felles strategiar for forvaltning av nasjonalparkane. Nasjonalparkforvaltaren framhevar i intervju at samarbeidet med nasjonalparkforvaltninga i Sverige er godt, men styret meiner at landegrensa mellom dei to nasjonalparkane kan komplisere innhentinga av vitskapleg kunnskap. Styret framhevar at det er behov for å auke overvakings- og forskingsinnsatsen.

Sylindersjørose er eit nesledyr som er i slekt med korallar og manetar. Det meste av Ytre Hvaler nasjonalpark er hav- og sjøbotn. Med blautbotn, rike tareskogar og korallar har nasjonalparken eit komplett økosystem under vatn. På land går landskapet frå blankskurte svaberg til vindpåverka kystskog, og er attraktive område for kystnært friluftsliv. Nasjonalparken grensar til Kosterhavets nationalpark på svensk side.

Kjelde: *Ytre Hvaler. Over og under vann*. Direktoratet for naturforvaltning.*Grenseløs oppdagelsesferd under havoverflaten i nasjonalparkene Kosterhavet og Ytre Hvaler.*
Kosterhavets nationalpark. Ytre Hvaler nasjonalpark.
Foto: Tomas Lundälv/Lisbeth Jonsson.

4.2 Verkar forvaltningsmodellen etter intensjonen?

4.2.1 Etableringa av nasjonalparkstyra

Ifølgje Innst. 9 S (2009–2010) skal forvaltninga av nasjonalparkane skje gjennom eit interkommunalt nasjonalparkstyre. Energi- og miljøkomiteen streka under at avgjerdsmyndigheita ligg hos det interkommunale styret. Nasjonalparkstyret skal veljast av kommunestyra og bør primært bestå av ordførarar eller andre folkevalde i kommunen. I tillegg nemner fylkestinget opp politiske representantar for dei aktuelle fylkeskommunane.[42]

I vedtektene for det enkelte nasjonalparkstyret heiter det likevel at nasjonalparkstyret skal nemnast opp av Klima- og miljødepartementet etter innstilling frå kommunane, fylkestinget og eventuelt Sametinget. Kommunane skal ha representantar som er innstilte blant medlemmene i kommunestyret, og fylkeskommunen skal ha ein representant som er innstilt blant medlemmene i fylkestinget. Ønsket om at ordføraren skal vere med i styret, er ikkje nedfelt i vedtektene. I nasjonalparkstyre som forvaltar nasjonalparkar i område med samiske interesser, skal Sametinget vere representert med så mange styremedlemmer som det går fram av vedtektene. Ifølgje vedtektene skal Sametinget innstille medlemmer til nasjonalparkstyra.

Klima- og miljødepartementet uttaler at det heile tida har vore intensjonen at staten skal nemne opp nasjonalparkstyret, og departementet meiner derfor at forvaltningsmodellen i si endelege form ikkje avvik frå slik han blei vedtatt organisert og innretta. Der kommunane ikkje har nok kommunestyrerepresentantar å innstille frå, aksepterer ein vararepresentantar, men ikkje kommunepolitikarar på eit lågare politisk nivå. Departementet opplyser at kommunane ikkje alltid held seg til bestillinga om at innstilte styrekandidatar bør vere sentrale politikarar, og helst ordførarar.

Klima- og miljødepartementet opplyser vidare at kommunane i varierande grad har vore einige i fordelinga av styrerepresentasjon, og viser til at enkelte kommunar meiner at deira del av arealet i nasjonalparken skal vere utslagsgivande for fordelinga av styrerepresentantar. Energi- og miljøkomiteen viste i behandlinga av den nye forvaltningsmodellen til at forvaltning av verneområde handlar om å oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktingar.[43] Departementet presiserer at det er ein føresetnad at kommunane ikkje forvaltar verneområda for seg sjølve, men på vegner av nasjonen, og at det krev eit heilskapssyn.

4.2.2 Samisk representasjon i styra

I arbeidet med den nye forvaltningsordninga blei det lagt vekt på å sikre tilstrekkeleg samisk deltaking i forvaltninga av nasjonalparkane der det er samiske interesser. Det blei derfor lagt til grunn at samiske interesser skal vere representerte i styra i desse områda, og at Sametinget skal nemne opp representantane.[44] Etter vedtektene for nasjonalparkstyra som Klima- og miljødepartementet har fastsett, innstiller Sametinget dei samiske representantane, medan departementet nemner opp styret. Samane har som urfolk rett til å bli konsulterte i saker som kan få direkte følgjer for dei. Formålet er å prøve å oppnå einigheit i samsvar med avtalen om prosedyrar for konsultasjonar mellom statlege myndigheiter og Sametinget.[45] Avtalen dannar dei formelle rammene for dialogen mellom regjeringa og Sametinget og inneber at statlege myndigheiter skal gi full informasjon om aktuelle saker som kan påverke samane direkte, og om relevante forhold på alle stadium i behandlinga av saka.

42) Prop. 1 S (2009–2010).
43) Innst. 9 S (2009–2010).
44) Prop. 1 S (2009–2010).
45) Prosedyrane blei godkjende av Sametinget 1. juni 2005. Ved kongeleg resolusjon 1. juli 2005 blei det stadfesta at prosedyrane skal gjelde for heile statsforvaltninga. Urfolks rett til konsultasjon er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar, artikkel 6.

Klima- og miljødepartementet opplyser at det blei gjennomført konsultasjonar om forvaltningsmodellen og standardvedtektene for nasjonalparkstyra. I tillegg fekk departementet skriftlege innspel frå Sametinget i samband med planlegginga av forvaltningsmodellen. Departementet opplyser i intervju at det blei oppnådd einigheit med Sametinget både om sjølve forvaltningsmodellen og om vedtektene for styra. Når det gjeld den samiske representasjonen i dei enkelte nasjonalparkstyra, stadfestar både Klima- og miljødepartementet og Sametingsadministrasjonen at det er konsultert til einigheit om kor stor den samiske representasjonen skal vere i dei styra som er nemnde opp.

Sametingsadministrasjonen opplyser at Sametinget får spørsmål om det ønskjer konsultasjon i samband med høyringar når det gjeld verneforskrifter og forvaltningsplanar. Konsultasjon blir brukt berre dersom ein av partane meiner at det er nødvendig. I mange tilfelle finn Sametinget det meir formålstenleg å levere ei høyringsfråsegn.

Sametingsadministrasjonen opplyser i intervju at Sametinget hittil i liten grad har nytta seg av retten til konsultasjon om forvaltningsplanar, men dei ser det som sannsynleg at det blir nødvendig med konsultasjonar i tida framover, først og fremst i samband med spørsmål om reindrifta og reindriftsnæringa og retten deira til å bruke motorkøyretøy. For Sametinget er det viktig at dei samiske primærnæringane har gode og føreseielege rammevilkår, også i nasjonalparkar. Sametingsadministrasjonen framhevar at desse interesseavklaringane etter kvart skal skje gjennom representasjon i nasjonalparkstyra sine utval for nye forvaltningsplanar og gjennom revisjon av eksisterande forvaltningsplanar.

Sametingsrådet opplyser i brev at oppnemninga av representantar til nasjonalparkstyra er ei rein politisk avgjerd for Sametingsrådet, og at kandidatar til styra blir innstilte ut frå krava om kjønnsfordeling, kompetanse og erfaring i styrearbeid, geografisk tilknyting til området og samfunnsbevisstheit. Dei opplyser vidare at i ei avveging mellom interessegrupper vil dei som representerer brukarane i området, få fortrinnsrett som kandidatar til styra.

Det går fram av intervju med seks fylkesmiljøvernleiarar at Sametinget følgjer ein ulik praksis når det skal nemnast opp representantar til nasjonalparkstyra. I Finnmark blir politikarar frå Sametinget innstilte, medan det til styra i dei andre fylka blir innstilt representantar for reindriftsnæringa. Sametingsadministrasjonen opplyser at dette har samanheng med at område lenger sør har relativt få representantar i Sametinget og dermed få samiske politikarar.

Klima- og miljødepartementet er kjent med at fleire av dei samiske representantane ikkje er valde representantar til Sametinget. Departementet viser til at dette ikkje er eit krav, men meiner det er viktig at dei som er nemnde opp, representerer samiske interesser generelt, og ikkje berre reindriftsnæringa. Departementet presiserer at den samiske representasjonen i styra er meint å vere ein del av opplæringa av styremedlemmene. Dei presiserer vidare at dei ikkje har myndigheit til å styre oppfølginga frå Sametinget si side, men at dei vil ha ein dialog med Sametinget om dette spørsmålet.

Det har vore ulik praksis med omsyn til om dei samiske representantane skal følgje valperioden for Sametinget eller for kommunestyra. Klima- og miljødepartementet meiner at årsaka til det kan vere at mange av styrerepresentantane ikkje er sametingsrepresentantar. Departementet opplyser at dei vil følgje opp saka.

4.2.3 Kva ansvar, myndigheit og oppgåver nasjonalparkstyra har

Nasjonalparkstyret skal leggje til rette for ei heilskapleg og kunnskapsbasert forvaltning av nasjonalparken innanfor rammene av naturmangfaldlova og verneforskrifta.

Styret skal ifølgje vedtektene
- utarbeide eller revidere den eksisterande forvaltningsplanen for nasjonalparken, som konkretiserer korleis ein skal nå formålet med vernet
- utarbeide årlege prioriteringar av skjøtsels- og forvaltningstiltaka
- gjere vedtak etter føresegnene i verneforskriftene og gi dispensasjonar etter naturmangfaldlova § 48
- ha ansvar for merking og informasjonstiltak i nasjonalparken
- ha kontakt med dei som har interesser i forvaltninga av nasjonalparken
- sjå til at alle brot på reglane i verneforskriftene som styret får kjennskap til, anten blir rapporterte eller melde
- orientere Fylkesmannen om alle vedtak
- rapportere årleg til Fylkesmannen om forvaltninga
- informere Fylkesmannen dersom føresetnadene for forvaltningsmyndigheita til styret blir endra

Som lokalt forvaltningsorgan for nasjonalparkane skal nasjonalparkstyret behandle saker etter verneforskrifta for den enkelte nasjonalparken. Ifølgje rundskriv om forvaltning av verneforskrifter skal det før utforminga av verneforskrifta, så langt det er mogleg, gjerast ei interesseavveging mellom omsynet til vern og ønske om bruk og tiltak i nasjonalparken. I verneforskrifta kjem interesseavveginga fram både gjennom unntaksføresegner og gjennom dispensasjonsføresegner. Unntaksføresegnene angir at ein aktivitet er tillaten. Det kan for eksempel vere hogst av ved til eigen bruk eller skjøtsels- og forvaltningsoppgåver gitt av forvaltningsmyndigheita. Dei fleste verneforskriftene har i tillegg både spesifiserte og generelle dispensasjonsføresegner, noko som betyr at nasjonalparkstyret kan vurdere om ein søknad gir grunnlag for dispensasjon.[46] Dispensasjon frå verneforskriftene knytt til motorferdsel og annan ferdsel utgjer mange saker for forvaltninga. Nasjonalparkstyra har derfor fått fullmakt til å delegere vedtaksmyndigheita til nasjonalparkforvaltaren i saker som gjeld søknad om løyve etter dei spesifiserte dispensasjonsføresegnene om ferdsel i verneforskrifta.[47]

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at nasjonalparkstyret sjølv bestemmer om klagar på saker som er behandla av nasjonalparkforvaltaren, må behandlast av styret, eller om det er tilstrekkeleg at nasjonalparkforvaltaren behandlar sakene på nytt før dei eventuelt blir sende til Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet.

Spørjeskjemaundersøkinga viser at 65 prosent av styreleiarane er einig i at handlingsrommet til styret er tilstrekkeleg, medan 35 prosent er ueinig i det. Klima- og miljødepartementet meiner at arbeidet med forvaltningsplanane er ein god start for styra når det gjeld å tenkje forvaltninga av nasjonalparken i eit meir langsiktig perspektiv. Det går fram av intervju med Midtre Nordland nasjonalparkstyre og Dovrefjell nasjonalparkstyre at dei ser verdiskaping som ei sentral oppgåve, og at dei opplever det som beklageleg at styret ikkje kan arbeide med verdiskaping.

Nasjonalparkstyret for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark tok i 2010 opp spørsmål med Klima- og miljødepartementet om å utføre oppgåver ut over forvaltningsoppgåvene. Klima- og miljødepartementet vurderte det slik at nasjonalparkstyret på frivillig basis kunne ta på seg ekstraoppgåver, men presiserte samtidig at kostnadene ikkje kunne dekkjast av driftsmidlar til styret eller midlar

46) *Forvaltning av verneforskrifter. Rundskriv november 2001, revidert februar 2010.* Miljødirektoratet 2010.
47) Brev frå Miljøverndepartementet av 17.12.2012 *Endringer i vedtektene for nasjonalpark-/verneområdestyrene.*

til skjøtsels- og forvaltningstiltak så lenge tiltaka ikkje var knytte til forvaltnings- og bevaringsmåla i nasjonalparken.[48]

Klima- og miljødepartementet presiserer at den primære oppgåva til styra er å vere forvaltningsmyndigheit for nasjonalparkane og ikkje næringsaktør. Departementet er klar over at det kan vere ein vanskeleg grenseoppgang mellom oppgåvene styret har som forvaltningsmyndigheit – som mellom anna inneber gjennomføring av tiltak og tilrettelegging i nasjonalparken – og tiltak knytte til verdiskaping. Departementet opplyser at det vil ta initiativ til ein dialog med nasjonalparkstyra om kva rolle dei har i samband med *Verdiskapingsprogrammet for naturarven*.[49]

4.2.4 Kva rolle og oppgåver nasjonalparkforvaltarane har

Nasjonalparkforvaltaren arbeider med vernefaglege spørsmål, utfører saksbehandling og er sekretariat for nasjonalparkstyra. Forvaltaren er tilsett i miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen, men har kontor lokalt i eit forvaltningsknutepunkt som primært er lokalisert saman med eit anna fagmiljø, som for eksempel Statens naturoppsyn, eit nasjonalparksenter eller Statskog SF. Nasjonalparkforvaltaren er underlagd instruksjonsmyndigheit frå styret når det gjeld saker som har med forvaltninga av nasjonalparkar å gjere, og kan fremme innstillingar overfor styret om saker som gjeld forvaltninga.

Ifølgje departementet har primærmålet vore at kvart styre skal ha éin forvaltar. Men nasjonalparkane er svært ulike både når det gjeld areal, bruk og behov for aktiv skjøtsel og forvaltning. Det er eksempel på at nasjonalparkstyre har tre forvaltarar, medan andre styre deler på éin forvaltar. Klima- og miljødepartementet opplyser at behovet for fleire forvaltarar blir vurdert løpande basert på informasjon frå styra, fylkesmennene og Miljødirektoratet, og på tidlegare erfaringar frå da fylkesmennene hadde forvaltningsansvaret.

Klima- og miljødepartementet presiserer at det er nasjonalparkstyret som har instruksjonsmyndigheita overfor nasjonalparkforvaltarane, og som prioriterer oppgåvene dei skal utføre. Departementet ser at dette kan vere noko uklart for aktørane, mellom anna fordi det er nedfelt i stillingsbeskrivinga for nasjonalparkforvaltarar at dersom ein forvaltar har ledig kapasitet, kan vedkommande utføre andre arbeidsoppgåver for Fylkesmannen. Departementet meiner at prioriteringa av saker bør avklarast i dialog mellom styret og forvaltaren.

Klima- og miljødepartementet peiker på at nasjonalparkstyret kan krevje at nasjonalparkforvaltaren, som sekretariat for styret, forfattar vedtak for styret så lenge vedtaket er i samsvar med lovverket. Departementet strekar likevel under at lovverket gir rom for skjønn, mellom anna når det gjeld vurderingar med bakgrunn i naturmangfaldlova § 48, som er ei relativt ny føresegn.

Det går fram av styrevedtektene at Fylkesmannen og direktoratet skal orienterast om alle vedtak som nasjonalparkstyret eller arbeidsutvalet gjer. Forvaltaren skal ifølgje stillingsinstruksen også ha ein tett dialog med Fylkesmannen når det gjeld den årlege rapporteringa av forvaltningspraksisen og brot på reglar og forskrifter. Klima- og miljødepartementet meiner derfor at det ikkje er naturleg at nasjonalparkforvaltaren i tillegg blir pålagd å rapportere til Fylkesmannen i tilfelle der styret gjer vedtak som avvik frå innstillinga frå forvaltaren. Nasjonalparkforvaltarane i to av dei fire nasjonalparkstyra i djupundersøkinga seier i intervju at der styret gjer vedtak som

48) Brev av 23. juni 2011 frå Miljøverndepartementet v/statsråden til Dovrefjellrådet v/leiar Ola Røtvei *Oppgavene til nasjonalparkstyret for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og videreføring av Dovrefjellrådet.*

49) "Verdiskapingsprogrammet for naturarven har som hovudmål å medverke til at verneområda og andre verdifulle naturområde blir ein viktig ressurs i samfunnsutviklinga. Programmet skal medverke til at verdien av naturområda blir auka med infrastruktur og tilrettelegging som mange kan ha nytte av. Programmet skal òg medverke til betre samarbeid og kunnskap om verneområda." Løyvinga var på 15,33 mill. NOK i 2013. Jf. Prop. 1 S (2012–2013) frå Miljøverndepartementet.

fråvik frå det forvaltarane innstiller, må styret sjølv grunngi vedtaket skriftleg. Klima- og miljødepartementet gav i intervju uttrykk for at dei er kjende med problemstillinga om at enkelte nasjonalparkforvaltarar ikkje formulerer grunngivingar for styrevedtak som går mot innstillinga frå forvaltaren. Styret må da sjølv formulere ei grunngiving. Departementet presiserte at forvaltningslova gjeld, og at det er viktig at vedtaka blir grunngitt. Miljødirektoratet opplyser at dersom noko er uklart i ei sak, eller dersom grunngivinga for vedtaket er for dårleg, sender dei brev til nasjonalparkstyret og ber om at saka blir grundigare forklart. I tilfelle der det kan vere aktuelt å be om ny behandling, vender direktoratet seg til Klima- og miljødepartementet. Det er departementet som formelt kan be om ny behandling av saka.

4.2.5 Fylkesmannen har påklagarfunksjonen og arbeidsgivaransvaret for nasjonalparkforvaltarane

Spørjeskjemaundersøkinga viser at 15 av 17 styreleiarar meiner det er formålstenleg at Fylkesmannen er arbeidsgivar for forvaltarane. Men djupundersøkinga viser at det er delte meiningar om det er formålstenleg at Fylkesmannen på same tid er arbeidsgivar for nasjonalparkforvaltarane og påklagar for staten. Både nasjonalparkstyra og Utmarkskommunenes Sammenslutning gir i intervju uttrykk for at det er problematisk at nasjonalparkforvaltarane er tilsette i miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen samtidig som Fylkesmannen har klagerett på vegner av staten i saker som forvaltaren har førebudd overfor nasjonalparkstyret og innstilt til vedtak i. Dei framhevar at dette kan opne for ei samanblanding av roller og føre til lojalitetskonfliktar. På den andre sida er det også i intervjua peikt på at erfaringane med Fylkesmannen som arbeidsgivar for nasjonalparkforvaltarane er gode. Spesielt viser intervjua med nasjonalparkforvaltarane at dei opplever å ha god støtte av fagmiljøa hos Fylkesmannen og i Miljødirektoratet.

Leiarane av miljøvernavdelingane ved seks fylkesmannsembete gav i gruppeintervju uttrykk for at dei er usikre på arbeidsgivarrolla overfor forvaltarane, og meiner at dei har arbeidsgivaransvaret utan å ha styringsrett. Dei oppfattar vidare at det er uklart når dei kan gripe inn dersom arbeidet blir utført mindre godt, og i tilfelle der dei meiner nasjonalparkforvaltarar utformar saksinnstillingar som ikkje er i samsvar med verneføresegnene. Fylkesmiljøvernleiarane gav også uttrykk for at det er ei utfordring å følgje opp at saksbehandlinga er tilfredsstillande når forvaltarane er underlagde styra og ikkje Fylkesmannen i faglege saker. Det er også uklart om Fylkesmannen kan ta over forvaltarrolla i periodar med vakansar, sjukdom og feriar.

Klima- og miljødepartementet meiner at både Fylkesmannen som personalansvarleg og nasjonalparkstyret som forvaltningsmyndigheit har ei rolle i å følgje opp forvaltarane, og føreset at desse to instansane har ein dialog om denne oppfølginga. Departementet opplyser at det er Fylkesmannen som arbeidsgivar som skal gjennomføre medarbeidarsamtalane med nasjonalparkforvaltarane, men at det i tillegg kan gjennomførast samtalar med forvaltaren der både styreleiaren og Fylkesmannen er til stades. Likevel erkjenner departementet at forvaltningsmodellen ikkje er optimal dersom det skulle oppstå personalproblem. Departementet oppfattar det slik at Fylkesmannen også er ansvarleg for å utføre oppgåvene til nasjonalparkforvaltarane ved lengre fråvær som ved feriar, permisjonar, langtidsfråvær og oppseiingar, men opplyser at dette ikkje er formalisert.

Nasjonalparkforvaltarane i tre av nasjonalparkstyra opplyser i intervju at dei har hatt problem med å få dei administrative støttesystema til å fungere tilfredsstillande. Særleg gjeld det saksbehandlings- og arkivsystemet. Éin av dei opplyser i intervju at det tok eitt år før han kunne jobbe effektivt, på grunn av utfordringar med tryggleiken og praktiske problem ved å ha medarbeidarar plasserte utanfor hovudkontoret til fylkesmannsembetet. Nasjonalparkforvaltarane presiserer at løysningane fungerer betre i dag, men at det framleis påverkar effektiviteten i arbeidskvardagen deira.

Fire av dei intervjua fylkesmiljøvernleiarane trekkjer også fram utfordringar med dei administrative støttesystema. Tre av dei peiker på at Klima- og miljødepartementet burde samarbeidd betre med Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) om den praktiske gjennomføringa, da mange av systema som skulle takast i bruk, er FADs system hos Fylkesmannen.

Klima- og miljødepartementet opplyser at dei er kjende med at det har vore utfordringar med dei administrative støttesystema, og at det har ført til mykje frustrasjon. Fylkesmannen er ansvarleg instans, men departementet opplyser at dei følgjer opp saka i den ordinære styringsdialogen.

4.2.6 Fagleg rådgivande utval

Forvaltninga av nasjonalparkar krev samhandling av mange ulike aktørar.[50] Nasjonalparkstyret skal derfor samarbeide gjennom eit fagleg rådgivande utval med andre involverte partar, som mellom andre grunneigarar, frivillige organisasjonar og offentlege etatar som har interesser i nasjonalparken.[51] I intervjuet med det fagleg rådgivande utvalet i Midtre Nordland blei det gitt uttrykk for verdien av å ha ein møteplass der ein kan utveksle erfaringar og kompetanse, sjølv om aktørane ikkje nødvendigvis er einige om bruk og vern i nasjonalparken. 14 av 17 styreleiarar svarte i spørjeskjemaundersøkinga at nasjonalparkstyret har nytte av det fagleg rådgivande utvalet i forvaltninga. Tre av styreleiarane svarte "veit ikkje" eller at spørsmålet ikkje var relevant for deira nasjonalparkstyre.

Miljødirektoratet opplyser at det har tatt tid å få på plass fagleg rådgivande utval i nasjonalparkstyra. I intervjua kom det fram at to av dei fire nasjonalparkstyra ikkje hadde etablert fagleg rådgivande utval per mai 2013, men dei opplyste at dei var under etablering. Intervjua med nasjonalparkstyra i djupundersøkinga viser at for dei to nasjonalparkstyra der eit fagleg rådgivande utval var etablert på intervjutidspunktet, var det krevjande å få desse utvala til å fungere etter intensjonen. To utval hadde per mai 2013 hatt høvesvis to og eitt møte, alle med låg deltaking. Det blir mellom anna peikt på at dei ulike brukarinteressene fører til at utvala blir store og vanskelege å samle.

4.2.7 Administrativt kontaktutval

Ifølgje nasjonalparkforvaltarane er kommunane viktige samarbeidspartnarar, sjølv om engasjementet varierer i dei aktuelle kommunane. Det er høve til å opprette administrative kontaktutval for å betre samordninga av nasjonalparkforvaltninga og den kommunale forvaltninga elles. Klima- og miljødepartementet opplyser at administrative kontaktutval vil kunne bidra til gjensidig kunnskaps- og erfaringsutveksling mellom kommuneadministrasjonen og nasjonalparkforvaltaren. Det er opp til styra om dei vil opprette eit slikt utval eller ikkje. Ikkje alle nasjonalparkstyra har oppretta eit administrativt kontaktutval.

4.2.8 Er saksbehandlinga forbetra?

Klima- og miljødepartementet la i Prop. 1 S (2009–2010) til grunn at forvaltninga av nasjonalparkane i størst mogleg grad skal tilpassast rammemodellar som bidrar til ei einskapleg og mest mogleg kostnadseffektiv forvaltning av nasjonalparkane. Fylkesmiljøvernleiarane framhevar at forvaltningsmodellen er lite kostnadseffektiv, og viser til at saksbehandlinga i eit nasjonalparkstyre nødvendigvis må ta lengre tid enn den tidlegare behandlinga hos Fylkesmannen. Spørjeskjemaundersøkinga til sju fylkesmiljøvernleiarar viser at fire av dei er einig i at forvaltningsmodellen ikkje gir ei effektiv saksbehandling.

50) Naturmangfaldlova § 41 og § 35.
51) Prop. 1 S (2009–2010) og *Vedtekter for nasjonalparkstyre.*

Klima- og miljødepartementet meiner at forvaltninga av nasjonalparkane er blitt mindre effektiv som eit resultat av at oppgåver og ansvar no er fordelt mellom tre instansar (nasjonalparkstyre, direktorat og departement) i staden for to (fylkesmann og direktorat), og at dette er ei svakheit ved modellen. Departementet framhevar likevel at effektiviteten også har samanheng med andre faktorar. Mellom anna har eit nytt heimelsgrunnlag og dei nødvendige vurderingane som no skal gjennomførast etter kapittel II i naturmangfaldlova, bidratt til lengre saksbehandling. I tillegg er styra nye, og det er tilsett mange nye forvaltarar. Departementet reknar med at effektiviteten blir betre etter kvart som dei fleste forvaltarane er tilsette og ting har gått seg til.

Dei fire nasjonalparkstyra framhevar i intervju at behandlinga av enkeltsaker er tid-krevjande og kan gå på kostnad av langsiktig og strategisk arbeid både i styret og hos nasjonalparkforvaltarane. Enkeltsakene er i hovudsak knytte til spesifiserte dispensa-sjonsføresegner om ferdsel. Frå desember 2012 endra Klima- og miljødepartementet vedtektene slik at myndigheita i alle saker som gjeld søknad om løyve etter spesifiserte dispensasjonsføresegner om ferdsel i verneforskriftene, kan delegerast frå styret til nasjonalparkforvaltarane.[52] Departementet har vist til at dette mellom anna inkluderer motorferdsel både på snødekt mark og på barmark, organisert ferdsel og ferdsel med hest, sykkel eller hundespann. Endringa skal sikre ei rasjonell og effektiv forvaltning. Nasjonalparkforvaltarar har i intervju sagt seg einig i at dette fører til ei meir effektiv saksbehandling og større nærleik til brukarane, men dei meiner det vil auke effektiviteten ytterlegare dersom fleire typar saker blir delegerte. Det blei i den samanhengen vist til at i nasjonalparkar med verneforskrifter av eldre dato må også såkalla kurante saker om ferdsel, som for eksempel transport til hytter, behandlast etter dispensasjonsføresegnene i naturmangfaldlova § 48. Det gjeld mellom anna Rago nasjonalpark og Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark i Midtre Nordland. Det blei peikt på at vedtak i desse sakene krev styrebehandling, samtidig som søkjaren ofte er avhengig av ei rask avgjerd.

Departementet opplyser at forvaltningsmodellen skal evaluerast, men at det ikkje er lagt nokon konkrete planar for når det vil skje.

Inn mot Rago nasjonalpark. I Rago nasjonalpark finn ein både norske og samiske kulturminne. Gammar, gammetufter, reiskapar og vardar er eksempel på spor etter tidlegare bruk. Reindriftsnæringa har brukt området til beite for tamrein i lang tid, og lokalbefolkninga har brukt området som jaktterreng for rype. Rago nasjonalpark framstår som villmark og er lite tilrettelagd for ferdsel. Rago nasjonalpark grensar til Padjelanta nasjonalpark i Sverige, som igjen grensar til Sarek og Stora Sjöfallet nasjonalpark. Nasjonalparken er dermed ein del av eit av dei største samanhengande verneområda i Europa.

Kjelde: *Rago nasjonalpark. Porten til den store villmarka.* Direktoratet for naturforvaltning — Foto: Hanne Etnestad

52) Brev frå Miljøverndepartementet av 17.12.2012 *Endringer i vedtektene for nasjonalpark-/ verneområdestyrene.*

4.2.9 Ivaretaking av verneomsyn

Spørjeskjemaundersøkinga til dei sju fylkesmiljøvernleiarane viser at seks av dei er heilt eller delvis einig i at naturmangfaldlova, verneforskriftene og forvaltningsplanane blir følgde godt opp av nasjonalparkstyra. Éin fylkesmiljøvernleiar svarer "veit ikkje" eller at saka ikkje er relevant. Spørjeskjemaundersøkinga viser at 16 av 17 leiarar av nasjonalparkstyre meiner verneformålet blir tatt vare på gjennom forvaltningsmodellen.

Nasjonalparkforvaltarane i to nasjonalparkstyre som forvaltar nasjonalparkar lokaliserte over fleire kommunar, meiner at den regionale modellen er ein styrke ved at det blir ei einskapleg behandling på tvers av kommunegrensene. Samtidig opplever dei det som ei utfordring at verneforskriftene for nasjonalparkane kan vere ulike.

Fylkesmiljøvernleiarane framheva i intervju at legitimitet for vernet er ein viktig del av grunngivinga for reforma, men at det er for tidleg å seie om legitimiteten til forvaltninga av nasjonalparkane over tid vil auke som følgje av modellen. Erfaringane så langt varierer mellom fylka og nasjonalparkane. Fylkesmiljøvernleiarane viste til at samansetninga av styret kan få konsekvensar for legitimiteten, mellom anna ved at samansetninga med éin representant for kvar kommune kan bli for rigid. Porsanger kommune har tatt opp styresamansetninga i Stabbursdalen nasjonalpark med Klima- og miljødepartementet med tilvising til at Porsanger kommunestyre har vedtatt at kommunen bør ha fire representantar i nasjonalparkstyret, inkludert leiar og nestleiar. Klima- og miljødepartementet ved statsråden fann ikkje grunnlag for å endre styresamansetninga sjølv om ein vesentleg del av arealet til nasjonalparken og tilstøytande landskapsvernområde ligg i Porsanger kommune. Statsråden viste til at nasjonalparkstyret og dei som representerer kommunane i styret, forvaltar verneområda på vegner av nasjonen og ikkje på vegner av seg sjølve og sin eigen kommune.[53]

Fylkesmiljøvernleiarane opplyser i intervju at nokre av nasjonalparkstyra ønskjer å utfordre innhaldet i vernet. Klima- og miljødepartementet meiner det er for tidleg å seie i kva grad verneverdiane blir betre forvalta med den lokale forvaltningsmodellen.

4.2.10 Er samhandlinga og den lokale medverknaden forbetra?

Ved innføringa av den nye forvaltningsmodellen for nasjonalparkar var det ein viktig føresetnad at han skulle føre til større lokal medverknad og redusere konfliktnivået. Dei fire nasjonalparkstyra og dei seks fylkesmiljøvernleiarane som blei intervjua, meiner forvaltningsmodellen har gjort den lokale medverknaden større. Spørjeskjemaundersøkinga viser at 14 av 17 styreleiarar er av same oppfatning. I intervju med nasjonalparkstyra er nasjonalparkforvaltarar som har lokalkunnskap og er synlege i lokalmiljøa, nemnde som viktige faktorar i den samanhengen. Nærleiken til og dialogen med dei involverte partane og samlokalisering med andre aktørar i naturforvaltninga, blir oppfatta som positivt.

Spørjeskjemaundersøkinga viser at 13 av 17 styreleiarar og 5 av 7 fylkesmiljøvernleiarar er heilt eller delvis einig i at forvaltningsmodellen har medverka til god samhandling i nasjonalparkforvaltninga. 15 av 17 styreleiarar og 6 av 7 fylkesmiljøvernleiarar er heilt eller delvis einig i at forvaltningsmodellen har medverka til større lokalt engasjement. Spørjeskjemaundersøkinga viser vidare at 14 av 17 styreleiarar og 5 av 7 fylkesmiljøvernleiarar er heilt eller delvis einig i at den nye forvaltningsmodellen har vore med på å dempe motsetningar og førebyggje konfliktar. 15 av 17 styreleiarar og 5 av 7 fylkesmiljøvernleiarar er heilt eller delvis einig i at innføringa av forvaltningsmodellen har gitt ein meirverdi i form av lokal forvaltning.

53) Brev frå Miljøverndepartementet ved statsråden av 15.10.2012 til Porsanger kommune ved ordføraren *Angåande styresammensetninga for Stabbursdalen nasjonalparkstyre.*

Klima- og miljødepartementet meiner det er for tidleg å vurdere denne meirverdien, men meiner at forvaltningsmodellen gir betre lokal forankring.

4.2.11 Ei meir kunnskapsbasert forvaltning?

Nasjonalparkstyra er viktige for å sikre ei lokal einskapleg og kunnskapsbasert forvaltning i verneområda.[54] Oppbygging av lokale og regionale forvaltningsknutepunkt skal leggje grunnlaget for faglege fellesskapar, i hovudsak knytte til eit nasjonalparksenter eller andre informasjonssenter.[55]

Både nasjonalparkstyra og forvaltarane meiner at den nye forvaltningsmodellen har vore med på å auke den erfaringsbaserte kunnskapen i forvaltninga. Enkelte framhevar lokalkunnskapen om tradisjonell bruk av områda og samiske tradisjonar. Fylkesmiljøvernleiarane presiserer likevel i gruppeintervjuet at den vitskaplege og forskingsbaserte kunnskapen hovudsakleg blir henta gjennom det faglege nettverket til Fylkesmannen og Miljødirektoratet, og ikkje gjennom nasjonalparkstyra. Det kjem også fram gjennom spørjeskjemaundersøkinga at fleirtalet av fylkesmiljøvernleiarane ikkje meiner at forvaltningsmodellen har ført til eit større vitskapleg kunnskapsgrunnlag. Av spørjeskjemaundersøkinga til leiarane av nasjonalparkstyra går det likevel fram at 11 av 17 styreleiarar meiner forvaltningsmodellen har auka det vitskaplege kunnskapsgrunnlaget. I tillegg blir det framheva at det erfaringsbaserte kunnskapsgrunnlaget er blitt større som følgje av den nye forvaltningsmodellen.

Fylkesmiljøvernleiarane gir uttrykk for at dei ønskjer å knyte forvaltarane nærmare til fagmiljøet hos Fylkesmannen, men at dei ser det som utfordrande i fylke med store geografiske avstandar. Dei opplyser at lokaliseringa av forvaltningsknutepunkt, som er meint å skulle utgjere ein viktig fagfellesskap for forvaltarane, fungerer etter intensjonen mange stader. Det blir likevel peikt på at det kan vere utfordrande at dei som har kontorstad på knutepunktet, har mange arbeidsgivarar, men inga stadleg leiing. Leiarane av miljøvernavdelingane ved fylkesmannsembeta framhevar i tillegg at dei i enkelte fylke opplever at opprettinga av knutepunkt blir gjenstand for distriktspolitiske forhandlingar, idet det er etablert knutepunkt på små stader som inneber lange avstandar for forvaltaren. Det er Klima- og miljødepartementet som avgjer lokaliseringa av knutepunkta. Departementet opplyser at det ikkje alltid er samsvar mellom det som fagleg sett er den beste lokaliseringa, og ønsket om å ta distriktspolitiske omsyn. Før departementet avgjer lokaliseringa, blir både dei faglege kriteria og forslaget frå styret vurderte. Ifølgje departementet er det i dei fleste tilfella samsvar mellom forslaget frå styret og dei faglege kriteria.

4.3 Er det etablert formålstenlege system for rettleiing, dokumentasjon og kontroll?

4.3.1 Statleg forvaltningsansvar

Klima- og miljødepartementet har det overordna nasjonale ansvaret for forvaltninga av nasjonalparkane, medan Miljødirektoratet har det overordna faglege ansvaret og er ansvarleg for å lære opp styra i samarbeid med Fylkesmannen. Klima- og miljødepartementet formidlar styringssignala sine til Miljødirektoratet i årlege tildelingsbrev, i instruksen for verksemds- og økonomistyringa i Miljødirektoratet og i formelle møte.

54) Tildelingsbrev til Miljødirektoratet for 2010.

55) Prop. 1 S (2011–2012). I tillegg til nasjonalparkforvaltarar kan forvaltningsknutepunkta gi ein lokal kunnskapsbase og fagfellesskap for mellom anna fagpersonar som har kunnskap om naturrettleiing, guiding og naturbasert reiseliv. Prop. 1 S (2012–2013).

Miljødirektoratet opplyser i intervju at nasjonalparkstyra er statlege organ med lokal representasjon, men at direktoratet ikkje har instruksjonsmyndigheit overfor dei. Klima- og miljødepartementet opplyser at forvaltninga av nasjonalparkar og forvaltningsmodellen er tema på etatsstyringsmøte med direktoratet.

I samband med oppnemninga av nasjonalparkstyra gjennomfører direktoratet ei grundig opplæring av styra, mellom anna om dei juridiske sidene av oppgåva, saksbehandlingsrutinar og liknande. Miljødirektoratet opplyser at opplæringa blir godt mottatt, og meiner at det er viktig å tilby rettleiing til forvaltninga, sjølv om dette også er fylkesmennene si oppgåve. Direktoratet hjelper til i arbeidet med forvaltningsplanar og godkjenner også desse planane.

Alle nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltarane har fått peikt ut kontaktpersonar i Miljødirektoratet, mellom anna innanfor det juridiske området. Direktoratet har mykje uformell kontakt med forvaltarane, mellom anna om tolking av føresegner. Direktoratet gjennomfører ein årleg konferanse for styra og tre–fire årlege samlingar for forvaltarane. Direktoratet er dessutan med på møte i nasjonalparkstyra dersom styra ønskjer det.

Spørjeskjemaundersøkinga til 17 styreleiarar viser at eit fleirtal i hovudsak er tilfreds med opplæringa og rettleiinga frå Miljødirektoratet. Dei 7 nasjonalparkforvaltarane som blei intervjua, gir også uttrykk for at dei finn god støtte i kompetansemiljøa i Miljødirektoratet og i miljøvernavdelingane ved fylkesmannsembeta.

Embetsoppdraga til fylkesmennene på miljøområdet inneheld ei oversikt over oppgåver og rapporteringskrav. Fylkesmannen skal bidra i arbeidet med opplæring av nye nasjonalparkstyre og ha ein tett dialog med styret gjennom nasjonalparkforvaltaren. Miljødirektoratet opplyser at Fylkesmannen er med og gir opplæring både i det naturfaglege arbeidet og i saksbehandling og juridisk korrekt vedtaksutforming. Fylkesmiljøvernleiarane uttrykkjer både i gruppeintervjuet og i spørjeskjemaundersøkinga at ansvars- og myndigheitsfordelinga er klart definert på overordna nivå. På den andre sida viser spørjeskjemaundersøkinga at seks av sju fylkesmiljøvernleiarar opplever å ha fått tilstrekkeleg med retningslinjer for oppfølginga av nasjonalparkforvaltarane og styra. Den siste fylkesmiljøvernleiaren uttrykkjer at det er uklart korleis forvaltarane skal følgjast opp i førebuing av saker.

Det går fram av spørjeskjemaundersøkinga at det varierer i kor stor grad fylkesmiljøvernleiarane involverer seg i styrearbeidet. To fylkesmiljøvernleiarar opplyser at dei følgjer opp gjennom påklagarfunksjonen. Éin av dei deltar uoppfordra på styremøte, medan den andre opplyser å delta på styremøte på førespurnad. Fire fylkesmiljøvernleiarar svarer at dei deltar på styremøte berre om dei blir spurde, medan den siste ikkje involverer seg i styrearbeidet.

Vidare går det fram av gruppeintervjuet at det er ulik praksis blant fylkesmiljøvernleiarane når det gjeld å gi råd i enkeltsaker eller vere med på å utforme saksframlegg. Éin av dei uttrykkjer at det å halde avstand til det daglege arbeidet i nasjonalparkstyra er viktig for å ta vare på tillitsforholdet til styret, og ser også dette i samanheng med at Fylkesmannen tilviser og rekneskapsfører midlane som styret har disposisjonsretten over. To andre seier at dei er med på å utforme saksframlegg. Éin av desse to uttrykkjer at dette er ei vanskeleg avveging som kan bidra til rollekonflikt når Fylkesmannen opptrer både som rettleiar for forvaltarane og som påklagar for staten. Ein fjerde fylkesmiljøvernleiar opplyser i intervjuet å ikkje ha deltatt på styremøte. Fylkesmannen meiner rollene kan bli uklare dersom ein først skal møte som observatør i styremøte og etterpå ha ei rolle som påklagar. Fleire av fylkesmiljøvernleiarane framhevar i

gruppeintervjuet at det er behov for presiseringar av korleis Fylkesmannen skal følgje opp styra og dei vedtaka som blir gjorde.

Klima- og miljødepartementet opplyser at dei er klar over at fylkesmennene har ulik praksis når det gjeld i kva grad dei involverer seg i arbeidet til nasjonalparkstyra, men meiner dei har kommunisert tydeleg at Fylkesmannen skal gi nasjonalparkforvaltarane fagleg støtte ved behov og ikkje blande seg inn i arbeidet til styret. Departementet erkjenner at dette i praksis kan vere ein vanskeleg balansegang.

4.3.2 Sametingets rettleiingsfunksjon

Sametingsadministrasjonen opplyser at dei ikkje har hatt noko sjølvstendig opplæringstilbod til dei samiske styrerepresentantane, og at dei samiske representantane heller ikkje har fått noko mandat frå Sametinget om korleis dei skal opptre i ulike typar saker. I intervju peikte ein styremedlem innstilt frå Sametinget på dette som ei utfordring, da det blei opplevd som usikkert å ikkje vite kva forventningar Sametinget og dei andre i nasjonalparkstyret har til rolla deira. Sametingsadministrasjonen stadfestar at samiske medlemmer i nasjonalparkstyre har bedt om klarare retningslinjer og føringar for rolla si og for korleis dei skal gjennomføre oppgåvene som følgjer med vervet i nasjonalparkstyret.

Sametingsadministrasjonen opplyser at dei ikkje har hatt kapasitet til å følgje opp dei samiske styremedlemmene i nasjonalparkstyra godt nok, og at Sametinget heller ikkje har lagt til rette for kontakt og erfaringsutveksling mellom dei samiske representantane i dei ulike nasjonalparkstyra. Sametingsadministrasjonen strekar under at det er store forventningar til rolla Sametinget har i nasjonalparkforvaltninga. Sametinget dekkjer mange fylke og store geografiske område, og til no er ressursane blitt prioriterte til arbeidet med verneforskrifter, styrevedtekter, forvaltningsplanar og anna regelverk, og til å gjennomføre konsultasjonar i samband med det.

4.3.3 Økonomiforvaltning for nasjonalparkstyra

Fylkesmannen har budsjettdisponeringsansvaret for midlane til nasjonalparkstyra, som utgjorde 80,3 mill. kroner i 2013. Løyvinga går til styret, men det er Fylkesmannen som er ansvarleg for at løyvinga blir brukt til formålet. Eit intervju med seks fylkesmiljøvernleiarar viser at dette blir opplevd som problematisk, mellom anna er styret som juridisk person ikkje avklart i innkjøp. Klima- og miljødepartementet viser til at nasjonalparkstyra ikkje er ein juridisk person, og at det er Fylkesmannen som må følgje opp at innkjøp skjer i samsvar med lover og reglar.

Djupundersøkinga viser at to av nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltarane i éin nasjonalpark opplever saksgangen i bestillingsdialogen (sjå figur 2) som tid- og ressurskrevjande. Sein tildeling av midlar frå Statens naturoppsyn fører til at det blir kort tid til gjennomføring, da midlane ikkje kan overførast til seinare år. Styra meiner dette er uheldig med tanke på langsiktig planlegging. Eitt nasjonalparkstyre nemner samordning av tilskot frå fleire kjelder som ei anna utfordring. Styreleiarane som svarte på spørjeskjemaundersøkinga, meiner at bestillingsdialogen i hovudsak fungerer godt.

Miljødirektoratet opplyser at det har vore meir bruk av rammeoverføringar dei seinare åra, slik at nasjonalparkstyra har fått større fridom til sjølve å prioritere rekkjefølgja på tiltaka som skal gjennomførast.

4.3.4 Rapportering

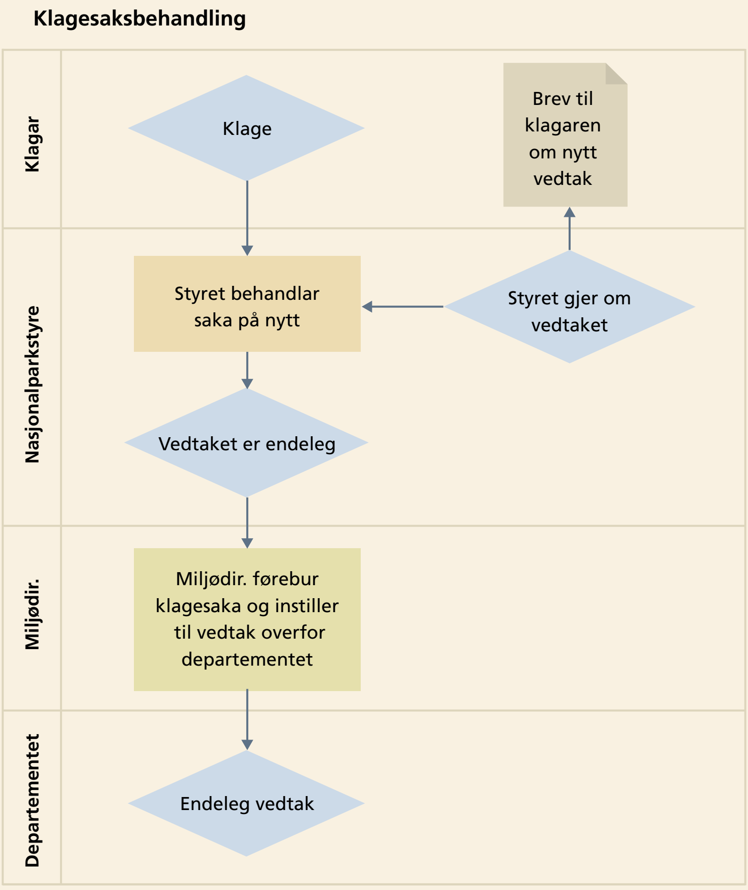
Nasjonalparkstyret har ansvar for å rapportere årleg om forvaltninga til fylkesmennene etter malar som er fastsette av Miljødirektoratet. Direktoratet opplyser at dei følgjer opp forhold som kjem til uttrykk i rapporteringa, mellom anna når det gjeld

aktivitet og dispensasjonspraksis. Dataa som direktoratet innhentar, blir mellom anna nytta i dialogen med Klima- og miljødepartementet og presenterte for forvaltarar, nasjonalparkstyre og fylkesmenn. I tillegg innhentar direktoratet ein administrativ rapport om talet på møte i styret, arbeidsutvalet og det fagleg rådgivande utvalet, i tillegg til status for arbeidet med forvaltningsplanen. Fylkesmannen som rekneskapsførar står for økonomirapporteringa for styra og nasjonalparkforvaltninga.

4.3.5 Kontroll og klagesaksbehandling

Klima- og miljødepartementet er klageinstans. Klagebehandlinga skal sikre at forvaltninga er i samsvar med naturmangfaldlova og formålet med vernet. Vedtaka i eit nasjonalparkstyre kan påklagast av partane, og Fylkesmannen har klagerett på vegner av staten. Klima- og miljødepartementet opplyser at Fylkesmannen skal klage på vedtak som han/ho meiner ikkje er i samsvar med naturmangfaldlova og verneforskriftene. Miljødirektoratet kan dessutan gi råd om at ei sak bør behandlast på nytt etter forvaltningslova § 35. Behandlinga av klagar på vedtak i nasjonalparkstyra er illustrert i figur 3.

Figur 3 Behandlinga av klagar



Fylkesmiljøvernleiarane meiner at det gjennomgåande er få problem med påklagarfunksjonen. Klima- og miljødepartementet opplyser at dei har bedt fylkesmennene vere merksame på vedtak som kan ha negative konsekvensar for nasjonale interesser, og oppfordra dei til å klage dersom dei meiner at det er tilfellet.

Miljødirektoratet opplyser at det er ulik praksis blant fylkesmennene når det gjeld å nytte seg av høvet til å klage på vegner av staten. Fylkesmiljøvernleiarane opplyser at dei ikkje har fått retningslinjer for korleis påklagarfunksjonen skal utøvast. Klima- og miljødepartementet erfarer at nokre av fylkesmennene er tilbakehaldne med å klage, og at dei ikkje ønskjer å involvere seg i myndigheita til nasjonalparkstyra. Spørjeskjemaundersøkinga til fylkesmiljøvernleiarane og intervjuet med seks av dei viser at det er ulik praksis med omsyn til om alle vedtaka eller berre dei som avvik frå innstillinga frå forvaltaren, blir gjennomgått. Departementet erkjenner at det er varierande praksis mellom fylkesmennene på dette området, men at departementet ikkje ønskjer å detaljstyre her. Departementet meiner det er viktig at Fylkesmannen held seg til oppdraget sitt og ikkje grip inn i arbeidet til styret.

Nasjonalparkforvaltaren skal ifølgje stillingsinstruksen saksførebu innkomne klagar i samsvar med føresegnene i forvaltningslova før styret behandlar klagen. Dersom vedtaket blir halde ved lag, blir klagen send Miljødirektoratet til førebuande klagebehandling, for så å bli send til Klima- og miljødepartementet som klageinstans.

Tabell 5 Oversikt over klagar på vedtak i nasjonalparkstyra som Miljødirektoratet har mottatt per 20. juni 2013. Gjeld berre saker som har med nasjonalparkar å gjere

År – klagesak mottatt i Miljødirektoratet	Talet på klagesaker		Sum
	Ferdigbehandla per 10. oktober 2013	Ikkje ferdigbehandla per 10. oktober 2013	
2011	3	0	3
2012	2	6	8
2013	1	2	3
Sum	6	8	14

Kjelde: Miljødirektoratet

Tabell 5 viser at det totalt var send 14 klagesaker til Klima- og miljødepartementet i perioden frå innføringa av forvaltningsmodellen i 2010 og fram til 20. juni 2013. Av dei 14 sakene var det per 10. oktober 2013 gjort endeleg vedtak i 6 saker.

Tabell 6 Saksbehandlingstid i Miljødirektoratet (førebuande) og Klima- og miljødepartementet (klageinstans) for klagar på vedtak i nasjonalparkstyra. Avgjorde saker per 10. oktober 2013. Saksbehandlingstid i månader

År – klagesak mottatt i Miljødirektoratet (talet på saker)	Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i Miljødirektoratet	Gjennomsnittleg saksbehandlingstid i Klima- og miljødepartementet	Gjennomsnittleg total saksbehandlingstid
2011 (3)	5,3	9,9	15,2
2012 (2)	4,1	10,0	14,1
2013 (1)	0,2	0,5	0,7
Heile perioden (6)	4,0	8,3	12,3

Kjelde: Miljødirektoratet

Miljødirektoratet førebur klagesaker før dei blir sende over til departementet til avgjerd. Tabell 6 viser gjennomsnittleg saksbehandlingstid for klagar på vedtak i nasjonalparkstyra. Den gjennomsnittlege totale saksbehandlingstida for dei sakene som er avgjorde i departementet, er på litt over eitt år. Gjennomsnittleg tid til saksførebuing i Miljødirektoratet er på fire månader. Saksbehandlingstida i departementet er i gjennomsnitt på litt over åtte månader. Den eine saka frå 2013 er i dokumentasjonen

som er mottatt frå Miljødirektoratet, merkt med "hastesak med høg prioritering". Saka gjeld ein klage frå Raudekrossen på avslag på ein søknad til Midtre Nordland nasjonalparkstyre om kjentmannskøyring i områda i og rundt Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark.

Av dei åtte sakene som var ferdig førebudde og sende over frå Miljødirektoratet, men ikkje ferdig behandla og avgjorde i Klima- og miljødepartementet per 10. oktober 2013 (jf. tabell 5), var den eldste saka mottatt i Miljødirektoratet 18. juni 2012 og send vidare til Klima- og miljødepartementet 4. september 2012. Saka gjaldt søknad om bruk av snøscooter i Varangerhalvøya nasjonalpark.

Miljødirektoratet opplyser at det gjennomgåande er få klagar på vedtaka i nasjonalparkstyra, og at det ikkje er registrert noka endring i talet på klagesaker etter at den nye forvaltningsordninga blei innført. Talmaterialet frå Miljødirektoratet viser at 3 av dei 14 vedtaka i tabell 5 er påklaga av Fylkesmannen, 10 av vedtaka er påklaga av tiltakshavaren, og éi sak er påklaga av andre brukarinteresser.

Klima- og miljødepartementet erkjenner at deira eiga klagesaksbehandling tar for lang tid. Departementet har saksrestansar og peiker i intervju på at årsaka er samansett. Departementet har valt å føre ei forsiktig linje og er opptatt av å skape presedens på ein god måte. Departementet framhevar at naturmangfaldlova er ny, og at særleg tolkinga av § 8-12 (berekraftig bruk) og § 48 (dispensasjonar) kan vere krevjande. Departementet meiner derfor det er viktig å etablere riktig forståing og bruk av lova. Miljødirektoratet har også brukt mykje tid på å førebu klagesakene. Departementet presiserte i intervju at det har vore eit bevisst val at direktoratet og departementet skal behandle sakene grundig kvar for seg.

5 Vurderingar

Stortinget vedtok hausten 2009 ein ny forvaltningsmodell som skal gi lokale folkevalde større medråderett i forvaltninga av nasjonalparkane. Forvaltninga skal skje gjennom eit nasjonalparkstyre og skal byggje opp under verneformålet. Klima- og miljødepartementet kan gripe inn overfor nasjonalparkstyra dersom forvaltninga ikkje er i samsvar med naturmangfaldlova og verneformålet. Generelt skal myndigheitene fremme formåla med naturmangfaldlova gjennom råd, rettleiing og opplysning.

Undersøkinga viser at den nye modellen med lokal forvaltning i hovudsak er satt i verk som føresett. Modellen har i praksis verka sidan hausten 2010. Det er likevel behov for avklaringar på enkelte sentrale punkt.

5.1 Forvaltningsmodellen tar vare på sentrale mål, men har enkelte svakheiter

Undersøkinga viser at forvaltningsmodellen gir grunnlag for større lokal medverknad og betre samhandling lokalt i nasjonalparkforvaltninga, og at den har vore med på å dempe motsetningar og førebyggje konfliktar. Nasjonalparkforvaltarane er synlege i lokalmiljøa og legg grunnlag for ein god dialog med dei involverte partane. Forvaltningsmodellen bidrar også til at erfaringsbasert lokal kunnskap i større grad blir lagd til grunn for forvaltninga, mellom anna kunnskap om lokale samiske tradisjonar og interesser i nasjonalparkane. Det er berre tre år sidan dei første nasjonalparkstyra blei etablerte, og det er enno tidleg å vurdere i kva grad forvaltningsmodellen vil ta vare på formåla over tid. Undersøkinga viser likevel at dei fleste leiarane ved miljøvernavdelingane i fylkesmannsembeta som deltok i spørjeskjemaundersøkinga, er heilt eller delvis einig i at verneformåla blir følgde godt opp. Det er også relativt få klagar frå fylkesmennene på vegner av staten på vedtaka i nasjonalparkstyra. Det kan tyde på at forvaltningsmodellen sikrar verneformåla.

5.1.1 Vedtektene til nasjonalparkstyra er ikkje heilt i samsvar med vedtaket i Stortinget

Ved innføringa av forvaltningsmodellen vedtok Stortinget at forvaltninga av nasjonalparkane skulle skje gjennom interkommunale nasjonalparkstyre. Eit nasjonalparkstyre skulle veljast av kommunestyra og primært bestå av ordførarar og andre folkevalde frå dei aktuelle kommunane. I tillegg skulle fylkestinget nemne opp representant for fylkeskommunen. I område med samiske interesser skulle Sametinget nemne opp dei samiske representantane til styra.

Ved fastsetjinga av vedtektene for nasjonalparkstyra har Klima- og miljødepartementet bestemt at nasjonalparkstyra skal nemnast opp av departementet etter innstilling frå høvesvis kommunane, fylkestinget og Sametinget. Dette ser ikkje ut til å vere i samsvar med stortingsvedtaket om kven som skal nemne opp nasjonalparkstyra, og det er ikkje lagt fram opplysningar som viser at Stortinget er kjent med at praksisen for oppnemning av styra har blitt endra. Konsekvensen kan vere at staten har påtatt seg eit ansvar som Stortinget ikkje hadde føresett. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 10. januar 2014 at dei vil orientere Stortinget om dette på ein eigna måte.

5.1.2 Mange aktørar og fleire nivå gir lengre saksbehandlingstid

Forvaltningsmodellen inneber at mange aktørar og tre nivå (nasjonalparkstyre, direktorat og departement) er involverte i forvaltninga av nasjonalparkane. Finansieringa skjer ved direkte overføring av tiltaksmidlar til det enkelte nasjonalparkstyret, bestillingsdialog med Statens naturoppsyn, tildeling over budsjettet til Fylkesmannen for drifta av nasjonalparkstyra og ved at nasjonalparkforvaltarane fram til og med 2013 har vore lønna over budsjettet til Miljødirektoratet. Konsekvensane ser ut til å vere at forvaltninga av nasjonalparkane er blitt lite tids- og kostnadseffektiv.

5.1.3 Nasjonalparkforvaltaren har ei krevjande dobbeltrolle

Nasjonalparkforvaltaren skal gjennom saksbehandlinga bidra til å sikre at forvaltninga gjennom styret er innanfor ramma av naturmangfaldlova og verneforskrifta for nasjonalparken. Samtidig skal forvaltaren, i samsvar med stillingsbeskrivinga, på vegner av styret sørgje for å rapportere årleg til Fylkesmannen om forvaltningspraksisen. I saker der styret gjer vedtak som fråvik frå innstillinga frå forvaltaren, meiner ein del nasjonalparkforvaltarar at styret sjølv må grunngi vedtaket, og at dette kravet burde vore nedfelt i styrevedtektene. Klima- og miljødepartementet opplyser at dei er kjende med problemstillinga, og strekar under at lovverket gir rom for skjønn frå styret si side, og at forvaltningslova sitt krav til grunngiving for vedtak gjeld. Departementet peiker på at nasjonalparkstyret har instruksjonsmyndigheit overfor nasjonalparkforvaltaren og kan krevje at han eller ho, som sekretariat for styret, forfattar vedtak for styret så lenge vedtaket er i samsvar med lovverket. For å forbetre saksbehandlingspraksisen kan det vere behov for å klargjere instruksjonsmyndigheita og styringsretten nasjonalparkstyret har overfor nasjonalparkforvaltarane.

5.1.4 Dilemma i utøvinga av rolla til Fylkesmannen

Fylkesmannen har klagerett på vedtak som er gjorde av nasjonalparkstyra, jf. naturmangfaldlova § 62. Undersøkinga viser at fylkesmennene har ulik tilnærming til oppfølginga av nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltninga når det gjeld

- korleis Fylkesmannen skal utøve rolla som arbeidsgivar for nasjonalparkforvaltarane, når dei har rolla som statleg påklagar i tillegg
- graden av involvering i arbeidet til nasjonalparkforvaltarane og -styra

Det er behov for at Klima- og miljødepartementet gjer det tydeleg kva rolle Fylkesmannen skal ha i forvaltninga, slik at det blir mindre variasjon mellom fylkesmennene i kva grad dei involverer seg i forvaltninga til nasjonalparkstyra. Undersøkinga viser i tillegg at det er ein del ulike oppfatningar av kva ansvar og oppgåver Fylkesmannen har i samband med nasjonalparkforvaltninga.

5.1.5 Ordninga med fagleg rådgivande utval kan utnyttast betre

For å sikre lokal forankring, medverknad og samhandling skal dei involverte partane og lokal kompetanse trekkjast med i forvaltninga ved at nasjonalparkstyret gjennomfører faste dialogmøte med fagleg rådgivande utval. Undersøkinga viser at det er vanskeleg å få etablert fagleg rådgivande utval og at deltakinga på fleire møte har vore låg. Departementet innser at uklare styringssignal har bidratt til dette. Dei fagleg rådgivande utvala er ein viktig del av forvaltningsmodellen, og Klima- og miljødepartementet bør gjere det tydeleg kva rolle utvala skal ha i forvaltninga.

5.2 Behov for forbetra dokumentasjon og oppfølging

Formåla med naturmangfaldlova skal i første rekkje fremmast gjennom råd, rettleiing og opplysning, og undersøkinga viser at Miljødirektoratet har god oppfølging og rettleiing overfor nasjonalparkstyra og nasjonalparkforvaltarane.

Det er relativt få klagar på vedtaka som blir sende over til Klima- og miljødepartementet via Miljødirektoratet. Miljødirektoratet har ikkje registrert noka endring i talet på klagesaker etter at den nye forvaltningsordninga blei innført. Fylkesmennene har likevel ulik tilnærming til utøvinga av rolla som påklagar for staten i saker som er vedtatt av nasjonalparkstyra. Det gjeld både omfanget av vedtak som Fylkesmannen har gått igjennom med tanke på eventuell bruk av klageretten, og i kor stor grad klageretten faktisk blir nytta.

Det er ikkje sett noko mål for saksbehandlingstida, men undersøkinga viser at klagesaksbehandlinga i gjennomsnitt tar litt over eitt år. Departementet erkjenner at behandlingstida er for lang i mange av klagesakene. Dei viser til at dei har valt å føre ei forsiktig linje, at dei er opptatt av å skape god presedens, at naturmangfaldlova er ny, og at enkelte delar av lova er juridisk krevjande. Departementet presiserer at det har vore eit bevisst val at både direktoratet og departementet behandlar sakene grundig kvar for seg. Revisjonen viser til at Miljødirektoratet over mange år har vore klageinstans og behandla klagesaker etter naturmangfaldlova og den tidlegare naturvernlova, og ein må gå ut frå at direktoratet har god erfarings- og forvaltningskompetanse når det gjeld å førebu klagesaker på ein slik måte at sakene kan avgjerast av departementet utan at det tar urimeleg lang tid. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 10. januar 2014 at dei arbeider for å få ned saksbehandlingstida i klagesakene.

Sametinget meiner at oppfølginga av dei samiske representantane i nasjonalparkstyra ikkje har vore god nok, mellom anna når det gjeld å klargjere kva som er venta av representantane, og når det gjeld å leggje til rette for informasjons- og erfaringsutveksling. Klima- og miljødepartementet bør ta initiativ til ein forsterka dialog med Sametinget om korleis opplæringa og oppfølginga av dei samiske representantane i nasjonalparkstyra kan styrkjast.

6 Svaret frå Klima- og miljødepartementet

I brev av 6. desember 2013 sende Riksrevisjonen eit utkast til rapporten til Klima- og miljødepartementet, og departementet har i brev av 10. januar 2014 gitt sine kommentarar til rapporten.

Klima- og miljødepartementet meiner at utkastet til hovudanalyserapport om forvaltninga av nasjonalparkane gir eit godt bilete av den nye modellen for lokal forvaltning av nasjonalparkane og andre store verneområde og av kva modellen har hatt å seie for forvaltninga av denne typen verneområde. Departementet vurderer funna i undersøkinga som nyttige i det vidare arbeidet med å styrkje forvaltninga av norske verneområde.

Departementet merkar seg at modellen for lokal forvaltning av nasjonalparkar og andre store verneområde har gitt større grunnlag for medverknad og betre samhandling lokalt, at motsetningane er dempa, og at ein har unngått konfliktar, noko som var viktige mål for innføringa av modellen. Departementet merkar seg vidare at modellen har medverka til at erfaringsbasert, lokal kunnskap – mellom anna samiske tradisjonar og interesser – i større grad blir lagd til grunn i forvaltninga. Samtidig blir vitskapleg og forskingsbasert kunnskap lagd til grunn gjennom tilknytinga forvaltarane har til faglege nettverk hos Fylkesmannen og Miljødirektoratet. Verneformålet ser ut til å bli tatt vare på slik som føresett, men om det også vil skje over tid, er enno for tidleg å vurdere.

6.1 Forholdet til interkommunale styre

Departementet viser til at det i rapporten blir peikt på at innføringa av modellen ikkje fullt ut er i samsvar med Stortingets vedtak, i og med at Stortinget vedtok at forvaltninga av nasjonalparkane skulle skje gjennom interkommunale nasjonalparkstyre. I proposisjonen heiter det at "[s]tyret veljast av kommunestyra og bør primært bestå av ordførarar, eller andre folkevalde i kommunen." I proposisjonen kjem det vidare fram at styra i tillegg skulle bestå av representantar frå fylkeskommunane nemnde opp av fylkestinget, og at Sametinget skulle nemne opp representantar til styre i område med samiske interesser. Ved innføringa av modellen har Klima- og miljødepartementet nemnt opp styra på bakgrunn av innstilling frå kommunane, fylkeskommunane og Sametinget. Departementet viser til at det i rapporten blir peikt på at konsekvensen av dette kan vere at staten har tatt på seg eit ansvar som Stortinget ikkje hadde føresett.

Klima- og miljødepartementet viser til at intensjonen da forvaltningsmodellen blei utarbeidd, var at departementet skulle nemne opp styra. Grunnen til det var at styra ikkje berre skulle bestå av kommunale representantar, men også av representantar nemnde opp av Sametinget og av fylkeskommunane. Departementet viser vidare til at det i Prop. 1 S (2009–2010) også blei føresett at ein ved etablering av styra skulle vurdere i kvart enkelt tilfelle om det var behov for spesielle lokale tilpassingar i samansetninga av styret (for eksempel ein eventuell grunneigarrepresentasjon dersom heilt spesielle forhold tilsa det). Også fordi det i enkelte tilfelle var ueinigheit mellom kommunane eller mellom kommunane og Sametinget om kor mange representantar den enkelte kommunen eller Sametinget skulle ha i styra, ville det vere formålstenleg at departementet nemnde opp styra. Departementet ser at bruken av omgrepet "interkommunale styre" i Prop. 1 S (2009–2010) var upresist i og med at styra også består av representantar som er nemnde opp av Sametinget og fylkeskommunane.

Departementet meiner likevel at dette ikkje har fått praktiske konsekvensar for innføringa av den lokale forvaltningsmodellen eller ført til følgjefeil i forvaltninga av verneområda. Departementet opplyser at dei vil orientere Stortinget om dette på ein eigna måte.

6.2 Om forholdet til kostnadseffektivitet og talet på forvaltningsnivå

Departementet viser til at det i rapporten blir peikt på at ein konsekvens av modellen er at forvaltninga av nasjonalparkane er blitt lite tids- og kostnadseffektiv – fordi fleire forvaltningsnivå er involverte, og fordi finansieringa av forvaltninga er fragmentert.

Klima- og miljødepartementet viser til at det tidlegare var to forvaltningsnivå, med Fylkesmannen som forvaltningsmyndigheit og Miljødirektoratet som klagemyndigheit. Den nye modellen inneber at styra er forvaltningsmyndigheit og departementet klagemyndigheit, medan Miljødirektoratet førebur klagesakene for departementet. Talet på forvaltningsnivå har dermed auka til tre. Fordi den nye forvaltningsmodellen blei innført omtrent samtidig som naturmangfaldlova tredde i kraft, meiner departementet at det har vore formålstenleg at departementet sjølv har vore klagemyndigheit – for å kunne følgje den nye forvaltningsmodellen tett og for å leggje praksis for ny lovbruk. Departementet vil likevel vurdere når det eventuelt er formålstenleg å delegere klagemyndigheita til Miljødirektoratet, slik at det igjen kan innførast to forvaltningsnivå i forvaltninga av verneområda.

Når det gjeld den fragmenterte finansieringa, viser departementet til at midlar til forvaltning av verneområde blir løyvde over budsjettet til Miljødirektoratet. Men frå og med 2014 er lønnsmidlane til forvaltarane overførte til fylkesmennene, slik at dei no inngår i dei ordinære løyvingane til fylkesmannsembeta over kap. 1510 på budsjettet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Midlar til konkrete forvaltningstiltak i verneområda blir løyvde over budsjettet til Miljødirektoratet kap. 1420 post 31 og kanaliserte gjennom Statens naturoppsyn (SNO). SNO gjennomfører ein bestillingsdialog med styra. Departementet meiner at bestillingsdialogen med SNO er nødvendig for at SNO skal kunne gjere ei riktig nasjonal prioritering og fordeling av ressursane som er tilgjengelege til forvaltning av verneområde. Departementet legg til at det er ei endring at ein del av midlane til konkrete forvaltningstiltak blir fordelte direkte til styra, og at styra kan disponere desse midlane uavhengig av bestillingsdialogen med SNO.

6.3 Om saksbehandlingstida i klagesakene

Departementet viser vidare til at det i rapporten blir peikt på at det er lang behandlingstid i klagesakene. Departementet opplyser at dette kjem av at det har vore viktig å skape ein god praksis i samband med bruk av naturmangfaldlova, og at dei generelt har hatt mange saker til behandling, slik at ein del saker dessverre har blitt liggjande i kø. Departementet arbeider for å få ned saksbehandlingstida i klagesakene.

6.4 Om rollefordeling og oppfølging

Klima- og miljødepartementet viser til at det i rapporten blir peikt på at forvaltaren kan ha ei krevjande dobbeltrolle, og at rolla til Fylkesmannen kan synast uklar. Det blir også peikt på at det er behov for betre oppfølging av dei samiske representantane i styra.

Departementet er innforstått med at modellen er krevjande når det gjeld kva roller forvaltaren og Fylkesmannen skal ha. Departementet opplyser at dette blei grundig drøfta da modellen blei utvikla, og det blei føresett at det skulle gjennomførast opplæring av forvaltarane og dialog med fylkesmennene i regi av både departementet og Miljødirektoratet. Departementet opplyser at dette har skjedd gjennom eigne opplæringsprogram for forvaltarane og gjennom den ordinære styringsdialogen med fylkesmennene, mellom anna på fylkesmannsmøta og samlingane for fylkesmiljøvernsjefane. Den årlege nasjonalparkkonferansen som Miljødirektoratet arrangerer, og der både styre, forvaltarar og fylkesmenn deltek, blir også framheva som ein viktig arena for opplæring og erfaringsutveksling. Departementet meiner det er viktig at rolleavklaringa er eintydig, og at det er så lik praksis som mogleg i dei ulike fylkesmannsembeta, mellom anna når det gjeld korleis påklagarfunksjonen skal utøvast. Departementet meiner vidare at det er viktig å klargjere instruksjonsmyndigheita og styringsretten nasjonalparkstyra har overfor nasjonalparkforvaltarane. Departementet vil i samarbeid med Miljødirektoratet arbeide vidare med ei tydeleg rolleavklaring for alle dei involverte partane. Departementet vil også ha ein nærmare dialog med Sametinget om korleis dei samiske representantane i styra kan følgjast opp på best mogleg måte.

6.5 Fagleg rådgivande utval

Klima- og miljødepartementet viser til at det i rapporten blir peikt på at dei fagleg rådgivande utvala kan utnyttast betre. I tillegg viser dei til at etableringa av dei fagleg rådgivande utvala har vore ein viktig føresetnad for at denne modellen for lokal forvaltning skal fungere etter intensjonane. Det er lagt til grunn at styra som har fått myndigheit, skal bestå av folkevalde representantar, medan andre involverte interesser skal delta i eit fagleg rådgivande utval. Departementet framhevar at ei god forvaltning av verneområda krev samhandling mellom mange aktørar. Mellom anna står grunneigarar, i tillegg til ulike organisasjonar, sentralt. Desse må derfor samarbeide tett med styret gjennom det rådgivande utvalet. Departementet vil saman med Miljødirektoratet sørgje for at det blir oppretta fagleg rådgivande utval, slik det er føresett, og gjennom informasjon og rettleiing sjå til at desse utvala utnyttar den viktige rolla dei skal ha i forvaltninga av verneområda.[56]

56) Resten av merknadene frå departementet er innarbeidde i rapporten.

7 Referansar

Intervju

- Utmarkskommunenes Sammenslutning, 2. november 2012
- Miljødirektoratet, Trondheim, 6. februar 2013
- Fagleg rådgivande utval i Midtre Nordland nasjonalparkstyre, Fauske, 6. mai 2013
- Midtre Nordland nasjonalparkstyre, Vensmoen i Saltdal, 6. og 7. mai 2013
- Leiarane av miljøvernavdelinga ved seks fylkesmannsembete, 13. mai 2013
- Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalparkstyre, Oppdal, 21. mai 2013
- Stabbursdalen nasjonalparkstyre, Stabbursnes i Porsanger, 30. mai 2013.
- Sametingets administrasjon, Kautokeino, 31. mai 2013
- Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, Skjærhalden, 7. juni 2013
- Klima- og miljødepartementet, 13.august 2013

Avtaler

- *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget,* 11. mai 2005.
- Miljøverndepartementet (2009). *Nye forvaltningsmodeller for verneområder.* Referat frå telefonmøte med Sametinget om konsultasjon om arbeidet med nye forvaltningsmodellar for verneområde, 30. april 2009.

Brev, e-post og tildelingsbrev

- Miljøverndepartementet (2010–2013) *Tildelingsbrev til Direktoratet for naturforvaltning* (Miljødirektoratet).
- Direktoratet for naturforvaltning (2012–2013) *Endelig årsrapport for Direktoratet for naturforvaltning* (gjeld åra 2011 og 2012)
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2010–2013). *Embetsoppdrag til Fylkesmannen.*
- Miljøverndepartementet (2010). *Etablering av nasjonalparkstyre for verneområdene knyttet til verneplan for Dovrefjell - Sunndalsfjella i fylkene Oppland, Hedmark, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag.* Brev til dei aktuelle kommunane, fylkeskommunane og fylkesmennene, 10. august 2010 og 19. august 2010.
- Miljøverndepartementet (2011) *Oppgavene til nasjonalparkstyret for Dovrefjell–Sunndalsfjella nasjonalpark og videreføring av Dovrefjellrådet.* Brev til Dovrefjellrådet v/leiar Ola Røtvei, 23. juni 2011.
- Miljøverndepartementet (2012) *Angåande styresammensetninga for Stabbursdalen nasjonalparkstyre*. Brev til Porsanger kommune ved ordføraren, 15. oktober 2012.
- Miljøverndepartementet (2012) *Endringer i vedtektene for nasjonalpark-/verneområdestyrene.* Brev til "Ifølge liste", 17. desember 2012.
- Miljøverndepartementet (2013) *Forvaltningsrevisjonen av forvaltningen av nasjonalparker og andre store verneområder.* Brev med vedlegg til Riksrevisjonen. 1. juli 2013.
- Sametinget (2013) *Vedrørende forvaltningsrevisjonen av forvaltningen av nasjonalparker.* Brev til Riksrevisjonen frå Sametinget v/Sametingsrådet, 5. juli 2013.
- Klima- og miljødepartementet (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av nasjonalparker.* Brev til Riksrevisjonen, 10. januar 2014.

Internett-sider

- <http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/pressesenter/Pressemeldinger/2013/farder-nasjonalpark-er-oppretta.html?id=734141> [Hentedato 11. oktober 2013]
- <http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland> [Hentedato 21. november 2013]
- <http://geocortex.dirnat.no/silverlightviewer/?Viewer=Naturbase> [Hentedato 21. november 2013]
- <http://www.miljødirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Norges-nasjonalparker/> [Hentedato 5. januar 2014]
- www.fylkesmannen.no
- www.kartverket.no

Lover

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* av 10. februar 1967 nr. 10
- *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* av 19. juni 2009 nr. 100

Anna regelverk og retningslinjer

- *Bevilgningsreglementet* (vedtatt av Stortinget 26. mai 2005).
- *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013* (økonomi-reglementet).
- *Instruks for virksomhets- og økonomistyring i Direktoratet for naturforvaltning.* (Instruksen er fastsatt av Miljøverndepartementet 4. februar 2013).
- Direktoratet for naturforvaltning. *DN – Håndbok nr. 17 – 2001: Områdevern og forvaltning* (Oppdatert 2010).
- Direktoratet for naturforvaltning. *Forvaltning av verneforskrifter. Rundskriv november 2001, revidert februar 2010.*
- Miljøverndepartementet. *Vedtekter for nasjonalparkstyre.*
- Miljøverndepartementet. *Stillingsbeskriving for nasjonalpark-/verneområdeforvalter.*

Riksrevisjonsrapportar

- Dokument 3:14 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark.*

Stortingsdokument

- St. meld. nr. 62 (1991–1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge.*
- Innst. S. nr. 124 (1992–93) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge.*
- Ot.prp. nr. 30 (1995–96) *Om lov om statlig naturoppsyn.*
- Innst. O. nr. 64 (1995–96) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn.*
- Dokument nr. 8:92 (1995–96) *Forslag fra stortingsrepresentantene Eva R. Finstad, Gunnar Fatland, Tore A. Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiene legges fram for Stortinget til behandling.*
- Innst. S. nr. 92 (1996–97) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Eva R. Finstad, Gunnar Fatland, Tore A. Liltved og Ansgar Gabrielsen om at verneplan for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene legges fram for Stortinget til behandling.*
- Dokument nr. 14 (2002–2003) *Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.*

- Innst. S. nr. 210 (2002–2003) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning*
- St.prp. nr. 65 (2002–2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003.*
- Innst. S. nr. 260 (2002–2003) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og enkelte endringer i statsbudsjettet for 2003 i forbindelse med trygdeoppgjøret mv.*
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfaldlova).*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2010.*
- Innst. 9 S (2009–2010) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2010 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet.*
- Prop. 1 S (2011–2012) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2012.*
- Prop. 1 S (2012–2013) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2013.*
- Innst. 9 S (2012–2013) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013 vedkommende Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet (rammeområdene 12 og 13).*
- Prop. 1 S (2013–2014) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2014.*

Andre kjelder

- Direktoratet for naturforvaltning. *Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Enige og tro til Dovre faller.*
- Direktoratet for naturforvaltning. *Rago nasjonalpark. Porten til den store villmarka.*
- Direktoratet for naturforvaltning. *Sjunkhatten. Barnas nasjonalpark.*
- Direktoratet for naturforvaltning. *Stabbursdalen Nasjonalpark. Verdens nordligste furuskog.*
- Direktoratet for naturforvaltning. *Ytre Hvaler. Over og under vann.*
- Kosterhavets nationalpark. Ytre Hvaler nasjonalpark. *Grenseløs oppdagelsesferd under havoverflaten i nasjonalparkene Kosterhavet og Ytre Hvaler.*
- Midtre Nordland nasjonalparkstyre (2013). Møteprotokoll styremøte 24. september 2013.

MILJØMERKET
241 344
Trykk: 07 Media 2014

Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

34 664 877 350 4 552 875 6 156 289 -843 761 -651 556 60 744 34 158