





## Forord

Denne oppgaven er vår passering av mållinjen for studieårene som by- og regionplanleggingsstudenter ved Institutt for landskapsplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, NMBU.

Vi vil rette en stor takk til våre tålmodige og kunnskapsrike veiledere Knut Bjørn Stokke og Eirin Hongslo ved Institutt for landskapsplanlegging.

Nasjonalparkforvalter i Forollhogna, representanter fra nasjonalparkstyret og kommunene Tolga og Os fortjener også en stor takk for å ha vært imøtekommande, behjelpelige og tatt seg tid til lange intervju, og gjennom dette delt verdifull kunnskap med oss.

En stor takk sendes også til ansatte ved skatteetaten i Tynset for lån av kontorplass.

Arbeidet med denne oppgaven har vært en lang, men spennende reise, både geografisk og akademisk, innenfor et tema som vi på forhånd ikke hadde så mye kunnskap om, men som vi nå har blitt vesentlig stødigere på.

Geir vil takke familien for oppmuntring og støtte gjennom oppgaven, spesielt takk til bror Stein og søskenbarnet Magnus for husly i innspurten av oppgaven.

Terje ønsker å takke Ingrid for oppmuntring og støtte.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås, 15. desember 2014

Geir Sørmoen og Terje Gjelten Bakken

## Sammendrag

Denne oppgavens tema omhandler lokal forvaltning av verneområder. Det man kan betegne som etableringsfasen av verneområder i Norge er mer eller mindre gjennomført, og fremover er fokus hvordan verneområdene forvaltes.

I oppgaven undersøkes hvilke utfordringer den lokale forvaltningsmodellen står overfor når det gjelder samordning av byggesaksbehandling i landskapsvernområder i tilknytning til Forollhogna nasjonalpark. For å finne svar på dette har vi tatt utgangspunkt i forvaltningen av landskapsvernområdene Vangrøftdalen-Kjurrudalen (Os kommune) og Londalen-Ørvilldalen (Tolga kommune) i Hedmark fylke, og gjennom dette undersøkt hvordan samordning mellom nasjonalparkstyre og kommune fungerer, i tillegg til hvordan samordning med øvrige ansvarlige organer går til. Oppgaven tar også for seg hvordan forskjellige planer for området legger føringer og grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling.

Oppgavens empiri består av semistrukturerte, kvalitative intervjuer med representanter fra verneforvaltningen i Forollhogna, deriblant deler av nasjonalparkstyret nasjonalparkforvalter, samt representanter fra administrasjonen i kommunene Tolga og Os og Fylkesmannen i Hedmark. I tillegg er det foretatt dokumentanalyse av sak-, plan- og styringsdokumenter i tilknytning til byggesaksbehandling. For å belyse oppgavens problemstilling er det benyttet to eksempler på byggesaker fra de utvalgte landskapsvernområdene.

Oppgavens teoretiske innfallsvinkel benytter ulike teoretiske tilnærminger til hvordan samordning fungerer, og hvordan dette kan oppnås gjennom nettverk og hierarki. I analysen av empirien drøftes samordningen mellom nasjonalparkstyret og kommune for å definere hvilke former og nivå av samhandling som foreligger.

Resultatene fra studien peker på flere utfordringer knyttet til samordning, og det virker å være et sammensatt bilde for hvordan nasjonalparkstyret og kommunene oppnår helhetlig byggesaksbehandling i landskapsvernområdene. Gjennom intervjuene beskrev

informantene fra både den kommunale forvaltningen og verneforvaltningen sine oppfatninger av hva som oppleves som utfordrende. Mange av byggesakene i landskapsvernområdene er kompliserte, ofte med hensyn til vurdering av kulturhistorisk verdi, og avklaringer rundt dette krever fagkunnskap.

Nasjonalparkstyret er i stor grad avhengig av kompetanse som finnes i kommunen og fylkeskommunen. Nettverket mellom det administrative kontaktutvalget og nasjonalparkforvalteren er derfor en viktig brikke for at nasjonalparkstyret effektivt skal kunne utøve sin rolle. Nasjonalparkforvalteren spiller en viktig rolle som brobygger i et til dels sårbart nettverkssystem. Det har vært ulike oppfatninger blant sentral vernemyndighet og den lokale vernemyndigheten angående bygninger i landskapsvernområders formelle vernestatus, og sektorinteresser for bygningsvern kan legge sterke føringer for hendelsesforløpet i byggesaker. De ulike planene i området legger i mindre grad grunnlag for helhetlig byggesaksbehandling.

Funnene i oppgaven tyder også på at de organisatoriske betingelsene i den lokale forvaltningsmodellen stiller til dels store krav til god samordning. Det må tas med i vurderingen at forvaltningsmodellen er forholdsvis ny, og innarbeidelse av rutiner og erfaringer er noe som skjer over tid.

**Nøkkelord:** Lokal forvaltning, nasjonalpark, Forollhogna, bygninger, kulturminne, landskapsvernområder, landbruk, seterdrift, byggesaksbehandling, forvaltningspraksis, samordning, nettverk,

## Abstract

This thesis deals with local management of protected areas. The phase of establishing protected areas in Norway is more or less completed, and up front is how to deal with the protected areas are to be managed.

This thesis examines the challenges related to the local management model concerning coordination of building permits in landscape areas adjacent to the Forollhogna National Park. To answer this we have focused on the management of protected landscape areas Vangrøftdalen-Kjurrudalen (Os municipality) and Løndal-Ørvilldalen (Tolga municipality) in Hedmark County, and through this investigated how the coordination between the national park board and the municipalities works, in addition to how the coordination with other responsible agencies goes. The thesis also examines how different plans for the protected area provide guidelines and a basis for holistic building permits.

The empiricism in this thesis consists of semi-structured, qualitative interviews with representatives from the conservation management in Forollhogna, including members of the National park board, the National park manager and representatives from the administration in the municipalities Tolga and Os and the County governor of Hedmark. In addition, it has been conducted a document analysis of building permit protocols, management plans, planning- and policy documents related to building permits. To illustrate the main topic of the thesis, it has been used two examples of building applications from within the selected Landscape protection areas.

The thesis utilizes various theoretical approaches to how coordination works, and how this can be achieved through network and hierarchy. In the analysis of the empirical data, the coordination between National Board and council are being discussed, to define what forms and level of interaction that exist.

The study results indicate several challenges related to coordination, and it seems to be a complex picture of how the National Park Board and municipalities achieve a holistic

management of building permits in protected landscape areas. Through the interviews , the informants from both the municipal administration and conservation management described their perceptions of what is perceived as challenging. Many of the building applications in landscape conservation areas are complex, often with regard to assessment of historical value and, clarifications of such matters requires expert knowledge. The National Park Board is largely dependent on the expertise that exists in the municipality and in the county. The network between the administrative contact committee and the National Park Manager is therefore an important part for the National Park Board to effectively exercise their role. The National Park Manager plays an important role as a bridge in a somewhat vulnerable network system. There have been different views among both the central protection authority and the local conservation authority regarding the formal conservation status of buildings in the protected Landscape area's, and sectoral interests for heritage conservation can add strong guidelines for how in building applications goes. The various plans in the area adds poor guidelines for a holistic management of building applications. The thesis also suggests that the organizational conditions of the local management model sets some major requirements for good coordination. It must be taken into consideration that the management model is relatively new, and the incorporation of practices and experiences is something that happens over time.

**Keywords:** Local management, National park, Forollhogna, buildings, heritage, protected landscapes, agriculture, dairy farming, building permits, management practices, coordination, networking,

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Sammendrag .....	4
Abstract .....	6
1.0 Innledning.....	12
1.1. Bakgrunn for oppgaven .....	12
1.2 Problemstilling .....	14
1.3 Oppgavens avgrensning.....	14
1.4 Oppgavens sentrale begreper .....	16
1.5 Oppgavens oppbygning.....	16
2.0 Teori.....	17
2.1 Innledning.....	17
2.2 Samordning.....	17
2.2.2 Relevans for denne oppgaven.....	19
2.3 Modeller for samhandling.....	20
2.4 Hierarkisk modell.....	20
2.5 Markedsmodell.....	21
2.6 Nettverksmodell .....	22
2.7 Oppsummering.....	23
3.0 Metode.....	25
3.1 Utforming .....	25
3.2 Valg av metode.....	25
3.3 Bearbeidelsen av intervjuene og dokumentanalysen.....	27
3.3.1 Tematisk inndeling av dataene .....	28
3.3.2 Fordeler og ulemper ved metoden.....	29
3.3.3 Hvordan kan vi sjekke relabilitet og validitet?.....	30
4. Faktadel om området, forvaltningen, byggesakseksemplene, aktører og planene ...	33
4.1 Forollhogna verneområde.....	33
4.2 Verneverdiene for Landskapsvernområdene .....	34
4.3 Kort presentasjon av alle verneområdene i Forollhogna .....	35
4.3.1 Generelt om landskapsvernområdene i Os og Tolga.....	36
4.3.2 Plan- og bygningsloven i fellesskap med naturmangfoldloven .....	38
<b>4.3.3 Tiltaksplan .....</b>	<b>39</b>



<b>4.3.4 Forvaltningsplaner</b> .....	39
4.3.5 Kommunale planer.....	40
<b>4.3.6 Regionale planer</b> .....	40
4.4 Bakgrunn for og etablering av forvaltningsmodellen.....	41
4.4.1 Erfaringer.....	42
4.4.2 Status/oppsummering av evalueringsrapporten?.....	42
4.4.3 Hvordan foregår saksgangen i dagens forvaltningsmodell.....	43
4.5 Hvilke instanser som involveres i lokal forvaltning og hvordan.....	44
4.5.1 Nasjonalparkstyret.....	44
4.5.2 Nasjonalparkforvalter.....	44
4.5.3 Administrativt kontaktutvalg.....	45
4.5.4 Grunneiere, Statskog og fjellstyret.....	45
4.5.5 Statens naturoppsyn (SNO).....	46
4.5.6 Kommunene.....	47
Fylkeskommunene.....	48
Fylkesmannen.....	48
Klima- og miljødepartementet.....	48
4.6 Beskrivelse av byggesakseksemplene.....	49
4.6.1 Valg av byggesakseksempel.....	49
4.6.2 Beskrivelse.....	50
4.6.3 Kjurrudalen-Vangrøftdalen Landskapsvernområde.....	51
5.1 Innledning.....	53
5.1.1 Byggesaksbehandling.....	54
5.2 Planer.....	65
5.3 Samordning.....	70
5.3.2 <i>Rutiner og personavhengighet</i> .....	70
5.4 Resultater fra byggesakseksempelstudiet.....	74
6. Diskusjon.....	79
6.1 Hvordan fungerer den todelte saksbehandlingen og samordningen mellom nasjonalparkstyret og kommunene?.....	80
6.2 Hvordan fungerer samordningen med andre ansvarlige organer?.....	82
6.3 Hvilke føringer legger de aktuelle planene for området for byggesaksbehandlingen, og legger disse grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling?.....	84
7. Konklusjon.....	87
7.1 Denne oppgavens overføringsverdi.....	88
Avsluttende refleksjoner.....	89

Vedlegg: .....	90
Vedlegg : Informasjonsskriv sendt til informanter .....	90
Vedlegg: Intervjuguide.....	90
Vedlegg : Liste over informanter.....	90



## 1.0 Innledning

### 1.1. Bakgrunn for oppgaven

Fjellområdene i Forollhogna har de i de senere årene vært gjennom en verneprosess som ved kongelig resolusjon 21. desember 2001 resulterte i opprettelsen av Forollhogna nasjonalpark med tilhørende landskapsvernområder. De første årene var verneområdet underlagt statlig forvaltning. Som en del av endringer og utvikling i norsk verneforvaltning ble det igangsatt forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Det nyopprettede verneområdet i Forollhogna ble valgt ut til å være med på denne forsøksordningen sammen med tre andre verneområder (Falleth & Hovik 2008).

Forsøksordningen som ble testet i Forollhogna la ansvaret over på kommunene til å forvalte hver sine arealer av verneområdene. For å sikre en helhetlig forvaltning ble det oppnevnt et rådgivende utvalg bestående av politiske representanter fra alle involverte kommuner. Det rådgivende utvalget manglet vedtaksmyndighet, men skulle arbeide for en samlet forvaltning av områdene ved å ha en rådgivende funksjon. Forsøksordningen varte fra 2003 til 2008, og modellen brukt under forsøket ble videreført frem til dagens forvaltningsmodell og opprettelsen av et interkommunalt nasjonalparkstyre.

På bakgrunn av forsøksordningen ble den nye lokale forvaltningsmodellen for store verneområder introdusert av regjeringen i st.prp. 1 (2009-2010). I den lokale forvaltningsmodellen er forvaltningsansvaret for verneområdet delegert til et interkommunalt nasjonalparkstyre bestående av representanter fra involverte kommuner og fylkeskommuner. En av vesentlig forskjell fra forsøksordningen i Forollhogna er at vedtak for blant annet byggesak nå krever behandling to steder; i nasjonalparkstyre etter verneforskrift, og i kommune etter plan- og bygningslov. Dette i motsetning til tidligere da kommunen hadde hele forvaltningsansvaret for sin del av verneområdet.

Noen av utfordringene landskapsvernområdene står ovenfor er endringer og nedleggelse av landbruket, utvidelse av fritidsbebyggelse, ferdsel, gjengroing og forfall i bygningsmassen i kulturlandskapet (Skjeggedal 2008). Under forsøksordningen i Forollhogna (2003-2008) ble den lokale forvaltningen evaluert av Terje Skjeggedal og

Jørund Aasetre (2005) I notat om «innspill til diskusjon om videre forvaltning» fremheves utfordringer som forvaltningen i Forollhogna står ovenfor i dag (Skjeggedal & Overvåg 2013) Det nevnes utfordringer knyttet til mangel på kompetanse for fagfelt som blant annet kulturminner, bygninger, og landbruk.

Landskapsvernområdene i Forollhogna har derfor flere utfordringer knyttet til kombinasjonen av bruk og vern, og til forvaltning og skjøtsel av verneverdiene enn man finner i nasjonalparken. I selve nasjonalparken er det lite aktivitet grunnet et strengt, enhetlig og forholdsvis uomtvistet vern. Villrein og naturkvaliteter står sentralt i verneformålet for nasjonalparken, mens verneforskriften i liten grad åpner for tilrettelegging og menneskelig aktivitet. Dette gjenspeiles i at friluftsliv er ikke en del av verneformålet i selve nasjonalparken. I landskapsvernområdene er det flere steder aktiv seterdrift og andre bruksformer, samt en stor bygningsmasse. Dermed er selve nasjonalparken nokså uinteressant for vår problemstilling, ettersom det er i landskapsvernområdene de mest sektorovergripende interessekonfliktene finnes.

Vi skal i denne oppgaven bygge videre på noen av disse elementene og har derfor valgt å undersøke hvordan den lokale forvaltningsmodellen fungerer i samordningen som foregår mellom forvaltningsinstansene nasjonalparkstyret og kommunen i behandling av byggesaker. Vi har valgt ut to eksempler på byggesaker som skal belyse utfordringene rundt behandlingen av byggesaker. Byggesakseksempelene skal være med å vise hvordan instansene klarer å samarbeide. Vi skal også se hvordan byggesaksbehandling påvirkes av ulike planer fra forskjellige plannivåer.

Lokal forvaltning av store verneområder er en forholdsvis ny ordning, og nåværende nasjonalparkstyre er fortsatt inne i sin første periode. Av den grunn er det rimelig å anta at forvaltningspraksisen fortsatt er under utvikling og holder på å ta form. Gjennom denne oppgaven vil vi søke å få rede på hvordan denne statusen er, og hvilke utfordringer som finnes eller gjenstår, belyst gjennom forvaltningspraksis knyttet til byggesaksbehandling.

## 1.2 Problemstilling

For å undersøke nærmere hvordan forvaltningspraksisen/verneforvaltningen i landskapsvernområder i Forollhogna fungerer har vi formulert følgende hovedproblemstilling med tilhørende underproblemstillinger:

Hvilke utfordringer står den lokale forvaltningsmodellen overfor når det gjelder å behandle byggesaker i landskapsvernområdene knyttet til Forollhogna?

- Hvordan fungerer den todelte saksbehandlingen og samordningen mellom nasjonalparkstyret og kommunene?
- Hvordan fungerer samordningen med andre ansvarlige organer?
- Hvilke føringer legger de aktuelle planene for området for byggesaksbehandlingen, og legger disse grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling?

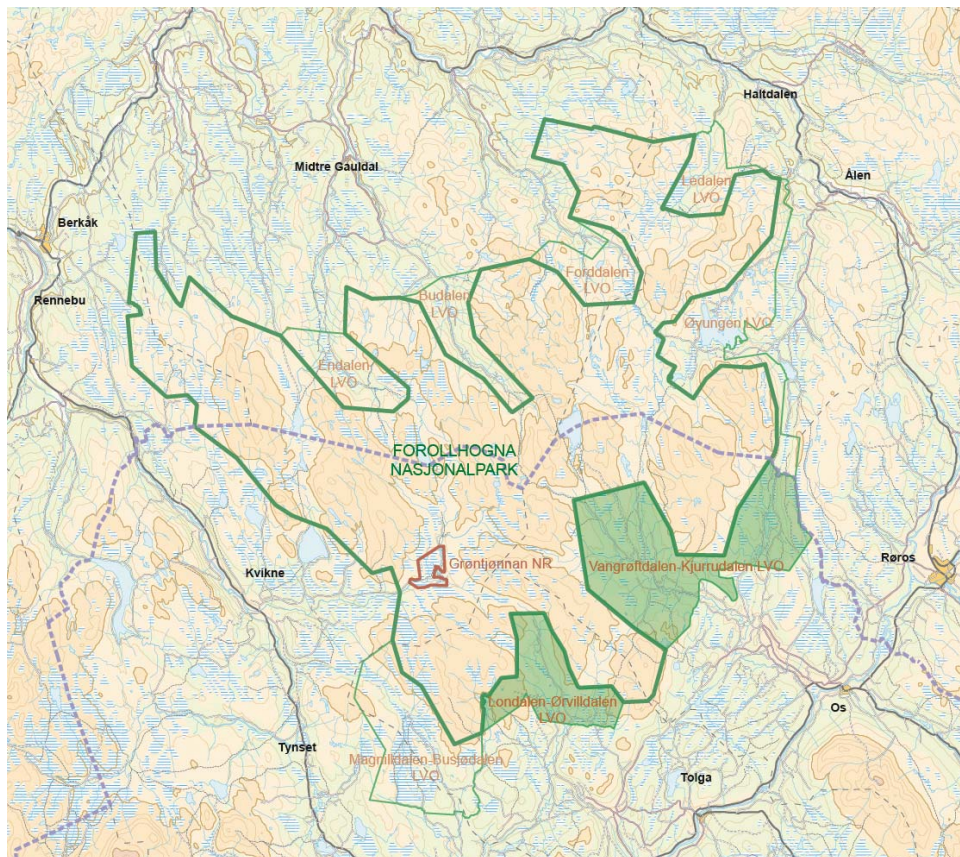
For å belyse hvordan byggesaksbehandling fungerer med lokal forvaltningsmodell har vi valgt to byggesaker fra de to landskapsvernområdene oppgaven omhandler.

Studie av byggesak fra Vangrøftdalen-Kjurrudalen (Os kommune) og Londalen-Ørvilldalen (Tolga kommune) landskapsvernområder

## 1.3 Oppgavens avgrensning

Lokal forvaltning av verneområder er et omfattende og sammensatt emne som berører mange tema, hvorav vi i denne oppgaven kun tar for oss deler av disse. Vi vil her presisere rammene for oppgavens avgrensninger. De overordnede rammene for oppgaven er verneforvaltningens forvaltningspraksis, konkretisert i rutiner og fremgangsmåte ved behandling av saker som krever vedtak i både nasjonalparkstyre etter verneforskrift og i kommune etter plan- og bygningslov. Oppgaven tar sikte på å undersøke og beskrive hvilke utfordringer forvaltningsinstansene nasjonalparkstyre og kommune opplever å ha i lys av den nye forvaltningsreformen, knyttet til behandling av byggesaker, og hvordan samordning og koordinering mellom kommunal administrasjon og verneforvaltning fungerer, og hvordan samordningen fungerer opp mot øvrige forvaltningsorganer. Oppgaven skal også undersøke og vurdere hvilke innvirkninger regionale-, forvaltnings- og kommunale planer har for en helhetlig byggesaksbehandling.

Verneområdene i Forollhogna omfatter et stort geografisk område som strekker seg over to fylker, sju kommuner. Verneområdet er sammensatt av en nasjonalpark som er kjernen, et naturreservat innenfor nasjonalparken og åtte landskapsvernområder som grenser inn til selve nasjonalparken. Nasjonalparken dekker et område som er 1 061,76km<sup>2</sup>, i tillegg kommer åtte landskapsvernområder som utgjør 452km<sup>2</sup>. Størrelsen og omfanget på verneområdene tatt i betraktning til oppgavens tema og kvalitative metodikk tilsier at vi ikke har kapasitet til å undersøke hele verneområdet. Denne oppgaven fokuserer derfor på forvaltningen av landskapsvernområdene Vangrøftdalen-Kjurrudalen i Os kommune og Londalen-Ørvilldalen i Tolga kommune.



Figur 1: Oversikt over landskapsvernområdene. Egen fremstilling, Kilde, DN

#### 1.4 Oppgavens sentrale begreper

*Samordning, samhandling og koordinering* definerer hvordan aktører fungerer sammen, og knyttes i denne oppgaven opp til den behandling som foregår i og mellom offentlige forvaltningsinstanser i behandling av byggesaker etter verneforskrift og naturmangfoldlov hos nasjonalparkstyret og etter plan- og bygningslov i kommunen.

Begrepet *forvaltningspraksis* brukes i denne oppgaven som et samlende uttrykk for verneforvaltningens rutiner og mønster for håndtering og avklaring av prosesser knyttet til byggesaksbehandling. Det definerer hvordan verneforvaltningen håndterer og utfører sine oppgaver og virke innenfor de rammer som er gitt av forskrift og vedtekter.

«Planteppe» er et begrep som er betegnende for et geografisk avgrenset område som er underlagt lag på lag med forskjellige planer på ulike forvaltningsnivå. Regionale planer, forvaltningsplaner og kommunale planer.

#### 1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er lagt opp på følgende måte. Teori presenteres og drøftes i kapittel 2. Deretter gjøres det rede for metode og fremgangsmåte i kapittel 3. Kapittel 4 vil gi en innføring i verneområdene i Forollhogna, med fokus på landskapsvernområdene, den lokale forvaltningsmodellen samt en beskrivelse av de aktuelle planene som foreligger for verneområdet. I samme kapittel inngår beskrivelse av byggesakseksemplene som belyser oppgavens problemstilling. Resultatene fra datainnsamlingen presenteres i kapittel 5 og, sammen med resultatene som legges frem fra de to byggesakseksemplene i kapittel 6, diskuteres oppgavens empiri i kapittel 7. Oppgaven konkluderes og oppsummeres i kapittel 8, påfulgt av refleksjoner og avslutning med innspill og forslag til videre forskning.



## 2.0 Teori

### 2.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvilke teorier vi trekker inn for å belyse og forklare oppgavens innhentede empiri. Teorien skal hjelpe oss å systematisere og strukturere dataene som er samlet inn gjennom intervju og dokumentanalyse i kapittel 5, *Resultater*, og til slutt skal den benyttes til å forklare og analysere empirien i kapittel 6, *Diskusjon*.

Teorien vi har trukket inn i denne oppgaven omhandler forskjellige perspektiver og tilnærminger for hvordan **samordning** gjennom **nettverk og hierarki** fungerer. Dette anser vi som sentralt for å kunne beskrive og analysere den form for samhandling som foregår når verneforvaltningen utfører behandling av byggesaker, og hvilke mekanismer som påvirker dette, siden dette er et sentralt element i denne oppgaven.

Vi vil med dette gjøre rede for et utvalg av teorier som omhandler hvordan forskjellige former og grader av samordning fungerer, og videre hvordan dette kan oppnås gjennom nettverk og hierarki, noe som også kan omtales som vertikal og horisontal styring. Dette vil hjelpe oss å forklare hvordan nasjonalparkstyret i Forollhogna samordner seg med kommunen og andre instanser i behandling av byggesaker i landskapsvernområder, hvor helhetlig denne samordningen er, og hvordan de forskjellige planene for området påvirker dette i praksis. Gjennom å se resultatene fra empirien opp mot forskjellige teorier knyttet til samordning, skal vi drøfte og forstå resultatene senere i oppgaven.

### 2.2 Samordning

For å se nærmere på hva begrepet samordning kan defineres som, har vi sett til hvordan andre har benyttet og diskutert begrepet. I sin artikkel om areal- og transportplanlegging diskuterer Aud Tennøy (2012) *institusjonelle og organisatoriske* betingelser for *samordning og måloppnåelse*. Det drøftes hvorvidt *organisatorisk fragmentering* overstyrer samordningsmekanismene som finnes i lovverket (plan- og bygningsloven). Et av spørsmålene det søkes å få svar på i artikkelen er hvordan de nevnte betingelsene påvirker mulighetene for måloppnåelse i samordning mellom sektorer. Tennøy (2012) anvender North (1994) sitt begrep *institusjoner* i denne

sammenheng som det som definerer spillereglene, og begrepet *organisasjoner* betyr aktører i spillet. Samordningsmekanismene som ligger til grunn for organisasjonenes samordning er dermed lokalisert i institusjonene. Organisatorisk struktur beskrives av Tennøy (2012) til å inneha mekanismer som kan være til hinder for samordning.

Artikkelen viser at begrepet *samordning* kan defineres og deles inn i ulike former og nivåer. Tennøy (2012) viser til Stead og Meijers (2009) hierarkiske inndeling for samhandling i tre nivåer; *integrering*, *koordinering* og *samarbeid*. Dette forklares videre:

- Ved *Integrert politikktforming*, som det høyeste nivået av samhandling, håndteres problemstillinger på tvers av etablerte sektorer og nivåer, med felles politikk og målsettinger som resultat.
- *Koordinering* innebærer at nødvendige sektoroppgaver utføres uten overlapp
- *Samarbeid*, som det laveste nivået for samhandling, utveksles gjensidig informasjon for å oppnå bedre effektivitet.

Selv om *samhandling* i denne sammenheng deles inn i tre definerte nivåer, hører det til at inndelingen er gradvis. Det vil i en høyere grad kreves interaksjon, kompatibilitet og tilgjengelighet dess høyere opp i nivåene de involverte partene befinner seg.

Samhandling på høyere nivå avhenger i større grad av formell institusjonell organisering, og tilsvarende mer ressurser. Deltagere på slikt nivå må også gi fra seg mer uavhengighet, samtidig som det er mer omfattende med henblikk på aktører, tid og rom. (Stead & Meijers (2009), ref. i Tennøy (2012)).

Artikkelen bygger også videre på forskjellige typer samordning, der Leite m.fl. (2008) ref. (Tennøy 2012) beskriver to av disse. *Substansiell samordning* omhandler det som skjer ved utvikling av fysiske tiltak, mens *prosessuell samordning* tilsvarer den politiske og planleggingsmessige prosessen som ligger bak dette. Tennøy (2012) omtaler samordning videre som noe som finner sted både *horisontalt* mellom forskjellige instanser på samme nivå og *vertikalt* mellom forskjellige politiske og administrative nivåer.

Osland og Kråkenes (1998:116) ref. (Tennøy 2012) beskriver *partiell samordning* som en tilstand «hvor de relevante organisasjonene deltar i utformingen og prioriteringen av ett sett tiltak/styringsinstrument» og *helhetlig samordning* som der man «ser hele

registeret av styringsinstrumenter i sammenheng og prioriterer disse med bakgrunn i overordnede mål».

### 2.2.1 Institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning

Basert på flere diskusjoner om manglende samordning, er det to forklaringer på årsaker for dette som stikker seg ut. Det ene er at det foreligger en *organisatorisk fragmentering* av oppgaver og ansvar, mens det andre er at det ikke i tilstrekkelig grad finnes en *institusjon* til å samordne organisasjonene og lede mot de målsettinger som er definert. Osland og Kråkenes (1998), Strand og Moen (2000), Stead og Meijers (2009) ref. Tennøy (2012).

Stead og Meijers (2009) ref. Tennøy (2012) viser til at for å kunne oppnå en *integrert politikktutforming* i en *fragmentert organisasjonsstruktur*, vil tilstedeværelsen av en overordnet myndighet som er ansvarlig for, og som kan tilrettelegge for samordning være av stor betydning. Det må også finnes prosedyrer for samordning, samtidig som at den organisatoriske strukturen og målsettingene må være lik.

### 2.2.2 Relevans for denne oppgaven

I sin artikkel anvender og diskuterer Tennøy begrepene om samordning fra Stead og Meijers, Osland og Kråkenes m. fl. i lys av areal- og transportplanlegging, der måloppnåelsen omhandler helhetlig planlegging med sikte på god arealutnyttelse og reduserte utslipp. For denne oppgaven, som omhandler byggesaksbehandling i lys av lokal forvaltning av verneområder, vil mye av teoriene rundt dette kunne overføres til hvordan nasjonalparkstyret og kommunen, som er aktørene i byggesaksbehandlingen i landskapsvernområdene i Forollhogna, påvirkes av utfordringer med *samordning*. Verneforvaltningen ved nasjonalparkstyret står overfor mye av de samme problemstillingene ved at det er en *fragmentert organisasjonsstruktur* som ligger til grunn for behandlingen av byggesaker og beslutningsprosesser mellom nasjonalparkstyre og kommune.

Likeså kan begrepet *institusjoner* benyttes til å belyse hvordan forskjellige planer påvirker den *prosessuelle samordningen*, og hvordan betingelsene gitt i lovverket påvirker dette. Det *institusjonelle* dreier seg om hva lovverket, i form av naturmangfoldloven som regulerer nasjonalparkstyret, og plan- og bygningsloven som regulerer kommunen, gir av betingelser gjennom å definere beslutningsprosesser og prosedyrer. Lovene definerer aktørene og deres roller, rettigheter og ansvar (Tennøy 2012). Ved å se nærmere på dette kan vi forsøke å beskrive hvilke muligheter og begrensninger for samordning mellom instansene det er, og hvilken grad av samordning som foregår.

### 2.3 Modeller for samhandling

Winsvold et al. (2009) trekker frem tre hovedmodeller eller mekanismer for samhandling innen planlegging. Dette er *hierarkisk*-, *markeds*- og *nettverksmodeller* for samhandling. Som Heinelt et al. (2006) ref. i (Stokke 2013) påpeker, er disse styringsmodellene ideelle fremstillinger, og det vil i realiteten sjeldent være ensartet sammenfall med kun én av disse som styringsform, men heller en variasjon med innslag av flere former. Vi vil nå ta for oss disse tre modellene og se på fordeler og ulemper ved dem.

Innsamlet empiri vil sjeldent stemme helt overens med en enkelt teori. Det er heller ingen fasit på hvilke modeller som passer best. Uansett hvilken man velger så må man være klar over de fordelene og ulempene dette medfører. For å kunne utnytte modellene maksimalt så vil man måtte bytte mellom modellene, avhengig av hvilke utfordringer man står ovenfor (Winsvold et al. 2009).

### 2.4 Hierarkisk modell

Den hierarkiske modellen er bygget opp gjennom "top-down"-tankegangen, hvor all informasjon og føringer kommer ovenfra og ned (Stokke 2013). Med dette har man en autoritet som sitter øverst i hierarkiet og legger føringer med makt ned over de øvrige aktørene. Den øverste autoriteten har som oppgave å bestemme hva de underliggende

aktørene skal gjøre. Dette gjøres gjennom å utforme retningslinjer og instruksjoner for hva de andre aktørene skal og kan gjøre (Winsvold et al. 2009).

Siden føringene og retningslinjene kommer ovenfra på maktstigen, så er det viktig at den med makten har et klart og tydelig mål. Det er i denne samhandlingsmodellen svært viktig at retningslinjene og instruksene som legges frem er gjennomtenkte og grundig planlagt. Om alt som er relevant for saken er tatt i betraktning fra øverst i hierarkiet, behøver den som skal utføre arbeidet kun å se på retningslinjene for å vite hva de skal ta med i betraktningene. Om noe ikke er tatt med fra toppen er det ikke sikkert det blir oppdaget, siden man følger føringene som er lagt for sine arbeidsoppgaver (Winsvold et al. 2009).

Den hierarkiske modellen tar ikke nødvendigvis høyde for lokal kunnskap og kompetanse hos de underliggende aktørene. Dette gjør det vanskelig å få tilbakemeldinger og en bearbeidelse av føringene som er gitt. En avgjørende faktor for dette arbeidet er hvilke rutiner som er fastsatt (Winsvold et al. 2009).

Om vi ser den hierarkiske modellen i sammenheng med plansystemet i Norge\_så vil departementet være det øverste organet. Det er her de overordnede planene, lovene, forskriftene og instruksene blir utarbeidet. Dette legger føringer for fylkesmennene og fylkeskommunene som tar dette med seg i sitt arbeid. Fylkesorganene har ikke mulighet til å utvide føringene og retningslinjene. Det de kan gjøre er å utdype og legge til føringer som blir pålagt kommunene og andre forvaltningsorganer på lavere nivå. I en mindre skala er det politikerne som setter sine mål og gir planleggerne oppgaven med å nå disse målene.

## **2.5 Markedsmodell**

Gjennom markedsmodellen styres alt gjennom behov - etterspørsel. I forhold til den hierarkiske modellen har ikke denne noe tydelig hierarki. Samarbeid er basert på behov ut ifra fortjeneste ved samarbeidet. Dersom det ikke er gjensidig fortjeneste vil ikke partene inngå et samarbeid. Deltagerne er frivillig med på samarbeidet, men er også selvstendige og blir ikke påvirket av annet enn egen fortjeneste (Winsvold et al. 2009).

En fordel ved markedsmodellen er at man i stor grad klarer å imøtekomme tilbakemeldinger. Dette skjer på grunn av behovet for å møte etterspørselen og kunne utvikle seg ut fra behovet som oppstår. For at aktørene skal forandre seg eller ta til seg ny informasjon, kreves det i markedsmodellen at det skjer en forandring i etterspørselen. Ettersom det er kostbart for aktøren å lage nye rutiner vil man ikke gjøre det dersom kostnadene er større enn fortjenesten (Stokke 2013).

Et eksempel på markedsmodellen er gjennom salg. Dersom et hytteområde blir veldig populært stiger interessen for at eiendomsutviklere og utbyggere skal samarbeide om å utnytte den etterspørselen som oppstår. Men som Stokke (2013) nevner så er en ideell situasjon hvor aktørene ikke kan påvirke prisen, men at prisen blir til ut ifra forholdet mellom behov og etterspørsel.

## 2.6 Nettverksmodell

Nettverksmodellen posisjonerer seg mellom hierarki og marked, og bygger på at selvstendige aktører inngår frivillig samarbeid gjennom gjensidig nytte av hverandre, i motsetning til den hierarkiske modellen. Hovedfordelen ved nettverksmodellen er den direkte kontakten mellom aktørene. Dette medfører at man kan diskutere og forhandle frem resultater som alle aktørene er fornøyd med (Winsvold m.fl. 2009). Dette medfører at man i fellesskap kommer frem til løsninger som er til det beste for alle parter på et frivillig grunnlag (Winsvold et al. 2009).

Styrken ved nettverksmodellen er også dens svakhet. Modellen er bygget opp rundt at det er frivillig å delta, samtidig som at alle partene er likestilt, og det foreligger ingen sentral myndighet (Stokke 2013). Dette kan medføre at aktører trekker seg eller lar være å implementere løsningene som man har diskutert frem. Dette kan skape en ustabil plattform for samarbeid. Et virkemiddel mot dette kan være å benytte bindende avtaler som låser aktørene til å måtte forholde seg til løsningene (Winsvold et al. 2009). Hovedgrunnen til at man ønsker å benytte nettverksmodellen er å fjerne de ulempene ved hierarki- og markedsmodellen. I nettverksmodellen er det ikke like kritisk hvilke mål og forhåpninger aktørene tar med seg inn i samarbeidet, sammenliknet med hva det er i markedsmodellen. Man er heller ikke like låst til de føringene som begrensingene i den hierarkiske modellen er bygget på. Gjennom nettverksmodellen har man gode

muligheter til å tilpasse seg situasjonene gjennom kommunikasjon og forhandlinger (Winsvold et al. 2009).

Eksempler på dette i denne oppgavens sammenheng er ulike lag og utvalg. I nasjonalparkene er det opprettet et administrativt kontaktutvalg (AKU) som består av nasjonalparkforvalteren og representanter fra administrasjonen i kommunene. Disse har dannet et utvalg som skal utveksle erfaringer, faglig kunnskap og holde hverandre oppdatert.

### 2.6.1 Nettverksmodellen *Bridging networks*

Det finnes flere tilnæringer til nettverksteori, og en effektiv modell for å motvirke fragmentert forvaltning er i følge Rydin & Falleth (2006) ref. i (Stokke & Haukeland in prep) *bridging networks*. Forskjellen på denne modellen og de tre andre modellene vi har omtalt, er at man har en hovedperson som fungerer som brobygger mellom aktørene. For å få til dette er man avhengig av at brobyggeren har legitimitet hos de involverte aktørene (Rydin & Falleth 2006) ref. i (Stokke & Haukeland in prep). Brobyggeren har også en viktig oppgave i å formidle kunnskap mellom aktørene. Vanlige måter å gjøre dette på er gjennom møter eller konferanser hvor de ulike aktørene inviteres til å delta. Dette danner møteplasser for aktørene hvor de kan formidle kunnskap, ideer og behov (Stokke & Haukeland in prep).

Dette kan for eksempel være nasjonalparkforvalteren som har kontakt med politikere og administrasjonen i kommunene, og er bindeledd mellom flere aktører, deriblant opp mot tiltakshaverne i verneområde.”

## 2.7 Oppsummering

Vi har med bakgrunn i det som er omtalt i dette kapitlet funnet frem til forskjellige perspektiver for hvordan samordning kan defineres, og hvordan forskjellige varianter av samordning kan oppnås gjennom nettverk og hierarki. Vi anser ikke modellen om *marked* for å være relevant for vår oppgave, denne har kun blitt beskrevet som en variant i relasjon til den hierarkiske og nettverksbaserte modellen. Gjennomgangen har

supplert oss med et bredere sett med begreper og et teoretisk rammeverk som gjør oss bedre i stand til å tolke og forstå empirien som skal samles inn. Teorien har også vist til betingelser som kan være nødvendige for at samordning kan finne sted, og gitt oss innsikt for å kunne måle grader og nivåer av samordning.



## 3.0 Metode

I dette kapitlet vil vi ta for oss metoden vi har valgt for å gi et svar på problemstillingen. Vi vil her drøfte valg av metode, utvalg og svakheter ved innhenting av empirien.

### 3.1 Utforming

I oppstarten av arbeidet gjorde vi en dokument- og plananalyse for å få oversikt over utfordringer med den lokale forvaltningsmodellen i Forollhogna. Dette dannet grunnlag for videre arbeid med flere dokumenter, planer og intervjuer.

### 3.2 Valg av metode

#### *Kvalitativ metode*

Med bakgrunn i valgte case og tema ble det naturlig å velge kvalitativ metode fremfor kvantitativ. Kvalitativ tilnærming til forskning kjennetegnes ved mangfoldig bruk av typer data og analytiske fremgangsmåter og ofte nær kontakt mellom forsker og det som skal studeres. Hensikten med kvalitativ tilnærming er å oppnå en dyp forståelse for et fenomen som skal studeres, og metoden avhenger av nøye oppfølging av prinsipper om fortolkning, analyse og et metodisk opplegg som lar seg etterprøve. Intervju og deltakende observasjon gir grunnlag for å tilegne seg en dypere forståelse om et fenomen enn hva en kvantitativ undersøkelse vil kunne gi (Thagaard 2009).

Siden forvaltningsmodellen er relativt ny, og det ikke foreligger tilsvarende forskning for dette emnet, valgte vi å gjennomføre intervju ved hjelp av en semistrukturert intervjuguide. Gjennom denne metoden kunne vi finne temaer og utfordringer vi ikke hadde funnet eller kunne funnet gjennom dokumentanalyse eller kvantitativ metode. Vi valgte å benytte oss av en eksplorativ prosjektdesign, som tillot oss å kunne endre på spørsmål og problemstilling etter hvert som vi fikk mer informasjon om temaet. Et prosjektdesign kan forklares med at det skal vise veien til målet fra her til der. Her blir definert som et sett med spørsmål og der blir svar fra informantene og konklusjon (Yin 2014).

#### *Dokumentanalyse*

Dokumentanalyse, eller *innholdsanalyse*, skiller seg fra innhentede data gjennom intervju og feltarbeid, siden man baserer datainnsamlingen på skrevet tekst med opprinnelig andre formål enn det forskeren skal anvende dem til. Begrepet *dokument*

kan benyttes om alle former for tilgjengelige skriftlige kilder en forsker benytter seg av til sine analyser (Scott 1990:10-18) ref. i (Thagaard 2009)

I forkant av intervjuene valgte vi å foreta en mer detaljert og dypgående dokumentanalyse. Gjennom analysen fikk vi mer kunnskap og informasjon om området og forvaltningsprosessene. Verneforvaltningen for landskapsvernområdene med tilhørende planer og aktører, var for oss nokså komplekst å sette seg inn i, og graden av forståelse for forvaltningen har økt betraktelig i arbeidet med oppgaven. I forbindelse med dokumentanalysen fikk vi hjelp av kommunene. Vi benyttet oss også av Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for å få tilgang til saksdokumentene i de to byggesakseksemplene vi valgte ut.

Ved bruk av semistrukturert intervju hadde vi en oversikt med ulike temaer som vi ønsket å stille informantene. Det var ikke ferdigskrevne spørsmål som man vil finne igjen i en strukturert intervjuguide. Fordelen med dette er at man kan følge fortellingen som informanten forteller. Vi kunne også tilpasse spørsmålene ut ifra hvilken bakgrunn informantene hadde (Thagaard 2009).

Vårt utvalg av informanter baserte seg på strategisk utvelgelse. Gjennom den strategiske utvelgelsen valgte vi ut informanter som vi mente hadde kunnskap og kvalifikasjoner som var viktige for vår problemstilling. I dette utvalget ble det tatt kontakt med nasjonalparkforvalteren som har en veldig sentral rolle i verneforvaltningen, med god oversikt. Videre tok vi kontakt med kommunale byggesaksbehandlere, en landbruksrepresentant i kommunen og de politiske representantene som er medlemmer i nasjonalparkstyret.

Gjennom forarbeidene til intervjuene ble det fort klart at nasjonalparkforvalteren ville få status som nøkkelinformant. Dette begrepet innebærer at personen innehar stor kunnskap om temaet og kan ha et reflektert forhold til de temaene vi undersøkte (Thagaard 2009). Det kan også medføre at den fremstillingen vi får av hvordan verneforvaltningen opererer kan fremstå farget eller vinklet av nøkkelinformantens oppfatning av situasjonen. Hadde vi tatt utgangspunkt i en representant fra et annet nivå i forvaltningen, eksempelvis en kommunal byggesaksbehandler, ville vi antageligvis kunne fått en annerledes fremstilling. Nasjonalparkforvalteren er den personen innen

verneforvaltningen som i kraft av sin stilling skal ha faglig bakgrunn og kompetanse, mens medlemmene av nasjonalparkstyret er folkevalgte politikere.

Nasjonalparkforvalteren er sekretær for nasjonalparkstyret og har ansvaret for administrative oppgaver. Vi anser nasjonalparkforvalteren for å være et bindeledd mellom alle partene i forvaltningen, og dermed en med bred kjennskap og best oversikt (Lundberg et al. 2013).

Ved å intervju nøkkelinformanten tidlig i datainnsamlingsfasen ble ting satt i et litt annet lys, og åpnet opp andre sider ved temaene enn vi kanskje så for oss da vi begynte med oppgaven. Empirien bar tidlig preg av å være en eksplorativ studie, i den forstand at det vi ville undersøke endret kurs og omfang underveis. Gjennom valgene vi gjorde med å benytte oss av en eksplorativ prosjektdesign kunne vi forandret litt på oppgaven slik at den passet bedre til de faktiske utfordringene for områdeforvaltningen (Thagaard 2009). I en eksplorativ undersøkelse har man ikke en teori eller påstand man skal verifisere eller falsifisere. Man har et formål med undersøkelsen som blir målet man ønsker å oppnå (Yin 2014).

Et eksempel på dette var våre antagelser med tanke på virkningene av alle planene som er gjeldende i området. Gjennom dokument- og plananalysen så vi utfordringer med den omfattende mengden av planer og hvordan disse skulle påvirke byggesakene i området.

### **3.3 Bearbeidelsen av intervjuene og dokumentanalysen**

I etterkant av intervjuene ble hvert intervju transkribert, og en oppsummering ble sendt til de informantene som ønsket godkjenning av intervjuet. Ved å tilby mulighet for godkjenning, vil informantene få anledning til å komme med tilbakemeldinger og eventuelle korreksjoner. Alle informantene fikk tilbud om godkjenning, noe kun fire takket ja til. Etter at alle intervjuene var transkribert, ble sammendragene sortert etter tema for videre bearbeidelse. Dette ga oss mulighet til å danne god oversikt over hva de ulike informantene hadde fortalt. Det ga oss også en enklere jobb i utarbeidelsen av resultatkapitlet da informasjonen allerede var sortert. En utfordring dette ga oss, med bakgrunn i den eksplorative tilnærmingen, var sorteringen av temaene.

En kvalitativ undersøkelse med intervju gir store mengder data. utfordringene besto i å sortere det informantene fortalte uten å dele opp svarene vi hadde fått. I intervjuene fikk vi mange forskjellige eksempler og historier, slik at svarene på en problemstilling kunne dekke flere tema. Informantene brukte også samme eksempler for ulike tema som henger sammen i det store bildet.

En utfordring ved at vi transkriberte intervjuene fortløpende var at vi stadig oppdaget ny informasjon. Dette gjorde at vi gjerne stilte spørsmålene litt annerledes overfor de neste intervjuobjektene. For eksempel startet vi innhenting av informasjon ved å snakke med nasjonalparkforvalteren. Dette ga oss verdifull informasjon og en oversikt over utfordringene som denne personen møtte i sitt arbeid. Men det ga muligens også en ensidig oversikt over utfordringene.

Fordelen for vår oppgave var at nasjonalparkforvalteren tidligere har jobbet i begge våre casekommuner og hadde etter vår oppfatning et balansert syn på utfordringene. Som det fremgår av vedtektene, er nasjonalparkforvalteren lokalisert «lokalt», (Nasjonalparkstyret i Forollhogna 2010) men personen har også lokal tilknytning, som vi mener er med på å gi vedkommende god oversikt over området.

### **3.3.1 Tematisk inndeling av dataene**

I følge Thagaard (2009) har kvalitative studier oftest en temasentrert tilnærming. Med dette menes at studiens resultater presenteres knyttet til sentrale temaer i oppgaven. En slik fremstilling er godt egnet til å få frem et mønster i det innsamlede datamaterialet som klargjør sentrale tendenser. Det innsamlede materialet ordnes dermed inn etter de emnene oppgaven fokuserer på.

I forbindelse med dokumentanalysen ble de dokumentene vi fikk tilsendt fra kommunen og hentet fra OEP sortert etter innhold og dato. På denne måten fikk vi en oversikt over hvilken rekkefølge instanser og tiltakshaver ble informert og ga svar. Dette ga oss en mulighet til å se hvor lang behandlingstiden var og hvilke instanser som førte saken opp mot tiltakshaver.

Noe som var utfordrende ved dokumentanalysen, var at noe av kommunikasjonen foregikk på telefon eller i møter. Dette er informasjon som ikke lå like tilgjengelig, men som vi har fått vite deler av om gjennom intervjuer. Dokumentanalysen ga gode forutsetninger for videre oppfølging i intervjuene vi foretok.

### 3.3.2 Fordeler og ulemper ved metoden

#### *Intervjuguide*

Til en viss grad får man ikke svar på emner man ikke spør om, eller de man ikke stiller riktige spørsmål ved. Vi hadde likevel fordelene av å ha relativt lange intervjuer med flere av informantene, og selv om vi ikke stilte konkrete spørsmål ved alt vi kunne ha stilt spørsmål ved, opplever vi likevel at fyllden i svarene dekker det som er relevant for oppgaven på en tilfredsstillende måte.

#### *Intervjuutvalg*

En fordel ved informantene våre er at vi har intervjuet de samme faggruppene hos begge kommunene. Vi har i kommunene Tolga og Os fått snakket med de personene som er involvert i byggesaksbehandlingen innenfor landskapsvernområdene. Vi har også fått intervjuet nasjonalparkrepresentantene i hver av de to kommunene, pluss en representant i en nabokommune. En svakhet er at vi ikke har fått intervjuet fylkeskommunen i forbindelse med oppgaven. Vi har dermed ikke fått dannet hele bildet av hvordan forvaltningen fungerer.

Vi har heller ikke intervjuet Statens naturoppsyn (SNO), som er den instansen som oppdaget og rapporterte tiltakene som vi har valgt ut som byggesakseksempel. For å kunne se på hvordan selve saksprosessen fungerer, vil ikke SNO være et nødvendig intervjuobjekt. Men for å kunne vise hvordan forvaltningen fungerer når den blir satt på prøve i form av kompliserte byggesaker så ville intervju med representanter fra SNO kunne ha vært med på å styrke empirien.

#### *Ulemper ved intervjumetoden*

En utfordring ved måten vi gjennomførte intervjuene på er hvilken påvirkning bruk av lydopptager kan ha på informantene. Informantene kan bli påvirket og ikke si det de egentlig mener eller kvier seg for å uttale seg til casene vi hadde valgt ut. Gjennom

intervjuene fremkom det ikke fra noen av informantene at dette var tilfellet. Ved å benytte opptaker kunne vi fokusere på informantene og gi umiddelbar respons på det informantene fortalte. Ved bruk av kun notater kan man miste noe av den sosiale kontakten til informantene og man får notert mindre mengde data enn ved opptak (Thagaard 2009).

### *Hvor trygt kan vi konkludere?*

I de to byggesakseksemplene vi har valgt ut har vi sett på hvordan kommunikasjonen og samordningen mellom de forskjellige instansene har fungert, og hvordan sakene ble løst. Ulemper ved de casene vi har valgt er at de pågikk i det verneforvaltningen gikk over fra forsøksordning til dagens modell.

Dette medfører blant annet at tidsbruken i byggesakseksemplene ikke er nødvendigvis relevant for hvordan en sak vil bli behandlet i dag. Samtidig vil vi ikke med sikkerhet kunne fastslå alle hendelsesforløp og grad av samhandling, siden noe av kommunikasjonen foregikk muntlig, og dermed ikke er tilgjengelig for oss.

Ulempen ved våre byggesakseksempler er at de begge hadde en unormal start på saksprosessen. Begge tilfellene ble oppdaget og rapportert som et ulovlig tiltak av forvaltningen i stedet for at det ble søkt om dette. Med tanke på et av eksemplene, kan vi til dels generalisere og se hvordan forvaltningen ville fungert i en normal sak. Men igjen så pågikk begge casene i skillet mellom ny og gammel forvaltningsmodell. Dermed vil man ikke kunne generalisere på alle områder siden forvaltningen endret struktur. Dette vil bli beskrevet nærmere i kapitlet om casene.

### **3.3.3 Hvordan kan vi sjekke relabilitet og validitet?**

#### **Reliabilitet**

Det benyttes to forskjellige typer relabilitet; intern og ekstern relabilitet. Med ekstern relabilitet menes det om en annen kunne foretatt det samme forsøket som vi gjorde og sitte igjen med de samme svarene i oppgaven. Ved intern relabilitet menes det hvor godt foretatt innsamlingen og analysen av dataene er beskrevet i oppgaven (Thagaard 2009).

Siden oppgaven vår har vært eksplorativ og semistrukturert kan det tenkes at en ekstern relabilitet er vanskelig å oppnå siden det varierer hvordan intervjuene ble lagt opp. Den interne relabiliteten kan man se gjennom dette kapitlet opp mot

empirikapitlet. Her fremkommer det hvordan vi har strukturert og foretatt analysen av de innsamlede dataene.

Samtidig styrkes relabiliteten for oppgaven gjennom at det er to personer som har foretatt undersøkelsen. Dette gir grunnlag for at det er diskutert viktige beslutninger i forskningsprosessen (Thagaard 2009).

### **Validitet**

For å finne validiteten til prosjektene må man se på hvordan? tolkningene er. For å finne ut om oppgaven er gyldig må man se på om resultatet representerer virkeligheten man har studert (Thagaard 2009).

For å vurdere om det er foretatt gyldige tolkninger kan man se på om forsøket kan overføres til andre verneområder. I utgangspunktet vil verneområder som har innført lokal forvaltningsmodell da kunne være sammenlignbare. Et problem ved dette er de lokale forskjellene som skiller ulike verneområder. Dette kan være lokalbefolkningens syn på vernet, andre bruksformer i verneområdene, verneformål, ulike regionplaner, verneforskrifter og forvaltningsplaner og forutsetninger som ikke nødvendigvis vil være like. Selv om den nye forvaltningsmodellen er lik med hensyn til oppbygning og struktur, vil konteksten til det enkelte verneområde kunne variere.

Saksgangen for byggesaker blir i enkelte tilfeller også bestemt mellom nasjonalparkforvalter og saksbehandler i kommunen. Dette vil variere fra verneområde til verneområde og avhengig av hvilken type byggesak det gjelder. Men i mange tilfeller vil man kunne sammenligne byggesaksprosessen i Forollhogna opp mot andre lignende verneområder.

### **Oppsummering**

Fra de offentlige dokumentene vil vi analysere og beskrive hendelsesforløp og studere aktuelle momenter i saksgangen for å finne ut hvordan forvaltningsaktørene gikk frem, hvordan sakene ble løst og hvilke avgjørelser og begrunnelser forvaltningen kom frem til i sitt vedtak. I studien av de forskjellige planene vil vi analysere hvilke rammer og føringer forvaltningsplanene legger for verneområdene. Sammen med empirien fra

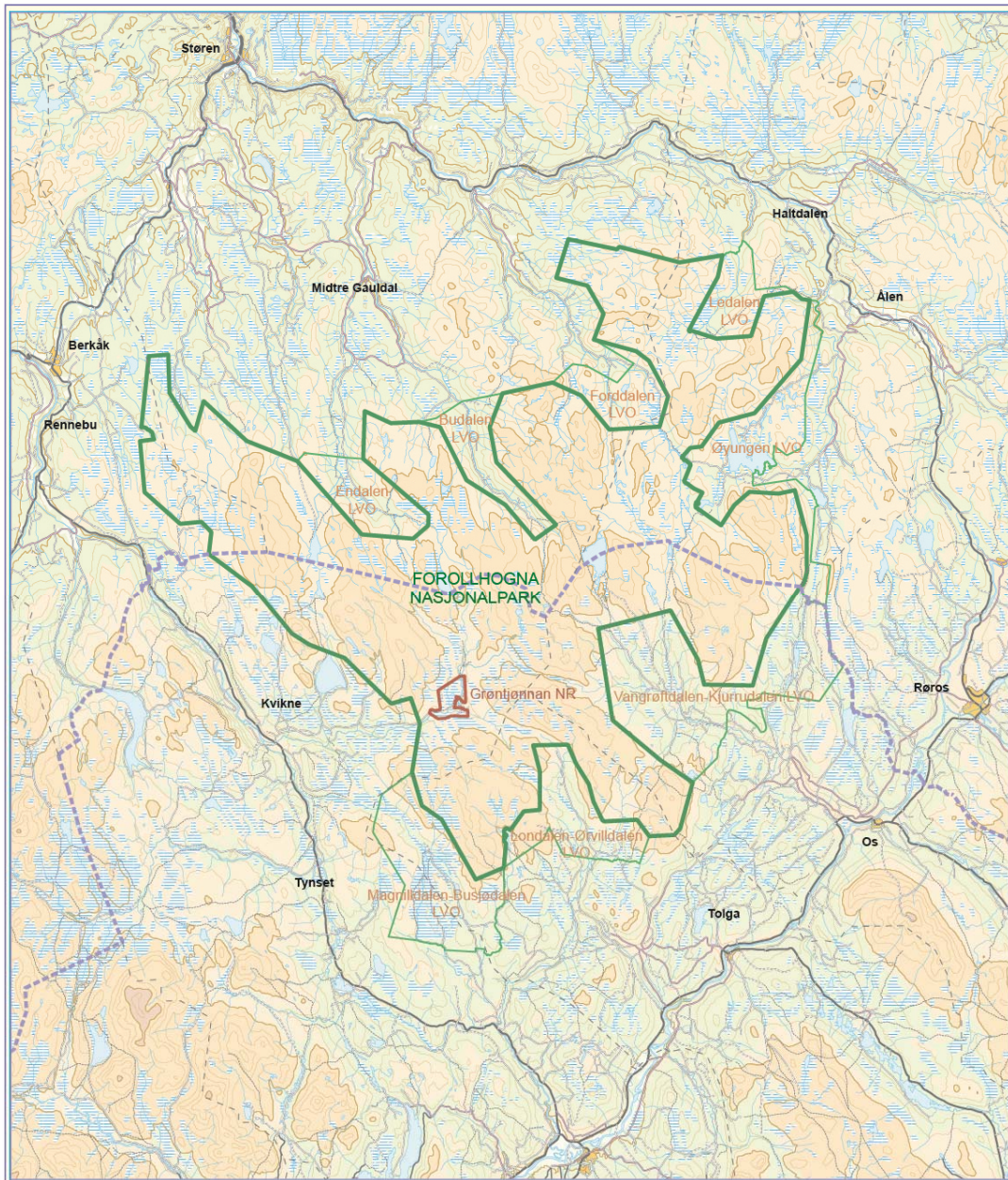
intervjuene vil dokumentanalysen hjelpe oss til å danne et klarere bilde av svarene på oppgavens problemstilling.



## 4. Faktadel om området, forvaltningen, byggesakseksemplene, aktører og planene

I dette kapitlet vil vi presentere Forollhogna verneområde, forsøksordningen for lokal forvaltning, forvaltningen slik den er i dag og en beskrivelse av de to byggesakene vi har valgt ut som eksempel for å belyse byggesaksbehandlingen i landskapsvernområder.

### 4.1 Forollhogna verneområde



Figur 2: Egenredigert, Kilde: DN

Forollhogna ligger på grensen mellom Hedmark og Sør-Trøndelag fylker og strekker seg over sju kommuner. Området karakteriseres som et til dels sammenhengende, uberørt høyfjellsområde. Den totale størrelsen er på 1515 km<sup>2</sup>. Området ble først foreslått vernet i «Ny landsplan for nasjonalparker» (NOU 1986:13) og prosessen med å verne området ble påbegynt på bakgrunn av «Landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge» (St.meld. nr. 62 1991-1992). Forollhogna nasjonalpark med tilhørende landskapsvernområder ble vernet ved kongelig resolusjon 21. desember 2001. Da verneprosessen var ferdig besto verneområdet av til sammen 10 verneområder; én nasjonalpark, åtte landskapsvernområder og ett tidligere vernet naturreservat; Grøntjønnan naturreservat, vernet 1981.

Gjennom historien har Forollhogna vært viktig for lokalbefolkningen i form av beite og matsanking. Tradisjonelt har man benyttet fjellområdene til jakt og fiske, og dalene til setring og beite. De bygningene som i dag ligger innenfor nasjonalparkgrensen har i stor grad vært brukt som husly ved jakt eller fiske i område.

#### 4.2 Verneverdiene for Landskapsvernområdene

Noe av det som kjennetegner Forollhogna er seterdalene man passerer på vei inn til nasjonalparken. Dette er seterdaler som har vært holdt i hevd siden 1600-tallet. Setring var fra gammelt av en viktig del av landbruket i form av beite og for å skaffe nok fôr til dyrene når vinteren kom. Mange av bygningene som i dag finnes i seterdalene er fra 1700-tallet, dermed fremstår området til dels slik det gjorde fra gammelt av (Landbruksforvaltning 2014).

Da Forollhogna nasjonalpark ble vernet, valgte man å la seterdalene inngå som landskapsvernområder i stedet for nasjonalpark. Landskapsvern er en mildere verneform enn nasjonalpark, og egner seg i større grad i kombinasjon med bruk (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Verneformen landskapsvernområde ble brukt på områder som i større grad var påvirket av menneskelig aktivitet (Forvaltningsplan for Budalen 2005). Vernet ble da gjeldende for både innmark og utmark og favner da også slåtteeengene og bygningene, slik som høyløene, knyttet til driften av utmarka. I dag står flere av disse løene, men de fleste av dem har forfalt (Brox et al. 2006).

### 4.3 Kort presentasjon av alle verneområdene i Forollhogna

Forollhogna nasjonalpark

Nasjonalparken med naturreservat og tilliggende landskapsvernområder ble vernet ved *Kgl. res. 21. desember 2001*, Størrelse 1059,96 km<sup>2</sup>

Involverte kommuner: Holtålen, Midtre Gauldal, Rennebu, Tolga, Tynset og Os.

Forollhogna nasjonalpark er kjernen til verneområdet og består i motsetning til de andre områdene i hovedsak av uberørt fjellandskap. Nasjonalparken er den 13. største nasjonalparken i Norge og var den 19. parken som ble oppnevnt til nasjonalpark. Hovedformålet med vernet var å bevare de biologiske kvalitetene med flere truede arter og en produktiv villreinstamme, men også å bevare det særegne naturlandskapet.

Verneforskriften for Forollhogna:

*"Formålet med opprettelsen av Forollhogna nasjonalpark er:*

- å bevare et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde,*
- å bevare i naturlig tilstand landskapsformer og det biologiske mangfoldet med en variert vegetasjon med stort innslag av kravfulle plantearter og et rikt dyreliv med en høyproduktiv villreinstamme,*
- å verne om kulturminner og kulturlandskapsinnslag."*

(Forskrift om Forollhogna nasjonalpark 2001)

#### Londalen-Ørvilldalen landskapsvernområde

Vernet: 21.12.2001, størrelse: 48,72 km<sup>2</sup>

Involverte kommuner: Tolga

Gjennom mange år med beiting og slått har vegetasjonen tilpasset seg denne bruken. I dag er det mindre bruk av området som har resultert i at faunaen tar tilbake de områdene. Nærheten til bygda har ført med seg mange nye planter til området. Dette er planter som har etablert seg på setervoller og i nærheten av landbruket.

Forskrift:

*”Formålet med opprettelsen av Londalen - Ørvilldalen landskapsvernområde er å ta vare på et særpreget og vakkert natur- og kulturlandskap, der seterlandskap med seterbebyggelse og setervoller, vegetasjon og kulturminner, skapt gjennom aktiv jordbruksdrift, utgjør en vesentlig del av landskapets egenart.”*

(Forskrift om Londalen - Ørvilldalen landskapsvernområde 2001)

### Vangrøftdalen-Kjurrudalen landskapsvernområde

Vernet: 21.12.2001, størrelse: 125,58 km<sup>2</sup>

Involverte kommuner: Os

Per i dag foregår det betydelig aktivt landbruk i verneområdet. Dette er med å opprettholde det kulturlandskapet som kjennetegner landskapsvernområdet. Dette er også området med flest bygninger og som betegnes i god stand. Vegetasjonen er fjellbjørk og annen vegetasjon som krever lite næring.

Forskrift:

*”Formålet med opprettelsen av Vangrøftdalen - Kjurrudalen landskapsvernområde er å ta vare på et særpreget og vakkert natur- og kulturlandskap, der seterlandskap med seterbebyggelse og setervoller, vegetasjon og kulturminner, skapt gjennom aktiv jordbruksdrift, utgjør en vesentlig del av landskapets egenart.”*

(Forskrift om Vangrøftdalen-Kjurrudalen landskapsvernområde 2001)

#### **4.3.1 Generelt om landskapsvernområdene i Os og Tolga**

Kjurrudalen ble på bakgrunn av den aktive og velholdte seterdriften senere utnevnt til nasjonalt utvalgt kulturlandskap. Ideen ble startet i 2004 av daværende landbruksminister Lars Sponheim. Ordningen ble innført i 2009, i regi av landbruks- og matdepartementet. Hensikten med dette er å bevare et utvalg med særskilte og unike landskapsområder i Norge (Landbruksforvaltning 2014). For å kunne få denne statusen kreves det at områdene er av stor verdi biologisk og kulturhistorisk sett. Mange av

seterbyggene som man kan finne i verneområdene i dag er bygget på 1700-tallet, og mange fremstår som velholdte (Os kommune 2004).

For å kunne gi området statusen «utvalgte kulturlandskap», måtte det komme et ønske fra grunneierne om å få denne statusen. Dette er en viktig premiss for statusen siden det er grunneierne som skjøtter områdene sine. Gjennom statusen kan grunneierne få utbetalt mer for jobbene de gjør for å forvalte områdene og ta vare på kulturlandskapet og bygningsmassen (Os kommune 2004).

Alle kommunene i verneområdet har gjennomført SEFRAK-registreringer hvor alle bygningene fra før 1900/1920 er registrert. Dette arbeidet er gjort for hele verneområdet. I dette registret har man også lagt ved fotografier og dokumenter som angår bygningene (Brox et al. 2006). Bygningene ble også kartfestet og oppmålt gjennom dette arbeidet (Riksantikvaren 2014).

Selv om bygninger er SEFRAK-registrert betyr ikke dette at bygningen har noen pålagte restriksjoner. SEFRAK-registeret skal hjelpe i byggesaker slik at man enkelt kan sjekke om bygningen er verneverdig eller ikke (Riksantikvaren 2014). For alle bygninger eldre enn 1850, er det plikt til å varsle departementet eller riksantikvaren etter Kulturminnelova §25 (Klima- og miljødepartementet 1978).

I seterdalene ble det utover midten av 1700-tallet mer vanlig med setrer med flere bygninger. Det ble også mer vanlig med flere setrer tilknyttet det enkelte gårdsbruk. De forskjellige setrene ble brukt til forskjellige årstider og etter behov. Det kunne være ei seter for vår, sommer og høst, det var ikke uvanlig at man hadde to sommersettrer som man benyttet annet hvert år (Os kommune 2004). Dette betyr at det ble en veldig stor bygningsmasse innenfor verneområdene.

Det er i dag registrert 1665 bygninger innenfor vernegrensene. En stor del av disse er SEFRAK-registrerte bygninger. I landskapsvernområdene vi har valgt ut i oppgaven er det 579 bygninger innenfor Vangrøftdalen-Kjurrudalen og 79 innenfor Londalen-Ørvilldalen. Vangrøftdalen-Kjurrudalen er det landskapsvernområdet som har flest registrerte bygninger av alle landskapsvernområdene i Forollhogna, og Londalen-Ørvilldalen har færrest (Nasjonalparkstyre 2014b).

Mange av setrene er i dag i aktiv bruk, enten som seter eller fritidsbolig. En del endringer har blitt gjort med bygningsmassene for å tilpasse seg dagens behov. Seterfjøsene er som regel byttet ut og erstattet med større bygninger som rommer dagens behov innen landbruket. Seterstuene er som regel bygget om slik at de er mer funksjonelle og tilnærmet vanlig hyttestandard (Brox et al. 2006).

På grunn av setertradisjonene finnes som omtalt mange bygninger innenfor verneområdene. Dette er med på å skape utfordringer i form av vedlikehold og skjøtsel av områdene. Etter at seterdalene ble vernet er man pliktig til å søke om å foreta større endringer på bygningene. Dette er noe man ikke plikter å gjøre tidligere. Det har dermed også blitt mer krevende å drive vedlikehold av bygningsmassene i verneområdene (Os kommune 2004).

#### **4.3.2 Plan- og bygningsloven i fellesskap med naturmangfoldloven**

De lovene som i all hovedsak blir ligger til grunn i forvaltningen av verneområdene er plan- og bygningsloven (PBL) og naturmangfoldloven (NML). Naturmangfoldloven kommer inn i saksbehandlingen når et tiltak etter PBL har betydning for naturmangfoldet. NML er med på å tydeliggjøre hvilke krav man setter for økosystemer, naturtyper og arter. Den utfyller dermed PBL i de tilfeller den blir gjeldende. Man må i hvert enkelt tilfelle avgjøre hvor grundig man skal vurdere kravene til NML. Dette betyr at for tiltak som berører verdifullt naturmangfold, skal man vurdere tiltaket opp mot lovverket.

For å veilede og støtte oppunder PBL og NML har man byggesaksforskriften, som er et hjelpemiddel som skal sikre at PBL blir hensyntatt ved å avklare forholdene mellom kommunen og tiltakshaver. Den er også med på å sikre at søknader blir skikkelig utført. Forskriften er med på å hjelpe kommunen i å bestemme hvem som har ansvarsrett og hvilke krav man setter for prosessen i byggesaken. Byggesaksforskriften legger også opp til at man skal føre strengere krav til tiltak som berører utvalgte naturtyper. Byggesaksforskriften legger ikke bare krav til tiltakshaverne, men også kommunen. Dette er krav om tilsyn, kontroll og hvor lang tid saksbehandlingen kan ta (byggkvalitet 2011).

Vi vil her gjennomgå de viktigste planene som gjelder for verneområdet. Vi vil trekke frem hva som er gjeldende i hver plan med hensyn på byggesaker. Byggesaker, kulturminner og landbruk er tett knyttet opp mot hverandre og vil også bli tatt med der dette er relevant.

### **4.3.3 Tiltaksplan**

Tiltaksplanen for Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder ble vedtatt i 2008. Planen ble utarbeidet av alle kommunene som er involvert i forvaltningen av verneområdene i Forollhogna.

Under forsøksordningen fremmet det daværende rådgivende utvalg et ønske og behov for en oppdatert forvaltningsplan for landskapsvernområdene eller en tiltaksplan for områdene. Gjennom tiltaksplanen for Forollhogna nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder, fremgår det at man ønsker å satse på tiltak som fremmer landbruket og bruk av områdene. For å oppnå dette er det egne strategier for å oppnå mål for verneområdene. Det trekkes frem at det også bør tilrettelegges for alternativt landbruk gjennom å legge til rette for beitedyr i områder hvor man legger ned seterbruket (Tiltaksplan for Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder 2008).

### **4.3.4 Forvaltningsplaner**

En forvaltningsplan er i utgangspunktet ikke en rettslig bindende plan. Den er en konkretisering og utfylling av verneforskriften. Hensikten er at den skal veilede brukere i hvordan man skal tolke vernebestemmelsene. Forvaltningsplaner kan ikke komme med flere restriksjoner enn hva vernebestemmelsene allerede sier, men den kan komme med retningslinjer for tiltak.

#### ***Forvaltningsplanene for verneområdene***

Forvaltningsplanene ble utarbeidet av de involverte kommunene og grunneierne for hvert enkelt landskapsvernområde. Ansvaret fikk de fra fylkeskommunene, som også skulle bearbeide de innsendte forslagene. Forvaltningsplanene for de åtte landskapsvernområdene ble godkjent i perioden 2002-2005 av Direktoratet for naturforvaltning, eller dagens Miljødirektorat. Flere av forvaltningsplanene skulle være gjeldende frem til 2008. Frem til i dag er det ingen av forvaltningsplanene som er rullert opp mot den nye forvaltningsmodellen som gjelder for området. Forvaltningsplanen for

nasjonalparken ble godkjent i 2004 og ble utarbeidet av Fylkesmannen i Hedmark og i Sør-Trøndelag og de involverte kommunene.

#### 4.3.5 Kommunale planer

Tolga og Os kommune har utarbeidet en felles kommuneplan som ble vedtatt i 2008. Denne planen følger dermed ikke den nye plan- og bygningsloven, ettersom oppstart av planen var før den nye loven hadde trådt i kraft. Kommuneplanen legger føringer for hvordan kommunen ønsker at utviklingen skal skje. Kommuneplanen består av arealbestemmelser og plankart som viser i hvilke områder kommunen ønsker at denne utviklingen skal skje.

Kommunal planlegging viser hvilke tanker kommunene har for sine områder i et langsiktig perspektiv. En kommuneplan skal følge nasjonale føringer, men den skal også legge egne føringer for hva man kan gjøre innenfor kommunens arealer.

#### 4.3.6 Regionale planer

Av regionale planer så har vi valgt å se nærmere på planene: «Regional plan Forollhogna Villreinområde» og «Regionplan for Røros bergstad og Circumferensen». Dette er planer som omhandler bygninger og kulturminner innenfor de landskapsvernområdene vi har valgt å se på.

Regionplan for Røros bergstad og Circumferensen ble vedtatt av Hedmark og Sør-Trøndelag fylkesting i 2011. I dag omfatter planen arealer i åtte forskjellige kommuner; hvorav Tolga og Os er inkludert i denne planen. Planen skal være førende for forvaltningen og ovenfor forvaltningen skal den være retningsgivende (Hedmark fylkeskommune & Sør-Trøndelag fylkeskommune 2011).

«Regional plan Forollhogna Villreinområde» ble vedtatt i 2013. Miljøverndepartementet satte i 2007 i gang et initiativ til å utarbeide en regionalplan for de viktigste villreinområdene i Norge. Oppgaven om å utarbeide planen for Forollhogna ble sendt til Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Sammen med involverte kommuner, fylkeskommuner, leder for villreinnemda og villreinutvalget har man i



felleskap utarbeidet den regionale planen. Planen er ment som en retningsgivende plan hvor forvaltningen benytter den i sin planlegging av områdene. (Hedmark fylkeskommune & Sør-Trøndelag fylkeskommune 2013)

#### 4.4 Bakgrunn for og etablering av forvaltningsmodellen

Etterhvert som stadig flere steder i landet ble vernet, kom også behovet for å dempe eventuelle konflikter mellom lokale bruksinteresser og sentrale verneinteresser. Et slikt konfliktdempende tiltak var å legge forvaltningen lokalt og gi bedre medvirkning til lokale aktører. Samtidig som man gjorde dette, ville man oppnå en større forståelse for vernet som ble opprettet i kommunene (Dervo & Aas 2005).

For å finne den best egnede løsningen på lokal forvaltning ble det igangsatt forsøk i fire verneområder; Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde, og i nasjonalparkene Dovrefjell-Sunndalsfjella, Blåfjella-Skjækerfjella og Forollhogna. Forsøkene ble igangsatt fra rundt 2001 og skulle vare i en periode på fem år.

Verneområdene som deltok i forsøksordningen var både av forskjellig art og med hensyn til geografi og vernehensyn, og med forskjellig organisert forvaltningsstruktur, var premissene for ulike til å kunne konkludere og sammenligne konsekvent mellom verneområdene. Det man imidlertid kunne bedømme var fordelene og ulempene med de ulike forvaltningsmodellene. (Skjeggedal 2008)

Forsøksordningen i Forollhogna startet i 2003, to år etter at nasjonalparken ble opprettet, og ble formelt avsluttet i 2008. Her ble forvaltningsmyndigheten for landskapsvernområdene og nasjonalparken i Forollhogna delegert til hver enkelt kommune etter den såkalte «bløtkakemodellen». Det ble opprettet et politisk rådgivende utvalg som bestod av representanter fra deltagerkommunene, i hovedsak ordførere, og hadde funksjon som styre for verneområdene, og skulle sørge for samordning, koordinering og helhetlig forvaltning (Skjeggedal & Aasetre 2005).

Det ble også opprettet et fagutvalg på administrativt nivå Dette hadde som formål å føre gjensidig kontakt mellom kommunene. Utvalget besto av faglige representanter fra hver

kommune. Fagutvalget valgte ut prinsipielle saker som det rådgivende utvalget skulle diskutere for å få en helhetlig enighet rundt saken (Skjeggedal & Aasetre 2005).

#### 4.4.1 Erfaringer

Forsøkene om lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna, ble fulgt opp og evaluert på oppdrag fra Direktoratet for Naturforvaltning av blant andre Eva Falleth (NIBR), og Terje Skjeggedal (Østlandsforskning). I vurderingen av forsøksordningen kommer man frem til at fagutvalget har fungert og gjorde den jobben det var tiltenkt, med unntak av samordning og mangel på nødvendig myndighet for koordinering mellom kommunene (Skjeggedal 2008).

Det trekkes frem at man har undervurdert arbeidsmengden til den kommunen som har sekretariatfunksjon. Sekretariatet skulle samordne alle de involverte partene og eksterne aktører som SNO og Direktoratet for naturforvaltning (i dag Miljødirektoratet). Det er også av den grunn at kommunen med dette ansvaret har fratrudd oppgaven. Det trekkes frem at fagutvalget fremstår som samordnet og vellykket ut ifra det som var tiltenkt utvalget. (Skjeggedal & Aasetre 2005; Skjeggedal 2008)

I motsetning til fagutvalget, hadde det rådgivende utvalget større problemer med å finne sin rolle i forvaltningen. Her trekkes det frem at man var usikker på hvilken grad man kunne pålegge kommunene til å følge rådene man kom frem til. Det var også usikkerhet om man kunne fatte vedtak, og om man kunne si "skal" eller at man måtte holde seg til "bør". Det var dårligere oppmøte i rådgivende utvalg i forhold til i fagutvalget. Dette begrunnes med at representantene i stor grad besto av ordførere og at det dermed var vanskeligere å finne tidspunkt som passet alle. (Skjeggedal & Aasetre 2005)

#### 4.4.2 Status/oppsummering av evalueringsrapporten?

Med bakgrunn i delrapportene og den endelige rapporten kom man frem til flere resultater og noen foreløpige konklusjoner. I Forollhogna fungerte forsøket og modellen i stor grad, med unntak av samordning og mangel på nødvendig myndighet for koordinering mellom kommunene. En av de største svakhetene med modellen som ble valgt for Forollhogna var den potensielle sårbarheten med at det rådgivende utvalget som koordinerende organ ikke hadde noen reell myndighet. Dette medfører en

manglende evne til å kunne oppnå god samordning og å kunne ilegge andre kommuner pålegg i tilfeller der det oppstår uenighet (Skjeggedal 2008).

På bakgrunn av forsøkene og evalueringen kom man fram til at lokal forvaltning av verneområder lot seg gjennomføre, selv om det var vanskelig å trekke noen endelige konklusjoner. Med forsøkene som bakgrunn, fremmet Stortinget innføring av lokal forvaltning for store verneområder, men i en noe endret variant enn det som ble gjennomført i forsøkene. Dagens forvaltningsmodell er mer lik den som ble valgt for Dovrefjell-Sunndalsfjella enn forsøksmodellen til Forollhogna (Skjeggedal 2008).

For Forollhogna ble det nokså store endringer i strukturen med ny forvaltningsmodell. Det ble opprettet et nasjonalparkstyre som erstatning for det rådgivende utvalget, som har blitt tildelt forvaltningsmyndighet, ansvar og vedtaksrett over nasjonalparken og landskapsvernområdene i Forollhogna. Det ble opprettet en sekretariatstilling i form av en nasjonalparkforvalter, som er ansatt hos fylkesmannen, men som er underlagt nasjonalparkstyret. Forvaltningsansvaret gjelder for all aktivitet innenfor nasjonalparken. For landskapsvernområdene fikk de forvaltningsansvaret for forskriftene til verneområdene og naturmangfoldloven. Kommunene forvalter fortsatt etter øvrig lovverk, men alle tiltak som angår verneforskrift må også godkjennes av nasjonalparkstyret.

#### **4.4.3 Hvordan foregår saksgangen i dagens forvaltningsmodell**

Alle saker som omhandles av verneforskrift og øvrige lovverk, som plan- og bygningsloven, må behandles av både nasjonalparkstyret i henhold til verneforskrift og i kommune etter øvrige lovverk. Byggesaker, som denne oppgaven omhandler, er tiltak som krever vedtak hos både nasjonalparkstyre etter verneforskrift og kommune etter plan- og bygningslov for godkjenning. Ved en byggesak henvises det til å ta kontakt med kommunene som førsteinstans for veiledning, dette følger av instruks for rekkefølge og rutiner i saksbehandlingen (Nasjonalparkstyret i Forollhogna u.å.). Når søknaden er ferdig utarbeidet skal den sendes til kommunen eller nasjonalparkstyret. Dette avhenger av om kommunen skal behandle søknaden, eller om det er kun nasjonalparkstyret. For eksempel søknader om tillatelse til motorisert ferdsel innenfor nasjonalparken er det kun nasjonalparkstyret som behandler. Som tiltakshaver skal man bare behøve å sende sin søknad til én av aktørene. Det er dermed forvaltningen sitt ansvar å distribuere søknaden videre til riktig instans.

I følge dokumentet til nasjonalparkstyret: "rekkefølge i saksbehandling", skal søknaden behandles av verneforvaltningen, dersom ikke annen praksis er avtalt mellom nasjonalparkstyret og den respektive kommunen. I kurante saker kan man behandle sakene parallelt hos de to instansene for en raskere behandling.

## **4.5 Hvilke instanser som involveres i lokal forvaltning og hvordan**

### **4.5.1 Nasjonalparkstyret**

- Vedtar etter verneforskriften og naturmangfoldloven

Nasjonalparkstyret består av politiske representanter fra hver kommune og en representant fra hver fylkeskommune som har arealer innenfor verneområdene. Deres arbeidsoppgaver er å utarbeide og revidere forvaltningsplaner slik at disse er oppdaterte. De har også som oppgave å tilrettelegge og planlegge ulike forvaltnings- og skjøtselstiltak som er nødvendige for verneområdene. Dette gjøres i stor grad i samhandling med SNO.

Hovedoppgaven til nasjonalparkstyret er også å behandle søknader om tiltak innenfor vernegrensene. Dette er alt fra utvidelse av vei, bygning og jorder til kommersiell ferdsel og bruk av snøskuter. Styret har mulighet til å gi dispensasjon fra verneforskriften i saker som de mener ikke ødelegger eller forringer verneområdet. Overfor tiltakshaver er nasjonalparkstyret første instans sammen med kommunen ved behandling eller informasjon rundt tiltakene.

### **4.5.2 Nasjonalparkforvalter**

Det er ansatt en nasjonalparkforvalter som fungerer som sekretariat for styret, med ansvar for å følge opp byggesaker, tiltak, forberede saker til nasjonalparkstyret/arbeidsutvalget og samordne og koordinere opp mot kommunene. Nasjonalparkforvalteren er ansatt hos fylkesmannen, men er lokalisert lokalt i tilknytning til verneområdene. Dersom nasjonalparkforvalteren anser en sak som kurant, vil arbeidsutvalget, som består av tre representanter fra nasjonalparkstyret, behandle og vedta saken. Kurante saker er saker som er tydelig innenfor og i tråd med

verneforskrift. Dette for å sørge for en litt raskere saksgang i gjeldende tiltak, men er også med på å minske antall vedtakssaker selve styret skal behandle.

Nasjonalparkforvalteren er underordnet nasjonalparkstyret som er beslutningsorgan i verneområdene. Det er i dag begrenset hva nasjonalparkforvalteren kan få delegert ansvar til for å ta beslutninger på vegne av nasjonalparkstyret (Ot.prp. nr. 52 2008-2009). Forvalteren utarbeider saksfremlegg for nasjonalparkstyret. Forvalteren jobber også opp mot kommunene for å samkjøre og samordne opp mot en felles forvaltning av verneområdene.

#### **4.5.3 Administrativt kontaktutvalg**

Kommunene er politisk representert gjennom nasjonalparkstyret og administrativt gjennom administrativt kontaktutvalg (AKU). Hver kommune foreslår hvem de ønsker å ha som representant i nasjonalparkstyret, stort sett er det ordførere som blir foreslått. Fylkesmannen velger ut i fra de kommunene foreslår, slik at det blir en jevn fordeling kjønnsmessig. Nasjonalparkstyrerepresentanten skal være oppdatert på ting som skjer i det politiske i kommunen. Dette for å kunne bringe dette videre til resten av styret og videreføre kommunenes politiske syn inn i forvaltningen, men også for å kunne oppdatere kommunene på hva nasjonalparkstyret jobber med (Nasjonalparkstyret i Forollhogna 2010).

Et bindeledd mellom administrasjonen i kommunen og nasjonalparkforvalteren er administrativt kontaktutvalg, som skal sikre at forvaltningen av verneområdene blir godt integrert i den kommunale forvaltningen (Nasjonalparkstyret i Forollhogna 2012). Representanter i dette utvalget blir valgt av kommunen ofte på grunn av hvilken fagbakgrunn den enkelte har. Representanten er bindeleddet mellom nasjonalparken og administrasjonen i kommunene, og skal jobbe for en felles forvaltning av områdene. Representantene er også førsteinstans for brukere som henvender seg i kommunen, og må derfor være oppdatert på lover, forskrifter og bestemmelser som gjelder innenfor verneområdet.

#### **4.5.4 Grunneiere, Statskog og fjellstyret**

Når det gjelder byggesaker så starter disse hos grunneierne eller leietagere av festegrund; tiltakshaver Avhengig av om man befinner seg på egen tomt eller festetomt, så er saksutredningen litt ulik for de to eiendomsstrukturene. Hovedforskjellen er at det

ved festetomt må søknaden innom Statskog eller fjellstyret for behandling, men på privatgrunn så er det tilstrekkelig å kontakte nasjonalparkstyret og kommunen. Dette gjelder for eksempel for å utvide eksisterende bygninger eller andre søknadspliktige tiltak.

Når man ser på eiendomsforholdene i Forollhogna vil man se klare forskjeller på Hedmark og Sør-Trøndelag. Hovedforskjellene er at man i Hedmark har private grunneiere og en liten statsallmenning. Til forskjell har Sør-Trøndelag kun statsallmenning innad i nasjonalparken og i store deler av landskapsvernområdene. I praksis gjør dette at man som tiltakshaver i Sør-Trøndelag må involvere enda en instans sammenlignet med Hedmark.

I forbindelse med tiltak i statsallmenning, skal tiltaket behandles av fjellova i motsetning til tiltak på privat grunn. Dette gjør det nødvendig at tiltaket blir sendt til behandling hos fjellstyret eller Statskog i de sakene som faller innenfor dette. Dette skal gjøres før man sender søknaden til kommunen.

Når det gjelder eiendomsinndelingen i Tolga og Os, kan disse være utfordrende å ha med å gjøre. Dette skyldes hvordan eiendommene ble inndelt fra gammelt av. Eiendommene er lange og smale teiger, noe som fører til at man vil berøre mange grunneiere om man ønsker å gjøre tiltak som for eksempel å utvide veier eller legge ledninger i bakken. Eiendommene kan i noen tilfeller være mange kilometer lange men bare 100 meter brede. Dette gjør det vanskelig å involvere alle grunneierne som blir berørt av ulike tiltak. Blant annet er det derfor bestemt at man skal opprette et rådgivende utvalg som blir et bindeledd og informasjonskanal mellom nasjonalparkforvaltningen og involverte parter i verneområdet. Dette utvalget er per i dag ikke opprettet (Forollhogna Nasjonalparkstyre 2012).

#### 4.5.5 Statens naturoppsyn (SNO)

Oppsyn, kontroll og bestillingsdialog.

SNO sin rolle i forvaltningen er gjennom oppsyn og kontroll av tiltak i verneområdene. SNO har en vid rolle innen oppsyn av både dyr og menneskelige inngrep. SNO rapporterer til kommune, nasjonalparkstyret og grunneiere ved uregelmessigheter som må behandles videre.

Som byggesakseksemplene våre viser, kan SNO oppdage ulovlige byggetiltak innenfor verneområdet. De rapporterer da til kommunen og Nasjonalparkstyret for videre behandling. SNO jobber i hovedsak med naturoppsyn og veiledning og ikke direkte inn mot byggesøknader og lignende.

Bestillingsdialogen er et virkemiddel SNO benytter seg av i tildelingen av midler til tiltak innenfor verneområder. Dialogen er mellom SNO og nasjonalparkstyret, som legger inn prioriterte ønsker over tiltak de ønsker å sette fokus på det kommende året. På denne listen føres det opp hvor mye tid og penger et slikt tiltak vil kreve, sammen med hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltaket. Midlene som gis kan ikke gå til årlige tiltak, men til enkelttiltak som opparbeiding og tilrettelegging av stier, informasjon og etablering av parkeringsplasser, for å nevne noe (Nasjonalparkstyre 2014a).

Hvilke tiltak som blir valgt ut foregår ved at et administrativt utvalg bestående av representanter fra kommunene, nasjonalparkforvalter og SNO lokalt gjennomgår ideer og forslag man har fått fra involverte aktører i området. Disse tiltakene blir så diskutert og prioritert i nasjonalparkstyret før forslagene sendes til Miljødirektoratet og SNO sentralt for endelig prioritering (Nasjonalparkstyre 2014a).

#### 4.5.6 Kommunene

- Vedtar etter øvrige relevante lover

Kommunen sin rolle i forvaltningen av verneområdene er å påse at man følger øvrige relevante lovverk som nasjonalparkstyret ikke har ansvar for. Dette kan være plan- og bygningsloven og forurensingsloven, for å nevne noe.

Kommunen er gjennom PBL også pålagt å utarbeide og oppdatere sine kommuneplaner. Selve forvaltningsplanen er det nasjonalparkstyret som forvalter etter. Men kommunen kan ha egne planer som inkluderer bestemmelser og føringer for landskapsvernområder og hvordan bygningsmasse eller lignende skal utføres.

Kommunen er, sammen med nasjonalparkstyret, førsteinstans for søknader og tiltak i verneområdene. Kommunen forvalter etter flere lover og forskrifter enn nasjonalparken. Dette gjør det viktig for kommunen å være oppdatert og ha god kontakt med tiltakshavere og nasjonalparkstyret for å kunne veilede og besvare spørsmål på en god måte.

## **Fylkeskommunene**

- Har sektoransvar for blant annet kulturminner

Har én representant fra hvert fylke i nasjonalparkstyret. Det sitter en representant fra både fylkeskommunen i Hedmark og fra Sør-Trøndelag, som har møte- og talerett. Representanten sin rolle i styret er å formidle fylkeskommunen sine tanker og ønsker rundt et tiltak under møtet. Dette gjør at fylkeskommunen kan uttale seg om tiltak underveis i saksprosessen i stedet for å være et eksternt og forsinkende ledd. De har også mulighet til å oppdatere nasjonalparkstyret på sine prosjekter og gi dem muligheten til å delta.

## **Fylkesmannen**

- Har innsigelsesmyndighet for vedtak fattet av nasjonalparkstyret.

Har ingen representant i styret, men nasjonalparkforvalteren er ansatt hos fylkesmannen. Saker som har blitt påklaget havner hos fylkesmannen for mekling. Hvis det ikke kommer til enighet i saken går den videre til Klima- og miljødepartementet via Miljødirektoratet.

Fylkesmannen benyttes i stor grad til faglig hjelp for både nasjonalparkstyret og kommunen, ved uttalelser til tiltak. For Forollhogna verneområde er det to fylkesmenn som involveres. De har ansvaret for hvert sitt fylke.

## **Klima- og miljødepartementet**

- Kan overstyre underliggende instanser samt er siste klageinstans.

Klima- og miljødepartementet er den øverste instansen. Det er de som setter i gang større prosjekter og reformer. Det var de som også satte i gang prosessen rundt forsøksordningen som Miljødirektoratet fikk i oppgave å utforme. De legger derfor de overordnede føringene for instansene under (Klima- og miljødepartementet 2014).

Departementet har også det siste ordet i saker hvor man ikke har kommet til enighet. I det ene byggesakseksemplet vårt ble departementet koblet inn, men tiltakshaver valgte å trekke klagen.



## 4.6 Beskrivelse av byggesakseksemplene

### 4.6.1 Valg av byggesakseksempel

Da vi skulle velge byggesakseksempel tok vi utgangspunkt i noen kriterier disse casene skulle dekke. Det skulle helst være en komplisert og uvanlig sak. I utgangspunktet var det viktig for å belyse problemstillingen at byggesaken viste hvordan samkjøringen mellom de ulike plansystemene fungerer i praksis.

Byggesaken skulle helst teste systemet ved at det var en uvanlig eller ukurant sak slik at det i større grad kunne belyse utfordringene ved forvaltningsmodellen enn en helt ordinær sak. Det var også et ønske om at saken skulle ha vært oppe til behandling høyere i systemet, enten hos fylket eller Miljøverndepartementet for endelig avklaring for å se hvordan innsigelsesmyndighetene ville forholde seg.

For å finne de sakene vi til slutt endte opp med, benyttet vi oss av Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) til å søke opp ulike saksdokumenter som fantes innenfor landskapsvernområdene. Gjennom OEP fant vi flere saker som kunne være av interesse og som dekket de kriteriene vi hadde. For å få tilgang til alle saksdokumentene benyttet vi oss av kommunene, der vi fikk god hjelp.

Ved å benytte saker fra to ulike kommuner får vi også belyst eventuelle forskjeller mellom kommunene. Byggesakene er også forskjellig med tanke på omfang og kompleksitet.

## 4.6.2 Beskrivelse

### Londalen-Ørvilldalen Landskapsvernområde

Byggesakseksemplet i Londalen-Ørvilldalen landskapsvernområde går ut på at tiltakshaver ønsket å restaurere en seterstue og utvide deler av bygningen. At man utvider med tilbygg på gamle seterstuer er det lange tradisjoner for i seterdalene, derfor ville ikke dette skape store forandringer for kulturlandskapet.

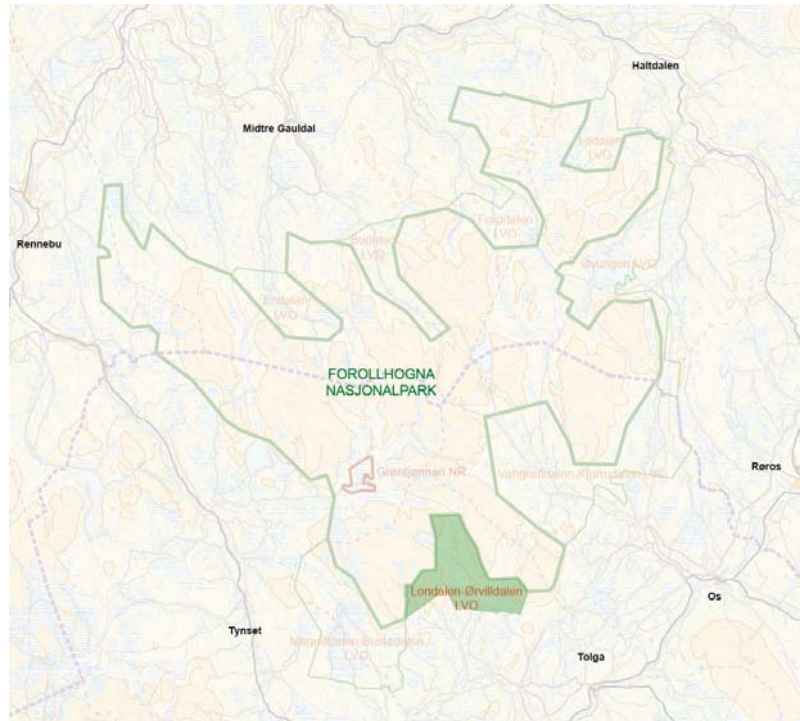
Bygningens tilstand i 2011

beskrives som dårlig med

manglende støtte i tak og fundamentering. Ved mer nøyaktig sjekk av tilstanden ble det funnet større mangler ved bygningen.

I forbindelse med restaureringen tok tiltakshaveren kontakt med en lokal entreprenør for å finne den best egnede fremgangsmåten. Det ble foreslått å ta ned hele bygningen og restaurere bygget i en tømmerhall gjennom vinteren. I løpet av vinteren skulle man søke kommunen om tillatelse til utvidelse av bygningsmassen med 16m<sup>2</sup>. Uavhengig av endelig vedtak i søknaden så skulle man sette opp igjen bygningen, enten i den originale standen, eller samtidig med tilbygget. Tiltakshaveren ville søkt om rivning av bygningen om dette hadde vært tilfellet. Men på grunn av at dette var restaurering og bygningen skulle tilbakeføres slik den var

Nedenfor er en liten oversikt over de viktigste tidspunktene i saksgangen for denne byggesaken. Som vi ser er saken løst innenfor et drøyt halvår fra tiltaket ble oppdaget til



Figur 3: Egen fremstilling, Kilde: DN

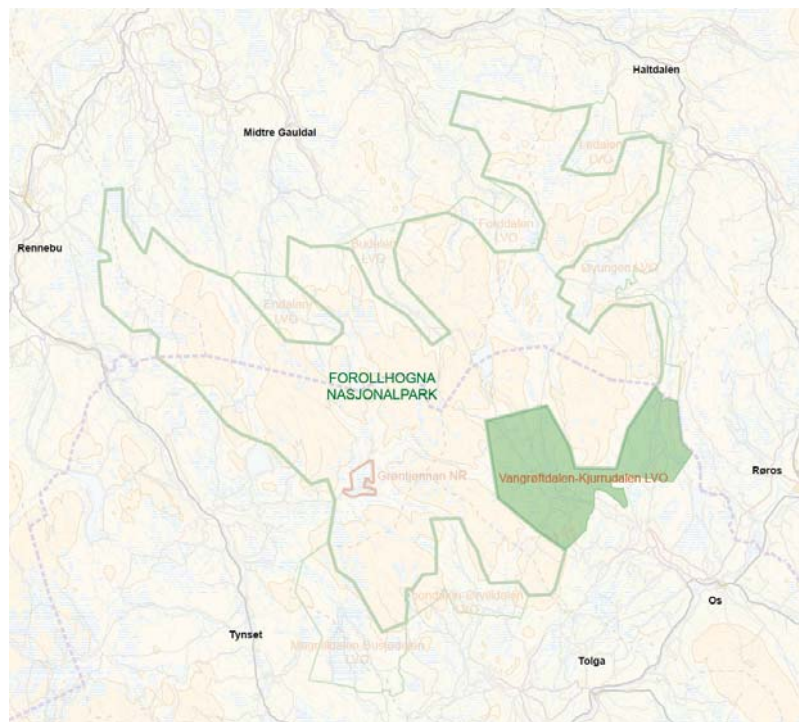
tiltaket ble formelt godkjent. Det som også er verdt å merke seg er at det i denne saken er det fylkesmannen som fungerer som saksbehandler for nasjonalparken og ikke nasjonalparkforvalteren. Dette selv om den nye forvaltningen og nasjonalparkforvalteren var på plass.

### Saksprosessen

Tiltaket ble igangsatt	høsten2011
SNO rapporterte om mulig tiltak til Kommune og tiltakshaver	11.11.2011
Søknad om tiltak sendes	31.12.2011
<b>Nytt nasjonalparkstyre og -forvalter</b>	<b>07.03.2012</b>
Vedtak i nasjonalparkstyret	16.05.2012
Vedtak fra kommunen	12.06.2012
Hedmark fylkeskommune til kommunen	18.06.2012

### 4.6.3 Kjurrudalen-Vangrøftdalen Landskapsvernområde

Byggesakseksemplet i Kjurrudalen-Vangrøftdalen landskapsvernområde omhandler fasadeendring, påbygging av platting og veranda med overbygg. Under rivning av seterstuen sommeren 2011 ble det fastslått at bygningen var i dårligere forfatning enn forventet. Det ble bestemt at man skulle rive taket og bygge dette i annen vinkel



Figur 4: Egen fremstilling, Kilde DN

enn tidligere og strekke det over tiltenkt veranda. Av fasadeendringer var det ønsket å flytte vinduer, inngangsdør, føre opp et mindre tilbygg og legge panel på yttervegger.

Selve bygningsmassen besto av to bygg hvor av det ene var tilført på 70-tallet og den eldre ble anslått til å være fra 1800-tallet. Den eldste delen er dermed SEFRAK-registrert. Behovet for vedlikehold var gjeldende for den nyere delen av bygningen.

I sin begrunnelse for hvorfor tiltaket ikke ble søkt om i forkant, trekkes det flere argumenter som viser at tiltaket kan være gjort i god tro. Det interessante for dette tilfellet er at det også trekkes frem at tiltaket ville blitt stagnert i en lengre periode dersom det hadde blitt søkt om tillatelser. Derfor ble det foretatt en "forhastet" avgjørelse om at prosjektet skulle holde fremdriften.

Som vi kan se ut ifra oversikten nedenfor, har denne byggesaken pågått i lengre tid enn det første byggesakseksemplet. Dette skyldes nok i stor grad omfanget av tiltaket og konflikten mellom de ulike aktørene. I denne byggesaken så er det den nytilsatte nasjonalparkforvalteren som har ansvaret for saksbehandlingen fra nasjonalparkstyret sin side.

#### Saksprosess

##### Rivning av seterstuen

Sommer2011

Rapport fra SNO angående ulovlig tiltak	19.10.2011
<b>Nytt nasjonalparkstyre og -forvalter</b>	<b>07.03.2012</b>
Felles møte (Tiltakshaver, kommune og nasjonalparkforvalter om byggesøknad)	13.04.2012
Byggesøknad	14.04.2012
Søknad behandlet av Nasjonalparkstyret, avslått	15.05.2012
Klage på vedtak til NPS, Sendes til MD	01.06.2012
Tiltakshaver trekker klagen	27.06.2012

## 5.0 Empiri: Resultater

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere og gjøre rede for resultatene fra datainnsamlingen. Oppgaven har hatt to kategorier kilder; semistrukturerte intervju og dokumentanalyse. Resultatene består derfor av to hoveddeler, der intervjuene vi gjennomførte i feltarbeidet, med et strategisk utvalg av representanter og aktører knyttet til verneforvaltningen av Forollhogna verneområde er den ene delen. Resultater fra dokumentanalysen av plan- og saksdokumenter utgjør den andre. Noe av fordelene med bruk av semistrukturerte intervju er at det fremkommer sider ved et emne som vi på forhånd ikke var klar over, og derfor heller ikke har utformet spørsmål til. Dermed vil det kunne være forskjellig hva den enkelte informant trekker frem og vektlegger i forbindelse med emnespørsmålene.

Materialet fra intervjuene er bearbeidet for å kunne gi en samlet fremstilling av den innsamlede informasjonen. Kapitlet er videre lagt opp etter en tematisk fremstilling (Thagaard 2009), der informantenes synspunkter, beskrivelser og meninger er knyttet opp og inndelt.

#### **Hvilke utfordringer står den lokale forvaltningsmodellen overfor når det gjelder å oppnå en samordnet behandling av byggesaker i landskapsvernområdene knyttet til Forollhogna?**

- Hvordan fungerer den todelte saksbehandlingen og samordningen mellom nasjonalparkstyret og kommunene?
- Hvordan fungerer samordningen med andre ansvarlige organer?
- Hvilke føringer legger de aktuelle planene for området for byggesaksbehandlingen, og legger disse grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling?

Underkapitlene som følger gir inndelingen av temaene, Siden dette er en eksplorativ studie vil det fremkomme flere emner og nyanser tilknyttet spørsmålene vi stilte ved de forskjellige temaene. Resultatene vil bli drøftet sammen med oppgavens problemstilling og teori i kapittel 6 *Diskusjon*, og sett i sammenheng med den forvaltningspraksisen ved

byggesaksbehandling som oppgaven fokuserer på, belyst gjennom byggesakseksemplene.

### **5.1.1 Byggesaksbehandling**

#### **5.1.1.1 Innledning**

Et sentralt tema gjennom intervjuene med representantene fra verneområdene og kommunene i Forollhogna, var ulike forhold rundt utfordringer i byggesaksbehandlingen i samordning med nasjonalparkstyret (NPS) og kommunen.

Under forberedelsen til intervjuene avdekket og utpekte vi noen sentrale emner knyttet til hvordan byggesaksbehandling fungerer i verneområdene, og hva som kan beskrives som utfordrende. Gjennom dialog med nasjonalparkforvalter (NPF), først under årsmøtet for nasjonalparkstyret i 2013 og senere via epost, fikk vi informasjon om byggesaksbehandling i Forollhogna som vi deretter implementerte i intervjuguiden for intervjuene.

Hensikten var å samle inn informantenes beskrivelse av erfaringer, inntrykk og meninger rundt spørsmålene knyttet til byggesak, for å høre deres versjoner av hvordan arbeidet med todelt saksbehandling mellom nasjonalparkstyret og kommunen fungerer i praksis, og gjennom dette vil vi forsøke å danne oss et bilde på hvilke utfordringer som knyttes til byggesaksbehandling, hvordan informantene beskriver at samarbeidsformen med kommunen og nasjonalparkstyret fungerer, og hvordan arbeidssituasjonen i verneområdet er. Hvordan løser nasjonalparkstyret byggesaksbehandling innenfor rammene og premissene den lokale forvaltningsmodellen setter i landskapsvernområdene i Forollhogna, og hvilke aspekter oppleves som utfordrende?

#### **5.1.1.2 Få saker til behandling**

Det vises i intervjuene til at det er relativt få, men til tider kompliserte saker til behandling i nasjonalparkstyret (NPS), sammenlignet med andre verneområder som

eksempelvis Dovre. Informantene i styret synes derfor at det tar tid både å opparbeide seg rutiner for hvordan sakene skal behandles og likeså å innhente erfaring med forskjellige problemstillinger, sett i lys av at forvaltningsmodellen er nokså ny.

*«I et område uten veldig mange saker så tar det tid å opparbeide seg erfaring».*

- NPS-representant Tynset

Mange av sakene blir beskrevet som «kurante», i den forstand at det er ukompliserte forhold som er i tråd med verneforskrift det skal tas stilling til. Men det forekommer også saker av mer komplisert art, som krever dispensasjonsbehandling og som krever større grad av involvering og samhandling med andre instanser. Eksempler på dette er spesielt tiltak knyttet til landbruksbygninger og vurderinger som omhandler kulturminne og antikvariske forhold.

### **5.1.1.3 Kompetanse og forutsetninger for behandling – politikere, ikke saksbehandlere**

I behandling av byggesaker i verneområdene er det i utgangspunktet og fortrinnsvis kommunen som behandler forhold som angår plan- og bygningsloven.

Nasjonalparkstyrets mandat er å vurdere søknader om tiltak opp mot hva verneforskriften tillater og ikke. Likevel er forhold som angår plan- og bygningsloven noe nasjonalparkstyret også må ta stilling til i saker, siden forvaltningsplanene omhandler bygninger og gir føringer for blant annet byggeskikk.

Det fremgår av intervjuene at nasjonalparkstyrerepresentantene ikke anser seg selv som fagfolk i uttalelsen av tekniske forhold som angår bygninger, og det ble påpekt at flere av disse sakene burde ha vært behandlet kun administrativt. Dette begrunnes i hovedsak av to hensyn; nasjonalparkstyret som organ besitter ikke riktig eller nok kompetanse til å selvstendig kunne vurdere alle aspekter knyttet til byggesaker, og det er heller ikke hensiktsmessig for arbeidsfordeling siden det kan gå på bekostning av andre oppgaver.

*«[...]det er viktig at vi ikke blir byggesaksbehandlere siden vi er nasjonalparkstyret» - NPS-representant for Tynset kommune*

Nasjonalparkstyrerepresentantene mener det blir feil å skulle uttale seg om bygninger, siden de i utgangspunktet er politikere, og mener at deres hovedoppgave heller burde være å arbeide med mer sentrale linjer og viktige prinsipper i forvaltningen av verneområdene, i stedet for å behandle saker som etter deres syn burde og kunne ha vært behandlet på et administrativt nivå. Nasjonalparkstyret består av folkevalgte politikere, med forskjellig bakgrunn, og har heller ikke alltid forutsetninger for å uttale seg om saker som krever detaljerte og faglige vurderinger.

*«[...]det er litt usikkerhet rundt hvor grensen går for hva vi skal mene i saker, det er viktig at vi ikke balanserer feil i slike saker». - NPS-representant*

*«Vi må få fagfolk til å gi sin mening om tiltaket eller bygningen og så får vi basere et vedtak ut ifra det lovverket og de opplysningene som er samlet inn» - NPS-representant, Tynset*

Det vises til sammenligning av hvordan det tilsvarende ville ha fungert ved behandling i en kommune der man på tilsvarende beslutningsnivå; formannskap eller kommunestyre, ville delegert slike saker til administrasjonen. Dette er noe nasjonalparkstyret ikke har anledning til, selv om det er enighet rundt at det hadde vært formålstjenlig og ønskelig å delegere saker som angår detaljering av bygninger administrativt til nasjonalparkforvalter.

*«I kommunen så får vi som regel ikke slike saker siden det her er delegert til administrasjonen» - NPS-representant Tynset*

Intensjonen er at nasjonalparkforvalteren skal tilegne seg og kanalisere nødvendig faglig kunnskap fra kommunene gjennom det administrative kontaktutvalget (AKU).

Informantene i nasjonalparkstyret fremhever og understreker viktigheten rundt det administrative kontaktutvalgets funksjon og rolle. Nasjonalparkforvalteren skal gjennom AKU ha tilknytning til det faglige miljøet i kommunen, og gjennom dette sikre den kompetansen som behøves. Nasjonalparkforvalteren mener det kunne ha vært behov for en egen antikvarstilling knyttet til nasjonalparkstyret, siden det er såpass



mange vanskelige aspekter å ta stilling til vedrørende kulturminner i saker som angår eldre bygninger

Kompetanse for aktuelle fagområder som bygninger, kulturminne og landbruk, er noe som ikke finnes samlet hos én instans. Nasjonalparkforvalteren har sin formelle kompetanse på miljøvern med forankring og utledning fra Fylkesmannen. Øvrige fagområder som arkitektur, landbruk kulturminner og lovverk, finnes i første rekke, og i varierende grad i kommunene. Mer spesiell kompetanse for blant annet kulturminner og antikvariske verneverdier ligger hos fylkeskommunen og fylkesantikvaren.

Den samlede vurderingen og avveilingen i behandlingen av fagområder og interessefelt i en sak foregår altså hos kommune og nasjonalparkstyre i første omgang, der kommunen vurderer tiltaket etter plan- og bygningsloven, samt øvrige føringer og lovverk, mens nasjonalparkstyret tar stilling til kommunens behandling stilt opp mot nasjonalparkstyret sin innstilling og vurdering i forhold til verneforskrift.

Kompetansen som kan være nødvendig i behandlingen av en byggesak er spredt over flere instanser og aktører. Nasjonalparkstyret har ikke kompetanse til å på egenhånd vurdere fagområder som angår bygningsdetaljer, kulturminner og landbruk, men avhenger av kommunens vurdering, inkludert innhenting av uttalelser fra fylket.

#### ***5.1.1.4 Delegering av vedtaksmyndighet***

Søknader om tiltak som strider med verneformålet, verneforskrift og forvaltningsplan må vurderes som dispensasjon fra verneforskriften etter naturmangfoldlovens § 48. Det er kun nasjonalparkstyret som har myndighet til å behandle dispensasjoner. Dette betyr at selv om det er saker som ikke nødvendigvis omhandler alvorlige tema som er i strid med vernet, så er det kun nasjonalparkstyret som har myndighet til å fatte vedtak. Et hyppig brukt eksempel på dette er såkalte «utedosaker». Dette er saker som ofte er ukompliserte, men siden saken krever dispensasjon fra verneforskriften er det i utgangspunktet krav om at det er nasjonalparkstyret som må behandle saken og fatte vedtak.

*«Nasjonalparkstyret bør legge de store linjene og så delegere oppgavene ned til administrasjonen ved nasjonalparkforvalter, som i stor grad samkjører seg opp mot den enkelte kommune.» - NPS-representant Tynset*

Det er adgang for nasjonalparkstyret til å delegere enklere saker til arbeidsutvalget (AU), og nasjonalparkstyret kan bestemme hvilke. Med dette menes saker som er tydelig innenfor verneforskrift. Saker som angår ferdsel kan delegeres til nasjonalparkforvalter.

*«Skulle gjerne kunne gitt nasjonalparkforvalter mer spillerom til å avklare kurante saker, slik at man hadde kunne fokusert på større saker når nasjonalparkstyret først møtes.» - NPS-representant Tynset*

Nasjonalparkstyrerepresentantene forteller at det er jobbet en del med å finne ut hva som er kurante saker, slik at nasjonalparkforvalteren kan behandle slike saker med delegert myndighet fra nasjonalparkstyret. Så mange av «utedosakene» går nå greit på grunn av dette. Behovet for bedre og mer hensiktsmessig delegering er noe alle informantene i forvaltningen er omforent om.

#### **5.1.1.5 Rekkefølge i behandling av byggesak mellom kommune og nasjonalparkstyre**

I følge (veileder til?) verneforskriften skal saker som skal behandles etter både verneforskrift og andre lovverk som kommunen forvalter, først til behandling hos nasjonalparkstyret etter verneforskrift. En byggesak skal derimot i utgangspunktet behandles etter plan- og bygningsloven i kommunen før den tas til behandling i nasjonalparkstyret.

*«Trenger et tiltak tillatelse både etter verneforskriften og etter annet lovverk, kan tiltakshaver velge å søke om tillatelse parallelt. Vedtak skal i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke.» -§ 48, 3, (Lov om naturmangfold)*

Verneforskriften åpner imidlertid opp for at nasjonalparkstyret selv kan prioritere rekkefølgen. Fordelingen og rekkefølgen for dette er noe som har vært oppe til drøfting i

nasjonalparkstyret ved flere anledninger, der hensikten har vært å forsøke å avklare hvem av nasjonalparkstyret og kommunen som skal gjøre hva. Her har nasjonalparkstyret kommet frem til at byggesaker fortrinnsvis skal innom kommunen først. Saken må ikke nødvendigvis behandles ferdig, men hensikten er at den i hvert fall skal bli tatt stilling til. Deretter avklares saken videre med nasjonalparkstyret.

Nasjonalparkforvalteren forteller at rutinen for å implementere denne rekkefølgen i kommunene tilligger det administrative kontaktutvalget, og at dette har fungert i varierende grad hittil. Dette bekreftes til dels av byggesaksbehandler i Tolga. Hvis en søker henvender seg til NPF sendes de til kommunen, men NPF ber likevel om å få saken tilsendt samtidig, slik at NPF vet at saken er i systemet. Da har NPF anledning til å følge opp saken, selv om det ikke er NPF som behandler den. (2009)

NPS-representantene fastholder at nasjonalparkstyret ikke skal blande seg borti plan- og bygningsloven siden nasjonalparkstyret er satt til å behandle etter verneforskriften.

Noe som trekkes frem som en utfordring vedrørende rekkefølge er at det er ikke kommet til noen fast rutine for hvordan dette skal fordeles. Behandling av en sak gjennom to instanser er noe som også kan være en utfordring for tiltakshavere å forholde seg til, siden man etter det ene lovverket kan få godkjent vedtak, mens man etter det andre kan få avslag. Det er viktig at kommunen har informasjon om hvordan saken vil gå i et vedtak fra nasjonalparkstyret, slik at tiltakshaveren er forberedt på hvilket vedtak som kan bli fattet. Det er kommunens opplysningsplikt overfor tiltakshaveren å kunne angi retningen saken vil ha i nasjonalparkstyret. For å få til dette er det viktig at administrasjonen i nasjonalparken og kommunene er samkjørte begge veier. Dette har ikke alltid vært tilfelle.

I følge nasjonalparkforvalteren er det forskjell på kommunenes innstilling og syn på behandlingsrekkefølgen, og viser til at i Os ønsker kommunen alltid å behandle saken først. Da får kommunen bedre innflytelse på utviklingen i egen kommune. I Tolga ser derimot kommunen og saksbehandler helst at nasjonalparkstyret skal behandle saker først, i mangel på tro av at kommunens politikere er strenge nok, noe de mener NPS vil være.

Det er i følge NPF en tendens til at «Kommunene er gjerne "snillere" enn nasjonalparkstyret, så når nasjonalparkstyret har gitt sitt svar til tiltakshaver så skal det mye til før kommunene går imot dette vedtaket. Dette selv om tiltaket kan gå imot planer og lover som kommunen egentlig burde behandlet.»

Nasjonalparkforvalter har beskrevet noen tendenser rundt hvilke karakteristikk rekkefølgen av behandling av byggesak vanligvis kan få når nasjonalparkstyret tar saken til behandling først, og likeså hva som ofte kjennetegner saker som kommunen tar til behandling først.

- **Først i kommunen:** Når en sak tas først til behandling i kommunen gir det et bedre og mer fullstendig kunnskapsgrunnlag for nasjonalparkstyret å ta stilling til, siden kommunen har et mye videre ansvar enn NPS. Det blir en mer komplett sak, som har tatt høyde for kommuneplan, plan- og bygningslov og øvrige forhold som nasjonalparkstyret vanligvis ikke har noe forhold til. Styret kan dermed fokusere på hvorvidt tiltaket er tråd med verneforskriften. I følge NPF gjør også kommunen en grundigere vurdering og behandling av saken opp mot egne planer.
- Når en sak behandles **først i nasjonalparkstyret** er det vanskeligere å ta stilling til fagområder som politikerne i styret ikke har kompetanse til og forutsetning for å uttale seg om, samtidig som at en innstilling fra nasjonalparkstyret i mindre grad motgås av kommunen, selv om vedtaket i verste fall kan være feil opp mot andre lover og regler. Kommunen opptrår da «snillere».  
Det tilkommer ikke byggesaksgebyr når en sak avklares i nasjonalparkstyret, noe det ville ha gjort ved behandling i kommunen. Dette fører til at mer kompliserte saker ofte havner hos nasjonalparkstyret først når det er usikkerhet rundt hvorvidt saken får godkjenning eller avslag etter verneforskrift.
- **Parallell søknad** til kommune og nasjonalparkstyre kan være fordelaktig for fortgang i tilfeller der saken er en åpenbar «ja-sak»; ukomplisert og åpenbart i tråd med alle lovverk, og tydelig innenfor verneforskrift, slik som restaurering av utmarksbygninger.

## **Ulike bestemmelser for søknadsplikt**

Et viktig moment som gjør samhandlingen i byggesaker utfordrende, er at det er forskjellige bestemmelser i kommunene for når et byggetiltak er søknadspliktig eller ikke, avhengig av den enkelte kommunes bestemmelser. Et tiltak kan være søknadspliktig i henhold til verneforskrift men ikke i kommunen. Det varierer fra kommune til kommune om eksempelvis rivning før restaurering av bygg er søknadspliktig eller ikke etter plan- og bygningsloven, avhengig av bestemmelser om størrelser mens i andre kommuner er det det uansett. Utfallet av dette avhenger ifølge nasjonalparkforvalteren også av den enkelte saksbehandlers fagbakgrunn, etterrettelighet og tolkning av lovverk. Særlig Tolga kommune trekkes frem som eksempel på grundig til å undersøke og avklare sektoransvar.

*«Det er behov for at kommunene behandler sakene likt. Den byråkratiske byrden burde hovedsakelig være forvaltningens ansvar, og ikke tiltakshavers. Det kan gjøres enklere.»* - NPF i Forollhogna.

### **5.1.1.6 Veiledning, informasjon og kommunikasjon utad**

Verneforvaltningen må være tidligere ute for å gi informasjon rundt saker. Man kommer ofte litt på etterskudd. Tiltakshaver må etterspørre informasjon og veiledning eller har allerede satt i gang ting som man ikke har lov til. Om man hadde hatt nok ressurser til å drive godt informasjonsarbeid, kunne man fått en litt annen prosess.

*«Det å drive forebyggende ved å nå ut med informasjon og veiledning til tiltakshavere er noe som man ikke rekker.»* - NPS-representant Tolga

### **5.1.1.7 Kulturminner**

Det fremgår av intervjuene at antikvariske hensyn knyttet til bygninger har vært, og er fortsatt, en utfordrende problemstilling i mange byggesaker. Mange av bygningene i landskapsvernområdene er gamle, og når det søkes om tiltak kommer spørsmålet om hvorvidt det er antikvariske hensyn som må tas. Det skal innhentes uttalelse fra fylkeskommunen for alle bygninger som er eldre enn 1850. Grunnene til at dette kan

være utfordrende er først og fremst knyttet til at det blir enda en instans til å forholde seg til, som gjennom sine vurderinger samtidig legger sterke føringer for fremdriften og utfallet i en sak. Det er heller ingen selvfølge at SEFRAK-registeret er oppdatert, og dermed er det vanskelig å fastslå både alder og om det skal vurderes for kulturhistorie. I følge NPF er det en ofte en «overinteresse» hos fylkeskommunen for antikvariske verdier, og behandling hos fylkeskommunen kan ta svært langt tid; i noen tilfeller opp til flere år. Dette harmonerer dårlig med behov for rask avklaring og behandling av saker, spesielt knyttet til landbruk i landskapsvernområdene.

*«For tiltakshaver kan tidsspørsmålet være veldig aktuelt med tanke på behov i forbindelse med landbruksdrift, sett i sammenheng med sesong og årstider.» - NPF i Forollhogna*

Et oppdatert bygningsregister hadde hjulpet til å avklare spørsmål om antikvariske forhold, men i Forollhogna er det per definisjon umulig å gjennomføre for en aktør grunnet mengden bygg. Nasjonalparkforvalteren mener det burde ha blitt opprettet et samordnet bygningsregister, der alle aktuelle aktører i verneområdet kunne bidratt og hatt gjensidig nytte av en felles base. Det foreligger i dag forskjellige bygningsregistreringer fordelt hos forskjellige aktører som kommune, verdensarv og fylkeskommune, men det vil være krevende å samordne alt.

Antikvariske hensyn må avklares mellom nasjonalparkstyret og fylkeskommunen, og det er nasjonalparkforvalteren som håndterer denne dialogen. NPF forteller at det er stor forskjell på de to fylkeskommunene i Forollhogna. NPF er fornøyd med og roser fylkeskommunen i Hedmark for kommunikasjon gjennom god og uformell dialog som skaper rom for avklaring. Situasjonen opp mot fylkeskommunen i Sør-Trøndelag kan ikke beskrives på samme måte, og forklares blant annet med at det er dårligere kapasitet der.

#### **5.1.1.8 Bygningens status**

Aspekter knyttet til avklaring av bygningers antikvariske status er noe som hittil har vært svært utfordrende i byggesaker, men også hvor vidt selve bygningene i landskapsvernområdene skal ha en formell vernestatus eller ikke. Det har ikke vært klarhet i rollefordeling og ansvar mellom NPS, kommune, fylkeskommune og

fylkesmann, og spørsmålet om hvilken status bygninger har i verneområdet er veldig delt. Selv om det ikke er veldig mange byggesaker så er dette uansett en krevende og svært essensiell problemstilling det søkes svar på. Nasjonalparkforvalterne anslår at det er ca. 1700 bygg innenfor verneområdene i Forollhogna, og mange av disse er gamle og i en slags gråsoner for antikvarisk vernestatus.

I følge nasjonalparkforvalteren er ikke bygninger i seg selv en del av verneformålet, og de er heller ikke vernet som kulturminner, men inngår som en del av det vernede kulturlandskapet- og miljøet i landskapsvernområdene. Nasjonalparkstyret handler etter verneforskrift og forvaltningsplan, og har ingen klare regler for i hvor utstrakt grad det skal settes krav til verneverdige bygninger, og innehar heller ikke antikvarisk kompetanse. Fokuset til nasjonalparkstyrets ansvar ligger på bygningen som en del av et miljø.

I følge Miljødirektoratet er bygninger vernet som en del av landskapsbildet, og bygninger er videre fylkeskommunens ansvar. Fylkeskommunen mener selve bygningene skal ha vernestatus, og at ansvar for bygninger tilfaller kommunen. Fylkeskommunen og riksantikvaren har sektoransvar for antikvariske verdier og kulturhistorie, og har interesse i selve bygningen. Det gis ofte uttalelser om pålegg av restriksjoner og krav til vern i byggesakene. Kommunen har et visst ansvar, men mangler ressurser på kulturvern. Fylkesmannen, som i denne sammenhengen har miljø som sektoransvar, tildeler ikke midler til bygninger, og fraskriver seg noe av ansvaret over til fylkeskommunen. Uenigheten rundt spørsmålet om bygningsvern henger tett sammen med tildeling av midler til å følge opp vernestatusen og hvem som skal ha dette ansvaret.

I praksis blir dette en situasjon der en instans (fylkeskommunen) delegerer vern, mens andre i sin tur (nasjonalparkstyre og kommune) må forholde seg til det uten at det foreligger tilstrekkelig med kompetanse eller midler til å følge opp denne statusen. Det er i etterkant av denne diskusjonen satt opp en gruppe sammen med Riksantikvaren og Miljødirektoratet for å avklare rollen i byggesaker; hvor langt NPS sin rolle strekker seg med hensyn på å vurdere kulturvern eller bygningsverdi.

#### **5.1.1.9 LandBRUK og vern**

I Forollhogna er landbruket kjernen for mye og en sentral premiss for kulturlandskapet i landskapsvernområdene. Kulturlandskapet er et resultat av den bruken som har foregått opp gjennom tidene og frem til i dag. Men landbruket forandrer seg, og er i forandring. Med dette følger endringer i behov og bruk, noe som er synlig blant annet ved at det blir færre, men større enheter, og det stilles andre krav til bygninger knyttet til seterbruk. I Tolga har det vært mye satsing og utviding i landbruket. *Vernet* trenger flere dyr ut i marka for å ivareta naturlig skjøtsel. Verneformålet i landskapsvernområdene tillater tiltak som er nødvendig for å opprettholde landbruket, og det er intensjonen at det skal være drift. Men det er ikke uproblematisk å gjøre tiltak på landbruksbygninger som også må balanseres opp mot antikvariske og kulturhistoriske verdier.

#### **Oppsummering byggesak**

Selv om det er en nokså stor bygningsmasse innenfor verneområdene i Forollhogna, er det relativt få byggesaker til behandling. Byggesakene er til gjengjeld ofte kompliserte og varierte. Det er spesielt utfordrende med avklaringer rundt bygningers antikvariske verdi, ofte i forbindelse med behandling av tiltak i landbrukssammenheng. Det tar med bakgrunn i dette tid å bli kjent med forskjellige problemstillinger, og videre tar det tid å opparbeide seg erfaring og velfungerende rutiner. Behandling av dispensasjonssaker er noe som krever mye ressurser av nasjonalparkstyret, og slik verneforskrift og forvaltningsplaner er utformet i dag blir det en relativt unyansert inndeling av prosessuelt krevende behandling av gjerne uvesentlige saker som kun nasjonalparkstyret har myndighet til å fatte vedtak i. Lovverket begrenser adgangen til å delegerer dispensasjonssaker som etter verneforvaltningens oppfatning gjerne kunne ha vært ivaretatt av nasjonalparkforvalter. De forskjellige instansene har forskjellige interesser og perspektiver for bygningene i verneområdene. Det er uklarhet rundt spørsmålet om hvilken status bygninger i landskapsvernområder har; om bygninger i seg selv har vernestatus, eller om de inngår som element i et vernet kulturlandskap.



Nasjonalparkstyret består av politikere, som oftest ikke har erfaring, **kompetanse og forutsetning** for å uttale seg om administrative saker. Styret ønsker også å heller kunne fokusere på prinsipielt viktige saker i stedet for å være administrative saksbehandlere.

Verneforvaltningen er avhengig av å innhente kompetanse for andre fagområder fra kommunene via nasjonalparkforvalteren og det administrative kontaktutvalget.

Med bakgrunn i den typen saker og arbeidsoppgaver som foreligger, ytres det ønske om opprettelse av en egen antikvarstilling for verneområdet.

Rekkefølgen for om en sak går til behandling hos kommune eller nasjonalparkstyre først, kan ha ulike virkninger og utfall, og avhenger i tillegg av god samordning og rutine mellom de offentlige forvaltningsinstansene.

Todelt saksbehandling mellom nasjonalparkstyre og kommune avhenger av god kommunikasjonsflyt og stiller store krav til samordning, og det er en samhandlingsform som skaper rom for mange feiltrinn hvis det ikke fungerer optimalt.

## 5.2 Planer

### 5.2.1 Innledning

**Hvilke føringer legger de aktuelle planene for området for byggesaksbehandlingen, og legger disse grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling?**

En av underproblemstillingene i denne oppgaven er å undersøke hvilke føringer de aktuelle planene for området legger for byggesaksbehandlingen, og videre hvorvidt disse legger grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling i landskapsvernområder i Forollhogna. Verneområdene i Forollhogna ligger under noe som på folkemunne ofte kalles «planteppe», bestående av regionale planer for villrein, og verdensarv i Røros bergstad og Circumferensen, mens det på lavere nivå kommer til uttrykk ved at det

foreligger fem forvaltningsplaner for landskapsvernområder i tillegg forvaltningsplanen for selve nasjonalparken. Hver kommune har i tillegg sine kommunale arealplaner. De forskjellige planene er laget på forskjellige tidspunkt, og innehar forskjellige føringer for bruken og utnyttelsen av arealene. Videre følger en samlet fremstilling av informantenes oppfatninger og synspunkter vedrørende de forskjellige plannivåene og hvordan dette kommer til uttrykk i behandlingen av byggesaker, inndelt etter type plan; forvaltningsplan for landskapsvernområde, regionale planer for villrein og verdensarv, samt kommuneplaner.

### *5.2.2 Forvaltningsplaner i landskapsvernområder*

I forvaltningsplanene for landskapsvernområdene (LVO) utdypes verneforskriften, som gjennom bestemmelser definerer hvilken bruk som er tillatt, og hva som er tillatt og ikke for tiltak knyttet til blant annet bygninger. Med unntak av landskapsvernområder som har felles sammenslått forvaltningsplan, foreligger det egen forvaltningsplan for hvert enkelt landskapsvernområde i Forollhogna. De fleste forvaltningsplanene ble lagd og vedtatt rundt 2003-2004, i etterkant av opprettelsen av verneområdene (2001). Fylkesmannen hadde regien for den endelige utarbeidelsen av planene, med innspill fra utvalg og arbeidsgrupper i kommunene.

Forvaltningsplanen for Vangrøftdalen-Kjurrudalen LVO i Os kommune er vedtatt i 2004. Forvaltningsplanen for Londalen-Ørvilldalen i Tolga kommune ble vedtatt i 2003

Nasjonalparkforvalteren beskriver de fleste forvaltningsplanene for landskapsvernområder i Forollhogna som til dels utdaterte med hensyn til bruken og forvaltningen av området. Planene ble laget rundt den tiden forsøksordningen ble igangsatt i 2003, og før dagens forvaltningsmodell ble innført i 2010. Det er et forestående behov for rullering av de fleste planene, både med bakgrunn i alder og endringer av forholdene i området, der utviklingen i landbruket nevnes spesielt. Det er nasjonalparkforvalterens jobb å stå for rullering, men det vil være både tid- og ressurskrevende. Nasjonalparkforvalteren sier at dette ikke er mulig uten mer ressurser.

Nasjonalparkforvalteren forteller at det kan være mange gevinster å oppnå med en mer utfyllende og oppdatert forvaltningsplan i landskapsvernområdene. En konsekvens av

nåværende planers bestemmelser er at alt som ikke står spesifisert i forvaltningsplanen, selv om det i mange tilfeller i realiteten ikke er i strid med verneformålet, må behandles. Dette fører i sin tur til unødvendig mye dispensasjonsbehandling, der det prosessuelle er både tid- og ressurskrevende. Bedre utforming av bestemmelsene kan dermed spare nasjonalparkstyret for arbeid. Det er likevel vanskelig å fange opp alt i en forvaltningsplan, men enkelte tema og saker har gjennom erfaring vist seg å være enklere, og er dermed gjenstand for enklere behandling. Når noe kan henvises til gjennom forvaltningsplan er det i tillegg enklere å få aksept høyere opp i systemet.

Ideelt sett mener nasjonalparkforvalteren det kunne ha vært utarbeidet en felles plan for alle landskapsvernområder, siden mange av temaene er felles og slik sett går på tvers av områdene. Ved å forenkle det som er felles og likt i hvert område samtidig som det som skiller seg ut kan fremheves, ville det også ha vært enklere å oppnå en mer helhetlig forvaltning.

Forvaltningsplanene kunne med fordel ha blitt rullert. Slik de er i dag fører de til unødvendig mye dispensasjonsbehandling i nasjonalparkstyret som i seg selv krever mye ressurser.

### **5.2.3 Kommuneplaner**

Det er utarbeidet felles arealplan for Tolga og Os kommuner, og for begge kommuner mangler det arealformål for de vernede områdene i Forollhogna. Vernet ligger kun som hensynssoner i kommunens arealdel. Når det ikke er arealformål gjelder kun generelle bestemmelser. Den juridiske konsekvensen av dette er at planen i utgangspunktet ikke er gjeldende. Behandling av byggesaker gjøres da etter generell byggesaksforskrift, men det kan egentlig ikke legges vekt på det som står i kommuneplanen. Det kan imidlertid legges vekt på tidligere bruk, og hva som er sannsynlig riktig. I følge saksbehandlerne i de to kommunene har dette ikke ført til noen konsekvenser eller utfordringer i praksis.

For nasjonalparkstyret åpner det imidlertid for en mindre enkel behandling av en sak enn hvis det hadde vært retningslinjer i kommuneplanen som hadde støttet opp eller utfylt bestemmelsene i verneforskriften. Konkrete og utfyllende føringer i kommuneplan, som er i tråd med verneforskrift kan bidra til å avklare saker som

uansett ikke ville ha blitt godkjent i nasjonalparkstyret. Dette er også en god grunn til at byggesaker skal behandles først i kommunen.

I kommuner der det er gitt mer konkrete føringer for utforming og størrelse av bygninger er det også enklere for nasjonalparkstyret å forholde seg i saker, siden det blir mindre usikkerhet rundt hvem av nasjonalparkstyret eller kommunen som skal uttale seg. Det vil være enklere saksbehandling i en kommune der arealdelen gjelder og har fastsatte mål for bygg. Eksempelvis vil en søknad om et anneks på 50m<sup>2</sup> ikke godkjennes hvis det overskrider kommuneplanens bestemmelser.

Nasjonalparkforvalteren forteller at det er forskjellige føringer, vilkår og praksis i forskjellige kommuner, og at det derfor er vanskelig å få til en helhetlig praksis. I kommuner som har bestemmelser i kommuneplan for verneområdene er det i tillegg enklere å etterstrebe lik behandling innad i kommunen.

#### **5.2.4 Regionplaner**

De to regionale planene som gjelder for verneområdene er begge førende, de har altså ingen juridisk virkning. Formålet med villreinplanen er å sørge for en helhetlig utvikling som både tar hensyn til lokalsamfunnets bruk og utvikling av området, samtidig som villreinen og dens leveområder skal skjermes for inngrep og unødvendig menneskelig aktivitet.

Begge de regionale planene omtaler bygninger. Villreinplanen har uttalelser om blant annet bygningers utforming med hensyn til påvirkning av villreinen.

Circumferensplanen forvaltes av verdensarvrådet, og har som hensikt å bevare bygninger og kulturlandskap som er en del av verdensarven innenfor hele influensområdet. Verdensarvrådet er et organ som i følge nasjonalparkforvalteren savner myndighet, litt på samme måte som det rådgivende utvalget under forsøksordningen gjorde.

De fleste informantene er samstemte om at begge de regionale planene til nå har hatt lite eller ingen innvirkning på forvaltningen av verneområdene. Flere av de vi har intervjuet uttaler at de ikke helt ser vitsen med disse planene. Dette skyldes delvis en

oppfatning av at det brukes mye ressurser på å lage disse planene, og at «det planlegges og lages planer kun for planenes egen del»

Selv om det er «[...]vanvittig store bygningsmasse» innenfor Circumferensen mener nasjonalparkforvalteren at planen til nå ikke har hatt noen betydning for seterbebyggelsen. Planen har Røros som hovedfokus, men det uttales at øvrig bebyggelse skal bevares, og planen omhandler mye om ivaretagelse av kulturarv. I følge nasjonalparkforvalteren har den ingen myndighet, retningslinjer, forskrift eller rolle i byggesaker. En effekt av Circumferensplanen er imidlertid at den gir fylkeskommunen anledning til å være ekstra oppmerksom når saker innenfor influensområdet sendes på høring, og den kan på den måten legge begrensninger for byggesaker.

Generelle drøftinger rundt de forskjellige planene.

Gjennom intervjuene fremkommer det en viss forståelse av at mengden planer kan oppfattes negativt for brukerne av området, ved at det assosieres mer med begrensninger enn med muligheter. Nasjonalparkforvalteren mener dette er litt synd, siden planene egentlig er en kvalitetsstatus som burde løftes frem og synliggjøres bedre.

### **5.2.5 Oppsummering**

Regionale planer har til nå hatt lite innvirkning på forvaltningen av verneområdene og behandling av byggesaker. Circumferensplanen kan legge begrensninger for hva man kan gjøre knyttet til eldre bygninger, men dette har ikke forekommet. Utformingen av kommuneplaner har mer å si med hensyn til hvilke føringer og krav kommunene har satt i sin plan når byggesaker skal behandles. Forvaltningsplanene for landskapsvernområdene har behov for rullering, både med hensyn til alder, men også for bedre tilpasning til bruken i verneområdene og hvordan de forvaltes i dag. Planer er bestemmende for bruk og tiltak, og dermed hvordan forvaltningen kan løse sine saker.

Gode og oppdaterte føringer i kommuneplaner forenkler prosessen med byggesøknader, og sorterer ut unødvendige saker for nasjonalparkstyret. I motsatt tilfelle får nasjonalparkstyret i større grad «unødvendige saker» til behandling.

## 5.3 Samordning

### 5.3.1 Innledning

Vi tok opp samordning som et av de overordnede temaene i intervjuene. Med samordning menes hvordan aktørene i forvaltningen løser oppgavene i samspill med hverandre, i en fragmentert forvaltning der forskjellige instanser har ulike ansvarsområder og handler sammen om temaer som går på tvers av forvaltningens ansvarsområder. Vi ville gjennom intervjuene få rede på hvordan representantene ivaretar samordning med andre aktører, og hvilke utfordringer som kunne være knyttet til dette. Svarene vi fikk rundt dette gav forskjellige utspill, og ble vektlagt forskjellig etter hvilke representant vi intervjuet. Spørsmålene ble fokusert rundt hvordan representantene opplevde samarbeidet mellom nasjonalparkstyret og kommunen og øvrige organer i behandling av byggesaker, og hvordan oppgaver til nå har blitt løst. Nasjonalparkforvalteren innehar en viktig rolle for kommunikasjon og koordinering mellom forskjellige instanser, og er den som fungerer som link mellom nasjonalparkstyret og kommunene, og fylkesmannen og fylkeskommunen.

### 5.3.2 Rutiner og personavhengighet.

Gjennom intervjuene fremkommer det en generell beskrivelse av at det er mye kommunikasjon og samhandling som foregår mellom forskjellige aktører som ikke følger av noen formell instruks. Noe av dette burde nedfelles i instruks og rutinebeskrivelser, slik at man ikke er avhengig av enkeltpersoners kjennskap i samme grad. Uformelle kommunikasjonskanaler er sårbare. Flere av informantene nevner at det er et sårbart system hvis det ikke etableres retningslinjer, og i så måte er NPS en litt sårbar gruppe med tanke på utskiftninger i styret. Generelt beskrives mange av stillingene som sårbare, siden personene bak innehar mye opparbeidet kunnskap og kompetanse. Siden det er relativt små kommuner i Forollhogna og begrenset størrelse på administrasjonen blir det små fagmiljø og nokså få personer å forholde seg til. Dette omtales også som en fordel, siden det kan være enklere å forholde seg til færre personer.

### **5.3.3 Kommune og NPS**

Mye av informasjonsutvekslingen mellom nasjonalparkstyre og kommune foregår gjennom det administrative kontaktutvalget som er koblet til nasjonalparkforvalteren, men også direkte med NPF. Også nasjonalparkstyrerepresentantene plikter å holde seg oppdatert mot egen administrasjon og politikere, slik at både nasjonalparkstyret og kommunen er gjensidig oppdaterte på saker og problemstillinger i verneområdene. Nasjonalparkforvalteren har vært rundt i kommunene for å informere og avklare hvilke roller kommunen og verneforvaltningen skal ha og hvordan samarbeidet skal foregå. Særlig rollen til AKU-representanten og hvor omfattende den skal være, er noe som ikke har vært helt tydelig definert i alle kommuner. Det er opp til kommunene selv å avgjøre hvor involverte og aktive de skal være i relasjon til verneforvaltningen. I Os er formannskapet veldig engasjerte, og ønsker å delta aktivt. NPF er avhengig av god kommunikasjon og oversikt over hva kommunene driver med, og mener det er helt avgjørende å kjenne personene i administrasjonen godt. NPF har direkte kontakt med saksbehandler i kommunen og utveksler informasjon i saker.

Det gjør det enklere for NPF når flere fagfelt er samlet på en person og avdeling, slik som i Os kommune, mens det er vanskeligere når fagene er delt opp på flere personer og avdelingene er fordelt mellom flere kommuner. Forståelsen for helhet og sammenheng i sakene er veldig viktig.

### **5.3.4 Administrativt kontaktutvalg (AKU)**

Det administrative utvalget er en forholdsvis ny ordning. Hensikten med utvalget er å knytte det administrative i kommunene opp mot nasjonalparkstyret via nasjonalparkforvalteren, og AKU-representantene har som oppgave å kommunisere med den øvrige administrasjonen i kommunen. Nasjonalparkforvalteren innhenter gjennom AKU-representanten kunnskap om fagområder som tilhører administrasjonen i kommunene, og utveksler informasjon begge veier.

Det fremgår av intervjuene at dette er en ordning som har brukt noe tid på å komme godt i gang, og det har tatt tid å få med alle representantene fra hver kommune. Ikke alle kommuner har vært like flink til å møte opp. Nasjonalparkstyrerepresentantene har stort sett gode tilbakemeldinger og erfaringer rundt hvordan ordningen har fungert til

nå. Blant byggesaksbehandlerne er det litt forskjellige oppfatninger rundt det administrative utvalgets rolle, og byggesaksbehandler i Tolga gav til dels uttrykk for så langt ikke å ha merket så mye til denne representantens rolle og funksjon, mens NPS-representanten i Tolga vektlegger å ha hatt stor nytte av funksjonen.

Det påpekes av mange at det er en potensielt sårbar ordning at den i stor grad beror på personavhengighet, og når en representant ikke møter, mister man noe av forbindelsen med den kommunen. Hvis en av representantene skulle skiftes ut eller slutte, vil det kunne forsvinne store mengder erfaring og kunnskap, og det er ikke automatisk noe overlapp.

Den faglige sammensetningen av representantene som skal inngå i AKU er ikke definert eller pålagt, men har delvis blitt til gjennom at man har prøvd å oppnå en variert blanding av fagområder. For Tolga sin del ønsket man å sette inn noen med landbrukskompetanse, siden resterende representanter hovedsakelig har planfaglig bakgrunn.

AKU-representanten i Tolga har på eget initiativ lagt planer for og påbegynt opprettelsen av et eget kontakt- og informasjonsnettverk som skal omfatte alle relevante aktører i tilknytning til verneområdet. Nettverket er tenkt etter samme modell som «Bondens nettverk», som er en ordning innen landbruket som skal forenkle kommunikasjon og informasjon.

#### **5.3.5 Faglig utvalg (FU)**

Ikke opprettet ennå. Ikke funnet frem til enighet for ordning eller løsning for hvordan det skal organiseres for å inkludere berørte parter. Utfordring; veldig mange aktører, og flere av informantene uttrykker tvil angående hvordan man skal klare å inkludere eller få med alle aktuelle parter. «*Mye som skal gjøres og det er mange som skal høres*» -AKU Tolga

#### **5.3.6 Statens naturoppsyn (SNO) – samordning med verneforvaltningen i byggesaker**

NPF forteller i intervjuene om eksempler der Statens naturoppsyn (SNO) har fremstått som lite samordnet i ulovlighetsaker. Det har vært episoder der tiltakshaver har forhørt



seg i kommunen om tillatelser for tiltak, og med dette fått klarsignaler på tiltak som egentlig viste seg å være søknadspliktig. Tiltakshaver har da handlet i god tro, med det resultat at tiltaket ble anmeldt av SNO. Dette mener nasjonalparkforvalteren er noe som kunne ha vært unngått både hvis kommunene var bedre orientert og samstemt med hvilken informasjon som gis ut til tiltakshavere, samtidig som at SNO kunne ha vært bedre samordnet med kommune og verneforvaltningen. SNO har mye fokus på oppsyn, kontroll og registreringsarbeid, og burde heller brukt mer tid på veiledning og imøtekommelse i stedet for å vente på at bygg ramler eller at folk gjør noe galt.

*«SNO sin rolle er ganske avgjørende for hvordan forvaltningen oppleves for brukerne og tiltakshaverne»* - NPF i Forollhogna

Nasjonalparkforvalteren mener SNO i større grad burde kommunisere med verneforvaltningen og kommunen enn det som har blitt gjort, i tilfeller der avvik og ulovligheter oppdages, slik at eventuelle misforståelser kan oppklares. Tiltak som anmeldes oppføres i offentlig postjournal og medfører dermed en viss grad av offentlig uthenging. NPF mener dette kan oppleves verre for tiltakshaveren enn selve anmeldelsen. Nasjonalparkforvalteren gir uttrykk for at hendelser som skader omdømmet til vernet og forvaltningen er uheldig.

### **5.3.7 Samordning og kommunikasjon med brukere og tiltakshavere**

Det fremstår som at det er bred enighet og ønske om at verneforvaltningen burde fremstå med god og helhetlig kommunikasjon, veiledning og formidling overfor brukerne. Det man håper å oppnå med dette er bedre engasjement for riktig bruk av landskapsvernområdene, og verneområdene for øvrig, samtidig som man i større grad gjennom avklaringer kan unngå misforståelser og ulovlige tiltak.

Dette er imidlertid krevende å oppnå i praksis, siden mye ressurser går med til øvrige oppgaver i verneforvaltningen. I følge nasjonalparkforvalteren og flere av representantene er det en avveining mellom det å drive byråkratisk arbeid og det å drive aktiv veiledning, der det ene i dagens situasjon med tilgjengelige ressurser og kapasitet nødvendigvis går på bekostning av det andre.

### **5.3.8 Oppsummering**

Som det fremgår av intervjuene og datainnsamlingen har informantene beskrevet det de opplever som utfordringene knyttet til todelt byggesaksbehandling mellom nasjonalparkstyre og kommune.

Den lokale forvaltningsmodellen kan være et arbeidskrevende system som stiller høye krav til samhandling mellom aktørene. Informantene beskriver strukturen i forvaltningsmodellen som ganske personavhengig, med hensyn til både kompetanse og kunnskap hos den enkelte representant, men også hvor godt det merkes hvis representanter faller fra. Ofte kompliserte problemstillinger i de få byggesakene som er.

Utfordringer for helhetlig byggesaksbehandling påvirkes av planer først og fremst ved at forvaltningsplanene ikke er utfyllende nok, samtidig som kommuneplanene mangler gode bestemmelser med føringer som i større grad kan bidra til å avklare forhold knyttet til bygningers størrelser og utforming.

Hovedmomentene fra resultatene, diskuteres videre i neste kapittel (analysen) sammen med teorien. Hensikten da blir å forsøke å forstå hvilken form for samordning som foregår i behandlingen av saker, hvilke samordningsmekanismer som benyttes, og hva som er barrierene for helhetlig byggesaksbehandling mellom nasjonalparkstyre og kommune i landskapsvernområder.

## **5.4 Resultater fra byggesakseksempelstudiet**

### **5.4.1 Byggesak i Landskapsvernområdene**

Vi vil nå snakke om de to byggesakene vi har valgt ut til å belyse problemstillingen vår. I dette kapitlet har vi innhentet informasjon gjennom saksdokumenter som finnes på Offentlig Elektronisk Postjournal(OEP), Nasjonalparkstyret sin hjemmeside og som vi har fått tilsendt fra kommunen.. Vi vil påpeke at byggesakseksempelene ikke er ment til å henge ut tiltakshaver. Casene skal på et generelt grunnlag fortelle hvordan saksgangen

foregår innenfor verneområde og hvordan forvaltningen samordner seg i ulike situasjoner.

#### 5.4.2 Vurderinger av saken og vedtak

I vedtaket til nasjonalparken trekkes det frem at tiltaket ikke faller innenfor verneforskriften som går ut på at område er vernet mot alle tekniske inngrep som kan endre områdets art eller karakter. Tiltaket havner innenfor verneforskriften som gir mulighet til vedlikehold på betingelse av at det benyttes tradisjonell byggeskikk og materialer og utforming. Gjeldende lovverk som blir brukt i denne avgjørelsen er Naturmangfoldloven §48(2009) som sier:

*"Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig."*

Fylkesmannen sin utredning viser at tiltaket ikke vil endre verneverdiene eller endre landskapet sin art eller karakter ved å gjennomføre noen av disse tiltakene. Det trekkes frem at tiltaket vil bidra til å opprettholde seterbebyggelsen og dermed oppfylle verneformålet. Nasjonalparkstyret var alle enig i begrunnelsen til fylkesmannen og vedtok enstemmig avgjørelsen om å tillate tiltaket.

Kommunen trekker frem at man etter plan- og bygningsloven og saksbehandlingsforskriften er søknadspliktig ved rivning/gjenoppføring, tilbygg og fasadeendring. Dette er uavhengig av byggemåte og at bygget skal opp likt som det ble tatt ned. Det påpekes at alle tiltakene som skal iverksettes faller innenfor det som regnes som søknadspliktig.

Det forklares også at bygningen er SEFRAK-registrert men etter kommunens vurdering så vil ikke tiltakene føre til vesentlig endring av bygningskarakter. Det gis fra kommunen tillatelse for tiltaket med en forutsetning av vedtaket fra verneforskriften tas til følge.

##### 5.4.2.1 Hva kan vi se ut ifra dette?

Saken i Londalen hadde en uheldig start hvor tiltakshaver igangsatte tiltaket uten å innhente de nødvendige tillatelsene til dette. Men om man setter dette til side så fremkommer saken som en kurant sak. Tiltaket ser ut til å holde seg innenfor det som virker som en normal sak uten større utfordringer. Ingen av instansene fra fylke har andre innvendinger enn at man skal i størst mulig grad benytte seg av de materialene som originalt var på bygningen, spesielt vinduer trekkes frem her.

Verneforvaltningen gjennomgikk en utfordrende prosess med overgang fra gammel til ny forvaltningsmodell. Dette kan muligens også sees i sammenheng med den lange behandlingstiden tiltaket fikk hos forvaltningen. Fra søknad ble tilsendt forvaltningen tok det fem måneder før saken var ferdig behandlet hos nasjonalparkstyret. Kommunen som ønsket å behandle saken i etterkant av nasjonalparken sitt vedtak. Gjennom intervjurunden fikk vi opplyst av tiltakshaver at det ble opplyst fra nasjonalparkforvalter at det tok lengre tid enn vanlig.

Ulempen for nasjonalparkstyret når man gikk over i ny forvaltning var at det ble valgt et nytt styre som skulle forvalte område. Når man setter sammen et nytt styre tar det nødvendigvis litt tid før man får satt seg inn i de nye rollene. Med tanke på at det er et lite lokalsamfunn var det flere fra det gamle styret som ble sittende også i det nye nasjonalparkstyret.

#### 5.4.2.2 Vurdering av saken

Nasjonalparkforvalter og kommune befarte tiltaket i løpet av våren 2012 hvor det ble besluttet i samråd med tiltakshaver at man skulle sende inn en formell byggesøknad. Denne søknaden skulle da avklare hvilke tiltak forvaltningen kunne godkjenne som om tiltaket ikke allerede var påbegynt.

I behandlingen av søknaden fremkommer det at en del av tiltakene kan godkjennes ut ifra hva som er vanlig byggeskikk og tradisjon i område. Noen av tiltakene er av en slik art at de ikke kan godkjennes med hjemmel i forvaltningsplanen og hva som er byggeskikk for område.

Tiltaket blir vurdert til å være en så sterk overtredelse av verneformålet at flere instanser foreslår overtredelsesgebyr eller forelegg om tvangsmulkt.

Verneforvaltningen gjennom fylkeskommunen i Hedmark kommer i sin uttalelse til saken frem til at vedtaket fra nasjonalparkstyret er svakt og burde vært strengere. Fylkeskommunen kommer også med en oppfordring om å gi løpende tvangsmulkt slik at tiltaket blir tilbakeført til godkjent status.

Det endelige vedtaket fra nasjonalparkstyret innebar tilbakeføring av de tiltakene som ikke kunne aksepteres etter gjeldende forvaltningsplaner. De tiltakene som kunne aksepteres ble vedtatt godkjent.

#### 5.4.2.3 Hva kan vi se ut ifra dette?

Det fremkommer av saksdokumentene at tiltakshaver er mindre fornøyd med veiledningen og rådgivningen som de fikk fra kommunen. Om dette kan skyldes at man gikk over til en ny forvaltningsmodell midt i perioden saken startet opp vites ikke. Men dette er et tenkelig scenario.

Ellers kan vi se ut ifra saksdokumenter som vi har fått gjennom kommunen at begrunnelsen for at man ikke søkte om tiltaket var behandlingstiden dette ville medføre. Saksprosessen for denne saken viser at slike antagelser ikke stemmer med realiteten. Gjennom studien av sakspapirene kommer det frem at nasjonalparken har behandlet saken innen kort tid fra søknaden var blitt sendt fra tiltakshaver.

Saksprosessen fikk et lengre opphold fra kommentar fra tiltakshaver ble gitt og felles møte ble avholdt. Noe av grunnen til dette kan nok forklares med at det i denne perioden ble opprettet et nytt styre for nasjonalparken og opprettelsen av stillingen nasjonalparkforvalter.

Noe av grunnen til at byggesøknaden ble såpass raskt behandlet kan forklares med informasjonsmøtet i forkant. Slik det fremkommer av sakspapirene så hadde informasjonsmøtet et mål om å hjelpe tiltakshaveren med utfylling av byggesøknaden. Det vil derfor være nærliggende å tro at dette også har innvirket på behandlingstiden søknaden hadde hos instansene. Behandlingstiden i kommunen ble såpass lang fordi saken var under behandling med påfølgende klage fra tiltakshaver.

Når det gjelder planer og lover som ble benyttet i byggesaken så ligger det her en svakhet ved de sakene vi har valgt ut. Regional plan Forollhogna Villreinområde ble ikke vurdert i noen av byggesakene. Dette er fordi planen ble vedtatt i 2013 og sakene ble startet i 2011. Vi får dermed ikke belyst hvilken effekt villreinplanen ville hatt eller om den ville vært med på å utforme vedtaket i eksemplene.

Villreinplanen har ikke som mål å hindre utvikling og tilrettelegging av landbruket, dermed ville den nok ikke ha hatt noen effekt på byggesaken i Londalen. Også med tanke på omfanget av tiltaket er det greit å anta at utfallet ville blitt likt. Når det gjelder saken i

Vangrøftdalen derimot kan det tenkes at villreinplanen hadde hatt innvirkning på vedtaket. Det ville nok ikke endret vedtaket i stor grad, men styrket den endelige beslutningen som ble vedtatt. Villreinplanen legger ikke like stor grad restriksjoner på allerede eksisterende bebyggelse, men setter større krav til nybygg eller utvidelse av hyttefelt og fritidsbebyggelse i område.

## 6.0 Diskusjon

Gjennom intervjuene som presentert i forrige kapittel fikk vi innhentet informantenes erfaringer og beskrivelser av hvordan byggesaksbehandling og samordning mellom nasjonalparkstyret og kommunen og øvrige organer fremstår i landskapsvernområder i Forollhogna, og hva informantene anser som utfordringer knyttet til dette. Sammen med innhold fra dokumentanalysen skal vi nå analysere og drøfte dataene fra empirien for å forsøke å besvare oppgavens problemstilling ved å diskutere hvordan resultatene ser ut i lys av forskjellige teoretiske perspektiver om samordning.

### **Hvilke utfordringer står den lokale forvaltningsmodellen overfor når det gjelder å få til en samordnet behandling av byggesaker i landskapsvernområdene knyttet til Forollhogna?**

- Hvordan fungerer den todelte saksbehandlingen og samordningen mellom nasjonalparkstyret og kommunene?
- Hvordan fungerer samordningen med andre ansvarlige organer?
- Hvilke føringer legger de aktuelle planene for området for byggesaksbehandlingen, og legger disse grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling?

Det sentrale i denne oppgaven har vært å se nærmere på hvordan den todelte byggesaksbehandlingen mellom nasjonalparkstyret og kommunen fungerer, sammen med samordningen med regionale myndigheter, og hvilke utfordringer og aspekter som kan knyttes til dette. Informantene fra nasjonalparkstyret, kommunene og fylkesmannen har beskrevet denne prosessen fra ulike vinkler, og det er flere momenter som kommer særlig frem. Overordnet kan mekanismene for samordning og samhandling mellom de forskjellige aktørene og deres roller nevnes.

Todelt saksbehandling, slik det foreligger i verneområder etter den nye forvaltningsmodellen, stiller store krav til samhandling mellom forvaltningsinstansene. Nasjonalparkstyret har forvaltningsansvar for verneområdene og forvalter etter verneforskrift og naturmangfoldlov, mens kommunen forvalter etter plan- og bygningslov og øvrige lovverk. Dette kan beskrives som en *organisatorisk fragmentering*, som følger av at forvaltningsansvar- og myndighet er fordelt mellom flere aktører i forvaltningen. De prosessuelle reglene for hvordan forvaltningen skal operere følger av *institusjonelle betingelser* i lovverket og er også definert i nasjonalparkstyrets vedtekter.

## 6.1 Hvordan fungerer den todelte saksbehandlingen og samordningen mellom nasjonalparkstyret og kommunene?

Saksbehandling i landskapsvernområdene legger opp til to ulike rekkefølger for hvordan en byggesak foregår. Den ene utfallet er at saken behandles først i kommunen etter plan- og bygningsloven og andre aktuelle lovverk. Denne praksisen gir også nasjonalparkforvalteren et bedre grunnlag til å legge frem saken for nasjonalparkstyret. I intervjuene fremkommer det at denne rekkefølgen brukes av de kommunene som ønsker en bedre innflytelse i egen kommune. Dette kan i forhold til Stead og Meijers (2009) ref. i Tennøy (2012) hierarkiske inndeling for samhandling anses som en samhandling som foregår et sted mellom *koordinering* og *integriert politikktutforming* ved at samhandlingen varierer mellom å oppnå i en mangelfull koordinering mellom nasjonalparkstyre og kommune i saker der samhandlingen mellom forvaltningsinstansene fremstår som mangelfull, til at den foregår integrert i tilfeller der instansene er gjensidig aktive overfor hverandres felles oppgaveløsning i byggesaksbehandlingen. Eksempelvis slik som Os kommune, som gjennom empirien fremstår som aktiv og orientert i byggesaksbehandlingen opp mot nasjonalparkstyret.

Det andre alternativet er når saken blir behandlet hos nasjonalparkstyret først. Den største utfordringen her er avklaring av fagområder utenfor verneforskrift og naturmangfoldlov. Nasjonalparkforvalteren har ikke den samme faglige tyngden som finnes hos kommunene, og nasjonalparkstyrerepresentantene har først og fremst bakgrunn som politikere. Dette betyr at saken kan ha et litt svakere faglig utgangspunkt enn om den hadde blitt behandlet i kommunen først, og det er vanskeligere å ta stilling til forhold utenfor verneforskrift. En ulempe ved dette beskrives i intervjuene ved at kommunene har en tendens til å være "snillere", altså mindre kritisk til eget vedtak når nasjonalparkstyret har gjort vedtak først. Dette kan føre til ulikt utfall i nesten identiske saker avhengig av hvilket landskapsvernområde saken omhandler.

Nasjonalparkforvalteren viser til behov for bedre faglig støtte, dette gjelder spesielt ved antikvariske vurderinger. Et svært viktig ledd i dette arbeidet er tilknytningen til det administrativt kontaktutvalg som har mål å bidra til faglig tyngde. En svakhet ved dette utvalget har vært å få representantene fra enkelte kommuner til å møte opp. Dette har også konsekvenser for samordningen og informasjonsutveksling mellom verneområdet



og den kommune. Det fremkom av intervjuene at det er forskjellige syn på utvalgets rolle og nytte. Dette kan sees i sammenheng med nettverksteorien vår. I et nettverk er man frivillig delaktig men man er avhengig av felles mål eller behov for å få nettverket til å fungere optimalt.

I begge byggesakseksemplene våre går forvaltningen sammen for å samkjøre saksbehandlingen. Gjennom dette oppnår forvaltningen integrert politikkutforming ved at de samhandler på tvers av etablerte sektorer og nivåer for å oppnå målsettingene. Målet med å benytte denne samhandlingen er å få en rask og smidig avklaring for byggesøknaden. I Vangrøftdalen-Kjurrudalen går kommunen og nasjonalparkforvalteren sammen for å få være samkjørte i et ellers komplekst tiltak. Grunnen til dette kan være at man var usikker på sin rolle slik som det fremkommer av intervjuene. Trolig fordi man var i en overgangsfase mellom to forvaltningsmodeller.

I begge eksemplene våre kunne forvaltningen valgt å slå hardt ned på begge tiltakene. Begge tiltakene var brudd på regler og føringer for området ettersom de ikke var søkt om på forhånd. Det ble i stedet bestemt i fellesskap mellom forvaltningsorganene at tiltakshaverne fikk søke som om tiltaket ikke var påbegynt. Dette ble gjort på grunn av overgangen mellom forvaltningsmodellene og for å sørge for en smidig saksgang. Dette kan tydes som integrert politikkutforming der representanter fra hver forvaltningsinstans jobber aktivt sammen for felles beste måloppnåelse i en vanskelig situasjon.

Som vi kan se gjennom våre eksempler på byggesak, har nasjonalparkforvalteren fungert som brobyggeren i "Bridging networks". Forvalteren tar på seg oppgaven i å formidle informasjon og uttalelser fra tiltakshaver og fylkeskommunen mot nasjonalparkstyret, og motsatt. Som brobygger er det viktig at nasjonalparkforvalteren har legitimitet hos de ulike aktørene. Gjennom intervjuene ga intervjuobjektene signaler om at nasjonalparkforvalteren var godt informert og hadde god oversikt over området.

Selv om nasjonalparkforvalteren fungerer som en brobygger mellom de ulike instansene så har nasjonalparkstyrerepresentantene et ansvar for å holde seg oppdatert på egen kommune, men også å ta med seg informasjonen fra nasjonalparkstyret tilbake til

kommunen. Dette sørger for god informasjonsflyt mellom aktørene og bidrar til en helhetlig forståelse begge veier mellom forvaltningsorganene.

## 6.2 Hvordan fungerer samordningen med andre ansvarlige organer?

Kommunikasjon mellom de ulike aktørene foregår i dag som uformell praksis som ikke er nedskrevet som en instruks eller rutinebeskrivelse. Denne formen for kommunikasjon betegnes i teorien for nettverksmodell for samhandling hvor man står fritt til å tilpasse seg situasjonen for å oppnå målene. Samordningen mellom de ulike aktørene foregår ved uforpliktende nettverk hvor aktørene står frivillig til å delta eller trekke seg ut av samarbeidet. Dette er også svakheten ved nettverksmodellen ettersom aktører i forvaltningen kan skifte eller fratse sin stilling.

I motsatt tilfelle foregår samhandlingen gjennom et forpliktende samarbeid hvor lederen legger føringer for de resterende aktørene. Dette beskrives i teorien som en hierarkisk modell for samordning og foregår i kulturminneforvaltningen mellom fylkeskommunene og de øvrige aktørene. Kompetansen og kunnskapen for kulturminner befinner seg i hovedsak hos fylkeskommune som er den øverste autoriteten. Samordningen mellom fylkeskommune, kommune og nasjonalparkstyre følger en klar hierarkisk struktur hvor fylkeskommunen har klare intensjoner for å nå sin mål.

Det kan videre diskuteres om dette er med på å bidra til en *helhetlig* eller *partiell samordning*, (Osland & Kråkenes 1998) ref. i (Tennøy 2012). Det kan i oppgaven fremstå som at fylkeskommunens mål om å ivareta kulturhistoriske interesser i noen tilfeller kan gå på bekostning av den lokale verneforvaltningens verneinteresser, der målet er å sørge for en forvaltning som ivaretar verneinteressene sett i en større sammenheng. Med dette menes at prosesser som motvirker bruk i verneområdene også på sikt går på akkord med verneinteressene, siden bruk er en viktig forutsetning for skjøtsel, og gjennom dette opprettholdelsen av verneverdiene (kulturlandskapet). På bakgrunn av dette kan det hevdes at fylkeskommunen kun oppnår å bidra til en *partiell samordning* med den lokale verneforvaltningen i Forollhogna. En utfordring for fylkeskommunen er å unngå at saksprosessen ødelegger for måloppnåelsen. Ved en tungrodd saksprosess kan tiltakshaver oppleve føringene fra

autoriteten som for strenge i forhold til intensjonen. Dette kan medføre at kulturminnet ikke blir ivaretatt av tiltakshaver fordi tilliten til kulturminneforvaltningen er svekket. Bygningen sin status i verneområdet er det per i dag ikke klar enighet om i verneforvaltningen.

I kulturminneforvaltningen er det behov for å klargjøre roller og ansvar for bygningene sin status i verneområdet. Uklarhetene går ut på hvilket vern som verner om bygningen, og hvilke premisser som skal ilegges bygningene. De ulike aktørene har forskjellig syn på hvor bygningen sin status som verneverdig bygning eller om det skal behandles som en del av landskapsbildet. Dette medfører utfordringer i saksbehandlingen av bygningsmassen innenfor verneområdet.

I verneområdet er det flere ulike organer som har arealplaner som gjelder for området. Det trekkes frem at en del av disse planene omhandler like temaer, slik som villreinplanen som tar for seg blant annet bygninger. Dette gjør flere planer overflødig. Grunnen til at det blir sånn begrunnes med at man i praksis driver med hvert sitt arbeid innen samme tema, eksempelvis bygninger eller villrein. De fleste vi har intervjuet poengterer at man må søke å samarbeide bedre rundt slike temaer, og dra nytte av felles innsats.

Alle planene for området utgjør ikke et problem for forvaltningsaktørene, men aktørene ser utfordringen antall planer utgjør for tiltakshaver. Her henvises det til at det er en økende mengde regler og instanser man må forholde seg til ved bruk av området som ikke er positivt for brukerne. Forvaltningen fremhever viktigheten av veiledning og informasjon som en viktig faktor for å fremstå ryddig og samkjørt. Dette innebærer et minimumsmål for samhandling, at man har et samarbeid som er bunnen på den hierarkiske inndelingen for samhandling.

### **6.3 Hvilke føringer legger de aktuelle planene for området for byggesaksbehandlingen, og legger disse grunnlag for en helhetlig byggesaksbehandling?**

En av utfordringene i verneområdene er når de gjeldende planene har blitt utarbeidet og vedtatt. De detaljerte planene for området, slik som forvaltningsplanene for landskapsvernområdene og kommuneplanene er de eldste, og de regionale for villrein og verdensarv Røros bergstad er de nyeste. Dette medfører at man ikke har tatt med de føringene og retningslinjene som de nye regionale planene gir. Forvaltningen må dermed vurdere byggesakene opp mot alle planene i hvert enkelt tilfelle, og det blir mer utfordrende å oppnå helhetlig behandling av byggesaker.

Noe av samme problematikk gjelder også for felles kommuneplan for Tolga og Os kommune som mangler arealformål i verneområdene. I planbestemmelsene bruker kommunen forvaltningsplanene som veiledende for kommunens saksbehandling. Dette henger igjen fra da kommunen forvaltet landskapsvernområdene under forsøksordningen. Siden det ikke legges andre føringer enn generelle bestemmelser for byggesaker i kommuneplanen fører dette til et videre handlingsrom å ta stilling til for hva som er tillatt i byggesaker. Dette gjør at det kreves mer behandling i hver enkelt sak for å oppnå en helhetlig byggesaksbehandling både i det enkelte landskapsvernområdet og for alle verneområdene samlet. Dette kan ses som et eksempel på mangel av klare hierarkiske føringer for byggesaksbehandlingen, og konsekvensen av dette er at målene for helhetlig byggesaksbehandling blir mer utydelig og vanskelig å oppnå.

Når kommunene har få bestemmelser knyttet opp mot arealplanene sine, har de også et større handlingsrom til å fatte beslutninger i hver enkel byggesak. Kommunen vil dermed i større grad kunne bestemme retningen for utviklingen i kommunen. Selv om hva som tillates av tiltak vil begrenses av verneforskrift når saken behandles i nasjonalparkstyret, vil det kunne fremstå som usikkert overfor tiltakshaver. Et tiltak for å få en bedre helhetlig byggesaksbehandling vil være å legge inn føringer i kommuneplanene.

Nasjonalparkforvalteren forteller at klarere føringer i kommuneplanene vil føre til at det blir enklere å ha lik behandling av saker innad i kommunene, men at det fortsatt er utfordringer med å få til en helhetlig praksis. Dette begrunnes i forskjellige føringer, vilkår og praksis i kommunene. Nasjonalparkforvalteren trekker frem at man også vil kunne oppnå en bedre helhetlig behandling av byggesøknader dersom man slo sammen de ulike forvaltningsplanene. Dette medfører at man får like bestemmelser for hele området. Samtidig ville man fått en mindre ressurskrevende rullering av planene, selv om det fortsatt vil være en formidabel arbeidsmengde knyttet til dette.

Forvaltningsplanene for landskapsvernområdene betegnes som til dels utdaterte, med begrunnelse i at bestemmelsene i planene ikke er utformet til den type bruk som har blitt mer vanlig i området. Når tiltak ikke er i tråd med plan, må det behandles som dispensasjon, og dette medfører større arbeidsmengde for nasjonalparkstyret. Dispensasjonsbehandling krever utøvelse av skjønn opp mot verneforskriften, og stiller krav til at man forsøker å behandle saker likt for å unngå presedens. Dette hadde i større grad vært en problemstilling man kunne unngått med oppdaterte forvaltningsplaner.

En annen fordel med oppdatert forvaltningsplan er større adgang til delegering av saker som med dette er i tråd med verneforskrift. Nasjonalparkstyret ønsker bedre adgang til delegering. Lovverket som regulerer dette kan vanskelig ses å bli endret, men bedre utforming av forvaltningsplanene slik at de tilpasses bruken av området bedre vil også være en måte å tilpasse seg de institusjonelle betingelsene som foreligger i regelverket.

De regionale planene; "Regionalplan Forollhogna Villreinområde og Regionplan for Røros bergstad og Circumferensen trekkes frem som to planer som har lite innvirkning på byggesaksbehandlingen. Flere av de vi intervjuet så ikke meningen med planene. Grunnen til dette legger de i at planene dekker temaer som allerede er dekket. Slik som villreinplanen som omhandler både villrein, men også bygningene i verneområdene. Dette er temaer som i varierende grad allerede er dekket i forvaltningsplanene for nasjonalparken og landskapsvernområdene. Som den ene nasjonalparkstyrerepresentanten trekker frem: "det planlegges og lages planer kun for planenes egen del".

Nasjonalparkstyret etterlyser mer ressurser og kapasitet til å drive mer aktiv forvaltning med veiledning og hjelp til tiltak. Spørsmålet om lite ressurser kan rettes til forskjellige sider ved hvordan forvaltningen av området foregår. Mangelen på ressurser til å rullere forvaltningsplaner har en gjensidig negativ effekt for arbeidsmengden de utdaterte planene generer. Slik sett kan det tenkes at mangel på ressurser til rullering er en indirekte negativ effekt for byggesaksbehandling.

## 7.0 Konklusjon

Gjennom denne oppgaven har vi søkt å finne svar på og beskrive hva som oppleves som utfordrende med den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder, sett i lys av samordning i byggesaksbehandling mellom nasjonalparkstyret og kommunene i to landskapsvernområder i Forollhogna.

De organisatoriske betingelsene i den lokale forvaltningsmodellen, gjennom fragmenteringen av forvaltningsansvar mellom kommune og nasjonalparkstyre skaper utfordringer med samordning av forvaltningsoppgaver, og er krevende med hensyn på kommunikasjon og koordinering. Vi kan se fra resultatene at for å oppnå god samordning i behandling av byggesaker er det behov for god samordning mellom kommune og nasjonalparkstyre gjennom nettverk med administrativt kontaktutvalg og nasjonalparkforvalter, og i flere tilfeller opp mot øvrige aktører. *Nasjonalparkforvalters oppgaver har utfordringer vedrørende arbeidsmengde, delegering og kompetanse på fagområder som ikke tradisjonelt hører til hos Fylkesmannen. Den nye forvaltningsmodellen fordrer en annen disponering eller løsning på slike problemer. Mye av dette kan løses gjennom gode faglige nettverk.*

Det faktum at det er mange aktører i området gjør at det trengs måter å samordne seg med disse på. Noe er organisert i formelle ordninger som administrativt kontaktutvalg, mens i andre tilfeller avhenger det av brobyggere for nettverk som nasjonalparkforvalter som binder aktører sammen. Nettverkene som er dannet med AKU er i følge informantene stort sett meget nyttig, selv om det kan være sårbart og personavhengig.

Vi har også sett at samordningen med øvrige aktører, slik som med fylkeskommunen der hierarkiske strukturer og mekanismer i relasjon til den lokale verneforvaltningen er gjeldende, i noen tilfeller fører til partiell samordning for felles måloppnåelse.

Utdaterte forvaltningsplaner og kommuneplaner med manglende eller vide føringer bidrar i liten grad til å legge til rette for en helhetlig byggesaksbehandling ved at de mangler klare hierarkiske føringer i kommuneplanenes tilfelle, mens det i forvaltningsplanene utfordrer helhetlig byggesaksbehandling ved at det ofte må dispensasjonsbehandles byggesøknader.

Oppgaven har synliggjort flere ulike utfordringer i den lokale forvaltningsmodellen knyttet til samordning mellom nasjonalparkstyre og kommune i behandling av byggesaker i landskapsvernområder. Vi anser ikke hver og enkelt av de som alvorlige eller kritiske for saksbehandlingen, men utfordringene stiller krav til god samordning mellom forvaltningsaktørene, og som byggesakseksemplene viser, riktignok i en svært tidlig periode av den lokale forvaltningen i Forollhogna, kan dårlig samordning og uklare planer og føringer lede til uheldige situasjoner.

### **7.1 Denne oppgavens overføringsverdi**

Erfaringer fra denne oppgaven rundt forvaltningsmodell og organisatorisk struktur kan ha overføringsverdi til andre verneområder med lokal forvaltning. Reglene for lokal forvaltning av store verneområder er lik for verneområder som inngår denne ordningen, men den lokale konteksten vi kunne variere i stor grad. Dette gjør seg særlig gjeldende med hensyn til hvilken type verneverdier og videre hvilke verneformål det enkelte verneområde har. Problematikken som drøftes i denne oppgave omhandler byggesaksbehandling og samordning mellom verneforvaltningen og kommunen i landskapsvernområder med kulturlandskap som følge av aktivt landbruk som stor del av betingelse for verneverdiene. I lys av dette vil det kunne være andre typer verneverdier som krever annen tilnærming til forvaltning enn det man har i landskapsvernområdene i Forollhogna. De organisatoriske og institusjonelle betingelsene i form av hvordan verneforvaltningen er organisert, og likeså hvordan øvrig forvaltning på kommunalt og fylkeskommunalt nivå er også noe som er strukturert likt for hele landet. Opprettelse av administrativt kontaktutvalg og i neste rekke rådgivende utvalg er imidlertid noe som ikke er en selvfølge. Som vi har sett i denne oppgaven kan det administrative kontaktutvalget spille en viktig rolle for tilgang på kompetanse og kunnskap gjennom samordning i nettverksrelasjoner.

Det oppgaven har forsøkt å identifisere og belyse hvilke utfordringer det er som kan knyttes til samordning mellom forvaltningsinstanser. Teorier rundt dette er i så måte universelle, og kan anvendes til andre kontekster for samhandling. Oppgaven har også



forsøkt å belyse den praktiske innvirkningen planer kan ha for helhetlig behandling av saker. Det er uansett viktig å skille på hva som er lokal kontekst landskapsvernområder i Forollhogna og hva som generelt kan trekkes ut og overføres som erfaringer og kritikk mot lokal forvaltningsmodell.

### **Avsluttende refleksjoner**

Som innspill til videre arbeid mener vi arbeid med rullering av forvaltningsplanene for landskapsvernområdene i Forollhogna kan være noe både nasjonalparkforvalter og den lokale verneforvaltningen kan være tjent med.

## **Vedlegg:**

### **Vedlegg : Informasjonsskriv sendt til informanter**

### **Vedlegg: Intervjuguide**

### **Vedlegg : Liste over informanter**

Fra Forollhogna nasjonalparkstyre ble 3 medlemmer intervjuet, hvorav en var nestleder og to satt i arbeidsutvalget til nasjonalparkstyret.

Kvinne - representerer Tolga kommune i Forollhogna nasjonalparkstyre

Kvinne - representerer Os kommune i Forollhogna nasjonalparkstyre

Mann - representerer Tynset kommune i Forollhogna nasjonalparkstyre

Kvinne – nasjonalparkforvalter Forollhogna nasjonalpark

Mann – representant/ansatt hos Fylkesmannen i Hedmark, miljøavdelingen

Tre representanter fra kommunal forvaltning ble intervjuet.

Mann - byggesaksbehandler i Tolga kommune

Kvinne - byggesaksbehandler i Os kommune

Kvinne - representant for administrativt kontaktutvalg, Tolga kommune

Mann – tiltakshaver i Londalen-Ørvilldalen landskapsvernområde

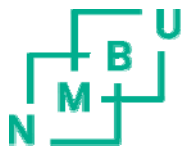
Mann – tiltakshaver i Kjurrudalen-Vanggrøftdalen landskapsvernområde

- Brox, K. H., Meli, J. J. & Jordhøy, P. (2006). *Opplev Forollhogna*. Lesja: Snøhetta. 440 s. : ill. ; 29 cm s.
- byggkvalitet, D. f. (2011). *Veiledning om byggesak*. byggkvalitet, D. f.
- Dervo, B. K. & Aas, Ø. (2005). Lokal forvaltningsmodell for det fremtidige verneområdet i Reinheimen, 82-426-1516-0. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 26 s.
- Falleth, E. I. & Hovik, S. (2008). Lokal forvaltning av store verneområder: erfaringer fra fire forsøk. *NIBR-rapport*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 57 s. : ill. s.
- Forollhogna Nasjonalparkstyre. (2012). *Rådgivende utvalg*. Tilgjengelig fra: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Forollhogna/Styret/Radgivende-utvalg/> (lest 17.01.2014).
- Forskrift om Forollhogna nasjonalpark. (2001). *Forskrift om verneplan for Forollhogna med tilliggende dalfører, vedlegg 1, vern av Forollhogna nasjonalpark, Holtålen, Midtre Gauldal, Rennebu, Os, Tolga og Tynset kommuner, Sør-Trøndelag og Hedmark*. Miljøverndepartement.
- Forskrift om Londalen - Ørvilldalen landskapsvernområde. (2001). *Forskrift om verneplan for Forollhogna med tilliggende dalfører, vedlegg 4, vern av Londalen - Ørvilldalen landskapsvernområde, Tolga kommune, Hedmark*. Miljøverndepartement.
- Forskrift om Vangrøftdalen-Kjurrudalen landskapsvernområde. (2001). *Forskrift om verneplan for Forollhogna med tilliggende dalfører, vedlegg 3, vern av Vangrøftdalen - Kjurrudalen landskapsvernområde, Os kommune, Hedmark*.
- Hedmark fylkeskommune & Sør-Trøndelag fylkeskommune. (2011). *Regional plan Røros bergstad og Circumferensen - kulturarv som ressurs for verdiskaping og utvikling 2011 - 2014*: Hedmark Fylkeskommune. 18 s.
- Hedmark fylkeskommune & Sør-Trøndelag fylkeskommune. (2013). *Regional plan Forollhogna Villreinområde 2013 - 2025*. 73 s.
- Heinelt, H., Held, G., Kop-Malek, T., Matthiesen, U., Reisinger, E. & Zimmermann, K. (2006). Working Document for the G-FORS Project (Governance for Sustainability), and Integrated Project in EU's 6th Framework Programme. Darmstad/Erkner.

- Klima- og miljødepartementet. (1978). *Lov om kulturminner [kulturminneloven]*: Klima- og miljødepartementet.
- Klima- og miljødepartementet. (2014). *Hjemmeside*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/id668/> (lest 15.03.2014).
- kommune, M. G. (2005). *Forvaltningsplan for Endalen, Budalen, Fordalen landskapsvernområder*.
- Landbruksforvaltning, S. (2014). *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket*. Tilgjengelig fra: <https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/kulturlandskap/utvalgte-kulturlandskap> (lest 15.04).
- Leite, T., Leiren, M. D., Zibell, B., Fürst, D., Loeb, S. & Lauridsen, H. (2008). Integrated land use and transport planning. Does regional governance matter? *TØI rapport 958B*: TØI.
- Lundberg, A. K., Hongslo, E., Hovik, S. & Bay-Larsen, I. (2013). Hva skjer i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? En forskningsstatus., 1. Tilgjengelig fra: [http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Lundberg\\_et\\_al\\_Utmark\\_1\\_2013\\_pv.html](http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Lundberg_et_al_Utmark_1_2013_pv.html) (lest 28.11.2013).
- Nasjonalparkstyre, F. (2014a). *Bestillingsdialogen*. Tilgjengelig fra: <http://nasjonalparkstyre.no/Forollhogna/Tiltak-og-prosjekt/Bestillingsdialog/> (lest 02.12.2014).
- Nasjonalparkstyre, F. (2014b). *Utkast til: Tiltaksplan for verneområdene i Forollhogna 2013-2016*. Nettside: Nasjonalparkstyret.
- Nasjonalparkstyret i Forollhogna. (2010). *Vedtekter for nasjonalparkstyret i Forollhogna*. Miljøverndepartementet. 2 s.
- Nasjonalparkstyret i Forollhogna. (2012). *Formål og retningslinjer for administrativt kontaktutvalg i Forollhogna*. 2 s.
- Nasjonalparkstyret i Forollhogna. (u.å.). *Rekkefølge og rutiner i saksbehandlingen*. 2 s.
- Naturmangfoldloven. (2009). *Lov om forvaltning av naturens mangfold*: Klima- og miljødepartementet.
- North, D. C. (1994). *Five propositions about institutional change*.
- NOU 1986:13. *Ny landsplan for nasjonalparker*: Miljøverndepartementet.
- Os kommune. (2004). *Forvaltningsplan for Vangrøftdalen - Kjurrudalen landskapsvernområde*.

- Osland, O. & Kråkenes, T. (1998). «New deal» eller nye spilleregler? Om kollektivtransportens forvaltningsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten.: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Ot.prp. nr. 52. (2008-2009). *Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Klima- og miljødepartementet.
- Riksantikvaren. (2014). *SEFRAK - register over eldre bygninger*. Tilgjengelig fra: <http://www.riksantikvaren.no/Norsk/OftestilteSporsmal/SEFRAK-registeret/> (lest 09.04).
- Rydin, Y. & Falleth, E. I. (2006). *Networks and institutions in natural resource management*. Cheltenham: Edward Elgar. XI, 248 s. : fig., kart s.
- Scott, J. (1990). *A matter of record: documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press. x, 233 s. s.
- Skjeggedal, T. & Aasetre, J. (2005). *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna*, b. Delrapport 2 i evaluering av forvaltningsforsøket. 40 s.
- Skjeggedal, T. (2008). *Lokal forvaltning i verneområdene i Forollhogna: sluttrapport for evaluering av forvaltningsforsøket*. Steinkjer: Trøndelag forskning og utvikling. XIII, 61 s. : fig., tab. s.
- Skjeggedal, T. & Overvåg, K. (2013). *Vern og bruk i Forollhogna - utvikling og utfordringer: innspill til diskusjon om videre forvaltning*, b. 04/2013. Lillehammer: Østlandsforskning. 52 s. : kart s.
- St. prp. nr. 1. (2009-2010). *For budsjettåret 2010: proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Miljøverndepartement. [Oslo]: [Regjeringen]. 286 s. : tab. s.
- St.meld. nr. 62. (1991-1992). *Landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*.
- Stead, D. & Meijers, E. (2009). Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10 (3): 317–332.
- Stokke, K. B. (2013). Adaptation to sea level rise in spatial planning - Experiences from coastal towns in Norway. *Ocean & Coastal Management*.
- Stokke, K. B. & Haukeland, J. V. (in prep). Balancing nature protection and tourism in the coastal zone - coordination challenges inside and outside Ytre Hvaler National Park in Norway. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*.

- Strand, A. & Moen, B. (2000). Lokal samordning, finnes den? Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner. *rapport 2000:20*.
- Tennøy, A. (2012). Areal- og transportplanlegging - institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning og måloppnåelse. *Kart og Plan*, 72 (4): 266-277.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl. 250 s. s.
- Tiltaksplan for Forollhogna nasjonalpark med tilgrensende landskapsvernområder. (2008). 31 s.
- Winsvold, M., Stokke, K. B., Klausen, J. E. & Saglie, I. L. (2009). Organizational learning and governance in adaptation in urban development. I: Adger, W. N., Lorenzoni, I. & O'Brien, K. (red.) *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance*, s. 476-490. Cambridge University Press: Cambridge University Press.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods*. Los Angeles, Calif.: SAGE. XXVIII, 282 s. : ill. s.



## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### ”Lokal verneforvaltning i Forollhogna”

#### Bakgrunn og formål

Bakgrunn for denne undersøkelsen er et forskningsprosjekt i forbindelse med vår masteroppgave innen By- og regionplanlegging ved Institutt for landskapsplanlegging (ILP), Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) på Ås. Vi har valgt **lokal forvaltning av verneområder** som tema for gradsoppgaven, og Forollhogna nasjonalpark som caseområde.

Formålet med denne studien er å danne et empirisk grunnlag gjennom lokal kunnskap, erfaringer og synspunkter vedrørende den lokale forvaltningen, for videre å kunne avdekke utfordringer og momenter som vi kan benytte videre i arbeidet med masteroppgaven.

Problemstillingen er:

*”Hvilke utfordringer står den lokale forvaltningen av Forollhogna verneområder ovenfor med fokus på samordning og koordinering mellom nasjonalparkstyre, kommuner og øvrige forvaltningsinstanser”*

Aktuelle tema i forbindelse med dette er: samordning og samspill mellom forvaltningsinstanser som nasjonalparkstyret, kommuner og øvrige offentlige aktører. Utfordringer vedrørende forskjellige plannivåer og hvordan en fragmentert forvaltning utarter seg.

Vi ønsker i den forbindelse å intervju representanter med tilknytning til lokalt forvaltningsnivå i Forollhogna. Dette vil utgjøre hoveddelen av empirien i vårt studie, og er svært verdifullt for oppgaven.

#### Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i denne studien vil for din del bestå av fortrinnsvis ett til flere intervju. Tid og sted for intervjuene blir etter nærmere avtale, og vi er relativt fleksible innenfor tidsrommet for vårt feltarbeid. Intervjuene søkes utført i løpet av februar – starten av mars 2014 (uke 9, 10 og 11).

Spørsmålene vi kommer til å stille vil tematisk omhandle erfaringer med hvordan forvaltningen håndteres lokalt og hvordan dette stiller seg i lys av de forskjellige forvaltningsplanene for området.

Vi ønsker å benytte lydopptak som hjelpemiddel i intervjuene, kun for å gjøre notatskrivingen i etterkant enklere for vår egen del.

### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger innhentet gjennom studien vil bli behandlet konfidensielt. Prosjektet er godkjent av Personvernombudet for forskning. Personer som vil ha tilgang til innhentet materiale vil være begrenset prosjektgruppen; de to studentene som arbeider med oppgaven, og våre to veiledere. Dataene vil oppbevares på våre private pc'er og i våre håndskrevne notater til prosjektet er gjennomført.

Gjennom din stilling i offentlig forvaltning vil du kunne gjenkjennes indirekte i den ferdige publikasjonen.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15.mai 2014. Personopplysninger og eventuelle opptak vil makuleres etter prosjektets slutt

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

### **Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:**

Studenter:

Geir Sørmoen

tlf: [REDACTED], e-post: [REDACTED]

Terje Gjelten Bakken

tlf: [REDACTED], e-post: [REDACTED]

Veiledere:

Knut Bjørn Stokke, førsteamanuensis ved ILP, NMBU

tlf: [REDACTED], e-post: [REDACTED]

Eirin Hongslo, postdoktor ved ILP, NMBU

tlf: [REDACTED], e-post: [REDACTED]

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS og godkjent 02.01.2014.

Med vennlig hilsen

Geir Sørmoen og Terje Gjelten Bakken

Ås 14.02.2014

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

*Jeg samtykker til å delta i intervju*

*Jeg godtar at det benyttes lydopptak under intervju*



## Intervjuguide

I forbindelse med gjennomføringen av masteroppgaven vår ved Norges miljø- og biovitenskapelige Universitet ønsker vi å stille deg noen spørsmål angående forvaltningen av Forollhogna Nasjonalpark og landskapsvernområdene rundt. Spørsmålene går i all hovedsak ut på å belyse utfordringer ved koordinering og samarbeid mellom de ulike forvaltningsregimene over området. Gjennom intervju og dokumentanalyse ønsker vi å se nærmere på den nye forvaltningsmodellen som brukes for Forollhogna. Vi har gjennom dokumentanalysen fått belyst utfordringene og fordelene ved lokalforvaltning.

### Fase 1: Rammesetting

#### 1. Innledende

Introduksjon av intervjuere og informant.

#### 2. Informasjon

Vi vil her forklare taushetsplikt og hvor anonymisert informasjonen vil bli fremstilt, her vil det komme frem at det refereres til stillingen i forvaltningen og ikke personen selv.

Prosjektet er godkjent av NSD, Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste 02.01.2014.

Videre vil innsamlede data bli håndtert etter kravene NSD har satt. Det vil si at dataene vil bli slettet etter prosjektets ferdigstillelse.

Om det er noe som ikke har blitt forklart eller kommet godt nok frem så er det bare å spørre.

### Fase 2: Erfaringer

#### 3. Overgangsspørsmål:

Hvilket rolle har du til forvaltningen i Forollhogna?

Hvordan fungerer forvaltningen slik den er i dag?

Utfordringer, styrker, svakheter, positive og negative sider

Er det en tydelig skille på de forskjellige forvaltningsinstansene som er involvert i området?

## Fase 3: Fokusering

### 4. Nøkkelspørsmål:

#### Ny forvaltningsmodell vs den gamle

1. Hvordan har koordineringen mellom de ulike forvaltningsinstansene for Forollhogna blitt påvirket av den nye forvaltningsmodellen?
2. Har den nye forvaltningsmodellen fungert slik som man ønsket i forhold til samordning og koordinering mellom instansene?
3. Hvordan har den nye forvaltningsmodellen bidratt til koordineringen av byggesaker og avklaringen av ansvarsforhold?

#### Samkjøring/koordinering

4. Hvordan er organiseringen av samarbeidet mellom forvaltningsinstansene innad i verneområdet?
5. Hvilke utfordringer ligger det i samarbeidet mellom instansene?
6. Hvordan kan samarbeidet mellom instansene forbedres/styrkes?
7. Hvordan kan forvaltningsinstansene bli bedre på koordinering av forvaltningsoppgavene?  
- Samkjøring av prosesser

#### Forvaltningsregimer

8. Opplever fordelingen av ansvarsområder mellom instansene som klar og ryddig?
9. Hvordan avklarer man hvem som skal behandle en sak først?
10. Hvordan fungerer dialogen mellom instansene i en komplisert sak?
11. Hvordan blir man enig om hvem som skal ta ansvar for å følge opp saker innad i verneområdene?
12. Finnes det tvilstilfeller hvor man har problemer med å finne de som skal ta ansvar for oppfølgingen av saken?

#### Arealplaner

13. Hvordan er det å få dannet seg en oversikt over arealplanene for området?

14. Hvordan påvirker antall planer for verneområdene på effektiviteten/behandlingsiden på tiltak innenfor landskapsvernområdene?
15. Oppfattes det som nødvendig med alle planene som har ulike nivåer og forvaltningsorgan?
16. Hvordan følger man opp Cirkumferensen i forvaltningen av verneområdene?
17. Oppfattes det som at det er forskjell på kommunene i og utenfor Cirkumferensen?

#### **Kontaktutvalg – Kan denne gjøres mer generell om samarbeid og div utvalg?**

##### **Nasjonalparkrepresentant**

18. Hvordan fungerer samarbeidet mellom deg og kontaktutvalsrepresentanten?
19. Er dette samarbeidet med på å fremme en mer helhetlig og styrket forvaltning?
20. Er dette samarbeidet med på å styrke den faglige vurderingen av tiltak innenfor forvaltningen?

##### **Kontaktutvalgsrepresentant**

21. Hvordan fungerer samarbeidet mellom deg og kommunens representant i nasjonalparkstyret?
22. Hvordan fungerer praksisen ved at kontaktutvalget skal videreformidle informasjonen fra nasjonalparkforvalter til de øvrige instansene
23. Hvordan fungere informasjonsflyten mellom kontaktutvalgsmedlemmene og nasjonalparkforvalteren?
24. På hvilken måte har kontaktutvalget påvirket arbeidsflyten i byggesaker innenfor vernegrensen?

#### **Case**

25. Når SNO rapporterte inn saken, hvem tok ansvar for å følge opp og sende den til de rette instansene?
26. Hvem tok ansvar for å koordinere opp mot tiltakshaver?
27. Hvordan ble det bestemt hvilken instans som skulle følge opp saken og sørge for at tiltakshaveren fulgte vedtaket som ble bestemt?

## **Fase 4: Tilbakeblikk**






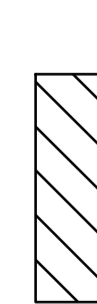

### 5. Oppsummering

Gå igjennom i grove trekk hva vi har fått av informasjon og spørre om dette også stemmer med hva informanten ønsket å si. Her vil informanten få mulighet til å komme med noe hun/han føler for å legge til.










# REGIONAL PLAN FOROLLHOGNA VILLREINOMRÅDE

## Tegnforklaring







### Regionale arealsoner/Villreinområder

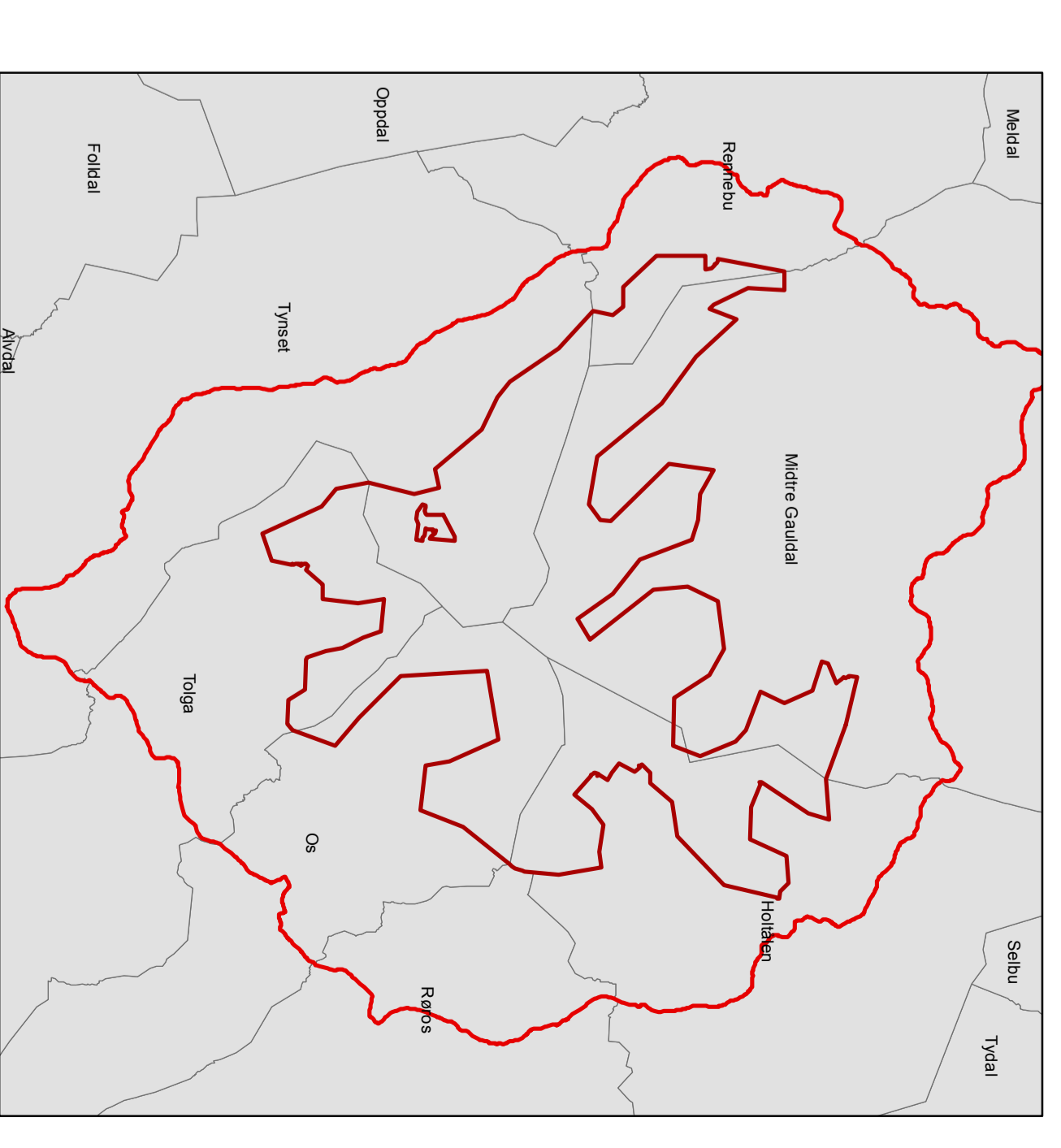
-  Nasjonalt villreinområde
-  Randonnråde
-  Randonnråde Nordgruveområdet
-  Bygdeært område
-  Nasjonalpark
-  Landkapsvernomsråde
-  Naturreservat

### Båndlagte områder

-  Europaveg; Riksveg
-  Fylkesveg
-  Kommunal veg
-  Privat veg
-  Grense Regional plan Røros bergstad og Cirkumferensen
-  Områdegrense
-  Fylkesgrense
-  Kommunegrense
-  Plognense

### Annen informasjon

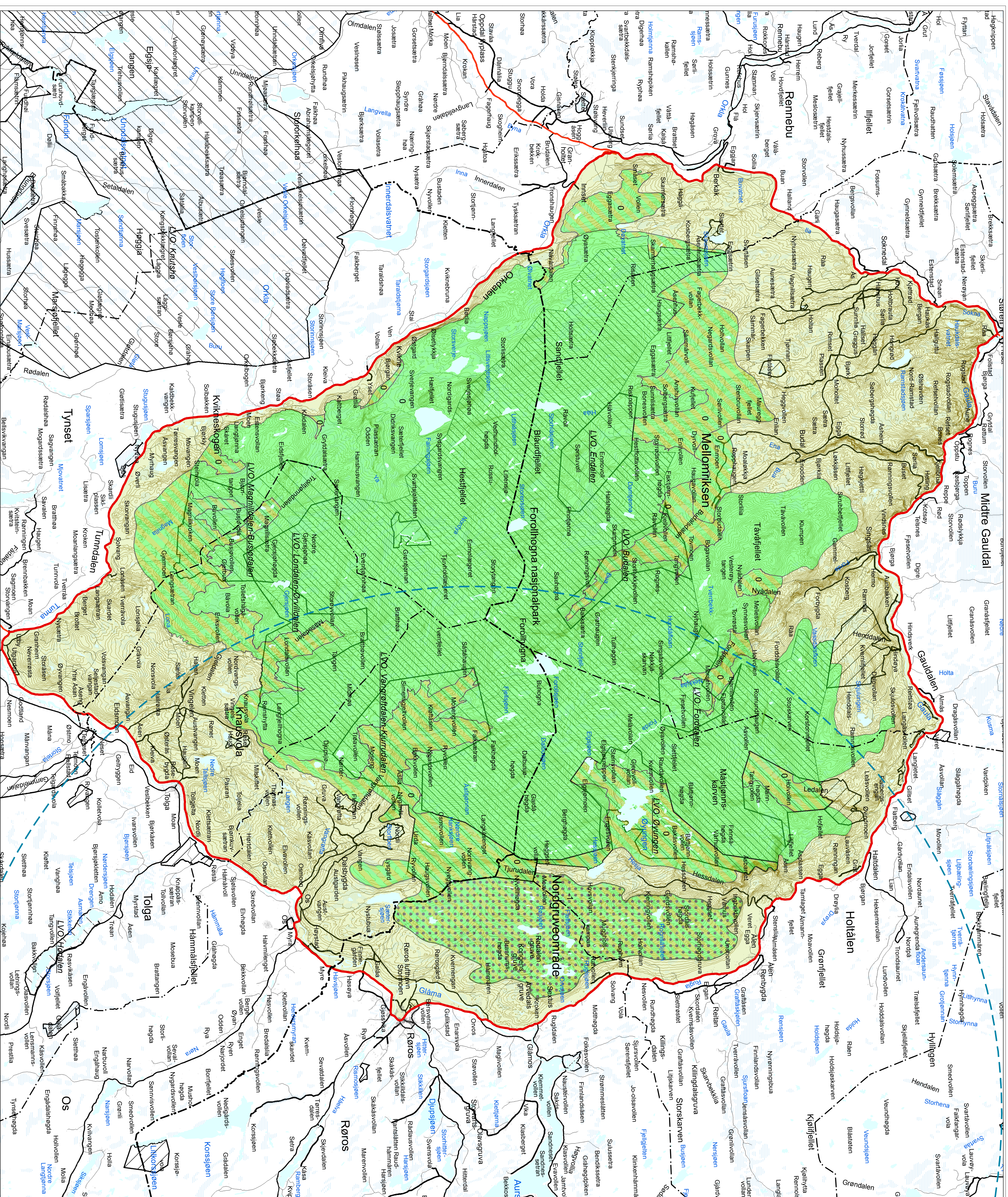
-  Bygdeært område
-  Randonnråde Nordgruveområdet
-  Randonnråde
-  Nasjonalt villreinområde
-  Landkapsvernomsråde
-  Naturreservat



Øversikt: Forollhogna nasjonalpark og kommuner

## Sør Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner 6.5.2013

0 2.75 5.5 11 16.5  
Kilometer  
Data: Norge Digitalt/NINA





Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
67 23 00 00  
[www.nmbu.no](http://www.nmbu.no)