

Fjellkommuner i Norge

Av Terje Skjeggedal og Kjell Overvåg, Østlandsforskning

Den 11. desember var FNs internasjonale fjelldag. Siden 2003 har dette vært en dag for spesiell oppmerksomhet om bærekraftig utvikling av fjellområdene. I fjelllandet Norge har likevel få hørt om fjelldagen, samtidig som fjellområdene i Norge har spesielle utfordringer. Hvordan står det til med fjellkommunene?

89 fjellkommuner

Sier vi at fjellene er områdene vi finner over grensa for produktiv skog, så er nesten 40 prosent av Norge fjellområder. I 89 kommuner dekker fjellområdene mer enn 50 prosent av arealet. Folketallet i disse fjellkommunene utgjør likevel bare 7 prosent av folketallet i hele landet, og utviklinga er også helt forskjellig fra resten av landet. Mens folketallet i Norge sett under ett økte med nesten 16 prosent i perioden 1990-2010, var det i samme periode en nedgang i fjellkommunene på over 5 prosent.

Verneområder

I løpet av de siste tiårene har det skjedd store endringer i forvaltning av fjellområdene. Vel 17 prosent av Norges landareal er nå verna som nasjonalparker, landskapsvernområder eller naturreservater. Størstedelen av disse verneområdene finner vi i fjellkommunene. I mange fjellkommuner omfatter verneområdene opptil 75 prosent av kommunenes areal. Verneområdene forvaltes av fylkesmannen etter naturmangfoldsloven. Fjellkommunene har dermed mista mye av forvaltningsmyndigheten de tidligere hadde over disse områdene etter plan- og bygningsloven. Riktignok er forvaltningsmyndighet for nasjonalparker og store verneområder fra 2010 delegert fra fylkesmannen til interkommunale, politiske styrever. Dette omtales ofte som lokal forvaltning, men styrene er også statlige ved at de oppnevnes av Miljøverndepartement. Statlige myndigheter kan gripe inn dersom de mener at forvaltninga ikke er i samsvar med formålet for vernet. De nye nasjonalparkforvalterne er plassert lokalt, sammen med Statens naturoppsyn, fjelloppsynet, nasjonalparksentre og liknende, men er likevel ansatt hos fylkesmennene.

Forskningsprosjekt

Østlandsforskning gjennomfører i perioden 2011 – 2014 et større forskningsprosjekt om utviklinga i fjellområdene. Vi samarbeider med forskere fra andre forskningsmiljøer i Norge og i utlandet. Fjellkommunene Nordreisa, Lierne, Skjåk,

Lom, Tinn og Vinje er eksempelkommuner. Vi har i år undersøkt hvordan fjellkommunene oppfatter situasjonen. Mange hovedtrekk er tydelige, og i større eller mindre grad felles for alle kommunene.

Enighet

I fjellkommunene er det stor enighet om å fortsette den gjennomgående restriktive holdninga til nye inngrep og tiltak i verneområdene. Slik sett skal fjellområdene i hovedsak forvaltes etter samme prinsipper som før de ble verna, og som jo har gitt grunnlaget for verneverdiene. Denne enigheten går stort sett på tvers av politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle skillelinjer. I de fleste saker er det stor enighet om forvaltning av fjellområdene også mellom lokalt og statlig nivå. Noen få saker fører til konflikter, og disse sakene får gjerne stor oppmerksomhet. Ofte dreier konfliktene seg ikke om selve verneområdene, men om tiltak i randsonene.

Konflikter

Når det er konflikter mellom kommune og statlige myndigheter i fjellområdene, er det fire årsaker som går igjen. Den første er at det generelle tillitsforholdet til fylkesmannen, og særlig miljøvernavdelinga, i mange kommuner er alvorlig svekka på grunn av dårlige erfaringer gjennom verneplanprosesser. Dette har satt varige spor. Den andre årsaken er lokale reaksjoner på det som oppfattes som stivbeint statlig detaljstyring, som størrelsen på tilbygg til eksisterende hytter og fintelling av antall tillatte turer med snøskuter. For det tredje ser vi at uklare og ulike oppfatninger av begreper som «tradisjonell» landbruksnæring og «standard» for vedlikehold av bygninger, gir grunnlag for konflikter. Så er selvfølgelig også reell uenighet om hva som kan gjøres uten å være en trussel mot verneformålet, en årsak til konflikter. Denne uenigheten bygger ofte på ulike natursyn. Fjellkommunene er gjerne prega av et produksjonsorientert natursyn basert på høsting fra naturen. Et rekreasjonsorientert natursyn basert på opplevelse av natur, dominerer i mer sentrale strøk. Ofte er det mer psykologi enn økologi som skiller natursynene. Et eksempel er begrepet «urørt» natur. «Urørt» brukes ofte som et naturfaglig begrep og argument, men ingen natur er jo urørt i økologisk forstand. »Urørt» natur er en opplevelse. Dette er selvfølgelig et legitimt argument, men da for å tilfredsstille visse aktørers interesser, ikke av hensyn til naturen, slik det ofte blir framstilt.

Hva kan gjøres?

Hvordan kan fjellkommunene styrkes for å snu den negative utviklinga? Her finnes ingen lettvinde løsninger og mange paradokser. Ser vi på forvaltning av de store

verneområdene i fjellkommunene, vil vi peke på to. Hvis målet er å styrke fjellkommunene, hvorfor flyttes da forvaltninga av store deler av kommunenes arealer fra plan- og bygningsloven og kommunen til naturmangfoldsloven og fylkesmannen? Naturbasert reiseliv med basis i verneområder krever uansett samarbeid og koordinering med utvikling i randsonene til verneområdene. Nå forvaltes disse områdene av to forskjellige regimer. Hadde det ikke vært bedre å samle all arealforvaltning, også av verneområdene, i plan- og bygningsloven?

Hvis målet er å styrke fjellkommunene, hvorfor drenerer nå staten fjellkommunenes miljøkompetanse ved å ansette statlige nasjonalparkforvaltere lokalt. I 4 av våre 6 eksempelkommuner er de nye nasjonalparkforvalterstillingene rekruttert fra kommunene hvor nasjonalparkforvalterne har kontorsted. Alle med betydelig naturforvaltningskompetanse og 10-20 års kommunal praksis. Hadde det ikke vært bedre i stedet å styrke kompetansen i administrasjonen i fjellkommunene med nye stillinger?