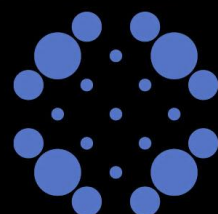


Allmenningsrett og naturvern i Skjåk kommune

Mari Reiten



CLTSUMB

Centre for Land Tenure Studies Arbeidsnotat 10/13

Rights of common and conservation of nature in Skjåk municipality

Mari Reiten¹, Department of landscape architecture and spatial planning,
Norwegian University of Life Sciences

Abstract

The goal of this article is to find out how national conservation rules and private ownership works in the management of a large outlying area. The study results are based on a survey among owners/users of Skjåk Bygd Commons and interviews with the management of the commons and the municipality. The study shows that the traditional common rights are not affected directly by the regulations. The regulations, however, have resulted in a negative attitude to the conservation regulations among users/owners. The conservation is perceived as a major violation and loss of trust when management is transferred to the central authorities. The local owners/ users believe- and no one has said they disagree - that the areas in Skjåk Bygd Commons have been managed by the villagers in a good way for more than 200 years. But will the good practice continue into the new management regime?

Keywords: Rights of common; Skjåk; conservation; history; crowding out effect.

¹ Corresponding author: Mari Reiten, Gneisveien 32, 1430 Ås
e-mail: mari_reiten@hotmail.com

Allmenningsrett og naturvern i Skjåk kommune²

Mari Reiten, Institutt for landskapsplanlegging, Universitetet for miljø- og biovitenskap

Sammendrag

Denne artikkelen tar for seg hvordan det er å være allmenningsberettiget i Skjåk Almenning når det kommer strenge reguleringer fra offentlig hold. Hvordan påvirker verneforskriftene den faktiske bruken? Og hvordan er brukernes holdninger rundt vernet i områdene? Studiens resultater er basert på en undersøkelse blant allmenningsberettigede i Skjåk Almenning og intervjuer med Skjåk Almenning og forvaltningen. Studien har vist at bruken i forhold til de ulike allmenningsrettene ikke blir direkte påvirket av verneforskriftene. Det er ikke veldig store forandringer i bruken før og etter vernet kom. Det er imidlertid tydelig at vernet har en negativ konsekvens når det gjelder oppfatningen blant brukerne. Det oppleves som et stort overtramp, tap av tillit og at de blir umyndiggjort når forvaltningen blir lagt til sentrale myndigheter. De mener selv – og ingen har sagt seg uenige – at områdene i Skjåk Almenning har blitt forvaltet av bygdefolket på en god måte i mer enn 200 år. Men vil dette fortsette inn idet nye forvaltningsregimet?

Innledning³

Skjåk Almenning er en bygdeallmenning i Skjåk kommune som ligger i Gudbrandsdalen vest i Oppland. Allmenningen grenser mot Møre og Romsdal i nord og Sogn og Fjordane i sørvest. Av de 2 millioner dekarne er omtrent 83 % fjell og vidde, 6 % breer, 5 % vann og vassdrag og 6 % skog. Av dette er 93 000 dekar produktiv furuskog. Skjåk Almenning utgjør med sine 2 millioner dekar landets største private eiendom.⁴ Allmenningen utgjør 95 % av Skjåk kommunes areal og har derfor hatt stor betydning for bosetting, økonomi og arbeid i kommunen. I dag utgjør allmenningen store deler av Reinheimen og Breheimen nasjonalparker og tilhørende landskapsvernområder. Hele 50 % av Breheimen nasjonalpark ligger i allmenningen. I tillegg er det opprettet to naturreservat som i sin helhet ligger i allmenningen. Skjåk kommune er den kommunen i landet som har størst prosentvis verna område da nesten 80 % av kommunens areal ligger under vern etter naturmangfoldloven. Dette fører til utfordringer og frustrasjon blant mange i bygden.

² Reiten, Mari. 2013. Allmenningsrett og naturvern i Skjåk kommune - Erfaringer fra bruk og vern av ressursene i Skjåk Almenning. Master Thesis, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences

³ Bakgrunnsopplysninger finnes hos Skjåk Almenning (2013) og Lokalhistoriewiki (2013)

⁴ Dette påstår Skjåk Almenning selv. Det er mange store sameier i fjellet der verken eier eller areal er registrert (Lågbu et al. 2012).

Ved siden av å være grunneier og forvalter av naturressurser, driver Skjåk Almenning skogbruk, foredlings- og forretningsvirksomhet i bygda. Foredlingen skjer ved allmenningen sitt sagbruk og høvleri i Bismo. Denne delen av virksomheten er organisert gjennom datterselskapet Skjåk Trelast AS, som også driver omsetning av trelast og byggevarer i Bismo. Allmenningen har ellers inntekter av jakt og fiske, kraftutbygging og festeavgifter av hyttetomter. Skjåk Almenning har vært og er av stor betydning for bygdesamfunnet både når det gjelder bosetting, økonomi og arbeidsliv i bygden.

Honnsrøve naturreservat ble opprettet i 2005. Reservatet dekker et område på 16 000 dekar og ligger i sin helhet i Skjåk Almenning. Reservatet er et stort, tilnærmet urørt skogområde med karakter av furu-urskog og en av Europas største kjente forekomster av ulvelav.

Høsten 2006 ble Reinheimen nasjonalpark med tilhørende landskapsvernområder opprettet. Nasjonalparken ligger i det nest største inngrepsfrie området i Sør-Norge og villmark preger det varierende fjellandskapet. Her finnes mye av det opprinnelige fjelløkosystemet med villrein, jerv, kongeørn, jaktfalk og ryper. Reinheimen er dessuten rik på kulturminner etter den gamle villreinfangsten. Nasjonalparken strekker seg over fylkene Oppland og Møre og Romsdal og har et totalt areal på 1969 km² hvor 420,6 km² ligger i Skjåk allmenning. Tilhørende landskapsvernområde er Ottadalen landskapsvernområde på 229 km² hvor 126,6 km² ligger i allmenningen. Ottadalen landskapsvernområde er den viktigste delen av leveområdet for villreinen i Ottadalen nord. Området er dessuten rikt på kulturminner knyttet til vanningskultur⁵ og fangstkultur.

I 2009 ble Breheimen nasjonalpark med tilhørende landskapsvernområder opprettet. Nasjonalparken strekker seg over fylkene Oppland og Sogn og Fjordane og har et totalt areal på 1691 km² hvor 951,1 km² ligger i allmenningen, altså over halvparten av nasjonalparken. Tilhørende landskapsvernområde Mysubytta er på 5,6 km² og ligger i sin helhet i allmenningen. Mysubytta har et spesielt verdifullt setermiljø i tillegg til et rikt plante- og dyreliv.

Einstullie naturreservat er opprettet nå nylig og er et område på 991 dekar med skog. Området faller inn under ordningen om frivillig vern, hvor lokaliteter er tilbudt fra grunneiernes side. Formålet med vernet er å bevare forholdsvis urørte skogområder med

⁵ De gamle vanningsanleggene er lite utforsket både rent fysisk, men ennå mer hvordan de var - og er - organisert. I det nye verneregimet kan vedlikeholdet bli vanskelig. En må være forberedt på at de over tid vil måtte gå ut av bruk.

særlig verdi for biologisk mangfold i form av naturtyper, økosystemer, arter og naturlige økologiske prosesser.

Når det gjelder forvaltningen av verneområdene forvaltes nasjonalparkene med de tilhørende landskapsvernområdene lokalt⁶. Forvaltningen av de to naturreservatene ligger hos Fylkesmannen i Oppland. Direktoratet for naturforvaltning har fått delegert myndighet til å fastsette hvem som skal forvalte områder vernet etter naturmangfoldloven. Tradisjonelt er det Fylkesmannen som har fått delegert forvaltningsansvaret for verneområdene i Norge, men de siste 10 årene har det blitt åpnet for forsøksordninger med delegering av myndighet til kommunene basert på frivillige avtaler. Dette innebærer at kommunene påtar seg å utøve myndigheten på vegne av staten. Graden av delegert myndighet kan variere ut fra hva slags modell for forvaltning som er valgt. Man kan snakke om to hovedtyper av forvaltningsmodeller: enten der hvor myndigheten er delegert til den enkelte kommune eller der hvor det er delegert til et interkommunalt samarbeidsorgan. Forvaltningsmyndigheten til nasjonalparkene og landskapsvernområdene ligger hos et nasjonalparkstyre med representanter fra de ulike kommunene og fylkeskommunene. I nasjonalparkstyret for Reinheimen er det med én representant fra Ottadalen villrein utvalg. I nasjonalparkstyret for Breheimen er det i tillegg med én representant fra Skjåk Almenning. Dette er helt spesielt for Breheimen og det er begrunnet med at over 50 % av nasjonalparken ligger innenfor Skjåk Almenning.

Teoretisk bakgrunn

Det er tidligere forsket på effekter av eksterne reguleringer av naturområder. Cardenas et al. (1999 s.1920) hevder at forskrifter utformes med den premisse at individer har en ren egeninteresse og at dette gir sosialt uønskede resultater. Forskrifter utformes for å endre individers oppførsel og fremkalle resultater som er sosialt bedre enn det som forventes ved individuelle valg. Ved å pålegge regler som gir de nødvendigvis incentiver for mer sosialt effektive valg, vil man få en forbedring av samfunnet, eller et mindre gap mellom private og offentlig interesser. Det vises videre til eksperimenter utført i flere landsbyer i Colombia hvor dette faktisk ikke er tilfellet. Det viste seg i stedet at enkeltpersoner i møte med eksternt pålagte reguleringer konfronterte disse og gjorde valg som var av ren egeninteresse og at reguleringene derfor syntes å fortrenge andre hensyn. Dette fenomenet kaller de for «crowding-out» effekten og mener med dette at forskriftene ikke nødvendigvis vil gi en bedre sosial effekt hvis de ikke oppleves som

⁶ Det er lokal forvaltning etter departementets definisjon. Denne skal ikke problematiseres her, men det bør være kjent at sentralisert/ desentralisert forvaltning kan defineres på flere måter. See for eksempel Vistad et al. (2006)

legitime og moralsk forpliktende av lokalbefolkningen som skal etterleve reglene. Resultatene fra eksperimentene viste at når forsøkspersonene ble pålagt reguleringer som begrenset deres handlinger var det en tendens til at de ville handle av en ren egeninteresse, mens der det var fravær av slik myndighetskontroll var valgene deres mer gruppe-orientert. De ble styrt av lokale normer som i utgangspunktet var svært lik de pålagte reglene. På denne måten virket forskriftene mot hensikten.

Ostrom (2005 s.260) hevder at regler som er skapt av brukerne av felles-eiendom, slik som allmenninger har en tendens til å øke sannsynligheten for langsiktig samspill mellom deltakerne. Hun understreker at disse reglene pleier å være utformet slik at handlingene kan bli overvåket og eventuelle brudd bli kjent for lokalsamfunnet. På denne måten vil de selvorganiserte reglene øke sannsynligheten for at gjensidighet vil bli allment praktisert. Hun viser videre til at psykologisk forskning viser at motivasjon svekkes når individene føler at deres selvbestemmelse eller selvfølelse er negativt påvirket. Ostrom (2005 s.270) mener at mye av politikken som er vedtatt i mange moderne demokratier fortrenge borgerskap og frivillige nivåer av samarbeid. Dette gjør de ved å fortrenge normer for tillit og gjensidighet, ved å fortrenge kunnskap om lokale forhold, ved å fortrenge diskusjoner av etiske problemstillinger med de som er berørte og ved å fortrenge de eksperimenter som trengs for å utforme effektive institusjoner. Hun mener dette er en sløsing av menneskelige og materielle ressurser og en stor utfordring for bærekraften i demokratiske institusjoner over tid.

Cardenas et al. (2000) sine observasjoner og Ostrom's (2005) teoretiske vurderinger er svært interessante i forhold til en del av materialet jeg samlet inn. Resultatene fra mine undersøkelser viser at brukere/eiere av Skjåk Almending har svært negative oppfatninger av at de blir fratatt kontroll og styring over eget område. Områdene er ifølge dem forvaltet på en god måte i flere hundre år og allmenningen har selv overvåket bruken. Når forvaltningen i stor grad blir lagt til sentrale myndigheter mister de mye av kontrollen de alltid har hatt. Det kommer også frem av spørreundersøkelsen at den lokale forvaltningen ikke fungerer som forventet og det hevdes at lokal forvaltning er en «vits». Det er tydelig at mange føler at forvaltningen mangler legitimitet og at vernet et lite forankret i lokale verdier. Hvis Ostroms påstander er riktige vil dette føre til svekket motivasjon og svakere ønsker om å etterleve reglene. I lys av dette har Forberg (2002) en interessant diskusjon av fjellbygdidentiteten og de negative konsekvensene som kan følge av at selvfølelsen deres ikke blir respektert: «Som personar og medlemmar av sosiale fellesskap krev vi å bli respekterte, elles vil vi normalt kjenne oss krenkte. Dette er krenkingar som kan føre til både harme og framandgjering med uheldige følgjer for måten vi omgåst naturen på. Dersom sinnet tek styringa, kan sjølv sindige bygdefolk

kome til å sabotere statlege vernetiltak. Eller dersom heile bygdelag blir avmatta av framandgjerding, kan det breie seg ei skadeleg lokal likesæle overfor det som skjer med naturmiljøet.»

Bowles (2008) tar diskusjonen et skritt vidare når han vurderer de langsiktige konsekvensene av å utforme offentlig politikk basert bare på borgernes egeninteresse. Han hevder at svært mange eksperimenter nå peker i retning av at slik politikk underminerer de moralske verdier som gjør at folk ellers oppfører seg med fellesskapets interesse som et viktig mål.

Datamateriale

For å finne svar på mine problemstillinger har jeg benyttet meg av en kombinasjon av litteraturstudium, intervjuer og spørreundersøkelse. Det jeg ønsket å finne svar på var påvirkninger og oppfatninger hos en større gruppe mennesker, de allmenningsberettigede i Skjåk Almenning. En spørreundersøkelse ville kunne gi svar på problemstillingene mine. I tillegg var det viktig å få en forståelse for både forvaltning og bruk av områdene i Skjåk Almenning og tankene rundt selve rådighetsinnskrenkningen. Jeg benyttet meg derfor også av intervjuer. Jeg intervjuet til sammen 7 strategisk valgte personer.

Av de litt over 300 eiendommene med allmenningsrett i Skjåk Almenning trakk jeg et tilfeldig utvalg på 100 eiendommer som jeg sendte ut spørreskjemaet til. Av de 100 skjemaene som ble sendt ut, fikk jeg tilbake 34. Det betyr at jeg har hatt en svarprosent på 34 %. Selv om man kan si at dette er innenfor hva man kan vente seg av respons i slike undersøkelser har bortfallet mye å si for muligheten til å kunne generalisere resultatene. Hvorfor det ikke kom inn noen flere svar er vanskelig å si. En mulig årsak kan være høy alder. Svarene på undersøkelsen tydet på at det var en høy andel med respondenter over 55 år. Jeg fikk også oppgitt fra allmenningsstyret at det var mange eldre folk. Det kan også tenkes at de som svarte var de som var mest ivrige, eller hadde flest meninger om vernet i områdene. Dette kan også ha innvirkning på resultatene.

Reiten (2013) gir en mer utførlig beskrivelse av metode og fremgangsmåte i data innsamlingen.

Resultater fra undersøkelsen

En viktig problemstilling har vært å finne ut hvordan verneforskriftene påvirket den faktiske bruken i allmenningen, knyttet til allmenningsrettene virkesrett, beite og seter,

jakt og fiske. Etter en studie av forskriftene for verneområdene fikk man inntrykk av at bestemmelsene ikke direkte påvirket disse bruksrettene. Å ta ut virke, slippe dyr på beite, jakte og fiske var direkte tillatt i de fleste forskriftene for verneområdene. I spørreundersøkelsen som jeg sendte til de allmenningsberettigede var imidlertid et av spørsmålene hvordan de mente at vernet påvirket deres bruk av området. Her var det et klart flertall som mente at deres bruk på en eller annen måte ble påvirket av vernet. Til dette spørsmålet hadde jeg et oppfølgingsspørsmål om hvordan deres bruk ble påvirket. Respondentene som svarte nevnte vedlikehold av forskjellig slag, motorferdsel, spesielt i forbindelse med jakt og fiske, utbedring og endring av buer og tiltak ved beite. Dette er tiltak som er regulert i forskriftene for alle områdene. Selv om blant annet beite, jakt og fiske er tillatt i alle områdene har diverse tiltak stor betydning i utøvelsen av disse rettene og dette oppfattes nok som store begrensninger for brukerne. Selv om for eksempel bruksretten fiske fortsatt er tillatt vil det nok ikke føles sånn da denne er lite verdt hvis man ikke kan bruke motorbåt som de på enkelte vann er helt avhengige av. Utøvelsen av de forskjellige bruksrettene er fortsatt tillatt i de fleste verneområdene men med begrensninger i hvordan dette skal gjøres. Det samme kom også frem av intervjuene med både Skjåk Almenning og forvaltningen. Alle mente at bruksrettene i seg selv ikke ble påvirket av verneforskriftene, men at nødvendige tiltak i forbindelse med utøvelsen av disse ble vanskeliggjort gjennom verneforskriftene. Begrensningene var også noe forskjellig i nasjonalparkene med tilhørende landskapsvernområder og naturreservatene. Dette er utførlig drøftet i Reiten (2013).

Gjennom studien ble det også undersøkt om vernet har bidratt med noe positivt. Gjennom å opprette verneområder tar man vare på naturen og dens ressurser for fremtiden og dette vil være av felles interesse både for samfunnet og allmenningen selv. På den andre siden er det jo dette Skjåk Almenning har gjort i alle år, slik at vernet ikke gir noen positiv endring. Gjennom alle intervjuene fikk jeg inntrykk av at det var flere positive virkninger vernet kunne føre med seg. Her kom det frem positive virkninger som markedsføring av områdene, økt salg av jakt- og fiskekort og økt kompetanse i forvaltningen av områdene. I spørreundersøkelsen ba jeg de allmenningsberettigede ta stilling til disse påstandene og krysse av for hvor enige de var i de forskjellige påstandene. Det viste seg at det var svært mange oppfatninger rundt tankene om positive konsekvenser av vernet. Overaskende mange var uenige at vernet ville kunne bidra til markedsføring av området, økt salg av jakt- og fiskekort og kompetanse til forvaltning av områdene. Påstanden flere var enige i var at vernet kunne bidra med markedsføring av områdene. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene trekker altså i noen forskjellige retninger. Det kan tenkes at de som sitter med forvaltningen og det overordnede ansvaret lettere ser effektene som kan tas ut, eller at

de merker lite til problemene som brukerne opplever. Funnene viser likevel at den største positive effekten må antas å være markedsføring av områdene.

Motsatt ble det også undersøkt negative sider ved vernet. Det er klart at det vil være mange negative sider ved å få etablert verneområder over egen eiendom.

Verneforskrifter legger ofte sterke bånd for hvordan grunneiere kan utnytte sin egen eiendom i tillegg til følelsen av å miste friheten og rådigheten over denne. Jeg vil påstå at Skjåk Almenning utgjør et spesielt tilfelle. Skjåk Almenning er med sine 2 millioner dekar en av de største private eiendommene i landet og har i dag rundt 80 % av sitt areal vernet. I tillegg er dette et område som svært mange er avhengige av å bruke og det er knyttet mange interesser til, både fra grunneiere og bruksberettigede. Området utgjør 95 % av Skjåk kommunes areal slik at det påvirker hele bygden. Sist men ikke minst er dette et område som har blitt forvaltet på en bærekraftig måte av Skjåk Almenning i over 200 år.

Det er klart at de begrensningene som jeg har drøftet ovenfor oppleves som negativt med vernet, men jeg gjentar ikke dette her. Den negative følgen av vernet som det er klar enighet om, både gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen, er at det har ført til økt byråkrati og en stor rådighetsinnskrenkning både når det gjelder bruk og forvaltning av området. Det er tydelig at alle føler at vernet har ført til økt byråkrati og at dette oppleves som negativt. Gjennom de åpne spørsmålene i spørreskjemaet er det svært mange av respondentene som uttrykker sin frustrasjon rundt dette. Kommentarer som kommer frem her er for eksempel *«forvaltningen har blitt for tungvint og byråkratisk, årlige søknader vedrørende dispensasjon fra vernereglene må kunne delegeres til forvalter uten at hele vernestyret behandler slike saker!», «ikke så enkelt med søknader», «treg saksbehandling», «økt byråkrati, utvidelse av små fjellhytter må gjennom svært mange instanser»*. De fleste nevner altså *«økt», «tungvint»* og *«unødvendig byråkrati»* og at alt er en *«papirmølle»* for godkjenning. Det er tydelig at respondentene synes vernet har medført vesentlig høyere transaksjonskostnader for deres tilvante bruk. En av respondentene sier dette kort og konsist: *«For å foreta seg noe må man søke om dette. Det er tungvint når man må søke om alt mulig man skal foreta seg»*

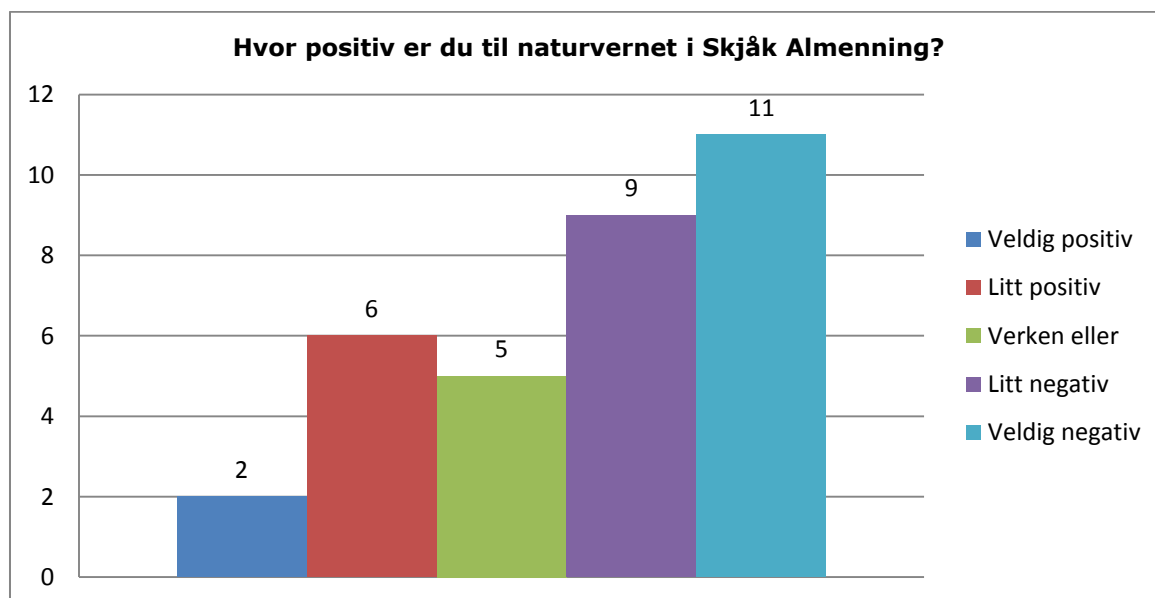
Det er mulighet for å søke om dispensasjon fra verneforskriftene. Dette er hjemlet i hver enkelt forskrift, samt naturmangfoldloven § 48. Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, jfr. naturmangfoldloven § 48.

Siden de aller fleste respondentene nevner at vernet har ført til økt byråkrati og tyngre søknadsprosesser, tenkte jeg det kunne være interessant å finne ut hvor mange som faktisk har søkt om dispensasjon fra verneforskriftene. Det viste seg at 80 % ikke hadde søkt om dispensasjon og derfor ikke har vært borti dette byråkratiet. De kan selvsagt ha negative oppfatninger til byråkratiet uten at de selv har søkt om dispensasjoner. Kanskje har de familie, naboer eller venner som har slike opplevelser og at de derfor har en mening om dette. Siden det bare er en liten del av de allmenningsberettigede som har svart på denne undersøkelsen er det vanskelig å si noe om hvor mange som har søkt om dispensasjon i verneområdene. På denne undersøkelsen er det 34 som har svart, men det er over 300 eiendommer med allmenningsrett i Skjåk Almenning. For å få en oversikt over det totale antall dispensasjoner som er gitt i områdene til de allmenningsberettigede ble det tatt kontakt med nasjonalparkforvalter for området samt en fra Fylkesmannen i Oppland. For alle områdene har det blitt gitt i gjennomsnitt 11,3 dispensasjoner til personer med allmenningsrett hvert år. Dette synes ikke å være noe høyt tall på dispensasjoner, spesielt når det er over 300 eiendommer som har allmenningsrett i allmenningen. Kanskje verneforskriftene ikke er et så stort problem som det de allmenningsberettigedes uttalelser skulle tyde på. Det kan også være at de lar være å søke om dispensasjon og heller tar seg til rette. Spørreundersøkelsen viste for eksempel at det er noen som bruker motorbåt i forbindelse med fiske, mens dette egentlig ikke skulle vært mulig i følge forskriftene. Når man som i tilfellet Skjåk Almenning blir påtvunget regler utenifra, kan det tenkes at noen velger å se bort fra forskriftene. Dette kan godt tenkes som en del av den typen «crowding-out» effekt som Cardenas et al. (2000) observerer i flere eksperimenter i landsbyer i Colombia.

I tillegg til økt byråkrati er det tydelig en mer følelsesmessig bit knyttet til vernet. Gjennom intervjuene fikk jeg inntrykk av at både kommunen og Skjåk Almenning ser at det er positivt å ta vare på naturen, men at dette blir gjort på feil måte. En av informantene fra Skjåk Almenning mener det er vanskelig at det settes en «osteklokke» over området som sier at sånn skal det være. Skjåk Almenning har en lang historie, tradisjoner og representerer en viktig tilhørighet for lokalbefolkningen. Det er et område som lokalsamfunnet har forvaltet i flere hundre år. Jeg får inntrykk av at det oppleves som ekstra sårt og et tap av tillitt når sentrale myndigheter ønsker å ta over mye av styringen av området. Som det kommer frem av intervjuet; *«Disse områdene er våre områder som har vært forvaltet av bygdefolket i tusenvis av år og så blir det plutselig lagt på et overordnet nivå hvor man får alt for lite man skulle ha sagt. Dette blir helt feil. Man føler på en måte at bruken kommer i annen rekke»*. Det samme blir bekreftet gjennom intervju med informantene fra kommunen; *«det er den følelsen av at området blir tatt i fra oss»*. Dette får jeg også bekreftet gjennom spørreundersøkelsen. Her

trekkes det frem kommentarer som; «Ved vern av store deler av Skjåk allmenning har vi mistet selvråderetten!», «Landets største private allmenning har gjennom mange år forvaltet området på en fremragende måte. Uhørt at sentrale myndigheter tar over forvaltningen av naturområdene», «Skjåk Almenning har hele tiden forvaltet naturen og ressursene til det beste, men blir nå overkjørt av byråkrater som ikke ser helheten og går med skylapper», mens en annen kaller vernet for « storsamfunnets røveri av privat eiendom». Det er tydelig at det er en felles forståelse av nettopp dette. Både gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen legges det vekt på at Skjåk Almenning har vært eid og forvaltet i fellesskap i flere hundre år og at de nå føler at dette blir tatt fra dem.

Når det gjelder oppfatninger og holdninger rundt vernet har det vist seg å være både forskjellig og lik forståelse for vernet. Et av spørsmålene i spørreundersøkelsen var «Hvor positiv er du til naturvernet i Skjåk Almenning?». Svarene på spørsmålet ble følgende:



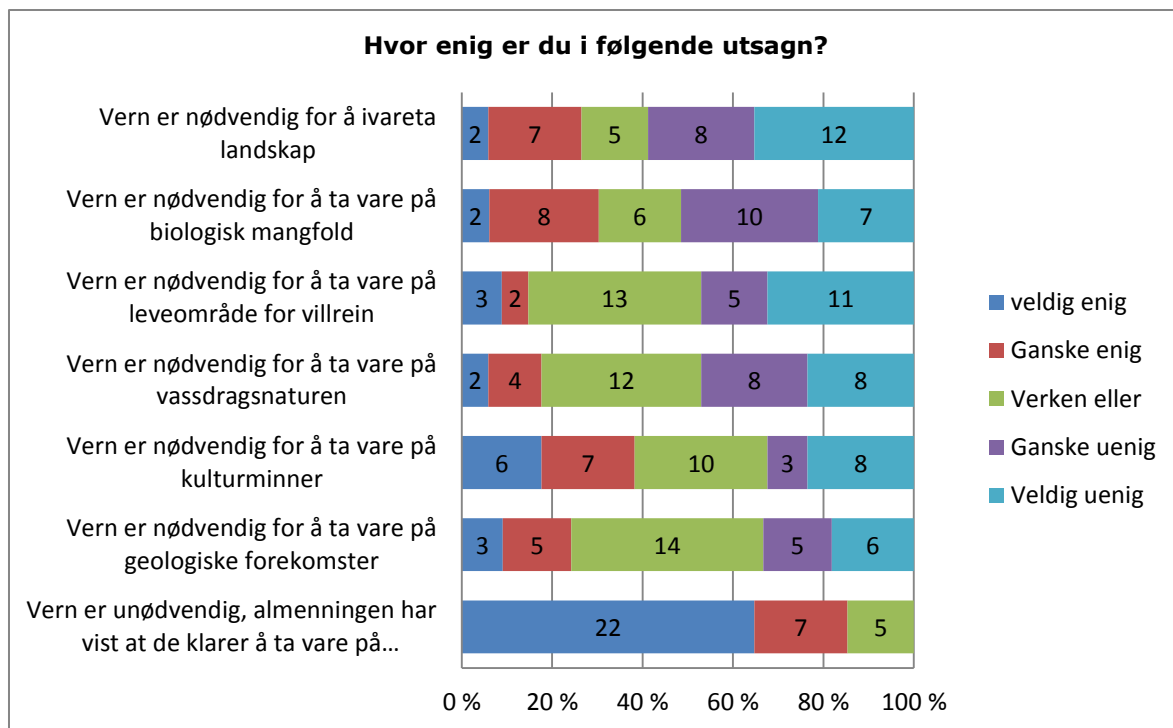
Figur 1: Diagram som viser hvor mange som er veldig positive til veldig negative til naturvern i Skjåk Almenning.

Kilde: Reiten (2013 p. 89)

Som man ser av diagrammet i figur 1 er det en klar overvekt av de som er litt eller veldig negative til vernet i områdene. Når det kommer til dette spørsmålet er det viktig å gjøre seg opp noen tanker om de som har valgt å ikke svare på denne spørreundersøkelsen. Jeg tenker at dersom det er en som er svært negativ til vernet og sitter inne med mange negative opplevelser er sannsynligheten større for at denne personen velger å svare på en slik undersøkelse. Personen vil kunne se på det som en god mulighet til å gi uttrykk for sine frustrasjoner, slik som mange nettopp har gjort her. Dersom du er mer eller mindre positiv eller ikke har så mange meninger eller opplevelser rundt vernet tenker jeg

at det er større sjanse for at man velger å ikke svare. Det kan derfor tenkes å være en større andel der ute som enten ville ha svart at de er positive eller at de verken er positive eller negative.

Under intervjuene fikk jeg inntrykk av at det var mange tanker og oppfatninger rundt forvaltningen av verneområdene. Som sagt forvaltes naturreservatene av Fylkesmannen, mens det er valgt en lokal forvaltningsmodell for Reinheimen- og Breheimen nasjonalparker med tilhørende landskapsvernområder. Her er forvaltningsmyndigheten lagt til kommunene via et nasjonalparkstyre. Det er tydelig at dette betyr mye for både Skjåk kommune og Skjåk Almenning. Det kommer likevel frem av både intervjuer og spørreundersøkelsen at de føler at de som grunneiere ikke får nok innflytelse og medvirkning. Det er også en del oppfatninger om at verneforskriftene ikke gir nok frihet til lokale vurderinger. Det er videre tydelig at forvaltningen av områdene som ligger hos Fylkesmannen oppfattes som vanskeligere. Denne oppfattes som «firkantet» og regelstyrt og at de har lite de skulle ha sagt. De synes det kan være feil at områdene skal forvaltes fra noen som sitter så langt unna når det er lokalbefolkningen det går utover. At dette oppleves som negativt kan også ha å gjøre med at Fylkesmannen forvalter naturreservater, som er den strengeste formen for områdevern slik at handlingsrommet derfor er lite i slike områder. Selv om det er valgt en såkalt lokal forvaltningsmodell for de større verneområdene ser det ut til at flere er uenige i at det faktisk er lokal forvaltning. Dette er det mange som uttrykker gjennom spørreskjemaet. De sier blant annet at «Lokal forvaltning er en vits! Det går kun ut på at en lokal person ser på alle saker/søknader opp mot et sentralt utformet regelverk. Det har ingenting med lokal forvaltning å gjøre!», «Mye av beslutningene i konkrete saker og prosesser blir trukket ut av lokale myndigheter sin avgjørelse og overført til DN/fylkesmann», mens en annen sier «Den lokale forvaltningen fungerer ikke etter brukernes forventning. Den lokale forvaltningen synes å ha for liten beslutningsmyndighet!». Dette kan henge sammen med oppfatningene om at verneforskriftene ikke gir nok frihet for lokale vurderinger. I tillegg vil det alltid være sentrale myndigheter som står bak med siste ordet. Hvis ikke forvaltningen får frihet nok, vil det nok ikke føles som lokal forvaltning. Drøftelsen hittil viser at de aller fleste er negative til vernet i områdene. Jeg ønsket å vite noe om respondentenes holdninger rundt vern generelt og ba dem derfor om å ta stilling til hvor enige de var i noen utsagn om nødvendigheten av vern. Utsagnene ble hentet direkte ut fra formålsparagrafene til verneforskriftene for områdene. Resultatene ble følgende:



Figur 2: Diagram som viser hvor mange som er veldig enige til veldig uenige i en rekke påstander om vern.

Kilde: Reiten (2013p. 95)

Diagrammet i figur 2 viser at de aller fleste mener at vern ikke er nødvendig. Det er likevel flere som ikke er helt uenige i at vern er viktig, mange mener at det faktisk er nødvendig for noen av formålene. På det siste utsagnet ser man at det derimot er mange som mener at vern likevel er unødvendig. I besvarelsene var det flere som har vært ganske eller veldig enige i at vern er nødvendig. Samtidig har de krysset av for at de er veldig enige i at vern er unødvendig siden Skjåk Almenning har vist at de klarer å ta vare på ressursene. Dette kan virke litt selvmotsigende. Det kan tenkes at de svarte på spørsmålet på et generelt grunnlag, men at de mener at dette ikke er like aktuelt for Skjåk Almenning som har forvaltet området på en god måte på egen hånd. Både intervjuene og spørreundersøkelsen viser at det er flere som ser behovet for vern og at dette kan være bra. Det er likevel stor enighet om at dette ikke er nødvendig i Skjåk Almenning. Det er tydelig at de føler at de har forvaltet området på en god måte hittil og at vern derfor ikke er nødvendig. Den emosjonelle reaksjonen på å bli fratatt selvråderett sammen med den faktiske økning i transaksjonskostnadene er nettopp den typen reaksjon som kan føre til at reglene mister moralsk legitimitet og fører til at regelstyrt atferd blir «crowded out».

Studien min har vist at verneforskriftene legger noen begrensninger når det gjelder bruken av området. Jeg har fått inntrykk av at det største problemet med vernet ligger i rådighetsinnskrenkningen og følelsen av å bli fratatt et område som de lokale har tatt

vare på på en god måte i alle tider. Her tenker jeg at historien i området har mye å si. Tilhørighet, identitet og fellesskap betyr nok mye i et lite lokalsamfunn som Skjåk. Det kan nok føles som et stort overtramp når sentrale myndigheter plutselig skal bestemme over områdene de har tatt vare på i alle tider. Når det i tillegg føles som at de lokale ikke får nok tillitt og frihet for egne vurderinger oppfattes nok dette som vanskelig, spesielt når det nettopp er de det går utover. Forvaltning og bruk av naturressursene har en lang historie i området. God kunnskap om spillet mellom bruken og naturressursene vil være viktig for en god forvaltning av området. Mange av verneverdiene i området er skapt nettopp av bruken. Det blir da et paradoks at mye av denne bruken blir vanskeliggjort gjennom vernet. Å oppnå en balanse mellom vern og bærekraftig bruk er en utfordring og det vil nok oppfattes som at bruken kommer i annen rekke. Fornuften og logikken i det vil forståelig nok være vanskelig å se for brukerne av områdene.

Referanser

- Bowles, S. (2008). Policies Designed for Self-Interested Citizens May Undermine "The Moral Sentiments": Evidence from Economic Experiments. *Science*, 320(5883), 1605-1609. doi: 10.1126/science.1152110
- Cardenas, J. C., Stranlund, J., & Willis, C. (2000). Local Environmental Control and Institutional Crowding-Out. *World Development*, 28(10), 1719-1733. doi: 10.1016/s0305-750x(00)00055-3
- Forberg, S. (2002). Finst det ein "fjellbygdidentitet"? Innleiing om kulturell identitet og utmarkforvaltning på konferanse i Lom, 18. januar 2002. *Utmark*, 2002(2).
- Lokalhistoriewiki. (2013). Skjåk Almending, from [http://lokalhistoriewiki.no/index.php/Skjåk Almending](http://lokalhistoriewiki.no/index.php/Skjåk_Almending)
- Lågbu, R., Aune-Lundberg, L., Bye, A. S., Gundersen, G. I., & Strand, G.-H. (2012). Arealstatistikk: Eiendommer og utmark (pp. 30). Ås: Norsk institutt for skog og landskap.
- Ostrom, E. (2005). Policies that crowd out reciprocity and collective action. In H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd & E. Fehr (Eds.), *Moral Sentiments and Materials Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life* (pp. 253-275). Cambridge: The MIT Press.
- Reiten, M. (2013). *Allmenningsrett og naturvern i Skjåk kommune - Erfaringer fra bruk og vern av ressursene i Skjåk Almending*. (Master Thesis), Norwegian University of Life Sciences, AAS.
- Skjåk Almending. (2013). Skjåk Almending Retrieved 27 June, 2013, from <http://www.skjak-almending.no/>
- Vistad, O. I., Daugstad, K., & Svarstad, H. (2006). Store verneområde med lokal forvaltning: Funn og refleksjonar. *Utmark. Tidsskrift for utmarksforskning*(1).