

Samordningen i det norske planleggings- og naturforvaltningssystemet

Ytre Hvaler nasjonalpark som eksempel

Knut Bjørn Stokke og Jan Vidar Haukeland



Problemstillinger

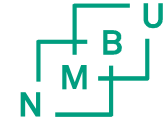
- Hvordan foregår koordineringen mellom planleggingen og forvaltningen utenfor og innenfor nasjonalparkgrensen?
- Hvordan balanseres hensynet til verneverdiene opp mot hensynet til naturbasert reiseliv?
- Har den lokale forvaltningsmodellen for Ytre Hvaler nasjonalpark gjort samordningen med kommunal planlegging utenfor vernegrensen lettere?

Bakgrunn

- Flytting av nasjonalparker til kystsonen med store befolkningskonsentrasjoner og stort press på arealene
- Kommunal planlegging og naturvern – to motstridende regimer og logikker
- Men som har nærmet seg hverandre de siste årene
 - Planlegging – miljøpolitisk virkemiddel for bærekraftig utvikling
 - Nye føringer i verneforvaltningen
 - Økt fokus på vern gjennom bruk, og verneområdenes rolle i lokal/regional utvikling
 - Økt vektlegging av erfaringsbasert/lokal kunnskap
 - Lokal forvaltning – men hvor stort er handlingsrommet?

Bakgrunn, fortsettelse

- Store deler av det naturbaserte reiselivet bruker verneområder aktivt
- Men mesteparten av infrastruktur og utbygging knyttet til reiselivet skjer i randsonene, utenfor vernegrensen hvor kommunene gjennom PBL har hovedregien
- Nye virkemidler
 - Hensynssoner
 - Naturmangfoldloven §§ 8-12, 49



Teoretisk tilnærming

- Desentralisering, lokale nettverk og gjensidig læring som redskap for koordinering?
- Desentralisering versus samforvaltning (co-management)

Metodisk tilnærming

- Kvalitative intervjuer med representanter for kommunal planlegging og verneforvaltningen
 - Kommunal planlegging
 - Nasjonalparkforvalter
 - Leder av nasjonalparkstyret og ordfører
 - Fylkesmannens miljøvernnavdeling
- Gjennomgang av aktuelle planer, møteprotokoller, lokal presse, etc.

Om Ytre Hvaler nasjonalpark

- Etablert i 2009 (etter lang prosess og konflikt særlig knyttet til fiske/trålefrie områder)
- 354 km² i sjø/sjøbunn og 14 km² på land!
- I Hvaler og noe i Fredrikstad
- Etablert samtidig med Kosterhavet NP på svensk side – samarbeid gjennom felles Interreg-prosjekt
 - Fokus bl.a. på bærekraftig turisme og felles forvaltning
 - 20 vertskapsbedrifter som har vært gjennom en kursserie (sammen med 20 på svensk side)
- Nasjonalpark-senter i Skjærhalden





Hvaler kommune

- 4200 innbyggere – ca 2000 boliger
- 4650 hytter, de fleste knyttet til kystsonen/strandsonen
- 2 % årlig netto befolkningsvekst, 50-60 nye boliger hvert år de siste årene
- Forbud mot ny hyttebygging siden 1974!
 - Men stort utbyggingspress mht utvidelser, brygger, VA-anlegg, etc.
- Største fiskerikommunen i Oslofjordregionen
- Ennå ikke opplevd økt utbyggingspress i randsonen som følge av NP, men forventer at det kan komme

Reiselivet i Hvaler

- Besøkstrykk fra hyttene
- Mye båtturister om sommeren
- Få og små reiselivsaktører – og liten grad av organisering
- Relativt få tilbud om overnatting for de som ikke har egen hytte
- Noe camping og rorbuer
- Utfordringer med å forlenge sesongen

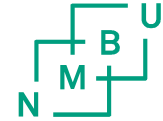




Funn

- Koordineringsutfordringene innenfor NP-grensen ser foreløpig ut til å ha blitt håndtert på en god måte
 - Foreløpig få kontroversielle saker
 - Relativt lavt konfliktnivå mellom bruk/reiseliv og vern så langt både i og utenfor NP – man er langt på vei enige om balansen – godt samarbeidsklima
 - NP-styret tar i stor grad beslutninger i tråd med innstillingene fra NP-forvalter
 - Noe konflikter mellom vern og de som har hytter innenfor verneområdet (55 hytter), men ble i stor grad forsøkt løst gjennom verneprosessen
 - Harmonien blir til en viss grad utfordret med stadig flere søknader om ulike arrangementer i verneområdet.

Betydningen av aktører, nettverk og læring



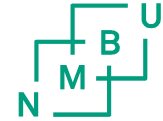
- Kontakt med Kosterhavet NP med utgangspunkt i Interreg bl.a. når det gjelder forvaltning og håndtering av reiseliv/opplevelser
- Opplæring av NP-styret, som så langt opptrer lojalt til verneforskriften og har et eierforhold til vernet
- Opplever at statlig vernepolitikk er i (noe) endring med større vektlegging på bruk (kan ikke neglisjeres i et så intensivt brukt område)
- Tett kontakt mellom NP-forvalter og kommunen (uformelle men jevnlig møtepunkter før aktuelle saker skal behandles av NP-styret – særlig byggesaker og motorferdsel hvor man får en omforent forståelse)
- En og samme person er leder av NP-senter og næringssjef (50-50) – hvor fokus i stor grad er på reiseliv knyttet til den nye NP. Er en sentralt bindeledd mellom reiselivsbedrifter, kommunen og NP-forvaltningen
- Samling av fagkompetanse i Skjærhalden og små avstander (NP-forvalter, SNO og Skjærgårdstjenesten – NP-senter – kommunen)



Vern med høy lokal legitimitet

- Lokalt ønske om å verne kystområdene
- Mye av ytre kystsone og skjærgård var allerede vernet gjennom byggeforbudet og sikring av arealer av Oslofjordens Friluftsråd
- NP viktig for folk – «det viktigste vi har...»
- Lokal forvaltning forsterker lokalt eierskap
 - NP-forvalteren er på Hvaler (og er fra Hvaler)
 - Lokal oppfatning om at NP-styret kan bruke skjønn for å få en mer smidig forvaltning (og har et visst handlingsrom – rigid verneforskrift men som kan mykes opp med bruk av lokalt skjønn)
 - Men graden av det lokale handlingsrommet er ennå ikke prøvd ut

Utfordringer i randsonen, som ikke er vernet



- Framtidige ønsker om å etablere reiselivsanlegg og tilhørende tiltak og tilrettelegging i randsonen til NP anses som en økende utfordring – som må håndteres gjennom kommunal planlegging
- Foreløpig er koordineringen basert seg på uformelle nettverk og møtevirksomhet (mellom NP-forvalter og ansatte i Hvaler kommune, men ikke i form av administrativt kontaktforum)
- Sprikende meninger om randsonen
 - Utbyggingsområde eller buffersone?
 - Bevisst ønske ikke å bruke hensynssoner som buffersone til parken i sin kommuneplan (2011-2023)
- Sprikende meninger om hvordan NP-styret skal bidra kommunal planlegging i randsonen (utover NML § 49).
- Hva er erfaringene hos dere?