



Håvard Haarstad og Anders Lundberg

Fitjarøyane – erfaringer etter 15 år med lokal forvaltning

Sammendrag

Dette nummeret av Geografi i Bergen er en originalrapport som evaluerer forvaltningen av Fitjarøyane, om lag 15 år etter at det ble vedtatt å ta området ut av Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder. Rapporten tar for seg planer og visjoner, men undersøker også handlinger og grad av eller mangel på praktisk oppfølging. Undersøkelsen evaluerer forvaltningsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt plan, den påpeker svakheter og styrker ved forvaltningen, og den foreslår mulige løsninger på problemer som påpekes. Prosjektet er initiert av prosjektlederen og finansiert av Hordaland fylkeskommune og Universitetet i Bergen.

Forord

Ideen til denne undersøkelsen kom opp fordi det nå er omtrent 15 år siden det ble vedtatt å forvalte Fitjarøyane med hjemmel i plan- og bygningsloven. Siden dette vedtaket ble gjort, har det ligget i kortene at erfaringene med og resultatet av denne forvaltningsformen burde evalueres etter noen år. Vi kontaktet Hordaland fylkeskommune ved gruppeleder Marit Rødseth om dette, og det førte til at vi fikk en delfinansiering fra fylkeskommunen, samtidig som Universitetet i Bergen ved Institutt for geografi finansierte resten (omtrent 50 % på hver). Både fylkeskommunen og vi har hele tida vært bevisste på at dette skulle være en uavhengig undersøkelse der vi på fritt, faglig grunnlag kunne reise og forfølge de problemstillingene vi mente var viktige og relevante. Undersøkelsen tar for seg Fitjarøyane. Da Ny landsplan for nasjonalparker (NOU 1986: 13) ble offentliggjort, var Fitjarøyane en del av Fitjar kommune. I dag har de vestligste delene av øyriket - Gisøy med Brandasund, Vikøy og Ulversøy, broforbindelse til Bømlo - og de er blitt en del av Bømlo kommune. De delene av Fitjarøyane som i dag hører til Bømlo kommune er fremdeles like mye en del av Fitjarøyane og verneverdiene der. I vår undersøkelse har vi bare gjort intervjuer i Fitjar kommune, men de funn vi har gjort og de erfaringene vi oppsummerer har like stor relevans for hele øygruppa, også den delen som nå ligger i Bømlo.

Selv om undersøkelsen er knyttet til Fitjarøyane, mener vi den tar opp noen prinsipielt viktige spørsmål som har interesse utover selve studieområdet. Det gjelder forholdet mellom statlig styring og lokal forvaltning, spørsmålet om vern og skjøtsel av kulturlandskap, bruk av lovverk og støtteordninger, og sist, men ikke minst, om samarbeid mellom myndigheter på ulike nivå (lokalt, regionalt og nasjonalt), mellom ulike forvaltningssektorer (regional utvikling, naturvern, kulturvern m.fl.) og om samarbeid mellom myndigheter og grunneiere og andre lokale aktører.

Bergen, november 2006

Håvard Haarstad
prosjektmedarbeider

Anders Lundberg
prosjektleder

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 2 |
| Referat | 4 |
| 1 Innledning | 6 |
| 2 Vedtatt forvaltning | 10 |
| 3 Praktisert forvaltning | 12 |
| Mangel på helhetlig skjøtselsplanlegging | 12 |
| Tiltak i landbrukssektoren | 13 |
| Dispensasjonspraksis | 15 |
| Identitetsskaping og markedsføring | 17 |
| Beiting og tilgroing | 18 |
| Praktisert forvaltning sett under ett | 20 |
| 4 Spørsmålet om lovhjemmel | 22 |
| 5 Forskjeller i perspektiver på bruk og vern | 25 |
| Grunneiere og beboere | 25 |
| Fitjar kommune | 27 |
| Regionale og nasjonale myndigheter | 28 |
| 6 Samsvar mellom målsetninger på ulike nivå og forvaltningen | 28 |
| 7 Sammendrag og anbefalinger | 31 |
| Litteraturliste | 35 |
| Vedlegg | 36 |

Referat

- Fitjarøyane (Øyane) er et av de få større, igjenværende, intakte lyngheiområdene i Norge
- I Ny landsplan for nasjonalparker (NOU 1986: 13) ble Fitjarøyane foreslått vernet gjennom naturvernloven
- Lokal motstand gjorde at Fitjarøyane ble tatt ut av nasjonalparkplanen (St.meld. 62, 1991-92) og området skulle i stedet forvaltes med hjemmel i plan- og bygningsloven
- Fitjar kommune tok på seg ansvaret for å ta vare på verneverdiene i Fitjarøyane, sammen med grunneiere og andre forvaltningsorganer
- Dersom det senere skulle vise seg at den kommunale styringen ikke klarte å ta vare på verdiene i området, ville departementet vurdere å bruke naturvernloven på ny
- Denne rapporten evaluerer erfaringene med lokal forvaltning av verneverdiene i Fitjarøyane
- Fitjar kommune utarbeidet i 1991 en kommunedelplan for Fitjarøyane 1989-97
- Kommunedelplanen tok til orde for å utarbeide en plan for å ta vare på kulturverdiene, med særlig vekt på bygningsmiljøer og kulturlandskap. I tillegg ble det foreslått at kommunen i samarbeid med Fylkesmannen skulle utarbeide en plan for marine områder, utvalgte landskapsområder, havstrandvegetasjon og sjøfugl
- Kommunedelplanen inneholder mange gode intensjoner, men viser i liten grad hvordan problemene den påpeker kan løses. Kommunedelplanen fungerte mer som en samling av visjoner enn som en praktisk problemløser
- I 1999 ble intensjonene fra kommunedelplanen innlemmet i kommuneplanen for 1998-2009
- Kommuneplanen er rik på målsetninger om Øyane, men intensjonen om å utarbeide en handlingsplan for kulturvern, naturvern og landskap er utelatt uten videre kommentar eller begrunnelse
- En handlingsplan vil kreve ressurser og representanter for kommunen svarer på spørsmål at kommunen ikke har vært i stand til å avsette større midler til formålet
- Det er bemerkelsesverdig at kommunen i ettertid hevder de ikke har ressurser til dette, sett i lys av at de i sin tid ivret for å ta på seg dette ansvaret
- I forhold til handlingsplanen for kulturvern, naturvern og landskap viser dette mangel på samsvar mellom kommunens egne formuleringer og dens handlinger og det er påfallende at mangelen på tiltak begrunnes i ettertid
- Forvaltningen av Øyane kan likevel ikke være en kommunal oppgave alene. Forvaltningen bør skje i samarbeid mellom involverte parter og instanser på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå
- Siden Fitjar kommune ba om å få forvaltningsansvaret, burde de ta initiativ til et slikt samarbeid, men det har skjedd bare i begrenset grad. På dette feltet har kommunen langt på vei sviktet sin oppgave
- Et unntak fra dette er at landbrukssektoren i kommunen har tatt initiativ til skjøtselstiltak (beiting). Dette er positive tiltak som også har vært støttet av Fylkesmannens landbruksavdeling og som er i tråd med ønsket om å ivareta det nasjonalt verdifulle landskapet. For å kunne opprettholde verdiene i Øyane må slike tiltak videreføres og forsterkes i betydelig grad
- Skjøtselstiltakene har fått støtte fra nasjonale og regionale støtteordninger som SMIL og Regionalt miljøprogram
- Skjøtselstiltakene utføres av saueiere og grunneiere, i form av lyngbrenning, beite og annen skjøtsel

- Disse positive tiltakene er likevel ikke innarbeidet i en helhetlig skjøttsplanlegging og de blir et stykke på vei mot arbeidet av en lite restriktiv dispensasjonspraksis
- For et område med lokal, regional og nasjonal verdi har forvaltningspraksisen ikke vært tilfredsstillende og det er heller ikke blitt definert et forvaltningsmål
- Debatten om Fitjarøyane har i stor grad vært rettet mot hvilken lov hjemmel som skulle benyttes i forvaltningen, naturvernloven eller plan- og bygningsloven. Dette har bidratt til at bevaringsmålene har kommet i bakgrunnen
- Forvaltningen har falt mellom to stoler, da miljøvernmyndighetene helst forholder seg til områder vernet med hjemmel i naturvernloven, og landbruksmyndighetene har ikke tatt nok høyde for at området har nasjonal verneverdi, et uttrykk som først og fremst kommer fra miljøforvaltningen
- Etter at Fitjarøyane fikk lokal forvaltning, har sentrale miljøvernmyndigheter, som Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning, overlatt Øyane til seg selv (og til Fitjar kommune), og i liten grad involvert seg i det som skjer. Oppmerksomheten mot og kunnskapen om Øyane fra sentrale miljøvernmyndigheter har nærmest vært totalt fraværende
- Framtida for Fitjarøyane ligger i å utforme en helhetlig plan, å formulere målsetninger for forvaltningen og å sette inn virkemidler for å nå disse
- Et omfattende og systematisk samarbeid mellom grunneiere og forvaltningsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt plan må til for å lykkes med dette
- De delene av Øyane som ligger i Bømlo kommune må også omfattes av planer og tiltak
- Landskap, folk, natur og kultur i Fitjarøyane utgjør en viktig del av områdets identitet og det eksisterer et stort og uutnyttet potensiale for å bruke dette i utviklingen av lokalt næringsliv og lokale arbeidsplasser, som miljøvennlig turisme, fritidsfiske og salg av økologisk sauekjøtt

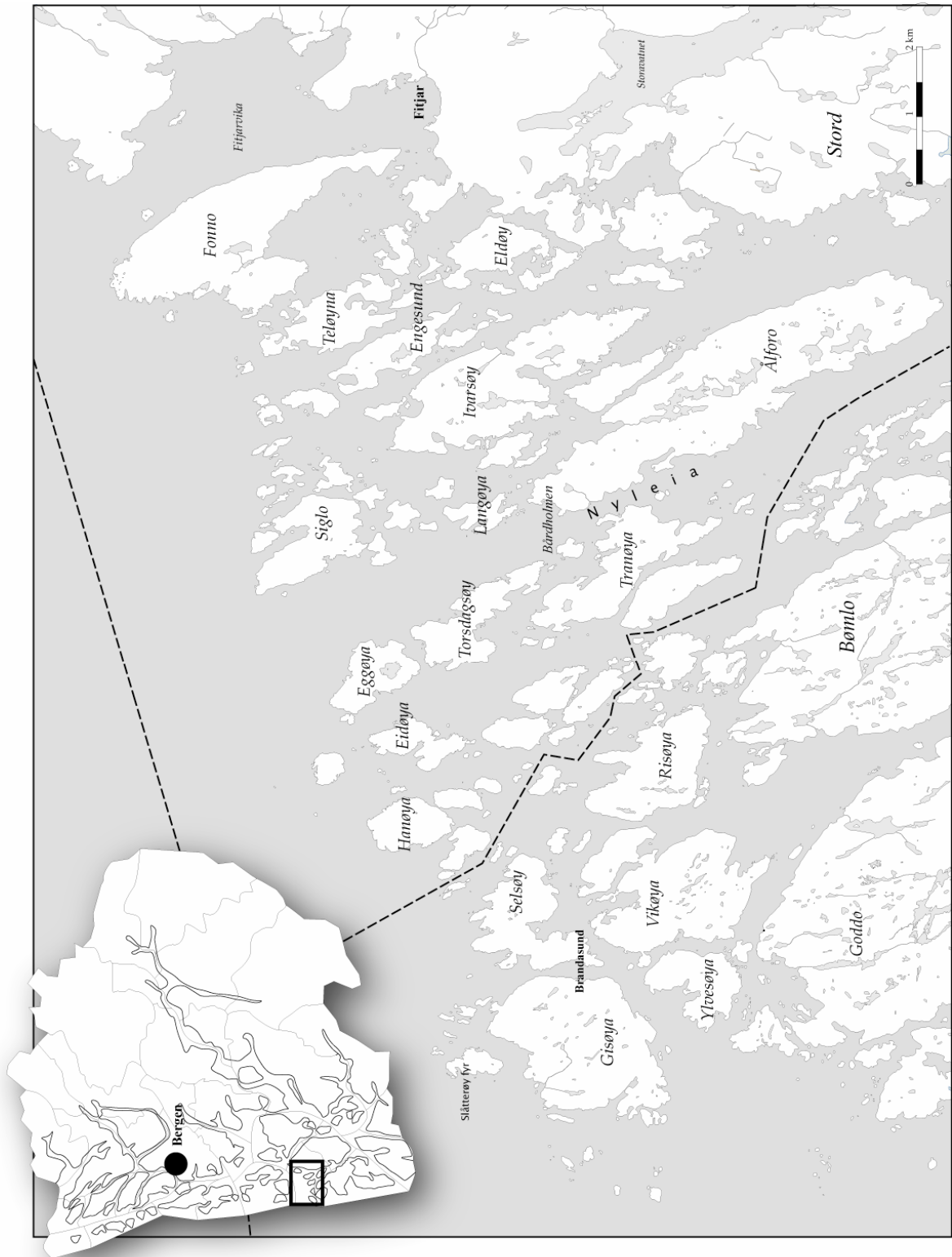
1 Innledning

Spørsmålet om vern av Fitjarøyane (figur 1) kom på dagsorden da Miljøverndepartementet offentliggjorde NOU 1986: 13, Ny landsplan for nasjonalparker. Utredningen var laget av Statens naturvernråd (SNR). I utredningen var Øyane ett av 26 foreslåtte nye verneområder. Bakgrunnen for ønsket om å verne et kystlandskap som Fitjarøyane var å tre-firedoble det totale vernearealet i Norge, samt å øke representativiteten av naturtyper ettersom de eksisterende nasjonalparker hovedsakelig var i fjellområder (figur 2). I sin vurdering sa SNR at området ”synes å være et av de få områder innen den vestlandske skjærgård der det er mulig å få til et verneområde av noen størrelse” og at det er ”meget viktig at den vestlandske lyngheiregionen blir representert blant våre verneområder” (NOU 1986: 13, side 64).

Kommunen og lokalbefolkningen ble for alvor kjent med forslaget da NOUen forelå, og forslaget møtte bred skepsis fra lokalt hold. I et referat i lokalavisa Sunnhordland fra et møte arrangert av Fitjar Høyre beskrives lokalbefolkningen som ”svært skeptisk og ottefulle for fremtida med framlegget” (Sunnhordland 22. sept., 1986). Andre avisartikler fra perioden viser at framlegget skapte usikkerhet rundt det framtidige næringsgrunnlaget, statlig innløsning av eiendommer, den private eiendomsretten og veibygging (Sunnhordland 26. sept. og 1. okt., 1986). Fitjar kommune var året etter i gang med utarbeidingen av en kommunedelplan for Fitjarøyane som et alternativ til vern gjennom naturvernloven (Asplan 1987). Ifølge daværende ordfører i kommunen, Ingebrigt Sørfonn, var dette en strategi for å ”beholde lokalt medeierskap i beslutningene”. Ved å legge seg på motstandslinjen ville man bli overkjørt av nasjonale interesser (intervju).

Etter en omfattende prosess med planen gikk Fylkesmannens miljøvernavdeling inn for forvaltning etter plan- og bygningsloven. I sin innstilling til Stortinget (St.meld. nr. 62, 1991-92) framhevet Miljøverndepartementet det lokale initiativet kommunen hadde tatt med kommuneplanleggingen, og tok området midlertidig ut av landsplanen for å avvente erfaringene med denne forvaltningsløsningen. Det ble sagt at ”dersom en gjennom kommunal styring ikke klarer å ta vare på verneverdiene i området, kan det være aktuelt å vurdere bruk av naturvernloven på nytt” (side 82). Departementet påpekte at dette ikke innebar at naturverdiene i området ble vurdert annerledes enn det SNR hadde lagt til grunn. Det innebar at også den kommunale forvaltningen av Fitjarøyane skulle legge områdets nasjonale verneverdi til grunn.

Debatten rundt forslaget om vern gjennom naturvernloven og det påfølgende arbeidet med kommunedelplanen viste at det var motstridende oppfatninger om bruk og vern av Fitjarøyane. Den nasjonale målsetningen om vern av et bredt utvalg av naturtyper møtte liten



Figur 1. Kart over Fitjarøyane. Den stiplede streken viser kommunegrensen mellom Bømlo i vest og Fitjar i øst.



Figur 2. Fitjarøyane er et småskala kystlandskap med en mosaikk av lynghei, små myrer, planteskog og nakne knauser. På litt vindbeskyttede steder finnes spredt bebyggelse og dyrket mark. Landskapet er i stor grad et kulturlandskap, formet av husdyrbeite, lyngbrenning, slått og torvtekt (som i myrene på bildet). Bildet viser nordsiden av Gisøy (Brandasund) i Bømlo kommune. Slåtterøy fyr i bakgrunnen. Foto: Anders Lundberg november 2005.

forståelse blant lokale grunneiere, som framhevet viktigheten av å sikre næringsgrunnlaget og fri råderett på privat eiendom. På den annen side ble det fra lokalt hold også uttrykt stolthet over at faglige eksperter og sentrale myndigheter omtalte verneverdige forhold og forekomster i Fitjarøyane. Dette var ingen selvfølge, for i tiårene etter Den andre verdenskrigen var de vestnorske lyngheiene stort sett lite påaktet fra myndighetenes side, og mange oppfattet dem som uttrykk for slit, nøysomhet og fattigdom, en situasjon som heldigvis hørte fortida til. Når det ble tatt til orde for vern av Fitjarøyane, ble det fra lokalt hold hevdet at området og verneverdiene var et resultat av lokal innsats og det ble argumentert for at lokale krefter ville være bedre i stand til å ivareta disse verneverdiene enn sentrale myndigheter. Dette argumentet ble også tungtveiende da den lokale forvaltningsformen ble vedtatt.

I enkelte sammenhenger har vi sett uttrykt at Fitjarøyane og verneverdiene "ble sikret gjennom plan- og bygningsloven". I den grad de som har uttrykt dette faktisk mener det de sier, er det i beste fall en naiv og svært forenklet forståelse av hvordan verneverdier i et

kulturlandskap kan ivaretas ("sikres"). Opprettholdelse og utvikling av et kulturlandskap krever aktiv skjøtsel, og lokal forvaltning etter plan- og bygningsloven kan i seg selv aldri utgjøre en sikkerhet for at et kulturlandskap blir tatt vare på.

Samarbeid med og involvering av grunneiere er uten tvil nødvendig for opprettholdelsen av ethvert kulturlandskap. Debatten om naturforvaltningen har også beveget seg i retning av sterkere deltagelse av lokale myndigheter og aktører, til tross for delte oppfatninger av de potensielle resultatene av dette (Berkes 2004). Det er blitt sterkere aksept for lokal deltakelse i norsk forvaltningspraksis (Skjeggedal 2005).

Samtidig er området et eksempel på norsk kystkultur i endring. I tiårene forut for verneforslaget hadde Øyane vært gjennom en rask avfolkning. Dermed ble også landbruksaktivitetene som hadde opprettholdt lyngheiene mindre. Det reiser nye utfordringer for forvaltningen der målet er at landskapet skal bevares. Rask gjengroing blir resultatet dersom man ikke lykkes i å finne forvaltningsløsninger som oppfordrer og oppmuntrer til bruk med innslag av beiting og brenning.

Dermed representerer Fitjarøyane en god mulighet til å studere hvordan et område med nasjonal verneverdi i praksis blir forvaltet av lokale grunneiere innenfor rammen av kommunale planer og hvor målsetningen om aktiv bruk er en forutsetning for å nå bevaringsmålene. Denne rapporten tar utgangspunkt i disse problemstillingene og vurderer erfaringene etter 15 års forvaltning. Rapporten tar for seg:

- forholdet mellom den vedtatte forvaltningen (kapittel 2)
- hvordan forvaltningen har blitt praktisert (kapittel 3)
- spørsmålet som var det sentrale i debatten rundt verneforslaget, om vernet burde hjemles i naturvernloven eller plan- og bygningsloven (kapittel 4)
- hvordan de ulike perspektivene som interessegruppene hadde for forvaltningen har blitt gjenspeilet i den praktiserte forvaltningen (kapittel 5 og 6).

Materialet som ligger til grunn for analysen er intervjuer med sentrale personer, aktuelle planer, rapporter og utredninger, et utvalg av dispensasjonssaker, avisartikler fra utvalgte perioder, og relevant litteratur. En fullstendig oversikt finnes i vedlegget. I tillegg har vi benyttet oss av litteratur med relevans for området og temaet, som f.eks. Matthiessen og Ritland (1988) og Gjeldnes (1995).

2 Vedtatt forvaltning

Da Fitjarøyane midlertidig ble tatt ut av Ny landsplan for nasjonalparker på grunnlag av initiativet kommunen hadde vist gjennom kommuneplanleggingen, ble Kommunedelplanen for Fitjarøyane 1989-1997 stående som gjeldende forvaltningsplan for området. Prosjektgruppen som utarbeidet kommunedelplanen ble nedsatt i 1987 og bestod av ordfører, rådmann og teknisk sjef i Fitjar kommune, samt et politisk valgt medlem og en sekretær. Informasjon gikk ut til de aktuelle fem kretsene gjennom kretsrepresentanter. Planen tok utgangspunkt i en grunnlagsrapport utarbeidet av Asplan Bergen AS i samarbeid med en prosjektgruppe med representanter fra både Fylkesmannens miljøvernavdeling og Fylkeskommunen. Planen ble sendt ut til høring og møtte så sterke innsigelser at den måtte revideres og legges ut til høring på nytt. Ved den første høringen kom det inn 41 merknader, derav 16 fra offentlige instanser, og ved den andre høringen kom det inn 13 merknader, derav 4 fra offentlige instanser. Merknadene fra privatpersoner viser både sterk motstand mot restriksjoner på bruk og bygging, og liten generell forståelse og innsikt i planarbeid og de aktuelle lovene. Den endelige planen ble vedtatt i kommunestyret 23. april 1991.

Fra første side i kommunedelplanen understrekes det at utgangspunktet og forutsetningen for planen er verneforslaget som kom i NOU 1986: 13. Relativt stor plass er brukt til å sitere fra utredningen, både fra de delene som omtaler Øyane spesielt og de som diskuterer marint vern generelt. Det sies på side 5 at "NOU 1986: 13 er fremma. Fitjar kommune må forholde seg til dette" og at nasjonale verneinteresser har "gripe fatt i Fitjarøyane og bede om at Fitjar kommune tilpasser sin politikk for området til overordna interesser." Planen legger seg dermed på en passiv linje ved å framstille restriksjonene som resultat av nasjonal autoritet og interesser, uten å framheve eventuelle interesser kommunen og lokale grunneiere kunne ha av vern og aktiv skjøtsel.

Kommunedelplanen går inn for forvaltning med hjemmel i plan- og bygningsloven med en restriktiv linje overfor inngrep i store deler av Øyane. Planen reiser spørsmålet om sammenhengen mellom forvaltning av loven, vern av enkelte objekter, mindre naturområder og hvordan skjøtsel og ansvar for enkelte objekter og sammenhengende områder skal utføres i praksis (side 5). I planens sektordel gjentas liknende problemstillinger, men det sies lite om hvordan eller når de skal løses, og virkemidler for å løse dem nevnes ikke.

Det legges opp til at man i samarbeid med regionale organer skal utarbeide presentasjonsmateriale av kulturverdiene med særlig vekt på det eldre bygningsmiljøet og kulturlandskapet (side 49). Det er også en uttalt målsetning at det blir utarbeidet en handlingsplan for ulike tema om kultur- og naturvern og sikring av disse (side 50). I tillegg

sies det at det i samarbeid med Fylkesmannens miljøvernnavdeling skal utarbeides en plan som omfatter marine områder, ”interessante” landskapsområder, områder for havstrand og for sjøfuglvern. Begrepene *kjerneområde* og *tunbebyggelse* ble brukt for å spesifisere ønsket utvikling. Kjerneområde refererer til et avgrenset område av Øyane hvor forvaltningspraksisen skal være særlig restriktiv. Avgrensningen av dette området var omstridt, og planen avgrenser det heller ikke nøyaktig. Tunbebyggelse, eller tunutvikling som det senere blir kalt, beskrives som et forsøk på legge til rette forholdene for vedlikehold av bebyggelse i tunmiljø. Det åpnes for ombygging og nybygging men stilles arkitektoniske krav for tilpassing til eksisterende bebyggelse slik at helheten ikke ødelegges. Det legges opp til fortetting av to hytteområder og et naustområde ut over den bebyggelsen som finnes i området.

Planen bærer preg av å være et forsøk på å innordne seg nasjonale interesser for vern, men har få praktiske løsninger eller virkemidler for å finne løsninger på problemstillinger som presenteres. Planen er hovedsakelig et kommunalt initiativ og et løfte om restriktiv dispensasjonspraksis. På dette grunnlaget ble planen sannsynligvis akseptert som et alternativ til vern gjennom naturvernloven.

Kommunedelplanen ble ikke rullert, men inkorporert i Fitjar kommuneplan 1998-2009. Kommuneplanen ble vedtatt i 1999 og har en vesentlig endring i ordlyden. I stedet for implisitt å framstille restriktiv forvaltning som et nødvendig grep for å unngå statlig inngripen, hevder den nyere kommuneplanen at kommunen har ”ei viktig oppgave i å forvalta dei regionale og nasjonale verne- og friluftssinteressene” (side 2). Mens kommunedelplanen fra 1991 preges av behandlingen av NOU 1986: 13 og muligheten for vern, sier kommuneplanen fra 1999 at Fitjarøyane er ”unike i landssamheng og utgjør ein ressurs for kommunen som bør vernast om og nyttast”. Det legges vekt på at dette unike landskapet er en viktig del av en ”kommuneidentitet” som kan skape fellesskapsfølelse mellom innbyggerne. Kommunen setter som hovedmål å være en foregangskommune i å ta vare på og bruke naturgitte ressurser. Begrepet tunutvikling defineres nærmere. I tillegg formuleres ti delmål for Øyane, de fleste meget generelle. Planen legger ikke til rette for flere fastboende, forespeiler reguleringsplaner for de fem mest benyttede hytteområdene, legger ikke ut nye naustområder, åpner for fem nye lokaliteter for fiskeoppdrett, og åpner for utvidelse av et eksisterende hytteområde. Planen er rik på målsetninger, men lite kan kvantifiseres, og virkemidler og tidsrammer blir i liten grad nevnt. Utarbeidelse av presentasjonsmateriale for kulturverdiene og handlingsplan for ulike tema om kultur- og naturvern som var beskrevet i kommunedelplanen fra 1991, er falt ut av planen fra 1999, uten videre forklaring.

3 Praktisert forvaltning

En sammenligning av de vedtatte planene og den praktiserte forvaltningen for Fitjarøyane avslører visse avvik. Det vil alltid være visse uoverensstemmelser mellom målsetninger og hva man kan oppnå, og årsakene til det ligger ikke nødvendigvis hos kommunens politiske og administrative ledelse. Handlingsrommet vil alltid være avhengig av konjunkturbestemte forhold og annet utenfor individuell kontroll. Mange målsetninger er dessuten formulert slik at man i realiteten ikke kan fastslå om de er oppnådd. Man skal ikke straffes for å ha satt seg optimistiske mål. På den annen side er poenget med planer at de skal være forpliktende rammerfor kommunale vedtak og praksis. Vurderingen av hvordan forvaltningen har blitt praktisert tar derfor utgangspunkt i praktiske og målbare tiltak eller mangel på disse. Dette kapitlet tar for seg punkter hvor det er mulig å vurdere praktisert forvaltning opp mot formulerte målsetninger og realistiske muligheter.

- **Mangel på helhetlig skjøtselforvaltning**

Den vedtatte kommunedelplanen fra 1991 vektla at den ble til som et resultat av at Fitjarøyane ble utpekt som nasjonal verneområde i NOU 1986: 13. En spesifikk målsetning i planen var at det skulle lages en handlingsplan for kultur- og naturvern og sikring av disse. Som nevnt falt denne målsetningen ut da kommunedelplanen fra 1991 ble inkorporert i kommuneplanen fra 1999. En slik handlingsplan har heller ikke blitt utarbeidet. Målsetningen om å utarbeide en samlet plan som omfatter marine områder, landskapsområder, områder for havstrand og sjøfuglvern har heller ikke blitt oppfylt. Vi finner heller ingen dokumentasjon på at et slikt arbeid har blitt påbegynt. Nåværende ordfører Agnar Aarskog hevdet i intervju at manglende ressurser for å følge opp planlagte målsetninger var et problem, og at bidrag fra regionalt nivå var begrenset til kontrollvirksomhet i forbindelse med dispensasjonssaker og rullering av kommuneplanen. Knapphet på ressurser i en liten kommune som Fitjar ble også hos Fylkesmannens miljøvernavdeling sett på som en viktig grunn til at aktive tiltak ikke var blitt satt i verk (Friis, intervju).

Kommuneplanen fra 1999 framstiller landskapet i Fitjarøyane både som en viktig del av kommunens identitet og av den nasjonale verneverdien av lyngheiene. Planens hovedmål er å kombinere bruk og vern av naturgitte ressurser og historisk-kulturelle verdier. Likevel finnes det ut over kommuneplanen få tegn til planlegging av skjøtselforvaltning i et helhetlig perspektiv som står i stil med at Øyane har nasjonal verneverdi og definerer kommunens

identitet. Kommunens ulike tiltak og politikk på området er fragmentert og det tas ikke hensyn til kumulative effekter av dispensasjonspraksis, landbrukstiltak, næringsvirksomhet og turisme. Det er få tegn til kartlegging av mulighetene for samkjøring av disse feltene.

Siden Fitjarøyane forvaltes med hjemmel i plan- og bygningsloven er det heller ingen regional instans eller avdeling som har det helhetlige ansvaret eller oversikten over utfordringer og muligheter for området. Det er liten samkjøring av interessene innen landbruk, miljø og kultur på regionalt nivå som kan bøte på den manglende helhetlige tenkningen på kommunalt nivå. Det er også problematisk for forvaltningen at deler av Fitjarøyane ble overført til Bømlo kommune ved endring av kommunegrenser i 1995, siden dette gjør det å utforme en helhetlig politikk for Øyane enda vanskeligere.

• Tiltak i landbrukssektoren

Kommunen har satt i gang flere tiltak i landbrukssektoren som kan bidra til bevaring av landskapet, noen av dem i samarbeid med Fylkesmannens landbruksavdeling. Disse trenger videre stimulering. Kommunen, ved fagkonsulent Aase Nøttveit, driver registrering av tilstanden av kystlynghei, eventuelle skjøtselstiltak på de ulike øyene og hvor det går villsau (figur 3). Dette arbeidet er første del i utarbeidelsen av en *beitebruksplan*. Registreringen er enkel, men virker troverdig og formålstjenlig. Arbeidet med registreringen viser at det meste av lyngheilandskapet er i dårlig forfatning, men at det finnes spredte skjøtselstiltak med til dels gode resultater.

Det er tegn til at tradisjonelle driftsmetoder som brenning (figur 4) stiger i popularitet. Nøttveit hevdet at:

Det har lenge vært liten begeistring for tradisjonell drift med sviing og opprettholdelse av lyngheiene, dette er i ferd med å snu. Det har nådd et omfang av tilgroing som de fleste ser... Interessen er økende (intervju).

Aslaug Aalen ved Fylkesmannens landbruksavdeling deler denne oppfatningen, og viser til kurs som har blitt holdt i Fitjar for å øke kompetansen blant grunneierne om tradisjonelle driftsmetoder. Fylkesmannens landbruksavdeling har støttet både registreringsarbeidet og kurs. Landbrukssjefen i kommunen, Audun Inge Torvund, framhevet at kompetanse og økonomisk støtte var viktig for at disse forsøkene skulle lykkes:

Lyngbrenning er på full fart inn igjen... Vi har hatt en del kurs... Man lærer av hverandre, det er viktig for å holde lyngen slik den skal være. Til og med hytteeiere blir oppglødd... Dette er avhengig av aktive skjøtselstiltak, midler er en forutsetning for å opprettholde dette. Fitjarøyane er inne i en positiv trend (intervju).



Figur 3. Lyngen er vintergrønn og gjør at husdyr kan beite ute året rundt. Beitet bidrar også til å holde lyngen ung og frisk og å hindre gjengroing. Bildet viser villsau på beite i velutviklet lynghei på Ålforo. Foto: Åse Nøttveit august 2006.



Figur 4. Lyngbrenning er en gammel tradisjon for å forbedre kvaliteten på utmarksbeitene. Tradisjonen har i liten grad vært praktisert de siste 50 årene, men har blitt populær igjen i det siste og bidrar til å opprettholde det karakteristiske kystlyngheilandskapet. Bildet viser lyngsviing på Eggøy i mars 2006. Foto: Åse Nøttveit.

Mange av de igangsatte tiltakene har blitt støttet av SMIL og Regionalt Miljøprogram. I 2005 forvaltet Fitjar kommune kr 463 000 i SMIL-midler, hvorav 124 000 kr. (36 %) gikk til tiltak i Øyane. I kommunens tiltaksstrategi for SMIL-midlene er Fitjarøyane og lynghei prioriterte, men siden kommunen deler landbrukskontor med Stord kommune blir disse prioriteringene sidestilt med Stords prioriteringer. De områdene som står på Stords liste kan ikke sies å ha nasjonal verneverdi. Lyngheiene i Fitjarøyane blir også sidestilt med andre prioriteringer innen Fitjar kommune. Regionalt Miljøprogram bevilger midler til søkere som tilfredsstiller visse krav, og har en spesiell tilskuddsordning for skjøtsel av kulturlandskap. Også her blir Fitjarøyane sidestilt med områder med lavere verneverdi og er derfor avhengig av individuelt søkerinitiativ.

Tiltakene innen landbrukssektoren er svært positive, og viser at kommunalt og individuelt initiativ er til stede. Men det er uheldig at tiltak for skjøtsel innen et område med nasjonal verneverdi skal være avhengig av økonomiske tildelinger der de konkurrerer på lik linje med tiltak med langt lavere verneverdi. SMIL og Regionalt Miljøprogram er verken egnet eller ment til å ivareta relativt store sammenhengende landskap med nasjonal verneverdi. Skjøtselstiltakene er også i stor grad avhengig av individuelt initiativ hos den enkelte søker. Slike initiativ bør stimuleres i høyere grad enn hva som er tilfelle med dagens ordninger. Den planlagte beitebruksplanen vil heller ikke være juridisk bindende eller nødvendigvis legge føringer for kommunens politikk på andre områder som kan ha konsekvenser for verdiene i Fitjarøyane.

- **Dispensasjonspraksis**

Forvaltning av et område med nasjonal verneverdi gjennom plan- og bygningsloven krever en svært restriktiv dispensasjonspraksis. Det at området *midlertidig* ble tatt ut av Ny landsplan for nasjonalparker har gitt kommunen et spesielt ansvar for å holde seg til den vedtatte arealbruksplanen. Likevel kan det ikke sies at dispensasjonspraksisen har vært streng nok. Vår rapport bygger her på et tilfeldig utvalgte saker (se vedlegg).

I perioden ble det gitt dispensasjon i 19 av 26 plansaker som ble sendt på høring (73 %). I 10 av disse sakene går kommunen imot enten Fylkesmannens uttalelse, Fylkeskommunens uttalelse eller begge.¹ I så godt som ingen av disse sakene presenteres alternativ argumentasjon. Det må påpekes her at undersøkelsen gjelder søknader som har blitt sendt på høring. Antall saker som har blitt avvist fordi kommunen har satt seg i mot i

¹ Uttalelsene blir her redusert til ”for” og ”imot” selv om det i enkelte tilfeller tas forbehold i tillegg til fraråding eller tilråding.

utgangspunktet har det ikke blitt tatt stilling til. Hvis en sammenligner med tall for Hordaland Fylkeskommune for 2004, godtok Fylkeskommunen omtrent 90 % av søknadene. Fylkeskommunen har en strengere praksis for Fitjarøyane enn andre områder, siden den går imot eller har merknader til 46 % av de utvalgte sakene. Fylkesmannen er enda mer restriktiv i saker som gjelder Fitjarøyane, og gikk i mot dispensasjon i 65 % av de utvalgte sakene. Til tross for dette går altså kommunen i et relativt høyt antall saker imot uttalelsene fra de regionale instansene.

Dispensasjonspraksisen i Øyane blir heller ikke hos Fylkesmannens miljøvernnavdeling oppfattet som tilstrekkelig restriktiv:

Fitjar har ikke fremhevet seg som spesielt negativt, men heller ikke fremhevet seg spesielt positivt. Det burde de ha gjort, med et område som Fitjarøyane. De fikk en mulighet til å verne gjennom plan- og bygningsloven, men vi synes ikke de har fulgt opp dette i stor nok grad (Taule, intervju).

I flere av sakene er det uenighet om begrepet *tunutvikling*, som blir brukt for å legitimere bygging som ikke kan inngå i begrepet. Retningslinjene for tunutvikling som beskrevet i kommuneplanen fra 1999 er relativt klare. Disse retningslinjene bør i større grad følges opp i vurderingen av søknader om tunutvikling og kommunen bør følge sine egne retningslinjer for søknader de har mottatt og som de sender videre på høring til regionale instanser. Ellers vil begrepet fungere som en utvanning av de fastlagte planene, heller enn en mulighet til å oppfordre til en viss type bygging. Ideen sammenfaller med målsetningene om opprettholdelse av kulturlandskapet og tradisjonell byggekultur, men for at det skal fungere etter hensikten, må kommunen påse at retningslinjene følges.

Det er utvilsomt et stort press på hyttebygging i området (Tornes, intervju; Aarskog, intervju), og dette gjenspeiles i innspill til den gjeldende kommuneplanen. Det har også vært åpnet et område (Kråko) for å ta av for presset andre steder, noe Fylkesmannens miljøvernnavdeling har vært positive til (Taule, intervju). Likevel viser dispensasjonssakene uoverensstemmelser mellom ansvaret som ligger i at kommunen fikk forvalte nasjonale verneverdier og den praktiske politikken som har blitt ført. Kommunen har i enkeltsaker stått fast på prinsippene i planene, blant annet gjennom å gå rettens vei for å fjerne en ulovlig bygd hytte, men i andre saker har den tatt lite hensyn til planer og uttalelser fra regionale instanser.

Inkonsekvensen skyldes nok både svingninger i politisk klima og manglende ressurser og kompetanse på kommunalt nivå. Den nåværende kommuneplanen påpeker selv at det mangler administrative ressurser til håndtering av ulike problemstillinger i Øyane (side 38). Det er ingen ressurser til å drive kontrollvirksomhet og tilsyn i byggesaker.

Ledelsen i kommunen etterlyser derfor flere ressurser fra regionalt nivå og beskriver dem som fjerne og uflexible (Tornes, intervju; Aarskog, intervju), mens de regionale instansene på sin side kritiserer kommunen for lite restriktiv dispensasjonspraksis. Situasjonen er preget av liten forutsigbarhet og langsiktighet, lite samarbeid og kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene og gjensidig mistillit mellom aktørene. Slike samarbeidsproblemer er nok ikke uvanlige i planlegging og dispensasjonspraksis, men det er utvilsomt uheldig at de i så stor grad skal forstyrre forvaltningen av et område med nasjonal verneverdi. Vår gjennomgang av dispensasjonssøknadene viser at kommunen ikke har en tilfredsstillende restriktiv dispensasjonspraksis.

- **Identitetsskaping og markedsføring**

Kommunenplanens framheving av Fitjarøyane som et viktig identitetsskapende element er et godt utgangspunkt for å utvikle positive kvaliteter ved Fitjar. Det hevdes at kommunen ikke kan konkurrere med de større nabokommunene på deres premisser, at den verken har økonomi eller befolkningsunderlag til å kunne bære et stort spekter av tilbud (side 6). Det er en tett sammenheng mellom tradisjonelle livsformer i kommunen, kulturlandskapet, de nasjonale verneverdiene, mulighetene for utvikling av turisme og særpreget som planen sier kan øke folketallet i kommunen.

Likevel har potensialet for utvikling og markedsføring at Fitjarøyane ikke blitt utnyttet. Det er få eller ingen tegn til at noe har blitt gjort på dette feltet, ut over fokuseringen i kommuneplanen. Fitjarøyanes nasjonale verneverdi blir bare så vidt nevnt på internettssidene til kommunen, og blir der viet mindre plass enn for eksempel Idrettsparken. Potensielt kunne man kombinert aktiv skjøtsel og restriktiv holding til utbygging med en markedsføringsprofil som vektlegger tradisjonelle driftsmetoder og kulturlandskap. Videre kunne turisme blitt tilrettelagt slik at det samtidig skapes næringsmuligheter for grunneiere som driver aktiv skjøtsel.

Noe av dette eksisterer på Smedholmen, et bruk som driver kyst- og naturlivsskole. Men lite eller ingenting er gjort for å utnytte mulighetene for et samspill mellom kulturlandskap, turistnæring og kommuneidentitet, selv om generelle tanker om dette ligger i kommuneplanen. Dette skyldes dels mangel på initiativ fra kommunen, men også mangel på økonomiske og administrative ressurser. Instansene på regionalt nivå har nok hovedsakelig sett sin rolle som kontrollinstans og har i liten grad stilt økonomiske, administrative ressurser eller kompetanse til rådighet for dette formålet. Innenfor de eksisterende rammene er det

heller ikke klart hvilken regional instans eller avdeling som kunne hatt dette som sitt ansvarsområde.

- **Beiting og tilgroing**

Et avgjørende spørsmål i vurderingen av om intensjonene med lokal forvaltning av Fitjarøyane, og spesielt om verneverdiene er ivaretatt, er hva som har skjedd med selve lyngheilandskapet etter at den lokale forvaltningen ble vedtatt. Lyngheiene på kysten er kulturlandskap, skapt og opprettholdt gjennom en bestemt type bruk gjennom lang tid. Sentrale elementer i denne driften er husdyrbeite, først og fremst sau, lyngbrenning og lyngslått/lyngriving. Lyngheienes utviklingshistorie og dynamikk er velkjent (Kaland 1979; Lundberg 1987; Fremstad, Skogen og Arrestad 1991; Gjeldnes 1995). Når beitepresset avtar eller forsvinner, endres lyngheiene i retning skog. Hvor raskt overgangen fra lynghei til skog skjer, er i stor grad avhengig av avstanden til nærmeste skog eller plantefelt. Jo kortere avstand, jo raskere skjer overgangen. Hvis beitepresset i et lyngdominert område øker, skjer det en overgang til grasmark. Lundberg (2005) har prøvd å beregne forholdet mellom beitepress og vegetasjonsutvikling langs Vestlandskysten, og fant at overgangen fra lynghei til grasmark blir utløst ved et beitepress på 2,4-2,7 sauer/hektar/år. Et beitepress på $\leq 2,4$ sauer/hektar/år gjør at vegetasjonen forblir lynghei; et beitepress på $\geq 2,7$ sauer/hektar/år gir grasmark. Det vil også være interessant å finne ut hvor stort beitepresset må være for å holde skogen unna i Fitjarøyane. Dette har ikke vært undersøkt i denne studien, men det er et spørsmål som vi ønsker å følge opp i en kommende studie. Det vi umiddelbart kan registrere er at skogen har ekspandert i området i den perioden vi har studert. Sagt på en annen måte betyr det at den lokale forvaltningen ikke har vært i stand til å ta vare på sentrale deler av verneverdiene (lyngheilandskapet) og at intensjonen med lokal forvaltning på dette punktet ikke er ivaretatt. For å stoppe og snu denne utviklingen trengs et langt høyere beitepress enn det som har vært de siste årene. Kommunen har her et spesielt ansvar for veiledning og tilrettelegging for beiting i samarbeid med grunneiere og jordbrukere.

Selv om hovedtendensen har vært gjengroing og tilbakegang i lyngheiarealet, finnes unntak. Et eksempel er Hanøy, hvor det er aktiv drift med sauehold og et landskap som grunneieren har skjøttet på en forbilledlig måte (figur 5). Et annet eksempel er de øyene som brukes av sauebonden John Inge Vik frå Vinnsvåg i Austevoll (figur 6). Han driver med villsau og har dyr på Ivarsøy (70 vinterfôra), Eldøy (44), Torsdagsøy (30), Eggøy (20), Longøy (18) og Bårholmen (5). Mange av disse øyene har ikke vært beitet på 25 år og for å opparbeide beitene på nytt, ble det i 2005 brent på følgende øyer: Ivarsøy (900 mål brent),



Figur 5. Velstelt beitemark med gamle rydningsrøyser på Hanøy, omgitt av trær, lynghei og knauser. Foto: Anders Lundberg juni 1995.



Figur 6. John Inge Vik er en av de yngre brukerne som har tatt opp igjen den gamle tradisjonen med villsau på lyngbeite. Foto: Marte Rommetveit, bladet Sunnhordland.

Eldøy (600 mål), Torsdagsøy (5-600 mål) og Eggøy (400 mål). Andre sauebønder har dyr på Teløy og Ålforo (Vik, intervju). Samtidig som sauebeite hindrer gjengroing og bidrar til å opprettholde kystlyngheiene, er villsaukjøtt interessant som nisjemat. Det er god avsetning på villsaukjøttet og lønnsomheten for bøndene er god. En del av kjøttet omsettes lokalt, men mye går til restauranter i Stavanger, Oslo og andre steder.

Beite og brenning er nødvendige forutsetninger for å opprettholde lyngheilandskapet i Fitjarøyane og for å ta vare på de verneverdiene som NOU 1986: 13 i sin tid påviste. Bøndene som driver på denne måten får produksjonstilskudd, i tråd med nyere tenkning innenfor rammen av jordbruksavtalen. Mens det før ble lagt vekt på rent jordbruksinterne forhold (opprettholde jordbruksproduksjonen, sikre landets matvareforsyning, vern av dyrka mark, sikre sysselsetting, opprettholde bosettingsmønsteret i distriktene osv.), er fokus nå på det multifunksjonelle jordbruket. I tillegg til de rent jordbruksmessige målsettingene, er det et mål at jordbruket også skal bidra til å utvikle fellesgoder, som å ivareta kulturlandskap og biologisk mangfold. Dette er spesielt relevant i Fitjarøyane, både i forhold til lynghei som kulturlandskap og i forhold til biologisk mangfold (plante- og dyrearter som er knyttet til kystlynghei, inklusive villsau som en gammel husdyrrase). Beitebruksplanen, SMIL-midlene og virkemidler fra Regionalt miljøprogram er nyttige verktøy for å ivareta verneverdiene i Fitjarøyane, men de er hver for seg og sammen utilstrekkelige for å nå målsettingene i de sentrale kommunale og nasjonale dokumentene.

- **Praktisert forvaltning sett under ett**

Et stort ansvar ble lagt til en liten kommune ved at Fitjarøyane skulle forvaltes gjennom plan- og bygningsloven. Erfaringene etter nærmere 15 år med denne løsningen er at ansvaret nok ble for tungt. Mulighetene for å drive den nødvendige aktive skjøtsel, oppsyn og informasjonsvirksomhet har vist seg å være relativt begrenset innenfor rammene av den vedtatte forvaltning. Kommunen sier seg ikke i stand til å avse økonomiske og administrative ressurser til denne typen arbeid (Tornes, intervju; Aarskog, intervju), mens på regionalt og nasjonalt nivå har lovhjemmelen satt begrensinger, om ikke for muligheten til mer støtte, så i hvert fall for prioriteringen av Fitjarøyane. Det er liten tvil om at områder vernet med hjemmel i naturvernloven prioriteres høyere av regionale og statlige instanser enn områder forvaltet med plan- og bygningsloven i konkurransen om begrensede tilgjengelige midler (Friis, intervju).

Kommuneplanen og intervjuene vi har hatt med representanter for Fitjar kommune viser som nevnt at de selv mener at kommunen ikke har vært i stand til å avsette større midler

til å kartlegge tilstanden, å gi tilskudd til skjøtsel, å drive oppsyn osv. Dette spørsmålet må likevel ha vært vurdert da kommunen ivret for å få ansvaret for forvaltningen av Øyane. Kommunen må nødvendigvis også ha vurdert spørsmålet om allokering av midler da kommunedelplanen for Fitjarøyane ble utformet. Her kan det synes som om det er et sprik mellom ønsket om å få ansvar for å forvalte de nasjonale verdiene det er snakk om, og midlene kommunen stiller opp med for å etablere en forvaltningspraksis som følger opp forvaltningsprinsippene den har gitt sin tilslutning til.

Vi kan oppsummere at beitepresset i Fitjarøyane er for lite til å ivareta det spesielle lyngheilandskapet. Det finnes positive unntak, for eksempel beitebruksplanen, men alt i alt gjøres det for lite for å oppmuntre til aktiv skjøtsel. Dermed har forvaltningen av Fitjarøyane stort sett begrenset seg til *negative* tiltak, i form av restriksjoner på bruk og bygging. Heller ikke denne har utmerket seg som spesielt restriktiv, slik gjennomgangen av dispensasjonspraksis viser. Instansene på regionalt nivå har i hovedsak fungert som kontrollmyndighet i planlegging og dispensasjonspraksis. *Positive* tiltak er det at kommunens landbrukskontor i samarbeid med Fylkesmannens landbruksavdeling har oppnådd lovende resultater med økonomisk støtte og kompetanseoverføring til lyngbrenning og kartlegging av lynghei. Disse tiltakene har i hovedsak vært avhengige av ordinære støtteordninger. De bør stimuleres særskilt, men også inngå i mer helhetlig og juridisk bindende skjøtelsesplanlegging over kumulative effekter innen en rekke felt med oppsyn og informasjonsarbeid.

En studie av forvaltning av landskapsvernområder (*Valuable Man-made Landscapes*) i Nederland viser at man kan oppnå gode resultater med å kombinere grunneierinitiativ med offentlig støtte (De Haas m.fl. 1999). Myndighetene bidrar i disse tilfellene med startstøtte til individuelle initiativ innen utpekte områder. Suksessfaktorene er (1) nye muligheter for landbruksnæring, (2) en særpreget regional identitet, og (3) hensiktsmessig administrativ støtte. Ideen med å skape nye muligheter for landbruk og turistnæring med støtte fra regionale myndigheter eksisterer i Fitjar, men lite er blitt gjort for sette den ut i live. Det har i praksis vært lite rom for positive tiltak innenfor de eksisterende rammene av den vedtatte forvaltningen.

Selv om vi må konkludere med at den lokale forvaltningen hittil ikke har hindret at sentrale deler av verneverdiene i Fitjarøyane har blitt forringet i den perioden det har vært lokal forvaltning, er det klart at de tilløpene til gjenopptaking av den aktive skjøtelsen som nå er i gang kan og bør videreføres slik at kommunen kan nå målet om å ta vare på det spesielle kulturlandskapet i området. I samspill med regionale og nasjonale instanser har kommunen en god mulighet til å bidra til at målet for en lokal forvaltning av Øyane blir ivaretatt.

4 Spørsmålet om lovhjemmel

Et sentralt spørsmål i debatten om forvaltning og vern av Fitjarøyane har vært om dette skulle være hjemlet i plan- og bygningsloven eller naturvernloven. Kommunedelplanen fra 1991 beskriver to scenarier, hvor det første er vern gjennom naturvernloven og det andre er ei restriktiv linje ovenfor inngrep hjemlet i plan- og bygningsloven. Kommunen valgte det andre scenariet. Planen var i seg selv et forsøk på å overbevise sentrale myndigheter om at kommunen var skikket til å forvalte området gjennom planlovgivningen. Både på kommunalt og regionalt nivå er naturvernloven sett på som ”riset bak speilet” som skal sikre en restriktiv bruk av plan- og bygningslovens dispensasjonsparagraf (Torvund, intervju; Aarskog, intervju; Rødseth, intervju; Taule, intervju). I St.meld. nr. 62 (1991-92) trekker Regjeringen Fitjarøyane ut av områdene som skal vernes gjennom naturvernloven, men sier at det kan være aktuelt å gå tilbake på dette dersom kommunal styring ikke klarer å ta vare på verneverdiene. Virkemidlene for vern blir altså i stor grad redusert til disse to juridiske alternativene.

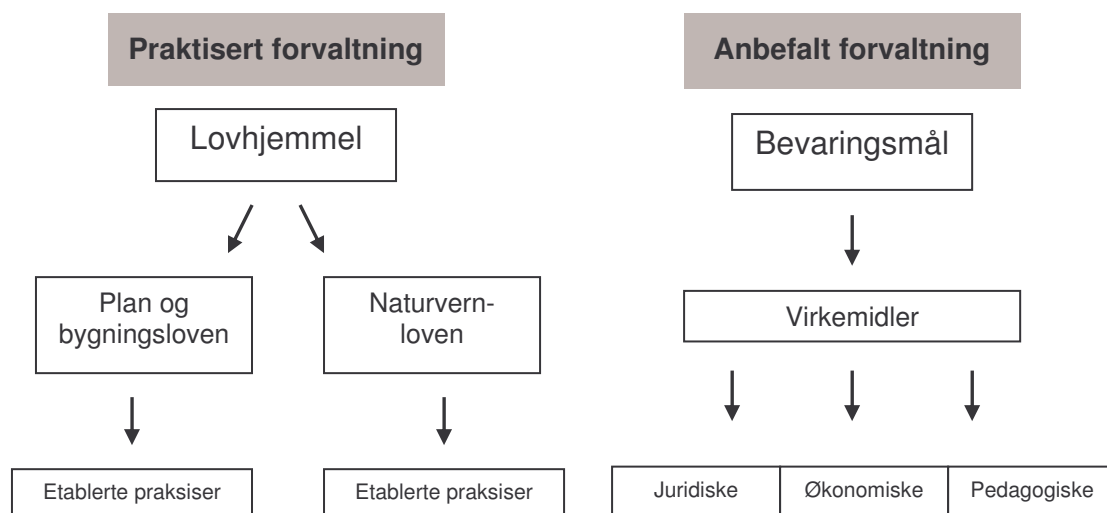
Vedtaket om at området skulle forvaltes med hjemmel i plan- og bygningsloven satte i praksis sterke begrensninger på hvilke midler som ble gjort tilgjengelig for helhetlig planlegging, aktiv skjøtsel, oppsyn og informasjonsarbeid. Beskjedne midler har tilflytt kommunen for å løse disse oppgavene, selv om både NOU 1986: 13 og St.meld. nr. 62 (1991-92) understreker at Fitjarøyane har nasjonale verneverdier. Hos Fylkesmannens miljøvernavdeling ble det understreket at kommunen ”fikk ansvaret selv”, og at miljøvernavdelingen ikke hadde mulighet til å prioritere områder som ikke var vernet i like stor grad som de som var vernet gjennom naturvernloven (Friis, intervju).

Vi vil hevde at forvaltningen av Fitjarøyane i stor grad er blitt fastlåst i spørsmålet om lovhjemmel. For forvaltningsorganene på både lokalt og regionalt nivå har tiltak, ansvarsområder og tilgjengelige midler blitt definert ut fra den valgte lovhjemmel, og ikke forankret i målsetninger om bevaring av verdiene. Ettersom plan- og bygningsloven ble valgt har sentrale og regionale myndigheter hovedsakelig forholdt seg til området som ethvert LNF-område, ikke som en nasjonal verneverdi.

De ulike lovhjemlene har etablerte praksiser knyttet til seg, i forbindelse med byråkratisk ansvarsfordeling og bevilgning av økonomiske midler. I tilfellet Fitjarøyane kan det tyde på at disse praksisene og den byråkratiske ansvarsfordelingen har kommet i veien for hensiktsmessig forvaltning. Siden forvaltning av nasjonale verneverdier gjennom kommunal

styring ikke har vært vanlig, har den falt mellom to byråkratiske stoler, ettersom etablerte forvaltningspraksiser ikke er tilrettelagt for denne løsningen. Miljøvernforvaltningen prioriterer områder vernet etter naturvernloven, landbruksforvaltningen tar ikke i særlig grad hensyn til ”nasjonale verneverdier”. Samtidig er det ikke tilstrekkelig samkjøring av disse sektorene siden de i stor grad praktiseres som atskilte interesser (Skjeggedal 2005).

Fitjarøyane passer ikke inn i etablerte forvaltningspraksiser, og har som resultat vært skadelidende. Området ble definert som forvaltet gjennom plan- og bygningsloven. Forvaltningen har deretter i høy grad hatt lovhjemmelen som rettesnor, ikke et bevaringsmål. Ved først å definere et bevaringsmål og så vurdere hvilke virkemidler man kunne ta i bruk for å nå dette målet, kunne forvaltningen ha blitt bedre tilpasset i forhold til intensjonene. For å nå dette bevaringsmålet må man vurdere ulike virkemidler, ikke bare *juridiske*, men også *økonomiske* og *pedagogiske*. Vår anbefalte forvaltningsmodell er illustrert i modell 1, der den er satt ved siden av den modellen som følges i dag.



Modell 1: Forskjell på praktisert forvaltning og anbefalt forvaltning.

Forvaltning og vern må selvsagt være hjemlet i eksisterende lovverk, og i dette tilfellet er de aktuelle lovene plan- og bygningsloven og naturvernloven. Men lovene legger ikke nødvendigvis så sterke føringer for forvaltningen som har vært praktisert for Fitjarøyane. Kommunal styring gjennom plan- og bygningsloven kan skje gjennom utarbeidelse av en delplan med definerte bevaringsmål, i likhet med en skjøtselsplan eller verneplan. Kommunal styring utelukker heller ikke at regionale eller sentrale myndigheter stiller midler tilgjengelig til økt oppsyn, aktive skjøtselstiltak eller informasjonsarbeid.

I forbindelse med naturvernloven sier Backer (1986, side 242) at ”lovens skjøtselsbegrep trenger imidlertid ikke være avgjørende for hva som i praksis blir oppfattet som skjøtselsoppgaver. I tillegg til det som skjøtselsbestemmelsene i [naturvernloven] hjemler, kan det omfatte oppgaver som har annen hjemmel, eller som ikke krever lovhjemmel overhodet.” Vi antar at det samme gjelder for plan- og bygningsloven. Den har ikke hjemmel for å kreve aktiv skjøtsel fra private, men den setter heller ingen begrensninger for at forvaltningsmyndigheter kan gå ut over det loven krever. Loven trenger ikke å sette de begrensningene som har vært praktisert.

Sentrale myndigheter burde for et område de har definert som nasjonalt verneverdi gå ut over det som er vanlig praksis for LNF-områder og benytte økonomiske virkemidler for å nå et definert bevaringsmål, ved å øremerke midler til Fitjar kommune til aktive skjøtselstiltak, oppsyn og informasjonsvirksomhet. Et alternativ som burde vurderes er et særskilt fond for støtte til aktive skjøtselstiltak i området, siden SMIL og Regionalt Miljøprogram ikke makter å prioritere området som en nasjonal verneverdi. Også pedagogiske virkemidler burde tas i bruk for å øke kompetansen i kommunen, forståelse blant grunneiere, andre sektorinstanser og befolkningen generelt for verneverdiene i et særegent kulturlandskap.

Det forholdet at miljøvern, landbruk, kulturverdier og bøndenes næringsvilkår har blitt sett på som atskilte interesser og dermed forskjellige byråkratiske oppgaver er ikke et nytt problem i forvaltningen. NOU 2004: 28, Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold, åpner for mulige løsninger på dette samordningsproblemet. Anniken Friis ved Fylkesmannens miljøvernnavdeling understreket at dette lovforslaget var et forsøk på å integrere disse feltene:

Man er klar over at [å opprettholde bosetning i bygdene og natur- og kulturhensyn] hører sammen, og den nye loven om biologisk mangfold har dette som målsetning... I fremtiden skal det være slik at det vil være en styrke for en som vil drive med tradisjonell drift at området er vernet. Man vil ha lettere for å få tilgang på midler, kompetanse, informasjon, og komme i kontakt med andre som driver på samme måten (Friis, intervju).

Mangelen på denne typen lovgivning har helt klart hemmet en hensiktsmessig forvaltning av Fitjarøyane. Samtidig vil vi understreke at det er vanskelig å sy sammen en lov som positivt krever det som skal til for å opprettholde et kulturlandskap. Det vil i alle tilfeller være behov for aktive og tilpassede tiltak som går utover det en lov krever. Forvaltning av kulturlandskap er et komplekst samspill mellom individuelle initiativ, generelle økonomiske

samfunnsstrukturer, spesielle økonomiske insentiver, og lovgivning på en rekke områder som landbruk, miljø og kultur. Dette kan ikke reduseres til en naturvernlov, men er avhengig av oversikt og samkjøring. Framtidig diskusjon om forvaltning av Fitjarøyane bør ikke låses fast i et spørsmål om lovhjemmel alene.

5 Forskjeller i perspektiver på bruk og vern

Vern av kulturlandskap stiller ulike aktører overfor store utfordringer for å skape en dialog som kan føre til felles forståelsesrammer. Aktørene kan i utgangspunktet ha svært ulike perspektiver og interesser på og i de aktuelle områdene. Likevel vil vern av kulturlandskap i de fleste situasjoner måtte innarbeides i nasjonale målsetninger om vern av et utvalg naturtyper. Vern av kulturlandskap vil kreve forpliktende ressurser fra regionale og kommunale myndigheter og vil være avhengig av samspill med og individuelt initiativ fra grunneiere. Dette kapitlet retter søkelyset på hvordan perspektiver på bruk og vern av Fitjarøyane ble forstått og uttrykt blant grunneiere, kommunen og regionale myndigheter. Analysen gir grunnlag for en diskusjon i det påfølgende kapitlet om hvordan disse ulike perspektivene har preget forvaltningen, og hvordan forvaltningen bedre kan ta høyde for ulike perspektiver.

• Grunneiere og beboere

Ey referat i lokalavisen Sunnhordland fra et møte Fitjar Høyre arrangerte for å diskutere og informere om NOU 1986: 13 illustrerer de lokale reaksjonene på en mulig nasjonalpark i Øyane (Sunnhordland, 22. sept., 1986). Det ble stilt spørsmål om framtiden for vegbygging, statlig ekspropriasjon og oppdrettsanlegg. Avisen selv beskrev stemningen som ”skeptisk og ottefull”. Både dette referatet og innlegg i avisen i ukene etterpå gir uttrykk for frykt for statlige inngrep i privat eiendomsrett, men viser først og fremst mangel på informasjon og kunnskap om de ulike aktuelle lovhjemlene og hva konsekvensene ville være av de ulike alternativene. Det er en debatt om hvorvidt staten har rett til å løse inn eiendommer for å skape nasjonalpark (Sunnhordland, 1. okt., 1986). Daværende ordfører Ingebrigt Sørfonn mener at møtet bidrog til å ”hause opp stemningen” og til å øke frykten blant folk, slik at prosessen startet ”under nullpunktet” (Sørfonn, intervju). Sørfonn følte seg presset av grunneiere og beboere til å sette seg sterkt imot forslaget, men valgte å inngå dialog for å få ”medeierskap i beslutningene” (Sørfonn, intervju). Det var dette som muliggjorde forvaltning gjennom kommuneplan (Rødseth, intervju).

Også merknadene til kommunedelplanen bærer preg av at verneforslaget ble oppfattet som å komme brått på grunneiere, som derfor så seg utestengt fra beslutningsprosessene. Mange av merknadene går generelt imot ”båndlegging”, sammenligner prosessen med ”Østblokklandene”, ”formynderi” og ”landerøveri”. I merknadene til kommunedelplanen blir det argumentert mot landskapsvernområde, noe som viser at de juridiske sidene ved saken har blitt forstått. Et eksempel på argumentasjon er:

I årtier har innbyggjarane i øyane hatt sitt næringsgrunnlag i jord og fiske. Dei har forvalta si jord og eiendom godt. No skal dei ikkje lenger få råderett over det dei eig
(Astrid Bukkøy, Merknader, Kommunedelplan Øyane, Fitjar Kommune, 1991).

Et leserinnlegg i Sunnhordland med overskriften ”Gjeld ikke den private egedomsretten?” hevder at folk med tilknytning til Øyane føler det slik at ”det offentlige grip inn og vil gjera heimstadane våre til offentlige friområde” (Sunnhordland, 21. des., 1989). Lokalavisen veksler mellom alternativenes ytterpunkter i sin dekning av saken, uten å gå inn i de reelle og praktiske sidene. Det lengste avisen går i retning av å forklare de praktiske sidene ved saken er å si at en eventuell verneplan vil inneholde ”innfløkte regler” om aktivitet og inngrep (Sunnhordland, 18. okt., 1989).

Merknadene og innleggene i lokalavisen tyder på at grunneierne i hovedsak ikke tar stilling til de aktuelle alternativene for vern, hjemmel i plan eller naturlovgivning, men setter seg imot føringer fra myndighetene *per se*, uavhengig av om de kommer i form av LNF eller landskapsvern. Det kan virke vanskelig å forene dette synet med nasjonale målsetninger for vern, men det er samtidig av betydning at folk med tilknytning til Øyane uttrykker et ønske om å få lov til å opprettholde en form for drift i området.

Merknadene til kommuneplanen som ble vedtatt åtte år senere tyder på en vesentlig holdningsendring hos innsenderne. Mens merknadene til kommunedelplanen dreier seg om problemstillinger rundt eiendomsrett og statlige inngrep, er merknadene til kommuneplanen tekniske innspill til arealbruk. De er for det meste ønsker om flere hytteområder, og viser en langt større forståelse for planleggingsprosessen. Kort sagt, merknadene har gått fra å være usaklige til å være saklige. Dette kan skyldes både en viss læring om lovverket og planleggingsprosessen, kanskje også en økende forståelse for at forvaltning er nødvendig og noe som kan komme dem til gode. Rådmannen sa at folk flest etter hvert vet at kommunen fører en restriktiv politikk i Øyane, og at det ikke er vits å søke (Tornes, intervju). Landbrukssjefen mente at restriksjonene nå var ”en del av pakken” med eiendommene i området som både eiere og potensielle kjøpere var innforstått med (Torvund, intervju).

- **Fitjar kommune**

Endringene i ordlyden i kommunedelplanen av 1991 til kommuneplanen av 1999 ble beskrevet i kapittel 2. Den implisitte resignasjonen over presset i verneforslaget fra nasjonalt hold gikk over til stolthet over landskapets naturressurser og historisk-kulturelle verdier, i det minste på et retorisk plan. Det kan tyde på at kommunen har gått igjennom en lignende læring som grunneierne om forholdet til staten og lovverket; motstand har gått over til en viss grad av forståelse for gjensidig nytte. Likevel mangler det kommunale initiativ og handlinger som kan bidra til å ivareta de verdiene kommunen selv framhever som viktige.

”Kommunen” er selvsagt ikke en enhetlig instans med enkle oppfatninger av sak, men sammensatt av skiftende politiske grupperinger og en administrasjon med en viss grad av utskiftning av folk med ulike synspunkter og kompetansegrader. Det er likevel mulig å si noe om perspektivet ”kommunen” har på forvaltningssaker, slik det framkommer i planer og i posisjoner kommunen har inntatt i sin forvaltningspraksis.

Både i den inneværende kommuneplanen og den vedtatte landbruksplanen for Stord og Fitjar 2005-2015 går det klart fram at forvaltningen av Fitjarøyane blir sidestilt med en rekke andre oppgaver innenfor kommunens ansvarsområde. Kommunen setter mål for folketallsutvikling, barns oppvekstvilkår, næringsutvikling og andre forhold som konkurrerer om kommunens økonomiske og administrative ressurser. Den inneværende planen sier også at ”kommunen først og fremst skal vera ein tenesteytar overfor innbyggjarane i kommunen” (side 3). Kommunen ser det altså ikke som sin hovedoppgave å sette i verk statlige og regionale føringer og målsetninger. Rådmannen kritiserer overordnede myndigheter for sette for høye krav til det kommunale nivået (Tornes, intervju). Dette står i motsetning til Fylkesmannens miljøvernavdelings perspektiv, hvor det ble understreket at kommunalpolitikere er satt til å utøve nasjonalt regelverk (Friis, intervju).

I kommunens perspektiv blir altså forvaltning av Fitjarøyane en målsetning som må integreres i og samkjøres med andre målsetninger i politisk praksis. Området må også innpasses i kommunale målsetninger om båtturisme, oppdrettsnæring og hyttebygging. Innenfor slike rammer er det ikke realistisk at Øyane, som utgjør en så stor del av kommunen, kun skal forvaltes i forhold til vernemålsetningen. Målsetninger for vern vil også derfor innenfor kommunens politiske praksis nødvendigvis måtte tilfredsstillende andre sektormål, som for eksempel næringsutvikling.

- **Regionale og nasjonale myndigheter**

Regionale og nasjonale myndigheters politikk overfor Fitjarøyane tar utgangspunkt i at et utvalg av naturtyper skal være representert i vernesammenheng. Området ble i NOU 1986: 13 utpekt som ”et av de få områder innen den vestlandske skjærgård der det er mulig å få til et verneområde av noen størrelse” (side 64). Det utgjør en forsvinnende liten del av det totale området staten forvalter, og det vil i statlig perspektiv derfor ikke vært snakk om at området i samme grad konkurrerer med målsetninger innen andre sektorer. Regionale instanser som forholder seg til Fitjarøyane har avgrensede ansvarsfelt som landbruk og miljøvern, og tar derfor i mindre grad hensyn til konkurrerende sektormål som kommunen anser som viktige.

I motsetning til grunneiere og kommunen betrakter myndighetene Fitjarøyane med en naturvitenskapelig virkelighetsforståelse. Områdebeskrivelsen i NOU 1986: 13 ville få grunneiere ha gjenkjent som sitt: ”Området tilhører region 38 b; Den vestnorske lyngheiregionen. Underregion: Kysten på Vestlandet. Området har sterkt lyngbevokst heilandskap med innslag av litt skog som ofte er småvokst. Sterkt innslag av oseanisk høyere planter” (side 64). Likevel er slik kunnskap en forutsetning for regional og statlig politikk, samt for Norges internasjonale miljøforpliktelser.

6 Samsvar mellom målsetninger på ulike nivå og forvaltningen

Den naturvitenskapelige kunnskapstypen som statlig forvaltning legger til grunn, hvor Fitjarøyane hovedsakelig blir sett på som en naturgeografisk region, står i motsetning til perspektivet til både kommune og grunneiere. Grunneiere ser forvaltningen som urettmessig inngripen i deres eiendomsrett, og Fitjarøyane er hovedsakelig sett på som ”deres” rettmessige eiendom og tradisjonelle næringsvei. Kommunen blir presset fra begge kanter, men ser det som sin hovedoppgave å tilby et bredt utvalg tjenester til kommunens innbyggere. Sett i kommunens perspektiv blir det derfor vanskelig å prioritere vern av Fitjarøyane i den grad statlige forvaltningsinstanser ønsker.

Disse motsetningene er til stor grad *strukturelle*, det vil si at de er produsert av de ulike aktørenes posisjoner, og interessene og ansvarsområdene innen disse posisjonene. De er svært vanlige innen forvaltningsproblematikk. Nettopp derfor er det viktig å unngå fastlåsing i en stillingskrig mellom dem, men heller søke etter forvaltningsløsninger som i størst mulig grad harmoniserer med de ulike perspektivene. Forvaltningsløsningen for Fitjarøyane var et forsøk på nettopp dette, gjennom å bruke kommuneplan til å forvalte verdier med nasjonal

verneverdi. Det er nå mulig å vurdere hvordan denne forvaltningspraksisen har tilfredstilt de ulike målsetningene.

Kapitlet om forvaltningspraksis konkluderte med at helhetlig skjøtselsplanlegging ikke har funnet sted, at kommunen sidestiller målsetninger for vern av Fitjarøyane med andre målsetninger innen andre (gjærne konkurrerende) sektorer, at dispensasjonspraksisen ikke har vært særskilt restriktiv, men at det finnes gode tiltak innen landbrukssektoren.

Sett fra grunneiernes perspektiv kan den praktiserte forvaltningen sies å ha lagt vesentlige restriksjoner på bygging, men ikke nødvendigvis mer restriktiv enn andre LNF-områder innenfor hundremetersbeltet. Synspunktene på privat eiendoms- og råderett som ble fremmet av grunneiere i prosessen med den opprinnelige kommunedelplanen forholdt seg like mye til planlegging generelt som vern gjennom naturvernloven. Det ville vært svært vanskelig for et forvaltningsregime å imøtekomme disse synspunktene gitt dagens planleggingslovgiving, som det er forholdsvis bred politisk enighet om. Den praktiserte forvaltningen av Øyane har åpnet for at grunneiere kan få økonomisk støtte til istandsetting og kompetanseoverføring for å fortsette tradisjonelle driftsmetoder. Den praktiserte forvaltningen har altså innenfor grunneieres målsetninger hatt både negative konsekvenser, i form av restriksjoner, og positive, i form av økonomiske muligheter.

Kommunens perspektiv har som nevnt vært integrering av målsetningene for vern av Fitjarøyane med målsetninger innen andre sektorer, for på den måten å finne en balanse mellom å være en tjenesteyter for innbyggerne og å tilfredsstille nasjonale føringer. På sett og vis har kommunen nådd denne målsetningen. Dispensasjonspraksisen for Fitjarøyane har til tider tilfredstilt grunneiere og til tider tatt hensyn til nasjonale føringer. De mest positive tiltakene innen landbrukssektoren har også gitt økonomiske muligheter til grunneiere. Økonomiske og administrative midler som ideelt sett kunne ha blitt brukt til helhetlig skjøtselsplanlegging har vært brukt for å nå andre målsetninger.

Statlige myndigheters målsetning om at Fitjarøyane skal forvaltes som en nasjonal verneverdi og som representant for en naturgeografisk region er i liten grad blitt tilfredsstilt i den praktiserte forvaltningen. Nødvendige økonomiske og administrative ressurser har ikke vært tilgjengelig innenfor kommunens rammer eller prioriteringer. Tilstrekkelige midler har heller ikke blitt gjort tilgjengelige av regionale instanser. Dermed har det som nevnt ikke vært noen tilstrekkelig støtte til aktiv skjøtsel, oppsyn eller informasjonsvirksomhet eller noen helhetlig skjøtselsplanlegging som tar hensyn til de samlede effekter av ulike typer bruk. Den praktiserte forvaltningen av Fitjarøyane har altså i stor grad skjedd på kommunens premisser

og innenfor rammene av kommunens økonomiske og administrative ressurser, og Fitjarøyane kan ikke sies å ha blitt forvaltet som en nasjonal verneverdi.

Samtidig er det begrenset nytte i å se de ulike aktørenes perspektiver kun som motstridende og segregerte felt, selv om det i debatter og konflikter gjerne er motsetningene som kommer til syne. Vern av et kulturlandskap som Fitjarøyane er spesielt avhengig av tradisjonell bruk, som igjen er avhengig av samarbeid med og forståelse hos grunneiere. For statlige og regionale instanser ligger ikke utfordringen for målsetningen om bevaring av verneverdiene primært i å overbevise kommune og grunneiere om riktigheten i sitt perspektiv, men å finne en forvaltningsform som i størst mulig grad tar hensyn til andre perspektiver involverte aktører realistisk sett vil ha.

Ordfører i Fitjar kommune da NOU 1986: 13 ble lansert, Ingebrigt Sørffonn, understreket i intervju betydningen av dette: "Fornuftig bruk står og faller på god dialog mellom forvaltningsnivåene, felles forståelse av problemene." Flere andre intervjuet i forbindelse med denne rapporten mente at det hadde vært framgang på dette området siden 1986. Verneforslaget kom da uten noe forvarsel i form av forundersøkelser, brukerstudier, eller informasjonsmøter (Rødseth, intervju; Sørffonn, intervju). Noen av grunneierne oppfattet staten som lite lydhøre for deres interesser. Siden den gang har det blitt større generell aksept for deltaking i planprosesser (Skjeggedal 2005). Fylkesmannens miljøvernnavdeling hadde en lignende oppfatning: "Det har vært en viss læring her. Det har blitt en holdning på nasjonalt nivå at planer som kommer plutselig og uten tilstrekkelig informasjon skaper masse problemer" (Taule, intervju).

Endringen i ordlyden i kommunedelplanen fra 1991 til kommuneplanen vedtatt i 1999, beskrevet i kapittel 2, tyder også på bedret integrering mellom kommunens interesser og statlige føringer. Implisitt resignasjon over verneforslaget ble til en uttalt stolthet over at kommunen forvaltet nasjonale verneverdier. En viss læring har nok også funnet sted blant grunneiere. Det kan i det minste beskrives som større aksept for planleggingsprosesser, selv om det fortsatt er stort press for nye hytteområder (Tornes, intervju). Landbrukssjefen mente at "grunneierne har et mer avslappet forhold til alt dette nå, dette med planen har blitt mer innarbeidet" (Torvund, intervju). Endringene i merknadene til kommuneplanene fra 1991 til 1999 gjenspeiler dette.

Motsetningene som gjorde seg gjeldende i debatten rundt NOU 1986: 13 har blitt mindre synlige, noe som skyldes at debatten har blitt fjernere, men trolig også at det er blitt en større aksept for planlegging og vern. Flere grunneiere begynner også å se nytten av å opprettholde lyngheilandskapet og tar initiativ når det finnes offentlige støtteordninger. En

løsning som tar sikte på å forvalte Fitjarøyane som en nasjonal verneverdi må bygge på erfaringene med å stimulere individuelle initiativ og unngå beslutningsprosesser uten lokal innflytelse, men samtidig merke seg kommunens manglende evner og ressurser til å prioritere området høyt nok.

7 Sammendrag og anbefalinger

I et forsøk på å ivareta nasjonale verneinteresser i Fitjarøyane, et av de få gjenværende, større kystlyngheilandskapene i Norge, utarbeidet Fitjar kommune i 1991 en kommunedelplan for Fitjarøyane 1989-1997. Planen tok utgangspunkt i et verneforslag som ble presentert i NOU 1986: 13, og foreslo at det skulle utarbeides en plan for å ivareta kulturverdiene, med særlig vekt på eldre bygningsmiljøer og kulturlandskapet. I tillegg ble det foreslått at kommunen i samarbeid med Fylkesmannens miljøvernavdeling skulle utarbeide en plan for marine områder, utvalgte landskapsområder, havstrandvegetasjon og sjøfugl. Kommunedelplanen inneholder mange gode intensjoner, men anviser få praktiske løsninger på de problemstillingene den reiser.

Kommunedelplanen ble dermed stående først og fremst som en samling av visjoner, mer enn en praktisk problemløser. I 1999 ble den innlemmet i kommuneplanen for 1998-2009. Kommuneplanen sier at kommunen har en viktig oppgave i å forvalte de regionale og nasjonale verne- og friluftinteressene. Også denne planen er rik på målsetninger i tråd med NOU 1986: 13 og St.meld. nr. 62 (1991-92), men kommunedelplanens intensjon om å utarbeide en handlingsplan for kulturvern, naturvern og landskap er her utelatt uten videre kommentar eller begrunnelse.

Når vi har stilt spørsmål om denne utelatelsen til representanter for kommunen har de gitt uttrykk for at kommunen ikke har vært i stand til å avsette større midler til å kartlegge tilstanden, å gi tilskudd til skjøtsel, å drive oppsyn osv. Det er innlysende at en handlingsplan vil måtte kreve ressurser, og det er derfor bemerkelsesverdig at kommunen mener at den ikke har de nødvendige ressurser, sett i lys av at de ivret for å ta på seg dette ansvaret og at de i sine egne dokumenter har framhevet betydningen av de spesielle verdiene i Fitjarøyane. Det viser mangel på konsekvens mellom ord og handling og det er påfallende at mangelen på tiltak begrunnes i ettertid.

På den annen side vil vi mene at forvaltningen av Fitjarøyane ikke kan være en kommunal oppgave alene. Forvaltningen bør skje i samarbeid mellom interesserte og berørte personer og grupper (grunneiere og andre) og instanser på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Ettersom Fitjar kommune ba om å få forvaltningsansvaret, burde den ta et initiativ for å få dette samarbeidet på plass og for å få til en mer systematisk, overordnet og målrettet handlingsplan i tråd med kommunens egne og nasjonale myndigheters uttrykte intensjoner. På dette feltet har kommunen langt på vei sviktet sin oppgave.

Et unntak fra dette mønsteret finner vi i kommunens landbrukssektor, som har satt i verk positive skjøtselstiltak ved hjelp av personlige initiativ, nasjonale støtteordninger som SMIL og Regionalt Miljøprogram og noe støtte fra regionalt nivå. Likevel er disse tiltakene ikke innlemmet i helhetlig skjøtelsesplanlegging og blir til en viss grad motvirket av en lite restriktiv dispensasjonspraksis. Et utvalg av saker sendt på høring viser at i 10 av 26 saker går kommunen inn for dispensasjon imot uttalelsene fra enten Fylkesmannen, Fylkeskommunen eller begge, oftest uten å presentere alternativ argumentasjon. I enkelte tilfeller har kommunen derimot holdt fast på en restriktiv linje, og i ett tilfelle gått rettens vei for å fjerne ulovlig bebyggelse. Det vedtatte målet om å utarbeide en handlingsplan for kultur- og naturvern har ikke blitt oppfylt, heller ikke målet om å utarbeide en samlet plan for marine områder, landskapsområder, områder for havstrand og sjøfuglvern. Kommunen har ført en inkonsekvent og lite langsiktig politikk på disse områdene, og har heller ikke avsatt ressurser til å drive helhetlig planlegging og langsiktig forvaltning, inkludert aktive skjøtselstiltak, oppsyn og informasjonsvirksomhet.

Forvaltningspraksisen kan derfor ikke sies å være tilfredsstillende for et område med nasjonal verneverdi. Det har ikke blitt definert noen formålstjenlige bevaringsmål. Støtte fra regionale og statlige myndigheter har, bortsett fra nevnte tiltak i landbrukssektoren begrenset seg til generelle programmer som SMIL og Regionalt Miljøprogram, som ikke på egen hånd evner å finansiere aktive skjøtselstiltak i et utstrakt kulturlandskap av nasjonal verneverdi.

Vi hevder at noe av grunnen til dette er at debatten om Fitjarøyane har hatt for stor oppmerksomhet mot hvilken lovhjemmel som skulle benyttes, mens selve bevaringsmålene har kommet i bakgrunnen. Regionale og statlige instanser behandlet Øyane som et LNF-område, selv om det er utpekt som et område med nasjonal verneverdi. Det har falt mellom to stoler, ettersom miljøvernmyndighetene hovedsakelig forholder seg til områder vernet med hjemmel i naturvernloven, og landbruksmyndigheter ikke tar nok høyde for betegnelsen ”nasjonal verneverdi” siden begrepet hovedsakelig kommer fra miljøforvaltningen.

Videre ble det gjort rede for de ulike perspektivene og målsetningene grunneiere, kommunen, og regionale og statlige myndigheter la til grunn for forvaltningen. Etter at det første verneforslaget i NOU 1986: 13 ble kjent, satte grunneiere seg imot råderettbegrensninger uten å skille klart mellom de som kom i form av kommuneplan og de

som kom i form av vern. Innspillene senere i prosessen kan tyde på at planleggingstanken har blitt noe mer godtatt og bedre forstått. Det er også viktig å merke seg at flere grunneiere viser vilje til å fortsette drift i en eller annen form.

Kommunens perspektiv er preget av målsetningen om å være en tjenesteyter overfor innbyggerne i kommunen, og dette gjelder innen en rekke felter som befolkningsutvikling, næring og eldreomsorg. Innenfor disse rammene blir ikke bevaring av kulturlandskapet i Fitjarøyane en særskilt prioritert oppgave, men sidestilles med målsetningene på andre områder. Regional og statlig politikk overfor Fitjarøyane tar utgangspunkt i at området representerer et viss naturgeografisk type, og skal derfor vernes som en del av nasjonalt utvalg av naturgeografiske typer. For disse instansene vil det ikke være konkurrerende målsetninger for området innen andre sektorer, slik det er for kommunen. Miljøforvaltningsinstansene betrakter Fitjarøyane i et naturvitenskapelig perspektiv, og ser vern av området som en del av landets generelle målsetninger for miljø og internasjonale miljøforpliktelser.

Kommunens ulike tiltak og politikk på området er fragmentert og det tas ikke hensyn til kumulative effekter av dispensasjonspraksis, landbrukstiltak, næringsvirksomhet og turisme. Det er få tegn til kartlegging av mulighetene for samkjøring av disse feltene.

Disse ulike perspektivene har skapt motsetninger som er velkjente i norsk forvaltning. I dette tilfellet har forvaltningen blitt praktisert innenfor rammene av kommunens perspektiv og ressurser, altså uten særskilt fokus på bevaring av kulturlandskapet som nasjonal verneverdi. Utfordringen for framtiden blir i større grad å videreføre forpliktelsene som ligger i at Fitjarøyane er utpekt som en nasjonal verneverdi, samtidig som det tas høyde for at bevaring av et kulturlandskap er avhengig av lokalt engasjement og individuelle initiativ. De ulike perspektivene til grunneiere, kommune og regionale/statlige myndigheter må samordnes på en hensiktsmessig måte i framtidig forvaltning. Følgende anbefalinger bør i denne sammenheng vurderes:

- Statens Naturvernråd, Miljøverndepartementet og Regjeringen har alle utpekt Fitjarøyane som en nasjonal verneverdi. Dette forplikter. Påbegynte skjøtselsinitiativ i landbrukssektoren på kommunalt nivå bør stimuleres videre, både gjennom tematiske programmer som SMIL, Regionalt Miljøprogram, forvaltning rettet mot å ta vare på biologisk mangfold og ved egne statlige midler til forvaltning av områder med nasjonale og internasjonale verneverdier.
- Spørsmålet om lovhjemmel bør ikke være det sentrale i vurdering av framtidig forvaltning av området. Det kritiske spørsmålet som bør stilles er hvilke juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler som kan benyttes for å nå et klart definert bevaringsmål.

- Miljø-, landbruks-, planleggings- og kulturinstanser på regionalt nivå bør samkjøres, for eksempel i et råd for kulturlandskapsaker. Disse instansene bør sammen med kommunen samordne skjøtsel, oppsyn og informasjonsvirksomhet for Fitjarøyane i en helhetlig, juridisk bindende plan lignende en verneplan med klart definerte bevaringsmål. Dispensasjonsmyndighet bør i mindre grad ligge hos kommunen, og i sterkere grad på regionalt nivå. Her er det selvsagt juridiske sider som må avklares.
- De av øyene som i dag ligger i Bømlo kommune bør også omfattes av tiltakene.
- Det bør også jobbes med å beskrive og markedsføre en identitet for Fitjarøyane, hvor kulturlandskapet og tradisjonelle driftsmetoder framheves. Dette arbeidet bør utføres på kommunalt nivå, men finansiert fra regionalt eller statlig hold. Formålet med dette arbeidet vil være å øke miljøvennlig turisme og kan brukes i markedsføring av økologisk villsaukjøtt, noe som kan skape nye næringsmuligheter for grunneiere. Sammen med aktiv skjøtsel vil denne markedsføringen danne gode økonomiske vilkår for tradisjonell landbruksdrift i Fitjarøyane.

Litteraturliste

- Asplan 1987. Fitjarøyane. Grunnlagsrapport for høringsuttalelse til NOU 1986: 13 Ny landsplan for nasjonalparker. *Asplan, Rapport nr. 6995*. Bergen.
- Backer, I. L. 1986. *Naturvern og naturinngrep*. Universitetsforlaget, Oslo. 900 s.
- Berkes, F. 2004. Rethinking Community-Based Conservation. *Conservation Biology* 18 (3), 621-630.
- Bolstad, G. 1998. Kulturminne på Fitjarøyane. Fylkeskonservatoren i Hordaland.
- De Haas, W., R. Kranendonk, M. Pleijte. 1999. Valuable man-made landscapes (VMLs) in the Netherlands: a policy evaluation. *Landscape and Urban Planning* 46, 133-141.
- Fremstad, E., Skogen, A. og Aarrestad, P.A. 1991. Kystlynghei på Vestlandet og i Trøndelag. Naturtype og vegetasjon i fare. *NINA, Utredning 29*. 172 s.
- Gjeldnes, B. 1995. Kystlandskapet i Fitjarøyane – en studie av endring i ressursutnytting og kulturlandskap. Universitetet I Bergen, Institutt for geografi, hovedfagsoppgave. 130 s. + vedlegg.
- Lundberg, A. 1987. *Natur og miljø i endring*. Universitetsforlaget, Bergen-Oslo-Stavanger-Tromsø. 270 s.
- Lundberg, A. 2005. Landscape transformation at Lindøy (Karmøy) 1955-2003 - a response to changes in land ownership and customary law. s. 278-287 i: Jones, M. og Peil, N. (red.) *Landscape, Law and Justice*. Novus forlag / The Institute for Comparative Research in Human Culture, Oslo.
- Matthiesen, A. og Ritland, E.K. 1988. Kulturlandskapet i kystsonen – vern og flerbruk. Konkretisering ved atlantisk lynghei i Fitjar, Sunnhordland. Norges landbrukshøgskole, Institutt for jordskifte og arealplanlegging/Institutt for naturforvaltning. 141 s.
- NOU 1986: 13. Ny landsplan for nasjonalparker. Miljøverndepartementet, Oslo. 103 s.
- NOU 2004: 28. Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). Miljøverndepartementet, Oslo. 839 s.
- Skjeggedal, T. 2005. Ambitions and Realities in Norwegian Regional Planning. *European Planning Studies* 5, 731- 748.
- St.meld. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Miljøverndepartementet, Oslo. 131 s.

Vedlegg: intervjuer og materiale

Intervjuer:

- Friis, Anniken, Fylkesmannens miljøvernnavdeling, 16. desember 2005
- Nøttveit, Aase, Fitjar kommune, 13. desember 2005
- Rødseth, Marit, Hordaland fylkeskommune, 17. november 2005
- Sørfonn, Ingebrigt, tidligere ordfører i Fitjar kommune, 5. desember 2005
- Taule, Eva Katrine, Fylkesmannens miljøvernnavdeling, 2. desember 2005
- Tornes, Atle, rådmann, Fitjar kommune, 13. desember 2005
- Torvund, Audun Inge, Fitjar kommune, 12. desember 2005
- Vik, John Inge, sauebonde, 21. januar 2006
- Aalen, Aslaug, Fylkesmannens landbruksavdeling, 14. desember 2005
- Aarskog, Agnar, nåværende ordfører i Fitjar kommune, 12. desember 2005

Dispensasjonssaker:

- Alle dispensasjonssaker ang. Fitjarøyane innmeldt til Fylkeskommunen og arkivert i årene 1996, 2000-2003 (5 år, tilfeldig valgte)
- Dispensasjonssaker fra kommunedelplanen for Fitjarøyane innmeldt til Fylkeskommunen og arkivert i årene 1994, 1995.

Avisarkiv:

- Artikler relatert til forvaltningsplanene for Fitjarøyane i Sunnhordland i 1986, 1989 andre halvdel, 1990 (strategisk valgte år).

Planer, høringsuttalelser og lignende:

- Fitjar kommune. Kommuneplan 1998 – 2009 Langsiktig del. Måldokumentet. 50 s.
- Fitjar kommune, Kommuneplannemda. Kommunedelplan Fitjarøyane 1989 – 1997. 52 s.
- Fitjar kommune. Kommunedelplan Øyane: Merknader. 1991.
- Fitjar kommune. Kommunedelplan Øyane: Kommentarer. 1991.
- Fitjar kommune. Registrering av kystlynghei i Fitjar. Notat, udatert.
- Fitjar kommune. Oversikt over tildeling av SMIL/NMSK-midler i Fitjar kommune, 2005. Notat, 15.11.2005.
- Fylkesmannen i Hordaland, Landbruksavdelinga. Rettleiing for tilskotsordningane 2005.
- Hordaland Fylkeskommune. Kommuneplanlegging i Hordaland 2004. Bergen. 33 s.
- Landbruksplan Stord og Fitjar, tilskudsstrategier for Stord og Fitjar
- Lov 1970-06-19 nr. 63: Lov om naturvern. Miljøverndepartementet.
- Lov 1985-06-14 nr. 77: Plan- og bygningslov. Miljøverndepartementet.
- Stord Fitjar Landbruks- og miljøkontor. Landbruksplan for Stord og Fitjar 2005 – 2015.
- Stord Fitjar Landbruks- og miljøkontor. Tiltaksstrategier for tilskotsordningane SMIL og NMSK for Stord og Fitjar, vedtekne 07.12.04 og 15.12.04. Notat, udatert.