



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

OPPSTARTSRAPPORT:

Følgerevaluering av partssammensatte nasjonal- park- og verneområdestyrer

Aase Kristine Lundberg
Gunn Elin Fedreheim
Svein Morten Eilertsen
Camilla Risvoll
Tone Magnussen



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Oppstartsrapport: følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer

Publisert: Mai 2018

Skrevet av: Aase K. Lundberg, Gunn E.
Fedreheim, Svein M. Eilertsen, Camilla
Risvoll og Tone Magnussen

NF rapport nr: 6/2018

ISBN nr: 978-82-7321-742-4 (trykt)

ISBN nr: 978-82-7321-743-1 (digital)

ISSN-nr: 0805-4460

Rapport

TITTEL: Oppstartsrapport følgeevaluering av grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 6/2018
FORFATTER(E): Aase Kristine Lundberg Gunn Elin Fedreheim Svein Morten Eilertsen Camilla Risvoll Tone Magnussen	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Tone Magnussen FORSKNINGSLEDER: Ingrid Bay-Larsen	
PROSJEKT: Følgeevaluering av forsøksordning med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer	OPPDRAGSGIVER: Miljødirektoratet OPPDRAGSGIVERS REFERANSE:	
SAMMENDRAG: Bidrar forsøksordningen med grunneier- og brukerrepresentanter i nasjonalpark- og verneområdestyrer til forenkling, effektivisering og økt medvirkning? Er det slik at verneverdiene påvirkes av ny styresammensetning? Disse spørsmålene ligger til grunn for evalueringen av forsøksordningen, som Nordlandsforskning gjennomfører på oppdrag av Miljødirektoratet. Denne rapporten presenterer nullpunktsituasjonen knyttet til grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer i Raet nasjonalpark, Jomfruland nasjonalpark og Trollheimen landskapsvernområde. Rapporten er basert på data fra intervju, dokumenter og spørreundersøkelse.	EMNEORD: Følgeevaluering Verneområder Medvirkning KEYWORDS:	
<i>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning</i>	ANTALL SIDER: 73	SALGSPRIS: 100,00

FORORD

Denne rapporten presenterer 0-punktsituasjonen knyttet til grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer i Raet nasjonalpark, Jomfruland nasjonalpark og Trollheimen landskapsvernområde med tilgrensende verneområder. Oppdragsgiver for prosjektet er Miljødirektoratet, og prosjektet varer fra 2017 til 2019. Følgeevalueringen som her presenteres evaluerer en forsøksordning i de ovennevnte verneområdene med brukerrepresentasjon fra grunneiere, miljø- og friluftsansjoner og reindrift. Formålet med følgeevalueringen er å evaluere om forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering, bedre lokal medvirkning og om verneverdiene påvirkes.

Forskerteamet ønsker å takke forvalterne for Jomfruland, Raet og Trollheimen for den tid og innsats de legger ned for å legge til rette for følgeforskningen. Vi ønsker også å takke de ulike verneområdestyrene med både faste representanter og vararepresentanter for måten de har imøtekommet følgeforskningen. Samtidig vil vi også rette en takk til de rådgivende utvalgene vi har truffet, og til andre som er involvert og har bistått i arbeidet. Uten de ovennevntes innsats hadde vi ikke fått tilgang til møtene, til innkallinger, protokoller, sakspapirer, intervjuer og til å være med på befaringer. Til tross for dette er alle feil, misforståelser og tolkninger av data utelukkende forskernes ansvar, og kan ikke skyldes våre informanter.

Arbeidet med følgeevalueringen foregår i et flerfaglig team, der forskerne bidrar på ulike måter i datainnsamling, analyse og rapportering. I utarbeidingen av denne oppstartsrapporten har Aase K. Lundberg og Gunn E. Fedreheim hatt et hovedansvar for den skriftlige rapporteringen, mens de øvrige i forskerteamet har bidratt inn i dette arbeidet.

Bodø 28.03.2018

INNHold

FORORD	1
LISTE OVER FIGURER	4
LISTE OVER TABELLER	5
1 INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN FOR NASJONALPARK- OG VERNEOMRÅDESTYRER	6
1.2 VÅR FORSTÅELSE AV OPPDRAGET	6
1.2.1 FORENKLING OG EFFEKTIVISERING	7
1.2.2 LOKAL MEDVIRKNING	7
1.2.3 VERNEVERDIER	8
1.3 KORT PRESENTASJON AV VERNEOMRÅDENE TROLLHEIMEN, RAET OG JOMFRULAND	8
1.3.1 JOMFRULAND NASJONALPARK OG STRÅHOLMEN LANDSKAPSVERNOMRÅDE	10
1.3.2 RAET NASJONALPARK OG SØM LANDSKAPSVERNOMRÅDE	13
1.3.3 TROLLHEIMEN LANDSKAPSVERNOMRÅDE, INNERDALEN LANDSKAPSVERNOMRÅDE, SVARTÅMOEN NATURRESERVAT OG MINILLDALSMYRENE NATURRESERVAT	15
1.3.4 REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE OG RÅDGIVENDE UTVALG	16
1.3.5 METODISKE UTFORDRINGER KNYTTET TIL FØLGEEVALUERINGENS UTVALG AV VERNEOMRÅDER ..	19
1.4 KUNNSKAPSGRUNNLAG	19
1.4.1 FORENKLING OG EFFEKTIVISERING AV VERNEOMRÅDEFORVALTNING	20
1.4.2 LOKAL MEDVIRKNING I VERNEOMRÅDEFORVALTNING	21
1.4.3 FORVALTNINGENS OPPBYGGING SIN ROLLE I FORHOLD TIL VERNEOMRÅDERS VERNEVERDIER	23
1.5 LESEVEILEDNING	25
2 METODE	26
2.1 FORSKNINGSMETODER	26
2.1.1 DOKUMENTANALYSE	26
2.1.2 INTERVJUER	26
2.1.3 FOKUSGRUPPER	27
2.1.4 SPØRREUNDERSØKELSE	27
2.1.5 DELTAKENDE OBSERVASJON OG BEFARING	27
2.2 PRAKTISK GJENNOMFØRING	27
2.2.1 SEMI-STRUKTURERTE INTERVJU OG FOKUSGRUPPER	29
2.2.2 DOKUMENTSTUDIE	29
2.2.3 OBSERVASJON PÅ STYREMØTER OG MØTER I RÅDGIVENDE UTVALG	29
2.2.4 BEFARING I VERNEOMRÅDENE	30
2.2.5 SPØRREUNDERSØKELSE	30
Beskrivelse av utvalget	32
2.3 METODISKE UTFORDRINGER OG MULIGE FEILKILDER MED FØLGEEVALUERINGEN	37

3 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN	39
3.1 FORVENTNINGER TIL FORSØKSORDNINGEN MED GRUNNEIER- OG PARTSSAMMENSATTE VERNEOMRÅDESTYRER.....	39
3.2 DELTAKELSE OG INNFLYTELSE I FORVALTNINGEN AV VERNEOMRÅDENE.....	41
3.3 REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE	43
3.4 INTERESSER SOM BØR MÅLBÆRES I VERNEOMRÅDESTYRENE	45
4 BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?	47
4.1 BESKRIVELSE AV 0-PUNKTSITUASJONEN I 2017.....	47
4.1.1 TROLLHEIMEN	49
4.1.2 RAET	50
4.1.3 JOMFRULAND.....	51
4.2 DISKUSJON	52
5 BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL BEDRE LOKAL MEDVIRKNING?	54
5.1 BESKRIVELSE AV 0-PUNKTSITUASJONEN I 2017.....	54
5.1.1 TROLLHEIMEN	57
5.1.2 RAET	58
5.1.3 JOMFRULAND.....	60
5.2 DISKUSJON	60
6 PÅVIRKER FORSØKSORDNINGEN VERNEVERDIENE?	63
6.1 BESKRIVELSE AV 0-PUNKTSITUASJONEN I 2017.....	63
6.1.1 TROLLHEIMEN	63
6.1.2 RAET	64
6.1.3 JOMFRULAND.....	65
6.2 DISKUSJON	65
7 ANDRE OBSERVASJONER FRA VERNEOMRÅDESTYRENE	67
8 AVSLUTNING.....	69
REFERANSER	70

LISTE OVER FIGURER

Figur 1 Kart over verneområder med forsøksordning med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer. Kilde: Statens kartverk og Miljødirektoratet.	9
Figur 2 Kart over Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde. Kilde: Klima- og miljødepartementet	12
Figur 3 Kart over Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde. Kilde: Klima- og miljødepartementet.	14
Figur 4 Kart over Trollheimen landskapsvernområde, Innerdalen landskapsvernområde, Svartåmoen naturreservat og Minilldalsmyrene naturreservat. Kilde: Fylkesmannen i Møre og Romsdal.	16
Figur 5 Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter kjønn. Prosent. N=56.	32
Figur 6 Respondentenes alder. Prosent. N=55.	32
Figur 7 Respondentenes høyeste utdanning. Prosent. N=56	33
Figur 8 Rolle i forvaltningen av verneområde. Etter verneområde. Frekvens. N=56.	34
Figur 9 Fast representant eller vararepresentant i verneområdestyret. Etter verneområde. Prosent. N=30.	35
Figur 10 De politiske representantenes rolle i fylkestinget / kommunestyret. Prosent. N=17.	35
Figur 11 Hvilket organ de politiske representantene i verneområdestyrene er oppnevnt av. Prosent. N=18.	36
Figur 12 Hvilket parti de politiske representantene representerer. Prosent. N=17	36
Figur 13 Respondentenes tilknytning til verneområdene (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.	37
Figur 14 I hvilken grad forventer du at grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer kan bidra til å... Etter verneområde og total. Gjennomsnitt. 1: I stor grad, 2: I ganske stor grad, 3: Hverken eller, 4: I liten grad, 5: Ikke i det hele tatt. N=55-56.	40
Figur 15 Deltakelse i prosesser tilknyttet verneområdet (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.	41
Figur 16 Om innflytelse og medvirkning i forvaltningen. Etter verneområde og totalt. Gjennomsnitt. 1: I stor grad, 2: I ganske stor grad, 3: Hverken eller, 4: I liten grad, 5: Ikke i det hele tatt. N=56.	42
Figur 17 De politisk valgte respondentenes kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Gjennomsnitt. 1: Hver gang, 2: Av og til, 3: Sjeldnere, 4: Aldri. N=18.	42
Figur 18 Grunneier- og brukerrepresentantenes kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Gjennomsnitt. 1: Hver gang, 2: Av og til, 3: Sjeldnere, 4: Aldri. N=12.	43
Figur 19 Hvem skal være representert i verneområdestyrer (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent. ...	44
Figur 20 Hvem skal være representert i verneområdestyrer (flere kryss mulig). Etter kjønn og totalt. Prosent. ...	45
Figur 21 Hvilke interesser bør de som er representert i verneområdestyrer målbære (tre kryss mulig)? Etter verneområde. Prosent.	46

LISTE OVER TABELLER

Tabell 1 Grunnlagsinformasjon verneområdene	10
Tabell 2 Representasjon i verneområdestyrer og rådgivende utvalg	17
Tabell 3 Oversikt over gjennomført datainnsamling i 2017	28
Tabell 4 Populasjon og utvalg for spørreundersøkelsen	31
Tabell 5 Oversikt over respondenter fordelt på verneområde og rolle i forvaltningen	31
Tabell 6 Oversikt over saksbehandlingen i 2017 i de tre verneområdestyrene	47
Tabell 7 Interesser som er representert i rådgivende utvalg i de ulike områdene	55

1 INNLEDNING

Denne rapporten er en oppstartsrapport av følgeevalueringen av forsøksordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer i Trollheimen landskapsvernområde, Raet nasjonalpark og Jomfruland nasjonalpark. Forsøksordningen varer fra 2017 og ut 2019, og representerer et skifte med delegering av forvaltningsansvar for verneområder også til grunneiere og interesser. Vi vil her først redegjøre for bakgrunnen for opprettelsen av nasjonalpark- og verneområdestyrer, før vi går videre inn på vår forståelse av oppdraget. Deretter vil vi se nærmere på de tre verneområdestyrene som er en del av forsøksordningen, og på verneområdene disse skal forvalte.

1.1 BAKGRUNN FOR NASJONALPARK- OG VERNEOMRÅDESTYRER

Delegert forvaltning til nasjonalparkstyrer ble innført i 2009 (St. prp. nr. 1 2009) og bakgrunnen til denne endringen i forvaltningsregime er flerdelt og både av internasjonal og nasjonal opprinnelse (Lundberg et al. 2014). Internasjonalt har det vært stadig økende fokus på lokal deltakelse i verneforvaltning (Sandström, Hovik, & Falleth 2008, Fauchald & Gulbrandsen 2012), samtidig som oppmerksomheten rundt bruk i tilknytning til vern har økt. I Norge har mye areal blitt vernet siden nasjonalparkplanen i 1992 (St. meld. nr. 62 (1991-1992) 1992), og mange verneprosesser har vært konfliktfylte. Bakgrunnen for et økende konfliktnivå bunner blant annet i en stadig økende kritikk av den statsstyrte forvaltningsmodellen der lokale eller regionale aktører ikke hadde noe form for innflytelse, hverken hva gjaldt etablering eller forvaltning av nasjonalparker (Fedreheim 2013, Risvoll et al. 2014). I 1996 ble det satt i gang et forsøk med lokal forvaltning av fire verneområder, med bakgrunn i et ønske fra Stortinget om å redusere konflikter mellom statlig naturvern og lokale aktører, og oppnå større lokal oppslutning om statlig vern og verneplaner. Dette forsøket ble evaluert av Falleth og Hovik (2000), og en av hovedkonklusjonene herfra er at lokale forvaltningsmyndigheter i hovedsak ivaretar de formelle krav og oppgaver som ligger til en forvaltningsmyndighet. I en rapport utgitt av Riksrevisjonen (2006) ble det i tillegg ytret tvil om ivaretagelse av verneverdier var godt nok samt revidering av forvaltningsplaner og implementering av disse for vernede områder. Det ble etter hvert åpenbart et behov for endring i Norges nasjonalparkforvaltning, og i 2010 ble forvaltningen delegert fra statlig byråkrati ved fylkesmannen til et statlig oppnevnt styre sammensatt av politikere fra kommuner og fylkeskommuner, samt representanter fra Sametinget der dette er aktuelt (Miljøverndepartementet 2010, Solheim 2009, Lundberg et al. 2014, Fauchald & Gulbrandsen 2012).

1.2 VÅR FORSTÅELSE AV OPPDRAGET

Bakgrunnen for forsøksordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer er Regjeringserklæringen fra 2013 der det slås fast at «Lokal medvirkning er viktig i forvaltning av naturressurser og regjeringen vil ha forsøk med grunneierstyrt forvaltning av verneområder» (Regjeringen 2013).

Klima- og miljødepartementet besluttet på bakgrunn av dette å gjennomføre 1-3 forsøk hvor grunneiere og andre brukerinteresser får plass i styrene (Klima- og miljødepartementet 2016). Miljødirektoratet har hatt ansvar for forberedelse og gjennomføring av forsøk med partssammensatte styrer. Tre områder er utvalgt: Trollheimen landskapsvernområde med grunneierrepresentasjon sammen med nærings- og interesseorganisasjoner i tillegg til eksisterende folkevalgte representanter, og nasjonalparkene Raet og Jomfruland med grunneiere i styret. Forsøkene er iverksatt fra 1.januar 2017 og skal vare ut inneværende styreperiode, det vil si til utgangen av 2019.

I oppdragsbrevet fra Klima- og miljødepartementet vektlegges det at en forutsetning for forsøket er at styrene blir fulgt tett opp med en evaluering. Denne evalueringen bør blant annet vise om forsøksordningene bidrar til forenkling og effektivisering, om det blir bedre lokal medvirkning, og i hvilken grad verneverdiene eventuelt påvirkes.

Begrepene forenkling og effektivisering, medvirkning og verneverdier oppfatter vi som helt sentrale i evalueringen, og i det videre vil vi gå inn på hvilken forståelse av disse som ligger til grunn for vår tilnærming til evalueringsoppdraget.

1.2.1 FORENKLING OG EFFEKTIVISERING

I hvilken grad forsøkene med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer fører til forenkling og effektivisering, av hva og for hvem, er et stort og sammensatt spørsmål. I vår operasjonalisering av begrepene har vi tatt utgangspunkt i evalueringen av norsk utmarksforvaltning (Falleth, Hoffmann & Winge 2014). Når det gjelder hvem forsøksordningen skal bidra til forenkling og effektivisering for, vil det finnes ulike oppfatninger og forventninger blant ulike aktører. Følgeevalueringen legger derfor til grunn at det er viktig å få fram kunnskap om i hvilken grad forsøksordningen har bidratt til effektivisering og forenkling for nasjonalpark- og verneområdestyrer, for forvaltere, for faglig rådgivende utvalg og for ulike brukerinteresser.

I følgeevalueringen blir derfor følgende punkter undersøkt:

- Blir forvaltningsapparatet mer tilgjengelig? (synlig, kjent, dialogpartner, proaktiv arbeidsform)
- Endres søknadsbehandlingen? (lettere å søke, endret behandlingstid, veiledning underveis)
- Skjer det endringer i samspillet mellom styrene, kommunene, fylkesmannen og andre offentlige organer?
- Blir det fastlagt en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganer?
- Etableres det nye tillitsforhold? (nærhet, lokalkunnskap, kjennskap til hverandre)

1.2.2 LOKAL MEDVIRKNING

Medvirkning som begrep viser til at individer har innflytelse på en beslutning. Nasjonalt og internasjonalt fremheves medvirkning som et viktig virkemiddel for å imøtekomme miljøproblemenes kompleksitet (Reed 2008). Innenfor litteraturen er det flere ulike perspektiver på medvirkning: ulike grader av medvirkning (Arnstein 1969, Davidson 1998),

type medvirkning i forhold til kommunikasjonsflyt (Rowe & Frewer 2000), om det teoretisk sett dreier seg om normativ eller pragmatisk medvirkning (Thomas 1993) og basert på målsettingene med medvirkningen (Lynam et al. 2007).

I følgeevalueringen vil vi derfor fokusere på ulike grader av medvirkning, og målsettingene for denne. Her er det snakk om lokal medvirkning, der lokalt forstås som medvirkning fra aktører som direkte berøres av det etablerte og fremtidige vernet i Trollheimen, Raet og Jomfruland. Følgeevalueringen legger også her til grunn at det er viktig å få fram kunnskap om erfaringer med medvirkning sett både fra forvaltere, nasjonalpark- og verneområdestyrer, rådgivende utvalg og andre brukerinteresser.

I følgeevalueringen blir følgende spørsmål avklart:

- Hvem medvirker?
- Opplever de som medvirker at de har innflytelse? (blir hørt, påvirker beslutninger)
- Hvordan legger nasjonalpark- og verneområdestyrene til rette for medvirkning?
- Hva ønsker nasjonalpark- og verneområdestyrene å få ut av medvirkning? (kunnskap, legitimitet til beslutninger) • Hvilke barrierer finnes for medvirkning?

1.2.3 VERNEVERDIER

Verneområdene i Trollheimen, Raet og Jomfruland er alle opprettet for å ivareta spesifikke verneformål. Disse blir nærmere beskrevet i punkt 1.3. Verneverdiene er nedfelte i selve verneforskriften, og videre utdypet i forvaltningsplaner for det enkelte verneområde.

Følgeevalueringen stiller disse spørsmålene:

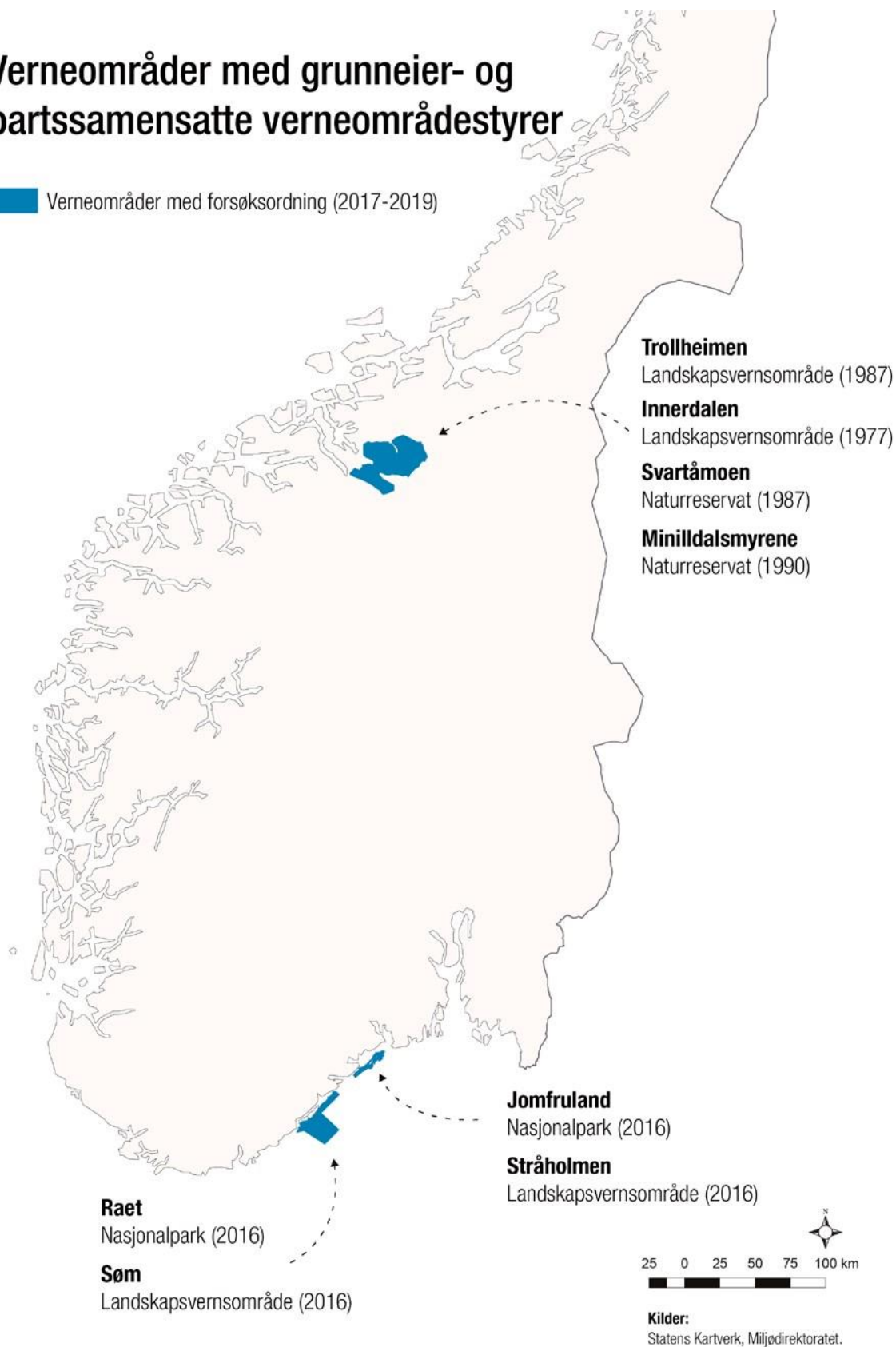
- Hvordan kommer verneverdier til uttrykk i arbeidet i verneområde- og nasjonalparkstyrer?
- Hvilke diskusjoner oppstår omkring verneverdier i styrenes arbeid?
- Hvordan påvirkes verneverdiene av forsøksordningen?

1.3 KORT PRESENTASJON AV VERNEOMRÅDENE TROLLHEIMEN, RAET OG JOMFRULAND

Som tidligere vist er det tre verneområdestyrer som er del av forsøksordningen: Jomfruland, Raet og Trollheimen. De tre verneområdestyrene er ansvarlige for flere verneområder, og Figur 1 viser hvilke verneområder som inngår i forsøksordningen med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer.

Verneområder med grunneier- og partssamensatte verneområdestyrer

Verneområder med forsøksordning (2017-2019)



Figur 1 Kart over verneområder med forsøksordning med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer.
Kilde: Statens kartverk og Miljødirektoratet.

I Tabell 1 presenteres noe fakta om områdene: opprettelsesdato, kommuner, størrelse og andel marine områder. Som vi ser av Tabell 1 og Figur 1 er verneområdestyret for Jomfruland ansvarlige for å forvalte Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde, verneområdestyret for Raet er ansvarlige for å forvalte Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde, og verneområdestyret for Trollheimen er ansvarlige for å forvalte Trollheimen landskapsvernområde, Innerdalen landskapsvernområde, Svartåmoen naturreservat og Minilldalsmyrene naturreservat.

Tabell 1 Grunnlagsinformasjon verneområdene

	Opprettet	Kommuner	Størrelse	% marine områder
Jomfruland NP	16.12.2016	Kragerø	116,7 km ²	98 %
Stråholmen LVO	16.12.2016	Kragerø	64,8 daa	0 %
Raet NP	16.12.2016	Tvedestrand Grimstad Arendal	607 km ²	98,7 %
Søm LVO	16.12.2016	Grimstad	310 daa	20,6 %
Trollheimen LVO	11.12.1987	Rindal Surnadal Sunnal Oppdal Rennebu Meldal	1209 km ²	0 %
Innerdalen LVO	1967 ¹	Sunnal	73 km ²	0 %
Svartåmoen NR	11. 12. 1987 ²	Rindal Surnadal	12,8 km ²	0 %
Minilldalsmyrene NR	21. 12.1990	Oppdal Rennebu	1,9 km ²	0 %

Som vi ser av Tabell 1 er Jomfruland det verneområdestyret som har minst areal å forvalte både i areal og antall kommuner som er berørt, etterfulgt av Raet og Trollheimen. Raet og Jomfruland har en stor andel marint vern, og er jo også de to modellene som har lik forvaltningsmodell med grunneierrepresentasjon.

1.3.1 JOMFRULAND NASJONALPARK OG STRÅHOLMEN LANDSKAPSVERNOMRÅDE

Jomfruland nasjonalpark ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 16. desember 2016 (FOR-2016-12-16-1630). Nasjonalparken dekker et område på 114,3 km² sjøareal og er totalt på 116,7 km², noe som tilsier at nesten 98 % av arealet er marint vern (se kart i Figur 2). Nasjonalparken dekker kystområdet i Kragerø med Jomfruland og Stråholmen, og området

¹ Senere vernet ved kongelig resolusjon 17.06.1977

² Senere utvidet ved kongelig resolusjon 17.12.1999

har et spesielt stort naturmangfold både på land og i sjø. I følge forskriftene er formålet med vernet:

Formålet med Jomfruland nasjonalpark er å ta vare på et større naturområde med geologisk særpreg med israndavsetninger og biologisk mangfold i sjø og på land med særegne og representative økosystemer og landskap som er uten tyngre naturinngrep.

Formålet er videre å ta vare på:

- a) Naturtyper på sjøbunnen som tareskog, ålegrasenger, bløtbunn og skjellsand, herunder gyte- og oppvekstområder for fisk og skalldyr, som har betydning for økosystemet og økosystemtjenester både i og utenfor nasjonalparken
- b) Naturtyper på land som kystnære sandmarker, dyner, strandenger og edellauvskog
- c) Kystlandskapet på land og i sjø, herunder områder med rullestein og strandvoller
- d) Kulturminner på land og i sjø
- e) Vitenskapelige referanseområder

I sone A er det et spesielt formål å bevare naturtyper som skogshagemarker, naturbeitemarker, slåtteeenger, strandenger og lauvingstrær, jf. kart som følger av § 2.

I sone B er det et spesielt formål å ta vare på sjøfugl og deres hekkeplasser jf. kart som følger av § 2.

Allmennheten skal gis anledning til opplevelse i naturen gjennom naturvennlig og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging (FOR-2016-12-16-1630).

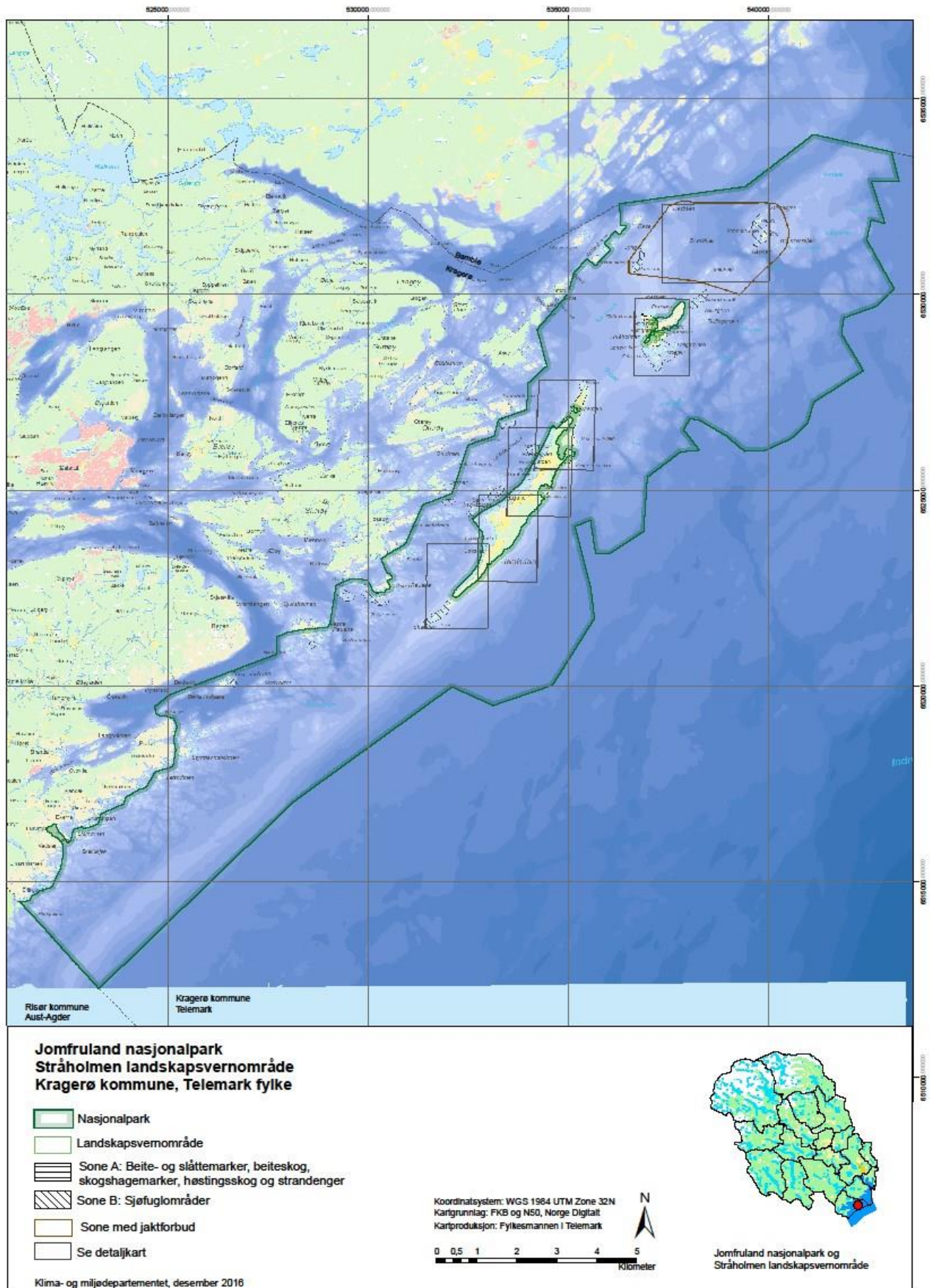
Stråholmen landskapsvernområde ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 16. desember 2016 (FOR-2016-12-16-1631). Landskapsvernområdet dekker et område på ca 64,8 daa. Forskriftene spesifiserer følgende formål for vernet:

Formålet med Stråholmen landskapsvernområde er å ta vare på et kulturlandskap med økologisk, kulturell og opplevelsesmessig verdi. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

Formålet er videre å ta vare på kultur- og naturbeitemarker, rikt naturmangfold med truede og sjeldne arter gjennom bærekraftig bruk og forvaltning.

Allmennheten skal gis anledning til natur- og landskapsopplevelse gjennom utøvelse av naturvennlig og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging (FOR-2016-12-161631).

Både Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde forvaltes av nasjonalparkstyret for Jomfruland.



Figur 2 Kart over Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde. Kilde: Klima- og miljødepartementet

1.3.2 RAET NASJONALPARK OG SØM LANDSKAPSVERNOMRÅDE

Raet nasjonalpark ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 16. desember 2016 (FOR2016-12-16-1632). Nasjonalparken dekker et område på 599 km² sjøareal og er totalt på 607 km², noe som tilsier at 98,7 % av arealet er marint vern (se kart). Nasjonalparken dekker kystområdet Raet i Tvedestrand, Grimstad og Arendal kommuner. Like under 50% av området er i privat eie. Bruksinteressene er i hovedsak fritidsboliger, samt et variert fiskeri. I følge forskriftene er formålet med vernet:

Formålet med nasjonalparken er å bevare et større naturområde uten tyngre inngrep med egenartede og representative økosystemer, mange godt bevarte kvartærgeologiske forekomster etter siste istid, og med særlig vekt på plantelivet, dyrelivet, naturtyper, kystlandskapet med sjøoverflaten og kulturminner knyttet til Aust-Agders kystområde både på land og i sjø. For de marine delene er formålet særlig å ta vare på det undersjøiske landskapet med tilhørende marine arter og marine naturtyper som israndsavsetninger, skjellsandforekomster, bløtbunnsområder, ålegras- og undervannsenger, tareskog og gyteområder for fisk.

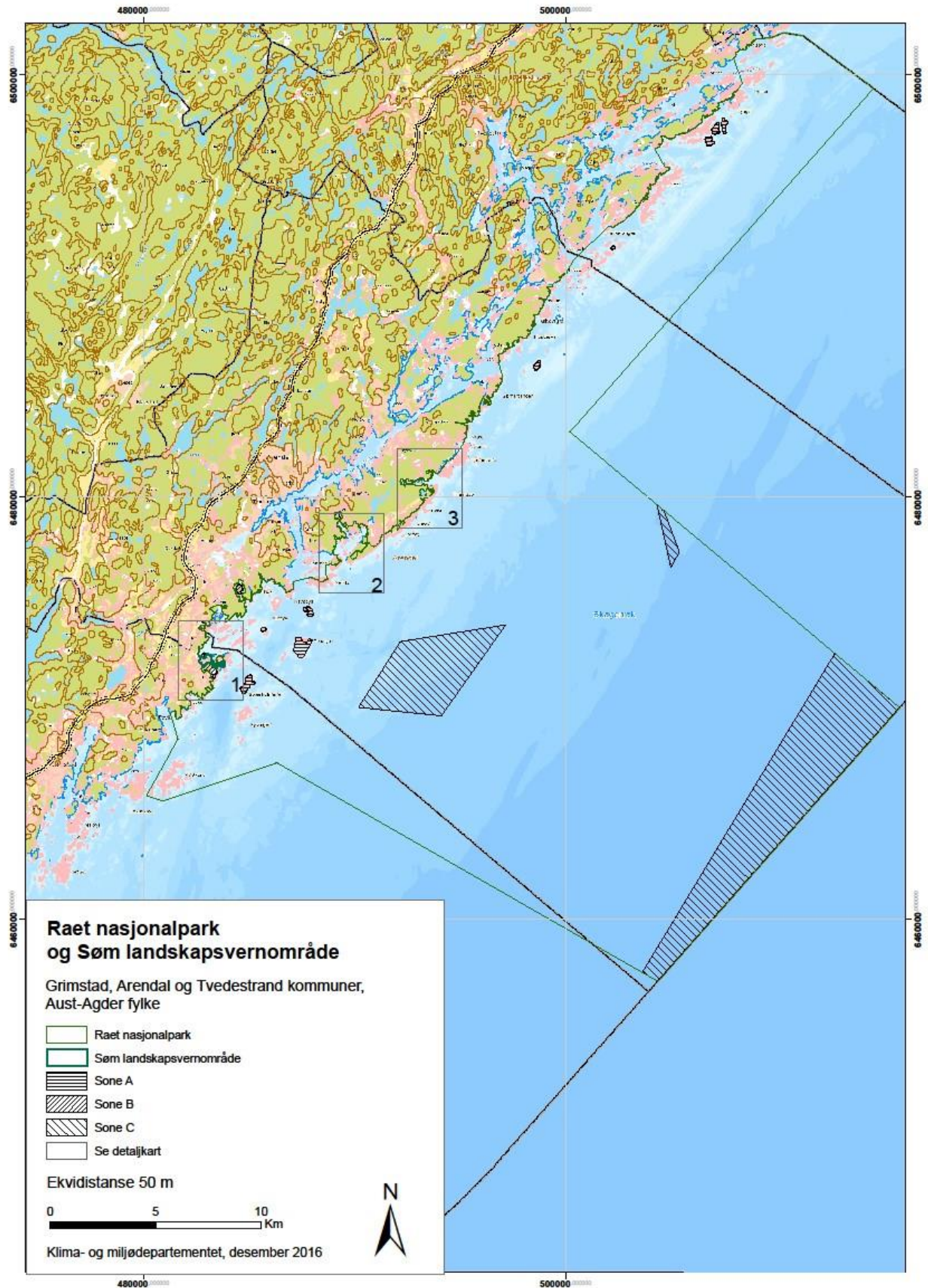
I sone A er formålet å ta vare på fuglelivet, spesielt med hensyn til sjøfuglene og deres hekkeplasser, jf. kart.

I sone B er formålet å ta vare på sårbare naturtyper og arter, jf. kart.

I sone C er formålet å ta vare på områder med særskilt vitenskapelig betydning som referanseområder i sjø, jf. kart.

Allmennheten skal gis anledning til opplevelse av naturen gjennom utøvelse av naturvennlig og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.

Søm landskapsvernområde ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 16. desember 2016 (FOR-2016-12-16-1633). Landskapsvernet dekker et område på 64 daa sjøareal og er totalt på ca. 310 daa, noe som tilsier at ca. 20,6 % av arealet er marint vern (se kart i Figur 3). Landskapsvernet ligger i Grimstad kommune. Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde forvaltes av nasjonalparkstyret for Raet.



Figur 3 Kart over Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde. Kilde: Klima- og miljødepartementet.

1.3.3 TROLLHEIMEN LANDSKAPSVERNOMRÅDE, INNERDALEN LANDSKAPSVERNOMRÅDE, SVARTÅMOEN NATURRESERVAT OG MINILLDALSMYRENE NATURRESERVAT

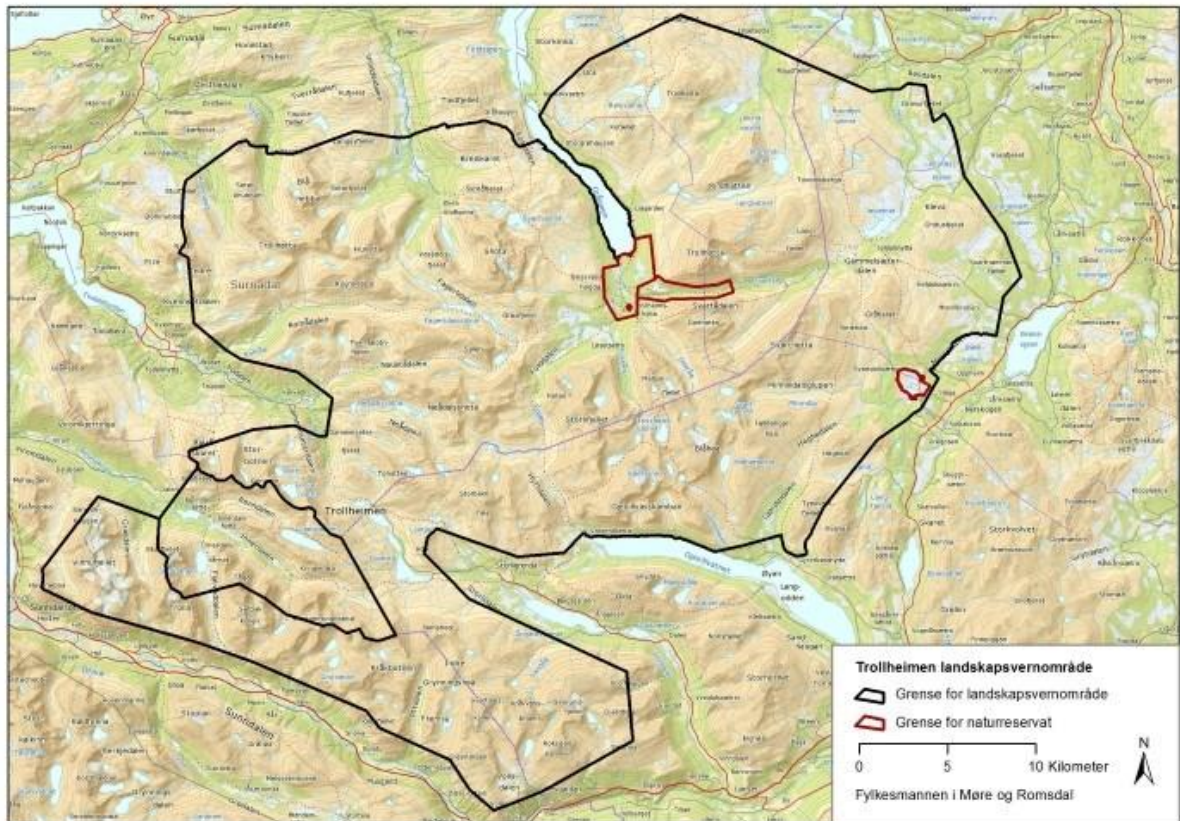
Trollheimen landskapsvernområde ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 11. desember 1987 (FOR-1987-12-11-1066). Landskapsvernet dekker et område på 1209 km² (Figur 4) i Rindal, Surnadal, Sunndal, Oppdal, Rennebu og Meldal kommuner. All grunn er privateid, og Trollheimen er fremdeles viktig som beiteområde for både sau, storfe og reindrift. Reindriften i Trollheimen er Norges sør-vestligste sør-samiske tamreindrift. Trollheimen har spesielle rettighetsforhold i forhold til reindrift sett opp mot andre reinbeitedistrikt i Norge. Trollheimen kom utenfor det samiske reindriftsområdet på slutten av 1800-tallet som følge av ekspansjon av landbruket i Norge. En konsekvens av dette var innføring av tamreinforbud i alle kommunene i Trollheimen foruten Meldal (Danielsen & Riseth 2010). Reineierne i Trollheimen tapte i 1981 i en rettsak mot grunneiere, og beiteretten ble fratatt dem på andres grunn i Trollheimen. Videreføring av samisk reindrift i Trollheimen har derfor vært bygget på konsesjon etter reindriftsloven.

Formålet med vernet er beskrevet i forskriften: «Føremålet med vern av Trollheimen landskapsvernområde er å ta vare på eit særmerkt og vakkert fjellområde med skog og seterdalar og eit rikt plante- og dyreliv» (FOR-1987-12-11-1066).

Innerdalen landskapsvernområde ble opprettet i 1967, og vernebestemmelsene ble revidert ved kongelig resolusjon 17. juni 1977 (FOR-197706-17-9). Landskapsvernet dekker et område på 73 km² (se kart i Figur 4) i Sunndal kommune. Formålet med vernet er beskrevet slik i forskriften: «Formålet med landskapsvernområdet er å bevare et vakkert naturlandskap som på grunn av topografi, vassdrag og vegetasjon har betydelig rekreativ og naturvitenskapelig verdi.» (FOR-1977-06-17-9).

Svartåmoen naturreservat ble vernet 11. desember 1987, og senere ble verneområdet utvidet gjennom kongelig resolusjon 17. desember 1999 (FOR-199912-17-1446). Naturreservatet dekker et område på 12,8 km² (se kart i Figur 4) i Rindal og Surnadal kommuner. Formålet med vernet er, ifølge forskriften: «Formålet med fredinga er å sikre eit skogområde med alt naturleg plante- og dyreliv. Av spesielle kvalitetar kan nemnast at området er eit lite rørt furuskogområde på grusavsetjingar som er typisk for regionen» (FOR-1999-12-17-1446).

Minilldalsmyrene naturreservat ble vernet ved kongelig resolusjon 21. desember 1990 (FOR1990-12-21-1105). Naturreservatet dekker et område på ca 1,9 km² (se kart i Figur 4) i Oppdal og Rennebu kommuner. Formålet med vernet er spesifisert i forskriften: «Formålet med fredningen er å bevare et stort, uvanlig myrområde i denne naturgeografiske regionen, samt å bevare et vakkert landskap og en rik fuglebiotop» (FOR-1990-12-21-1105).



Figur 4 Kart over Trollheimen landskapsvernområde, Innerdalen landskapsvernområde, Svartåmoen naturreservat og Minildalsmyrene naturreservat. Kilde: Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

1.3.4 REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE OG RÅDGIVENDE UTVALG

Verneområdestyrene i Trollheimen, Raet og Jomfruland er ulikt satt sammen, som vist i Tabell 2. Forsøksordningen har to ulike utforminger for grunneier- og brukerinteresserepresentasjonen; grunneierrepresentasjon i Jomfruland og Raet og grunneier- og brukerrepresentasjon i Trollheimen. I Tabell 2 gjengis også hvilke organisasjoner og foreninger som deltar i de rådgivende utvalgene i de tre områdene.

Tabell 2 Representasjon i verneområdestyrer og rådgivende utvalg

	Verneområdestyre (2017-2019)	Rådgivende utvalg	
Jomfruland	Kragerø kommune (2 stk) Telemark fylkeskommune Grunneierrepresentant Stråholmen Grunneierrepresentant Jomfruland	Jomfruland Landbrukslag Jomfruland Vel Jomfruland Hytteeierforening Utvalgte kulturlandskap Jomfruland Stråholmen Vel Utvalgte kulturlandskap Stråholmen Telemark Fiskerlag Naturvernforbundet i Kragerø Skjærgårdstjenesten i Kragerø	Den norske turistforening Telemark Jomfruland fuglestasjon Kragerø kommune, kommunalområde samfunn Kragerø kommune, kulturavdelingen Fiskeridirektoratet, region sør Norges jeger- og fiskerforening, Telemark Gea Norwegica Geopark Telemark botaniske forening
Trollheimen	Rindal kommune Surnadal kommune Sunndal kommune Oppdal kommune Rennebu kommune Meldal kommune Sør-Trøndelag fylkeskommune Møre og Romsdal fylkeskommune Sametinget (2 rep) Trondhjems Turistforening Rindal og Surnadal Sauavslag Forum for Natur og Friluftsliv Møre og Romsdal Trollheimen Sitje Grunneierrepresentant (Meldal kommune) Grunneierrepresentant (Sunndal kommune)	Forum for Natur og Friluftsliv (FNF) Møre og Romsdal Forum for Natur og Friluftsliv (FNF) Sør Trøndelag Trondhjem Turistforening Kristiansund og Nordmøre Turistforening Kraftregulantene Trollheimen Sitje	Bondelagene Møre og Romsdal / Sør Trøndelag Bonde og Småbrukarlaget Sau- og Geitalslaget Grunneier Sør-Trøndelag Grunneier Møre og Romsdal NJFF Nasjonalparkhagen Destinasjon Kristiansund og Nordmøre as

	Verneområdestyre (2017-2019)	Rådgivende utvalg	
Raet³	Arendal kommune Grimstad kommune Tvedestrand kommune Aust-Agder fylkeskommune Grunneierrepresentant (Arendal kommune) Grunneierrepresentant (Grimstad kommune)	Hoves Venner LT&C Friluftsrådet Sør Geologiforeningen Idrettsforbundet NOF Aus-Agder Forum for friluftsliv Agder SNO Gjeving Vel Tromøy Grunneierlag Ytre Møkkalassets Venner Gjervoldsøy Vel USUS/Visit Sørlandet Torungens Venner Merdø Vel Fiskerlaget Aust-Agder DNT Holmesund Vel Sandum og O Velforening Våre Strender Med Hjerte for Arendal	Alve vel Arendal Naturvernforbund Arendal og O Krigshistorisk forening Aust-Agder Bonde- og småbrukarlag Agder Jeger og Fisk Arendal Kajakklubb Arendal Seilforening Askerøy Vel Dypvåg Vel Fevik Vel Fjære Sjøspeidergruppe Haugenes vel His Vel Kystlaget Kystlaget Terje Vigen Lyngør Vel Skagerak Dykkerklubb Skare Vel Søm Båtforening Tvedestrand Motorbåtforening

³ For Raet presenteres alle foreningene som var invitert til første møte i RU (24.01.2018).

1.3.5 METODISKE UTFORDRINGER KNYTTET TIL FØLGEEVALUERINGENS UTVALG AV VERNEOMRÅDER

Presentasjonen av verneområdene og forvaltningsmodellen over viser stor variasjon langs flere viktige variabler:

- De berørte verneområdene i forsøksordningen har svært ulik geografisk utstrekning. Ytterpunktene er representert ved Jomfruland der forvaltningen omfatter en kommune og en fylkeskommune og Trollheimen der 6 kommuner og to fylkeskommuner er del av forsøket.
- Med bakgrunn i variasjonene mellom antall kommuner og fylkeskommuner berørt av verneområdene varierer størrelsen på styrene betydelig – fra 5 og 6 medlemmer i henholdsvis Jomfruland og Raet, til 16 medlemmer i Trollheimen.
- Sammensetningen av styret er ulik – fra Jomfruland og Raet hvor det kun er grunneierrepresentanter som er representert i tillegg til politisk valgte representanter – til Trollheimen der en rekke ulike brukerinteresser er representerte i tillegg til grunneierrepresentanter og politisk valgte representanter fra kommunene og fylkeskommunene, samt representanter oppnevnt av Sametinget.
- Verneområdene varierer med hensyn til størrelse og naturtyper. Mens Trollheimen representerer fjell og innland, er 98% av vernet areal i Raet og Jomfruland marine områder.
- Jomfruland og Raet er nyopprettede nasjonalparker fra desember 2016, der grunneiere ble representert i styret helt fra begynnelsen i april 2017. De ulike verneområdene som inngår i Trollheimen verneområdestyre ble opprettet i tidsrommet 1967-1999, og et allerede etablert styre ble utvidet med grunneier- og interesserepresentanter i 2016.

På mange måter kan forvaltningen av verneområdene Raet og Jomfruland på den ene siden – og Trollheimen på den andre, sees som ytterpunkt langs en skala, der forvaltningen av de fleste andre norske verneområder trolig vil befinne seg et sted midt mellom disse.

Dette skaper metodiske utfordringer for følgeevalueringen, først og fremst knyttet til muligheten for komparasjon mellom områder, men også for muligheten til å kunne vurdere om erfaringene fra de tre utvalgte verneområdene kan være representative også utenfor disse.

1.4 KUNNSKAPSGRUNNLAG

Etter at den nye forvaltningsmodellen for verneområder ble vedtatt av Stortinget i 2009 (St. prp. nr. 1 2009), har en rekke studier bidratt til å belyse ulike sider av den norske verneforvaltningen. Fauchald og Gulbrandsen (2012) fokuserer på den nye forvaltningsmodellens evne til å oppfylle internasjonale verneforpliktelser, Haukeland et. al (2013) diskuterer forvaltningsmessige forutsetninger og utfordringer for å tilrettelegge for

reiseliv i nasjonalparkene, mens Overvåg, Skjeggedal og Sandström (2016) er opptatt av å forstå hvordan konflikter mellom nasjonale og lokale myndigheter om naturvern og lokal samfunnsutvikling vedvarer på tross av politiske ambisjoner om å overføre makt til lokalt nivå. Risvoll m.fl. (2014) har fokusert på hvordan reindriftsutøverne opplever deltakelse i verneforvaltningen og hva dette har å si for deres evne til å tilpasse seg komplekse samfunns- og miljøutfordringer, mens Hovik og Hongslo (2016) har studert hvordan nasjonalparkstyrene balanserer lokale interesser og nasjonale verneforpliktelser. Fedreheim (2013) har gjennomført en casestudie av et nasjonalparkstyres arbeid, og viser at ønsket om mer naturbasert turisme og lokal medvirkning ikke er oppfylt hovedsakelig på grunn av at verneforskriftene og retningslinjene for forvaltningen er de samme som før den nye forvaltningsmodellen ble innført. Både Lundberg (2017) og Engen (2018) har studert lokal medvirkning og blant annet fokusert på de rådgivende utvalgenes deltakelse i verneforvaltningen. Begge finner at de rådgivende utvalgene i beskjeden grad involveres og at den brede deltakelsen fra berørte lokalsamfunn etter reformen i 2009 så langt har uteblitt.

Her vil vi fokusere på hva vi så langt vet om hvordan lokal forvaltning av verneområder har påvirket forvaltningens effektivitet, bidratt til lokal medvirkning og hva vi vet om hvordan verneverdiene påvirkes.

1.4.1 FORENKLING OG EFFEKTIVISERING AV VERNEOMRÅDEFORVALTNING

Viktige mål for forvaltningsmodellen er at den skal føre til helhetlig og mest mulig kostnadseffektiv forvaltning av verneområdene (St. prp. nr. 1 2009). I Riksrevisjonens undersøkelse av nasjonalparkforvaltningen i 2014 ble det påpekt at forvaltningen har blitt mindre effektiv (Riksrevisjonen 2014). Særlig fant de at saksbehandlingstiden på klagesaker var lang, og at det tok departementet omlag et år å avklare klager. Det understrekes imidlertid at effektiviteten også var påvirket av andre forhold, som at naturmangfoldloven (NML) (LOV 2009-06-19 nr. 100 2009) nylig hadde blitt innført, og at alle vurderinger skulle skje etter kapittel to i naturmangfoldloven (Riksrevisjonen 2014). Dessuten var både styrene og forvalterne nye, noe som også antas å påvirke effektiviteten til forvaltningen.

Før vedtektene til verneområdestyrene ble endret av Miljøverndepartementet i 2012 (Miljøverndepartementet 2012), måtte alle dispensasjonssaker behandles i styrene (Riksrevisjonen 2014). Dette påvirket saksbehandlingstiden, men også forvalterne og styrets evne og mulighet til å arbeide langsiktig og strategisk. Etter at delegasjonsreglementet kom på plass i kurante saker kan disse behandles av forvalterne, noe som har redusert omfanget av enkeltsaker som må behandles av nasjonalparkstyret. For en del verneområder, med gamle verneforskrifter, må likevel slike saker behandles etter dispensasjonsreglene i NML §48 (LOV 2009-06-19 nr. 100 2009), og de må derfor fremdeles avgjøres i styret (Riksrevisjonen 2014).

At forvaltningsmodellen har blitt tilpasset og at vedtektene til nasjonalparkstyrene har blitt revidert siden reformen i 2010, viser likevel at det er rom for tilpasninger mot en mer effektiv verneforvaltning. Risvoll m. fl. (2014) viste at nasjonalparkstyret i Midtre Nordland endret den opprinnelige modellen fra 2010 ved å etablere arbeidsutvalg som kunne ta seg

av de mest rutinemessige og praktiske sakene, som ellers tok mye tid i nasjonalparkstyremøtene. Reindriftsutøverne opplevde disse endringene som særlig viktig ettersom det ga mer tid og mulighet til å diskutere saker som var viktige for reindriften i styremøtene. I ettertid har dette blitt en del av de felles vedtektene for nasjonalparkstyrene (Miljødirektoratet 2014). Dette viser at forholdet, og arbeidsdelingen, mellom verneområdestyret, arbeidsutvalget og forvalter påvirker verneforvaltningens effektivitet.

Erfaringsbasert, lokal kunnskap kan bidra til en mer effektiv forvaltning, og god dialog mellom forvaltere og aktører som besitter slik kunnskap er derfor viktig. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2014 viste at involverte aktører (fylkesmenn, styrer og forvaltere) mente at lokal kunnskap, særlig om samiske tradisjoner og interesser, har blitt inkludert i større grad enn tidligere gjennom den nye forvaltningsmodellen (Riksrevisjonen 2014). Samtidig påpekte Riksrevisjonen (2014) manglende opplæring og oppfølging av de samiske representantene i styrene og det ble gitt uttrykk for usikkerhet omkring hva det var forventet at de skulle bidra med. Erfaringer fra Midtre Nordland nasjonalparkstyre bekrefter dette (Fedreheim 2013, Risvoll et al. 2014). Det vil være relevant å se nærmere på dette i Trollheimen, fordi verneområdestyret allerede består av to representanter oppnevnt av Sametinget, og forholdet mellom disse og andre samiske brukerinteresser skal inkluderes i forsøket.

På oppdrag fra KS har NINA kartlagt kommuners erfaringer med naturmangfoldloven etter at den trådte i kraft (Andersen et al., 2013). Som en del av denne kartleggingen inngår casestudier av to verneområdestyrer, og studien viser at både politikere og administrativt ansatte er usikre på om den lokale forvaltningsmodellen for verneområder er en egnet styreform. Videre syntes respondentene fra de aktuelle kommunene å være usikre på hvordan forvaltningsreformen hadde slått ut med tanke på forståelse og aksept for vernet.

1.4.2 LOKAL MEDVIRKNING I VERNEOMRÅDEFORVALTNING

Annerkjennelsen av berørte aktørers rett til å medvirke og delta i verneprosesser og – forvaltning har vokst frem over tid (Zachrisson 2009, Dudley 2008, Murphree 2002, Berkes 2007, Berkes, George, & Preston 1991). Internasjonalt har forsøk på å inkludere lokale aktører i verneforvaltningen resultert i ulike samarbeid og samhandlingsformer mellom lokalbefolkning, private næringsaktører, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter (som co-management, community-based conservation, collaborative management) (Zachrisson 2009). På samme tid har medvirkning blitt sett på som en viktig forutsetning for å skape en mer effektiv og adaptiv forvaltning, ved at lokal, erfaringsbasert kunnskap inkluderes.

Økt lokal medvirkning og forankring var viktige premisser for Stortingets innføring av lokal forvaltning, det samme var ønsket om å styrke legitimiteten til verneforvaltningen. Videre er det gjennom lokal deltakelse og medvirkning fra et bredt spekter av aktører at verneforvaltningen kan få tilført erfaringsbasert, lokal kunnskap. I Riksrevisjonens gjennomgang fra 2014 ble det understreket hvor viktig de faglig rådgivende utvalgene er for å tilrettelegge for medvirkning og samhandlingen mellom forvaltningen og lokale aktører (Riksrevisjonen 2014). På den ene siden har den nye forvaltningsmodellen resultert i økt

lokal medvirkning gjennom nasjonalparkstyrene som gir folkevalgte politikere fra de berørte kommunene og fylkeskommunene og representanter oppnevnt av Sametinget, forvaltningsmyndigheten over verneområdene. Gjennom etableringen av forvaltningsknutepunkt og lokalt plasserte forvaltere, med god lokalkunnskap og nettverk, har det blitt større grunnlag for lokal medvirkning sammenlignet med tidligere. På den andre siden påpekes det at de faglig rådgivende utvalgene ikke ble utnyttet godt nok og at deres rolle ikke var tilstrekkelig ivaretatt (Fedreheim 2013, Riksrevisjonen 2014). Det ble fremhevet at i noen områder var det vanskelig å etablere dem, at deltakelsen i noen tilfeller var lav og at det også var uklart hva slags rolle de skal spille i forvaltningen. Den eneste føringen er at de skal møtes minimum en gang i året, utover dette er det opp til verneområdestyrene å definere mandat og størrelse på utvalget, samt hvilke aktører som kan inviteres til å delta. Det samme finner Hovik og Hongslo (2016) når de har studert kontaktmønsteret mellom medlemmene i verneområdestyret og de ulike aktørene. Det viser at det fremdeles er et stort potensial i å øke den lokale medvirkningen i verneforvaltningen.

I en studie av reindriftsnæringas representasjon og deltakelse i Midte Nordland nasjonalparkstyre fant Risvoll m.fl. (2014) at det er knyttet noen utfordringer til deltakelsen i nasjonalparkstyrene. Reindriftsutøvere anser det som viktig å delta i verneområdestyrene, fordi viktige beslutninger om beiteområdene deres tas der. I tillegg er de opptatt av at deltakelse gir muligheter til å spre kunnskap om reindrift, samt forhindre at traseer blir lagt til flyttleier og kalvingsland. Samtidig føler ikke reindriftsutøvere at deres handlingsrom har økt i noen særlig grad som følge av deres deltakelse i nasjonalparkstyret (Risvoll et al. 2014). Som representanter må reindriftsutøverne forsvare styrets beslutninger selv om dette strider mot det som er til det beste for reindriftsnæringa (Fedreheim 2013). Det er vanskelig å sjonglere mellom ulike roller, og mangel på klare rollefordelinger og informasjonsstrøm bidrar til å vanskeliggjøre dette forvaltningsarbeidet.

Det er nødvendig å differensiere hvem som deltar og hvilke deler av lokalbefolkningen som er representert. Videre er det forskjell på å delta på vegne av seg selv eller om man er valgt til å representere en gruppe. Pitkin (1967) gjør et overordnet skille mellom «standing for» og «acting for», det vil si mellom hvem en representant er og hva han gjør. I følge Pitkin (1967) er substansiell representasjon («acting for») den reelle representasjonsformen. Innenfor den retningen representerer man noen interesser og handler på vegne av de som er målbærere av disse interessene. Poenget er dermed ikke å være mest mulig lik den man representerer, men heller å handle på deres vegne. I forsøket med partssammensatte verneområdestyret, hvor det både er politisk folkevalgte som er valgt til å representere alle kommunens innbyggere og aktører som representerer spesifikke brukerinteresser, er dette relevant å ha med seg.

I den tidligere nevnte rapporten fra NINA om kartlegging av naturmangfoldlovens virkning i kommunene understreker Andersen mfl. (2013) at legitimiteten til verneområdestyrene påvirkes av andre forhold og hviler på andre prinsipper enn den legitimiteten som skapes mellom staten og aktørene berørt av verneområdene og -forvaltningen. De finner videre at

det er store forventninger til at verneområdestyrene skal spille på lag med lokale aktører og argumenterer for at det er viktig å forstå avveiningene styremedlemmer i lys av også dette.

Å tilrettelegge for at et bredt spekter av aktører skal kunne delta, krever et fokus på at lokalsamfunn er heterogene, og består av aktører med ulike interesser og at ikke alle har de samme mulighetene eller forutsetningene for å delta. Både nasjonalt og internasjonalt har naturressursforvaltning, inkludert verneforvaltning, tradisjonelt vært mannsdominert, både i antall og kulturelt (Svarstad et al. 2006; O'Shaughnessy & Krogman 2011; Varghese & Reed 2012). I Norge har få studier problematisert fraværet av kvinner i styrer, råd og utvalg i naturressursforvaltningen og mangelen på likestilling i lokal deltakelse i ulike prosesser. Svarstad mfl. (2006; 2009) sin gjennomgang av kjønns sammensetningen i utvalgene som skulle sikre lokal medvirkning i gjennomføringen av Nasjonalparkplanen (St.mld nr. 62) på 90-tallet viste at kvinner var systematisk underrepresentert. Noen av de lokale utvalgene bestod utelukkende av menn. Videre viser Svarstad et al. (2006; 2009) at verken det tidligere Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmennene eller kommunene hadde ansett mangelen av likestilling som problematisk. Fordi nasjonalparkstyrene er statlig oppnevnte styrer må de følge likestillingslovens krav til minimum 40% representasjon av hvert kjønn. Dette påses av Miljødirektoratet gjennom oppnevningssprosessen av styrene.

I Lundbergs (2018) studie av kjønns sammensetningen i 42⁴ verneområdestyrer og 35 rådgivende utvalg avdekkes imidlertid systematiske kjønnsforskjeller i representasjon, fordeling av posisjoner og i sammensetningen av de rådgivende utvalgene. Overordnet når verneområdestyrene kravet i likestillingsloven fordi Miljødirektoratet påser dette gjennom oppnevningssprosessene, men gjennomgående representerer menn i større grad kommunene (63,2%) og kvinnene fylkeskommunene i styrene (71,2%). Blant representantene oppnevnt av Sametinget var 46% menn og 54% kvinner. I de rådgivende utvalgene er det ingen som påser at kjønnsbalanse ivaretas, og Lundberg (2018) viser at dette resulterer i betydelig underrepresentasjon av kvinner (126 av 492 eller 25,6 %). Denne kjønns(u)balansen reflekterer at mange interesse- og næringsorganisasjoner knyttet til utmarksfeltet fremdeles er dominert av menn og at kjønnsbalanse ikke er et tema når de rådgivende utvalgene settes sammen. Reell lokal medvirkning innebærer å ta inn over seg og aktivt tilrettelegge for å utnytte ressursene til både kvinner og menn.

1.4.3 FORVALTNINGENS OPPBYGGING SIN ROLLE I FORHOLD TIL VERNEOMRÅDERS VERNEVERDIER

I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder fra 2006 (Riksrevisjonen 2006), kom det frem at 30 prosent av verneområdene var truet. Det ble i ettertid satt i gang flere skjøtsels- og forvaltningstiltak i flere verneområder, samtidig som det ble tilført flere ressurser til slike tiltak. I en nyere kartlegging fra 2014 (Riksrevisjonen 2014) kom det også frem at om lag 30 prosent av verneverdiene er utsatt for en konkret trussel. På oppdrag fra Miljødirektoratet gjennomgikk fylkesmennene og nasjonalpark- og verneområdestyrene om det fantes

⁴ Gjennomgang utført i august 2016 og materialet omfatter derfor ikke Raet og Jomfruland.

konkrete trusler mot verneverdiene (Riksrevisjonen 2014). Gjennomgangen viste at av 2765 verneområder er 793 utsatt for en trussel som på sikt kan komme til å ødelegge verneverdiene. Det er gjengroing, fremmede arter og forstyrrelser som er de viktigste truslene. Både Riksrevisjonens undersøkelse fra 2006 og gjennomgangen fra 2014 viser at det er behov for aktiv skjøtsel og forvaltning av verneområdene.

I hvilken grad og hvordan verneverdiene påvirkes av lokal forvaltning av verneområder i Norge er vanskelig å si noe sikkert om. Likevel finnes det noen indikasjoner som kan bidra til å belyse dette. I Riksrevisjonens undersøkelse av verneforvaltningen fra 2014 svarte seks av sju fylkesmiljøvernledere at de var helt eller delvis enige i at naturmangfoldloven, verneforskriftene og forvaltningsplanene ble fulgt godt opp av nasjonalparkstyrene (Riksrevisjonen 2014). Hovik og Hongslo (2016) bekrefter også dette inntrykket og argumenter for at verneområdestyrene har klart å balansere lokale interesser og nasjonale vernehensyn. I en gjennomgang av alle klagesakene (frem til slutten av 2014) finner de heller ikke at verneområdestyrene systematisk har forfordelt noen spesifikke interesser og de mener videre at 40 klagesaker i perioden frem til 2014 indikerer en sterk aksept for beslutningene fattet av verneområdestyrene (Hovik & Hongslo 2016).

I studien fra Nordland og reindriftsnæringas erfaringer fra deltakelse i nasjonalparkstyret fremhever Risvoll m.fl (2014) at hensyn til beitebrukeres behov, og økt samhandling mellom nasjonalparkforvaltere og lokale aktører, kan bidra til å skape en læringsarena hvor bærekraftig forvaltning av verneressurser og verdier øker. Dette er spesielt viktig i den mangekulturelle konteksten i norsk nasjonalparkforvaltning ettersom reindriftsutøvere er avhengig av disse områdene til beiting.

På oppdrag fra Miljødirektoratet har NINA bidratt til å utvikle ny metodikk for sårbarhetsvurderinger i verneområder med tanke på å kartlegge områder som er mer sårbare enn andre for ferdsel, slik at dette kan hensynstas i forvaltningens arbeid med besøksstrategier og promotering av verneområdene (Eide et al. 2016). Dette gjenspeiler fokuset på og behovet for aktiv skjøtsel og forvaltning av verneverdiene i allerede etablerte verneområder, samtidig som dette kan være et viktig virkemiddel for verneområdestyrene i arbeidet med å ivareta viktige verneverdier og samtidig tilrettelegge for bruk og rike naturoplevelser i verneområdene.

Få studier undersøker ulike forvaltningsmodellens effekt på verneverdier, og det er ofte vanskelig å etablere entydige sammenhenger mellom forvaltningsmodell og -praksis. Et unntak er likevel Engen og Hausners (2017) studie av dispensasjonsbehandling i norske verneområder før og etter forvaltningsreformen i 2009. I en gjennomgang av 1466 dispensasjonssøknader for 31 verneområder sammenligner de forvaltningspraksisen før og etter reformen. Selv om de finner at forvaltningspraksisen var liberal både før og etter reformen viser de at andelen innvilgede dispensasjoner på privat land har økt etter reformen. Engen og Hausner (2017) argumenterer derfor for at før- og etterstudier av saksbehandling etter forvaltningsreformen kan bidra til å avdekke effekten på verneverdiene etter forvaltningsreformen og etableringen av verneområdestyrene. I følgeevalueringen vil dette primært være mulig for forvaltningspraksisen før og etter

opprettelsen av det partssammensatte verneområdestyre i Trollheimen. For Raet og Jomfruland kan det eventuelt være aktuelt å sammenligne med Fylkesmannens saksbehandling for landskapsvernområdene forut for opprettelsen av nasjonalparkene desember 2016.

1.5 LESEVEILEDNING

I kapittel 2 gjør vi først rede for følgeevalueringens forskningsdesign, før vi beskriver forskningsmetoder og praktisk gjennomføring av følgeforskningen, inkludert presentasjon av utvalget i spørreundersøkelsen. Til slutt i kapitlet diskuterer vi metodiske utfordringer og mulige feilkilder i følgeforskningen. I kapittel 3 presenterer vi funnene fra spørreundersøkelsen. De tre neste kapitlene presenterer og diskuterer forsøksordningens betydning for effektivisering og forenkling (kapittel 4), lokal medvirkning (kapittel 5) og verneverdiene i de tre områdene (kapittel 6). I kapittel 7 presenterer vi kort andre tema og problemstillinger som har kommet opp i følgeevalueringen.

2 METODE

Følgeevalueringen vil foregå over tre år. Denne oppstartsrapporten er basert på en såkalt 0-punktanalyse, det vil si en kartlegging av situasjonen før og under iverksettingen av forsøket. Dette innebærer at det er lagt vekt på å kartlegge ulike aktørers forventninger til forsøksordningen når det gjelder forenkling og effektivisering, lokal medvirkning og verneverdier. Senere vil dette danne grunnlaget for en systematisk sammenligning over tid – der funn fra denne 0-punktanalysen blir sammenholdt med data lengre ut i forsøksperioden.

Et overordnet prinsipp for følgeforskningen er at vi går inn i oppdraget med en forståelse av at forskningen blir av vesentlig bedre kvalitet og relevans hvis vi åpner opp for å involvere nasjonalpark- og verneområdestyrene, forvalterne, de faglig rådgivende utvalgene og stakeholders i forskningen. Det er viktig for følgeevalueringen å få frem de ulike gruppenes forståelse av hva forenkling og effektivisering, lokal medvirkning og verneverdiene er. Dette betyr at selv om vi har redegjort for vår forståelse av disse sentrale begrepene, vil vi i forskningen åpne opp for at det er de ulike gruppenes forståelse som skal danne grunnlaget for følgeevalueringens konklusjoner. De ulike gruppenes subjektive ståsted vil bidra til en større forståelse av begrepene og av hvorvidt forsøkene lykkes i å oppfylle de forhåndsdefinerte målsettingene. Dette vil også gi oss en forståelse av om det er forskjeller mellom de ulike gruppenes oppfatninger av forenkling og effektivisering, lokal medvirkning og verneverdiene, noe som videre kan gjenspeiles i forskningen.

I følgeevalueringen er det lagt opp til bred metodisk tilnærming gjennom bruk av flere ulike tilnærminger; survey, intervjuer, dokumentanalyse og tilstedeværende observasjon. Vi vil her kort redegjøre for hva som kjennetegner de ulike metodene som er tatt i bruk i denne evalueringen. Senere vil vi beskrive hvordan vi har gått frem i vår bruk av disse ulike metodene.

2.1 FORSKNINGSMETODER

2.1.1 DOKUMENTANALYSE

Dokumentanalyse omfatter studier av planer, søknader, rapporter og annet skriftlig materiale på ulike nivå tilknyttet arbeidet i verneområde- og nasjonalparkstyrene. Her vil *innholdet* i det skriftlige materialet stå i fokus; det vil være særlig sentralt å få innsikt i de retningslinjer, prioriteringer og verdier som her kommer til uttrykk (Grønmo 1996).

2.1.2 INTERVJUER

Kvalitative intervjuer er samtalebaserte, og har som formål å få fatt i aktørens erfaringer og tolkninger knyttet til et særskilt fenomen (Fog 1995; Kvale og Brinkmann 2008). De kvalitative intervjuene har som utgangspunkt å gå gjennom hvilke muligheter og barrierer de ulike aktørene opplever i arbeidet med å realisere forsøksprosjektets målsettinger. Som

metodisk verktøy utgjør det kvalitative intervjuet en fleksibel ramme for utveksling av informasjon (Schwandt 1997).

2.1.3 FOKUSGRUPPER

Fokusgruppeintervju er en form for strukturert gruppeintervju hvor målet er at dynamikken i en gruppe skal få frem mer informasjon om et spesifikt tema enn ved å intervju deltakerne enkeltvis. Deltakerne i en fokusgruppe har spesielle kunnskaper om, eller erfaringer med et tema, for eksempel bruk og vern av natur, og er godt egnet for å utforske ulike aktørers erfaringer med og syn på et fenomen (Guldvik 2002). I gruppeintervju blir samhandling og diskusjon mellom deltakere vektlagt.

Fokusgrupper er spesielt egnet når man er ute etter individets erfaringer med et spesielt forhold (Jacobsen 2015), i vår setting gjelder dette representantenes erfaringer med den nye forvaltningsmodellen.

2.1.4 SPØRREUNDERSØKELSE

For å gjennomføre en systematisk kartlegging av holdninger og atferd i et utvalg av befolkningen, er spørreskjema en egnet metode (Grønmo 2004). I følgeevalueringen vil spørreundersøkelse bli gjennomført ved bruk av Questback, et web-basert spørreskjema som raskt og effektivt samler inn og bearbeider data elektronisk. Ved hjelp av denne type programvare kan deltagerne svare anonymt på spørsmål om positive og negative sider knyttet til forsøket, noe som kan øke validiteten i dataene i enkelte tilfeller.

2.1.5 DELTAKENDE OBSERVASJON OG BEFARING

Deltakende observasjon gjennom tilstedeværelse på møter mellom ulike aktører på feltet, vil være et viktig inntak til å få innsikt i hendelser, handlinger, meninger og normer – slik de arter seg fra deltakernes perspektiv (Schwandt 1997). Fokus vil her være rettet mot å forstå hendelser og handlinger slik de fremstår innenfor en kontekst. I følgeevalueringen er møter og befaringer viktige arenaer for deltakende observasjon.

2.2 PRAKTISK GJENNOMFØRING

Prosjektets oppstart ble utsatt flere ganger i påvente av etableringen av verneområdestyrene i Raet nasjonalpark og Jomfruland nasjonalpark. 6. april 2017 hadde disse sine konstituerende styremøter, og arbeidet i følgeevalueringen kom i gang for fullt.

Forskerne har hatt 6 møter i løpet av året. På disse møtene har forskergruppa blant annet utarbeidet intervjuguider, oversikt over dokumenter som skal gjennomgås og utarbeidet spørreskjema. Som Tabell 3 viser, er det gjennomført omfattende datainnsamling i følgeevalueringen. Vi vil her gå gjennom hvordan vi har innhentet data og hvilke data vi sitter igjen med.

Tabell 3 Oversikt over gjennomført datainnsamling i 2017

Intervju / Fokusgruppe (FG)		Jomfruland		Raet		Trollheimen		Totalt
		Intervju	FG	Intervju	FG	Intervju	FG	
	Styreleder		IR		IR	1	IR	1
	Styremedlemmer politisk oppnevnt	3	1	3	1	2		10
	Styremedlemmer grunneiere	-	4 (2 ganger)	1	2	2		14
	Styremedlemmer brukerinteresser	IR	IR	IR	IR	2		2
	Forvalter	1		1		1		3
	Rådgivende utvalg		6 6			1		13
Gjennomførte styremøter 2017		5		5		5		14
Styremøter (fysisk tilstede)		06.04.17 16.06.17 04.01.18		06.04.17 29.11.17		13.03.17 22.05.17 05.10.17 21.11.17		9
Styremøter (telefon/video)		13.10.17		20.09.17				2
Befaring		16.06.17		29.11.17		15.10.17		3
Rådgivende utvalg		05.01.18				21.11.17		2
Spørreundersøkelse		27		11		18		56

Tegnforklaring:

IR = ikke relevant.

2.2.1 SEMI-STRUKTURERTE INTERVJU OG FOKUSGRUPPER

Vi ser av tabellen at det har blitt gjennomført både individuelle intervjuer og fokusgrupper i de ulike områdene. Totalt har man da gjennomført 26 intervjuer/fokusgrupper med personer som er involvert i forvaltningen av Jomfruland nasjonalpark (det har vært gjennomført to fokusgrupper med de fire grunneierrepresentantene), 8 intervjuer/fokusgrupper med personer som er involvert i forvaltningen av Raet nasjonalpark, og 9 intervjuer/fokusgrupper med personer som er involvert i forvaltningen av Trollheimen. Totalt er dermed 42 intervjuer/fokusgrupper gjennomført.

Alle intervjuene og fokusgruppene har hatt fokus på evalueringens tre fokusområder: forenkling/effektivisering, medvirkning og betydningen for verneverdiene. Målsettingen har hele tiden vært å forstå hva styremedlemmene og representantene i rådgivende utvalg forstår med disse begrepene, samt å få deres vurdering av arbeidet knyttet opp mot disse fokusområdene. Med bakgrunn i at vi har observert i møter, har vi også benyttet muligheten til å be om klargjøring i intervjuene og fokusgruppene der dette var nødvendig. På denne måten har vi kunnet få en utdyping av saksgangen eller diskusjonene, noe som har gitt verdifulle data. Videre har vi ønsket å forstå hva medlemmene i de rådgivende utvalg forventer av sin deltakelse og medvirkning i forvaltningen.

2.2.2 DOKUMENTSTUDIE

Gjennom dokumentstudier har vi sett på saksdokumenter, høringsuttalelser, prosessdokumenter, referater og klagesaker. Dette ga oss en oversikt over de ulike temaene som er viktige i hvert enkelt område og over deltakere i disse prosessene. Vi har både sett på spesifikke saker og klagesaker, i tillegg til møteprotokoller og sakspapirene til styremøtene. Miljøvedtaksregisteret (<http://www.miljovedtak.no/>) har blitt brukt, i tillegg til de dokumentene vi har fått tilgang til via forvalterne knyttet til styremøtene.

Formålet med dokumentstudiene har vært å få en oversikt over saksgangen og den eventuelle klagesaksbehandlingen. Ved behov har uklarheter her også blitt diskutert i intervjuene og fokusgruppene.

2.2.3 OBSERVASJON PÅ STYREMØTER OG MØTER I RÅDGIVENDE UTVALG

Av Tabell 3 ser vi videre at forskerne har observert på totalt 11 av 14 gjennomførte styremøter. Fire av fem for Jomfruland, tre av fire for Raet og fire av fem for Trollheimen. Forskerne har hovedsakelig vært til stede fysisk, men totalt to møter ble observert ved hjelp av Skype eller videokonferanse.

Målsettingen med å observere i møtene har selvsagt vært å se hvordan styrene arbeider i forhold til evalueringens tre fokusområder: forenkling/effektivisering, medvirkning og betydningen for verneverdiene. Dette innebærer for eksempel at vi har sett på hvordan styret forholder seg til, og tilrettelegger for, medvirkning fra rådgivende utvalg og andre. Videre har vi for eksempel sett etter hvordan styrene diskuterer verneverdiene, og hvordan de vektlegger ulike verneverdier opp mot hverandre med mer. I forbindelse med deltakelse

på møtene til verneområdestyrene har det blitt foretatt informasjonsinnhenting gjennom direktesamtaler med enkelte styremedlemmer både før og etter møtet.

2.2.4 BEFARING I VERNEOMRÅDENE

Videre viser Tabell 3 at forskerne har deltatt på en befaringsreise i hvert område sammen med forvalter og nasjonalparkstyrene. Det er kun i Trollheimen det har blitt gjennomført møte med rådgivende utvalg i 2017, forskerne deltok på dette. I tillegg deltok forskerne på møtet med rådgivende utvalg for Jomfruland nasjonalpark i januar 2018.

Befaringene har vært gjennomført for styremedlemmene av forvalteren knyttet enten til enkeltsaker som skulle opp på styremøtet, eller andre tema som forvalteren eller styremedlemmene ønsket å belyse. I forbindelse med de tre befaringsreiser som har vært gjennomført (se tabell 3) har det blitt foretatt informasjonsinnhenting gjennom direktesamtaler med enkelte styremedlemmer.

2.2.5 SPØRREUNDERSØKELSE

Vi ser også av Tabell 3 og Tabell 4 at totalt 56 personer har svart på spørreundersøkelsen. Formålet med spørreundersøkelsen har vært å kartlegge ulike aktørers forventninger til de parts- og grunneiersammensatte styrene i begynnelsen av forsøksperioden. Denne nullpunktsanalysen er et «førsmålspunkt» i forhold til målsettingene med forsøkene, som kan sammenlignes med et ettermålspunkt i 2019, og danner et viktig grunnlag for å kunne si om et partssammensatt styre utgjør en forskjell fra tidligere forvaltningspraksis.

I tillegg til følgeevalueringens overordnede problemstillinger, brukte vi erfaringer med spørreundersøkelser fra to tidligere forskningsprosjekter om forvaltningen av norske verneområder: LOCALMAN (Lundberg 2017) og PROBUS (Rønning & Fedreheim 2009), begge finansiert av Norges forskningsråd.

Vi valgte å benytte Questback, et web-basert verktøy for utforming og distribuering av spørreundersøkelser. Undersøkelsen ble utviklet mellom mai og september 2017 og vi gjennomførte en pilotundersøkelse for å teste formuleringer og kategorier, samt hvor lang tid undersøkelsen tok. Medlemmene i prosjektgruppa ble tildelt fiktive roller i forvaltningen og svarte på pilotundersøkelsen med bakgrunn i disse rollene. Innspillene fra prosjektgruppa ble innarbeidet. Undersøkelsen ble gjennomført fra november 2017 til januar 2018. Et av poengene med å vente med publiseringen til såpass sent på året, var et forsøk på å få med representantene i de rådgivende utvalgene.

Vi distribuerte spørreundersøkelsen på to ulike måter: via e-post direkte til styremedlemmer og representanter i rådgivende utvalg, samt via en lenke i en nyhets sak på nettsidene til Nordlandsforskning (www.nordlandsforskning.no). E-postadressene til respondentene ble samlet inn ved hjelp av forvalterne i de tre områdene. 14. november 2017 ble undersøkelsen sendt på e-post til både faste og vararepresentanter i de tre verneområdestyrene samt medlemmer i rådgivende utvalg i områdene. Populasjonen var da på totalt 93 personer. En automatisk purring ble gjennomført etter en uke. For å øke antall svar ytterligere, sendte vi en felles e-post til de tre verneområdestyrene i januar 2018 og takket de som allerede hadde

svart på undersøkelsen, samtidig som vi oppfordret alle som fremdeles ikke hadde svart til å gjøre dette. Vi mottok 43 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 46% (se Tabell 4).

For Trollheimen var det allerede opprettet et rådgivende utvalg, mens det i Raet og Jomfruland først ble formelt etablert i januar 2018. I disse to områdene ble undersøkelsen distribuert til representanter som var foreslått til rådgivende utvalg. Den lavere responsraten blant representanter fra rådgivende utvalg må sees i sammenheng med dette.

Via en nyhetssak på nettsidene til Nordlandsforskning, ble undersøkelsen spredt via sosiale medier og lokale aviser i de aktuelle områdene, blant annet gjennom innsats fra forvalterne. Der inviterte vi brukere av de tre verneområdene til å delta i undersøkelsen. Vi mottok 13 svar på denne undersøkelsen.

Tabell 4 Populasjon og utvalg for spørreundersøkelsen

	Populasjon	Utvalg	Responsrate (prosent)
E-post distribusjon	93	43	46 %
Distribusjon via lenke på nettsidene til Nordlandsforskning		13	
Totalt		56	

I analysen av spørreundersøkelsen har vi valgt å slå sammen svarene fra undersøkelsen distribuert på e-post og via nettsidene. Totalt har datamaterialet da bestått av 56 respondenter. Se Tabell 5 for en oversikt over respondentene fordelt på verneområde og rolle i forvaltningen.

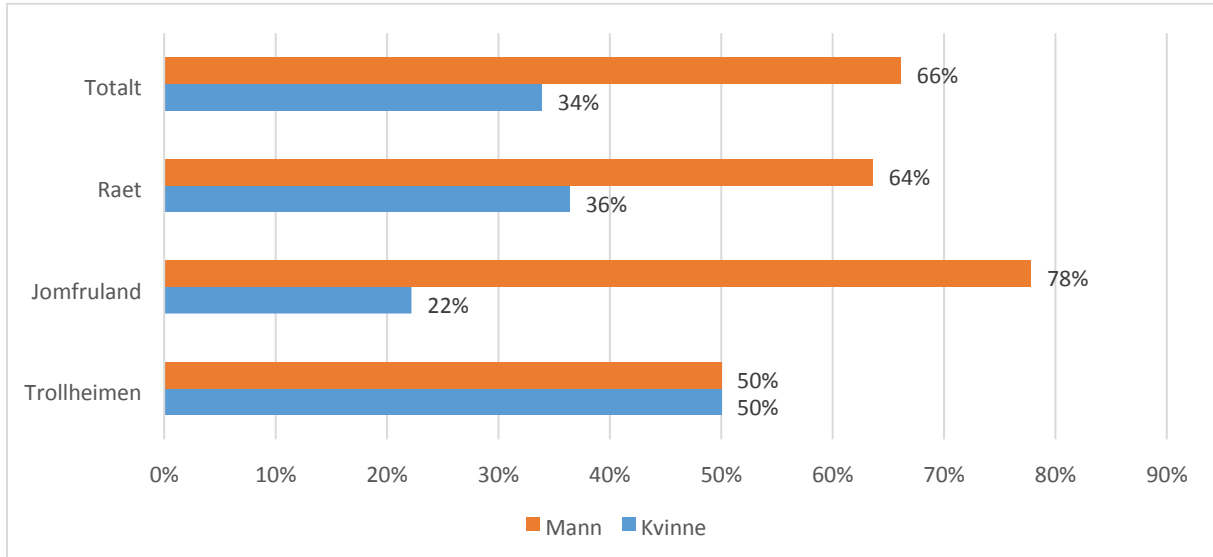
Tabell 5 Oversikt over respondenter fordelt på verneområde og rolle i forvaltningen

	Trollheimen	Raet	Jomfruland	Totalt
Medlem i verneområdestyret	13	8	9	30
Medlem i rådgivende utvalg	3		7	10
Ikke del av forvaltningen	2	3	11	16
Totalt	18	11	27	56

Av anonymiseringshensyn har vi tatt noen spesielle hensyn i presentasjonen av funnene fra undersøkelsen. For eksempel kan vi ikke presentere alle analyser delt inn i roller man innehar, og hvilket område man representerer, siden dette da vil bli svært gjenkjennelig. Videre er det viktig å huske at vi opererer med svært små tall, og at prosentutregningen derfor blir for høy i noen tilfeller.

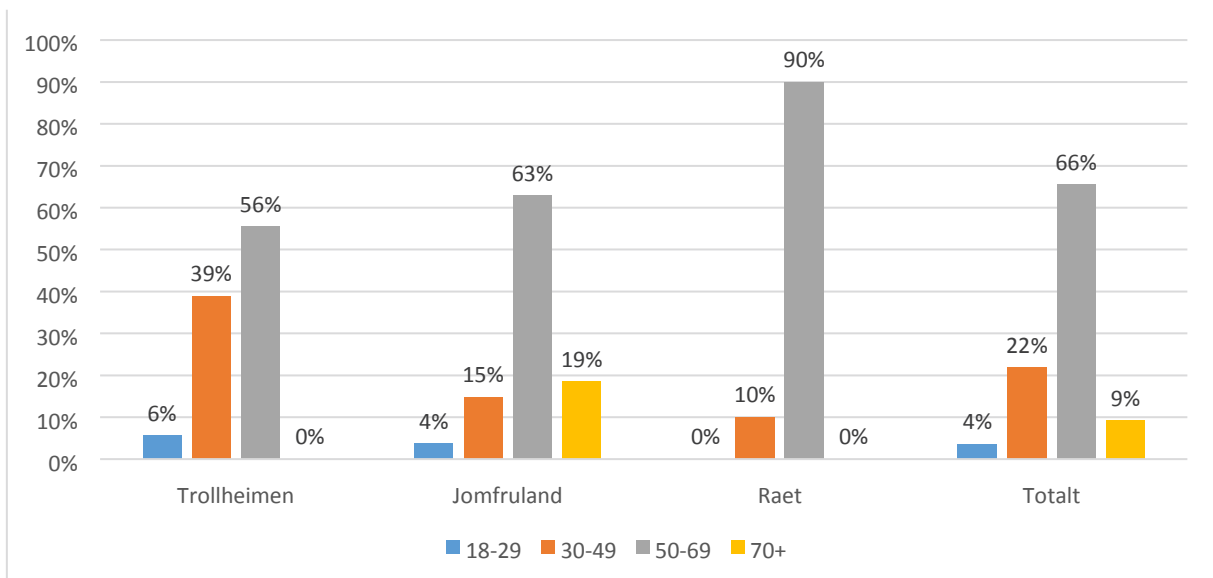
Beskrivelse av utvalget

Slik Figur 5 viser, var 66 % av respondentene menn, mens 34 % var kvinner. Imidlertid viser Figur 5 at det er forskjeller i materialet brutt ned på de tre verneområdene. Her er det først og fremst Jomfruland som skiller seg ut med en ujevn kjønnsbalanse blant respondentene.



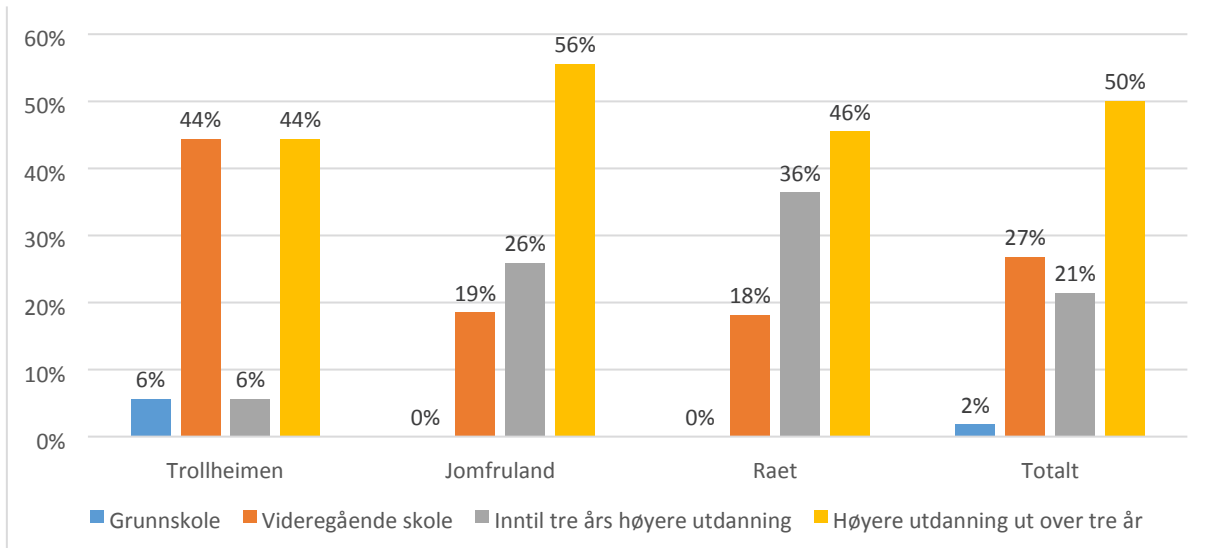
Figur 5 Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter kjønn. Prosent. N=56.

Hovedvekten (66 %) av respondentene er mellom 50 og 69 år (se Figur 6), og kun en liten andel av respondentene er enten over 70 år (9 %) eller under 30 år (4 %). Vi ser også at det er noen forskjeller mellom områdene, hvor det for Jomfruland sin del er respondenter i alle aldersgrupper, mens Raet skiller seg ut med at 90 % av respondentene er i aldersgruppa 50-69 år.



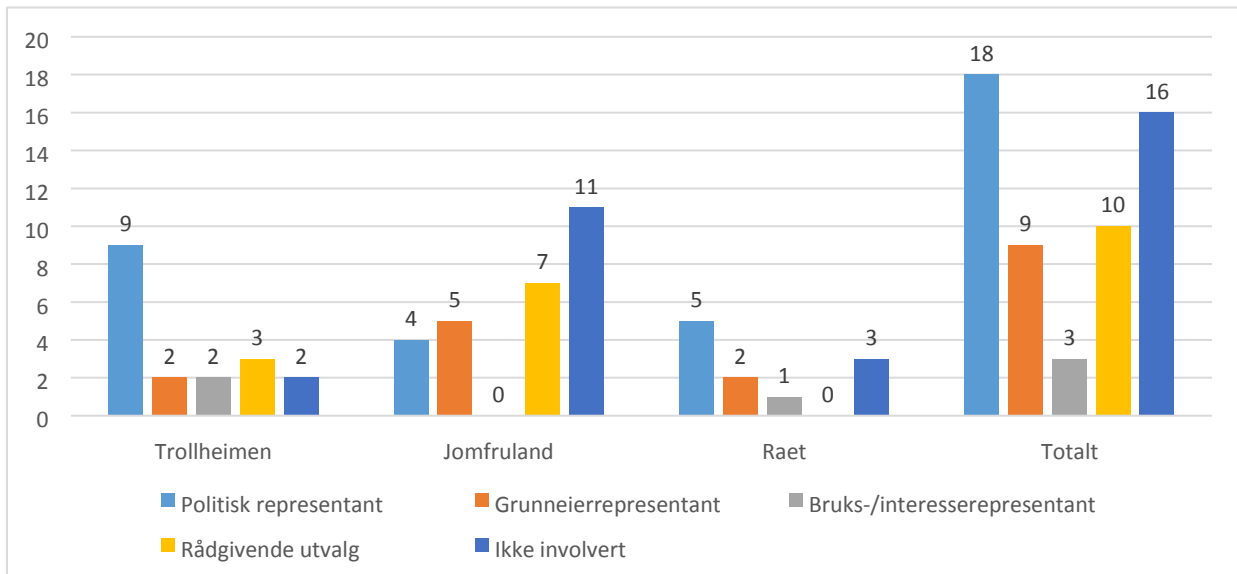
Figur 6 Respondentenes alder. Prosent. N=55.

Figur 7 viser at om lag 70 % av respondentene har høyere utdanning, fordelt med 21 % som har inntil tre års høyere utdanning, og 50 % som har høyere utdanning ut over tre år. Dette er svært høye tall sammenlignet med befolkningen for øvrig. I 2016 var det 9,5 % av befolkningen i Norge som hadde det SSB karakteriserer som lang høyere utdanning, og totalt hadde 32,9 % høyere utdanning (SSB, 2017). Figur 7 viser dessuten noen forskjeller mellom de ulike områdene.



Figur 7 Respondentenes høyeste utdanning. Prosent. N=56

Figur 8 viser hva slags rolle de ulike respondentene har i forvaltningen av verneområdene. Flertallet i utvalget har (som vist i Tabell 5) en formalisert rolle i forvaltningen: 30 respondenter er medlemmer av et verneområdestyre, mens 10 respondenter er representert i et rådgivende utvalg. De resterende 16 respondentene har oppgitt at de ikke er involvert i forvaltningen. På den ene siden reflekterer Figur 8 forskjellene i størrelse og sammensetning i de tre styrene som inngår i forsøksordningen. Trollheimen er det største styret med 16 faste representanter, hvorav 10 er politisk oppnevnte representanter, mens 6 representerer grunneiere og ulike bruks- og interesserepresentanter. Styrene i Jomfruland og Raet består av henholdsvis 5 og 6 representanter, fordelt på politiske representanter og grunneierrepresentanter.

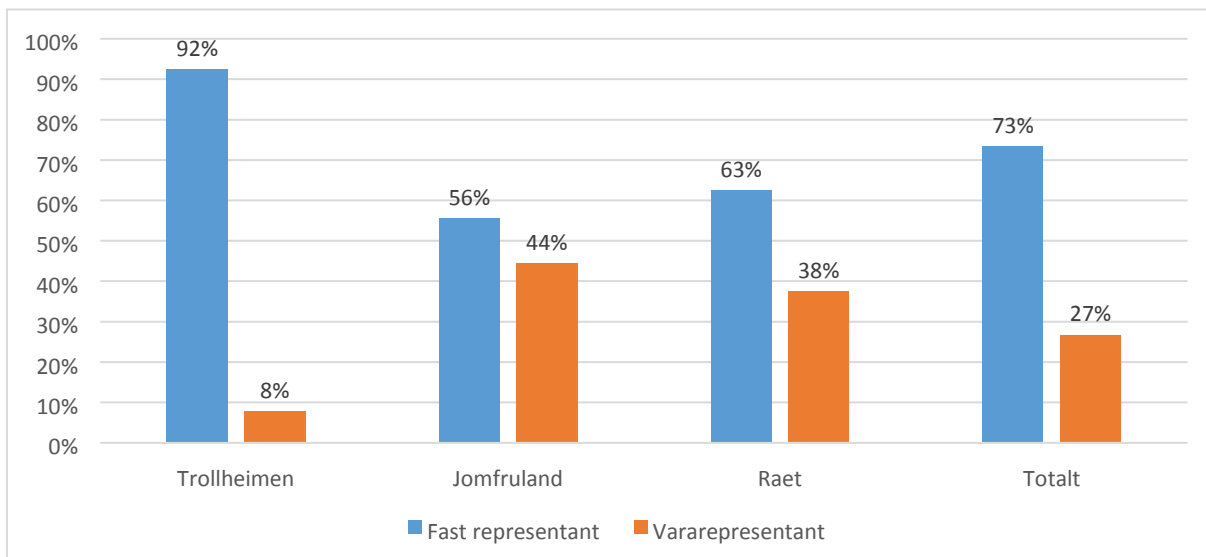


Figur 8 Rolle i forvaltningen av verneområde. Etter verneområde. Frekvens. N=56.

Hvis vi ser nærmere på de politiske representantene, grunneierrepresentantene og bruks/interesserepresentantene, kan vi si noe om svarprosenten blant de som er direkte involvert i forvaltningen av området. I Trollheimen har totalt 13 av de 30 faste styrerepresentantene og vararepresentantene svar, noe som tilsier 43 % svarprosent. Fra Jomfruland har 9 av 10 svart, noe som gir en svarprosent på 90 %. For Raet sin del har 8 av 12 svar, noe som gir en svarprosent på 67 %. Vi antar at disse variasjonene betyr at man for Jomfruland og Raet sin del har lyktes i større grad med å rekruttere også vararepresentanter, noe som bekreftes av Figur 9 under.

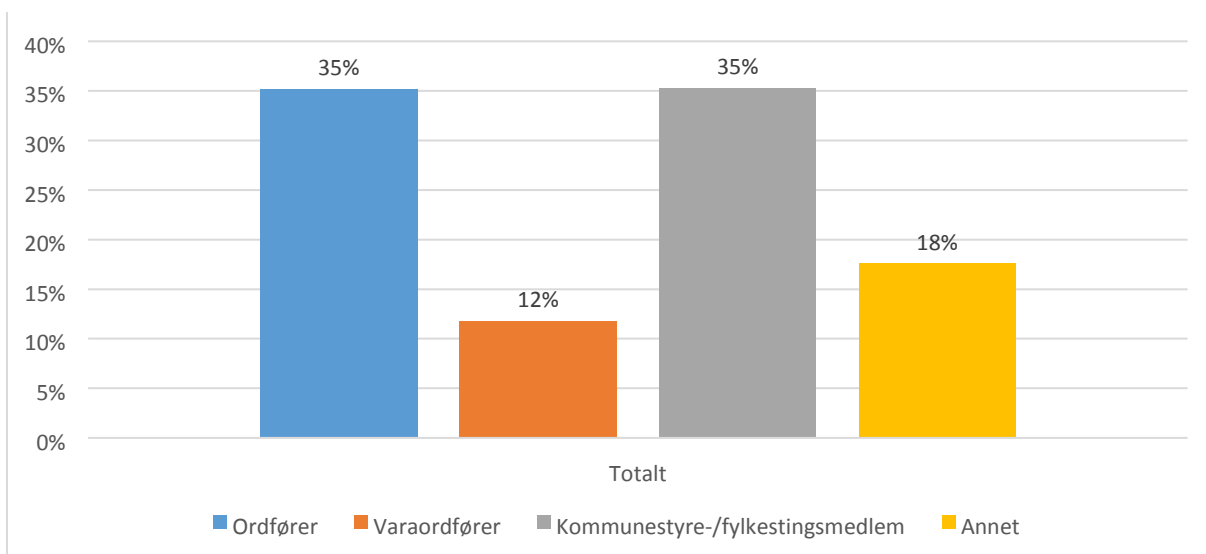
Blant respondentene fra Raet er det ingen representanter fra det rådgivende utvalget (Figur 8), som vi antar skyldes at det ble formelt etablert først 24.01.2018. I så måte skiller deltakelsen fra Jomfruland seg positivt ut i denne sammenhengen: Av totalt 27 respondenter som enten representerte rådgivende utvalg eller andre utenfor forvaltningen, var 18 fra Jomfruland. Særlig den åpne invitasjonen om å delta i undersøkelsen ble godt kjent og spredt via ulike kanaler relevant for Jomfruland. Alle de 13 respondentene som deltok via den åpne invitasjonen kom fra Jomfruland.

Fordelingen i utvalget mellom faste representanter og vararepresentanter i de tre verneområdestyrene viser først og fremst et skille mellom Jomfruland og Raet på den ene siden og Trollheimen på den andre (Figur 9). For Raet og Jomfruland har vararepresentantene deltatt på alle møtene siden oppstarten, og er nok derfor i større grad involvert i forvaltningen enn vararepresentantene for Trollheimen er.



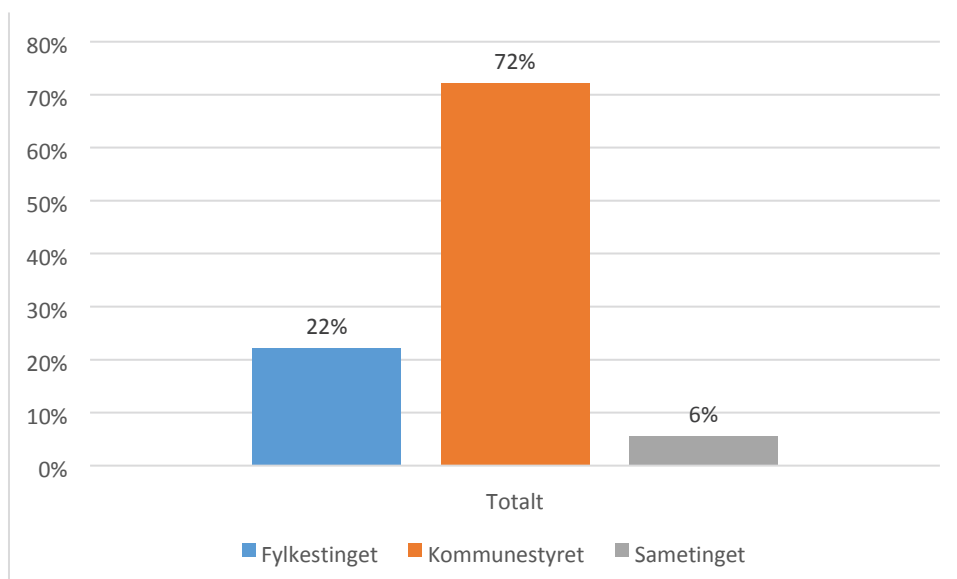
Figur 9 Fast representant eller vararepresentant i verneområdestyret. Etter verneområde. Prosent. N=30.

Blant respondentene i utvalget som er politiske representanter er 35% ordførere, 12% varaordførere og 35 % kommunestyre- eller fylkestingsmedlem (Figur 10).



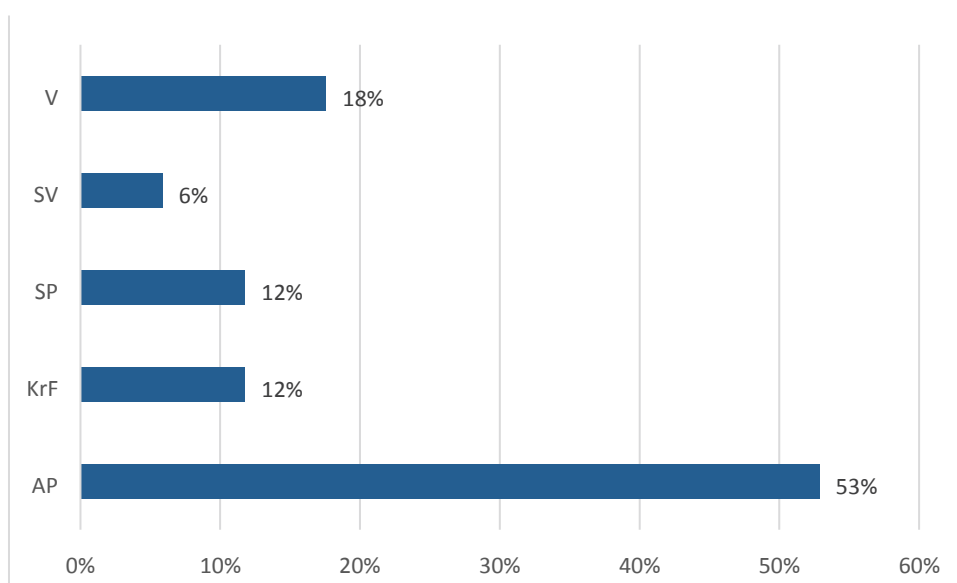
Figur 10 De politiske representantenes rolle i fylkestinget / kommunestyret. Prosent. N=17.

Vi ser videre av Figur 11 at de de politiske respondentene i utvalget i all hovedsak er oppnevnt av kommunestyret (72 %). Videre har Fylkestinget oppnevnt 22 % og Sametinget 6 %.



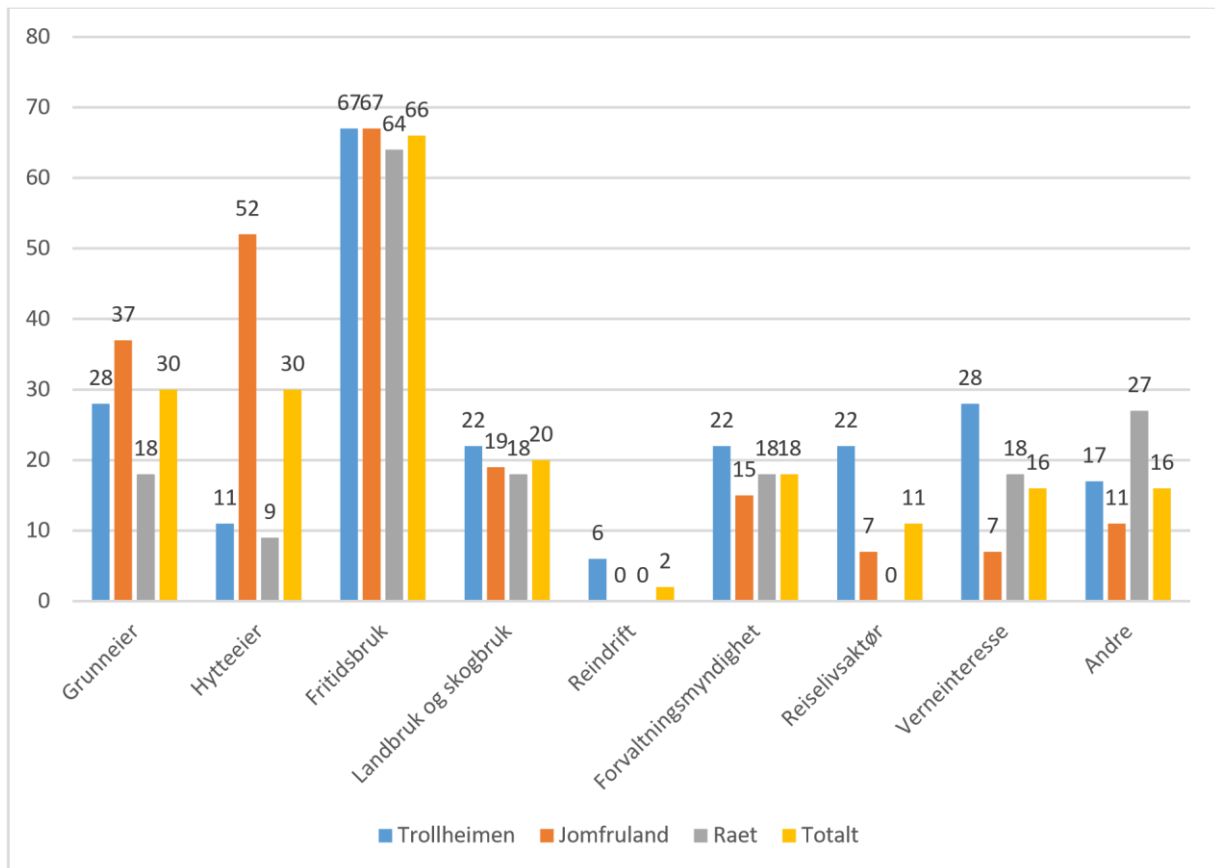
Figur 11 Hvilket organ de politiske representantene i verneområdestyrene er oppnevnt av. Prosent. N=18

De politiske representantene representerer hovedsakelig Arbeiderpartiet, som Figur 12 viser. 53 % representerer Arbeiderpartiet, 18 % Venstre, 12 % Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, og 6 % Sosialistisk Venstreparti.



Figur 12 Hvilket parti de politiske representantene representerer. Prosent. N=17

I Figur 13 ser vi hvilken tilknytning respondentene har til verneområdene. Her var det mulighet for flere avkryssninger. Totalt sier 66 % av respondentene at de bruker verneområdene til fritidsbruk. På Jomfruland har både grunneier (37 %) og hytteeier (52 %) scoret høyt, noe som er naturlig i og med at det er et større utvalg fra Jomfruland. Videre ser vi at reindrift og reiseliv er sterkt i Trollheimen. Det er det eneste området som har reindrift av de tre i forsøksordningen. Samtidig er det også kun i Trollheimen reiselivsaktørene er representert i verneområdestyret.



Figur 13 Respondentenes tilknytning til verneområdene (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.

2.3 METODISKE UTFORDRINGER OG MULIGE FEILKILDER MED FØLGEEVALUERINGEN

Underveis har følgeevalueringen møtt på noen metodiske utfordringer, som vi allerede har drøftet så vidt i kapittel 1.3.5. Vi vil nå diskutere noen av disse.

Den kanskje største metodiske utfordringen er knyttet til den store variasjonen mellom caseområder. Verneområdene og styrene knyttet til disse varierer langs de fleste dimensjoner, noe som gjør det utfordrende å sammenligne på tvers

En utfordring knytter seg til at forsøksordningen som skal følgeevalueres ikke var kommet i gang ved oppstarten av prosjektet. Ikke bare bidro dette til at tidsprogrammet ble forskjøvet, men det skapte også en del utfordringer knyttet til planleggingen av arbeidet. Flere av prosjektets premisser knyttet til møteplan etc. som var skissert i prosjektskissen, har dermed ikke blitt etterfulgt. For prosjektet sin del har dette resultert i at vi i enkelte områder har fått innkallinger svært tett på møtene. Til tross for dette har vi i stor grad lyktes med å være tilstede på de fleste møtene. Videre har telefon/Skype blitt en løsning både på grunn av kort tidsperspektiv på møteinnkallingene.

Forskerteamet er imponert over mottakelsen vi har fått i de ulike områdene. Til tross for svært hektiske timeplaner har både forvaltere, styremedlemmer og representanter i rådgivende utvalg brukt tid og krefter på oss som forskere. Noen av områdene har til og med

programfestet møte med forskere, noe som har vært svært positivt for følgeevalueringens gjennomføring. Det oppfordres i det videre arbeidet til at alle de tre områdene er i dialog med forskerteamet og programfester intervjuer og fokusgrupper. Samtidig har forskerne flere ganger oppfattet at de blir sett på som rådgivere og spurt til råds. Dette er en utfordring i situasjoner hvor forskernes rolle i all hovedsak er å observere. Vi er også undrende til i hvor stor grad diskusjonene påvirkes av oss som forskere. Selv om vi ikke sier noe, er vi likevel til stede i rommet, og alle representantene er klar over oss. Vi kan ikke utelukke at noen har latt seg påvirke av oss og kanskje agerer ulikt det vedkommende ellers ville gjort.

Vi har gode erfaringer med bruk av fokusgrupper i prosjektet, men det er klart at gruppesamtaler som dette påvirker hvilke data vi får. Det at fokusgrupper kan starte en tankeprosess og en fortolkningsutvikling kan påvirke hva som sies (Jacobsen, 2015). Dette kan være bra i enkelte situasjoner, hvor kanskje flere personer reflekterer på en ny og annen måte. Samtidig kan det være negativt ved at fokuset blir vridd mot noe som den ene personen kanskje uttalte. Samtidig er fokusgrupper gode ved at de bidrar til at man må argumentere for synspunktene sine, men det er imidlertid viktig å huske at synspunktene som ofte kommer frem i stor grad bærer preg av å være gruppesynspunkter, og ikke individuelle synspunkter (ibid).

Med tanke på spørreundersøkelsen er det flere utfordringer knyttet til gjennomføringen av denne. For det første er populasjonen svært liten, noe som gir utslag i at vi opererer med svært små tall, til tross for høy svarprosent. Dette gir seg utslag særlig i prosentutregningen, og alle dataene bør behandles deretter. Vi ser videre at det at særlig et område har bidratt med å spre spørreundersøkelsen til potensielle respondenter har fått betydning for utvalget når vi deler dette inn i de ulike områdene. Når spørreundersøkelsen skal gjennomføres på nytt i 2019, oppfordres det til at alle områdene legger ned en solid innsats i å få flest mulig respondenter.

Av anonymiseringsgrunner kan vi ikke presentere alle analyser delt inn i de ulike områdene. Dette gjelder både intervjuer, fokusgrupper og spørreundersøkelsen. Noen vil likevel kunne kjenne igjen uttalelser, diskusjoner og kanskje også personer, noe som kan forklares med at det er små geografiske områder det er snakk om, hvor samfunnene er ganske gjennomsiktede og folk synlige.

3 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

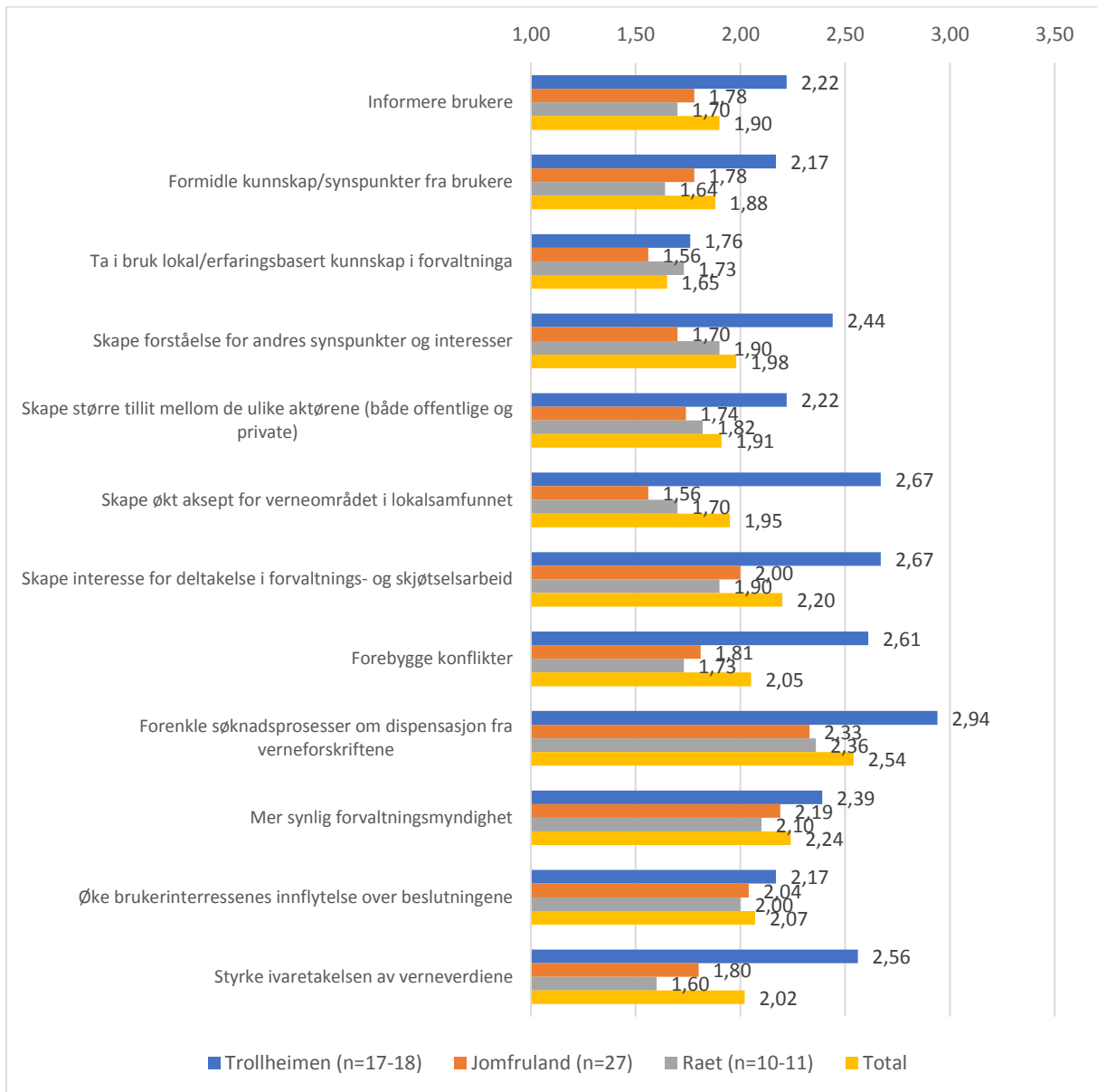
Vi vil nå presentere resultatene fra spørreundersøkelsen. Denne presenteres for seg, for deretter å bli inkludert i de andre diskusjonene. Dette er fordi mange av spørsmålene i undersøkelsen er relevante for flere av evalueringskriteriene vi ser på: forenkling og effektivisering, medvirkning og verneverdiene.

3.1 FORVENTNINGER TIL FORSØKSORDNINGEN MED GRUNNEIER- OG PARTSSAMMENSATTE VERNEOMRÅDESTYRER

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på i hvilken grad de forventet at forsøksordningen med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer ville kunne bidra til en rekke faktorer knyttet opp mot forvaltningen av verneområder. Vi har gjennomført analyser ut fra verneområde, alder, kjønn og utdanning, men presenterer her kun ut fra verneområde (Figur 14).

Jevnt over synes respondentene å være positive til at de grunneier- og partssammensatte styrene kan bidra positivt i forvaltningen av de tre områdene. Det synes å være enighet blant respondentenes forventninger til at styrene i stor grad eller i ganske stor grad vil kunne bidra til å ta i bruk lokal og erfaringsbasert kunnskap i forvaltningen, formidle kunnskap og synspunkter fra brukerne samt å informere brukere. Respondentene har imidlertid lavere forventninger når det gjelder forsøksordningens bidrag til å forenkle søknadsprosesser om dispensasjon fra verneforskriften.

Figur 14 viser at det er interessante forskjeller mellom respondentene fra de tre ulike områdene. Forskjellene mellom respondentene fra Trollheimen på den ene siden og Raet og Jomfruland på den andre er spesiell stor når det gjelder hva slags forventninger de har til å skape økt aksept for verneområdet i lokalsamfunnet, og videre når det samme gjelder det å forebygge konflikter, styrke ivaretagelsen av verneverdiene og skape forståelse for andres synspunkter og interesser.

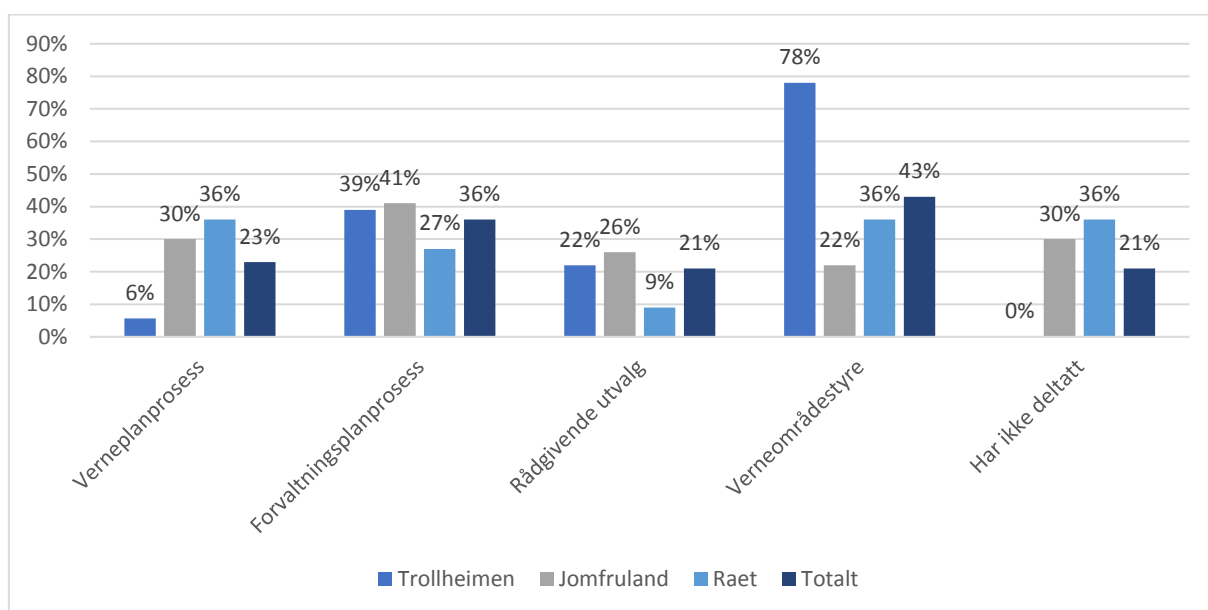


Figur 14 I hvilken grad forventer du at grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrene kan bidra til å... Etter verneområde og total. Gjennomsnitt. 1: I stor grad, 2: I ganske stor grad, 3: Hverken eller, 4: I liten grad, 5: Ikke i det hele tatt. N=55-56.

Det er små kjønnsforskjeller i utvalget når det gjelder forventningene til de grunneier- og partssammensatte verneområdestyrene. Med tanke på alder, skiller den yngste aldersgruppen seg ut med at de er mer skeptiske til at verneområdestyrene kan bidra til å forenkle søknadsprosesser. Samtidig er den eldste aldersgruppen den mest skeptiske på en rekke områder. Med tanke på utdanningsnivå ser vi at jo høyere utdanning, jo mer positivt innstilt er man.

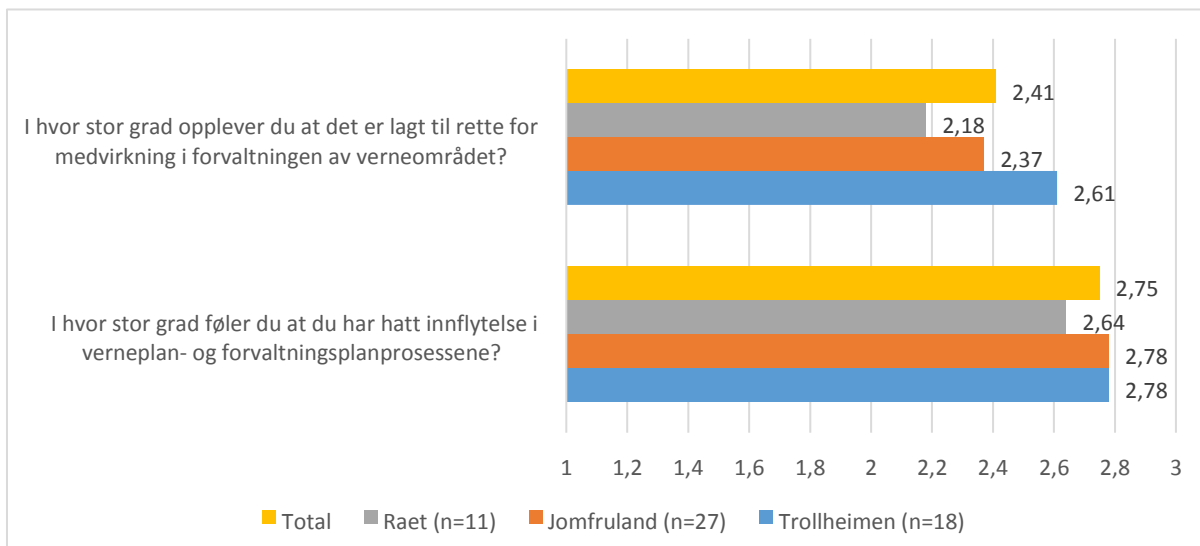
3.2 DELTAKELSE OG INNFLYTELSE I FORVALTNINGEN AV VERNEOMRÅDENE

Respondentene ble også spurt om hvilke prosesser de har deltatt i tilknyttet verneområdet og Figur 15 viser at det er forskjeller mellom de tre områdene. Flertallet av respondentene fra Trollheimen deltar i verneområdestyret, mens andelen er vesentlig lavere i Jomfruland (22 %) og Raet (36 %). Med tanke på deltakelse i verneplanprosessen, er dette lavt for Trollheimen (6 %). Verneområdene i Trollheimen ble opprettet i perioden 1967 til 1999, og det er derfor ikke naturlig at respondentene i vårt utvalg deltok der. Dette både med tanke på tidsperspektivet, men også med tanke på at det ikke var like vanlig å inkludere ulike stakeholders i verneplanprosesser da. Deltakelse i forvaltningsplanprosessene er noenlunde lik for de ulike verneområdene. Med tanke på rådgivende utvalg er andelen lavere for Raet enn de andre, noe vi nok antar skyldes den sene opprettelsen av rådgivende utvalg der.



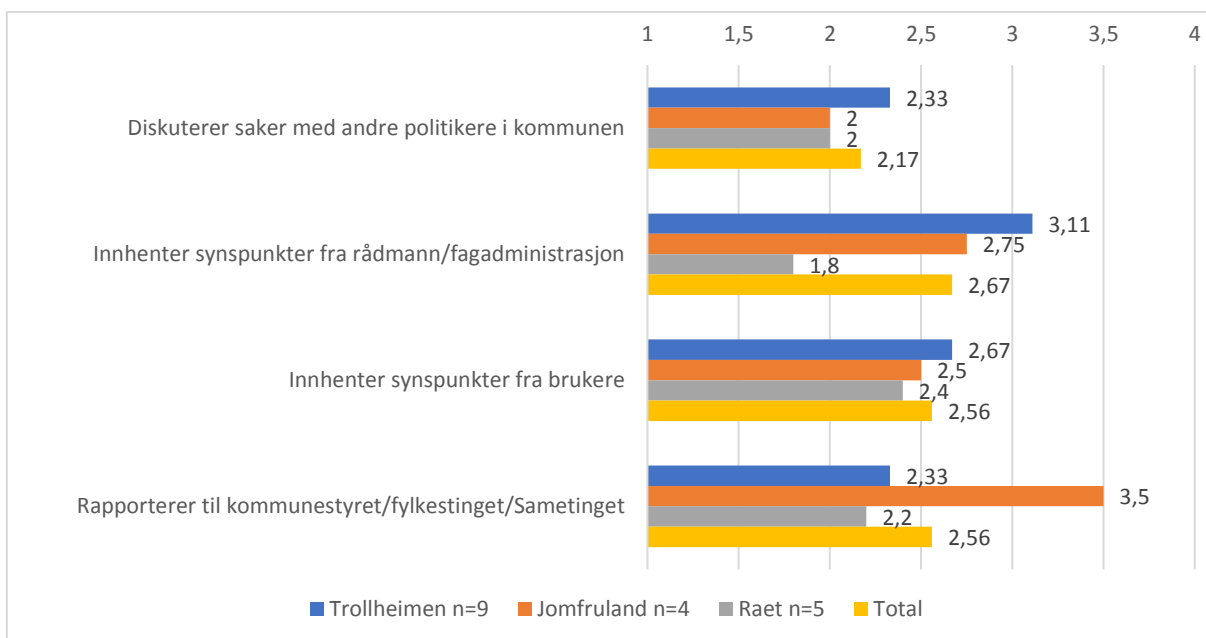
Figur 15 Deltakelse i prosesser tilknyttet verneområdet (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.

Med tanke på medvirkning og innflytelse i verneplan- og forvaltningsplanprosessene, er respondentene ganske samstemte (Figur 16). Vi ser at respondentene fra Raet i større grad opplever at det er lagt til rette for medvirkning og at de har innflytelse enn de andre.



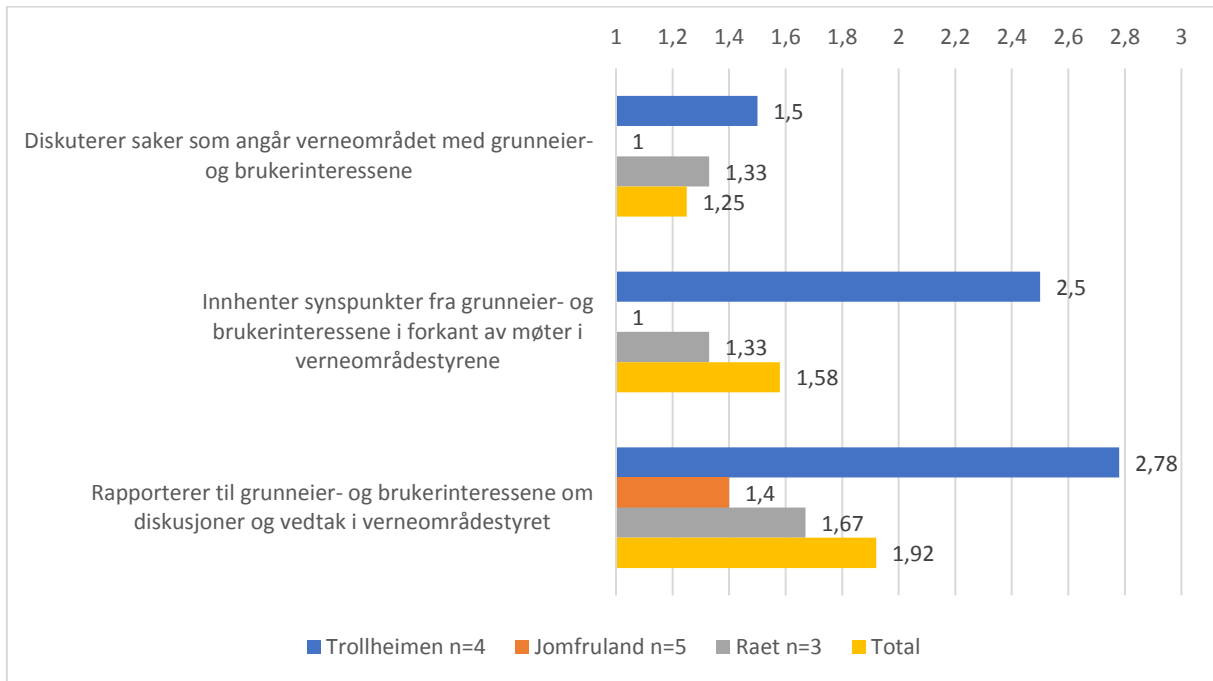
Figur 16 Om innflytelse og medvirkning i forvaltningen. Etter verneområde og totalt. Gjennomsnitt. 1: I stor grad, 2: I ganske stor grad, 3: Hverken eller, 4: I liten grad, 5: Ikke i det hele tatt. N=56.

Vi har også spurt hvordan de politiske representantene holder kontakten med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Det Figur 17 viser er at respondentene sier at de av og til diskuterer saker med andre politikere i kommunen, her skiller Trollheimen seg litt ut med at de sjeldnere gjør dette. Videre ser vi at når det gjelder å innhente synspunkter fra rådmann/fagadministrasjon er det store variasjoner. I Trollheimen skjer dette sjeldent, mens dette skjer oftest i Raet. De ulike områdene viser liten variasjon når det gjelder å innhente synspunkter fra brukere. På spørsmål om de rapporterer til kommunestyret/fylkestinget/Sametinget svarer representantene fra Jomfruland at dette nesten aldri skjer, mens Raet og Trollheimen ligger mellom 'av og til' og 'sjeldnere'.



Figur 17 De politisk valgte respondentenes kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Gjennomsnitt. 1: Hver gang, 2: Av og til, 3: Sjeldnere, 4: Aldri. N=18.

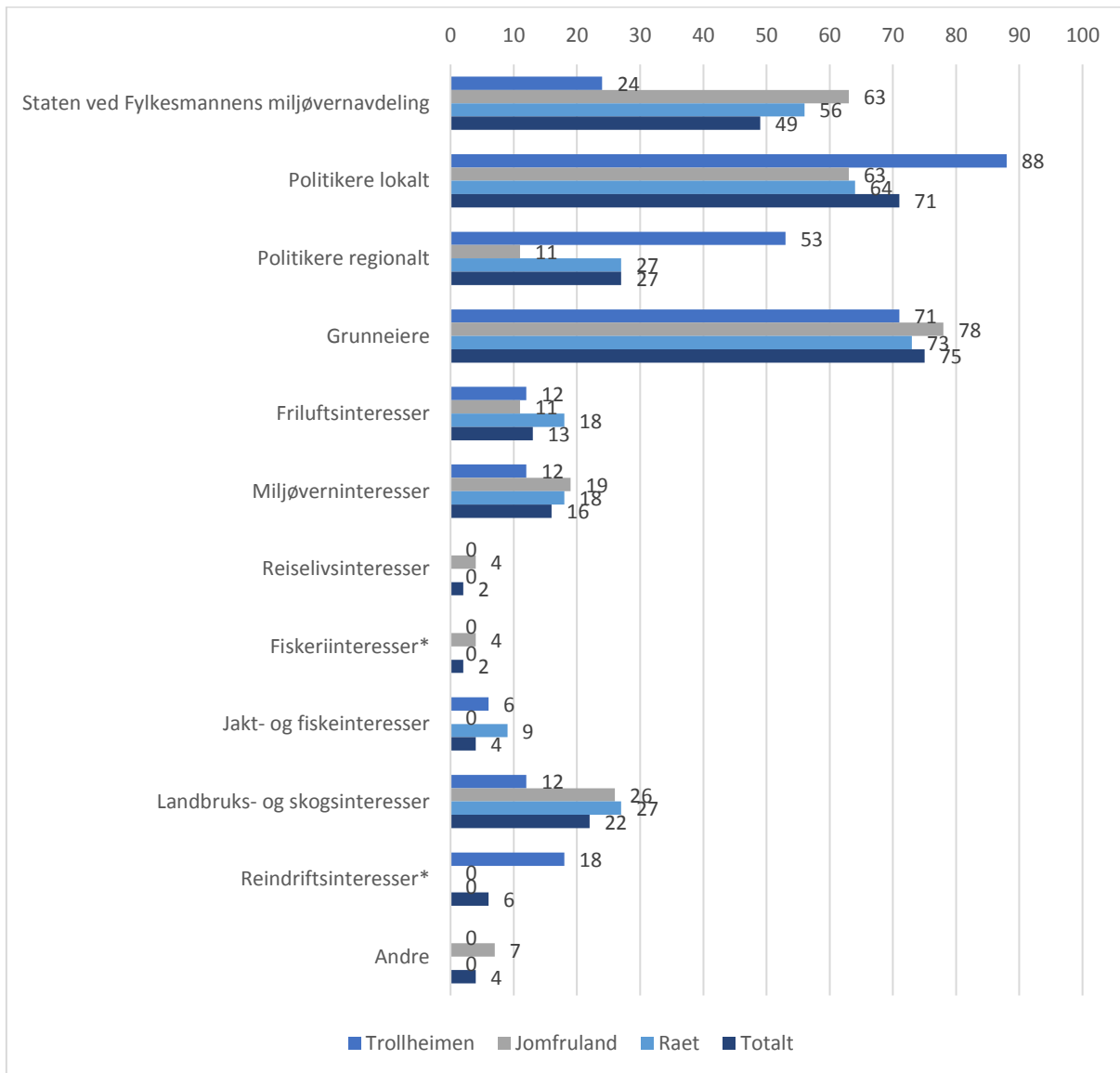
Også grunneier- og brukerrepresentantene ble spurt om deres kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret (Figur 18). Her ser vi at Trollheimen skiller seg ut med at de i langt mindre grad diskuterer, innhenter synspunkter og rapporterer tilbake til andre. I den andre enden av skalaen er representantene fra Jomfruland, som i stor grad gjør dette.



Figur 18 Grunneier- og brukerrepresentantenes kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Gjennomsnitt. 1: Hver gang, 2: Av og til, 3: Sjeldnere, 4: Aldri. N=12.

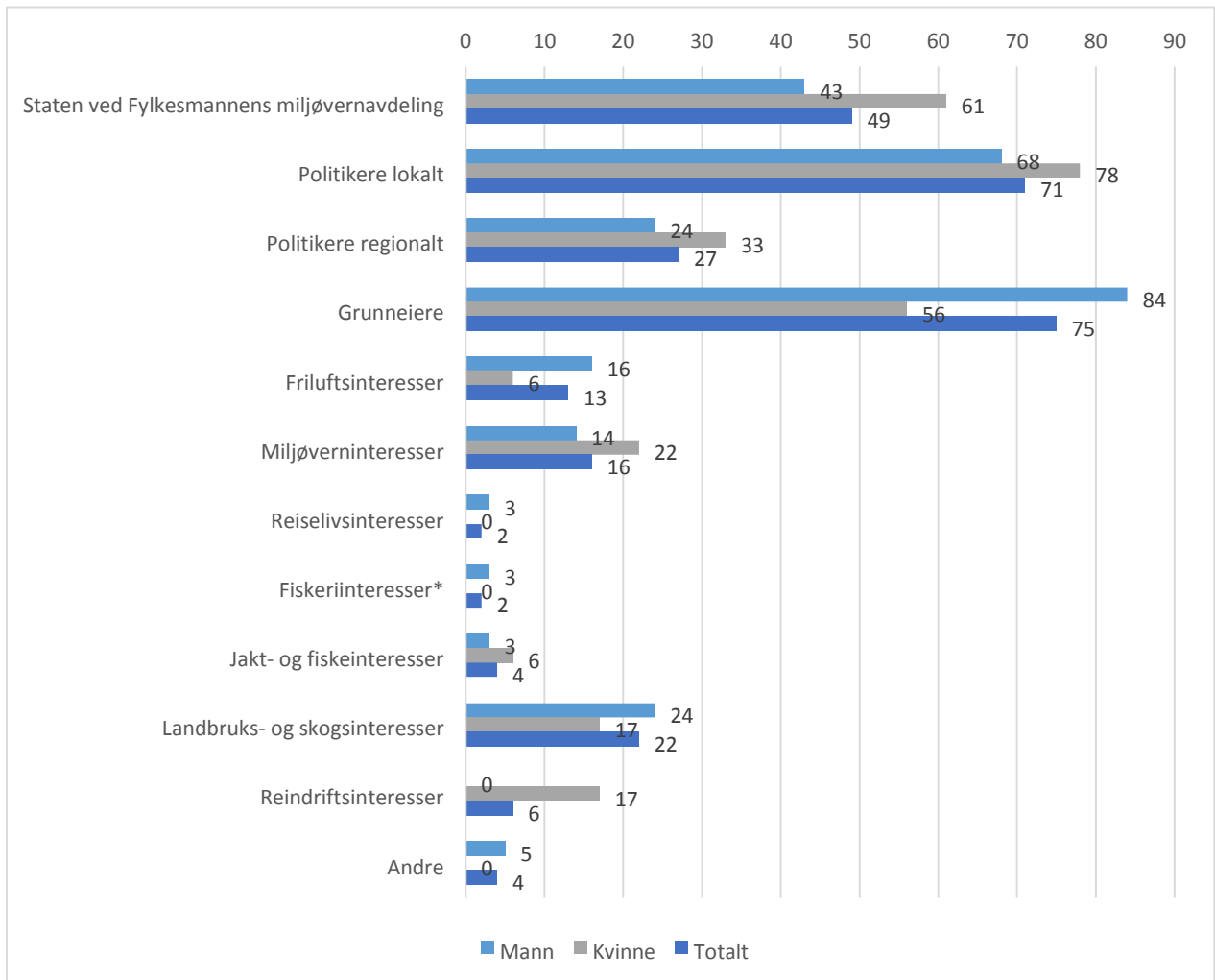
3.3 REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE

Et annet tema i spørreundersøkelsen var representasjonen i verneområdestyrene. På spørsmål om hvem som skal være representert i verneområdestyrene (Figur 19), mener totalt 75 % av respondentene at grunneierne skal være representert. Her er det stor grad av enighet mellom de ulike områdene. Politikere følger deretter med totalt 71 %, men her er det imidlertid forskjeller mellom Trollheimen og de to andre områdene i at hele 88 % av respondentene har krysset av for at politikerne skal være representert mot 64 og 63 % for henholdsvis Raet og Jomfruland. Trollheimen er også de klart mest positive til at regionale politikere skal være representert. Det er ellers interessant at man i Trollheimen er mer negative til at Staten ved Fylkesmannens miljøvern avdeling skal være representert, enn det man er i de andre områdene.



Figur 19 Hvem skal være representert i verneområdestyrer (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.

I utvalget finner vi også noen interessante kjønnsforskjeller (Figur 20) knyttet til holdninger til hvem som skal være representert. De største forskjellene ser vi på Staten ved Fylkesmannens miljøvernnavdeling, hvor kvinnene er helt klart mest positive (61 % mot 43 %), og på grunneiere hvor situasjonen er motsatt (84 % av mennene mot 56 % av kvinnene). Kvinnene vil i større grad enn mennene ha staten ved Fylkesmannens miljøvernnavdeling, politikere lokalt og regionalt og miljøverninteressene representert. Samtidig vil mennene i større grad enn kvinnene ha grunneierne, frilufsinteressene, landbruks- og skogsinteressene.

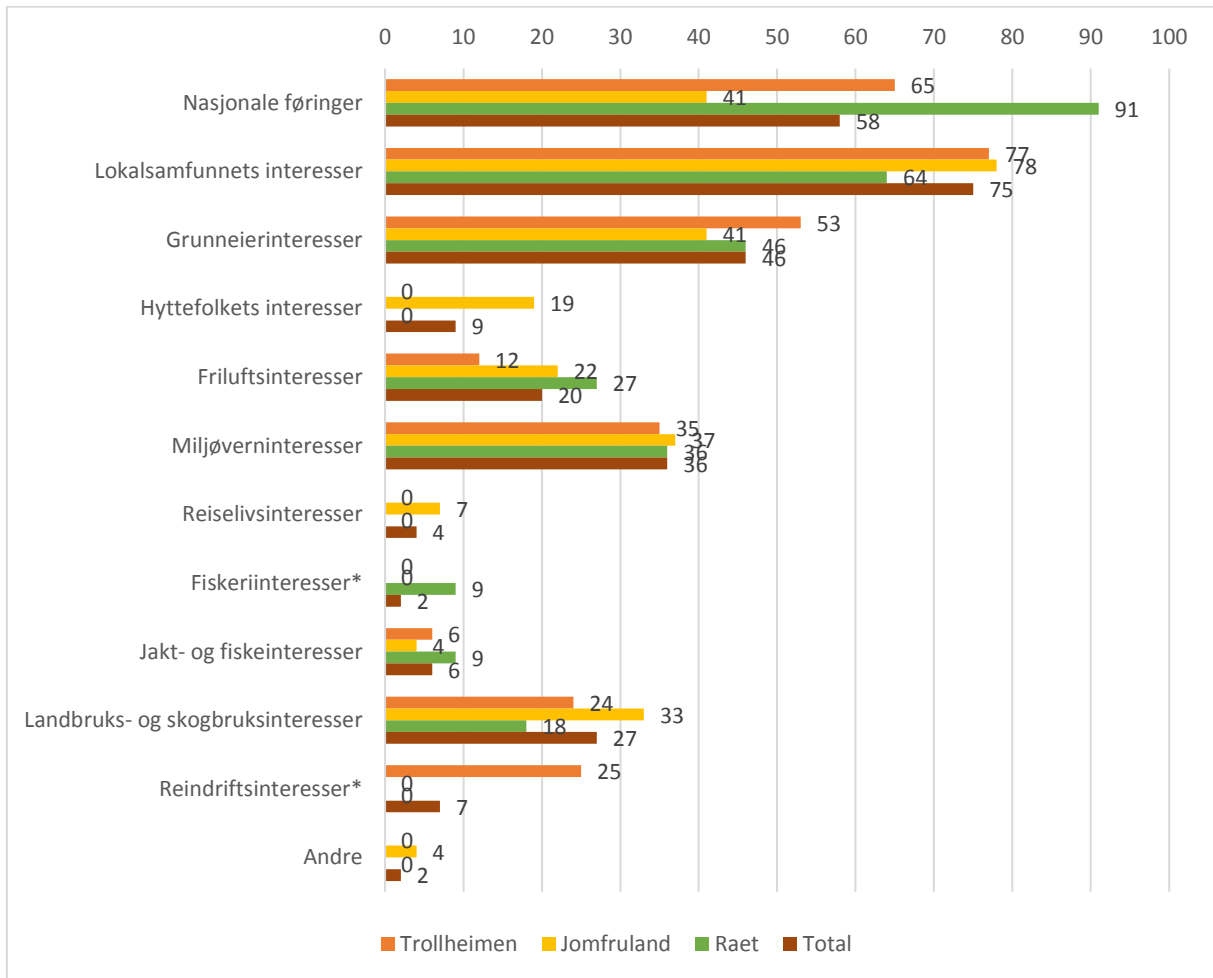


Figur 20 Hvem skal være representert i verneområdestyret (flere kryss mulig). Etter kjønn og totalt. Prosent.

Med tanke på synspunkter på hvem som skal være i verneområdestyrene ut fra respondentenes alder, ser vi flere interessante variasjoner. Den yngste gruppen (18-29 år) har imidlertid bare 2 respondenter, så prosenttallene blir uforholdsmessige store der. Det vi kan si er at det er store forskjeller på den eldste og den yngste gruppa. Den yngste gruppa er mer støttende til staten ved Fylkesmannens miljøvernavdeling og politikere lokalt enn den eldste gruppa. Situasjonen er motsatt for grunneiere, landbruks- og skogsinteresser og miljøverninteresser.

3.4 INTERESSER SOM BØR MÅLBÆRES I VERNEOMRÅDESTYRENE

Respondentene har svart på spørsmål om hvilke interesser de som er representert i verneområdestyrene skal målbære, med andre ord, hvilke interesser de skal fremme. Når vi deler inn etter verneområde (Figur 21), finner vi noen interessante forskjeller. Mens hele 91 % av respondentene fra Raet mener nasjonale føringer skal målbæres, er det samme tallet 41 % for Jomfruland, og 65 % for Trollheimen. Også hyttefolkets interesser viser store forskjeller, her sier 19 % av Jomfrulands respondenter at dette skal målbæres, mens ingen av respondentene fra Trollheimen eller Raet sier det samme. Og ikke overraskende er det forskjeller også når det gjelder reindriftsjnteressene.



Figur 21 Hvilke interesser bør de som er representert i verneområdestyrer målbære (tre kryss mulig)? Etter verneområde. Prosent.

Vi finner at det er noen kjønnsforskjeller i utvalget på dette spørsmålet. 78 % av kvinnene har sagt nasjonale føringer, mot 49 % av mennene. Mennene har i større grad prioritert hyttefolkets interesser og friluftsjnteresser enn kvinnene, med henholdsvis 14 % og 24 % for mennenes del mot 0 % og 11 % for kvinnenes del. Det er også forskjeller knyttet til alder, og en vi ser en tydelig aldersdimensjon. De eldste respondentene mener grunneierrepresentanter bør være representert (80 %), mens tallene er langt lavere for de andre (0 % fra 18-29, 27 % fra 30-49 og 50 % fra 50-69). Den samme tendensen er synlig for hyttefolkets interesser også. Ser vi på utdanning er det slik at jo høyere utdanning man har, jo mer positiv er man til nasjonale føringer.

4 BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?

Som sagt tidligere er et av evalueringskriteriene om forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering. Vi vil i dette kapittelet først gå gjennom saksbehandlingen i alle tre områdene, før vi går nærmere inn på de tre områdene hver for seg. I gjennomgangen vil vi både diskutere resultatene fra spørreundersøkelsen, og data fra intervjuer og fokusgrupper, observasjoner, befaringer og dokumenter. Nasjonalparkstyrene i Raet og Jomfruland har brukt 2017 på å etablere seg, konstituere seg og få en struktur på arbeidet. Basert på gjennomgangen av vår forståelse av oppdraget i kapittel 1.1, og kunnskapsgrunnet i kapittel 1.4.1, er det følgende faktorer vi har studert nærmere:

- om forvaltningsapparatet blir mer tilgjengelig (synlig, kjent, dialogpartner, proaktiv arbeidsform)
- søknadsbehandlingen (lettere å søke, behandlingstid, veiledning underveis, klagesaksbehandling)
- samspillet mellom kommunene, styrene, fylkesmannen (offentlige organer)
- om det fastlegges en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganer
- etablering av tillitsforhold (nærhet, lokalkunnskap, kjennskap til hverandre etc.)

4.1 BESKRIVELSE AV 0-PUNKTSITUASJONEN I 2017

Tabell 6 viser antall saker de ulike verneområdestyrene har hatt til behandling. Blant annet ser vi at det er store forskjeller i antall enkeltvedtak, noe som uten tvil har innvirkning på forvalterens arbeidskapasitet. Jomfruland har 13 enkeltvedtak, Raet har 34 og Trollheimen har totalt 56.

Tabell 6 Oversikt over saksbehandlingen i 2017 i de tre verneområdestyrene

01.01.17 – 31.12.17	Jomfruland	Raet	Trollheimen	Totalt
Antall saker til behandling i styret	47	62	60	169
Antall saker hvor styret vesentlig har endret forvalterens innstilling	0	0	1	1
Enkeltvedtak registrert i Miljøvedtaksregisteret	13	34	56	103
Antall saker som har blitt anket	0	3	2	4
Antall saker hvor anker fikk medhold	0	1	1	2

Verneområdestyret for Jomfruland nasjonalpark har hatt oppe 47 saker i løpet av de fem styremøtene det første kalenderåret. Gjennomgangen av protokollene viser at styret i all

hovedsak følger forvalterens innstilling. Der det er endringer skjer disse ved at styremedlemmene bidrar med detaljert kunnskap som er nødvendig i styrebehandlingen. Dette kan for eksempel være ved å se på alternative plasseringer for en havstrømradar der den omsøkte plasseringen ble avvist. I slike saker bidrar grunneierrepresentantene helt klart med lokal kunnskap som forenkler saksbehandlingen. Ellers viser saksbehandlingen at styremedlemmene er løsningsorienterte, og ønsker å finne alternativer som ikke forringer verneområdet, men samtidig ivaretar bruksinteressene.

Verneområdestyret for Raet nasjonalpark har hatt oppe 62 saker i løpet av de fem styremøtene det første kalenderåret. Gjennomgående viser protokollene at styret i all hovedsak følger forvalterens innstilling, og saksbehandlingen viser at styremedlemmene er opptatt av å finne frem til fleksible løsninger som ivaretar både verneverdiene og brukerinteressene. Dette gjøres blant annet ved å sette vilkår til tillatelser i styrebehandlingen av sakene. De har i løpet av 2017 behandlet tre klager, hvorav en var unntatt offentlighet (ST 45/17) fordi forhold ved saken var under politietterforskning. En annen klage gjaldt avslag på søknad om VA-kabel i Saulekilen Nedre Sandåstien (ST 58/17). I forbindelse med klagebehandlingen valgte styret å endre forvalterens innstilling om å opprettholde avslaget og oversende saken til Miljødirektoratet. Styret valgt å gi tillatelse til å legge VA-kabelen i vann, men satte vilkår ved tillatelsen. Et av disse vilkårene påklaget tiltakshaver i januar 2018, hvor det også ble anført at styret hadde brukt 9 mnd. på å behandle saken. I styresak ST 5/18 valgte styret å opprettholde vilkåret satt for tillatelsen i november 2017 og klagen ble derfor oversendt Miljødirektoratet.

Verneområdestyret for Trollheimen nasjonalpark har hatt oppe 60 saker i løpet av de fem styremøtene i 2017. Gjennomgangen av protokollene viser at styret i all hovedsak følger forvalterens innstilling. Der det er endringer skjer disse ved at styremedlemmene bidrar med detaljert kunnskap eller at styret i styrebehandlingen foretar små justeringer av teksten i styrevedtaket. Dette kan for eksempel være ved at «tiltakshaver må konsultere reindriftsnæringen før bygging av klopp iverksettes for å unngå inngrep i en viktig flyttlei». I slike saker bidrar grunneier- og primærnæringsrepresentantene helt klart med lokal kunnskap som forenkler saksbehandlingen. Ellers viser saksbehandlingen at styremedlemmene er løsningsorienterte, og ønsker å finne alternativer som ikke forringer verneområdet, men samtidig ivaretar bruksinteressene. I løpet av 2017 valgte styret å endre forvalterens innstilling i en sak (St 50/17). Saken gjaldt forlengelse av skiløypetrase langs veien ved Tovatna i Trollheimen landskapsvernområde. Forvalter hadde innstilt på avslag, mens verneområdestyret valgte å gi tillatelse til tiltaket med 10 mot 5 stemmer.

For uten flere klager på sammensetninger av verneområdestyret (referatsaker Rs 6-8/17), er det i løpet av 2017 behandlet to klager. Den ene klagesaken (St 18/17) som gjaldt inngjerding av en setervoll i Svartåmoen naturreservat ble avvist og sendt til Miljødirektoratet for endelig klagebehandling. Her fikk klager medhold i direktoratet og saken ble behandlet på nytt i verneområdestyret (St 53/17) der dispensasjon ble gitt med visse vilkår. Den andre klagen gjaldt klage på avslag på søknad om bruk av bil til hytte i Svartdalen og parkering innenfor verneområdet. Her fikk klager avslag (St 54/17) med begrunnelsen at det ikke var lagt fram nye opplysninger. Klagen ble sendt til Miljødirektoratet for endelig klagebehandling.

I hvilken grad grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer kan bidra til å forenkle søknadsprosesser om dispensasjon fra verneforskriftene, var et av spørsmålene i spørreundersøkelsen, og svarene er presentert i Figur 14. Totalt sett er det ikke store forventninger knyttet til dette, respondentene har i gjennomsnitt svart mellom 'i ganske stor grad' og 'hverken eller'. Inndelt i verneområder, ser vi at det er størst forventninger på Jomfruland, etterfulgt av Raet, og med Trollheimen lengre unna. Med andre ord viser Opunktsituasjonen begrensede forventninger til at den nye modellen vil bidra til å forenkle saksbehandlingstida.

Den samme figuren (Figur 14) presenterer andre faktorer som er forventet å bidra til forenkling og effektivitet: kunnskapsformidling, bruk av erfaringsbasert kunnskap, skape forståelse, skape større tillit, forebygge konflikter og en mer synlig forvaltningsmyndighet. Respondentene har større forventninger til det å formidle kunnskap/synspunkter fra brukere og ta i bruk lokal/erfaringsbasert kunnskap enn de har til at forvaltningen vil forebygge konflikter og gi en mer synlig forvaltningsmyndighet. Med tanke på innhenting av kunnskap og det å dele kunnskapen og informasjon fra styremøtene, er det tydelig at grunneier- og brukerrepresentantene (Figur 18) i større grad er opptatt av dette enn de politiske representantene (Figur 17). Grunneier- og brukerrepresentantene er i større grad i kontakt med andre for å diskutere saker som angår verneområdet, innhente synspunkter og rapportere tilbake fra møtene, til tross for at Trollheimen gjør dette i mindre grad enn Raet og Jomfruland.

4.1.1 TROLLHEIMEN

Samtlige informanter mener at styret med sine 16 representanter **er for stort**, og noe som betraktelig reduserer muligheten for å nå målet om økt effektivitet. Flere poengterer at det var mer effektivt i det gamle styret da antallet deltakere var mindre. Styret får inn mange saker som krever tid, i tillegg til at det har vært flere klagesaker på sammensetningen av styret. Det blir påpekt at en konsekvens av et så stort styre er at det blir **mange interessekonflikter**. I forlengelsen av dette beskriver flere at det er et altfor stort **arbeidspress på forvalteren**, og at det er for lite med en forvalter i et så stort område. Det blir påpekt at det er utfordrende at forvalter har flere klagesaker i tillegg til alt det andre arbeidet som skal utføres.

På det konstituerende møtet i mars 2017 ble antall representanter for Arbeidsutvalget (AU) diskutert og vedtatt. Samtidig ble delegering av saker til AU diskutert og det ble påpekt at flere saker bør delegeres til AU på grunn av styrets størrelse, samt at AU muligens bør foreta noen befaringer. Det ble imidlertid også fremhevet at det er viktig å tenke nøye gjennom hvilke saker som kan delegeres til AU og at det må være rom for gradvis å finne en god form på dette.

Det fremheves også at det er noe **uro rundt styret**, primært på grunn av sammensetningen av styret. Det ble fremhevet at dette bunner mye i misnøye med sammensetningen i styret, både i forhold til hvilke og hvor mange av de ulike interessegrupper som er representert, og at Trollheimen er et stort område med mange kommuner. Dette bidrar til at flere føler at de

ikke blir representert på grunn av rulleringen mellom kommuner i styret. Samtidig sier samtlige informanter at selve **arbeidet og dialogen i styret er bra**, og at styremedlemmene samarbeider godt.

En informant mener imidlertid at det er potensiale i forhold til effektivisering; «klarer styret etter hvert å gjøre vedtak som gjør at folk føler de har innflytelse og har forståelse for, så vil styret også automatisk bli mer effektivt i sin saksbehandling».

4.1.2 RAET

I det første ordinære styremøtet ble **delegering av myndighet** til nasjonalparkforvalter diskutert og vedtatt (ST 40/2017). Kurante saker som omhandlet ferdsel, motorferdsel og fornyinger ble fremhevet som hensiktsmessig å delegere til forvalter. I diskusjonen ble smidighet og fleksibilitet vektlagt, og man var opptatt av at **saksbehandlingstiden** ikke skulle oppleve som urimelig lang, fordi dette kunne bidra til å skape motstand mot forvaltningen og nasjonalparken. Samtidig ble det understreket at forvaltningen skulle være forsvarlig og i tråd med verneforskriften og hvis tvil forekommer skal saker tas opp med styreleder og eventuelt AU. Det ble også fremhevet at vilkår i forbindelse med tillatelser skulle settes i dialog med søkere for å sikre minst mulig påvirkning på verneverdiene.

Informantene har ulike betraktninger knyttet til den nye forvaltningsmodellens potensiale til å bidra til forenkling og effektivisering. På den ene siden understøtter samtlige informanter at grunneierrepresentantene bidrar med **verdifull lokalkunnskap** og at dette er både berikende og nyttig i styrets arbeid. Dette var også en av de faktorene som folk flest har størst forventninger til knyttet til verneområdestyrene (Figur 14). God kjennskap til natur og kultur i området, og verdien av slektsbånd gjennom generasjoner fremheves som berikende. At sundt **folkevett møter fagekspertise** rundt styrebordet understrekes som positivt for å finne gode løsninger som både ivaretar verneverdiene og som oppleves hensiktsmessige for de som berøres av dem. De politisk oppnevnte styrerepresentantene fremhever dessuten at det er nyttig med betraktninger og diskusjoner fra de som opplever konsekvenser tiltakene får i praksis, samt hvordan **praktiske utfordringer** arter seg og hva som blir konsekvensene av manglende tilrettelegging (toaletter og avfallshåndtering). På den andre siden stilles det spørsmål ved hvorvidt et større styre arbeider mer effektivt, og om effektivisering og forenkling er forenlig med **brede, demokratiske prosesser**. Videre er det også en bevissthet om at det er mange interesser som skal ivaretas i styrets arbeid, og at grunneierens interesser er en av flere som må vurderes. RU fremheves som en avgjørende kanal for bred deltakelse.

Det er utbredt enighet om at deltakelsen fra erfarne politikere er avgjørende for å lykkes i arbeidet, og at det må etableres en **styrekultur som er åpen og inkluderende**, og som bygger på gjensidig respekt for at representantene har ulik bakgrunn og erfaring å bidra med. I praksis innebærer dette å ta seg god tid under saksbehandlingen og tilrettelegge for åpne diskusjonsrunder, noe som kan påvirke effektiviteten. Dette gjenspeilte seg også i en diskusjon i styremøtet i september 2017 knyttet til møtegodtgjørelser, hvor styreleder vektla at grunneierrepresentantene kanskje hadde en tyngre inngang til styrearbeidet og den store

saksmengden enn de mer erfarne politiske representantene og at de derfor var opptatt av at møtegodtgjørelsen skulle ta høyde for ulik erfaring med styrearbeid.

I forbindelse med opprettelsen av RU og hvilke interesser som burde være representert der (styresak september 2017), hadde en av grunneierrepresentantene forberedt et skriftlig innspill i forkant av styremøtet med forslag om også å inkludere en lokal velforening som ikke var nevnt i sakspapirene. Dette viser hvordan grunneierrepresentantene bidrar med lokal kunnskap.

Et annet moment som fremheves som positivt med tanke på forenkling og effektivisering av søknadsprosesser er den **direkte kontakten** mellom grunneierrepresentantene i styret og øvrige grunneiere berørt av nasjonalparken. Vi så jo blant annet i Figur 17 og Figur 18 hvordan grunneier- og brukerrepresentantene i større grad brukte muligheten til å ha direkte kontakt med andre. Grunneierrepresentantene sier også at de får en del henvendelser og spørsmål fra andre grunneiere om hvordan de skal gå frem for å søke om tillatelse til ulike tiltak. Da henviser de videre til forvalteren, og bidrar slik sett til å gjøre **forvaltningen mer synlig** og kjent ved å være et kontaktpunkt i lokalsamfunnet. I Figur 14 hadde respondentene lave forventninger til at verneområdestyrene skulle kunne bidra til å gjøre forvaltningen mer kjent.

I intervju fremhever forvalteren at på grunn av stort og til dels komplekst saksomfang (politianmeldelse og pålegg om tilbakeføring), har det til nå ikke vært rom for å prioritere og lage en veileder om hvordan søkere skal gå frem når de skal søke om ulike tiltak. Det har vært nødvendig å prioritere saksbehandling, samt besvare henvendelser og konkrete spørsmål fra søkere. Det understrekes likevel at dette er et dilemma, fordi en veileder kunne bidratt til å gjøre det enklere å søke og slik sett forenklet saksbehandlingen.

4.1.3 JOMFRULAND

Noe av det første styret tok opp var **delegering av myndighet** til å avgjøre motorferdselssaker til forvalter (sak 2017/9). I diskusjonene knyttet til dette kom det frem at styret ønsket at det ble lagt opp til at søknader og behandling av disse skulle gjøres så enkelt som mulig. I tillegg ønsket grunneierrepresentantene at det burde tilstrebes å gi flerårige tillatelser der det var forventet at søknadene ville komme årlig, nettopp for å forenkle saksbehandlingen av disse. Viktigheten av dette fremheves av flere i intervjuer med at dette frigir tid til styret til å diskutere de overordnede tingene et styre skal håndtere.

Informantene er svært positive til den nye forvaltningsmodellens potensiale til å forenkle og effektivisere forvaltningen. Dette utdypes med flere forklaringer knyttet til grunneierrepresentantenes egenskaper. For det første bidrar modellen til at det er enklere å **innhente kunnskap** om bruken av områdene. Grunneierrepresentantene innehar svært god lokalkunnskap og kjennskap til både beboere og hytteeiere på øyene, noe som på flere møter har gagnet saksbehandlingen. Det å ta i bruk lokal og erfaringsbasert kunnskap var en av faktorene det knyttes størst forventninger til at verneområdestyret skal bidra til (Figur 14). For det andre fremheves det at grunneierrepresentantene er demokratisk valgte gjennom egne fora, og at de dermed også er **respekterte og anerkjente** i lokalsamfunnet.

Det har blant annet blitt uttalt fra en grunneierrepresentant at de oppfatter seg som et bindeledd mellom forvaltningen og folket. For det tredje fremheves at grunneierrepresentantene er svært **godt forberedte** til møtene. Sakene som skal opp på styremøtene har grunneierrepresentantene drøftet på forhånd, de har i mange tilfeller drøftet det med fastboende og hytteeiere på øyene, og de har ofte skrevet eller revidert vedtaksforslagene.

Særsilt for Jomfruland og Stråholmen er **tradisjonene med samarbeid** knyttet opp mot utvalgte kulturlandskap og prosessene rundt dette. Flere av informantene fremhever at nettopp arbeidet med utvalgte kulturlandskap har bidratt til bedre kjennskap til folk og en stor forståelse for at samarbeid er viktig for å lykkes. Videre har dette samarbeidet ført til at det allerede var etablert gode kontakter med forvaltningsmyndighetene.

Et annet viktig punkt som fremheves er at forvaltningsmodellen på mange måter er den **ideelle modellen**. Grunneierrepresentantene sier at det ikke vil være legitimt om det er et styre med overvekt av grunneierrepresentanter. Samtidig fremheves det viktigheten av å ha **erfarne politikere** med i et slikt styre. Dette bidrar til mer effektive styremøter ved at den styreefaringa særlig politikerne har skaper en fremdrift i møtene. Dermed stilles det også krav til at man må være forberedt til møtene.

Men nettopp erfaringa er en faktor som en av informantene fremhever kan virke mot sin hensikt. I styrearbeid er man vant til å lese dokumenter og lytte til den kunnskapen som sekretariat, offentlige publikasjoner etc. innehar. En av informantene advarer mot at man ikke automatisk må akseptere alt grunneierrepresentantene fremhever. De politiske representantene stoler i stor grad på grunneierrepresentantene og den kunnskapen de har. Nettopp det at grunneierne er så godt forberedt, så kunnskapsrike og så grundige, gjør at styret kanskje vektlegger synspunktene deres i for stor grad, uten å ta hensyn til at grunneierrepresentantene kan ha en agenda eller et formål med sin deltakelse.

Et annet moment som fremheves som noe som kan påvirke effektiviteten negativt knyttes til en famlende forståelse av hva **nasjonalparkstyret sitt ansvarsområde** er. Det kommenteres at styret også diskuterer og håndterer flere saker som er utenfor nasjonalparkens område. Et eksempel på dette er beiting på Jomfruland og Stråholmen. Styret har både diskutert dette og gitt innspill, men i prinsippet gjelder ikke dette nasjonalparken. En av informantene stiller spørsmål ved hvorfor styret egentlig skal engasjere seg i det, og peker på at det kanskje ikke er helt klart hva styret skal drive med.

4.2 DISKUSJON

Vi har nå presentert en 0-punktsituasjon knyttet opp til forenkling og effektivitet. Nå som styrene går inn i sitt andre driftsår, er det større forventninger knyttet til forenkling og effektivitet. Som Figur 14 viser, er det hovedsakelig det å formidle kunnskap/synspunkter og det å ta i bruk lokal/erfaringsbasert kunnskap som fremheves som det det er størst forventninger knyttet til. I denne diskusjonen vil vi nå nevne flere faktorer som vi har identifisert som potensielle trusler mot et forenklet og mer effektivt arbeid i

verneområdestyret. Vi vil nå gjennomgå disse, og også se hvordan noen av disse fremheves som positive for forenkling og effektivitet.

Arbeidsmåtene og kommunikasjonen i styret er flere informanter inne på. Det fremheves at godt styrearbeid krever god tid, respekt for hverandre og hverandres synspunkter, dialog, samarbeid og åpne diskusjoner. Dette er alle faktorer som kan bidra til effektive styremøter når alt fungerer, men disse kan også bidra til lengre diskusjoner som i sin tur kan påvirke effektiviteten. Videre fremheves det at det er viktig at alle vedtakene er gode og tydelige, slik at det ikke blir nødvendig med flere runder om samme vedtak.

Styrene er fortsatt i oppstartsfasen, og det at arbeidsdelingen ikke er helt klar hverken internt eller eksternt kan påvirke effektiviteten ved at man for eksempel bruker tid i styremøtene på å diskutere saker som egentlig er utenfor verneområdets grenser.

Flere av informantene er inne på styrenes størrelse, fra at man i Trollheimen mener styret er for stort, til at man i Raet stiller spørsmål ved om styret hadde vært mer effektivt hvis de var flere. Det er ikke bare størrelsen på styret som er under diskusjon, men også hvem som skal være representert, og balanse mellom ulike grupper fremheves som viktig. Grunneierrepresentantene har til nå vist at de stiller svært forberedt til møtene, og at de har verdifulle innspill å komme med. Men det advares også mot at man ikke må glemme at også de har en agenda og et formål med møtet. Til tross for det fremheves den praktiske og lokale kunnskapen som svært viktig, og som tidsbesparende moment. Det er også eksempler på konflikter i styrene, og da knyttet til både ulike interesser og til hvordan styrene er satt sammen. For å ha et effektivt styre, er det helt klart en fordel at konfliktnivået er lavest mulig.

Særlig gjennom grunneiernes arbeid, fremheves at verneområdestyret kan bli mer synlig og få større legitimitet. Det er en forventning om at dette vil virke positivt inn på effektiviteten til styret.

Knyttet til forvalteren, fremheves viktigheten av at vedtak delegeres til h*n. Samtidig reflekterer informantene over forvalterens tids- og arbeidspress, og det stilles spørsmål ved om man ikke bør tilsette flere forvaltere. I våre områder er det store forskjeller i saksmengden, og dermed mest sannsynlig også store forskjeller i hvor mye tid forvalter bruker på det.

Flere informanter er inne på faktorer som egentlig sier mer om hvilke effekter en forvaltningsmodell med grunneier- og partssammensatte styrer kan ha. Det at man i styrene har møter mellom fagekspertise og det som kalles sundt folkevett regnes som positivt, en annen karakteriserer dette som møtet mellom erfarne politikere og grunneiere. Videre fremheves at den økte legitimiteten og innflytelsen man får gjennom grunneier- og partssammensatte styrer er positivt, og også vil virke inn på mer effektivt arbeid.

5 BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL BEDRE LOKAL MEDVIRKNING?

Som tidligere nevnt er et av evalueringskriteriene om forsøksordningen bidrar til bedre lokal medvirkning. I kapittel 1.1 gjorde vi kort rede for forskjellene mellom de tre områdene som inngår i forsøksordningen, og vi vil her igjen understreke at disse forskjellene, både i valg av forvaltningsmodell og verneområder, påvirker mulighetene for lokal medvirkning ulikt i de tre områdene.

Vi vil i dette kapitlet først presentere sammensetningen av de rådgivende utvalgene i de tre områdene, før vi beskriver lokal medvirkning for hvert av områdene. I gjennomgangen vil vi både diskutere resultatene fra spørreundersøkelsen, og data fra intervjuer og fokusgrupper, observasjoner, befaringer og dokumenter. Basert på gjennomgangen av vår forståelse av oppdraget i kapittel 1.1, og kunnskapsgrunnlaget i kapittel 1.4.1 og 1.4.2, er det følgende faktorer vi har studert nærmere:

- hvem som medvirker,
- hvordan nasjonalpark- og verneområdestyrene tilrettelegger for medvirkning
- hva nasjonalpark- og verneområdestyrer ønsker å få ut av medvirkning (kunnskap, legitimitet til sine beslutninger etc.),
- identifikasjon av ulike barrierer for medvirkning • hvorvidt de som medvirker føler de har innflytelse.

5.1 BESKRIVELSE AV 0-PUNKTSITUASJONEN I 2017

Tabell 7 viser at rådgivende utvalg (RU) i de tre områdene er ulikt sammensatt både når det gjelder antall representanter og hvilke interesser som er representert (detaljert oversikt over medlemmer av RU er presentert i Tabell 2). RU i Trollheimen er det minste med 15 representanter, dette etterfølges Jomfruland med 18 og Raet med 41 inviterte lag og foreninger. På det første møtet i RU 24.01.2018 var imidlertid i overkant av halvparten av disse (21) representert. Det er verdt å nevne at samtlige av representantene i det partssammensatte verneområdestyret i Trollheimen også var representert i RU forut for forsøksordningen.

Tabell 7 Interesser som er representert i rådgivende utvalg i de ulike områdene.

Aktører	Jomfruland	Raet	Trollheimen	Totalt
Turistforeningen	1	1	2	4
Reiselivsaktører		1	2	3
Reindriftnæring			1	1
Grunneierlag		1	2	3
Naturverninteresser	5	3		7
Landbruksinteresser (Bondelaget, Småbrukarlaget, NSG)	1	1	3	4
Fiskeriinteresser	1	1		3
Jakt og fiske	1	1	1	2
Friluftsliv		2	2	2
Kraftselskap			1	1
Velforeninger	2	16		10
Hytteierforeninger	1			1
Offentlig forvaltning	4	1		6
Båt, kajakk- og dykkeforeninger, kystlag		7		
Andre	2	6 ⁵		6
Totalt	18	41	15	54

I hvilken grad grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer kan bidra til bedre lokal medvirkning, var på ulike måter tema i spørreundersøkelsen. Slik allerede nevnt, viser Figur 14 at det totalt er størst forventning til at lokal og erfaringsbasert kunnskap tas i bruk i forvaltningen. Vi anser dette som en effekt av lokal medvirkning, og det viser at det blant respondentene i spørreundersøkelsen var knyttet forventninger til at dette ville skje gjennom de grunneier- og partssammensatte verneområdestyrene. Videre viser Figur 14 at det totalt sett var knyttet forventninger om at forsøksordningen i stor eller ganske stor grad ville bidra til å formidle kunnskap og synspunkter fra brukere samt å informere brukere. Dette illustrere at det er forventninger til at informasjonsutveksling skal gå begge veier –

⁵ Andre foreninger i Raet inkluderer Idrettsforbundet, Geologiforeningen, Våre strender, Med hjerte for Arendal, Arendal og Omegn Krigshistorisk forening samt en sjøspeidergruppe.

både fra forvaltningen til brukerne og fra brukerne til forvaltningen. Det er derimot lavere forventninger til forsøksordningens bidrag til å skape interesse for deltakelse i forvaltnings- og skjøtselsarbeidet og økt innflytelse over beslutningene fra brukerinteressene.

Figur 15 viser at respondentene har deltatt ulikt i prosesser knyttet til de tre verneområdene. Variasjon i deltakelse kan blant annet forklares med variasjoner mellom respondentenes roller i forvaltningen, slik vist i Figur 8. Slik tidligere nevnt har variasjonen i deltakelse i verneplanprosessene med når disse foregikk. Deltakelsen i verneplanprosessene blant respondentene er 30% for Jomfruland og 36% for Raet hvor tilrådingene fra de respektive fylkesmennene om opprettelsen av disse verneområdene kom i henholdsvis februar og april 2016. Dette forklarer nok langt på vei at deltakelsen her er høyere enn for Trollheimen, hvor tilsvarende prosesser foregikk mellom 1977 og 1999. Videre viser den samme figuren at deltakelsen knyttet til forvaltningsplanprosesser blant respondentene fra Trollheimen og Jomfruland er nokså lik, mens det for Raet er en noe mindre andel (27%) som har deltatt i denne prosessen. Et interessant funn i Figur 15 er at blant respondentene fra Raet og Jomfruland er det henholdsvis 36% og 30% som oppgir at de ikke har deltatt i forvaltningen, mens ingen av respondentene fra Trollheimen har svart dette. Vi tror ikke dette gjenspeiler at den lokale medvirkningen i verneforvaltningen er lavere i Raet og Jomfruland. At en høyere andel av de som ikke har en formalisert rolle i forvaltningen har deltatt i undersøkelsen viser at undersøkelsen har nådd bredere ut i disse områdene, som tidligere nevnt gjelder dette spesielt for Jomfruland. Videre kan det tyde på at engasjement for og kjennskapen til verneforvaltningen er høyere utenfor forvaltningen i disse to områdene. På den andre siden er det verdt å nevne at det var mulig å svare inntil tre alternativer på spørsmålet om deltakelse.

Figur 16 viser at respondentene er nokså enige om at det i ganske stor grad tilrettelegges for medvirkning i forvaltningen av verneområdene. Det er likevel verdt å merke seg at respondentene fra Raet er mer positiv til dette enn respondentene fra Jomfruland og Trollheimen. Selv om disse forskjellene ikke er store, viser de imidlertid ulike vurderinger blant respondentene fordel på de tre områdene i den tidlige fasen av forsøksordningen. Den samme figuren viser videre at respondentene i utvalget er noe mindre positive til deres egen graden av innflytelse på verneplan- og forvaltningsplanprosesser.

Vi har tidligere diskutert at de politiske representantene (Figur 17) og grunneier- og brukerrepresentanters (Figur 18) oppgir ulik grad av i kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Med tanke på tilrettelegging for lokal medvirkning i forvaltningen og innhenting av synspunkter fra andre utenfor verneområdestyret, viser dette at grunneier- og brukerrepresentantene i utvalget bidrar positivt til å tilrettelegge for medvirkning blant de gruppene de representerer. Her er det likevel forskjeller mellom områdene: Mens grunneierrepresentantne fra Jomfruland oppgir at de gjør dette hver gang, oppgir grunneier- og brukerrepresentantene fra Trollheimen i utvalget at de ikke like ofte gjør dette (av og til/sjeldnere). Dette kan også forklares med at de to grunneierrepresentantene i Trollheimen skal representere 500 grunneiere fordelt på flere kommuner.

Blant respondentene er det både like og ulike oppfatninger om hvem de mener bør være representert i verneområdestyrene og hva slags interesser disse representantene bør målbære (Figur 21). Figur 19 viser at et flertall blant respondentene mener at grunneiere (75%) bør være representert i styret. Respondentene fra Trollheimen mener i større grad at lokale og regionale politikere bør være representert i styret, sammenlignet med respondentene fra Raet og Jomfruland, mens respondentene fra Raet og Jomfruland er mer positive til at Staten ved Fylkesmannens miljøvernavdeling skal være representert i styrene. Vi finner imidlertid kjønnsforskjeller i utvalget på dette spørsmålet (Figur 20). Kvinnene er mer positive til at Staten ved Fylkesmannens miljøvernavdeling skal delta i styrene, mens mennene er langt mer positive til at grunneiere skal være representert. Dette viser at menn og kvinner ikke nødvendigvis har sammenfallende synspunkter på hvem som skal medvirke i forvaltningen, noe som kan tyde på at brukerinteresser har kjønnete dimensjoner. I utvalget finner vi også kjønnsforskjeller mellom kvinner og menn i vurderingen av hvilke interesser som bør målbæres i verneområdestyrene, hvor forskjellen går mellom nasjonale og grunneierinteresser.

5.1.1 TROLLHEIMEN

Faglig rådgivende utvalg (RU) består av totalt 15 personer (se tabell 5 og Tabell 7). Utvalget består av representanter fra blant annet grunneierlag, reindriftsnæringa, Turistforeninger, bonde og småbrukarlag, sau- og geitavlslag, kraftlag, naturverninteresser, friluftsliv, jakt og fiske og turisme. RU har ikke hatt møte hvert år, men i f.eks. 2017 gjennomførte de to møter. Det blir pekt på at det er **utfordrende å få RU til å fungere** godt, og ta opp saker som favner bredt nok til at de ulike representantene føler at de vil bidra inn i diskusjoner på bakgrunn av sin kompetanse og interesse. Saken som handlet om besøksforvaltningsstrategi var på agendaen i 2017 og dette var en sak de fleste representantene i RU opplevde som relevant for den rollen de hadde i utvalget. Eksempelvis vil valg av offisielle innfallsporter til verneområdet kunne bidra til positive ringvirkninger for disse områdene i form av økt besøkstall og potensiale for kommersiell aktivitet (tilbud om overnatting, guiding mm). Det er likevel flere representanter som ikke har prioritert å delta på møtene i RU. En utfordring sies å være liten kontinuitet på grunn av få møter. Enkelte informanter hevder at erfaringer har vist at på grunn av relativt hyppige utskiftninger i ulike organisasjoner som er representert gjør at det ofte kommer nye personer inn og det blir mindre engasjement rundt dette utvalget.

Noen informanter peker på at RU kunne ha blitt utvidet fremfor å utvide verneområdestyret. Argumentasjonen for dette var at da ville man unngått utfordringene som et så stort verneområdestyre fører til, samtidig som flere engasjerte personer likevel kunne fått være med å påvirke forvaltningen gjennom arbeid i RU.

Informantene i verneområdestyret opplever at selve **arbeidet i styret fungerer bra** og at de føler at de blir hørt. Den brede deltakelsen i verneområdestyret er ansett som positivt med tanke på medvirkning, ettersom det er flere aktører som har fått tale- og stemmerett. En informant peker på at dette er en stor forskjell fra tidligere da de satt bakerst i salen og kun diskuterte med styret i pausene. Det blir pekt på at forvalter spiller en viktig rolle for at medvirkningen fungerer så bra som den gjør i styret.

Sametingsrepresentanten anser det partssammensatte styret som positivt for å oppnå økt **lokal medvirkning**, og at det så langt i styret skjer en tilpasning mot å oppnå dette målet. Det øker muligheten for at flere parter kan uttrykke seg, noe som er ansett å kunne ha en **positiv effekt over tid**. Selv om man ikke alltid får støtte fra andre i styret så er det viktig å få formidlet sitt syn i de ulike sakene. Det nevnes blant annet den store grad av menneskelige inngrep i Trollheimen området og at det er viktig at flest mulig får komme med sine synspunkt i forvaltningen av disse.

Noen informanter ytrer frustrasjon over at **prosessen rundt hvem som skulle bli representert** i styret var mangelfull. Det ble pekt på behovet for tydelige retningslinjer for hvordan de ulike grunneierrepresentantene/brukerrepresentantene velges ut, og poengtert at uklarhet rundt dette er med å svekke tilliten mellom involverte parter. Det har spesielt vært misnøye fra enkelte mot at noen interessegrupper er ansett som overrepresentert i styret og at styret er utvidet til å inkludere ulike interesseorganisasjoner. Denne misnøyen er også blitt formidlet gjennom brevkorrespondanse i styret. En informant pekte på at det er en viss **uro blant grunneiere** i forhold til grunneierrepresentasjonen i styret og at denne er ansett som for liten. Det fremheves at på grunn av det store antall grunneiere spredt over mange kommuner, så er to grunneierrepresentanter for lite da de skal representere 500 grunneiere. De to utpekte grunneierrepresentantene er fra hver sin kommune (Sunndal og Meldal), mens bl.a. Surnadal og Oppdal ikke har grunneierrepresentanter. Det har blitt pekt på at det fra tidligere har vært misnøye med styresammensetningen (ST 62/2016) og at det blant annet har vært en oppfatning fra grunneiersiden om en skjevhet mellom antall grunneierrepresentanter sett i forhold til blant annet reindriftsinteresser. Det ble pekt på at den nasjonale miljøforvaltningen overprøvde styrets anmodning om deltakerrepresentasjon. I tillegg er det pekt på at det også er misnøye knyttet til hvilke kommuner som har grunneierrepresentanter. Det er imidlertid videre pekt på at denne uroen muligens ikke reflekterer det brede lag av grunneiere, men at det er mer enkeltpersoner og grupper som er misfornøyde. Det poengteres likevel at selve arbeidet i styret er bra. En informant pekte på at det er viktig å være bevisst sin rolle i styret og at det er en viss fare for å bli mistenkeliggjort i forhold til hvilken rolle man innehar.

5.1.2 RAET

På det konstituerende møtet i april 2017 ble plan for oppnevning av rådgivende utvalg (ST 8/17) behandlet og styret vedtok enstemmig at de ønsket en **bred tilnærming** til hvem som skulle inviteres til å delta i RU. Den videre prosessen har reflektert dette utgangspunktet og i debatten om opprettelse av RU i styresak ST 41/2017 ble det fremhevet ulike avveininger mellom å inkludere mange eller få interessenter og hvorvidt representantene i RU skulle kunne representere bare seg selv eller en organisasjon som representerte flere. AU ble gitt mulighet til å supplere, og det ble enighet om å invitere bredt, og heller se hva som var hensiktsmessig etter hvert. Videre ble det også understreket at RU skulle være en arena for interesseforeninger, ikke et organ for kommunale næringsjefer. RU består av 21 medlemmer og dekker blant annet motorbåt, seilspport, kajakk, dykking, naturvern, friluftsliv, fiskelag, bondelag, idrettskrets, turisme, jakt og fritidsfiske, geologi og velforeninger, se

Tabell 7. Det første møtet ble avholdt 21. januar 2018 og her møtte alle styremedlemmene også.

Styret tilrettelegger primært for lokal medvirkning gjennom RU, som det er foreslått at skal møtes to ganger i året, og ved å være synlig og invitere til bred lokal deltakelse ved å gjøre kontaktinformasjon tilgjengelig i ulike kanaler. Det er bred enighet blant informantene om at RU er en **viktig arena** for å sikre lokal medvirkning. At hele styret deltok på det første møtet i RU fremheves som viktig av flere informanter, og de politiske styrerepresentantene tror det kan bidra positivt til **forvaltningens legitimitet** at ulike grunneierlag og foreninger ser at noen de kjenner representerer dem i styret. I intervju med de politiske styremedlemmer, understrekes det at grunneierrepresentantene i styret kun representerer én interesse og at RU derfor er en viktig arena for å sikre **bred deltakelse fra ulike interesser**. Videre blir RU ansett som sentralt i det videre arbeidet med besøksstrategi, besøkscenter og forvaltningsplan, og styremedlemmene har forventninger til at de ulike representantene i RU kommer til å delta aktivt i dette arbeidet.

Blant grunneierrepresentantene er det enighet om at de bidra til **lokal medvirkning** og de er opptatt av å være med å **påvirke beslutninger**. I denne sammenheng fremheves tema som skjøtsel av landskapet, uttak av skog samt tilrettelegging og regulering av turstier og parkering. Grunneierrepresentantene oppgir at de primært representerer grunneierne lokalt. Det har blitt tatt initiativ til å etablere lokale grunneierlag og grunneierrepresentantene oppgir at de har som ambisjon å ta opp saker og få innspill til forvaltningen i grunneierlagene. Videre understreker en av grunneierrepresentantene at det var veldig nyttig å møte grunneierrepresentantene fra Jomfruland på det felles konstituerende møtet på Broklandsheia i april 2017 og høre om deres erfaringer med grunneierorganisering og felles dugnader.

I flere av intervjuene fremheves **prosessen og prinsippene for valg av grunneierrepresentanter** som viktig når det gjelder det å sikre lokal medvirkning. Fra grunneierens ståsted var det en bevisst strategi å få inn representanter som bor i området fremfor hytteeiere som bare er i området deler av året og som derfor ikke har den samme tilknytningen til området. Videre var det også ønskelig at representantene skulle drive aktiv næringsvirksomhet i tilknytning til verneområdet fordi de i større grad berøres av restriksjoner som følge av vernet. Denne tankegangen bekreftes også i intervju med noen av de politiske styrerepresentantene. At grunneierne i Tvedestrand ikke er representert i styret, er ikke noe som tematiseres i intervjuene. Derimot nevner forvalter at hun har fått tilbakemeldinger fra flere hytteeiere om at de **ikke var informert om prosessen** med utvelgelse av grunneierrepresentanter, og som derfor ikke deltok på møtene hvor dette ble avgjort, men som gjerne kunne ha tenkt seg å delta i nasjonalparkstyret.

Gjennomgående er både forvalter og styremedlemmer opptatt av at **vararepresentanter** skal få invitasjoner (jf. ST 13/17 om samling for marine nasjonalparker i mai 2017) og mulighet til å delta på møter og særlig befaringer. Dette bidrar til at også vararepresentantene involveres og medvirke i styrets arbeid.

5.1.3 JOMFRULAND

Rådgivende utvalg for Jomfruland består av totalt 18 personer (se Tabell 2 og Tabell 7). Utvalget ble oppnevnt høsten 2017, og hadde sitt første møte 4. og 5. januar 2018. I utvalget sitter friluft-, landbruks- og naturverninteresser, i tillegg til velforeninger, hytteforeninger og offentlig forvaltning. Jomfruland skiller seg fra de andre rådgivende utvalgene ved å ha langt **flere naturverninteresser** representert, og ved å ha flere aktører fra offentlig forvaltning med.

Grunneierrepresentantene er tydelig opptatt av at deres deltakelse **bidrar til medvirkning**. Det var også på direkte oppfordring fra grunneierrepresentantene at det i 2017 ble gjennomført et åpent møte på Jomfruland med forvalter og nasjonalparkstyret til stede. Til tross for svakt oppmøte, er det vedtatt at det skal gjennomføres årlige åpne møter nettopp fordi dette fremheves av grunneierne som et viktig kontaktpunkt mot befolkningen. Intervjuene viser at styret hovedsakelig inviterer til medvirkning via grunneierrepresentantene og gjennom møtet med rådgivende utvalg, noe som også støttes i spørreundersøkelsen som vist i Figur 17 og Figur 18.

På møtet i rådgivende utvalg **deltok de langt fleste i diskusjonen**. Representantene var tilsynelatende forberedte, særlig tilknyttet saken om telting var det mange som uttalte seg og det var forberedt en uttalelse. Saken ble besluttet overlatt til styret å bestemme, men det har også vært en epostutveksling i etterkant tilknyttet akkurat denne saken. I samtalene knyttet til medvirkning har temaet **representativitet** kommet opp; hvem representerer man når man sitter som grunneierrepresentant? Grunneierne sier selv at de føler de representerer lokalbefolkningen og ikke bare grunneierinteressene. De fremhever at de er demokratisk valgt, og at de ikke er individuelle representanter, men heller representerer fellesskapet på øyene. Dette uttrykkes blant annet med «jeg representerer øya». I diskusjoner om dette på et styremøte, har tilsvaret blitt at det er grunneierrepresentanter som er valgt inn.

5.2 DISKUSJON

Vi har nå presentert en 0-punktsituasjon knyttet til lokal medvirkning i de tre områdene. Som Figur 14 viser, er forventningene til forsøksordningen størst når det gjelder formidling av kunnskap/synspunkter og det å ta i bruk lokal og erfaringsbasert kunnskap i forvaltningen. Disse forventningene henger nært sammen med hvordan det tilrettelegges for at interessegrupper og brukere medvirker i forvaltningen i de tre områdene. I det følgende vil vi diskutere faktorer som påvirker forsøksordningens mulighet til bedre lokal medvirkning i verneområdestyrene, de rådgivende utvalgene samt samhandlingen mellom styremedlemmer og brukerinteresser.

Forsøksordningen innebærer to ulike tilnærminger til medvirkning fra interessegrupper i verneområdestyrene: det partssammensatte verneområdestyret i Trollheimen inkluderer representasjon fra ulike brukerinteresser, som natur- og friluftsansjoner og saue- og reindriftsnæringa samt grunneierrepresentanter, mens verneområdestyrene i Raet og Jomfruland kun inkluderer grunneierrepresentanter. I Trollheimen er grunneierinteresser

sidestilt med andre brukerinteresser i representasjonen i verneområdestyret, mens grunneierinteressene i Raet og Jomfruland er valgt ut spesielt i disse styrene. Felles for alle tre områdene er imidlertid at de politiske representantene utgjør majoriteten i styrene. Gjennom den formelle representasjonen i verneområdestyret i Trollheimen er brukerinteressene i Trollheimen formelt sett posisjonert til å medvirke direkte i saksbehandlingen og slik sett kunne påvirke beslutninger mer direkte gjennom tale- og stemmerett sammenlignet med tilsvarende interesser er i Raet og Jomfruland. Samtidig viser gjennomgangen ovenfor at RU vektlegges som en viktig arena for bred lokal medvirkningen både i Raet og Jomfruland, og at styremedlemmene og forvalterne er opptatt av å få innspill og diskutere saker med representantene i RU. Erfaringene fra Trollheimen viser imidlertid at det i praksis er utfordringer knyttet til å tilrettelegge for lokal medvirkning gjennom RU. Studier av rådgivende utvalgs involvering og medvirkning i forvaltningen av andre verneområder (Hovik & Hongslo 2016, Lundberg 2017, Engen 2018) bekrefter inntrykket fra Trollheimen. I Trollheimen er det videre en utfordring at brukerinteressene som gjennom forsøksordningen deltar i verneområdestyret også sitter i RU. Gjennomgangen over viser imidlertid at RUs rolle sett i lys av dette ikke synes å bli tematisert.

Når det kommer til hvem som medvirker i RU viser gjennomgangen over at situasjonen er ulik i de tre områdene, slik Tabell 7 illustrerer. I størrelse og sammensetning av ulike brukerinteresser skiller RU for Raet seg ut som størst og mer sammensatt sammenlignet med både Trollheimen og Jomfruland. I Raet ble 41 organisasjoner og foreninger invitert med i RU, mens tilsvarende tall er 15 og 18 for Trollheimen og Jomfruland. Mens RU for Trollheimen ble etablert i 2012 (ST 89/2012) og har hatt anslagsvis et møte i året, har RU for Raet og Jomfruland nylig blitt opprettet, og det er en målsetning at RU skal møtes to ganger i året. Hvordan det tilrettelegges for lokale medvirkningen gjennom RU i de tre områdene i den resterende perioden av forsøksordningen er derfor viktig å følge tett.

I spørreundersøkelsen oppga grunneier- og brukerrepresentantene (Figur 18) at de hyppigere var i kontakt med de de representerer i forkant og etterkant av møtene i verneområdestyrene sammenlignet med det de politiske styrerepresentantene gjorde (Figur 17). Dette illustrerer at grunneier- og brukerrepresentasjon kan bidra til bedre lokal medvirkning gjennom mer hyppig kontakt til grunneier- og brukerinteresser. Her var det imidlertid forskjeller mellom de tre områdene, hvor Jomfruland utmerket seg positivt. Forventningene om at forsøksordningen kan bidra til kunnskap og informasjonsutveksling mellom forvaltningen og brukerinteresser er nært forbundet med kontaktmønsteret som etableres mellom grunneier- og brukerinteresserepresentantene og de respektive lag eller foreninger de skal representere. Etableringen av grunneierlag kan eksempelvis bidra positivt i denne sammenhengen.

Gjennomgangen over viser at representasjon tematiseres og oppleves viktig på tvers av de tre områdene. I Jomfruland fremhever grunneierrepresentantene at de er demokratisk valgte og at de representerer lokalsamfunnet mer bredt enn det grunneierne i Raet gir uttrykk for. Opprettelsen av lokale grunneierlag i de tre kommunene i Raet er likevel ment for å styrke representasjonen og kontakten mellom grunneierne og grunneierrepresentantene i styret. I Trollheimen stilles det spørsmål ved representasjonen i styret og vektingen av de ulike bruker- og grunneierinteressene, samt hvilke kommuner som

skal være representert med grunneiere i styret. Følgende spørsmål har kommet opp: Hvilke kommuner skal være representert med grunneiere, hvordan og til hvem har det vært informert forut for valg av representanter, hvem har blitt invitert og hvem er det som fatter beslutningene (allmøte eller kommunestyre)? På den ene siden illustrerer dette behovet for åpenhet omkring prinsippene for representasjon og prosedyrene for oppnevningssprosessene lokalt/regionalt i forkant av den formelle oppnevningen av styrene som Miljødirektoratet gjør. På den andre siden viser det at det er uenigheter knyttet til hvilke interesser som bør være representert og fordelingen av representanter – noe også resultatene fra spørreundersøkelsen reflekterer. Gjennomgående stilles det få spørsmål til grunneiernes deltakelse og representasjon i verneområdestyrene, samtidig som det er en bevissthet om at grunneierne representerer én av flere interesser som skal ivaretas av styrene og at behovet for bred medvirkning gjennom RU derfor er avgjørende.

6 PÅVIRKER FORSØKSORDNINGEN VERNEVERDIENE?

6.1 BESKRIVELSE AV 0-PUNKTSITUASJONEN I 2017

Som sagt tidligere er et av evalueringskriteriene om forsøksordningen påvirker verneverdiene i de utvalgte verneområdene. Slik understreket i kapittel 1.4.3 er det imidlertid vanskelig å påvise klare sammenhenger mellom ulike forvaltningsmodeller for verneområder og deres effekt på verneverdier. I gjennomgangen vil vi både diskutere resultatene fra spørreundersøkelsen, og data fra intervjuer og fokusgrupper, observasjoner, befaringer og dokumenter.

Basert på gjennomgangen av vår forståelse av oppdraget i kapittel 1.1, og kunnskapsgrunnlaget i kapittel 1.1.3, er det følgende faktorer vi har studert nærmere:

- Hvordan kommer verneverdier til uttrykk i arbeidet i verneområde- og nasjonalparkstyret?
- Hvilke diskusjoner oppstår omkring verneverdier i styrenes arbeid?
- Hvordan påvirkes verneverdiene av forsøksordningen?

I spørreundersøkelsen var det blandede forventninger blant respondentene til hvorvidt forsøksordningen kan bidra til å styrke ivaretagelsen av verneverdiene. Det mest interessante ved disse svarene er forskjellene mellom de tre områdene i Figur 14, hvor respondentene fra Raet var mest positive til dette og respondentene fra Trollheimen mindre positive. Videre viser Figur 14 at respondentene fra Trollheimen hadde lavere forventninger til at forsøksordningen vil bidra til å skape økt aksept for verneområdet i lokalsamfunnet. Respondentene fra Jomfruland var mer positiv til dette.

6.1.1 TROLLHEIMEN

Alle informantene sier at **verneverdiene er viktig** og det blir pekt på at en del av hensikten med flere interesser involvert er nettopp å få større forståelse av verneverdier og at ansvarliggjørrelser er et viktig aspekt ved dette. Det blir pekt på at de beste beslutningene skjer i et **politisk skjønn, basert på et faglig grunnlag**. Ellers som en informant beskrev det: «Bondevett på toppen av fag er det beste grunnlag for beslutninger».

Andre sier derimot at de ikke tror styret er best til å forvalte verneverdiene fordi det er **for mange økonomiske interesser** som har uttrykte ønsker om å bygge ned områder eller bruke områdene til kommersielt drevet turisme og friluftsliv. Det ble ytret **bekymring** for utviklingen som skjer i Trollheimen med ønsker om stor utbygging og mye aktivitet, og at det er viktig å gi vernet en enda større betydning. Styret ble da ansett som en arena hvor mange parter får mulighet til å diskutere slike saker grundig for å ivareta verneverdiene. Det ble også pekt på et behov for å gi de **mindre naturreservatene mer oppmerksomhet**; at det finnes kvaliteter i de som får for lite fokus og at de ikke burde hele tiden gå på bekostning av de større områdene. Dette ble debattert rundt diskusjonen av besøksstrategiene der det var ønskelig at tilrettelegging for økt omfang av friluftslivsaktiviteter skulle foregå i ytterkantene av verneområdet. Det ble videre påpekt en **manglende dialog om randsonene** til

verneområdene og behov for større grad av en helhetlig økosystemtankegang. Det ble nevnt at forvaltningen av verneverdiene har vært for fragmentert uten tanke på hvordan de ulike økosystemer er avhengig av hverandre. En representant fra Sametinget pekte på behovet for **opplæring, økt kunnskap og forståelse av verneverdiene** for å kunne ivareta en mer helhetlig økosystemtankegang.

En informant ønsket fokus på forvaltning av arealene i randsonen rundt vernegrensene. Et eksempel var et regulert vann i vernegrensen der stor reguleringshøyde fører til stor erosjon i reguleringsbeltet. Informanten ønsket at forvalter skulle arbeide inn mot kraftselskap for å få justert reguleringshøyden, men forvalter viser til at dette er utenfor verneområdet og derfor ikke forvalters ansvar. Med et bredt sammensatt styre ser informanten muligheten til å samarbeide om å påvirke aktiviteten i randsonene slik at også verneverdiene i disse områdene blir ivaretatt.

6.1.2 RAET

Alle styremedlemmene uttrykker at de er **opptatt av å ivareta verneverdiene** på en best mulig måte, samtidig som det etterlyses **mer kunnskap** om de marine verdiene spesielt. I styremøtet i juni 2017 ble kunnskapen om de marine verneverdiene diskutert (ST 24/17) og Fylkesmannens miljøvernavdeling⁶ anbefalte en **satsning på marin forskning i Raet** og at det styret anså som aktuelle tema og problemstillinger ble viderefremmet til naturvitenskaplig miljø (HI, NIVA, UiA, GRID og Center for Coastal Research) slik at tilbud om fremtidige forskningsprosjekter bedre kunne tilpasses styrets behov og ønsker. Videre fremheves besøkssenteret som planlegges som et viktig sted å **formidle kunnskap om verneverdiene** i nasjonalparken og flere styremedlemmer uttrykker at de ønsker å bruke senteret som et utstillingsvindu for livet og mangfoldet under vann. At besøkssenteret kan formidle de marine verneverdiene til befolkningen for øvrig er et uttalt ønske fra flere.

Både styremedlemmer og forvalter vektlegger i intervju at de har vært opptatt av **saker utenfor verneområdet** og det fremheves fra flere at forvalter har bidratt i håndteringen av en konflikt mellom hytteeiere og beitenæring. Selve konflikten angår arealer og tiltak (oppsetting av gjærer) som ligger utenfor nasjonalparken, men fordi det er ønskelig at det beites inn i verneområdet, har styret og forvalter ansett det som hensiktsmessig å bidra til å løse denne konflikten på en mest mulig effektiv måte.

Det er enda for tidlig i forsøksordningen til å si noe om hvorvidt grunneierrepresentasjon påvirker verneverdiene. Grunneierrepresentantene oppgir at de er opptatt av å bidra til å **skjømte landskapet** og ta ut busk og kratt som gjør at det gror igjen. Videre er de opptatt av å **kanalisere og tilrettelegge for ferdsel** og parkering siden det er et mye brukt turområde i et befolkningstett område. Dette er noe som på sikt kan skape slitasje og det anses derfor nødvendig å kanalisere bruken av området gjennom tilrettelegging.

⁶ På det tidspunktet var det ennå ikke ansatt en forvalter

6.1.3 JOMFRULAND

I styremøtene i nasjonalparkstyret for Jomfruland nasjonalpark, er styret tilsynelatende **bevisste på å ivareta verneverdiene**, men både styremedlemmene og forvalter fremhever at de trenger **mer kompetanse** om de konkrete naturverdiene. Diskusjonene i nasjonalparkstyret knyttet til forvaltningsplanen fokuserer i stor grad på et ønske om å sitte med kunnskapsbasert fakta. Forvalter viser svært god oversikt over hva som finnes av rapporter og forskning på de ulike områdene, men både forvalter og styremedlemmene etterspør mer kompetanse og større grad av oversikt over dette. Styremedlemmene har konkret etterspurt status på ulike arter og ny forskning som viser dette.

Med tanke på verneverdiene, er det et skille mellom om det er snakk om **verneverdier på land eller de marine verneverdiene**. Videre ser vi en endring over tid, som nok kan kobles til at styret får mer kompetanse etter hvert. På juni-møtet i 2017 var det en diskusjon rundt droneflyging og en søknad om tillatelse til å fly med drone. Den eneste kommentaren som ble ytret med tanke på verneverdiene var at kanskje droneflyginga kan få noen fugler til å flytte på seg. For øvrig var det liten bekymring for droneflygingens påvirkning på hekkesuksessen på i og med at det var i hekkesesongen. Det ble heller ikke diskutert virkning av eventuell forstyrrelse fra droneflyvingen på dyrelivet for øvrig.

Andre eksempler viser imidlertid et større fokus på verneverdiene, og blant annet gjelder dette den allerede nevnte saken om telting på Jomfruland. Det er imidlertid vanskelig å skille om det er **fokus på verneverdiene eller snakk om en brukskonflikt** når det er ønskelig å forby telting på Jomfruland, men noe av argumentasjonen går blant annet på at et teltforbud også vil bidra til at verneverdiene ikke forringes.

Et annet aspekt er at det i styremøtene hovedsakelig har vært **fokus på de landbaserte verdiene**, som for Jomfruland nasjonalparks del består av ca 3 %. Det at verneområdet er en marin nasjonalpark blir dermed i mindre grad fokusert på. Men på styremøtet i januar ble det vedtatt at forvalteren skulle sende to brev til Fiskeridirektoratet med oppfordring om å innføre **forbud mot fiske** etter torsk i gytefelt for fjordtorsk i Bamble og Kragerø kommuner, og med oppfordring om å bidra til å balansere bestanden av steinkobbe i Jomfruland nasjonalpark mot bestanden av fjordtorsk. Selv om hverken steinkobbe eller fjordtorsk er spesielt nevnt i Forskrift om vern av Jomfruland nasjonalpark, viser dette at styret ønsker å bidra til en bedre forvaltning av fjordtorskbestanden.

Det er enda for tidlig i forsøksordningen til å si noe om hvorvidt grunneierrepresentasjon påvirker verneverdiene. Men en av grunneierrepresentantene har uttrykt at hovedfokuset er å ta vare på verdiene i et **langsiktig perspektiv**: «Håper det viktigste bidraget er å ta vare på verdiene i et lengre perspektiv. Vi kan bidra til at verdiene får større respekt i befolkningen. Stimulere til kunnskap. Vi må formidle det viktige. Verneverdiene.»

6.2 DISKUSJON

Vi har nå presentert en 0-punktsituasjon knyttet til hvordan verneverdiene omtales og vektlegges i de tre områdene. Generelt for alle de tre verneområdene ser vi at verneområdestyrene sjeldent overprøver innstillingen fra forvalter, og styrevedtakene følger

forvalters innstilling (4 av 103 vedtak). Dette kan tolkes som at styremedlemmene følger forvalters faglige vurderinger av virkning av det enkelte omsøkte tiltak sett mot vernereglene og virkning på verneverdiene.

I alle områdene synes det å være diskusjoner knyttet til problemstillinger som ligger utenfor vernegrensene, men som kan ha en positiv eller negativ effekt på verneverdiene innenfor verneområdet. Hva slags aktivitet som tillates og tilrettelegges for i randsonene utenfor verneområdet er videre noe som kan ha effekt på verneverdiene. Hvordan dette tematiseres i styrene og samhandlingen mellom verneforvaltningen og de berørte kommunene er i denne sammenhengen interessant.

Det er ennå tidlig i forsøksordningen for å vurdere hvordan verneverdiene blir vektlagt i styrebehandlingen, men vi ser for eksempel en potensiell utfordring i forvaltningen av verneområdet i Trollheimen. Reinen er sårbar for forstyrrelser i form av menneskelig aktivitet store deler av reindriftsåret. Det er derfor ønskelig fra reindriften med minst mulig ferdsel inn i de sentrale beiteområdene til reinen. Dette kan komme i konflikt med ønsket om tilrettelegging for friluftsliv i Trollheimen. Endelig utforming av besøksstrategien med valg av innfallsporter og dermed valg av områder som naturlig vil få økt friluftslivsaktiviteter vil vise om reindriftnæringens interesser blir vektlagt i dette arbeidet. I besøksstrategien vil en også ha mulighet til å kanalisere ferdselen gjennom valg av hvilke ruter (stier/traséer) som skal merkes med skilt og omtales på infotavler, nettsider m.m.

Når det gjelder hvordan verneverdiene blir vektlagt i styrebehandlingen i Raet og Jomfruland, vil det være interessant å se om det skjer en endring over tid fra et fokus på nasjonalparkenes landarealer til de marine verneverdiene. Videre vil det være interessant å se hva slags kunnskapsinnhenting styrene kommer til å vektlegge og hvilke samarbeid som etableres for å gjøre dette.

7 ANDRE OBSERVASJONER FRA VERNEOMRÅDESTYRENE

I dette kapitlet vil vi kort omtale andre observasjoner og problemstillinger følgeevalueringen har avdekket så langt.

Habilitet var vært på agendaen til alle de tre verneområdestyrene, men det tematiseres ulikt:

- På oppstartsmøtene for forsøksordningen var Miljødirektoratet opptatt av at man er inhabil også om man kan bidra til å svekke tilliten til virksomheten (dvs. styret). Dette er ikke fokusert i det senere.
- Forvalter i et av områdene diskuterer habilitet opp mot økonomisk vinning og problematikk om at grunneierne gjerne også er ansvarlige for forvaltningstiltak og får betalt for dette av verneområdestyrets midler.
- Andre diskuterer habilitet opp mot om man har forbindelser til folk vedtakene gjelder.
- Habilitet er også et tema i forhold til at mange har så mange hatter når de sitter i styret. De representerer mange aktører. Dette er særlig tydelig i Trollheimen, der det under behandling av mange saker er flere styrerepresentanter som må trekke seg tilbake på grunn av inhabilitet (eksempelvis var henholdsvis 2, 1 og 3 representanter fortløpende vurdert som inhabile i behandling av sakene ST 51/17, 52/17 og 53/17).

Forsøksordningens suksess knyttes og forklares av forhold og egenskaper som er **personavhengige**. Flere fremhever både styrelederne og forvalternes betydning for forsøksordningen og roser deres væremåte under verneområdestyremøtene. Det samme gjelder grunneierrepresentantene og mange er inne på at det er personavhengig hvordan det vil gå i det videre arbeidet.

Forvalterrollen er noe mange er inne på. Forskergruppa finner det svært interessant med de store forventningene som er knyttet til forvalteren og forhåpninger om at det er h*n som skal gjennomføre forvaltningstiltak i områdene, drive skjøtsel, naturveiledning med mer. Dette kommer også til syne i diskusjonene rundt lokalisering av forvalteren.

Opplæringen fremheves som et område man kan bli bedre på. For eksempel hva skal styret egentlig håndtere og hva ligger utenfor deres mandat? Det har også blitt fremhevet at det er naturlig at man må ha jevnlig opplæring både i styrearbeid, verneverdier, naturforvaltning med mer.

Bedre lokal medvirkning forutsetter at **informasjon er lett tilgjengelig** for ulike brukerinteresser og befolkningen for øvrig. Fellesportalen for nasjonalparkstyrene i Norge (www.nasjonalparkstyre.no) er ikke oppdatert og hverken Raet eller Jomfruland er å finne her. Slik vi forstår pågår det et arbeid for å omlegge og oppdatere disse nettsidene. Konsekvensen er imidlertid at informasjonen om styrearbeidet i de tre områdene i varierende grad er gjort tilgjengelig. For Trollheimens vedkommende ligger hele arkivet med møteinnkallinger og protokoller tilbake fra 2012 tilgjengelig på nettsidene til

verneområdestyret. For Jomfruland er tilsvarende informasjon tilgjengelig via Fylkesmannen i Telemarks nettsider. Raet bruker nettsiden www.raetnasjonalpark.no for å formidle kontaktinformasjon og nyhets saker om verneområdet, men hverken møteinnkallinger eller -protokoller er tilgjengelig her. Raet og Jomfruland har opprettet Facebook-sider for nasjonalparkene og har henholdsvis 2044 og 2201 «følgere» og disse sidene brukes aktivt som formidlingskanal.

8 AVSLUTNING

I denne rapporten har vi presentert det vi karakteriserer som en oppstartsanalyse (Opunksanalyse) av evalueringen av forsøksordningen med partssammensatte verneområdestyrer i Trollheimen, Raet og Jomfruland. Siden dette er å regne som en beskrivelse av situasjonen i 2017, er det ikke hensiktsmessig å gå videre inn i diskusjoner eller å gi anbefalinger med bakgrunn i det som er beskrevet her. Vi har derfor bevisst valgt å beskrive vår oppfatning av situasjonen, og sett dette opp mot det som har kommet fram i spørreundersøkelsene. Videre har vi tatt opp en del tema som er viktige, men som ikke nødvendigvis faller innenfor evalueringens fokus. Dette fordi vi ser at dette er en tematikk som vil være aktuell og relevant også for fremtidige verneområdestyrer med grunneier- eller interesserepresentasjon.

REFERANSER

- Andersen, O., I. Bay-Larsen, H. Øian & K. Fangel. 2013. Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene. En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven. NINA rapport 964. Trondheim: NINA.
- Arnstein, S. R. 1969. "A Ladder Of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4):216-224. doi: 10.1080/01944366908977225.
- Berkes, F. 2007. "Community-based conservation in a globalized world." *PNAS* 104 (39):15188–15193.
- Berkes, F., P. George, & R. J. Preston. 1991. "Co-management. The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources." *Alternatives* 18 (2):12-18.
- Davidson, S. 1998. "Spinning the wheel of empowerment." *Planning* 3:14-15.
- Dudley, N. (Ed.). 2008. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature.
- Eide, N. E., D. Hagen, V. Gundersen, O. I. Vistad, K Fangel, L. Erikstad, O. Strand, & S. Blumentrath. 2016. Sårbarhetsvurdering i verneområder. Utvikling av metodikk for å vurdere sårbarhet for vegetasjon og dyreliv knyttet til ferdsel i verneområder i fjellet.
- Engen, S. & V. H. Hausner. 2017. "Impact of Local Empowerment on Conservation Practices in a Highly Developed Country". *Conservation Letters* 11 (1): 1-8.
<https://doi.org/10.1111/conl.12369>
- Engen, S. 2018. Local support for biodiversity conservation in community-based protected area governance. PhD thesis, Faculty of Biosciences, Fisheries and Economics. Tromsø: UiT - The Arctic University of Norway
- Falleth, E & S. Hovik. 2000. Lokal forvaltning av store verneområder. Rapport 2000:11, Norsk Institutt for By- og Regionforskning, Oslo
- Falleth, E., J. Hoffmann, & N. Winge. 2014. Forenkling av utmarksforvaltningen. I Rapport fra faggruppe. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Fauchald, O. K., & L. H. Gulbrandsen. 2012. "The Norwegian reform of protected area management: a grand experiment with delegation of authority?" *Local Environment* 17 (2):203-222. doi: 10.1080/13549839.2012.660910.
- Fedreheim, G. E. 2013. "Value creation on Norway's green gold: an analysis of policy formulation and implementation in the field of nature conservation." Vol. no. 12(2013). Bodø: Universitetet i Nordland.
- Fog, J. 1995. *Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsintervju*. København: Akademisk forlag
- FOR-1977-06-17-9 (1977): Forskrift om vernebestemmelser for landskapsvernområde for Innerdalen landskapsvernområde, Sunndal kommune, Møre og Romsdal. Vedtatt 11. juni 1977, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1977-06-17-9>].
- FOR-1987-12-11-1066 (1987): Forskrift om vern av Trollheimen landskapsvernområde, Rindal, Surnadal og Sunndal kommunar, Møre og Romsdal, Oppdal, Rennebu og Meldal kommunar, Trøndelag. Vedtatt 11. desember 1987, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1987-12-11-1066>].
- FOR-1990-12-21-1105 (1990): Forskrift om Minilldalsmyrene naturreservat, Oppdal og Rennebu kommuner, Sør-Trøndelag. Vedtatt 21. desember 1990, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1990-12-211105?q=MINILLDALSMYRENE>].

- FOR-1999-12-17-1446 (1999): Forskrift om fredning av Svartåmoen som naturreservat, Rindal og Surnadal kommuner, Møre og Romsdal. Vedtatt 17. desember 1999, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1999-12-171446?q=Svart%C3%A5moen%20naturreservat>].
- FOR-2016-12-16-1630 (2016): Forskrift om vern av Jomfruland nasjonalpark, Kragerø kommune, Telemark. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1630>].
- FOR-2016-12-16-1631 (2016): Forskrift om vern av Stråholmen landskapsvernområde, Kragerø kommune, Telemark. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1631>].
- FOR-2016-12-16-1632 (2016): Forskrift om vern av Raet nasjonalpark, Tvedestrand, Arendal og Grimstad kommuner, Aust-Agder. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1632>].
- FOR-2016-12-16-1633 (2016): Forskrift om vern av Søm landskapsvernområde, Grimstad kommune, Aust-Agder. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra [<https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1633>].
- Grønmo, S. 1996. Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen. Oslo: Universitetsforlaget
- Haukeland, J.V., O.I. Vistad, K.B. Stokke, & K Daugstad. 2013. "Reiseliv i norske nasjonalparker – forvaltningsmessige forutsetninger og utfordringer." *Utmark* 2.
- Holmgren, L., C. Sandström, & A. Zachrisson. 2016. "Protected area governance in Sweden: new modes of governance or business as usual?" *Local Environment*:116. doi: 10.1080/13549839.2016.1154518.
- Hovik, S., & E. Hongslo. 2016. "Balancing local interests and national conservation obligations in nature protection. The case of local management boards in Norway." *Journal of Environmental Planning and Management*:1-17. doi: 10.1080/09640568.2016.1176556.
- Jacobsen, D. I. 2015. Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Cappelen Damm Akademiske
- Klima- og Miljødepartementet. 2016. Oppdrag om å gjennomføre forsøk med grunneiere i nasjonalpark- og verneområdestyrer. 30.03.2016.
- Kvale, S. & S. Brinkmann. 2008. Det kvalitative forskningsintervjuet. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- LOV 2009-06-19 nr. 100. 2009. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Oslo.
- Lundberg, A. K., E. Hongslo, S. Hovik, & I. Bay-Larsen. 2014. "Hva skjer i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? En forskningsstatus." *Utmark* 3/4.
- Lundberg, A. K. 2017. "Handling legitimacy challenges in conservation management: case studies of collaborative governance in Norway." PhD Thesis no. 49, Department of Urban and Regional Planning. Ås: Norwegian University of Life Sciences
- Lundberg, A. K. 2018. "Gender Equality in Conservation Management: Reproducing or Transforming Gender Differences Through Local Participation?" *Society and Natural Resources* forthcoming.
- Lynam, T., W. de Jong, D. Sheil, T. Kusumanto, & K Evans. 2007. "A Review of Tools for Incorporating Community Knowledge, Preferences, and Values into Decision Making in Natural Resources Management." *Ecology and Society* 12 (1).

- Miljødirektoratet. 2014. Vedrørende revidering av vedtekter for nasjonalpark /verneområdestyrene, samt stillingsbeskrivelse for forvalter. Brev fra Miljødirektoratet, 18.12.2014.
- Miljøverndepartementet. 2010. Opprettelse av interkommunalt nasjonalparkstyre for verneområdene knyttet til verneplanene for Saltfjellet-Svartisen, Junkerdal, Rago og Sjunkehatten i Nordland.
- Miljøverndepartementet. 2012. Endringer i vedtektene for nasjonalpark /verneområdestyrene. Brev fra Miljøverndepartementet, 17.12.2012.
- Murphree, M. W. 2002. "Protected areas and the commons." *Common Property Resource Digest* 60:1-3.
- O'Shaughnessy, S., & N.T. Krogman. 2011. "Gender as contradiction: From dichotomies to diversity in natural resource extraction." *Journal of Rural Studies* 27 (2):134-143. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2011.01.001>.
- Overvåg, K., T. Skjeggedal, & C. Sandström. 2016. "Management of mountain areas in Norway and the persistence of local–national conflicts." *Journal of Environmental Planning and Management* 59 (7):1186-1204. doi: 10.1080/09640568.2015.1062747.
- Pitkin, H. F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley, Calif: University of California.
- Reed, M. S. 2008. "Stakeholder participation for environmental management: A literature review." *Biological Conservation* 141 (10):2417-2431. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>.
- Regjeringen. 2013. *Sundvolden-plattformen 16.10.2013, politisk plattform for regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*
- Riksrevisjonen. 2006. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. 2014. Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltninga av nasjonalparkar. Vol. nr. 1 2014, Riksrevisjonens administrative rapporter (trykt utg.). Oslo: Riksrevisjonen.
- Risvoll, C., G. E. Fedreheim, A. Sandberg, & S. BurnSilver. 2014. Does Pastoralists' Participation in the Management of National Parks in Northern Norway Contribute to Adaptive Governance? *Ecology and Society* 19 (2). doi:10.5751/ES06658-190271.
- Rowe, G, & L. J. Frewer. 2000. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology & Human Values* 25 (1):3-29. doi: 10.1177/016224390002500101.
- Rønning, L., & G. E. Fedreheim. 2009. Næringsvirksomhet og friluftsliv i nordnorske verneområder: konflikt eller samarbeid? Vol. nr. 12/2009, NF-rapport (Nordlandsforskning: trykt utg.). Bodø: Nordlandsforskning.
- Sandström, C., S. Hovik, and E. I. Falleth. 2008. *Omstridd natur: trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Schwandt, T. 1997. *Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks: SAGE Publications
- Solheim, E. 2009. Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder - invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrene. Brev fra Miljøverndepartementet, 14.12.2009.
- SSB (2017): *Befolkningens utdanningsnivå*, SSB, oppdatert 15. juni 2017. Tilgjengelig fra [<https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv>], hentet: 22. mars 2018.

- St. meld. nr. 62 (1991-1992). 1992. Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr. 1. 2009. Statsbudsjettet for budsjettåret 2010. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Svarstad, H., K. Daugstad, O.I. Vistad & I. Guldvik. 2006. "New protected areas in Norway: Local participation without gender equality." *Mountain Research and Development*, 26(1), 48–54. doi:10.1659/0276-4741(2006)026[0048:NPAINL]2.0.CO;2
- Svarstad, H., S. Skuland, I. Guldvik & H. Figari. 2009. "Fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning: Nasjonalparkplanen som eksempel – NINA Rapport 432." Oslo: Norsk institutt for naturforskning.
- Thomas, J. C.. 1993. "Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers." *Administration & Society* 24 (4):444-469. doi: 10.1177/009539979302400402.
- Varghese, J., & Reed, M. G. 2012. "Theorizing the implications of gender order for sustainable forest management". *International Journal of Forestry Research*, pp. 1–11. doi:10.1155/2012/257280
- Zachrisson, A. 2009. "Commons Protected For or From the People. Co-Management in the Swedish Mountain region? Doctoral Dissertation in Political Science." Department of Political Science, Umeå University.

Dette er første del i følgeevalueringen av forsøksordning med grunneier- og brukerrepresentanter i nasjonalpark- og verneområdestyrer som Nordlandsforskning gjennomfører på oppdrag av Miljødirektoratet. Spørsmålene som stilles er: bidrar forsøksordningen til forenkling, effektivisering og økt medvirkning? Er det slik at verneverdiene påvirkes av ny styresammensetning? Denne rapporten presenterer nullpunktsituasjonen knyttet til grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer i Raet nasjonalpark, Jomfruland nasjonalpark og Trollheimen landskapsvernområde. Rapporten er basert på data fra intervju, dokumenter og spørreundersøkelse.



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no

ISBN nr: 978-82-7321-742-4 (trykt)
ISBN nr: 978-82-7321-743-1 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460