

Evaluering av forvaltningsordning for nasjonalparker og andre store verneområder

Aase Kristine Lundberg (Nordlandsforskning)
Vegard Gundersen (Norsk institutt for naturforskning)
Ole Kristian Fauchald (Fritjof Nansens institutt)
Odd Inge Vistad (Norsk institutt for naturforskning)
Gunn Elin Fedreheim (Nordlandsforskning)
Kjersti Granås Bardal (Nordlandsforskning)
Arild Gjertsen (Nordlandsforskning)



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

EVALUERING AV FORVALTNINGSORDNING FOR NASJONALPARKER OG ANDRE STORE VERNEOMRÅDER

Publisert: Februar 2021

Skrevet av: Aase Kristine
Lundberg (NF), Vegard
Gundersen (NINA), Ole
Kristian Fauchald (FNI), Odd
Inge Vistad (NINA), Gunn Elin
Fedreheim (NF), Kjersti G.
Bardal (NF) og Arild Gjertsen
(NF).

NF rapport nr: 01/2021

ISBN nr:

978-82-7321-812-4 (trykt)

978-82-7321-813-1 (digital)



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

RAPPORT

TITTEL: EVALUERING AV FORVALTNINGSORDNING FOR NASJONALPARKER OG ANDRE STORE VERNEOMRÅDER	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 01/2021 ISBN nr: 978-82-7321-812-4 (trykt) 978-82-7321-813-1 (digital)
FORFATTER(E): Aase Kristine Lundberg, Vegard Gundersen, Ole Kristian Fauchald, Odd Inge Vistad, Gunn Elin Fedreheim, Kjersti G. Bardal og Arild Gjertsen.	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Aase Kristine Lundberg	FORSKNINGSLEDER: Brigt Dale
PROSJEKT: Evaluering av forvaltningsordning for nasjonalparker og andre store verneområder.	OPPDRAGSGIVER: Miljødirektoratet	OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Olav Nord-Varhaug
SAMMENDRAG: Dette er en evaluering av forvaltningsordningen for nasjonalparker og andre store verneområder som ble innført i 2009. Problemstillinger som besvares i evalueringen er: Er formålet med vernet ivaretatt på kort og lang sikt? Har styrene en enhetlig praksis og måloppnåelse innenfor og mellom verneområder? Har reformen oppnådd bedre lokal forankring, medvirkning, og eierskap? I hvilken grad er forvaltningsmodellen samfunnsøkonomisk lønnsom?	EMNEORD: Verneforvaltning, nasjonalparker, landskapsvernområder, verneverdier, styringssystemer, medvirkning	KEYWORDS: Conservation management, national parks, landscape protection areas, conservation values, governance, participation
<i>Andre rapporter innenfor samme tematikk ved Nordlandsforskning:</i> NF-rapport nr 6/2018: Oppstartsrapport: Følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark og verneområdestyrer NF-rapport nr 8/2019: Underveisrapport: Følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyre NF-rapport nr 09/2020: Sluttrapport. Følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyre	ANTALL SIDER: 269	



INNHOOLD

EVALUERING AV FORVALTNINGSORDNING FOR NASJONALPARKER OG ANDRE STORE VERNEOMRÅDER.....	1
RAPPORT.....	1
FORORD	7
SAMMENDRAG	8
1 INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNNEN FOR DAGENS FORVALTNINGSMODELL.....	1
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	4
1.3 DISPOSISJON	6
2 FORSKNINGSDESIGN OG METODISK TILNÆRMING	7
2.1 FORSKNINGSDESIGN	7
2.2 KARTLEGGING AV EKSISTERENDE LITTERATUR.....	8
2.3 DOKUMENTSTUDIER.....	8
2.3.1 Verneområdeforskrifter og forvaltningsplaner	9
2.3.2 Besøksstrategier	11
2.3.3 Enkeltvedtak fra verneområdestyrene	13
2.4 SPØRREUNDERSØKELSE	16
2.4.1 Spørreundersøkelsens populasjon, utvalg, og svarprosent	16
2.4.2 Beskrivelse av spørreundersøkelsens utvalg	17
2.4.3 Om presentasjon av funn fra spørreundersøkelsen.....	20
2.5 DYBDESTUDIE.....	20
2.5.1 Intervju	20
2.5.2 Arbeidet med besøksstrategier	22
2.5.3 Dokumentstudier.....	22
2.6 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE.....	22
2.7 MULIGE FEILKILDER OG BEGRENSNINGER	22
3 PRESENTASJON AV VERNEOMRÅDENE I DYBDESTUDIEN	24
3.1 STABBURSDALEN.....	25
3.2 DOVREFJELL.....	29
3.3 JOSTEDALSREEN	33
3.4 YTRE HVALER	35
4 IVARETAKELSE AV VERNEVERDIENE	40
4.1 VILLREIN SOM VERNEVERDI	41
4.1.1 Bakgrunn	41
4.1.2 Verneområdestyret med villreinareal.....	42
4.1.3 Eksempler på vedtak i nasjonalparkstyret i fokusområder for villrein	48
4.1.4 Fra enkeltvedtak til samlede effekter	52
4.1.5 Gjennomgang av utvalgte fokusområder for villreinen i andre verneområder.....	53
4.2 BESØKSSTRATEGI OG VERNEVERDIER – FIRE DYPDYKK OG EN NASJONAL KARTLEGGING.....	56
4.2.1 Kategori høgfjell – villrein.....	59
4.2.2 Kategori samisk reindrift	62
4.2.3 Kategori kyst-fjell-brelandskap.....	66
4.2.4 Kategori kyst.....	69
4.3 IVARETAKELSE AV VERNEVERDIER: FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN	71
4.4 VERNEVERDIER: FUNN FRA DYBDESTUDIEN.....	80
4.4.1 Stabbursdalen.....	80
4.4.2 Dovrefjell	83
4.4.3 Jostedalsbreen.....	86
4.4.4 Ytre hvaler	89
4.5 OPPSUMMERENDE ANALYSE OM IVARETAKELSE AV VERNEVERDIER.....	91

4.5.1	<i>Hvor godt er verneverdiene beskrevet i forskrift og forvaltningsplaner? Arbeidet for å sikre verneverdiene</i>	92
4.5.2	<i>Hva er truslene mot verneverdiene</i>	93
4.5.3	<i>Hvilke endringer i arbeidet med å sikre verneverdier kan vi påvise gjennom skifte av forvaltningsmodell?</i>	95
4.5.4	<i>I hvilken grad finnes og brukes et kunnskapsgrunnlag, og hvordan blir det hentet inn i styret og som grunnlag for vedtaksarbeidet?</i>	96
5	ENHETLIG PRAKSIS	98
5.1	I HVILKEN GRAD HAR PRAKSIS INNENFOR DET ENKELTE VERNEOMRÅDESTYRET VARIERT OVER TID	98
5.1.1	<i>Innledning</i>	98
5.1.2	<i>Variasjon i saksmengde</i>	99
5.1.3	<i>Saksbehandlingstid</i>	112
5.1.4	<i>Innholdet i vedtak</i>	115
5.1.5	<i>Særlig om «benkeforslag»</i>	121
5.1.6	<i>Særlig om miljødirektoratets klagesaker</i>	122
5.1.7	<i>Verneområdestyrets involvering i saker der vedtak fattes av andre organer</i>	124
5.2	I HVILKEN GRAD HAR PRAKSIS VARIERT <u>MELLOM ULIKE</u> VERNEOMRÅDESTYRER OVER TID	125
5.2.1	<i>Variasjon i saksbehandlingstid</i>	125
5.2.2	<i>Variasjon i saksbehandling og innholdet i vedtak fra utvalgte verneområdestyrer</i>	133
5.3	ENHETLIG PRAKSIS: FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN	135
5.3.1	<i>Arbeidet i verneområdestyret</i>	135
5.4	PRAKSIS: FUNN FRA DYBDESTUDIE	139
5.4.1	<i>Stabbursdalen</i>	139
5.4.2	<i>Dovrefjell</i>	140
5.4.3	<i>Jostedalsbreen</i>	142
5.4.4	<i>Ytre hvaler</i>	142
5.5	OPPSUMMERENDE ANALYSE OM ENHETLIG PRAKSIS	143
6.	LOKAL MEDVIRKNING, FORANKRING, BEVISSTHET OG EIERSKAP	146
6.1	MEDVIRKNING OG LOKAL FORANKRING: FUNN FRA DYBDESTUDIE	146
6.1.1	<i>Stabbursdalen</i>	146
6.1.2	<i>Dovrefjell</i>	150
6.1.3	<i>Jostedalsbreen</i>	155
6.1.4	<i>Ytre Hvaler</i>	159
6.2	FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSE	163
6.2.1	<i>Rådgivende utvalg: Deltakelse og rolle</i>	163
6.2.2	<i>Administrativt kontaktutvalg: Deltakelse og ROLLE</i>	166
6.2.3	<i>Innhenting av kunnskap og synspunkter og rapportering fra arbeidet i verneområdestyret</i>	170
6.2.4	<i>Samiske representanters vurderinger av arbeidet i verneområdestyret</i>	172
6.3	OPPSUMMERENDE ANALYSE OM LOKAL MEDVIRKNING, FORANKRING, BEVISSTHET OG EIERSKAP	174
6.3.1	<i>Styrenes sammensetning: betydning for utvikling og måloppnåelse</i>	174
6.3.2	<i>Rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg: rolle, involvering og betydning for måloppnåelse</i>	175
6.3.3	<i>Bedre forankring, medvirkning, bevissthet og eierskap?</i>	177
7	FORHOLDET MELLOM FORVALTER OG ØVRIGE AKTØRER I VERNEFORVALTNINGEN	180
7.1	FORVALTERNES ARBEIDSSTED OG ANSETTELSESFORHOLD: FUNN FRA DYBDESTUDIEN	180
7.1.1	<i>Stabbursdalen</i>	180
7.1.2	<i>Dovrefjell</i>	181
7.1.3	<i>Jostedalsbreen</i>	182
7.1.4	<i>Ytre hvaler</i>	184
7.2	FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN	184
7.2.1	<i>Forvalternes om egen arbeidssituasjon</i>	184
7.2.2	<i>Andres synspunkter på forvalternes ansettelsessted- og forhold</i>	188
7.2.3	<i>Fylkesmannens rolle</i>	190
7.3	OPPSUMMERENDE ANALYSE	191

8	SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE.....	194
8.1	KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNINGSMODELLEN.....	194
8.1.1	<i>Kostnadsutviklingen på landsbasis.....</i>	195
8.1.2	<i>Kostnadsutviklingen i dypdykkområdene.....</i>	196
8.2	NYTTEVIRKNINGER AV FORVALTNINGSMODELLEN.....	200
8.2.1	<i>Vurdering av nyttevirkningene på landsbasis.....</i>	202
8.2.2	<i>Vurdering av nyttevirkningene i caseområdene.....</i>	203
8.3	OPPSUMMERENDE KOSTNADSVIRKNINGSANALYSE.....	206
9	OPPSUMMERENDE ANALYSE	210
9.1	OPPSUMERING AV FUNN OG ANBEFALTE TILTAK.....	210
9.2	ERFARINGER FRA FIRE DYPDYKK: ULIK KOMPLEKSITET, ULIKE UTFORDRINGER OG ULIKT KONFLIKTNIVÅ MELLOM LOKAL BRUK OG NASJONALT VERN.....	212
9.3	VILLREIN SOM VERNEVERDI – OG FERDSEL SOM PROBLEM.....	214
9.4	BESØKSSTRATEGIER: BEVARING AV ELLER EKSPERIMENTERING MED VERNEVERDIENE?.....	216
9.5	ØKT EIERSKAP OG FORANKRING LOKALT, REDUSERT KONFLIKTNIVÅ NASJONALT.....	218
9.6	HELLER SAK-FOR-SAK ENN HELHETLIG FORVALTNING? OM FORVALTNINGSPRAKSIS OG BEHOVET FOR KUNNSKAP OG KONTINUITET.....	219
9.7	LOKAL FORANKRING FØRST OG FREMST GJENNOM POLITISK REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE.....	221
9.8	SAMISK REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE.....	224
9.9	RÅDGIVENDE UTVALG – BEHOV FOR TYDELIGERE ROLLE OG MANDAT.....	225
9.10	ØKT KUNNSKAPSNIVÅ OG STØRRE ÅPENHET I FORVALTNINGEN.....	227
9.11	MANGLENDE KOORDINERING INNENFOR OG UTENFOR VERNEOMRÅDENE.....	228
9.12	AVSLUTNING: EN VERNEOMRÅDEFORVALTNING FOR FREMTIDEN.....	228
	REFERANSER	230
	VEDLEGG 1: KODING AV VERNEOMRÅDESTYREVEDTAK.....	235
	VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER ALLE BESØKSSTRATEGIER.....	238
	VEDLEGG 3: SPØRREUNDERSØKELSE	245
	VEDLEGG 4: FIGURER SPØRREUNDERSØKELSE	257
	VEDLEGG 5: INTERVJUGUIDE	264
	VEDLEGG 6: PROSESSENE RUNDT HJERKINN OG NEDLEGGELSEN AV SKYTEFELTET (NOTAT FYLKESMANNEN)	266

FIGURER:

FIGUR 1-1	OVERSIKT OVER NASJONALPARKER OG ANDRE STORE VERNEOMRÅDER I NORGE. KILDE: WWW.NASJONALPARKSTYRE.NO DE FIRE OMRÅDENE SOM I DYBDESTUDIEN I ER MARKERT I RØDT FRA NORD TIL SØR: STABBURSDALEN, DOVREFJELL-SUNNDALSFJELLA, JOSTEDALSBEEN OG YTRE HVALER.	3
FIGUR 2-1	SAKSBEHANDLING AV ENKELTVEDTAK, 2014-2020, BASERT PÅ REGISTRERINGER I MILJØVEDTAKSREGISTERET, SE NÆRMERE PUNKT 5.1.6.....	14
FIGUR 2-2	FORDELING AV VEDTAK FOR 43 VERNEOMRÅDESTYRER SOM HAR VÆRT AKTIVE FRA 2014 TIL 2020.....	15
FIGUR 2-3:	UTVALGETS KJØNN, ALDER, UTDANNING OG FYLKESTILKNYTTNING. TALL I PROSENT. N=511.....	17
FIGUR 2-4:	UTVALGETS ROLLE I FORVALTNINGEN. ANTALL. FLERE KRYSS VAR MULIG.	18
FIGUR 2-5:	OVERSIKT OVER HVOR MANGE VERNEOMRÅDER MEDLEMMENE I VERNEOMRÅDESTYRENE HAR FORVALTNINGSANSVAR FOR. TALL I PROSENT. N=257.	18
FIGUR 2-6:	HVEM UTVALGET REPRERENTERER. TALL I PROSENT.....	19
FIGUR 3-1	SELVPORTRETT VILLREIN (KILDE: NINA).....	24
FIGUR 3-2:	STABBURSDALEN NASJONALPARK OG LANDSKAPSVERNOMRÅDE (KILDE: MILJØDIREKTORATET).....	26
FIGUR 3-3:	FURUSKOGEN I STABBURSDALEN NASJONALPARK (FOTO: GRY INGEBRETSSEN, STABBURSNES NATURHUS OG MUSEUM).	27
FIGUR 3-4	VERNEOMRÅDENE DOVREFJELL NASJONALPARKSTYRE FORVALTER ER INNRINGET. NASJONALPARKEN MED RØD, ØVRIG OMRÅDER MED GRØNN STREK (HTTP://WWW.NASJONALPARKSTYRE.NO/DOVREFJELL/KART2/).....	30
FIGUR 3-5	SNØHEIMVEGEN MELLOM HJERKINN OG SNØHEIM MOT SNØHETTA. FOTO: VEGARD GUNDERSEN.....	31
FIGUR 3-6	JOSTEDALSBEEN NASJONALPARK KILDE: FYLKESATLAS.....	34

FIGUR 3-7 BILDE FRA JOSTEDALSMBREEN NASJONALPARK. KILDE: NASJONALPARKSTYRE.NO/JOSTEDALSMBREEN/	34
FIGUR 3-8 YTRE HVALER NASJONALPARK (KILDE: NATURBASE)	36
FIGUR 3-9 KYSTSTIEN RUNDT SVARTEBERGET. FOTO: HAAKON BRAATHU HAAVERSTAD (SNO).	37
FIGUR 4-1 KART SOM VISER SAMMENFALL MELLOM VILLREINOMRÅDER OG VERNEOMRÅDER. KILDE: NORSK VILLREINSENTER NORD, MARS 2020.	41
FIGUR 4-2 VERNEOMRÅDESTYRER SOM INKLUDERER AREALER MED VILLREIN. I JOTUNHEIMEN ER DET KUN DE VESTLIGE OMRÅDER FOR DELSTAMMEN AV VILLREIN I VEST-JOTUNHEIMEN, OG I JOSTEDALSMBREEN KUN SMÅ AREALER MOT BREHEIMEN NP FOR DELSTAMMEN REINHEIMEN-BREHEIMEN.	45
FIGUR 4-3 OVERSIKT OVER KUNNSKAP OM ULIKE RESPONSER INDIVID OG BESTAND AV VILLREIN KAN HA SOM FØLGE AV MENNESKELIG FORSTYRRELSE I VILLREINOMRÅDET (GUNDERSEN M.FL. 2021).	46
FIGUR 4-4 VISER MYE BRUKTE STIEN (RØD FARGE) TIL FOROLLHOGNATOPPEN FRA VANGRØFTDALEN OG FRA SYNNERDALEN SOM UTGJØR EN BARRIERE FOR VILLREINENS ØST-VEST TREKK I FOROLLHOGNA VILLREINOMRÅDE SOMMERSTID (GUNDERSEN M.FL. 2017).	55
FIGUR 4-5 VERNEVERDIENE HAR «I STOR GRAD» PREGET ARBEIDET. TALL I PROSENT.	73
FIGUR 4-6: «I HVOR STOR GRAD HAR IVARETAKELSE AV VERNEVERDIENE PREGET ARBEIDET MED...». GJENNOMSNITT. ETTER ROLLE I FORVALTNINGEN. 1 = I SVÆRT LITEN GRAD OG 7 = I SVÆRT STOR GRAD. N=511.	75
FIGUR 4-7 VURDERING AV VERNEVERDIENES FOKUS. GJENNOMSNITT. 1 = I SVÆRT LITEN GRAD OG 7 = I SVÆRT STOR GRAD. N=511.	76
FIGUR 4-8: «HAR DELEGERINGEN AV ANSVAR FOR VERNEOMRÅDEFORVALTNING TIL VERNEOMRÅDESTYRER PÅVIRKET VERNEVERDIENE NEGATIVT?» I PROSENT. N=517.....	76
FIGUR 4-9: HAR DELEGERINGEN AV ANSVAR FOR VERNEOMRÅDEFORVALTNING TIL VERNEOMRÅDESTYRER PÅVIRKET VERNEVERDIENE NEGATIVT? ETTER ROLLE I FORVALTNINGEN. I PROSENT. N=555.	77
FIGUR 5-1 VERNEOMRÅDESTYRER MED HØYT ANTALL ENKELTVEDTAK (>350) REGISTRERT I MILJØVEDTAKSREGISTERET	100
FIGUR 5-2 JUSTERT STANDARDAVVIK FOR STYRER MED HØYT ANTALL ENKELTVEDTAK (>350).....	101
FIGUR 5-3 LANGE TIDSSERIER FOR STYRER MED HØYT ANTALL ENKELTVEDTAK (>350)	104
FIGUR 5-4 VERNEOMRÅDESTYRER MED MIDDEL ANTALL ENKELTVEDTAK (150-350) REGISTRERT I MILJØVEDTAKSREGISTERET.....	106
FIGUR 5-5 JUSTERT STANDARDAVVIK STYRER MED MIDDEL ANTALL ENKELTVEDTAK (150-350)	107
FIGUR 5-6 VERNEOMRÅDESTYRER MED LAVT ANTALL ENKELTVEDTAK (50-150) REGISTRERT I MILJØVEDTAKSREGISTERET	109
FIGUR 5-7 JUSTERT STANDARDAVVIK STYRER MED LAVT ANTALL ENKELTVEDTAK (50-150)	110
FIGUR 5-8 LANGE TIDSSERIER ENGEN OG HAUSNER (2017) 2006-2013 OG MILJØVEDTAKSREGISTERET 2014-2020	111
FIGUR 5-9 SAKSBEHANDLINGSTID DOVREFJELL OG YTRE HVALER.....	112
FIGUR 5-10 SAKSBEHANDLINGSTID JOSTEDALSMBREEN OG STABBURSDALEN.....	113
FIGUR 5-11 FAKTORER SOM PÅVIRKER SAKSBEHANDLINGSTID – DELEGASJON OG DISPENSASJONSHJEMMEL	114
FIGUR 5-12 FAKTORER SOM PÅVIRKER SAKSBEHANDLINGSTID – OMSØKT TILTAK OG RELATERTE SAKER.....	115
FIGUR 5-13 FORDELING AV SAKSTYPER I MILJØVEDTAKSREGISTERET HENHOLD TIL VERNEOMRÅDESTYRENE KLASIFISERING, SEPTEMBER 2020.....	116
FIGUR 5-14 FORDELING AV SAKSTYPER OVER TID ETTER TYPE VIRKSOMHET DET ER SØKT OM, UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	117
FIGUR 5-15 FORDELING AV SAKSTYPER OVER TID ETTER FORMÅLET VED TILTAKENE, UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	118
FIGUR 5-16 ANDEL SAKER AVGJORT AV STYRENE OG FORVALTERNE I JOSTEDALSMBREEN, STABBURSDALEN OG YTRE HVALER	118
FIGUR 5-17 ANDEL SAKER AVGJORT ETTER VERNEFORSKRIFTENE, NML § 48 ELLER BEGGE, UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER.....	119
FIGUR 5-18 BEGRUNNELSER OVER TID, UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	120
FIGUR 5-19 ANDEL AVSLAG I MILJØVEDTAKSREGISTERET I HENHOLD TIL VERNEOMRÅDESTYRENE KLASIFISERING, SEPTEMBER 2020	120
FIGUR 5-20 AVSLAG OG BEGRENSNINGER I TILLATELSER (KUMULATIVT), UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	121
FIGUR 5-21 KLAGERE I SAKER AVGJORT AV MILJØDIREKTORATET, MILJØVEDTAKSREGISTERET	123
FIGUR 5-22 ANTALL KLAGESAKER AVGJORT AV MILJØDIREKTORATET PER VERNEOMRÅDESTYRE, MILJØVEDTAKSREGISTERET	124
FIGUR 5-23 SAKSBEHANDLINGSTID FOR UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	132
FIGUR 5-24 VARIASJON I DELEGERING AV VEDTAKSMYNDIGHET, UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	134
FIGUR 5-25 VARIASJON I HJEMMEL FOR ENKELTVEDTAK, UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	134
FIGUR 5-26 BEGRUNNELSE OG RESULTAT, UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER	135
FIGUR 5-27 I HVOR STOR GRAD KJENNETEGNER FØLGENDE FAKTORER ARBEIDET I VERNEOMRÅDESTYRET... (1 = I SVÆRT LITEN GRAD - 7 = I SVÆRT STOR GRAD). ETTER ROLLE I FORVALTNINGEN. GJENNOMSNITT. N=242	138
FIGUR 6-1: HVOR OFTE MEDLEMMENE AV RÅDGIVENDE UTVALG HAR DELTATT PÅ MØTENE. N=141.	164
FIGUR 6-2: I HVOR STOR GRAD VIL DU SI AT RÅDGIVENDE UTVALG... (1 = I SVÆRT LITEN GRAD - 7 = I SVÆRT STOR GRAD). GJENNOMSNITT. ETTER HVEM MAN REPRERENTERER.	165
FIGUR 6-3: ER DET OPPRETTET ADMINISTRATIVT KONTAKTUTVALG TILKNYTTET VERNEOMRÅDESTYRET? TALL I PROSENT. N=108 ...	167

FIGUR 6-4: I HVOR STOR GRAD VIL DU SI AT ADMINISTRATIVT KONTAKTUTVALG... (1 = I SVÆRT LITEN GRAD - 7 = I SVÆRT STOR GRAD). GJENNOMSNIITT. N=108.....	168
FIGUR 6-5: HVOR OFTE HAR DU DELTATT PÅ MØTENE I ADMINISTRATIVT KONTAKTUTVALG? TALL I PROSENT.....	168
FIGUR 6-6: VURDERING AV INNFLYTELSE OG MEDVIRKNING. ROLLE I FORVALTNINGEN OG HVEM REPRESENTANTENE ER OPPNEVNT AV. GJENNOMSNIITT. (1 = I SVÆRT LITEN GRAD - 7 = I SVÆRT STOR GRAD).....	170
FIGUR 6-7: HVOR OFTE MEDLEMMENE AV VERNEOMRÅDESTYRET INNHENTER SYNSPUNKTER OG KUNNSKAP, OG RAPPORTERER TILBAKE. GJENNOMSNIITT. (1 = ALDRI – 6 = ALLTID). ETTER ROLLE I VERNEOMRÅDESTYRET.....	171
FIGUR 6-8: HVOR OFTE MEDLEMMENE AV VERNEOMRÅDESTYRET INNHENTER SYNSPUNKTER OG KUNNSKAP, OG RAPPORTERER TILBAKE. GJENNOMSNIITT. (1 = ALDRI – 6 = ALLTID). ETTER HVEM MAN REPRERENTERER.....	172
FIGUR 6-9: I HVOR STOR GRAD REPRESENTANTENE MED SAMISK BAKGRUNN OPPLEVER AT DELTAKELSEN I VERNEOMRÅDESTYRET... (1 = I SVÆRT LITEN GRAD - 7 = I SVÆRT STOR GRAD). GJENNOMSNIITT. TOTALT.	173
FIGUR 7-1: I HVOR STOR GRAD ER DU ENIG I FØLGENDE PÅSTANDER... (1 = I SVÆRT LITEN GRAD - 7 = I SVÆRT STOR GRAD). FORVALTERE. GJENNOMSNIITT. N=61.	185
FIGUR 7-2: I HVOR STOR GRAD VIL DU SI AT FYLKESMANNEN HAR... (1 = I SVÆRT LITEN GRAD - 7 = I SVÆRT STOR GRAD). GJENNOMSNIITT.....	190
FIGUR 7-3: HAR OVERFØRINGEN AV ANSVAR FOR VERNEOMRÅDEFORVALTNING STYRKET ARBEIDET MED NATURMANGFOLD HOS FYLKESMANNEN? TALL I PROSENT. N=8.....	191
FIGUR 8-1: KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE OG STYRENE SAMLET FOR HELE LANDET (TALL I MILLIONER KRONER JUSTERT TIL 2020 PRISER).....	196
FIGUR 8-2: SAMLEDE DRIFTS- OG TILTAKSMIDLER BEVILGET TIL CASEOMRÅDENE OG -STYRENE I PERIODEN 2012 TIL 2020, I 2020- KRONER (I 1000 KRONER).	197
FIGUR 8-3: KOSTNADER TIL LØNN FORVALTER, HUSLEIE OG REISEUTGIFTER I PERIODEN 2012-2020, I 2020-KRONER (TALL I 1000 KRONER).	198
FIGUR 8-4: KOSTNADER TIL DRIFT AV NASJONALPARKSTYRENE I PERIODEN 2012-2020 I CASEOMRÅDENE, I 2020-KRONER (TALL I 1000 KRONER).	198
FIGUR 8-5: KOSTNADER TIL UTVIKLINGSARBEID I CASEOMRÅDENE I PERIODEN 2012-2020, I 2020 KRONER (I 1000 KRONER).	199
FIGUR 8-6: KOSTNADER TIL SKJØTSELSTILTAK OG TILRETTELEGGING I CASEOMRÅDENE I PERIODEN 2012-2020, I 2020-KRONER (I 1000 KRONER).	199

TABELLER:

TABELL 2-1: SAMMENHENGEN MELLOM PROBLEMSTILLINGER, METODER OG DATAMATERIALE I DENNE EVALUERINGEN.....	7
TABELL 2-2 ETABLERING AV VERNEOMRÅDESTYRER	9
TABELL 2-3 OVERSIKT OVER STATUS FOR FORVALTNINGSPLANER VED UTGANGEN AV 2020	10
TABELL 2-4 OVERSIKT OVER VERNEOMRÅDESTYREVEDTAK OM DISPENSASJON REGISTRERT I MILJØVEDTAKSREGISTERET PER 12. AUGUST 2020.....	13
TABELL 2-5 ENKELTVEDTAK FOR SEKS VERNEOMRÅDESTYRER BASERT PÅ ENGEN OG HAUSNER (2017)	16
TABELL 2-6: INFORMANTER INTERVJUET I DE FIRE CASEOMRÅDENE.	21
TABELL 3-1 OVERSIKT OVER VERNEOMRÅDESTYRENE I EVALUERINGEN.....	25
TABELL 3-2: SAMMENSETNINGEN I STABBURSDALEN NASJONALPARKSTYRE FOR PERIODEN 2019-2023/2020-2024	28
TABELL 3-3: SAMMENSETNINGEN I DET RÅDGIVENDE UTVALGET (DE SOM HAR DELTATT PÅ MØTER).	28
TABELL 3-4 OVERSIKT OVER VERNEOMRÅDER OG AREAL SOM FORVALTES AV DOVREFJELL VERNEOMRÅDESTYRE (KILDE: HTTP://WWW.NASJONALPARKSTYRE.NO/DOVREFJELL/). ANDEL ER GITT I FORHOLD TIL TOTALAREALET FOR ALT SOM ER VERNET.	30
TABELL 3-5: SAMMENSETNINGEN I DOVREFJELL VERNEOMRÅDESTYRE FOR PERIODEN 2020-2023 (KILDE: HTTP://WWW.NASJONALPARKSTYRE.NO/DOVREFJELL/).	32
TABELL 3-6: SAMMENSETNINGEN I JOSTEDALSBRÆEN NASJONALPARKSTYRE FOR PERIODEN 2020-2023.....	35
TABELL 3-7: OVERSIKT OVER SAMMENSETNINGEN I DET RÅDGIVENDE UTVALGET FOR JOSTEDALSBRÆEN NASJONALPARK	35
TABELL 3-8 SAMMENSETNINGEN I YTRE HVALER NASJONALPARKSTYRE FOR PERIODEN 2020-2023.....	38
TABELL 3-9 OVERSIKT OVER SAMMENSETNINGEN I DET RÅDGIVENDE UTVALGET FOR YTRE HVALER NASJONALPARK	39
TABELL 4-1 INFORMASJON OM VILLREINOMRÅDENE I NORGE OG VERNEOMRÅDESTYRER MED ANSVAR FOR LEVEOMRÅDET FOR VILLREIN. NASJONALE VILLREINOMRÅDER I BLÅTT.	43
TABELL 4-2 FOKUSOMRÅDENE I TILKNYTNING TIL DOVREFJELL-SUNNDALSFJELLA NASJONALPARK OG RESPONSER PÅ VILLREIN (STRAND M.FL. 2013). SAKER OG VEDTAK I NASJONALPARKSTYRET AV BETYDNING FOR FOKUSOMRÅDET. REGIONAL KUMULATIV RESPONS = FRAGMENTERING, REGIONAL AREALUNNVIKELSE OG LOKALE RESPONSER	48

TABELL 4-3 KATEGORISERING AV DE AKTUELLE VERNEOMRÅDENE MED FIRE BESØKSSTRATEGIER UNDER ARBEID (DYPDYKK), OG ALLE FULLFØRTE OG GODKJENTE BESØKSSTRATEGIER (PR. JULI-AUGUST 2020).....	58
TABELL 5-1 SAKSBEHANDLINGSTID FORVALTNINGSPLANER	126
TABELL 8-1: KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNING AV VERNEOMRÅDENE OG STYRENE SAMLET FOR HELE LANDET (TALL I MILLIONER NOMINELLE KRONER).....	195
TABELL 8-2: KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNING AV STABBURSDALEN NASJONALPARK (TALL I 1000 NOMINELLE KRONER).....	196
TABELL 8-3: KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNING AV DOVREFJELL NASJONALPARK (TALL I 1000 NOMINELLE KRONER).	196
TABELL 8-4: KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNING AV JOSTEDALSBEEN NASJONALPARK (TALL I 1000 NOMINELLE KRONER).	197
TABELL 8-5: KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNING AV YTRE HVALER NASJONALPARK (TALL I 1000 NOMINELLE KRONER).	197
TABELL 8-6: IDENTIFISERTE MULIGE NYTTEVIRKNINGER AV DAGENS FORVALTNINGSMODELL FOR VERNEOMRÅDENE.	201
TABELL 8-7: RESPONDENTENE I SPØRREUNDERSØKELSEN SIN VURDERING AV MULIGE NYTTEVIRKNINGER AV DAGENS FORVALTNINGSORDNING PÅ EN SKALA FRA 1-7 (OG ---/+++ SKALA) HVOR 1(---) TILSVARER I SVÆRT LITEN GRAD OG 7(+++) I SVÆRT STOR GRAD.	202
TABELL 8-8: VURDERING AV I HVILKEN GRAD DAGENS FORVALTNINGSMODELL BIDRAR TIL ULIKE TYPER NYTTEVIRKNINGER (--- TILSVARER I SVÆRT LITEN GRAD, -- TILSVARER I LITEN GRAD, - I GANSKE LITEN GRAD, 0 TILSVARER VERKEN ELLER, + TILSVARER I NOEN GRAD, ++ TILSVARER I STOR GRAD MENS +++ TILSVARER I SVÆRT STOR GRAD).	203
TABELL 8-9: KOSTNADSVIRKNINGSANALYSE AV FORVALTNINGSMODELLEN BASERT PÅ KOSTNADER OG NYTTEVIRKNINGSVURDERINGER I 2020 (TALL I MILLIONER KRONER).....	206

FORORD

Dette er sluttrapporten fra evalueringen av forvaltningsordningen for nasjonalparker og andre store verneområder i Norge. Evalueringen er gjennomført på oppdrag for Miljødirektoratet i perioden mai 2020 til februar 2021. Det er Nordlandsforskning som har hatt prosjektlederansvaret og evalueringen har blitt gjennomført i samarbeid mellom Nordlandsforskning, Norsk institutt for naturforskning (NINA) og Fritjof Nansens institutt (FNI). Arbeidet med evalueringen har foregått i et flerfaglig team med forskere som har samfunnsvitenskapelig, naturfaglig og juridisk kompetanse, og der forskerne har samarbeidet om datainnsamling og analyse.

I evalueringen har vi sett nærmere på forvaltningen av de fire nasjonalparkene Dovrefjell-Sunndalsfjella, Jostedalsskredet, Stabbursdalen og Ytre Hvaler og vi ønsker å rette en takk til alle informantene som har delt erfaringer og synspunkter med oss. Vi vil også rette en spesiell takk til forvalterne i disse verneområdene for bistand og tilrettelegging underveis i arbeidet med evalueringen.

Takk til oppdragsgivers representanter Olav Nord-Varhaug, Kim Daniel Hansen, Arnt Hegstad og Thea Kristine Schjerven for god dialog og stor velvilje.

Takk til Tone Magnussen ved Nordlandsforskning og Øystein Aas ved NINA som har vært ansvarlig for kvalitetssikring av denne rapporten, og til Thoralf Fagertun ved Nordlandsforskning som har utført en helt nødvendig korrekturlesing av rapporten.

Bodø/Lillehammer/Oslo 14.02.2021

SAMMENDRAG

I 2020 var det ti år siden gjeldende lokalt forankrede forvaltningsmodell for nasjonalparker og andre store verneområder i Norge ble innført. På oppdrag fra Miljødirektoratet har vi evaluert forvaltningsmodellen basert på følgende mandat:

- Er formålet med vernet ivaretatt på kort og lang sikt?
- Har styrene en enhetlig praksis og måloppnåelse innenfor og mellom verneområder?
- Har reformen oppnådd bedre lokal forankring, medvirkning og eierskap?
- Er forvaltningsmodellen samfunnsøkonomisk lønnsom?

Evalueringen baserer seg på data samlet inn ved dokumentstudier, spørreundersøkelser og intervjuer. Med utgangspunkt i et omfattende materiale har vi foretatt kvantitative og kvalitative analyser for alle nasjonalpark- og verneområdestyrene omfattet av forvaltningsreformen (47), og dybdestudier av de fire styrene for Dovrefjell-Sunndalsfjella, Jostedalsbreen, Stabbursdalen og Ytre Hvaler.

Vi har inngående analysert og diskutert i hvilken grad verneområdestyrene ivaretar verneverdiene og peker på noen forhold som kan være utfordrende og andre som er positive. Våre funn viser at det kan være vanskelig for styrene å fatte vedtak som er kontroversielle lokalt, men som kan være nødvendige for langsiktig ivaretagelse av verneverdiene. En annen utfordring for en del styrer er at en stor mengde enkeltvedtak og arbeid med besøksforvaltning gjør det vanskelig å fatte vedtak som legger et langsiktig grunnlag for ivaretagelse av verneverdiene – det vil si vedtak av (ny) forvaltningsplan. En tredje utfordring er at en svært stor andel dispensasjonsvedtak fattes på grunnlag av det snevert formulerte unntaket i naturmangfoldloven § 48. Det er positivt for ivaretagelse av verneverdiene at kunnskapsgrunnlaget er tydelig bedret det siste tiåret, samt at konfliktnivået ved forvaltningen av verneområdene synes å ha blitt redusert. Den lokalpolitiske forankringen tilskrives en positiv betydning, og i hovedsak pga. representantenes «lokale» tilknytning og i mindre grad partipolitiske forhold. Enkelte informanter påpeker imidlertid at et lokalt fokus kan ta noe oppmerksomhet bort fra *nasjonale* verneverdier.

Det er veldig stor variasjon mellom verneområdene i antall enkeltvedtak registrert i Miljøvedtaksregisteret siden opprettelsen av registeret i 2014. Antallet saker, andelene saker som avslås og andelen saker som behandles av Miljødirektoratet har vært stabilt gjennom perioden. Generelt dominerer motorferdselsaker (omtrent 70 prosent), med bygningssaker som nest største kategori (nesten 9 prosent). Det er få dispensasjonssøknader som avslås (6,7 prosent), og kun en svært liten andel av sakene behandles av Miljødirektoratet etter klage (omtrent 1,6 prosent).

Dybdestudien av praksis i fire styrer viser stor variasjon i andelen enkeltvedtak fattet av det respektive styret og forvalter, noe som reflekterer den store variasjonen i saksmengde. Presedensvirkninger ble vurdert i omtrent hver femte sak, og det dominerende temaet var at tidligere tillatelse var argument for å gi tilsvarende tillatelse i senere sak. Studien viser også at andelen dispensasjonsvedtak på grunnlag av naturmangfoldloven § 48 var på rundt 40 prosent og hadde en svakt synkende trend i perioden.

Vi finner at det er store forsinkelser i mange av styrenes vedtak av forvaltningsplaner og besøksstrategier. Det synes ikke som mengden enkeltvedtak er noen avgjørende grunn til slike

forsinkelser. Arbeidet med besøksstrategier har forsinket en god del styrever i arbeidet med forvaltningsplaner til tross for at besøksstrategier etter intensjonen skulle bygge på forvaltningsplanene.

Mandatet til rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg virker å være uklart. Mange representanter i rådgivende utvalg opplever at utvalget fungerer mest som en informasjonskanal og arena for å fremme egne syn, men uten at det medfører reell innvirkning på beslutninger. Det er fortsatt mange styrever som ikke har administrativt kontaktutvalg og det virker andre steder tilfeldig hvordan det brukes.

Hovedinntrykket er at bevisstheten om og eierskap til verneområdene er stor, og har blitt styrket, selv om det er variasjoner mellom områdene. Noen aktører mener det legges til rette for medvirkning, andre ikke. Det er lignende variasjon mellom styverne på om man opplever å ha faktisk innflytelse på forvaltningen eller ikke.

Det er hovedsakelig positive erfaringer knyttet til at forvalterne er ansatt hos fylkesmannen, særlig når det bidrar til at det skapes et fagmiljø mellom forvaltere, Statens naturoppsyn, fjelltjenesten og andre. Fylkesmanntilknytningen skaper imidlertid også utfordringer, fordi forvalteren kan oppfattes av å være en del av Fylkesmannen. Informantene opplever det som positivt for forvaltningen at forvalterne har kontorsted nær verneområdene. Generelt har det vært lite diskusjon om lokalisering av arbeidssted, men det finnes også eksempler på sterk uenighet om dette.

I lys av ulikheter i arbeidsmengden mellom verneområdestyverne og innenfor det enkelte verneområdestyret over tid, er det behov for en gjennomgang av ressursfordelingen totalt, fordelingen mellom verneområdestyverne, og fordelingen av ressurser på faste ansettelser og midlertidige tiltak. Tregheten i arbeidet med (reviderte) forvaltningsplaner viser dette. Det fremstår som viktig at det brukes midler på å følge opp og kontrollere tiltak som foretas i verneområdene. Det gjelder ikke minst for ivaretagelse av verneverdiene, nå når besøksstrategiene skal realiseres. Samtidig bidrar midler og aktivitet til legitimiteten til den lokale forvaltningen.

Vi konkluderer med at forvaltningsmodellen – totalt sett – ikke ser ut til å ha styrket ivaretagelsen av verneverdiene, men trolig heller ikke svekket dem. Foreløpig kan det se ut til at reformen sammenholdt med initiativet til markedsprofilering og økt verdiskaping har økt faren for negativ utvikling for verneverdiene, selv om besøksstrategiene forsøker å kompensere for dette. I noen områder med sterke lokale brukstradisjoner ser det ut til at en liberal dispensasjonspraksis (motorferdsel, byggeprosjekter) har utviklet seg. På den annen side ser reformen ut til å ha gitt betydelig bedret lokal forankring, noe som på sikt kan gi potensiale for bedre ivaretagelse av verneverdiene. Det er imidlertid så langt begrenset medvirkning blant grupper som representerer bruker- og verneinteresser. Kunnskapsnivået har økt, og det har blitt større åpenhet i forvaltningen. Den samfunnsøkonomiske analysen viser en økning i finansieringen av verneområdeforvaltningen og den indikerer at forvaltningsmodellen samlet sett har bidratt til bedre ivaretagelse av verneverdiene overfor visse trusler, mer enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning, samt bedre lokal forankring og eierskap. I tillegg viser dybdestudien at enten forvaltningsmodellen i seg selv eller generelle trender det siste tiåret har bidratt til økt verdiskaping i de tre områdene Dovrefjell-Sunndalsfjella, Jostedalsbreen og Ytre Hvaler.

1 INNLEDNING

I 2020 var det 10 år siden dagens forvaltningsmodell for nasjonalparker og andre store verneområder i Norge ble innført. I statsbudsjettet for 2010 (St. prp. nr. 1. 2009-2010) ble den nye forvaltningsmodellen beskrevet og iverksatt med umiddelbar virkning. Både nasjonalt og internasjonalt er områdevern et sentralt verktøy i miljøpolitikken for å bidra til å stanse tapet av biologisk mangfold og ivareta trua og sårbare naturtyper og arter (Meld. St. 18 2015-2016). Utgangspunktet for den omfattende reformen i 2010, var et behov for å styrke forvaltningen av verneområdene for å kunne ivareta verneverdiene bedre, samt et ønske om å redusere konfliktnivået både knyttet til eksisterende verneområder og fremtidige verneplanprosesser.

På bakgrunn av dette ble forvaltningsansvaret for nasjonalparker og store verneområder, og i noen tilfeller naturreservat, overført fra fylkesmennene til verneområdestyrer bestående av politisk oppnevnte representanter fra berørte kommuner og fylkeskommuner, samt representanter fra Sametinget i områder med samiske interesser. Resultatet ble omtalt som lokal forvaltning av verneområder, fordi forvaltningsansvaret ble flyttet fra statlig hold (fylkesmannens miljøvernavdeling) til lokalt og regionalt folkevalgte politikere.

I statsbudsjettet for 2010 (St. prp. nr. 1. 2009-2010) ble det understreket at målet var «i størst mulig grad å tilpasse forvaltninga av verneområda til nokre rammemodellar, som vil bidra til å oppnå ei einenskapleg og mest mogleg kostnadseffektiv forvaltning av verneområda på nasjonalt nivå.» Av dette kan vi utlede et ønske om en enhetlig tilnærming og en forvaltningsmodell som var lik til tross for store variasjoner i verneområder, verneformål og lokal kontekst. Videre ble fire forutsetninger for forvaltningsmodellen fremhevet; lokal medvirkning, enhetlig forvaltning, kunnskapsbasert forvaltning og ordninger for rapportering, kontroll og sanksjoner. Dette ble gjentatt i daværende miljøvernminister Erik Solheims invitasjon til de 131 berørte kommunene, som fremhevet at «I valget av forvaltningsmodell for nasjonalparkene og de øvrige verneområdene har regjeringen vektlagt at forvaltningen skal være kunnskapsbasert, lokalt forankret og bidra til en mest mulig enhetlig forvaltning» (Miljøverndepartementet, 2009). I løpet av de siste ti årene er det opprettet 47¹ verneområdestyrer (se Figur 1-1) og det er ansatt 62 verneområdeforvaltere, som har det daglige ansvaret for forvaltningen av de store verneområdene i Norge. Verneforskriftene for de enkelte områdene har i stor grad forblitt de samme som før forvaltningsreformen, og det har kun vært gjennomført revisjonsprosesser av disse i et fåtall områder.

1.1 BAKGRUNNEN FOR DAGENS FORVALTNINGSMODELL

Bakgrunnen for reformen og opprettelsen av verneområdestyrer med politisk representasjon, er sammensatt. Internasjonalt har det i stadig økende grad vært etterlyst lokal deltakelse i verneforvaltning (Sandström m.fl. 2012), eksempelvis uttrykt i Aichimålene², samtidig som oppmerksomheten rundt verdiskapning og bruk i tilknytning til vern har økt. I Norge ble et betydelig antall verneområder opprettet som følge av den såkalte Nasjonalparkplanen som Stortinget vedtok i april 1993 (Meld. St. nr. 62 (1991-1992)). Flere av disse verneplanprosessene var konfliktfylte.

¹ I denne evalueringen forholder vi oss til de verneområdestyrene som er oppnevnt av Miljødirektoratet.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/2395e3d57fce400ab42e4aeb4417732c/t-1526.pdf>



Figur 1-1 Oversikt over nasjonalparker og andre store verneområder i Norge. Kilde: www.nasjonalparkstyre.no De fire områdene som i dybdestudien i er markert i rødt fra nord til sør: Stabbursdalen, Dovrefjell-Sunndalsfjella, Jostedalbreen og Ytre Hvaler.

I 2001 ble det satt i gang forsøk med lokal forvaltning av de fire verneområdene Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark, Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, Forollhogna nasjonalpark og Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Bakgrunnen for forsøket var et ønske fra Stortinget om å redusere konflikter mellom statlig naturvern og lokale aktører, og oppnå større lokal oppslutning om vern. Forvaltningsmodellene var ulike med hensyn til hvor formalisert samarbeidet mellom kommunene var, hvor mye myndighet som var delegert til kommunene og hvilke formelle deltakerrettigheter ulike brukergrupper og andre offentlige myndigheter hadde i forvaltningen. Erfaringene fra de fire områdene ble oppsummert, og i sammenstillingen understreker Falleth og Hovik (2008) at hovedkonklusjonene var at lokale forvaltningsmyndigheter i hovedsak ivaretok de formelle kravene og oppgavene som lå til en forvaltningsmyndighet. Samtidig påpekte de at kommunene prioriterte lokale brukerhensyn høyere enn det fylkesmannen gjorde i sin verneforvaltning. De fant dessuten ut at det var store forskjeller i kommunenes praksis innenfor det samme verneområdet og mente at «Ulike tradisjoner i forhold til bruk av utmarka og utvikling av nye utmarks næringer og ulik praksis i å tillate motorferdsel synes viktigere for å forklare disse forskjellene, enn de modellene som er valgt» (Falleth og Hovik 2008, side 6). Videre påpekte de at det var forvaltningsmodellen for Dovrefjell, med et interkommunalt Dovrefjellråd, som hadde gitt det mest forpliktende interkommunale samarbeidet og som bidro til mest enhetlig praktisk mellom alle kommunene i hele verneområdet.

Et annet aspekt som trolig også medvirket til forvaltningsreformen i 2010 var at Riksrevisjonen (Riksrevisjonen 2006) ytret tvil om ivaretagelsen av verneverdiene i norske verneområder var god nok, samt pekte på behov for revidering av forvaltningsplaner og iverksetting av disse for vernede områder. Videre ble det av fylkesmennene anslått at nesten 40 prosent av verneverdiene i de etablerte verneområdene var truet.

Dagens forvaltningsmodell skiller seg fra tidligere, da de respektive fylkesmennene satt med forvaltningsansvaret for de store verneområdene. Sammenlignet med tidligere, er verneområdeforvaltningen blitt betydelig styrket økonomisk og finansieres nå med bortimot 100 millioner kroner årlig. Etter 2010 er det etablert 47 verneområdestyrene med politiske representanter fra kommunestyrene (oftest ordførere), fylkestinget og Sametinget, i områder med samiske interesser. Hardangervidda nasjonalpark er ikke omfattet av denne forvaltningsmodellen, og har fremdeles fylkesvise tilsynsutvalg.

Det er Miljødirektoratet som oppnevner styrene etter tilrådning fra kommunestyre, fylkesting og Sametinget, og valgperioden er sammenfallende med valgperioden for de samme organene. Styrene skal ha et lokalt plassert sekretariat. Det er per i dag ansatt 62 nasjonalpark-/verneområdeforvalter(e), og forvalterne har primært kontorsted i et forvaltningsknutepunkt sammen med andre relevante fagpersoner og institusjoner som naturoppsyn (SNO), fjellstyre og besøkssenter. Det er fylkesmannen i det fylket der forvalteren har kontor som er arbeidsgiver, noe som skapte en del diskusjon helt i begynnelsen (Lundberg m.fl. 2014). Styrene har egne vedtekter fastsatt av Miljødirektoratet hvor det blant annet framgår at styrene, innenfor rammene av naturmangfoldloven og verneforskriftene, kan dispensere for tiltak som ikke skader verneverdiene.

Alle styrets vedtak kan påklages til Miljødirektoratet. Alle vedtak skal offentliggjøres i Miljøvedtaksregisteret.

Da forvaltningsmodellen ble innført i 2010, ble det understreket at en aktiv forvaltning er avgjørende for å sikre verneverdiene og videre at forvaltningen skal være kunnskapsbasert, lokalt forankret og mest mulig enhetlig. Rammene for forvaltningen er internasjonale forpliktelser, naturmangfoldloven, verneforskriften og forvaltningsplanen for det enkelte verneområde. I den såkalte «Fjellteksten» ble potensialet som ligger i verneområdene (og fjellområdene) for økt bærekraftig bruk anerkjent (St.prp. nr. 65 (2002-2003)) og gjennom politisk oppfølgingen av Fjellteksten har potensialet for verdiskapning i tilknytning til verneområdene blitt vektlagt (Fedreheim 2013).

I de 47 nasjonalpark- og verneområdestyrene sitter det til sammen 237 kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter og 41 representanter oppnevnt av Sametinget. Det er også anbefalt å opprette administrative kontaktutvalg for å sikre best mulig samordning med kommunal (og fylkeskommunal) forvaltning. Regjeringen har i ettertid åpnet for forsøk med grunneierrepresentasjon i styrene for Raet, Jomfruland og Skarvan og Roltdalen nasjonalparker og forsøk med partssammensatt styre for Trollheimen landskapsvernområde (Regjeringserklæringen 2014). Nordlandsforskning (Eilertsen m.fl. 2020) har evaluert hvorvidt disse forsøkene har bidratt til økt effektivitet og forenkling, bedre lokal medvirkning, samt hva slags effekter de har hatt på verneverdiene i de fire områdene.

Dagens forvaltningsmodell ble undersøkt av Riksrevisjonen i 2014 (Riksrevisjonens administrative rapport nr 1, 2014). Her svarte blant annet 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). Videre understreket Riksrevisjonen at de faglig rådgivende utvalgene ikke ble utnyttet godt nok og at deres rolle ikke var tilstrekkelig ivaretatt. 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. Styrene er pålagt å opprette rådgivende utvalg som skal legge til rette for medvirkning og samhandling mellom styret, frivillige organisasjoner, grunneiere, offentlige organer, næringsliv, samiske organisasjoner osv. Flere studier har vist at de rådgivende utvalgene både settes sammen ulikt og er ulikt involvert i forvaltningen (Lundberg 2017, Engen 2018).

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

På oppdrag for Miljødirektoratet har vi evaluert i hvilken grad dagens forvaltningsmodell for nasjonalparker og andre store verneområder ivaretar målsetningene om bedre ivaretagelse av verneverdier, enhetlig praksis i forvaltningen samt lokal forankring, medvirkning og økt eierskap (St. prp. nr. 1. 2009-2010). I tillegg ønsker Miljødirektoratet en samfunnsøkonomisk analyse av dagens forvaltningsmodell. Følgende problemstillinger blir besvart i denne evalueringen:

- 1) Ivaretar verneområdestyrene verneverdiene på kort og lang sikt? Er formålet med vernet ivaretatt?**

- a. I hvilken grad er verneverdiene og formålet med vernet klart beskrevet i verneforskrifter og forvaltningsplaner?
- b. Hvilken betydning har styrenes sammensetning hatt for ivaretagelse av verneverdiene på kort og lang sikt? Hvordan tilegnes og brukes kunnskap om verneområdenes tilstand og effekten av foreslåtte tiltak på verneverdiene i styrene?
- c. Hvilken betydning har forvalternes ansettelsessted og -forhold hatt for ivaretagelse av verneverdiene på kort og lang sikt? Har kontorstedet fungert som et kompetanseknutepunkt for denne funksjonen?
- d. Hvordan og i hvilken grad følges styrene og forvalterne opp fra fylkesmenn og Miljødirektoratet, slik at de lykkes bedre i å ivareta verneverdiene på kort og lang sikt?

2) Er forvaltningen enhetlig innenfor det enkelte område og er det forskjeller i praksis og måloppnåelse mellom verneområder?

- a. I hvilken grad har praksis *innenfor* det enkelte verneområdestyret variert over tid, 1) mht innholdet i vedtak, og 2) mht saksbehandlingstid?
- b. I hvilken grad har praksis variert *mellom* ulike verneområdestyrer over tid, 1) mht innholdet i vedtak, og 2) mht saksbehandlingstid?
- c. I hvilken grad er det variasjon mellom ulike verneområdestyrer mht ivaretagelse av verneverdiene og formålet med vernet innenfor verneområdene de har ansvar for?
- d. I hvilken grad kan eventuell variasjon under punktene a., b. og c. forklares av endringer i styrets sammensetning, forvalternes ansettelsessted eller -forhold, aktiviteten til rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg, eller oppfølging fra fylkesmenn og Miljødirektoratet?

3) Har en oppnådd bedre lokal forankring, medvirkning, bevissthet og eierskap i verneforvaltningen?

- a. Hvordan har styrenes sammensetning utviklet seg over tid, og hvordan har utviklingen ivaretatt mål om bedre lokal forankring og medvirkning?
- b. Hvordan har sammensetningen av rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg utviklet seg over tid, og hvordan har utviklingen ivaretatt mål om bedre lokal forankring og medvirkning?
- c. Hvilken betydning har forvalternes arbeidssted og -forhold hatt for ivaretagelsen av mål om lokal forankring og medvirkning?
- d. I hvilken grad mener medlemmer av styrer og utvalg at mål om bedre forankring, medvirkning, bevissthet og eierskap er oppnådd hos lokalbefolkningen?
- e. I hvilken grad samsvarer oppfatningen om slik måloppnåelse blant medlemmene av styrene / utvalgene med oppfatninger i lokalmiljøet?
- f. I hvilken grad har variasjoner i saksbehandlingstid og bruk av kunnskap betydning for oppfatninger om lokal forankring, medvirkning, bevissthet og eierskap?

4) I hvilken grad er forvaltningsmodellen samfunnsøkonomisk lønnsom?

- a. Hva er de prissatte virkningene ved forvaltningsordningen?
- b. Hva er de ikke-prissatte virkningene ved forvaltningsordningen?

På tvers av de tre første hovedtemaene er det flere underproblemstillinger som handler om betydningen av forvalters ansettelsessted og -forhold, samt relasjonene mellom styret/forvalter og Miljødirektoratet og fylkesmannen. For å belyse disse forholdene på en helhetlig måte har vi valgt å samle dette i et eget kapittel. De øvrige kapitlene i rapporten følger rekkefølgen på hovedtemaene

1.3 DISPOSISJON

I det neste kapitlet gjør vi rede for metodene i denne evalueringen og vi beskriver de konkrete metodene, datakildene vi har benyttet og den praktiske gjennomføringen. I kapittel 3 presenterer vi de fire områdene i dybdestudien, med fokus på verneformålet, verneverdiene og den historiske bruken og interessene. I tillegg presenteres sammensetningen av nasjonalparkstyrene og de rådgivende utvalgene i de fire områdene. I kapittel 4 presenterer og diskuterer vi funn knyttet til ivaretagelse av verneverdiene, før vi i kapittel 5 fokuserer på verneområdestyrenes praksis. I kapittel 6 belyser vi forvaltningsmodellens effekt på lokal medvirkning og forankring, før vi i kapittel 7 ser nærmere på forvaltnernes arbeidssituasjon og forholdet mellom de ulike aktørene i verneforvaltningen (forvalter, styre, fylkesmenn og Miljødirektoratet). I kapittel 8 presenterer vi den samfunnsøkonomiske analysen av dagens forvaltningsmodell. I kapittel 9 innleder vi med en oversikt over de viktigste funnene og kommer med noen anbefalinger, mens vi i det resterende av kapitlet drøfter funnene på tvers av problemstillingene og årsakssammenhenger som kan forklare disse.

2 FORSKNINGSDESIGN OG METODISK TILNÆRMING

Hensikten med denne evalueringen er å vurdere i hva slags grad dagens forvaltningsmodell for store verneområder har nådd målsetningene slik de ble beskrevet av Stortinget i 2009 (St. prp. nr. 1. 2009-2010). Imidlertid er det en rekke forhold som vanskeliggjør en tradisjonell før- og etter-evaluering med fokus på resultatene av reformen. Vekst i turisme, endrede friluftslivstrender, betydelig hyttebygging, deregulering av motorferdsel og økte økonomiske bevilgninger er bare noen av forholdene som påvirker rammene for dagens forvaltningsordning. Dette medfører at det er utfordrende å gjøre en før- og etter-vurdering av situasjonen i 2020 sammenlignet med verneforvaltningen før 2010. En forståelse for betydningen av disse mer generelle samfunnsendringene rundt selve forvaltningsmodellen, er derfor viktig å ha med seg når funnene fra evalueringen vurderes.

For å svare på evalueringens problemstillinger, har vi kombinert ulike metoder for å gjøre en systematisk kartlegging av hvordan og i hvilken grad de 47 verneområdestyrene i Norge bidrar til å nå de overordnede føringene for forvaltningsordningen, og vi har gjort en nærmere studie av erfaringene fra fire utvalgte verneområdestyrer. Gjennom dokumentstudier, juridiske analyser og spørreundersøkelse blant forvaltere, styremedlemmer samt medlemmer i rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg, har vi dekket de 47 verneområdestyrene. I evalueringen av de fire utvalgte verneområdestyrene (Stabbursdalen, Dovrefjell, Jostedalsbreen og Ytre Hvaler) har vi kombinert kvalitative intervju med dokumentanalyser, juridiske analyser og medieanalyse.

2.1 FORSKNINGSDESIGN

Tabell 2-1 gir en samlet oversikt over hvilke metoder og datakilder vi har benyttet for å besvare problemstillingene, slik de er presentert i kapittel 1.2. Nummereringen av metoder viser til: 1) litteraturgjennomgang, 2) dokumentstudier, 3) kvalitative intervju med nøkkelaktører i områdene i dybdestudien, 4) spørreundersøkelse.

Tabell 2-1: Sammenhengen mellom problemstillinger, metoder og datamateriale i denne evalueringen

Hovedtema:	Metodisk tilnærming:	Datakilder
Ivaretar verneområdestyrene verneverdiene på kort og lang sikt? Er formålet med vernet ivaretatt?	1, 2, 3 og 4	Analyser av arbeidet med forvaltning av villrein, sårbarhetsanalyser og besøksstrategier
Er forvaltningen enhetlig innenfor det enkelte område og er det forskjeller i praksis og måloppnåelse mellom verneområder?	1, 2, 3 og 4	Forskrifter, saksbehandlingsregelverk, vedtak før og etter 2010, klager, korrespondanse o.l
Har en oppnådd bedre lokal forankring, medvirkning, eierskap og bevissthet?	1, 2, 3 og 4	Innkallinger, møteprotokoller, lokal og regionale medieoppslag
Er forvaltningsmodellen samfunnsøkonomisk lønnsom?	1, 3 og 4	Samfunnsøkonomisk rammeverk basert på DFØs veileder (2018)

Å vurdere ivaretagelsen av verneverdier er et så omfattende tema at det har vært nødvendig å gjøre en avgrensning. For å fange opp spennvidden i verneverdier har vi valgt to ulike tilnærminger:

1. Bevaring av villreinen ble valgt fordi dette er et eksempel på en art som bruker store arealer, krever funksjonsområder gjennom året og er en krevende art å forvalte, samtidig som det foreligger mye kunnskap om arten og om virkningene av forvaltningen.
2. I hvilken grad verneverdier er ivaretatt gjennom arbeidet med besøksstrategier ble valgt fordi dette omfatter ett tverrsnitt av verneområdene med hensyn til geografi, problemstillinger og ulike verneverdier.

Kombinasjonen av disse to tilnærmingene til ivaretagelse av verneverdier, har gjort at vi har kunnet vurdere ivaretagelsen av verneverdien villrein i konkrete eksempler, men også hvordan verneverdier mer generelt blir ivaretatt i arbeidet med besøksstrategier og hva slags fokus verneverdiene har hatt i disse prosessene.

2.2 KARTLEGGING AV EKSISTERENDE LITTERATUR

I kartleggingen av eksisterende litteratur har vi konsentrert oss om publikasjoner som kan bidra til å belyse problemstillingene nevnt i kapittel 1.2. I kartleggingen har vi også vært opptatt av å identifisere kunnskapshull med spesiell relevans for denne evalueringen. I søket etter litteratur har vi valgt å avgrense oss til studier som omhandler norske forhold. Vi har kombinert søk i relevante referansedatabaser og søk med utgangspunkt i litteraturlister i relevante publikasjoner. I kartleggingen har vi inkludert vitenskapelige artikler, rapporter og andre offentlige dokumenter, samt doktorgradsavhandlinger og masteroppgaver.

2.3 DOKUMENTSTUDIER

For å belyse problemstillingene beskrevet i kapittel 1.2, har vi gjennomført dokumentstudier og benyttet data fra Miljøvedtaksregisteret. Nedenfor følger en oversikt over hva slags materiale som har inngått og hvordan vi har gått frem i utvelgelsen. Innledningsvis vil vi peke på at verneområdestyrene følger veldig ulik praksis med hensyn til tilgjengeliggjøring av styredokumenter. Mange styrever leger slike dokumenter ut på <http://www.nasjonalparkstyre.no/>. Imidlertid er det også mange styrever som ikke har lagt ut noen styredokumenter. Det er også en del styrever som kun har lagt ut dokumenter for en begrenset periode eller eksempelvis bare styreprotokoller og ikke møtedokumentene. I tillegg er det noen styrever som tilsynelatende har forsøkt å legge ut dokumenter, men ikke har lykket med dette. Enkelte styrever har også valgt å ikke benytte portalen. Samlet sett innebærer dette at det har vært utfordrende å skaffe oversikt over de delene av verneområdestyrenes arbeid som angår vedtak av forvaltningsplaner (punkt 2.2.1) og besøksstrategier (punkt 2.2.2). De vedtak som legges inn i Miljøvedtaksregisteret (se punkt 2.2.3) omfatter ikke alle resterende vedtak som styrene fatter. En viktig sakskategori som derfor har fått liten oppmerksomhet i denne rapporten, er verneområdestyrenes høringsuttalelser i saker som avgjøres av andre myndigheter, typisk spørsmål om aktiviteter utenfor verneområdene som får virkning i verneområdene (se NML § 49).

2.3.1 VERNEOMRÅDEFORSKRIFTER OG FORVALTNINGSPLANER

Prøveordningen for verneområdestyrer ble igangsatt i 2001, og den permanente ordningen ble gradvis faset inn fra 2010. I Tabell 2-2 følger en oversikt over etableringen av verneområdestyrene. Forut for etableringen av verneområdestyrer var det en prøveordning med fire områdestyrer og en ordning med kommunal forvaltning av mindre verneområder, hovedsakelig naturreservater. I tabellen er prøveordningen med fire områdestyrer tatt med innledningsvis.

Tabell 2-2 Etablering av verneområdestyrer

	År	Styre
Prøveordning med lokal forvaltning	2001	Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene
	2003	(2) Dovrefjell-Sunndalsfjella*, Forollhogna
	2006	(1) Blåfjella-Skjækerfjella
Dagens forvaltningsordning	2010	Blåfjella-Skjækerfjella (9), Brattefjell-Vindeggen (1), Midtre Nordland (16), Oksøy-Ryvingen (12), Ytre Hvaler (1)*
	2011	Breheimen (8), Dovrefjell-Sunndalsfjella (17)*, Folgefonna (6), Forollhogna (10), Geiranger-Herdalen (3), Hallingskarvet (2), Jostedalsbreen (1)*, Jotunheimen (2), Langsua (10), Lomsdal-Visten (4), Naustdal-Gjengedal (1), Nordkvaløya-Rebbernesøya (4), Nærøyfjorden (5), Reisa (2), Rondane-Dovre (14), Seiland (1), Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene (16), Stabbursdalen (2)*, Trollheimen (4), Varangerhalvøya (3), Vega (7), Øvre Pasvik (2), Ålfotbreen (1), Ånderdalen (1)
	2012	Lyngsalpan (6), Stølsheimen (1)
	2013	Femundsmarka (5), Fulufjellet (2), Kvænangsbotn og Navitdalen (2), Møysalen (3), Reinheimen (12), Rohkunborri (1), Skardsfjella og Hyllingsdalen (6), Skarvan (5), Sjølen (3)
	2014	Byrkjje/Børgefjell (2), Færder (1), Øvre Dividal (2)
	2017	Jomfruland (2), Raet (2), Øvre Anárjohka (1)
	2019	Lofotodden (1)

Forklaring: Tall i parentes angir antall verneområder det enkelte styret har ansvar for. Asterisk (*) angir de styrene vi har foretatt nærstudier av.

Verneområdestyrene har til sammen ansvar for 212 verneområder, hvorav 39 (av totalt 40) nasjonalparker, 87 (av totalt 195) landskapsvernområder, 89 (av totalt 2414) naturreservater, 4 (av totalt 64) biotopvernområder, 2 (av totalt 184) fuglefredningsområder og 1 (av totalt 15) marint verneområde. Alle verneområdene har egne, stedstilpasset verneområdeforskrifter. Noen av disse har vært uendret siden 1980-tallet, mens enkelte nylig har vært gjennom revisjonsprosesser. Det foretas sjelden revisjon av verneforskrifter, og i utgangspunktet har det ikke vært meningen å endre disse som en del av forvaltningsreformen. Ansvarsområdet for verneområdestyrene varierer mye, fra Dovrefjell-Sunndalsfjella som har ansvar for i alt 17 verneområder til 11 verneområdestyrer som har ansvar for ett verneområde hver.

Ved siden av verneområdeforskriftene er forvaltningsplaner det viktigste styringsverktøyet for verneområdestyrene. Ifølge naturmangfoldloven §§ 35 og 36 skal det fra og med 1. juli 2009 foreligge utkast til forvaltningsplan samtidig med opprettelsen nasjonalparker og landskapsvernområder. Det er stor variasjon mellom verneområdestyrene hva angår forvaltningsplaner. Hele ni verneområdestyrer mangler forvaltningsplaner og ytterligere 15 styrer benytter forvaltningsplaner som ble vedtatt før styrene ble etablert (se Tabell 2-3). Det innebærer at under halvparten av verneområdestyrene (23) har vedtatt (nye) forvaltningsplaner etter at de ble opprettet. Disse styrene deler seg videre i tre grupper (nedre del av Tabell 2-3):

- 1) Styrer som så langt har utarbeidet planer for enkelte verneområder (verneområdespesifikke planer),
- 2) Styrer som har vedtatt samlet forvaltningsplan for flere eller alle verneområdene de har ansvar for, og
- 3) Styrer som har ansvar for ett verneområde og har vedtatt forvaltningsplan for dette.

Tabell 2-3 Oversikt over status for forvaltningsplaner ved utgangen av 2020

Status 2020	Verneområdestyre	Kommentar
Ingen forvaltningsplan (9)	Kvænangsbotn Navitdalen Lofotodden Reisa Rohkunborri Stabbursdalen* Varangerhalvøya Øvre Anárjohka Øvre Dividal Ånderdalen	Første utkast 2019 Utkast m/verneomr.forskrift 2014 Oppstart 2007 Oppstart 2013 Utkast v/etablering v.o.styre 2011 Oppstart 2019 Grovs-kisse 2010 Oppstart 2009 Oppstart 2013
Forvaltningsplan(er) vedtatt før etablering av styret (15)	Blåfjella-Skjækerfjella Byrkije/Børgefjell Dovrefjell- Sunndalsfjella* Folgefonna Forollhogna Geiranger-Herdalen Hallingskarvet Jostedalsbreen* Jotunheimen Møysalen Nærøyfjorden Raet Reinheimen Rondane-Dovre Øvre Pasvik	3 planer 2006-9, revisjon start 2015 2008 Oppstart fvp Tiplingan 2015 2006, revisjon start 2014 2010 7 planer 2002-10, revisjon start 2019 2008 2009 1994, revisjon start 2014 1998, revisjon start 2004 og på ny i 2015 2012 2007, revisjon start 2019 2012, varighet til 2021 2010 2009 2009, revisjon start 2012
1) Flere forvaltningsplaner, minst én vedtatt av styret (3)	Midtre Nordland Oksøy-Ryvingen Skarvan	4 planer 1990-2013 2010, 2017 (varighet til 2019, 2025) 2008, 2018
2) Felles forvaltningsplan for flere verneområder (13)	Breheimen Femundsmarka Fulufjellet Jomfruland Langsua Lomsdalen-Visten Lyngsalpan Nordkvaløya-Rebbernesøy Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane Skardsjella Hyllingsdalen Sølen Trollheimen Vega	2017 2014 2017 2019 2019, varighet til 2029 2014 2018 2017 2015 2016 2015 2015 2015, varighet til 2022
3) Ansvar og forvaltningsplan for ett verneområde (7)	Brattfjell-Vindeggen Færder Naustdal-Gjengedal Seiland Stølsheimen	2017, varighet til 2027 2017, varighet til 2027 2015 2016 2017

	Ytre Hvaler* Ålfotbreen	2020 2015
--	----------------------------	--------------

2.3.2 BESØKSSTRATEGIER

Den første besøksstrategien ble vedtatt for Jotunheimen nasjonalpark og Utladalen landskapsvernområde i 2012. De neste tre verneområdestyrene som utarbeidet besøksstrategier, fikk dem godkjent i 2016. Arbeidet ble gjort som en del av pilotprosjektet «Nasjonalparkene som merkevare», som varte fra 2014 til 2019.³ I 2015 ble det laget en veileder for besøksforvaltning i verneområder, der det var lagt inn en frist om at alle nasjonalparker skal ha en besøksstrategi innen 2020.⁴ Det ble ikke etablert noen tilsvarende frist for andre verneområder forvaltet av verneområdestyrene. Status for utarbeiding av besøksstrategier finnes i tabell 2-3. Den første kategorien inneholder 12 verneområdestyrer der vi ikke har funnet dokumentasjon på arbeid med besøksstrategier. Deretter følger åtte styrer som har besøksstrategier under utarbeidelse, men som foreløpig ikke har fått disse godkjent. Avslutningsvis finnes de verneområdestyrene som har fått godkjent besøksstrategiene delt inn i tre grupper: 1) sju styrer som utarbeider separate besøksstrategier for verneområdene og har fått godkjent minst én slik strategi, 2) ni styrer som kun har ansvar for ett verneområde og har fått godkjent besøksstrategi for dette, og 3) 16 styrer som har ansvar for to eller flere verneområder og har fått godkjent felles besøksstrategi for alle disse (naturreserver og fuglefredningsområder er ikke hensyntatt). Til sammen har 31 av 47 verneområdestyrer fått godkjent minst én besøksstrategi. Ingen av fokusområdene i denne rapporten har fått godkjent besøksstrategier, men et av dem har fått Miljødirektoratets faglige godkjenning av et utkast (Dovrefjell-Sunndalsfjella).

Tabell 2-3 Oversikt over status for besøksstrategier ved utgangen av 2020

Status 2020	Verneområdestyre	Kommentar
Ikke identifisert initiativ til utarbeiding av besøksstrategi (12)	Brattefjell-Vindeggen Breheimen Geiranger-Herdalen Jostedalbreen* Lofotodden Oksøy-Ryvingen Reisa Rohkunborri Skardsfjella og Hyllingsdalen Sølen Øvre Anárjohka Øvre Dividal	Kun landskapsvernområde (LVO) 1 nasjonalpark (NP), 5 LVO Kun LVO NP NP Kun LVO (2) 1 NP og 1 LVO NP Kun LVO Kun LVO NP 1 NP og 1 LVO
Besøksstrategi under utarbeidelse (8)	Dovrefjell-Sunndalsfjella* Midtre Nordland Møysalen Raet Rondane Stabbursdalen* Sølen Ytre Hvaler*	1 NP og 12 LVO / biotopvernomr. (BVO) Junkerdal NP Svellingsflaket LVO 1 NP og 1 LVO(?) Dovre NP 1 NP og 1 LVO LVO NP

³ Se Miljødirektoratet, Nasjonalparkene som merkevare Sluttrapport pilotfase 2014-19, Rapport 01/07/2020.

⁴ Miljødirektoratet, Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder, veileder M-415, 2015, s. 9.

	Ånderdalen	NP
1) Styrer med separate besøksstrategier for verneområdene (6)	Femundsmarka Hallingskarvet Lyngsalpan Midtre Nordland Møysalen Rondane	1 NP (ikke 1 NP og 2 LVO) 1 NP (ikke 1 LVO) 1 LVO (ikke 1 LVO) 3 NP (ikke 2 NP og 3 LVO) 1 NP/LVO og 1 LVO 2 NP (ikke 4 LVO)
2) Styrer med ansvar og besøksstrategi for kun ett verneområde (9)	Færder Fulufjellet Naustdal-Gjengedal Nordkvaløy-Rebbernesøy Seiland Stølsheimen Vegaøyan Ålftobreen Ånderdalen	
3) Styrer med felles besøksstrategi for alle verneområdene (16)	Blåfjella-Skjækerfjella Byrkije/Børgefjell Folgefonna Forollhogna Jomfruland Jotunheimen Kvænangsbotn Langsua Lomsdal-Visten Nærøyfjorden Reinheimen Setesdal Vesthei Skarvan og Roltdalen Trollheimen Varangerhalvøya Øvre Pasvik	2 NP og 1 LVO 1 NP og 1 LVO 1 NP og 4 LVO 1 NP og 8 LVO 1 NP og 1 LVO 1 NP og 1 LVO 2 LVO 1 NP og 4 LVO 1 NP og 1 LVO 2 LVO 1 NP og 6 LVO 7 LVO og 2 BVO 1 NP og 1 LVO 2 LVO 1 NP og 1 LVO 1 NP og 1 LVO

I studien av besøksstrategiene i kapittel 4 har vi valgt ut besøksstrategier for 26 nasjonalparker. For å belyse problemstillinger knyttet til verneverdier, har vi gjort en innholdsanalyse av alle disse med utgangspunkt i følgende kriterieliste:

- Verneverdier/formål i forvaltningsplanen (stikkord)
- Hovedutfordringer med ferdsel og bruk
- Eksisterende kunnskap om verneverdier
- Om sårbarhetsvurderinger
- Kunnskap om bruk og ferdsel
- Om besøksstrategien
- Prioriterte brukergrupper eller aktiviteter
- Sonering, randsone og kjerneområde
- Prioriterte verneverdier

Ut fra disse kriteriene har vi gjort en samlet vurdering hvor vi har vurdert hvor godt verneverdier er behandlet i kunnskapsgrunnlaget og om verneverdiene er brukt videre til å fastsette mål, strategier og tiltak i besøksstrategiene.

2.3.3 ENKELTVEDTAK FRA VERNEOMRÅDESTYRENE

Ifølge forskrift om Miljøvedtaksregisteret (FOR-2013-06-14-643) skal følgende vedtak som fattes av verneområdestyrer registreres i registeret:

1. Enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i forskriftene for det enkelte verneområde som verneområdestyret har ansvar for (forskriften § 3 andre ledd a), og
2. Enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven § 48.

Bruken av begrepet «enkeltvedtak» innebærer at man bare skal registrere de vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer (forvaltningsloven § 2 første ledd b). Dette gjør at en god del vedtak av verneområdestyrene ikke registreres i Miljøvedtaksregisteret. Dette gjelder særlig vedtak av generelle normer for saksbehandlingen, slik som forvaltnings- og skjøtselsplaner og besøksstrategier, samt vedtak av (hørings)uttalelser eller oppfordringer til myndigheter og private.

Verneområdestyrene skal registrere vedtakene «senest tre virkedager etter at parten er underrettet om vedtaket» (forskriften § 3 femte ledd). Forskriften trådte i kraft 1. april 2014 og gjelder bare for enkeltvedtak fastsatt etter ikrafttredelsen (§ 7).

Ved oppstart av prosjektet lastet vi ned enkeltvedtakene som var registrert av verneområdestyrene per 12. august 2020. Dette utgjorde 9586 vedtak. De registrerte vedtakene viser at mange verneområdestyrer valgte å registrere vedtak fra før registreringsplikten inntrådte – den tidligste registreringen gjelder et vedtak fra 25. november 2013, og det ser ut til at verneområdestyrene registrerte alle enkeltvedtak fastsatt i 2014.

Fra 2014 er det relativt liten variasjon i antall saker registrert per år uavhengig av hvilken type vedtak som er registrert (se Tabell 2-4). Antallet vedtak for 2020 er som ventet litt lavere enn antallet for tidligere år ettersom totaltallet for 2020 ikke var tilgjengelig.

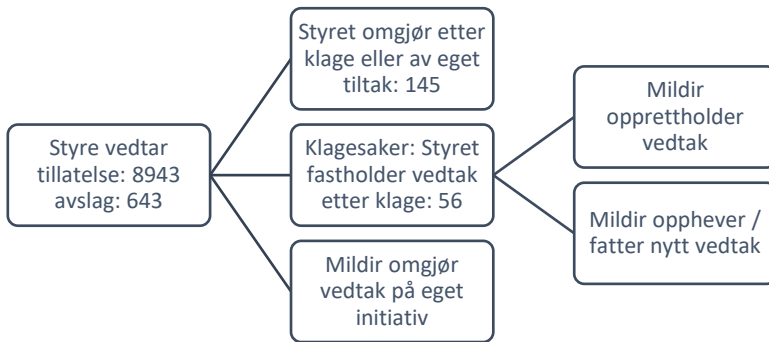
Tabell 2-4 Oversikt over verneområdestyrevedtak om dispensasjon registrert i Miljøvedtaksregisteret per 12. august 2020.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dispensasjonsvedtak	1310	1503	1553	1394	1401	1370	1049
Avslag på dispensasjonssøkn.	82	102	75	107	96	103	77
V.o.styrets omgjøring av disp. / avslag	23	26	19	20	14	21	22
V.o.styrets vedtak registrert som klage	5	14	4	10	10	8	5
MilDir klagebehandling og omgjøring	1	38	36	21	27	20	11

Vår studie av praksis viser imidlertid at antallet vedtak i realiteten kan gi et litt feilaktig bilde av den aktiviteten som det gis tillatelse til i verneområdene. Det er flere forhold som gjør at det oppstår uklarheter:

- Noen vedtak er registrert dobbelt,
- Noen vedtak slås sammen og registreres samlet,
- Det er ulik praksis i verneområdestyrene angående oppdeling av sakskomplekser (eksempelvis bruk av flerårige tillatelser til motorferdsel og helhetlig eller oppdelt tilnærming til større prosjekter som oppføring og rehabilitering av bygninger),
- Det er i en del tilfeller uklart hvilke typer aktiviteter som utløser behov for tillatelse, og praksis i verneområdestyrene synes å variere for når tillatelse kreves.

Saksbehandlingen i verneområdestyrene og Miljødirektoratet kan illustreres som følger:



Figur 2-1 Saksbehandling av enkeltvedtak, 2014-2020, basert på registreringer i Miljøvedtaksregisteret, se nærmere punkt 5.1.6

Forklaring Figur 2-1: Det er kun angitt tall som reflekterer verneområdestyrenes registreringer av vedtak. Som vist i Tabell 2-4 er det uoverensstemmelse mellom styrenes registrering av «klagevedtak» og Miljødirektoratets registrering av klagesaker.

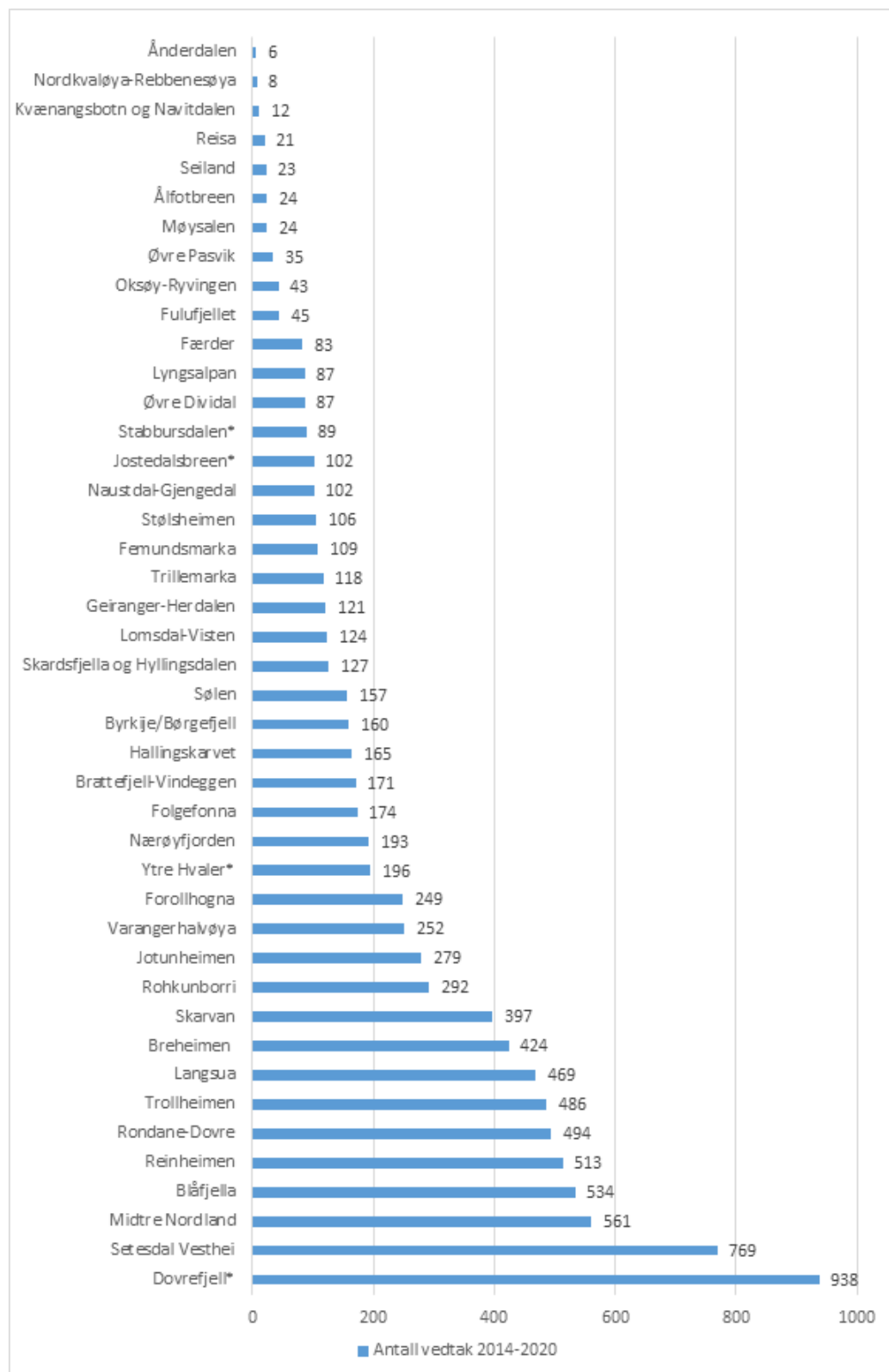
Klassifiseringen «avslag» i Tabell 2-4 ser ut til å brukes konsistent av verneområdestyrene, og innebærer at søkeren ikke fikk tillatelse til å utføre noe av den omsøkte aktiviteten. Klassifiseringen brukes ikke der det ble gitt et delvis avslag på søknaden, i den forstand at søkeren fikk tillatelse til å gjennomføre deler av tiltaket. Et avslag markerer ikke nødvendigvis at tiltaket ikke ble gjennomført, ettersom en del av disse sakene følges opp med et omgjøringsvedtak, enten som følge av klage eller uten formell klage. Slike etterfølgende omgjøringsvedtak registreres normalt som separate vedtak, men her er ikke praksis helt konsistent.

Dersom verneområdestyret beslutter å fastholde det opprinnelige vedtaket, registreres dette i en del tilfeller som et eget vedtak, og i ulik grad registrerer verneområdestyrene også Miljødirektoratets vedtak i klagesaken. Det er disse registreringene som er oppført som «klage» i Tabell 2-4. Miljødirektoratet har imidlertid også en selvstendig plikt til å registrere sine vedtak, og per 1. november 2020 hadde direktoratet registrert 283 enkeltvedtak i registeret, hvorav 159 angikk vedtak fastsatt av verneområdestyrene: 154 var avgjørelser av klagesaker (Tabell 2-4 kategori MilDir klage/omgjøring). Miljødirektoratets omgjøring av egne klagevedtak har funnet sted i to tilfeller, og er ikke tatt med i oversikten over saksbehandlingen i Figur 2-1. Når vi ser nærmere på de enkelte verneområdestyrene, skiller fem verneområdestyrer seg fra de øvrige – Jomfruland, Lofotodden, Raet og Øvre Anárjohka ble etablert senere enn 2014 (2017-2019), og Vega har ikke registrert vedtak etter 2015. For de resterende verneområdestyrene varierer antallet vedtak i perioden 2014 til 2020 betydelig, fra seks til 938 (Figur 2-2).

Vi har basert vår analyse av alle vedtakene på de opplysningene verneområdestyrene har lagt inn i Miljøvedtaksregisteret ved registrering av vedtakene. I tillegg har vi foretatt en mer detaljert koding av et utvalg av vedtakene der vi har informasjon om 19 variabler (se kodebok i vedlegg 1). Vi har kodet alle vedtakene for tre av de utvalgte verneområdestyrene (Jostedalsbreen, Stabbursdalen og Ytre Hvaler) samt et utvalg vedtak fra Dovrefjell (ett år 2019-2020 og 2017 samt noen spredte vedtak ellers). I tillegg har vi gått gjennom Miljødirektoratets klage- og omgjøringsvedtak relatert til alle verneområdestyrene (159 vedtak).

Vi har ikke hatt ressurser til å se nærmere på vedtak som er fattet forut for registreringen av vedtak i Miljøvedtaksregisteret. For disse vedtakene bygger vi på Engen og Hausner (2017) sin studie av vedtak fra seks verneområdestyrer. For disse verneområdestyrene finnes det dermed lengre

tidsserier som gir et bredere grunnlag for analyse over tid (Tabell 2-5). Av særlig interesse her er muligheten for sammenligning av praksis forut for og etter opprettelsen av verneområdestyrene.



Figur 2-2 Fordeling av vedtak for 43 verneområdestyrer som har vært aktive fra 2014 til 2020

Tabell 2-5 Enkeltvedtak for seks verneområdestyrer basert på Engen og Hausner (2017)

	Breheimen	Jotunheimen	Midtre Nordland	Nærøyfjorden	Reinheimen	Stølsheimen
2020	48	34	108	23	43	17
2019	53	41	87	31	53	8
2018	49	55	52	29	56	18
2017	59	52	61	29	70	18
2016	73	41	121	25	100	14
2015	82	34	82	31	98	16
2014	60 (52)	22 (23)	50 (44)	25 (25)	92 (85)	15 (13)
2013	77	31	70	26	44/26 (k)	19
2012	68	30	61	23	52 (k)	7
2011	55	6/16 (f)	65	22 (f)	89 (k)	18 (f)
2010	65 (f)	16 (f)	23 (f)	24 (f)	51 (k)	14 (f)
2009	10 (f)	26 (f)	36 (f)	9 (f)	55 (k)	11 (f)
2008		12 (f)	20 (f)	13 (f)	43 (k)	13 (f)
2007		30 (f)		11 (f)	64 (f)	15 (f)
2006		20 (f)		15 (f)		7 (f)

Forklaring: Data fra 2006 til 2014 er fra Engen og Hausner og data fra 2014 til 2020 er fra Miljøvedtaksregisteret. For 2014 er det første tallet er hentet fra Miljøvedtaksregisteret, mens tallet i parentes er fra Engen og Hausner; (f) er vedtak fattet av fylkesmenn; (k) er kommunale vedtak; to tall skilt med «/»: det første tallet er verneområdestyrevedtak, mens det andre tallet er enten fylkesmannsvedtak eller kommunale vedtak.

2.4 SPØRREUNDERSØKELSE

For å se på bredden i problemstillingene i evalueringen besluttet vi å lage en spørreundersøkelse som skulle dekke alle de 47 verneområdestyrene og nå ulike aktører i forvaltningen. Dermed får vi supplert kvalitative data med kvantitative surveydata, og vi kan se nærmere på om det er forskjellige vurderinger av forvaltningsordningen ut fra hvilken rolle man har i forvaltningen og på tvers av områder og landsdeler.

Spørreskjemaet ble utarbeidet med utgangspunkt i prosjektets problemstillinger, samt tidligere undersøkelser på feltet (Lundberg m.fl. 2018, Eilertsen m.fl. 2020, Lundberg 2017, Rønning og Fedreheim 2009). I spørreskjemaet spurte vi om tilknytningen til verneområdene, om verneverdiene og eventuell påvirkning på disse, om enhetlig forvaltning, praksis og måloppnåelse, om lokal forankring og medvirkning, om arbeidet i administrativt kontaktutvalg, og spørsmål som går konkret på vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Se vedlegg 3).

2.4.1 SPØRREUNDERSØKELSENS POPULASJON, UTVALG, OG SVARPROSENT

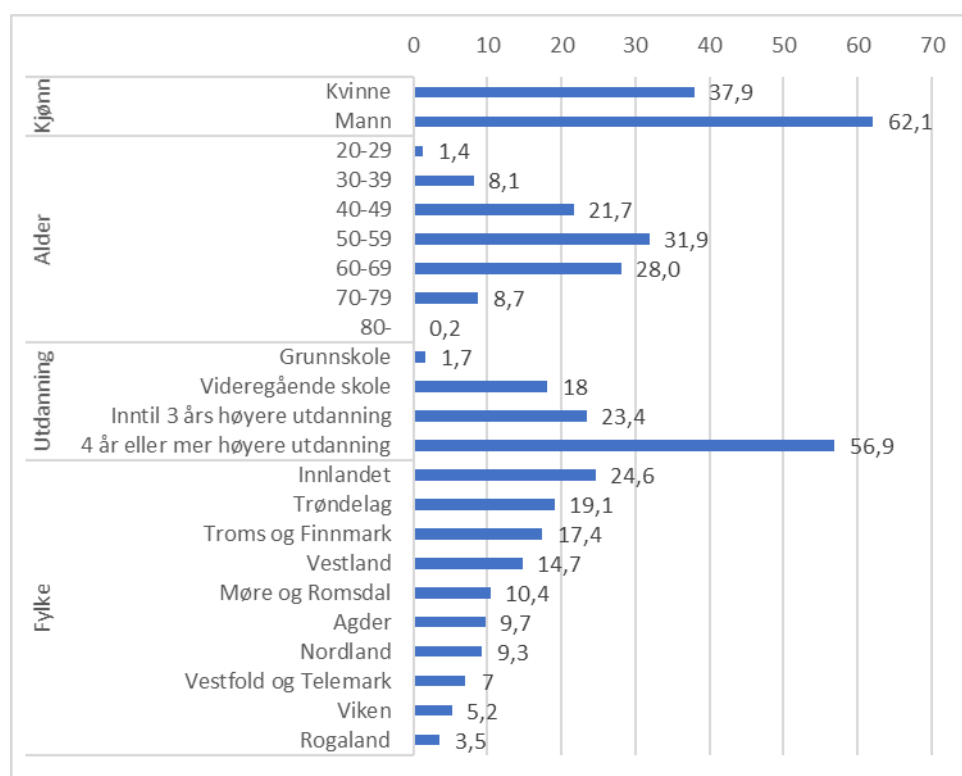
Målpopulasjonen for spørreundersøkelsen er verneområdeforvaltere, medlemmer av verneområdestyret, medlemmer av Rådgivende utvalg, medlemmer av Administrativt kontaktutvalg, miljøverndirektører hos Fylkesmannen, og SNO. Utvalget fikk tilsendt individuell invitasjon til spørreundersøkelsen via e-post på basis av lister fra verneområdeforvalterne. Vi etterspurte respondenter fra både for inneværende styreperiode (2020-2023) og for forrige styreperiode (2015-2019). Datainnsamlingen innebar noen feilkilder knyttet til epostadressen og manglende svar fra 2 styre, men ellers ble det ikke registrert forhold som vil gi store skjevheter i måten data ble samlet

inn på. I ettertid kan man vurdere om man burde ha inkludert flere ressurspersoner hos fylkesmannen som en del av målpopulasjonen.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 1438 e-postadresser, men på grunn av feil adresse osv. er den effektive populasjonen 1364. I alt fikk vi inn 517 svar, noe som gir en svarprosent på 38 prosent⁵. Det ble sendt ut tre purringer.

2.4.2 BESKRIVELSE AV SPØRREUNDERSØKELSENS UTVALG

38 prosent av respondentene er kvinner, og 62 prosent er menn (Figur 2-3). Hovedtyngden av respondentene er i aldersgruppen 50 til 59 år, etterfulgt av aldersgruppen 60 til 69 år. Bare i underkant av 10 prosent er under 40 år. Utvalget vårt er høyt utdannet, med over halvparten (57 prosent) med over 4 års høyere utdanning, og med 23 prosent med inntil 3 års høyere utdanning. Om lag 1 av 4 av respondentene har tilknytning til verneområder i Innlandet fylke. Deretter følger Trøndelag, Troms og Finnmark og Vestland fylker. Når det gjelder spørsmålet om fylkestilknytning, var det mulig med flere kryss.

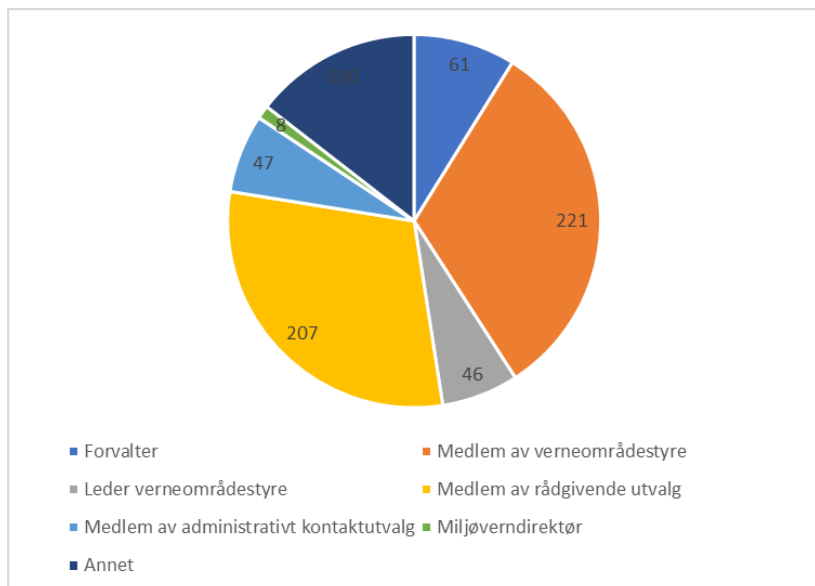


Figur 2-3: Utvalgets kjønn, alder, utdanning og fylkestilknytning. Tall i prosent. n=511.

Respondentene har krysset av for deres rolle i forvaltningen (Figur 2-4). Vi har bedt om spesifisering av om det gjelder inneværende periode eller forrige styreperiode (2015-2019). Her er de to styreperiodene slått sammen, men i analysene kan vi se om det er forskjeller for de to ulike periodene, og i noen analyser velger vi også å se kun på den ene perioden. Siden vi vet hvilken kategori vi sendte ut til, kan vi også si noe om svarprosent for de ulike gruppene. Tallene vil imidlertid være noe misvisende, siden vi ikke vet hvilken kategori de som ikke har fullført eller har meldt seg av

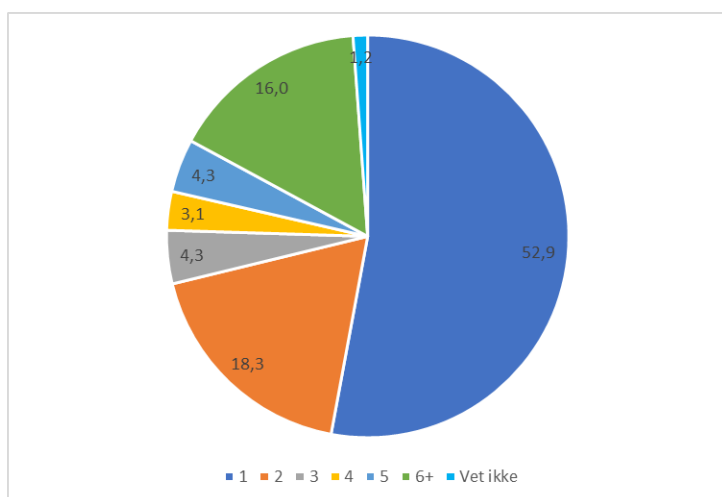
⁵ 38 personer meldte seg av, 651 besvarte ikke og 158 besvarte ikke hele undersøkelsen.

tilhører. Høyest svarprosent finner vi blant forvalterne, der 97 prosent av en populasjon på 63 har svart. Blant medlemmene i verneområdestyrene har omlagt halvparten svart, dette inkluderer også ledere. 80 prosent av miljøverndirektørene har svart, samt 32 prosent av medlemmene i rådgivende utvalg, og 24 prosent av medlemmene i administrativt kontaktutvalg. 100 personer hadde svart «annet», og disse inkluderer blant andre 15 personer fra SNO, fjelloppsyn, grunneiere, hytteeiere, besøks-/nasjonalparksenter, destinasjonsselskap, flere naturvern- og friluftsansjoner, friluftsråd, kommunale stillinger og oppsyn/tilsyn.



Figur 2-4: Utvalgets rolle i forvaltningen. Antall. Flere kryss var mulig.

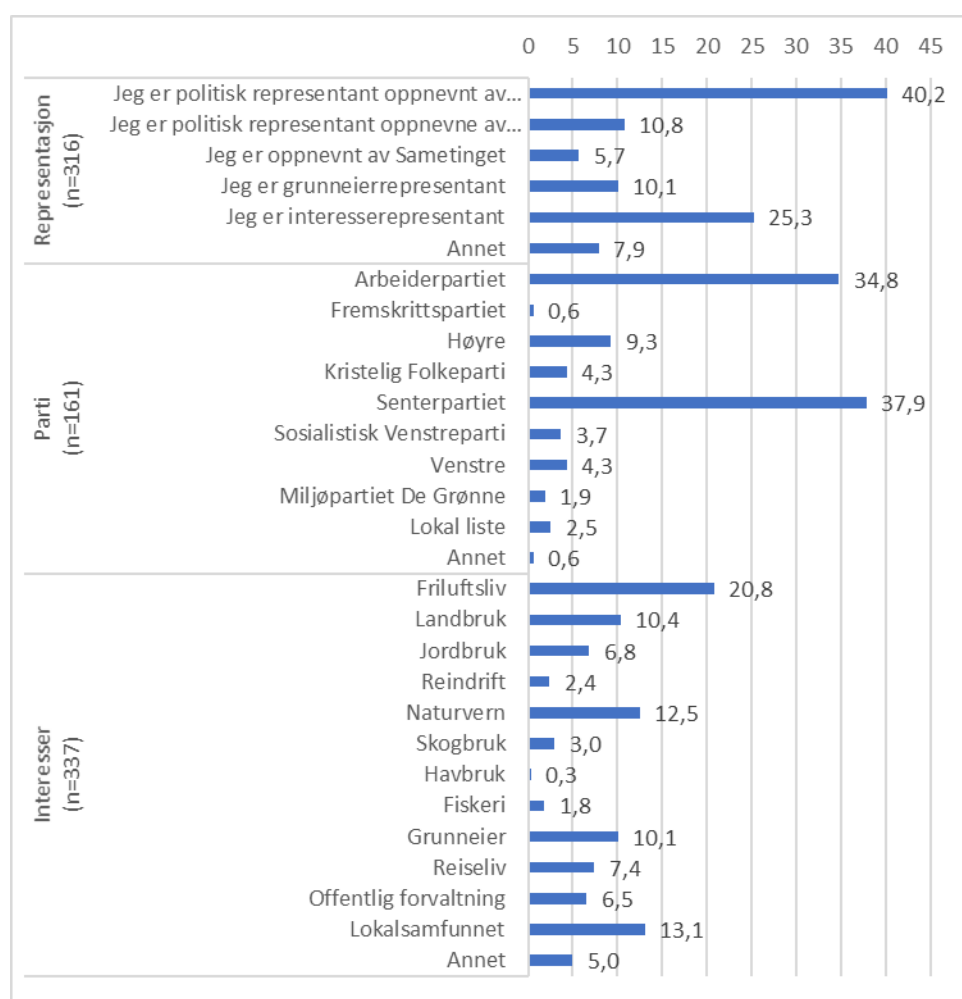
Forvalterne og alle representantene i verneområdestyrene ble også spurt om hvor mange verneområder de har forvaltningsansvar for (Figur 2-5). Over halvparten (53 prosent) har forvaltningsansvar for 1 område. På motsatt side svarer 16 prosent at de har forvaltningsansvar for 6 eller flere områder. 1 prosent svarer at de ikke vet hvor mange områder de har forvaltningsansvar for.



Figur 2-5: Oversikt over hvor mange verneområder medlemmene i verneområdestyrene har forvaltningsansvar for. Tall i prosent. n=257.

Medlemmene i verneområdestyrene, lederne av verneområdestyrene og rådgivende utvalg fikk spørsmål om hvem de representerer. 40 prosent oppgir å være politisk representant oppnevnt av kommunen, 11 prosent er oppnevnt av fylkeskommunen og 6 prosent av Sametinget. Videre sier 10 prosent de er oppnevnt som grunneierrepresentant og 25 prosent som interesserepresentant. Når det gjelder de samiske interessene, har Sametinget oppnevnt 42 faste representanter, så blant disse er svarprosenten på 43 prosent.

De politisk oppnevnte representantene fikk i tillegg spørsmål om hvilket parti de representerer. To partier peker seg tydelig ut; Senterpartiet med 38 prosent og Arbeiderpartiet med 35 prosent. De som har svart at de sitter i rådgivende utvalg, og har krysset av for at de er interesserepresentant, fikk også spørsmål om hvilke interesser de representerer. Flest sier de representerer friluftslivet (21 prosent). Deretter følger lokalsamfunnet (13 prosent), naturvern (13 prosent), landbruk (10 prosent) og grunneier (10 prosent).



Figur 2-6: Hvem utvalget representerer. Tall i prosent.

Blant de som har svart «annet» på hvem de representerer finner vi både universiteter, kommuner og fylkeskommuner, flere friluftsliv- og naturvernorganisasjoner, forum- for natur og friluftsliv (FNF), velforeninger, museer, reiselivsselskap, hytteeiere, rettighetshavere, vannkraft og minoriteter.

2.4.3 OM PRESENTASJON AV FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

Funnene fra spørreundersøkelsen vil presenteres i tilknytning til de ulike temaene i evalueringen, og deretter sammenfattes med de andre funnene. Vi presenterer funnene fra spørreundersøkelsen hovedsakelig som figurer.

Spørreskjemaet var omfattende, og flere deler av skjemaet var rettet mot spesielle grupper. Dette innebærer at antall respondenter vil variere på de ulike spørsmålene. Blant annet har for eksempel forvalterne svart på en egen gruppe spørsmål, i tillegg til at de har svart på en rekke felles spørsmål. Vi har også inkludert flere åpne spørsmål i spørreskjemaet. Disse er enten separate spørsmål, eller brukes for at respondentene skal utdype svarene sine. Vi presenterer også funn fra disse åpne spørsmålene, for både hele materialet under ett og for spesielle grupper, f.eks. medlemmer av verneområdestyret.

På spørsmål der respondentene skal vurdere på en skala, var det i spørreskjemaet også inkludert svaralternativer for «vet ikke» og i noen tilfeller «ikke relevant». I presentasjonen av funnene har vi gjennomgående utelukket disse. Vi ber i stor grad respondentene vurdere seg selv og det arbeidet de gjør i verneområdeforvaltningen. Det er naturlig å anta at respondentene er positive til sin egen innsats og jobb, og at funnene er påvirket av dette.

Vi har gjennomført bivariante analyser av data. Dette innebærer at vi har sett på gjennomsnitt og hvordan respondentene skårer på ulike holdningsspørsmål hovedsakelig ut fra deres rolle i forvaltningen og hvem de representerer, men av og til også ut fra andre bakgrunnsvariabler som beskrevet i kapittel 2.4.2.

2.5 DYBDESTUDIE

For å belyse problemstillingene i studien, har vi valgt å se nærmere på de fire verneområdestyrene Stabbursdalen, Dovrefjell, Jostedalsbreen og Ytre Hvaler. Problemstillingene nevnt i kapittel 1.2 vil alle bli belyst for disse fire områdene og i kapittel 3 presenteres disse områdene mer detaljert. I utvelgelsen av de fire områdene for dybdestudie har vi vektlagt variasjon: De utvalgte verneområdene er geografisk spredt, omfatter fjell- og fjordområder, samt et marint område. Videre har de ulike vernestatus (nasjonalpark, landskapsvernområde og naturreservat) og ulike verneformål (ulike naturtyper, villrein, kulturlandskap og kulturminner, samisk kultur, naturbruk og næringsutnyttelse). Områdene er dessuten valgt ut fordi de representerer en variasjon i størrelse og sammensetning av verneområdestyrer, ansettelsessted og -forhold for forvalterne. Representasjonen i de rådgivende utvalgene og administrativt kontaktutvalg er også ulike. Videre har vi også valgt å inkludere et verneområdestyre med representasjon fra Sametinget. Under følger en beskrivelse av de ulike metodene i dybdestudien og den praktiske gjennomføringen av den.

2.5.1 INTERVJU

Det ble gjennomført totalt 35 intervjuer med ulike informanter knyttet til de fire verneområdestyrene for Stabbursdalen, Dovrefjell, Jostedalsbreen og Ytre Hvaler. Intervjuene har vært gjennomført som semistrukturerte intervjuer ved hjelp av en på forhånd utarbeidet intervjuguide (se vedlegg 5). Alle intervjuene har vært gjennomført digitalt og de fleste intervjuene har vart ca. en time. Et fåtall av intervjuene har vart opptil n og en halv til to timer.

Det har blitt tatt telefonopptak av de fleste intervjuene og noen av disse har i etterkant blitt transkribert, mens de andre lydopptakene ble sammen med notater underveis i intervjuet, brukt til å lage et komplett referat. Informantene som har ønsket det, har fått tilsendt referatene i etterkant av intervjuene, slik at de har hatt mulighet til å validere, korrigere og føye til informasjon. I rapporten gjengir vi synspunkter og opplevelser slik de har kommet frem i intervjuene. Gjennom de 35 intervjuene har det kommet frem ulike og til dels motstridende oppfatninger om forvaltningen av de fire utvalgte verneområdene. Dette meningsmangfoldet har vi vært opptatt av å fremstille i presentasjonen av funnene.

Tabell 2-6: Informanter intervjuet i de fire caseområdene.

Caseområde	Informanter
Stabbursdalen	Totalt ti informanter: <ul style="list-style-type: none"> • Forvalter • SNO • Miljødirektør hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark • Styreleder nasjonalparkstyret • Nestleder/Sametingsrepresentant i nasjonalparkstyret • Et medlem i dagens nasjonalparkstyre • Et tidligere medlem i nasjonalparkstyret • Tre representanter i rådgivende som representerer leirskole og reiselivsnæringsinteresser, grunneierinteresser og reindrift (en siida)⁶ • En representant fra en siida som ikke har deltatt i rådgivende utvalg, men som har interesser i området
Dovrefjell	Totalt ti informanter <ul style="list-style-type: none"> • To forvaltere, derav en som har erfaring fra tidligere forvaltningsmodell • SNO • Styreleder nasjonalparkstyret, satt i styret også i forrige periode • Tre medlemmer i dagens verneområdestyre • To representanter for Fylkesmannen • Innleid konsulent (arbeidet med besøksstrategi)
Jostedalsbreen	Totalt ni informanter: <ul style="list-style-type: none"> • Forvalter • Forvalter i permisjon • SNO • Representant for Fylkesmannens miljøvernnavdeling i Vestland • Et styremedlem i dagens nasjonalparkstyret • Et tidligere medlem i nasjonalparkstyret • To representanter for det rådgivende utvalget: landbruks- og beiteorganisasjon, geologi • En representant i det administrative kontaktutvalget fra en av de berørte kommunene
Ytre Hvaler	Totalt seks informanter: <ul style="list-style-type: none"> • Forvalter • SNO • Tidligere styreleder i nasjonalparkstyret • Et styremedlem i dagens nasjonalparkstyre • Et tidligere styremedlem i nasjonalparkstyret • En representant for lokal fiskerinæring

⁶ En siida er en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer (Lov om reindrift LOV-2007-06-15-40).

2.5.2 ARBEIDET MED BESØKSSTRATEGIER

Noen av aktørene i de fire utvalgte områdene ble intervjuet for andre gang om arbeidet med besøksstrategier. Dette gjelder primært forvaltere, i tillegg til at det gjaldt en SNO-representant, en innleid konsulent for arbeidet med besøksstrategi (gjelder Dovrefjell-Sunndalsfjella), samt noen representanter for styret (primært styreledere). Dette var den viktigste datainnsamlingen for arbeidet med besøksstrategiene, siden ingen av disse fire hadde avsluttet arbeidet da vi gjorde datainnsamling. Fokuset har derfor vært på prosess, aktører som har deltatt samt vurderinger og prioriteringer så langt.

2.5.3 DOKUMENTSTUDIER

For de fire områdene har vi gjort dokumentstudier av verneområdeforskrifter, relevant saksbehandlingsregelverk (inkludert mandat til styrer, rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg), forvaltningsplaner, skjøtselsplaner og besøksstrategier. Videre har vi gått gjennom tilgjengelige møteinnkallinger- og protokoller, ankesaksbehandlinger, korrespondanse mellom verneområdestyret og andre aktører (eksempelvis Miljødirektoratet, fylkesmannen og kommunene). For noen av områdene har dette vært et lettere tilgjengelig og mer oversiktlig materiale enn for andre. Vi har dessuten gått gjennom møtereferater fra rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg for å se hvem som har deltatt og hva som har blitt diskutert. For å belyse hvordan ulike aktører i lokalsamfunnet har forholdt seg til forvaltningen av disse områdene etter reformen i 2010, har vi som en del av dokumentstudiene inkludert medieoppslag. Til den samfunnsøkonomiske analysen har vi gått gjennom budsjettvedtak og regnskap for de fire styrene.

2.6 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE

I en samfunnsøkonomisk analyse vurderes samlede nyttevirkinger av et tiltak opp mot de samlede kostnadsvirkningene, og tiltaket vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet nytte overstiger kostnadene (Direktoratet for økonomistyring 2018). Da nyttevirkingene av forvaltningsmodellen er vanskelig å verdsette i kroner, har vi her gjennomført en kostnadsvirkningsanalyse, jamfør Finansdepartementets rundskriv R-109/2014⁷. Vi har bygget på metodikken i Direktoratet for økonomistyring sin veileder for samfunnsøkonomiske analyser når vi har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av forvaltningsmodellen (Direktoratet for økonomistyring 2018), selv om denne i utgangspunktet er beregnet å skulle gjennomføres *før* et tiltak iverksettes og først og fremst er rettet mot nytte-kostnadsanalyser.

2.7 MULIGE FEILKILDER OG BEGRENSNINGER

Datainnsamlingen i denne evalueringen er gjennomført høsten 2020, og på grunn av korona-situasjonen har det av smittevernhensyn ikke vært mulig å gjennomføre fysisk feltarbeid. Alle intervjuene i dybdestudien er derfor gjennomført digitalt eller på telefon. Selv om det hadde vært ønskelig å gjennomføre noen av intervjuene ansikt-til-ansikt, har vi erfart at det har fungert godt å gjøre intervju via Teams, hvor det er mulig å se intervjupersonene mens man snakker med dem.

⁷ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf

Videre opplevde vi at intervjupersonene var godt vant til å kommunisere digitalt, og vi tror i det hele tatt ikke at de digitale intervjuene i nevneverdig grad har påvirket resultatene.

En viktig datakilde i denne evalueringen er dokumenter, både fra styrene i de fire områdene i dypdykket, men også de øvrige styrene. Slik påpekt over varierer praksisen med å tilgjengeliggjøre relevante dokumenter (møteinnkallinger, styreprotokoller, referater i RU osv.) via portalen <http://www.nasjonalparkstyre.no/> betraktelig. Å få oversikt over styrenes arbeid med eksempelvis forvaltningsplaner og besøksstrategier har derfor vært en utfordring, og det kan forekomme feil i oversiktene vi har utarbeidet. Tilsvarende har registreringene i Miljøvedtaksregisteret vært den viktigste datakilden for å vurdere styrenes saksbehandling. Gjennom dialog med Miljødirektoratet og samtaler med forvaltere i de utvalgte områdene, vet vi imidlertid at praksisen med å registrere saker her varierer, og dette er følgelig en mulig feilkilde. Dette er noe vi kommer nærmere inn på i kapittel 5.

En annen mulig feilkilde er knyttet til at de ulike respondentgruppene har vurdert sin egen innsats og bidrag i verneforvaltningen, og funnene må følgelig også tolkes ut fra hvem som svarer. Eksempelvis har styremedlemmene tatt stilling til i hvilken grad arbeid med verneverdiene har preget arbeidet i verneområdestyret, altså blir det en vurdering av eget arbeid. Der vi finner forskjeller i slike vurderinger på tvers av respondentgrupper, eksempelvis styremedlemmer, forvaltere og medlemmer av rådgivende utvalg, har vi valgt å vektlegge dette, fordi det bidrar til et mer fullstendig bilde av situasjonen.

Til sist vil vi påpeke at utvalget av Sametingsoppnevnte styremedlemmer i dybdestudien er lite, hvor et av de fire områdene har samisk representasjon i styret. Gjennom spørreundersøkelsen har vi imidlertid dekket 43 prosent av Sametingets 41 oppnevnte faste representanter. Hvis vi hadde gjennomført flere intervjuer med representanter oppnevnt av Sametinget, ville vi ha kunnet belyst og utforsket funnene fra intervjuene og spørreundersøkelsen ytterligere.

3 PRESENTASJON AV VERNEOMRÅDENE I DYBDESTUDIEN

I Norge er det, som tidligere nevnt, til sammen 47 verneområdestyrene og vi har i denne evalueringen valgt ut de fire nasjonalparkstyrene Stabbursdalen, Dovrefjell, Jostedalsbreen og Ytre Hvaler for dybdestudier. I det foregående kapitlet gjorde vi rede for bakgrunnen for valget av disse fire områdene og i dette kapitlet vil vi presentere verneområdene disse styrene forvalter nærmere. Vi vil også gjøre rede for de viktigste verneverdiene i disse områdene, historisk bruk og interesser i områdene, samt sammensetningen i nasjonalparkstyrene og i de rådgivende utvalg.

I Tabell 3-1 sammenfatter vi viktig informasjon om de fire styrene og slik tabellen viser er det en rekke forskjeller mellom dem, siden de er valgt ut nettopp fordi de representerer en variasjon i styresammensetning, verneformål, vernetidspunkt og geografisk plassering. Videre viser tabellen at antallet verneområder styrene har forvaltningsansvar for varierer, det samme gjør arealet: Dovrefjell skiller seg ut med forvaltningsansvar for 17 områder, mens de tre andre styrene har ansvaret for én nasjonalpark hver. Verneområdene Dovrefjell forvalter utgjør til sammen 4562 km², hvor nasjonalparken Dovrefjell-Sunndalsfjella er 40 prosent av dette arealet. Til sammenligning er Jostedalsbreen 1314 km², Stabbursdalen 747 km² og Ytre Hvaler 354 km². For Ytre Hvaler som en marin nasjonalpark, er sjøarealet om lag 340 km² eller 96 prosent av nasjonalparken.

Variasjonen i arealet disse styrene forvalter reflekterer dessuten at størrelsen på og sammensetningen av styrene varierer: Mens både Dovrefjell og Jostedalsbreen nasjonalparkstyrene består av representanter fra fem berørte kommuner, består Stabbursdalen og Ytre Hvaler nasjonalparkstyrene kun av representanter fra to kommuner. Videre har Dovrefjell representanter fra tre fylkeskommuner (Innlandet, Møre og Romsdal og Trøndelag), mens de tre andre styrene kun har en representant fra fylket verneområdet ligger innenfor. I Stabbursdalen nasjonalparkstyre har dessuten Sametinget oppnevnt en representant fordi verneområdet berører samiske interesser.



Figur 3-1 Selvportrett villrein (kilde: NINA)

Tabell 3-1 Oversikt over verneområdestyrene i evalueringen

Verneområde-styre	Antall verneområder	Etablert	Kommuner/fylker	Areal	Antall forvaltere	Forvaltnings-knutepunkt
Stabbursdalen nasjonalpark-styre (konstituert 04.04.2011)	2 verneområder: Stabbursdalen nasjonalpark og Stabbursdalen LVO	Stabbursdalen NP opprettet 1970, LVO opprettet 1986.	Porsanger og Hammerfest (tidligere Kvalsund) kommune, Troms og Finnmark fylkeskommune	Totalt 936,1, hvorav NP 748,9 km ² og LVO 189,1 km ²	1	Stabbursnes Naturhus og Museum. Samlokalisert med SNO
Dovrefjell nasjonalpark-styre (10.08.2011)	17 verneområder: 1 NP, 9 LVO, 1 kombinert LVO med BV (biotopvern), 2 BVO og 4 NR (naturreserverater) (se Tabell 3-4 for oversikt)	Dovrefjell-Sunddalsfjella nasjonalpark ble opprettet i 2002, utvidet i 2018. Tidligere Dovrefjell nasjonalpark (247 km ²) ble opprettet i 1974.	Nasjonalparken omfatter kommunene: Oppdal (34,6 %), Sunndal (33,8 %), Lesja (28,8 %), Dovre (2,2 %), Molde (0,6 %), og fylkene: Innlandet, Trøndelag og Møre og Romsdal	I alt 17 områder på til sammen 4562 km ² , derav utgjør nasjonalparken 1830 km ² , dvs nasjonalparken dekker ca. 40 % av ansvarsområde	2	Hjerkin, samlokalisert med Villreinsenter Nord, to forvaltere for Rondane-Dovre nasjonalparker, Pilegrimssenter Dovrefjell, og SNO.
Jostedalsbreen nasjonalpark-styre (konstituert 01.02.2011)	1 verneområde: Jostedalsbreen nasjonalpark	Opprettet 25.10.1991	Luster, Stryn, Sogndal, Sunnfjord, Gloppen, Vestland fylkeskommune	1314, hvorav 370 på privat grunn	2	Luster rådhus i Gaupne, samlokalisert med blant annet SNO.
Ytre Hvaler nasjonalpark-styre (konstituert 13.04.2010)	1 verneområde: Ytre Hvaler nasjonalpark ⁸	Opprettet 26.06.2009	Hvaler og Fredrikstad kommune, Viken fylkeskommune	354 km ² hvorav ca. 340 km ² er sjøareal	1	Skjærgårdens hus, samlokalisert med SNO og Skjærgårdstjenesten

3.1 STABBURSDALEN

Stabbursdalen nasjonalpark/Rávttosvuomi álbmotmeahcci ble opprettet i 1970 og utvidet i 2002.⁹ Nasjonalparken ligger i Troms og Finnmark fylke og dekker et område på 747 km². Den største delen av nasjonalparken ligger i Porsanger kommune, og kun en veldig liten del i vest (under én prosent), ligger i Hammerfest kommune (tidligere Kvalsund kommune). Tilgrensende verneområde til nasjonalparken er Stabbursdalen landskapsvernområde (se kart i Figur 3-1), som ligger mellom nasjonalparkens østgrense og Porsangerfjorden. Samlet fredningsareal er 936 km².

I verneforskriften fra 2002, da nasjonalparken ble utvida, blir verneformålet formulert slik (FOR-2002-12-20-1771):

Formålet med Stabbursdalen nasjonalpark er å bevare et stort naturområde tilnærmet fri for tekniske inngrep, for å sikre biologisk mangfold med økosystemer, arter og bestander. I dette

⁸ Tidligere også 4 naturresevat, men dette vernet ble opphevet i 2020

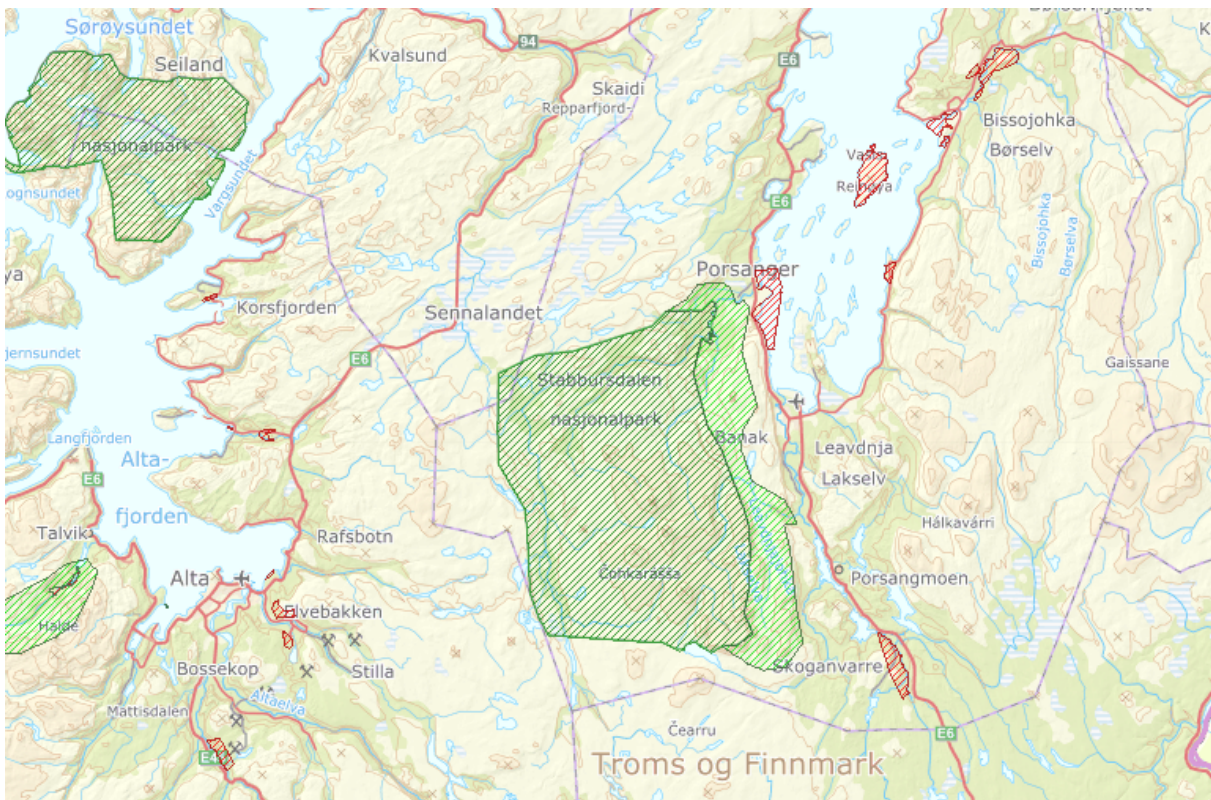
⁹ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/norges-nasjonalparker/stabbursdalen-nasjonalpark/>.

inngår blant annet å bevare en del av verdens nordligste furuskog, variert vassdragsnatur og gáisåene med et karakteristisk preg, samt geologiske forekomster og kulturminner.¹⁰ Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.

For Stabbursdalen LVO er verneformålet formulert slik (FOR-2002-12-20-1772):

Formålet med opprettelsen av Stabbursdalen landskapsvernområde er å sikre et egenartet og vakkert naturlandskap i tilknytning til Stabbursdalen nasjonalpark, samt å sikre et område med verdens nordligste furuskog. Betydelige kvartærgeologiske verneverdier bidrar til å gi området dets særpreg.

Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor landskapsvernområdet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne nyttes til reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. I tillegg skal landskapsvernområdet, sammen med Stabbursdalen nasjonalpark, bidra til å bevare et sammenhengende naturområde som også inneholder mange kulturminner.



Figur 3-2: Stabbursdalen nasjonalpark og landskapsvernområde (Kilde: Miljødirektoratet)

¹⁰ Gáisåene er et fjellmassiv i Troms og Finnmark fylke som utgjør en sammenhengende kjede av høye, bratte fjell som skiller fjordbotnene i Laksefjorden og Porsangen fra Finnmarksvidda (Kilde: Store norske leksikon).

I Stabbursdalen nasjonalpark ligger verdens nordligste furuskog med karakteristiske furutrær preget av hardt vær og kaldt klima (se Figur 3-2). Det er i tillegg det nordligste leveområdet for flere andre plante-, dyre- og fuglearter.¹¹ Elgen beiter og oppholder seg i furuskogen om vinteren.



Figur 3-3: Furuskogen i Stabbursdalen nasjonalpark (Foto: Gry Ingebretsen, Stabbursnes Naturhus og Museum).

Nasjonalparken inneholder mange av de typiske landskapsformene i Finnmark, slik som gáissene, som er ei karakteristisk fjellrekke med høye, bratte fjell som skiller Laksefjorden og Porsangen fra Finnmarksvidda.¹² Midt i den mere skrinne furuskogen, ligger Lompola, som er et uvanlig frodig område som er del av den sakteflytende delen av Stabburselva som renner gjennom nasjonalparken. Stabburselva, som er ca. 60 km lang, er ei god lakseelv, og laksen går ca. tre mil opp elva til Njáhkagorži. Ovenfor kan man fiske ørret i elva og i vann i området. Stabbursnes Naturhus og Museum er autorisert besøksenter for Stabbursdalen nasjonalpark.

Historisk bruk og interesser i nasjonalparken

Stabbursdalen er et viktig område for reindriften, som har benyttet området til vår-, sommer- og høstbeite i flere generasjoner (se illustrasjon i Figur 3-3). Reinen er i Stabbursdalen fra april til november hvert år. Flere av siidaene i området har ikke tilgang til kystområder, og oppholder seg store deler av året i Stabbursdalen.¹³ Det fins spor etter eldre tiders villreinfangst, som på 1600-tallet ble avløst av tamreindriften.

¹¹ <http://www.nasjonalparkstyre.no/stabbursdalen/>.

¹² <https://snl.no/Gaissene>.

¹³ <https://www.norgesnasjonalparker.no/nasjonalparker/stabbursdalen/>.

Stabbursdalen har også vært en viktig del av næringsgrunnlaget for den sjøsamiske befolkningen, som har lange tradisjoner med jakt, fiske og førsanking i området. Starrbeltene¹⁴ i Lompola ble tidligere slått til vinterfôr.

Det drives litt reiselivsaktivitet og en leirskole i randsonen til nasjonalparken. Det har blant annet vært gjennomført offroad sykkeløp i parken. Det går en grusvei et stykke inn i nasjonalparken, og denne kan benyttes fritt om sommeren. Veien blir imidlertid ikke brøytet på vinteren. Det er derfor forholdsvis liten trafikk i nasjonalparken om vinteren, på grunn av lange avstander til vei.

Det ligger en rekke hytter i nasjonalparken, som ble etablert før nasjonalparken. Grunneierne som både eier hytter og har fiskerett i Stabburselva, har interesser i nasjonalparken med hensyn til bruk av hyttene, samt jakt og fiske.

Nasjonalparkstyre og rådgivende utvalg

Første styre for Stabbursdalen nasjonalpark ble konstituert 4. april 2011. Nytt styre ble imidlertid konstituert allerede året etter (23. mars 2012) og da var det kun et av medlemmene fra det første styret som fortsatte i det nye. Styret har fire faste medlemmer, hvorav ett medlem representerer Porsanger kommune, ett medlem representerer Hammerfest (tidligere Kvalsund) kommune, ett medlem representerer Troms og Finnmark fylkeskommune (tidligere Finnmark) og ett medlem representerer Sametinget. Nåværende styre er presentert i Tabell 3-2.

Tabell 3-2: Sammensetningen i Stabbursdalen nasjonalparkstyre for perioden 2019-2023/2020-2024

Styrerepresentant	Representerer	Posisjon	Vara
Mona Skanke	Porsanger kommune	Leder	Øyvind Lindbäck
Kåre Olli	Sametinget	Nestleder	Ida Kathrine Balto
Robert Wilhelmsen	Hammerfest (Kvalsund) kommune	Medlem	Marianne Sylvi Jane Husebye
Grete-Liv Olaussen	Troms og Finnmark fylkeskommune	Medlem	Frode Elias Lindal

Første møte i rådgivende utvalg ble gjennomført 27. juni 2013. Det har siden vært et møte hver høst, med unntak av i 2015 hvor det ble begrunnet med at forvalter var i permisjon. Tabell 3-3 viser sammensetningen av rådgivende utvalg. Som regel er det en person fra de ulike organisasjonene som har møtt til hvert enkelt møte, men det har variert litt hvem som har representert hver forening. Noen har også representert flere interesser samtidig. I tillegg til medlemmene, har representanter fra nasjonalparkstyret, forvalter og SNO vært til stede under møtene i rådgivende utvalg. Møtene har vært avholdt på kveldstid på Stabbursnes Naturhus og Museum, og de fleste møtene har vart ca. tre timer. Ifølge forvalter har det nylig blitt etablert et ungdomsråd i Porsanger kommune, som vil bli invitert til å delta i rådgivende utvalg.

Stabbursdalen nasjonalpark har ikke etablert administrativt kontaktutvalg.

Stabbursdalen er ikke ferdig med å utarbeide forvaltningsplan og besøksstrategi. Et utkast til forvaltningsplan foreligger, men det foregår dialog med Miljødirektoratet om endelig utforming av denne.

Tabell 3-3: Sammensetningen i det rådgivende utvalget (de som har deltatt på møter).

¹⁴ Starr er gressaktige planter med smale, trådformede eller renneformede blad og trekantet, fylt strå uten ledd (<https://snl.no/starr>)

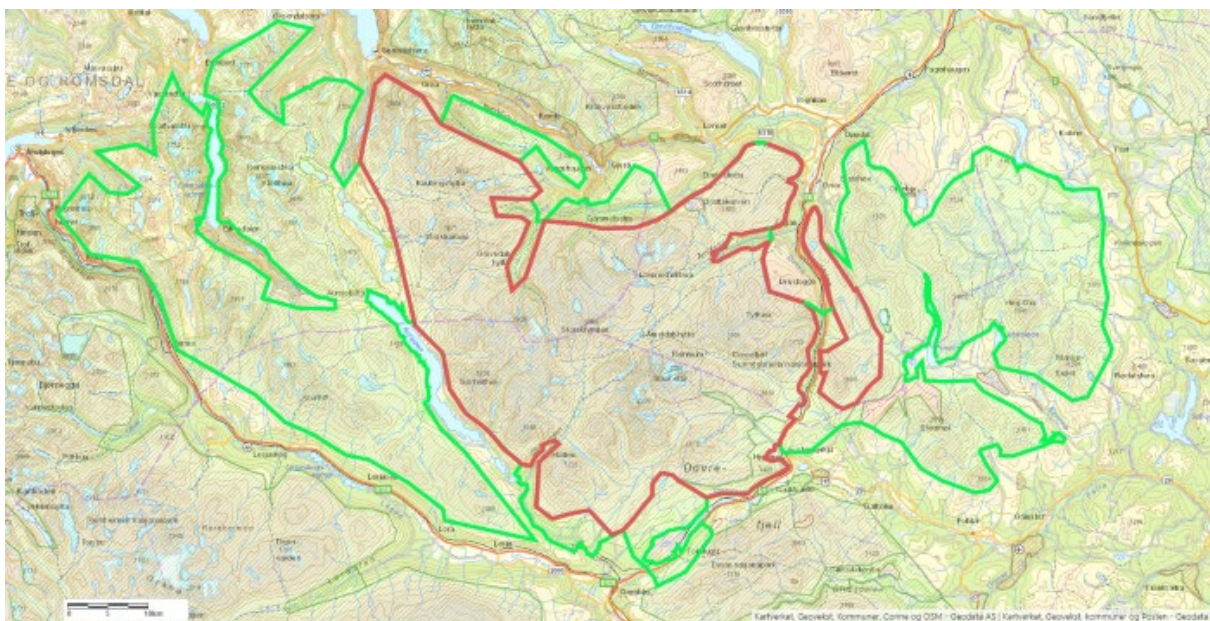
Organisasjon/forening	Antall representanter som har møtt (på ulike møter)	Antall møter de har møtt på (av totalt 6)
Njeaiddán siida	1	1
Láhtin siida	1	1
Vuorje siida	1	1
Skáiddaduottar siida	1	1
Stabbursdalen Resort AS	1	Ikke møtt
Stabbursdalen Lodge AS	1	2
Stabbursdalen leirskole og adventure	1	2
Stabbursdalen grunneierforening	2	3
Stabbursnes Naturhus og Museum	1	5
Stabbursdalen sameierlag	1	3
Stabbursdalen elveeierlag	1	2
Stabbursnes og omegn bygdelag	1	Ikke møtt
Dilljávre veilag	2	5
Lakselvdalen bygdelag	1	6
Skoganvarre bygdelag	2	3
Sjøsamisk kompetansesenter	1	2
Finnmarkseiendommen (FeFo)	1	2
Turgleder AS	1	Ikke møtt
Glød Explorer AS	1	Ikke møtt
Finnmarksrittene AS/Offroad Finnmark	1	Ikke møtt

3.2 DOVREFJELL

Den gamle Dovrefjell nasjonalpark (247 km²) ble opprettet i 1974. Gjennom en stor utvidelse ble dette til Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark i 2002. I 2018 ble nasjonalparken videre utvidet og dekker i dag de sentrale fjellområdene mellom Sunndalen, Drivdalen, Dalsida og Torbudalen, samt fjellryggen øst for Drivdalen. Fra 2018 omfatter den også mesteparten av tidligere Hjerkinnskytefelt, sammen med Hjerkinns landskapsvernområde med biotopvern. Likevel utgjør nasjonalparken bare ca. 40 prosent av arealet som Dovrefjell verneområdestyret forvalter, og totalarealet er på om lag 4562 km² (Tabell 3-4 Oversikt over verneområder og areal som forvaltes av Dovrefjell verneområdestyre (Kilde: <http://www.nasjonalparkstyre.no/dovrefjell/>). Andel er gitt i forhold til totalarealet for alt som er vernet.).

Ifølge Forskrift om verneplan for Dovrefjell (II 2002 hefte 3), vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark (FOR-2002-05-03-428) § 2 er formålet med Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark å:

- ta vare på et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde,
- ta vare på et høyfjellsøkosystem med det naturlige biologiske mangfoldet,
- ta vare på en viktig del av leveområdet til villreinstammene i Snøhetta og Knutshø,
- sikre variasjonsbredden i naturtyper,
- bevare landskapsformer og særpregede geologiske forekomster,
- verne om kulturminner.



Figur 3-4 Verneområdene Dovrefjell nasjonalparkstyre forvalter er innringet. Nasjonalparken med rød, øvrig områder med grønn strek (<http://www.nasjonalparkstyre.no/Dovrefjell/Kart2/>)

Det beskrives videre i § 2 at allmennheten «... skal ha adgang til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.».

I § 3 er det lista opp ulike aktiviteter som likevel er tillatt og mange gjøremål som forvaltningsmyndigheten kan innvilge, særlig knytta til vedlikehold, utvidelse, bruksendring av bygninger med mer. Her er også vedlikehold av eksisterende kjørespor nevnt.

Tabell 3-4 Oversikt over verneområder og areal som forvaltes av Dovrefjell verneområdestyre (Kilde: <http://www.nasjonalparkstyre.no/dovrefjell/>). Andel er gitt i forhold til totalarealet for alt som er vernet.

Område	Verneform	Areal (km ²)	Andel (%)
Dovrefjell-Sunndalsfjella	Nasjonalpark	1829.5	40.1
Knutshø	Landskapsvern	910.5	20.0
Åmotsdalen	Landskapsvern	13.40	0.29
Dalsida	Landskapsvern	647.7	14.2
Eikesdalsvatnet	landskapsvern	469.7	10.3
Åmotan-Grøvdalen	landskapsvern	154.4	3.38
Jora	landskapsvern	49.70	1.09
Fokstugu	landskapsvern	79.43	1.74
Fokstumyra	naturreservat	18.0	0.39
Torbudalen	biotopvern	94.35	2.07
Sandgrovbotn-Mardalsbotn	biotopvern	141.6	3.10
Hjerkinn/ Kongvoll/ Drivdalen	landskapsvern	66.70	1.46
Flåman	naturreservat	29.12	0.64
Nordre Snøfjelltjønn	naturreservat	3.111	0.07
Mardalen	naturreservat	6.090	0.13
Bjørndalen	naturreservat	2.026	0.04
Hjerkinn	Landskapsvern og Biotopvern	46.5	1.02
Areal som nasjonalparkstyret forvalter		4532.7	99.4
Vernet areal på "Dovrefjell"		4561.8	100.0

Dovrefjell-Sunnalsfjella nasjonalpark ligger nesten i sin helhet i snaufjellet og byr på flere høye fjell med nasjonalfjellet Snøhetta (2286 moh.) som landemerke. Det er dype daler, og stupbratt ned fra Sunndalsfjella i nordvest og svært alpine arealer rundt Snøhetta og Svånåtindan, men for øvrig er det roligere landskap i resten av området. I de nordvestre delene er klimaet suboseanisk og vest- og nordvestlig vær gir tøffe forhold i fjellet. Snøhettamassivet og fjellene rundt danner et markant og ofte synlig værskille. I øst og sør er klimaet nokså kontinentalt, og her kommer hovedparten av nedbøren fra sørøst. Dovrefjell blir regnet som et av de mest intakte høyfjellsøkosystemene i Norge med levedyktige populasjoner av nøkkelarter som villrein, fjellrev og jerv. I øst er berggrunnen kalkrik, og her finnes Nord-Europas rikeste plantefjell med sjeldne arter som norsk malurt og dovrevalmue. Villrein er en karakterart for området og et av hovedformålene for vern. Det importerte moskusfeet er et annet særmerke for Dovrefjell.



Figur 3-5 Snøheimvegen mellom Hjerkin og Snøheim mot Snøhetta. Foto: Vegard Gundersen

Historisk bruk og interesser i nasjonalparken

"Enig og tro til Dovre faller", sa fedrene på Eidsvoll i 1814, for å hedre landet, delt i det nordenfjeldske og det søndenfjeldske av Dovre. Forestillingene om fjellet midt i Norge strekker seg fra urgamle sagn og høvdingsmyter til Peer Gynts opphold i Dovregubbens hall, skildret av Ibsen og Grieg, og Nordenfjelske er fortsatt nord for Dovre (Stensland 2014). Dovrefjell har en spesiell posisjon i norsk bevissthet og historie gjennom sine høyt verdsatte natur- og kulturverdier. Likeledes har området betydd mye for de tilgrensende lokalsamfunnene, og området betyr fortsatt mye som

næringsgrunnlag og som en viktig del av identiteten til lokalsamfunnene rundt. Dovrefjell har også vært en viktig transportåre mellom nord og sør, øst og vest. I dag krysser E6 og jernbanen området, men over Dovre dro også konger og pilegrimer i sin tid på vei til Nidaros. Og med ny infrastruktur av stier og sykkelveger, går det i dag 4-5 parallelle ferdselsårer over Dovrefjell. Kongevegen og Pilegrimsstien har fått ny oppmerksomhet de siste årene (Johansson 2018). Villreinen trakk de første menneskene hit for 9000 år siden, og bevaring av villreinen er et viktig formål med Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Snøhettareinen er en del av den siste villreinstammen i Europa, som Norge har påtatt seg et internasjonalt ansvar for, og er genetisk sett av de mest opprinnelige stammene i Norge (Røed m.fl. 2014). Etter at Hjerkinnskytefelt ble avviklet, åpnet det seg en mulighet til å utvide verneområdet, og en forutsetning for dette var en tilbakeføring av veier og alle anlegg fra skytefeltets tid gjennom norgeshistoriens største naturrestaureringsprosess. Mange arbeidsplasser gikk tapt i forbindelse med nedleggingen av først gruvene og dernest skytefeltet, og et utvidet vern på Hjerkinnskytefelt innebar også innskrenkninger for lokalbefolkning og næringsutøvelse (Strand m.fl. 2013, Skjeggedal m.fl. 2020). Som en følge av dette har området blitt viktigere for reiselivet i regionen. DNT-hytta Snøheim, som hadde vært ute av bruk siden Forsvaret etablerte seg på 1950-tallet, ble tilbakeført, opprustet og utvidet, og tatt i bruk igjen i 2012. Restaurering av veiene i området, inkludert veien inn til Snøheim, har siden vedtaket om å legge ned Hjerkinnskytefelt i 1999 vært en forutsetning for den videre planleggingen og utviklingen av Dovrefjell. Men veiene har i mellomtida fått økt og til dels ny sivil bruk som følge av nedlegging av skytefeltet, og både beitenæring, lokale næringsutøvere, lokalbefolkning og andre oppfatter tilbakeføringen av vegen som et tap for både næring og rekreasjon. Spesielt gjelder dette den 14 km lange Snøheimvegen fra Hjerkinnskytefelt og inn til turisthytta Snøheim, som i 2017 ble bestemt at skal bestå. Det samme gjelder Vålåsjøhøvegen fra Hjerkinnskytefelt og inn til Grisungen. Hjerkinnskytefeltet har mange langveisfarende turister, mens resten av nasjonalparken er preget av lokal bruk eller fotturer langs merka stier.

Tabell 3-5: Sammensetningen i Dovrefjell verneområdestyre for perioden 2020-2023 (Kilde: <http://www.nasjonalparkstyre.no/dovrefjell/>).

Styrerepresentant	Reprenterere	Posisjon	Vara
Ola Husa Risan	Oppdal kommune	Leder	Ingrid Grøtte Johansson
Sidsel Pauline Rykhus	Molde kommune	Nestleder	Rolf Jonas Hurlen
Guri Ruste	Dovre kommune	Medlem (AU)	Frode Faksvåg
Gry Sletta	Lesja kommune	Medlem (AU)	Hanne Alstrup Velure
Ståle Refstie	Sunndal kommune	Medlem (AU)	Kari Marie Jenstad
Per Egil Solli-Mork	Rauma kommune	Medlem (V1-AU)	Ingunn Svelle Heinåli
Kristin Langtjernet	Folldal kommune	Medlem	Egil Eide
Ola Engen	Tynset kommune	Medlem	Merete Myhre Moen
Aud Hove	Innlandet fylkeskommune	Medlem	Svein Håvar Korshavn
Carl Johansen	Møre og Romsdal fylkeskommune	Medlem (V3-AU)	Randi Walderhaug Frisvoll
Marit Bjerkås	Trøndelag fylkeskommune	Medlem (v2-AU)	Ingvill Dalseng

Rådgivende utvalg har i alt 25 medlemmer, og hele lista er å finne på <http://www.nasjonalparkstyre.no/Dovrefjell/Nasjonalparkstyret/Radgjevande-utval/>.

Representantene fordeler seg på følgende brukerinteresser: Friluftsliv og miljøvern (4 personer), villreinutvalg og -nemnd (10), Statskog (1), landbrukets organisasjoner (4), reiseliv (2), store kraftverkseiere (2), samt hytteeierforeninger (2).

3.3 JOSTEDALSBREEN

Jostedalsbreen nasjonalpark ble opprettet 25.oktober 1991¹⁵ og er 1314 km². Av dette ligger om lag 370 km² på privat grunn. Nasjonalparken dekker kommunene Luster, Stryn, Sogndal, Sunnfjord og Gloppen i Vestland fylke (Figur 3-6).

Ifølge Forskrift om verneplan for Jostedalsbreen nasjonalpark (FOR-1991-10-25-691) er formålet med Jostedalsbreen nasjonalpark:

- å verne eit stort, variert og verdfullt breområde med tilhøyrande område frå lågland til høgfjell, med plante- og dyreliv og geologiske førekomstar i naturleg eller i det vesentlege naturleg tilstand.
- å gje høve til naturoppleving gjennom utøving av tradisjonelt friluftsliv som er lite avhengig av teknisk tilrettelegging.
- å verne om kulturminne og kulturlandskap.

I 2018 ble verneforskriften endret som følge av en grensejustering ved Trollvatnet i tidligere Jølster kommune, i samband med byggingen av Kjøsnesfjorden Kraftverk.

Selve Jostedalsbreen er den største isbreen på fastlandet i Europa, men nasjonalparken inneholder en rekke andre mindre breer, og spesielt for hele området er de store kontrastene over korte avstander: fra fjorder og frodige strøk til karrige fjell- og breområder. Videre er området kjennetegnet av mektige bekker, elver og fosser i fjellsidene og dalene.

Formålet med vernet er å ivareta et stort, variert og verdifullt breområde med tilhørende områder. Vernet omfatter områder fra lavlandet til høyfjellet, med planter, dyreliv og geologi i naturlig eller vesentlig naturlig tilstand. Samtidig omfatter også vernet kulturminner og kulturlandskap, og nasjonalparken skal gi grunnlag for tradisjonelt friluftsliv som er lite avhengig av teknisk tilrettelegging.

Historisk bruk og interesser

Jostedalsbreen er en mye brukt og besøkt nasjonalpark, både til friluftsliv, undervisning og forskning. Fra kartleggingen som ble gjennomført av besøk og besøkende sommeren 2017 (Vistad m.fl. 2018), viser funnene at tre av fire som svarte på selvregistreringskasser ved 19 innfallsporter, var utlendinger. Dette antallet er høyere enn i noen annen nasjonalpark i Norge, og nesten like mange oppga at de var der for første gang. Nesten halvparten oppga at de aldri eller bare en gang tidligere hadde vært på langtur, og få gikk alene. Hver femte oppga at de var i grupper hvor barn også deltok. De viktigste grunnene for å besøke området var naturopplevelser og ønsket om å oppleve isbreen. De aller fleste fulgte godt merka stier og tydelig skilting ble verdsatt. Vistad m.fl. (2018) konkluderte med at den store andelen utenlandske turister i Jostedalsbreen gjør at det er gode muligheter for forvaltningen til å kanalisere ferdselen for å ivareta verneverdiene, så lenge dette gjøres på en slik måte at særlig breopplevelsen bevares. Rundt Jostedalsbreen finnes det tre autoriserte

¹⁵ https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/1991-10-25-691#KAPITTEL_2

besøksentre: Norsk bremuseum i Fjærland, Breheimsenteret i Jostedalen og Jostedalsbreen nasjonalparksenter i Stryn. I dalene rundt breen er det et aktivt landbruk.



Figur 3-6 Jostedalsbreen nasjonalpark Kilde: fylkesatlas



Figur 3-7 Bilde fra Jostedalsbreen nasjonalpark. Kilde: nasjonalparkstyre.no/jostedalsbreen/

Nasjonalparkstyre og rådgivende utvalg

Jostedalsbreen nasjonalparkstyre ble konstituert første gang 1. februar 2011 og bestod av åtte representanter for de sju berørte kommunene og tidligere Sogn og Fjordane fylkeskommune, nå Vestland. Etter kommunesammenslåing 1. januar 2020, hvor Førde og Jølster ble en del av nye Sunnfjord kommune og Balestrand en del av nye Sogndal kommune, består nasjonalparkstyret av fem kommuner:

Tabell 3-6: Sammensetningen i Jostedalsbreen nasjonalparkstyre for perioden 2020-2023.

Styrerepresentant	Reprenter	Posisjon	Vara
Ivar Kvalen	Luster kommune	Leder	Marit Aakre Tennø
Kari Synnøve Muri	Stryn kommune	Nestleder	Sven Flo
Vibeke Johnsen	Sogndal kommune	Medlem	Arnstein Menes
Oddmund Klakegg	Sunnfjord kommune	Medlem	Anne Lilleaasen
Mariel Eikeset Koren	Gloppen kommune	Medlem	Vidar Sandal
Helge Stormoen	Vestland fylkeskommune	Medlem	Sonja Øvre-Flo

Det rådgivende utvalget for Jostedalsbreen består av 10 representanter fra ulike interessegrupper og organisasjoner. I tillegg er Fylkesmannen i Vestland representert. Det rådgivende utvalget har et møte i året og dette blir omtalt som et dialogmøte mellom styret og de ulike interessene, og på nettsidene til nasjonalparkstyret finnes referatene fra disse årlige møtene.¹⁶

Tabell 3-7: Oversikt over sammensetningen i det rådgivende utvalget for Jostedalsbreen nasjonalpark

Organisasjon/forening	Antall representanter som har møtt (på ulike møter)	Antall møter de har møtt på (av totalt 8)
Naturvernforbundet	1	6
Universitetet i Bergen	1	6
Sogn og Fjordane Turlag	2	6
Sogn og Fjordane Bondelag	3	6
Sogn og Fjordane Bonde- og småbrukarlag	1	8
Reiselivslaga	1	3
Norsk Bremuseum	2	7
Breheimsenteret	2	4
Jostedalsbreen nasjonalparksenter	2	4
Fylkesmannen i Vestland	1	4

I tillegg til de overnevnte, har Nasjonalparksentra, Visit Nordfjord, Visit Sognefjord og Sunnfjord Utvikling deltatt på møter i rådgivende utvalg de to siste årene (2018 og 2019).

3.4 YTRE HVALER

Ytre Hvaler nasjonalpark ligger i sørvestre del av Østfold, i Hvaler og Fredrikstad kommuner med grense mot Sverige i sør. Vernemotivene er knyttet til både det marine miljøet, landskapsmessige forhold og plante- og dyrelivet for øvrig. Områdets store betydning for friluftslivet har også vært

¹⁶ <http://www.nasjonalparkstyre.no/Jostedalsbreen/Nasjonalparkstyret/Radgjevande-utval/>

sentralt. Området har store naturmiljøverdier knyttet til ulike temaer og ulike deler av nasjonalparken. En stor del av naturmiljøverdiene er klassifisert som høyeste verdiklasse.

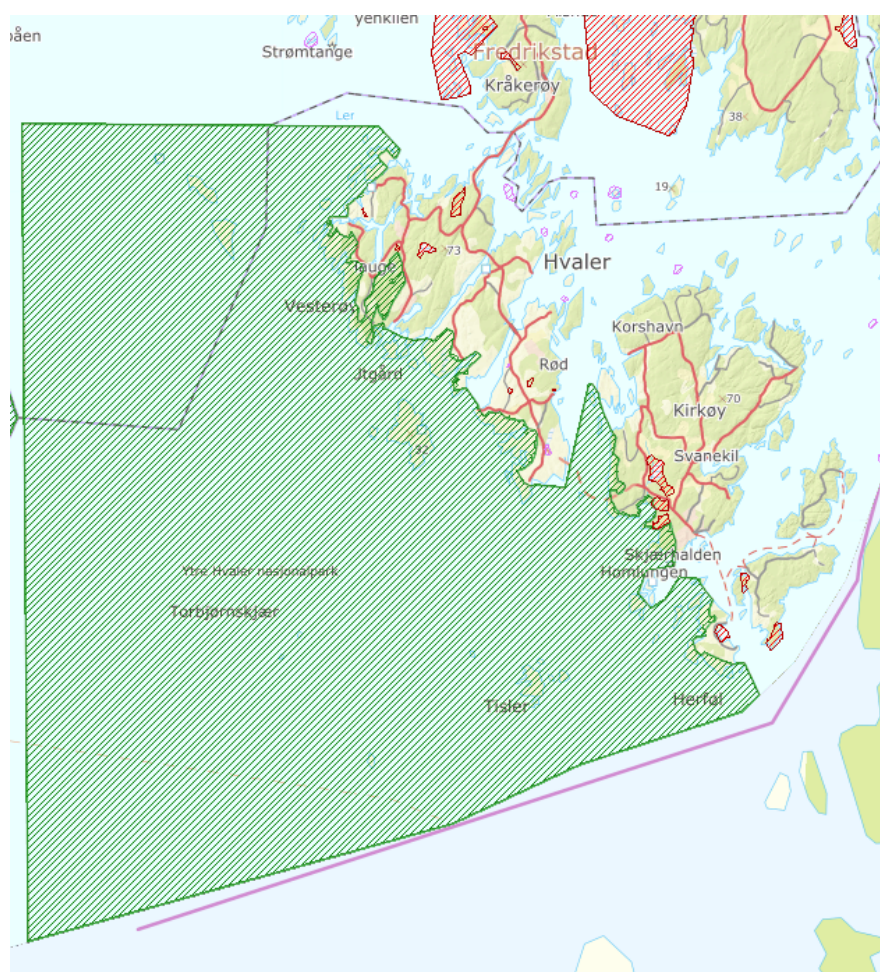
I verneforskriften for Ytre Hvaler (FOR-2009-06-26-883) er formålet med vernet beskrevet slik:

- bevare et egenartet, stort og relativt urørt naturområde ved kysten i Sørøst-Norge,
- bevare et undersjøisk landskap med variert bunntopografi,
- bevare økosystemer på land og i sjø med naturlig forekommende arter og bestander, kystlandskap med sjøoverflate og havbunn med korallrev, hard- og bløtbunn.

Allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Reglene er «... ikke til hinder for:

- a) Fiske og fangst i sjøen, herunder seljakt, i medhold av havressursloven, unntatt fiske i sone A med redskaper som slepes under fiske og som i den forbindelse kan berøre bunnen.
- b) Jakt og fangst etter viltloven unntatt i området avmerket som sone B på vernekartet.
- c) Fiske og fangst etter lakse- og innlandsfiskloven.»

Kulturminner er ikke en del av verneformålet på Ytre Hvaler, men kulturlandskapet er en viktig del av «kystlandskapet» som er poengtert i formålsparagrafen.



Figur 3-8 Ytre Hvaler nasjonalpark (Kilde: Naturbase)

Historisk bruk og interesse

Det er en høy andel sjeldne arter i området (rødlistearter) og flere sjeldne og verdifulle naturtyper. Forekomstene av koraller med assosiert fauna, og funn av andre sjeldne dyrearter, gir området en unik status, og vurderes å være av meget stor verdi. Området omfatter også verdifulle kulturverdier av ulike slag; automatisk fredete kulturminner, nyere tids kulturmiljø og marine kulturminner. Det aller meste av området ligger i Hvaler kommune i Østfold. De ubebodde øyene Nordre og Søndre Søster og Struten med tilhørende sjøareal ligger i Fredrikstad kommune og utgjør ca. 6 prosent av landarealene i planområdet. Deler av Søndre Søster var sikret som naturreservat før opprettelsen av nasjonalparken.

Nasjonalparkarbeidet startet opp i 2004. Forut for vernevedtaket ble det hentet inn kunnskap om området, laget en konsekvensutredning av verneforslaget og gjennomført høring av dette. Fylkesmannen inviterte kommunene og andre til å delta i et rådgivende utvalg, og det ble avholdt et orienteringsmøte 2. mars 2004 for kommunestyrene i Fredrikstad og Hvaler kommune og fiskeriinteressene. Lag og foreninger ble oppfordret til å komme med innspill til verneplanforslag og melding om utredningsprogram for en konsekvensutredning. Verneforslaget ble sendt på høring 12. april 2007. Det ble arrangert åpne møter i Fredrikstad og Hvaler. Fylkesmannen utarbeidet deretter en tilråding til vern der uttalelsene ble vurdert og enkelte justeringer foretatt. Tilrådingen ble oversendt Direktoratet for naturforvaltning 13. mai 2008. Regjeringen vedtok opprettelse av Ytre Hvaler nasjonalpark 26. juni 2009 ved kongelig resolusjon. På svensk side har Kosterhavet nasjonalpark blitt etablert og begge nasjonalparkene ble høytidelig åpnet 9. september 2009, på hundreårsdagen for etableringen av den første nasjonalparken i Europa.



Figur 3-9 Kyststien rundt Svarteberget. Foto: Haakon Braathu Haaverstad (SNO).

Konsekvensutredningsarbeidet pekte på at området har liten samfunnsmessig verdi for landbruket. Den samfunnsmessige verdi av rekefisket ble derimot vurdert som stor og som middels for annet fiske. Samlet sett ble området vurdert til å ha stor verdi for reiseliv og friluftsliv, både i en lokal, regional og nasjonal sammenheng. Variasjonen i aktiviteter, brukergrupper og opplevelsesmuligheter ble lagt til grunn for denne vurderingen. Området ble også vurdert som å ha svært stor verdi for fritidshytter, og stor verdi for motorferdsel på sjøen. Konsekvensutredningen peker videre på at de største positive effektene av verneforslaget ville være knyttet til naturmiljøet i

sjøen og maritim motorferdsel. Naturmiljøet i sjøen ville også i størst grad påvirkes negativt av ikke å etablere nasjonalparken.

Medvirkningsaspektet ble vektlagt fra starten av prosessen med verneforslag og konsekvensutredning. Det rådgivende utvalget som ble opprettet i 2004, besto av representanter for begge kommunene, fylkeskommunen, fiskerimyndighetene, fiskeriorganisasjonene, frivillige organisasjoner, en representant for grunneierne og Oslofjordens friluftsråd. Mandat for utvalget var å fungere «rådgivende for fylkesmannen i forbindelse med utarbeidelsen av et forslag til nasjonalpark i Hvaler og Fredrikstad kommuner i alle spørsmål, innenfor fylkesmannens ansvarsområde, som har med saken å gjøre». Etter den formelle oppstarten av verneplanarbeidet og konsekvensutredningen, ble berørte parter invitert på befaringer og oppfordret til å komme med innspill til planene. Totalt kom det inn 57 innspill ved melding om oppstart og 61 innspill i løpet av planprosessen.

Nasjonalparkstyre og rådgivende utvalg

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre ble konstituert 13. april 2012. Styret består av to representanter fra hver av de to kommunene Hvaler og Fredrikstad, samt en representant for Viken fylkeskommune (tidligere Østfold). Alle styremedlemmene har politiske verv i sin egen kommune/fylkeskommunen. Styreleder har siden konstituering vært sittende ordfører i Hvaler kommune. Det er også opprettet et arbeidsutvalg bestående av styreleder, nestleder og fylkeskommunens representant.

Tabell 3-8 Sammensetningen i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre for perioden 2020-2023

Styrerepresentant	Reprenter	Posisjon
Mona Vauger	Hvaler kommune	Leder (Ordfører)
Siri Martinsen	Fredrikstad kommune	Nestleder (Varaordfører)
Petter N. Borge	Hvaler kommune	Medlem
Bjørnar Laabak	Fredrikstad kommune	Medlem
Benedicte Lund	Fylkestinget	Medlem

Det rådgivende utvalget for Ytre Hvaler var i utgangspunktet bredt sammensatt med hele 26 representanter fra ulike interessegrupper, og ble som nevnt etablert i forbindelse med verneplanarbeid og konsekvensutredning. Vi besitter imidlertid ikke oppdatert informasjon om sammensetting eller møtefrekvens.

Tabell 3-9 Oversikt over sammensetningen i det rådgivende utvalget for Ytre Hvaler nasjonalpark

Organisasjon	Interesse	Antall representanter
Østfold Fiskerlag	Næring, fiske	2
Hvaler Bondelag	Bruker-næring, Landbruk	1
Hvaler beitelag	Bruker-næring, Landbruk	1
Kystmuseet Hvaler	Kulturminner	1
Hvaler kulturvernforening	Kulturminner	1
Oslofjordens Friluftsråd	Friluftsliv, grunneier	1
FNF	Friluftsliv, Naturkjennskap	1
Hvaler Jeger- og fiskerforening	Friluftsliv	1
Norges seilerforbund Østfold krets	Friluftsliv-sjø	1
Fredrikstad sportsdykkere	Friluftsliv-sjø	1
Halden sportsdykkere	Friluftsliv-sjø	1
Fredrikstad kajakkklubb	Friluftsliv-sjø	1
Norsk Botanisk forening, avd. Østfold	Naturkjennskap	1
Norsk Ornitologisk Forening avd. Østfold	Naturkjennskap	1
Østfold entomologiske forening	Naturkjennskap	1
Hvaler næringsforum	Turisme, næring	1
Hvaler grunneierforening	Bruker, grunneier	1
Hvaler hytteforening	Bruker	1
Visit Fredrikstad og Hvaler	Turisme	1
Ørekroken vel	Velforening	1
Spjærholmen vel	Velforening	1
Ørekroken båtforening	Omsluttet av NP	1
Herføl vel	Velforening	1
Utgårdskilen vel	Velforening	1
Norges Handikapforbund Østfold, lokallag Fredrikstad	Friluftsliv	1

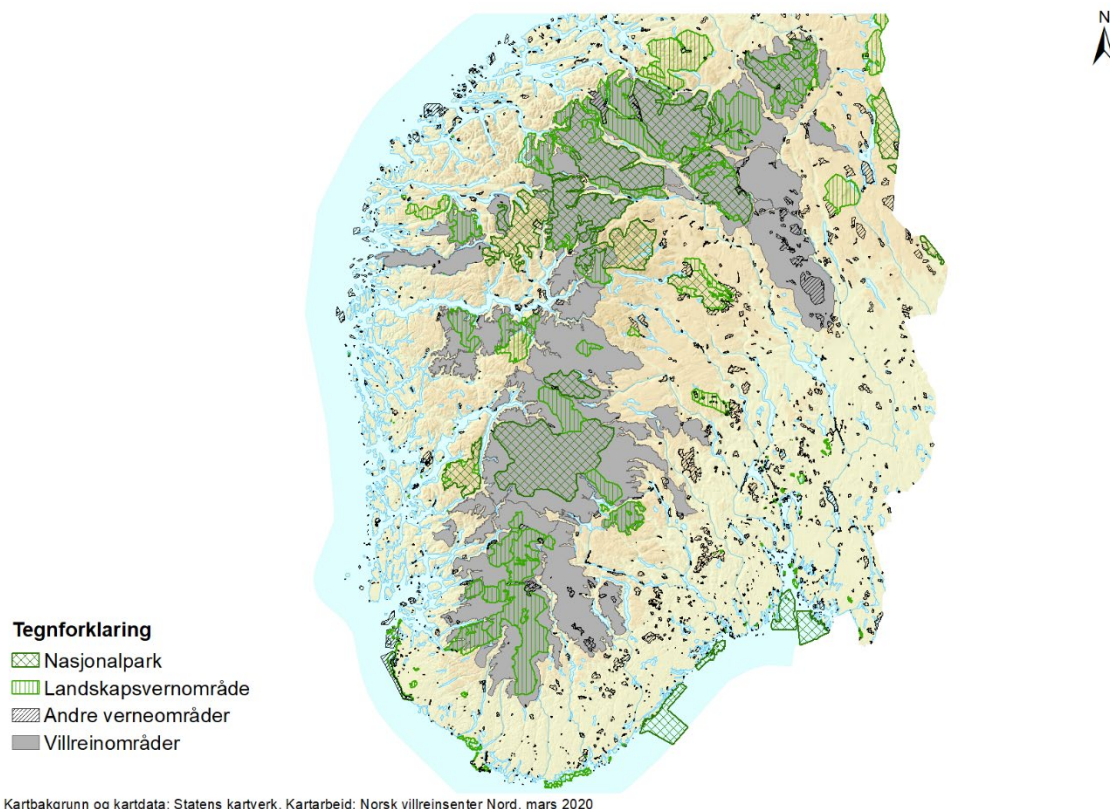
4 IVARETAKELSE AV VERNEVERDIENE

I dette kapitlet belyser og diskuterer vi effekten av dagens forvaltningsmodell på verneverdiene og hvordan verneområdestyrene ivaretar verneverdiene både på kort og lang sikt. En sentral målsetning da forvaltningsmodellen ble innført i 2010 var å styrke forvaltningen av verneområdene gjennom en mer aktiv forvaltning og skjøtsel av disse områdene.

Kapitlet består av fem deler og begynner med en presentasjon og diskusjon av funnene fra kartleggingen av villrein som verneverdi (punkt 4.1), før vi presenterer og diskuterer hvordan verneverdiene ivaretas i arbeidet med besøksstrategier (4.2). Deretter vil vi presentere funn fra spørreundersøkelsen om hvordan ulike aktører i dagens forvaltningsmodell vurderer at verneverdiene blir ivaretatt (punkt 4.3). Etter dette følger en presentasjon av funn fra dybdestudien om hvordan verneverdiene forstås og forvaltes i de fire områdene, trusler, kunnskapsgrunnlaget og eventuelle endringer fra da fylkesmennene hadde forvaltningsansvaret (punkt 4.4). Kapitlet avsluttes med en oppsummerende analyse (punkt 4.5) som tar utgangspunkt i problemstillingene beskrevet i kapittel 1.2.

Villreinen er en krevende art å forvalte, den er ofte nedfelt i formålsparagrafen i de verneområdene den finnes, og er derfor et godt eksempel på hvordan verneområdestyrene håndtere potensielle konflikter mellom bruk og vern. Det har også vært forskning på villreinen over mange år, og man har opparbeidet seg solid generell kunnskap om forstyrrelseseffekter av ulike former for menneskelig infrastruktur og aktivitet. I tillegg har man mye detaljkunnskap om villreinens arealbruk og trekk, spesielt i de 10 nasjonale villreinområdene (Kjørstad m.fl. 2017). Verneområdestyrer som har villrein i sitt ansvarsområde har ofte svært mange dispensasjonssøknader der begrunnelsen for innvilgelse eller avslag er gitt med bakgrunn i kunnskap om villreinen. Derfor er villreinen et godt eksempel for å vurdere i hvilken grad verneområdestyrene ivaretar verneverdiene.

Den andre tilnærmingen foregår via besøksstrategier og sårbarhetsanalyser og har en mye bredere tilnærming enn villrein til bruk - vern problemstillinger som verneområdestyret behandler. I 2019 ble det på oppdrag fra Miljødirektoratet utarbeidet en metodikk for å kartlegge naturens sårbarhet, og inkluderte vegetasjon, pattedyr og fugl i verneområder beliggende i kyst, skog og fjell (Hagen m.fl. 2019). Forvaltningen får da konkret kunnskap om sårbarheten til verneverdiene i det området de ønsker å undersøke. Besøksstrategien skal legge til rette for gode naturopplevelser og kan også bruke informasjon og tilrettelegging som avbøtende tiltak for å ivareta verneverdiene. Med kunnskap om både naturens sårbarhet og om hvordan ferdselen kan påvirke denne, er det nyttig å evaluere verneområdestyret sine disposisjoner. I de tilfeller det er en opplagt konflikt mellom verneverdier og turisme/ferdsel kan i prinsippet verneområdestyret handle på tre måter: a) 0-alternativet, ingen tiltak, b) Avbøtende tiltak for å forsøke å ta vare på verneverdiene og håndtere situasjonen, c) Tilrettelegge for ferdsel som reduserer verneverdiene. Hvordan handler verneområdestyret i situasjoner med stor kunnskap om verneverdiene?



Figur 4-1 Kart som viser sammenfall mellom villreinområder og verneområder. Kilde: Norsk villreinsenter Nord, mars 2020.

4.1 VILLREIN SOM VERNEVERDI

4.1.1 BAKGRUNN

Det er stort overlapp i areal mellom verne- og villreinarealer (Figur 4-1). Norge er pålagt et spesielt internasjonalt ansvar for bevaring av villrein. Det overordnede målet er at villreinen, og de 24 ulike delbestandene, forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser overholdes, og at nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander innen økologisk fungerende leveområder nås (Naturmangfoldloven § 5). Villreinen er en krevende art å forvalte. Den har en tilpasning til ekstremt vekslende sesongmessige beiteforhold som innebærer en ekstensiv arealbruk. Vinterstid innebærer det beiting på sårbare lavressurser. Det sesongmessige trekket mellom ulike beiteområder skjer i et fjellandskap der tilgjengelig areal blir stadig mindre og mer oppdelt hovedsakelig pga. økende grad av menneskelige inngrep og forstyrrelser. Forvaltningen av villreinen har derfor hovedsakelig handlet om a) å balansere reinstammen i forhold til de naturlige beiteressurser gjennom bestandsforvaltning og jakt, og b) å sikre villreinen leveområder i konkurranse med infrastruktur og ferdsel gjennom arealforvaltning. Villreinforvaltningen påvirker og påvirkes derfor av energi-, nærings- og infrastrukturutvikling samt nye rekreasjonstrender i bruk av fjellområdene. I tillegg står forvaltningen overfor nye utfordringer som klimaendringer og utbrudd av sykdommer.

Forstyrrelser og inngrep representerer viktige utfordringer knyttet til ivaretagelse av villreinen og dens leveområder. Redusert arealutnyttelse på grunn av inngrep og forstyrrelser vil blant annet

kunne føre til redusert høstingspotensial og/eller redusert kondisjon. Infrastruktur og menneskelig aktivitet kan ha betydelige effekter på villreinens arealbruk, men det er ofte svært komplekse sammenhenger mellom ulike typer infrastruktur og ferdsel. Samvariasjon mellom alle disse påvirkningsfaktorene må også settes i sammenheng med naturforhold, ressurstilgang og dynamikken i villreinbestandene. I dag er det begrensa tilgang til data som kartfester ferdsel og menneskelig aktivitet på et detaljeringsnivå som er relevant for å forstå variasjoner i reinens arealbruk. Veger, stier og skiløyper er i stor grad kartfestet, men en vet lite om mengden og intensiteten av ferdsel i områder der det ikke er gjort spesielle registreringer av dette. Det er også mangel på kunnskap om direkte sammenhenger mellom forekomst av infrastruktur og forstyrrelseseffekt på villrein. Dette gjør det utfordrende å fastsette generelle anbefalinger knyttet til bruk og forvaltning av de aktuelle arealene.

Villreinen er det vi kan kalle en flaggskip-art, den har bred støtte for ivaretagelse i befolkningen både lokalt i bygdene og sentralt hos folk som bor i byene (Kaltenborn m.fl. 2014, Skjeggedal m.fl. 2020). Lokalt har villreinen vært en svært viktig kulturbærer, og er det fortsatt i mange bygder med sterke jakttradisjoner og nær kontakt til villreinfjellet. Nasjonalt er det også svært viktig å ta vare på villreinen, også med tanke på internasjonale forpliktelser. Det er imidlertid forskjellige oppfatninger av hva villreinen «tåler» av forstyrrelser, og i noen tilfeller kan lokalkunnskap stå opp mot vitenskapelig kunnskap. NINA har jobbet med denne problemstillingen i ni (Sølnkletten unntatt) av de nasjonale villreinområdene med lokalt forankrete FoU-prosjekter som bruker både lokalkunnskap og vitenskapelig kunnskap som inngang til å bedre forstå reinens forstyrrelsesrespons. Av de ti nasjonale villreinområdene er det bare Sølnkletten og Setesdal-Austhei som ikke har store verneområder. Det er kunnskap fra disse FoU-prosjektene vi bruker som inngang for de vurderingene som gjøres her. I tillegg har det vært viktige parallelle prosesser og forskning knyttet til utvikling av regionale planer for villrein (Kaltenborn m.fl. 2015), kvalitetsnorm for villrein (Kjørstad m.fl. 2017), og også utvikling av sårbarhetsmetodikk for villrein (Hagen m.fl. 2019).

I konkrete saker må beslutninger tas som en avveining mellom villreinen og andre hensyn. Det er akkurat disse beslutningene vi er ute etter å diskutere her: I hvilken grad evner dagens forvaltningsmodell å ta vare på villreinen?

4.1.2 VERNEOMRÅDESTYRER MED VILLREINAREAL

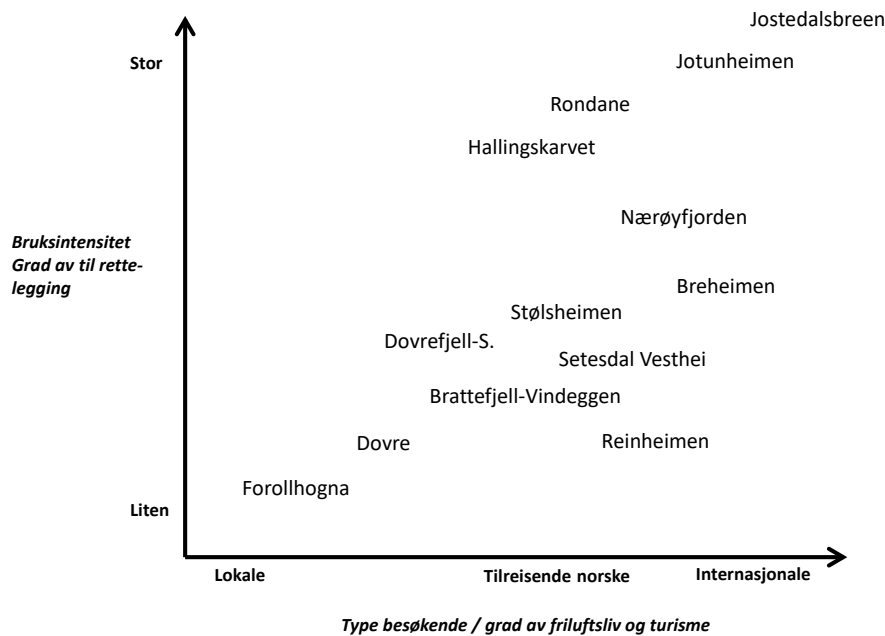
Det er i alt 12 verneområdestyrer som har leveområder for villrein innenfor sitt ansvarsområde (Tabell 4-1). Hardangervidda nasjonalpark har sin egen forvaltningsmodell med tre tilsynsutvalg. Verneområdene i Jotunheimen, Stølsheimen og Nærøyfjorden har begrensede villreinarealer, mens andre verneområder omfatter det meste av villreinarealet slik som Dovrefjell-Sunndalsfjella NP (Snøhetta villreinområde), Rondane-Dovre NP (Rondane villreinområde) og Forollhogna NP (Forollhogna villreinområde). Verneområdestyrene kan ha ansvar for nasjonalpark, landskapsvernområder og også store naturreservater i villreinområder (f. eks. Hemmeldalen naturreservat 250 km², Rondane).

Tabell 4-1 Informasjon om villreinområdene i Norge og verneområdestyrer med ansvar for leveområdet for villrein. Nasjonale villreinområder i blått.

Villrein-område	Totalareal leveområde	Mål vinterstamme	Antall kommuner	Antal fylker	Verneområde NP eller LVO	Areal verneområde (km ²)	Verneområdestyre
Setesdal Ryfylke	6987	3500	13	5	SVR-LVO	Ca 3500	Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane-Frafjordheiane
Setesdal Austhei	2421	1500	8	2			
Skaulen Etnefjella	651	60	4	2			
Våmur - Roan	448	240	3	1			
Brattefjell Vindeggen	401	500-550	4	1	Brattefjell Vindeggen LVO	382	Brettefjell-Vindeggen
Blefjell	261	150	4	2			
Hardangervidda	8651	12000	10	4	Hardangervidda NP	3422	Egen forvaltningsmodell: 3 Tilsynsutvalg
Norefjell Reinsjøfjell	581	570	5	1			
Oksenhalvøya Fjellheimen	89	30	3	1			
	er vanskeligere å samle og gjør at noen interesser kan bli mer usynlige	500	6	2	Stølsheimen LVO og Nærøyfjorden LVO	377 578	Stølsheimen og Nærøyfjorden
Nordfjella	3213	2400	6	3	Hallingskarvet NP	450	Hallingskarvet NP
Lærdal - Årdal	557	400-500	2	1			
Vest Jotunheimen	1015	400	2	1	Jotunheimen NP	1151	Jotunheimen NP
Sunnfjord	896	150	4	1			
Førdefjella	626	100	4	1			
Svartebotnen	329	60	2	1			
Reinheimen - Breheimen	5835	2500-2900	10	2	Reinheimen NP Breheimen NP (Jostedalsbreen NP)	1974 1691 1310	Reinheimen NP Breheimen NP (Jostedalsbreen NP)
Snøhetta	3722	3000	6	3	Dovrefjell-Sunnalsfjella NP + LVO	1693	Dovrefjell NP
Rondane	4837	3900	11	1	Rondane NP	963 289	Rondane-Dovre NP

					Dovre NP + LVO		
Sølnkletten	1494	800	4	1			
Tolga Østfjell	346	300	1	1			
Forollhogna	2338	2000	6	2	Forollhogna NP	1062	Forollhogna NP
Knutshø	2067	1500	6	2	Knutshø LVO	911	Dovrefjell NP

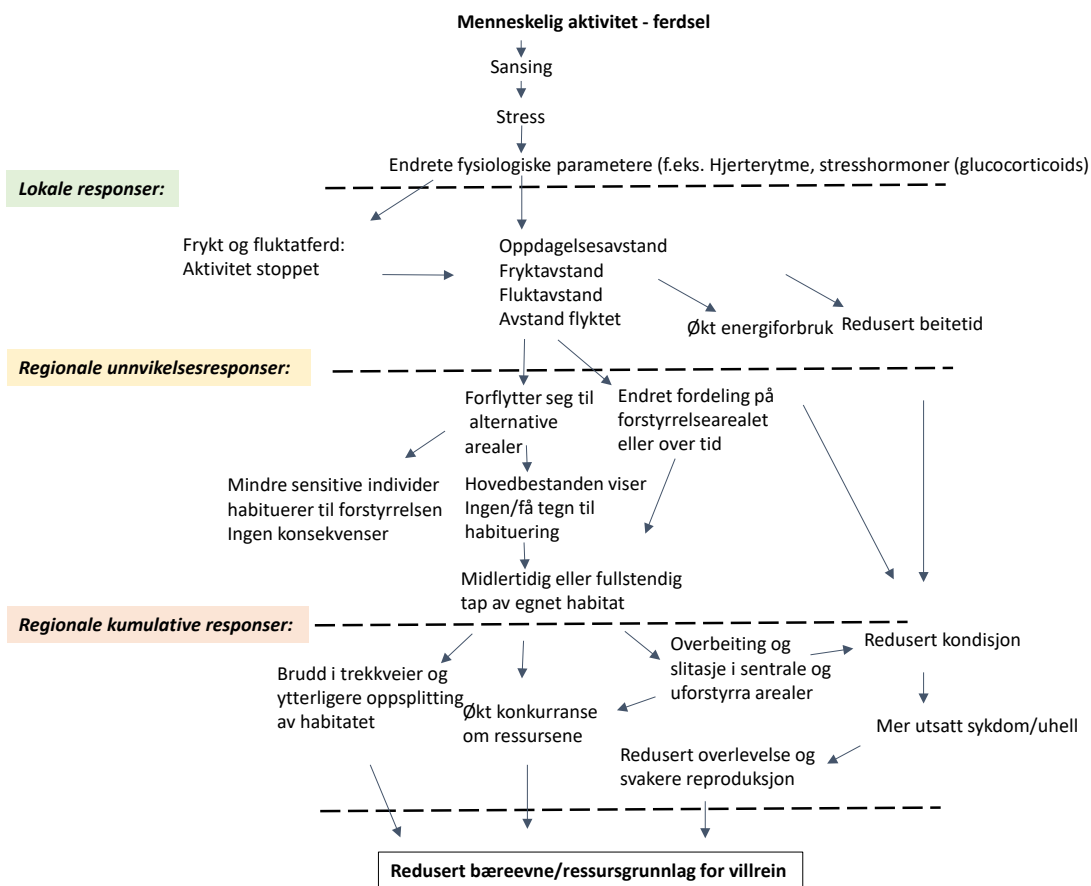
Vi har klassifisert de villreinområdene som inkluderer verneområder og verneområdestyrer etter grad av menneskelig aktivitet, som da sier noe potensial for forstyrrelse på villreinen (Figur 4-2). Analysen er utledet av kvantitative data på brukerprofil og bruksintensitet fra brukerundersøkelser i alle områdene (Se referanselista), med unntak av Brattefjell-Vindeggen der det bygger på lokalkunnskap. Figuren indikerer hvilke utfordringer de ulike verneområdestyrene har med ferdsel i ansvarsområdet. Det er for eksempel stor forskjell på Forollhogna som har lav ferdselsintensitet og hovedsakelig lokale brukere i området, sammenlignet med Rondane som har høy ferdselsintensitet og også langt flere tilreisende turister og hyttefolk. Utfordringene med villrein øker i prinsippet med ferdselsintensiteten på områdenivå, men fullt så enkelt er det ikke, fordi folk er ikke jevnt fordelt i områdene. I stedet konsentrerer de besøkende seg til noen viktige innfallsporter og delområder. Poenget med denne figuren er å synliggjøre forskjellene mellom verneområdene, og at de har ulike typer av problemstillinger som strekker seg langs en akse av bruksintensitet og type brukere. Lokale brukere kan ha andre behov for dispensasjoner, tiltak og tilrettelegging enn hytteeiere i området, og norske tilreisende brukere kan ha andre behov en internasjonale besøkende. Hvis målet for verneområdestyret er å «ha en hånd på rattet» og styre bruken til mindre sårbare områder, må de dermed bruke et sett av ulike virkemidler for å få til dette, alt etter hvilke brukere man retter virkemidlene mot.



Figur 4-2 Verneområdestyrer som inkluderer arealer med villrein. I Jotunheimen er det kun de vestlige områder for delstammen av villrein i Vest-Jotunheimen, og i Jostedalssbreen kun små arealer mot Breheimen NP for delstammen Reinheimen-Breheimen.

Villreinsens responser på ferdsel og infrastruktur

For å kunne vurdere hvordan dagens forvaltningsmodell ivaretar villreinen, må vi vite litt mer om hva som påvirker villreinen og dens leveområder. Vi deler forskningen innenfor dette temaet i tre kategorier, avhengig av omfanget av effektene (Figur 4-3): 1) Lokale responser, 2) regionale unnavikelsesresponser og 3) regionale kumulative responser (Gundersen m.fl. 2021). Lokale responser fokuserer på absolutte responser i dyrets fysiologi eller atferd, ofte målt som frykt- og fluktatferd, og som kan ha lokale effekter knyttet til for eksempel økt hjerterefrekvens, endret hormonnivå, redusert tid til beiting, og økt energibruk, og har hovedsakelig blitt studert gjennom direkte observasjon når en person beveger seg i rett linje mot flokken (Colman m.fl. 2003, Reimers m.fl. 2012). Regionale unnavikelsesresponser er effekter som studerer fordeling av reinen over tid, det vil si områder som reinen unngår eller at reinen bruker andre områder mer hyppig (Nellemann m.fl. 2010). I de fleste tilfeller er dataene i denne kategorien direkte observasjoner i felt (telling av dyr, tetthet), beitekartlegginger som måler beitetrykket eller forekomst av ekskrementer på bakken. Det er også en del telemetri studier som er gjennomført på begrensete areal innen villreinområdet. Regionale kumulative responser er studert gjennom å merke et representativt utvalg i populasjonen med GPS (eller telemetri) og studere effekter av menneskelig påvirkning i hele området under ett. I slike kumulative analyser brukes heldekkende kartlag på fysiske, biologiske og antropogene faktorer som bestemmer reinens arealbruk. Med kunnskap om habitatkvalitet og trekkmuligheter, kan man på en bedre måte beskrive den kumulative effekten av menneskelig aktivitet (Panzacchi m.fl. 2013).



Figur 4-3 Oversikt over kunnskap om ulike responser individ og bestand av villrein kan ha som følge av menneskelig forstyrrelse i villreinområdet (Gundersen m.fl. 2021).

Forvaltningen i villreinområdene må håndtere ulike responser på villreinen. Det er de store nasjonale infrastrukturinngrepene som hovedveger, jernbane, kraftutbygginger med magasiner og dammer, og tilhørende infrastruktur av grusveger, som hovedsakelig er årsaken til fragmentering og isolering av villreinområdene i Norge. Dette er det som blir omtalt som regionale kumulative responser i figuren over, lengst ned i figuren og som har høyeste alvorlighetsgrad. Denne type responser forårsaker brudd i viktige trekk-korridorer mellom viktige funksjonsområder for villrein. Denne type tung infrastruktur finnes per definisjon ikke i verneområder. Verneområdestyrene behandler imidlertid og har innflytelse over en del saker som handler om avbøtende tiltak forårsaket av infrastruktur utenfor grensene, f.eks. ferdsel ut fra E6 samt etablering av sti- og løypenett og attraksjoner for å styre de besøkende (Strand m.fl. 2013).

Høyeste alvorlighetsgrad: Det finnes noen eksempler **regionale kumulative effekter** innenfor verneområdene forårsaket av «myk» infrastruktur og enkel ferdsel. Det beste eksemplet på denne type fragmenteringseffekt inne i verneområder er området Mysusæter-Spranget-Rondvassbu i Rondane nasjonalpark (Strand m.fl. 2014, Gundersen m.fl. 2016, Strand & Gundersen 2019). Her har man fått en deling av villreinstammen inne i en nasjonalpark, slik at reinen ikke kan vandre mellom de ulike funksjonsområdene (sommerbeite, vinterbeite, kalvingsland). Det er også andre eksempler der økt ferdsel har medført redusert trekk eller fare for redusert trekk i verneområdet, slik som

ferdsel mot Forollhognatoppen i Forollhogna NP (Gundersen m.fl. 2017), ferdslar inn Snøheimveien-Snøheim og Kongsvold-Reinheim i Dovrefjell-Sunndalsfjella NP (Strand m.fl. 2013, Gundersen m.fl. 2016), ferdslar Finse-Geiterygghytta i Hallingskarvet NP (Strand m.fl. 2011, Wold m.fl. 2012, Gundersen m.fl. 2013), ferdslar Haukeliseter-Hellevassbu i Hardangervidda NP (Gundersen m.fl. 2021a,b) og ferdslar rundt turisthyttene Storsteinen og Øyuvsbu i SVR (Strand m.fl. 2019, Gundersen m.fl. 2019).

Middels alvorlighetsgrad: Regionale unnavikelsesresponser medfører at villreinen skyr unna områder med mye ferdslar. Dette gjenkjenner man spesielt i randområdene til verne- og villreinområdene, da det er spesielt mye ferdslar i typiske områder for dagstur og kort spaseretur. Denne type effekter kan man gjenkjenne i de fleste verne- og villreinområder, til tider av året med mye ferdslar eller hele året. Randområdene har ofte flere typer infrastruktur, og variert ferdslar, og i mange slike områder i randsonen regnes disse villreinhabitatenes som «tapt» land. I stedet bruker forvaltningen randsonen som et område der man kan konsentrere og kanalisere ferdslen, for å avlaste kjerneområdene for villrein lenger inn i fjellet. I slike tilfeller tilrettelegger man altså for å tiltrekke seg folk til mindre sårbare områder og dermed avlast mer sårbare områder. Denne type arealunnavikelse er alvorlig i de tilfeller det er begrensede ressurser i villreinområdet. Et eksempel på dette kan være viktigheten av tangene i øst i snørike vintre på Hardangervidda (Strand m.fl. 2011, Gundersen m.fl. 2021). Merka stier og turisthytter med mye ferdslar (<30 personer) er vist å kunne medføre arealunnavikelse i kjerneområdene til villreinen (Gundersen m.fl. 2020).

Laveste alvorlighetsgrad: Den siste responsen vi omtaler her er det vi har kalt **lokale responser**. Dette er forstyrrelser betinget av direkte møter mellom folk og rein, og der reinen har en anti-rovdyr fryktatferd, som resulterer i flukt. Dette vil kunne medføre tappt beitetid og økt energiforbruk (Colman m.fl. 2003), men antas å ha begrenset betydning så lenge ikke forstyrrelsen gjentas. Som regel vil reinflokken roe seg ned relativt raskt, og fortsette med normal aktivitet knyttet til beiting og hvile. Denne type responser er særlig forårsaket av spredt bruk utenfor merka stier og løyper, og er særlig knyttet til lokal bruk og folk som ligger i telt for å fiske, jakte eller å oppleve stillhet og ro i urørte omgivelser. Denne påvirkningen er vanskeligere å kjenne igjen, fordi den skjer mer sporadisk og spredt i området, men samtidig er dette den type påvirkning som dispensasjonssøknadene til verneområdestyret i stor grad handler om. Her er det viktig å være klar over at det er summen av all påvirkning og hvordan denne endrer seg over tid som har betydning. Problemet ligger i at hver enkel dispensasjon antas å ha liten effekt, men det er summen av alle tiltakene som kan påvirke villreinen negativt. Spørsmålet er når terskelen for hvor mange folk villreinen klarer å forholde seg til i landskapet, før dette går ut over bestandens tilgang til ressurser, bæreevne og kondisjonen?

I denne gjennomgangen her gjør vi noen vurdering av konkrete eksempler på de nevnte responser hos villreinen. Vi bruker fokusområder (områder med spesielle utfordringer) her som inngang for vurderingen av villreinen responser siden dette er godt innarbeidet i villreinforvaltningen. Vi vil først foreta et dypdykk i Dovrefjell-Sunndalsfjella som ligger i Snøhetta villreinområde for å gi en samlet vurdering av villreinens responser på menneskelig aktivitet og hvordan beslutninger i verneområdestyret har påvirket dette. Deretter vil vi gi noen eksempler på fokusområder fra andre verneområder for å speile funnene i Dovrefjell-Sunndalsfjella, med spesielt fokus på regionale kumulative responser og regional arealunnavikelse.

4.1.3 EKSEMPLER PÅ VEDTAK I NASJONALPARKSTYRET I FOKUSOMRÅDER FOR VILLREIN

Fokusområder i Dovrefjell-Sunndalsfjella NP er definert i «Horisont Snøhetta» (Strand m.fl. 2013, www.villrein.no kartfortellinger). Oversikten viser at det er flere fokusområder i tilknytning til Dovrefjell-Sunndalsfjella som har høyeste alvorlighetsgrad, og dette skyldes at «tung» nasjonal infrastruktur som E6 og jernbane i lang tid har vært en barriere for det opprinnelige årvisse øst-vest trekket mellom Snøhetta og mot Knutshø og Rondane (Tabell 4-2). Likeledes har vannkraftutbygginger i Dalsida-Aursjøen-Torbudalen fragmentert villreinstammen ytterligere i vestlig og østlig stamme i Snøhetta. Det er disse tunge utbyggingene av infrastruktur som har medført isoleringen av villreinstammene vi ser i dag, og som nasjonalparkstyret har liten innvirkning på. Det er likevel noen vedtak som berører de potensielt viktige trekk-korridorene, slik at mulighetene for trekk i fremtiden kan reduseres ytterligere, slik som ved Torbuhalsen og Fokstugu (se under). Prosessen rundt vernet på Hjerkin og fokusområdene Hjerkinplatået inkludert Snøheimvegen og Stroplsjødalen er omhandlet mer i detalj under.

Vedtak med hensikt å flytte ferdselen vekk fra sårbare arealer

Nasjonalparkstyret har gjort noen vedtak for å bedre forholdene for villreinen i sårbare områder, blant annet etablering av en helt ny sti Moskusstien i 2016. Hensikten med denne stien er å kanalisere ferdselen helt i utkanten av verneområdet, slik at færre går tur lenger inn i mer sårbare områder. Dette tiltaket er vurdert til å være relativt vellykket med tanke på at ferdselen inn Stroplsjødalen har gått noe ned selv om ferdselen inn fra innfallsportene Grønnbakken og Kongsvold har økt (Todnem 2020). Tiltaket har imidlertid også mange mangler og stort forbedringspotensial (Todnem 2020). En annen interessant sak det er prosess på er flytting av DNT-hytta Reinvasbu for å unngå ferdsel i en trang trekk-korridor for villrein. Den merka stien er lagt ned sommeren 2020, og flytting av hytta er tema i den kommende besøksstrategien, men den er ikke vedtatt flyttet per dags dato. Vi ser også noen interessante vedtak i nasjonalparkstyret knyttet til oppkjørte skiløyper på Bjorli (Dalsida LVO) som er ment som et kanaliserende ferdselstiltak. Dette tiltaket ser ut til å fungere godt, og det har medført lite ferdsel lenger inn i fjellet (Jordhøy m.fl. 2012, Strand m.fl. 2013). Når det gjelder ønske om å etablere sykkelsti på østsiden av Aursjøen gjennom den sårbare trekk-korridoren for utveksling mellom Snøhetta øst og vest ved Torbuhalsen, ble dette aldri fremmet som sak for verneområdestyret da forslaget ble forkastet i løpet av prosessen for utarbeidelse av regional villreinplan.

Tabell 4-2 Fokusområdene i tilknytning til Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og responser på villrein (Strand m.fl. 2013). Saker og vedtak i nasjonalparkstyret av betydning for fokusområdet. Regional kumulativ respons = Fragmentering, regional arealunnavvikelse og lokale responser

Fokusområde	Respons rein	Årsak	Forslag tiltak jfr. Horisont Snøhetta	Eksempler på vedtak nasjonalparkstyret
E6/jernbane – aksene Dombås- Oppdal	Fragmentering/isolering/ arealunnavvikelse	Utbygging av tung infrastruktur	Hindre ytterligere utbygging i potensielle trekk-korridorer	Legging av ny høyspent jordkabel til Storrhusranden rasteplass ved E6 i Fokstugu landskapsvernområde. Dispensasjon for oppsetting av kjøreløys langs E6 ved Fokstugu. Opprusting av Storrhusranden rasteplass ved E6 i Fokstugu landskapsvernområde – dispensasjon.

				Sak - søknad fra Statens vegvesen om oppsetting av en "Kongeportal" ved E6, Grønbakken Dispensasjon til tilretteleggingstiltak for funksjonshemmede ved Storrhusranden rasteplass ved E6 i Fokstugu landskapsvernområde, Veibelysning forbi Fokstugu (lave master, slås på ved behov dvs. snøfokk – dette er verste strekningen) Flere tillatelser til utvidelse av eks. hytter.
Torbudalen-Aursjøen, Dalsida	Fragmentering/isolering/arealunnvikelse	Utbygging av vannkraft, magasiner, veger, kraftledninger osv.	Hindre ytterligere utbygging i potensielle trekk-korridorer	Mange søknader om motorferdsel, utvidelse og oppgradering bygg, bygging av anneks, transport med helikopter, bruk av motor på båt, brøyting og bruk av vegsalt, utbedring el-nett, veitutvidelse og utvidelse av parkeringsplasser. Ca. 130 hytter utafor VO, stor aktivitet med tiltak og bruk – ferdsel inn i VO. «Arnestien», gammel sti ulovlig merket. Merking fjernet av SNO 2020 uten vedtak. Press fra de som har hytter ved Aursjødammen i Neset for å få kjøre på veien før det er lov (jf. forskrift) fra 1.6. I Torbudalen biotopvernområde er opprettet med formål om å ta vare på de siste restene etter viktige villreintrekk mellom øst-vest over Torbuhalsen og nord-sør over Ausjødammen.
Hjerkinnplatået	Arealunnvikelse/reduisert trekk	Ferdsel, veger, jakt	Håndtere ferdselen med skyttelbuss	Tillatelse til å kjøre skyttelbuss på Snøheimvegen mellom Hjerkinn og Snøheim turisthytte i Hjerkinn landskapsvernområde i 2018-2021 En rekke søknader om motorferdsel, bygninger, fuglehundprøver, hundespann, bruk av sykkel, helikoptertransport osv.
Stropsjødalen	Arealunnvikelse/reduisert trekk	Ferdsel på marka stier, turisthytter	Håndtere ferdselen inn dalen så den ikke overstiger 20-30 personer per dag om sommeren	Etablerte moskusstien i 2016 Reinheim: Helikoptertransport, utvidelse uthus, motorisert transport, snøskuter, Fysak turkasse.
Snøheimvegen og Snøheim	Arealunnvikelse/reduisert trekk	Ferdsel på veger, merka stier, turisthytter og til attraksjoner	Skyttelbuss Hjerkinn-Snøheim	Skyttelbussregime Mange søknader om motorisert ferdsel, bruk av sykkel i jakta, avstigning buss underveis før Snøheim.
Torbuhalsen	Fragmentering/isolering	Biltrafikk Ausjøvegen, sykling	Hindre utbygging i sårbar trekk-korridor	Sykelsti langs østsiden av Aursjøen. Sykeltraseen ble stoppet av KMD ved behandlingen av Regional plan for villrein. Både Dovrefjellrådet og NP-styret har ønsket denne stien. Tillatelse til transport med 6 hjuls ATV fra Ausjøvegen til basestasjon Torbuhalsen.
Gåsbue	Arealunnvikelse/opphevet trekk	Magasin, ferdsel ut fra p-plass Gåsbue, hytter i området	Hindre økt ferdsel i området	Søknader om transport til hyttene med snøskuter og ATV og i forbindelse med landbruk.
Reinsvatnet	Arealunnvikelse/reduisert trekk	Ferdsel merka sti	Flytte hytta til nordsiden av vannet	Det er prosess for å få flytte DNT hytta, men foreløpig er bare den merka stien på vestsiden av Reinsvatnet lagt ned.

Soløyfjellet/ Snøfjellstjønna	Arealunnvikelse, lokale responser	Ferdseil til hyttene, på løyper og merka sti	Regulere ferdseil til hyttene	Behandling av svært mange dispensasjonssøknader om motorferdseil, både sommer (bil, traktor) og vinter (snøskuter) for transport, utstyr, beite osv. Forslag fra NP-styret til å forlenge kjøresporet til Snøfjellstjønna inn til Tverrfjellet. Ligger i Miljødirektoratet til godkjenning (har ligget der lenge).
Eikesdalen alpin	Ikke realisert	Ikke realisert	Ingen tiltak	Saken om alpinanlegg var oppe igjen i 2019, men det er lite trolig at planene blir realisert. Hvis anlegg vil dette ha store konsekvenser for villreinen.
Lesjøtelet	Lokale responser	Ferdseil	Hindre økning av ferdseil	Søknader om transport av utstyr (ved, proviant, materialer og båt) til buene med snøskuter Dispensasjonssøknader bygg
Bjørli	Arealunnvikelse	Ferdseil oppkjørt løype	Ingen	Vedtak om oppkjørte løyper. Tillatelse til å trække Fjelløypa på Bjørli i Dalsida landskapsvernområde med tråkkemaskin og snøskuter i 2018-2021. Den var foreslått lagt utafor VO i forvaltningsplanutkastet, men Fylkesmannen ville ha den inn i planen, så løype er i samsvar med forvaltningsplanen. Varsel om ny Reguleringsplan Bjørli (trafo VO, forslag om tung utbygging i randsone).
Sæterfjellet- Tjønnglupen	Lokale responser	Ferdseil	Ingen	Behandling av mange dispensasjonssøknader om frakt av utstyr med traktor under jakta, materialer, oppføring av tilbygg, tilsynsbu, oppsynsbu. Klagesaker fra FMTL på kjøring med traktor ligger hos Miljødirektoratet (ligget lenge). Mange tillatelser med frakt av utstyr på snøskuter.

Dovrefjell-Sunndalsfjella er den nasjonalparken med flest dispensasjonssøknader med denne forvaltningsmodellen, noe vi kommer nærmere inn på i kapittel 5. Det er svært mange enkeltvedtak rundt dispensasjoner knyttet til motorisert ferdseil sommer og vinter, og til ulike tiltak på bygninger. Motorisert ferdseil foregår ofte vinterstid da det er begrenset med annen ferdseil, og aktiviteten vil oftest forårsake lokale responser hos villrein i de tilfeller man treffer på en flokk. Vi vurderer at denne ferdseilen derfor har relativt begrenset effekt på bestandsutviklingen i de fleste delområder. Det er likevel tre områder som peker seg spesielt ut med mange dispensasjoner, og det er Torbudalen, Snøfjellstjønna, og Tjønnglupen. Snøfjellstjønna og Tjønnglupen inngår i det vi kan kalle kjerneområdene for villreinen med gode og mye brukte habitater for villreinen. Snøfjellstjønna ligger midt i en viktig trekk-korridor for villreinen mot store og viktige vinterbeiteområder på Soløyfjellet (Strand m.fl. 2013).

Hyttene i Torbudalen

I Torbudalen er det begrenset tilgang til habitat for villreinen slik situasjonen er i dag, fordi det er mange ulike typer av infrastruktur (vannkraft, høyspentledninger, anleggsveier/turistvei, private hytter, turishytter, merka stier) med tilhørende stor ferdseil i området (Strand m.fl. 2013). Torbudalen biotopvernområde har som formål «...å sikre viktige trekkområder og binde sammen beite- og kalvingsområdene for villreinen i Snøhettastammen» og det er spørsmål om alle dispensasjonssøknadene sikrer disse trekkmulighetene i dag. Trekket øst-vest mellom Snøhetta vest

og Snøhetta øst har helt opphørt, men det er fortsatt håp om at reinen skal ta i bruk den trange trekkpassasjen ved Torbuhalsen (Strand m.fl. 2013). Når det gjelder nord-sør trekket Dalsida LVO og kalvingsområdene i Eikesdalsvatnet LVO over Ausjødammen, har dette tatt seg opp de senere år (Strand m.fl. 2013).

Hyttene ved Snøfjellstjønn-Soløyfjellet

Det er godt dokumentert at Soløyfjellet, Oppdal kommune, utgjør viktige vinterbeiter og det er godt dokumentert at området rundt Snøfjellstjønn utgjør en sårbar trekk-korridor for villreinen når den kommer vestfra (Jordhøy m.fl. 2012, Strand m.fl. 2013). Det viktigste villreintrekket foregår sør for Snøfjellstjønn. Bruken av veg, hytter, turiststi, stikka skiløype (midlertidig lagt ned på strekningen Åmotsdalshytta-Dindalen pga kort sesong og lite bruk, pers.medd.) og merka snøscooterløype er antatt å redusere reinens tilgjengelighet til dette tangeområdet. Soløyfjellet var regna for å være et av de viktigste vinterbeiteområdene på 1980-tallet (Jordhøy 2001), men har mer sporadisk bruk siste tiårene (Jordhøy m.fl. 2012). Dataene fra GPS merking, observasjoner og registreringer av ferdsel viser at det er størst konflikt gjennom senhøsten og vinteren. Dette området representerer derfor store forvaltningsmessige utfordringer, og nasjonalparkstyret må søke begrense den menneskelig aktivitet rundt Snøfjellstjønn i de sårbare periodene til et minimum. Soløyfjellet er et viktig område gjennom overvåkingsprosjektet som dokumenterer endringer i arealbruken til villreinen. Hvis det viser seg at villreinen i fremtiden viser stor arealunnvikelse av Soløyfjellet, kan man konkludere med at forvaltningen over tid har mislyktes med å ivareta et stort og viktig funksjonsområde for villreinen innenfor nasjonalparkens grenser. En slik utvikling må da tolkes som en respons på det store omfanget av innvilgete dispensasjonssøknader i dette området over tid som har medført en praksis av økt bruk av hyttene og motorferdsel til hyttene. Det er liknende problematikk med sårbart trekk ut på tangene øst på Hardangervidda (Gundersen m.fl. 2021).

Hyttene ved Sæterfjellet-Tjønnglupen

Et andre område med forvaltningsutfordringer er kjørespor og private hytter/buer ved Tjønnglupen, Oppdal kommune. Traktorsporet er en forlengelse av vegen opp til Sæterfjellet (1275 moh). De siste 35 årene har trekanten mellom Stroplsjødalen, Drivdalen og Åmotsdalen vært det viktigste oppvekstområdet for fostringsflokkene på forsommeren (mai-juli). Villreinen går også ofte i de høge partiene mellom Tjønnglupen, Stroplsjødalen og Drivdalen gjennom den varmeste delen av sommeren, før dyra trekker lengre sørover til viktige høstbeiter (Jordhøy m.fl. 2012). Observasjoner, lokalkunnskap og kulturhistoriske funn bekrefter den historiske viktigheten av dette området. Hyttene ved Tjønnglupen har en beliggenhet midt inne i kjerneområdet for villreinen, og er derfor sårbar for menneskelig forstyrrelse, spesielt på barmark. Menneskelig aktivitet ved Tjønnglupen utgjør ingen «flaskehals» for villreinens trekk, men man ser en helt lokal arealunnvikelse i dataene knyttet til hyttene der, og også en arealunnvikelse mot vegen opp mot Sæterfjellet (endefjell). I utgangspunktet ser ferdsel inn til Tjønnglupen å ha begrensede negative effekter på villreinen, selv om det er mange dispensasjonssøknader i området. I lys av at dette er av de viktigste kjerneområdene for villrein i nasjonalparken i den sårbare barmarkperioden, bør den menneskelige ferdselen i området reduseres til et absolutt minimum (Strand m.fl. 2013).

Verneplanprosess på Hjerkin og konsekvenser for villrein

Hjerkinområdet er det fokusområdet i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark med størst forvaltningsutfordringer, og her har det lenge pågått en prosess for restaurerer Hjerkin skytefelt til verneområde. Denne verneplanprosessen viser mange interessante konfliktlinjer mellom ulike

aktører (se Skjeggedal m.fl. 2020). Fylkesmannen i Innlandet har utarbeidet en oversikt over restaurering- og verneplanprosessen av skytefeltet på Hjerkin, som det refereres til under (Vedlegg 6, Vorkinn m.fl. 2020). Denne prosessen har foregått på siden av nasjonalparkstyret, siden arealet ikke ble deres ansvarsfelt før det ble vernet i 2018. Men nasjonalparkstyret har fulgt prosessen tett, og det er også dels de samme personene som sitter i styret og som representerer kommunens interesser i verneplanen. Prosessen illustrerer godt konflikter mellom sentrale og lokale aktører, med beslutninger som har stor betydning for villreinen.

Villreinen er en art som har sterk forankring både lokalt og nasjonalt, og fikk en sentral plass i arbeidet med verneplanen. Nasjonalparkstyret har nå ansvaret for det nye vernearealet på Hjerkin, og «arver» således en del av problemstillingene som kom frem under verneplanprosessen beskrevet i vedlegget. Gjennomgangen i vedlegget viser at det er svært mange og motstridende interesser i området, og at dette også kan leses som en konflikt mellom nasjonale målsettinger om vern/verneverdier og lokale og nasjonale interesser for bruk. Verneplanprosessen illustrerer også at de lokale politikerne har gått fra en rolle der de hovedsakelig skal ivareta lokale interesser i verneplanen, til at de gjennom å være medlemmer i nasjonalparkstyret i det samme området hovedsakelig skal ta vare på nasjonale verneverdier i området (jfr. formålsparagraf verneforskrift).

4.1.4 FRA ENKELTVEDTAK TIL SAMLEDE EFFEKTER

Det er i alt svært mange dispensasjonssøknader (etter §48 i Naturmangfoldloven) på vedlikehold, oppgradering, tilbygg og anneks på mindre bygninger innenfor verneområdet i perioden som er undersøkt. Mange av de søknadene som er avslått av nasjonalparkstyret er ofte begrunnet i å ha for store konsekvenser for villreinens arealbruk og trekk. Bygningssakene representerer varige endringer i den fysiske bygningsmassen. Det er all grunn til å forutsi at økning av standard på bygninger medfører mer bruk og ferdsel, og øker den generelle belastningen for villreinen i området. For de bygningene som ligger spredt og uten annen infrastruktur har vi vurdert at denne påvirkningen utgjør lokale responser hos villreinen, og som i prinsippet har begrensede effekter på villreinens arealbruk og trekk. Slik vist over er det to områder som peker seg ut med spesielt mange dispensasjonssøknader de siste 10 årene; Snøfjellstjønn og Tjønnglupen. For Snøfjellstjønn har en del av de tidligere jaktbuene blitt oppgradert til hytter over tid, og bruken og behovet for transport under byggeperioder, for vedlikehold og av varer har økt betraktelig. Intervjuer og dokumentstudier fra Tjønnglupen og Snøfjellstjønn viser at vedtak som er gjort tidligere (minst tilbake til begynnelsen av 2000-tallet) setter presedens for liknende saker i det samme området, og også dels tilsvarende saker i andre deler av verneområdet. De negative effektene på villreinen kan dermed over tid gå fra laveste alvorlighetsgrad/lokale responser til høyeste alvorlighetsgrad/ samlede effekter. Disse to eksemplene illustrerer på en god måte de samlede effektene over tid, og hvordan manglende konsensus i forvaltningen endrer karakter og bruken av området stort over tid. Intervjuene viser hvor komplisert slike saker kan være, og det er vanskelig for forvaltningen å kommunisere avslag på tilsynelatende «bagatellmessige» søknader med begrunnelse i de samlede effektene.

Det er også svært mange dispensasjonssøknader om motorferdsel i Dovrefjell-Sundalsfjella nasjonalpark. De aller fleste vedtakene som fattes av nasjonalparkstyret kan også her klassifiseres til å utgjøre lokale responser for villreinen. Dette er i utgangspunktet responser som er forenlig med en bærekraftig villreinstamme. Likevel identifiserte vi to områder som er kritiske med hensyn på at det gis mange dispensasjoner til motorisert ferdsel, samtidig som det utgjør sårbare områder for

villreinen: Snøfjellstjønn og Tjønnglupen. Det er de samme vurderingene som brukes her som for utvikling av bygningsmasse nevnt over, og det er den samlede effekten av større menneskelig aktivitet som gir de negative effektene på villreinen. På Snøfjellstjønn er det viktige vinterbeiter, så det er ønskelig å holde motorisert ferdsel på et minimum vinterstid. Med veg og mulighet for å frakte varer inn sommerstid i dette området, bør man redusere bruk av snøskuter til et absolutt minimum. Her er det rom for innstramminger som vil bedre villreinens trekkmuligheter. På Tjønnglupen foregår det meste av transporten på snøskuter om vinteren. Det er gitt dispensasjon til å bruke traktor inn i jakta for å frakte inn utstyr, og kjøtt ut igjen, fordi dette vil føre til redusert behov for transport vinterstid. Selv om villreinen bruker noen av kantområdene mot Åmotsdalen vinterstid, er det sommerstid som er den sårbare perioden. Spesielt bør man unngå bruk av snøskuter etter påske. Ferdsele ved Snøfjellstjønn er allerede på et kritisk høyt nivå med hensyn til å bevare villreinens trekk ut på et svært viktig vinterområde. Ferdsele inn til Tjønnglupen kan forstyrre simleflokkene i spesielt sårbare kalvings- og oppvekstperioder, og bør holdes på et minimum i barmarksperioden. Fremtiden vil vise hvordan nasjonalparkstyret håndterer disse to sårbare fokusområdene.

Proessen rundt vern av skytefeltet på Hjerkin, viser at det finnes viktige konfliktlinjer mellom nasjonale interesser og lokal bruk som er relevant å diskutere i relasjon til den sterke lokale forankrede forvaltningsmodellen for verneområdet. Med de kompromissene man endte opp med i denne prosessen på Hjerkin gjennom å beholde en del sentrale veger, utvikling av turisthytta Snøheim, bygging av Viewpoint Snøhetta, bevaring av setre osv. er det vanskelig å forutsi de langsiktige konsekvensene dette har for villreinen (Strand m.fl. 2013, Gundersen m.fl. 2016, 2019). Hovedutfordringen for nasjonalparkstyret fremover er at denne type infrastruktur vil ligge fast i landskapet og skape usikkerhet rundt fremtidig bruk med samfunnsendringer og trender. Den samme utfordringen er i den parallelle Stropsljødalen til Snøheimvegen, der nasjonalparkstyret må ta stilling til om det skal iverksettes ytterligere avbøtende tiltak (flytte stier, legge ned stier/fjerne merking, regimer for drift av turisthytter osv.) som også vil gå ut over lokal bruk. Denne gjennomgangen viser at villreinen er en krevende art å forvalte og at nasjonalparkstyret i første rekke må håndtere de samlede effektene dispensasjonssøknadene vil gi over tid. Det andre viktige poenget er i hvilken grad nasjonalparkstyret er i stand til å håndtere konfliktfylte saker, der lokal bruk er en av mange interesser.

4.1.5 GJENNOMGANG AV UTVALGTE FOKUSOMRÅDER FOR VILLREINEN I ANDRE VERNEOMRÅDER

Eksempler fra Rondane nasjonalpark

Mysusæter-Rondvassbu er et eksempel på en fullstendig trekkbarriere som skyldes menneskelig ferdsel innenfor grensene til Rondane nasjonalpark. Rondane nasjonalpark er Norges første og ble vedtatt i 1962, og villrein var viktig argument for vernet. Allerede utover på 1970-tallet ble det uttrykt bekymring fra fjelloppsynsmann og naturverner Normann Heitkøtter om villreinens trekkmuligheter i den viktige historiske trekk-korridoren mellom Mysusæter og Rondvassbu (www.villrein.no, kartfortelling Rondane, Strand & Gundersen 2019). Dette har vært en sak lenge i forvaltningen av nasjonalparken, og det er innlysende at villreinen har fått redusert areal og et mer fragmentert leveområde over tid (Strand m.fl. 2014). Forvaltningen har så langt ikke maktet å styre utviklingen av ferdsel slik at man har ivaretatt villreinens arealer og trekk. Til tross for store stabler med rapporter og forskningsartikler som dokumenterer effektene på villreinen og forslag til tiltak som bedrer situasjonen for villreinen, har forvaltningen ikke vært i stand til å hindre økt ferdsel (jfr.

Besøksstrategien for Rondane). Eksemplet fra Rondane viser hvordan det som skjer av utbygginger av infrastruktur utenfor verneområdet påvirker det som skjer inne i verneområdet. Nasjonalparkstyret er helt avhengig av å spille på lag med kommune, næringsaktører, hytteeiere osv. for å finne løsningene (Gundersen m.fl. 2016). Besøksstrategien i Rondane er da også sterkt rettet mot forhold utenfor grensene for parken, og det er gjennomført flere dialogprosesser med sentrale aktører for å finne løsninger. Dette er en vanskelig sak for verneområdestyret fordi det er sterke lokale og nasjonale interesser for å utvikle reiseliv og hytteutbygging, samtidig som DNT ønsker å opprettholde sitt tilbud i kjerneområdet av Rondane NP.

Et annet interessant eksempel var søknad om tilrettelegging for sykkel- og gangsti vest for Formokampen som ble avslått av nasjonalparkstyret, og som var en sak som kunne ha hatt store negative effekter på villreinen på lang sikt (Strand m.fl. 2014). Slike saker setter presedens og det er fare for en tilretteleggingsspiral i sårbart området. Vi nevner også ønskene som Nasjonale turistveger og verneområdeforvaltningen hadde om tilrettelegging og utvikling av et utkikkspunkt ved Straumbu (rasteplass og serviceanlegg). Nasjonalparkstyret utredet den gangen sårbarheten på dyrelivet, vegetasjon og fugl i området (Eide m.fl. 2016). Verneverdiene ble vurdert til å være såpass sårbare at den ønskede tilretteleggingen ikke ble gjennomført, men avbøtende tiltak ble heller igangsatt med omlegging av hovedstien.

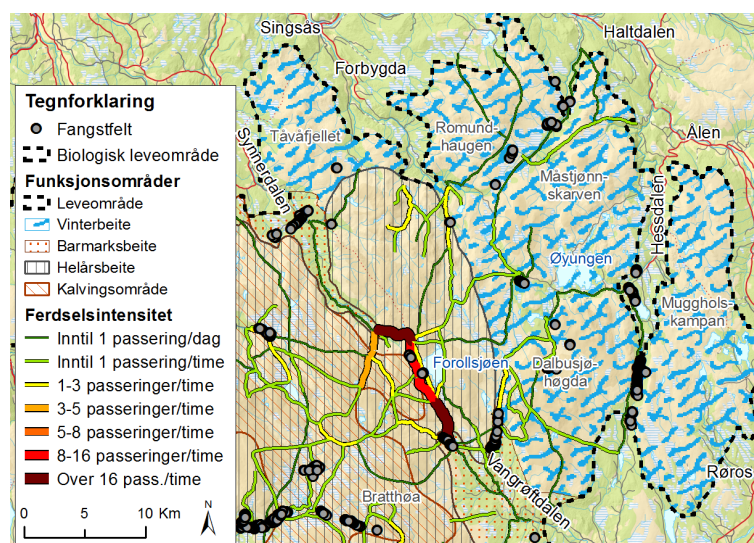
Prestholtstien, Hallingskarvet nasjonalpark

Dette er et eksempel på kanaliserende tiltak som skal fungere avbøtende for villreinen ved at folk konsentreres i mindre sårbare områder. Verneområdestyret vedtok sherpastien (steintrapp) Prestholtstien til Prestholtskardet som ble ferdigstilt i 2013. Deretter vedtok de en utvidelse og forlengelse av stien til et utsiktspunkt og en mulighet for en rundtur tilbake. Hele runden er på 6.5 km og stien har blitt veldig populær. Et viktig argument for å etablere stien, foruten turisme og næringsutvikling lokalt, var å kanalisere turgåere i området. Alt tyder på at man har lyktes med å utvikle et attraktivt produkt, men spørsmålet er om tiltaket har fungert avbøtende for villreinen. Området der Prestholtstien ligger er inngående diskutert i flere rapporter (Strand m.fl. 2011, Wold m.fl. 2012, Gundersen m.fl. 2016), og konklusjonen fra disse rapportene er at området innehar viktige vinterbeiter. Bruken av vinterbeitene og trekket rundt Hallingskarvet på «bremmen» har opphørt, og det skyldes i første rekke ferdsel og annen aktivitet i områdene ut fra Geilo vinterstid. Toppområdet av stien, altså oppå Prestholtskarvet, vil være sommeropphold for reinen, men det er likevel marginale områder som reinen sjelden bruker så langt sørøst. Vedtaket som Nasjonalparkstyret har gjort med etablering av stien er sterkt kanaliserende. Den avbøtende effekten på villreinen er likevel begrenset, fordi ferdsel på stien skjer sommerstid mens områdene er mest attraktive for villreinen om vinteren. Det mest nærliggende er at stien fungerer avbøtende ved å kanalisere ferdselen oppe på Hallingskarvet til et begrenset areal, og har dermed unngått at flere tar turen langs toppen av Hallingskarvet. NINA har siste årene dokumentert en trend at populære attraksjoner og sherpastier i fjellområder brukes mer på skuldresesongene vår og høst (f.eks. Kjerag, Trolltunga, viewpoint Snøhetta), samt om vinteren, og dette viser at endringer i friluftsliv og turisme kan gi uforutsette problemstillinger med negative effekter på villreinen.

Forollhogntoppen, Forollhogna Nasjonalpark

Ferdselen inn fra Vanggrøftdalen i sør og fra Budalen i nord mot Forollhogntoppen er det stisegmentet med desidert størst ferdsel i Forollhogna, og ferdselen her sommerstid utgjør en

barriere for villreinen (Figur 4-4). Ferdselelsen har økt mye siste 10 årene sommerstid, og er i dag på et nivå som langt overstiger reinens mulighet til å forsere barrieren. Det er gitt anbefalinger om tiltak i dette fokusområdet (Gundersen m.fl. 2017), og tiltakene handler om å regulere trafikken på setervegene inn til fjellet som ligger i landskapsvernområder, for eksempel gjennom å endre perioden vegene er åpne eller andre former for tiltak som begrenser trafikken helt inn dalen (bom, bombillett etc.). Det er vanskelig å forankre denne type tiltak lokalt, fordi de lokale har sterke interesser med å ha veg fritt åpen for allmennheten. Nasjonalparkstyret har ikke fattet noen vedtak om å begrense biltrafikken inn seterdalene, nasjonalparkstyret har derimot heller gjennomført en rekke tiltak med tilrettelegging (turstier, sykkelsti, attraksjoner, kultursti osv.) med formål om å kanalisere bruken til randsonen av nasjonalparken for dermed å unngå ferdsel inn i kjerneområdene for villrein (se også kapittel 4.2.1). Denne saken illustrerer utfordringer med å iverksette målretta tiltak for nasjonalparkstyret når det er stor lokal motstand mot aktuelle tiltak.



Figur 4-4 Viser mye brukte stien (rød farge) til Forollhognatoppen fra Vangrøftdalen og fra Synnerdalen som utgjør en barriere for villreinsens øst-vest trekk i Forollhogna villreinområde sommerstid (Gundersen m.fl. 2017).

Sunndalen og Raudalen, Jostedalsbreen og Breheimen nasjonalparker

Denne saken er interessant med tanke på hensynet til villreinen. Jostedalsbreen nasjonalparkstyre ga i 2016 DNT Oslo og omegn løyve til å oppføre en ny turisthytte på Sunndalssetra i Jostedalsbreen nasjonalpark (se Vistad m.fl. 2018). Styret la vekt på å styrke allmennhetens tilgang til området og for gode naturopplevelser, mens eventuelle negative effekter på villreinen ikke ble vektlagt. Jostedalsbreen nasjonalpark er interessant og skiller seg en del fra andre parker ved at friluftsliv og naturopplevelse er nedfelt i formålsparagrafen. Det kan da oppstå dilemmaer på hva verneområdestyret skal prioritere når vernekvaliteter, friluftsliv og kulturlandskapet finnes på det samme arealet. Planen var å bygge ei turisthytte på samla areal på 93 m² og et uthus på 15 m². Det var flere aktører som klagde på vedtaket: Reinheimen-Breheimen villreinnemd, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane turlag, Naturvernutvalget og FNF Sogn og Fjordane. Det utviklet seg også etter hvert stor lokal motstand mot byggingen av den nye turisthytta. Klagesaken ble oversendt Miljødirektoratet, som valgte å omgjøre verneområdestyret sitt løyve om bygging av ny selvbetjeningshytte. Argumentet fra Miljødirektoratet var at de ikke kunne se «særlige grunner» for å bygge ei turisthytte, og i tillegg brukte de føre-var prinsippet for at en økning i ferdsel kan påvirke villreinstammen i Jostedalsbreen og Breheimen nasjonalparker.

DNT Oslo og omegn hadde også ønske om en mindre utvidelse av eksisterende turisthytte Skridulaupbu (4 sengeplasser, 25-50 overnattinger i året) langs samme ferdselsåre i Breheimen nasjonalpark, men denne kom ikke så langt som til søknad til styret siden villreinnemnd og grunneier ikke ønsket videre prosess.

Det finnes kunnskap om villreinen fra dette området (Bevanger m.fl. 2007, Andersen m.fl. 2008, Jordhøy m.fl. 2011), og også en sårbarhetsrapport som omtaler DNT-ruta over Kamperhamrane og inn i Breheimen nasjonalpark (Vistad m.fl. 2018). Det er sårbart dyreliv (rovfugl, villrein) i Rauddalen som ligger til grunn for vurderingene Miljødirektoratet gjorde, og sårbarhetsrapporten konkluderer med at det er ikke tilrådelig å legge til rette for økning i ferdsel i dette området.

4.2 BESØKSSTRATEGI OG VERNEVERDIER – FIRE DYPDYKK OG EN NASJONAL KARTLEGGING

I 2014 bad Klima- og miljødepartementet om at det skulle utarbeides en merkevarestrategi for Norges nasjonalparker: «*Ein ny merkevarestrategi skal gjere nasjonalparkane våre til meir tydelege attraksjonar for besøkande*» (Miljødirektoratet 2014); en ganske tydelig verdiskapingsambisjon i bestillingen. Miljødirektoratet skulle lede arbeidet, og strategien ble iverksatt i 2015. Som en del av arbeidet lokalt skal alle nasjonalparker og større verneområder utarbeide en besøksstrategi (BS). Denne skal være kunnskapsbasert og ikke true verneverdiene. Som et faglig grunnlag ble det utarbeidet en metodikk for å vurdere sårbarhet (Hagen m.fl. 2019), og det er med utgangspunkt i denne metodikken gjennomført sårbarhetsanalyser av utvalgte ferdselslokalteter i mange verneområder. Det andre viktige kunnskapsgrunnlaget som er nytt i norsk verneområdeforvaltning, er at forvaltningen i samarbeid med eksterne konsulenter har gjennomført brukerundersøkelser i de fleste nasjonalparker og i noen store landskapsvernområder. Dette gir inngående kunnskap, med visse begrensninger, om hvem og hvor mange brukerne av arealene er. Alle nasjonalparker skulle i prinsippet ha slike besøksstrategier på plass i løpet av 2020, men ikke alle ble ferdige før årsskiftet.

Slik nevnt i kapittel 2, har vi gått gjennom godkjente BS for 26 nasjonalparker og store verneområder (pr. juli/august 2020). BS skal i prinsippet relatere seg til vedtatt forvaltningsplan og ikke utfordre, men snarere underbygge vedtatte verneformål og verneverdier (nedfelt i verneforskrift og forvaltningsplan). I hva slags grad gjør de det? I hovedsak er verneverdiene knyttet til biologiske og geologiske kvaliteter, gjerne i et naturmiljø med lite av moderne, menneskelig påvirkning – oftest generelt formulert, men av og til er eksplisitte arter eller naturtyper nevnt i verneformålet i verneforskriften. Enkelte nasjonalparker har også (eksplisitte) kulturlandskap og kulturminner nedfelt i verneformålet (primært samisk reindrift, seterlandskap og beitemark, historiske ruter, gravhauger og andre arkeologiske kulturminner mm).

Bak verneforskriftene ligger to generasjoner 'naturvernlover' med sine formuleringer om verneformål for nasjonalparker og andre verneområder, naturvernloven (1970) og naturmangfoldloven (2009). Naturvernloven (Nasjonalparker §3) vektlegger å «...bevare større urørte eller i det vestlige urørte eller egenartede eller vakre naturområder ... på statens grunn. ...vernet mot utbygging, anlegg, forurensninger og andre inngrep». Naturmangfoldloven (2009, §35) er mer spesifikk og faglig: «...større naturområder som inneholder særegne eller representative

økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep», kan bli nasjonalpark. Videre heter det:

«I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet. Forskriften skal verne landskapet med planter, dyr, geologiske forekomster og kulturminner mot utbygging, anlegg, forurensning og annen aktivitet som kan skade formålet med vernet, og sikre en uforstyrret opplevelse av naturen. Ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster.»

Når verneformålet for den enkelte nasjonalpark er generelt formulert så er det lovformuleringene som er førende.

Bruksformer forankret i allemannsrettene (jfr. friluftsloven av 1957, med revisjoner) er i prinsippet lovlige (med visse unntak) og også en solid del av brukshistorien, i tillegg til tradisjonelle høstingstradisjoner (jakt, fiske og bærplukking) som oftest står sterkest blant lokale/regionale brukere (jfr. føringer i fjelloven mm). DNT var til stede med sine stier og hytter i mange nasjonalparker lenge før NP-statusen var et faktum. I noen nasjonalparker og større verneområder er også landbruksinteresser som setring og beite viktige. Slike legitime brukerinteresser er gjerne nevnt som 'forvaltningsmål' (f.eks. «... skal ikke være til hinder for...», eller «...skal kunne nyttes til... »), men er ikke å regne som sidestilt med 'vernemål' (se avsnittet over).

Altså: mange bruks- og besøksformer var en realitet før både nasjonalparkene og besøksstrategiene blir påbegynt, men med stor variasjon i type og omgang fra nasjonalpark til nasjonalpark. Hva har verneområdestyrene prioritert i BS, og hvordan har de nærmet seg kategorien 'besøk' og 'besøkende' mm.? Hvilket kunnskapsgrunnlag (vernekvaliteter, bruk og besøk, sårbarhetsvurderinger) finnes og i hvilken grad er dette aktivert i arbeidet med BS? Bruker de BS til å gripe fatt i store forvaltningsutfordringer knyttet til verneverdiene, eller er det f.eks. mer å stimulere til (ny) bruk der en mener konflikten vern-bruk er liten?

Miljødirektoratet (2015a)¹⁷ laget en egen veileder og en mal for arbeidet, men gjennomgangen viser at det er stor variasjon i måten arbeidet er gjennomført for de 26 nasjonalparkene/store verneområdene. Dette avspeiler bl.a. den store variasjonen mellom verneområdene (størrelse, tilretteleggingsgrad, lokale utfordringer, besøkstrykk, bruksformer mm) som er kort beskrevet ovenfor og videre i teksten framover. Det kan også skyldes at Miljødirektoratet tidlig presenterte «Mal for enkel besøksstrategi» (på sine nettsider), ment for mindre verneområder forvaltet av Fylkesmannen (Hansen, pers. medd), uten at dette er presisert i teksten. Der står det innledningsvis at «I mange verneområder er det få og relativt enkle problemstillinger knyttet til besøk». Dette kan også gjelde noen av «våre områder» og denne malen kan ha blitt lagt til grunn for arbeidet med besøksstrategi for noen områder.

¹⁷ I november 2020 kom det en nettversjon av veilederen som er noe revidert:

<https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/forvalte-verneomrader/besoksforvaltning-i-norske-verneomrader/> Vi forholder oss til versjonen fra 2015, siden det er den de godkjente besøksstrategiene må være basert på.

I veilederen fra 2015 er en besøksstrategi definert slik (s.7): «En besøksstrategi er en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten vil gjennomføre besøksforvaltning for verneområdet. Besøksstrategien skal vise hvilke tiltak (informasjon, fysisk tilrettelegging, sonering, oppsyn etc.) som er nødvendige for å balansere naturverdier, besøkende og lokal verdiskaping i et verneområde, slik at en oppnår størst mulig nytte for alle tre interesser.» Det er videre presisert at «dersom det er motstridende målsettinger mellom ivaretagelse av verneverdiene, tilrettelegging for de besøkende og lokal verdiskaping, skal ivaretagelse av verneverdiene tillegges størst vekt».

Veilederen poengterer behovet for godt kunnskapsgrunnlag – både når det gjelder verneverdiene og dagens bruk av området. Ved behov påligger det derfor forvaltningsmyndigheten å få gjennomført både brukerundersøkelser og sårbarhetsvurderinger. For begge deler er det utarbeidet egne veiledere (Miljødirektoratet 2015b; Eide m.fl. 2015; Hagen m.fl. 2019). Veilederen sier at «Besøksstrategien skal gjengi en kort og konsentrert presentasjon av det mest relevante kunnskapsgrunnlaget og vise til rapporter og øvrig bakgrunnsmateriale» (s. 17). Prosessen skal være slik: Utarbeidelse -> Faglig godkjenning hos Miljødirektoratet -> Høring -> Behandle høringsinnspill -> Endelig godkjenning hos Miljødirektoratet. Det er altså en viss grad av faglig godkjenning av den enkelte besøksstrategi, siden Miljødirektoratet har en tydelig godkjenningsrolle i gjennomføringsprosessen.

Gjennomgangen av BS i de 26 verneområdene er presentert i Vedlegg 2, og i kapittel 2.3.2 gjorde vi rede for de ulike temaene vi har undersøkt. Vi har valgt å gruppere områdene i fire grov-kategorier (etter naturtyper og historiske kvaliteter), hvor de fire utvalgte nasjonalparkene i denne evalueringen faller innenfor hver av disse, se Tabell 4-3.

Tabell 4-3 Kategorisering av de aktuelle verneområdene med fire besøksstrategier under arbeid (dypdykk), og alle fullførte og godkjente besøksstrategier (pr. juli-august 2020).

Kategori verneområde:	Dypdykk-eksempel (BS under arbeid)	Verneområder med fullført BS
1. Høyfjell-villrein	Dovrefjell-Sunnalsfjella NP	Reinheimen, Hallingskarvet, Rondane, Dovre, Stølsheimen, SVR, Forollhogna, Jotunheimen. (+ Fulufjellet, Langsua)
2. Samisk reindrift	Stabbursdalen NP	Børgefjell, Kvænangsbotn, Øvre Pasvik, Varangerhalvøya, Lomsdal-Visten, Rago, Skarvan-Roltdalen og Sylan, Gutulia, Trollheimen
3. Kyst fjell bre-landskap	Jostedalbreen NP	Lyngsalpan, Ålfotbreen, Naustdal-Gjengedal, Nærøyfjorden
4. Kyst	Ytre Hvaler	Nordkvaløy-Rebbernesøy, Jomfruland, Færder, Vegaøyan, Raet.

To av områdene med ferdig BS (Fulufjellet og Langsua) er lavereliggende fjellområder uten villrein eller samisk reindrift (tamreindrift i Langsua samt omfattende utmarksbeite fra storfe og sau). I Tabell 4-3 og vedlegg 2 er de plassert som «haleheng» i første kategori (høyfjell-villrein).

Det er også andre sorteringskriteria som både gjelder for disse og som generelt særpreger ulike nasjonalparker og verneområder, f.eks. graden av lokal utmarksbruk/seterpreg, (ulike former for) friluftsliv, graden av tilgjengelighet, balansen tilreisende/lokale brukere, stor eller liten bruk, grad og type fysisk tilrettelegging i kjerneområdet (typisk: DNT-hytter/stier) eller villmarkspreg (uten DNT-tiltak) mm. Slike kvaliteter kan både skille mellom verneområder, men og variere innenfor ett og samme verneområde. Vi prøver å fange opp slike variasjoner i både gjennomgang og drøfting av BS.

4.2.1 KATEGORI HØGFJELL – VILLREIN

4.2.1.1 Dybdykk i Dovrefjell-Sunndalsfjella NP

Arbeidet med BS er ikke fullført i D-S NP, men har et høringsutkast ute høsten 2020. Utkastet er derfor et godt utgangspunkt, i tillegg til intervjuer med sentrale aktører, samt forvaltningsplan og verneforskrift (2002). Verneforskriften er presentert i kapittel 3.2.

Arbeidsprosess

På grunn av stort arbeidspress på de to forvalterne i D-S NP ble det leid inn ekstern kompetanse for å ha hovedansvaret for arbeidet med besøksstrategien. Mange aktører/etater har vært kontakta (også RU) og delvis involvert, men arbeidet har vært tydelig styrt av den prosjektansvarlige i samarbeid med forvalterne. Prosjektansvarlig sier det forsinket framdriften da en skiftet styre i slutfasen; litt som å «starte på nytt». Styremedlemmer sier de har vært aktivt inne med føringer for arbeidet. Andre sier at styret nok har hatt lite eierskap til og få egne initiativ til hva besøksstrategien bør omfatte, delvis også fordi den har vært pålagt fra sentralt hold. Men kanskje også fordi strategien primært har vært retta mot ivaretaking av verneverdiene/villreinen i balanse mot reiseliv og turisme. Styret er nok interessert i gode vilkår for reiselivsbedriftene på Dovrefjell, men (sier enkelte) mest interessert i å ivareta handlingsrommet for den lokale (fritids- og næringsforankra) bruken.

Utfordringer

Se også kap 4.1.3 om villrein som verneverdi i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Særlig utfordrende er balansen reiseliv/ferdsel og villrein på Hjerkinplatået. Moskus er et ikondyr for Dovrefjell, som trekker besøkende, men den er ikke en del av verneformålet, ei heller en verneverdi siden den er definert som fremmed art. Organiserte «Moskus-turer» utløser ferdsel i kritiske reinområder, og også mesteparten av de som går tur på eget initiativ Hjerkin-Drivdalen har moskus som hovedformål med turen (Todnem 2020). For organiserte turer trengs det god styring og kontakt med moskus-guider m.fl. For å håndtere den frie ferdselen er etablering av Moskustien i randsonen av verneområdet et tydelig grep. Det er lagt som premiss i utkastet til BS at det særlig er «storturismen» (ikke minst på Hjerkinplatået) som er regnet som utfordrende. Den lokale, tradisjonsforankra bruken er i mindre grad nevnt. D-S NP har svært mange dispensasjonsvedtak (se kap. 5) om privat kjøring (sommer og vinter) inn til hytter, buer, naust mm., primært for transportbehov ved restaurering, oppgradering mm. Graden av utfordringer med dette (overfor villrein) er diskutert i kapittel 4.1.3. Informanter nevner også en mulig utfordring for lokale interesser innen gjeting, jakt og fiske, dersom turruter for turister/friluftsfolket ikke blir vedlikeholdt (av hensyn

til villreinen) – slike ruter er også en trygghet for den lokale bruken og særlig beitenæring. En informant mener det er for mye fokus på tiltakene i besøksstrategien og for lite på å evaluere effekter av tiltakene (for eksempel for verneverdiene), og påpekte at iverksettelsen av besøksstrategiene egentlig er et stort eksperiment.

Kunnskapsnivå

Det er godt kunnskapsgrunnlag både om villrein/ferdsel og om arkeologi (se referanseliste). Veldig mange fagrapporter på særlig villrein og ferdsl. Høringsutkastet poengterer den lange historien med allsidig forskningsaktivitet på Dovrefjell. Det er gjennomført sårbarhetsvurdering på vegetasjon og dyreliv, blant annet sårbarhet ifm attraksjonen viewpoint Snøhetta og tilgrensende stier/utsiktspunkt (Gundersen m.fl. 2019). Det er også god kunnskap om bruk, både brukerundersøkelser, forskningsprosjektet og relevante masteroppgaver om ulik bruk, og det er en lang historie med bruk av automatiske tellere langs utvalgte stier. For landbruksinteresser og reiselivet er det også god kunnskap om. Noen informanter mener det faglige kunnskapsgrunnlaget er godt, men stiller spørsmål ved om styret har vilje til å ta det på alvor, særlig i balansen mellom lokale brukerinteresser og villreininteressene, og mellom turistforeningsaktiviteten og villreinens behov.

Mål med BS

Høringsutkastet formulerer dette overordnet slik: «*Målsettingene og de strategiske valgene i besøksstrategien er utarbeidet i møtet mellom de naturfaglige kunnskapsfeltene, kunnskap om de besøkende og god kjennskap til reiselivsaktørene og attraksjonene rundt verneområdene*» (s. 22). Det er formulert egne mål for alle disse tre dimensjonene. Overfor verneverdiene gjelde følgende to mål (som også avspeiler prioriteringsrekkefølge): 1) Opprettholde en livskraftig villreinbestand som bruker hele leveområdet sitt. 2) Opprettholde Dovrefjell som et intakt høgfjells økosystem. For reiselivsutviklingen er målet: Bidra til positiv utvikling for regionens reiseliv. For den besøkende er målet: Besøkende skal få gode opplevelser og økt kunnskap i møte med Dovrefjell.

Å opprettholde villreinens års-rotasjon rundt Snøhettamassivet har vært overordna. Derfor har fokus vært på Hjerkinplatået med sidedaler/-ruter (særlig Stropsljødalen og inn til Snøheim) og det store besøksvolumet der. Se utdypende beskrivelse i kap. 4.1.3.

Vernefokus i BS

Besøksstrategien har et tydelig vernefokus, særlig overfor villreinens trekkveier. Dette er uttrykt blant alle intervjuaktører og går tydelig fram av høringsutkastet.

1.1.1.1 Mer summarisk gjennomgang av vedtatt BS i verneområder med høgfjell og villrein

Her er 9 verneområder gjennomgått: Hallingskarvet NP, Reinheimen NP, Rondane NP/Dovre NP, Stølsheimen LVO, Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane (SVR) LVO, Forollhogna NP, Jotunheimen NP, Langsua NP og Fulufjellet NP (de to siste har ikke villrein). De fleste av disse områdene representerer et kompleks av tilhørende verneområder (i hovedsak med status som landskapsvernområder (LVO) eller naturreservater (NR)).

Verneformål

Alle 9 områdene har et overordna, generelt utforma verneformål (ala formuleringen i naturmangfoldloven §35 «... større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep», eller som det ofte heter i den

enkelte verneforskriften: «... et stort, særmerkt og tilnærma urørt fjellområde...». Av spesifikke tillegg nevner alle villrein, med unntak av Stølsheimen. De fleste har også konkretisert andre verneverdier, særlig 'lite påvirka natur' eller 'villmarkspreget', og geologiske former. De fleste har også med vern av kulturminner og/eller kulturlandskap (f.eks. stølsmiljø). Noen er også mer spesifikke på planteliv/arter, våtmark/myr, fugl/hekking, og på barskog,

Utfordringer

I hovedsak nevnes utfordringer ved økt/endra ferdsel, om en så kaller det friluftsliv eller turisme. De fleste er spesifikke på hensynet til villrein, særlig i kalvingsperioden og å opprettholde trekkleder. I Rondane/Dovre og i SVR er hensynet primært å reetablere gamle trekkruiter for reinen, for å utvide leveområdet og re-samle splitta rein-flokker/-stammer. I Rondane har områder med stor ferdsel fragmentert bestanden, mens i SVR har vannkraftutbyggingene fragmentert den. Hallingskarvet ser størst utfordring i å kontrollere dagstur- og 'baseturismen' som har utgangspunkt i Geilo. Denne utfordringa er ikke primært knytta til villrein, men det er viktig å skjerme kjerneområdet mot denne brukerkategorien, av hensyn til villrein. Det er spesielt vinterstid at «bremmene» rundt Hallingskarvet er viktig for villreinen. Forollhogna har sin spesielle tilnærming ved å styre attraksjonsfokus bort fra kjerneområdet og villreinen, og inn mot randsoner og seterdalene. Også andre bekymringer er nevnt: Slitasje i sårbare (særlig fuktige) områder – er gjerne også kobla til behovet for skjerming av hekkeområder for våtmarksfugl (f.eks. Reinheimen, Langsua og Fulufjellet). Også rovfuglreir og forstyrrelse av disse i hekkeperioden er nevnt flere steder (f. eks. Straumbu, Rondane og Knutshø, Jotunheimen).

Kunnskap om verneverdier og om brukerinteresser

Kunnskapsnivået om villreinen er godt, særlig i de mest sentrale parkene i de nasjonale villreinområdene (Hallingskarvet, Reinheimen, Rondane, Dovre, SVR og Forollhogna), trolig mer mot 'middels' i Stølsheimen og Jotunheimen. For andre verneinteresser ser kunnskapsnivået ut til å variere: noen har godt grunnlag på fugl (Reinheimen, Jotunheimen, Langsua), noen på kulturminner (Reinheimen, Rondane, Dovre, Fulufjellet, delvis Hallingskarvet). De fleste har fått gjennomført sårbarhetsvurderinger for utvalgte lokaliteter (primært for vegetasjon og dyreliv) i forbindelse med BS-arbeidet (Reinheimen, Rondane, Dovre, Stølsheimen, Jotunheimen, og Fulufjellet). Langsua har en lengre serie med overvåking på fugl, og planter. Hallingskarvet og Forollhogna har generelt god kunnskap på villreinens sårbarhet, og sistnevnte ønsker en vurdering av slitasje fra stiferdsel.

Kunnskapen om bruk er i hovedsak god. Alle har fått gjennomført brukerundersøkelser (svarkasse, etterundersøkelse) i forbindelse med BS-arbeidet, eller i forbindelse med kunnskapsbygging om villrein og ferdsel. I de fleste er det også gjort automatiske tellinger (langs stier). Kunnskapen om landbruks-interessene (beite, setring, (ikke-samisk) reindrift) er også ganske oversiktlig og god.

Mål med BS

Det er liten tvil om at sikring av verneverdiene er et overordna mål for alle disse ni verneområdene. Men det blir gjort med noe ulike grep og lokalt tilpassa variasjon. I hovedsak er mønsteret å satse på tiltak i randsonen, med «attraktive ankomstpunkt», god informasjon og videre kanalisering, basert på en forventning om at de fleste er på en kort tur/kort besøk der, og altså ikke vil eller bør oppsøke kjerneområdet/ ev. utpekte naturkvalitet som skal skjermes.

Noen (Stølsheimen, Rondane, Dovre, Langsua, delvis SVR) har en sterkere innsats mot 'fokusområder', mer enn randsoner/-kjerneområde, men også dette for å sette et geografisk tiltaksbehov i sentrum (skjerme verneverdier/styre ferdsel). Jotunheimen og Fulufjellet opererer med hver sin sonemodell, ut fra ulike kvaliteter og også opplevelsesmuligheter i ulike soner.

Forollhogna bruker slagordet 'Velkommen ut'¹⁸, for å poengtere innsatsen og bruks-/opplevelseskvalitetene i randsonen / utenfor vernegrensa – både for å styre bruken bort fra villreinen i kjernesonen, men også for å framheve jordbrukslandskapet og de levende kultur- og setertradisjonen i seterdalene rundt, som attraktive bruks- og besøksområder (lokalmat og dyrehold). Også andre verneområder (Langsua, Stølsheimen, Reinheimen) legger vekt på at tradisjonsbruken (jordbruk/utmarksbruk) skal ha gode vilkår framover.

Flere verneområder poengterer også opplevelseskvalitetene i kjerneområdet (lite tilrettelagt, mer urørt, mindre besøkt), men dette forutsetter bruk av eksisterende stier og ikke mer tilrettelegging (Langsua, Stølsheimen, Fulufjellet).

Nesten alle har også en ambisjon om lokal verdiskaping (økonomisk), forsterke følelsen av tilknytning til verneområdet (gjennom gode opplevelser og bedre kunnskap om verneverdiene), læring om verneverdiene og god atferd i verneområdet.

Vernefokus i BS

Alle områdene har et overordna vernefokus, og i hovedsak er det villreinen som skal skjermes. Tiltaket er i stor grad kanalisering og forsøk på styring i randsonen/fokusområder. Oppmerksomheten om å ivareta andre naturgitte verneverdier ser ut til å være mer eksplisitt i de parkene som er mindre prega av villreinansvaret (Stølsheimen, Jotunheimen), eller der villrein ikke forekommer (Langsua, Fulufjellet). Langsua har ikke-samisk tamreindrift.

4.2.2 KATEGORI SAMISK REINDRIFT

4.2.2.1 Dypdykk i Stabbursdalen NP

Besøksstrategien er ikke fullført i Stabbursdalen. Grunnlaget vårt er intervjuer med sentrale aktører, samt verneforskrift og forvaltningsplan (som er under revisjon). Status når det gjelder forvaltningsplanen, er at denne har vært jobbet med over mange år, men er enda ikke vedtatt.

Arbeidsprosess

Forvalteren er fortsatt i skrivefasen på BS. Forvaltningsplanen er overordnet og denne er som sagt ikke klar. Det blir en form for samkjøring mellom besøksstrategien og forvaltningsplanen. Det er forvalteren som leder prosessen og skriver BS. Nasjonalparkstyret deltar i arbeid med besøksstrategien og forvaltningsplanen, følger opp prosessen og setter opp arbeidet med planene som sak på styremøtene. Under møtene blir det jobbet med planene. BS-arbeidet var oppe i styret for første gang i november 2020 og det kommer videre frem at det har vært lite aktiv innsats fra Fylkesmannen og Miljødirektoratet (utover veilederen), men styret var lite begeistra da Miljødirektoratet lanserte Merkevarerstrategien for norske nasjonalparker, ikke minst at en ble pålagt å bruke en ny «standardlogo», og ikke den gamle lokale.

¹⁸ Sannsynligvis som en motvekt mot det offisielle mottoet for Merkevarerstrategien Norges nasjonalparker, «Velkommen inn».

Utfordringer

Når det gjelder de viktigste truslene mot ivaretagelse av verneverdiene, er det bred enighet om at ulike typer inngrep som for eksempel gruvedrift og store infrastrukturtiltak vil være en trussel. Reindrifta er spesielt redd for at beiteområdene deres skal bli innskrenket av for eksempel gruvedrift, slik de har opplevd andre steder i Finnmark. Som påpekt av forvalter, er mange områder i Finnmark attraktive for gruvedrift, og det er mye fjell i Stabbursdalen som NGU nylig har foretatt kartlegging av. Det blir nevnt av flere som et gode med nasjonalparkstatusen (blant annet av reindriften), siden det trolig beskytter området mot oppstart av gruvedrift.

Flere nevner også motorisert ferdsel i nasjonalparken som en trussel. Her er det imidlertid uenighet blant de som har vært intervjuet. Noen mener scooterkjøring på vinteren er greit, mens barmarkskjøringen bør begrenses. Reindriften som benytter området til beite i sommerhalvåret, har imidlertid behov for å benytte motoriserte kjøretøy i utøvelsen av sitt virke. Det innebærer også et behov for å kunne kjøre om sommeren utenom de etablerte kjøreveiene for blant annet å lete etter døde dyr som er tatt av rovdyr. Reindriften opplever ikke sitt virke som en trussel mot ivaretakelsen av verneverdiene, men heller tvert imot, at grunnen til at Stabbursdalen er verneverdig, er nettopp fordi de har brukt området på en bærekraftig måte opp igjennom generasjoner. Andre igjen er uenig i både scooterkjøringen og barmarkskjøringen og mener at all motorisert ferdsel utgjør en trussel for verneverdiene, også den fra reindriften.

En annen trussel som er knyttet spesifikt til vernet av furuskogen, er at bestanden av elg i området har hatt en jevn økning over lengre tid og nå utgjør en trussel ved at elgen beiter ned furuforyngelsen. Nasjonalparkstyret har hatt fokus på denne utfordringen over lengre tid og har innhentet kunnskap og gjennomført tiltak for å forsøke å verne furuskogen mot elgbeiting. De har blant annet vært med i et forskningsprosjekt rettet mot dette.

Det blir nevnt som en trussel mot ivaretakelsen av verneverdien at deler av lokalbefolkningen føler de ikke får bruke området på samme måte som tidligere. Det ansees som vanskelig å oppnå legitimitet og lokal forankring for vernet dersom lokalbefolkningen ikke føler at de blir hørt. Det er bred enighet blant informantene om at nasjonalparken i større grad burde forvaltes for mer lokal bruk enn det Miljødirektoratet legger opp til. Dersom ikke lokale behov blir ivaretatt, vil det føre til at folk på sikt ikke bryr seg og tar seg til rette i nasjonalparken i strid med verneforskriften.

Noen mener det er forholdsvis lite reiselivsaktivitet og ferdsel av andre enn de som har lokal tilknytning til området. Andre har uttrykt at turisttrafikken ved Lompola er en trussel, særlig siden området er så lett tilgjengelig fra E6. Det pekes på at ferdselen kan øke ytterligere og at det er viktig å få på plass en besøksstrategi som håndterer en mulig økt ferdsel.

Informantene ga flere eksempler på ulike bruk som kan utgjøre en trussel mot verneverdiene. Det gjelder for eksempel frykt for overføring av *Gyrodactylus salaris* når kanoer tas med fra andre vassdrag. Andre utfordringer er forsøpling i naturen, nedhogging/-bryting av trær til bålbrenning og ødelegging av myrer på grunn av stitråking, og enda mer slitasje på stiene, særlig i Lompola-området. Når det gjelder sistnevnte, var det uenighet blant informantene om i hvilken grad det burde klappes og ev. gruses for å beskytte terrenget mot stiuvidelser.

En av informantene pekte på at klimaendringer utgjør en trussel mot ivaretagelse av verneverdiene. Et endret klima kan føre til at eksisterende plante- og dyrearter fortrennes av nye slik at naturmangfoldet endres sammenliknet med i dag.

Kunnskapsnivå

Det blir etterlyst mer kunnskap om kulturhistorien og om kulturminner; det har vært vanskelig å få finansiering til dette. En bredt anlagt sårbarhetsvurdering er i ferd med å bli fullført, noe som også peker på et kunnskapsbehov om det naturfaglige og hva som truer. Det er ganske god kunnskap på forekomst av rovfugl. En har også god kunnskap om elgen og nedbeiting av småfuru.

Det er gjennomført brukerundersøkelse og reiselivsaktørene er kartlagt. En har også forsøkt automatiske tellere, men har ikke lyktes med å få gode data fra tellerne. Se for øvrig mer om bruk av kunnskap i kapittel 4.4.1.

Mål med BS

Det viktigste vil trolig bli å skåne utvalgte områder. Forvalter sier at BS-bestillinga fra Miljødirektoratet er helt i tråd med den prioriteringa en har fulgt i lengre tid, nemlig å fokusere på besøksforvaltning. Området rundt Stabbursnes naturhus og museum vil bli det sentrale når det gjelder informasjon og oppgradering.

Vernefokus i BS

BS vil ha et klart vernefokus, og med innsats i randsonen, primært i nordøst i og ved Naturhuset, og innfallsporten til Lompola, det viktigste startpunktet for tilreisende brukere av nasjonalparken.

4.2.2.2 Mer summarisk gjennomgang av vedtatt BS i verneområder med samisk reindrift

Her er ni verneområder gjennomgått: Børgefjell NP, Kvænangsbotn og Navitdalen LVO, Øvre Pasvik NP, Varangerhalvøya NP, Lomsdal-Visten NP, Rago NP, Skarvan og Roltdalen NP og Sylan LVO, Gutulia NP, og Trollheimen LVO. Flere av disse områdene representerer et kompleks av tilhørende verneområder (i hovedsak med status som landskapsvernområder (LVO) eller naturreservater (NR)).

Verneformål

Alle har en ganske generell formålsformulering, og nesten alle også en presisering av samisk kultur og reindrift, med unntak av Trollheimen og Rago. Flere er også mer spesifikke, som f.eks. Varangerhalvøya (fjellrev, myr- og våtmark (gås)), Lomsdal-Visten (grotter og karstformer, varierte og rike områder), Rago (det urørte), Skarvan og Roltdalen (kulturminner – kvernsteindrift), Gutulia (urørt skog) og Trollheimen (skog og seterdaler).

Utfordringer

Den gjennomgående utfordringa er økt bruksvolum/ brukstype/ turisme, på 'feil' stad/feil måte, som både kan true natur-/vernekvaliteter og opplevelsen til brukerne. Flere av disse områdene har lite påvirkavillmarksprega områder med et visst friluftsliv/turisme; det gjelder Børgefjell (bruk av østlige områder), Øvre Pasvik (folk bryter av ved i barskogen), Varangerhalvøya (kjerneområdet, fangstanlegg), Lomsdal-Visten (særlig grottebesøk), Rago (kjerneområdet, filming og støy fra droner), Skarvan-Roltdalen (nye friluftslivsaktiviteter, beitero for reinen), Gutulia (urskog). I Trollheimen er en redd beitenæringa skal bli utfordra av ferdsel, i Lomsdal-Visten er topturer en

mulig trussel i reinens kalvingsland, og i Skarvan-Roltdalen kan spredd ferdsel redusere beitero for reinen. I Kvænangsbotn og Navitdalen nevner en ingen spesielle utfordringer (mest lokal bruk i dag).

Kunnskap om verneverdier og om brukerinteresser.

De fleste mener å ha godt (til middels) kunnskapsgrunnlag om verneverdiene, men avhengig av hvilke verdier det er snakk om: Øvre Pasvik (fugl), Varangerhalvøya (fjellrev, naturtyper, kulturminner), Lomsdal-Visten (biologi, grotter/karst), Rago (naturtyper, fauna/fugl). Det ser ut til å være mer mot middels for Kvænangsbotn og Navitdalen (for mange av temaene), Skarvan og Roltdalen (kulturminner, rødlista arter), Gutulia (kulturminner, sopp, planter, fauna) og Trollheimen (naturtyper, vegetasjon og fauna, og mangelfullt om kulturminner – poengterer kunnskapsbehov).

De fleste har fått gjennomført sårbarhetsvurderinger i forbindelse med BS-arbeidet, for utvalgte lokaliteter. Unntakene ser ut til å være Øvre Pasvik og Gutulia. Trollheimen har vurdert sårbarhet over flere år (stier, vegetasjon, fugl, og beitenæring).

Med to unntak (Øvre Pasvik og Kvænangsbotn/Navitdalen) er det også gjort brukerundersøkelser i forbindelse med BS-arbeidet. I Kvænangsbotn/Navitdalen er bruken i dag såpass begrensa at forvaltningen mener å ha tilstrekkelig kunnskap. Flere melder også om god kontakt med reiselivsaktører og god kunnskap om beitenæringer, inkl. reindrift.

Mål med BS

Gjennomgangsmålet er vern og enkelt friluftsliv. Flere har 'villmarkskvaliteter' i sine (kjerne-) områder. Dette er også løfta fram som en viktig bruks- og opplevelsesverdi, og uten at disse kjerneområdene er, eller skal være, mer tilrettelagt enn i dag. Videreføring av dagens bruk og erfarne brukere blir nevnt. Derfor trekker alle fram randsonen/utenfor verneområdet som den viktige tiltakssonen, der de fleste vil avlegge besøk, med styring og informasjonspunkt, og dels egne opplevelsesverdier (f.eks. Gutulisetra). I Skarvan og Roltdalen er en eksplisitt skeptisk til effekten av nye ferdselsformer (kiting, sykling). I Rago («Norges villeste») poengterer en at organiserte turer er lovlig og håper på godt samarbeid med seriøse aktører for å nå nye gjester (for læring, opplevelse og lite 'fotavtrykk'). Også Varangerhalvøya har ambisjon om suksess med 'fugleturisme', men primært i randsonen.

Reindrift og landbruksinteressene er spesifikt nevnt av nesten alle: Trollheimen, Skarvan og Roltdalen, Lomsdal-Visten, Varangerhalvøya, Øvre Pasvik, Kvæningen og Navitdalen, og Børgefjell.

Vernefokus i BS

Alle har et vernefokus for sin besøksstrategi, kanskje særlig kombinasjonen av «det urørte» og reindrift, som innebærer sikring av kjerneområdene. Noen er spesifikke på sine spesielle utfordringer (Lomsdal-Visten med grottene, Varangerhalvøya med myr, våtmarker og fjellrev, Gutulia med gammel-skogen, og Trollheimen med seter-/beitebruks- og reindriftsinteressene. Trollheimen poengterer også et større kunnskapsbehov.

4.2.3 KATEGORI KYST-FJELL-BRELANDSKAP

1.1.1.2 Jostedalsbreen Nasjonalpark

Besøksstrategien i Jostedalsbreen er ikke fullført. Denne gjennomgangen er basert på intervjuer og sideblikk til verneforskrift og forvaltningsplan – som begge skal være grunnlaget for arbeidet med BS.

Arbeidsprosess

Forvalter uttrykker at styret normalt er veldig engasjert i forvaltningsarbeidet, men har vært vanskeligere å engasjere i arbeidet med besøksstrategien. Arbeidet var/er også en utfordring for forvalter (som i starten var alene) og som skulle/skal fullføre arbeidet med revisjon av forvaltningsplanen (som en regner som viktigere enn besøksstrategien). Stort arbeidspress, som etter hvert ble imøtekommet med en ekstra forvalter for Jostedalsbreen NP. I dag er de to, og den ene har hovedansvaret for BS.

Den forløsende starten (ifølge tidligere forvalter) var et stormøte med styret, administrativt utvalg, rådgivende utvalg, forvalter og SNO, med gruppearbeid og møteambisjon om å starte prioritering mellom 40 ulike innfallsporier/startpunkt for besøkende til nasjonalparken. Et høringsutkast er diskutert i styret denne høsten. Ambisjon er å sende ut utkast til både forvaltningsplan og BS på høring snart – og samtidig.

Utfordringer

Storturismen er identifisert som en utfordring og det er planer om cruisekai nummer to 2 i Olden (Stryn kommune), og det vil forsterke den store trafikken som allerede er inn mot breen. Det store besøkstrykket er på nordsida av breen. Å holde dette store besøkstrykket utenfor nasjonalparken og samtidig gi gode (bre-)opplevelser er en kjerneutfordring. Det store volumet er ikke bare en utfordring for verneinteressene, men også for lokalfolks trivsel og praktiske liv (f.eks. i Oldedalen og Loen), selv om dette er «turistvante» lokalsamfunn. Dronebruk har vært/vil være en utfordring! (NP-styret har vist seg å vurdere dette strengere enn i Miljødirektoratet). Klimaendringene er en stor trussel, med bresmelting. Dette gjelder både verneverdiene og turismen. Breen er omtalt som landets største klimaklasserom.

Hvordan kan en hindre oppmerksomhet og interesse for besøkspunkt/turruter inne i nasjonalparken der en ikke vil ha mer besøk (utfordring: sosiale media og lokale/regionale reiselivsaktører som tar seg til rette). «Må få bloggerne med på laget», som en informant uttrykker det. Kattanakken er en slik lokalitet, som både er en historisk ferdselsrute og en bratt, storslagen, sårbar og dels farefull tur å gå. Det er ikke alltid lett å få engasjement fra reiselivsaktører (til dialog og møtedeltakelse), men det er eksempler på at de opererer på egenhånd.

Klimaendringene er en stor trussel, med bresmelting. Dette gjelder både verneverdiene og turismen. Breen er omtalt som landets største klimaklasserom.

Kunnskapsnivå

En er i ferd med å gjennomføre tredje runde med sårbarhetsvurdering, siden den første 2017 (totalt 3 lokaliteter + 3 lokaliteter + 3 lokaliteter, den siste i 2020). Forvaltere og SNO understreker like fullt at kunnskapsgrunnlaget ikke er godt nok; en har mer kunnskap om bruken enn om naturkvalitetene. Det mangler f.eks. kunnskap om kvartærgeologien, som er særlig viktig i en park som denne. Det er

også for dårlig kunnskap om fugleliv, vegetasjon, kulturlandskap og -historie. Dette påvirker presisjonsnivået når en kommer til tiltak. Det ser ut til at styret har større tendens til å slå seg til ro med kunnskapen som finnes.

Forvalterne mener at en har bedre kunnskap om brukerne enn om vernekvalitetene. Det ble gjennomført brukerundersøkelse i 2017, og dette er trolig den nasjonalparken med størst besøkstrykk (i hovedsak førstegangsbesøkende, og de fleste er utlendinger, på korte dagsbesøk).

Det er også ganske god kunnskap om den landbruksbaserte bruken, og særlig de tre seterdalene (i Stryn), Sunndalen, Bødalen og Erdalen. Det er ganske god samhandling med de aktuelle grunn-/setereierne.

Mål med BS

En del elementer er trolig avklart: Å håndtere og styre det store besøksvolumet. Prøve å holde fokus på tiltak og stimulering utenfor vernegrensene. Lage attraktive besøks og utkikkspunkt (dvs. innsiktspunkt til breen) utenfor nasjonalparken. Loen skylift er en slik. Foreløpig er ikke seterdalene i Stryn inne i BS, men det kan komme siden de har allerede en egen skjøtelsesplan fra 2001.

Altså fokus på randsone/utenfor vernegrensa. Men kjerneområdene er også bre og bratt fjell (som «beskytter seg selv»). Mer utfordrende kan være med de indre dalførene, inkl. de tre seterdalene, som også hører til kjerneområdet.

Vernefokus i BS?

Ifølge informantene er ingen imot at Jostedalsbreen skal være verna. Det er heller ikke den nasjonalparken med de tydeligste konfliktene/utfordringene mellom vern og bruk. SNO-representanten sier videre: Erfaringen tilsier at folk er relativt enkle å styre, med den typen bruk som dominerer i Jostedalsbreen – nemlig førstegangsbesøkende med ganske korte besøk. En utfordring er å gi informasjon på nok og relevante språk (f.eks. koreansk, tilpassa cruisepassasjer-markedet).

4.2.3.1 Mer summarisk gjennomgang av vedtatt BS i verneområder med kyst, fjell og brelandskap

Fire verneområde hadde fullført BS i denne kategorien: Ålfotbreen LVO, Lyngsalpan LVO, Naustdal-Gjengedal LVO og Nærøyfjorden LVO (som også er nærpå sammenfallende med Nærøyfjorden verdensarvområde).

Verneformål

Alle har både et generelt verneformål og mer spesifikke mål knytta til nettopp varierte og kontrastfylte sjø-til-fjell-landskap, med sin brukshistorie og kulturlandskap/kulturminner. Lyngsalpan har med samisk kultur og næring. Både Naustdal-Gjengedal og Nærøyfjorden har villrein i sitt område, men den er ikke nevnt i verneformålet.

Utfordringer

Bortsett fra Ålfotbreen (som har lite bruk) nevner alle utfordringer knytta til ferdsel og erosjon/slitasje, særlig for våtmark/myr/delta. De to villreinområdene poengterer også faren for forstyrrelser i kalvingstida (og dels for trekk, vinterbeite), og det samme gjelder hensynet til reindrifta i Lyngsalpan (trekk, vårbeite og kalving). Her nevner en også 'sosiale medier' som ei utfordring; de

«overstyrer» tiltak for å samle ferdselen. To områder stiller også spørsmål om slitasje fra nye friluftslivsaktiviteter (sykkel). Nærøyfjorden nevner særlig mange utfordringer: båt/bølgeerosjon langs fjorden, forstyrrelse av sel, ulike typer sensitiv vegetasjon, hekkeområder, og bekymring for beiteinteresser (pga. ferdsel).

Kunnskap om verneverdier og om brukerinteresser

Dette varierer. For Ålfotbreen er det svakt kunnskapsgrunnlag og de bruker der stort sett eksisterende databaser. Det samme gjelder langt på veg Naustdal-Gjengedal, men her har en noe bedre kunnskap om rovfugl. Lyngsalpan mener de har god kunnskap om hekkefugl/-lokalteter, men dårligere for alle andre tema. Nærøyfjorden er det eneste området som har fått gjennomført sårbarhetsvurdering, og som også ellers har god (erosjon fra skipsbølger) til middels god kunnskap (kystsel, villrein, og våtmarksfugl).

Det er gjort brukerundersøkelser i Lyngsalpan og Nærøyfjorden. For Ålfotbreen og Naustdal-Gjengedal er det lite dokumentert kunnskap, men det finnes en del sekundærdata som er systematisert.

Mål med BS

Ålfotbreen kaller sin BS en forenkla strategi, men med vekt på vern og å gjøre området bedre kjent og stimulere turismen. De andre tre har også lagt vekt på vern, samt gode brukeropplevelser og å stimulere lokal næringsutvikling, uten at dette er ment å utfordre verneinteressene. De brukerinteressene som er nevnt i strategien er særlig tradisjonelt friluftsliv og enkel form for turisme uten at det skal skje noen ny tilrettelegging. Fokuset er heller å vedlikeholde eksisterende stier (Lyngsalpan, Ålfotbreen) og å ta hensyn til tamrein og beiteressurser i landbruket (Lyngsalpan, Nærøyfjorden). Nærøyfjorden har også utfordringer med villrein på vestsiden av fjorden. Naustdal – Gjengedal har den tydeligste ambisjonen på å få flere besøkende, og har et mål om 20 prosent økning på 5 år, blant annet ved å markedsføre toppturer i allerede populære områder. Det er besøksstrategien i Ålfotbreen og Lyngsalpan som er tydeligst på innsats i randsoner / innfallsporter, men også den nevnte satsningen på toppturene Naustdal – Gjengedal tar utgangspunkt i tydelige innfallsporter. Forholdet mellom randsoner og kjerneområde er noe irrelevant i Nærøyfjorden, der fjordene/dalførene skjærer gjennom hele verneområdet. Padling på fjorden med ilandstigning er et viktig produkt for parken.

Vernefokus i BS

Vernefokus er mindre tydelig enn i de to gruppene som er gjennomgått, særlig for Ålfotbreen (skjerme det urørte) og Naustdal-Gjengedal (villrein, ikke nye stier), og Lyngsalpan (skjerme reindrifta). Tydeligst er nok vernefokus i Nærøyfjorden som er et område med høy landskapsverdi og villrein, og her ønsker man selektivt å unngå ny tilrettelegging. Der det er større bruksintensitet legger en opp til styrende tiltak (f.eks. på/langs selve fjorden, og nye stiltak som Sivlestien). I Naustdal-Gjengedal skal man vurdere å gjennomføre sårbarhetskartlegging for å vurdere effektene av den ønskete økningen i besøk.

4.2.4 KATEGORI KYST

1.1.1.3 Ytre Hvaler Nasjonalpark

Arbeidet med BS i YH NP er ikke fullført høsten 2020. Denne gjennomgangen bygger derfor primært på intervjuer, og informasjon fra forvaltningsplan og verneforskrift (2009). Kulturminner er ikke en del av verneformålet på Ytre Hvaler, men kulturlandskapet er en viktig del 'kystlandskapet' som er poengtert i formålsparagrafen. Kulturminner er også spesifikt nevnt i Naturmangfoldloven § 35.

Arbeidsprosess

Arbeidet med BS er i skrivefasen, og ambisjonen er å få avsluttet arbeidet rundt årsskiftet. Det ble laget en prosjektplan tidlig i 2019, og framdriften er i tråd med den planen. Vi sakser delvis fra den arbeidsplanen i gjennomgangen nedenfor. Styret har vært bekymra for arbeidspresset på forvalter og har derfor ikke forsert framdriften. Det var oppstartmøte i februar 2019 og det ble gjennomført et dialogmøte i november 2019 med frivillige lag og organisasjoner. BS må samordnes med Forvaltningsplanen som er ferdigstilt, men ikke vedtatt.

Utfordringer

Det klart meste av vernearealet er sjø (96 %), men BS har mest fokus på landarealet av øyer og fastland som er lett tilgjengelig fra alle kanter med båt. Det er en lang brukshistorie i Ytre Hvaler; bruken sommerstid er veldig stor fra før, og BS må rette inn tiltakene slik at bruken kommer minst mulig i konflikt med verneinteressene. YH har en stor «villmarksskjærgård» som er nær folketom i perioden desember til mai, men med enorme besøkmengder de andre månedene. Siden fiskeri ligger utenfor nasjonalparkens ansvar er det styring av friluftsliv og turisme på land og på sjø som får mest oppmerksomhet. Men fiskeriene og effekten av disse er reist som en viktig utfordring, særlig bruken av trål og teiner som antas å ha negative effekter på korallrev og bunnforhold. Både ansvarsfordeling og innsatsen for å sikre det undersjøiske er en utfordring som er beskrevet i forvaltningsplanen. Det er noen få reiselivsaktører og andre som bedriver organisert aktivitet som det er vanskelig å etablere en god dialog med. Problemet er å få alle til å søke om å få drive organiserte turer i verneområdet.

Kunnskapsnivå

Forvalteren mener at en har et rimelig godt kunnskapsgrunnlag om verneverdiene. Det ble gjort ulike registreringer i forbindelse med oppretting av NP, og mye sammenstilling er gjort i arbeidet med forvaltningsplanen. Det er gjennomført en sårbarhetsvurdering i 2018, og denne tok for seg vegetasjon og fugleliv/dyreliv på utvalgte lokaliteter. SNO mener det er dårligere kunnskap om det som er under vann. Det trengs et systematisk overvåkingssystem for korallrev i områder der trålfiske er forbudt.

Mål med BS

Arbeidsplanen presenterer kort de tre ambisjonene: 1) Ivareta verneverdiene og øke forståelsen for vernet, 2) Legge til rette for gode opplevelser, 3) Bidra til verdiskaping. BS skal ikke være en reiselivsstrategi, den skal legge til rette for og å informere om rammebetingelsene for bruk. Derfor er informasjon til og dialog med aktørene i området viktig.

Vernefokus i BS

Det skal være et tydelig vernefokus, men det innebærer samtidig at man konsentrerer ferdselen til noen områder, f. eks. Storesand. Samtidig blir for eksempel Ørekroken, som ligger like ved Storesand, forsøkt skjermet for ferdsel. Godt samarbeid med aktørene er avgjørende i områder der det er store arealkonflikter, og aktører som kommunen og Oslo Friluftsråd er avgjørende for å lykkes.

1.1.1.4 Summarisk gjennomgang av vedtatt BS i verneområder med kyst

De siste fem verneområdene er lokalisert i kystsonen og har alle store havområder innafor vernegrensa: Færder NP, Nordkvaløy-Rebbernesøy LVO, Jomfruland NP, Vegaøyen (del av Vegaøyen verdensarvområde) og Raet NP.

Verneformål

I alt fire av disse verneområdene har forholdsvis detaljerte og presise verneformål, og også en sonedeling nedfelt i verneforskriften for Færder, Jomfruland og Raet. For Vega er det snakk om 7 verneområder (kalt Vegaøyen) med tilpassa forskrifter med verneformål slik som våtmarker, hekke-, myte- og overvintringsområde for sjøfugl, sjeldne plantearter, samt viktige brukstradisjoner og kulturhistorie. Nordkvaløy-Rebbernesøy har derimot en enklere verneforskrift med formål å ta vare på en representativ kystnatur i Troms, inkludert kvartærgeologi og kulturspor. Færder, Jomfruland og Raet har også det til felles, i tillegg til å være nasjonalparker i kystsonen, at det er ganske kort tid siden de ble etablert (Færder fra 2013 og de to andre fra 2016), noe som nok forklarer en modernisering av verneforskriftene mot større detaljgrad, til dels helt ned på planteartsnivå.

Utfordringer

Problemstillingene gjelder både det marine og landområder. Som det eneste området av disse fem, poengterer Færder at det marine miljøet under vann er mest sårbart. Et fellestrekk er at BS er mest fokuserte mot det som skjer på vannet og motorferdsel ved bruk av for eksempel båt, kajakk, vannskuter, RIB og taxibåter, og ilandstigningslokaliteter. Utfordringene er særlig forstyrrelse av sjøfugl og landgangsforbud i hekketida, men også folks atferd på land med bålbrekking på svaberg, skader på kulturminner og rullesteinsformasjoner, erosjon og slitasje, forsøpling på både land og til vanns. Videre er gjengroing av kulturlandskapet, og konflikter mellom telting og beiteinteresser nevnt. På enkelte del-lokaliteter (f.eks. Tromøya i Raet) har en delvis like store utfordringer med prioritering av bruksformer (sterk tilrettelegging) som med naturens sårbarhet.

Kunnskap om verneverdier og om brukerinteresser

Kunnskapsgrunnlaget ser ut til å være godt til middels i disse kystparkene, og det er avhengig av område og avhengig av hvilke verneverdier det er snakk om. Nordkvaløy-Rebbernesøy ser ut til å ha lite dokumentert kunnskap, og baserer seg i hovedsak på eksisterende databaser. Her har en heller ikke gjennomført sårbarhetskartlegging. I Vega har en først og fremst god kunnskap om fuglelivet og brukshistorien, og det er også gjort sårbarhetskartlegging av utvalgte lokaliteter. De sørnorske nasjonalparkene (Færder, Raet, Jomfruland) har mangfoldige natur- og kulturkvaliteter, og stor dokumentasjon over tid på botanikk/naturtyper, fugl/sjøfugl, kulturlandskap/brukshistorie, samt arkeologi/ kulturminner. Hoveddelen av kunnskapen er knytta til det landbaserte, men for Jomfruland og Raet er det også noe dokumentasjon på marine naturverdier og utfordringer. For Raet er det bl.a. kartlagt sårbarhet på en populær telte- og ilandstigningslokalitet, med viktige beiteinteresser og hekkelokaliteter.

Færder, Vegaøyen og Raet har gjennomført brukerundersøkelser. Jomfruland har en tidligere bruksanalyse. Nordkvaløy-Rebbernesøy har kartlagt området friluftslivskvaliteter, men lite på bruksdokumentasjon.

Mål med BS

Nordkvaløy-Rebbernesøy vil lage en forenkla BS, fordi de anser all bruk for å være avhengig av båtankomst og bruken er begrensa og oversiktlig. Ambisjonen her er å videreføre et enkelt friluftsliv, uten å utfordre verneverdiene. På Vegaøyen vil en differensiere innsatsen etter verneformålene, med stiferdsløp på land og paddeleider på sjøen. Færder vil også satse på kunnskapsformidling av verneområdene og for et enkelt friluftsliv på stier på land, samt en mer aktiv tilrettelegging av kyststien og for aktiviteter slik som padling, seiling, kiting og småbåter på sjøen. Øya Jomfruland anses, med godt utviklet infrastruktur, å være attraktiv og forholdsvis robust for besøk. Likevel vil man på Jomfruland primært bevare natur- og kulturkvaliteter og ikke bidra til økt bruk, eller at mer besøk må eventuelt komme i skuldresesongene. Dette er forenlig siden mange kommer hit for å oppleve natur-/kulturlandskap og fugl. Raet har konsentrert seg om dagsturbesøk og enkelt strand- og sjøfriluftsliv. Den landbaserte aktiviteten har i Raet mer oppmerksomhet enn det som skjer i sjøen, og det er god kunnskap om sårbarhet i flere av de viktigste lokalitetene.

Det er interessant å observere at distinksjonen randsone og kjernesone er ganske irrelevant for disse fem kystområdene, men derimot innfallsporter og startpunkt, også utenfor verneområdet, er veldig viktige.

Vernefokus i BS?

Alle områdene har vernefokus i BS. Likevel er dette kanskje minst uttrykt i Nordkvaløy-Rebbernesøy, men dette kan som tidligere nevnt ha med at det er få trusler her. I Færder retter oppmerksomheten på utfordringene med det marine miljøet, mens tiltak og kanalisering av de besøkende er mest retta mot landmiljøet med viktige natur- og kulturlandskap. Den samme prioritering ser vi på Jomfruland, når det gjelder å styre ferdsel og atferd i forhold til verneverdier som kulturmiljø, slitasje, rødlistearter, og kvartærgeologiske kvaliteter. Men her er også tenkt informasjonstiltak om å bevare fjordtorsk og hummer som har historisk lave bestander, samt sjøfugl og sel. I Raet har en mest fokus på verneverdiene som skal skjermes gjennom forbud, omlegging av sti og andre tilretteleggingstiltak, spesielt sjøfugl, men også vegetasjon knyttet til ilandstigningslokaliteter. Tilretteleggingstiltak skal primært være ved startpunkt og øyene skal ha liten eller ingen tilrettelegging. I Raet har forvaltningen en ambisiøs og helhetlig informasjonsstrategi, og der det sjøbaserte ser ut til å få mindre oppmerksomhet enn de landbaserte kvalitetene og utfordringene.

4.3 IVARETAKELSE AV VERNEVERDIER: FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

For å se hvorvidt respondentene tilknyttet de 47 verneområdestyrene mener forvaltningsmodellen har påvirket verneverdiene, stilte vi to spørsmål:

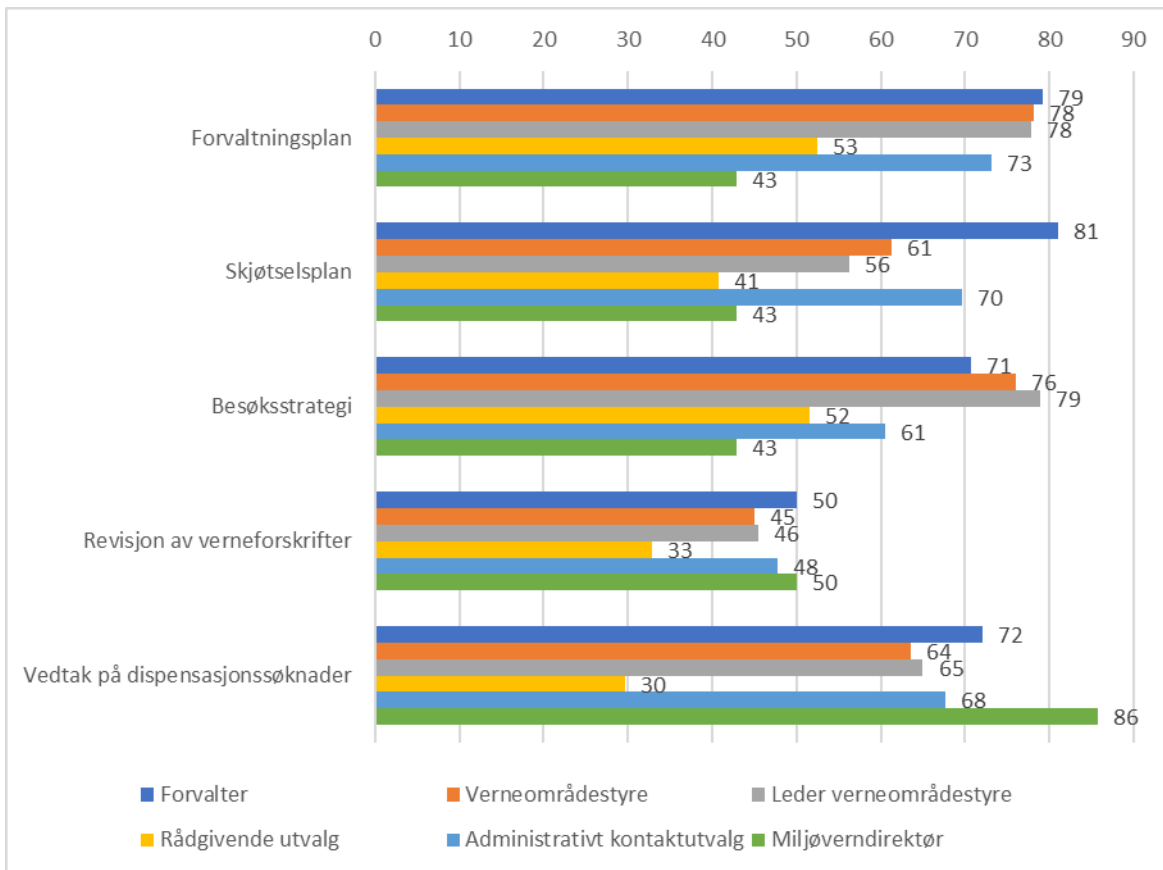
- «I hvor stor grad har ivaretagelse av verneverdiene preget arbeidet med...» (Figur 4-5 Verneverdiene har «i stor grad» preget arbeidet. Tall i prosent.)
- «I hvor stor grad kjennetegner følgende faktorer arbeidet i verneområdestyret...» (Figur 4-7)

I Figur 4-5 har vi slått sammen svaralternativene 6 og 7 til «I stor grad». Når vi har analysert resultatene med hensyn til hvilken tilknytning respondenten har til verneområdet, ser vi kun på de som har sittet i perioden 2015-2019 med bakgrunn i at svært få av de som sitter i inneværende periode har rukket å delta i arbeidet med de ulike dokumentene og prosessene som spørsmålene i spørreundersøkelsen har vært knyttet til.

I arbeidet med *forvaltningsplan* (Figur 4-5) ser vi at forvaltere og medlemmer og ledere av verneområdestyrer svarer relativt likt. I alt 78 og 79 prosent svarer at verneverdiene i stor grad har preget arbeidet med forvaltningsplan. Om lag halvparten av rådgivende utvalg og miljøverndirektørene svarer det samme. I arbeidet med *skjøtselsplan* peker forvalterne seg mer ut, her sier 81 prosent av forvalterne at verneverdiene har preget arbeidet. Deretter følger administrativt kontaktutvalg med 70 prosent. De resterende gruppene fordeler seg fra 41 prosent til 61 prosent. Når det gjelder arbeidet med *besøksstrategi* ser vi en annen tendens. Her er lederne i verneområdestyrene mest positive, tett etterfulgt av medlemmene i verneområdestyrene og forvalterne. På spørsmål om verneverdiene har preget arbeidet med *revisjon av verneforskrifter* fordeler alle gruppene seg fra 33 prosent (rådgivende utvalg) til 50 prosent. Det siste spørsmålet gikk på om verneverdiene hadde preget *vedtak på dispensasjonssøknader*, og her skårer miljøverndirektørene høyest med at 86 prosent svarer at verneverdiene i stor grad har preget arbeidet. Rådgivende utvalg skårer lavest med 30 prosent. De resterende fordeler seg noenlunde jevnt mellom 64 prosent og 72 prosent.

På spørsmål om verneverdiene har preget arbeidet, kom det svært mange utdypende kommentarer. Kommentarene peker hovedsakelig på at verneverdiene er i fokus, men det er også kommentarer som redegjør for dilemmaene som oppstår i arbeidet i verneområdestyret.

Flere kommenterer at det kan være utfordrende å sørge for at verneverdiene er i fokus fordi det kan være lett å se bort fra dem i enkeltsaker. Dermed blir summen at verneverdiene kan bli oversett. Dette knyttes for eksempel til dispensasjoner: «En svært stor andel av dispensasjonssøknadene innvilges. Små tiltak vil til sammen, og på lang sikt, ha stor negativ belastning på verneverdiene». Det fremheves at den samlede belastningen som verneverdiene utsettes for ikke får tilstrekkelig fokus.



Figur 4-5 Verneverdiene har «i stor grad» preget arbeidet. Tall i prosent.

Andre fremhever at verneverdiene må veies opp mot andre hensyn som for eksempel friluftslivet, det å tilrettelegge for besøkende og reiseliv og dermed også kommersiell utnyttelse av verneområdet. Det kom en kommentar om at verneverdiene må lide fordi man ønsker publisitet om området, som for eksempel filming av tv-innslag som går på bekostning av verneverdiene. En kommenterer at styret har mest fokus på bruk, næring og rekreasjon. En påpeker også at «nasjonale mål om tilrettelegging for besøk ikke nødvendigvis kan gjøres uten å innvirke negativt for verneverdiene». For eksempel beskriver en representant fra en marin nasjonalpark utfordringer mellom å balansere ønsket om økt besøk og god tilrettelegging for friluftsliv med verneverdiene. Dette går blant annet på guidede turer med RIB i høy fart i verneområdet, og padlere som kommer for nært land for å unngå motorbåtene.

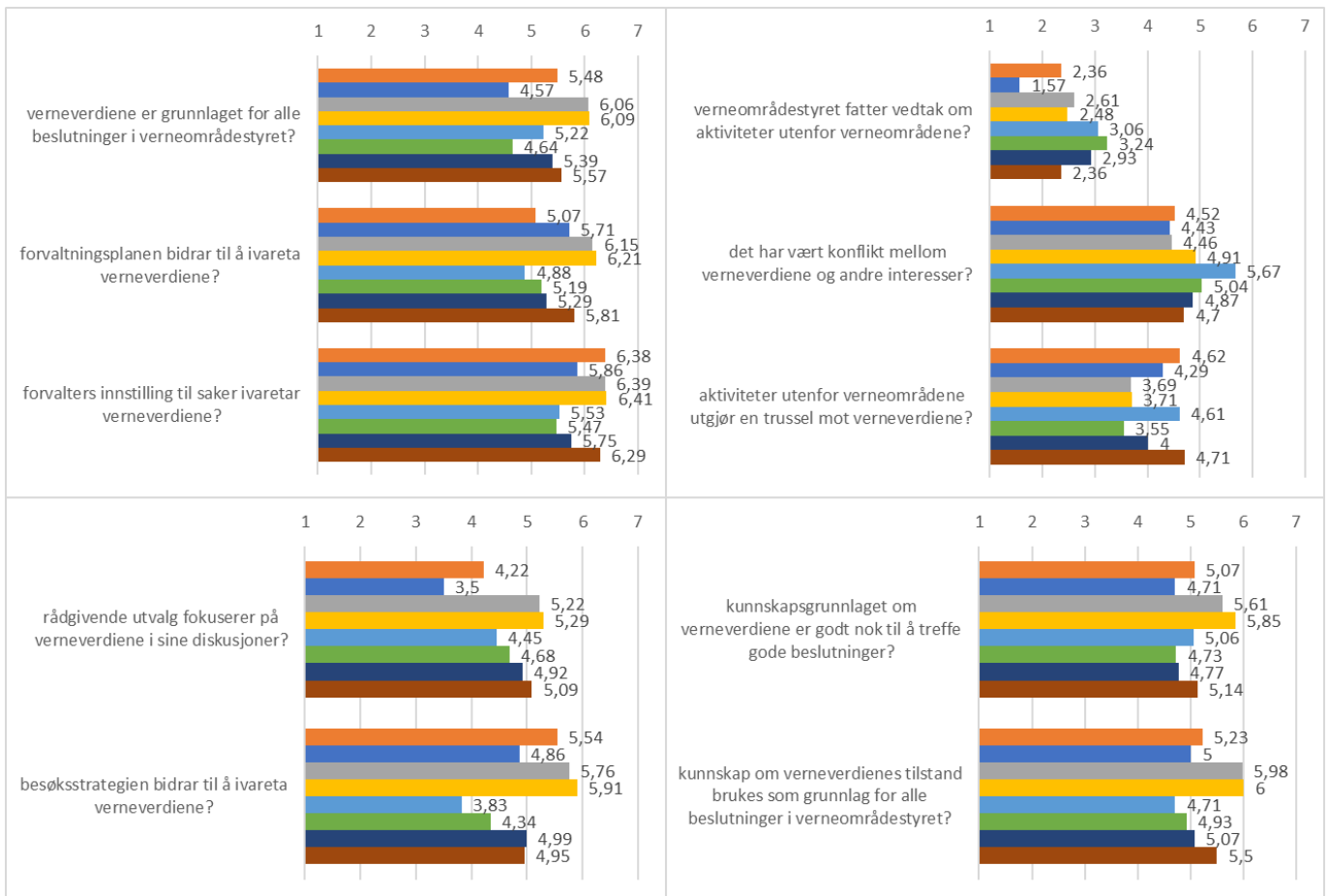
Flere poengterer at politisk representasjon i verneområdestyret påvirker fokuset på verneverdiene: «Politiske interesser går ofte framfor verneinteresser når det er politikere som sitt med makta» (medlem av rådgivende utvalg). «Politikere ser ut til å mangle rolleforståelse om ivaretagelse av hensynet til vernet i en nasjonal sammenheng» (medlem av rådgivende utvalg). «Lokale politikere har sjelden fokus på sin rolle som forvaltningsmyndighet for verneområder» (representant fra SNO).

Det kom også flere kommentarer om kunnskapen om verneverdiene: «Kunnskapen om verneverdier er fortsatt lav i en del av parkene». «Her kan det bero litt på hvilken lokalkunnskap som er representert i styret». En kommenterer at et verneområde som var opprettet for lenge siden, har mindre detaljert kunnskap om verneverdiene enn det som er vanlig i dag. «Det gjer at

kunnskapsgrunnlaget er dels gammalt og dårleg noko som gjer at verneverdiene gjerne ikkje pregar arbeidet nok». Manglende kunnskap kan også kobles til kontinuiteten blant styremedlemmene: «Nye verneområdestyrer har også nær ingen forhold til rollen som forvaltningsmyndighet til tross for deltakelse på kurs og kompetansegivende samlinger». En kommentar går på at verneområdestyrets kompetanse om historisk bruk av området er svært dårleg, og at verneområdestyret ikke har tilegnet seg kompetanse fra grunneiersiden. Flere av disse utsagnene tyder på det ikke alltid er lett å vite hva respondentene uttaler seg om: Finnes det (ikke) dokumentert kunnskap om verneverdiene? Eller: Er denne kunnskapen (ikke) implementert og blir den (ikke) brukt i forvaltningsarbeidet? I spørreundersøkelsens siste spørsmål, kommenterer flere respondenter fra rådgivende utvalg at de savner fagkompetanse inn i styrene. Argumentasjonen går på at fagekspertisen vil være upartisk, og vil kun fokusere på verneverdiene og ikke lokale hensyn. Et av medlemmene i rådgivende utvalg beskriver dette slik: «Det bør vurderes så fort som mulig å reversere ordningen og sørge for at fagpersoner i team - ikke enkeltpersoner i form av en forvalter og et ikke - faglig sammensatt styre, er ansvarlige for forvaltningen av landets viktigste naturområder». Respondenten sier videre at det selvsagt er flere hensyn som må tas, og at forvaltningsordningen er positiv på mange områder, men ikke når det gjelder «ivaretagelse av verneformålet». Samtidig fremheves også andre synspunkter, som respondenten fra rådgivende utvalg som sier at det er «tillit til forskning, men ikke til folket» og den kunnskapen lokalbefolkningen innehar.

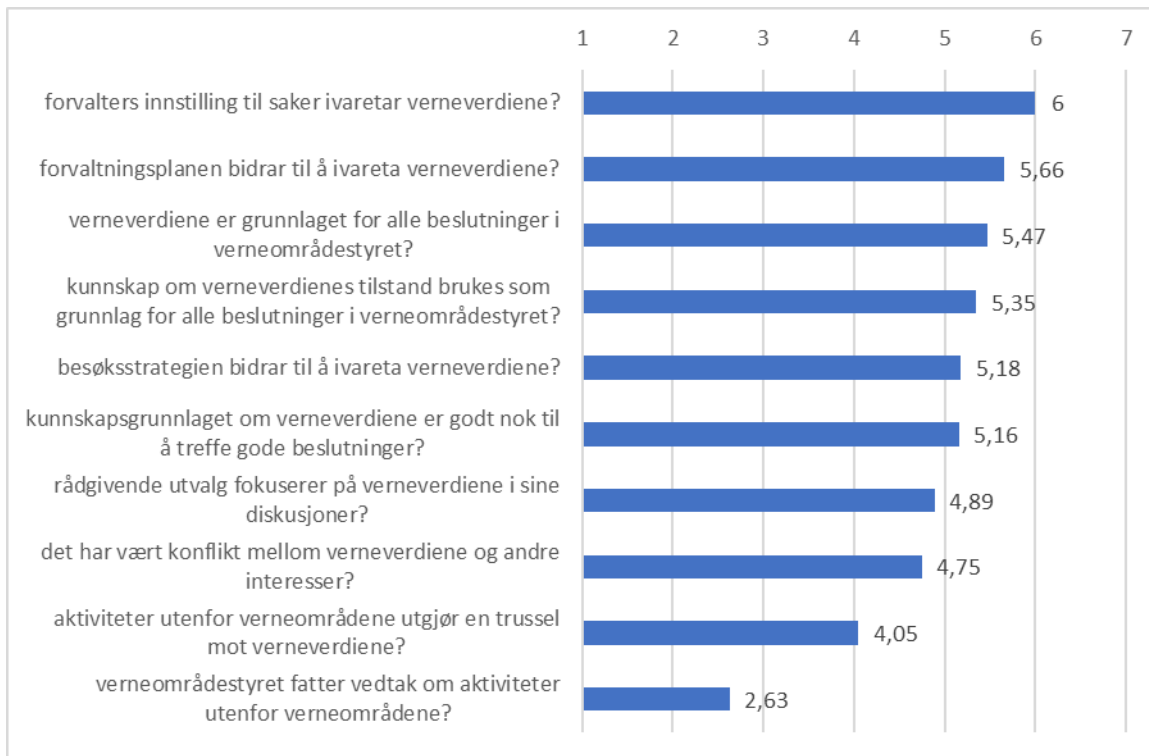
Også kunnskapen om reindriftas bruk av verneområdene og dens behov fremheves som for dårleg i verneområdestyrene og hos forvalterne. Dette skriver representanter oppnevnt av Sametinget i spørreundersøkelsens siste spørsmål. Andre synspunkter på samiske interesser, og da særlig reindrifta, fremheves også i kommentarene til spørsmålet om å utdype om verneverdiene blir påvirket. Noen påpeker at de mener at reindrifta vektlegges for sterkt, for eksempel et medlem av rådgivende utvalg som sier at det er en «*tydelig forskjellsbehandling av ulike næringer*» der respondenten skriver at «*reindrift trumfer det meste mens høsting av naturen, landbruk og kulturarv som tufter og bygg kommer til kort*». En annen respondent som er oppsyn i et verneområde, sier at verneområdet hensyntar bruk, næring og rekreasjon i større grad enn vern. Vedkommende fremhever at «dette gjelder spesielt i forholdet til reindrift». På den annen side fremhever flere respondenter som er oppnevnt av Sametinget at samiske interesser er mangelfullt ivaretatt i diskusjonene. Vi ser dermed at det er varierende forståelser, og synspunkter på, om reindrifta påvirker verneverdiene.

Vi har analysert funnene fra Figur 4-5 nærmere ut fra respondentens rolle i forvaltningen. Spørsmålet var «I hvor stor grad har ivaretagelse av verneverdiene preget arbeidet med...». I denne analysen (Figur 4-6) tar vi utgangspunkt i gjennomsnittsskår for de ulike gruppene. Denne analysen peker på noen interessante forskjeller: Vi ser gjennomgående for alle spørsmålene at politikerne er mest positive og at de mest negative er representantene oppnevnt av Sametinget og grunneiere. Videre ser vi at miljøverndirektørene i mange tilfeller skiller seg ut fra de andre gruppene. For eksempel ved at de mener verneområdestyret i liten grad fatter vedtak utenfor verneområdene og ved at de i mindre grad enn de andre gruppene mener rådgivende utvalg fokuserer på verneverdiene i sine diskusjoner. Et annet tydelig funn er at grunneierrepresentantene og representantene oppnevnt av Sametinget er mest negative i sin vurdering av om besøksstrategien bidrar til å ivareta verneverdiene.



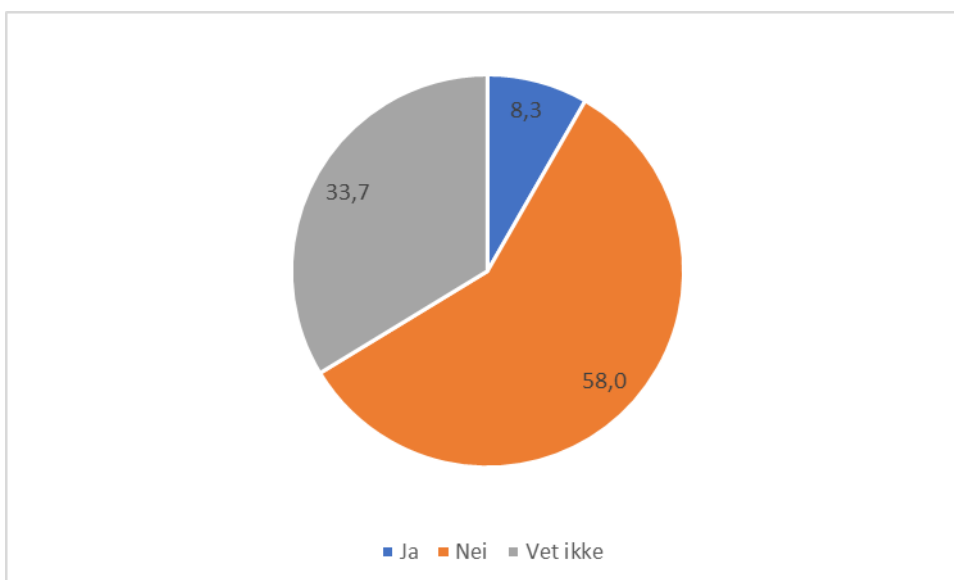
Figur 4-6: «I hvor stor grad har ivaretagelse av verneverdiene preget arbeidet med...». Gjennomsnitt. Etter rolle i forvaltningen. 1 = I svært liten grad og 7 = I svært stor grad. n=511.

Spørsmålet om verneverdienes fokus i arbeidet med sentrale dokumenter og beslutninger, ble fulgt opp av en vurdering av verneverdienes fokus i arbeidet generelt. I Figur 4-7 ser vi at respondentene i stor grad er enige i at forvalters innstilling til saker ivaretar verneverdiene, mens de i mindre grad mener kunnskap om verneverdienes tilstand brukes som grunnlag for beslutningene. Videre svarer respondentene at rådgivende utvalg i noen grad fokuserer på verneverdiene. Ser vi på forvaltningsplanen og besøksstrategien, er respondentene mer sikre på at forvaltningsplanen ivaretar verneverdiene enn besøksstrategien. Respondentene svarer i gjennomsnitt verken eller på om aktiviteter utenfor verneområdene utgjør en trussel mot verneverdiene og respondentene mener i gjennomsnitt at verneområdestyrene i mindre grad fatter vedtak om aktiviteter utenfor verneområdene.



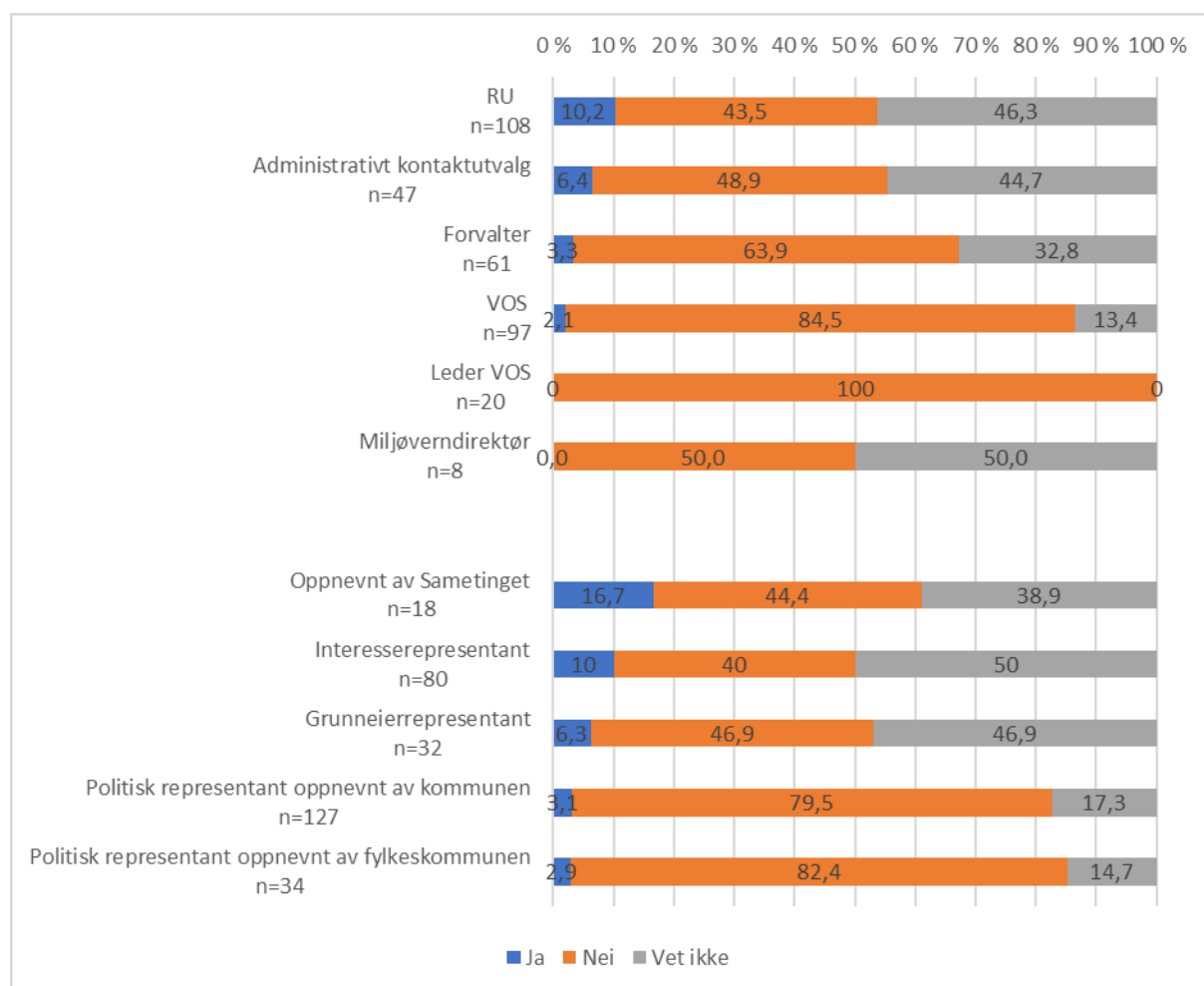
Figur 4-7 Vurdering av verneverdienes fokus. Gjennomsnitt. 1 = I svært liten grad og 7 = I svært stor grad. n=511.

I spørreundersøkelsen valgte vi å oppsummere spørsmålene om verneverdiene ved å spørre om verneverdiene har blitt negativt påvirket av forvaltningsordningen (Figur 4-8). I alt 58 prosent av respondentene mener at dette ikke har skjedd, 34 prosent oppgir «vet ikke», mens 8 prosent svarer at verneverdiene har blitt påvirket negativt. Det at en tredjedel av respondentene ikke vet, kan bety at det er vanskelig å ta stilling til om verneverdiene har blitt påvirket eller ikke, og funnene må forstås ut fra dette.



Figur 4-8: «Har delegeringen av ansvar for verneområdeforvaltning til verneområdestyret påvirket verneverdiene negativt?» I prosent. n=517

I Figur 4-9 ser vi nærmere på hvem det er som har svart at verneverdiene har blitt negativt påvirket, og det er hovedsakelig er representanter fra rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg, og en lavere andel representanter fra forvalterne og verneområdestyrene som svarer dette. Her har vi kun tatt utgangspunkt i respondentene som har svart for forrige styreperiode (2015-2019) for rådgivende utvalg og medlemmer og ledere av verneområdestyrene. Vi ser at de som mener verneverdiene har blitt negativt påvirket er 10 prosent av medlemmene i rådgivende utvalg, 6 prosent av administrativt kontaktutvalg, 3 prosent av forvalterne, 2 prosent av medlemmene i verneområdestyrene, 17 prosent av representantene oppnevnt av Sametinget, 10 og 6 prosent av henholdsvis interesse- og grunneierrepresentantene og 3 prosent av politikere. Et interessant funn er at her, som i tidligere spørsmål, er representantene oppnevnt av Sametinget og grunneier- og interesserepresentantene blant de som er mest skeptiske.



Figur 4-9: Har delegeringen av ansvar for verneområdeforvaltning til verneområdestyrer påvirket verneverdiene negativt? Etter rolle i forvaltningen. I prosent. n=555.

Spørreundersøkelsen inkluderte et åpent spørsmål til alle respondentene om «Hvilke interesser vil du si kommer i konflikt med / utgjør en stor trussel mot verneverdiene?». Hele 280 respondenter valgte å skrive en kommentar til dette. Resten av avsnittet sammenfatter disse kommentarene.

Mange kommenterer at det man kan kalle «ny» bruk av naturen, påvirker verneverdiene negativt. Hva man legger i begrepet nytt varierer, men eksemplene som fremheves hører nok også inn under

den generelle merkelappen «bruk» av verneområdene. Dette gjelder for eksempel idrettsarrangementer, sykling, utvidet bruk av hyttene fordi hyttene blir bedre og flere blir helårshytter, forsvarets virksomhet, forskning, DNTs virksomhet med mer. Et av bruksområdene som flest nevner er med å påvirke verneverdiene i negativ retning, er reiseliv og turisme. Mange fremhever at økt kommersiell bruk av områdene er en utfordring. Noen knytter dette til allemannsretten, og at den skaper utfordringer for verneverdiene. Det pekes på at allemannsretten vanskeliggjør å begrense antall besøkende, at man i henhold til allemannsretten ikke kan ta betalt, og det anses som problematisk at det er fri etablering av stier.

En annen type bruk som fremheves, knytter seg til motorisert ferdsel, og da særlig til fire ulike bruksgruppers ønske om dette: beitenæringen, reindriften, fritidsbruk og kommersiell bruk. Respondentene viser forståelse for at særlig beitenæringen og reindriften har behov for å bruke motoriserte kjøretøy, men det anses uansett som en utfordring for verneverdiene. En respondent poengterer at det er snakk om næringenes behov for lønnsom drift, hvor motorisert ferdsel benyttes i forbindelse med oppsett av gjerder og installasjoner og lignende, og hvor dette må vurderes mot behovet for urørt og inngrepsfri natur. Det er ikke mange kommentarer om motorisert ferdsel knyttet til fritidsformål, men de få som foreligger er blant annet knyttet til bruk av motorbåter og vannscootere i marine verneområder, og at regelverket som skal regulere bruken av vannscootere, ikke følges godt nok opp. Andre nevner eksempler på bruk av droner, helikopter, sjøfly etc. i kommersiell bruk (for eksempel filminnspilling) og at dette påvirker verneverdiene negativt.

Flere av respondentene kommer også inn på dilemmaet mellom bruk og vern og hvordan ønsket om lokal utvikling påvirker verneverdiene:

«Utvikling» blir ofte sett direkte i sammenheng med «utbygging». Verna og «urørt» natur er vanskeleg å sjå direkte økonomisk verdi av på kort sikt. Utvikling av næringsliv, reiseliv, busetting og infrastruktur er viktige formål som ofte kan bli sett opp mot natur- og kulturverdiane i verneformålet. Gode formål som eigentleg har store fortrinn i vernet, kan miste potensialet sitt ved desse truslane.

En annen respondent påpeker at «nye politiske føringer om økt verdiskapning i og omkring nasjonalparker er en stor trussel mot verneformålet, og ikke i samsvar med det opprinnelige formålet da nasjonalparker ble etablert».

Bruken av, og utviklingen i, randsonene til verneområdene er også noe som mange av respondentene er opptatt av. Eksempler på tiltak som respondentene mener påvirker verneverdiene er: oppdrettslokaliteter, nydyrking, akvakultur (på land og i sjø), motorisert ferdsel, overfiske, bunntåling, hytteutbygging, kraftutbygging, vindturbiner, mineralutvinning med mer.

På ulike måter kommer mange av respondentene inn på arbeidet med besøksstrategien. Flere fremhever besøksstrategiens betydning for verneverdiene: «Det er håp om at besøksstrategien på mange måter vil kunne være et verktøy i positiv forstand for å styre ferdsel dit det tåles og er ønskelig ut ifra å ta vare på verneverdiene». Poenget er at det er et ønske om å øke tilretteleggingen i områder som tåler mye ferdsel, og ha ingen tilrettelegging i områder som tåler lite. Men det er en balansegang mellom det å lage en besøksstrategi som «fokuserer på å få flest mulig inn i parken» sier en respondent. Men det kommer også frem fra andre respondenter at det er viktig med besøk for å øke

kunnskapen og aksepten om vernet: «Besøkende påvirker naturverdiene. Samtidig er besøkende viktig for aksept for vernet og for å lære om naturverdiene. Grad av påvirkning og tilrettelegging er ofte vanskelig å vurdere». En respondent etterspør også om det bør utarbeides besøksstrategi for «større områder enn bare verneområdene - da mye av det som foregår utenfor verneområdene påvirker verneverdiene». Respondenten skriver videre at dette vil være en «mer helhetlig arealforvaltning», som jo er en mulighet når det er de samme lokale politikerne som sitter med forvaltningsansvaret på begge sider av vernegrensa.

Det at mange har forventninger til besøksstrategien knyttes nok også mot den bekymringen mange uttrykker om det de beskriver som en situasjon med stadig flere besøkende. Noen respondenter beskriver «enorme mengder besøkende», og det gis eksempler om båttrafikk som forstyrrer fuglelivet, ferdselsforbud som ikke overholdes, søppel som blir igjen fra alle besøkende med mer. Samtidig fremheves det at det at naturen brukes også fører til at folk blir glade i den og vil ta vare på den.

En god del respondenter kommer inn på ulike deler av forvaltningen, og hvordan det kan påvirke verneverdiene. En respondent sier at «styremedlemmer ser seg som 'lokalbefolkningens ombud' heller enn 'ivaretagere av vernet'», og en annen poengterer at det er «vanskelig å få politikere til å se det totale bildet!». En del av respondentene påpeker kompleksiteten i forvaltningen som en utfordring for verneverdiene: «Manglende samordning av politikkområder på regionalt/sentralt nivå (natur - kulturarv - rovvilt - landbruk) er en trussel mot verneverdiene» og innenfor rovdyrpolitikken sier en at «dersom beitebrukarar har store tap til rovdyr, vil den psykiske påkjenninga føre til at stadig fleire sluttar med beitedyr. Bli ikkje beitetrykket halde oppe gror landskapet att, og verneverdiane blir redusert. Det er eit stort problem at mange ikkje ser/forstår denne samanhengen og heilskapen».

En respondent påpeker at han mener at kunnskapsgrunnlaget er godt til bruk i saksbehandling og i innstillinger til vedtak, men at det er dårligere hos rådgivende utvalg, og at rådgivende utvalg sjelden har fokus på verneverdiene, men heller «*på behovene hos de ulike brukergruppene*». Samtidig skriver en representant i et rådgivende utvalg at de ikke kommer tidlig nok inn i sakene til faktisk å bidra med den kunnskapen de har: «Det største problemet for rådgivende utvalg er at styret har tatt beslutning FØR vi får oss forelagt sakene. Dette er lite tilfredsstillende. Så lenge vi heter RÅDGIVENDE UTVALG mener jeg at vi burde ha anledning til å komme med våre synspunkter i utredningsdokumentene som forelegges styret, dette er ikke tilfellet».

Flere nevner også at friluftsjansene er en trussel mot verneverdiene. Noen av respondentene kobler dette til kommersiell bruk av verneområdene i produksjon av film, tv-program og reklame. En annen respondent setter dette opp mot landbruksdrift siden «*friluftslivsorganisasjoner med massiv styrke har en tendens til å overkjøre hensynet til den romslighet en landbruksdrift trenger for arbeidet med å ivareta verneverdier som slåttemark, beitemark, kystlynghei mv.*». En annen respondent mener at forvaltningen overstyres av friluftsjansene og skriver at «i sum oppleves at friluftsliv har større påvirkning på avgjørelse enn verneverdier».

Noen respondenter fremhever at god dialog bidrar til å minske konfliktnivået, og kommer med eksempler på dette: «Saker som uten god dialog kunne blitt konfliktfylt, som reindriftsforvaltning i verneområdet og skogsdrift i randsonen, har blitt drøftet i en god tone». En annen respondent sier at potensialet for konflikt som ligger mellom landbruk og verneverdier løses gjennom «god dialog». En respondent sier at sammensetningen av verneområdestyret er den største interessekonflikten. «Styret er sammensatt av ordførere som i liten grad ønsker å forvalte verneverdiene, men i større grad er innstilt på å fatte vedtak som gagnar den respektive kommune sin næringsutvikling».

4.4 VERNEVERDIER: FUNN FRA DYBDESTUDIEN

Vi vil nå presentere funn fra de fire områdene i den kvalitative dybdestudien når det gjelder ivaretagelse av verneverdiene. I intervjuene har vi utforsket om informantene mener at verneverdiene er ivare tatt, vi har også vært opptatt av å utdype situasjoner der det kan være interessekonflikter mellom bruk og vern, og således avdekke eksempler eller forhold som kan være med på å forstå verneområdestyret sitt virke (vedtak, manglende vedtak). Data fra intervjuene gir en god mulighet til å avdekke situasjoner som gir grunnlag for å utvikle hypoteser eller spørsmål som kan diskuteres nærmere med kunnskap fra dokumentstudiene og funnene fra spørreundersøkelsen. Vi har i stor grad anonymisert informantene, men det er gitt samtykke til å gjengi det som ble sagt under intervjuet.

4.4.1 STABBURSDALEN

Verneverdier og formål

Status når det gjelder forvaltningsplanen, er at denne har vært jobbet med over mange år, men er enda ikke vedtatt. Nasjonalparkstyret og Miljødirektoratet er uenige om enkelte punkter i forslaget til verneplan som er lagt fram av nasjonalparkstyret. Det ble opprettet et rådgivende utvalg som hadde sitt første møte 27. juni 2013 (den gangen het det faglig rådgivende utvalg). Første møte i rådgivende utvalg i 2013 var et dialogmøte angående forslag til forvaltningsplan.

Etter informantenes mening er verneverdiene og formålet med vernet i Stabbursdalen nasjonalpark godt beskrevet i verneforskriften og foreløpig utkast til forvaltningsplan. På spørsmål om hvilke natur- og kulturverdier informantene mener er viktigst å verne i Stabbursdalen, nevner de fleste furuskogen først. Ifølge forvalter var Stabbursdalen opprinnelig vernet pga. furuskogen, og så ble nasjonalparken senere utvidet pga. Gáissene. Da ble også vassdragene tatt inn. I første omgang ble det opprettet et landskapsvernområde i vassdragsområdet pga. alle de private eiendommene som ligger i området langs Stabburselva. Ved utvidelsen av nasjonalparken i 2002, ble en del av de private eiendommene i dette området også innlemmet i nasjonalparken.

Selv om furuskogen nevnes spesifikt, så er det flere som også nevner at det er viktig å verne om hele naturområdet med både de karakteristiske landskapsformene samt plante-, dyre- og fuglelivet i området.

Det står i verneforskriften § 2 andre ledd (se over) at vernet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Det sjøsamiske miljøet opplever at man med samisk kultur og næringsutnyttelse, legger for ensidig vekt på reindrift, og at det blir glemt at sjøsamene har benyttet området til landbruk, jakt og fiske gjennom generasjoner. Det siste viser blant annet gamle fangstgroper som er funnet i området.

Trusler mot ivaretagelse av verneverdiene

Når det gjelder de viktigste truslene mot ivaretagelse av verneverdiene, er det bred enighet om at ulike typer inngrep som for eksempel gruvedrift og store infrastrukturtiltak er en trussel mot ivaretagelsen av verneverdiene. Reindrifta er spesielt redd for at beiteområdene deres skal bli innskrenket av for eksempel gruvedrift, slik de har opplevd andre steder i Finnmark. Som påpekt av forvalter, er mange områder i Finnmark attraktive for gruvevirksomhet, og det er mye fjell i Stabbursdalen som NGU nylig har foretatt kartlegging av. Dette er det bekymring for, og det blir nevnt av flere som et gode med nasjonalparkstatusen (blant annet av reindrifta), at den kanskje beskytter området mot oppstart av gruvedrift.

Flere nevner også motorisert ferdsel i nasjonalparken som en trussel mot ivaretagelsen av verneverdiene. Her er det imidlertid uenighet blant de som har vært intervjuet. Noen mener scooterkjøring på vinteren er greit, mens barmarkskjøringen bør begrenses. Reindrifta som benytter området til beite i sommerhalvåret, har imidlertid behov for å benytte motoriserte kjøretøy i utøvelsen av sitt virke. Det innebærer også et behov for å kunne kjøre om sommeren utenom de etablerte kjøreveiene for blant annet å lete etter døde dyr som er tatt av rovdyr. Reindrifta opplever ikke sitt virke som en trussel mot ivaretagelsen av verneverdiene, men heller tvert imot, at grunnen til at Stabbursdalen er verneverdig, er nettopp fordi de har brukt området på en bærekraftig måte opp igjennom generasjoner. Andre igjen er motstandere av både scooterkjøringen og barmarkskjøringen og mener at all motorisert ferdsel utgjør en trussel for verneverdiene.

I dommen fra Hålogaland lagmannsrett datert 12. september 2017, kom Lagmannsretten kom til at en siida var påført et tap ved at de ikke kan benytte motorkjøretøy utenfor godkjente kjørespor ved tilsyn med reinen. Tapet ble skjønsmessig fastsatt til 40.000 kroner per år

En annen trussel som er knyttet spesifikt til vernet av furuskogen, er at bestanden av elg i området har hatt en jevn økning over lengre tid og nå utgjør en trussel fordi elgen beiter ned furuskogen. Nasjonalparkstyret har hatt fokus på denne utfordringen over lengre tid og har innhentet kunnskap og gjennomført tiltak for å forsøke å verne furuskogen mot elgens beiting. De har blant annet vært med i et forskningsprosjekt rettet mot dette.

Det blir nevnt som en trussel mot ivaretagelsen av verneverdien at deler av lokalbefolkningen føler at de ikke får bruke området på samme måte som tidligere. Det ansees som vanskelig å oppnå legitimitet og lokal forankring for vernet dersom lokalbefolkningen ikke føler at de blir hørt. Det er bred enighet blant informantene om at nasjonalparken i større grad burde kunne forvaltes for lokal bruk enn det Miljødirektoratet legger opp til. Det uttrykkes bekymring for at dersom ikke lokale behov blir ivaretatt, vil det føre til at folk på sikt ikke bryr seg og tar seg til rette i nasjonalparken i strid med verneforskriften.

Noen mener det er forholdsviss lite reiselivsaktivitet og ferdsel av andre enn de som har lokal tilknytning til området i nasjonalparken sammenlignet med en rekke andre nasjonalparker. Det pekes imidlertid på at ferdselen kan øke og at det er viktig å få på plass en besøksstrategi som håndterer en mulig økt ferdsel i fremtiden. Andre informanter er tydelige på at deler av nasjonalparken (særlig Lompola-området) har en veldig høy bruksintensitet, særlig fordi dette området er lett tilgjengelig med bil og ligger bare få kilometer fra E6. I Lompola har det vært gjennomført fysiske tiltak for å begrense slitasje fra kjøring og fotferdsel siden tidlig 1990-tall. Informantene ga flere eksempler på ulike typer menneskelig ferdsel som kan utgjøre en trussel mot ivaretagelse av verneverdiene. Det gjelder for eksempel frykt for overføring av *Gyrodactylus salaris* når kanoer tas med fra andre vassdrag, kasting av søppel i naturen, nedhogging av skog til bålrensing og ødelegging av myrer på

grunn av stitråkking. Når det gjelder sistnevnte, var det uenighet blant informantene om i hvilken grad det burde klappes for å beskytte terrenget mot stiuvidelser.

Til sist ble det av en av informantene pekt på at klimaendringer utgjør en trussel mot ivaretagelse av verneverdiene. Et endret klima kan føre til at eksisterende plante- og dyrearter fortrenses av nye slik at naturmangfoldet endres sammenliknet med i dag.

Endringer sammenliknet med da fylkesmannen hadde forvaltningsansvaret

De fleste er av den oppfatningen at det er en tydelig fordel med den nye forvaltningsmodellen at forvaltningen har kommet nærmere nasjonalparken, både geografisk og tilknytningsmessig. Mens forvaltningen tidligere var lokalisert hos fylkesmannen i lang geografisk avstand fra nasjonalparken, oppleves det av de fleste som en fordel for å kunne ivareta verneverdiene i Stabbursdalen at forvalter er lokalisert nært parken og at nasjonalparkstyret har lokal tilknytning til området. Som nåværende leder i nasjonalparkstyret uttrykte:

«Det jeg tror man oppnår er at man har styret som har en nærmere tilknytning til lokalbefolkningen og at man får en større forståelse og bredere kunnskap om hvorfor man gjør som man gjør».

Leder for en av siidaene trodde kanskje ikke forvalters ansettelsessted var av så stor betydning for ivaretagelsen av verneverdiene. Større betydningen hadde heller sammensetning av personer og bruksinteresser i forvaltningen, og at man sikret at alle ble hørt og at alle fikk sin rett ivaretatt.

Flere pekte på at de nå hadde en mye tettere dialog med forvaltningen, både med forvalter og nasjonalparkstyre, enn tidligere noe som ble sett på som en fordel. Det oppleves som en fordel at forvalter er fysisk tilstede på Stabbursnes Naturhus og Museum, og at hun kan ta imot henvendelser fra interessenter i nasjonalparken og formidle kunnskap om nasjonalparken der. En hadde inntrykk fra tidligere av at fylkesmannen hadde for mange andre oppgaver å ivareta, og at det med dagens modell var blitt mer fokus på å ivareta Stabbursdalen nasjonalpark. Dette inntrykket ble delvis bekreftet av Miljøverndirektør hos fylkesmannen.

På den andre siden ble det antydnet at kanskje fylkesmannen kunne oppleve det som en endring siden nasjonalparkstyret i større grad bruker skjønnsrommet som styret har til å fatte vedtak som fylkesmannen kanskje ikke ville gjort. Fra miljøverndirektør hos fylkesmannen, ble det lagt vekt på at de ikke blandet seg inn i forvaltningen utover å eventuelt klage på vedtak som de mener er i strid med verneforskriften, og gi veiledning og juridisk bistand når det er behov for det.

En stor endring som ble påpekt av miljøverndirektør, var at man i dagens forvaltningsordning har mye mer midler tilgjengelig til skjøtselstiltak enn tidligere. De opplevde tidligere at de måtte gjøre harde prioriteringer og at de fikk gjort lite. Mer midler til skjøtselstiltak gir bedre muligheter for å ivareta verneverdiene.

Flere opplever imidlertid samtidig at prosessene har blitt mere byråkratiske nå enn de var tidligere. Reindriften opplever at nå må det søkes om alt mulig – mer enn tidligere.

Innhenting og bruk av kunnskap

Inntrykket fra intervjuene er at de fleste opplever at kunnskap innhentes og brukes om verneområdets tilstand og effekter av foreslåtte tiltak på verneverdiene i nasjonalparkstyret, selv om forvalter påpeker at det kanskje ikke hentes inn så mye kunnskap utover det forvalter henter inn og presenterer for styret. Medlemmene i styret opplever at forvalter er flink og bruker tid på å opplyse dem om fakta, og at de i stor grad lytter til og tar hensyn til de faglige innspillene i sine beslutninger.

Selv om de på den andre siden, også bruker skjønnsrommet de har til å implementere sine egne holdninger og meninger, ifølge forvalter.

Lederen for en av siidaene i området, savnet at det vare en samisk talende i forvaltningen. Hun mente det burde vært stilt krav til parkforvalterne at de hadde kulturkompetanse og at de hadde kompetanse i samisk språk. Representanten fra fylkeskommunen hevdet imidlertid at det kanskje heller var kvensk kunnskap som hadde vært fortrenget, og at kvenene hadde vært i området like lenge som samene, men at de hadde blitt fortrenget – også av det samiske. En annen informant var også opptatt av den historiske kunnskapsmangelen, særlig om den kvenske historien og om både samiske og kvenske kulturminner.

Det ble opplevd fra grunneiersiden at kunnskap i liten grad ble brukt i nasjonalparkstyrets arbeid. Informanten hevdet at han hadde mistanke om at Miljødirektoratet hadde stor innflytelse på avgjørelser at avgjørelsene ble tatt uten at det eksisterte et faktagrunnlag for dem.

I forbindelse med besøksstrategiarbeidet har det blitt gjennomført både en brukerundersøkelse i Stabbursdalen, og det er nylig gjennomført en bredt anlagt sårbarhetsvurdering av naturkvaliteter/bruksområder/ferdselslokaliteter.

4.4.2 DOVREFJELL

Verneverdier og formål

Forvaltningsplanen for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er fra 2006. Revideringsarbeidet hadde oppstart i 2015, og ifølge planprogrammet skulle ferdig revidert forvaltningsplan stå klar vår/sommer 2017. Det har vært jobbet med revideringen av forvaltningsplanen, men forsinkelsen skyldes i første rekke praktiske forhold knyttet til tidspress hos forvalterne. Rådgivende utvalg er tenkt å ha en sentral rolle i revideringen av forvaltningsplanen, men det er tidkrevende å involvere aktørene på en god måte i slike prosesser. Det er i mellomtiden utarbeidet egne forvaltningsplaner for moskusbestanden på Dovrefjell (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 1996, 2006, 2017), i tillegg til forvaltningsplan for verneområdeutvidelsen i 2018 (skytefeltet, Fylkesmannen i Oppland 2018).

Informantene mener formålet med vernet av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er godt beskrevet i verneforskriften og i forvaltningsplanen. Forvaltningsplanen er altså fra 2006, og flere informanter peker på at det er på tide å få revidert den i henhold til endringer som har skjedd, spesielt på Hjerkinplatået. Det er også noen prinsipielle saker knyttet til dispensasjonssøknader om motorferdsel og bygninger som fordrer en revidering av forvaltningsplanen, ifølge noen av informantene. Forvaltningsplanen oppfattes av noen som en bruksplan. På spørsmål om hvilke natur- og kulturverdier informantene mener er viktigst å verne på Dovrefjell, nevner de fleste villreinen først. Dernest er det flere som peker på kulturlandskapet og å holde dette i hevd som viktige verneverdier. Selv om villreinen og kulturlandskapet nevnes spesifikt, er det flere som nevner de store sammenhengende områdene med fravær av tyngre inngrep, og som innehar ett intakt høyfjellsøkosystem. Moskus er ikke en del av verneverdien eller verneformålet i området (fremmed art), men er en viktig premis for at folk velger å reise til området og for hvordan ferdselen arter seg i terrenget.

Trusler mot ivaretagelse av verneverdiene

Det ble skilt mellom trusler på natur- og kulturverdier. Det er bred enighet blant informantene om at økende aktivitet knyttet til ferdsel og turisme, spesielt i Hjerkinområdet, er en trussel mot verneverdiene og da spesielt bevaring av villreinen. Det ble pekt på ferdsel i områdene

Stroplsjødalen, viewpoint Snøhetta og i forbindelse med ferdsel på Snøheimvegen, Snøheim og til Snøhetta. Mange av informantene pekte i denne sammenheng på den viktige balansen mellom vern og bruk, og at det er ønskelig med et tradisjonelt og enkelt friluftsliv i området. Truslene på verneverdiene er knyttet til dette enkle friluftslivet ved at det er så mange folk som i perioder beveger seg i faste mønster og som hindrer reinen i å trekke mellom viktige områder. To informanter trakk her frem problemer med at allemannsretten gir tilgang til mange utlendinger på Dovrefjell, også for å høste av naturen, og de begrensede mulighetene man har for å regulere denne ferdselen, selv om den truer verneverdiene. Annen ferdsel knyttet til organiserte turer, motorisert ferdsel og utvikling av store attraksjoner for reiselivet ble pekt som trusler mot villreinen. Besøksstrategien ble trukket frem av informantene som et viktig verktøy for å iverksette virkemidler for å styre ferdselen på en slik måte at man tar vare på verneverdiene, men omhandler i liten grad lokal bruk og forhold knyttet til jakt, fiske, landbruk, og annen arealbruk.

Det var også flere av informantene som nevnte den lokale bruken, og spesielt knyttet til motorferdsel, som en trussel mot verneverdiene. Dette inkluderer også motorferdsel til turisthyttene i området. Når det gjelder effekter av motorisert ferdsel er det imidlertid uenighet blant de som har vært intervjuet. De fleste mener dette er i et omfang som ikke utgjør en trussel mot verneverdiene, og at det er en nødvendig transport av materiell og varer til hytter og buer langt inn i fjellet. De mener dette er viktig for å opprettholde den tradisjonelle bruken av fjellet til jakt, fangst og landbruk. Det er spesielt to områder som informantene nevnte vedrørende motorferdsel, og det er vegen inn til Nedre Snøfjellstjønnna og traktorsporet inn til Tjønnglupen. Informantene nevnte at ferdselen inn til Nedre Snøfjellstjønnna har vært stridstema lenge etter at jaktbuer har blitt gjort om til hytter, og området ligger i en viktig trekkrute mot gode vinterbeiteområder på Soløyfjellet. I Tjønnglupen pekte informanter på at dette er viktige kjerneområder for villreinen sommerstid. Andre informanter opplever ikke dette som en trussel mot verneverdiene, men heller motsatt, at denne ferdselen er viktig for å opprettholde jakt-tradisjoner og forvalte villreinstammen på en god måte. De peker også på at det er de lokale sin bærekraftige historiske bruk av områdene som har gjort området verneverdig. Informanter pekte samtidig på at det er viktig å videreføre de lokale brukstradisjonene til de kommende generasjoner, og det ble fortalt mange historier om overlevering av kunnskap og opplevelser mellom generasjoner.

Noen av informantene påpekte at det er utvikling av den tunge infrastrukturen i randområdene til verneområdet som har gjort størst skade for verneverdiene i området, og som også forårsaker mange av truslene med økt ferdsel i dag. Inngrep knyttet til skiferbrudd i Oppdal, småkraftverk, og planer om alpinanlegg Eikesdalen ble nevnt som saker som kan komme. Men det er ikke bekymring for at slike tunge inngrep skal true parken, med unntak av en informant som nevnte vindmøller.

Når det gjelder kulturminner og kulturlandskap ble det av flere informanter nevnt opphør av beite og klimaendringer som medfører gjengroing av åpne områder med kratt og skog. Andre viktige forhold knyttet til kulturvern var først og fremst jakt og fangst av villrein, men også kulturverdier knyttet til andre gamle brukstradisjoner i fjellet. Det ble pekt på trusler ved at seterhusene forfaller og gamle brukstradisjoner knyttet til setra forsvinner, spesielt for å opprettholde bruksformer som kan bli viktige i fremtiden. De mange gamle dyregravene og fangstanleggene på Dovrefjell er unike i verdenssammenheng, og det ble nevnt noen trusler og utfordringer med å ta vare på disse, pga. nærhet til E6; de kan bli ødelagt av gravearbeid og utbedringer av vegen og annen infrastruktur tilknyttet aksene Dombås-Kongsvold.

Endringer sammenlignet med da fylkesmannen hadde forvaltningsansvaret

Det var omtrent halvparten av informantene som følte de hadde erfaring nok til å vurdere dagens forvaltningsmodell sammenlignet mot slik den var før 2010, basert på egne erfaringer. Resten av de som er intervjuet har relativt kort fartstid i forvaltningen, i verneområdestyret eller i utvalg. Informantene ga ut ifra sitt respektive ståsted beskrivelse av den forvaltningsmodellen de kjenner. Det utkrystalliserte seg to forståelser om endringer knyttet til tidligere sentralisert forvaltningsmodell sammenlignet med dagens mer lokalt forankrete modell.

De grunnleggende forskjellene handlet om at den tidligere mer sentraliserte forvaltningsmodellen var bedre til å ta hensyn til nasjonale og internasjonale målsettinger om bevaring av verneverdier, at den var mer oppdatert på vitenskapelig kunnskap, og at den på en bedre måte brukte tilgjengelig vitenskapelig kunnskap inn i forvaltningen. Dette gjorde sitt til, mente noen av informantene, at denne modellen kunne være mer overordnet og visjonær for videre utvikling av verneområdet. Det ble av informantene i denne gruppen pekt på at handlingsrommet til styret ble brukt til å fremme lokale ønsker og behov i en større grad enn da parken ble forvaltet fra Fylkesmannen. Mens andre tvert imot mente at den tidligere modellen hadde for dårlig tilknytning til de lokale forholdene, og i mindre grad evnet å ta vare på den lokale bruken og de lokale brukstradisjonene. Flere pekte på at det var enklere å nå forvaltningen gjennom at både forvalterne og styret var geografisk plassert eller mer nært området. Det at forvalterne er tilstede på Hjerkinns var en stor fordel for enklere dialog og også at forvalterne «levde» med utfordringene i parken. En informant mente likevel at det var vel så enkelt å ta kontakt tidligere, når forvalterne og styret ikke var så «tett på» området de forvaltet.

Noen av informantene skulle ønske seg en mer aktiv rolle i dagens styre, at man var en pådriver og tok en mer offensiv rolle i å gjøre de gode grepene for å ta vare på verneverdiene. I stedet blir det litt passivt, litt introvert til å behandle lokale dispensasjonssaker, og for mange av medlemmene med nær tilknytning til sakene kan noen av sakene ha litt merkelige perspektiver og standpunkter i enkeltsaker. Det ble også påpekt at det er en stor lojalitet i styret, ved at det sjelden er de store stridstemaene og at representantene fra de ulike kommunene støtter hverandre. For eksempel er reiselivet viktig for lokalsamfunnene, og styret har fokus på å legge til rette for reiselivet, og ikke stikke «kjepper i hjulene» for dem som en av informantene uttrykte. Kan dette medføre at styret er litt unnvikende til å ta «upopulære» avgjørelser lokalt, og at det dermed blir litt defensivt og har et lite eierskap til sakene? En slik holdning kan også skyldes at det er et voldsomt saksomfang og tema som kommer på bordet til forvalterne, veldig mange dispensasjonssøknader, og at man dermed ikke har tid til mer ideologisk tenke- og utviklingsarbeidet. Det handler om å få sakene gjennom systemet.

De to forvalterne vi intervjuet føler seg ikke som en del av Fylkesmannen, de er ansatt av styret. Imidlertid har de en god relasjon til fylkesmannen og diskuterer saker hvis det trengs ekstra kunnskap eller juridiske råd.

Noen av informantene mente at en politisering av forvaltningen av verneområdet, med lokalpolitisk representasjon i styrene, har gått ut over at forvaltningen skal være kunnskapsbasert. Spørsmålet er om styret oppfatter sitt mandat som å ivareta verneverdiene eller de er mer opptatt av egne/kommunens interesser? Et viktig spørsmål er om det er kontinuitet i kunnskap i styrene, siden representantene sitter i utgangspunktet 4 år, og gjerne skiftes ut med nye. Verneverdiene er svært langsiktige, og hvis det blir liten kontinuitet i forvaltning og kunnskapsforankring kan dette gå ut over

viktige faktorer som presedens og helhetstenkning, og manglende forståelse for at det ikke bare handler om enkeltsaker. Disse informantene mente at det faglige må sterkere inn i styret, og med kontinuitet. Slik situasjonen er på Dovrefjell-Sunndalsfjella med godt kjente og erfarne forvaltere, er det de som utgjør faglig kontinuiteten, men at dette blir litt tilfeldig, avhengig av hvem som er ansatt, hvor lenge, og at situasjonen kunne vært en annen.

Innhenting og bruk av kunnskap

Det finnes svært mye forskningsbasert kunnskap fra Dovrefjell-Sunndalsfjella, både vitenskapelig og lokal erfaringsbasert kunnskap, som er ervervet gjennom flere store forskningsprosjekter. Flere peker på at det er en utfordring å få oversikt over denne kunnskapen og kunne ta den i bruk, fordi den kan være vanskelig tilgjengelig eller at de ikke har tid til å sette seg inn i rapportene. Forvalterne ivaretar kontinuiteten i denne kunnskapen slik det er i dag. Medlemmene i styret opplever at forvalterne legger frem sakene på en grundig og faktabasert måte, og de gjør grundige forberedelser på dette. Styrets leder setter også av god tid til å diskutere de faglige innspillene, der medlemmene kan bruke handlingsrommet til å implementere sine egne holdninger og meninger. SNO er også jevnlig med på styremøter, bla. for å gi faglige orienteringer/oppdatering.

Et eksempel her kan være styrets behandling av nye tiltak i Stroplesjødalen. Det ble etablert en moskussti i 2016, og en vurderer ytterligere tiltak for å redusere ferdselen inn i sårbare områder for villreinen. Kunnskapsgrunnlaget ble lagt frem, men det ble avdekket flere spørsmål man ønsket svar på, før man kunne ta en avgjørelse. I dette tilfelle ble det bestemt å bestille en sammenstilling av kunnskapen av direkte relevans for Stroplesjødalen, for å bedre kunnskapsgrunnlaget før en avgjørelse.

4.4.3 JOSTEDALSBREEN

Verneverdier og formål

Den gjeldende forvaltningsplanen for Jostedalsbreen ble utarbeidet av miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane tilbake i 1994 (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 1994). Siden desember 2013 har forvalteren jobbet med å revidere forvaltningsplanen og holdt vinteren 2014 bygdemøter flere steder rundt nasjonalparken for å få innspill i oppstartsfasen av planprosessen. På disse møtene deltok om lag 130 personer. I intervju blir disse møtene beskrevet som veldig positive, og det vektlegges at man ønsker å gjøre en tilsvarende høringsrunde når planen skal på høring. Muligheten til å møte folk der de bor, og som har levebrødet sitt knyttet til nasjonalparken vektlegges som helt avgjørende for å sikre forvaltningens forankring lokalt.

Etter informantenes mening er verneverdiene og formålet med vernet av Jostedalsbreen nasjonalpark godt beskrevet i verneforskriften, og det påpekes av flere at det er lett å forholde seg til disse rammene når konkrete saker er oppe til diskusjon. Gjennomgående er det landskapet, geologien, kulturminner/-landskap (de tre stølsdalene) og friluftslivet som fremheves som formålet med nasjonalparken. På spørsmål om hvilke natur- og kulturverdier informantene mener er viktigst å verne, nevner alle selve Jostedalsbreen og verdiene av å ta vare på denne innlandsisen for fremtiden. Flere fremhever dessuten den uberørte naturen og den forholdsvis lave graden av tilrettelegging som noe det er viktigste å bevare. Det enkle friluftslivet fremheves av flere og at folk skal ha glede av området understrekes som viktig. Videre er det noen som trekker frem naturmangfoldet i området, selv om andre understreker at det er geologien og ikke dyre- eller plantelivet som er grunnlaget for vernet.

Trusler mot ivaretagelse av verneverdier

I forlengelsen av at flere informanter beskriver uberørt natur og stillhet, med lav grad av tilrettelegging som det viktigste å verne, fremheves det store antallet besøkende og slitasjen dette medfører som den største trusselen mot verneverdiene. Besøkskartleggingene som har vært gjennomført i Jostedalsbreen viser at området er mye besøkt, slik beskrevet i kapittel 3.3. Konsekvensene av økt ferdsel på den sårbare naturen rundt breen vektlegges av flere som uheldig, og det understrekes at slitasjen er ekstra stor i noen områder. Det er spesielt sporene etter den lille istiden med morenerygger som er mest sårbare og lett å ødelegge, og det påpekes at med mye trafikk fra mange besøkende om sommeren blir slitasjen på landskapet stor fordi stiene blir mye bredere og erosjonen forsterket.

Enkelte gir uttrykk for at de mest kjente og besøkte områdene i nasjonalparken er preget av masseturisme og at disse områdene føles som «tapte» fordi de ikke lenger bærer preg av å være uberørt. Derfor vektlegges det som avgjørende å ta vare på de områdene som fremdeles er forholdsvis urørte, samtidig anerkjennes dette som en utfordring fordi Jostedalsbreen er «Instagramvennlig natur» og når spektakulære naturbilder blir delt på sosiale medier, gjør det at folk vil oppsøke også disse stedene (f.eks. Kattanakken). Flere er dessuten opptatt av at sårbare morener må hensyntas (f.eks. Austerdalen), og at det kan være aktuelt å legge om stier fordi man nå har mer kunnskap om konsekvensene for kvartærgeologien i området.

Samtidig er det andre informanter som påpeker at et stort antall turister i regionen betrakter breen fra utsiden av nasjonalparken, eksempelvis fra Norsk bremuseum i Fjærland eller Loen Skylift. Dette fremheves som gode eksempler som tilgjengeliggjør nasjonalparken for enda flere uten at det forringer verneverdiene i selve verneområdet. Andre mener derimot at mangelen på tilrettelegging i noen områder som følge av økt ferdsel er en trussel for verneverdiene, og enkelte fremhever behovet for fasiliteter. Spesielt toalettfasiliteter og driften av disse, vel og merke utenfor vernegrensa, understrekes som avgjørende for å ivareta verneverdiene innenfor nasjonalparken.

Enkelte av informantene påpeker at det er nye inngrep som er den største trusselen mot verneverdiene, enten det er veier eller bygninger. Imidlertid anerkjennes det at enkelte inngrep må gjøres for å tilrettelegge for ferdsel, men det understrekes at dette må gjøres på en måte som ivaretar landskapet og naturverdiene.

Gjennomgående er det forholdet mellom ivaretagelse av verneverdiene og bruken av området, og da spesielt i turistsammenheng, som fremheves som en mulig trussel. Samtidig understreker flere at dette er noe forvaltningen er veldig bevisst på, og at det har foregått et godt samarbeid for å utbedre stier både for beitedyr og folk, samt at enkelte stier har blitt lagt om.

Tidligere forvalter presenterte et mulig dilemma når naturprosesser (ras, snøskred, flom) tar med seg/ødelegger kulturminner eller kulturlandskap (f.eks. historiske ferdselsruter eller stølsmiljø) – hvordan skal en da prioritere i videre forvaltning/skjøtsel av lokaliteten? Her kan «*naturleg tilstand*» stå mot «*tradisjonelt friluftsliv*» og «*kulturminne og kulturlandskap*» (sakset fra verneforskriften). Et konkret tilfelle illustrerer en lignende interessekonflikt der ulike sentrale verneverdier utfordrer hverandre: Innerst i Sunndalen er f.eks. deler av den gamle ferdselsruten til/fra Skjåk, over Kamperhamrane, restaurert (steintrapper, altså kulturminne). Men slik «ferdselsstimulering» langs

denne ruta er ikke videreført, av hensyn til villreinen, og planen om ny turisthytte ved Sunndalssetra er skrinlagt, se også kapittel 4.1.5.

Endringer sammenlignet med da fylkesmannen hadde forvaltningsansvaret

På spørsmål om det har skjedd endringer knyttet til ivaretagelsen av verneverdiene sammenlignet med da fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde forvaltningsansvaret for Jostedalsbreen, er det flere som påpeker at den største endringen trolig har vært i kommunene og blant enkelte lokalpolitikere og grunneiere. I intervjuene er det nemlig flere som understreker at holdningene til nasjonalparken har endret seg til det bedre i løpet av de 10 siste årene, noe vi kommer nærmere inn på i kapittel 6.1. At tida har vært en medvirkende faktor til positive holdningsendringer er opplagt, samtidig understreker flere informanter at nærheten mellom forvaltningen og lokalbefolkningen, den gode dialogen mellom forvalterne og ulike interessegrupper, samt at det har vært økonomiske ressurser til tiltak som har gavnet både grunneiere, verneverdier og lokalbefolkningen som avgjørende for den positive utviklingen.

Et av dagens styremedlemmer beskriver at han i 2011 var litt skeptisk til å delta i styret av frykt for å bli bondefanget i forvaltningen. Dette endret seg imidlertid raskt fordi han som ordfører var opptatt av å være en ordfører for alle, inkludert de vernede områdene. Dette medførte ifølge denne informanten til at det lokalt ikke lenger ble oppfattet som «de mot oss» slik at det tidvis hadde vært tidligere da fylkesmannen hadde forvaltningsansvaret for Jostedalsbreen. Videre understrekes det av flere at det er en god dialog mellom forvalter, SNO og kommunene rundt Jostedalsbreen, og at denne samstemtheten omkring forvaltningen av området er veldig positiv.

Informantene synes å være enige i at overføringen av forvaltningsansvaret fra fylkesmannen til nasjonalparkstyret har gått bra og det understrekes fra flere at det har vært få vanskelige saker i løpet av denne perioden. Et unntak som fremheves blant enkelte er at det er et visst press knyttet til motorferdselssaker, og da særlig søknader om tillatelser til å lage filmer fra nasjonalparken for markedsføring av reiseliv med helikopter og droner fra nasjonalparken. Dette gjenspeiler muligens en mer generell utfordring knyttet til eldre verneforskrifter og nye former for bruk.

Et tidligere styremedlem gir imidlertid uttrykk for at hun hadde forventet at verneverdiene skulle hatt større fokus i nasjonalparkstyrets arbeid, og ble overrasket over betydningen som lokal utvikling ble tillagt vekt av enkelte styremedlemmer. I den grad det har vært konflikter, mener et styremedlem at dette har handlet om de profesjonelle turorganisasjonene, som har hatt ønsker om å bygge nye hytter, og som tidvis har påtatt seg det som omtales som en forvalterrolle. Det påpekes imidlertid at det har vært flere slike gnisninger i andre områder enn Jostedalsbreen.

Generelt påpekes det at det har vært få konfliktsaker, og at styret i stor grad har fulgt forvalterens innstilling, men at de noen ganger har «myknet kantene i vedtakene», som et styremedlem omtalte det, fordi de har vært på leting etter løsninger som både ivaretar verneformålet og reduserer konfliktene med grunneiere og beitelag. Jakten på de gode løsningene knyttes til det politiske skjønnet som et styremedlem omtaler følgende:

«Vi er jo politikere. Vi har en forskrift i bunn, men vi er alltid på leting, og i alle fall ordførere, er alltid på leting etter et politisk skjønn og å dempe konflikter (...) Forskriften er fryktelig viktig for oss, og lovverket er viktig for oss. Men vi er uansett alltid litt på leting etter hvor hen kan vi legge vår lille vri,

uten at det går klagesak til Miljødirektoratet. Og så har vi hatt noen klagesaker, og noen har gått i vår favør og noen har de omgjort, og det har vært helt greit.»

Fra forvalterens side understrekes det at det tidvis har vært faglige uenigheter i saksbehandlingen, men at det oppleves som positivt at styret er aktive, og hvis saker skulle gått gjennom uten noen drøftinger eller spørsmål, ville ikke det vært bra heller.

Innhenting og bruk av kunnskap

Selv om flere påpeker at man aldri kan påstå å ha all kunnskap tilgjengelig om naturverdier og effekter på verneverdiene, betegnes kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig. Noen knytter dette til at verneverdiene er såpass klart formulert og at det derfor ikke er så vanskelig å ta vare på verneverdiene selv om kunnskapsgrunnlaget tidvis kan være mangelfullt og at man gjerne skulle visst mer om fugle- og plantelivet, og insekter. Andre påpeker at man mangler kunnskap om det kvartærgeologiske rundt breen og at dette kanskje ikke alltid kommer godt nok frem. I forlengelsen av dette, understrekes det av enkelte at konsekvensene av erosjonsskader, spesielt på endemorener med svak vegetasjon i kombinasjon med mye regn, er noe man ser etter hvert, og at man tidligere kanskje ikke var så veldig opptatt av dette og følgelig at dette er svakheter ved kunnskapsgrunnlaget. Samtidig påpekes det fra flere at det finnes sterke fagmiljøer, både ved Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet, som har bidratt med viktig kunnskap og Jostedalbreen omtales av en informant som Norges største klimaklasserom.

På spørsmål om hvordan kunnskapsgrunnlaget oppleves, påpeker et tidligere styremedlem at det kanskje ikke først og fremst er mangelen på kunnskap som er en utfordring, men snarere muligheten og ressursene til å følge opp vilkår som settes når tillatelser gis. Forvalterne og SNO er tydeligere på at det mangler basiskunnskap om naturen og om kulturlandskapet (stølsdalene), og poengterer at de har bedre kunnskapsgrunnlag om bruken av nasjonalparken enn om de naturfaglige kvalitetene.

4.4.4 YTRE HVALER

Verneverdier og formål

Dette var den første norske marine nasjonalparken og mye av bakgrunnen for vernet var de marine kvalitetene; så er også 96 prosent av vernearealet sjø. Men det er i stor grad det undersjøiske bunnlandskapet og økosystemer som er vernet, for i hovedsak er fiske og fangst tillatt. Verneforskriften legger også stor vekt på landarealene, slik beskrevet i kapittel 3.4.

Blant informantene er det litt ulik betoning av de verdiene som henholdsvis er knyttet til det marine og det landbaserte. Et inntrykk er at de informantene som sitter «nærmest» forvaltningsutøvelsen – forvalter og styreleder – har et bredere og kanskje mer balansert perspektiv på disse verdiene. Selv om de marine verneverdiene står sentralt, vies det også stor oppmerksomhet til de verdiene som f.eks. kulturlandskapet representerer. Verdiene knyttet til området som beitelandskap nevnes spesielt i denne forbindelse. Dette manifesterer seg i samarbeid med beitelag og andre for å forvalte og skjøtte landskapet. «Det er en hovedting», som en informant uttrykker det. Men kulturlandskapet er ikke fremhevet i verneforskriften, utover å «bevare ... kystlandskap». Landområdene fremheves også som viktig mer generelt:

«Selv om det er en marin nasjonalpark, så er det utrolig viktig for oss å ta vare på landområdene. Hvaler er en av de kommunene i landet med størst biologisk mangfold, særlig

knyttet til kyststripa. Så det å forhindre gjengroing, men også tenke på tilrettelegging i forhold til slitasje og ferdsel [er viktig]».

Når det gjelder de marine verneverdiene hevdes det at dette er noe som man har slitt med helt siden opprettelsen av nasjonalparken. Utfordringene knyttes til å kommunisere det unike ved dette, bl.a. i relasjonen til Miljødirektoratet, og det å sikre midler til forvaltning og overvåkning av området:

«[D]et har vi slitt med, vil jeg si, hele tiden. [V]i har hele tiden fått beskjed om at når vi søker om midler til overvåking av korallrevene som er en av de større verneverdiene, så er vi utenfor postformål hele tiden».

Etter hvert har samarbeidet med andre marine verneområder gjort dette noe lettere. Samarbeidet med andre aktører som Havforskningsinstituttet nevnes bl.a. i denne forbindelse. En underliggende utfordring er å skaffe til veie det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for et typisk marint område; først og fremst er dette kostbart. Det å skaffe oversikt over hvordan ansvarsbyrder skal fordeles nevnes også; det har tatt tid å gå opp grensene mellom de aktørene som har ansvar i de marine områdene. Gjennom prosjekter som «Krafttak for kysttorsken» og «Frisk Oslofjord», har riktig nok oppmerksomheten om Ytre Hvalers marine verneverdier økt. Men det oppleves som samarbeidskrevende.

Trusler mot ivaretagelse av verneverdiene

Det er en så stor og etablert bruk av både sjø og land i Ytre Hvaler (sommerstid!) at den viktigste utfordringen er å ha oversikt og optimal «styring» på ferdselen, bl.a. gjennom godt samarbeid med andre sentrale aktører. Truslene mot verneverdiene knyttes an til nasjonalparkens beliggenhet, «det er «knappt noen nasjonalpark i Norge som er så trafikkert» hevdes det (i referanse til motorisert båttrafikk sommerstid). Samtidig beskrives situasjonen som at «det har gått bedre enn forventet».

Sikring av de undersjøiske kvalitetene er utfordrende, også fordi ansvaret for denne/disse ressursene er fordelt på flere etater. Det meste av innsatsen er konsentrert om landarealene og bruken av disse. Interessant nok gir ikke representanter for de kommersielle fiskeriinteressene i området uttrykk for at maritim fritidstrafikk nødvendigvis er den fremste trusselen mot verneverdiene – men snarere ferdsel på land i sommersesongen. Andre informanter peker på fiskeriinteressene i seg selv som en trussel; særlig når det gjelder bruk av hummerteiner og trålrudskaper. Byggeaktivitet på land nevnes også. Endringer i SNOs lokasjon nevnes også som en potensiell trussel:

«De er ikke lenger ute på Hvaler. Jeg tror at Hvaler bør ha et tilsyn og oppsyn som er synlig. [R]espekten for verneområdene øker i takt med synlighet[...] det må være synlig hvis det skal oppfattes som viktig. Og det er en trussel tror jeg at det ikke tas på alvor på alle nivåer. [...] Vi kan ikke være naive på alt liksom. Så tilsyn er viktig».

Responser fra SNO er at de er like mye (eller like lite!) tilstede i Ytre Hvaler nå som før, og at det er SNO-interne praktiske/økonomiske føringer som ligger bak endring av kontor og lager-base. En annen utfordring er noen vanskelige reiselivsaktører som ikke samarbeider, og som ikke søker om tillatelse når de er pålagt det (f.eks. til organiserte turer), mens andre aktører samarbeider en godt med (f.eks. kommunene, Skjærgårdstjenesten og Oslofjorden friluftsråd).

Endringer sammenlignet med da fylkesmannen hadde forvaltningsansvaret

Ytre Hvaler nasjonalpark ble etablert i 2009, altså ganske samtidig med at den nye forvaltningsmodellen ble innført. Dette var den første kyst-nasjonalparken som ble etablert. Det blir uttrykt fra informanter at de føler styret tar forvalterrollen av verneverdiene på alvor. Det er stort arbeidspress på forvalter, noe som har ført til forsinkelser både med forvaltningsplan og besøksstrategien, og som kan gå utover forvaltningsarbeidet i videre forstand.

Innhenting og bruk av kunnskap

Kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen beskrives av informantene som adekvat, og som tett koblet til arbeidet med forvaltningsplanen. Det at forvaltningsplanarbeidet har hatt en god lokal forankring fremheves som et positivt element i dette. Det foreligger detaljerte lister over kartlegginger gjort etter DN-håndbok 13, som har vært til stor nytte når det gjelder å forstå verneverdier og forvaltning. Kunnskapsgrunnlaget beskrives som å ha utviklet seg til det bedre over tid, selv om det er en oppfatning om at det gjenstår en del på registreringer, eksempelvis når det gjelder overvåking av korallrevene hvor det ikke er lov å drive trålfiske. Igjen henvises det til Statens Naturoppsyn, og at:

«Det er litt lite informasjon [...] det er litt mye sånn at SNO er en egen organisasjon som lever sitt eget liv, og som prioriterer på sin måte. Vi har en bestillingsdialog, men vi vet at de har oppgaver som de har som basisoppgaver, og som styrer dem».

SNO representanten melder at han møter på to styremøter i året for å informere mm; viktig å ha kontakt med både med styret og særlig forvalter, og med Skjørgårdstjenesten. Men SNO Østfold har et ansvarsområde som går langt utover nasjonalparken.

Områdene på land hevdes å være godt kartlagt, og forvalterens kompetanse framheves av flere som et viktig element i dette. Relativt sett oppleves nok kunnskapstilfanget om de marine områdene som «mer vanskelig». Riktig nok har kontakten med andre verneområder vært viktig i kunnskapssammenheng (også over grensen til Sverige/Koster). Representanter for fiskeriinteressene mener det finnes en del kunnskapshull, ikke alt er tilstrekkelig kartlagt enda, dette har vært gjort «flekvis og delvis av svenskene». Det hevdes at spor av tråling (på havbunn) har vært påpekt som «betenkelig» av forvalter, mens man fra fiskeriinteressenes side mener at det mangler en oversikt over trålfrie områder som komparativt kunnskapsgrunnlag. Enkelte informanter signaliserer imidlertid optimisme med hensyn til bruk av teknologi for bedre registrering og oppsyn i framtida. Spredningen av kunnskap til publikum betraktes imidlertid som en utfordring.

Informanter uttrykker at styret er klar på rollen sin som forvalter og ivaretaker av verneverdier. Slik sett blir også kunnskapsgrunnlag henta inn i vedtaksgrunnlag, og SNO er deltaker på styremøter for faglige innspill mm

4.5 OPPSUMMERENDE ANALYSE OM IVARETAKELSE AV VERNEVERDIER

For å vurdere hvilken effekt dagens forvaltningsmodell har på ivaretakelse av verneverdier, skulle vi helst hatt en statustilstand om kvalitet og trusler mot verneverdiene før 2010, altså før skifte av modell, og så en tilsvarende beskrivelse for i dag. Det har vi ikke. Men selv om vi hadde hatt en slik før-etter status, ville en årsaksforklaring – om den så gjaldt status quo, forverring eller forbedring – være vanskelig. Hva ved en kvalitetstilstand i 2020 kan føres tilbake til selve forvaltningsmodellen, og hva har andre årsaker? Det nærmeste vi kan komme er å vise til fagrapporter, relevante aktørers

beskrivelser og dels selv beskrive verneverdiene tilstander i dag, drøfte hvorfor de er som de er, og så langt som mulig underbygge konklusjoner med dokumentasjon eller informant-innspill og slik sett sannsynliggjøre et *hvorfor*.

Vi har brukt ulike metodiske tilnæringer: dybdeintervjuer, spørreundersøkelse, og dokumentstudier i våre to faglige tilnæringer:

- Hvordan blir villreininteressene sikret?
- Hvordan arbeider forvalter/styre m.fl. med besøksstrategiene, som er ment å være et grep for sikre verneverdiene?

I tillegg har vi undersøkt hvordan aktører involvert i forvaltningen vurderer at verneverdiene blir ivaretatt sammenlignet med tidligere.

4.5.1 HVOR GODT ER VERNEVERDIENE BESKREVET I FORSKRIFT OG FORVALTNINGSPLANER? ARBEIDET FOR Å SIKRE VERNEVERDIENE

Det er stor variasjon i presisjonsnivå av verneformålet. For de eldste nasjonalparkene (forankra i § 3 i naturvernloven av 1970 og eldre) var en mer opptatt av urørthet/lite påvirkning (nasjonalpark som referanseområde) enn av naturmangfold og andre spesifikke verneformål. Generelt sett har de eldre verneområder en ganske generelt utforma formålsparagraf, mens nyere verneområder (f.eks. de nye nasjonalparkene langs kysten, Færder, Jomfruland og Raet) har dels veldig detaljerte verneformål (de skiller seg også tydelig fra de mer overordna formuleringene for Ytre Hvaler, den første nasjonalparken ved kysten). Fra 2009 er det den mer vernefaglig utførlige § 35 i Naturmangfoldloven som gjelder (se kap. 4.2) og denne gjelder overordna graden av detaljering i den enkelte verneforskrift. Dette er nok også fordi den faglige dokumentasjonen av natur- og kulturfaglige kvaliteter i en nasjonalpark ikke er avsluttet når verneforskriften er vedtatt. En generelt utforma verneforskrift fratar altså ikke verneområdestyret ansvaret for å sikre faglig oppdatering om «sine» verneområder.

Villreinen er en nasjonal ansvarsart og nær på alle verneområder med villrein i sitt område har en formålsparagraf der villreinen er framheva. I verneområder med samisk reindrift er det variasjon i måten de samiske interessene er nevnt på, om det gjelder spesifikt reindrift eller f.eks. ivaretagelse av samisk kultur. I noen områder er det også formuleringer som at vernet «...ikke [skal] være til hinder for» aktivitet som reindrift, yrkesfiske (på kysten), friluftsliv mm være nevnt.

Jostedalsbreen skiller seg litt ut ved at friluftsliv mer eksplisitt er å regne som en del av verneformålet, og ikke bare noe som er lovlig (etter Friluftslivloven). Forvalter mener dette av og til gir utfordringer i prioritering av innsatsen. I Ytre Hvaler er ikke kulturminner en eksplisitt del av verneformålet, men her finnes flere verdifulle kulturminner som både har automatisk fredning (arkeologiske) og kulturlandskap (beiteland mm) av nyere dato, som flere aktører framhever som viktige i forvaltningsarbeidet. I kapittel 4.2 har vi referert Naturmangfoldlovens beskrivelse av verneformål og hva som skal være beskyttet; her er det eksplisitt sagt at «...ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner [skal] finne sted...», altså må en tolke ivaretagelse av kulturminner og kulturlandskap (i f.eks. Ytre Hvaler) som å være i tråd med loven.

For Dovrefjell-Sunndalsfjella er verneforskriften fyldig rundt ivaretagelse av et stort, sammenhengende og vesentlig urørt fjellområde, høgfjellsøkosystem, leveområde for villrein og sikring av andre naturkvaliteter. Verne om kulturminner er et siste formål. Ingen av våre fire dybdestudie-nasjonalparker har et så tydelig økosystem og leveområde-rettet (villrein mfl) verneformål som Dovrefjell-Sunndalsfjella. Det er en liste i verneforskriften (§3), med «Det er likevel tillatt med:» (inkl. vedlikehold av bygninger, anlegg og innretninger som ikke fører til bruksendringer), og en enda lenger liste med «Forvaltningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til:» (inkl. diverse ombygging, mindre utvidelser og oppføring, gjenoppføring, bruksendring, vedlikehold av eksisterende kjørespor mm.). Sammen med Stabbursdalen er nok dette også den nasjonalparken som har en tydeligst lokalnærings-forankret brukshistorie (utmarksbruk, beite, jakt og fiske) over store deler av nasjonalparken. I Stabbursdalen er samisk reindrift og kultur en del av verneformålet, men i Dovrefjell-Sunndalsfjella er brukshistorien ikke en del av verneformålet, men verneforskriften åpner altså opp for videreføring og vedlikehold av bruksformer. I Jostedalsbreen ble de tre seterdalene Sunndalen, Bødalen og Erdalen (alle i Stryn kommune) innlemma i nasjonalparken i 1998. De er ikke spesifikt framheva i verneformålet, bortsett fra det generelle «å verne om kulturminne og kulturlandskap». Men det ble laget en egen skjøtselsplan for disse dalene i 2001 (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 2001), som i tillegg til naturkvalitetene også prioriterer kulturlandskapet og synliggjør handlingsrommet for de lokale interessentene.

Svar fra spørreundersøkelsen viser hvordan verneformålene blir brukt i ulike deler av forvaltningsarbeidet. Når det gjelder *forvaltningsplanen* svarer nærmere 80 prosent av både forvaltere og styremedlemmene at vernemålene i stor grad har preget arbeidet med denne. Men nesten bare halvparten så mange av miljøverndirektørene hos fylkesmannen svarer det samme. Når det gjelder arbeidet med *skjøtselsplan* er mønsteret mye det samme og særlig forvalterne mener arbeidet er prega av vernemålene. Styremedlemmene skårer noe lavere og miljøverndirektørene er igjen ned mot 40 prosent som svarer i «stor grad».

I arbeidet med *besøksstrategiene* er det flest styremedlemmer som mener verneverdiene i stor grad har preget arbeidet (nær 80 prosent), mens ca 70 prosent av forvalterne og igjen ned mot 40 prosent av miljøverndirektørene mener det samme. Det er særlig når det gjelder vedtak om *dispensasjoner* at miljøverndirektører flest sier at beslutningene i stor grad er preget av verneformålene.

Alle forskriftene til verneområdene har hjemler som kan regulere ferdselen, og dermed også begrense allemannsretten. Slike reguleringer kan oppfattes som kontroversielle og uakseptable, men muligheten til å fatte disse beslutningene ligger der. Dette vil gi verneområdestyrene handlingsrom til å vurdere, og iverksette tiltak mot, det de faktisk oppfatter som trusler mot verneverdiene.

4.5.2 HVA ER TRUSLENE MOT VERNEVERDIENE

De lokale truslene er i stor grad knytta til ulike former for bruk av verneområdene. Det myndigheter, styrer og forvaltere kan få gjort noe med er i hovedsak ulike grep for å påvirke bruken. Dette kan være tiltak som stimulerer, styrer eller delvis begrenser denne bruken. Veldig ofte går innsats på å få bort oppmerksomhet og interesse for å oppsøke «sårbare» lokaliteter (eller til å holde slik aktivitet på et moderat nivå). Vi ser fra gjennomgangen av besøksstrategiene at fysiske tiltak (informasjon, skilting, forsterking av sti, toalettanlegg, attraksjonsbygg mm) i all hovedsak er lagt til randsoner,

gjerne utenfor vernegrensa, eller andre fokusområder eller innfallsporter. Dette grepet er bygd på kunnskap om at de fleste som er på kortere turer, som dagsturer og spaserturer, ofte har lite turerfaring og setter pris på slike tiltak, og ikke minst: da oppsøker de i mindre grad områder som ikke har slike stimulerings tiltak, som er mer fysisk krevende å nå, og som forvaltningen helst vil at ikke skal bli besøkt.

I mange verneområder (f.eks. Børgefjell, Rago, Gutulia) er man likevel eksplisitt på at de «beste» opplevelseskvalitetene deres er inne i kjerneområdet, i form av lite tilrettelagte villmarksområder. Og de vil gjerne at også dette skal være oppnåelige områder for de (få?) som ønsker en naturopplevelse preget av lite folk og fravær av tilrettelegging. For verneinteressene er det gjerne lite problematisk om folk oppfører seg riktig (har kunnskap), og om besøksvolumet er begrensa. Men slik økning i kjerneområder kan bli en større trussel mot verneverdiene enn om besøksvolumet øker sterkt i randsonene, der det er tilrettelagt for det. Her vil lokale variasjoner styre hvordan prioriteringene bør bli.

I Jostedalsbreen er nær sagt alle intervjuede aktører enige om at masseturismen (som trolig vil øke) er utfordringen, men ikke større enn at den er overkommelig; den dominerende og uerfarne turisten er ganske enkel å styre, og de fleste vil være tilfreds med attraktive besøkspunkt utenfor vernegrensa, men med god utsikt til breen. På Dovrefjell er også utfordringen turismen på Hjerkinplatået/Stroplsjødalen, som styret vil begrense i volum og som må styres bedre, først og fremst av hensyn til villreinens trekkruer. Mange grep og tiltak er allerede gjort ut fra samme ambisjon (Moskusstien, skyttelbuss Hjerkin-Snøheim, viewpoint Snøhetta, sykkelforbud), og tiltakene ser ut til å virke etter hensikten (Todnem 2020, Gundersen m.fl. 2016). Men her må nasjonalparkstyret følge utviklingen nøye og være i stand til å gjennomføre nye tiltak for å håndtere ferdsele. Dette er gode eksempler på adaptiv forvaltning eller målstyring av ferdsele for å ta vare på verneverdiene. Det er også reist spørsmål om hvor negativ den lokale (motoriserte) bruken og bygge-/utbedringen av hytter/buer rundt Åmotsdalen (Tjønnglupen, Snøfjellstjønn) er, sett opp mot villreininteressene. I disse områdene påviser vi en endret forvaltningspraksis gjennom en mer liberal behandling av søknader for motorferdsel og bygningstiltak over mange år, som startet før den lokale forvaltningsmodellen ble innført. Det er den samlede effekten som virker negativt på villreinen. Som flere informanter gjør er det grunn til å spørre om denne aktiviteten er i ferd med å gi «varig påvirkning på naturmiljø», som verneforskriften setter som kritisk grense for hvilke, hvor og hvor ofte ulike aktivitetssøknader kan imøtekommes (se verneforskriften §3). I Stabbursdalen er det uenighet om besøkstrykket er for høyt eller ikke. Uansett er det Lompola som har størst pågang, pga. nærhet til E6, noe som gir utfordringer knytta til slitasje og erosjon. Også i Stabbursdalen er motorferdsel et sentralt tema (både reindrift og ellers, både på snø og barmark) og informantene tar ulike posisjoner. Ytre Hvaler har et enormt besøkstrykk om sommeren – i hele skjærgården. Tiltakene er i stor grad retta mot ferdsel på land, og hvordan den kan styres bedre. Det er også reist spørsmål om effekter av fiske og fangst, særlig der bunnforhold kan bli påvirket.

Spørreundersøkelsen inneholdt påstanden: «det har vært konflikt mellom verneverdiene og andre interesser». Her er det ganske stor variasjon i svarene, men de som er mest uenige (men ikke veldig sterkt) er de politiske representantene i styret, forvalter og miljøverndirektøren. De som er mest enige er sametingsrepresentantene, grunneierrepresentantene, interesserepresentanter og «andre».

Mange av kommentarene i spørreundersøkelsen handlet om trusler mot verneverdiene, som vi tidligere har nevnt i forvaltningen av villrein og arbeidet med besøksstrategier, som nye aktiviteter/utstyr, modernisering av friluftslivet, høgstandard hytter, motorisert ferdsel (også til nytteformål, men mest entydig RIB'er og vannskutere på sjøen, droner og helikopter i lufta. Det blir meldt om forventninger til at besøksstrategier skal være et positivt styrings- og læringsverktøy, men også risikoen som kan ligge i å lokke flere inn i verneområdene blir trukket frem.

4.5.3 HVILKE ENDRINGER I ARBEIDET MED Å SIKRE VERNEVERDIER KAN VI PÅVISE GJENNOM SKIFTE AV FORVALTNINGSMODELL?

Hva kan en sammenligning av hvordan dagens modell ser ut til å fungere i de fire eksempelområdene fortelle oss? Basert på ulike informanternes innspill ser det ut til å være en viss forskjell mellom verneområdene, i hvordan styrene forholder seg til forvaltningsansvaret for verneverdier. Det ser f.eks. ut til at Jostedalsbreen har en mindre grad av interessekonflikt mellom å ta vare på verne kvaliteter i nasjonalparken og det å forvalte en nasjonalpark som også er i kommunenes interesser. Dette er kanskje fordi Jostedalsbreen i hovedsak mangler sårbare ansvarsarter som villrein, og at den lokale bruken, også i historisk forstand, i mindre grad er i potensiell konflikt med verneinteressene. Fjell- og breturismen står sentralt som regional næringsaktivitet, og de natur- og landskapskvalitetene som denne turismen er basert på er også blant kjerne kvalitetene for nasjonalparken. Slik turismen og attraksjonene er lokalisert og styrt (i ytterkant og utenfor vernegrensene), er heller ikke verne kvalitetene spesielt sårbare for turistene, med unntak av slitasje på bratte stier og på lokale kvartærgeologiske former. Jostedalsbreen kan derfor sies å være et «takknemlig verneområde» å forvalte, både under gammel og ny modell. Forvalternes og SNOs fysiske nærhet til verneområdet er trolig ikke så annerledes med gammel og ny forvaltningsmodell.

For Ytre Hvaler kan vi jo ikke gi en før/etter-vurdering, men forvaltningsmessig har denne nasjonalparken likheter med Jostedalsbreen. Denne skjærgården er et veldig attraktivt bruksområde og reisemål – halve året. Behovet for å styre ferdselen er større enn å lokke flere gjester til området, og vernestatusen gir både muligheter og dels ressurser til en viss styring og tilrettelegging. Når 96 prosent av vernearealet er hav, og det undersjøiske har viktige verne kvaliteter, så er det kanskje kritikkverdige at hovedinnsatsen i besøksstrategien ser ut til å bli rettet mot styring av ferdsel på landarealet. Imidlertid er ikke denne kritikken primært rettet mot forvaltningsmodellen i seg selv.

Både for Dovrefjell-Sunndalsfjella og for Stabbursdalen er det trolig større grunn til å drøfte om dagens modell er den beste for å ta vare på verneverdiene. Hvis vi ser på det store bildet for Dovrefjell-Sunndalsfjella, inkludert tilbakeføring av skytefeltet, reetablering av Snøheim og bruken av Snøheimveien, så ser prosessen og forvaltningen mest ut som en kamp mellom lokale interesser og verneinteresser. Ansvar for dette kan ikke pålegges verneområdestyret, men prosessen viser det store konfliktpotensialet på Dovrefjell når det gjelder interessekampen mellom lokale og «nasjonale» interesser. Få villreinområder er så utforsket når det gjelder balansen mellom villrein og ferdsel som nettopp Dovrefjell. Med innlemmelse av skytefeltet i verneområdet i 2018, får nasjonalparkstyret i fremtiden store utfordringer med å ta vare på villreinen, samtidig som de skal balansere dette mot lokal bruk og lokal næringsutvikling (reiseliv, landbruk). Eksemplet fra Rondane viste at villreinens leveområder er fragmentert inne i nasjonalparken pga. menneskelig aktivitet, og at dette i stor grad skyldes forhold som skjer utenfor vernegrensen. Gjennomgangen tyder på at det

sitter langt inne for nasjonalparkstyret å gå inn for beslutninger som vil være svært kontroversielle lokalt (de er lokalpolitikere), og at dette kan virke lammende i situasjoner der nasjonale verneinteresser er truet (best å sitte stille i båten), spesielt i saker der løsningene fordrer at styret er aktive og fremtidsrettete for å styre ferdselen.

Stabbursdalen er en nasjonalpark veldig ulik Dovrefjell-Sunndalsfjella, men med noen lignende utfordringer. Også der er de lokalt veldig opptatt av å videreføre den lokale brukshistorien, også utover reindrift, og enkelte er tydelige på at det lokale skal ha forrang. Skal dette i så fall sees som en styrking eller svekking av verneverdiene? Motorferdsel er et viktig aspekt i så måte.

I visse verneområder (med villrein) ser vi at en veldig stor andel av dispensasjonssøknadene handler om motorisert ferdsel for varetransport (restaurering/endringer på bygninger mm), og i utgangspunktet foregår mye av denne ferdselen der det ellers er spredt bruk (eks. Dovrefjell-Sunndalsfjella). Unntaket her er hytter som er åpne for allmennheten, og tilknyttet stinettet. For villreinen utgjør dette hovedsakelig lokale og kortvarige responser, med unntak i områder der det er stor konsentrasjon av hytter/buer og mange søknader om motorisert ferdsel.

Som vi så av spørreundersøkelsen, mener nesten 60 prosent at verneverdiene ikke har blitt negativt påvirket av forvaltningsordningen (Figur 4-8). Samtidig svarer nesten 10 prosent at verneverdiene har blitt negativt påvirket, og resten vet ikke. Respondentene har heller ikke noe før-tidspunkt å sammenligne med. De som mener verneverdiene har blitt negativt påvirket er representantene oppnevnt av Sametinget og grunneier- og interesserepresentantene, noe som viser at det er ulike syn på dette blant styremedlemmene.

4.5.4 I HVILKEN GRAD FINNES OG BRUKES ET KUNNSKAPSGRUNNLAG, OG HVORDAN BLIR DET HENTET INN I STYRET OG SOM GRUNNLAG FOR VEDTAKSARBEIDET?

Det er mange eksempler både på godt og dårlig kunnskapsgrunnlag. Og samspillet mellom særlig forvalter og SNO bør, og vil, bidra til en kontinuerlig forbedring av kunnskapsgrunnlaget og også til etterspørsel av ny kunnskap dersom behovet oppstår og lar seg finansiere. Oppmerksomheten rundt villrein og særlig ulike former for ferdsel, har generert ny kunnskap som verneområdestyrene har hatt nytte av, selv om initiativet ikke nødvendigvis kom fra nasjonalparken. Også arbeidet med merkevare og besøksstrategier har utløst mer dokumentasjon, både på sårbarhet og særlig vegetasjon, fugleliv og villrein, og om bruken av verneområdet.

Blir kunnskap brukt i forvaltningsarbeidet? Flere informanter uttrykker at måten forvalter bringer datamateriale (f.eks. om verneverdier og sårbarhet) inn i styret, er avgjørende for hvordan styret bruker dette materialet i sine vurderinger og vedtak. Presentasjoner og gruppearbeid er gjerne mer engasjerende enn å sende ut fagrapporter til styret.

Vår gjennomgang av de godkjente besøksstrategiene viser at prinsippet om «verneverdier først» har gjennomslag, så godt som for alle områdene. Det som er vanskeligere å vurdere ut fra selve BS-dokumentet, er i hvor stor grad eksisterende kunnskap faktisk er brukt som bakgrunn for prioriteringene i strategien. Det er likevel god grunn til å anta dette, tatt i betraktning fagkompetansen til forvalterne og deres rolleforståelse, der fokus på å ta vare på verneverdiene står

sterkt. Flere av forvalterne i dypdykkområdene legger også mer vekt på begrepet «besøksforvaltning» enn på «besøksstrategi», underforstått: styring er oftest viktigere enn stimulering.

Spørreundersøkelsen bekrefter langt på veg at forvalters innstilling til saker, ivaretar verneverdier (se figur 4.3): På en svarskala fra 1-7 så ligger gjennomsnittet for de fleste aktører mellom 6 og 7 («i stor grad»). Representantene oppnevnt av Sametinget og grunneierrepresentantene er noe mindre enige (mellom 5 og 6). På påstanden om at besøksstrategiene ivaretar verneverdiene (figur 4.5), ser vi større forskjell mellom gruppene, og ingen grupper er så samstemt enige som for påstanden over. «I ganske stor grad» (mellom 5 og 6) er hovedbildet, men også her er det de samme to representantene som er mindre enige (mindre enn 5).

Når det gjelder de fire utvalgte studieområdene, er de innmeldte vurderingene preget av noe ulikhet. I Jostedalsbreen melder både forvalterne og SNO at de trenger mer kunnskap om verneverdiene, særlig om kvartærgeologiske kvaliteter. Styremedlemmene derimot mener i større grad at grunnlaget er godt nok. På Dovrefjell finnes det et veldig godt kunnskapsgrunnlag om særlig villrein og ferdsel, men noen informanter er skeptiske til om styreflertallet er interessert i å legge det til grunn for forvaltningsarbeidet og mistenker at de heller vil basere vurderingene på både systematisert og ikke-systematisert lokalkunnskap. I Stabbursdalen er det svakt kunnskapsgrunnlag om kulturminner og hva som er samisk og hva som er kvensk. For Ytre Hvaler regnes det biologiske kunnskapsgrunnlaget som godt for det landbaserte og landnære, men dårlig for de undersjøiske kvalitetene. Alle disse fire verneområdene har gode data om bruk og brukere.

5 ENHETLIG PRAKSIS

Da forvaltningsmodellen ble innført i 2010, ble enhetlig forvaltning løftet frem som en forutsetning for den nye modellen. Erfaringene fra de ulike modellene i forsøket med lokal forvaltning på 2000-tallet, viste at det i enkelte av kommunene som hadde fått delegert forvaltningsmyndighet, utviklet seg ulike praksiser basert på ulike tolkninger av verneforskriftene. Dette gjorde at forvaltningen for et og samme verneområde ikke ble enhetlig. I Stortingets beskrivelse av den nye forvaltningsmodellen ble det påpekt at rammene for vernet må være entydig gjennom tydelig formuleringer av bestemmelser, formål og restriksjoner og at forvaltningen av disse må være forutsigbar. Det ble videre vist til dispensasjonsbestemmelsen i Naturmangfoldsloven § 48, som legger klare rammer for hva og når det kan dispenserer fra verneforskriften, og som skal sikre at dispensasjonspraksisen ikke går utover rammene i NML eller verneforskriften. Det ble dessuten påpekt at en forutsigbar forvaltning krever både faglig og institusjonell kontinuitet og forvaltnings- og skjøtselsplaner ble dessuten fremhevet som viktige verktøy for å sikre en effektiv, helhetlig og forutsigbar forvaltning.

For å vurdere hvorvidt dagens forvaltning er enhetlig, fokuserer vi i dette kapitlet på verneområdenes praksis knyttet til saksbehandling og hvordan denne praksisen varierer innenfor det enkelte styret og mellom styrene over tid. Som beskrevet i kapittel 2, gjøres vurderinger av verneområdestyrenes praksis på grunnlag av ulike datakilder: dokumentstudier, inkludert verneforskrift, forvaltningsplaner, besøksstrategier og enkeltvedtak, respondentene i spørreundersøkelsenes oppfatninger av verneområdestyrenes arbeid, samt intervjuer fra dybdestudiene.

Kapitlet består av fem deler. Først skal vi analysere i hvilken grad praksis innenfor det enkelte styre har variert over tid (punkt 5.1). Deretter skal vi se på hvordan praksis har variert mellom verneområdestyrene over tid (punkt 5.2), før vi presenterer funn fra spørreundersøkelsen om arbeidet i verneområdestyrene og hvordan praksisen vurderes (punkt 5.3), før vi presenterer funn fra de fire områdene i dybdestudien om enhetlig praksis (punkt 5.4). Kapitlet avsluttes med en oppsummerende analyse (punkt 5.5).

5.1 I HVILKEN GRAD HAR PRAKSIS INNENFOR DET ENKELTE VERNEOMRÅDESTYRET VARIERT OVER TID

5.1.1 INNLEDNING

Verneområdestyrenes viktigste strategiske vedtak har vært forvaltningsplaner og besøksstrategier. Blant de 47 verneområdestyrene har vi identifisert 40 som har arbeidet aktivt med etablering eller revisjon av forvaltningsplaner (Tabell 2-3, de resterende sju har anvendt planer vedtatt før opprettelsen av styret) og 34 som har arbeidet med besøksstrategier (Tabell 2-4, det er etter alt å dømme flere som har påbegynt arbeidet uten at vi har funnet dokumentasjon på det). Det er ingen som har gjennomført mer enn én prosess innenfor hver av disse kategoriene, men en god del

eksempler (18) på styrever som har ferdigstilt både forvaltningsplan og besøksstrategi.¹⁹ Så langt er det dermed ikke mulig å si noe om variasjon i saksbehandlingstid over tid for disse prosessene innenfor det enkelte styret. Vi vil komme tilbake til variasjon *mellom* verneområdestyrene i vedtak av disse planene og strategiene i punkt 5.2.

I dette punktet skal vi derfor konsentrere oss om verneområdestyrenes enkeltvedtak. Som redegjort for i punkt 2.3 har det ikke vært mulig for oss å foreta noen systematisk datainnsamling om andre konkrete vedtak i verneområdestyrene, særlig gjelder dette høringsuttalelser. I vår dialog med Miljødirektoratet under arbeidet med denne rapporten har vi fått inntrykk av at verneområdestyrene i begrenset grad engasjerer seg i saker om aktiviteter og tiltak utenfor verneområdenes grenser. Det materialet vi har sett på ser ut til å bekrefte dette, men vi har ikke foretatt noen systematisk undersøkelse. En oversikt over dokumentstudiene, spørreundersøkelsene og dybdestudiene som vi baserer analysen på finnes i punkt 2.3.3, 2.4 og 2.5

5.1.2 VARIASJON I SAKSMENGDE

Vi kan dele verneområdestyrene inn i fem grupper, i hovedsak basert på antallet enkeltvedtak de her registrert i Miljøvedtaksregisteret fra 2014 til medio august 2020:

- 1) Høyt antall enkeltvedtak (>350): 10 verneområdestyrer, se Figur 5-1.
- 2) Middels antall enkeltvedtak (150-350): 11 verneområdestyrer, se Figur 5-4.
- 3) Lavt antall enkeltvedtak (50-150): 11 verneområdestyrer, se Figur 5-6.
- 4) Blant de tre første kategoriene finnes det i tillegg en gruppe på seks styrever der vi, takket være en studie av Engen og Hausner (2017), har tilgjengelig data om antall enkeltvedtak som strekker seg lenger tilbake i tid, se Figur 5-3.
- 5) Ubetydelig antall enkeltvedtak og/eller kun registrert vedtak i et begrenset antall år: 15 verneområdestyrer.

For å måle variasjon i saksmengde over tid har vi for hvert av verneområdestyrene kalkulert standardavvik over det aktuelle tidsrommet og delt standardavviket på gjennomsnittet av antall vedtak over perioden. På denne måten har vi etablert et felles mål for grad av variasjon over tid som er uavhengig av verneområdestyrenes saksmengde.

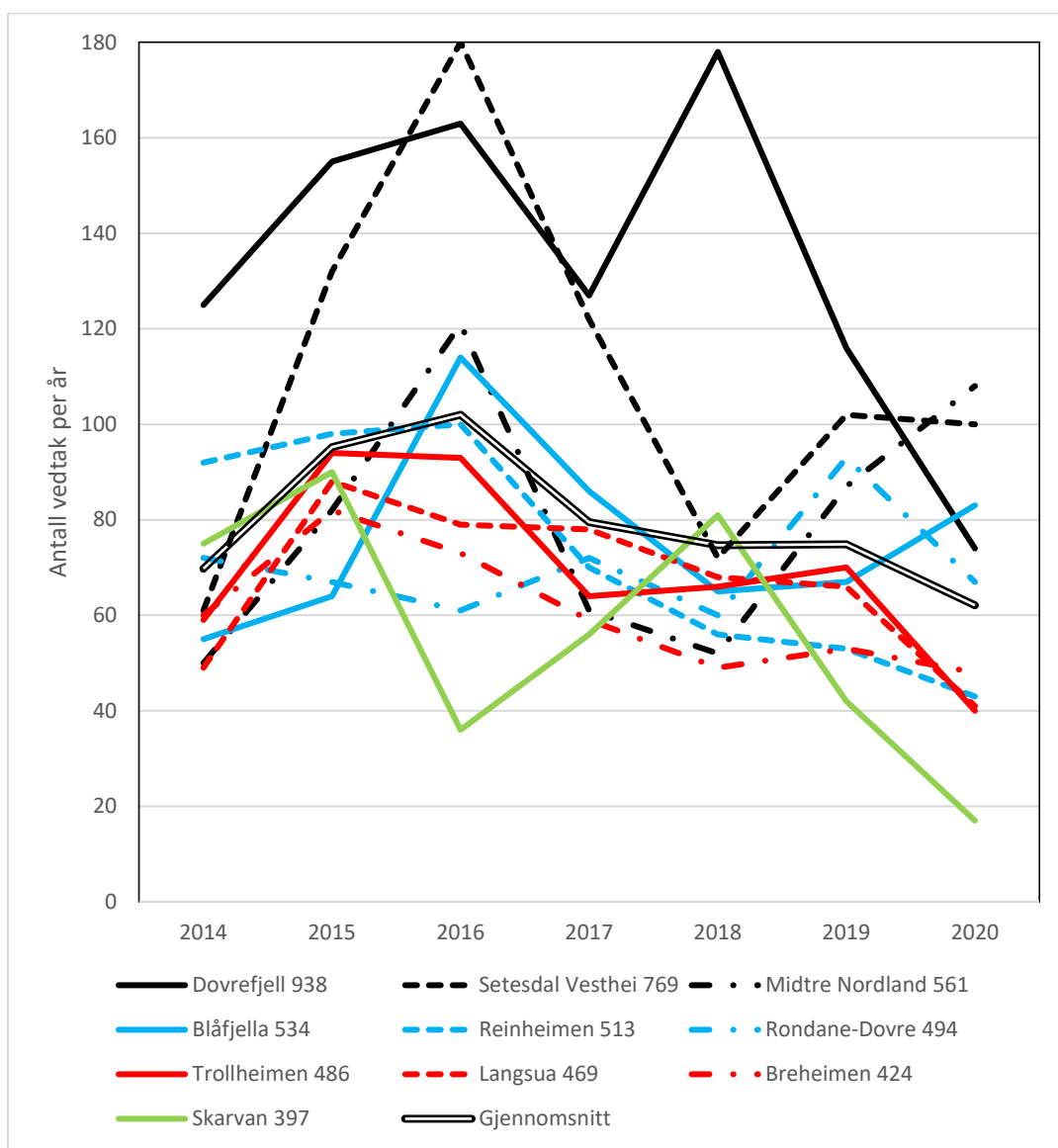
Innledningsvis skal vi nevne noen forhold som reiser spørsmål ved verneområdestyrenes registrering av saker i Miljøvedtaksregisteret. For det første er det noen verneområdestyrer som har variasjoner i antallet vedtak som er vanskelige å forklare. Dette gjelder Femundsmarka, Sjølen og Vega, som et sterkt fall i antall saker som ikke lett lar seg forklare. Videre er det noen verneområder som har registrert et påfallende lavt antall saker, selv om vi tar i betraktning at styrene har ansvar for et begrenset antall verneområder. Dette gjelder Kvænangsbotn, Møysalen, Nordkvaløya-Rebbernesøya, Reisa, Seiland, Ålfotbreen og Ånderdalen. Disse styrene har hatt et snitt på fra 0,9 til 3,4 saker per år. Endelig skal det bemerkes at 292 av sakene som var registrert i Miljøvedtaksregisteret var unntatt offentlighet. På dette punktet er det ett verneområdestyre som skiller seg ut. Rohkunborri har unntatt hele 180 av sine saker fra offentlighet, noe som utgjør nesten 2/3 av sakene som

¹⁹ Femundsmarka, Forollhogna (fvp vedtatt i prøveperioden), Færder, Fulufjellet, Jomfruland, Langsua, Lomsdalen-Visten, Lyngsalpan, Midtre Nordland, Naustdal-Gjengedal, Nordkvaløy-Rebbernesøy, Seiland, SVR, Skarvan og Roltdalen, Stølsheimen, Trollheimen, Vegaøyen, Ålfotbreen.

verneområdestyret har behandlet. Også Skarvan har unntatt et påfallende høyt antall saker fra offentlighet, 36 vedtak – noe som utgjør nesten hver tiende sak.

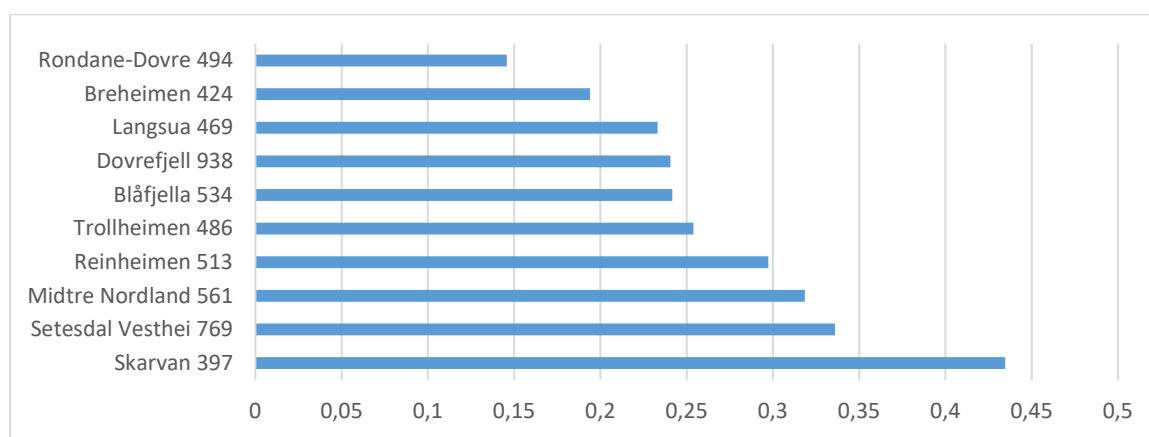
5.1.2.1 Verneområdestyrer med høyt antall enkeltvedtak

I gruppen av verneområdestyrer som har fastsatt et høyt antall enkeltvedtak vil det være naturlig å forvente en gradvis reduksjon av antall vedtak. Grunnen er at saksmengden vil gi sterke incentiver til å strømlinjeforme saksbehandlingen, særlig ved å gi flerårige tillatelser til aktivitet som gjentar seg fra år til år. Hvis vi ser på gjennomsnittet av antall vedtak i denne gruppen verneområdestyrer, finner vi noen tegn til en slik utvikling – en topp i antallet vedtak etter to år, og deretter en svak nedgang i antallet vedtak (Figur 5-1). De fleste styrene ser ut til å følge en tilsvarende utvikling, om enn med en del variasjon. Noen når et toppunkt etter ett år, andre etter to år. Det er imidlertid to viktige unntak fra dette: Dovrefjell som når en foreløpig topp i 2018 og Rondane-Dovre som når en foreløpig topp i 2019. I tillegg kan det se ut til at Midtre Nordland er på vei til å nå en topp i 2020.



Figur 5-1 Verneområdestyrer med høyt antall enkeltvedtak (>350) registrert i Miljøvedtaksregisteret

På et generelt nivå finner vi til dels stor variasjon i antall vedtak fra år til år for de fleste av styrene med et høyt antall vedtak, med et gjennomsnittlig forholdstall (standardavvik delt på gjennomsnittlig antall vedtak) på 0,27, varierende fra 0,15 for Rondane-Dovre til 0,43 for Skarvan, Roltdalen og Sylan (Figur 5-2). Dette innebærer som et utgangspunkt at mange av disse områdestyrene har utfordringer med å tilpasse virksomheten til en varierende mengde enkeltvedtak fra år til år. Styret for Skarvan, Roltdalen og Sylan har særlig store utfordringer med variasjon i saksmengde. Et spørsmål som vi skal se litt nærmere på i fortsettelsen er i hvilken grad denne variasjonen følger sykler og dermed i stor grad likevel kan forutses. Vi skal se nærmere på tre faktorer: 1) Hvor lenge verneområdestyrene har eksistert, noe som kan gjøre det lettere å tilpasse seg variasjon i saksmengde, 2) Forekomst av forvaltningsplaner, noe som gir verneområdestyrene og eksterne aktører klarere rammer for utforming av søknader og kan antas å redusere mengden søknader som vil medføre avslag, og 3) Utarbeidelse av besøksstrategier som kan antas å generere økt interesse i å gjennomføre aktiviteter og etablere virksomhet i verneområdene, og dermed generere økt antall enkeltvedtak. Deretter skal vi først se nærmere på verneområdestyrene der vi har hatt tilgang på lengre tidsseriers (punkt 4) og på spesielle forhold ved Dovrefjell-Sunndalsfjella (punkt 5).



Figur 5-2 Justert standardavvik for styrer med høyt antall enkeltvedtak (>350)

1) *Hvor lenge verneområdestyrene har eksistert*: Når vi ser nærmere på de enkelte verneområdestyrene i denne gruppen, finner vi tre styrene som har spesielt lang erfaring med forvaltningsregimet. Dette er tre av de fire styrene som deltok i forsøksordningen; Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene (SVR) fra 2001, Dovrefjell-Sunndalsfjella fra 2003, og Blåfjell-Skjækerfjella fra 2006 (se Tabell 2-1). I 2014 må disse tre styrene antas å ha hatt et veietablert sakbehandlingsregime. På denne bakgrunnen er det overraskende å finne at disse tre styrene har høy variasjon i saksmengden gjennom perioden, noe som er særlig påfallende for SVR (Figur 5-2). En mulig forklaring på dette kan være at variasjonen i saksmengde følger sykler som følge av et ønske om å gi flerårige tillatelser for virksomhet som er gjentakende fra år til år. I dybdestudien av saker fra Dovrefjellet finner vi mange eksempler på dette, særlig knyttet til motortransport for bruk av hytter og landbruksvirksomhet. Dette innebærer at for verneområdestyrene som har et stort innslag av hytter og landbruksvirksomhet kan det forventes at saksmengden vil tendere til å bli syklisk. Vi antar at dette kan ha sammenheng med om det er stort innslag av landskapsvernområder i porteføljene, noe som er tilfelle for to av disse verneområdestyrene: Dovrefjellet har ti og SVR har syv, mens Blåfjella bare har ett.

Av de øvrige verneområdestyrene ble Midtre Nordland etablert i 2010, Breheimen, Langsua, Rondane-Dovre og Trollheimen i 2011. Disse fem må antas å ha kommet godt i gang og etablert rutiner for saksbehandling i 2014. Alle disse styrene har ansvar for flere verneområder og et varierende innslag av landskapsvernområder (Rondane-Dovre 14 hvorav 2 NP og 4 LVO; Langsua 10 hvorav 1 NP og 4 LVO; Breheimen 8 hvorav 1 NP og 5 LVO; Midtre Nordland: 16 hvorav 5 NP og 3 LVO; Trollheimen 4 hvorav 2 LVO). Tre av disse styrene, Breheimen, Langsua og Trollheimen har en fordeling av saker som ligger ganske nær gjennomsnittet for gruppen som et hele – en topp av saker i 2015 og deretter gradvis synkende antall saker (Figur 5-1). I ganske sterk kontras til denne saksfordelingen har Midtre Nordland en forholdsvis jevn fordeling av saker, men med en overraskende høy saksmengde i 2019, mens Rondane-Dovre har stor variasjon i saksmengde med topper i 2016 og 2020. Denne forskjellen i saksmengde over tid synes ikke å kunne forklares ut fra forskjeller i verneområdestyrenes portefølje av verneområder, men kan muligens ha noe å gjøre med sykluser i saksmengde eller forvaltningsplaner (se nedenfor).

De to verneområdestyrene som ble etablert i 2013 kan forutsettes å være relativt uerfarne i 2014. Det er derfor ikke så uventet å finne at Skarvan, Roltdalen og Sylan (senere gjerne kalt Skarvan) kommer ut med klart størst variasjon i saksmengde i perioden fra 2014, og at Reinheimen også kommer ut med høy variasjon (Figur 5-2). Begge disse synes også å ha en relativt klar nedadgående trend i saksmengden i perioden, klarest for Reinheimen (Figur 5-1).

Tiden det har tatt siden etableringen av verneområdestyret synes å ha en viss betydning for saksmengden, men det er vanskelig å spore noen entydig effekt. For noen styrer ser det ut til finne sted en rask økning fulgt av en gradvis nedgang. For andre styrer ser det ut til at det etableres sykler for saksmengden. Variasjonen i saksmengden over tid er ganske forskjellig mellom styrene. Det er ikke noen klar tendens til at variasjonen øker eller reduseres over tid. Generelt synes det som saksmengden har økt fram til 2016 og deretter vist en nedadgående tendens. Dette gjelder også for de verneområdestyrene som hadde prøveordninger forut for 2014.

2) *Forvaltningsplan*: Verneområdestyrene med høyt antall vedtak deler seg inn tre hovedgrupper:

a) Forvaltningsplan vedtatt før etablering av styret:

- Blåfjella – Skjækerfjella: tre planer fra 2006-9, oppstart av revisjon i 2015
- Dovrefjell – Sunndalsfjella: plan fra 2006, oppstart av revisjon i 2014
- Reinheimen: plan fra 2010
- Rondane-Dovre: plan fra 2009

b) Minst én av flere forvaltningsplaner er vedtatt av verneområdestyret:

- Midtre Nordland: 4 planer fra 1990-2013
- Skarvan: plan fra 2008 for NP, plan fra 2018 for Sylan LVO

c) Én forvaltningsplan for flere verneområder:

- Breheimen: plan fra 2017
- Langsua: plan fra 2019
- SVR: plan fra 2015, avløste fem tidligere planer
- Trollheimen: 2015, avløste én tidligere plan 2005

Det er ingen av disse verneområdestyrene som ikke har hatt forvaltningsplan, men det er to styrer som så langt ikke har arbeidet aktivt med utarbeidelse eller revisjon av forvaltningsplaner:

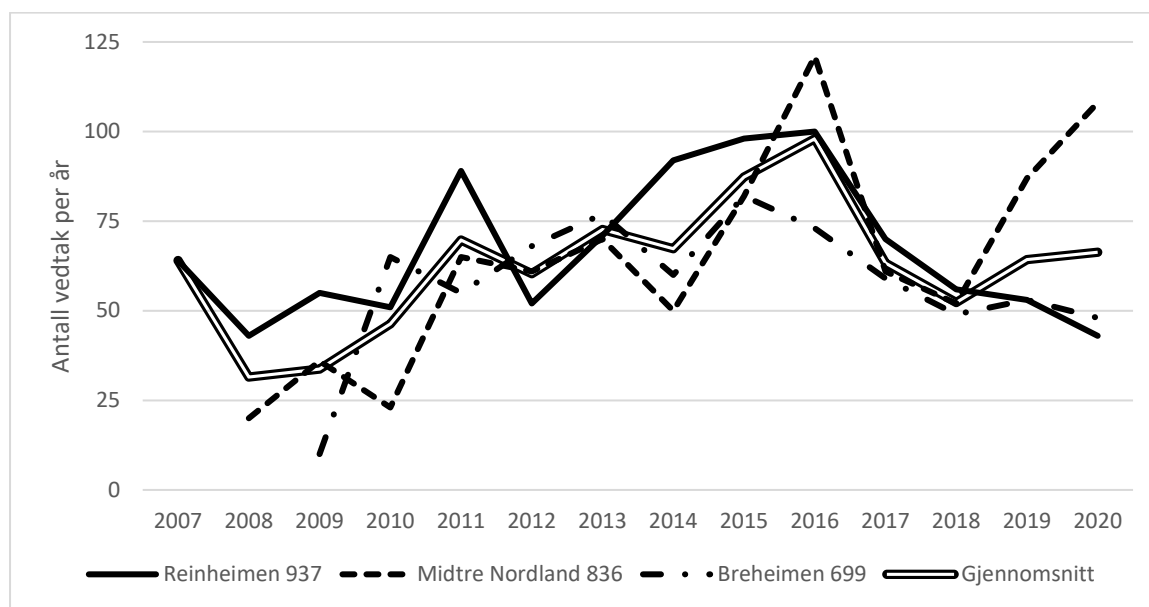
Reinheimen og Rondane-Dovre. Det er imidlertid to styrever som bare har hatt forvaltningsplaner for en liten del av perioden, Breheimen fra 2017 og Langsua fra 2019. Til tross for dette har begge disse styverne hatt lav variasjon i antallet enkeltvedtak over tid (Figur 5-2). Dette skulle tyde på at forvaltningsplanene ikke nødvendigvis innebærer at antallet vedtak stabiliserer seg.

Det er interessant å merke seg at Skarvan, som har størst variasjon i antallet vedtak over tid, fikk en topp i antall saker samme år som forvaltningsplanen for Sylan LVO ble vedtatt (2018). Det synes imidlertid ikke å være noen klar sammenheng mellom vedtak av forvaltningsplan og antall enkeltvedtak. Ingen av de andre verneområdestyverne som har vedtatt sine første forvaltningsplaner for aktuelle verneområder (Midtre Nordland for Rago NP, Breheimen, Langsua) eller erstattet tidligere plan(er) med ny plan (SVR, Trollheimen) har hatt noen økning i antallet enkeltvedtak i forbindelse med forvaltningsplanvedtakene. Imidlertid kan det bemerkes at begge verneområdestyverne som startet opp arbeid med revisjon av forvaltningsplaner i perioden (Dovrefjell 2014, Blåfjella 2015) fikk en økning i antallet vedtak i de påfølgende årene. Utover dette ser det imidlertid ikke ut til at arbeid med og vedtak av forvaltningsplaner har særlig merkbar effekt på antall enkeltvedtak.

3) *Utarbeiding av besøksstrategier*: Det er kun ett av verneområdestyverne med mange vedtak som ikke har arbeidet med besøksstrategi; Breheimen, og ett som enda ikke har fått godkjent strategien; Dovrefjell sendte utkast til strategi på høring i november 2020 og utkastet har vært til faglig godkjenning hos Miljødirektoratet. Blant de øvrige ble strategiene godkjent i henholdsvis 2016 (Rondane for Rondane NP), 2018 (Langsua og SVR), 2019 (Midtre Nordland for Rago NP, Reinheimen og Trollheimen) og 2020 (Blåfjella, Midtre Nordland for Sjunghatten NP og Skarvan). Når vi ser nærmere på saksmengdene for de enkelte styverne, finner vi ingen entydig sammenheng mellom høring eller vedtak av besøksstrategier og toppe i saksmengde for styverne. Tvert imot ser det ut til at for de fleste styverne har besøksstrategiene ikke har vært noen korrelasjon mellom besøksstrategier og antall enkeltvedtak i den forstand at antallet enkeltvedtak har økt i periodene etter at styverne har arbeidet aktivt med besøksstrategiene (Dovrefjell, SVR, Reinheimen, Rondane, Langsua og Skarvan). Bare for to styrever ser arbeid med besøksstrategier ut til å kunne være positivt korrelert med økning i antall saker (Midtre Nordland og Trollheimen). Vår konklusjon er derfor at arbeidet med besøksstrategier ikke har hatt betydning for antallet enkeltvedtak i verneområdestyverne. Hvorvidt vedtak av besøksstrategier på sikt vil føre til økt saksmengde er det for tidlig å si noe sikkert om for disse verneområdestyverne, men det kan bemerkes at Rondane, i motsetning til den øvrige generelle trenden, har hatt en viss tendens til økt saksmengde etter at besøksstrategien for Rondane NP ble godkjent i 2016.

4) *Lange tidsserier*: For tre av verneområdestyverne med mange vedtak har vi tidsserier for enkeltvedtak som strekker seg lengre tilbake i tid. Ingen av disse styverne var med i prøveordningen, så disse tidsseriene kan brukes til å si noe om saksmengden før og etter etableringen av verneområdestyverne. Engen og Hausner (2017) har kartlagt praksis helt tilbake til 2007 for Reinheimen (Figur 5-3). Dette verneområdestyret ble opprettet 2013 med virkning for vedtak fra samme år, og det kom en midlertidig 4-årig økning i antall saker for det nye styret. Verneområdestyret for Midtre Nordland ble opprettet i 2010 med virkning for vedtak fra 2011. Forut for 2011 ble vedtak fattet av fylkesmannen. Her går Engen og Hausners (2017) data tilbake til 2008. For dette styret ser vi en markant økning i antallet vedtak for hele perioden etter at styret ble opprettet, selv om antallet vedtak varierer mye. Verneområdestyret for Breheimen ble opprettet i

2010 med virkning for vedtak fra 2011. Forut for 2011 ble vedtak fattet av fylkesmannen. Engen og Hausner (2017) har bare data fra 2009, så denne tidsserien gir dårligere grunnlag for å si noe generelt om saksmengden før og etter etableringen. Men også her kan det se ut som at styret fikk en midlertidig økning i saksmengde, for dette styret fram til 2015. Resultatene for disse tre verneområdestyrene kan følgelig tyde på at saksmengden økte noe den første perioden etter at styrene ble etablert.



Figur 5-3 Lange tidsserier for styrer med høyt antall enkeltvedtak (>350)

Forklaring: Verneområdestyrene for Reinheimen ble opprettet 2013 med virkning for vedtak fra 2013 (forut for 2013 ble vedtak fattet kommunalt); Midtre Nordland ble opprettet i 2010 med virkning for vedtak fra 2011 (forut for 2011 ble vedtak fattet av fylkesmannen); og Breheimen ble opprettet i 2010 med virkning for vedtak fra 2011 (forut for 2011 ble vedtak fattet av fylkesmannen).

5) *Spesielle forhold for Dovrefjell – utvidelse i 2018:* Avslutningsvis skal vi knytte noen korte kommentarer til saksmengden for Dovrefjell – Sunndalsfjella. Dette er verneområdestyret med klart flest saker og en av de fire dybdestudiene her. Den store økningen i antall saker for 2018 (Figur 5-1) kan muligens relateres til den betydelige utvidelsen av styrets ansvarsområde som fant sted i samme år. Utvidelsen var på 175 km² og innebar at det måtte tas stilling til en god del kontroversielle og tidkrevende saker angående restaurering og bruk av Hjerkinnskytefelt (se vedlegg 6). Etter vår oppfatning svekker ikke disse forholdene holdbarheten i funnene over i nevneverdig grad.

Oppsummeringsvis vil vi fremheve at etableringen av verneområdestyret og den tiden styret har vært i virksomhet synes å ha betydning for saksmengden. Mens etableringen av styrene synes å ha medført økning i saker, er det imidlertid vanskelig å spore noen klar og entydig effekt av tiden styret har vært i virksomhet. Det er ikke noen klar tendens til at mengden av saker påvirkes i noen bestemt retning av arbeid med og vedtak av forvaltningsplaner eller besøksstrategier. Dette betyr imidlertid ikke at disse tiltakene er uten betydning for saksmengden, men det indikerer at det på et generelt nivå er andre faktorer som er sterkere drivere i saksmengden for verneområdestyrene. Generelt synes det som saksmengden har økt fram til 2016 og deretter vist en nedadgående tendens. Dette

gjelder også for de verneområdestyrene som hadde prøveordninger forut for 2014. Vi finner derfor støtte for vår hypotese om at det for gruppen av verneområdestyrer som har fastsatt et høyt antall enkeltvedtak vil det være naturlig å forvente en gradvis reduksjon av antall vedtak, og at dette kan være et resultat av et sterkt insentiv til å effektivisere arbeidet med slike saker. Det er generelt stor variasjon i saksmengde blant styrene over tid. Styrene kan se ut til å dele seg i to hovedgrupper. For noen styrer ser det ut til finne sted en rask økning fulgt av en gradvis nedgang. For andre styrer ser det ut til at det etableres sykler for saksmengden.

1.1.1.5 Verneområdestyrer med middels antall enkeltvedtak

I gruppen av verneområdestyrer som har fastsatt et middels høyt antall enkeltvedtak (150-350 vedtak over perioden fra 2014 til august 2020) vil det være naturlig å forvente en mindre entydig trend i antall vedtak. Grunnen er at det ikke vil finnes så sterke insentiver til å strømlinjeforme saksbehandlingen, og at trender i saksmengden dermed vil være sterkere influert av andre faktorer, slik som forvaltningsplaner og besøksstrategier. Hvis vi ser på gjennomsnittet av antall vedtak i denne gruppen verneområdestyrer, finner vi et annet mønster enn for verneområdestyrene med mange enkeltvedtak – gjennomsnittskurven er flatere og innebærer ikke noen klart nedadgående trend (Figur 5-4, merk at nedgangen i 2020 skyldes at det bare er registrert vedtak til og med medio august). For denne gruppen verneområdestyrer ser vi en svært stor variasjon av antall vedtak gjennom perioden. Analysen i det følgende vil vurdere tilsvarende faktorer som under foregående punkt.

1) *Hvor lenge verneområdestyrene har eksistert:* I denne gruppen er det mindre variasjon i funksjonstiden for styrene. Likevel kan vi også her dele inn styrene i de samme tre kategoriene som over: Ett styre var med i prøveordningen (Forollhogna fra 2003) og har dermed lang erfaring med saksbehandling; sju styrer ble etablert i 2010 og 2011, og hadde dermed en etablert saksbehandling i 2014 (Brattefjell-Vindeggen og Ytre Hvaler i 2010, Folgefonna, Hallingskarvet, Jotunheimen, Nærøyfjorden og Varangerhalvøya i 2011); og tre styrer ble etablert i 2013 og 2014, med tilsvarende kort fartstid (Rohkunborri og Sølen i 2013, Børgefjell i 2014). Det forhold at Sølen og Børgefjell har desidert størst variasjon i antall saker er derfor ikke så overraskende i lys av at verneområdestyrene var nyetablerte i 2014. Variasjonen for Sølen er så avvikende fra alle andre verneområdestyrer at den skal diskuteres særskilt avslutningsvis.

2) *Forvaltningsplaner:* Verneområdestyrene med middels antall vedtak deler seg inn i tre litt andre hovedgrupper enn de med et høyt antall vedtak:

a) Styrer uten forvaltningsplan (ingen i denne gruppen under forrige punkt):

- Rohkunborri
- Varangerhalvøya

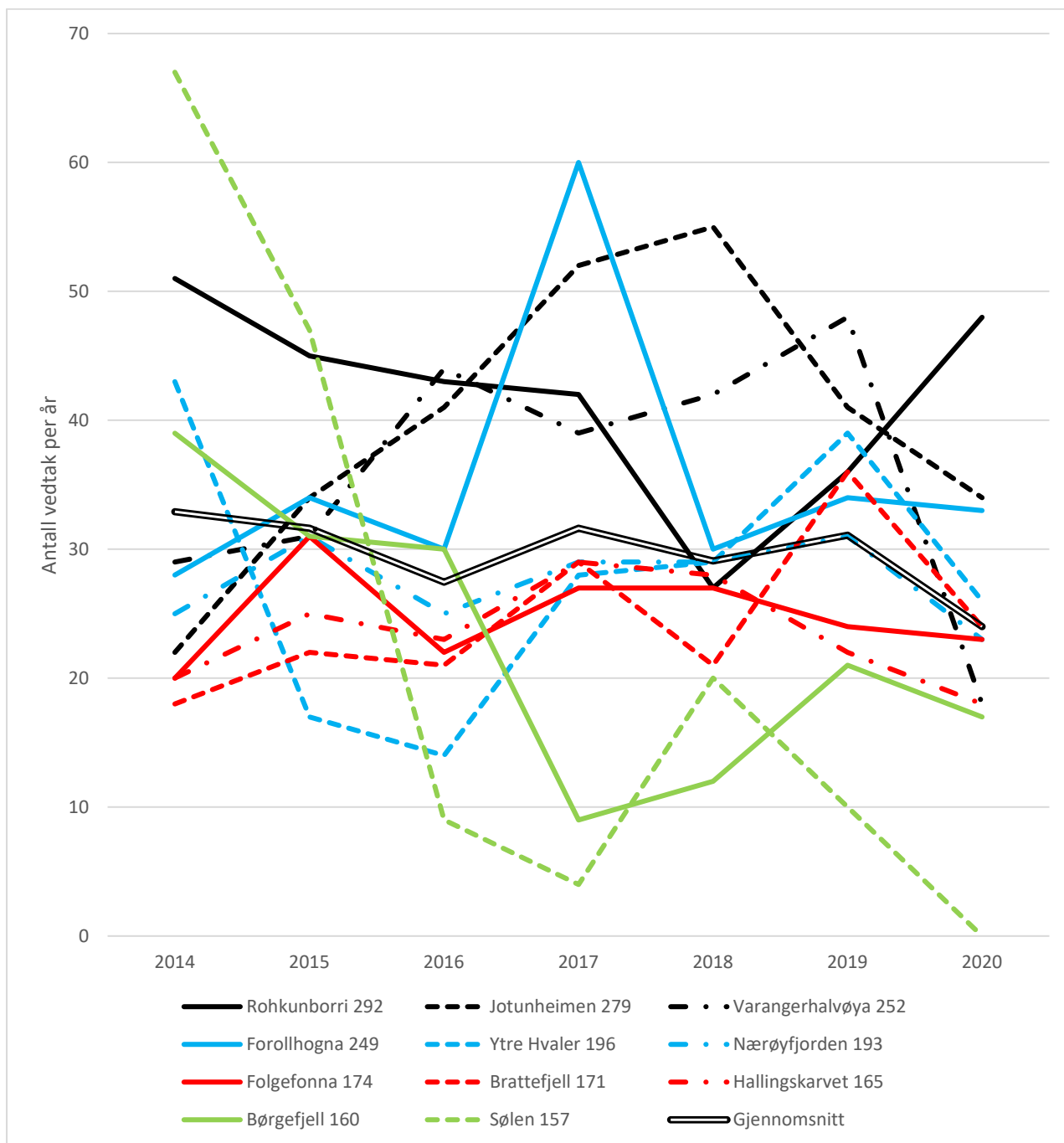
b) Forvaltningsplan vedtatt før etablering av styret:

- Børgefjell: tre planer fra 2006-9, oppstart av revisjon i 2015
- Folgefonna: plan fra 2010
- Forollhogna: sju planer fra 2002-10, oppstart av revisjon 2019
- Hallingskarvet: plan fra 2009
- Jotunheimen: plan fra 1998, oppstart av revisjon i 2004 og på ny i 2015
- Nærøyfjorden: plan fra 2007, oppstart av revisjon i 2019

c) Forvaltningsplan vedtatt av styret:

- Brattefjell-Vindeggen: plan fra 2017 (oppstart 2004)

- Sølen: plan fra 2015 (oppstart 2011)
- Ytre Hvaler: plan fra 2020 (oppstart 2009)

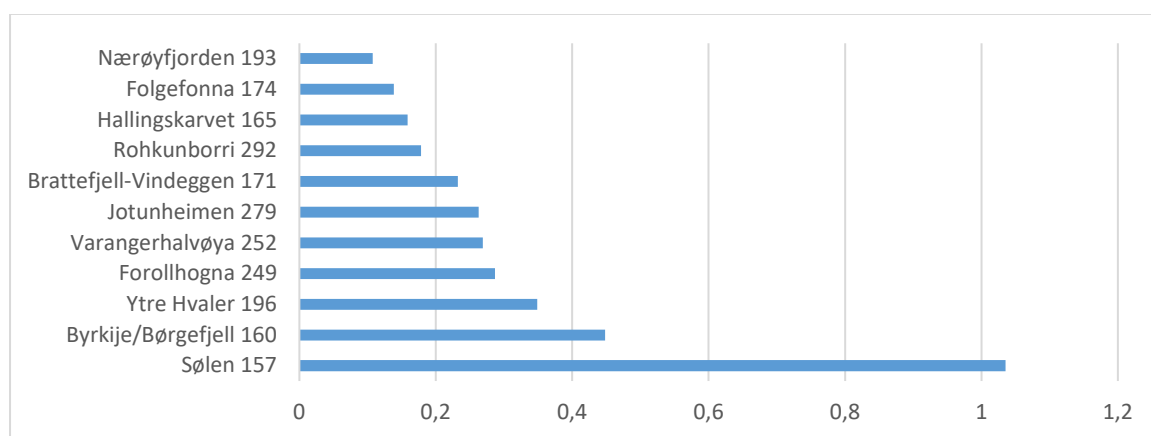


Figur 5-4 Verneområdestyrer med middel antall enkeltvedtak (150-350) registrert i Miljøvedtaksregisteret

I praksis innebærer dette at tre styrer har vært uten planer i perioden: Rohkunborri, Varangerhalvøya og Ytre Hvaler, og at Jotunheimen med en svært gammel plan kan sies å være i en sammenlignbar situasjon, særlig i lys av feilslått forsøk på å utarbeide ny plan i 2004. Rent bortsett fra at disse styrene representerer fire av de fem styrene med flest vedtak, er det ikke mulig å spore elementer i

utviklingen av saksmengden over tid som forener dem (Figur 5-4). Fravær av forvaltningsplan synes derfor ikke å ha noen entydig effekt på saksmengden. Disse fire områdene befinner seg midt på treet med hensyn til variasjon i saksmengde gjennom perioden (Figur 5-5).

De fem verneområdestyrene som hadde relativt oppdaterte forvaltningsplaner ved oppstart hadde alle et relativt jevnt antall saker. Dette gjelder særlig for Folgefonna, Hallingskarvet og Nærøyfjorden. Forollhogna hadde en stor topp i saker i 2017 men ellers et jevnt antall, mens Børgefjell hadde en relativt jevn nedgang til en bunn i 2017 og deretter en relativt jevn økning. Dette kan støtte en hypotese om at eksistensen av etablerte forvaltningsplaner kan virke stabiliserende på saksmengden.



Figur 5-5 Justert standardavvik styrer med middel antall enkeltvedtak (150-350)

De tre verneområdestyrene som har vedtatt planer i perioden følger ikke noen klar utviklingstrend i antallet saker (Brattefjell, Sjølen og Ytre Hvaler, Figur 5-4). Felles for dem er imidlertid at de har høy variasjon i antall saker over perioden (Figur 5-5). Dette kan bidra til å styrke hypotesen om at etablerte forvaltningsplaner har en stabiliserende effekt for verneområdestyrer med middels antall saker.

3) *Besøksstrategier*: Sju av de elleve verneområdestyrene har besøksstrategier. I tillegg startet Sjølen arbeid med strategi i 2015, men har så langt ikke publisert noe utkast. Jotunheimen er det eneste styret som har hatt besøksstrategi gjennom hele perioden. Jotunheimen hadde en jevn og sterk stigning i antall saker til 2018 og har deretter hatt en nedgang. Denne trenden kan styrke en hypotese om at besøksstrategier kan generere økt saksmengde på mellomlang sikt. For fem av de øvrige seks styrene ser det ut til at arbeid med og vedtak av besøksstrategier er korrelert med en viss midlertidig økning i saksmengden. Dette er særlig tilfelle for Hallingskarvet og Varangerhalvøya, som var med i pilotprosjektet og vedtok besøksstrategier i 2015, men ser også ut til å kunne være tilfellet for Forollhogna som hadde en svært markert topp i saker i 2017. Litt mindre klar er tendensen for Børgefjell og Nærøyfjorden, som har hatt en viss stigning fram mot vedtakene i 2019. Folgefonna har hatt en jevn saksmengde over perioden, som ser ut til å være upåvirket av vedtaket av besøksstrategien i 2020.

4) *Lange tidsserier*: Det finnes lange tidsserier for to av verneområdestyrene med middels antall vedtak; Jotunheimen og Nærøyfjorden. Heller ikke disse styrene var med i prøveordningen, og også her kan vi derfor bruke tidsseriene til å vurdere saksmengden før og etter etableringen av

verneområdestyrene. Begge styrene ble etablert i 2011, Jotunheimen med virkning for en del vedtak i 2011, og Nærøyfjorden med virkning for vedtak fra 2012. For begge styrene går Engen og Hausners (2017) data tilbake til 2006. Vedtakene ble fattet av fylkesmennene forut for etableringen av styrene. Vi ser tilsvarende trender i saksmengden for her som over – en markant økning av antallet saker etter etableringen av styret for Jotunheimen og en litt mindre markant økning for Nærøyfjorden (Figur 5-8). For disse styrene kan det se ut til at økningen i saksmengde har vært mer permanent. Her har vi også lengre tidsserier for fylkesmannspraksis som gir klarere indikasjoner på saksmengden forut for etableringen av styrene. Vi finner følgelig relativt klar støtte for hypotesen om at etablering av verneområdestyrene har medført økt antall enkeltvedtak om aktiviteter i verneområdene.

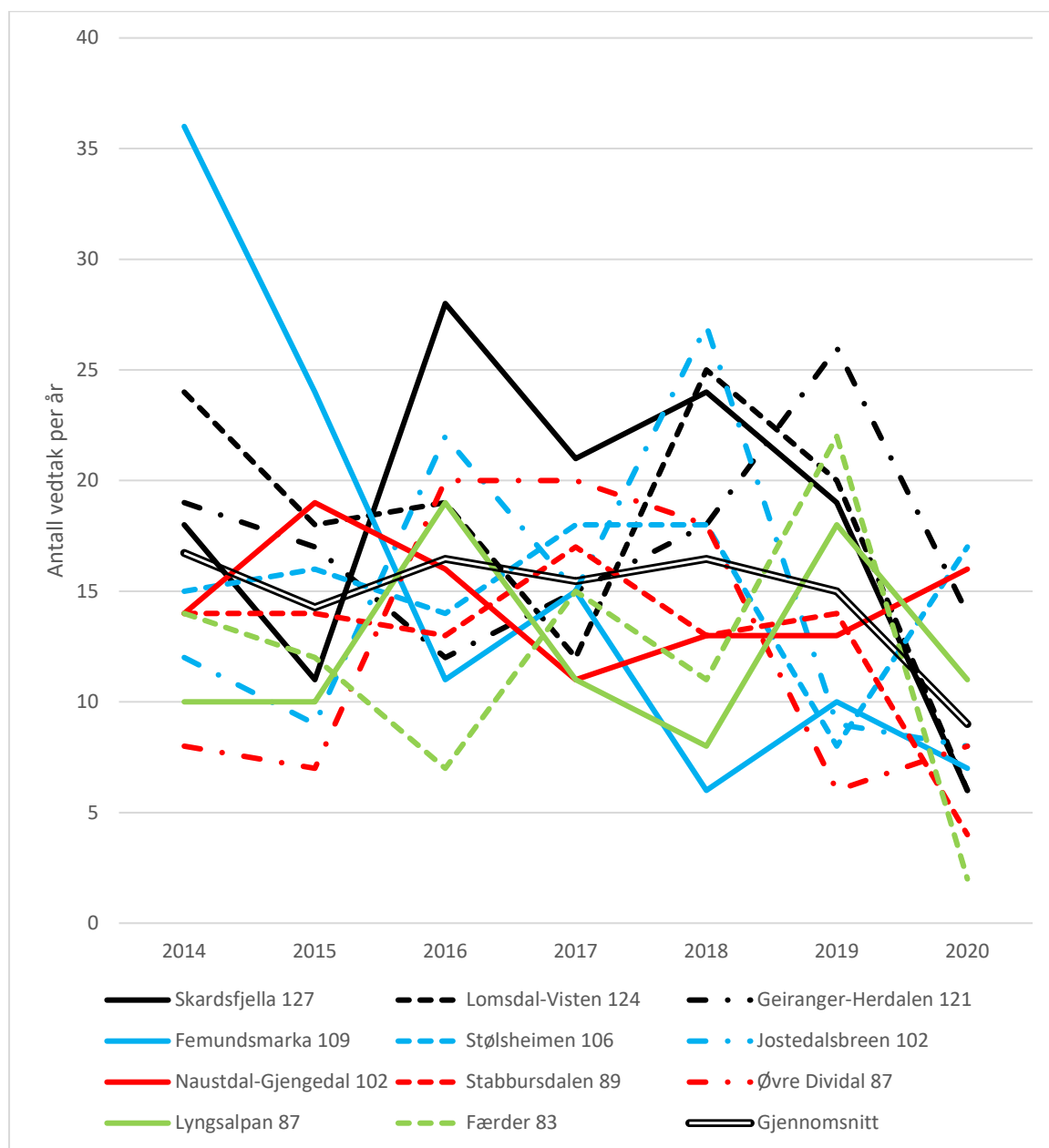
5) *Spesielle forhold ved Sølen*: Forut for 2016 ble det fattet et stort antall vedtak om tillatelser til motorferdsel av dette verneområdestyret. I utkastet til forvaltningsplan, godkjent i 2015, (det har ikke lyktes oss å finne endelig versjon av forvaltningsplanen) uttales at ved «transportbehov som er regelmessige, kan flerårige tillatelser påregnes» (s. 65). Det ser for oss ut til at fallet i antall saker i hovedsak kommer av manglende registrering av saker i Miljøvedtaksregisteret, og at vedtak av flerårige tillatelser til motorferdsel kan ha bidratt noe. I ettertid har vi fått opplyst fra forvalter at det samlet var fattet omtrent 400 vedtak om dispensasjon per august 2020, og at det ble gitt toårige dispensasjoner for motorferdsel i 2014-15 og deretter fireårige dispensasjoner i 2017-18.

Oppsummeringsvis vil vi fremheve at også for styrer med middels saksmengde ser etableringen av verneområdestyret og den tiden styret har vært i virksomhet ut til å ha betydning for saksmengden. Etableringen av styrene synes å ha medført økning i saker, og lengden av styrenes virksomhet synes å være korrelert med en stabilisering av saksmengden. På det siste punktet er det imidlertid stor variasjon og vanskelig å trekke noen slutning om årsaksforhold. Det er en tendens til at vedtak av forvaltningsplaner har en viss effekt for stabilisering av antall saker. Det er også forhold som tyder på at besøksstrategier medfører (midlertidig?) økende antall saker for verneområdestyrer med middels antall vedtak per år. Det kan med andre ord være slik at når saksmengden er lett håndterbar blir verneområdestyrene opptatt av å legge til rette for aktiviteter i verneområdene, og at besøksstrategiene får en slik funksjon.

1.1.1.6 Verneområdestyrer med lavt antall enkeltvedtak

I gruppen av verneområdestyrer med et lavt antall enkeltvedtak (50-150 vedtak over perioden fra 2014 til august 2020) vil det være naturlig å forvente en økende trend i antall vedtak. Grunnen er en forventning om at styrene og interessegrupper kan forventes å ønske økt aktivitet i verneområdene. Hvis vi ser på gjennomsnittet av antall vedtak i denne gruppen verneområdestyrer, finner vi en flat og svakt nedadgående trend, veldig lik kurven for styrer med et middels antall vedtak (Figur 5-6, også her kan nedgangen i 2020 forklares med at det bare er registrert vedtak til og med medio august). Tilsynelatende er menneskelig aktivitet i disse verneområdene lav og svakt synkende. Imidlertid må det også tas hensyn til at denne gruppen verneområdestyrer generelt har ansvar for færre store verneområder enn styrene med mange og middels mange vedtak (i gjennomsnitt 1,64 verneområder mot 5,9 og 2,5 i snitt for henholdsvis styrer med mange og middels mange vedtak), noe som nok er en viktig delforklaring på det lave antallet vedtak. Det er også verdt å merke seg at det er markert større variasjon i saksmengden over tid blant verneområdestyrene med et lavt antall vedtak (Figur 5-7, gjennomsnittlig justert standardavvik for denne gruppen styrer er 0,37 mot 0,32 for gruppen med middels og 0,27 for gruppen med høyt antall vedtak). Analysen i det følgende vil kun vurdere

virkningene av forvaltningsplaner og besøksstrategier, ettersom det ikke finnes lange tidsserier for denne gruppen verneområdestyrer.



Figur 5-6 Verneområdestyrer med lavt antall enkeltvedtak (50-150) registrert i Miljøvedtaksregisteret

1) *Hvor lenge verneområdestyrene har eksistert:* I denne gruppen er det minst variasjon i funksjonstiden for styrene. Her kan styrene deles i kun to grupper: sju styrer ble etablert i 2011 og 2012, og hadde dermed en etablert saksbehandling i 2014 (Geiranger-Herdalen, Jostedalsbreen, Lomsdal-Visten, Lyngsalpan, Naustdal-Gjengedal, Stabbursdalen og Stølsheimen), og fire styrer ble etablert i 2013 og 2014, med kort eller ingen erfaring før 2014 (Femundsmarka, Færder, Skardsfjella og Øvre Dividal). De fire styrene med kortest fartstid er blant de fem styrene med størst variasjon i saksmengden over tid (Figur 5-7). Her finner vi følgelig støtte for hypotesen om at variasjon i antallet vedtak tenderer til å reduseres over tid.

2) Forvaltningsplaner: Verneområdestyrene med middels antall vedtak deler seg inn i tre litt andre hovedgrupper enn de med et høyt antall vedtak:

a) Styre uten forvaltningsplan:

- Stabbursdalen
- Øvre Dividal

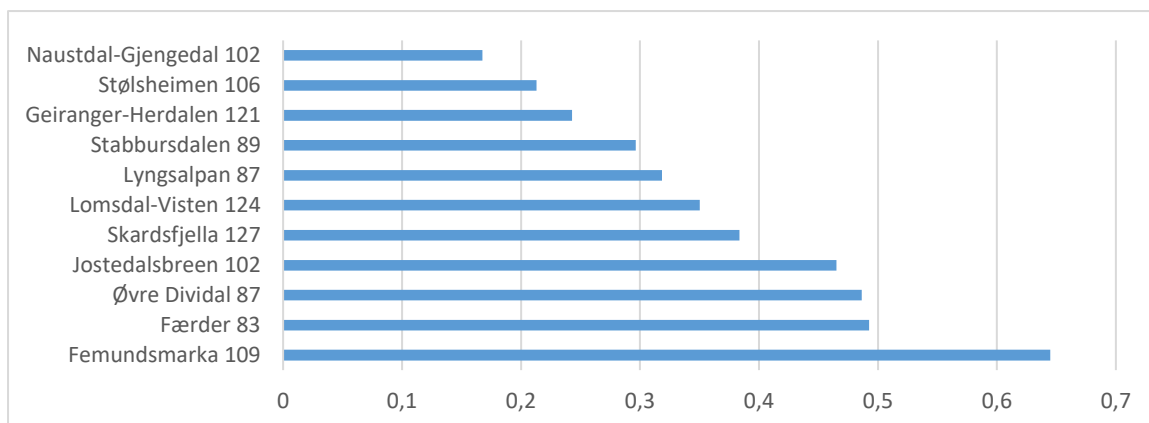
b) Forvaltningsplan vedtatt før etablering av styret:

- Geiranger-Herdalen: plan fra 2008
- Jostedalsbreen: plan fra 1994

c) Forvaltningsplan vedtatt av styret:

- Femundsmarka: plan fra 2014 (oppstart 1993)
- Færder: plan fra 2017 (oppstart 2010)
- Lomsdal-Visten: plan fra 2014 (oppstart 2010)
- Lyngsalpan: plan fra 2018 (oppstart 2013)
- Naustdal-Gjengedal: plan fra 2015 (oppstart 2009)
- Skardsfjella og Hyllingsdalen: plan fra 2016 (oppstart 2002)
- Stølsheimen: plan fra 2017 (oppstart 2012)

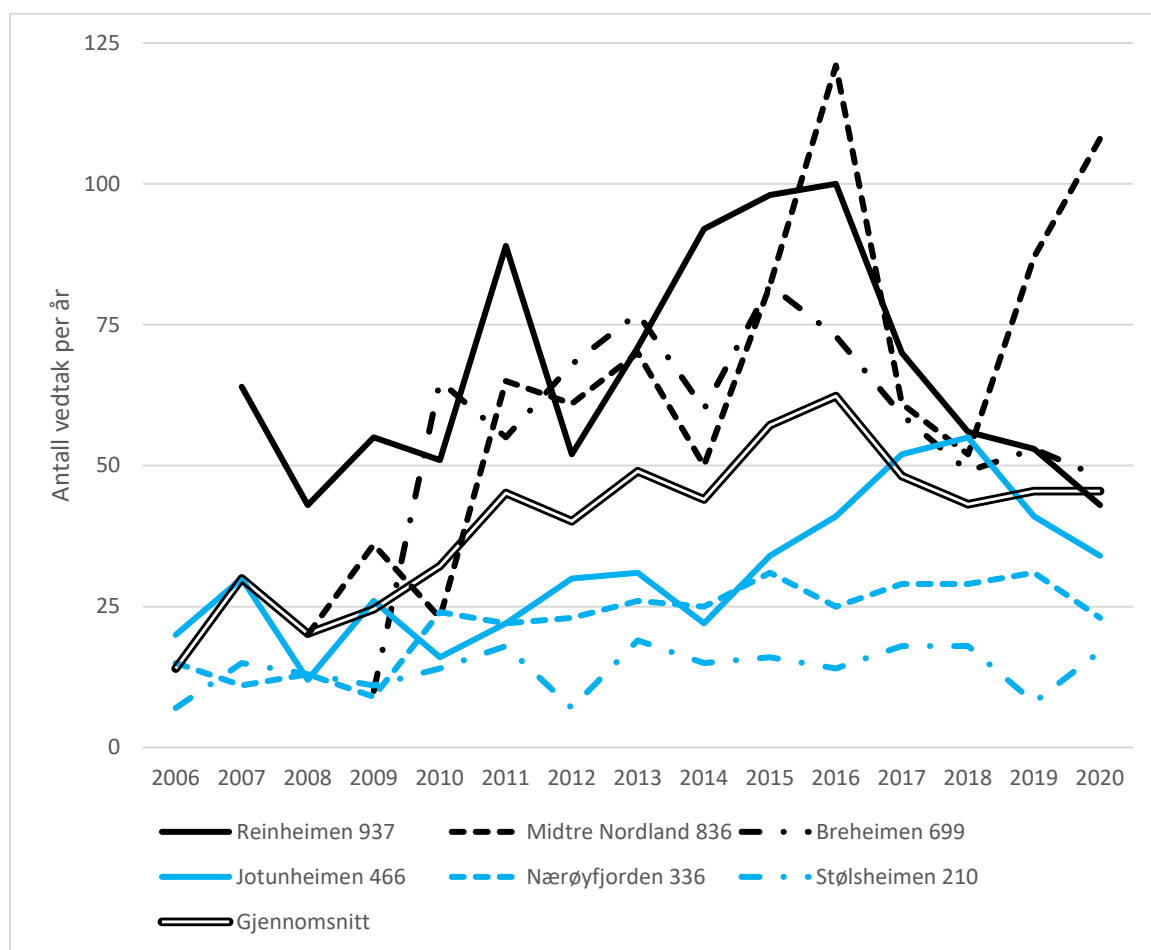
Her er det to styre som har operert uten forvaltningsplaner og ett styre som har en svært gammel forvaltningsplan og derfor er i en tilsvarende posisjon (Jostedalsbreen, plan fra 1994). Dette er imidlertid den gruppen der flest verneområdestyre har vedtatt forvaltningsplaner, hele sju. Hvis vi ser nærmere på saksutviklingen for disse styrene, så kan det se ut til å være en korrelasjon mellom vedtak av forvaltningsplan og høyt eller økende sakstall. Femundsmarka og Lomsdal-Visten har planer fra 2014, og har hatt synkende antall saker etter dette, Naustdal-Gjengedal og Skardsfjella hadde topper i henholdsvis 2015 og 2016, noe som også sammenfaller med vedtak av forvaltningsplan. Også Stølsheimen og Færder har økende trender som korrelerer med forvaltningsplanene, men med toppunkt ett år etter vedtak av planene i henholdsvis 2018 og 2019. Et avvik finner vi imidlertid i Lyngsalpan der vedtak av forvaltningsplanen falt sammen med det laveste antallet saker i 2018 (Figur 5-6). Alt i alt er det likevel slik at disse trendene gir en viss støtte til hypotesen om at arbeid med og vedtak av forvaltningsplaner kan lede til økende antall enkeltvedtak for verneområdestyre som normalt har lave antall saker. For denne gruppen styre ser det ut til å kunne være en viss støtte for hypotesen om at forvaltningsplaner reduserer variasjonen i antall saker over tid etter vedtak av planen, men her har vi stort sett korte tidsserier (figur 5-7).



Figur 5-7 Justert standardavvik styre med lavt antall enkeltvedtak (50-150)

3) *Besøksstrategier*: I denne gruppen er det nesten sammenfall mellom verneområdestyrer som har vedtatt forvaltningsplaner og besøksstrategier – det eneste styret som har vedtatt forvaltningsplan men ikke vedtatt besøksstrategi er Skardsfjella. Alle de seks styrene vedtok besøksstrategiene i 2018-2020. Det synes imidlertid ikke å være noen entydig sammenheng mellom vedtak av besøksstrategier og økende antall vedtak. Særlig gjelder dette Femundsmarka, som hadde et sterkt synkende antall vedtak gjennom perioden. Imidlertid kan det se ut til at arbeidet med besøksstrategier kan ha hatt en viss tendens til å bidra til økt antall vedtak for noen styrer; Færder hadde en topp i 2019, Lomsdal-Visten og Naustdal-Gjengedal hadde stigende trend etter bunn i 2017, Lyngsalpan hadde en klar topp i 2019, og Stølsheimen hadde jevnt stigende trend fram til 2018 (Figur 5-6). Det ser derfor ut til at arbeid med besøksstrategier muligens bidrar til å øke antallet saker også for verneområdestyrer med et lavt antall saker.

Oppsummeringsvis vil vi fremheve at styrer med lav saksmengde har stor variasjon i saksmengde over tid. Dette er imidlertid ikke noe stort problem for styrearbeidet, ettersom saksmengden uansett er liten. Den tiden styret har vært i virksomhet ser ut til å kunne virke stabiliserende på saksmengden. Det er en relativt klar tendens til at vedtak av forvaltningsplaner og besøksstrategier sammenfaller med økt saksmengde. Dette støtter hypotesen om at når saksmengden er lett håndterbar, får forvaltningsplaner og besøksstrategier en tendens til å legge til rette for økt aktivitet i verneområdene.



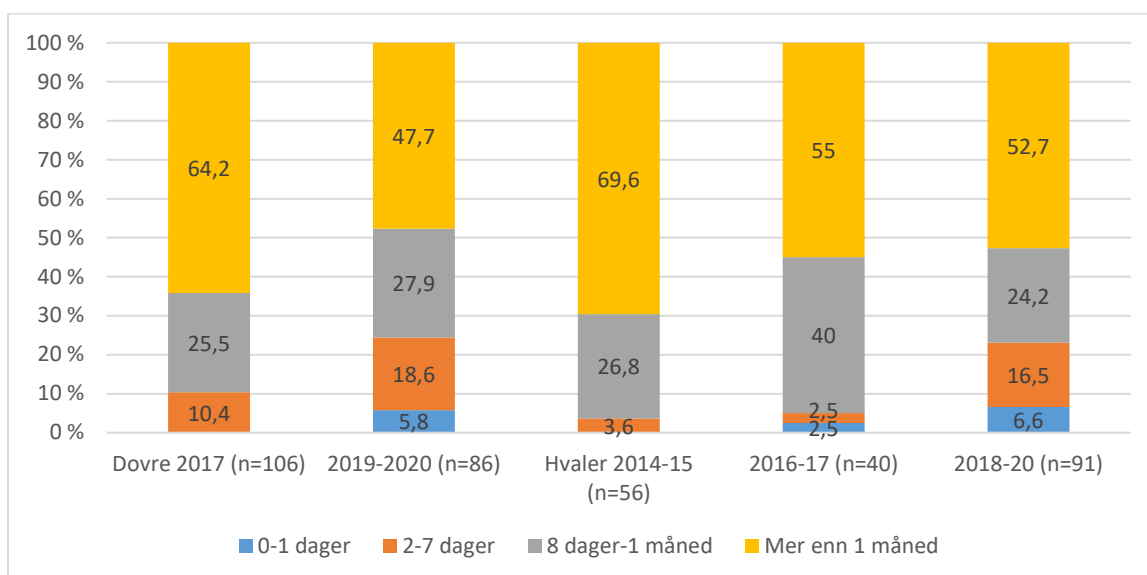
Figur 5-8 Lange tidsserier Engen og Hausner (2017) 2006-2013 og Miljøvedtaksregisteret 2014-2020

5.1.3 SAKSBEHANDLINGSTID

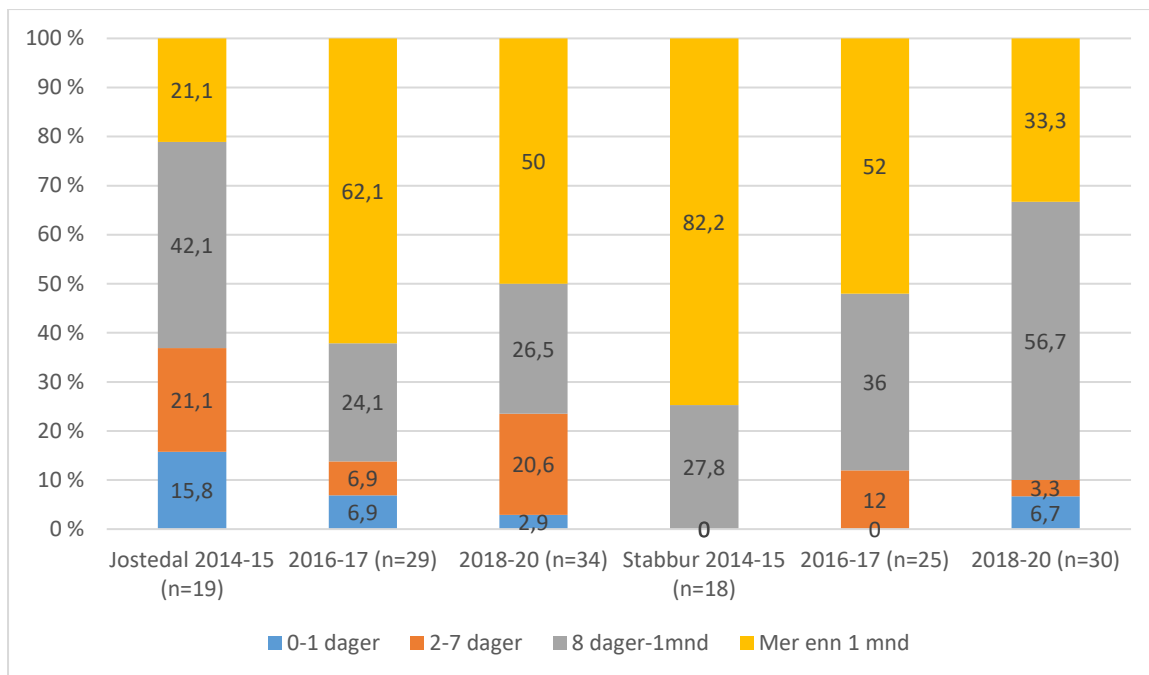
Innenfor rammene av denne evalueringen har det ikke vært mulig å gjennomføre en analyse av saksbehandlingstiden for enkeltvedtak i alle verneområdestyrene. Drøftelsen i det følgende er derfor basert på koding av vedtak for de fire utvalgte verneområdestyrene: Dovrefjell, Jostedalsbreen, Stabbursdalen og Ytre Hvaler, samt en liten gruppe andre saker.

For Dovrefjell, som har fattet klart flest enkeltvedtak av alle styrene (938 per august 2020), har det vært foretatt en koding av vedtak i to tidsperioder: Hele 2017 og fra august 2019 til august 2020. For de øvrige tre styrene er alle vedtakene kodet. Ikke alle vedtak oppgir tidspunkt for søknad eller når søknad er mottatt av verneområdestyret. For disse sakene har vi ikke kodet tidsbruk. Sakene er kodet i henhold til fire saksbehandlingsperioder: 1) Saker som behandles umiddelbart (0-1 dager), 2) Saker med behov for litt saksbehandlingstid (2-7 dager), 3) Saker med behov for betydelig saksbehandlingstid (8 dager til én måned), og 4) Saker med behov for lang saksbehandlingstid (mer enn én måned).

Som vist i Figur 5-9 og 5-10 er det en relativt konsistent trend over tid i alle de fire verneområdestyrene i retning av behov for mindre saksbehandlingstid. Det eneste unntaket er Jostedalsbreen som hadde svært kort saksbehandlingstid den første to-årsperioden. Utviklingen for Dovrefjell og Ytre Hvaler er relativt lik. Dette indikerer at selv om styrene har veldig ulik mengde saker (938 mot 196 gjennom perioden), så har ikke dette gitt særlig store utslag i lengden på saksbehandlingstiden. For de to styrene med minst saker (Jostedalsbreen 102 og Stabbursdalen 89) er det naturlig nok større variasjon, men det er verdt å merke seg at også disse styrene har en høy andel saker som det har tatt mer enn én måned å behandle. Enkelte saker tar også mer enn ett år (tre saker for Dovrefjell og en for hvert av de øvrige styrene). Generelt ser det ut til at verneområdestyrene med dagens organisering av arbeidet vil ha vanskelig for å redusere saksbehandlingstiden til mindre enn én måned for omtrent halvparten av sakene.



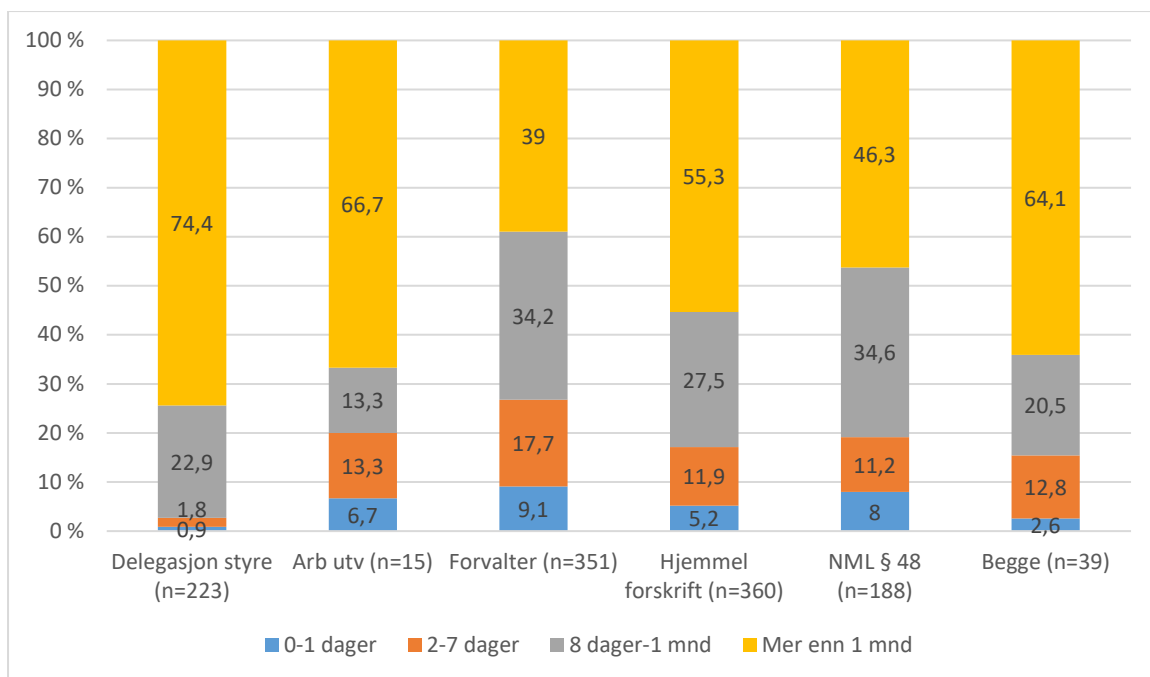
Figur 5-9 Saksbehandlingstid Dovrefjell og Ytre Hvaler



Figur 5-10 Saksbehandlingstid Jostedalsbreen og Stabbursdalen

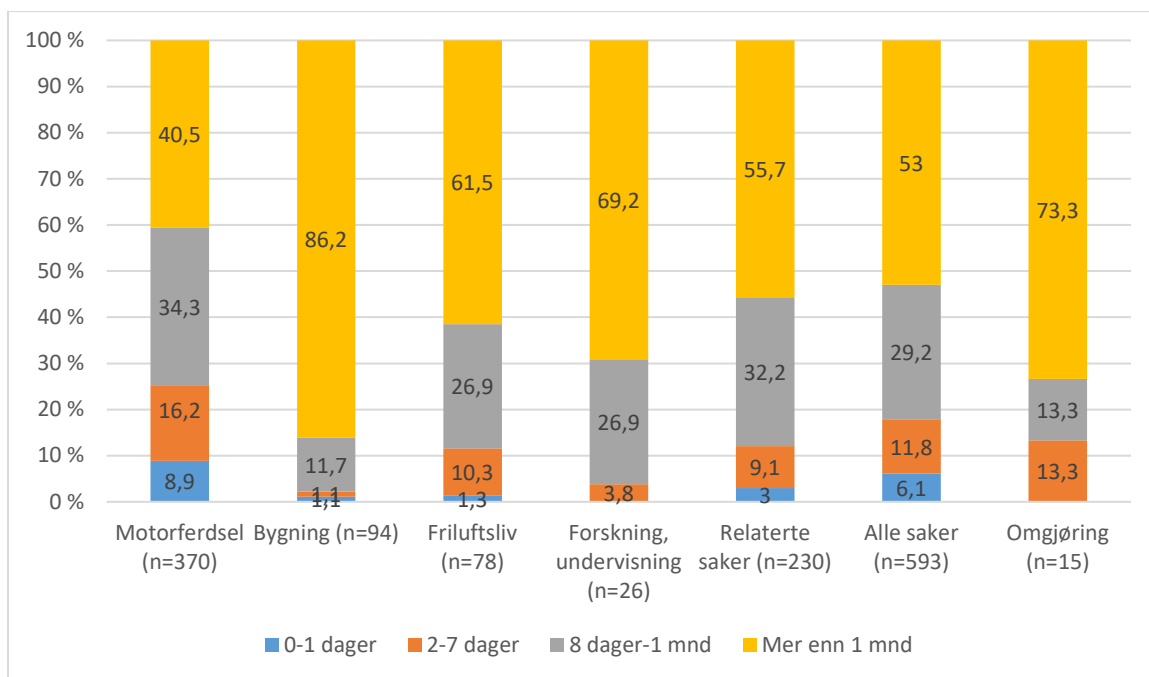
I Figur 5-11 og 5-12 presenteres funn angående faktorer som synes å påvirke saksbehandlingstiden. En nærliggende faktor er i hvilken grad styrene delegerer vedtak til forvaltere og arbeidsutvalgene. For de styrene vi har undersøkt er det svært begrenset delegasjon til arbeidsutvalgene, men når det først delegeres til disse, går saksbehandlingstiden ikke overraskende ned (Figur 5-11). Saksbehandlingstiden for styrene er selvsagt avhengig av hvor hyppig styremøtene finner sted. Her er det ulik praksis i verneområdestyrene, avhengig av behovet for styremøter.

Normalt burde det forventes at hjemmelen for vedtakene – hvorvidt det er snakk om dispensasjon etter verneforskriften, naturmangfoldloven § 48 eller begge deler – ville påvirke saksbehandlingstiden slik at bruken av naturmangfoldloven medførte lengre saksbehandlingstid. Her var funnene overraskende, ettersom de sakene der vedtaket er fattet med hjemmel i lovens § 48 i snitt tar kortere tid enn der verneforskriftens unntaksbestemmelse er benyttet (Figur 5-11). Det er vanskelig å forklare hvorfor dette skjer. Tallmaterialet er også såpass stort at dette funnet er relativt robust. En mulig forklaring kan være at verneforskriftene på enkelte punkter oppfattes som utdaterte, og at mange rutinesaker derfor avgjøres etter § 48.



Figur 5-11 Faktorer som påvirker saksbehandlingstid – delegasjon og dispensasjonshjemmel

Vi har også sett nærmere på hvilken betydning karakteren av det tiltak det søkes om har for saksbehandlingstiden (Figur 5-12). Ikke uventet er det saker om motorferdsel som både dominerer saksmengden i styrene og som kommer ut med kortest saksbehandlingstid. Grunner til at en relativt stor andel av disse sakene likevel tar lengre tid enn én måned ser ut til å være at en del slike saker sendes via kommunen og at en del forvaltere samler opp slike saker til felles behandling. Den neste store saksgruppen er ulike typer bygningstiltak. Dette kan være kompliserte saker som ofte tar lang tid, særlig der det er snakk om nybygg. Det er derfor ikke uventet at et stort flertall av disse sakene tar mer enn én måned. Også for disse sakene kan koblingen mot saksbehandling i kommunen være en forsinkende faktor. Det er noe overraskende at det er lang saksbehandlingstid for saker om friluftsliv, forskning og undervisning (dette er saker der selve friluftslivs-, forsknings- eller undervisningsaktiviteten trenger tillatelse, og omfatter ikke saker der det eksempelvis er behov for motorferdsel for å utføre arbeidet). Noe av dette kan komme av at en del av disse sakene ikke er rutinesaker og derfor ikke delegeres til forvalter. Imidlertid kan det argumenteres for at slike saker i større grad enn motorferdselsaker er i tråd med formålet med vernet, og derfor bør prioriteres høyere for rask saksbehandling av verneområdestyrene.



Figur 5-12 Faktorer som påvirker saksbehandlingstid – omsøkt tiltak og relaterte saker

Forklaring: Saker om friluftsliv, forskning og undervisning er saker der selve friluftslivs-, forsknings- eller undervisningsaktiviteten trenger tillatelse, og omfatter ikke saker der det eksempelvis kun er behov for tillatelse til motorferdsel for å utføre arbeidet.

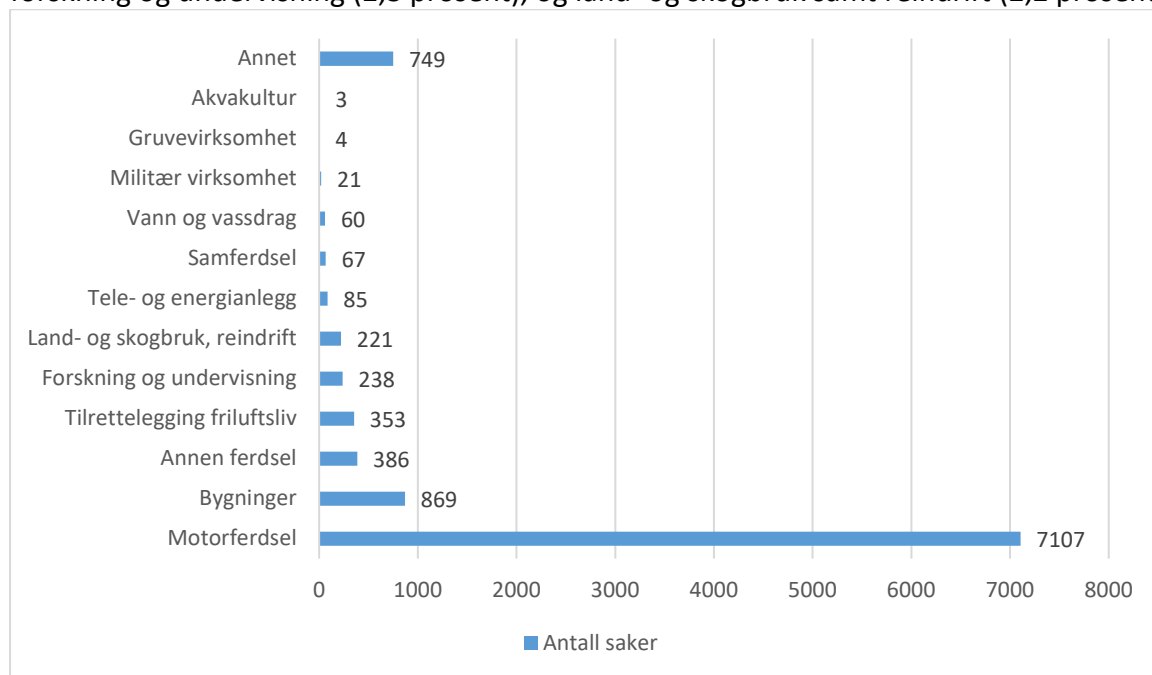
I Figur 5-12 har vi også undersøkt en kategori som vi har kalt «relaterte saker». Dette dreier seg om saker som er deler av større sakskomplekser. Eksempelvis blir nesten alle bygningssaker i det saksmaterialet vi har gått gjennom delt inn i et vedtak om byggetiltaket og ett etterfølgende vedtak om transport av bygningsmaterialer og arbeidere. Dette er eksempler på en oppsplitting av vedtak som kan være uheldig fordi man unnlater å ta stilling til alle miljøkonsekvensene av det første vedtaket. I andre sammenhenger er det snakk om videreføring eller tillegg til tillatelser som er gitt. Andelen relaterte saker kan reduseres ved at styrene i større grad unngår å splitte opp saker som naturlig hører sammen. Bruk av flerårige tillatelser for aktiviteter som er gjentakende er også et tiltak som kan redusere antallet relaterte saker. Problemer med sistnevnte er imidlertid at man kan miste fleksibilitet til å stramme inn praksis eller oppstille vilkår dersom det viser seg at aktiviteten har uønskede effekter. Over tid kan det forventes at andelen relaterte saker vil øke. Saksbehandlingstiden for denne typen saker er omtrent som gjennomsnittstiden for alle saker.

Avslutningsvis skal det nevnes at et lite antall saker angår omgjøring av tidligere vedtak, enten etter klage eller av eget initiativ. I Figur 5-12 ser vi at tidsbruk i slike saker er merkbart lengre. Dette har trolig sammenheng med behov for styrevedtak i en del slike saker.

5.1.4 INNHOLDET I VEDTAK

Figur 5-13 viser verneområdestyrenes egen klassifisering av sakene ved innleggelse i Miljøvedtaksregisteret. Her er det verdt å merke seg at hver sak kan klassifiseres flere enn én gang, og at styrene kan ha ulike tolkninger av klassifikasjonskriteriene. Vi ser her den svært dominerende rollen motorferdsel har i verneområdestyrenes vedtakspraksis, med omtrent 70 prosent av

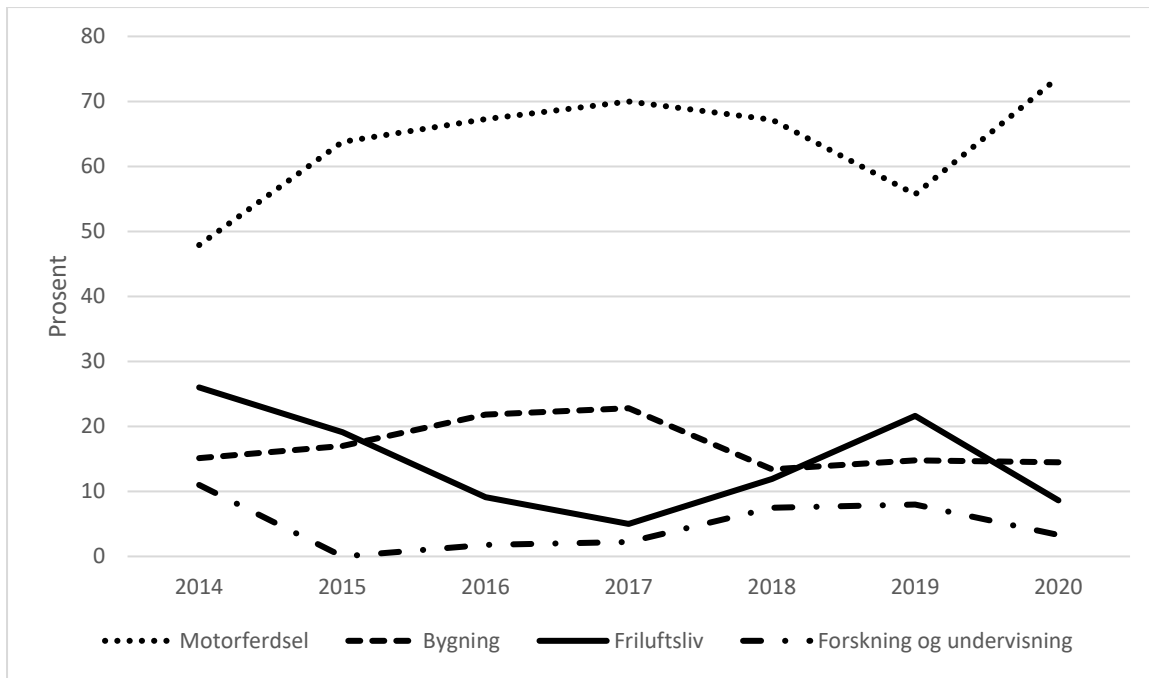
registreringene. Av de øvrige kategoriene har bygninger omtrent 8,6 prosent av registreringene, fulgt av annen ferdsel enn motorisert ferdsel (3,8 prosent), tilrettelegging for friluftsliv (3,5 prosent), forskning og undervisning (2,3 prosent), og land- og skogbruk samt reindrift (2,2 prosent).



Figur 5-13 Fordeling av sakstyper i Miljøvedtaksregisteret henhold til verneområdestyrenes klassifisering, september 2020

I motsetning til kategoriseringen i Miljøvedtaksregisteret, er vår koding basert på et skille mellom den virksomheten det søkes om og hvilket formål virksomheten har. I miljøvedtaksregisteret er det ikke etablert noe slikt skille, og dette kan være en kilde til uklarhet når verneområdestyrene skal registrere vedtak i registeret – skal de legge hovedvekt på om et vedtak dreier seg om motorferdsel eller om formålet med motorferdselen er frakt av materialer til en bygning? Eksempelvis er det svært få søknader om motorferdsel som har selve motorferdselen som formål. Dersom man ønsker å håndtere et problem med økende motorferdsel må man derfor vite hva som er ferdselens hovedformål. Nedenfor skal vi følgelig diskutere utviklingen av enkeltvedtak over tid, først på grunnlag av hvilken aktivitet det gis tillatelse til, og deretter på grunnlag av den omsøkte virksomhets hovedformål.

Innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært mulig å gå i detalj på innholdet i enkeltvedtakene grunnet det store antallet slike vedtak. For de fire utvalgte styrene har vi imidlertid foretatt en detaljert gjennomgang, men for Dovrefjell har vi ikke kunnet gjøre det for alle vedtak over hele tidsperioden. I Figur 5-14 presenterer vi derfor de funn vi har gjort for alle sakene vi har kodet (642 saker) i form av det prosentmessige forholdet mellom fire grupper saker over tid, kodet etter hvilken virksomhet det dreier seg om: Motorferdsel, bygninger, friluftsliv og forskning/undervisning. I saks materialet finnes det også noen andre typer saker, men disse er en så liten andel (3,6 prosent) at de ikke er tatt med i figuren.



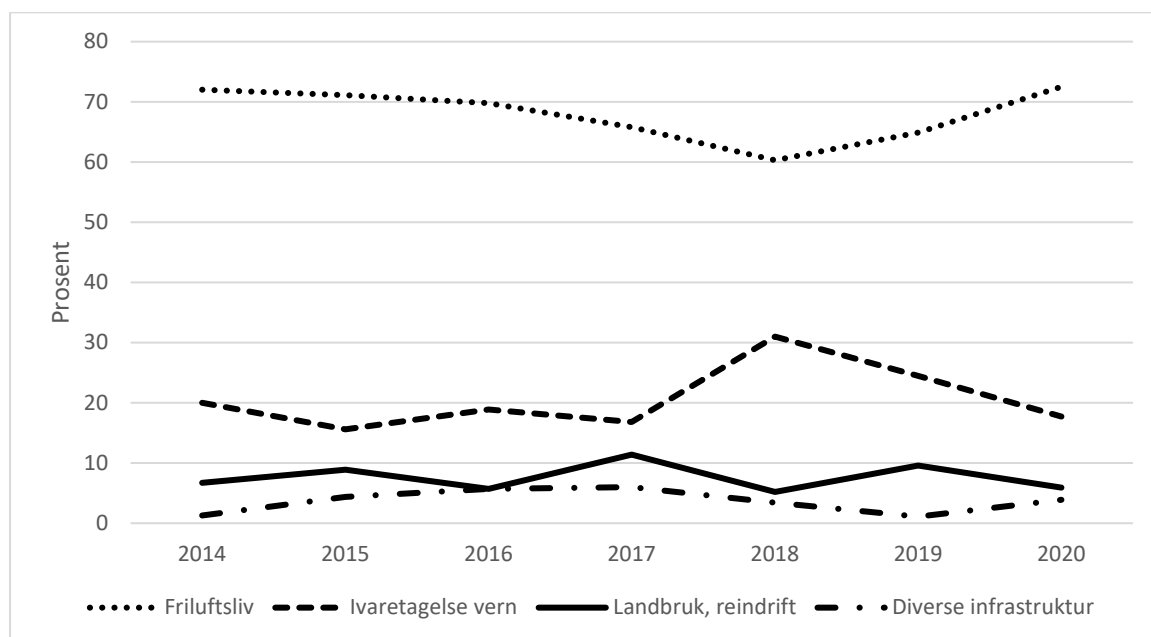
Figur 5-14 Fordeling av sakstyper over tid etter type virksomhet det er søkt om, utvalgte verneområdestyrer

Forklaring: Saker om friluftsliv, forskning og undervisning er saker der selve friluftslivs-, forsknings- eller undervisningsaktiviteten trenger tillatelse, og omfatter ikke saker der det eksempelvis kun er behov for tillatelse til motorferdsel for å utføre arbeidet.

Figur 5-14 viser hvor dominerende motorferdselsaker er i sakstilfanget som disse verneområdestyrene behandler, og bekrefter det inntrykket styrenes egen klassifisering av saker etterlater. Til tross for at mange av disse sakene etter hvert blir avgjort med flerårige tillatelser, viser andelen slike saker likevel en svakt økende trend gjennom perioden. Vi kan derfor anta at det i realiteten har skjedd en sterkere økning i den faktiske motorferdselen i verneområdene enn det som tilsynelatende er tilfellet når vi ser på antallet saker per år. Blant de øvrige sakstypene ser det ut til å være en relativt jevn andel av saker over perioden, men med en del variasjon. Variasjonen kan komme av at det er ulikheter i antallet saker som er kodet for de enkelte årene (det er kodet spesielt mange saker for 2017, 2019 og 2020 på grunn av utvalget av saker fra Dovrefjell). Det er verdt å merke seg at verneområdestyrenes registreringer av vedtak som bygninger er betydelig lavere enn i vårt materiale (8,6 prosent mot 18,1 prosent). Det er dermed mulig at en del bygningsrelaterte saker ikke registreres som dette, eksempelvis utbedring og gjenoppbygging av eksisterende bygninger. Tilsvarende gjelder til en viss grad også for forskning og undervisning (2,3 prosent mot 4,7 prosent).

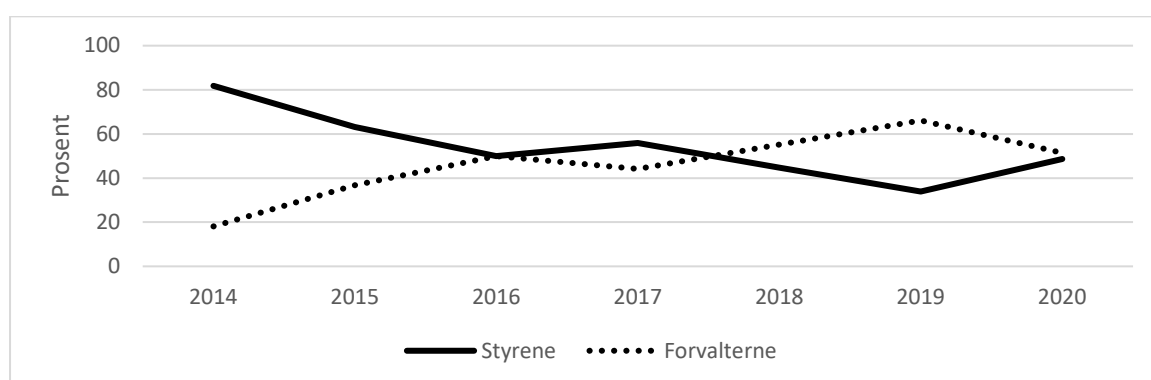
Figur 5-15 viser at når vi setter formålet i fokus, blir friluftsliv like dominerende som motorferdsel er når vi koder for virksomhetstype. En svært stor andel av de friluftsliv-relaterte vedtakene angår bruk, ombygging og vedlikehold av hytter, buer, naust og setre. I tillegg dreier en god del av disse vedtakene seg om jakt og fiske (i overkant av 10 prosent) og filming (i overkant av 8 prosent). Figur 5-14 viser i tillegg fire mindre formålskategorier. Den største av disse er en samling av formål som er nært knyttet opp mot ivaretagelse av verneverdier, både miljø- og kulturmessige. Over tid ser dette formålet ut til å oppta en svakt økende andel av sakene. Landbruk og reindrift har holdt en relativt stabil andel av vedtakene over tid. Den siste kategorien dreier seg om en bred gruppe av generelle infrastrukturrelaterte tiltak, inklusive ivaretagelse av kraftanlegg, etablering og vedlikehold

av strøm- og kommunikasjonsnett og veier. Dette er en svært liten andel av sakene. Litt overraskende finnes de fleste av disse sakene (16 av 24) i nasjonalparkene.



Figur 5-15 Fordeling av sakstyper over tid etter formålet ved tiltakene, utvalgte verneområdestyrer

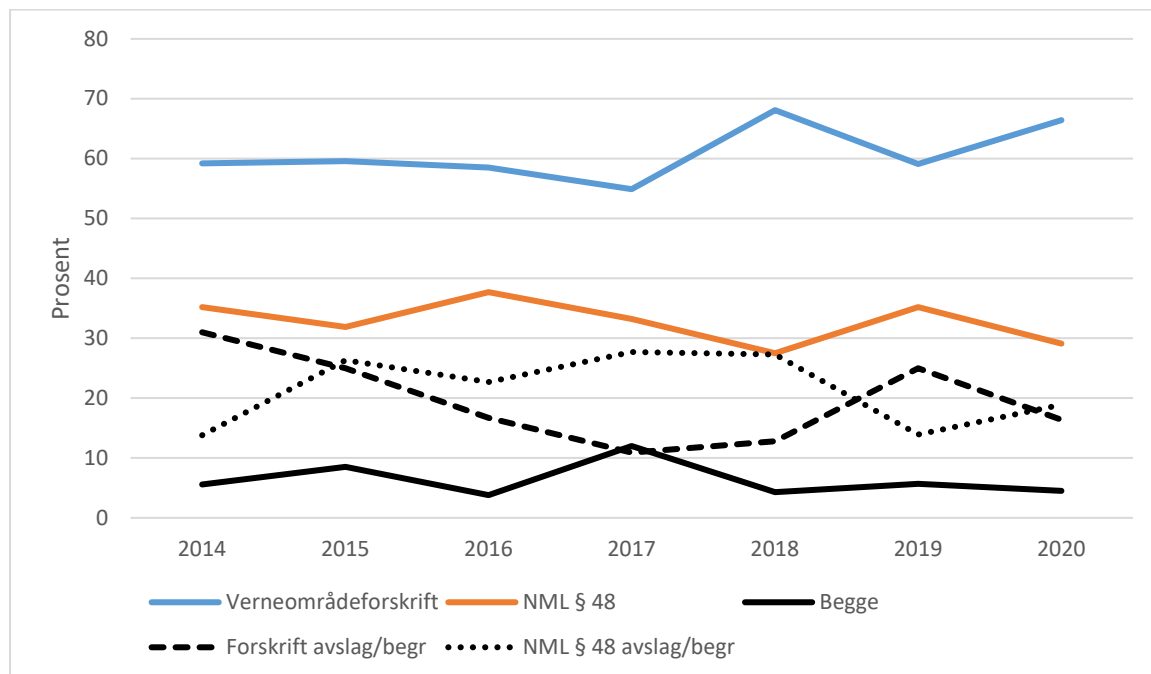
Dataene vi har samlet inn for de fire utvalgte verneområdestyrene indikerer at andelen saker som avgjøres av styrene har gått gradvis ned over tid. I figur 5-16 er dette illustrert ved andelen saker avgjort av henholdsvis styrene og forvaltere i tre av områdestyrene; Jostedalsbreen, Stabbursdalen og Ytre Hvaler. Denne trenden bekreftes av praksis fra Dovrefjell, der andelen av saker avgjort i styret gikk ned fra 31,7 prosent i 2017 til 22,6 prosent i 2019-2020. Dette er en forventet utvikling basert på en antagelse om at over tid vil et økende antall saker bli oppfattet som rutinesaker. Det er imidlertid også å forvente at andelen saker som behandles i styret over tid vil stabiliseres på et visst nivå. Det var svært få saker som ble avgjort av arbeidsutvalgene.



Figur 5-16 Andel saker avgjort av styrene og forvalterne i Jostedalsbreen, Stabbursdalen og Ytre Hvaler

Over tid synes det også å være relativt stabilt forhold mellom vedtak fattet på grunnlag av verneforskriftene, NML § 48 og en kombinasjon av verneforskriftene og § 48 (Figur 5-17). Om noe, kan det kanskje spores en svak trend i retning av økt bruk av verneforskriftene. Alle de fire verneområdestyrene har arbeidet med forvaltningsplaner i perioden. Ytre Hvaler er det eneste styret

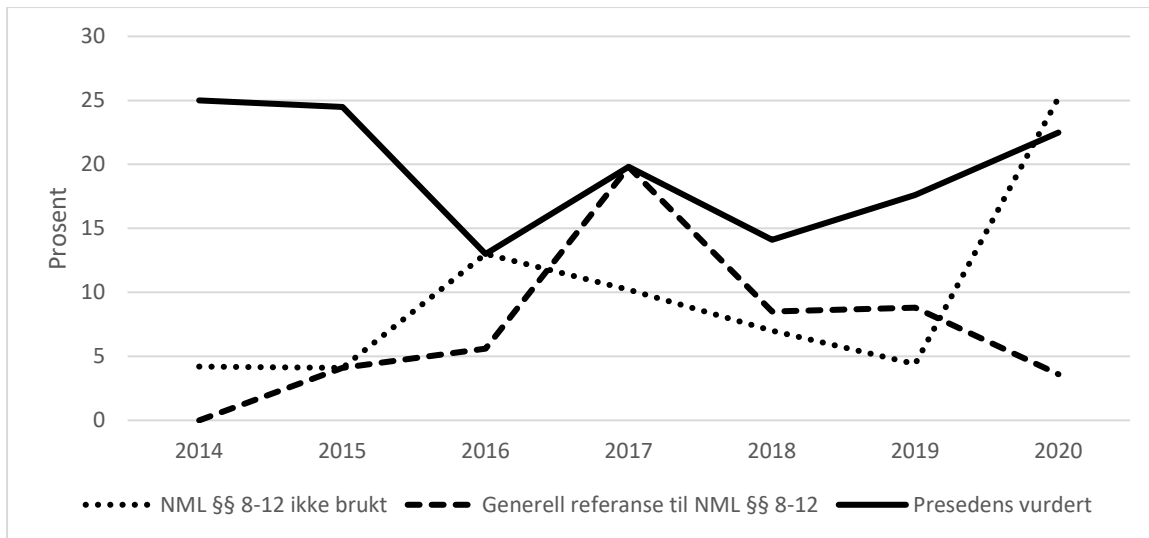
som har vedtatt planen, men denne ble først slutført i 2020. Våre data sier følgelig ikke noe om hvilken effekt vedtak av forvaltningsplan vil ha for bruken av NML § 48. Imidlertid kan det nok forventes at arbeidet med og ferdigstilling av utkast til forvaltningsplan ville hatt noe å si for bruken av § 48. Det er mulig at den svake trenden til økt bruk verneforskriften kan ha sammenheng med dette.



Figur 5-17 Andel saker avgjort etter verneforskriftene, NML § 48 eller begge, utvalgte verneområdestyrer

I Figur 5-17 har vi også tatt med andelen saker etter verneforskriften og NML § 48 der søknadene er avslått eller tillatelsen er begrenset i forhold til det søker har bedt om. Våre funn er litt overraskende at det er liten forskjell på resultatet avhengig av om søknaden ber om dispensasjon basert på verneforskriften eller NML § 48. Her hadde vi en klar forventning om at verneområdestyrene ville føre en strengere praksis ved anvendelsen av NML § 48 enn ved anvendelsen av verneområdeforskriftene. Disse funnene tyder på at de utvalgte verneområdestyrene i praksis har fulgt en liberal anvendelse av de strenge vilkårene for unntak i § 48.

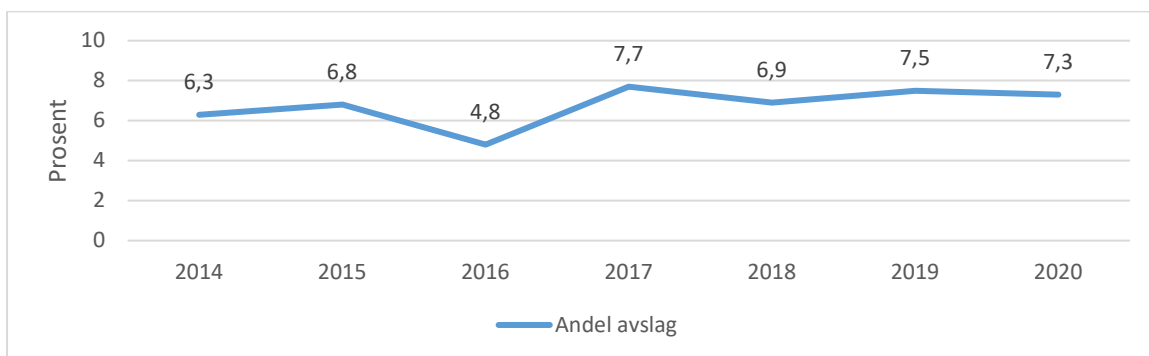
Figur 5-18 ser nærmere på trender i bruken av NML §§ 8-12 i begrunnelsen for vedtakene samt om vedtakene ser nærmere på presedensvirkninger. Den betydelige variasjonen i Figur 5-16 kan delvis komme av at det er kodet spesielt mange saker fra Dovrefjell for årene 2017 og 2019-2020. I vårt materiale var det en overraskende stor økning i unnlattelse av å bruke NML §§ 8-12 fra 2019 til 2020. Dette henger sammen med en tendens til å benytte en henvisning til at prinsippene er avveid i forvaltningsplanarbeidet, og at det derfor ikke er nødvendig å vurdere dem konkret i den enkelte sak, og sannsynligvis også med reduksjonen i å nøye seg med en generell referanse til prinsippene. I materialet er det også en sterk tendens til å benytte standardformuleringer i enkeltsaker, noe som kan indikere at en konkret vurdering ikke har vært foretatt. Generelt er det relativt få saker der det foreligger en eksplisitt og grundig vurdering av prinsippene. I tillegg finnes det enkelte saker der man har foretatt en grundig vurdering av relevant tematikk, men ikke knyttet vurderingen opp mot prinsippene.



Figur 5-18 Begrunnelser over tid, utvalgte verneområdestyrer

Vurdering av presedensvirkninger gjøres i omtrent hver femte sak. Andelen slike vurderinger ser ut til å være relativt stabile over tid. I de sakene vi har sett på er den dominerende tematikken om det finnes tidligere tilfeller som kan begrunne å gi tillatelse i den foreliggende saken. I en del saker er tematikken om tidligere saker kan begrunne begrensninger i tillatelsene eller avslag. Det er svært få eksempler på at man vurderer hvilke konsekvenser resultatet i den aktuelle saken kan få for framtidige saker.

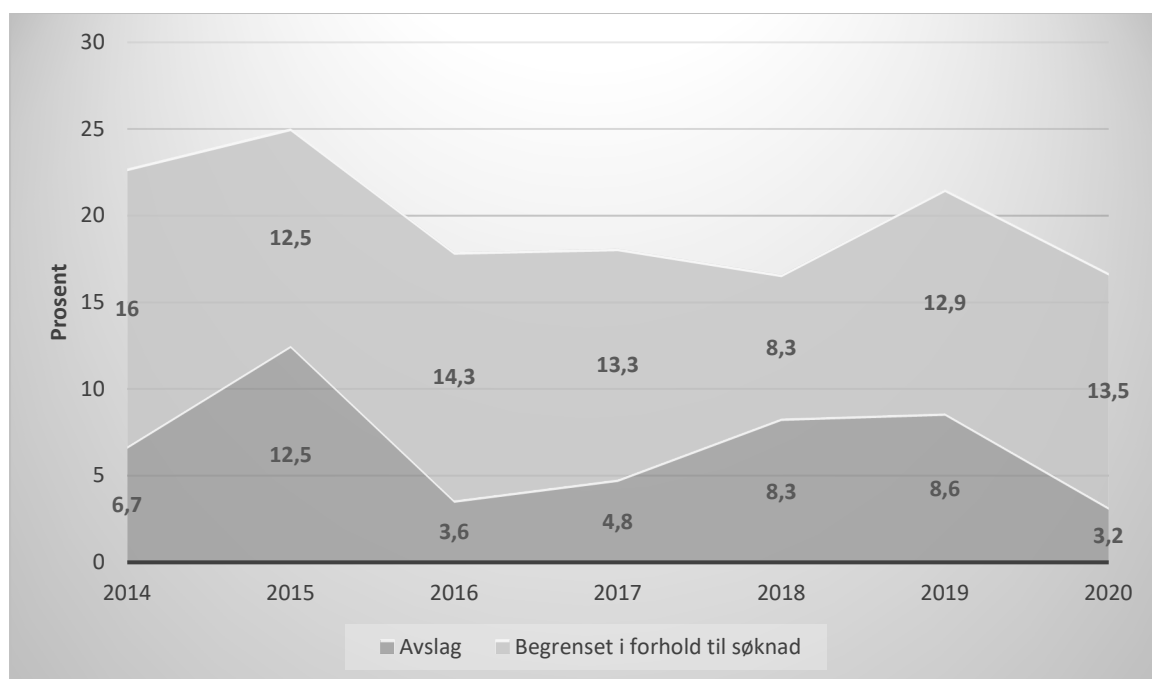
Avslutningsvis skal vi se på variasjon i resultatet av sakene over tid. Ifølge verneområdestyrenes registrering av vedtak har andelen søknader som har resultert i avslag vært relativt stabil (Figur 5-19). Det var imidlertid et markant fall i 2016 og en svakt økende tendens etter det. Muligens kan fallet i 2016 være forbundet med signaler fra regjeringen og departementet om økt prioritering av verdiskapning i verneområder, blant annet i forbindelse med arbeidet med besøksforvaltning.



Figur 5-19 Andel avslag i Miljøvedtaksregisteret i henhold til verneområdestyrenes klassifisering, september 2020

Resultatene for de utvalgte verneområdestyrene ser ut til å følge en litt annen utvikling; de indikerer en svak nedadgående snarere enn økende trend i andelen avslag i perioden (Figur 5-20). I tillegg var nedgangen fra 2015 til 2016 særlig markant for disse verneområdestyrene. For disse verneområdestyrene har vi også kodet for saker der tillatelsen ble begrenset i forhold til det som det ble søkt om. Her har vi kun kodet tillatelser der det var klart at søkeren ikke fikk lov til å realisere

tiltaket som planlagt, ikke saker der det ble stilt vanlige vilkår for gjennomføringen av tiltaket. I Figur 5-20 har vi lagt disse vedtakene oppå avslagsvedtakene, slik at vi får et samlet bilde av i hvilken grad søkeren kan tenkes å være misfornøyd med vedtaket. Resultatet her bekrefter den svakt nedadgående trenden, men utjevner den nedgangen i avslag som vi hadde i 2016. Generelt er dette som forventet. Det må antas at over tid vil potensielle søkere øke kunnskapen om hva som skal til for at søknadene skal lykkes, og utforme søknadene i tråd med det. I tillegg kommer at det i økende grad finnes forvaltningsplaner som bidrar i denne kunnskapsbyggingen. Når vi likevel ser en tendens til økning i avslag på i registreringene i Miljøvedtaksregisteret (Figur 5-19), kan dette være resultat av en utvikling i en del styrever i retning av strengere praktisering av forskriftene og NML § 48. Her er det grunn til å merke seg funnene i Figur 5-17 over om forholdet mellom avslag i saker etter verneforskrifter og NML § 48.



Figur 5-20 Avslag og begrensninger i tillatelser (kumulativt), utvalgte verneområdestyrer

5.1.5 SÆRLIG OM «BENKEFORSLAG»

En særlig problemstilling dukker opp for saker som behandles av verneområdestyret eller arbeidsutvalget, og der disse ønsker å fravike den innstillingen som forvalter har lagt til grunn i saksframlegget. Problemstillingen i disse sakene, som normalt oppstår fordi det kommer et 'benkeforslag' underveis i møtet, er at det kan bli et misforhold mellom begrunnelsen for og innholdet i det endelige vedtaket.

Innledningsvis skal det bemerkes at dette dreier seg om et fåtalls unntakstilfeller i det saksmaterialet vi har sett på. I noen få saker har forvalter diskutert sakene med styreleder og utformet saksframlegget slik at det kan gjøres et valg mellom to alternative vedtak. I så fall vil det ikke oppstå problemer av betydning for overensstemmelse mellom begrunnelsen og vedtaket.

Vi har sett på et lite utvalg av slike saker (10) fra seks verneområdestyrer. Sakene spenner vidt fra motorferdsel (snøscooter, ATV, drone og helikopter), via lagring av levende fisk og nydyrking, til

bygging av hytte og kraftverk. I alle sakene ble søknadene innvilget som omsøkt. I åtte saker var vedtaket basert på NML § 48 og i to saker på verneforskriften. I én sak ble det ikke gitt noen begrunnelse, i åtte saker ble det gitt en veldig kortfattet begrunnelse, og kun i én sak ble det foretatt en omskriving av hele begrunnelsen for vedtaket. I seks av sakene var begrunnelsen at de skadelige effektene av tiltaket var ubetydelige, med andre ord at forvalter hadde overvurdert slike effekter. I én sak var begrunnelsen en sterk oppvurdering av fordelene ved vedtaket (dette vedtaket var basert på § 48), og i to saker antydes det at likebehandling var hovedgrunn.

Generelt viser sakene at verneområdestyrene behandler denne situasjonen på ganske ulike måter, men at de fleste overlater til den som kommer med benkeforslag å formulere en begrunnelse for vedtaket. Det er ingen eksempler i dette materialet på at man utsetter vedtaket og ber forvalter revurdere innstillingen. I vedtak som er basert på NML § 48 er dette et juridisk problem, ettersom det påligger verneområdestyret å dokumentere at vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Det er ikke akseptabelt å nøye seg med å konstatere at de er oppfylt når forvalters innstilling indikerer at de ikke er oppfylt. Slike vedtak vil som utgangspunkt være i strid med loven, og dermed ugyldige. Der forvalter uttrykker usikkerhet om vilkårene i § 48 eller verneforskriften er oppfylt, vil det måtte foretas en konkret vurdering av vedtakenes virkninger for å vurdere om vilkårene er oppfylt. Mangelfull begrunnelse er en saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet i seg selv, men det er relativt sjelden at det statueres ugyldighet på dette grunnlaget alene.

5.1.6 SÆRLIG OM MILJØDIREKTORATETS KLAGESAKER

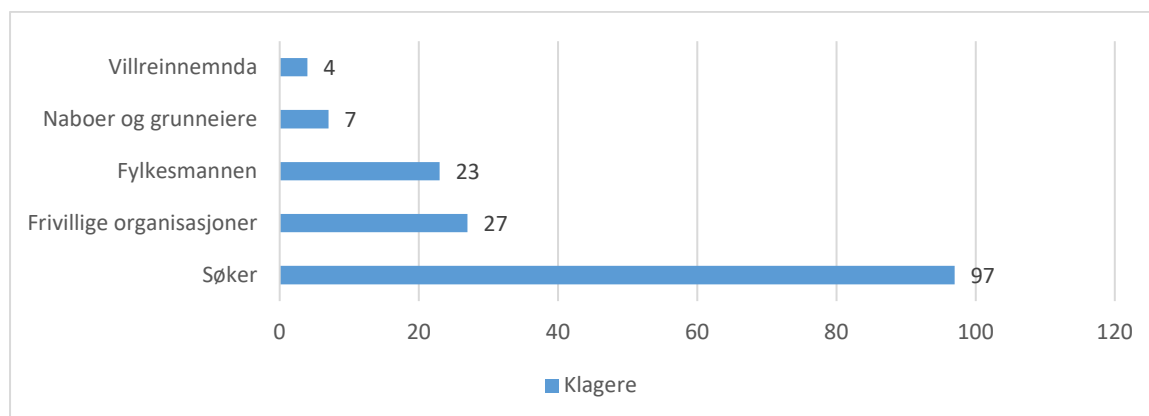
En oversikt over verneområdestyrenes og Miljødirektoratets behandling av klagesaker er gitt i Figur 2-2. Det hefter stor usikkerhet angående antall klager som fremmes for verneområdestyrene. Det som er helt klart er at antallet saker som er registrert som «klage» av styrene i Miljøvedtaksregisteret (56) ikke representerer det totale antallet klager som styrene mottar. Nedenfor skal vi gå gjennom de klagevedtakene som sendes videre til Miljødirektoratet og som er registrert av Miljødirektoratet i Miljøvedtaksregisteret. I tillegg kommer de sakene der styret mottar en klage og omgjør vedtaket på grunnlag av klagen. Av de 145 sakene som er registrert som omgjøringsaker av verneområdestyrene i registeret, tyder vår gjennomgang av vedtak på at de aller fleste i realiteten er klagesaker. I vår gjennomgang av vedtak i registeret har vi også funnet spor etter klagesaker som ikke har blitt registrert, både av verneområdestyrene og av Miljødirektoratet. Det reelle antallet klagesaker som fremmes for styrene er etter våre anslag minst fire ganger større enn det antallet klagesaker som er registrert (56), trolig rundt 300 (i overkant av 3 prosent av sakene).

Miljødirektoratet hadde ved utgangen av oktober 2020 registrert 283 saker i Miljøvedtaksregisteret, hvorav 159 var avgjørelser i saker som involverte verneområdestyrene.²⁰ Fire av disse vedtakene var spesielle, og vil ikke bli omtalt nærmere nedenfor: To saker der direktoratet tok opp saken av eget initiativ og omgjorde verneområdestyrenes vedtak, én sak der direktoratet på oppfordring omgjorde sitt eget avslag i en klagesak og én sak der direktoratet omgjorde eget vedtak etter en klagesak til Sivilombudsmannen.²¹

²⁰ I tillegg har vi kommet over en sak som ikke finnes registrert i Miljøvedtaksregisteret.

²¹ Lenker til disse fire sakene: <https://www.miljovedtak.no/Vedtaks%C3%B8k/VisSak?SakId=36230>, <https://www.miljovedtak.no/Vedtaks%C3%B8k/VisSak?SakId=12958>,

I Figur 5-21 gir vi en oversikt over hvem som er klagere i de resterende sakene (153 saker). I enkelte saker var det kombinasjoner av klagere. I to var det flere frivillige organisasjoner som klaget, i én sak klaget både fylkesmannen og villreinnemnda, og i én klaget fylkesmannen og en miljøorganisasjon. Blant de frivillige organisasjonene som klaget var det overveiende klager fra miljøorganisasjoner (23), men også enkeltsaker der klager ble fremmet av organisasjoner som representerer jakt-, tamrein-, villrein- og nabointeresser. I to tilfeller ble samme vedtak påklaget av både søker og en miljøorganisasjon, noe som resulterte i to separate vedtak i de to sakene. I det følgende blir disse sakene talt som én sak hver.



Figur 5-21 Klagere i saker avgjort av Miljødirektoratet, Miljøvedtaksregisteret

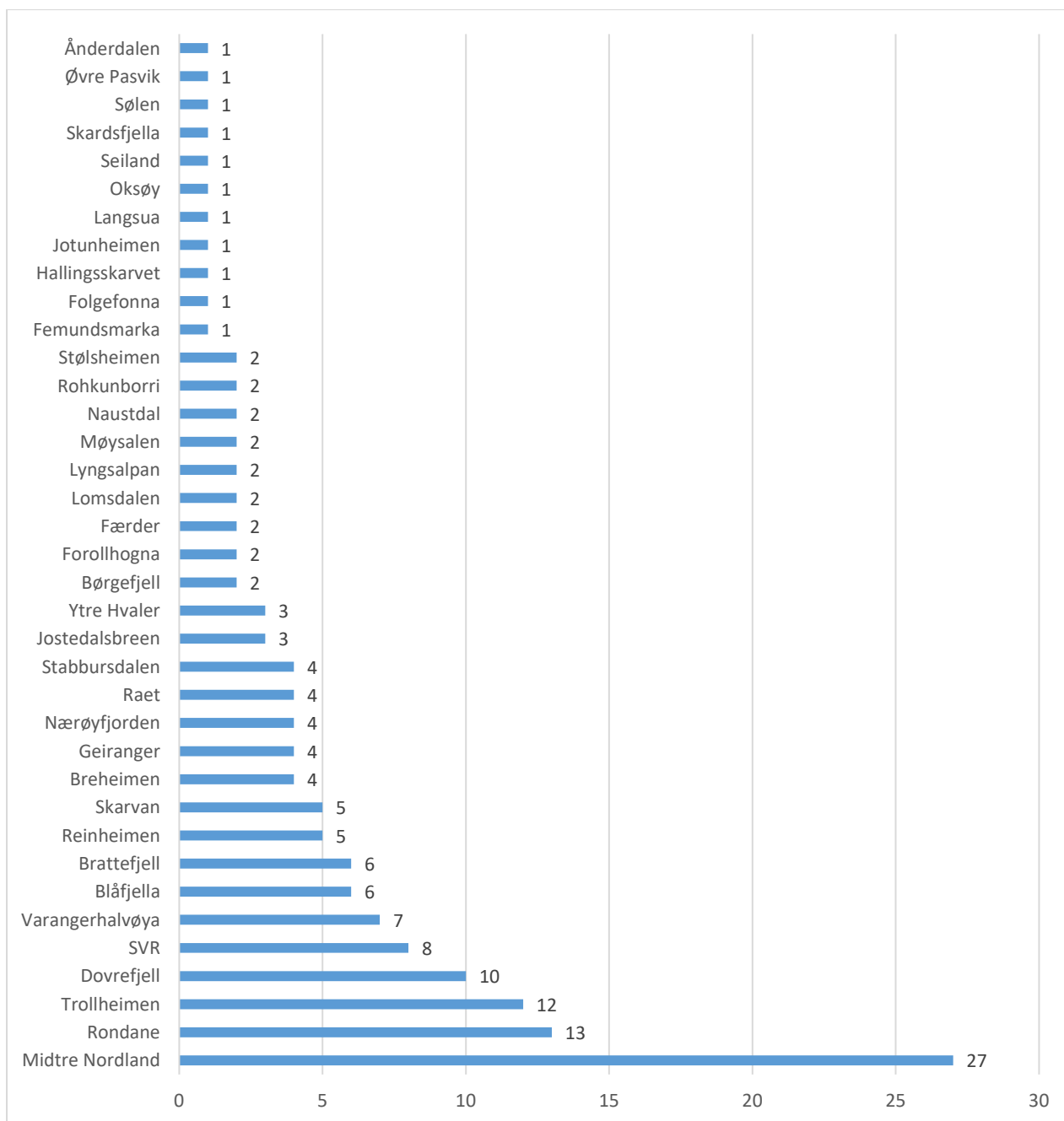
Disse klagesakene fordeler seg ganske ujevnt mellom verneområdestyrene, som vist i Figur 5-22. Det er ti verneområdestyrer som ikke sendte noen klagesaker til Miljødirektoratet.²² Disse styrene, med unntak av Øvre Dividal, hadde svært få saker. Blant styrene med mange saker var det Midtre Nordland som sendte flest saker videre til direktoratet. Hvis vi ser på antall klagesaker per antall enkeltvedtak, så har Ånderdalen den klart høyeste andelen med hele 16,7 prosent etterfulgt av Møysalen med 8,3 prosent, Midtre Nordland med 4,6 prosent og Stabbursdalen med 4,5 prosent. I den andre enden av skalaen finner vi Langsua fra kategorien styrer med mange vedtak (>350) med kun én klagesak. Fra gruppen med middels mange vedtak (150<350) finner vi fire styrer med bare én klagesak hver: Folgefonna, Hallingskarvet, Jotunheimen og Sjølen.

Kun én av klagesakene ble avvist. Resultatet i de øvrige ble fullt eller delvis medhold i 43 saker (28,1 prosent), og stadfesting av verneområdestyrets vedtak i 110 saker (71,9 prosent). Blant styrene med mer enn seks saker ble det særlig høye stadfestelsesandeler for Midtre Nordland (23 av 27), Rondane (11 av 13) og Varangerhalvøya (6 av 7). Høye andeler av medhold i klagenes finnes for Dovrefjell (7 av 10) og SVR (5 av 8).

<https://www.miljovedtak.no/Vedtaks%C3%B8k/VisSak?SakId=22832>,

<https://www.miljovedtak.no/Vedtaks%C3%B8k/VisSak?SakId=24168>.

²² Fulufjellet, Jomfruland, Reisa, Lofotodden, Kvænangsbotn, Nordkvaløya, Vega, Øvre Anárjohka, Øvre Dividal, Ålfotbreen.



Figur 5-22 Antall klagesaker avgjort av Miljødirektoratet per verneområdestyre, Miljøvedtaksregisteret

5.1.7 VERNEOMRÅDESTYRETS INVOLVERING I SAKER DER VEDTAK FATTES AV ANDRE ORGANER

Det har ikke vært mulig å foreta noen systematisk datainnsamling om verneområdestyrenes involvering i saker der vedtak fattes av andre organer, jfr. NML § 49. Det er ikke krav om å registrere slike vedtak i Miljøvedtaksregisteret, men vi har likevel funnet et par registreringer. Slike saker vil normalt legges fram for verneområdestyrene eller arbeidsutvalgene, men det kan også tenkes at de behandles av forvalter, eventuelt etter samråd med styreleder. Et naturlig forum for å ha en uformell diskusjon av slike saker er de administrative kontaktutvalgene i den grad slike fungerer i praksis (se

kapittel 6). Ellers vil engasjementet i utgangspunktet skje gjennom høringsuttalelser. I hvilken grad verneområdestyrene finnes på lister over høringsinstanser har vi ikke samlet inn informasjon om.

5.2 I HVILKEN GRAD HAR PRAKSIS VARIERT MELLOM ULIKE VERNEOMRÅDESTYRER OVER TID

I dette punktet skal vi se nærmere på i hvilken grad praksis har variert mellom verneområdestyrene. Dette skal vi gjøre for vedtak av forvaltningsplaner, besøksstrategier og enkeltvedtak. For de to første kategoriene vedtak skal det her bare foretas en analyse av variasjon i saksbehandlingstid (punkt 5.2.1). Analyser av variasjon av innholdet i besøksstrategier finnes i punkt 4.2.

For enkeltvedtakene har vi ikke relevante data brutt ned på verneområdestyrer i Miljøvedtaksregisteret for de temaene som skal behandles her. Derfor vil analysen på disse punktene være begrenset til en sammenligning av de fire utvalgte verneområdestyrene.

5.2.1 VARIASJON I SAKSBEHANDLINGSTID

5.2.1.1 Forvaltningsplaner

Verneområdestyrenes viktigste strategiske vedtak har så langt vært forvaltningsplaner og besøksstrategier. Det har ikke vært mulig å etablere klare starttidspunkter for saksbehandlingstiden for forvaltningsplanene. På etableringstidspunktet sto verneområdestyrene i svært forskjellige utgangsposisjoner. Følgende eksterne forhold ser ut til å ha hatt stor betydning for framdriften av ny forvaltningsplan (se punkt 2.3.1):

- 1) Om det i det hele tatt forelå noen forvaltningsplan ved etableringen av verneområdestyret
- 2) Om det forelå utkast til forvaltningsplan ved opprettelsen av verneområdet
- 3) Alderen på eksisterende forvaltningsplan(er)
- 4) Antallet store verneområder med og uten eksisterende forvaltningsplan
- 5) Om det har skjedd endringer i verneområdestyrets ansvarsområde (utvidet ansvar til nye verneområder (eksempelvis Dovrefjell))

De aller fleste verneområdestyrene – så langt vi har kunnet bringe på det rene 40 av 47 – har arbeidet aktivt med å utarbeide eller revidere forvaltningsplaner. I det følgende presenterer vi noen funn angående saksbehandlingstid. Disse baserer seg på informasjon om oppstart av forvaltningsplanarbeid, ofte gjennom vedtak av en oppstartsmelding og/eller en prosjektplan, og Miljødirektoratets godkjenning av planen. I enkelte tilfeller er det uklart når planarbeidet startet opp. I tilfeller der arbeid med forvaltningsplan startet opp før etableringen av verneområdestyrer har vi lagt til grunn at det nye verneområdestyret fortsatte det pågående arbeidet fra opprettelsen. Dette gjør nok at beregningen av saksbehandlingstid i disse tilfellene mest sannsynlig er lenger enn den reelle tidsbruken. Det er også eksempler på at planarbeidet har stoppet opp i lange perioder og deretter blir igangsatt igjen. I de sistnevnte tilfellene har vi lagt til grunn det nye oppstartstidspunktet, noe som sannsynligvis trekker i motsatt retning, at saksbehandlingstiden beregnes som kortere enn den reelle tidsbruken. For alle styrene har vi avrundet til hele år. Alt i alt mener vi at gjennomsnittstidene angitt nedenfor blir relativt representative.

Tabell 5-1 Saksbehandlingstid forvaltningsplaner

Første forvaltningsplan	Oppstart- (etabl. v.o.styre)- godkjenning	Tidsbruk
Breheimen	2009-2011-2017	8 / 6 år
Femundsmarka	1993-2013-2014	21 / 1 år
Fulufjellet	2010-2013-2017	7 / 4 år
Færder	2012-2014-2017	5 / 3 år
Jomfruland	2013-2017-2019	6 / 2 år
Langsua	2009-2011-2019	10 / 8 år
Lomsdal-Visten	2010-2011-2014	4 / 3 år
Lyngsalpan	?-2012-2018	? / 6 år
Naustdal-Gjengedal	2009-2011-2015	6 / 4 år
Nordkvaløya-Rebbernesøya	2013-2017	4 år
Seiland	2013-2016	3 år
Skardsfjella og Hyllingsdalen	2002-2013-2016	14 / 3 år
Skarvan (Sylan LVO)	2011-2013-2018	7 / 5 år
Sølen	2011-2013-2015(?)	4 / 2 år
Ytre Hvaler	2009-2010-2020	11 / 10 år
Ålfotbreen	2009-2011-2015	6 / 4 år
Børgefjell (Austre Tiplingan LVO)	2015-	
Kvænangsbotn	2017-	
Lofotodden	2014(?) -2019-	
Midtre Nordland (Lahko LVO)	2016-	
Reisa	2007-2011-	
Rohkunborri	2013-	
Stabbursdalen	2011-	
Varangerhalvøya	2019-	
Øvre Dividal	2009-2014-	
Øvre Anarjohka	2010-2017-	
Ånderdalen	2013-	
Revisjon av forvaltningsplan		
Brattefjell-Vindeggen	2013(?) -2017	4 år
Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene	2013-2015	2 år
Stølsheimen	2012-2017	5 år
Trollheimen	2012(?) -2015	3 år
Vega	2011-2015	4 år
Blåfjella	2015-	
Dovrefjell	2014-	
Forollhogna	2019-	
Jostedalsbreen	2014-	
Jotunheimen	2006-2011-	
Midtre Nordland (Saltfjellet LVO)	2014-	
Nærøyfjorden	2019-	
Oksøy-Ryvingen	2014-	
Øvre Pasvik	2012-	

Forklaring: I tredje kolonne i øvre del av tabellen er det første tallet det totale antallet år medregnet tid før etableringen av styret, og det siste tallet tidsbruken etter opprettelsen av styret.

Blant verneområdestyrene som har arbeidet med å *utarbeide* forvaltningsplaner, det vil si at det ikke har foreligget forvaltningsplaner for verneområdene fra før, har 16 av 27 styrever fullført arbeidet. For nesten alle verneområdestyrene som har fått godkjent endelig plan var arbeidet igangsatt før styrene ble etablert (14). Kun to styrever har stått for hele prosessen (Nordkvaløya-Rebbernesøya og Seiland). I snitt har de 16 verneområdestyrene brukt fire år og tre måneder på prosessen, med en variasjon fra ett (Femundsmarka) til ti år (Ytre Hvaler). For disse to ytterpunktene må det imidlertid nevnes at

Femundsmarka bygget videre på et planarbeid som hadde pågått siden 1993 mens Ytre Hvaler arvet et planarbeid som hadde startet opp året før verneområdestyret ble etablert. De resterende elleve verneområdestyrene som ikke har kommet i havn med godkjent forvaltningsplan har arbeidet med disse i gjennomsnittlig fem og et halvt år. Vi kan dermed anta at gjennomsnittstiden som går med til å utarbeide en forvaltningsplan er minst fem år, men at tiden som medgår vil variere mye mellom verneområdestyrene. Ganske overraskende synes utarbeidelse av utkast til forvaltningsplan i forbindelse med opprettelse av verneområder å ha hatt begrenset betydning for den etterfølgende tidsbruken i verneområdestyrene.

Fjorten verneområdestyrer har arbeidet med revisjon av eksisterende forvaltningsplaner. Alle styrene utenom ett (Jotunheimen) har initiert revisjonsarbeidet selv. Fem styrer har fullført revisjonen med en gjennomsnittlig tidsbruk på tre år og syv måneder, varierende fra to til fem år. De resterende ni styrene som ikke har fullført arbeidet har så langt brukt i snitt fem år og ti måneder. Dette innebærer samlet at arbeidet med revisjon av forvaltningsplaner foreløpig ser ut til å ta omtrent like lang tid som arbeidet med den første versjonen av forvaltningsplanene. Vi må imidlertid ta høyde for at flere av verneområdestyrene som har hatt langvarige prosesser har ansvar for mange verneområder og et høyt antall enkeltvedtak (Dovrefjell, Midtre Nordland, Blåfjella). På den annen side kan det også nevnes at Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiene, som har tilsvarende utfordringer, ferdigstilte revisjon av forvaltningsplanen på to år. For noen av verneområdestyrene ser det ut til at arbeid med forvaltningsplanene har blitt lagt til side i forbindelse med utarbeidelse av besøksstrategier.

5.2.1.2 Besøksstrategi

Status for besøksstrategier fremgår av Tabell 2-3 i punkt 2.3.2. Her skal vi se nærmere på variasjonen i saksbehandlingstiden. Så langt vi har kunnet bringe på det rene har så langt minst 34 av 47 verneområdestyrer utarbeidet eller påstartet arbeide med å utarbeide besøksstrategier. Av disse var 25 styrer ferdige med å utarbeide strategier for alle verneområdene de har ansvar for, og ytterligere seks ferdige med utarbeidelse av strategier for minst ett av flere verneområder. Man har følgelig ikke lyktes med å oppnå målet om å utarbeide slike strategier for alle nasjonalparker innen utgangen av 2020.

Blant verneområdestyrene som har ferdigstilt besøksstrategier har vi identifisert tidspunkter for start og slutt for 25 prosesser i 24 verneområdestyrer. Mens de aller fleste sluttdatoene er bekreftet med vedtak fra Miljødirektoratet, er startdatoene mer omtrentlige. Det er ikke alle styrer som har markert oppstarten av arbeidet klart i møteprotokoller tilgjengelige på web. Med ett unntak (Jotunheimen) er alle besøksstrategier både initiert og utarbeidet av verneområdestyrene. Blant de utvalgte verneområdestyrene er det ingen som har ferdigstilt besøksstrategiene, men alle har påbegynt arbeidet og Dovrefjell har sendt utkast på høring i november 2020). Tabell 5-2 gir en oversikt over tidspunkter og tidsbruk for de 25 slutførte prosessene.

Tabell 5-2 Saksbehandlingstid besøksstrategier

	Oppstart –godkjenning	Tidsbruk	Kommentarer
Byrkije/Børgefjell	30/5-2015 -> 18/10-2019	4 år 5 mnd	1 NP, 1 LVO
Følgefonna	20/3-2017 -> januar 2021	3 år 10 mnd	1 NP, 4 LVO
Forollhogna	Vår 2013 -> 23/1-2020	7 år	1 NP, 8 LVO
Femundsmarka	1/12-2015 -> 28/11-2019	4 år	1 NP, mangler 1 NP, 2 LVO
Fulufjellet	2015 -> 25/3-2020	5 år	1 NP
Jotunheimen	2008 -> 7/11-2012	4 år	1 NP, 1 LVO, deltok pilotprosjekt
Kvænangsbotn	9/11-2017 -> 13/12-2019	2 år 1 mnd	2 LVO
Langsua	Høst 2016 -> 6/3-2018	1 år 6 mnd	1 NP, 4 LVO
Lomsdal – Visten	20/6-2016 -> 23/8-2018	2 år 2 mnd	1 NP, 1 LVO
Lyngsalpan	1/12-2016 -> 24/7-2019	2 år 7 mnd	1 LVO, mangler 1 LVO
Midtre Nordland, Rago NP	August 2015 -> 12/6-2019	3 år 10 mnd	2 NP, mangler 3 NP, 3 LVO
----, Sjunkehatten NP	August 2015 -> 15/5-2020	4 år 9 mnd	-----
Naustdal – Gjengedal	2016 -> 9/5-2019	3 år	1 LVO
Nordkvaløy – Rebbenesøya	23/11-2017 -> 14/3-2019	1 år 4 mnd	1 LVO
Nærøyfjorden	2/12-2016 -> 25/5-2020	3 år 5 mnd	2 LVO
Reinheimen	26/6-2017 -> 19/12-2019	2 år 6 mnd	1 NP, 6 LVO
Seiland	Høst 2016 -> 25/3-2020	3 år 6 mnd	1 NP
SVR	16/6-2017 -> 18/12-2018	1 år 6 mnd	7 LVO, 2 BVO
Skarvan og Roltdalen	Mai 2016 -> 31/1-2020	3 år 7 mnd	1 NP, 1 LVO
Stølsheimen	22/2-2017 -> 14/5-2020	3 år 3 mnd	1 LVO
Trollheimen	11/4-2016 -> 29/10-2019	3 år 10 mnd	2 LVO
Varangerhalvøya	2014 -> 2016	2 år	1 NP, 1 LVO, deltok pilotprosjekt
Vegaøyan	Vår 2017 -> 20/5-2020	3 år	1 LVO
Øvre Pasvik	Januar 2017 -> 23/11-2018	1 år 10 mnd	1 NP, 1 LVO
Ålfotbreen	29/3-2016 -> 8/5-2019	3 år 3 mnd	1 NP

I snitt brukte disse verneområdestyrene tre år og tre måneder fra oppstart av arbeidet til strategien var endelig godkjent, varierende fra sju år (Forollhogna) til ett år og fire måneder (Nordkvaløy). En sentral tematikk er hvordan verneområdestyrene har samordnet besøksstrategiene med forvaltningsplaner. I de fleste av tilfeller forelå det forvaltningsplaner forut for oppstart av arbeidet med besøksstrategier. For de fleste av disse (12) ble forvaltningsplan vedtatt av styret før oppstart av arbeidet med besøksstrategier.²³ For ytterligere seks styrer forelå det forvaltningsplaner fra før styret ble etablert.²⁴ For minst to av disse ser det ut til at arbeidet med besøksstrategiene var en vesentlig faktor til at oppstarten med revisjon av forvaltningsplanene ble forsinket (Jotunheimen og Øvre Pasvik). I tillegg vedtok Forollhogna og Nærøyfjorden oppstart av revisjon av forvaltningsplaner fra henholdsvis 2004 og 2007 i sammenheng med slutføring av arbeidet med besøksstrategien. Videre er det en gruppe verneområdestyrer (6) som arbeidet parallelt med forvaltningsplanene og besøksstrategiene.²⁵ I to av disse prosessene ble besøksstrategien slutført før forvaltningsplanen (Kvænangsbotn, forvaltningsplan ikke slutført per dags dato, og Langsua). I to tilfelle ble vedtak av besøksstrategi fattet før påbegynnelse av arbeid med forvaltningsplan (Femundsmarka for Gutulia – forvaltningsplan ikke påbegynt, og Varangerhalvøya – forvaltningsplan påbegynt i 2019).

Det kan reises spørsmål ved i hvilken grad verneområdestyrene har fulgt forutsetningen om å basere arbeidet med besøksstrategi på vedtatt forvaltningsplan. To styrer har valgt å vedta besøksstrategi

²³ Femundsmarka, Lomsdal – Visten, Midte Nordland (Rago NP og Sjunkehatten NP), Naustdal – Gjengedal, Nordkvaløy – Rebbenes, Seiland, SVR, Stølsheimen, Trollheimen, Vegaøyan, Ålfotbreen.

²⁴ Følgefonna, Forollhogna, Jotunheimen, Nærøyfjorden, Reinheimen, Øvre Pasvik.

²⁵ Børgefjell, Fulufjellet, Kvænangsbotn, Langsua, Lyngsalpan, Skarvan – Roltdalen (parallelt med forvaltningsplan for Sylan LVO).

før arbeid med forvaltningsplan, og to andre har vedtatt besøksstrategien før slutføring av arbeidet med forvaltningsplaner. Dette må sies å være i strid med forutsetningen. På den andre siden er det da litt merkelig at Miljødirektoratet allerede i 2014 valgte ut Varangerhalvøya til å bli en av fire piloter for utarbeidelse av besøksstrategi (sammen med Jotunheimen, Rondane og Hallingskarvet) – se invitasjon fra Miljødirektoratet (2014a). De øvrige styrene som har arbeidet parallelt med forvaltningsplaner og besøksstrategier kan nok sies å ikke ha fulgt forutsetningen fullt ut. Videre er det minst fire styrer som har hatt gamle forvaltningsplaner som var modne for revisjon da de arbeidet med besøksstrategiene. Også for disse prosessene kan det reises spørsmål ved om forutsetningen ble fulgt fullt ut.

Hvis vi ser nærmere på tidsbruken i arbeidet med besøksstrategier, er det fire faktorer som ser peker seg ut som særlig relevante ved siden av tilgang på arbeidskraft: 1) Dekker besøksstrategien mange og ulike verneområder? 2) Forelå det en oppdatert forvaltningsplan ved oppstart av arbeidet med besøksstrategien? 3) Foregikk arbeidet med besøksstrategi parallelt med forvaltningsplanen? 4) Den øvrige saksmengde i verneområdestyrene.

1) *Kompleksitet i verneområdestruktur*: Hvis vi definerer styre med kompleks verneområdestruktur som styre som har ansvar for mer enn to store verneområder, omfattes følgende tolv styre (antall store verneområder i parentes): Dovrefjell (13), Forollhogna (9), SVR (9), Midtre Nordland (8), Reinheimen (7), Breheimen (6), Rondane (6), Folgefonna (5), Langsua (5), Femundsmarka (4), Blåfjella (3) og Møysalen (3). En del av disse har også ansvar for mange naturreservater (Rondane 8, Midtre Nordland 7, SVR 7, Blåfjella 6, Langsua 5, Reinheimen 5 og Dovrefjell 4). I denne gruppen er det ett styre som ifølge våre nettfunn ikke har presentert opplegget for besøksstrategi (Breheimen), men vi vet de har gjennomført både sårbarhetsvurdering og brukerundersøkelse med tanke på en besøksstrategi. Av de resterende elleve styrene har ett ikke ferdigstilt besøksstrategien (Dovrefjell) og vi har ikke lyktes å finne oppstartstidspunkter for ytterligere tre (Blåfjella, Møysalen og Rondane). For de resterende sju styrene har vi data for tidsbruk for utarbeidelsen av åtte besøksstrategier. Blant disse finner vi både den besøksstrategien som det har tatt lengst tid å utarbeide (Forollhogna 7 år) og de to som det ble brukt nest kortest tid på (Langsua og SVR begge 1 år og 6 måneder). Med andre ord, Langsua og SVR som laget en felles besøksstrategi for henholdsvis fem og ni verneområder, brukte kun ett og et halvt år, mens Forollhogna som hadde ni verneområder brukte hele sju år. I snitt ble det brukt omtrent tre år og sju måneder på å utarbeide de åtte besøksstrategiene. Av disse styrene er det fire som har valgt å utarbeide separate besøksstrategier for verneområdene (Femundsmarka, Midtre Nordland, Møysalen og Rondane). Ingen av disse fire har utarbeidet besøksstrategier for alle verneområdene de har ansvar for – de har samlet ansvar for 19 store verneområder og har kun besøksstrategier ferdige for seks av disse. Dovrefjell, som har flest store verneområder, startet arbeidet med strategien i desember 2017, og her ligger det an til at strategien skal få faglig godkjenning i januar 2021, litt over tre år etter at arbeidet ble igangsatt.

Oppsummeringsvis ser det ut til at kompleksiteten i verneområdestrukturen har en viss betydning for tidsbruk og gjennomføringsevne ved utarbeidelsen av besøksstrategier, men at dette i seg selv ikke er noen avgjørende faktor. Særlig er det verdt å merke seg at to av styrene med ansvar for mange store verneområder har vært i stand til å lage felles besøksstrategier for alle verneområdene på kun ett og et halvt år.

2 og 3) *Oppdatert forvaltningsplan og parallellitet med forvaltningsplan*: Til sammen ti verneområdestyrer har fulgt den standardprosessen som det var lagt opp til under den nye forvaltningsordningen: først vedtak av forvaltningsplan og deretter besøksstrategi (Lomsdal – Visten, Midtre Nordland, Naustdal–Gjengedal, Nordkvaløy–Rebbernesøy, Seiland, SVR, Stølsheimen, Trollheimen, Vegaøyen og Ålfotbreen. Tiden mellom ferdigstillingen av forvaltningsplanen og påbegynnelsen av besøksstrategien var for det meste ett til to år, men det var to som straks gikk i gang med besøksstrategien og ett som ventet i fire år. Tidsbruken for de elleve besøksstrategiene varierte mellom ett år og fire måneder og fire år og ni måneder, med en gjennomsnittlig tidsbruk på omtrent tre år. Tidsbruken i disse situasjonene var med andre ord omtrent tre måneder kortere enn gjennomsnittet for alle de 25 prosessene. I tillegg kan det nevnes en liten gruppe på tre styrer som utarbeidet strategiene parallelt med forvaltningsplanene, og vedtok forvaltningsplanene først: Fulufjellet, Lyngsalpan, og Skarvan og Roltdalen (sistnevnte parallelt med forvaltningsplan for LVO). Disse styrene brukte i snitt litt lengre tid på prosessene, tre år og åtte måneder.

En tredje gruppe verneområdestyrer (7) baserte seg på forvaltningsplaner som var vedtatt før styret ble etablert og utarbeidet besøksstrategier på basis av disse (Børgefjell, Folgefonna, Forollhogna, Jotunheimen, Nærøyfjorden, Reinheimen, Øvre Pasvik). Forvaltningsplanene var vedtatt mellom 1998 og 2010, noen var relativt gamle mens andre var relativt nye. I snitt var tidsbruken i disse åtte prosessene i overkant av tre år og sju måneder, markert lenger enn i den første gruppen.

De styrene som brukte kortest tid på å utarbeide besøksstrategier var de fire som ikke hadde forvaltningsplaner eller som prioriterte å bli ferdige med besøksstrategiene først: Femundsmarka, Kvænangsbotn, Langsua og Varangerhalvøya. Disse brukte i snitt bare to år og fem måneder.

Oppsummeringsvis kan det se ut til at en fersk forvaltningsplan er tidsbesparende, men at det er enda mer tidsbesparende å kunne prioritere arbeidet med besøksstrategier foran arbeidet med forvaltningsplaner. De styrene som utarbeidet besøksstrategiene parallelt med forvaltningsplanene synes ikke å ha tjent noe særlig tid på det, snarere tvert imot. Det er imidlertid bare tre styrer som har valgt denne fremgangsmåten og tidsbruken varierer mye mellom disse, så denne observasjonen er beheftet med stor usikkerhet.

4) *Øvrig saksmengde*: Her skal vi følge inndelingen av verneområdestyrer som benyttet i punkt 5.1.2. Blant styrene med over 350 enkeltvedtak i tidsperioden 2014 til 2020 er det ett som vi ikke har kunnet dokumentere oppstart av arbeid med besøksstrategi for (Breheimen, men se kommentar over). I tillegg er det ett som ikke har ferdigstilt noen besøksstrategi (Dovrefjell) og to som vi ikke har tilstrekkelige data for (Blåfjella og Rondane). For de resterende seks styrene (Langsua, Midtre Nordland, Reinheimen, SVR, Skarvan og Roltdalen og Trollheimen) har vi data for sju besøksstrategier som viser en gjennomsnittlig tidsbruk på omtrent tre år og én måned. Disse styrene hadde i gjennomsnitt 533 enkeltvedtak i perioden.

For gruppen med middels antall enkeltvedtak (mellom 150 og 350) er det to av elleve styrer som i henhold til våre data som vi ikke har kunnet dokumentere oppstart av arbeid med besøksstrategi for (Brattefjell – Vindeggen og Rohkunborri). Ytterligere ett styre har startet opp arbeidet, men ikke avsluttet (Sølen, oppstart i 2015, Ytre Hvaler oppstart 2017). Av de gjenstående sju styrene mangler vi data for oppstart for ett styre (Hallingskarvet). De seks gjenstående styrene (Børgefjell, Folgefonna, Forollhogna, Jotunheimen, Nærøyfjorden og Varangerhalvøya) brukte i snitt i overkant av fire år og

én måned på å gjøre ferdig besøksstrategiene. Disse styrene hadde i snitt 218 enkeltvedtak i perioden, omtrent halvparten av saksmengden i styrene med mange vedtak. Sammenholdt med at tre av styrene ikke har påbegynt arbeid og ett styre til nå har bukt over fem år på strategien, indikerer våre funn her at saksmengden ikke har hatt noen nevneverdig betydning for gjennomføringsevne og saksbehandlingstid for besøksstrategiene.

Gruppen med få antall enkeltvedtak gjør det svakest på oppstart av arbeid med besøksstrategier, her er det hele fem av elleve styrer som vi ikke har kunnet dokumentere oppstart av arbeidet for (Geiranger-Herdalen, Jostedalsbreen, Skardsfjella, Stabbursdalen og Øvre Dividal). For ett verneområdestyre mangler vi data for oppstart (Færder). De gjenstående fem styrene (Femundsmarka, Lomsdal-Visten, Lyngsalpan, Naustdal-Gjengedal og Stølsheimen) brukte i snitt omtrent tre år på å utarbeide besøksstrategiene, altså kortere tid enn begge de foregående gruppene. Hvis vi også tar med de fem styrene med under 50 enkeltvedtak som vi har data for (Fulufjellet, Nordkvaløy-Rebbernesøy, Seiland, Vegaøyen og Ålfotbreen), øker imidlertid den gjennomsnittlige tidsbruken til i overkant av tre år og én måned. I snitt hadde disse ti verneområdestyrene omtrent 62 enkeltvedtak i perioden. Likevel brukte disse styrene omtrent like lang tid som verneområdestyrene som i snitt hadde 533 vedtak i perioden.

Når det gjelder de verneområdestyrene som ikke har kunnet dokumentere oppstart av arbeid med besøksstrategier for, kunne man kanskje forklart dette med at de kun har ansvar for landskapsvernområder og ikke nasjonalparker, og derfor ikke har en forpliktelse til å utarbeide besøksstrategier. Denne forklaringen er imidlertid ikke overbevisende for de tre kategoriene verneområdestyrer som er diskutert over (styret med over 50 vedtak i perioden). Av de fem som har ansvar for nasjonalparker (Breheimen, Jostedalsbreen, Rohkunborri, Stabbursdalen og Øvre Dividal).

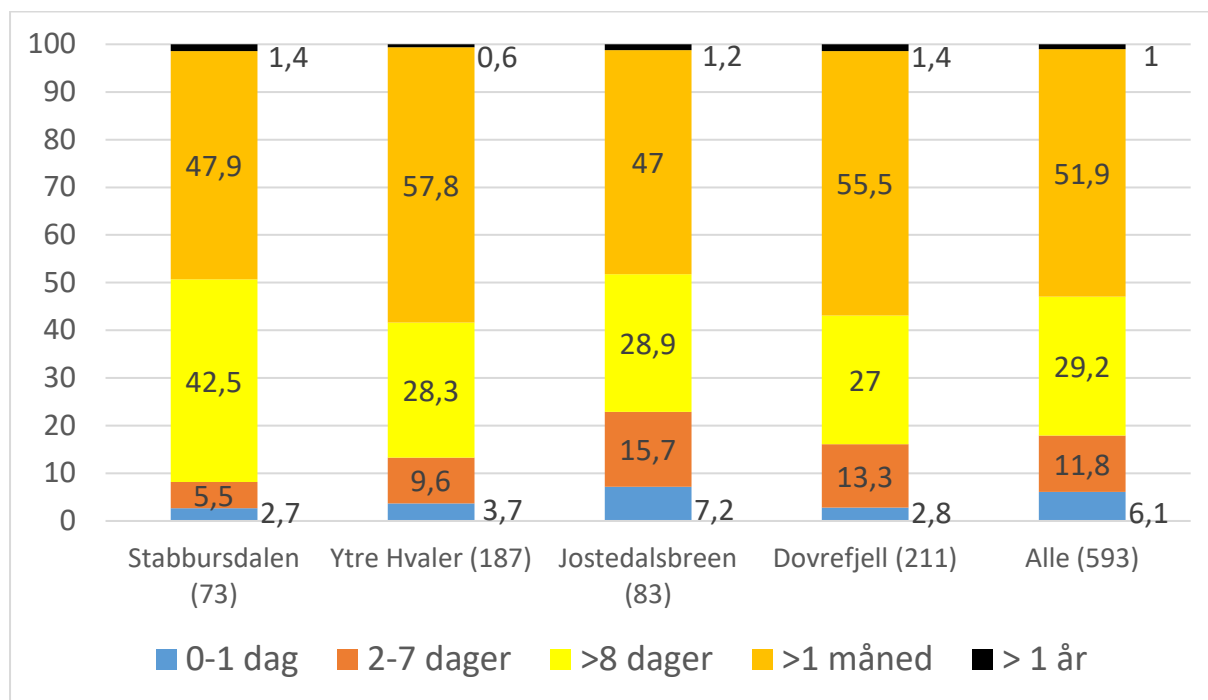
Oppsummeringsvis finner vi det mest sannsynlig at kompleksitet i verneområdestruktur og koordinering med arbeidet med forvaltningsplaner er de faktorene som har hatt størst betydning for verneområdestyrenes tidsbruk på arbeidet med besøksstrategier. Det synes ikke å være noen fordel å utarbeide besøksstrategi parallelt med forvaltningsplanen. Når det gjelder styrenes evne til å fullføre arbeidet med besøksstrategier, er det først og fremst kompleksiteten i verneområdestrukturen som synes å ha betydning. På et mer overordnet nivå er det vårt inntrykk at det er andre faktorer enn de vi har diskutert over som også spiller inn på tidsbruk og gjennomføringsevne. Her vil vi spesielt peke på graden av interessekonflikter samt tilgang på menneskelige ressurser og arbeidskapasitet som potensielle forklaringsfaktorer.

5.2.1.3 Enkeltvedtak

Det har vist seg utfordrende å undersøke verneområdestyrenes saksbehandlingstid for enkeltvedtak. I mange saker er søknadsdato ikke angitt – enkelte forvaltere unnlater ganske konsekvent å angi slike opplysninger. I noen saker angir man i stedet datoen for mottak av søknaden. Denne datoen kan i en del tilfelle være svært avvikende fra den aktuelle søknadsdatoen, i mange tilfeller fordi saken har vært sendt via kommunen. Det kan se ut som de fleste søknader sendes elektronisk, men det er uklart i hvilken grad dette gjøres. Undersøkelsen nedenfor må derfor leses disse forbehold.

I datamaterialet har vi totalt 593 avgjørelser som inkluderer 554 avgjørelser fra de fire utvalgte verneområdestyrene og 39 avgjørelser som er tilfeldig valgt fra øvrige verneområdestyrer (Figur 5-

23). Vi har kodet sakene i fem kategorier. For det første har vi en kategori av saker som avgjøres umiddelbart (0-1 dager). Dette er rene rutineavgjørelser der det er saksbehandler anser det som unødvendig å gjøre noen undersøkelser. Det lite innslag av slike saker generelt, med unntak av en ganske stor andel i Jostedalsbreen. Den andre gruppen saker er rutinesaker der det ikke er nødvendig å konsultere andre organer eller gjøre selvstendige undersøkelser (2-7 dager). Slike saker avgjøres hovedsakelig av forvalter. Også for disse sakene kommer Jostedalsbreen ut med en stor andel saker – samlet utgjør disse to gruppene saker i underkant av ¼ av alle sakene for dette styret. Saker som tar inntil en måned har et visst innslag av saker som legges fram for verneområdestyrene, men omfatter ellers saker som det av ulike grunner tar lang tid å behandle administrativt, for eksempel på grunn av forvalters fravær eller prioritering av andre arbeidsoppgaver. Denne saks kategorien er spesielt stor i Stabbursdalen. Jevnt over er det for alle styrene en høy andel saker som tar over én måned. I denne kategorien finnes de fleste byggesaker som i en del tilfeller krever samordning med flere offentlige organer, private aktører (særlig grunneiere) og interesseorganisasjoner (særlig tam- og villrein). Det ser ut til at det er vanskelig for styrene å få andelen av denne kategorien saker ned i noe særlig mindre enn 50 prosent (se punkt 5.1.3). I det følgende skal vi se litt nærmere på om dataene kan si noe om betydningen av saksmengde, forvaltningsplaner og besøksstrategier for saksbehandlingstiden.



Figur 5-23 Saksbehandlingstid for utvalgte verneområdestyret

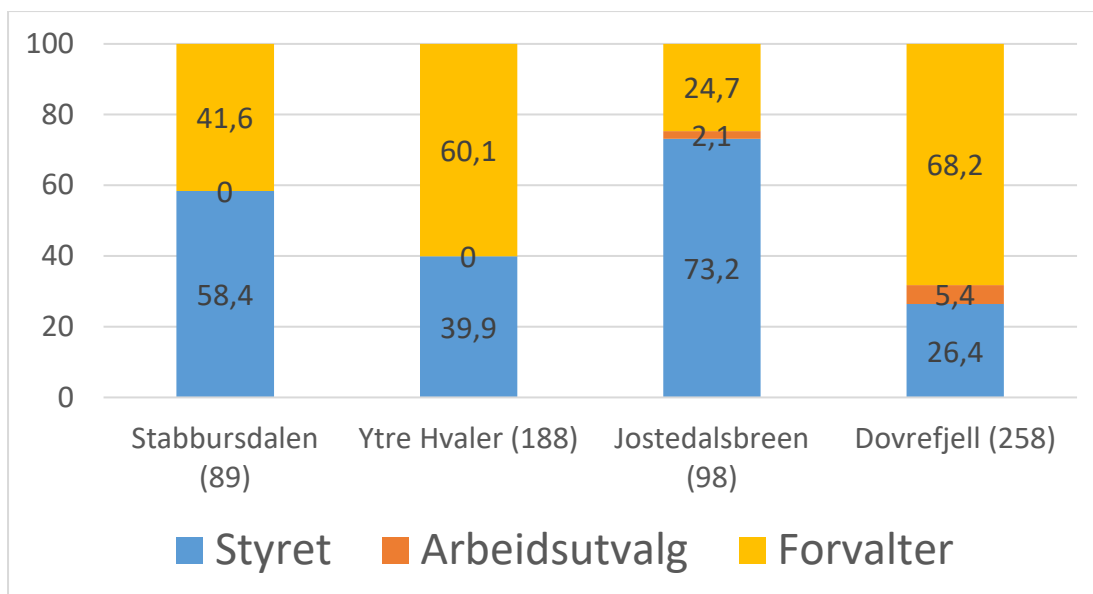
Dovrefjell er verneområdestyret med klart flest saker av alle verneområdestyrene (938). Til tross for dette skiller ikke saksbehandlingstiden der seg spesielt mye fra saksbehandlingstiden i de andre styrene. Ytre Hvaler, med nest flest saker blant de utvalgte styrene (196), har generelt lengre saksbehandlingstid enn Dovrefjell. Stabbursdalen, som har færrest saker av disse styrene (89), har betydelig lengre saksbehandlingstid enn Jostedalsbreen, som ikke har nevneverdig flere saker (102). Alt i alt ser det følgelig ut til at det totale antallet saker ikke har entydig eller klar betydning for saksbehandlingstiden.

Av disse verneområdestyrene er det bare Dovrefjell som har startet opp arbeid med besøksstrategi. Dette arbeidet ble startet opp i 2017, og det er ikke noe i tallmaterialet som tyder på at dette har medført nevneverdig økning i saksbehandlingstiden. Alle de fire styrene har arbeidet med forvaltningsplaner i perioden. Dovrefjell startet revisjonen av forvaltningsplanen fra 2006 i 2014, og revisjonsarbeidet har blitt sterkt forsinket, blant annet som følge av utvidelsen av styrets ansvarsområde i 2018, men sannsynligvis også som følge av stort antall enkeltvedtak og muligens også som konsekvens av påbegynnelse av arbeid med besøksstrategi. Jostedalsbreen har den eldste forvaltningsplanen av alle verneområdestyrene (1994). Det ble satt i gang revisjon av planen i 2014, men det er fremdeles ikke sendt ut noe planutkast på høring. For Stabbursdalen forelå det et utkast til forvaltningsplan fra fylkesmannen i 1990. Det er uklart når arbeidet med å revidere dette utkastet ble gjenopptatt. Det foreligger ikke noe offisielt utkast til forvaltningsplan. Ytre Hvaler er det eneste av de utvalgte styrene som har sluttført arbeidet med forvaltningsplan i perioden. Prosessen tok elleve år fram til planen ble vedtatt i 2020.

På denne bakgrunn ser det ikke ut til at arbeid med forvaltningsplan har hatt nevneverdig betydning for saksbehandlingstiden for noen av disse verneområdestyrene, kanskje med unntak av Ytre Hvaler, som har hatt en høy andel saker med saksbehandlingstid over én måned. Det er heller ikke grunnlag i dette tallmaterialet for noen antagelse om at saksmengde har påvirket framdriften i arbeidet med forvaltningsplanene i nevneverdig grad. Til tross for den store saksmengden i Dovrefjell og utvidelsen i 2018, ser det ut til at Dovrefjell har hatt best framdrift i arbeidet med forvaltningsplan av disse fire verneområdestyrene.

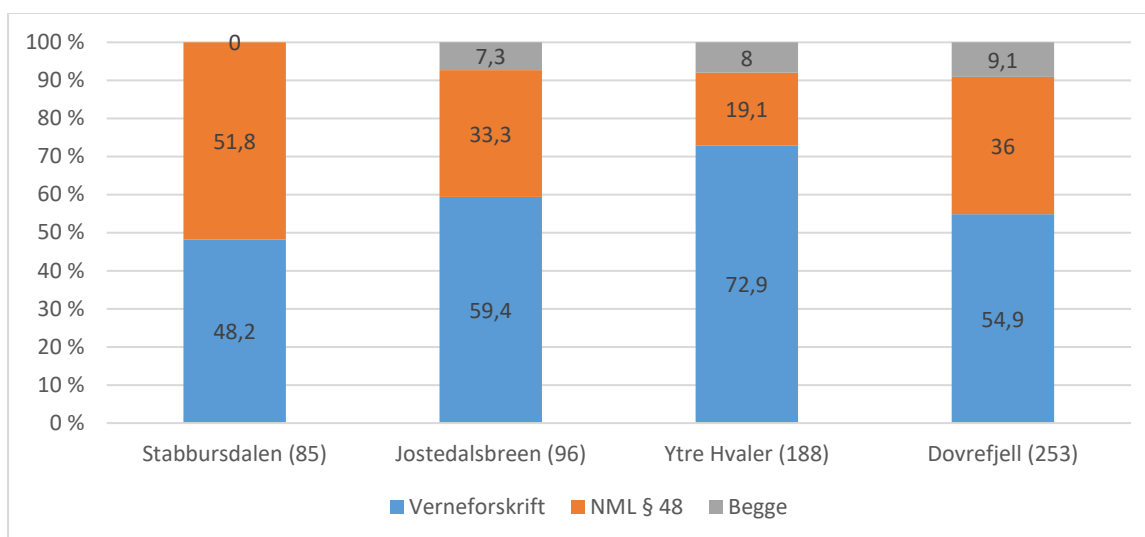
5.2.2 VARIASJON I SAKSBEHANDLING OG INNHOLDET I VEDTAK FRA UTVALGTE VERNEOMRÅDESTYRER

I dette punktet skal vi se nærmere på de detaljerte studiene av enkeltvedtakspraksis fra de utvalgte verneområdestyrene. Som vist i Figur 5-24 varierer delegasjon av vedtak mye mellom verneområdestyrene. Det er relativt åpenbart at en helt sentral grunn til delegasjon til forvalter er saksmengden – Dovrefjell og Ytre Hvaler har klart større grad av delegasjon enn Jostedalsbreen og Stabbursdalen. Men saksmengde er åpenbart ikke den eneste påvirkningsfaktoren i lys av forskjellen mellom Stabbursdalen og Jostedalsbreen. Andre viktige faktorer kan være hyppigheten i møtene til verneområdestyrene og variasjon i sakstyper. Det er påfallende at det er så liten bruk av arbeidsutvalg i disse styrene. Det kan spørres om det strengt tatt er behov for å operere med egne arbeidsutvalg for behandling av enkeltvedtak utenom i helt spesielle tilfeller.



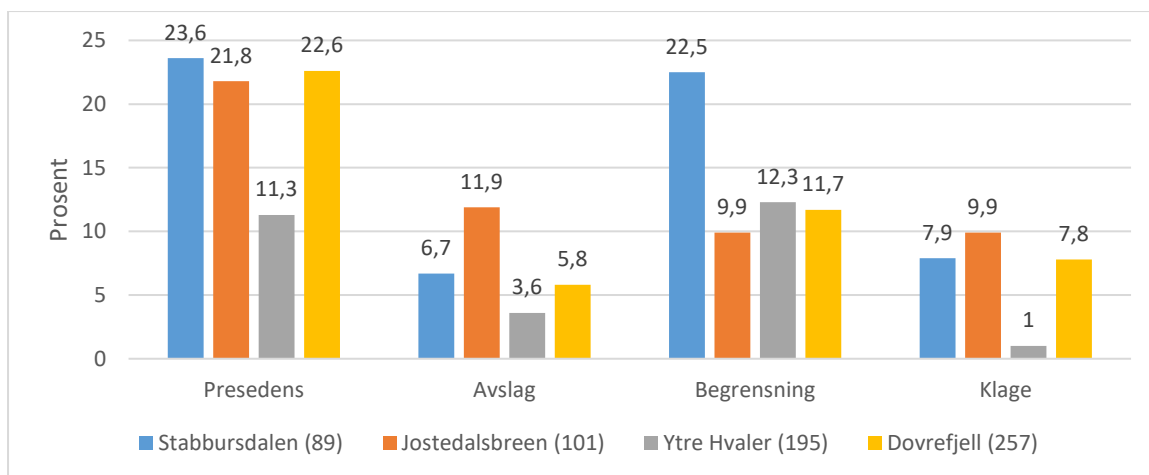
Figur 5-24 Variasjon i delegering av vedtaksmyndighet, utvalgte verneområdestyrer

Verneområdestyrene forutsettes å fatte vedtak om dispensasjoner etter de spesifikke unntakene som er listet opp i verneområdeforskriftene. Det er meningen at NML § 48 kun skal brukes som dispensasjonsgrunnlag i unntakstilfeller, og bare dersom strenge vilkår er oppfylt. Det er utarbeidet egne retningslinjer for saksbehandlingen etter NML § 48. Som vi har sett over (Figur 5-17) er det en overraskende stor andel enkeltvedtak basert på NML § 48 over tid for de fire styrene. I Figur 5-25 ser vi nærmere på variasjon mellom verneområdestyrene med hensyn til hvilket rettsgrunnlag som er angitt i den enkelte sak.



Figur 5-25 Variasjon i hjemmel for enkeltvedtak, utvalgte verneområdestyrer

Avslutningsvis skal vi kort sammenligne bruk av presedens i begrunnelsene og resultater i de fire utvalgte verneområdestyrene (Figur 5-26).



Figur 5-26 Begrunnelse og resultat, utvalgte verneområdestyrer

Hva angår bruk av presedens, så viser det seg at Ytre Hvaler har en lav andel saker der dette er et tema. Hvis vi sammenholder dette med tendensen til å begrense presedensvurderinger til forekomsten av tidligere tillatelser i samme type saker, gir det god mening at Ytre Hvaler har lite bruk av dette i lys av at dette styret har en lav andel relaterte saker (se Figur 5-12).

Jostedalsbreen har en særlig høy andel avslag og Ytre Hvaler har en tilsvarende lav andel avslag blant sine saker. Den relativt store variasjonen i antall avslag kan relateres til den veiledning som søkere får forut for innsending av søknader. På generelt nivå er det nærliggende å søke slik veiledning i forvaltningsplaner og besøksstrategier. På et konkret nivå kan mulighet for å konsultere forvalter antas å være særlig viktig. Resultatene her kan antyde at Jostedalsbreen har en større utfordring enn de øvrige verneområdestyrene på disse punktene, muligens relatert til gammel forvaltningsplan og manglende arbeid med besøksstrategi. Hvis vi sammenholder dette med begrensninger i tillatelsene til det omsøkte, har også Stabbursdalen en høy andel saker der søker kan ha grunn til å ha skuffede forventninger. Det er dermed sannsynlig at også Stabbursdalen har lignende utfordringer som Jostedalsbreen.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at Jostedalsbreen og Stabbursdalen har høyest andel klager (bredt definert i den forstand at alle saker om omgjøring også er tatt med). For øvrig følger andelen klager ganske godt andelen avslag. Det kan tyde på at det generelt er relativt stor aksept for at tillatelsene ikke fullt ut oppfyller alt det er søkt om i søknadene.

5.3 ENHETLIG PRAKSIS: FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

I denne delen av kapitlet vil vi presentere funn fra spørreundersøkelsen som belyser arbeidet i verneområdestyret. Dette inkluderer spørsmål knyttet til vedtakene som fattes og kunnskapsgrunnlaget, innstillingen, og om vedtakene eventuelt påklages. Videre spør vi om innhenting av informasjon, i hvilken grad møtene avholdes digitalt, om delegering av myndighet fra styret til forvalter, samt habilitet.

5.3.1 ARBEIDET I VERNEOMRÅDESTYRET

I spørreundersøkelsen spurte vi i hvor stor grad en rekke faktorer har preget arbeidet i verneområdestyret (Figur 4-5). Spørsmålene gikk til forvaltere og medlemmer og ledere av

verneområdestyrene i begge styreperiodene (2015-2019 og 2020-2023). Totalskår er presentert i vedlegg 4.

Det er i gjennomsnitt stor grad av enighet mellom de ulike respondentgruppene om at forvalterens innstilling i stor grad vedtas, selv om forvalterne i størst grad er enige i dette. Dette gjenspeiles i at respondentene i gjennomsnitt i liten grad mener forvalterens innstilling endres. De ulike respondentgruppene svarer alle at de i stor grad opplever at det gis gode begrunnelser for vedtak, men det er større variasjoner mellom respondentgruppene knyttet til om det er gode rutiner for å evaluere konsekvensene av vedtak (her er forvalterne mest negative) og om mange vedtak påklages (dette mener medlemmene av verneområdestyrene i større grad enn andre). Når det gjelder i hvilken grad klagesaker oversendes til Miljødirektoratet, vurderer forvalterne i større grad enn medlemmene av verneområdestyrene at dette gjøres, selv om gjennomsnittet ligger så vidt over «verken eller». Lederne av styrene oppgir at dette gjøres i mindre grad. Respondentgruppene er i litt større grad enige i at klagesakene i noen grad behandles i verneområdestyret, selv om medlemmene av styret i større grad er enige enn de andre tre gruppene.

På spørsmål om møtene gjennomføres digitalt, svarer respondentgruppene i gjennomsnitt relativt likt, og resultatene viser at møtene i mindre grad gjennomføres digitalt. Når det gjelder vurderingen av i hvilken grad saksbehandlingstiden er for lang, vurderer alle respondentgruppene at den i mindre eller liten grad er det. Forvalterne vurderer i gjennomsnitt i noen grad at de må hente informasjon fra andre enn rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg, mens de andre respondentgruppene svarer mellom «verken eller» og «i mindre grad». Dette kan bety at respondentene mener de i all hovedsak har nok informasjon for å fatte vedtak.

Forvalterne er i liten grad enig i at det delegeres for mange vedtak fra verneområdestyret til forvalteren, mens lederne av de inneværende verneområdestyrene i gjennomsnitt gir høyest skår på dette spørsmålet, selv om deres gjennomsnittsskår er at dette i «mindre grad» gjøres. Samlet vurderer respondentene at det i mindre eller liten grad blir delegert for mange vedtak til forvalterne. Respondentene mener i gjennomsnitt at de i liten grad bruker mye tid på saker som ikke berører verneområdet, og at de i liten grad opplever spørsmål rundt representantenes habilitet.

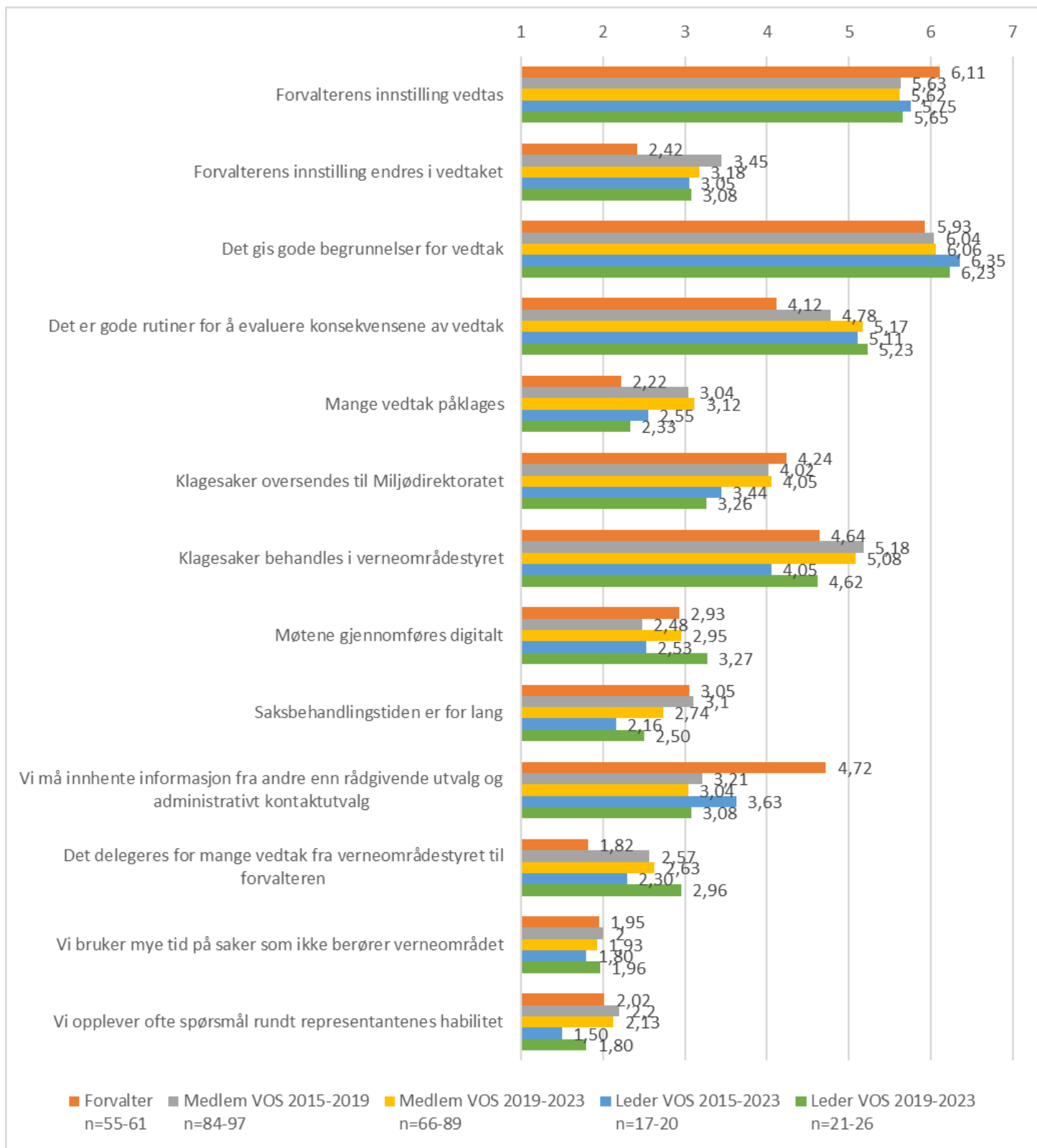
Vi har også analysert svarene på disse spørsmålene ut fra hvilket organ representantene i verneområdestyrene er oppnevnt av (se Vedlegg 4). Selv om grupperingene i all hovedsak fremstår ganske likt fordelt, er det en del forskjeller, og svarene fra representantene oppnevnt av Sametinget skiller seg ut sammenlignet med de andre. De er i gjennomsnitt i mindre grad enige i at det gis gode begrunnelser for vedtak og at det er gode rutiner for å evaluere konsekvensene av vedtak. Samtidig er de samlet sett i større grad enige i at det delegeres for mange vedtak til forvalteren, at det brukes for mye tid på saker som ikke berører verneområdet og at det ofte er spørsmål om representantenes habilitet. Vi vil igjen påpeke at det er snakk om små forskjeller, men slik vi så i kapittel 4.3, var respondentene oppnevnt av Sametinget gjennomgående litt mer kritiske enn de andre gruppene. Det er også verdt å merke seg at grunneierrepresentantene i størst grad er uenige i at det er for lang saksbehandlingstid, at det brukes for mye tid på saker som ikke berører verneområdet og at det er spørsmål om representantenes habilitet.

Respondentene fikk i et åpent spørsmål muligheten til å skrive en kommentar til hvem som klager på vedtak i verneområdestyret. Dette benyttet 135 respondenter seg av muligheten til. Vi vil nå kort

redegjøre for hva som kom frem her. I kommentarene gikk respondentene også ut over spørsmålet om hvem som klager, og inkluderte en god del kommentarer om hva det klages på.

Den gjennomgående kommentaren er at det klages på avslag på søknader om dispensasjon fra verneforskriftene. En av respondentene skriver at den som klager er «i 99 prosent av tilfellene den som har søkt og fått avslag». Andre sier at noen klager skyldes at det ikke er gitt god nok informasjon i søknaden eller at det skjer endringer av tiltaket eller aktiviteten i løpet av prosessen. Resultatet er, ifølge respondenten at det blir «behandlet som en klagesak, selv om bedre informasjon i søknadsfasen kunne ha unngått en 'klage'».

Mange klager gjelder avslag på/innvilga søknader om dispensasjon til motorferdsel. En av respondentene skriver at det «i hovedtrekk er søknader om motorferdsel som genererer flest klager». Det poengteres at dette kan være bruk av snøscooter, jernhest for å ta ut vilt, helikopter med mer, og at det er snakk om både privatpersoner og foreninger. Dispensasjonssøknadene kan komme fra en lang rekke av aktører: forsvaret, private utbyggere, fotografer som ønsker å bruke droner, enkeltpersoner, grunneiere, Finnmarkseiendommen, Statskog, Naturvernforbundet, DNT, hytteeiere med mer.



Figur 5-27 I hvor stor grad kjennetegner følgende faktorer arbeidet i verneområdestyret... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Etter rolle i forvaltningen. Gjennomsnitt. n=242

Noen respondenter skriver at Naturvernforbundet gjerne kan klage på vedtak som er gjort vedrørende beitenæringer eller ferdsel, og at Naturvernforbundet stiller spørsmål ved ivaretagelsen av nærings- og kulturaktiviteten for primærnæringene når dette går på bekostning av verneverdiene. En annen respondent skriver om at de har fått tilbakemelding fra en naturvernorganisasjon på at delegasjonsvedtaket til forvalter kan gå på bekostning av saksbehandlingstiden: «det ikkje er reell klagehandsaming på hastevedtak når tiltaket vert gjennomført umiddelbart. Saka vart diskutert i rådgjevande utval og i styret i ettertid. Styret har vedteke delegasjonsreglement til forvaltar for å effektivisere sakshandsaminga. Det er viktig både av omsyn til bruk av tida til styremedlemmane og forvaltar si tid (svært krevjande og omfattande arbeidsoppgåver)». Noen av respondentene påpeker at Fylkesmannen også har klaget i saker der verneområdestyret har «snudd forvalters innstilling». I spørreundersøkelsens siste spørsmål poengterer et medlem av rådgivende utvalg (som også skriver at hen representerer Fylkesmannen) at «det er viktig for å sikre verneinteressene og formålet med vernet på sikt at Fylkesmannens klagerett og rett til å delta på møter i styrene opprettholdes. Men: det er kun i en svært liten del av vedtakene i styrene at Fylkesmannen griper inn/klager. Slik sett fungerer modellen relativt godt og visse svakheter i noen få vedtak oppveies av bedre lokal forståelse og forankring og dermed mindre konflikter».

5.4 PRAKSIS: FUNN FRA DYBDESTUDIE

Vi har så langt i dette kapitlet sett på styrenes saksbehandling og i hvilken grad denne praksisen over tid varierer internt i et styre og mellom styrene. Funnene fra spørreundersøkelsen har bidratt til å belyse hvordan de ulike respondentene vurderer denne praksisen. I dette avsnittet vil vi presentere funn fra intervjuene i dybdestudien om hvorvidt forvaltningen fremstår som enhetlig og hvordan praksis eventuelt har endret seg over tid. Flertallet av informantene i dybdestudien synes dette spørsmålet var vanskelig å svare på, men etter å ha tenkt seg litt om, hadde flere synspunkter på temaet.

5.4.1 STABBURSDALEN

Det er litt uenighet blant informantene om i hvilken grad forvaltningen fremstår som enhetlig. Siden mesteparten av nasjonalparken ligger i Porsanger kommune og under én prosent av arealet ligger i Hammerfest kommune, oppleves det av flere som problematisk og uheldig at de to kommunene har like mange representanter i styret. I hvilken grad det har hatt praktisk betydning for beslutninger og vedtak, er imidlertid uklart.

Det er mange ulike interesser i nasjonalparken, og flere opplever variasjon i hvordan ulike interesser blir ivare tatt. Det oppleves utfordrende at man ikke får gjennomslag for innspillene fra de ulike interesseorganisasjonene. En nevner at det fremstår som merkelig at det i enkelte nasjonalparker tillates for eksempel scooterkjøring for å lage løype til skiløpere, noe som ansees som ren lystkjøring, mens det i Stabbursdalen er vanskelig å få tillatelse til å kjøre scooter til etablerte hytter, og at reindrifta møter det de opplever som strenge krav når de ønsker å bygge ut gjeterhytter. Som leder fra en av siidaene sa det så opplever de at: «Parkens forvaltningsplan tar ikke hensyn til reindrift, og anser ikke reindrift som en næring ... forvaltningsplanen anser reindrifta på lik linje med andre fritidsfolk ... vi er som gjester i vårt eget hus».

Reindrifta opplever det som problematisk at de blir behandlet på lik linje med fritidsaktiviteter, som nevnt i eksemplet over, eller forskningsaktivitet når de driver næringa si som de har gjort i

generasjoner. Det ble for eksempel nevnt som ønskelig å kunne benytte droner til gjeting av rein, men reindriften opplevde at forvaltningen hadde vært negativ til dette. Samtidig fikk forskningsorganisasjoner lov til å bruke droner i området til forskningsaktivitet. Det skapte reaksjoner at de ikke skulle gis mulighet til å drive effektiv reindrift, når andre fikk tillatelse til dronebruk til annet formål. Som en sa: «Man behandles forskjellig fra område til område for ulike formål».

Når det gjelder forvaltningen generelt, ble det pekt på av forvalter at befolkningen nok ikke helt vet hvilke roller de ulike aktørene har. Forvalter er lokalisert på Stabbursnes Naturhus og Museum som er besøksenter for nasjonalparken. Her er også SNO lokalisert. I tillegg kan det virke forvirrende at dokumentene som sendes ut fra forvalter er adressert fra fylkesmannen. Dette kan være utfordrende for befolkningen å holde styr på og må ofte forklares for dem, ifølge forvalter.

5.4.2 DOVREFJELL

Forvaltninga har ansvar for et stort område, med stor variasjon i verneformål, og ikke minst store geografiske forskjeller med hensyn på landskap, brukstradisjoner, og dagens bruk. Intervjuene i dybdestudien konsentrerte seg om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Informantene hadde flere synspunkter på det med enhetlig forvaltning, men først etter å ha tenkt seg om en del. Dette kan tolkes som om temaet ikke er veldig fremtredende.

Det var flere som nevnte forholdet mellom lokale og de besøkende, og der man mente at lokale brukstradisjoner kom i konflikt med stadig flere besøkende med økende behov for tilrettelegging. Den lokale brukstradisjonen bygger på bruk av fjellet som en del av hverdagen, der man «leste» og kjente landskapet for å kunne utføre gjøremål slik som jakt, fiske, se etter dyra eller sanke. Noen reflekterte om dette og egne erfaringer med eldre generasjoner som hadde sterkere relasjoner til fjellet. Disse erfaringene og denne bruken kan oppleves å stå i kontrast til de besøkende som «forbrukere» og som ofte trenger en eller annen form for tilrettelegging. Det kan være slik at de lokale føler seg «fortrengt» fra enkelte områder de tradisjonelt har brukt, og det ble trukket frem eksempler fra Hjerkin. Den sterkt økende ferdselen mot Snøheim og Snøhetta og om dette går ut over den lokale bruken får mye oppmerksomhet i media og i forvaltningen. DNT sin rolle og de utviklingsmulighetene og «monopolet» DNT har på bruk av fjellet ble spesielt trukket frem. Det ble påpekt av noen av informantene at det er vanskelig å akseptere at DNT kan starte opp en turisthytte med 5000-6000 overnattinger om sommeren, når lokale samtidig har vanskeligheter med å få lov til små påbygg eller utbedringer på seterhus eller buer. Det ble pekt på at kravet om å fjerne de gamle seterhusene på Veslie og Rolstad har vært en vanskelig sak for de lokale, når man samtidig ser de store besøksmengdene i nærområdet, slik som viewpoint Snøhetta og Snøheim. Samtidig ble det påpekt at det var lokalsamfunnet som kjempet for å beholde Snøheimveien og Snøheim, for bruk og verdiskaping i lokalsamfunnet. Her er det med andre ord dilemmaer som påvirker hvordan forvaltningspraksisen oppfattes lokalt. Et standpunkt som ble vektlagt av noen informanter var at de lokale sine interesser har forrang over andre verdier og interesser i området, og dette gjelder spesielt antallet dispensasjonssøknader (motortransport, utbedringer på buer mm) som blir behandlet og innvilget av verneområdestyret.

Et annet forhold som ble trukket frem av flere av informantene var ulik praksis vedrørende dispensasjon for motorferdsel i nasjonalparken, der man mente at det var ulik praksis langs en nord-sør akse. Det er langt flere dispensasjoner som blir gitt til motorferdsel på Trøndelagsiden enn på arealene til Dovre/Lesja. Det ble fremlagt at dette skyldes en praksis som har en lang og komplisert

historie, og det har etablert seg en forvaltningspraksis som har røtter minst tilbake til begynnelsen på 2000-tallet. Det ble også hevdet at Oppdal her flere hytter/buer enn Dovre/Lesja, og det er spesielt hyttene ved Snøfjellstjønnna og Tjønnglupen som har flest dispensasjonssøknader, slik det også fremkommer i kapittel 4.1.3. Dette gjelder både sommer og vinter. Sommerstid er problematikken også knyttet til godt synlige kjørespor, og for eksempel inn til Tjønnglupen er det en praksis for tillatelse til en tur med traktor sen-høstes for å frakte inn og ut utstyr, i kombinasjon med å frakte ut kjøtt fra villreinjakta. Forvaltningen må her gjøre en avveining mellom en tur med traktor eller flere snøskuter-turer vinterstid for å frakte inn tilsvarende mengde utstyr. Kombinasjon med å frakte ut kjøtt gjør også turen veldig praktisk for jegerne, og de hevder dette bidrar til høy fellingsprosent i området. Ved Snøfjellstjønnna er det opparbeidet et kjørespor/veg, og det har lenge (minst siden begynnelsen av 2000-tallet) vært en praksis for å kjøre vegen helt ned til hyttene ved Snøfjellstjønnna. Hver hytta får innvilget 2 turer i året, og flere hvis det er planer om byggeprosjekt. Dispensasjoner på motorferdsel til hyttene ved Tjønnglupen og Snøfjellstjønnna er eksempler på at det er vanskelig å endre en praksis som har pågått noen år og som brukerne tar for gitt. Faren er også at dette setter presedens for andre tilsvarende situasjoner med konsentrasjoner av hytter i verneområdet. Disse sakene viser at forvaltningen ikke har vært konsekvente i dispensasjonssøknader over tid, og dermed gitt større handlingsrom til brukerne enn det som strengt tatt tillates i henhold til forvaltningsplan og lovverk. På nordsiden ble det av enkelte informanter hevdet at motorferdselen går ut over mandatet gitt i egen forvaltningsplan og også hva som tillates av motorferdsel i utmark i henhold til motorferdselloven.

Enkelte informanter trakk også frem forholdet mellom verdiskaping og vern der det er geografiske ulikheter. Besøksstrategien og spørsmål om verdiskaping i verneområdet henvender seg i stor grad til de mest besøkte områdene, og fokus på disse arealene kan diskriminere de mindre besøkte arealene og arealer med store verneverdier. I dette ligger det at tilnærmingen ikke er enhetlig, men fremhever bruksområdene og utvikling fremfor det å bevare verneverdiene i de mer urørte områdene. Dette kan føre til at de områdene som ikke skal ha flere folk er lite bevisstgjort, og utviklingen skjer da mer tilfeldig. Selve målet med å styre og kanalisere innebærer en todelt strategi, og dermed samtidig en skjerming av de mest urørte lite besøkte områdene. Om forvaltningen skal lykkes med dette bør man også ha mer fokus på hvordan man skal skjerme områder for bruk. Dette henger også sammen med et geografisk fokus, der Hjerkin og områdene rundt tar nesten all oppmerksomheten til forvaltningen, mens mer perifere og mindre besøkte områder får tilsvarende mindre oppmerksomhet. Hjerkin inneholder mange og kompliserte elementer som må ha oppmerksomhet knyttet til restaurering, stor ferdsel og turisme, E6, moskus og besøkssenter, så det er det mest kritiske området når det gjelder verneverdiene. Men det ble stilt spørsmål blant noen av informantene om andre områder får for liten oppmerksomhet og kan utvikle seg i negativ retning når det gjelder å ta vare på verneverdiene.

Det kan også i Dovrefjell være vanskelig å orientere seg i den fragmenterte forvaltningen av områder innenfor og utenfor verneområdene, og å forstå rollene til de ulike aktørene. Det er svært mange interessegrupper representert i rådgivende utvalg. Forholdet og grensegangen mellom SNO og fjellstyre og villreinutvalget ble pekt på som vanskelig å forstå, og det at forvalterne har epostadresse hos Fylkesmannen har skapt forvirring. Det kan dermed være utfordrende å skille mellom aktørenes ulike roller i forvaltningen.

5.4.3 JOSTEDALSMBREEN

Blant informantene synes det å være enighet om at forvaltningen av Jostedalshreen fremstår som enhetlig. Flere understreker at det er god dialog mellom forvalterne og SNO, og at dette bidrar positivt. En representant fra administrativt kontaktutvalg vektlegger at det er god koordinering mellom kommunen og forvalterne i saker som omhandler motorferdsel, og opplever å være omforent med forvalterne i disse sakene. Det er likevel slik at noen kommuner har både spesielle utfordringer og kanskje får spesiell oppmerksomhet. Det gjelder ikke minste Stryn kommune, pga. den enorme turistpågangen (cruiseturister) og som har de tre seterdalene som kanskje også gir landbruksinteressene en spesiell posisjon i nasjonalparken.

Flere av informantene er opptatt av sammenhengen mellom verneområdeforvaltningen og kommunene for øvrig. I intervjuet med en representant i administrativt kontaktutvalg kommer det frem at kommunens oppfølging kanskje ikke har vært så systematisk, noe som begrunnes med manglende ressurser kommunalt. Etter kommunesammenslåing har Sunnfjord kommune flere store verneområder og ansvaret for den kommunale oppfølgingen av disse har blitt samlet hos en ansatt i kommuneadministrasjonen, samtidig som fagmiljøet har blitt større og det er flere ressurspersoner å trekke på i kommunen. Dette fremheves som positivt, og for øyeblikket jobbes det med å få vedtatt at kommunen skal bli nasjonalparkkommune. Samtidig understrekes det at noen kommuner har vært flinkere og har hatt flere konkrete prosjekter å spille inn til forvaltningen. Flere av de intervjuede påpeker at dette gjenspeiler at det er ulike behov i kommunene, og at behovet for tilrettelegging naturlig nok er større i noen av områdene.

Et av medlemmene i det rådgivende utvalget mener at kompetansen og kapasiteten i kommunene på landbruk, utmarksspørsmål og naturvern generelt sett er alt for lav, og at dette gjør at kommunene ikke klarer å følge opp på en slik måte at det bidrar til helhetlig forvaltning innenfor og utenfor verneområdet. Samtidig påpekes det at kommunene har «toppa laget» med ordførerne i styret, og at dette indikerer at forvaltningen er viktig for kommunene, selv om det tidvis mangler ressurser i administrasjonen.

5.4.4 YTRE HVALER

Med utgangspunkt i et oversiktlig aktørbilde – med de to kommunene Fredrikstad og Hvaler – vurderes forutsetningene for en enhetlig forvaltning som gode. I tillegg er det i den delen av Fredrikstad kommune som tilligger nasjonalparken i all hovedsak snakk om friluftsområder, beiteområder og en kystledhytte. Forvaltningsmessig beskrives dette som «veldig overkommelig». Samarbeidet kommunene imellom vurderes som veldig godt, og ivaretas gjennom det som omtales som «knutepunktsmøter» i regi av forvaltningen. Opprettelsen av Skjærgårdens hus på Skjærhalden, hvor SNO opprinnelig var representert med to personer (en naturveileder og en på oppsyn), i tillegg til naturforvalter og Skjærgårdstjenesten, vurderes som viktig i denne sammenhengen. Dette samarbeidet strekker seg tilbake til tiden før opprettelsen av nasjonalparken. De regelmessige knutepunktsmøtene har dermed i praksis bestått av representanter fra besøksenteret, SNO, Skjærgårdstjenesten, og kommunene med de som jobber med friluftsliv og natur. Av og til har administrative representanter for byggesak deltatt, når det har vært vurdert som viktig. Disse møtene vurderes som viktige for å fremme samarbeid og informasjonsflyt – og har dermed gitt mulighet til å etablere en enhetlig forvaltning. Som nevnt foran uttrykker likevel enkelte bekymring for at SNOs utflytting fra Skjærgårdens hus vil kunne ha en negativ effekt. Relasjonen til departement, direktorat

og fylkesmann beskrives som grunnleggende god og ikke preget av motsetninger – selv om enkelte informanter har opplevd det som utfordrende å kommunisere de unike betingelsene og ressursbehovene i forvaltningen av marine verneverdier overfor statlige myndigheter.

5.5 OPPSUMMERENDE ANALYSE OM ENHETLIG PRAKSIS

De fire verneområdestyrene i dybdestudien har det felles at de har brukt mye tid på forvaltningsplanprosesser og har arbeidet lite med besøksstrategier. Ingen av disse styrene har hatt oppdaterte forvaltningsplaner, og to av dem (Stabbursdalen og Ytre Hvaler) har i perioden vært uten forvaltningsplaner. Dette er en ganske alvorlig situasjon for et verneområdestyre, gitt den sentrale rollen forvaltningsplaner er ment å ha innad i administreringen av verneområdene og utad for å styre forventninger og aktiviteter. En slik situasjon er imidlertid ikke unik for disse styrene. Det er hele ni verneområdestyrer (nesten hvert femte) som ikke har forvaltningsplaner i det hele tatt og ytterligere to som ikke har forvaltningsplaner for alle verneområdene de har ansvar for. Det er også 15 styrer som baserer arbeidet sitt på forvaltningsplaner vedtatt før styret ble opprettet, to av disse daterer seg tilbake til 1994 og 1998. Det er stor variasjon i hvor lang tid arbeidet med slutføring av forvaltningsplaner har tatt i styrene. Det er noe overraskende at arbeidet med revisjon av eksisterende forvaltningsplaner tar omtrent like mye tid som første gangs utarbeidelse av slike planer, men også her med svært stor er variasjonen styrene imellom stor.

Også i arbeidet med besøksstrategier har verneområdestyrene rykket fram i ulikt tempo. Samordningen av arbeidet med forvaltningsplaner har vært håndtert ulikt, og noen styrer har valgt å prioritere arbeidet med besøksstrategiene til tross for at de ikke først har ferdigstilt forvaltningsplanarbeidet. Slike prioriteringer går på tvers av Miljødirektoratets føring om at besøksstrategiene skal bygge på forvaltningsplaner. På den andre siden har Miljødirektoratet også komplisert sitt eget krav ved også å stille krav om at en godkjent besøksstrategi skal være på plass før det aktuelle verneområdet kan ta i bruk merkevaren Norges nasjonalparker. Det betyr gjerne at f.eks. informasjonstiltak og innfallsporter (som skal følge tiltaksplanen i besøksstrategien) ikke kan få prioritet før besøksstrategien er godkjent.

Det er vanskelig å finne gode forklaringer på den store variasjonen i saksbehandlingstid og gjennomføringsevne for forvaltningsplaner og besøksstrategier. Styre med store antall enkeltvedtak synes ikke å ha markert større problemer med å fullføre prosessene enn styre med få vedtak. En nærliggende hypotese er at en del styre opplever betydelige interessekonflikter i arbeidet, inklusive uenigheter mellom styrene og Miljødirektoratet.

Vedtakene som er registrert i Miljøvedtaksregisteret gir et omfattende og interessant innblikk i arbeidet i de fleste verneområdestyrene. Det er imidlertid en del verneområdestyrer som har registrert påfallende få saker. Det er også et par styre som har unntatt et vesentlig antall saker fra offentlighet. Videre er det en del inkonsistenser i registrering av saker, blant annet har Miljødirektoratet registrert et mye større antall klagesaker enn det verneområdestyrene har gjort. Det er et stabilt antall saker for verneområdestyrene som helhet gjennom perioden fra 2014 til 2020. Det er imidlertid noen verneområdestyrer som har påfallende stor variasjon i saksmengden. Statistikk fra registeret kan være nyttig for å utføre kontroller med om det foregår ulovlige aktiviteter i

verneområdene. Ved unormalt lavt antall saker eller stor variasjon i antallet saker kan det være grunn til å mistenke at aktiviteter som er søknadspliktige utføres uten tillatelse.

Inntrykket fra intervjuene i dybdestudien er at det kan være litt utfordrende å ta stilling til om praksisen til verneområdestyret fremstår som enhetlig. Mange oppfatter at de ulike aktørene i verneforvaltningen i de fire områdene, som verneområdestyret, forvalter og SNO, fremstår som omforente, og videre er flere opptatt av at saker koordineres på en god måte mellom kommunen og forvalterne, som tillatelser til motorferdsel og byggesøknader.

Imidlertid viser funnene fra de fire områdene at det er store variasjoner, både mellom områdene og dels også innad i områdestyrene: mens situasjonen for Ytre Hvaler beskrives som oversiktlig og enhetlig, er kompleksiteten langt større i Dovrefjell-Sunndalsfjella fordi ansvarsområdet er stort og komplekst, berører mange kommuner og favner ulike interesser, brukstradisjoner og verneverdier. Dovrefjell-Sunndalsfjella har klart flest enkeltvedtak av alle norske verneområdestyret, og de aller fleste dreier seg om motorferdsel og/eller bygningstiltak. Blant disse er det også en skjevfordeling mellom nordsida (flest) og sørsida av Dovrefjell/fylkesgrensa, som ser ut til å bryte med prinsippet om «enhetlig forvaltning», selv om variasjonen kanskje kan forklares med en behovsforskjell mellom nord og sør. Når det gjelder motorferdsel handler det kanskje like mye om kulturforskjeller.

Her er det relevant å vise til funn fra prosjektet «Etablering og forvaltning av verneområder – Et følgeforskningsprosjekt med vekt på prosesser og aktører» (2001 – 2005). Der tok forskerne for seg bla. etableringen av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, og forvaltningspraksisen til Dovrefjellrådet. (DFR). Når det gjelder motorferdsel konkluderer studien med at det er: «... særleg Oppdal kommune som skil seg ut med å ha hatt ein meir liberal praksis for bruk av motorkøyretøy i utmark (DFR 2005 – høringsutkastet til forvaltningsplan). Når denne liberale praksisen møter den strengare motorferdsel-forvaltninga i dei andre kommunane så må nokon endre seg, dersom praksisen skal bli likearta. Her har majoriteten i DFR meint at "Oppdal-nivået" i motorferdsel vil vere uheldig for verneformålet om å sikre gode levekår for villreinstamma og det relativt uforstyrra alpine økosystemet. Oppdal har måtta rette seg etter den meir restriktive lina, og den lokale forvaltning har altså gjeve ei innstramming i motorferdselen! Men både politikarar og tenestemenn i Oppdal fryktar ei uholdbar arbeidsbør med all sakshandsaming knytt til søknader om motortransport» (Vistad m.fl. 2006). Slik så det altså ut i 2006. Nå virker det som om aktørene har gitt opp å harmonisere til et strengt motorferdselsnivå i hele nasjonalparken, og at Oppdal har fått fortsette sitt særpreg. Uttalelser i enkelte saker kan tyde på at verneområdestyret i enkelte tilfeller overlater til kommunen å fatte vedtak om motorferdsel ved bruk av leiekjørere i verneområdene. En utfordring er også at det tilsynelatende ikke føres noen samlet oversikt over omfanget av tillatelser til motorferdsel og i hvilken grad tillatelsene faktisk brukes. Det ser også ut til at det kan være vanskelig å praktisere strenge krav om bruk av leiekjører. På den ene side vil bruk av leiekjører kunne medføre bedre ivaretagelse av verneverdier og koordinering av kjøreoppdrag. På den annen side kan det medføre økt trafikk, eksempelvis ved et lengre opphold på hytta som ved bruk av leiekjører vil doble antallet turer.

Det er store mangler ved begrunnelsene i mange enkeltvedtak. Særlig er tolkningen av dispensasjonshjemmelen i NML § 48 et problem. For både disse sakene og for saker der vedtak fattes på grunnlag av verneforskriften, finner vi også at det i mange saker ikke foretas noen reell vurdering av føre-var prinsippet, samlet belastning og miljøforsvarlige teknikker (NML §§ 9, 10 og 12). I tillegg

kommer at sakskomplekser som burde vært behandlet samlet, blir delt opp. Dette gjør det vanskelig å overskue konsekvensene av de enkelte vedtakene. Vi ser også en tendens til at presedensvirkninger brukes ensidig til å begrunne at andre også må få tillatelse, og ikke som begrunnelse for avslag eller begrensninger i tillatelser. Sammen med manglende oversikt over totalbelastningen fra motorferdsel og gradvis endring av bruken av bygninger, oppstår det dermed fare for varige skader på vesentlige verneverdier. Disse utfordringene synes å være særlig store for styrer med et stort antall enkeltvedtak.

Saker der det oppdages, eller burde vært oppdaget, ulovligheter, ser ut til å innebære vesentlige utfordringer for styrene og forvaltere. Det bør vurderes å etablere rutiner for behandling av slike saker i lys av problemstillingene som oppstår som følge av økt lokal forankring og medvirkning.

6. LOKAL MEDVIRKNING, FORANKRING, BEVISSTHET OG EIERSKAP

Sentralt for endringen av forvaltningsordningen i 2010, var målsetninger om å styrke den lokale medvirkningen i forvaltningen, øke bevisstheten om og eierskap til verneområdene, samt skape bedre lokal forankring i de berørte kommunene. I beskrivelsen av den nye forvaltningsmodellen ble det påpekt at selv om forvaltningen av verneområder er en klart statlig oppgave, er det også en oppgave hvor lokal kunnskap og erfaring er avgjørende: «Lokal kunnskap erverva gjennom generasjonar sin bruk av natur vil og kunne bidra til å styrke forvaltninga av verneområda. Nærleik, identitet, tilhøyre og auka demokrati vil både på kort og lang sikt gi ein plussverdi i forvaltninga av områda. Det er naudsynt å få til eit auka lokalt eigarskap til verneområda.» Med dette som bakgrunn, ble det understreket at forvaltningen av verneområder bør forankres lokalt og at samisk deltakelse i forvaltningen er en forutsetning i de områdene det er aktuelt.

Dette kapitlet består av tre deler og begynner med å presentere funn fra de fire områdene i dybdestudien (punkt 6.1). For hvert område begynner vi med å redegjøre for styrets sammensetning og hvordan dette har endret seg over tid, sammensetningen og rollen til rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg i forvaltningen og de ulike informantenes vurdering av forvaltningens bidrag til medvirkning, forankring, bevissthet og eierskap. Deretter følger funn fra spørreundersøkelsen om medvirkning og deltakelse i forvaltningen (punkt 6.2), med fokus på hvordan rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg har fungert, vurdering av mulighet for medvirkning og innflytelse i forvaltningen, innhenting av kunnskap samt Sametingsoppnevnte representanters vurdering av arbeidet i verneområdestyret. Kapitlet avsluttes med en oppsummerende analyse (punkt 6.3).

6.1 MEDVIRKNING OG LOKAL FORANKRING: FUNN FRA DYBDESTUDIE

Vi vil nå presentere funn fra de fire områdene i dybdestudien knyttet til medvirkning i og forankring av forvaltningen, samt bevissthet og eierskap knyttet til de spesifikke verneområdene. Presentasjonen av funnene er strukturert rundt problemstillingene knyttet til hovedelement 3, slik presentert i kapittel 1.2.

6.1.1 STABBRURSDALEN

6.1.1.1 Nasjonalparkstyrets sammensetning og utvikling over tid

Stabbursdalen nasjonalparkstyre består av fire faste representanter hvorav en representerer Porsanger kommune som størstedelen av parken ligger i, en representerer Hammerfest kommune (tidligere Kvalsund kommune), en representerer fylkeskommunen (tidligere Finnmark fylkeskommune, nå Troms og Finnmark fylkeskommune) og en representerer Sametinget.

Det ble påpekt av flere at fire styremedlemmer både er i minste laget og at det er demokratisk utfordrende med fire medlemmer. En informant antydet at det burde vært fem eller kanskje sju medlemmer. Da ville man både unngått situasjoner hvor det ble to mot to stemmer og leder måtte bruke dobbeltstemmen sin, samt at det hadde vært mulig å økt antallet representanter fra Porsanger kommune. For det ble pekt på av mange av informantene at det opplevde det som problematisk at

Hammerfest kommune som har under én prosent av nasjonalparken i sin kommune, har like stor representasjon i styret som Porsanger kommune som rommer nesten hele nasjonalparken. Selv om det må sies at både Sametingets representanter i de ulike styrene og nåværende representant fra fylkeskommunen, også er bosatt i Porsanger kommune. I sittende styre er tre av fire representanter bosatt i Porsanger kommune.

Láhtin siida, som har hele sitt vår-, sommer- og høstbeite innlemmet i nasjonalparken, mener at de burde få sitte i nasjonalparkstyret i stedet for å bare være med i rådgivende utvalg. Hovedargumentet er at alle vedtak som gjøres angående nasjonalparken, gjelder deres område. Som det ble sagt:

«Det er jo akkurat som om noen skulle dratt helt opp i hagen din, eller bruke din innkjørsel eller parkering. Sånn føler vi det. At det er noen overordnet som prøver å forvalte vår eiendom».

Ut fra lignende argumenter om interesser i nasjonalparken, mente representanten fra Skáiddaduottar siida at alle siidaene samt en representant for grunneierne, burde vært representert i nasjonalparkstyret. På denne måten ville deres interesser kunne bli bedre ivaretatt enn de opplever at de blir i dag.

De fleste representantene i styret har og har hatt, partipolitisk tilhørighet til Arbeiderpartiet, inkludert Sametingets representant. Arbeiderpartiet har tradisjonelt hatt en sterk oppslutning i Finnmark, generelt, selv om Høyre også har stått ganske sterkt i Porsanger kommune. I perioden 2012-2015 var Kvalsund kommune representert fra Høyre og Porsanger kommune representert fra Fremskrittspartiet, mens de andre to representantene hadde tilhørighet til Arbeiderpartiet. I perioden 2016-2019 hadde representanten for Kvalsund kommune tilhørighet til Sosialistisk venstreparti mens de resterende andre tre representerte Arbeiderpartiet. Fra og med 2020 er tre av representantene fra Arbeiderpartiet, mens fylkeskommunens representant er fra Senterpartiet.

Når det er sagt, ble det antydning av informantene at ikke nødvendigvis partitilhørighet har så mye å si for arbeidet i styret, men at det er viktigere at representantene har lokal tilknytning. Personlige egenskaper er også vel så viktig som partitilhørighet, ble det hevdet. Ulike personer har gjerne ulikt fokus og ambisjoner som kan være med å forme praksis i nasjonalparkstyret.

I forrige styreperiode var representanten fra fylkeskommune fra Nordkapp kommune. Hun hadde opplevd at noen ikke ønsket at hun skulle sitte i styret, men hevdet selv at det kunne være en styrke og også ha med noen utenfra som kunne representere en nøytral part i lokale konflikter. I den første fireårsperioden, ble det antydning av en av informantene at et par av styremedlemmene var med i styret ut fra motivet om å svekke vernet av nasjonalparken. Inntrykket er imidlertid at alle styremedlemmene i senere styre har sett sin rolle som å sørge for at nasjonalparken forvaltes i henhold til verneforskriften, samtidig som man lytter til lokalbefolkningen og de som har interesser i parken, spiller inn deres behov og ønsker, og bruker eksisterende handlingsrom til å finne en best mulig balanse mellom vern og bruk.

Informantene var ikke enstemmig når det gjaldt i hvilken grad ordførerne burde være representert i styret eller ikke. Et av styremedlemmene hevdet at det var en fordel å ha med «vanlige» folk i styret og at det kunne bli for konfliktfylt for en ordfører å skulle sitte i nasjonalparkstyret samtidig som han eller hun skulle ivareta interessene til hele befolkningen i kommunen. Dette ble imidlertid tilbakevist av et av de andre styremedlemmene som mente at det å være ordfører innebar og ta mange beslutninger som ikke alle var enige i også på andre områder enn nasjonalparkforvaltningen. Dette styremedlemmet mente det var en fordel at styremedlemmene i hvert fall satt i formannskapet om det ikke passet slik at ordføreren satt i styret.

Selv om det har vært enkelte utskiftninger i styret, må det kunne sies å ha vært forholdsvis god kontinuitet i styret. Flere av medlemmene har vært med i flere perioder – enten som faste medlemmer og/eller som vararepresentanter. Det ble av informantene oppgitt å være interesse for å sitte i nasjonalparkstyret, selv om for eksempel Sametingets nåværende representant uttrykte at interessen for noen hadde endret seg. Som representanten sa, så hadde det vært stor interesse for å sitte i styret da det ble lokal forankring. Når man imidlertid opplevde at det mer og mer var Miljødirektoratet sin vilje som fikk gjennomslag, hadde verdien med å sitte i styret tapt seg. Det ble satt spørsmålsteget ved behovet for lokale styrer dersom regelverket for alle verneområder skulle være likt. «Jeg kommer ikke til å fortsette etter denne perioden. Det er ingen vits i å krige mot direktoratet», som informanten sa.

Det var en del konflikt i perioden 2012-2015, men bortsett fra det, så er inntrykket at man stort sett har diskutert seg fram til enighet i sakene som har vært tatt opp i styret. Som det ble påpekt av en av informantene, så har den uenigheten som har vært, bare bidratt til å belyse sakene fra ulike hold og legge til rette for gode beslutninger. Det har på den måten vært med å skape bredde i beslutningsgrunnlaget.

6.1.1.2 Rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg

Rådgivende utvalg ble etablert i 2013 og Tabell 3-3 viser hvilke organisasjoner som er representert og hvor ofte de har møtt på møtene i rådgivende utvalg. Fram til nå har det vært arrangert et møte i året (om høsten) bortsett fra i 2015 da det ikke ble avholdt møte med begrunnelse av at forvalter var i permisjon. Det betyr at totalt seks møter har vært avholdt.

Det har i gjennomsnitt vært under seks deltakere (av totalt 20) som har møtt på møtene i rådgivende utvalg når man ser bort fra styremedlemmene og forvalter. Som Tabell 3-3 viser, er det flere av de som har vært invitert til å delta i rådgivende utvalg som aldri har møtt på noen møter. De som har møtt flest ganger (tre eller flere) er Lakselvdalen bygdelag (6), Dilljåvre veilag (5), Stabbursnes Naturhus og Museum (5), Stabbursdalen grunneierforening (3), Stabbursdalen sameierlag (3) og Skoganvarre bygdelag (3). De fire siidaene har møtt en gang hver på hver sine møter. Det påpekes av flere at det har vært vanskelig å få medlemmene til å møte uten at det oppgis noen enhetlig grunn til dette. En viste til at møtene ofte kolliderte med ferieavvikling, men at han ellers ville ha deltatt. En av styremedlemmene hevdet at medlemmene gjerne møtte når det var spesifikke saker de ønsket å fremme.

Møtene i rådgivende utvalg fungerer slik at forvalter og nasjonalparkstyremedlemmene orienterer om saker fra nasjonalparkstyret og så får medlemmene i rådgivende utvalg snakke fritt om utfordringene de ser. Inntrykket fra intervjuene med styremedlemmene og forvalter er at de mener rådgivende utvalg fungerer bra med hensyn til at det skal være en kommunikasjonsarena mellom nasjonalparkstyret og interessentene i nasjonalparken, samt at de lytter til innspillene som kommer fram i møtene og tar de med i arbeidet i nasjonalparkstyret. De prøver å ta hensyn til de ulike interessene i størst mulig grad innenfor rammene av verneforskriften.

Inntrykket fra intervjuene med medlemmene i rådgivende utvalg er at mange opplever situasjonen noe annerledes. Det virker ikke som alle mener at det bidrar til økt medvirkning å delta i rådgivende utvalg. Representanten fra Láhtin siida uttrykte følgende:

«Vi føler jo ikke at vi får medvirke noe annet enn at saker blir sendt ut til høring til oss og at vi får komme med uttalelser. Men så lenge vi ikke sitter i styret, så har vi ingenting å si. Vi får komme med uttalelser når det gjelder dispensasjonssøknader. Det er jo bra. Men det er ikke nok ... Jeg syns ikke møtene i rådgivende utvalg fungerer godt. Det er alt for få møter og lite informasjon».

Representanten fra Stabbursdalen grunneierforening savnet tilbakemelding om hva som ble gjort med innspillene de kom med. Inntrykket er at flere kanskje kunne ønsket seg mere informasjon om hva som skjer mellom møtene.

Informanten fra Skáiddaduottar siida hevdet at de for tiden ikke hadde leder for sin siida. Det gjorde at de ikke fikk informasjon om hva som foregikk i nasjonalparkstyret og heller ikke fikk invitasjon til å delta i rådgivende utvalg. Forvalter mente derimot at informasjon og invitasjon ble sendt til tidligere leder i siidaen, men det kan virke som om informasjonen ikke når fram til medlemmene i siidaen. Det viser uansett at forutsetningen for å kunne delta i rådgivende utvalg og at man får informasjon om vedtak i nasjonalparken, forutsetter at man har etablert en interesseorganisasjon med en fungerende ledelse som kan være kontaktpunkt mellom interesseorganisasjonen og forvalter. Når dette ikke fungerer, opplever ikke disse at deres interesser blir godt nok ivaretas.

Når det gjelder rådgivende utvalgs bidrag til økt medvirkning og lokal forankring, vil det kanskje til en viss grad være slik at det er vanskelig å gjøre alle til lags, som et styremedlem uttrykte, og at de som ikke får sine innspill innfridd, vil oppleve at rådgivende utvalg ikke fungerer. Som tidligere representanten fra fylkeskommunen sa:

«Det er ikke lett å forvalte Stabbursdalen med så mange ulike særinteresser og bruk».

Det har ikke blitt etablert administrativt kontaktutvalg i Stabbursdalen nasjonalpark. Forvalter har prøvd å opprette kontakt med kommunene, men har bare delvis lyktes. Det har ikke vært så stor interesse for samarbeid fra kommunenes side, ifølge flere av styremedlemmene og forvalter. Administrativt samarbeid med kommunene i dag skjer stort sett bare dersom forvalter tar direkte kontakt med saksbehandlere i kommunen, ifølge forvalter. Det innrømmes at kommunikasjonen kunne vært bedre, men forvalter viser til det også er noe som politikerne bør jobbe med. Inntrykket er heller ikke at forhold rundt nasjonalparken tas opp i nevneverdig grad i fylkestinget. Forvalter har inntrykk av at Sametinget er mer opptatt av nasjonalparkforvaltningen og dens påvirkning på samiske verdier og reindrift.

6.1.1.3 Forvaltningens bidrag til medvirkning, forankring, bevissthet og eierskap

Det har ifølge informantene vært stor lokal motstand mot utvidelsen av vernet som ble gjennomført i 2002. Særlig for grunneiere som fikk sine eiendommer innlemmet i nasjonalparken, har det vært stor motstand. Det ble av flere vist til at nasjonalparken opptar et veldig stort areal av Porsanger kommune og at andre areal i kommunen i tillegg er båndlagt av Forsvaret. For flere oppleves nok vernet som en belastning som fratras dem muligheter knyttet til blant annet motorisert ferdsel og hyttebygging. Som forvalter påpekte, har det vært og er fortsatt en jobb å få folk til å bli stolte over vernet. Det er en utfordring med hensyn til dem som i utgangspunktet ikke ønsker vernet. Denne betraktningen understrekes av konklusjonen til representanten for Stabbursdalen grunneierforening. Han opplevde ikke at den nye forvaltningsmodellen hadde bidratt til verken økt medvirkning, lokal forankring, bevissthet eller eierskap.

Fra den ene siidaen sin side, oppleves det heller ikke slik at forvaltningsmodellen har gitt verken mere eierskap, bevissthet eller medvirkning. Så lenge de ikke er representert i styret, som så viktige brukere av området, opplever de ikke at det er mere lokal medbestemmelse. Representanten fra den andre siidaen som ble intervjuet, opplevde heller ikke økt medvirkning, kanskje først og fremst fordi de ikke ble informert siden de ikke hadde fungerende styre i siidaen. Men hun svarte både ja og nei på spørsmålet om økt bevissthet og eierskap om nasjonalparken i befolkningen:

«Vi har et hat og elsk forhold til parken. Den reduserer mye av vår aktivitet i området. Vi kommer ikke bort fra at det er en nasjonalpark. Den gir, og den tar. Så jeg tenker jo at Porsanger kommune er stolt av parken, og for så vidt vi også, på en måte. Det har vel endret seg de siste årene at man har blitt mere bevisst. Man «hashtagger» nasjonalparken og viser den fram på Instagram. Det er litt annerledes enn det var for 15 år siden».

Flere andre mener derimot at den nye forvaltningsmodellen gjør at lokalbefolkningen i mye større grad har mulighet til å komme i direkte kontakt med både forvalter og nasjonalparkstyret, og at dette har gitt økt mulighet for økt medvirkning. Tidligere, da forvaltningsansvaret lå til Fylkesmannen, var det både lang geografisk avstand til forvaltningen i tillegg til at det også var mer upersonlig – noen man ikke kjente – og kanskje av den grunn også vanskeligere å ta kontakt for befolkningen.

En av representantene i rådgivende utvalg, mente at selv om det var misnøye med at store deler av Porsanger kommune er båndlagt av vern, så trodde han folk var stolte over nasjonalparken, og at det også var et større engasjement rundt parken i dag enn tidligere. Han hadde imidlertid håpet at overgangen til lokalt styre hadde generert mere midler til tiltak i nasjonalparken som kloppegging, mere markedsføring av parken og tilrettelegging for næringsaktiviteter i randsonen av parken.

Den tidligere representanten fra fylkeskommunen mente at man kunne ane at det hadde skjedd noe når det gjaldt eierskap lokalt og for lokal forankring de siste årene, på tross av konfliktene som hadde vært. Hun viste til det å ta vare på natur og miljø, har en annen status i samfunnet i dag, fordi det er en del av en større trend å ta vare på natur og miljø. Hun opplevde at ungdommene var stolte av parken og at de syntes det var unikt å ha den, kanskje i større grad enn den eldre befolkningen. Hennes konklusjon var at man bare måtte holde fast på vernet, så kom det til å rette seg etter hvert. Nåværende styreleder, hevdet i tillegg at når man kom i mål med forvaltningsplanen, ville dette også virke positivt på den lokale forankring. Som hun sa: «*Vi må få lov å prøve ut en praksis som vi tror på*». En informant var tydelig på at Stabbursnes Naturhus og Museum lokalt blir assosiert med nasjonalparken, og ikke først og fremst som et lokalt forsamlings- og møtelokale, selv om det fungerer og kanskje i større grad kunne fungert som det. Altså stadig litt 'oss' og 'nasjonalparken' (= 'dem'= staten). Informanten mente at Naturhuset er skadelidende av dette og får ikke tatt ut potensialet sitt.

6.1.2 DOVREFJELL

6.1.2.1 Nasjonalparkstyrets sammensetning og utvikling over tid

Dovrefjell nasjonalparkstyre består av i alt 11 representanter, derav leder, nestleder og 9 medlemmer. Disse representerer de 8 kommunene (Oppdal, Molde, Dovre, Lesja, Sunndal, Rauma, Folldal, Tynset) og 3 fylkeskommuner (Innlandet, Møre og Romsdal og Trøndelag). Denne representasjonen har vært lik for de 4 styrene som har vært konstituert siden 2010, og endringene skyldes bare sammenslåinger (Nesset har blitt en del av Molde kommune, Sør- og Nord-Trøndelag til Trøndelag, og Hedmark og Oppland til Innlandet). I hele perioden har det vært 11-12 representanter fra de samme kommunene og fylkeskommunene, og det var få kommentarer til denne sammensetningen. Det eneste er at styret i noen saker kan bli i største laget for å finne datoer for styremøter som passer alle eller at det i noen vanskelige saker tar tid å diskutere seg gjennom saksproblematikken. Det har vært spørsmål om de største grunneierne burde vært representert i styret, og dette gjelder i første rekke Oppdal bygdeallmenning. Informanten mente at grunneier har blitt godt representert gjennom lokale politikere i styret i perioden fra 2010, men at denne situasjonen kan forandres.

Partitilhørighet kom opp som et tema i forholdet mellom lokale bruksinteresser og nasjonale verneinteresser. Noen informanter mente at dette kunne gjenspeile seg i om man hadde et mer «idealistisk» perspektiv gjennom representasjon av for eksempel MDG, eller at man forfektet et syn sterkere forankret i lokal tilhørighet (SP, AP, H). De fleste informantene mente at partitilhørighet var mindre viktig enn at man hadde lokal tilhørighet. På den andre siden hevdet en informant at medlemmene i styret var lojale med hverandre når det gjaldt spørsmål om lokale bruksinteresser på tvers av kommunegrenser, og at dette da hindret mulighetene for å løfte blikket til å se de nasjonale verneinteressene. Det ble av en informant (medlem styret) sagt at det ikke var noen vits å sitte i styret, hvis man ikke evnet å heve blikket til å se sin rolle i å ta vare på verneverdiene som prioritet én i styrets arbeid.

Et annet forhold som ble tatt opp av to informanter var mangelen på fagkunnskap i styret. Spesielt er dette viktig mente de, fordi det kan være liten kontinuitet blant medlemmene i styret. Dette var tilfelle i det nye styret for 2020, der de aller fleste medlemmene var nye, og dermed ikke kjente til praksis og kunnskap om det de tidligere styrene hadde håndtert. En informant viste til en forvaltningsmodell fra Skottland, der det satt personer med fagkunnskap i styret som kunne gi faglige råd basert på eksisterende kunnskap. Slik det er i dag, er det forvalteren som må representere denne fagkunnskapen og kontinuiteten, og som også kan søke støtte videre hos fagpersoner hos for eksempel forskningsinstitutter og hos fylkesmannen. Det ble pekt på at det å ta vare på verneverdiene er så langsiktige, og hvordan passer dette med et styre som har blitt skiftet ut fire ganger siden 2010. Selv om det har vist kontinuitet hos noen sentrale personer i styret (ledere) og forvalterne har sittet i nesten hele perioden, har det også være mye utskiftning blant medlemmene. Kontinuitet er spesielt viktig når det gjelder saker som krever helhetstenkning og langsiktighet, og som er med på å skape presedens. I tilfeller der det er manglende forståelse for at sakene som kommer på bordet ikke bare er enkeltsaker, men må ses i sammenheng over lang tid. Man ser mange eksempler der enkeltsaker setter presedens og skaper mye ekstra konflikter og uro i forvaltningen.

Det kom ikke frem at det har vært noen store konflikter innad i styret, og selv om man kan være dypt uenige, mente de aller fleste medlemmene at diskusjonene har vært fruktbare og bidratt til å belyse sakene ytterligere. Vi vil likevel peke på at en ny representant var overrasket over hvor opptatt styret var av å ivareta lokale interesser, og at lokale politikere som er medlemmer av styret fra ulike kommuner, støttet hverandre i dette lokale, og dermed litt snevre synet av lokale interesser i forhold til mandatet de har om å ivareta nasjonale verneverdier. Det har vært mange tunge saker i tidligere styrer, spesielt rundt Hjerkinnsområdet, men våre informanter mente likevel at styrets sammensetning var tilstrekkelig bredt og robust forankret til å ta gode beslutninger i forhold til dette.

6.1.2.2 Rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg

Sammensetningen i dagens rådgivende utvalg (RU) ble satt i 2016. Det omfatter som tidligere nevnt hele 25 medlemmer fra en rekke aktører, slik som offentlige organ med aktivitet og interesse i området (fjellstyrer), grunneiere og folk med spesielle rettigheter (beitelag, villreinutvalg, Statskog), næringsliv (destinasjonsselskap, turismebedrifter) og frivillige organisasjoner (friluftsliv, naturvern). Det er i gjennomsnitt avholdt færre enn 1 møte per år i perioden, og dette skyldes i første rekke at forvalterne ikke har tid til å prioritere dette. Det har også vist seg vanskelig å få deltakerne i RU til å stille opp på møtene som har blitt avholdt, fordi de er travle, de prioriterer ikke dette, og styret har timegodtgjørelse, mens rådgivende utvalg har ikke lønn.

En viktig grunn til lav deltakelse er ifølge informantene også at forumet har blitt mer en informasjonsplattform enn en operativ gruppe for å diskutere sentrale problemstillinger. Og ofte er sakene som kommer opp og blir informert om på møtene, allerede avgjort i styret. Dette har jo sin hensikt ved at representantene i RU skal ta med seg denne informasjonen «hjem» til sin organisasjon. Det er også slik at møtene har vært lagt opp som seminarer med foredrag mer enn at møtene blir diskusjonsforum som diskuterer grundig de viktige sakene, og noen pekte på at det er for mye enveiskommunikasjon. Det at gruppen er for stor for de gode diskusjonene ble trukket frem som en forklaring på dette. Men det pekes også fra medlemmer i styret på at tilbakemeldinger fra RU har vært nyttige for styrets og forvaltnernes beslutninger, spesielt å få frem bredden i synspunkter som i utgangspunktet er dårligere representert i styret. Dette gjelder for eksempel innspill fra reiselivet på arbeidet med besøksstrategi, og også innspill fra reiseliv og lokale brukstradisjoner til revidering av verneforskrifter, samt kommende revidering av forvaltningsplan.

Flere informanter peker på den lite aktive rollen RU har i forvaltningen av verneområdet, og at RU kanskje mer har blitt en arena for å tilfredsstille krav fra Miljødirektoratet enn et viktig forum for å få frem bredden i interesser og verdier i verneområdet. RU kunne ha bidratt mye mer også som en kunnskapsleverandør inn i beslutningsprosessen, da det sitter mange fagpersoner i dette forumet. Likeledes mente flere av informantene at en årsak til liten aktivitet kan være at forvaltningsplanen er gammel, men at RU kan ha en mer aktiv rolle når denne skal revideres. Det nevnes også at det har vært fokus på besøksstrategier i den siste tiden, og det er avholdt mer «lokale» møter med interessenter i forbindelse med dette arbeidet, og som da kanskje har gjort RU litt mer overflødig. En annen viktig funksjon som RU kan ha ble påpekt av et medlem i styret, men som trolig er lite utnyttet, er forholdet mellom innenfor og utenfor verneområdet. I denne sammenheng kunne RU vært brukt enda mer aktivt inn i arbeidet med besøksstrategien.

De fleste som ble intervjuet mener at RU bør bli brukt mer aktivt inn i forvaltningen, og at RU bidrar til økt medvirkning i forvaltningen av verneområdene. RU skulle være en arena for informasjon, utveksling av meninger og medvirkning i prosessen, men har mer å gå på spesielt med tanke på de to siste. Det er styret som kaller inn RU, og forvalterne peker på at det har ikke vært så stort behov fordi det er veldig mange saker som går på mindre dispensasjoner til motorferdsel og bygg. Ifølge dem bør RU først og fremst brukes i større saker og planer, slik som besøksstrategi, revisjon av forvaltningsplan, og revisjon av verneforskrift. Det har nylig vært en revisjon av verneforskriften som noen av informantene mente var for lite forankra i det brede lag og i RU. Det var ikke tid til dette, og nasjonalparkstyret påpekte til Fylkesmannen at dette burde ha vært gjort.

Det ble også påpekt at det er viktig å legge mye forberedelser til møter med RU, man må vite presist hva man ønsker å få svar på gjennom møtet: slik som å beskrive bakgrunn, hvor i planprosessen man er, hva man ønsker å belyse osv. Det er påpekt at RU er litt for stort til at det skal fungere med gode diskusjoner inn i slike prosesser. Det er forsøkt å «slanke» RU, men hvem skal ut? Protestene har særlig kommet fra interesser som er forholdsvis dårlig organisert, slik som reiselivet. Samtidig har det vært problemer med representasjon fra reiselivet, slik at sammensetningen blir litt skjev sammenliknet med andre interesser (f. eks. villrein), som er godt representert.

Det er etablert administrativt utvalg på Dovrefjell bestående av kommuneplanleggere, i tillegg til SNO og sekretærene i villreinnemnd og villreinutvalg. Møtene her bærer nok mer preg av utveksling av

informasjon, enn en realitetsdrøfting. En informant mente det er satt av for lite ressurser til dette til å fungere godt, og møtene burde vært lagt opp slik at man kunne gå mer i dybden på konkrete saker.

6.1.2.3 Forvaltningens bidrag til medvirkning, forankring, bevissthet og eierskap

Når det gjelder spørsmål om lokal forankring av forvaltningsarbeidet er det en oppfatning hos informantene at det er en sterk kobling til lokaldemokratiske institusjoner, og da spesielt kommunestyret. Når det gjelder fylkestinget er nok koblingen svakere og en av representantene for fylkeskommunen etterlyser formelle kontaktpunkter. Vedkommende mente at alt (veldig mye) handler om lokal bruk og brukstradisjoner i styret, og at de mer overordna visjonene og premissene om å ta vare på et nasjonalt viktig verneområde ble overskygget av den sterke lokale forankringen. Informanten mente videre at FK-representasjonen i så måte var overflødig og ga liten mening, men gjennom de andre intervjuene er nok ikke dette synet representativt for FK medlemmene i styret. Vedkommende mente videre at «kun» fokus på det lokale kan medføre at forvaltningen blir for snever og «navlebeskuende», når premisset som ligger i styrets mandat er å bevare nasjonale verneverdiene på lang sikt. Dette er imidlertid et syn som ikke har bred representasjon i styret, men blir av andre informanter sett på som et mer «ideologisk» ståsted, og representasjonen fra FK er nettopp å ha et mer overordna perspektiv på forvaltningen av verneområdet.

Interessen for verneområdet varierer også stort mellom kommunene, og dette skyldes i stor grad forskjeller i hvor betydningsfulle arealene er for kommunene. Sentrale kommuner med store arealer innenfor verneområdet er mer engasjert og har en sterkere lokal forankring enn de som har mer perifere arealer og mindre arealer. Veldig mye av det som behandles i styret handler om aksene Dombås-Oppdal og Hjerkinplatået. Det varierer dermed også mye i hvor stor grad den enkelte kommune orienterer om verneområdene i kommunestyremøtene, men i de tilfeller der det er ordførere som sitter i styret, ser det ut til at dette blir godt ivaretatt mente forvalterne, slik som i kommunene Dovre og Oppdal i perioden frem til 2020. Dette skyldes jo også til stor grad at det har vært flere store og konfliktfylte saker på Dovrefjell, i forbindelse med restaureringsarbeidet av skytefeltet, verneplanarbeidet og re-etablering av turisthytta Snøheim. Forvalterne opplyste at disse sakene er i første rekke knyttet til arealer i Dovre kommune, og lederen for nasjonalparkstyret i perioden 2016-2020, Bengt Fasteraune, var også ordfører i Dovre kommune. I perioden 2011-2016 satt Ola Røtvei, Oppdal kommune, som leder.

Forutsetningene for de 8 kommunene som er representert i dagens styre er altså ulike med hensyn til konfliktgrad og arealandel. Informantene peker også på det store fokuset som styret har hatt på arealene i Lesja, Dovre og Oppdal kommuner på Hjerkinplatået, sammenliknet med i forhold til arealene i kommunene lenger vest med mindre konfliktgrad. Dette er forståelig ut fra hvor besøkstrykket og konfliktgraden er, men overskygger posisjonen til de andre arealene i nasjonalparken. Noen av informantene la inn en forhåpning til at besøksstrategien og et fokus på reiselivet i nasjonalparken også skal løfte frem områdene i vest.

I forbindelse med verneplanarbeidet for Hjerkin skytefelt er det i kap. 4 redegjort for de medvirkningsprosesser som Fylkesmannen har hatt med alle de sentrale aktører i området. Det samme gjelder medvirkning i pågående arbeid med besøksstrategier og der ekstern konsulent som er hyret inn for å lage besøksstrategien har hatt kontakt med aktører i rådgivende utvalg. Det har også vært et stort FoU- prosjektet i Snøhetta villreinområde, som flere av informantene pekte på

hadde hatt en viktig rolle i å sørge for medvirkning av aktører, gjennom en bredt sammensatt styringsgruppe (>15 aktører) og gjennom dialogseminarer (se Strand m.fl. 2013). Med alle disse parallelle medvirkningsprosessene har nasjonalparkstyret et godt grunnlag for involvering av aktører og med solid lokal forankring i de sakene som berører næring, friluftsliv og turisme i Hjerkinnområdet. Det ble blant annet nevnt etablering av den nye Moskusstien ved Kongsvoll og Grønnebakken i Drivdalen, som skal fungere avbøtende for det sårbare villreintrekket lenger inn i Stroplesjødalen mot turisthyttene Reinheim og Snøheim. Dette tiltaket ble av flere informanter ansett å være et godt eksempel på en vinn-vinn situasjon, der man får tilrettelagt for reiselivet og lokal næringsutvikling, samtidig med tiltaket medfører mindre ferdsel og forstyrrelse for villreinen. Nasjonalparkstyret hadde nettopp hatt styremøte da vi intervjuet, og flere av informantene nevnte at dette er en interessant sak for styret da den må balansere bruk og vern. Blant annet skal styret gjøre et vedtak på enda flere tiltak i området, som å fjerne flere merka stier og også vurdere om det kan gjøres andre tiltak for å redusere ferdselen inn dalen. I denne debatten, refererte flere informanter at styret måtte bestille mer kunnskap om mulige effekter av tiltakene. Det ble samtidig diskutert betydningen av merka stier også for lokalbefolkningen, når det gjelder sikkerhet og mulighet til å orientere seg i dårlig vær. Derfor er ikke merka stier lenger bare et tiltak knyttet til turisme, men også de som bor fjellbygdene. Som oppsummering har nasjonalparkstyret generelt bred lokal forankring i kommunestyrene, dels fylkeskommunen, og avgjørelsene er basert på god medvirkning gjennom en rekke parallelle prosesser som foregår i og inntil verneområdet.

Når det gjelder bevissthet og eierskap har de fleste av informantene lokal tilhørighet og har hatt oppveksten sin kommunen. Det er interessant å referere til hvordan de forteller om landskapet de vokste opp med, også sammenlignet med hvordan de besøkende ser på landskapet. Disse betraktningene kom ofte innledningsvis i intervjuet, da vi bad informantene fortelle litt om sin egen bakgrunn, og ble gjerne gjentatt under spørsmålet om bevissthet og stolthet til området. Her gjengir vi en liten beskrivelse samlet fra flere av informantene med lokal tilhørighet: For mange i fjellbygdene var fjellet tidligere en viktig del av hverdagen, og man gikk alltid i fjellet med et formål, enten dette var for å se til dyra, gjøre vedlikehold, frakte ting, jakte eller fiske. Man skulle gå forsiktig, ikke prate høyt for dermed å forstyrre viltet, og ta vare på fjellet og ressursene der. Som en av informantene sa «Onkelen min hadde alltid med seg myrull i en liten eske for å bestemme vindretning, slik at vi ikke skulle skremme viltet». Det var ikke snakk om toppturer, men små ting å tolke og glede seg over underveis og en langsom tur i all slags vær. Man kunne ofte stoppe på faste plasser å se seg tilbake, men man tok sjelden foto av inntrykkene. Terrenget hadde mange stedsnavn og detaljer underveis som var viktig for å orientere seg og for ressursbruken. Men tidene er også forandret i fjellbygdene, folk kan sjelden leve av gården alene og må ha arbeid ved siden av. De er travle der liksom i byen, og setrer og jaktbuer i fjellet blir alt viktigere i fritiden. Det kan være krevende å vedlikeholde bygningene og for å ta vare på kulturhistorien og tradisjoner må man ofte finne tidsbesparende og tidsriktige løsninger som to av informantene sa det, slik som for eksempel enkel transport og påbygg på setrene for å øke standarden noe. Hvis lokale skal greie å ta vare på kulturhistorien må det kunne forenkles. Derfor er det mange lokale som hevder vern gjennom bruk. Disse mer grunnleggende/relasjonelle verdiene som noen av informantene viste til, gir samtidig et bilde av den tilreisende som er travel, har et planlagt og tidsavgrenset besøk, og som opplever landskapet mer som «kulisser». Turisten jakter det spektakulære og sublime som skal foreviges gjennom foto og sosiale medier. Selv om noen av informantene erkjenner dette som litt stereotypiske fremstillinger, er det fortsatt forskjeller mellom lokale og de tilreisende sitt syn på området. En informant mente at disse landskapssynene har kommet nærmere hverandre, men ble det hevdet, det er viktig å ta vare

på de lokale verdiene gjennom en skånsom turistbruk av området. De lokale sin brukstradisjon er en viktig stolthet i området, på samme måte som den tilreisende har en sterk bevissthet til det storslagne landskapet.

Når det gjelder bevissthet og stolthet var det flere av informantene som hevdet at dette lenge vært viktig på Dovrefjell, og det er ikke sikkert at forvaltningen har bidratt så mye til å endre dette. Dovrefjell har en veldig dyp brukshistorie, det er nedfelt i kulturhistorien på nasjonalt nivå og er en viktig kulturell referanse som gjelder både de lokale og de tilreisende. Derfor er det kanskje ikke viktig om det er en nasjonalpark eller ikke mente noen av informantene, men Snøhetta er et ikon som mange vil bestige, moskusen er en viktig art som gir identitet i området, og så har restaureringsprosjektet også bidratt til positiv omtale av området. Skytefeltet bidro nok tidligere til en del negativitet rundt Dovrefjell, bomber og granater og mange blindgjengere i sårbar høvfjellsnatur. I dag er dette forvandlet til noe positivt gjennom restaurering av landskapet til nasjonalpark og landskapsvernområde. Og viewpoint Snøhetta har blitt verdenskjent ikon, med sin arkitektur i spektakulære omgivelser. Det er en stolthet «...å vise frem det fjellet som bygdefolket er glad i...» som en av informantene sa det. Det ble av informantene nevnt villrein, blomsterflora, store topper og lite inngrep, og dette blir nok av mange bygdefolk ansett som «vårt fjell» og som det knytter seg stolthet å vise frem.

Når det gjelder å skape lokal stolthet har nok ikke forvaltningen bidratt til at det har blitt dårligere heller, gjennom etablering av nasjonalparkstyret. Det har blitt økt bevissthet til at nasjonalparken kan brukes til reiseliv, men det er vanskelig å avgjøre hvilken rolle forvalterne og nasjonalparkstyret spiller her. Det er generelle trender i samfunnet, og med nasjonale program for markedsføring av nasjonalparkene og besøksstrategier er dette noe nasjonalparkstyret tar videre inn i sitt arbeide. Vi har sett at stolthet og nærhet til både natur- og kulturverdier oppleves å være betydelig for lokale innbyggere, og med alt som har skjedd på Hjerkinplatået siste tiåret, føler nok mange av de tilreisende også en stolthet over at landskapet er restaurert. Informasjon og tiltak gir et inntrykk av at man klarer å ta vare på villreinen mente noen av informantene, samtidig som man har bygd ut tilbudet til de besøkende gjennom Snøheim, viewpoint Snøhetta, Moskustien og også besøkscenter og utstilling på Villreinsenteret på Hjerkin.

6.1.3 JOSTEDALSBREEN

6.1.3.1 Nasjonalparkstyrets sammensetning og utvikling over tid

Nasjonalparkstyret for Jostedalsbreen ble konstituert 01.02.2011 og bestod da av representanter fra de sju kommunene Luster, Stryn, Balestrand, Førde, Gloppen, Jølster, Sogndal, samt en representant fra Sogn og Fjordane fylkeskommune. Etter at Jølster, og Førde ble en del av Sunnfjord kommune og Balestrand en del av Sogndal kommune 01.01.2020, består nasjonalparkstyret nå av fem kommuner, samt en representant fra Vestland fylkeskommune. Ordføreren fra Luster kommune har vært styreleder fra opprettelsen av styret i 2011 og frem til i dag, noe som viser en betydelig kontinuitet. Forvalteren gir i intervju uttrykk for at dagens størrelse på seks medlemmer er ideelt og at det oppfattes som en fordel å ha en viss størrelse fordi det skaper dynamikk i diskusjonene, samt at det også leder til større variasjon i bakgrunn og erfaring med og fra området.

Det er en utbredt oppfatning blant informantene om at nasjonalparkstyret fungerer godt og at styret som regel er enige i beslutningene som fattes. Flere informanter har erfaring fra forvaltningen av

Naustdal-Gjengedal landskapsvernområde og nasjonalparkene Jotunheimen og Breheimen, og det påpekes at forvaltningen av disse områdene er mer konfliktfull enn forvaltningen av Jostedalsbreen. Likevel understrekes det at det tidvis har vært uenighet i styret, med avstemminger hvor slik uenighet har blitt protokollført. Flere av disse sakene har handlet om hvor restriktive styret skal være med å tillate motorisert ferdsel for å filme breområdet. Et styremedlem uttrykker at dette oppleves som et «gjentakende mas» fordi det til stadighet er noen som ønsker å fly helikopter i området for å lage reklame- eller spillefilm, og at ulike vurderinger av konkrete saker har sammenfalt med ulike politiske syn på hvor mye politikere skal kunne regulere. I enkelte saker har uenighet også handlet om kommunale interesser, for eksempel i saken om hvor mange deltakere motbakkølpet «Skåla opp» i Stryn kommune skulle få tillatelse til å ha og det har også vært ulike syn på når det er riktig å politianmelde aktører for brudd på verneforskriften. Likevel betegnes stemningen som god og forvalteren beskriver styrerepresentantene som engasjerte.

I den første perioden (2011-2012) bestod styret av ordførere fra seks av de sju kommunene, mens styret for 2020-2023 består av en ordfører, en tidligere ordfører fra en av de sammenslåtte kommunene og to varaordførere. At det var ordførerne som skulle representere kommunene i styret tilbake i 2011 betegnes av flere som en selvfølge og flere peker på nasjonalparkstyret som en viktig møteplass for politikere på tvers av kommunegrensene.

I flere intervju kommer det frem at ordførerne kanskje hadde en litt avventende holdning til sin egen deltakelse i starten, slik beskrevet i kapittel 4.4.3 var noen bekymret for å bli «bondefanget» i en forvaltning som lokalbefolkningen ikke ønsket. Det understrekes derimot fra flere styremedlemmer at det motsatte har skjedd, og at de i dag opplever å være stolte av nasjonalparken, ha eierskap til forvaltningen og beslutningene som tas samt ser på nasjonalparken som et kvalitetsstempel for kommunene rundt breen.

I flere intervju kommer det frem at det er populært å sitte i nasjonalparkstyret, og det har vært dragkamper knyttet til hvem som skal oppnevnes fra kommunen etter kommunesammenslåinger 01.01.2020, fordi flere har ønsket å beholde plassen sin i nasjonalparkstyret. Dette begrunnes med at styrearbeidet er viktig og meningsfullt.

I andre intervju kommer det frem at det har oppstått reaksjoner lokalt når Miljødirektoratet har endret på rekkefølgen som kommunene har foreslått på faste representanter og vararepresentanter når styret har blitt oppnevnt. Ved en anledning var både forvalter og den berørte politikeren i kontakt med direktoratet med ønske om å få dette endret. Dette viser at det er et betydelig lokalpolitisk engasjement knyttet til styret, selv om andelen ordførere har gått ned siden opprettelsen i 2011. Imidlertid er det flere som påpeker at det viktigste kanskje ikke er at ordføreren skal være representert, med at det er politikere med engasjement og interesse for Jostedalsbreen, og som kan bidra til å skape sammenheng mellom verneforvaltningen og den kommunale forvaltningen.

Blant informantene synes det å være ulike synspunkter på hvordan partipolitikk påvirker arbeidet i nasjonalparkstyret. I kommunene rundt Jostedalsbreen har AP og SP tradisjonelt stått sterkt, men nasjonalparkstyret har bestått av et mangfold av politikere når det gjelder partitilhørighet (Høyre, FrP, KrF SV og MDG). Forvalteren har opplevd dette som positivt og mener at dette bidrar til å gjøre diskusjonene i styret bedre. Et tidligere styremedlem ga imidlertid uttrykk for at hun opplevde at det tidvis var interessemotsetninger mellom de ulike styremedlemmene, og at det gikk et skille mellom

de som var mest opptatt av å tilrettelegge for bruk og turisme i området og de som var opptatt av verneverdiene. I begynnelsen av sin styreperiode var hun litt overrasket over hvor langt enkelte av styremedlemmene var villige til å gå for å tilrettelegge for bruk, men mente imidlertid at dette hadde bedret seg i løpet av perioden. Hun opplevde større enighet i styret på slutten av sin periode om at det var verneforskriften som var det styrende for arbeidet.

6.1.3.2 Rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg

Det rådgivende utvalget ble etablert 13.mars 2012 etter en prosess hvor nasjonalparkstyret året før hadde inviterte sju organisasjoner/miljø til å oppnevne en representant hver. Det administrative kontaktutvalget ble etablert på det samme møtet med en representant fra hver av de da sju kommunene. I 2019 ble det rådgivende utvalget utvidet da styret besluttet å invitere to representanter fra reiselivet i Sunnfjord og Nordfjord, samt Forum for Natur og Friluftsliv. Slik Tabell 3-7 viser, består det i dag av 10 representanter, hvor fire av de sju opprinnelige representantene har deltatt i hele perioden. Dette viser at det rådgivende utvalget er stabilt. Fra intervjuene og referatene synes det ikke å ha vært uenighet om hvem som skal sitte i utvalget.

Det rådgivende utvalget har et møte i året og frem til nå har det blitt avholdt åtte møter (2012-2019). Selv om deltakelsen variere noe, viser Tabell 3-7 at oppslutningen fra de ulike organisasjonene har vært god på disse møtene. Det har i gjennomsnitt vært mellom 7 og 8 deltakere som har møtt på disse møtene når man ser bort fra styremedlemmene og forvalter. Det er deltakelsen fra reiselivslaga og de tre sentrene rundt Jostedalsbreen som har variert mest, samtidig har flere reiselivsaktører blitt invitert inn og de har deltatt de to siste årene. Deltakelsen fra representanter i det administrative kontaktutvalget, som også har blitt invitert til disse møtene, viser derimot at de kun har deltatt de to siste årene (2018 og 2019), med unntak av møtet i 2013 hvor en representant deltok.

De årlige møtene med rådgivende utvalg blir omtalt som dialogmøter, og en gjennomgang av referatene viser at oppslutningen fra styremedlemmene om disse møtene også har vært god. Tre av styremedlemmene som har sittet hele perioden har for eksempel deltatt på 5 og 6 møter av totalt 7 hvor det finnes referert deltakelsen, og en av disse gir i intervju uttrykk for at dette har blitt prioritert fordi han synes det er viktig å møte de ulike organisasjonene. Dette viser at dialogmøtene med det rådgivende utvalget har vært en prioritet også fra styremedlemmene.

Informantene synes å være enige om at det rådgivende utvalget har fungert godt og at dette har blitt en god arena for utveksling av informasjon fra forvaltningen til de øvrige aktørene, men også en arena hvor de ulike brukerinteressene får mulighet til å oppdatere de øvrige medlemmene om relevant aktivitet knyttet til nasjonalparken, samt dele kunnskap. De to representantene fra det rådgivende utvalget som er intervjuet har sittet i utvalget siden 2012 og understreker at selv om de representerer ulike interesser, så opplever de ikke at det er uenighet som preger møtene. De uttrykker begge at de opplever utvalget som stabilt og at de har blitt godt kjent med hverandre i løpet av disse årene, og videre at det er personer med mye kunnskap som deltar på møtene. De opplever dessuten at forvaltningen er interessert i å lytte til innspill og de opplever at det er positivt at saker blir belyst fra ulike ståsteder. Dessuten påpeker representanter i rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg at det er en mulighet for faglig påfyll og oppdatering på verneforvaltning som de setter pris på. Mens det ene medlemmet i utvalget beskriver at han har blitt kontaktet av andre brukere av nasjonalparken om spørsmål om konkrete tiltak og da har henvist videre til nasjonalparkstyret og forvalteren, understreker det andre medlemmet at det er få henvendelser om Jostedalsbreen og at dette tolkes som positivt fordi det viser at det er få konflikter i forvaltningen.

Et av styremedlemmene har reflektert over hva som faktisk kommer ut av dialogmøtene og er usikker på hva forvaltningen sitter igjen med, og dermed om det er riktig tidsbruk å delta på disse møtene. I forlengelsen av dette mener han at fordi organisasjonene som deltar har så ulike syn på forvaltningen, fremstår diskusjonene tidvis mer som provokasjoner for å markere et standpunkt enn reelle forsøk på dialog. Det kommer dessuten frem at noen av de som deltar har en veldig spesifikk agenda og forslag til tiltak, mens andre som deltar har et mye mer overordnet perspektiv:

«Det er litt ulikt hvem som møter fra de ulike organisasjonene. Men de som kommer de har ofte en agenda. De har en bru og en grind i en eller annen sidedal og det er de veldig opptatt av, og det har de på en måte lyst til å fremme for nasjonalparkstyret. Men dette bryr jo de andre seg katten i, for de er mer overordna. Sånn at de som faktisk har en agenda, de blir på en måte ikke hørt på. Og de burde kanskje ha kommet med denne saken på en litt annen måte.»

I forlengelsen av dette understreker dette styremedlemmet at han alltid synes det er nyttig å møte folk ute og at kontakten forvalterne har med berørte grunneiere og andre er helt avgjørende for forvaltningen og at det rådgivende utvalget ikke fyller denne funksjonen.

Det er flere som påpeker at de synes at det rådgivende utvalget blir litt for perifert når det kun er ett møte i året og at det tidvis blir mye informasjonsutveksling og kanskje mindre kommunikasjon og konkrete innspill til forvaltningen. Både styremedlemmer, medlemmer av det rådgivende utvalget og forvalteren uttrykker at de gjerne skulle ha møttes oftere, som to ganger i året. Likevel understreker forvalteren at det ikke har vært kapasitet til dette, og at de heller har prioritert å lage en god ramme rundt det årlige møtet ved å bruke penger på en felles middag i etterkant av møtet slik at det også har blitt mulighet til mer uformelle samtaler.

I intervjuet med en representant fra administrativt kontaktutvalg kom det frem at hun ikke hadde oversikt over hvem som satt i rådgivende utvalg og selv heller ikke hadde blitt kontaktet av noen om Jostedalsbreen.

6.1.3.3 Forvaltningens bidrag til medvirkning, forankring, bevissthet og stolthet

Når det gjelder spørsmål om lokal forankring av forvaltningsarbeidet er det en oppfatning hos informantene at koblingen til lokaldemokratiske institusjoner – kommunestyre og fylkesting – ikke nødvendigvis er spesielt sterk. Praksisen synes å være at styremedlemmene har informert i eksempelvis formannskapet om saker som berører kommunen direkte, men det påpekes at dette gjerne er større tiltak og saker, som stiprosjekter. Det har ikke vært noen formalisert informasjonsutveksling mellom styrerepresentantene og kommunestyret for øvrig, det samme synes å være tilfellet med fylkestinget. Samtidig påpekes det at det ikke har vært noen etterspørsel etter dette heller. Et styremedlem sier at han ikke har blitt utfordret eller spurt politisk om ting som har berørt nasjonalparkstyret, og tror de andre kommunestyrerepresentantene har vært mest opptatt av at ting fungerer og mener videre at fraværet av klager og konflikter lokalt viser at det stort sett har fungert. Imidlertid påpeker et annet styremedlem at etter kommunesammenslåing har han forsøkt å få den nye kommunen til å vedta at de skal bli en nasjonalparkkommune, men at dette foreløpig ikke har skjedd og mener dette kan henge sammen med at den nye kommunen ikke på samme måte som den gamle identifiserer seg som en nasjonalparkkommune. Dette bekreftes også av representanten i det administrative kontaktutvalget for den samme kommunen, og det viser at det er variasjoner mellom kommunene når det gjelder i hva slags grad de opplever å være berørt av verneområdet.

På spørsmål om forvaltningens bidrag til bevissthet og stolthet, er det flere som påpeker at det har vært en holdningsendring blant befolkningen i de berørte bygdene. Slik nevnt i kapittel 4.4.3, mener flere at den største endringen etter forvaltningsmodellen ble innført er at man lokalt i dag er stolte av nasjonalparken, at bevisstheten om verneverdiene har økt og at området er noe man ønsker å fremsnakke. At man er en «brekommune» understrekes av flere som et kvalitetsstempel. Forut for opprettelsen av nasjonalparkstyret er det flere av informantene som påpeker at enkelte så på fylkesmannen som en motpart og at vernet ble oppfattet som en trussel. Dette knyttes blant annet til at grunneierretten historisk har stått veldig sterkt i disse bygdene og at det å miste råderetten over egen eiendom har skapt konflikter. At det har gått en stund siden verneplanprosessen og vernevedtaket påpekes også av flere som medvirkende til den positive utviklingen, samtidig som det understrekes at holdningsendringen også henger sammen med at mange nå ser at verneområdet nå aktivt forvaltes. En informant mener at det i tiden etter vernevedtaket kun ble satt opp et enkelt skilt, mens det nå i langt større grad tilrettelegges og gjøres tiltak som er synlige og positive, slik illustrert i sitatet under:

«Det har vært veldig positivt å kunne gi noen kroner og kunne være med på stiryddingsprosjekter og skilting. Kommunen har gjort en del, tilrettelagt og brukt friluftsmidler. Vi har brukt en del av kraftinntektene våre på å legge til rette for dette her. Men det er også blitt noe positivt for grunneierne. Det er enkelt å rydde stier og veier inn imot nasjonalparken. Samtidig så fører det til litt aktivitet, og folk kommer på tur og folk handler i den lokale butikken og alt dette her. Det er mye positivt med det. Så det har nok skjedd en gradvis holdningsendring totalt sett altså.»

Slik det også kommer frem i sitatet over, er det flere som er opptatt av at nasjonalparken bidrar i markedsføringen av kommunene rundt som attraktive turistdestinasjoner. Dette er allerede omtalt i kapittel 4.4.3, men det fremheves også i sammenheng med lokal forankring av forvaltningen.

I intervjumaterialet kommer det dessuten tydelig frem at det er helt avgjørende at styret har midler til å tilrettelegge og drive skjøtsel av nasjonalparken for at tilliten og oppslutningen om forvaltningen skal være sterk også i fremtiden. Samtidig understreker flere at det er vel så viktig at forvalterne har ressurser og kapasitet til å være til stede i de ulike bygdene, og det er flere som fremhever at det var veldig positivt med åpne høringsmøter i forbindelse med oppstarten av besøksstrategiarbeidet. Flere av informantene er opptatt av at forvalternes direkte kontakt med berørte aktører er avgjørende for lokal forankring, noe vi også kommer tilbake til i kapittel 7.1. Sitatet under er hentet fra et styremedlem og understreker betydningen av at forvalterne er ute og møter ulike aktører:

«Når forvalteren er ute og prater med grunneiere eller grunneierlag, eller møter opp på lokale møter eller noe sånt, så er det fryktelig positivt. Og det gir forvaltningen et ansikt (...). At forvalterne er ute og møter folk og de som lever rundt breen her, det er avgjørende og det gjør de. Og kanskje det er en vel så viktig innfallsport for gode saker og gode tiltak, både fremme verneverdiene og bruken av området.»

6.1.4 YTRE HVALER

1.1.1.7 Nasjonalparkstyrets sammensetning og utvikling over tid

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre ble konstituert 13. april 2012. Styret består av to representanter fra hver av de to nasjonalparkkommunene Hvaler og Fredrikstad, samt en representant for Viken fylkeskommune (tidligere Østfold). Alle styremedlemmene har politiske verv i sin egen

kommune/fylkeskommunen. Styreleder har siden konstituering vært sittende ordfører i Hvaler kommune. Det er også opprettet et arbeidsutvalg bestående av styreleder, nestleder og fylkeskommunens representant.

Informantene i undersøkelsen har i store trekk en omforent positiv oppfatning av styrets funksjon og sammensetting. Interessen for å delta i nasjonalparkstyret har vært stor. Og engasjementet for styrevervet beskrives som høyt; styremedlemmer og forvalter omtaler hverandre som «trofaste, engasjerte medlemmer som har vært enige om at her driver vi ikke partipolitikk». Det pekes riktignok på et fåtall saker hvor det har framkommet uenighet, og da først og fremst i tilknytning til byggesaker – men det er ikke mange slike. Eksempler på dette har vært bygging av brygger og hytter hvor det har vært diskusjoner om hvor liberalt styret skal være. Likevel omtaler ikke informantene dette som egentlige konfliktsaker, men som saker der styret diskuterer seg fram til konstruktive løsninger. Antallet saker hvor styret har vært uenig i forvalterens innstilling er også lavt, og da har styret diskutert seg fram til andre begrunnelser for vedtakene. Kontinuitet i styret fremheves som en viktig komponent i dette. Som en av informantene uttrykker det:

«[...] vi har hatt gode drøftinger, og vi har også hatt befaringer. Kanskje, vi har [...] vært uenige et par ganger, men det tenker jeg, at uenighet det skaper bare en utvikling».

Arbeidsformen i styret oppleves også å være preget av profesjonalitet. Dette knyttes til styremedlemmenes folkevalgte bakgrunn som en mal for styrearbeidet med hensyn til innkalling, forberedelser til saker og innstillinger. Det faktum at styresammensetningen omfatter både posisjon og opposisjon i de to aktuelle kommunestyrene oppleves også som positivt, i tillegg til at kommunene er representert med både ordfører, varaordførere og representanter i sentrale posisjoner i kommunestyrene. Dette betraktes som en indikator på at nasjonalparkstyret gis reell prioritet – kanskje i særlig grad for Hvaler som geografisk sett utgjør brorparten av nasjonalparken. Samtidig pekes det på at Fredrikstad også gir styrearbeidet høy prioritet i og med at varaordførere deltar. Som folkevalgte styrerepresentanter opplever man å ha et fritt mandat; dette er uproblematisk iden forstand at det er verneforskrift og forvaltningsplan som ligger til grunn. I motsetning til den politiske kompetansen folkevalgte har *faglig* kompetanse derimot ikke vært tematisert som viktig for å delta i styret. I så måte vises det til forvalterens rolle og kompetanse – som unisont gis gode skussmål.

«[...] Jeg tror det er viktig at det er nettopp lokalpolitikere som er med. [...] nasjonalparkstyrene skal ha en profesjonell forvaltning, men et folkevalgt styre [...] Fordi at man har også med seg [...] ombudspersonene. Det er det man er valgt som. Man er valgt som ombud for innbyggerne, både i Fredrikstad og Hvaler».

Arbeidsmengden oppleves jevnt over som å være passende og med rimelig god tid for styret til å sette seg inn i sakene. Riktignok har sakskomplekset naturlig nok en geografisk slagside i forhold til hvordan de to kommunene berøres; i Fredrikstaddelen av nasjonalparken er det for eksempel få, om noen, saker knyttet til hyttebygging o.l. Sånn sett har potensialet for mer komplekse og konfliktfylte saker vært større hva Hvaler angår – men uten at dette som nevnt har representert nevneverdige problemer i praksis.

1.1.1.8 Rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg

Ytre Hvaler nasjonalpark har ikke etablert et administrativt kontaktutvalg, men har en praksis med det som omtales som *knutepunktmøter* som er ment å fylle denne funksjonen – og en praksis hvor forvalter er invitert til å delta på ukentlige møter for saksbehandlere på plan- og bygg etaten i kommunene. Nasjonalparkforvalteren deltar her etter behov – hvis det er relevante saker oppe til diskusjon. Dette har bidratt til at man ikke har funnet det hensiktsmessig med et formalisert kontaktutvalg. Forvalter har forespurt kommunene om muligheten for å ha et formalisert arbeidsutvalg med byggesak, naturforvalter og friluftslivsfolk, men det har aldri blitt oppnevnt. Knutepunktmøtene beskrives som en arena hvor alle kjenner hverandre. Ellers har forvalteren tett og uformell kontakt med administrasjonene utenom disse møtene, både i Fredrikstad og Hvaler.

Etableringen av det rådgivende utvalget går tilbake til 2004 og oppstarten av nasjonalparkarbeidet, men utvalget har endret karakter siden den gang. Det rådgivende utvalgets rolle beskrives til dels som «perifer»; enkelte av utvalgets medlemmer opplever heller ikke seg selv som deltakere i en fast, formalisert arena. Intensjonen er å ha ett møtepunkt året, men som en av informantene uttrykker det:

«Det blir jo fort litt sånn møte for møtets skyld fordi forvaltningsplanen ble laget uten involvering av akkurat det [nåværende] rådgivende utvalget. De hadde da et annet rådgivende utvalg enn de som sitter nå».

Det nåværende utvalget har for eksempel blitt involvert i arbeidet med en besøksstrategi for nasjonalparken, men utvalgsmedlemmene blir i praksis ofte invitert til møter som enkeltpersoner, mer enn som en samlet gruppe. Den manglende formaliseringsgraden gjenspeiles også av at opplysninger om utvalgsmedlemmenes tilknytning til sine interesseorganisasjoner har manglet oppdatering. Enkelte informanter peker på at en del av de organiserte interessene som berøres av forvaltningsarbeidet ser på forvalter og nasjonalparkstyre som en «perifer organisasjon som de kanskje glemmer å tenke på når de utsteder verv». Samtidig ser det ikke ut til at utvalget nødvendigvis aktivt mobiliseres den andre veien heller; de blir sjeldent innkalt. Forvalter opplever likevel at disse utgjør viktige kontaktpersoner, selv om det ikke er i form av formaliserte, årlige møter.

De årlige møtene – i den grad disse har vært avholdt – har vært arrangert som dialogmøter. Men utgangspunktet er som regel konkrete saker i nasjonalparkstyret som styret ønsket å formidle informasjon om, og som utvalget potensielt kan påvirke. Utvalgets rådgivende karakter understrekes likevel. I oppstarten av viktige prosjekter oppleves denne arenaen som viktigst, men kanskje primært som en informasjonskanal. Når det arrangeres åpne (folke)møter, så vurderes det som viktig å sende spesielle invitasjoner til de berørte interessene som presumptivt tilhører det rådgivende utvalget. Enkelte av de berørte interessene fremheves i denne forbindelse; dykkerforeningen og beitelaget nevnes spesielt av forvalter.

1.1.1.9 Forvaltningens bidrag til medvirkning, forankring, bevissthet og stolthet

Når det gjelder spørsmål om lokal forankring av forvaltningsarbeidet er det en oppfatning hos informantene at koblingen til lokaldemokratiske institusjoner – kommunestyre og fylkesting – ikke nødvendigvis er spesielt sterk. Særlig gjelder dette fylkestinget, hvor fylkeskommunens representant i nasjonalparkstyret etterlyser formelle kontaktpunkter. Selv om bevisstheten om nasjonalparken i kommunene nok er til stede, beskrives interessen som varierende av enkelte. Dette er imidlertid også noe som sees i sammenheng med et generelt behov for løpende orienteringer om kommunenes «eierskap» på ulike arenaer.

«[O]rientering om nasjonalparken [...] bør være faste ting på agendaen på vårparten og på høsten. Så man har en viss følelse av om det skjer nye ting, enten pålegg fra sentralt eller endringer sentralt og endring av forvaltning osv [...] Vi oppdaterer, men der har vi ikke vært flinke nok».

Når det på denne måten etterlyses sterkere tilbakekoblinger til kommunestyrene, hevdes det likevel at det generelt lave konfliktnivået i forvaltningsarbeidet delvis forklarer mangelen på slike mekanismer. Som en av informantene uttrykker det:

«Hadde det vært konflikter i forhold til noen områder i forhold til forvaltning av nasjonalparkene, så er jeg nesten sikker på at det hadde vært tema i kommunestyrene».

Forutsetningene mellom de to kommunene er også ulike, i og med at nasjonalparken i arealmessig forstand berører Fredrikstad kommune i liten grad – det er desto færre saker av relevans for kommunestyret. For Fredrikstad kommunes del, kan dette eksempelvis være snakk om transport av beitedyr til noen øyer, tilretteleggingsbehov for en kystledhytte og forvaltning av en del av friluftsområdene. Det pekes imidlertid på at den generelle interessen i kommunestyrene antas å øke ut fra besøksstrategien og ønsket om et sterkere fokus på nasjonalparken som et reisemål.

Når det gjelder forvaltningsarbeidets evne til å skape lokal stolthet hos det generelle publikum peker noen av informantene på at dette «i alle fall ikke har blitt noe dårligere» i perioden etter etableringen av nasjonalparkstyret. Det vises til at nasjonalparken brukes i markedsføringsøyemed/reiseliv og at dette genererer positiv oppmerksomhet – selv om appellen riktignok er veldig sesongpreget. Selv om stolthet og nærhet til både natur- og kulturverdier oppleves å være betydelig for lokale innbyggere, setter andre spørsmålstegn ved i hvilken grad dette er knyttet til nasjonalparken som sådan. En brukerundersøkelse i forbindelse med arbeidet med en besøksstrategi antyder i alle fall at det ikke spiller så stor rolle for bruken av naturen om det er en nasjonalpark eller ikke. Åpningen av nasjonalparken beskrives riktignok som viktig når det gjelder å skape stolthet og bevissthet:

«De sier at det er den største åpningen en nasjonalpark har hatt noen gang. Altså det var jo et samarbeid med Sverige med mange tusen mennesker. Og Kronprinsen og svenskekongen, og rett og slett et kjempearrangement hvor veldig mange av lokalbefolkningen kom. Som i hvert fall markerte at dette her er noe stort».

Besøkscenteret trekkes også fram som viktig, særlig når det gjelder å involvere skolene, og dermed også barn og unge. Bruken av sosiale media har også blitt viktigere, på godt og ondt. Deltakelse på Facebook-grupper antyder at det er et engasjement om natur, og ting som gjelder forvaltningsarbeidet. Men samtidig hevder noen informanter at dette også er en arena for negativ

oppmerksomhet; det kan gå på at man er uenige med hvor streng forvaltningspraksisen er. Et vannscooterforbud nevnes bl.a. som et konkret eksempel på dette. Likevel beskrives situasjonen på land som prega av noe større utfordringer i relasjonen til det generelle publikum. Særlig nevnes størrelsen på arrangement/events innenfor verneområdet som noe som har bydd på utfordringer. Men også dette har over tid gått seg til, hevdes det. Når det gjelder viktige næringsinteresser (fiskeriene), beskriver enkelte av informantene forvaltningsmodellen som «det beste som er gjort i forhold til lokal forankring og eierskap». Før etablering av verneområdet beskrives situasjonen som prega av en del konfrontasjoner. Dette er imidlertid ikke et problem i dag; fiskerne har blitt talsmenn for nasjonalparken, hevdes det.

Informantene peker også på folkemøter som en viktig arena for å formidle informasjon og sikre legitimitet i forvaltningsarbeidet. Et mer proaktivt informasjonsarbeid etterlyses imidlertid av enkelte informanter; både skilting, informasjonstavler og bruk av informasjonsteknologi (mobiltelefonapper) koblet opp mot GPS-koordinater nevnes i denne forbindelse. Det har også vært en del oppmerksomhet i lokalmedia knyttet til enkeltsaker. I stor grad har dette vært positivt vinklede oppslag, men det har også vært saker knyttet til brudd på verneforskriften:

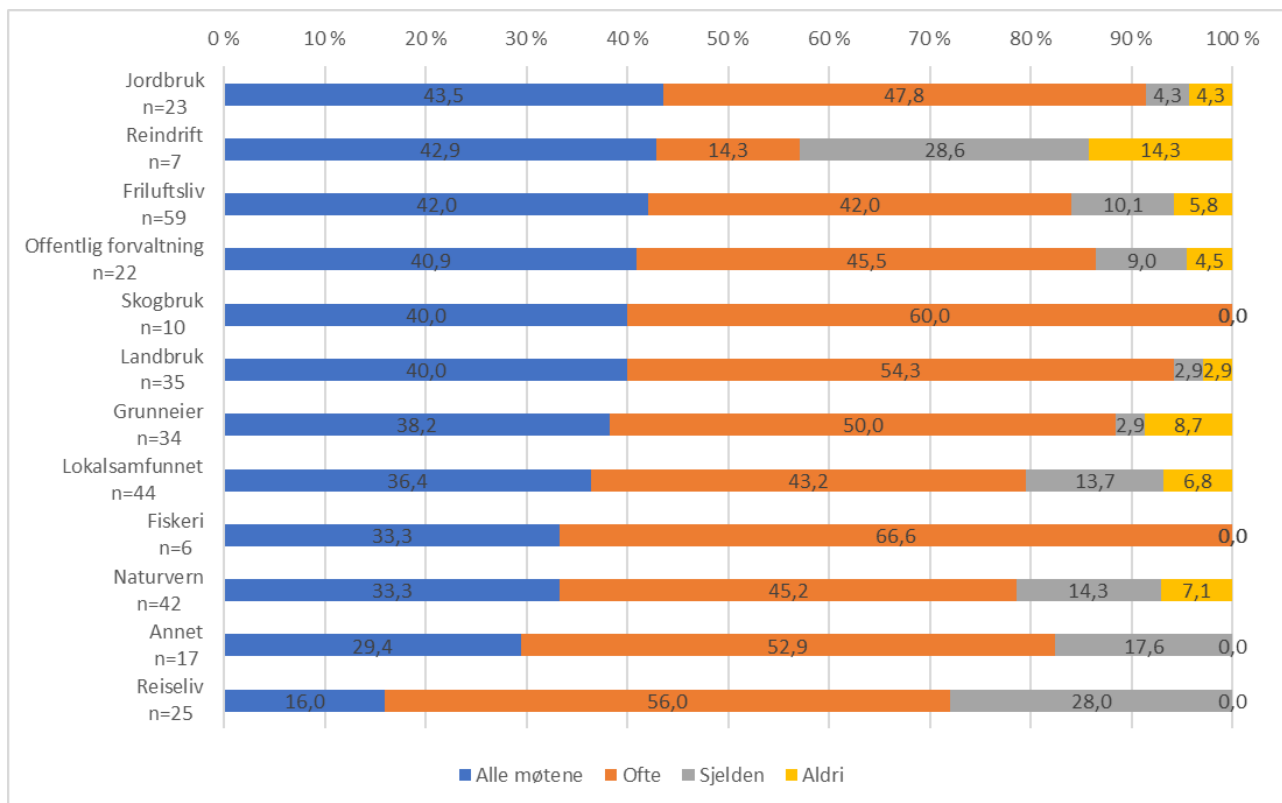
«Vi har hatt journalister som er veldig interesserte i naturspørsmål og de utfordringer som måtte være, og ønsker å dekke det. Og vi får lett dekning hvis vi tar kontakt selv [...] Jeg føler at de er veldig interesserte i området. Og også å hjelpe til å formidle hvis vi har utfordringer. Og som kan være kritiske også selvfølgelig til vår forvaltning».

6.2 FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSE

Spørreundersøkelsen inneholdt flere spørsmål knyttet til medvirkning og deltakelse i forvaltningen, og ulike aktørers vurdering av dette. Vi vil først presentere funn om arbeidet i rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg, før funn om innflytelse på forvaltningen samt hva slags kontakt de ulike aktørene har med organene/organisasjonene de representerer. Avslutningsvis vil vi presentere funn knyttet til samiske representanters vurdering av arbeidet i verneområdestyrene.

6.2.1 RÅDGIVENDE UTVALG: DELTAKELSE OG ROLLE

Spørreundersøkelsen hadde flere spørsmål til medlemmer av rådgivende utvalg, og spørsmål som var rettet til alle om arbeidet i rådgivende utvalg. I Figur 6-1 presenteres hvor ofte respondentene som er medlem i rådgivende utvalg har deltatt på møtene, ut fra hvilke interesser de representerer. Skogbruk-, fiskeri- og landbruksinteresser er de som deltar oftest (som har svart «alle møtene» og «ofte»). Videre ser vi at reindriftna, grunneiere, reiselivet og naturvern- og lokalsamfunnsinteresser er de som deltar sjeldnest (se Vedlegg 4 for møtedeltakelsen til medlemmene av rådgivende utvalg totalt sett).

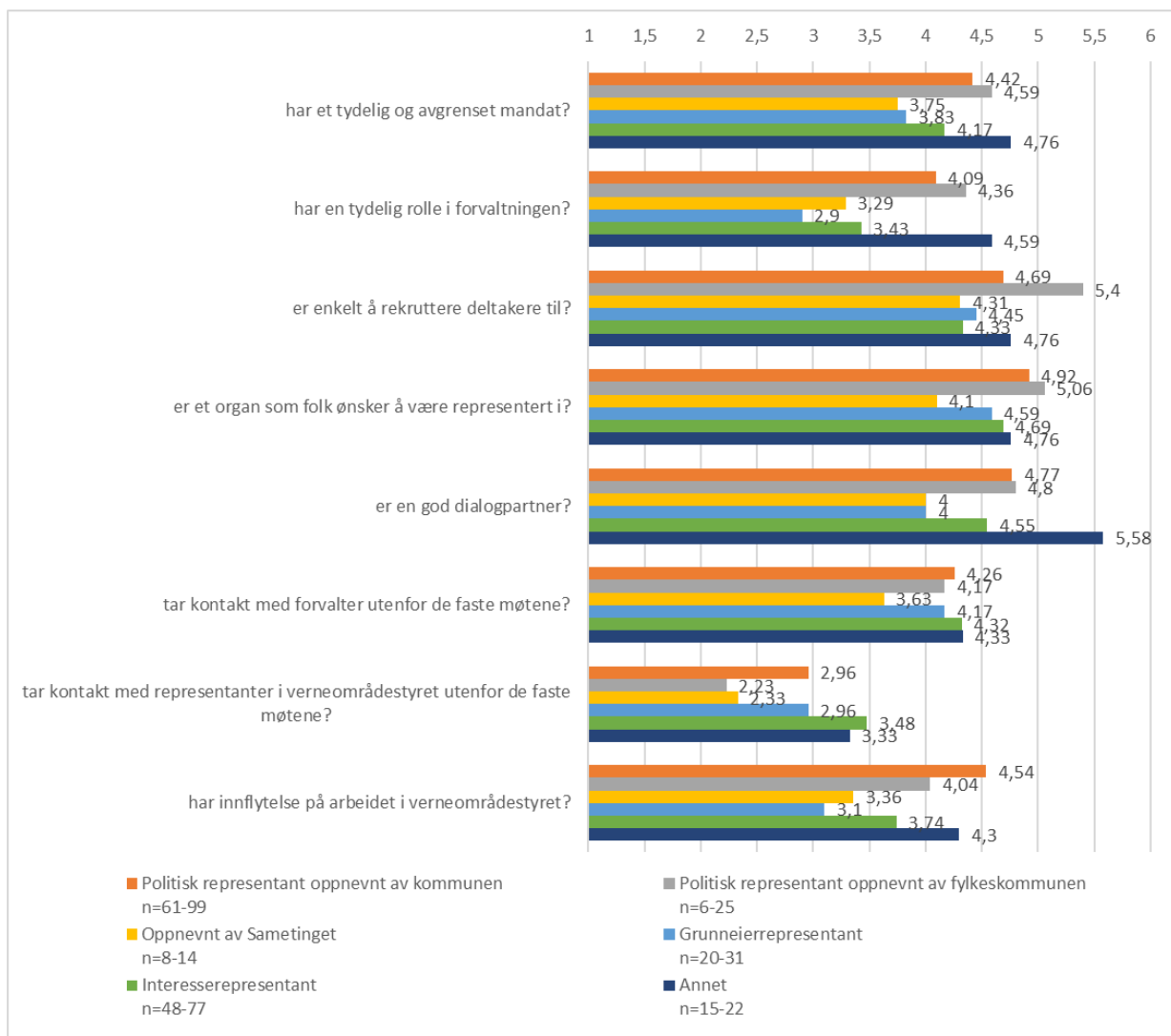


Figur 6-1: Hvor ofte medlemmene av rådgivende utvalg har deltatt på møtene. n=141.

Vi har både stilt et oppfølgende spørsmål om hvorfor medlemmer av rådgivende utvalg aldri eller sjeldent har deltatt på møtene, og sett nærmere på hva medlemmene av rådgivende utvalg har svart på spørreundersøkelsens avsluttende spørsmål «Helt til slutt, har du innspill eller kommentarer som ikke har kommet frem gjennom spørsmålene over og som du mener har betydning for evalueringen?». Flere respondenter svarer at det har vært veldig få møter de årene de har vært medlem. En respondent peker på at det på nettsidene til verneområdestyret ligger referater fra møter i rådgivende utvalg i 2013, 2016 og 2019, og at det antas at dette er hyppigheten på møtene. Andre kommenterer at det er mange møter i flere lignende råd, og at det dermed er vanskelig å få tida til å strekke til. En annen fremhever at det årlige møtet i et rådgivende utvalg kolliderer med en årlig (?) samling for friluftsrådene og FNF. Noen respondenter påpeker at møtetidspunktene ikke passer for dem som er selvstendig næringsdrivende. Feil i kontaktinformasjon eller at respondentene ikke har blitt invitert er også en kommentar som oppgis som årsak til sjelden møtedeltakelse. En annen årsak som oppgis er at det ikke er så relevant å delta på alle møtene. En respondent sier at vedkommende deltar når «våre interessed spørsmål har vært tema eller når vi har gitt innspill til forvaltningsplan».

Forvaltere, medlemmer og ledere i verneområdestyrer og medlemmer av rådgivende utvalg har svart på en rekke spørsmål om arbeidet i rådgivende utvalg. Vi har valgt å se på disse både ut fra hvem de representerer (Figur 6-2) og ut fra rolle i forvaltningen (vedlegg 4).

Figur 6-2 viser at representantene som er oppnevnt av Sametinget og grunneierrepresentantene i gjennomsnitt generelt gir en lavere skår på de fleste spørsmålene sammenlignet med de resterende respondentgruppene. Samtidig ser vi at de politiske representantene (både oppnevnt av kommunene og av fylkeskommunene) i større grad har tiltro til rådgivende utvalg enn de andre gruppene.



Figur 6-2: I hvor stor grad vil du si at rådgivende utvalg... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt. Etter hvem man representerer.

I spørreundersøkelsens siste, åpne spørsmål, kommenterer respondentene flere av spørsmålene i Figur 6-2.

Flere av respondentene som er medlem av rådgivende utvalg poengterer at utvalget ikke fungerer etter intensjonen. RU beskrives som at det er et «nødvendig onde» for forvaltningen, at det er «mer en proforma enn reell aktør som faktisk kan være med å bidra og påvirke», at det er «en formalitet som skal sikre at lokale interesser skal bli hørt, men det medfører ikke deltakelse i beslutninger som blir tatt» og at det er en «informasjonskanal» hvor «orientering og meningsutveksling» kan skje en gang i året.

Noen forvaltere forklarer i spørreundersøkelsens siste åpne spørsmål (spørsmål 39) hvorfor rådgivende utvalg ikke fungerer ut fra hovedsakelig to argumenter: For det første fordi det er for liten kontinuitet og kunnskap i rådgivende utvalg. Det at utvalget skal representere svært mange brukerinteresser, har medlemmer fra en organisasjon som kanskje ikke har tilknytning til området, og at det er stor utskifting av medlemmer påvirker kontinuiteten. For det andre påpeker en forvalter

at verneområdenes areal og antall verneområder man har ansvar for, har betydning for hvilken detaljgrad man kan ha på møter med rådgivende utvalg og lokale organisasjoner. Forvalteren skriver følgende:

«Enkelte styrer har et lite område å forvalte, med svært få søknader, og kan fokusere på lokalbefolkning, foreninger etc. Mens andre har en rekke større verneområder med mange søknader og har ikke samme mulighet til å jobbe med små prosjekter for forankring etc.»

Noen av medlemmene i rådgivende utvalg peker på organiseringen av rådgivende utvalg og det vi kan kalle de mer formelle aspektene ved det, som forklaring på hvorfor utvalget ikke fungerer. Et første poeng er dekning av utgifter knyttet til deltakelsen. Som medlem får de dekket utgifter til reise til møter og de får servering på møtene, men tapt arbeidsfortjeneste dekkes ikke. Også en forvalter påpeker at hvis medlemmene får dekt tapt arbeidsfortjeneste vil det «heve statusen på innsatsen som ytes her». Vi antar også at det vil føre til en større grad av formalisering, siden det også vil fremprovosere en formell oversikt og muligens også en begrensning av antall medlemmer i rådgivende utvalg.

Et annet poeng knyttet til organiseringen av rådgivende utvalg, er samarbeidet mellom verneområdestyret og rådgivende utvalg. Flere av medlemmene av rådgivende utvalg etterspør tilbakemelding og oppfølging på diskusjonene. Vi forstår dette slik at det er en forventning om at verneområdestyrene skal redegjøre for hvordan innspill tas inn og håndteres i det videre arbeidet. Mest sannsynlig er dette en konsekvens av at rådgivende utvalg møtes såpass sjeldent som de gjør.

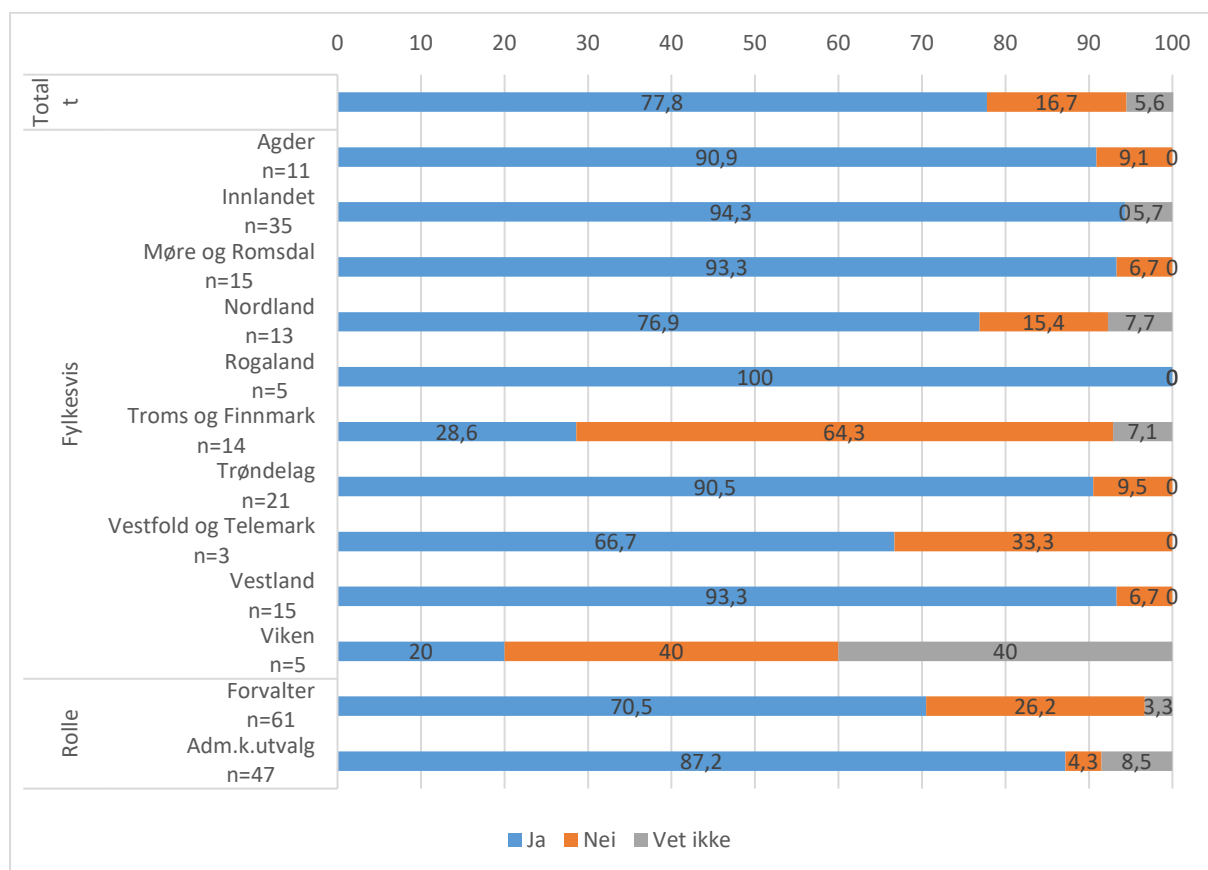
Det siste poenget knyttet til organisering og formalisering omhandler det man kan kalle møteorganisering. Flere av medlemmene av rådgivende utvalg etterspør saksforberedelser og møtereferat, og sier at dette ikke mottas.

Oppsummert er det tydelig at det er behov for en sterkere formalisering og et tydeligere mandat for rådgivende utvalg. Flere av forvalterne fremhever også dette, og dette sitatet illustrerer dette godt: «Det bør utarbeides klare mandat for rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg. Deres rolle er noe diffus i dagens ordning». Noen av de avsluttende kommentarene fra forvalterne forteller også om andre måter å løse kravet om rådgivende utvalg på. I et verneområde arrangeres det åpne temamøter fordi man da når lokale aktører i større grad. I et annet område gjennomføres det årlige seminarer hvor «grunneiere, organisasjoner og aktuelle aktører/interessenter er invitert». Den samme forvalteren sier at disse seminarene «har bidratt til økt informasjon og forståelse for lokal forvaltning og verneområdene».

6.2.2 ADMINISTRATIVT KONTAKTUTVALG: DELTAKELSE OG ROLLE

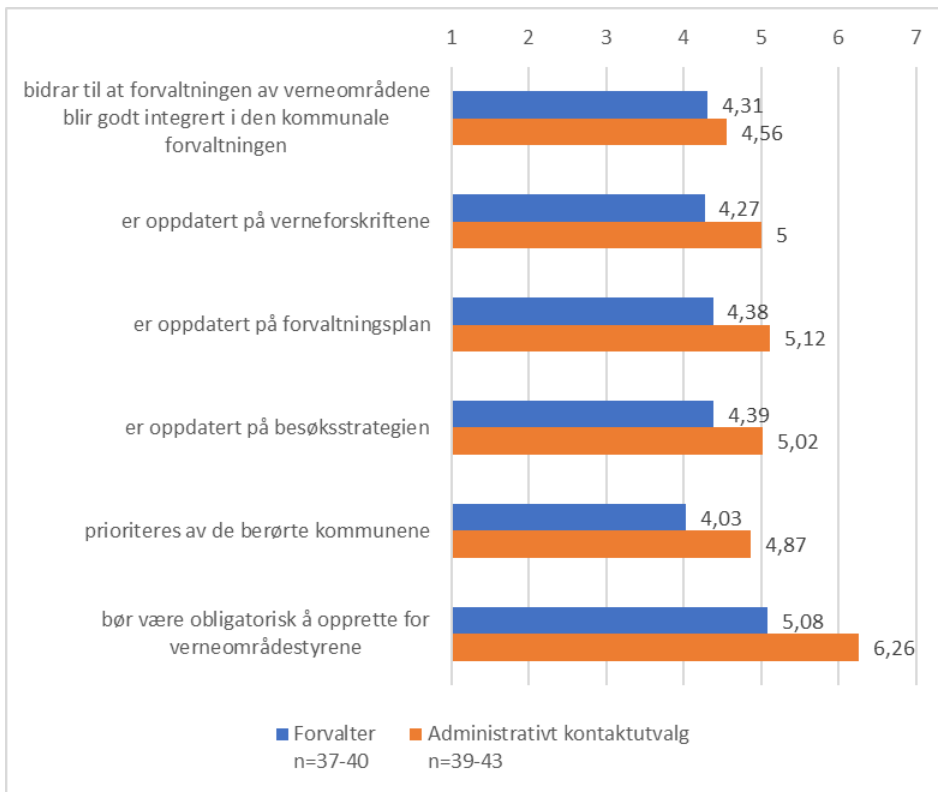
Figur 6-3 viser respondentenes svar på om administrativt kontaktutvalg er opprettet i verneområdene de representerer. Siden administrativt kontaktutvalg skal sikre at verneområdeforvaltningen blir godt integrert i den kommunale forvaltningen, består administrativt kontaktutvalg av forvalter og de relevante administrative nivåene i kommunene. Dette spørsmålet gikk derfor kun til forvaltere og medlemmer av administrativt kontaktutvalg. Vi vet fra innsamlingen av epostlister før utsendelse av spørreskjema at mange områder ikke har opprettet administrativt kontaktutvalg, eller at det kun er snakk om navn på ei liste, men ikke et reelt utvalg som møtes. Når

vi da har spurt om administrativt kontaktutvalg er opprettet, er det med bakgrunn i en antakelse at flere områder enten ikke har opprettet dette, eller det ikke er operativt. De resultatene vi ser i figuren er i tråd med dette inntrykket. Totalt svarer 78 prosent at det er opprettet, mens 17 prosent sier at det ikke er det, og 6 prosent ikke vet. Ser vi på hvilke fylker dette gjelder, peker Troms og Finnmark og Viken seg ut vet at henholdsvis 29 og 20 prosent svarer at det er opprettet administrativt kontaktutvalg. På motsatt side finner vi Rogaland, Innlandet, Møre og Romsdal og Vestland hvor over 93 prosent sier at det er opprettet administrativt kontaktutvalg. Det er også interessant at det blant forvalterne er 26 prosent som sier at det ikke er opprettet administrativt kontaktutvalg.



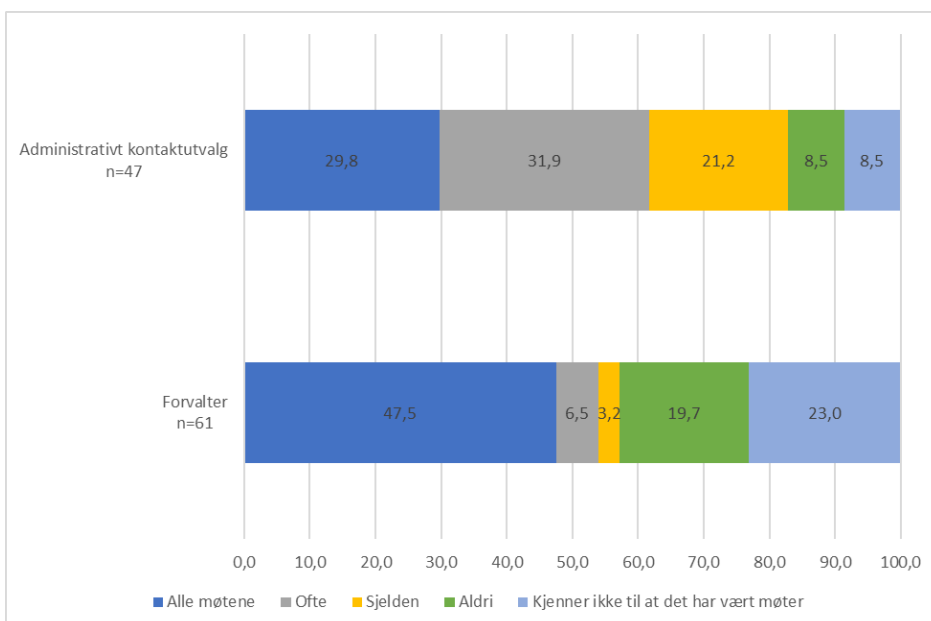
Figur 6-3: Er det opprettet administrativt kontaktutvalg tilknyttet verneområdestyret? Tall i prosent. n=108

Vi stilte de som svarte «ja» på at de hadde opprettet administrativt kontaktutvalg, flere spørsmål om arbeidet i utvalget. I Figur 6-4 ser vi at respondentene fra administrativt kontaktutvalg skårer høyere på alle spørsmålene, og dermed er mer positive til administrativt kontaktutvalg enn forvalterne. De to respondentgruppene plasserer seg ganske likt på at administrativt kontaktutvalg i noen grad bidrar til god integrering av forvaltningen av verneområdene i kommunene. Det er størst uenighet mellom de to respondentgruppene når det gjelder om administrativt kontaktutvalg prioriteres av de berørte kommunene, her mener medlemmene i utvalget at dette gjøres i noen grad, mot forvalterne som hverken er enig eller uenig. På spørsmålet om det bør være obligatorisk å opprette administrativt kontaktutvalg for verneområdestyrene, er forvalterne i noen grad enige i dette, mot medlemmene av administrativt kontaktutvalg som i stor grad er enige i dette.



Figur 6-4: I hvor stor grad vil du si at administrativt kontaktutvalg... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt. n=108

Vi har også spurt hvor ofte forvaltere og medlemmer av administrativt kontaktutvalg deltar på møtene (Figur 6-5). Vi slo her sammen «svært ofte» og «ofte» til 'ofte', og «svært sjelden» og «sjelden» til 'sjelden'. Det er tydelig at forvalter i større grad enn administrativt kontaktutvalg deltar på alle møtene. Samtidig har forvalterne i større grad svart at de aldri deltar, og klart flere forvaltere sier at de ikke kjenner til at det har vært møter, noe som kan tyde på at administrativt kontaktutvalg ikke er etablert eller ikke har regelmessige møter.



Figur 6-5: Hvor ofte har du deltatt på møtene i administrativt kontaktutvalg? Tall i prosent.

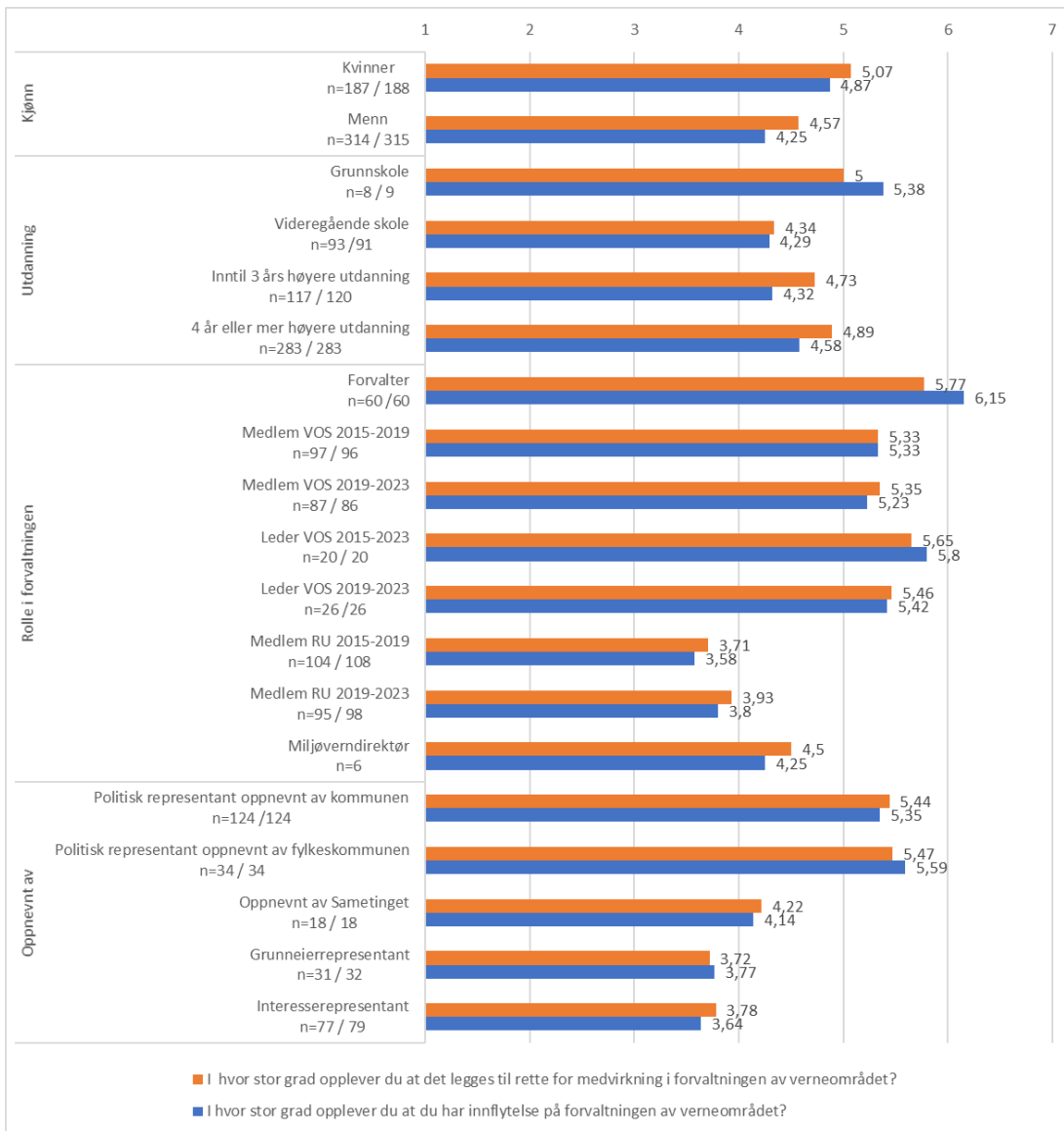
I et åpent spørsmål svarte respondentene på hvilke saker som behandles i administrativt kontaktutvalg. Vi antar at de som har besvart dette spørsmålet representerer administrative kontaktutvalg som fungerer etter intensjonen. Forvaltningsplaner og revidering av disse og besøksstrategier nevnes hyppig som saker som diskuteres. Ellers nevner flere at skjøtsels- og tilretteleggingstiltak med blant annet informasjonspunkt, er tema som tas opp. Noen beskriver også at kommunen bruker møtene til å informere. Respondentene påpeker at saksgangen i kommunene er tema som tas opp, og konkrete eksempler det vises til er kommunale vedtak som kan ha betydning for verneområdene og kommunale sti- og løypeprosjekter. Flere respondenter påpeker at møtene benyttes til å diskutere prinsipielle enkeltsaker og til å etablere felles rutiner / prinsipper på tvers av kommunegrensene. Dette kan også dreie seg om tolkning av lovverket og retningslinjene. Andre saker som trekkes frem knytter seg til motorferdsel, båtvrak, strandrydding, byggesaker, kulturminner og -landskap, byggeskikk, reiseliv og regionale planer.

I tillegg til disse eksemplene, har flere av respondentene kommentert arbeidet i administrativt kontaktutvalg mer overordnet. Det er ulike måter de karakteriserer møtene på, heriblant som faglig støtte/råd, orienteringsmøter, faglig erfaringsutveksling, innspillmøter og drøftingsmøter. Dette viser at det er variasjoner i hvordan møtene i administrativt kontaktutvalg forstås og gjennomføres. Videre reflekterer nok også dette at utvalgene fyller ulike roller og funksjoner. Flere beskriver at de har årlige møter, eller møter / kontakt ved behov. Noen fremhever at nettopp på grunn av den løpende kontakten, trenger de ikke ha et administrativt kontaktutvalg.

Respondentene trekker frem en del utfordringer med arbeidet i administrativt kontaktutvalg. Fordi det er så mange ulike fagbakgrunner og ansvarsroller representert, kan det være utfordrende å skape engasjement. En respondent poengterer at de som forvaltere trenger flere ulike administrative kontaktpersoner med kommunene fordi ulike tema krever ulike personer. Ideelt sett bør forvalter ha møte med hver kommune hvert år der alle disse personene er med. Det kan være lite kontinuitet på grunn av hyppig utskifting av folk i kommunen. Samtidig fremheves det som positivt at arbeidet kan bidra til at kunnskapen om verneområdet øker i fylkesadministrasjonen og blant fylkespolitikere.

6.2.2.1 Innflytelse og medvirkning

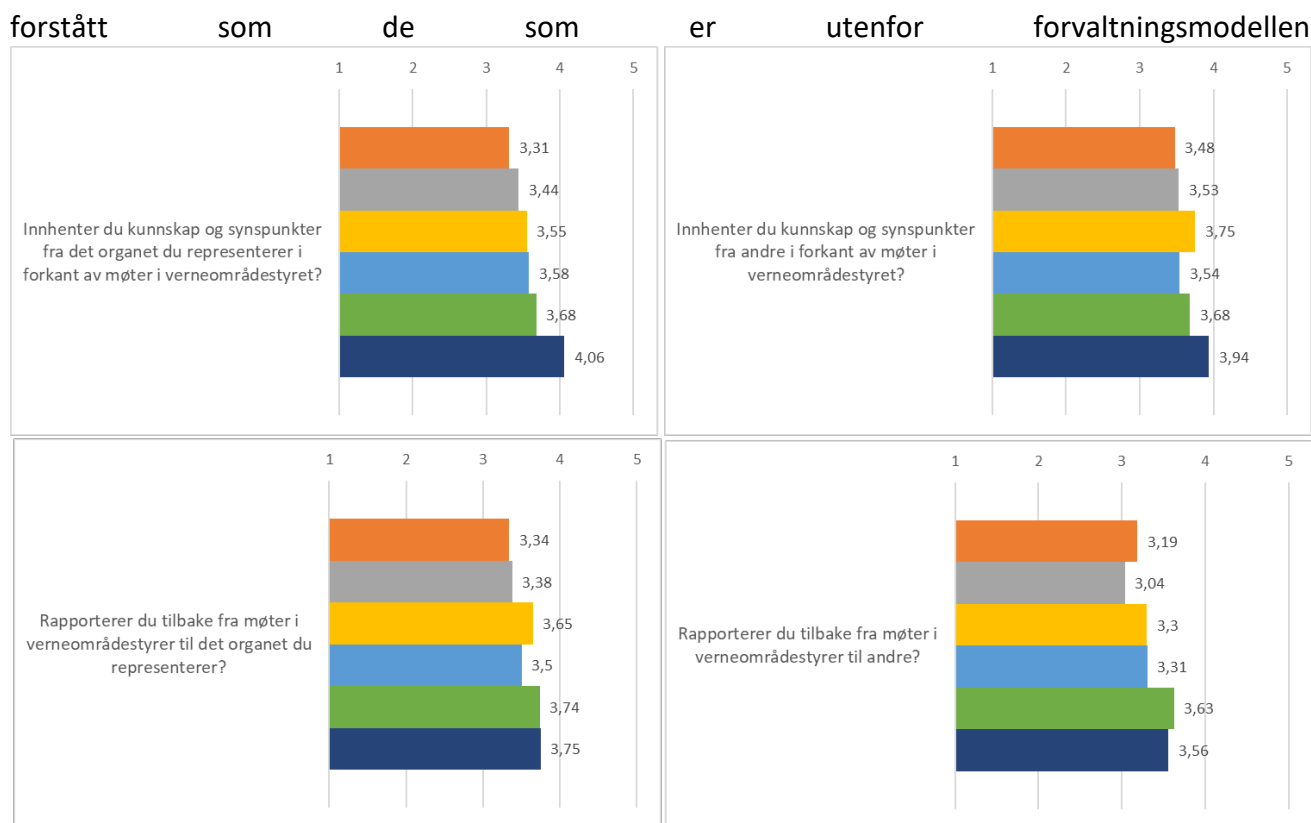
I spørreundersøkelsen har vi spurt alle respondentene om hvordan de opplever at de har hatt innflytelse og medvirkning i forvaltningen (Figur 6-6). I gjennomsnitt opplever respondentene at det i noen grad er lagt til rette for medvirkning, og at man har innflytelse. Samtidig ser vi at de skårer lavere på innflytelse, noe som viser at respondentene mener det i større grad legges til rette for medvirkning enn de har reell innflytelse. Ut fra rolle i forvaltningen er forvalterne de mest positive, som også i større grad opplever at de har innflytelse (med en skår på i stor grad) enn at det legges til rette for medvirkning (også tilnærmet i stor grad, men med litt lavere skår enn for innflytelse). Vi ser videre at medlemmene av rådgivende utvalg og grunneier- og interesserepresentantene er de mest kritiske.



Figur 6-6: Vurdering av innflytelse og medvirkning. Rolle i forvaltningen og hvem representantene er oppnevnt av. Gjennomsnitt. (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad).

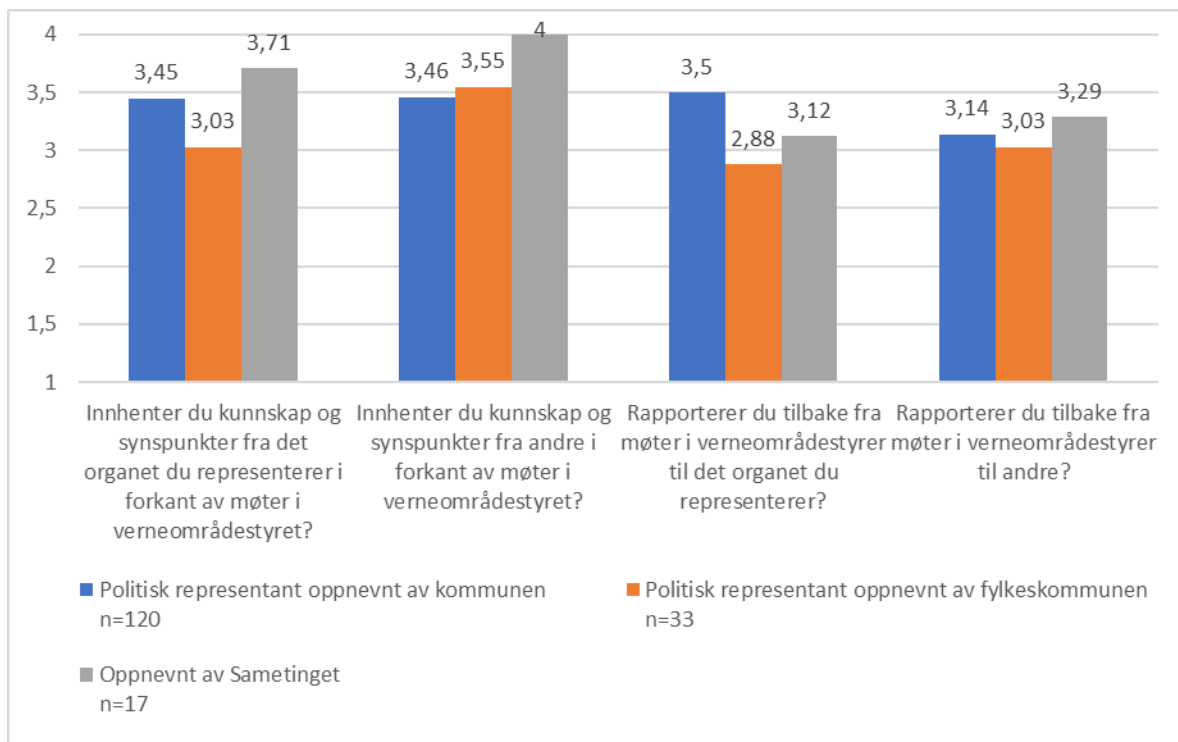
6.2.3 INNHENTING AV KUNNSKAP OG SYNSPUNKTER OG RAPPORTERING FRA ARBEIDET I VERNEOMRÅDESTYRET

Alle lederne, medlemmene og varaene til verneområdestyrene fikk spørsmål om hvorvidt de innhenter kunnskap og rapporterer tilbake til de som de representerer. Resultatene fra disse er sammenfattet i Figur 67 under. Her ser vi at gjennomsnittet ligger mellom «sjeldent» (=3) og «ofte» (=4). Vi ser at varamedlemmene gjør dette noe mer enn de faste medlemmene, og dette kan nok skyldes at de ikke er like delaktig i arbeidet i verneområdestyret som de andre, slik at når de skal delta, har de kanskje også behov for både å innhente ekstra informasjon og rapportere tilbake. Videre ser vi at det i større grad rapporteres tilbake til det organet man representerer enn til «andre», her



Figur 6-7: Hvor ofte medlemmene av verneområdestyret innhenter synspunkter og kunnskap, og rapporterer tilbake. Gjennomsnitt. (1 = Aldri – 6 = Alltid). Etter rolle i verneområdestyret.

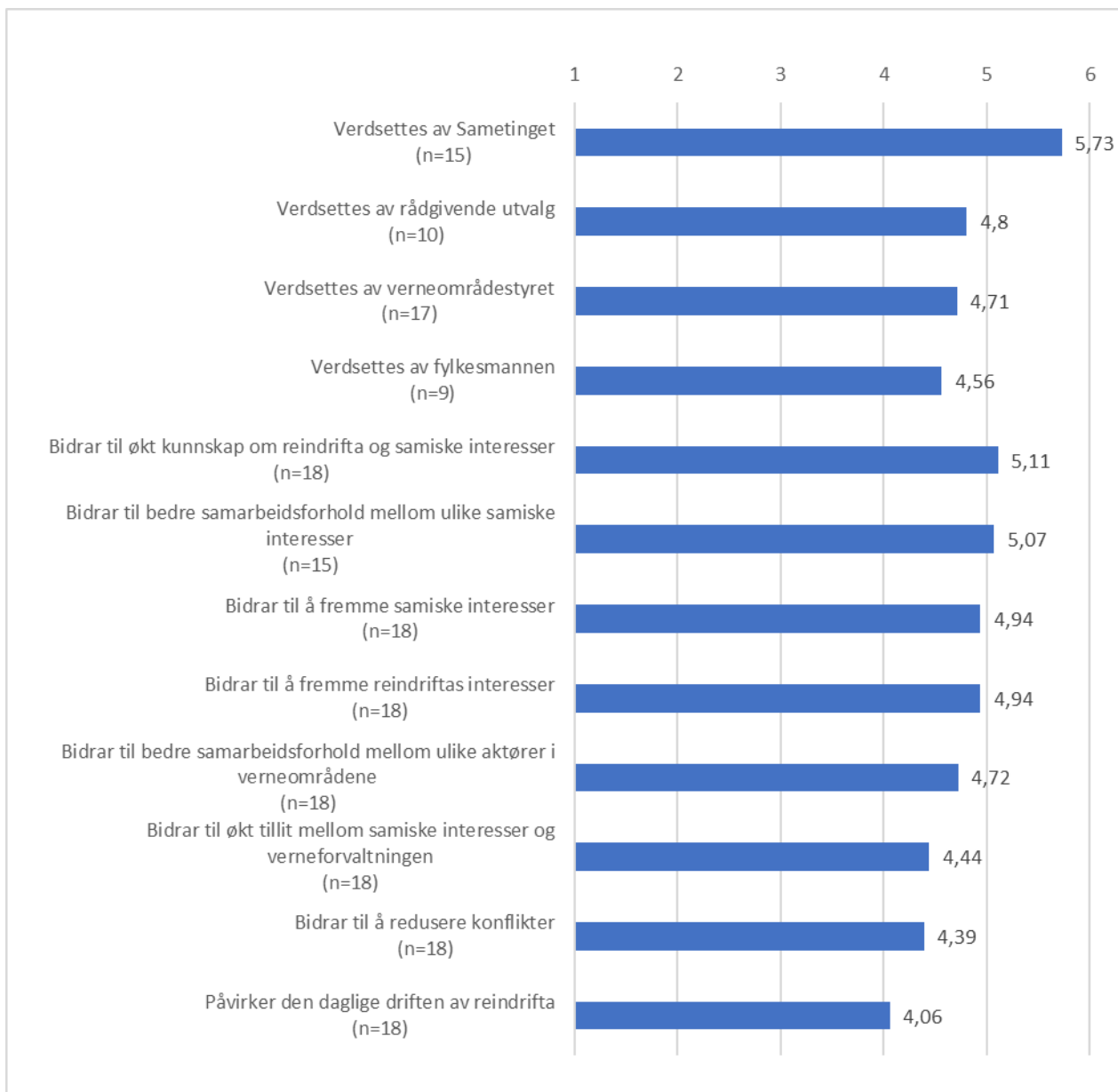
Videre har vi sett nærmere på hvorvidt man innhenter synspunkter og kunnskap, og rapporterer tilbake, ut fra hvem man representerer i verneområdestyret (Figur 6-8). Vi har her tatt ut grunneier- og interesserepresentanter på grunn av at svært få hadde svart. Vi ser først og fremst at det ikke er spesielt høy skår på disse spørsmålene, noe som indikerer at respondentene sjeldent innhenter kunnskap eller rapporterer tilbake. De politiske representantene og representantene oppnevnt av Sametinget svarer alle at de i større grad innhenter kunnskap og synspunkter fra andre enn fra det organet de representerer. Videre ser vi at både representantene fra Sametinget og fra fylkeskommunen i større grad rapporterer tilbake til andre enn til det organet de representerer. Representantene som er oppnevnt av kommunene rapporterer i størst grad tilbake til kommunene.



Figur 6-8: Hvor ofte medlemmene av verneområdestyret innhenter synspunkter og kunnskap, og rapporterer tilbake. Gjennomsnitt. (1 = Aldri – 6 = Alltid). Etter hvem man representerer

6.2.4 SAMISKE REPRESENTANTERS VURDERINGER AV ARBEIDET I VERNEOMRÅDESTYRET

De respondentene som har oppgitt at de er oppnevnt av Sametinget, fikk en gruppe spørsmål om arbeidet deres i verneområdestyret (Figur 6-9). Vi ser at respondentene i stor grad opplever at deltakelsen verdsettes av Sametinget, mens at den i litt mindre grad verdsettes av rådgivende utvalg, verneområdestyret og fylkesmannen. Vi spurte videre om respondentens deltakelse i verneområdestyrene bidro positivt i forhold til ulike faktorer knyttet til blant annet ivaretagelse av samiske interesser, reindriftas interesser, ulike samarbeidsforhold, tillitt og konfliktreduksjon. Vi ser at respondentene skårer litt lavere på tillit, konfliktreduksjon og påvirkning av den daglige driften av reindrifta. Vi ser også at Sametingets representanter mener at de bare «i noen grad» bidrar til å fremme samiske interesser. Dette kan forstås ut fra at de samiske representantene gjennomgående har vurdert forvaltningsordningen mer kritisk, og at de dermed også opplever at de ikke lykkes med å fremme de samiske interessene (i vedlegg 4 ser vi at det er en betydelig geografisk variasjon).



Figur 6-9: I hvor stor grad representantene med samisk bakgrunn opplever at deltakelsen i verneområdestyret... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt. Totalt.

Alle representantene med samisk bakgrunn fikk spørsmål om hvilke interesser de representerer i verneområdestyret. Dette var et åpent spørsmål, og svar skulle gis i fritekst. Noen av respondentene har beskrevet at de representerer ulike interesser. 12 representanter sier de representerer reindriften, og 4 sier de representerer samiske interesser. Vi så fra Figur 6-9 at respondentene skårer helt likt på om deres deltakelse i verneområdestyret bidrar til å fremme samiske og reindriften interesser. Representantene som oppnevnes til verneområdestyrene skal representere «samiske interesser». Vi ser fra Figur 6-9 at det kan se ut som om representantene sidestiller samiske interesser med reindriften interesser, mens de i det åpne spørsmålet vektlegger reindriften interesser. Av andre interesser respondentene sier de representerer er samisk kultur, Sametinget, nasjonalparkstyret, lokale interesser og bruker- og eiergruppe. En av respondentene påpeker litt av bredden som de samiske representantene representerer: «Samiske interesser innebærer vern av natur, reinens

leveområder. Leveområder er også trivselsområder for reinen, områder hvor det er mindre eller ingen turstier der mennesker ferdes. Områder med naturlig og god fauna».

6.3 OPPSUMMERENDE ANALYSE OM LOKAL MEDVIRKNING, FORANKRING, BEVISSTHET OG EIERSKAP

6.3.1 STYRENE SAMMENSETNING: BETYDNING FOR UTVIKLING OG MÅLOPPNÅELSE

Når det gjelder nasjonalparkstyrenes sammensetting og funksjonsmåte – og den betydningen dette har hatt for lokal medvirkning og forankring – finner vi flere fellestrekk mellom områdene i dybdestudien. Styrenes *størrelse* tillegges for eksempel til dels stor betydning for forvaltningsutøvelsen, men erfaringene fra de fire styrene er ulike. I Stabbursdalen framstår (manglende) *størrelse* som en utfordring knyttet til fordelingen av representanter ut fra areal og manglende vektning av stemmer som en konsekvens av dette, og at antallet (4) styreprerentanter vanskeliggjør flertallsbeslutninger. Her framstår interesserepresentasjon (eller mangel på sådan) også som et ømtålig tema, først og fremst knyttet til samiske interesser, noe vi vil komme tilbake til. Andre, som for eksempel Jostedalbreen nasjonalparkstyre, framhever *størrelsen* på styret som «ideell» og noe som gir en god dynamikk i styrets diskusjoner. I Dovrefjell antydes det at styret er for *stort*, noe som øker kompleksiteten og vanskeliggjør det praktiske med å gjennomføre møter og finne møtetidspunkter. Trolig finnes det ikke en optimal *størrelse* på styret – og det kan stilles spørsmål både ved et for lite og for stort styre: i hvilken grad klarer et stort styre å sikre lokal forankring når det omfatter et svært stort geografisk område, eksempelvis Midtre Nordland nasjonalparkstyre? Og i den andre enden: I hva slags grad kan man forvente at nasjonale verneverdier ivaretas i et lite styre, hvor flertallet kommer fra en enkelt kommune? Dette viser at det vil være styrker og svakheter ved ulike styrestørrelser.

Samtidig som styrenes lokalpolitiske forankring gjennomgående tilskrives en positiv betydning, er dette i liten grad noe som knyttes til partipolitiske forhold. Snarere er nasjonalparkstyrene som partipolitisk nøytrale arenaer framhevet som en fordel (selv om tilhørighet til lokalpolitisk «posisjon» og «opposisjon» ofte hensyntas). Dette er likevel ikke til hinder for at ideologiske grunnholdninger kan skinne igjennom og skape diskusjoner i styrene. Blant styremedlemmene som har oppgitt partitilhørighet i spørreundersøkelsen, er så mye som 73 prosent SP- og AP-politikere, noe som reflekterer de lokalpolitiske maktkonstellasjonene i mange kommuner med store verneområder. Imidlertid påpekes det i flere av intervjuene i dybdestudien at det er positivt for dynamikken i styrene med variasjon i partitilhørighet, og at det oppleves som fruktbart for dynamikken i styrene med et mangfold blant styremedlemmene. Vi finner likevel at det «lokale» i det lokalpolitiske framstår som viktigere enn det partipolitiske; styremedlemmenes lokale forankring har stor betydning for en relevant og treffsikker forvaltning, selv om det er enkelte som påpeker at et lokalt fokus kan ta noe av oppmerksomheten bort fra *nasjonale* verneverdier.

På samme måte framheves styremedlemmenes formelle posisjon – da først og fremst rollene som ordførere eller varaordførere – som viktig for nasjonalparkstyrenes autoritet og lokale legitimitet, selv om en del informanter har ulike syn på dette. At kommunene på denne måten «topper laget» blir av andre aktører (medlemmer av RU) påpekt som et signal om at verneområdene er viktige. Styrevervet er også ofte ettertraktet. Imidlertid viser utviklingen i sammensetningen av de fire nasjonalparkstyrene i dybdestudien at andelen ordførere er mindre i dag enn i 2010.

Med få unntak, tilfredsstillende verneområdestyrene kravet om kjønnsbalanse i offentlig oppnevnte utvalg. I §28 i likestillings- og diskrimineringsloven slås det fast at hvert kjønn skal være representert med minst 40 prosent. Imidlertid bekrefter vår gjennomgang manglende kjønnsbalanse i fordelingen av posisjoner (leder og nestleder) samt en skjev kjønns sammensetning blant kommunale- og fylkeskommunale representanter i styrene. Disse funnene sammenfaller med tidligere studier (Lundberg 2018). I intervjuene fra dybdestudien ble kjønns sammensetningen i styrene tematisert av et par informanter, og det ble blant annet påpekt at de mannlige styremedlemmene oftere hadde gjort seg opp en mening og var opptatt av å markere egne standpunkt i møtene, mens de kvinnelige styremedlemmer var mer åpne for å lytte og skape enighet. I flere intervju ble det påpekt at et mangfold blant styremedlemmene var viktig, og det ble pekt på alder, bakgrunn og kjennskap til verneområdet.

Styremedlemmenes dialog med kommunestyrene rapporteres å være av varierende omfang og kvalitet, selv om det til dels forklares med et generelt lavt konfliktnivå i styrenes arbeid. Det er imidlertid mulig å spore en forskjell mellom kommunenes styrerepresentanter og fylkeskommunenes; de sistnevnte ser ut til å en svakere forankring både i sin «hjemlige» organisasjon og i fylkestinget (denne forskjellen framstår imidlertid som relativt liten i spørreundersøkelsen, jf. Figur 6-8). Selv om denne koblingen er svakere for fylkespolitikere, påpekes det av flere i dybdestudien at disse representantene kan bidra med et litt mer overordnet perspektiv som kan være positivt for forvaltningen av verneområdene.

Et gjennomgående funn i intervjumaterialet er at kontinuitet blant styremedlemmene fremheves som avgjørende. Flere av styrene i dybdestudien har hatt stor stabilitet når det gjelder styreleder og nestleder, i tillegg til noen sentrale medlemmer. Dette bidrar positivt til kontinuitet, selv om enkeltpersoner skiftes ut underveis. Kontinuitet er viktig for å overføre kunnskap og kompetanse, noe som fremheves som avgjørende for ivaretagelse av verneverdier. Eksempelvis påpekes det av flere forvaltere at det er noe helt annet å vurdere et styre på slutten av en 4-årsperiode sammenlignet med rett etter at det er oppnevnt. Behovet for å overføre kunnskap og kompetanse ved utskiftninger i styrene etter lokalvalg kan derfor være en utfordring; i verste fall svekkes et helhetlig og langsiktig perspektiv. Ved store utskiftninger blant styremedlemmene, er det forvalteren som må representere denne kontinuiteten. Stabilitet i sammensetningen ser likevel ut til å fostre konsensus i stor grad, selv om det også her er en viss variasjon i intervjumaterialet. Dette er imidlertid ikke til hinder for diskusjon og uenighet i styrene, men ofte beskrives dette som «konstruktiv» uenighet hvor styret finner akseptable og gode løsninger til slutt. Ofte betyr likevel ikke alltid; i spørreundersøkelsen er det for eksempel en respondent som er oppnevnt av Sametinget som peker på at det avholdes egne styrekurs for disse representantene – ikke for styret som helhet – og at dette kan ha negative følger for styrenes evne til «å ha åpne gode diskusjoner og faglig påfyll slik at alle blir trygge på sine roller og stiller med blanke ark».

6.3.2 RÅDGIVENDE UTVALG OG ADMINISTRATIVT KONTAKTUTVALG: ROLLE, INVOLVERING OG BETYDNING FOR MÅLOPPNÅELSE

Et gjennomgående funn fra både dybdestudien og spørreundersøkelsen, samt også andre undersøkelser (Riksrevisjonen 2014, Engen 2018, Lundberg 2017), er at rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg ikke fungerer optimalt. Et tydelig funn fra både dybdeintervjuene og spørreundersøkelsen er at det er uklart hva mandatet til rådgivende utvalg og administrativt

kontaktutvalg er. Særlig rådgivende utvalg er tiltenkt en sentral rolle i forvaltningen av verneområder, men vi ser fra våre undersøkelser at dette sjelden fungerer i praksis. Vi har pekt på flere årsaker til dette, og vil her påpeke at det er viktig at styrene klargjør mandatet til disse utvalgene. En manglende avklaring av det rådgivende utvalgets rolle kan skape et gap mellom RU-medlemmenes forventninger og opplevd innflytelse, noe som igjen kan bidra til å svekke deltakelsen i utvalget. Slik en representant fra fylkesmannen i et av områdene understreket, er det å avgjøre sammensetningen og mandatet til rådgivende utvalg en av de viktigste oppgavene til verneområdestyret. Imidlertid virker det ikke som om dette anses som en like viktig oppgave for alle, og vi stiller spørsmål ved om en av årsakene til dette kan være at styremedlemmene, i kraft av å være lokalt folkevalgte, ser på seg selv som et viktig bidrag til å sikre både lokal medvirkning og forankring.

Vi ser også at rådgivende utvalgs involvering og deltakelse er tydeligere i tilknytning til større prosesser i verneområdestyret, som for eksempel revisjon av forvaltningsplaner og besøksstrategier. Det kan være at det er enklere å oppfylle forventningene om årlige møter når det er større pågående prosesser, enn i den daglige driften. Samtidig finner vi eksempler på at revisjon av verneforskrift på Dovrefjell, som må anses som en overordnet beslutning, ikke ble diskutert i RU, med begrunnelse om at tiden ikke strakk til. Et annet tydelig tegn på at det er uklart hva rådgivende utvalg skal være, kommer til syne ved at flere forvaltere velger å gjennomføre temamøter og seminarer med åpen invitasjon heller enn møter med de inviterte representantene i rådgivende utvalg.

Slik gjennomgangen over har vist, er det stor variasjon i størrelse og hvilke interesser som er representert i RU i de fire områdene i dybdestudien. Det største RU finner vi på Dovrefjell, med 25 representanter, tett fulgt av Ytre Hvaler med 24, Stabbursdalen følger så med 20 representanter, mens Jostedalsbreen lenge hadde 7 representanter, før det i 2019 ble utvidet til 9 representanter i 2019. Når det gjelder representasjon, er sammensetningen av alle de rådgivende utvalgene i dybdestudien mangfoldige og kan defineres som «bredt sammensatt» i tråd med intensjonen for disse (Solheim 2009, Prop. 1 S(2009-2010)). Dette reflekterer at de berørte aktørene i disse områdene er ulike fordi verneområdene er forskjellige. I flere RU deltar dessuten representanter for offentlig forvaltning, som fylkesmenn, SNO og villreinnemder. Dette bekrefter det vi allerede vet, nemlig at det er stor variasjon i hvem som anses som interessenter.

At Dovrefjell har det største rådgivende utvalget reflekterer at dette verneområdestyret har ansvar for det største vernede arealet i dybdestudien, som igjen berører flest kommuner og fylkeskommuner. I kontrast er de tre andre områdene innenfor et og samme fylke, noe som gjør at det ikke blir like mange representanter. Likefullt har Ytre Hvaler og Stabbursdalen, som er betydelig mindre verneområder enn både Dovrefjell og Jostedalsbreen, valgt å ha henholdsvis 24 og 20 representanter i sine utvalg. I Ytre Hvaler erfarte vi gjennom dybdeintervjuene at representanter i rådgivende utvalg ikke anså seg selv som medlemmer, noe som viser at utvalget ikke fungerer som en fast arena. En forvalter kommenterte i spørreundersøkelsen at nettopp det at rådgivende utvalg er «bredt sammensatt» skaper utfordringer for kunnskap og kontinuitet. Slik ordningen fremstår per i dag, stiller den store krav til at verneområdestyret og forvalter forankrer arbeidet og at det etableres strukturer for å innhente innspill og kunnskap. Vi mener disse eksemplene viser at størrelsen på RU ikke nødvendigvis bør følge av størrelsen på verneområdene.

Vi ser videre at det er store variasjoner i hvilke grupperinger som deltar på møtene i rådgivende utvalg. Det at reindrifta, grunneiere, reiselivet og naturvern- og lokalsamfunnsinteressene deltar

såpass mye sjeldnere, som vi ser av spørreundersøkelsen, peker på en stor utfordring med det å sikre bred representasjon. Et sentralt spørsmål er derfor hva verneområdestyrene og forvalterne kan gjøre for å sikre deltakelsen.

Grunnen til at vi løfter frem størrelse og deltakelse her, er at dette ser ut til å påvirke hvordan RU fungerer i praksis. Det er styrene som oppnevner RU, og trolig er det enklere å være inkluderende og åpen for alle interesser, fremfor å prioritere mellom dem for å begrense størrelsen på RU. Store utvalg kan være vanskeligere å samle og gjør at noen interesser kan bli mer usynlig. Dette kan påvirke om man faktisk velger å delta på møtene. Dovrefjell opplever for eksempel ofte utskiftninger og det er ikke gitt at den samme representanten møter for en organisasjon hver gang. Det ser dessuten ut til at det også er mer frafall på møtene i de store styrene, slik vist for Stabbursdalen. Som en kontrast, har RU for Jostedalsbreen vært preget av betydelig stabilitet siden det ble etablert og representantene her oppgir derfor at de har blitt godt kjent med hverandre og at de er trygge på hverandre.

Vi mener imidlertid at det er for enkelt å bruke størrelsen på et RU som forklaring på utvalgets manglende eller perifere involvering i forvaltningen. Ut fra våre funn, finner vi at det er flere årsaker til at RU ikke fungerer etter intensjonen. En viktig årsak er hva slags arena RU har blitt. Selv om årlige møter med RU ofte omtales som dialogmøter, viser funnene fra dybdestudien og spørreundersøkelsen at RU snarere blir oppfattet som en informasjonskanal, tidvis som enveiskommunikasjon fra forvaltningen om saker som allerede er avklart og bestemt i styrene, tidvis som informasjonsutveksling mellom de ulike aktørene. På den andre siden ser vi at innspillene som kommer fra RU til forvaltningen ikke alltid oppleves som relevante eller å ha det riktige presisjonsnivået. Dette tyder på at RU i stor grad har blitt en «informasjonskanal» og en «formalitet», som flere respondenter har karakterisert det som, heller enn en arena for drøfting, dialog og kunnskapsoverføring mellom de ulike aktørene. Forvaltningen har et behov for å formidle informasjon til berørte brukere og aktører, men spørsmålet er om det er dette et rådgivende utvalg skal brukes til. Til felles for RU-medlemmer fra alle de fire områdene i dybdestudien er at det gis uttrykk for at de ønsker å bli mer involvert i forvaltningen – også utenom årlige møter.

Blant de fire områdene i dybdestudien, har Dovrefjell og Jostedalsbreen etablert administrative kontaktutvalg. I Dovrefjell betegnes imidlertid møtene som en informasjonskanal, fremfor realitetsdrøftinger av enkeltsaker. I Stabbursdalen har administrativt kontaktutvalg blitt forsøkt etablert, men forvalteren opplevde laper interesse for dette fra kommunene. I Ytre Hvaler er det heller ikke etablert et eget administrativt kontaktutvalg, men forvalter er invitert med på såkalte knutepunktmøter som kommunene arrangerer. Til felles for alle områdene, virker det som at administrativt samarbeid med kommunene i stor grad skjer på initiativ fra forvalterne, og at det skjer på enkeltsaksnivå.

6.3.3 BEDRE FORANKRING, MEDVIRKNING, BEVISSTHET OG EIERSKAP?

Når det gjelder oppfatninger om bevisstheten om verneverdier og lokalt eierskap, er man i stor grad positive på tvers av de ulike områdene og aktørgruppene vi har intervjuet, selv om det også her er variasjoner. Stabbursdalen fremstår nok som det området i dybdestudien som er minst positive til at forvaltningsmodellen har bidratt til å nå målene om bedre forankring, bevissthet og stolthet. Igjen nevnes et for svakt fokus på samiske interesser som et element i dette – samt at nasjonalparkstatusen

bidrar til ytterligere båndlegging av områder som allerede er påvirket av eksempelvis Forsvarets aktivitet. Men det antydes også her positive utviklingstrekk; blant annet pekes det på at man har klart å styrke kontaktflaten mot lokalbefolkningen.

Hovedinntrykket fra intervjuene er altså at stoltheten og bevisstheten om de lokale verneverdiene er stor, og har blitt styrket. Det pekes riktignok på flere forklaringer på dette, og at det ikke nødvendigvis primært er nasjonalparkstyrenes fortjeneste. I flere av områdene pekes det på at det har funnet sted en positiv holdningsendring til verneverdier som bunner i mer generelle samfunnstrender, uavhengig av det konkrete forvaltningsarbeidet. Den lokale brukshistorien forut for opprettelsen av nasjonalparkene har også betydning; både «dybden» og «bredden» i denne representerer unike lokale forutsetninger som danner grunnlaget for stolthet og bevissthet. Samtidig er det også eksempler på at forvaltningsaktiviteten har klart å forsterke dette potensialet, kanskje særlig gjennom markedsførings-, formidlings- og besøksstrategiarbeid. Og i noen tilfeller – som i Jostedalsbreen – pekes det på at det er en eksplisitt sammenheng mellom et aktivt forvaltningsarbeid og en observert holdningsendring hos lokalbefolkningen.

For det lokale forankringsaspektet ser vi noen forskjeller mellom aktørene; som vist i fig. 6-8 er det f.eks. de fylkeskommunale representantene i nasjonalparkstyrene som i minst grad innhenter synspunkter fra egen organisasjon i forkant av styremøter, og som i minst grad rapporterer tilbake til egen organisasjon. Interesserepresentantene er de som i gjennomsnitt innhenter synspunkter og rapporterer tilbake i størst grad. Selv om det kan diskuteres hvor stor denne differansen reelt sett er – og hva som representerer et «tilfredsstillende» nivå i denne sammenhengen – er det åpenbart at de fylkeskommunale representantene i verneområdestyrene har mest å gå på når det gjelder å forankre forvaltningsarbeidet i egen organisasjon. Det samme forholdet gjenfinnes i intervjumaterialet. Samtidig er disse potensielt viktige representanter som kan bidra til helhetsperspektiver, og se de enkelte verneområdene i en større sammenheng.

Med hensyn til medvirkning viser spørreundersøkelsen forskjeller mellom de ulike aktørene både når det gjelder i hvilken grad man vurderer at det legges til rette for dette, og i hvilken grad man opplever å ha faktisk innflytelse på forvaltningen. Som figur 6-3 viser, er det medlemmene av de rådgivende utvalgene som utmerker seg med en lav skåre på begge disse dimensjonene – sammen med styreprerentanter som er oppnevnt av henholdsvis Sametinget, grunneiere og andre interesserepresentanter. Dette må sees i sammenheng med funn fra intervjudataene som også problematiserer de rådgivende utvalgenes funksjon, formaliseringsgrad, innflytelse og medvirkning. I den grad man tar synspunktene fra medlemmer av de rådgivende utvalgene som et uttrykk for «lokalmiljøets oppfatninger», er det altså grunn til å konstatere at disse ikke alltid synliggjøres og tydeliggjøres i medvirkningssammenheng. Igjen er det åpenbart et spørsmål om hva som er et adekvat nivå på denne medvirkningen, men det er grunn til å hevde at det er en vei å gå før forvaltningsreformens målsettinger er tilfredsstillende innfridd. Det faktum at utvalgene i noen tilfeller faktisk ikke eksisterer, og at medlemmer i enkelte tilfeller uttrykker usikkerhet om hvorvidt de faktisk har en formell tilknytning til utvalget, eksemplifiserer det som må betraktes som et klart forbedringspotensial.

Det er vår oppfatning at et tydeligere mandat for rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg vil bidra til tydeliggjøring av deres rolle og unngå at det blir et for stort gap mellom faktisk aktivitet og forventning. Her spiller verneområdestyrene en sentral rolle – noe de burde ta et sterkere grep

om. Samtidig bør sammensetningen av RU og administrativt kontaktutvalg vurderes opp mot sammensetningen av verneområdestyrene. Per i dag er det flere verneområder som har samme interesser representert både i rådgivende utvalg/ administrativt kontaktutvalg og verneområdestyrene. Ikke bare påvirker dette utvalgenes størrelse (som vi diskuterte over), men det skaper også en dobbeltrepresentasjon som i noen tilfeller kan oppfattes som utfordrende: Skal villreininteresser være representert både i rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg? Skal samiske interesser være representert både i verneområdestyrene og i rådgivende utvalg? Eller som i eksempelet fra Stabbursdalen og Láhtin siida, skal sentrale interesser kun være representert i rådgivende utvalg og ikke i verneområdestyrene?

7 FORHOLDET MELLOM FORVALTER OG ØVRIGE AKTØRER I VERNEFORVALTNINGEN

I dagens verneforvaltning har nasjonalpark- og verneområdeforvalterne en sentral rolle. Før modellen ble innført i 2010, var det Fylkesmannens miljøvernavdelinger som hadde ansvaret for de ulike verneområdene, og ofte hadde en og samme ansatt ansvar for forvaltningen av flere store verneområder i sitt fylke, i tillegg til andre arbeidsoppgaver. Det fantes også lokalt plasserte nasjonalparkforvaltere i noen av verneområdene, men dette var unntaket. I motsetning til da fylkesmannen hadde ansvar for forvaltningen, har disse forvalterne kun ansvar for verneområder. Mens noen forvaltere deler ansvaret for et eller flere store verneområder med en annen forvalter (som for Jostedalsbreen og Dovrefjell-Sunddalsfjella), er flertallet av forvalterne alene i rollen som sekretariat for verneområdestyrene.

Forvalterens kontakt med, og kunnskapen om lokalmiljøet, ble fremhevet som avgjørende for den nye forvaltningsmodellen, og videre at forvalterne spiller en sentral rolle i å tilrettelegge for samarbeid mellom ulike aktører og interesser knyttet til verneområdene. Da forvaltningsmodellen ble innført ble det understreket at forvalteren skal ha god naturfaglig kompetanse for at forvaltningen skal skje i samsvar med internasjonale forpliktelser, naturmangfoldloven og verneforskriftene. For å sikre en enhetlig praksis uavhengig av administrative grenser, ble det også vektlagt at forvalterne må ha god kontakt med alle berørte kommuner. At forvalterne skulle samles i forvaltningsknutepunkt og være samlokalisert med andre aktører ble også understreket.

De 62 forvalterne som har blitt ansatt siden 2010 er ansatt hos fylkesmannen, men underlagt styrene i alle saker som angår forvaltningen av verneområdet og i stillingsbeskrivelsen heter det at «Det er styret som disponerer forvalters arbeidstid/prioriteringer.» Flere var kritiske til at forvalteren skulle være ansatt hos fylkesmannen da forvaltningsmodellen ble innført og det ble påpekt at dette kunne føre til lojalitetetskonflikter. Gitt den sentrale rollen forvalterne har i dagens forvaltningsmodell, vil vi i dette kapitlet belyse hvordan deres arbeidssituasjon, arbeidssted og ansettelsesforhold påvirker måloppnåelsen med forvaltningsmodellen, samt hvordan relasjonen mellom forvalter og andre aktører i verneforvaltningen, primært statsforvalter og Miljødirektoratet, fungerer. Vi vil hovedsakelig basere denne gjennomgangen på funn fra dybdestudien og spørreundersøkelsen, men supplerer også med generelle betraktninger fra intervjuene med forvalterne.

7.1 FORVALTERNES ARBEIDSSTED OG ANSETTELSESFORHOLD: FUNN FRA DYBDESTUDIEN

7.1.1 STABBURSDALEN

Inntrykket fra alle intervjuene er at det oppleves som positivt og viktig for medvirkning og lokal forankring at forvalter har kontorsted nær nasjonalparken, har tilknytning til området og kjenner lokalsamfunnet godt. Det at forvalter har kontor på Stabbursnes Naturhus og Museum gjør at det er lett for de som måtte ønske å snakke med forvalter, å nå henne. Som et medlem i rådgivende utvalg uttrykte det: «Hun [forvalter] er jo tilgjengelig titt og ofte, så det er ikke noe problem å droppe innom kontoret hennes».

Forvalter opplever det i utgangspunktet som greit å være ansatt hos Fylkesmannen, som har personalansvar, men at det er nasjonalparkstyret som bestemmer arbeidsoppgavene. Men at det er litt utfordrende i forhold til arbeidstidsbestemmelsene at hun for eksempel ikke kan jobbe søndager dersom det er behov for det. Som forvalter påpeker, har de en annen rolle enn andre ansatte hos Fylkesmannen. Forvalter opplever å ha en mye tettere og spontan kontakt med både lokalbefolkningen, interesseorganisasjoner og lokale media ved at kontoret er åpent slik at folk kan droppe innom når de ønsker det. Forvalter holder også presentasjoner og lignende for skoleelever og andre som ønsker å vite mer om forvaltningen. Det gjør at arbeidshverdagen ser ganske annerledes ute enn det som er vanlig blant ansatte hos Fylkesmannen, og dermed også krever en annen tilnærming til for eksempel å kunne gjøre dispensasjoner fra arbeidsmiljøloven.

Både fra styremedlemmene sin side og miljøverndirektøren sin side, oppleves det som noe problematisk at forvalter er ansatt hos fylkesmannen, men at det er nasjonalparkstyret som bestemmer forvalters arbeidsoppgaver. Det har vært diskusjon om bruken av forvalter. På den ene siden ville fylkesmannen ifølge et av styremedlemmene, bruke forvalteren til andre ting enn forhold knyttet til nasjonalparken, mens på den andre siden har styret hatt utfordringer med å få tillatelse til at forvalter for eksempel foretar reiser i forbindelse med arbeidet i nasjonalparkstyret.

Fra fylkesmannen sin side, er det utfordringer knyttet til kampen om ressurser i Fylkesmannens budsjett. Fylkesmannen er ansvarlig for forvalters lønn, kontor, reiser og kompetanseheving, men midler til dette er en del av det totale budsjettet til Fylkesmannen (det var øremerkede midler tidligere). Når Fylkesmannen nå er pålagt å spare slik alle offentlige virksomheter er pålagt, blir det kamp om ressursene. Det oppleves også som utfordrende at det er nasjonalparkstyrene som tildeles midlene og bestemmer hva de skal brukes til, mens Fylkesmannen må godkjenne innkjøpene i etterkant. Det er utfordrende når de ikke har innflytelse på innkjøpene.

Miljøverndirektør pekte også på at det kan oppstå utfordringer dersom kommunikasjonen mellom forvalter og styreleder/styre blir dårlig. Selv om dette ikke var tilfellet for Stabbursdalen på tidspunktet da intervjuene ble gjennomført, har fylkesmannen opplevd at den formelle ansvarsdelingen mellom styret, som er oppnevnt av direktoratet, og fylkesmannen som arbeidsgiver for forvalteren, har skapt utfordringer. Som forvalternes arbeidsgiver, var miljøverndirektøren opptatt av at fylkesmannen var ansvarlige for arbeidsmiljøet til forvalterne, og mente f.eks at det var uheldig for forvaltere å sitte mye alene, men at det her kunne oppstå utfordringer i møtet med styret som hadde vedtatt forvaltningsknutepunkt.

7.1.2 DOVREFJELL

De to forvalterne har arbeidssted lokalisert på Hjerkin. Hjerkinhus har, etter at forsvaret la ned skytefeltet, utviklet seg til å bli et knutepunkt for kunnskap og forvaltning av fjellet, og huser i dag foruten nasjonalparkforvaltere for Dovrefjell (2 ansatte) og Rondane (2 ansatte), også Norsk Villreinsenter nord (4 ansatte), SNO (1 ansatt) og Norsk Pilegrimssenter (1 ansatt). Det er Norsk Villreinsenter Nord som eier lokalene. Forvalterne er veldig fornøyd med å sitte i et slikt fellesskap av kunnskap og kompetanse. Hovedproblemet er at alle de som jobber på Hjerkin må reise ganske langt for å komme på jobb.

Forvalterne er fornøyd med å være ansatt hos Fylkesmannen, de har personalansvar og det er ordnete ansettelsesforhold med jobbsted og lønn. Men forvalterne forteller at det kan til tider være vanskelig for andre å forstå at rollen de har er underlagt nasjonalparkstyret, og ikke som ansatt hos

Fylkesmannen. For eksempel er epostadressen som forvalterne bruker knyttet til Fylkesmannen. Dette har medført en del misforståelser, i enkeltsaker, men også i media da heller ikke journalister alltid har fått meg seg at forvalterne jobber for nasjonalparkstyret. Det vises til blant annet til oppslag i media der brukerne har fått avslag på dispensasjonssøknad og der forvalterne blir assosiert med Fylkesmannen. Det er uheldig med slike assosiasjoner, fordi forvalterne kan bli møtt med fordommer og tillegger dem et ansvarsområde som ligger hos Fylkesmannen (jfr. klageinstans).

Forvalterne på Dovrefjell føler seg ikke underlagt Fylkesmannen, og det er ikke forvalternes rolle å representere Fylkesmannen. Men samtidig peker de på at det er godt å ha fagmiljøet hos Fylkesmannens i bakhånd, for å konsultere med deres fagmiljø i saker som fordrer kunnskap, eller for å konferere med og ha samarbeid med i vanskelige enkeltsaker. Fylkesmannen har klagerett så det er også viktig å informere om saker underveis og å ha en form for utsjekk før saken går til avgjørelse. Derfor er Fylkesmannen alltid på kopilista, og dette gjøres også for å bidra til god medvirkning mellom statsetatene. Selv om det er kontakt pleier det aldri å bli forskuttet klager fra Fylkesmannen, men forvalterne får en bedre forståelse av hvordan de ulike etatene forholder seg til sakene. Fylkesmannen på sin side følger veldig godt med på hva som skjer i verneområdene, og er også med å arrangere kompetansedager for de nye styrene. Det er planlagt at det skal være 2-3 samlinger mellom nasjonalparkforvalterne i året, for å bidra med oppdatert kunnskap til forvalterne og for å knytte de nærmere til embete. Miljødirektoratet og Fylkesmannen er viktig for å planlegge dette. Noen av informantene mente at det med endring i forvaltningsmodellen ble en sterkere direkte link mellom Miljødirektoratet og verneområdestyret, og der Fylkesmannen fikk en mindre sentral rolle.

Forvalterne på Dovrefjell har, som nevnt tidligere, stor arbeidsbelastning med å behandle søknader om motorferdsel og byggesaker, og tilsvarende mindre tid til å drive med utviklingsarbeid og større problemstillinger som krever mye tid og også kontinuitet i arbeidet. Dette er en situasjon forvalterne ikke er komfortabel med, gitt at det er flere større saker som står på dagsorden. Arbeidet med besøksstrategi er satt bort til ekstern konsulent, men krever også oppfølging fra forvalterne i tillegg. Arbeidet med revidering av forvaltningsplanen er satt på vent i mange år, og prosesser som regional plan for villrein, og andre saker knyttet til avbøtende tiltak i verneområdet, skulle gjerne forvalterne hatt mer tid til.

7.1.3 JOSTEDALSBREEN

På spørsmål om hvordan dagens arbeidssted for forvalterne fungerer, er det utbredt enighet blant informantene om at kontorplassen i Luster rådhus på Gaupne er et godt fagmiljø. Her er også forvaltere for Breheimen og Jotunheimen nasjonalparker lokalisert, og flere vektlegger dessuten at det er hensiktsmessig at SNO har samme kontorsted. Imidlertid er det flere som påpeker at det kanskje ikke har så mye å si hvor forvalterne er plassert, fordi de er mye ute på befaringer og besøk i bygdene rundt Jostedalsbreen. Flere vektlegger den direkte dialogen mellom forvaltningen og de ulike aktørene som det viktigste, ikke hvor kontoret er. På tross av dette har imidlertid forvalterens arbeidssted vært omdiskutert. I utgangspunktet satt forvaltaren på Norsk Bremuseum i Fjærland i Sogndal kommune. Dette ble vedtatt som forvaltningsknutepunktet for Jostedalsbreen i det første konstituerende styremøtet i 2011, og det var forvalters arbeidssted fra 2011-2013. I intervju beskriver imidlertid både forvalter og representant for fylkesmannen at dette i praksis ikke fungerte

etter intensjonen om at arbeidsstedet skulle være et fagmiljø og arbeidskollegium. Det var imidlertid ikke populært å flytte arbeidsstedet, og gjennom intervju kommer det frem at det var fylkesmannen som frontet dette overfor styret. Forvalteren opplevde at det var viktig for styret at knutepunktet skulle ligge omtrent midt på nasjonalparken, og at dette gikk politikk i noe som handlet om arbeidsmiljøet til forvalteren. Disse diskusjonene endte i 2013 med at styret åpnet for at forvalteren kunne flytte kontorplass, men de tok ikke stilling til plasseringen av forvaltningsknotepunktet. Når forvalteren reflekterer over hva som kanskje kunne vært annerledes, peker hun på at Miljødirektoratet eller fylkesmannen kanskje burde ha mer å si med tanke på plasseringen av forvaltningsknotepunktet enn de har i dag. I dette eksemplet tok fylkesmannen arbeidsgiveransvaret sitt på alvor og fulgte opp både forvalter og styret.

På spørsmål om å beskrive jobben som forvalter, understreker en av forvalterne at det er kombinasjonen av å være i felt og undersøke ting i felt, for så å skrive gode saksfremstillinger som yter rettferdighet til de som har søkt om komplekse saker som gjør det til drømmejobben. Forvalteren betegner jobben som en kombinasjon av å være fredsmekler, etterforsker og sosialantropolog, og understreket at det var viktig å kjenne de samfunnsmessige forholdene i bygdene godt og det lokale næringslivet. Samtidig er forvalteren tydelig på at arbeidsbelastningen har vært krevende, og at det har betydd veldig mye å få en til forvalter å dele arbeidsoppgavene med. Det kommer frem at styret engasjerte seg i dette og jobbet politisk for å få på plass en forvalter til, noe som ble bevilget i Statsbudsjettet i 2018.

På tvers av intervjuene fremstår forvalterens ansettelsesforhold hos fylkesmannen som uproblematisk. Likevel understreker et av styremedlemmene at rent prinsipielt hadde det vært ryddigere om forvalteren var ansatt av styret, men at det likevel fungerer i praksis. Tilsvarende gir forvalteren uttrykk for at det er en god løsning å være ansatt hos fylkesmannen fordi de har mye kompetanse som forvalterne vet at de kan benytte seg av dersom det er ønskelig. Videre berømmes fylkesmannen i Sogn og Fjordane for å ha fulgt opp på en god måte, blant annet ved å reise ut til forvalterne for å gjennomføre medarbeidersamtaler ansikt til ansikt. Generelt beskrives dialogen med fylkesmannen som god, samtidig kommer det frem på tvers av flere intervju at det ikke lenger er så mye direkte kontakt mellom forvalter og fylkesmannen. Ettersom forvalterne ble «varme i trøya» falt rådgiverfunksjonen til fylkesmannen mer eller mindre bort, og det var først og fremst andre forvaltere eller direktoratet man kontaktet i konkrete spørsmål. Denne endringen bekreftes av informanten fra fylkesmannen. Denne endringen bekreftes av informanten fra fylkesmannen.

I intervjuet med den ene forvalteren kommer det imidlertid frem at det er utfordringer knyttet til ansettelsesforholdet og at dette henger sammen med ressursene som tilgodeses forvalteren og videre at forholdet til fylkesmannen har endret seg etter etableringen av Fylkesmannen i Vestland. I det gamle Sogn og Fjordane var det flere forvaltere, mens det kun var 1 i gamle Hordaland fylke. Miljødirektøren og sentraladministrasjonen i det nye, store fylket har derfor mindre kjennskap til arbeidshverdagen til forvalteren og hvordan stillingen skiller seg fra de øvrige stillingene på Miljøvern avdelingen. Dette er dels knyttet til budsjettering og hvor mye ressurser forvalterne tilgodesees til reisevirksomhet for å besøke berørte aktører og bygder rundt nasjonalparken. Men det er også knyttet til lønnsforhandlinger, personalpolitikk og hvordan fylkesmannen har forholdt seg til vakante stillinger. Til det sistnevnte mener forvalteren at fylkesmannen ikke egentlig har noe stort insentiv til å raskt fylle forvalterstillinger når de står tomme enten fordi forvaltere har sluttet eller er langvarig sykemeldt. Det påpekes at dette har skapt uholdbare arbeidssituasjoner.

7.1.4 YTRE HVALER

Forvalters arbeidssted – med plasseringen i Skjærgårdens hus i Skjærhalden som forvaltningsknutepunkt – oppleves å legge godt til rette for lokal kontakt. Det er primært dette forholdet som framheves som viktig i intervjumaterialet fra Ytre Hvaler, hva forvalterens arbeidssted angår. Skjærgårdens hus har inntil nylig også vært en samlokalisering med Statens naturoppsyn (SNO) og Skjærgårdstjenesten. I så måte har forvalterens arbeidssted også lagt til rette for å muliggjøre samordningsgevinster. Relokaliseringen av SNO til Rygge vurderes følgelig av enkelte som en negativ utvikling. Samarbeidet synes dermed å ha et uforløst potensial. Selv om samarbeidet mellom SNO og forvalter oppleves som godt, stikkes det ikke under en stol at SNO «er en egen organisasjon som lever sitt eget liv, og som prioriterer på sin måte». Både fylkesmannen og kommunene var godt fornøyde med at to SNO-stillinger opprinnelig ble knyttet til nasjonalparken.

At oppsynet som SNO hadde opprinnelig for hele nasjonalparken, nå tilsvarer en person som har et mye større nedslagsfelt, oppleves dermed som et stort tap. Forvalter og styre peker på en etterspørsel fra publikum om oppsynets tilstedeværelse, slik at man føler at reglene som ligger der, og som er veldig viktige for verneverdiene, faktisk blir overholdt. Opplevelsen av nasjonalparken hos publikum hevdes å være et område med stort press. Denne utviklingen ses også i sammenheng med muligheten for å vedlikeholde et fag- og kompetansemiljø lokalt. Selv om forvalters kompetanse gis entydig akklamasjon blant informantene, fremheves det at muligheten for å bygge et godt fagmiljø må holdes i hevd, og at dette kanskje er undervurdert i de lokaliseringsvalgene som er gjort av SNO. En viktig begrunnelse for et slikt kompetansefokus er en økende interesse hos lokalbefolkningen for å ta vare på verneverdiene, hvor også klimaspørsmålet pekes på som en drivende faktor. Som ett av styremedlemmene uttrykker det:

«Hvis jeg skulle skrevet en ønskeliste, så var nok samlokalisering av [...] fagprofesjoner [viktig]. [Dette bør ses i sammenheng med at vi både] har nasjonalparken, Færder, Koster og Ytre Hvaler, og nå flere etter hvert som har mye [kompetanse på] sjø».

Ellers vurderes forvalterens ansettelsesforhold knyttet til fylkesmannen/statsforvalteren som i all hovedsak uproblematisk. I Ytre Hvalers tilfelle hadde også forvalteren sin yrkesmessige tilknytning hos fylkesmannen før hun tiltrådte denne stillingen.

7.2 FUNN FRA SPØRREUNDERSØKELSEN

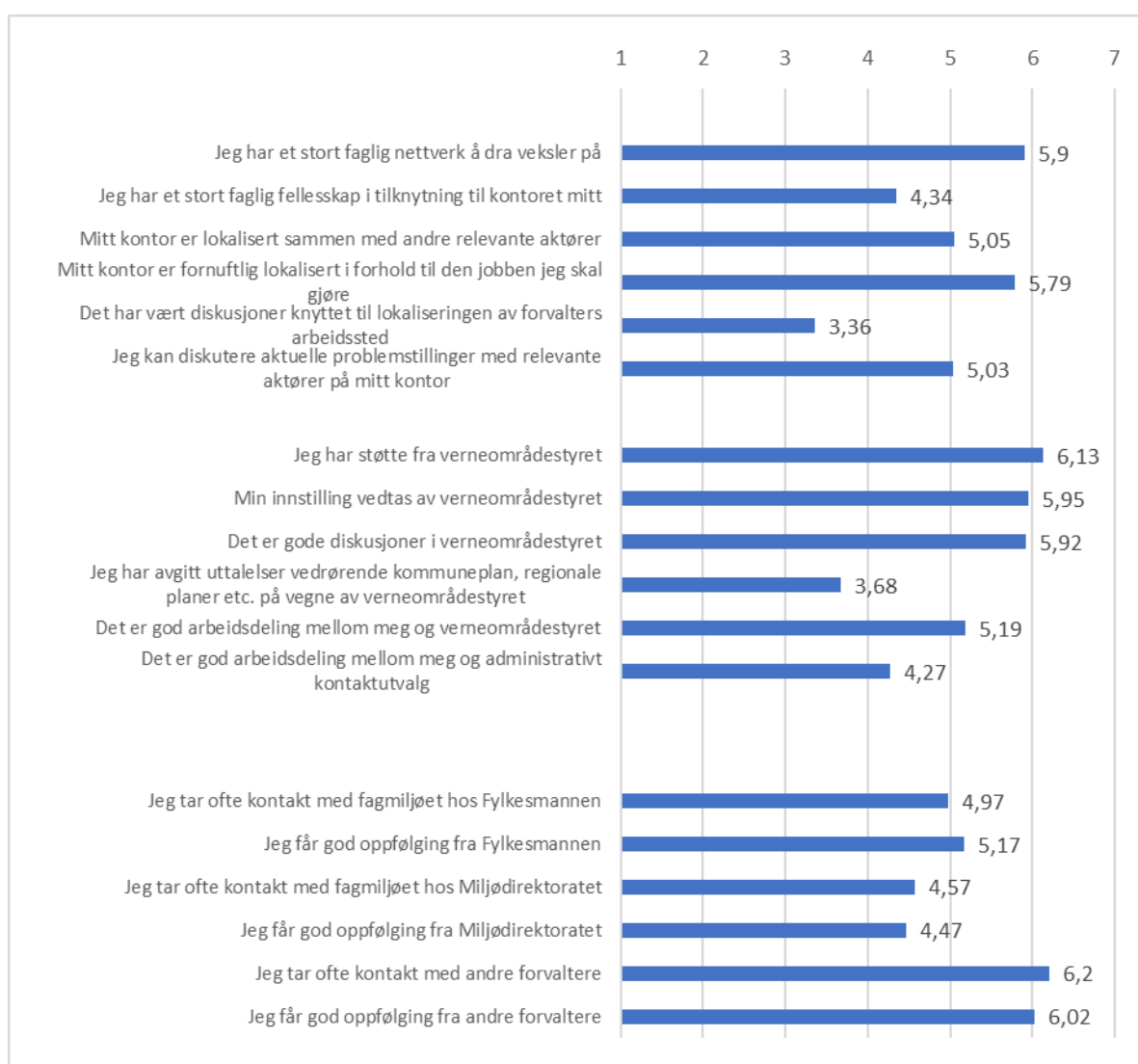
7.2.1 FORVALTERNES OM EGEN ARBEIDSSITUASJON

Vi går nå over til å se nærmere på forvalternes svar på en rekke spørsmål knyttet til deres arbeidssted, samarbeid med andre, og kontakt med, og oppfølging fra, fylkesmannen, Miljødirektoratet og andre forvaltere. Vi velger her å presentere svarene fra forvalterne som en gruppe. I vedlegg 4 presenteres funnene inndelt ut fra fylkestilhørighet, men dette diskuteres ikke nærmere her.

I spørreundersøkelsen ba vi forvalterne ta stilling til ulike påstander knyttet til arbeidssituasjon og arbeidssted, samt oppfølging og støtte. Her vil vi trekke frem at forvalterne i stor grad er enige at de har et stort faglig nettverk å dra veksler på, men de er i mindre grad enig i at de har et stort faglig fellesskap tilknyttet kontoret og at de kan diskutere med relevante aktører i tilknytning til kontoret.

Dette viser at forvalternes faglige nettverk ikke først og fremst er knyttet til kontorstedet. Imidlertid er de i stor grad enige i at kontorlokaliseringen er fornuftig plassert. Videre er forvalterne i stor grad enige i at de har støtte fra verneområdestyret, at deres innstilling vedtas og at det er gode diskusjoner i verneområdestyret. Av svarene ser vi at forvalterne i stor grad er enige i at det er god arbeidsdeling med verneområdestyret, og i mindre grad enige om at det er god arbeidsdeling med administrativt kontaktutvalg.

Når det gjelder forvalternes vurdering av oppfølging fra andre, ser vi at de i stor grad oppgir å ofte ha kontakt med, og få god oppfølging av, andre forvaltere. Dette kan sees i sammenheng med at forvalterne opplever å ha gode faglige nettverk å trekke på, men at disse ikke først og fremst er knyttet til forvalternes kontorlokalisering. Vi ser også at forvalterne uttrykker at de i stor grad er enige i at de har god kontakt med, og oppfølging fra, Fylkesmannen. Til sammenligning er de i noe grad enige i at kontakten og oppfølgingen fra Miljødirektoratet er god.



Figur 7-1: I hvor stor grad er du enig i følgende påstander... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Forvaltere. Gjennomsnitt. n=61.

Om lag 2/3 av forvalterne brukte det siste åpne kommentarfeltet i spørreundersøkelsen til å utdype egne synspunkter og betraktninger, samt fremheve momenter de mente var sentrale for evalueringen. Disse kommentarene handler ikke ført og fremst om egen arbeidssituasjon, men snarere om hvordan de oppfatter at forvaltningsmodellen og verneforvaltningen mer generelt fungerer. Flere forvaltere påpeker at arbeidsbelastningen i enkelte sekretariat er svært høy, og dette forklares blant annet med at nye oppgaver skal utføres uten at det følger med ressurser, og at dette sliter på den enkeltes motivasjon, og i verste fall kan føre til at man bytter jobb. Det er bare en forvalter som gir uttrykk for at det er behov for enda en forvalter til «sitt verneområde» og begrunner dette med at nasjonalparken er en av landets mest besøkte. Imidlertid er det flere som påpeker at det som minimum alltid burde være minst to forvaltere per verneområde, og at mens noen forvaltere har gode nettverk seg imellom, er det andre forvaltere som er nokså alene i stillingen sin. Flere påpeker dessuten at det mangler både tid og ressurser til å følge opp relevante prosesser utenfor verneområdet.

I spørreundersøkelsen ba vi ikke forvalterne om å ta stilling til hvordan de opplever at deres ansettelsesforhold hos fylkesmannen har fungert, men dette kommer frem i kommentarene i det siste åpne spørsmålet. Noen påpeker at det er viktig at forvalter er ansatt hos fylkesmannen eller eventuelt i Miljødirektoratet og ikke i en kommune. Dette begrunnes på følgende måte: «Jo lenger ned i forvaltningsstrukturen forvalteren er ansatt, jo mer ulik praksis vil utvikles over tid.» Imidlertid er det flere som fremhever utfordringer knyttet til ansettelsesforholdet og avstanden til fylkesmannen, slik kommentarene under viser:

«I vårt område har vi god kommunikasjon med fylkesmannen som arbeidsgiver og faginstans, men det er en merkelig konstellasjon med en arbeidsgiver som samtidig ikke er vår oppdragsgiver eller faglige overordnede. Brukerne og ofte kommuneansatte skjønner det ikke, og tror ofte det er Fylkesmannen de henvender seg til når de henvender seg til oss.»

I en annen kommentar kommer det frem at forvalteren opplever gode faglige diskusjoner i enkeltsaker, men og at historikken i enkelte saker og fylkesmannens rolle som klagemyndighet kommer til uttrykk. Det påpekes dessuten at «dobbelrollen» til fylkesmannen, både som klagemyndighet, faglig instans og arbeidsgiver, gjør det vanskelig å svare på spørsmålet om forvalterne har spurt fylkesmannen til råds og videre er det en forvalter som påpeker at fylkesmannens oppgave som arbeidsgiver burde vært evaluert.

Flere påpeker at det kan oppstå utfordringer i sekretariatene med mer enn en forvalter, men hvor ingen av disse er administrativ leder. Dette kan handle om uenigheter om hvordan saker skal innstilles til styre eller avgjøres ved delegert myndighet. I praksis påpekes det at dette kan føre til ulik forvaltningspraksis og/eller endring av forvaltningspraksis. I de tilfellene det oppstår slike utfordringer, påpekes det at fylkesmannen er for langt unna forvalterne, og dessuten at ansvaret for oppfølgingen er fordelt på flere personer. At forvalterjobben ikke samsvarer med å være ansatt på miljøvernavdelingen påpekes også i flere intervjuer:

Forvalterjobben er i mange tilfeller ikke alltid sammenlignbar med å være ansatt på miljøvernavdelingen til Fylkesmannen. Arbeid opp mot et styre er ofte en helt annen jobb. Man er også mye mer tilgjengelig for besøkende i denne arbeidsrollen. Forvalter kan blant annet bli satt til å gjøre ting styret ønsker å utrette i forvaltningsøyemed, som ikke er direkte sammenheng med den enkelte saksbehandling eller dokumentskriving.

I forlengelsen av at forvalterjobben ikke kan sammenlignes med det å være ansatt i miljøvernavdelingen, kommer det frem at det har vært utfordringer knyttet til finansieringen av forvalterstillingen over fylkesmannens budsjetter:

En utfordring er at midlene til forvaltningen ikke er øremerket, men kommer som en del av aktuell Fylkesmanns generelle bevilgning. Dermed må forvalterstillingene konkurrere med andre stillinger hos fylkesmannen om midler til lønn og drift (ikke styrenes drift og tiltak - det er øremerka) og ressursene oppleves i en del tilfelle for knapp.

I en kommentar kommer det dessuten frem at fylkesmannen har vært sein med å utlyse og ansette forvaltere når stillinger står ledige:

«Ved vakanser har FM tendert til å være svært treige med utlysning og tilsetning, noe som gir uholdbar arbeidssituasjon for evt. gjenværende kollega der det er flere eller belastning på andre kolleger der det er kun en forvalter. HR hos FM later til å glemme at det er forskjell på vakans i et verneområdesekretariat med en til to ansatte og en stab hos FM med mange ansatte.»

Denne kommentaren kan sees i sammenheng med temaene framhevet over – avstanden til fylkesmannen, forskjellene mellom forvalternes arbeidshverdag og de andre ansatte hos fylkesmannens miljøvernavdeling, samt en generelt høy arbeidsbelastning.

Flere av kommentarene handler om forholdet til Miljødirektoratet og relasjonen mellom direktoratet, fylkesmannen og forvalterne. Flere fremhever at Miljødirektoratet tok en aktiv rolle i oppfølgingen av forvalterne de første årene etter forvaltningsmodellen ble innført (2011-2014) og at dette bidro til å forene forvaltere over hele landet og skape en felles forståelse for både rolle og oppgaver. Følgende kommentar fra en relativt nyansatt forvalter tyder på at denne formen for opplæring og samlinger savnes: «Som forholdvis ny forvalter savner jeg bedre oppfølging av både system og fag fra direktoratet for å kunne mer effektiv og gjøre en bedre jobb. Er ikke så sikker på at den beste løsningen at det er fylkesmannen som har oppfølgingen av oss - litt ulike rolleforståelse der også.»

Flere kommentarer handler om kommunikasjonen med Miljødirektoratet. En forvalter uttrykker at hen opplever å få god veiledning fra enkeltpersoner, men etterlyser at direktoratet i større grad tar samlende grep om hele verneforvaltningen og ikke overlater dette til enkelte verneområdestyrer med knappe ressurser, både i form av midler og mennesker. Imidlertid understrekes det at styrene i større grad må involveres i slike prosesser. En annen forvalter betegner kommunikasjonen med direktoratet som hovedsakelig ovenfra og ned, og mener: «Dette "korpset" [forvalterne] blir underutnyttet. Her ligger en stor pool av kompetanse som i altfor liten grad utnyttes av Miljødirektoratet.» En annen forvalter stiller spørsmål ved Miljødirektoratets rolleforståelse fordi de:

«I mange saker driver en detaljstyring som er lite effektiv og ofte irriterende. Særlig har merkevarestrategien vært dårlig håndtert. Direktoratet har selvfølgelig sin formelle autoritet, men min vurdering er at den faglige autoriteten kunne vært bedre. Kopling mellom kunnskapsmangel og detaljstyring bidrar ofte til svekket legitimitet. Den sektorovergripende kunnskapen hos flere saksbehandlere kunne vært bedre.»

Videre kommer det også frem at «treghet i systemet» oppleves som en utfordring lokalt. Når man er avhengig av avklaring på direktorats- eller departementsnivå, stopper prosessene opp lokalt,

forskriftsendringer fremheves spesifikt som et eksempel på dette, og det påpekes at dette skaper oppgitthet og frustrasjon i styrene fordi man ikke kommer videre.

I kommentarene er det flere som påpeker at et godt samarbeid med SNO og fjelltjenesten er viktig for å kunne gjennomføre tiltak og ha oppsyn med verneområdet, og samlokalisering fremheves som viktig. Videre påpekes det at det er avgjørende for forvalterne å gjennomføre befaringer sammen med oppsyn og på egenhånd for å ha god kunnskap om området og kjenne utvikling av ferdsel og ulike aktiviteter gjennom året i verneområdet. For noen forvaltere er dette ekstra utfordrende, fordi verneområdene er store og det er utfordringer med å ta seg rundt i de ulike områdene.

Helt til slutt vil vi også fremheve at flere forvaltere påpeker at dagens verneområdeforvaltning er for fragmentert og lite helhetlig og at verneforvaltningen ikke er «en øy» og at man må koordinere med mange menigheter på ulike nivå: «F.eks. er det meningsløst at den statlige myndigheten er splittet opp på minst tre ulike enheter: Statskog, verneområdestyret og SNO. I villreinområder har man i tillegg villreinnemd. Jakt- og fiske, samt landbruk forvaltes ofte lokalt av fjellstyrer, allmenninger, sameier mm. Kulturminner av Fylkeskommunen, bygg mm. av kommunen.» Videre er flere inne på kommunenes rolle i forvaltningen, og det påpekes at kommunene burde blitt mer bevisst sin egen rolle i forhold til verneområdene, og en mener at: «Noen [kommuner] tar ikke stilling til det som foregår innenfor verneområdene i det hele tatt! Det blir sendt saker fra kommunene uten noe som helst opplysninger eller lignende til behandling hos vernemyndighet, og så slutter de seg deretter til vårt vedtak uten egne vurderinger. Vi gjør svært mye byggesaksbehandling!». Det påpekes dessuten fra flere at å sikre samhandling og helhetlig forvaltning er enklere for de verneområdene som ligger i en kommune, sammenlignet med de store nasjonalparkene som omfatter kommuner i ulike fylker, fordi: «Man kommer tettere på lokalt i en kommune, lettere å få oversikt på andre prosjekter som foregår, sikre samordning og mer helhetlig forvaltning, lettere å diskutere saker som skal behandles etter flere lovverk mm.»

7.2.2 ANDRES SYNSPUNKTER PÅ FORVALTERNES ANSETTELSESSTED- OG FORHOLD

Medlemmene og lederne av verneområdestyret og miljøverndirektørene ble spurt om å kommentere hvordan de opplever at forvalterens ansettelsesforhold, med fylkesmannen som arbeidsgiver, fungerer for verneområdestyrets arbeid. Dette var et åpent spørsmål, og 203 respondenter valgte å legge inn en kommentar. Vi vil nå redegjøre for hva som kom frem av kommentarer på dette.

De langt fleste svarer at det er uproblematisk at fylkesmannen er arbeidsgiver, også miljøverndirektørene er enige i dette til tross for at de adresserer noen utfordringer og. Blant de som mener det er problematisk at fylkesmannen har arbeidsgiveransvaret, fremheves flere argumenter. Flere av respondentene trekker frem personalansvaret, særlig blant miljøverndirektørene, og ønsker at dette skal ligge hos verneområdestyret. En miljøverndirektør fremhever at det er vanskelig å håndtere personalansvaret når man ikke samtidig har ansvar for oppgavestyring. Dette kan skape konsekvenser også for forvalterne som kan oppleve «at de står alene uten lederstøtte, og at de selv må foreta prioriteringer som burde vært foretatt i samråd med ledelse». Flere av miljøverndirektørene påpeker at det er vanskelig å gjøre vurderinger av lønn, ut fra at styret disponerer forvalterens arbeidstid og -oppgaver og Fylkesmannen er arbeidsgiver.

Det er en bekymring hos medlemmene og lederne av verneområdestyrene for at forvalter kan bli for bundet opp mot Fylkesmannens syn i sakene som skal styrebehandles siden Fylkesmannen har en sentral rolle i klagesaker. En av respondentene skriver at «dagens ordning strider mot all fornuft, bl.a. mht. forvalters lojalitet. Man biter ikke den handa som gir mat - les fylkesmannen som arbeidsgiver». Med andre ord uttrykker flere respondenter en bekymring for at forvalterne kommer i skvis mellom arbeidsgiver og verneområdestyret, og en respondent sier at forvalteren risikerer å stå i skvis mellom styret og arbeidsgiver. Videre poengteres det at fylkesmannens rolle i klagesaker kompliserer forvalterens forhold til verneområdestyret, og skaper utfordringer også i det daglige arbeidet: «Fylkesmannen som politisk premissleverandør for forvaltningen og sakenes innstilling, umuliggjør gode vedtak basert både på naturvitenskapelig kunnskap og tradisjonskunnskap» (sitat medlem / leder av verneområdestyre).

Noen av medlemmene / lederne av verneområdestyret kom med eksempler på saker som har vært problematiske. En respondent forteller at det er utfordrende «når styret har uttrykt misnøye i forhold til forvalters utførelse av oppgave og rolleforståelse». Avstanden mellom forvalter og den som har personalansvar blir da spesielt krevende. Dette beskrives også fra fylkesmannens perspektiv, ved at fylkesmannens oppfølging av forvalterne ikke blir på samme nivå som det andre medarbeidere får. En kommentar går direkte på dette: «Det blir ikke en oppfølging av forvalterne på samme nivå som andre medarbeidere i avdelingen, fordi jeg kun er en "teknisk/ dvs. halv" arbeidsgiver, og jeg ser ikke den ansatte eller er involvert i hverdagen, i styrerommet, å kunne gi vedkommende anerkjennelse, støtte og veiledning». Samme respondent påpeker at dette gjør noe med tillitsforholdet mellom en sjef og den ansatte.

Et annet eksempel knytter seg til hva man gjør når det for eksempel er konflikter mellom to forvaltere. Forvaltningsmodellen legger da opp til at det er styreleder som må inn for å prioritere oppgaver/skjære gjennom, mens det er fylkesmannen som sitter «med kompetansen og virkemiddelapparatet, men vi er ikke involvert i den daglige driften eller forberedelsene til styremøter/dialogen med styret og vi kan heller ikke ta noen rolle i oppgaveløsninger, fordeling av oppgaver eller flytting av oppgaver». Miljøverndirektøren påpeker at dette oftest ordner seg, men sier at det er et sårbart system som også er svært personavhengig.

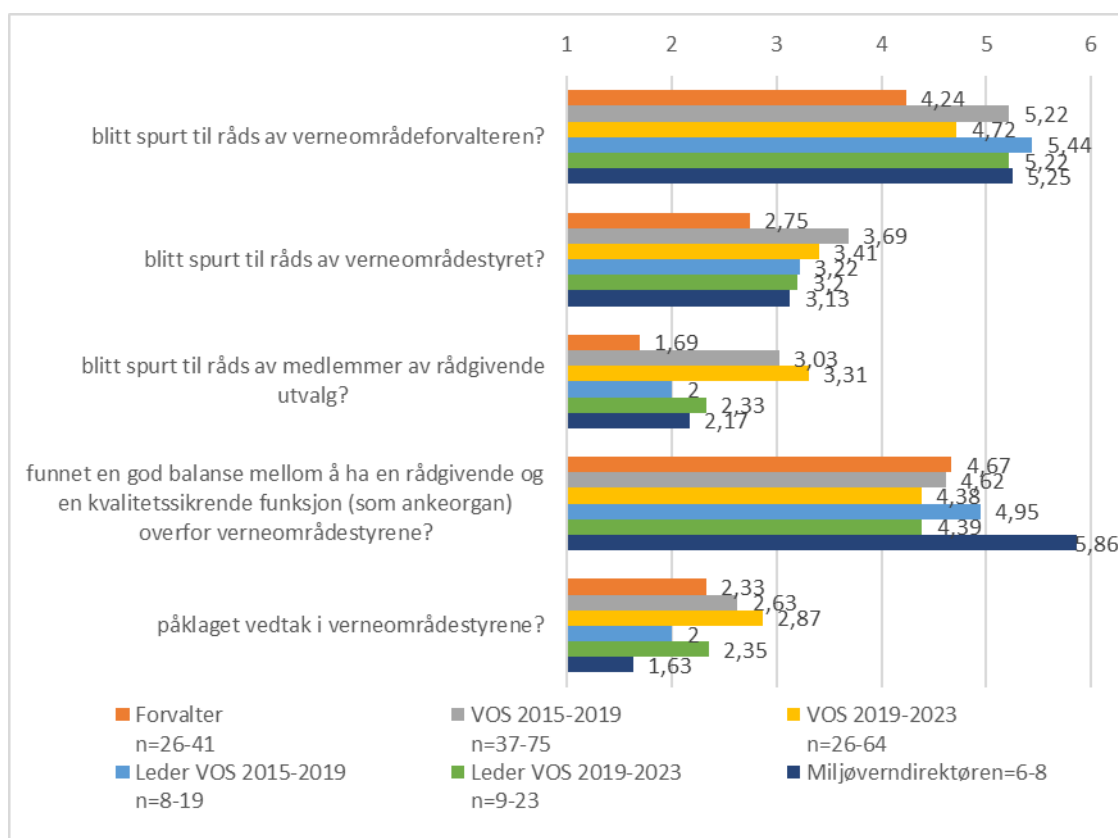
Av fordeler med organiseringen med at Fylkesmannen har arbeidsgiveransvar, fremhever miljøverndirektørene det faglige fellesskapet. For eksempel det at forvalterne inviteres til avdelingsmøter og fagmøter, og i covid-19-perioden også digitale avdelingsmøter. Dette bidrar til at forvalterne får oppleve et fellesskap til tross for at de er lokalisert i ulike kommuner. Men miljøverndirektørene er også bekymret for at det er stor avstand til forvalterne fysisk noe som også vanskeliggjør den daglige oppfølgingen. Samtidig var et av formålene med forvaltningsmodellen at forvalterne skulle sitte sammen med andre relevante aktører. I spørreundersøkelsens siste åpne spørsmål har en representant fra SNO uttrykt bekymring for dette og poengtert at lokalisering ofte blir del av de mer klassiske lokaliseringkampene. Respondenten påpeker at dette går på bekostning av tanken om samlokalisering med naturoppsyn og forholdet til lokalbefolkningen. Også andre respondenter fra verneområdestyrene påpeker at målsettingen med å etablere forvaltningsknutepunkt ikke har lyktes. Et annet argument fremmes av et medlem av et verneområdestyre som påpeker i spørreundersøkelsens avsluttende åpne spørsmål, at det kan være en utfordring når forvalteren sitter «for nært» lokalsamfunnet og: «Forvalter lar seg påvirke av

brukerinteresser som besøker forvalterkontoret ofte. Når forvalter får innspill fra en brukerinteresse imot andre brukerinteresser, så må den andre brukerinteressen også bli hørt og få en sjanse til å imøtegå påstander som blir lagt fram».

7.2.3 FYLKESMANNENS ROLLE

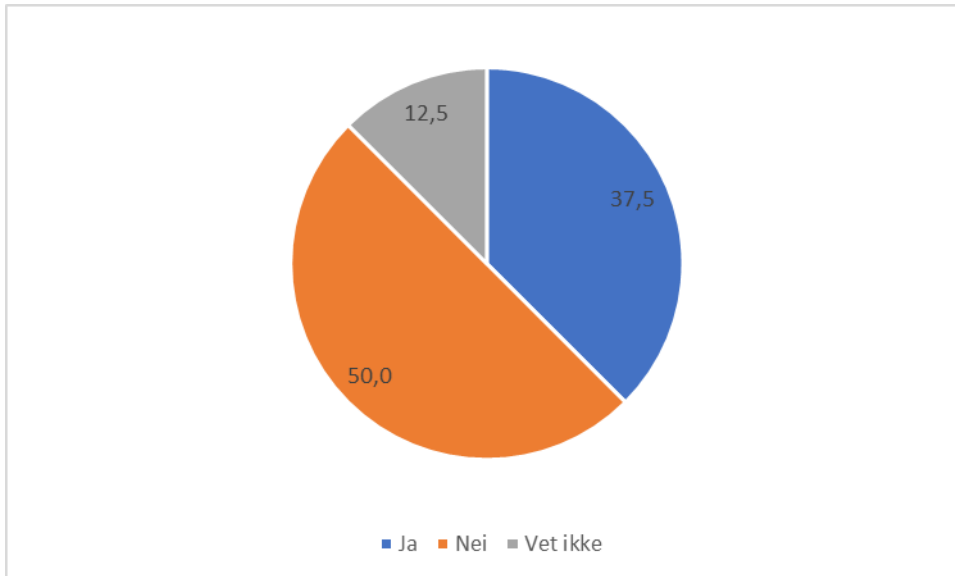
Vi ba forvaltere, medlemmer og ledere av verneområdestyrene og miljøverndirektørene vurdere ulike aspekter ved fylkesmannens rolle i forvaltningen (Figur 7-2). Først har vi spurt om fylkesmannen har blitt spurt til råds av forvalteren, verneområdestyret eller rådgivende utvalg. Vi ser her at respondentene i størst grad mener forvalteren har kontaktet fylkesmannen. For alle tre spørsmålene er forvalterne mindre enig enn de andre grupperingene.

Respondentene er enige i at fylkesmannen har funnet en god balanse mellom det å ha en rådgivende og en kvalitetssikrende funksjon. Her ser vi at miljøverndirektørene er mest enige, mens de resterende skårer noe lavere. Vi avsluttet disse spørsmålene med å spørre i hvor stor grad fylkesmannen har påklaget vedtakene i verneområdestyrene. Miljøverndirektørene er i svært liten grad enige i dette (1,63), mens inneværende medlemmer av verneområdestyrene er mest enige, men likevel skårer svært lavt (2,87).



Figur 7-2: I hvor stor grad vil du si at fylkesmannen har... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt.

Miljøverndirektørene fikk spørsmål om hvorvidt overføring av ansvaret for verneområdeforvaltningen fra fylkesmannen til lokale verneområdestyrer styrket arbeidet med naturmangfold hos fylkesmannen (Figur 7-3). Vi ser her at 4 respondenter (50 prosent) svarer 'nei', 3 (38 prosent) svarer 'ja', og 1 (13 prosent) svarer 'vet ikke'.



Figur 7-3: Har overføringen av ansvar for verneområdeforvaltning styrket arbeidet med naturmangfold hos fylkesmannen? Tall i prosent. n=8.

I et åpent spørsmål spurte vi om fylkesmannen har påklaget vedtak i verneområdestyrene, og om klagene har blitt tatt til følge. Vi oppfordret også til å gi konkrete eksempler knyttet til dette. Årsakene til at vedtakene har blitt påklaget er at fylkesmannen ser vedtakene som ulovlige, i strid med nasjonale føringer, uten hjemmel, eller ugunstige for verneverdiene. En respondent sier at de har påklaget saker som de mener er klart i strid med vernebestemmelsene og kunne gi varige inngrep og skape presedens som helt klart ville påvirke verneverdiene negativt.

En kommentar går på at de ikke er kjent med at fylkesmannen har påklaget vedtak i verneområdestyrene. En annen sier at lista for å klage er svært høy, og at de påklager 1-3 vedtak av totalt 6-700 saker i året. En tredje respondent påpeker at de har klaget svært få ganger. Nybygging av hytte, motorferdsel med helikopter i nasjonalparken og etablering av nytt damanlegg for småkraftverk er eksempler på vedtak som fylkesmannen har påklaget. I et annet åpent spørsmål spurte vi hvordan Fylkesmannen håndterer spørsmål om inhabilitet og interessekonflikter. Flere kommenterer at de ikke har erfaring med dette, eller at dette er noe styrene må håndtere selv. En respondent påpeker at de kan veilede forvalteren om forvaltningsloven, hvis behov for det. Det foreslås at saken vil forberedes og legges frem av en annen saksbehandler hos fylkesmannen hvis forvalteren er inhabil.

7.3 OPPSUMMERENDE ANALYSE

I dette kapitlet har vi presentert funn fra dybdestudien og spørreundersøkelsen som handler om forvalternes arbeidssituasjon, ansettelsesforhold og kontorlokalisering, samt forholdet mellom de ulike aktørene i forvaltningen. Problemstillingene som handler om disse aspektene ved forvaltningsmodellen er knyttet til å vurdere grad av måloppnåelse for ivaretagelse av verneverdier, enhetlig praksis og lokal forankring og medvirkning (presentert i kapittel 1.2).

Funn fra dybdestudien tyder på at enkelte styremedlemmer skiller mellom et prinsipielt standpunkt om at forvalterne burde vært ansatt av styret og hatt arbeidsgiveransvaret, og et pragmatisk

standpunkt om at ansettelsesforholdet fungerer i praksis. Imidlertid viser kommentarfeltet i spørreundersøkelsen at det ikke er noen enighet om dette, og flere har brukt kommentarfeltet til å påpeke utfordringer knyttet til ansettelsesforholdet og hvor personalansvaret bør ligge. Dette viser at ansettelsesforholdet til forvalterne fremdeles er omdiskutert. Imidlertid kommer det frem både gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen at det hovedsakelig er positive erfaringer ved at forvalterne er ansatt hos fylkesmannen. Det fremheves at dette bidrar til at det skapes et miljø blant forvalterne, og at de dermed har et faglig nettverk å støtte seg på. Vi ser imidlertid at forvalterne ikke ser på seg selv som representanter for fylkesmannen, noe som blant annet kommer frem i hvordan de selv beskriver forholdet til «sitt» verneområdestyre og videre hvordan arbeidshverdagen skiller seg fra å være ansatt ved fylkesmannens miljøvernnavdeling. Samtidig påpekes det – både i intervju og i spørreundersøkelsen – at dette forholdet ikke alltid er like enkelt for aktører utenfor forvaltningen å forstå. Et eksempel på dette er at forvalternes epostadresser er knyttet til fylkesmannens domene og at alt av korrespondanse går via fylkesmannens kanaler. Dette kan kanskje fremstå som bagateller for andre aktører i forvaltningen, og det finnes helt sikkert praktiske årsaker knyttet til arkivfunksjoner og saksbehandlingssystemer. I praksis opplever likevel forvalterne at dette oppfattes som eksempler på at forvalterne er en del av fylkesmannsembetet av lokale aktører, slik også nevnt i kapittel 5. Dette kan igjen bidra til å sette spørsmålsteget ved forvaltningens legitimitet og forvalternes uavhengighet og lojalitet. Det blir etterspurt om ikke forvalterne bør formalisere et eget «forvalterforum» og kanskje få sine egne e-postadresser, som i større grad synliggjør kobling til nasjonalparken/verneområdet enn til statsforvalteren. Her ligger det også et pedagogisk poeng overfor «omverden».

Intervjuene av representantene fra fylkesmennene tyder på at de opplever at kontakten med forvalterne har endret seg i årene etter at forvaltningsmodellen ble innført, i takt med at forvalterne selv fikk erfaring og kompetanse, og at de i større grad tok kontakt med andre forvaltere enn med fylkesmannen. Utfordringene forvalterne peker på knyttet til eget ansettelsesforhold synes i større grad å omhandle fylkesmannen som arbeidsgiver med personalansvar, enn fagmiljø med naturfaglig kompetanse. Eksempler på dette er lønnsforhandlinger, tilstrekkelig med midler til reisevirksomhet, forholdet til vakanser og tilsetninger av nye forvaltere. Dialogen mellom forvalter og ansatte ved fylkesmannens miljøvernnavdeling med kompetanse på verneområdeforvaltning, fremstår i all hovedsak som god, mens det i noen fylker kan være større utfordringer knyttet til ledelsesnivå og sentraladministrasjonen hos fylkesmannen. Det siste er kanskje spesielt tydelig i noen av de nylig sammenslåtte embetene, som for eksempel Vestland. Posisjonen til fylkesmannen kan være utfordrende: samtidig med å være arbeidsgiver, skal fylkesmannen også følge opp Miljødirektoratets prioriteringer og satsninger. Vi ser at noen av fylkesmennene vi har intervjuet gjennomfører medarbeiderundersøkelser, men hvorvidt dette gjøres for alle forvalterne har vi ikke oversikt over. Kanskje bør også fylkesmannens rolle som arbeidsgiver sees nærmere på av Miljødirektoratet.

Fra intervjuene og spørreundersøkelsen fremgår det at forvalterne i stor grad opplever at deres kontorsted er fornuftig lokalisert for den jobben de skal gjøre og at det i liten grad har vært diskusjoner om lokaliseringen av arbeidssted. Diskusjonene knyttet til lokaliseringen av forvaltningsknutepunktet og forvalters ansettelsessted i Jostedalbreen viser imidlertid at det finnes eksempler på at forvalters arbeidssted har vært gjenstand for politiske lokaliseringdebatter, som ikke fokuserer på arbeidsmiljøet til forvalter. Dette kom også frem i intervjuet med fylkesmannen i Troms og Finnmark, selv om det aktuelle tilfellet ikke gjaldt Stabbursdalen. Med tanke på forvalternes

arbeidsmiljø, ble det påpekt at det er uheldig at forvaltere sitter mye alene og på steder uten faglig støtte, men at dette er en utfordring for fylkesmannen i de tilfellene dialogen med styre/styreleder ikke fungerer optimalt. Fra spørreundersøkelsen ser vi at forvalterne oppgir å ha et stort faglig nettverk, men at dette ikke nødvendigvis er knyttet til kontorstedet. På den ene siden kan dette henge sammen med at forvalterne har god kontakt med forvaltere andre steder i landet, men det kan også tyde på at forvaltningsknutepunktene og forvalters kontorsted i mindre grad fungerer som sterke fagmiljøer, slik målsettingen var da forvaltningsmodellen ble innført. Funnene fra dybdestudien viser imidlertid at vi ikke kan si noe entydig om dette, da alle forvalterne er tilfredse med dagens kontorsted. Samlokaliseringen med andre verneområdeforvaltere, samt SNO og fjelltjenesten, fremheves som spesielt positivt for Dovrefjell og Jostedalsbreen, og vi ser at det har forekommet omorganiseringer knyttet til dette. Fra intervjuene har vi inntrykke av at styremedlemmer, medlemmer av RU og administrativt kontaktutvalg også opplever at dagens arbeidssteder fungerer, og at det oppfattes som lett å ta kontakt med forvalter. Imidlertid er det flere som påpeker at arbeidssted kanskje ikke er det viktigste, men heller at forvalteren har mulighet til å reise og besøke både verneområdet og berørte bygder og aktører.

Spørreundersøkelsen kunne i større grad kartlagt hvordan forvalterne vurderer sin egen arbeidssituasjon og -belastning. Erfaringene fra følgeforskningen fra 2017-2020 av de fire verneområdene med partssammensatte verneområdestyrer – Trollheimen, Jomfruland, Raet og Skarvan og Roltdalen – viser at enkelte forvaltere har en svært høy arbeidsbelastning, og at dette oppleves som krevende (Eilertsen m.fl., 2021). Det store antallet enkeltsaker påvirker tidvis forvalternes mulighet til å drive frem de store, tunge prosessene, som forvaltningsplan og besøksstrategi. Arbeidsbelastningen innvirker dessuten på deres evne til å involvere seg i prosesser utenfor verneområdet, samt kapasiteten til å tilrettelegge for medvirkning og involvering av ulike aktører i forvaltningen. Den store variasjonen i enkeltsaker registrert i Miljøvedtaksregisteret viser at det er store variasjoner i hvordan arbeidshverdagen som forvalter fortøner seg, og at dette ikke nødvendigvis følger størrelsen på verneområdene. Avslutningsvis vil vi understreke at funnene fra dybdestudien viser at forvalterne omtales og oppfattes som svært dyktige og kunnskapsrike. At arbeidsbelastningen for enkelte forvaltere tidvis er svært høy, understreker viktigheten av at fylkesmannen som arbeidsgiver og ansvarlig for forvalternes arbeidsmiljø følger opp forvalteren på en god måte. Utfordringene knyttet til forvalternes ansettelsesforhold, som vi har diskutert over, kan tyde på at Miljødirektoratet i større grad burde være involvert i oppfølgingen av forvalteren.

8 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE

Som en del av evalueringen har vi gjort en samfunnsøkonomisk analyse av forvaltningsmodellen. I kapittel 2 har vi beskrevet den metodiske tilnærmingen denne analysen bygger på, og vi har i analysen både sett på samlede kostnader og nyttevirkninger av forvaltningsmodellen på nasjonalt nivå samt gjort en nærmere analyse av de fire områdene i dybdestudien.

Nullalternativet i denne analysen defineres å være situasjonen før den nye forvaltningsmodellen, dvs. da forvaltningsansvaret lå hos fylkesmannen. Virkninger knyttet til forvaltningsmodellen, vil være endringer som ikke hadde funnet sted dersom forvaltningen fremdeles hadde ligget hos fylkesmannen. Det innebærer blant annet at analysen ikke ser på virkninger av selve vernet, men på virkninger av den valgte forvaltningsmodellen sammenliknet med nullalternativet, og hvordan denne modellen eventuelt har bidratt til blant annet bedre ivaretagelse av vernet. Som vi kommer nærmere inn på i avsnittene nedenfor, kan det allikevel i praksis være vanskelig å skille mellom virkningene av vernet og virkningene av forvaltningsmodellen. I våre analyser, har vi ikke kartlagt hvor mye ressurser verneområdestyrene tilføres fra nasjonale myndigheter sammenliknet med andre land. Dette har ligget utenfor rammene våre, men vi vil påpeke at det er høyst relevant å se på dette, for å vurdere om den norske verneforvaltningen tilføres tilstrekkelig ressurser for å kunne i møte komme de overordnede målsettingene med dagens forvaltningsmodell.

Dette kapitlet består av tre deler. Vi begynner med å beskrive kostnader knyttet til forvaltningsmodellen (punkt 8.1) både på landsbasis og for de fire områdene i dybdestudien, før vi beskriver nyttevirkningene av forvaltningsmodellen både på landsbasis og for de fire områdene i dybdestudien (punkt 8.2). Kapitlet avsluttes med en oppsummerende analyse av kostnads- og fordelingsvirkninger (8.3).

8.1 KOSTNADER KNYTTET TIL FORVALTNINGSMODELLEN

De viktigste kostnadene forbundet med forvaltningsmodellen, er det offentliges kostnader knyttet til administrasjon og drift av forvaltningen samt tiltaksmidler til skjøtsel, tilrettelegging, skilting og lignende i verneområdene. Det ble totalt bevilget 123 millioner kroner til forvaltningen av verneområdene med styrer i 2020.²⁶ Bevilgningen kan grovt deles inn i fire hovedkategorier og fordeler seg i 2020 slik:

1. Lønn, husleie, reiseutgifter etc. til 62 forvaltere – går over fylkesmannens budsjett: 62 millioner kroner.
2. Drift av 48 nasjonalpark- og vernestyre (møteutgifter, honorarer, reiser, befaringer mm.) – bevilges fra Miljødirektoratet: 15 millioner kroner.
3. Utgifter til utarbeidelse av forvaltningsplaner, besøksstrategier, skjøtelsesplaner, nødvendige kartlegginger, oppdatering av nettsider etc. som her samlet kalles utviklingsarbeid – bevilges fra Miljødirektoratet: 8 millioner kroner.
4. Tiltaksmidler til skjøtsel, tilrettelegging, skilting, infoplakater osv. – bevilges fra Miljødirektoratet: 38 millioner kroner.

²⁶ Alle kostnadstall er innhentet fra Miljødirektoratet.

Bevilgningene til utarbeidelse av forvaltningsplaner med mere, samt tiltaksmidler i verneområdene, varierer noe fra år til år. Fordelingen av midlene til de ulike verneområdene varierer også fra år til år.

8.1.1 KOSTNADSUTVIKLINGEN PÅ LANDSBASIS

I Tabell 8-1 er kostnadene knyttet til forvaltningen av verneområdene og styrene presentert samlet for hele landet for årene 2014 til og med 2020. Bevilgningene til den lokale forvaltningsordningen kom inn i statsbudsjettet fra 2010.²⁷ Det første nasjonalparkstyret ble opprettet i 2010, mens i 2020 eksisterer det ifølge Miljødirektoratet 47 nasjonalpark- og vernestyre i Norge. Vi har valgt å se på kostnadsutviklingen fra og med 2014, da de fleste nasjonalparkstyrene ble etablert i perioden 2010 til 2014. Etter 2014 har følgende nasjonalparkstyre blitt etablert: Raet nasjonalparkstyre (konstituert 2016), Jomfruland nasjonalparkstyre (konstituert i 2016), Øvre Anarjohka nasjonalparkstyre (konstituert i 2018) og Lofotodden nasjonalparkstyre (konstituert i 2019).

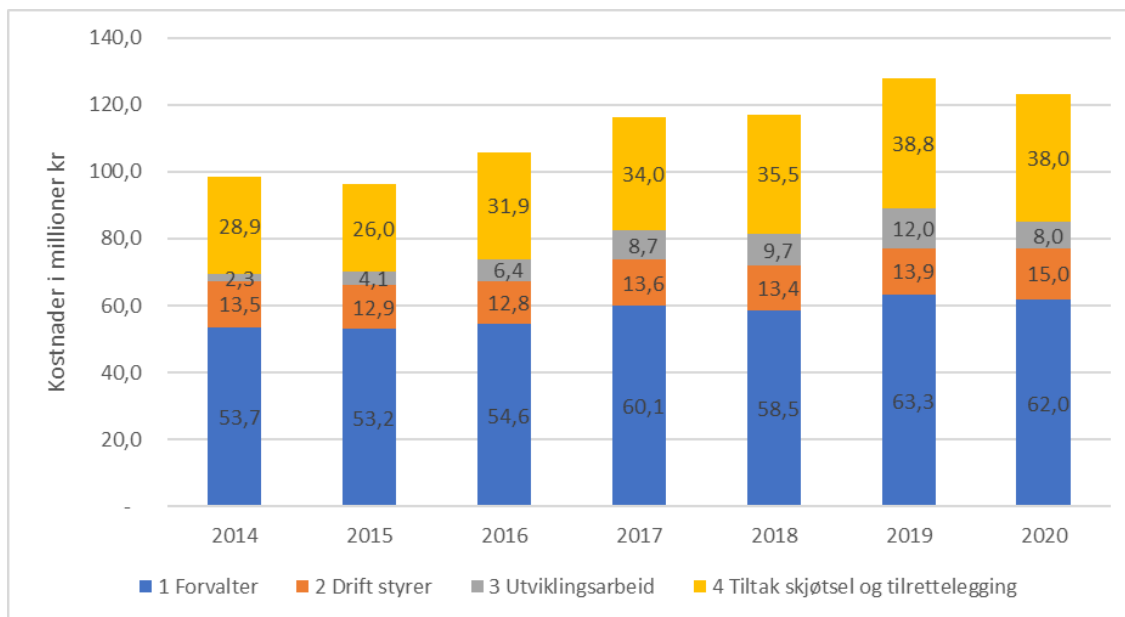
Tabell 8-1: Kostnader knyttet til forvaltning av verneområdene og styrene samlet for hele landet (tall i millioner nominelle kroner).

Kostnadskategori	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Forvalter	46,4	47,0	50,0	56,0	56,0	62,0	62,0
2 Drift styrer	11,7	11,4	11,7	12,7	12,8	13,6	15,0
3 Utviklingsarbeid	2,0	3,6	5,9	8,1	9,3	11,7	8,0
4 Tiltak skjøtsel og tilrettelegging	25,0	23,0	29,2	31,7	34,0	38,0	38,0
Totalt	85,1	85,0	96,8	108,5	112,1	125,3	123,0

Figur 8-1 illustrerer kostnadsutviklingen justert for prisstigningen i perioden²⁸ og viser at det har vært en jevn økning i bevilgningene de fleste årene, med en liten nedgang fra 2019 til 2020. De samlede bevilgningene ble imidlertid i 2019 økt betraktelig innenfor både tiltak til skjøtsel og vedlikehold, utviklingsarbeid og lønn, husleie og reiseutgifter til forvalterne. Bevilgningene i 2020 ligger derfor over 2018-nivået innenfor alle kostnadsområder bortsett fra utviklingsarbeid.

²⁷ Prop. 1 S (2009-2010) Miljøverndepartementet.

²⁸ Justert til priser per oktober 2020 jamfør konsumprisindeksen (<https://www.ssb.no/kpi>).



Figur 8-1: Kostnader knyttet til forvaltning av verneområdene og styrene samlet for hele landet (tall i millioner kroner justert til 2020 priser).

8.1.2 KOSTNADSUTVIKLINGEN I DYPDYKKOMRÅDENE

Tabellene 7-2 til 7-5 viser kostnadsutviklingen i de fire områdene Stabbursdalen, Dovrefjell, Jostedalsbreen og Ytre Hvaler i perioden 2012 til 2020.

Tabell 8-2: Kostnader knyttet til forvaltning av Stabbursdalen nasjonalpark (tall i 1000 nominelle kroner).

Kostnadskategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Forvalter	900	820	958	1000	1000	1000	1000	1000	1000
2 Drift styrer	270	230	240	260	300	300	300	340	500
3 Utviklingsarbeid	30	40	40	200	180	140	100	220	350
4 Tiltak skjøtsel og tilrettelegging	160	420	220	1300	1300	700	743	250	503
Totalt	1360	1510	1458	2760	2780	2140	2143	1810	2353

Tabell 8-3: Kostnader knyttet til forvaltning av Dovrefjell nasjonalpark (tall i 1000 nominelle kroner).

Kostnadskategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Forvalter	1459	1655	1860	2000	2000	2000	2000	2000	2000
2 Drift styrer	331	390	520	350	540	450	400	420	470
3 Utviklingsarbeid	50	0	100	155	100	160	150	410	420
4 Tiltak skjøtsel og tilrettelegging	570	1190	766	380	850	550	170	485	140
Totalt	2410	3235	3246	2885	3490	3160	2720	3315	3030

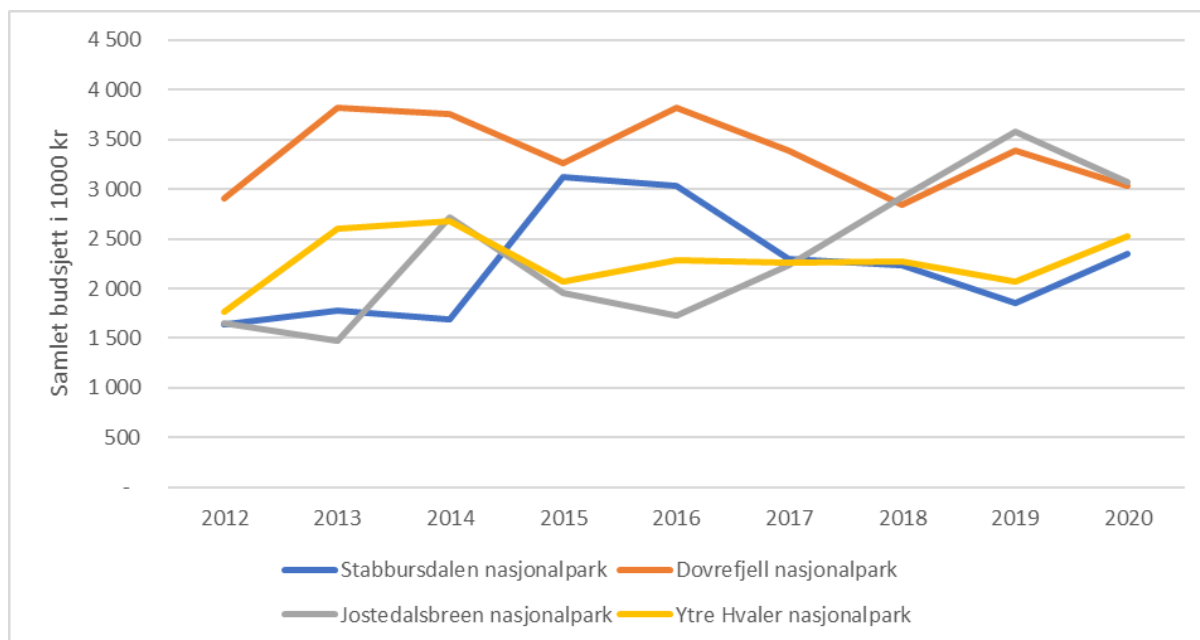
Tabell 8-4: Kostnader knyttet til forvaltning av Jostedalsbreen nasjonalpark (tall i 1000 nominelle kroner).

Kostnadskategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Forvalter	739	797	945	1000	1000	1000	1000	2000	2000
2 Drift styrer	380	200	255	260	240	240	250	300	320
3 Utviklingsarbeid	53	50	100	10	50	50	800	200	250
4 Tiltak skjøtsel og tilrettelegging	200	200	1050	462	290	790	740	1000	500
Totalt	1372	1247	2350	1732	1580	2080	2790	3500	3070

Tabell 8-5: Kostnader knyttet til forvaltning av Ytre Hvaler nasjonalpark (tall i 1000 nominelle kroner).

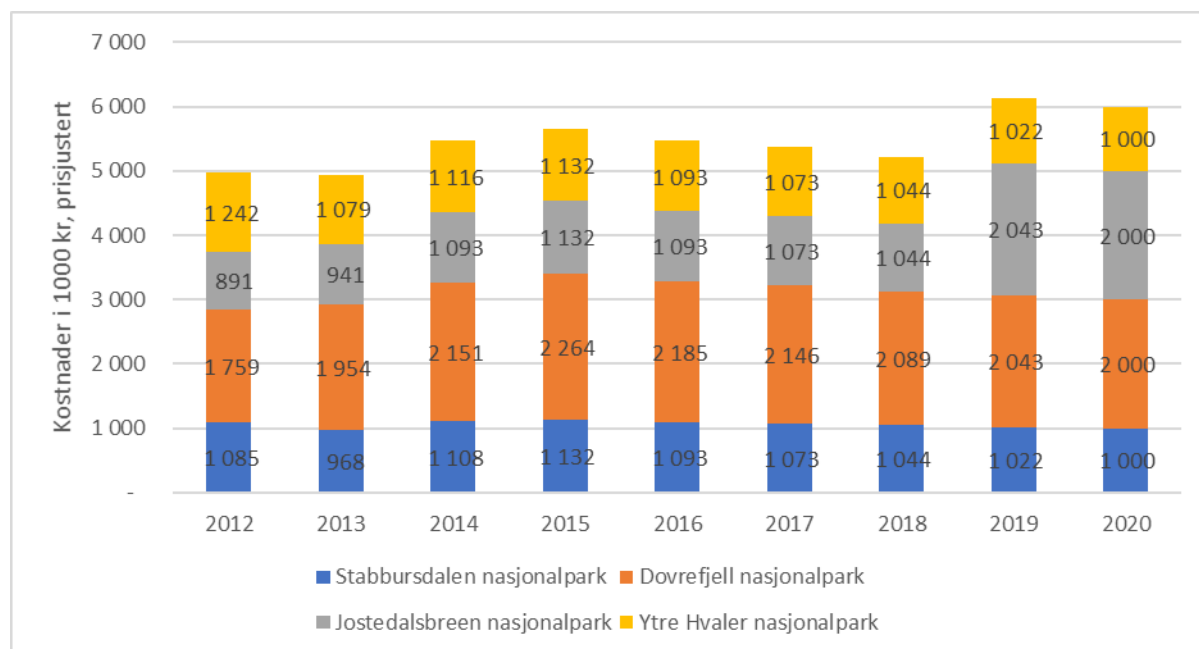
Kostnadskategori	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 Forvalter	1030	914	965	1000	1000	1000	1000	1000	1000
2 Drift styrer	200	200	350	330	230	250	250	220	300
3 Utviklingsarbeid	140	200	0	0	50	100	100	310	175
4 Tiltak skjøtsel og tilrettelegging	90	890	1000	500	810	760	830	500	1050
Totalt	1460	2204	2315	1830	2090	2110	2180	2030	2525

Figur 8-2 viser samlede drifts- og tiltaksmidler bevilget til de fire områdene i perioden 2012 til 2020, justert for periodens prisstigning. Vi ser at bevilgningene har variert betydelig. Mens Jostedalsbreen nasjonalpark har hatt en betydelig økning i samlede drifts- og tiltaksmidler de siste årene, har det vært en nedgang i bevilgninger til Dovrefjell, slik at nivået på bevilgninger her var omtrent det samme i 2020 som i 2012. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan de ulike kostnadspostene har utviklet seg. Alle kostnadene er konsumprisindeksjustert til 2020-priser.



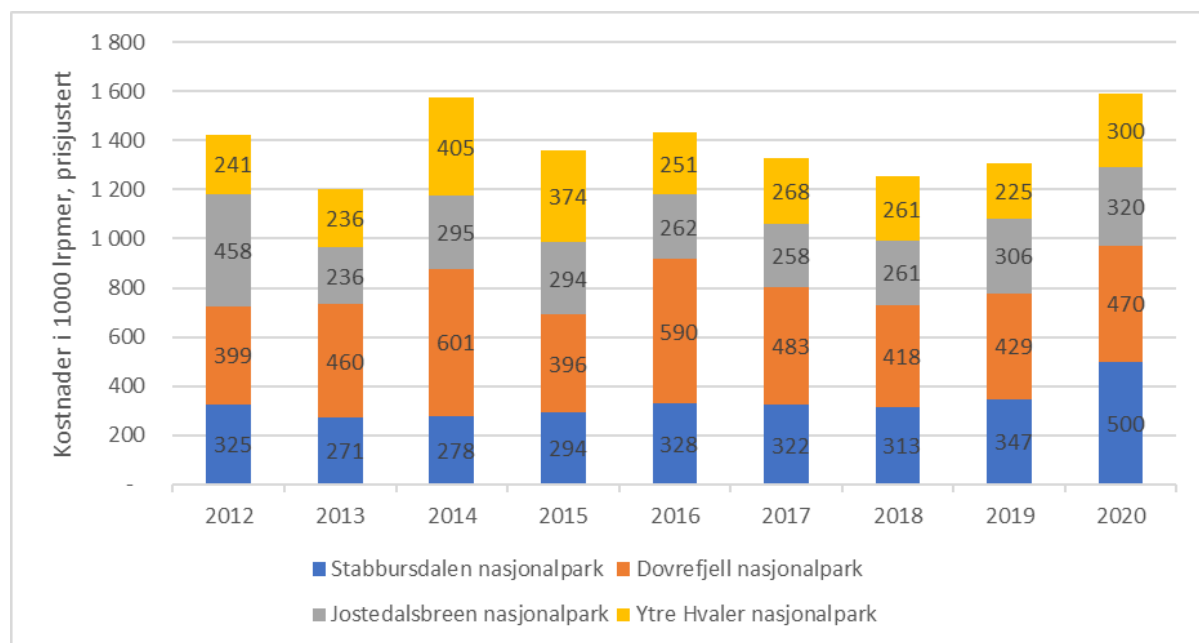
Figur 8-2: Samlede drifts- og tiltaksmidler bevilget til caseområdene og -styrene i perioden 2012 til 2020, i 2020-kroner (i 1000 kroner).

Figur 8-3 viser utviklingen i kostnader til forvalternes lønn, husleie og reiseutgifter. Mens Ytre Hvaler og Stabbursdalen nasjonalparker har hatt et forholdsvis jevnt kostnadsnivå, med en svak nedgang de siste årene, har både Jostedalsbreen og Dovrefjell hatt en kostnadsøkning. Den største økningen kom i 2019 for Jostedalsbreen nasjonalpark, da det ble ansatt en forvalter til.



Figur 8-3: Kostnader til lønn forvalter, husleie og reiseutgifter i perioden 2012-2020, i 2020-kroner (tall i 1000 kroner).

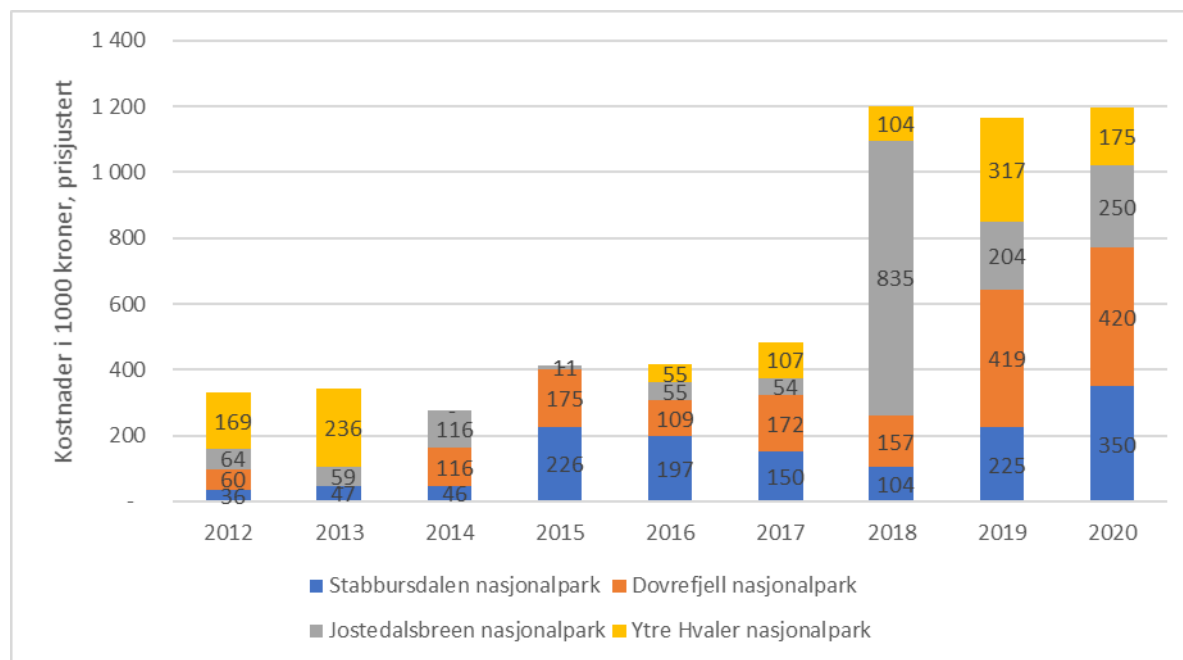
Figur 8-4 viser utviklingen i kostnader til drift av nasjonalparkstyrene i caseområdene. Vi ser at kostnadene har variert forholdsvis mye fra år til år. Vi har ikke detaljkunnskap om hva dette skyldes.



Figur 8-4: Kostnader til drift av nasjonalparkstyrene i perioden 2012-2020 i caseområdene, i 2020-kroner (tall i 1000 kroner).

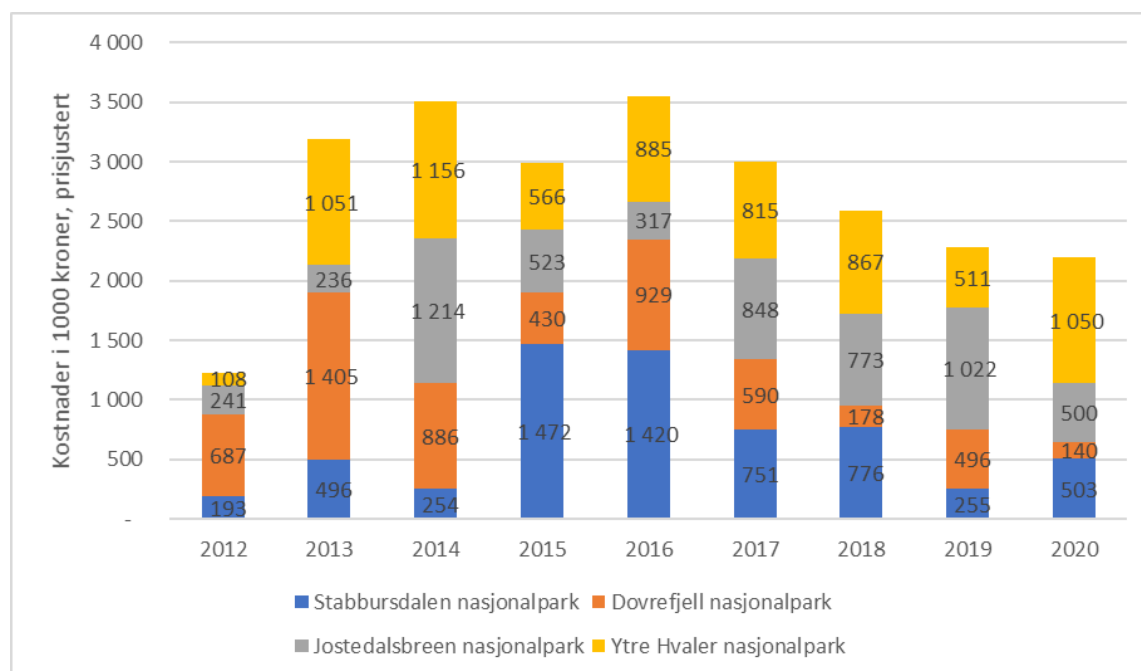
Figur 8-5 viser kostnadsutviklingen knyttet til utviklingsarbeid i caseområdene. Det har variert noe fra år til år hvor mye hver enkelt nasjonalpark har brukt på utviklingsarbeid, men vi ser at det har

vært en markant kostnadsøkning på dette område de tre siste årene. I 2018 var det særlig Jostedalsbreen nasjonalparkstyre som brukte mye ressurser på dette, mens de andre områdene også har brukt mere ressurser de to siste årene.



Figur 8-5: Kostnader til utviklingsarbeid i caseområdene i perioden 2012-2020, i 2020 kroner (i 1000 kroner).

Til sist viser vi i Figur 8-6 utviklingen i kostnader til skjøtselstiltak og tilrettelegging i nasjonalparkene vi har sett nærmere på. Etter en samlet økning i bevilgninger til dette formålet de første årene etter at nasjonalparkstyrene ble opprettet, har det fra 2016 vært en samlet nedgang. Ser vi imidlertid nærmere på hver enkelt nasjonalpark, ser vi at denne trenden ikke er like tydelig. Det varierer i større grad fra år til år hvor mye hver enkelt nasjonalpark har til rådighet til denne typen tiltak.



Figur 8-6: Kostnader til skjøtselstiltak og tilrettelegging i caseområdene i perioden 2012-2020, i 2020-kroner (i 1000 kroner).

De budsjettmessige virkningene av dagens forvaltningsmodell vil være utbetalingene til drift og tiltak i verneområdene som er vist over, fratrukket alternativet med videreføringen av ordningen med at forvaltningsansvaret lå hos fylkesmannen samt eventuelt reduserte kostnader knyttet til konfliktløsning, behandling av klagesaker og kontroll og tilsyn.

Selv om fylkesmennene tidligere fikk ansvar for forvaltningen av nye verneområder uten å få tilført ekstra midler til dette, har de allikevel i varierende grad, brukt ressurser på forvaltningen – ressurser som kunne vært benyttet til andre formål. Med den nye forvaltningsmodellen har fylkesmennene fått frigjort disse. Det har vært ansett som for ressurskrevende, om mulig, å innhente opplysninger om hvor mye ressurser fylkesmannen bevilget til drift og tiltak i hvert enkelt verneområde før verneområdestyrene ble opprettet, samt eventuell reduksjon i kostnader knyttet til konfliktløsning, klagebehandling og kontroll og tilsyn. I sammenstillingen har vi derfor kun tatt med kostnadene knyttet til dagens forvaltningsmodell uten å trekke fra kostnadene forbundet med nullalternativet.

Et annet moment som kan trekkes fram er SNO sin rolle i forvaltningen av verneområdene. Over tid har SNO fått ansvar for flere oppgaver uten å få tilsvarende økning i tildelte midler. Det kan også tenkes at noe av ressursene som tildeles forvaltningen av verneområdene i dagens forvaltningsmodell går med til å dekke arbeid som SNO tidligere utførte innenfor sine budsjetter. Dette er ikke noe vi har undersøkt nærmere og varierer nok også trolig mellom verneområdene. Samlet kan det i alle fall i noen områder påvirke hva den samlede endringen bevilgningen til forvaltningen er. Selv om vi ikke vet eksakt hvor mye ressurser fylkesmennene brukte på forvaltning av nasjonalparkene før den nye forvaltningsmodellen trådte i kraft, eller hvor mye ressurser SNO brukte av sine budsjetter, er det grunn til å anta at det i dag benyttes betydelig mere midler enn tidligere i forvaltningen av verneområdene.

8.2 NYTTEVIRKNINGER AV FORVALTNINGSMODELLEN

De fleste nyttevirkningene av forvaltningsmodellen anser vi at er enten ikke mulig, svært krevende eller lite hensiktsmessig å måle og verdsette i kroner på en faglig forsvarlig måte. Vi har derfor vurdert nyttevirkningene kvalitativt ved hjelp av pluss-minusmetoden (Direktoratet for økonomistyring, 2018).

Nyttevirkningene av forvaltningsmodellen vil være nært knyttet til målene som forvaltningsmodellen er ment å skulle oppnå. Ifølge Prop. 1 S (2009-2010) fra Miljøverndepartementet, er det et mål om at forvaltningen skal være kunnskapsbasert, lokalt forankret og bidra til en så enhetlig forvaltning som mulig. Som beskrevet i innledningen var økt lokal medvirkning og forankring viktige premisser for Stortingets innføring av lokal forvaltning. I tillegg ønsket man å styrke legitimiteten til verneområdeforvaltningen. Videre var målet at lokal deltakelse og medvirkning fra et bredt spekter av aktører skulle tilføre forvaltningen erfaringsbasert, lokal kunnskap.

Formålet med de rådgivende utvalgene, var at de skulle være arenaer som tilrettelegger for medvirkning og samhandling mellom forvaltningen og lokale aktører som grunneiere, brukere av områdene og befolkningen. En medvirkende årsak til ønsket om å få til bedre lokal forankring og medvirkning, var tidligere konflikter mellom grunneiere og kommunale myndigheter på den ene

siden og statlig naturforvaltning på den andre siden.²⁹ Til sist vil en svært relevant nyttevirkning være i hvilken grad forvaltningsmodellen eventuelt har bidratt til bedre ivaretagelse av verneformålet og verneverdiene i verneområdene.

De mest sentrale nyttevirkningene knyttet til forvaltningsmodellen for verneområdene som er identifisert gjennom dokumentanalysene, intervjuene og spørreundersøkelsen, er gjengitt i Tabell 8-6.

Tabell 8-6: Identifiserte mulige nyttevirkninger av dagens forvaltningsmodell for verneområdene.

<ol style="list-style-type: none">1. Ivaretagelse av verneverdiene:<ul style="list-style-type: none">○ Bedre ivaretagelse av verneformålet○ Bedre ivaretagelse av naturmiljø, landskap og geologi○ Bedre ivaretagelse av kulturminner og kulturhistorie○ Bedre ivaretagelse av spesielle utfordringer (gjengroing, fremmede arter, tilrettelegging og slitasje etc.)2. Enhetlig, kunnskapsbasert forvaltning<ul style="list-style-type: none">○ Forvaltningen fremstår som mer enhetlig○ At søkere får behandlet sine henvendelser innen rimelig tid○ At forvaltningen har blitt mere kunnskapsbasert○ Reduserte offentlige utgifter til konfliktløsning, klagebehandling, kontroll og tilsyn3. Lokal medvirkning, forankring, bevissthet og stolthet:<ul style="list-style-type: none">○ Økt lokal medvirkning i forvaltningen av verneområdene○ Bedre ivaretagelse av reiselivsinteresser○ Bedre ivaretagelse av landbruksinteresser○ Bedre ivaretagelse av reindriftsinteresser○ Bedre ivaretagelse av vannkraftsinteresser○ Bedre ivaretagelse av jakt- og fiskeinteresser○ Bedre ivaretagelse av friluftinteresser○ Bedre ivaretagelse av fritidsboliger○ Bedre lokal forankring av verneforvaltningen○ Økt tillitt til verneforvaltningen○ Økt bevissthet og stolthet knyttet til verneområdene○ Redusert konfliktnivå mellom ulike brukerinteresser4. Økt verdiskaping gjennom at det har blitt lagt bedre til rette for etablering av næringsaktivitet og arbeidsplasser knyttet til verneområdene
--

Ingen av nyttevirkningene i Tabell 8-6 har det blitt ansett som hensiktsmessig eller mulig å verdsette i kroner. Økt verdiskaping ved at det har blitt bedre lagt til rette for etablering av næringsaktivitet og arbeidsknyttet til verneområdene, kunne teoretisk ha blitt verdsatt. Samfunnsøkonomisk nytte av økt antall arbeidsplasser vil være lik brutto lønn inklusive skatt, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Vi har imidlertid ikke datagrunnlag for å kunne si noe om hvor mange arbeidsplasser som eventuelt har blitt etablert som følge av dagens forvaltningsmodell. Det vil både være ressurskrevende å innhente denne typen opplysninger, samt at det også vil være vanskelig å klare å skille hva som skyldes forvaltningsmodellen og hva som skyldes andre forhold, som for eksempel en generell betydelig økning i antall turister i Norge i perioden 2015-2019. Reduserte utgifter til konfliktløsning, klagebehandling, kontroll og tilsyn, kunne også i teorien ha vært mulig å verdsette, men det ville også vært ressurskrevende.

²⁹ Innst. S. nr. 124 (1992-1993) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge, og Riksrevisjonens undersøkning av forvaltninga av nasjonalparker – Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2014.

8.2.1 VURDERING AV NYTTEVIRKNINGENE PÅ LANDSBASIS

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere i hvilken grad de opplevde at dagens forvaltningsordning har bidratt til de nyttevirkningene i Tabell 8-6. De ble bedt om å vurdere dette på en skala fra 1-7 hvor 1 tilsvarer i svært liten grad og 7 i svært stor grad. Tabell 8-7 viser respondentenes svar sortert etter i hvilken grad forvaltningsmodellen har bidratt til nyttevirkningene. Det var mulig å svare «vet ikke» på spørsmålene og for noen av spørsmålene var det en stor andel som gjorde det. Det gjaldt særlig spørsmålene om ivaretagelse av reindrifts- og vannkraftsinteresser hvor henholdsvis 43 og 47 prosent svarte vet ikke. Det er naturlig da dette er typer interesser som ikke er like relevant i alle verneområdene.

Tabell 8-7: Respondentene i spørreundersøkelsen sin vurdering av mulige nyttevirkinger av dagens forvaltningsordning på en skala fra 1-7 (og ---/+++ skala) hvor 1(---) tilsvarer i svært liten grad og 7(+++) i svært stor grad.

Nyttevirkinger	Gjennomsnittlig vurdering i spørreundersøkelsen	
	På skala 1-7 (1 = i svært liten grad og 7 = i svært stor grad)	På ---/+++ skala (--- tilsvarer i svært liten grad og +++ tilsvarer i svært stor grad)
Ivaretagelse av verneverdiene:		
Bedre ivaretagelse av verneformålet	5,5	+(+)
Bedre ivaretagelse av natur, landskap og geologi	5,4	+(+)
Bedre ivaretagelse av kulturverdier	5,3	+(+)
Bedre ivaretagelse av spesielle utfordringer	5,1	+
Enhetlig, kunnskapsbasert forvaltning:		
Forvaltningen fremstår som mer enhetlig	4,9	+
Behandling søknader innen rimelig tid	5,4	+(+)
Mer kunnskapsbasert forvaltning	5,3	+
Lokal medvirkning, forankring, bevissthet og stolthet:		
Bedre lokal forankring	5,2	+
Økt lokal medvirkning	5,0	+
Bedre ivaretagelse av reiselivsinteresser	5,1	+
Bedre ivaretagelse av landbruksinteresser	5,0	+
Bedre ivaretagelse av reindriftsinteresser	5,3	+(+)
Bedre ivaretagelse av vannkraftsinteresser	4,3	0(+)
Bedre ivaretagelse av jakt- og fiskeinteresser	5,2	+
Bedre ivaretagelse av friluftsliv	5,6	+(+)
Bedre ivaretagelse av fritidsboliger	4,4	0(+)
Økt tillitt til verneforvaltningen	5,0	+
Økt bevissthet og stolthet	5,1	+
Redusert konfliktnivå	4,8	+

Av Tabell 8-7 kan vi se at i gjennomsnitt vurderes forvaltningsmodellen å ha bidratt i positiv retning med hensyn til relevante nyttevirksomheter. Selv om det varierer noe i hvilken grad for de ulike typene nyttevirksomheter. Forvaltningsmodellen vurderes i noe grad til stor grad å ha bidratt til de fleste av nyttevirksomhetene (vurdert i gjennomsnitt mellom 5 og 6). Forvaltningsmodellen vurderes i gjennomsnitt under 5, som tilsvarer i noe grad eller mindre, og ha bidratt til redusert konfliktnivå, bedre ivaretagelse av fritidsboliger og vannkraftsinteresser. Ivaretagelse av fritidsbebyggelse får en gjennomsnittlig score på 4,4. Dette er den brukerinteressen som vurderes å i lavest grad å bli ivarettatt. På den andre siden, ble det nevnt av en av informantene at ivaretagelse av fritidsbebyggelse ofte kommer i direkte konflikt med verneinteressene og at ivaretagelse av fritidsbebyggelse derfor er uforenelig med ivaretagelse av verneverdiene. Dette vil i stor grad også gjelde for ivaretagelse av vannkraftsinteresser.

8.2.2 VURDERING AV NYTTEVIRKNINGENE I CASEOMRÅDENE

I intervjuene i de fire caseområdene, ble informantene bedt om å vurdere i hvilken grad de opplevde at forvaltningsmodellen bidro i positiv retning i forhold til et utvalg av de viktigste mulige nyttevirksomhetene. Vi har analysert det kvalitative datamaterialet og på dette grunnlaget gjort en oppsummerende vurdering av hvordan de ulike informantene har vurdert dette i Tabell 8-8.

Tabell 8-8: Vurdering av i hvilken grad dagens forvaltningsmodell bidrar til ulike typer nyttevirksomheter (--- tilsvarer i svært liten grad, -- tilsvarer i liten grad, - i ganske liten grad, 0 tilsvarer verken eller, + tilsvarer i noen grad, ++ tilsvarer i stor grad mens +++ tilsvarer i svært stor grad).

Nyttevirksomheter		Stabbursdalen	Dovrefjell	Jostedalbreen	Ytre Hvaler
Ivaretagelse av verneverdiene	Bedre ivaretagelse av verneformålet	+	0	+	(+)
	Bedre ivaretagelse av naturmiljø, landskap og geologi	+	0	(+)	(+)
	Bedre ivaretagelse av kulturminner og kulturhistorie	+	++	+	(+)
	Bedre ivaretagelse av spesielle utfordringer	++	++	+	(+)
Enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning	Forvaltningen fremstår som mer enhetlig	++	+	++	+
	At forvaltningen har blitt mere kunnskapsbasert	+	-	0	(+)
Lokal medvirkning,	Bedre lokal forankring av verneforvaltningen	++	++	++	+

forankring, bevissthet og stolthet	Økt lokal medvirkning	+	+++	++	(+)
	Bedre ivaretagelse av reiselivsinteresser	+	(+)	(+)	(+)
	Bedre ivaretagelse av landbruksinteresser	Ikke aktuelt	++	++	(+)
	Bedre ivaretagelse av reindriftsinteresser	-	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt
	Bedre ivaretagelse av jakt- og fiskeinteresser	-	+	Ukjent	Ukjent
	Bedre ivaretagelse av friluftsjakter	++	0	+	(+)
	Bedre ivaretagelse av fritidsboliger	--	+	(+)	(+)
	Økt tillitt til verneforvaltningen	(+)	++	++(+)	(+)
	Økt bevissthet og stolthet knyttet til verneområdene	(+)	+	+	+
	Redusert konfliktnivå mellom ulike brukerinteresser	0	+	++	+
Økt verdiskaping	Gjennom tilrettelegging for etablering av næringsaktivitet knyttet til verneområdene	0	++	+	(+)

Det er viktig å presisere at det for flere av punktene var ulike oppfatninger blant de ulike informantene innenfor hvert caseområde. Tabellen viser vår samlede vurdering. Nedenfor følger en mer utdypende beskrivelse av vurderingene som er gjort for hvert verneområde.

Stabbursdalen nasjonalpark

I Stabbursdalen er det ganske bred enighet om at friluftslivsinteresser er godt ivaretatt i dagens forvaltningsmodell. Det gjelder også til en viss grad det lille som er av reiselivsinteresser. Informanten fra reiselivsnæringen mente bestemt at dagens forvaltningsmodell hadde gitt økt medvirkning og lokal forankring, men han savnet at det i større grad hadde vært fokus på å legge til rette for økt reiselivsaktivitet i randsonen til parken. Det er samlet lite reiselivsaktivitet knyttet til nasjonalparken.

Når det gjelder grunneierne og reindrifta, opplever nok disse i mindre grad at forvaltningsmodellen har bidratt til økt medvirkning, lokal forankring eller at deres interesser blir bedre ivaretatt. Tvert imot, opplever for eksempel reindrifta at alt har blitt mer byråkratisk, og de er misfornøyde med å bli behandlet på lik linje med fritidsinteresser i nasjonalparken. Inntrykket er at nasjonalparkstyret i utkastet til forvaltningsplan har forsøkt å komme brukerinteressene i nasjonalparken i møte, men at det har vært vanskelig å få dette godkjent hos Miljødirektoratet. Det hevdes fra flere hold lokalt at dersom det skal være et poeng med lokalt styre, så må det være et visst handlingsrom for å kunne gjøre lokale tilpasninger.

Motstanden mot båndleggingen som vernet har lagt på arealene i Porsanger kommune, virker enda å være forholdsvis stor, og den lokale forvaltningsmodellen ser ikke ut til å ha bidratt så mye enda med hensyn til å redusere denne. Det virker ikke som konfliktnivået mellom brukerinteresser (som bruk av fritidsboliger og reindrift) og verneinteressene har blitt redusert nevneverdig med den nye

forvaltningsmodellen. De som er og har vært imot etableringen (eller først og fremst utvidelsen i 2002) av nasjonalparken, virker å ha preget mye av debatten rundt nasjonalparken. Det har nok bidratt til at bevisstheten og eierskapet kanskje ikke har økt med den nye forvaltningsmodellen. Selv om flere antyder at dette kanskje vil bli bedre seg fremover i kommende generasjoner, basert på en generell trend mot økt bevissthet om klima og miljø og verdien av å ta vare på naturen.

Det er et klart inntrykk av at den lokale forvaltningen har bidratt til at utfordringer som er spesifikke for Stabbursdalen nasjonalpark (som for eksempel elgens beiting på furuskogen) blir bedre ivaretatt. Informantene ga uttrykk for at det å ha forvaltningen lokalisert nært nasjonalparken, og ha personer med i forvaltningen som har god kunnskap om lokale forhold, har gjort at det har blitt lettere å få tatt tak i utfordringer raskt når de oppstår og på den måten bidra til at verneverdiene blir bedre ivaretatt. Det virker å være et godt forhold mellom forvalter og nasjonalparkstyret, hvor forvalter bidrar med verdifull kunnskap inn i nasjonalparkstyrets arbeid.

Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark

I Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark har det med den nye forvaltningsmodellen helt klart blitt en forskyvning mot å løfte frem de lokale interessene og verdiene. Dette gir seg utslag i at man har oppnådd bedre lokal forankring, økt tillitt blant brukerne, økt lokal medvirkning, bedre ivaretagelse av landbruksinteressene, og mer fokus på kulturminner/kulturlandskap om trusler som bevaring av disse og hindre gjengroing av kulturlandskapet. Konfliktnivået har til dels vært veldig stort på Hjerkinplatået, og bruksinteressene i området har økt stort i omfang, så det er vanskelig for informantene å vurdere om konflikten er redusert eller ikke. Økt lokal forankring i verneområdet har satt enda større fokus på villreinen som en kulturbærer innenfor lokal jakt og fangst, og at jakt er en del av løsningen for å ta vare på villreinen, og har således trolig gitt en bredere forståelse av felles lokale, nasjonale og internasjonale mål for å bevare villreinen. Når det gjelder reiselivsinteresser, og interesser knyttet til friluftsliv, er det usikkert om det har hatt noen effekt av endret forvaltningsmodell, da det fortsatt er streng regulering av organisert friluftsliv og næringsaktivitet i nasjonalparken. Volummessig har jo friluftslivet i området økt betraktelig, og som skyldes blant annet oppbygging av attraksjoner (viewpoint Snøhetta, Moskustien), og Snøheim turisthytte.

Jostedalsbreen nasjonalpark

I Jostedalsbreen nasjonalpark har tilliten til forvaltningen og stoltheten knyttet til verneområdet økt. Samtlige informanter vektlegger at konfliktnivået er betydelig redusert, og dagens forvaltningsmodell har bidratt positivt i denne sammenhengen. Flere påpeker at det nå er lettere å se at grunneiere og forvaltningen har sammenfallende interesser knyttet til stirydding, utbedring av stier og tilrettelegging rundt innfallsportene. Når det gjelder reiselivsinteresser, og interesser knyttet til friluftsliv, er det usikkert om det har hatt noen effekt av endret forvaltningsmodell, da det fortsatt er streng regulering av organisert friluftsliv og næringsaktivitet i nasjonalparken. Volummessig har jo friluftslivet i området økt betraktelig, og gjennom tilrettelegging av områder utenfor nasjonalparken, har man tilgjengeliggjort verneområdet for flere – koordinert utvikling i randsonen som en positiv effekt.

Ytre Hvaler nasjonalpark

I Ytre Hvaler nasjonalpark er nytteeffekten av forvaltningsmodellen vanskelig å isolere, i den forstand at forvaltningen i all hovedsak har pågått innenfor rammene av denne – det er altså ingen distinkt før-situasjon som informantene systematisk kan vurdere modellen opp mot. I tabellen over er denne usikkerheten knyttet til effekter markert med parenteser. Intervjumaterialet peker likevel mot en *generell positiv* vurdering av forvaltningsmodellens effekter. Der disse kanskje i særlig grad er uttalt,

er det forhold som lokal forankring og medvirkning (og dertil hørende redusert konfliktnivå), samt lokal stolthet og bevissthet som trekkes frem.

8.3 OPPSUMMERENDE KOSTNADSVIRKNINGSANALYSE

I Tabell 8-9 har vi satt opp de viktigste nyttevirkningene av forvaltningsmodellen og kostnadene til drift og tiltak i 2020 på landsbasis og i caseområdene. Vi har valgt å slå sammen noen av nyttevirkningene for å gjøre analysen mer oversiktlig. Det gjelder for eksempel ivaretagelsen av de ulike brukerinteressene.

Resultatene i Tabell 8-9 viser at forvaltningsmodellen med stor sannsynlighet kan sies å ha bidratt i positiv retning for alle de identifiserte nyttevirkningene på landsbasis, med en samlet vurdering at den i «noen grad» har bidratt i positiv retning. Ser vi på de spesifikke caseområdene er det litt mer variasjon, selv om det på de fleste punktene er positiv vurdering. I tillegg til at informantene har gjort en kvalitativ vurdering av nyttevirkningene, har forskerne sammenstilt disse og gjort en samlet analyse og tolkning av de noen ganger sprikende vurderingene til informantene. Vi mener allikevel at informantene som har deltatt i intervjuene har representert den nødvendige bredden i perspektiver som trengs for å kunne gi et representativt bilde av situasjonen.

Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til vurderingen av nyttevirkningene. De baserer seg på analyse av data fra den landsdekkende spørreundersøkelsen og analyse av de kvalitative intervjuene med utvalgte informanter i caseområdene. For Ytre Hvaler, som ikke har noen før-situasjon å sammenligne forvaltningsmodellen mot, er det åpenbart vanskelig å vurdere denne modellen opp mot nullalternativet, og i hvilken grad valgt forvaltningsmodell har bidratt positivt til de ønskede nytteeffektene.

Tabell 8-9: Kostnadsvirkningsanalyse av forvaltningsmodellen basert på kostnader og nyttevirkningsvurderinger i 2020 (tall i millioner kroner).

Kostnader og nyttevirkninger		Hele landet	Stabbursdalen	Dovrefjell	Jostedalsbreen	Ytre Hvaler
Kostnader	Kostnader til drift og tiltak i verneområdene	123	2,35	3,03	3,07	2,52
	Skattekostnad*	24,6	0,47	0,60	0,61	0,50
Samlet vurdering	Kostnader totalt	147,6	2,82	3,63	3,68	3,02
Ivaretagelse av verneverdiene	Bedre ivaretagelse av verneformålet og verneverdiene	+(+)	+	(+)	(+)	(+)
	Bedre ivaretagelse av spesielle utfordringer	+	++	++	Ukjent	Ukjent
Enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning	Forvaltningen fremstår som enhetlig	+	++	+	+	+
	Mer kunnskapsbasert forvaltning	+(+)	+	-	(+)	(+)

Lokal medvirkning, forankring, bevissthet og stolthet	Økt lokal forankring	+	++	++	++	+
	Økt medvirkning	+	+	+++	++	(+)
	Bedre ivaretagelse av brukerinteresser	+	(+)	+	+	+
	Økt tillitt til forvaltningen	+	(+)	++	++	(+)
	Økt bevissthet og stolthet	+	(+)	+	++	+
	Redusert konfliktnivå	(+)	0	+	++	+
Verdiskaping	Økt verdiskaping	Ukjent	0	++	+	(+)
Samlet vurdering	Nyttevirksomheter totalt	I noen grad økning	I noen til stor grad økning	I noen til stor grad økning	I noen til stor grad økning	I noen grad økning

* For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter skal en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. Skattekostnaden settes til 20 øre per krone.

I intervjuene så vi for det andre at de ulike informantene vurderte ulike punkt nokså forskjellig ut fra hvilket ståsted de hadde. Det gjaldt særlig ivaretagelse av ulike brukerinteresser og opplevelsen av medvirkning og stolthet knyttet til verneområdene.

Det bringer oss over til det tredje momentet som gjør nyttevurderingene usikker. Det kan i mange tilfeller være vanskelig å isolere virkningene av den nye forvaltningsmodellen fra virkningene av selve vernet. I Stabbursdalen er for eksempel motstanden mot selve vernet fortsatt stor blant enkelte, og når noen vurderer medvirkningen til å være lav og at enkelte brukerinteresser blir dårlig ivare tatt, har nok ikke dette nødvendigvis direkte sammenheng med den valgte forvaltningsmodellen, men er heller knyttet til de bruksinnskrenkningene som vernet har medført. Det gjelder særlig forhold rundt bruken av fritidsboliger og utøvelsen av reindriftsnæringen. Utfordringen er at en del av behovene og ønskene som disse interessene har for ferdsel og bruk av nasjonalparken, kommer i direkte konflikt med ivaretagelse av verneverdiene. Uansett valg av forvaltningsmodell, ville dette vært en utfordring, hvor private interesser kommer i konflikt med samfunnets interesser for vern av natur, geologi, landskap og kultur. Det som imidlertid påpekes av flere i dette konkrete tilfellet, er at dersom det skal være et poeng med lokal forvaltning, så må det gis et handlingsrom hvor styrene kan gjøre lokale tilpasninger innenfor rammene av verneforskriften. Dersom ulike parter skal oppleve reell medvirkning, må de først oppleve at de har innflytelse på avgjørelsene som tas. Dette gjelder både verneområdestyret og rådgivende utvalg, samtidig som alle beslutningene må forholde seg til verneforskriftene.

I hvilken grad de identifiserte positive virkningene av forvaltningsmodellen forsvarer kostnadene som brukes, er et politisk spørsmål og vil avhenge av hvordan man verdsetter nyttevirksomheter. Spørsmålet er om man kunne oppnå de samme eller høyere nyttevirksomheter ved å bruke mindre midler eller bruke midlene på en annen måte? Det har imidlertid vært utenfor rammene av dette prosjektet å vurdere flere forvaltningsmodeller utover å sammenligne dagens modell mot modellen hvor fylkesmennene hadde ansvar for forvaltningen. Som vi har vært inne på tidligere, har det vært vanskelig å sammenligne disse. Årsaken er både at noen områder ikke har hatt andre forvaltningsmodeller enn den gjeldende og at det mest sannsynlig tilføres betydelig flere midler til

forvaltningen enn da fylkesmennene hadde ansvaret. Det er mulig at fylkesmennene kunne brukt de samme midlene på en mer effektiv måte enn det gjøres i dagens forvaltningsmodell.

Hvis vi ser på de årlige omsøkte midlene fra verneområdestyrene til Miljødirektoratet om tiltak i verneområdene, vil nok likevel mange mene at det ikke er tilstrekkelig med midler til tilrettelegging og skjøtselstiltak, samt utviklingsmidler. Funnene i denne evalueringen viser at det er viktig at det bevilges mer midler til tiltak i verneområdene. I spørreundersøkelsens siste spørsmål har flere kommet inn på finansieringen av forvaltningen. Et medlem av rådgivende utvalg kommenterer der at en todelt overføring av midler via nasjonalparkstyret og SNO er uheldig. En politisk oppnevnt representant påpeker at mangel på økonomi er et tema de stadig vender tilbake til i verneområdestyret «I forhold til slitasje på stier ferdsselsveger, oppsyn og skjøtsel». Flere respondenter påpeker også at bevilgningene må være i samsvar med størrelsene på verneområdene som skal forvaltes. For eksempel poengter et medlem av verneområdestyre at Midtre Nordland nasjonalparkstyre (som har forvaltningsansvar for fem nasjonalparker) får like mye midler som andre verneområdestyrene som forvalter en nasjonalpark. Poenget, som også andre respondenter er inne på, er at verneområdestyrene både må ha tilstrekkelig administrativ kapasitet (ressurser til forvalterne) og tilstrekkelig tiltaksmidler som relateres til omfanget av verneområder. Et medlem av rådgivende utvalg påpeker i tillegg at dagens forvaltningsordning må være svært kostbar, med utgifter til møtegodtgjørelse, reiser, leie av lokaler med mer. Dette viser en bekymring for om midlene i større grad går til administrative ressurser og kostnader, enn til konkrete tiltak i verneområdene.

Det ser ut til å bety mye for å oppnå legitimitet til den lokale forvaltningen at lokalbefolkningen og brukerinteresser ser at man får noe konkret igjen. Det er også med å veie opp for noen av ulempene vernet medfører, og ikke minst er det viktig for ivaretagelse av verneverdiene. Det siste gjelder særlig i områder hvor det er stor ferdsel og aktivitet. Det å gi midler til tiltak, kunne på den andre siden vært gjort uten dagens forvaltningsmodell. Midlene kunne for eksempel vært gitt som øremerkede midler til fylkesmennene basert på deres vurderinger av behov.

Selv om forvaltningsmodellen samlet sett har bidratt positivt, har vi i intervjuene sett at det er noen forutsetninger som må være til stede for at modellen skal virke positivt med hensyn til målene. En forutsetning for medvirkning gjennom rådgivende utvalg er for eksempel at man tilhører en organisert gruppe eller organisasjon. Hvis vi ser på Stabbursdalen som eksempel, så ble det gjennom intervjuene identifisert tre eksempler på interessenter i nasjonalparken som ikke medvirket i forvaltningen. Det var for det første en av siidaene som opplevde dårlig medvirkning fordi de ikke hadde et fungerende styre internt. Forvaltningsmodellen forutsetter at siidaene har et styre og/eller kontaktperson som kan formidle informasjon videre. En annen gruppe som til nå ikke hadde medvirket, var ungdommer. Dette fordi de fram til nå ikke hadde hatt et ungdomsråd eller lignende som kunne representere dem og være kontaktledd mot nasjonalparkstyret. Det er derfor en viss fare for at det finnes grupper som ikke blir inkludert i medvirkningsprosessene fordi de mangler organisasjoner som kan representere dem og at deres interesser dermed blir oversett. Den tredje interessen som ikke var representert i forvaltningen av Stabbursdalen nasjonalpark var naturvernorganisasjoner. Dette skyldes blant annet at det ikke eksisterer noen lokalforeninger for naturvern i området. Manglende organisering av interesser kan særlig være en utfordring i små lokalsamfunn, og kan dermed føre til at viktige interesser ikke blir hørt. Selv om situasjonen er annerledes i andre verneområder, mener vi disse eksemplene fra Stabbursdalen viser at det er flere forutsetninger som må være til stede for at nyttevirkningene av forvaltningsmodellen skal være

positive. Vi vil også understreke at tillit mellom de ulike aktørene – både mellom aktører i berørte lokalsamfunn og verneforvaltningen for øvrig, og mellom styrene, fylkesmenn og Miljødirektorat, er avgjørende for å realisere de andre målsettingene med forvaltningsmodellen.

Et annet punkt som det kan være viktig å være bevisst på, er i hvilken grad kanaliseringen av ressurser til nasjonalparkstyrene eventuelt «stjeler» ressurser fra verneområder som ikke har etablert nasjonalparkstyre. Det har vært utenfor rammene for dette prosjektet og gå nærmere inn i denne problemstillingen, men det er viktig å være oppmerksom på denne eventuelle fordelingsvirkningen.

9 OPPSUMMERENDE ANALYSE

I de foregående kapitlene har vi presentert et omfattende materiale og diskutert problemstillinger knyttet til ivaretagelse av verneverdier, enhetlig praksis, lokal medvirkning og forankring, forholdet mellom forvalterne og øvrige aktører i forvaltningen, samt den samfunnsøkonomiske nytten av dagens forvaltningsmodell. I dette kapitlet oppsummerer vi funnene fra evalueringen, diskuterer det vi mener er sentrale utfordringer i dagens forvaltning av nasjonalparker og store verneområder, og drøfter hvordan disse kan håndteres. Kapitlet kan leses og forstås uten å ha finlest de tidligere kapitlene.

9.1 OPPSUMERING AV FUNN OG ANBEFALTE TILTAK

Før vi diskuterer funnene fra evalueringen mer inngående, presenterer vi de viktigste funnene fordelt på de fire overordnede problemstillingene. Vi peker dessuten på tiltak som kan bidra til å håndtere det vi mener er sentrale utfordringer i og for dagens forvaltningsmodell.

Ivaretagelse av verneverdiene:

- Det har ikke vært mulig gjennom våre metoder å avdekke om dispensasjonspraksis har blitt mer liberal eller at verneverdiene i mindre grad er ivaretatt med den nye forvaltningsmodellen sammenlignet med den gamle. I stedet har vi avdekket en del utfordringer forvaltningen står ovenfor, og i hvilken grad dagens forvaltningsmodell er i stand til å løse disse under forutsetningen om at verneverdiene skal ivaretas på lang sikt.
- Mange verneområdestyrer mangler eller har utdaterte forvaltningsplaner. Dette er en situasjon som kan undergrave langsiktig ivaretagelse av verneverdiene.
- Både lokale og (inter-)nasjonale brukerinteresser kan utfordre verneverdiene. Generelt er ulik menneskelig bruk hovedtrusselen mot verneverdiene.
- Samhandlingen i planlegging, tiltak, utbygging og forvaltning innenfor og utenfor verneområdene har stor betydning for verneverdiene.
- Tilreisende brukere er oftest lettere å «forvalte»/styre, og får også mer oppmerksomhet, enn lokal bruk og brukere, når hensynet er verneinteressene.
- Sumvirkninger av enkeltvedtak kan ha stor negativ effekt på verneverdiene.
- Enkeltvedtak kan sette presedens som endrer karakter på bruken stort over tid, som igjen kan få negative konsekvenser. Det er få eksempler på vurderinger av denne typen presedensvirkninger.
- Lokal næringsutvikling og modernisering av brukstradisjoner, f.eks. fra seter til fritidshus, kan utfordre nasjonale verneinteresser.
- Lokalkunnskap og vitenskapelig kunnskap kan oppfattes og brukes forskjellig i vedtak. I utgangspunktet må begge kategorier kunnskap tillegges vekt, men naturmangfoldloven vektlegger vitenskapelig kunnskap. Forvalteren har en viktig oppgave i å samordne slik kunnskap.
- Overføring av kunnskap over tid må sikres. Faglig kompetanse er avhengig av kontinuitet i styrene og hos forvalterne, samt god faglig oppfølging fra fylkesmannen og Miljødirektoratet.
- En bør vurdere en form for naturfaglig styrking av forvaltningsarbeidet f.eks. ved at forvalter får mer handlingsrom til å innhente ekstern fagkompetanse i forvaltningsarbeidet.

- Det er stor variasjon i hvor aktivt rådgivende utvalg og administrativt utvalg involveres i forvaltningen, og hvordan de fungerer. Dette bør i større grad standardiseres for å styrke en kunnskapsbasert forvaltning.
- Det er utstrakt bruk av dispensasjonsbestemmelsen i NML (§48); dette ser ut til virke som en omkamp-paragraf. Gitt den høye andelen dispensasjonsvedtak som baseres på NML § 48, er det også behov for å se nærmere på verneområdeforskriftene.
- En form for geografisk sonering etter grad av bruk/ferdsel/påvirkning brukes ofte, men er sjelden formalisert.
- Besøksstrategiene har stedvis skapt mye engasjement og aktivitet. I andre verneområder har det mer blitt opplevd som et arbeidskrevende pålegg.
- I flere områder kan besøksstrategiene regnes som et storstilt eksperiment, siden de forutsetter en bestemt kanalisering av nye besøkende. Iverksettelsen av strategiene bør følges som lokale overvåkingsprosjekter for å vurdere om presset/trusselen øker mot verneverdiene
- Arbeidet med besøksstrategiene kan være en årsak til etterslep på forvaltningsplaner i flere områder.

Enhetlig praksis og måloppnåelse:

- Det er stor variasjon i antall og typer verneområder som styrene har ansvar for.
- Det er stor variasjon i status for utarbeidelse og oppdatering av forvaltningsplaner.
- Det er stor variasjon i status for utarbeiding av besøksstrategier.
- Det er svært stor variasjon i antallet enkeltvedtak som fattes av styrene,
- De ressurser som tilføres styrene bør i større grad speile den store variasjonen i styrenes ansvarsområde og utestående arbeidsoppgaver.
- Det bør oppstilles klarere rammer for styrenes prioritering av ulike arbeidsoppgaver.
- Det bør etableres bedre kommunikasjonskanaler mellom verneområdestyrer, og dette bør skje ved at Miljødirektoratet og Fylkesmannen bygger opp gode kanaler og arenaer for kommunikasjon mellom forvalterne.
- Det bør etableres bedre veiledning for utarbeiding og rullering av forvaltningsplaner.
- Det bør vurderes å etablere en plan for revisjon av verneområdeforskrifter.
- Det bør etableres klarere veiledning for vedtak om dispensasjon med hjemmel i NML § 48.
- Det bør etableres en formell veileder for bedre koordinering av saksbehandling i verneområdestyrene og kommunene.
- Det bør vurderes tiltak for bedre ressursfordeling mellom forvaltere/verneområdestyrer i lys av ulikheter i arbeidsmengde og saksomgang.
- Det bør vurderes tiltak for å styrke forvalterens/styrenes mulighet for å innhente eksterne faglig bidrag som grunnlag for forvaltningsarbeidet.

Lokal forankring, medvirkning, bevissthet og eierskap:

- Forvaltningsmodellen har ført til økt lokal forankring, eierskap til og bevissthet om verneverdiene.
- Konfliktnivået i verneforvaltningen er redusert på nasjonalt nivå. Konfliktfulle saker har oftere blitt flyttet til lokalt nivå.
- Det er færre ordførere representert i verneområdestyrene i dag enn i 2010. Dette kan tyde på at styrene anses som mindre viktige eller at politikere med særlig interesse for verneområdene heller velges inn.

- Kontakten mellom styrerepresentantene og kommunestyret/fylkestinget/Sametinget er varierende. De fylkeskommunale styrerepresentantene ser ut til å ha den laveste graden av forankring, noe som kan svekke det overordnede perspektivet.
- Rollen og mandatet til de rådgivende utvalgene er uklare. De spiller ofte en marginal rolle i forvaltningen og har først og fremst blitt en arena for informasjonsutveksling.
- Det er få styrever som har tilrettelagt for at de rådgivende utvalgene skal kunne bli en felles, faglig arena for kunnskapsoppbygging. Dette resulteres ofte i interessemarkering, fremfor koordinering.
- Opprettelsen av rådgivende utvalg skaper forventninger om innflytelse blant brukerinteresser. Når disse opplever det motsatte, kan forvaltningens legitimitet svekkes.
- Rådgivende utvalgs rolle i forvaltningen bør klargjøres og Miljødirektoratet bør selv konkretisere hvordan rådgivende utvalg inkluderes i veiledere (f.eks besøksforvaltning).
- Mange styrever har ikke oppnevnt administrative kontaktutvalg og koordineringen med forvaltningen utenfor verneområdet er i flere områder svak eller mangler helt.
- Det bør etableres administrative kontaktutvalg i alle områder.
- I verneområder med samiske interesser er det viktig at hele styret og forvalter har kunnskap om samiske forhold slik at dette ikke blir overlatt til representantene oppnevnt av Sametinget.
- Det bør være oppdatert informasjon om pågående forvaltningsprosesser og saksbehandling på verneområdestyrenes nettsider.
- Det bør klargjøres hvordan fylkesmannen ivaretar arbeidsgiveransvaret overfor forvalterne og hvordan de forholder seg til vante forvalterstillinger.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

- Det er tilført betydelige midler til verneforvaltningen. Andelen midler til skjøtsel- og tilrettelegging har økt i perioden, men står ikke i samsvar med de årlige søknader fra styrene til Miljødirektoratet for tiltak i verneområdene.
- På landsbasis har forvaltningsmodellen med stor sannsynlighet bidratt i positiv retning for alle de identifiserte nyttevirkningene, med en samlet vurdering at den i «noen grad» har bidratt i positiv retning. For områdene i dybdestudien er det en større variasjon i forvaltningens bidrag til disse, selv om det på de fleste punktene er positiv vurdering.
- Det er viktig at det bevilges tilstrekkelig ressurser til administrativ kapasitet (ressurser til forvalterne) og tilstrekkelig tiltaksmidler som relateres til omfanget av verneområder. Synlig og lokal tilstedeværende forvalter bidrar til forvaltningens legitimitet.

9.2 ERFARINGER FRA FIRE DYPDYKK: ULIK KOMPLEKSITET, ULIKE UTFORDRINGER OG ULIKT KONFLIKTNIVÅ MELLOM LOKAL BRUK OG NASJONALT VERN

En viktig hensikt med dypdykket i de fire områdene Stabbursdalen, Dovrefjell-Sunndalsfjella, Jostedalsbreen og Ytre Hvaler har vært å belyse dagens forvaltningsmodell i ulike kontekster. De fire områdene representerer ulike naturtyper og vernekvaliteter, og ulike brukstradisjoner. Dette gir ulike utfordringer i forvaltningen, både med å ta vare på vernekvaliteter og med forvaltning av lokale brukerinteresser og reiselivet. Det er det siste som i stor grad ser ut til å være styrende; hvilket rom gir forvaltningen lokale brukstradisjoner, og i hvilken grad utfordrer lokal bruk og brukshistorie vernekvalitetene?

Storturismen (gjelder Jostedalsbreen, Dovrefjell-Sunndalsfjella og Ytre Hvaler) er utfordrende pga. sitt volum, men utfordrer likevel i mindre grad disse verneområdestyrene – det er stor enighet om at volumet av tilreisende må styres, og langt på veg også om hvor og hvordan det bør gjøres. Dovrefjell-Sunndalsfjella har også en omfattende lokal bruk, forankra i historisk høstingsbruk av utmarksressurser, inkludert ulike bygninger og transport til disse, men uten at slik brukstradisjon er eksplisitt nevnt i formålsparagrafen. Også Stabbursdalen har sterke lokalbrukstradisjoner, med samisk reindrift som den mest omfattende. Reindriften har særrettigheter i verneforskriften når det gjelder transportbehov og bruk av snøskuter og ATV. Mange informanter reiser spørsmål ved virkningene på verneverdiene av disse lokale bruks- og transportformene, og for Dovrefjell-Sunndalsfjella overgår omfanget dispensasjonssaker knyttet til disse interessene det en har i andre store verneområder. For Stabbursdalen er det kanskje grunn til å spørre omvendt: er omfanget av motorferdsel i tråd med de relativt få dispensasjonene som er gitt?

Dovrefjell-Sunndalsfjella ligner Stabbursdalen ved at begge er viktige områder for reinen. Selv om det er snakk om villrein i førstnevnte og tamrein i sistnevnte, så er det den samme arten, og arten/flokken/driften er arealkrevende i sin årsyklus. For Dovrefjell-Sunndalsfjella er villreinen og villreinens leveområder sentrale verneverdier, mens den lokale landbruks- og utmarksbaserte brukshistorien av fjellet ikke er i besøksstrategien. I Stabbursdalen er ivaretagelse av naturen som grunnlag for samisk kultur og næring et verneformål, og reindrift er nevnt spesifikt som en lovlig bruksmåte, men ikke som et verneformål. I Dovrefjell-Sunndalsfjella er den lokale bruken likevel omfattende og verneforskriften viser detaljert hva som er tillatt og hva forvaltningen ellers kan gi tillatelse til (restaurering, utvidelser, ombygging, gjenoppføring, bruksendring, motorferdsel og transport mm). Miljøvedtaksregisteret viser at antall saker i Dovrefjell-Sunndalsfjella overgår antallet i alle andre verneområdestyrene, og den skjeve saksfordelingen i verneområdene viser også forskjellen i «skuterkultur» mellom Trøndelag og Gudbrandsdalen (Vistad og Skår 2005). Når utfordrer denne bruken verneverdiene? I Stabbursdalen er reindriften gitt tydelig handlingsrom i verneforskriften for ulik motorisert transport både vinters- og sommerstid. Blir likevel reindriften slik den i dag drives en trussel mot verneverdiene? I Stabbursdalen ser utfordringene også ut til å være at andre lokale brukere mener seg forskjellsbehandlet, sammenliknet med både reindriften, tilreisende turister, og forskning, som får bruke motortransport mm. Søknader er bl.a. knytta til vedlikehold av gammer og motorferdsel.

I Ytre Hvaler og i Jostedalsbreen er den lokale bruksmåten i mindre grad påvirket av verneforskriften, og den lokale næringsaktiviteten er i stor grad kobla til besøkstallet sommerstid (komprimert dreier det seg om hhv «hytter og småbåtbruk» og «breen som attraksjon»). I begge disse nasjonalparkene er en mest interessert i hvordan en kan forvalte turistbruken slik at den er minst mulig i konflikt med både verneformål og livskvaliteten for innbyggerne tett på. En mastergrad som så på hvordan styret arbeidet kort tid etter konstituering (Roald 2012) slo fast at verneområdestyret i Ytre Hvaler skilte tydelig mellom forvaltningsansvaret i nasjonalparken og det å være kommunepolitiker ellers, og at vernestatusen ga en mulighet til å regulere som en tidligere ikke hadde hatt, i et område med svært hardt brukspress.

Samlet sett fremstår konfliktnivået lavere i forvaltningen av Jostedalsbreen og Ytre Hvaler, og høyere i Dovrefjell-Sunndalsfjella og Stabbursdalen. Konfliktlinjen lokalt-nasjonalt finnes i større grad i de to sistnevnte områdene, hvor man lokalt opplever at brukstradisjoner kommer i konflikt med

verneformålet, og hvor det følgelig legges begrensinger på tradisjonell bruk. Likevel, i Jostedalsbreen ble det av flere informanter påpekt at om nasjonalparken også skal være leveområde for rovdyr i fremtiden, så vil den lokale motstanden mot vernet og konfliktnivået øke betraktelig.

De fire dypdykkene viser stor variasjon i hvilke utfordringer verneområdestyrer står overfor når de skal fatte vedtak om forvaltning av verneområdene, inklusive vedtak om forvaltningsplaner, utarbeidelse av besøksstrategier, dispensasjonsvedtak i enkeltsaker og høringsuttalelser til andre myndigheter. Forvaltningsmodellen bygger på at forvalterne har hovedansvar for å gi styret et naturfaglig grunnlag for vedtak. I tillegg innhenter styret slik kunnskap fra rådgivende utvalg, fylkesmenn og gjennom foreleggelse av saker for Miljødirektoratet. Mange viktige konflikttemaer finner sin løsning i prosessene fram mot vedtak av forvaltningsplaner. Det er derfor et stort problem at mange styrer, inklusive tre av disse, ikke har hatt gamle forvaltningsplaner gjennom hele eller store deler av perioden. Dette sier en del om styrenes evne og vilje til å håndtere konflikttemaer gjennom langsiktige prioriteringer. Det har nok vært mer lettvent å forholde seg til konfliktspørsmål etter hvert som problemstillingene har oppstått. I motsetning til hva som gjelder for besøksstrategier, har Miljødirektoratet ikke publisert noen detaljert veileder for utarbeidelse eller oppdatering av forvaltningsplaner.³⁰ Det har nok dermed vært lettere å ferdigstille arbeid med besøksstrategier enn å komme i land med en større og mer konfliktfylt forvaltningsplanprosess. Det er illustrerende at de to styrene med størst konfliktnivå også er de som har slitt mest med å få på plass oppdaterte forvaltningsplaner.

9.3 VILLREIN SOM VERNEVERDI – OG FERDSEL SOM PROBLEM

Det er godt samsvar mellom nasjonale og lokale interesser knyttet til å forvalte en sunn (god kondisjon) og bærekraftig villreinstamme med størst mulig kjøttuttak (Kjørstad m.fl. 2017). Jakt og fangst av villrein bygger dessuten på en kulturhistorie og lange brukstradisjoner som man er interessert i å bevare på alle nivåer. Forvaltningen ble langt vanskeligere når fokuset ble satt på villreinsens areal og leveområder (Andersen & Hustad 2003). Det er derfor i dag store konflikter mellom villrein og andre arealinteresser både i randsonen til og inne i verneområdene.

Den lokalforancrete forvaltningen av villreinstammen (Villreinusvalg, Villreinnemd) bygger på at bestanden overvåkes nøye med kalvetellinger/kondisjon, og reguleres av jakt. Det er en gjengs oppfatning at det viktigste målet i forvaltningen av villreinstammen er å holde bestanden på et bærekraftig nivå, og unngå perioder med utstrakt overbeiting og sult som man kjenner til fra Dovrefjell på 1950-60-tallet (Strand m.fl. 2013). Derfor vil lokale jegere (og andre) oppfatte seg selv som svært viktige «forvaltere» av villreinstammen, og for å få til en effektiv og forutsigbar jakt må de også ha «lett» tilgang til å utøve jakten. Dette kan være en grunn til at de lokale informantene ikke alltid ser en motsetning mellom brukstradisjoner og verneverdier. Liknende resonnement kan brukes på for eksempel vedlikehold av kulturlandskapet.

I hovedsak er det god lokal kunnskap om villrein og effekter av menneskelig ferdsel. Gjennomgangen av dataene viser likevel at det kan være uenighet om hvilke effekter menneskelig bruk og ferdsel har

³⁰ Se <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/forvalte-verneomrader/forvaltning-av-verneomrader-rundskriv-og-veiledere/>.

på villreinen, og denne uenigheten er gjerne begrunnet i om man har tiltro til vitenskapelig kunnskap versus lokal og erfaringsbasert kunnskap. Vitenskapelig kunnskap og lokalkunnskap utfyller hverandre, og har begge sine styrker og svakheter. Vitenskapelig kunnskap sin styrke er at den er etterprøvable og generell, mens lokalkunnskap ofte er situasjonsbetinget og spesiell. Hvilken kunnskapstype man har mest tiltro til kan ha virkning for hvordan verneområdestyret bruker eksisterende kunnskap i sine beslutninger. En hypotese fra dataene våre kan være at offentlig forvaltning (KLD, Miljødirektoratet, statsforvalter) kanskje er mer oppdatert på vitenskapelig kunnskap, internasjonale trender innenfor bevaringsbiologi, og nasjonale trender innen friluftsliv og turisme, mens verneområdestyret med lokale og regionale politikere er mer oppdatert på lokalkunnskap knyttet til sted og situasjon, samt kunnskap om og preferanse for lokale brukstradisjoner. Forvalterens oppgave blir å samordne kunnskapen i de saksframleggene som presenteres til styret.

Nasjonalparkene er attraktive, og det er mange steder svært stor bygge- og tilretteleggingsaktivitet i randsonene. Vi dokumenterer og viser hvordan denne aktiviteten kan ha store negative effekter på verneverdiene gjennom deling av villreinstammer, og at verneområdestyret har en utfordrende jobb med å ta vare på verneverdiene. Vi viser til Rondane der verneområdestyret har forsøkt med inngående dialogprosesser med aktørene for å utrede mulighetene for bedre samhandling innenfor og utenfor vernegrensen. I dette tilfellet er arbeidet og utfordringen vanskelig, fordi kommuner, fylkeskommuner og lokale næringsaktører har andre målsettinger enn primært villreinenes behov. Det å utvikle samhandlingen mellom aktørene innenfor og utenfor vernegrensen for å ivareta verneverdiene, må være et hovedmål for verneområdestyrene. I vårt arbeid har vi sett få eksempler på at verneområdestyrene bruker vesentlig tid på å uttale seg om aktiviteter utenfor verneområdenes grenser. Det ser ut til å være betydelig behov for å legge til rette for at verneområdestyrene engasjeres som høringsinstanser for å oppfylle intensjonene bak NML § 49 om utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i verneområdene.

Spredt lokal bruk av verneområdene har normalt begrenset negativ effekt på villreinen, men over tid kan det enkelte steder utvikle seg en praksis (presedens) for dispensasjon for tilbygg, oppgradering og motorferdsel som endrer bruk og områdets karakter over tid (eksempelvis må det legges til grunn at høyere standard gir mer bruk). Vi viser til eksempler på en slik utvikling i et par områder, som har medført arealunnvikelse for villreinen og at viktige funksjonsområder brukes mindre eller går helt ut av bruk, og dermed reduserer villreinbestandens langsiktige bæreevne.

Sumvirkningene for villreinen kan være vanskelig å holde oversikt over og å kommunisere for forvaltningen, fordi hvert enkelt vedtak om motorferdsel eller bygningsendring kan virke ubetydelig. Omfang av motorferdsel, kjørespor og bygninger må også i mange av verneområdene vurderes opp mot formålsparagrafer om urørthet og «ingen varig påvirkning av naturmiljøet» (se eksempelvis verneforskrift for Dovrefjell-Sunndalsfjella). Mange dispensasjonssøknader blir innvilget med romslige rammer for antall turer (sammen med en oppfordring om å begrense antallet til det strengt nødvendige), og flerårige tillatelser. Det finnes ingen lett tilgjengelig oversikt over hvor mange turer som faktisk gjennomføres (det føres kjørebøker, men data fra disse er normalt ikke sammenstilt).

9.4 BESØKSSTRATEGIER: BEVARING AV ELLER EKSPERIMENTERING MED VERNEVERDIENE?

Arbeidet med besøksstrategier (BS) skulle vært gjennomført i løpet av 2020 for alle nasjonalparker og større verneområder. Status 5. januar 2021 er at 34 BS er slutført og endelig godkjent av Miljødirektoratet, mens seks er faglig godkjent. Videre er arbeidet med BS nå i gang i resten av de 59 verneområdene som en forventer at skal lage en slik strategi. Forsinkelsen tyder på at arbeidet har vært vanskelig å innpasse for mange verneområdestyrer og at man i begrenset grad har kunnet eller ønsket å prioritere det.

Gjennomgangen av besøksstrategiene viser at ivaretagelse av verneverdiene er lagt som en forutsetning og et mål som ligger fast i de aller fleste verneområders BS. I de områdene der verneverdiene i mindre grad er løfta frem i BS, antas truslene mot dem å være begrenset siden det gjerne er mindre områder med mindre besøkstrykk og turisme. Vi har avdekket at det er lite kunnskap og fokus på de undersjøiske kvalitetene i kystverneområdene, og også vannflaten har mindre fokus enn øyer og fastland i disse områdene. Vernekvalitetene er godt beskrevet i områder med villrein, men det avhenger litt av arealomfanget eller om det aktuelle området har status som nasjonalt villreinområde eller ikke. Kunnskap om fugl og vegetasjon er generelt god mange steder, men det varierer en del mellom områdene.

Mange større verneområder har ganske urørte kjerneområder som kan gi sterkere «villmarksopplevelser», noe forvaltningen ønsker å bevare. I slike områder har ikke BS økt bruk som et uttalt mål, men en underslår heller ikke kvalitetene. Bruken skal gjerne få fortsette «som før», men uten mer tilrettelegging, og uten at det skal gå ut over verneverdiene. Både i disse og de fleste andre verneområder gjelder hovedprinsippet om informasjon og tilrettelegging for bruk, og bygging av attraksjoner skal skje i verneområdenes randzone eller utenfor vernegrensa, ikke minst for å skjerme kjerneområder. Dette gjelder primært i naturtypene fjell og skog, og ikke kystområder; der er kjerne-/randzone en lite relevant inndeling. En slik aktiv styring av besøkende bygger på forutsetningene om at de fleste besøkende søker til infrastruktur, noe de gjør i dag, men kanskje ikke i fremtiden? Derfor hevdes det ofte i besøksstrategiene at en slik form for konsentrasjon og kanalisering av besøkende er avbøtende for å sikre verneverdiene i andre deler av verneområdet. Vi etterlyser et mer kritisk syn på dette, spesielt fordi man kan bruke argumentet om «avbøtende tiltak» også for å nå mål om kommersiell utvikling av turisme. Arbeidet med besøksstrategier kan betraktes som et storstilt eksperiment siden det bygger på en forestilling om hva som er nødvendig og attraktiv tilrettelegging, sett fra brukernes side. Dette fordrer en adaptiv forvaltningstilnærming, der man også må vurdere muligheten for å reversere/endre tiltaket, dersom bruken utvikler seg i en uønsket retning. Forskning har vist at det er svært vanskelig å reversere eller endre en brukstradisjon når den er etablert.

I arbeidet med besøksstrategier er det flere styrer som prøver å være både fremtidsrettet og «fremoverlent», for å møte nye og endrede brukstrender knyttet til friluftsliv, turisme og næringsutvikling. Noen er dessuten opptatt av å følge utviklingen nøye ved hjelp av overvåkingsplaner. Vi mener det er avgjørende at styrene «setter seg i førersetet» for denne utviklingen, fremfor å «sitte stille i båten» og ikke gjøre noe, eller si nei til all ny aktivitet. Hvis bruken utvikles i uønsket retning for ivaretagelsen av verneverdiene, kan det være nødvendig å fjerne eller utfase eksisterende tilrettelegging, f.eks. stier, bruer og p-plasser. Dette er noe som kan møte stor

motstand lokalt, i turistforeninger, blant næringslivsaktører og blant tilreisende hyttebrukere og turister. På den andre siden kan verneområdestyrene også utvikle tilbud og attraksjoner for nye brukere, som styrer ferdselen til mindre sårbare områder. Uansett gjelder påstanden om at besøksstrategiene er et eksperiment, og at det er viktig å følge bruksutviklingen i årene som kommer. Korrigering av kursen krever et oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Virkemidlene for å håndtere nye trender i ferdsel og bruk av verneområder, er med dagens praksis mest knyttet til «myke» tiltak som informasjon og opplæring av de besøkende, og til å lokke og styre ferdselen ved fysiske tiltak og tilrettelegging der det antas å gi effekt. Vi vet at nye brukere på korte besøk er lette å styre. Derimot vet erfarne brukere hva de søker, og disse lar seg sjelden lokke til å oppføre seg på nye måter eller oppsøke «det uinteressante» (Gundersen m.fl. 2019, Gundersen m.fl. 2020). Det er derfor vanskeligere å styre erfarne brukere, og juridiske virkemidler knyttet til restriksjoner og forbud i nasjonalparker, landskapsvernområder og biotopvernområder er politisk sett lite ønskede virkemidler. Eksempelvis antyder NML § 35 at det skal mye til for å begrense ferdselsretten i nasjonalparker. Våre funn viser at verneverdiene kan være truet på lang sikt i noen områder, og i slike tilfeller må både sentrale myndigheter og det enkelte nasjonalparkstyre løfte diskusjonen om å bruke strengere og regulerende virkemidler (forbud/påbud). NML § 35 åpner for dette «... i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster». I *Handlingsplan for styrket forvaltning av verneområdene* (KLD 2019) er utgangspunktet at tilstanden i verneområdene ikke er god nok; i 27 prosent av områdene er verneverdiene truet (ved å vise til vurderinger som vernemyndighetene har gjort i 2014 og 2017). I 12 av 40 nasjonalparker nevnes særlig trusler som forstyrrelser av dyreliv og terrengslitasje. Som mottiltak nevner en ikke strengere reguleringer som et virkemiddel, men bl.a. å styrke forvaltningen med flere forvaltere, mer kartlegging og overvåking, mer oppsyn, og å utarbeide nettopp besøksstrategier. Mer forvaltningsressurser og mer kunnskap er formålstjenlig, men dersom sterke bruks- og verneinteresser står mot hverandre, er det ikke usannsynlig at en må begrense dispensasjoner og bruke reguleringer som lov og forskrifter gir åpning for. I handlingsplanen (KLD 2019, s. 18) skriver en også: «*Verneforskriftene må være tilpasset dagens situasjon og behov*». Dersom trusselen ligger i lokale brukstradisjoner, vil så et nasjonalparkstyre som i hovedsak er sammensatt av lokale politikere være villige til å regulere eller begrense disse? Våre funn viser at forvaltningen må ta i bruk sterkere virkemidler for å regulere bruk og ferdsel i noen områder, for å ta vare på verneverdiene på lang sikt.

Mange av de vedtatte BS må forstås som et skritt mot sterkere sonering av norske verneområder. Indirekte legges det opp til sonering ved å f.eks. skille randsoner fra kjerneområder, noe som også har vært en føring fra Miljødirektoratet. Her går resonnementene delvis på tilgjengelighet for besøkende, men det er like vesentlig å skille mellom ulike verneverdier, eller å rangere verneverdier. I nyere nasjonalparker, f.eks. i de fire sør-norske kystparkene, er det lagt inn et sonesystem i verneforskriften, og da med identifisering av spesielle verneverdier i ulike soner som krever spesiell oppmerksomhet i forvaltningen. Et slikt sonesystem finnes også i forvaltningsplaner, eksempelvis i forvaltningsplanen for Dovrefjell fra 2006. Denne soneringen bygger på soneinndelingen som finnes i St.meld. nr 62 (1991-92) 'Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneverdier i Norge'. I stortingsmeldingen foretok man en skjematisk tredeling i vernesone, brukssone og sone med spesiell tilrettelegging og tiltak. Basert på besøksstrategiene, kan det se ut til at en nå nærmer seg en sonering som er ytterligere nyansert. En tydeligere presisering av formål og hvilket handlingsrom som gjelder

for den enkelte sone i det enkelte verneområde (i forvaltningsplan og/eller besøksstrategi), bør være et godt sonesystem som klargjør både verne- og brukerinteresser.

Det er all grunn til å tro at KLD i hovedsak hadde en ambisjon om å styrke reiselivet og verdiskapingen i Distrikts-Norge, ved å løfte fram nasjonalparkene i en ny merkevarestrategi for reiselivet: «*blankpusse juvelane i norsk natur*» (Miljødirektoratet 2014). Men mye tyder på at et annet premiss ble relativt styrende for arbeidet: innsatsen skulle ikke skade verneformålet i nasjonalparkene. I Miljødirektoratets veileder for BS er det ikke sagt at en ønsker å øke trafikken i verneområdene, men at trafikken gjerne skulle øke utenfor og i lokalsamfunnene rundt. Det ble ikke gjort noen endring i naturmangfoldloven vedrørende verneformål eller av lokale verneforskrifter da en skiftet forvaltningsmodell (2010), eller da man introduserte merkevaren «Norges nasjonalparker» og påla alle større verneområder å utarbeide en lokal besøksstrategi (2015). Det var det eksisterende handlingsrommet som gjaldt. Kanskje er det også mye derfor at veilederen for å utarbeide besøksstrategier (Miljødirektoratet 2015a) heter «Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder». Flere av forvalterne i våre dypdykk-områder har vist – med positivt fortegn – til nettopp dette; de har alltid tenkt at et kjernetema i forvaltningen er å forvalte bruken og brukerne, ikke minst for å ta vare på verneverdiene. Og her fikk de et «sentralt pålegg» om å formalisere dette i en strategi – det var greit, «men de hadde egentlig ikke tid til å lage strategien».

Arbeidet med BS tar ikke nødvendigvis tak i de største eller vanskeligste konfliktene mellom bruk og vern i det enkelte verneområdet; føringerne er mer å stimulere «verdiskaping» og gi gode opplevelser, men uten at det skal gå utover verneverdiene. Derfor er arbeidet med forvaltningsplanen, og forholdet mellom denne og BS, helt sentralt. Det er et problem at mange styrer har prioritert å utarbeide BS foran vedtak eller oppdatering av forvaltningsplaner, men dette er jo også pga. føringer fra direktoratet/departementet.

9.5 ØKT EIERSKAP OG FORANKRING LOKALT, REDUSERT KONFLIKTNIVÅ NASJONALT

Da den nye forvaltningsmodellen ble vedtatt i 2009, ble den møtt med store forventninger om at lokalbefolkningen nå skulle få mer å si i forvaltningen av verneområdene. Lokal forvaltning og det å involvere lokalbefolkningen sterkere i vernet, ble av mange fremhevet som viktige grep for å dempe konflikter knyttet til opprettelsen av verneområdene. At dagens forvaltningsmodell var så sterkt ønsket, er et viktig bakteppe for å vurdere hvorvidt man har lyktes med å gi lokalbefolkningen mer innflytelse. Hvis vi skal måle forvaltningsmodellens suksess ut fra dagens konfliktnivå knyttet til verneforvaltningen, har den vedvarende konflikten om hvem som skal ha forvaltningsansvaret for de store verneområdene i Norge stilnet og nokså effektivt blitt flyttet fra den nasjonale politiske dagsordenen. Den åpne maktkampen mellom lokalbefolkningen og staten, ved fylkesmannen og Miljødirektoratet, har derfor tatt nye former. I dag er konflikter snarere knyttet til konkrete saker og tiltak i verneområdene. Det er likevel viktig å påpeke at lokalbefolkningen som er berørt av et verneområde, er mangfoldig, og det vil alltid finnes ulike synspunkter på vernet og hvordan det skal praktiseres. Med forvaltningsmodellen har imidlertid dragkampen mellom «oss» og «dem» tatt en annen form fordi «vi» nå er representert gjennom lokalt folkevalgte politikere i verneområdestyrene. Evalueringen viser likevel at det er en del «vi» (lokale interessegrupper) som ikke føler seg representert i forvaltningen, og som opprettholder en form for «dem» (om styret og verneområdet).

De fire dypdykkene i denne evalueringen, viser tydelig at eierskapet og bevisstheten omkring verneverdiene har økt de ti siste årene, selv om det finnes variasjon mellom områdene og blant ulike interessegrupper. Dette kan imidlertid ikke alene tilskrives forvaltningsmodellen. Kombinasjonen av å «ta tida til hjelp» og trender i tida, har trolig bidratt vel så positivt, og gjort det lettere å lykkes med disse aspektene ved forvaltningsmodellen. Selv om tida ikke leger alle sår, ser vi konfliktnivået fra kontroversielle verneplanprosesser gå ned, noe Jostedalsbreen er et godt eksempel på. Trender i tida, som økt interesse for friluftsliv og naturopplevelser, samt oppmerksomhet om betydningen av naturverdier, har også bidratt positivt til verneområdenes status i befolkningen, noe som har kommet verneforvaltningen til gode. Samtidig er det klart at (masse)turismen enkelte verneområder opplever på bakgrunn av slike strømninger i tiden, er en utfordring. At det har blitt satt av betydelige midler til skjøtsel- og tilrettelegging over Statsbudsjettet de ti siste årene, samt at det nå finnes lokalt plasserte forvaltere med god kjennskap til verneområdet og tilretteleggingsbehov, har i sum bidratt til å styrke den aktive og synlige forvaltningen i mange områder. Etableringen av innfallsporter og andre tilretteleggings- og informasjonstiltak, ofte foreviget med snorklipping og oppslag i lokalmediene, har bidratt til å gjøre det tydeligere hva verneforvaltning handler om. Flere påpeker at det er helt avgjørende at slike tiltak følges opp og at det er ressurser til både vedlikehold og tilsyn.

9.6 HELLER SAK-FOR-SAK ENN HELHETLIG FORVALTNING? OM FORVALTNINGSPRAKSIS OG BEHOVET FOR KUNNSKAP OG KONTINUITET

Som vår gjennomgang viser er det veldig stor variasjon mellom styrene i antall enkeltvedtak registrert i Miljøvedtaksregisteret, siden opprettelsen av registeret i 2014. Våre funn indikerer at etterlevelsen av plikten til å registrere saker i registeret, varierer mye mellom styrene. Det er få dispensasjonssøknader som avslås i henhold til registeret, bare 6,7 prosent. På grunn av ulik praksis for registrering av klagesaker, vet vi ikke hvor mange saker som blir omgjort av styrene etter klage. Uansett er det kun en ubetydelig del av sakene som behandles av Miljødirektoratet etter klage (omtrent 1,6 prosent). Dette innebærer at direktoratet i begrenset grad påvirker utviklingen i praksis gjennom klagesaksbehandling. Antallet saker, andelene saker som avslås og andelen saker som behandles av direktoratet har vært stabilt gjennom perioden. Generelt dominerer motorferdselsaker (ca 70 prosent), med bygningssaker som nest største kategori (nesten 9 prosent).

Dybdestudien av praksis fra de fire styrene viser stor variasjon i andelen enkeltvedtak fattet av det respektive styret og forvalter. I Jostedalsbreen og Stabbursdalen, som har minst saker, fatter styrene klart den største andelen av enkeltvedtakene, mens bildet er motsatt for Ytre Hvaler og Dovrefjell-Sunddalsfjella. Presedensvirkninger ble vurdert i omtrent hver femte sak, og den dominerende bruken var som argument for å gi tilsvarende tillatelse i senere sak. Studien viser også at andelen dispensasjonsvedtak på grunnlag av naturmangoldloven § 48 var på rundt 40 prosent og hadde en svakt synkende trend i perioden. Videre finner vi at andelen saker der resultatet var avslag eller begrensninger i tillatelsen, hadde en synkende tendens over tid i disse verneområdestyrene.

Alle de fire verneområdestyrene har hatt store utfordringer med å få på plass oppdaterte forvaltningsplaner. Ytre Hvaler er det eneste som har en oppdatert forvaltningsplan, godkjent høsten 2020, 11 år etter at arbeidet ble igangsatt. Stabbursdalen har fremdeles ikke fått på plass noen forvaltningsplan, til tross for at arbeidet startet i 2011. Jostedalsbrens forvaltningsplan er fra 1994

og er den eldste blant alle verneområdestyrene. Det ble satt i gang en prosess for revisjon i 2014, men denne har ikke kommet særlig langt. Dovrefjell-Sunndalsfjellas forvaltningsplan er fra 2006, og behovet for oppdatering ble særlig stort etter utvidelsen i 2018. Her startet revisjonsprosessen i 2014, og også denne prosessen er sterkt forsinket. Tilsvarende gjelder for besøksstrategier. Ingen av de fire styrene hadde vedtatt besøksstrategier ved utgangen av 2020. Også mange andre verneområdestyrene sliter med å få på plass oppdaterte forvaltningsplaner og besøksstrategier. Eksempler på at man klarer å følge planlagt framdrift i slike prosjekter, er snarere unntakene enn hovedregelen. Dette er etter vår oppfatning klare tegn på at kompleksiteten i verneområdestyrenes oppgaver generelt er stor for de aller fleste verneområdestyrene, samt på at bemanning og ressurser til å håndtere kompleksiteten er for liten til å løse de pålagte oppgavene.

Vi har analysert hvilken betydning kompleksitet i verneområdestruktur (antall og variasjon i typer store verneområder styret har ansvar for) har å si for effektiviteten i verneområdestyrenes forvaltning. Variasjonen mellom verneområdestyrene er stor, fra Dovrefjell som har ansvar for én nasjonalpark, ett kombinert landskapsvern og biotopvernområde, ni landskapsvernområder, to biotopvernområder og fire naturreservater, til Ytre Hvaler som har ansvar for én nasjonalpark. Vi har funnet at verneområdestyrene med betydelig kompleksitet i stor grad evner å håndtere kompleksiteten på en god måte. Men det er også åpenbart at en slik forskjell i kompleksitet stiller verneområdestyrene overfor ulike utfordringer.

En av de største utfordringene verneområdestyret har, er å forhindre sumvirkninger (økt samlet belastning av menneskelig påvirkning) som har negativ effekt på verneverdiene, jfr. NML §10. Dette er et komplisert tema, som verneområdestyret i stor grad må forholde seg til gjennom en «føre-var» tilnærming. Grunnen er at det ofte er manglende kunnskap om hvor mye verneverdiene tåler før de blir vesentlig forringet («tipping points»). Vi viser eksempler på dette fra villreinforvaltningen, ved at reinen kan slutte å bruke viktige funksjonsområder fordi den assosierer områdene med periodevis ferdsel, enten dette er fotturister, jegere, ATV, syklistene eller andre. Forandringer i villreins arealbruk vil ha langt mer alvorlige konsekvenser enn den direkte effekten av hver enkelt forstyrrelse som sådan. Og vi vet også at effekten av forstyrrelse på villreinen varierer med dyret eller flokkens kjønn, sesong, flokkens størrelse, genetisk sammensetning, samt en rekke andre faktorer. Fragmentering av villreins leveområder vil presse dyrene sammen på mindre areal og gjøre dem mer sårbare for tilfeldige hendelser eller miljøforandringer over tid (klima, sykdom).

Hver for seg kan de aller fleste tiltak og aktiviteter synes små og vurderes som ubetydelige. Samla sett kan imidlertid belastningen bli for stor. Dette gjelder f.eks. påbygg av hytter. Den enkelte hytteeier vil naturlig nok ha vansker med å se at et ekstra soverom vil true villreinstammen. Men hvis dette for eksempel setter presedens slik at 1200 hytter, setrer og buer i kjerneområdet for villreinen i Rondane får et ekstra påbygg på 15 m², så betyr dette i sum mye. Dette kan medføre bruksendringer som fordrer mer transport både i byggefase og etterpå, som igjen gir flere dispensasjonssøknader. Og generelt gir høyere hyttestandard hyppigere bruk av hytta. Dette kan beskrives som en «brukerspiral» det er vanskelig å kontrollere. Det foreligger kunnskap om unnvikelseeffekter på fugl (rovfugl, våtmarksfugl) og pattedyr, samt slitasje og erosjon på vegetasjonen som følge av ferdsel (Hagen m.fl. 2019). Forstyrrelser, slitasje og erosjon er også spesielt nevnte utfordringer i KLDs handlingsplan (2019). Summen av små tiltak og påvirkninger kan over tid ha langsiktige og store «uforutsette» konsekvenser.

Et annet eksempel er tillatelse til å merke en ny sti eller bygge en ny turisthytte. For villreinen er det beregnet terskeeffekter for i hvilken grad reinen har mulighet til å krysse stien. I de tilfeller det er færre enn 30 personer som bruker stien i løpet av en dag, vil reinen normalt sett kunne krysse over stien, men hvis passeringene overstiger 30 per dag reduseres reinens mulighet til å krysse stien gradvis med økende bruksmengde (Gundersen m.fl. 2020). Det finnes et nivå av ferdsel på stien der reinen i praksis ikke krysser stien, og den blir en fullstendig barriere i reinens landskap. Vi viser i denne rapporten til eksemplet Mysusæter-Rondvassbu som tidligere var en svært viktig trekkpassasje for villreinen. I dag har denne aksens nivåer av ferdsel som langt overgår terskelverdiene for at reinen kan krysse over (Strand m.fl. 2014). Resultatet er at ferdsel langs denne aksen har utviklet seg til å bli en fullstendig barriere inne i nasjonalparken. Eksempelene viser at verneområdestyrene først og fremst må ta i bruk sterkere virkemidler for å regulere ferdsel, jfr. Forskrift om verneplan for Rondane §5.4: «Innenfor nærmere avgrensede deler av nasjonalparken kan Miljødirektoratet ved forskrift regulere eller forby ferdsel som kan være til skade for naturmiljøet». Derneft må de ha gode registreringsystemer og overvåking av menneskelig ferdsel i verneområdet. Dette gir kontinuerlig oppdatert kunnskap som må brukes aktivt i forvaltningsarbeidet, og styrene må vurdere å bruke strenge ferdselsreguleringer når det er nødvendig av hensyn til verneverdiene. Siden kontinuitet i styret er en utfordring (se diskusjonen over), hviler ansvaret i stor grad på forvalterne.

Vi finner betydelige forskjeller i praksis mellom verneområdestyrene. Det kan, som vi har sett over, være gode grunner for variasjon i praksis fordi utfordringene varierer mye mellom verneområdestyrene. Likevel mener vi at det kan være behov for en mer enhetlig forvaltning på tvers av verneområdene – dels ut fra hensyn til likebehandling av brukere, men også fordi verneområdestyrene står overfor mange beslektede problemstillinger. Det må stilles klare minimumskrav til verneområdestyrene på de punktene som er særlig viktige. Etter vår oppfatning må en oppdatert forvaltningsplan ha førsteprioritet. Det bør være klare retningslinjer for hvor ofte forvaltningsplanen skal rulleres. Gitt den høye andelen dispensasjonsvedtak som baseres på NML § 48 i en god del verneområdestyrer, er det også behov for å se nærmere på verneområdeforskriftene. Kanskje er disse utdatert på enkelte punkter, og kanskje har praksis utviklet seg i en uakseptabel retning. Arbeidet med besøksstrategier bør også prioriteres høyt, men først etter at oppdaterte forvaltningsplaner foreligger. For alle disse prosessene bør det være høy prioritet å integrere kunnskap om klimaendringers effekter for verneverdiene.

For alle prosessene i verneområdestyrene, inklusive også enkeltvedtak, kan det være viktig å etablere gode nettverk mellom verneområdestyrene og mellom forvalterne som bidrar til at man ser «sitt» verneområde i en større sammenheng. Det å utvikle en mer samstemt forvaltning gjennom slike nettverk kan også være en forutsetning for bedre å kunne sammenligne verneområdenes utvikling og dermed oppnå kunnskap om positive og negative virkninger av ulike tiltak og initiativer.

9.7 LOKAL FORANKRING FØRST OG FREMST GJENNOM POLITISK REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE

Forvaltningsmodellen som ble valgt innebar opprettelse av verneområdestyrer med politisk representasjon, med bakgrunn i et ønske om å knytte lokale folkevalgte organer til saker som er

statlige, men som løses best ved kjennskap til lokale forhold (St. prp. nr. 1. 2009-2010). Dagens verneområdestyrene varierer i størrelse og sammensetning, og påvirkes av begge disse forholdene. Evalueringen viser at det er ulike synspunkter på hvorvidt det er riktig at kommunene skal ha like mange styrerepresentanter og at kommunenes andel av verneområdets arealer ikke tillegges betydning i fordelingen av representanter. Å åpne for vekting av kommunenes representasjon ville trolig skapt diskusjoner lokalt, samtidig kunne dette ha bidratt til at representasjonen fremstår som mer rettferdig, som i Stabbursdalen. Imidlertid er det enighet om at det er en styrke at styrenes flertall består av folkevalgte politikere. Politikerne er erfarne styrerepresentanter, de er vant til å håndtere store mengder sakspapirer og sette seg inn i vanskelige og kompliserte prosesser. Samtidig kjenner politikere lokalsamfunnet nettopp fordi de er kommunale og fylkeskommunale politikere.

Vi ser i evalueringen at rådgivende utvalg ikke fungerer etter intensjonen. Samtidig sier respondentene i spørreundersøkelsen at forvaltningsreformen i noen grad har bidratt til bedre lokal forankring av verneforvaltningen, og dybdeintervjuene bekrefter dette. Vi antar dermed at den lokale forankringen i hovedsak skjer gjennom de kommunale politikere som sitter i verneområdestyret. Et naturlig spørsmål knytter seg da til hvem de representerer. Det er ikke tydelig ut fra spørreundersøkelsen om de er representanter for lokalbefolkningen eller forvaltere av vernet natur. I realiteten skal styrerepresentantene være begge deler, og utfordringen ligger i å balansere disse interessene uten at det går på bekostning av lokalbefolkningens forventninger og verneverdiene.

I evalueringen har flere påpekt at hvem som velges til verneområdestyrene er viktig av flere grunner. Mange påpeker at målsettingen om at styrene primært bør bestå av ordførere ikke lenger oppfylles. 11 år etter reformen sitter det færre ordførere i verneområdestyrene. Det er usikkert om dette betyr at verneområdestyrene prioriteres ned, at den politiske interessen har dabbet av, eller om man har gått over til å velge politikere som har spesiell interesse for verneområdene. At andel ordførere går ned i styrene kan også henge sammen med den store andelen enkeltsaker (motorferdsel og byggesaker) og hvorvidt dette er riktig bruk av tid og ressurser for en ordfører. Symboleffekten utad kan imidlertid være at verneområdestyrene blir ansett som mindre viktige, noe som igjen kan ha konsekvenser for styrenes legitimitet og mulighetene for koordinering av prosesser og planer innenfor og utenfor verneområdet. Samtidig kan det kanskje være vel så bra for forvaltningen at det er politikere med stor interesse, kunnskap og engasjement som sitter i styrene, og hvis slike representanter velges inn på bekostning av ordførere, styrker det kanskje arbeidet likevel. Flere har påpekt nettopp dette, at det er et ønske å få inn representanter med fagkunnskap, motivasjon og interesse i styrene, og at kjønn og «rett» partibakgrunn ikke må være de eneste utvalgskriteriene. Andre har igjen påpekt at nettopp fagkunnskap er noe som savnes i verneområdestyrene, og ønsker at sammensetningen av styrene skal hensynta dette. Det er likevel ikke rimelig å forvente at lokale folkevalgte representanter skal bidra tungt med slik fagkunnskap, selv om interesse, kunnskap og engasjement bidrar positivt.

Evalueringen viser blandede tilbakemeldinger knyttet til deltakelsen fra politikere oppnevnt av fylkeskommunene, og vi ser også av spørreundersøkelsen at disse i minst grad har kontakt med det organet de representerer. Dette tyder på at fylkeskommunens rolle i dagens forvaltning er uklar og at den lokale forankringen er sterkest. Etter forvaltningsreformen av 2010 fikk fylkeskommunene ansvaret for friluftslivsforvaltningen, bestandsforvaltning av ikke-truede viltarter og innlandsfisk, samt rollen som vannregionmyndighet. I tillegg har fylkeskommunen en lovpålagt oppgave som pådriver for folkehelse. Fylkeskommunen er også regional utviklingsaktør og spiller en sentral rolle i

regional næringsutvikling. Hvordan fylkeskommunen løser disse oppgavene kan ha stor betydning for utviklingen i verneområdene og deres randsoner. Den rollen fylkeskommunen kan spille i verneområdestyrene ser ikke ut til å være godt nok forankret i fylkeskommunene. Vi tror at en klargjøring av forventningene til fylkeskommunenes representanter og et tydeligere mandat fra fylkeskommunene til de som sitter som representanter i verneområdestyrene, vil kunne gjøre verneområdestyrene bedre i stand til å lykkes i en god forvaltning av verneområdene. En aktivering av fylkeskommunenes regionale utviklerrolle gjennom verneområdestyrene vil kunne bidra til et mer helhetlig og regionalt forvaltningsperspektiv som ofte etterlyses, også av evalueringsteamet. Det kan også argumenteres for at det ytterligere vil forsterke verneforvaltningens demokratiske legitimitet. Men tydeligere fylkeskommunale representanter i styrene kan også bidra til at lokale og regionale spenninger og konfliktdimensjoner tydeliggjøres, noe som kan slå forskjellig ut i forhold til verneverdiene.

Da forvaltningsreformen kom, ble det spesifisert at det kunne åpnes for lokale tilpasninger i styresammensetningen hvis situasjonen tilsa dette (St. prp. nr. 1 (2009-2010)). I denne evalueringen har dette ikke vært et spesielt tema, men det finnes to styrer hvor slike vurderinger er gjort og styresammensetningen avviker fra utelukkende politisk representasjon: Reinheimen-Breheimen Villreinutval har en representant i nasjonalparkstyret for Reinheimen, og Skjåk Allmenning har en representant (som også er nestleder) i Breheimen nasjonalparkstyre (Skjåk allmenning er Norges tredje største grunneier). Det er liten diskusjon om dette, og kanskje er muligheten lite kjent. Videre kan også forsøksordningen med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer i fire områder (Eilertsen m.fl. 2020) sees på som et forsøk på å gjøre lokale tilpasninger. Samtidig som dette først og fremst må forstås som et politisk ønske om at berørte grunneiere skal være representert i styrene, slik omtalt i regjeringserklæringen fra Sundvolden i 2013 (Regjeringen, 2013). Modellen med styrerepresentanter slik den er i dag, er forutsigbar og skaper lite diskusjoner. Ved lokale tilpasninger kan det forventes at det vil være store diskusjoner knyttet til hvem som skal sitte i styret, og at en rekke dragkamper vil pågå før styret kan konstituere seg.

Vi har også sett i evalueringen at forvalterne har en viktig rolle nettopp med å sikre den lokale forankringen. Forvalterne gjør langt flere arbeidsoppgaver enn å være sekretær for verneområdestyrene. Vi har sett at forvalternes nettverk og oppsøkende virksomhet er viktige for å bli kjent og bygge tillit, og for forvalternes del for å skaffe kunnskap og informasjon om verneområdene. Forvalterne er helt essensielle i å lage et godt faglig grunnlag for vedtaksprosessen i styret, og bør i større grad ha ressurser og handlingsrom til å innhente ekstern kunnskap og kompetanse når slik mangler. Dette er helt avgjørende for å sikre utsatte verneverdier. Vi så også at hvor forvalterne har kontorstedet sitt er mindre viktig (for kommunene) enn at de er til stede i verneområdet, og har kontakt med lokalbefolkningen på tvers av kommunegrenser. Dette viser at det er viktig at forvaltningen, om det er i form av forvalteren eller politikerne, er synlige og lydhøre for lokalsamfunnets innspill og interesser. Men for forvalterne – med sitt store faglige ansvar – er det viktig å ha et kompetansemiljø på arbeidsplassen.

Gjennomgangen av saker i Miljøvedtaksregisteret har vist at det er en god del saker som har behov for koordinering mellom kommunale organer og verneområdestyrene. Det er viktig med ryddig og klar arbeidsdeling for effektiv håndtering av slike saker. Det er også viktig å få på plass gode saksbehandlingsrutiner som sikrer at verneområdestyrene konsulteres når det fattes lokale og

regionale vedtak av betydning for verneområdene. Dette bør være prioriterte oppgaver for administrative kontaktutvalg.

9.8 SAMISK REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDSTYRENE

I verneområdestyrene med samisk representasjon er det totalt oppnevnt 41 representanter fra Sametinget. Disse oppnevnes etter konsultasjoner mellom Sametinget og Klima- og miljødepartementet. Evalueringen viser at sammensetningen av verneområdestyrene er omdiskutert og det finnes ulike synspunkt på samisk representasjon i styrene. Mange verneområder er etablert i tradisjonelle samiske områder som brukes som reinbeiter, høstingsområder, til naturalhusholdning og uttak av duodji-materialer. ILO-konvensjon nr. 169, artikkel 15, nr. 1 påpeker at urfolks rett til å delta i bruk, styring og bevaring av naturressurser skal sikres spesielt. Det er dermed helt udiskutabelt om det skal være samisk representasjon i styrene. Den videre gjennomgangen her vil fokusere på hva vi har funnet knyttet til samisk representasjon i styrene.

For det første har det kommet innspill på både hvem som bør sitte i verneområdestyrene og ikke minst hvordan balansegangen mellom styreprerentasjon og rådgivende utvalg skal være. I Stabbursdalen så vi f.eks. at det var ønske fra en siida om å sitte i styret fremfor å bare være representert i det rådgivende utvalget. Videre så vi at det var ulike synspunkt på hvilke samiske interesser som ble representert i styret. Fra følgeevalueringen av forsøksordningen med partssammensatte verneområdestyrer (Eilertsen m.fl. 2020), vet vi at det har vært diskusjoner knyttet til hvem som skal være representert i Trollheimen og Skarvan og Roltdalen verneområdestyrer.

Våre funn viser at noen ønsker en jevnere fordeling av representanter fra de berørte samiske interessene, samtidig som andre aktører kan være kritiske til det de oppfatter som for stor samisk representasjon. I andre områder har vi sett en dobbelrepresentasjon ved at samiske interesser (og andre interesser) er representert både i styret og i rådgivende utvalg. Det blir også stilt spørsmål om hvilke interesser de samiske representantene representerer. Basert på tidligere studier (Eilertsen m.fl. 2020), ser det ut til at de samiske representantene i større grad blir møtt med slike spørsmål enn de øvrige politiske oppnevnte representantene. Vår evaluering viser at det hovedsakelig er reindriftsinteressene representantene oppgir at de representerer. Samtidig er samiske interesser mer enn reindrifta, og en bevissthet omkring og kunnskap om bredden i samiske interesser er viktig i forvaltningen i de ulike verneområder.

I Riksrevisjonens gjennomgang (2014) påpekes det at Sametingsrådet opplyser at utpekingen av representanter skjer ut fra krav om kjønnsfordeling, kompetanse og erfaring i styrearbeid, geografisk tilknytning til området og samfunnsbevissthet. Det sies videre at det også er en avveining mellom ulike interessegrupper. Vår gjennomgang viser imidlertid at mange mener reindrifta gis forrang. Dette kan påvirke synet på hva samiske interesser er blant styremedlemmene og i lokalsamfunnet for øvrig. Dermed kan samiske interesser bli sidestilt med reindrifts interesser, og bidra til at det oppfattede handlingsrommet for de samiske representantene blir mindre. Samtidig vil vi påpeke at reindrifta berøres særlig av verneforvaltningen, fordi den er avhengig av sammenhengende beiter som strekker seg på tvers av verneområdenes grenser, og kan bli påvirket av turisme og økt aktivitet i verneområdene.

Vi finner at det er variasjoner i forståelsen av, og kunnskapen om, reindriftas bruk av verneområdene. Vi antar at kommentarer som går på at reindrifta forskjellsbehandles, viser manglende kjennskap til ILO-konvensjon nr. 169 og de rettigheter som følger av denne. Gjennom konvensjonen skal reindrifta få spesielle driftsvilkår, og kunnskapen om dette kan utvilsomt økes. Til tross for dette, må også reindrifta forholde seg til forskriftene i verneområdet. Økt kunnskap om forutsetningene for reindrifta og annen samisk bruk av området, vil bidra positivt til innholdet i og virkningene av vedtakene i verneområdestyret. Vi ser også at representantene oppnevnt av Sametinget, er de som i størst grad mener at delegeringen av forvaltningsansvaret, har påvirket verneverdiene negativt.

Noen av de samisk oppnevnte representantene opplever mindre interesse knyttet til det å sitte i verneområdestyrene nå enn tidligere. Dette begrunnes med manglende innflytelse i forvaltningen, og en opplevelse av at det ikke er noen vits med lokale styreverk all den tid det er likt regelverk overalt. I spørreundersøkelsen så vi at representantene oppnevnt av Sametinget i større grad enn grunneier- og interesserepresentanter, mener de har innflytelse og medvirkning, men i mindre grad enn de politisk oppnevnte representantene. Videre ser vi at de samisk oppnevnte representantene gjennomgående er mer kritiske til resultatene av forvaltningsmodellen enn de andre representantene. På en rekke spørsmål om deltakelsen i verneområdestyret bidrar til å fremme samiske- og reindriftsinteresser, skape bedre samarbeid og redusere konflikter, svarer respondentene midt på skalaen, det vil si rundt «hverken eller».

Det er variasjoner i meninger om samisk representasjon i verneområdestyrene, både blant samiske og andre aktører. I tråd med alt styrearbeid er kunnskap et viktig element både for å forenkle saksbehandlingen og for å skape økt tillit mellom de ulike styrerepresentantene, og lokalsamfunnet for øvrig. Vi tror det er helt sentralt i det videre arbeidet at det jobbes med å forberede representantene på styrearbeidet og å øke kunnskapen om samiske forhold i de områder dette er relevant. Denne kunnskapen er det viktig at hele styret og forvalter besitter, slik at dette ikke blir overlatt til representantene oppnevnt av Sametinget.

9.9 RÅDGIVENDE UTVALG – BEHOV FOR TYDELIGERE ROLLE OG MANDAT

Selv om flere rådgivende utvalg (RU) har vært sentrale i utarbeiding og revisjon av forvaltningsplaner og i arbeidet med besøksstrategier, mener vi at det er et betydelig forbedringspotensial når det gjelder involveringen av disse utvalgene i forvaltningen ut fra målsetningene som ble beskrevet i 2010 (Solheim 2009, Prop. 1 S (2009-2010)). Hvis RU skal kunne bidra til reell lokal medvirkning blant en bredde av aktører og slik skape bedre lokal forankring, er det viktig at man sikrer en sterkere involvering av de ulike interessegruppene. Vi ser fra spørreundersøkelsen at respondentene i liten grad mener at RU har innflytelse på arbeidet i verneområdestyret, og gjennom dybdeintervjuene har den samme oppfatningen kommet frem. Dette kan forbedres ved at verneområdestyrene i større grad legger til rette for involvering av RU, forut for vedtak av strategiske og presedensskapende beslutninger i verneområdestyrene. Det kan også være aktuelt å involvere RU mer aktivt i spørsmål om styrets holdning til aktiviteter og tiltak utenfor verneområdene.

Det er viktig at både styrene og forvalterne opplever disse utvalgene som viktige, og ikke bare som et «krav». Rådgivende utvalg ble opprinnelig lansert som «faglig rådgivende utvalg», men man

manglet en forklaring på hva som skulle ligge i «faglig». Solheims brev påpekte at utvalget skulle være «bredt sammensatt», og proposisjonen poengterte at «fagleg rådgivende utval bør ha minst årlige dialogmøte med styret og med forvalteren». Det er med andre ord rom for både å inkludere et bredt utvalg av interesser og å ha hyppigere dialog enn årlige møter. Kanskje kan en mulighet i fremtiden også være å videreutvikle RU som et faglig møtepunkt, hvor det fokuseres på kunnskapsutveksling og -bygging mellom aktører som besitter viktig kunnskap for forvaltningen av verneområdet. I kontrast til et RU som informasjonskanal eller til og med enveiskommunikasjon, vil dette kreve noe av både forvaltningen og de involverte aktørene. Med vektleggingen av kunnskap, kan det være at RU kan utvikles til å bli noe mer enn en arena for å markere egne interesser, ikke minst i form av å supplere den vitenskapelige ekspertkunnskapen med lokal kontekst. Imidlertid er det viktig å understreke at kunnskap selvfølgelig er sammenvevd med interesser og også politikk.

Ambisjoner om kunnskapsutveksling, konflikthåndtering og det å skape økt forståelse for andres bruker- og verneinteresser krever mer enn ett årlig møte, og bør i en del verneområdestyret ha som premiss en langt større grad av involvering enn det vi ser i dag. Både i intervjumaterialet og i kommentarfeltene i spørreundersøkelsen, er det flere som anerkjenner dette, og spesielt peker forvalterne på at det er mangel på ressurser som gjør at arbeidet med RU enten har blitt nedprioritert eller at det kun gjennomføres ett årlig møte, som er minimumskravet. Samtidig poengterer flere i kommentarfelt til spørreundersøkelsen at et grep kan være å tildele medlemmer av RU kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste. Dette kan bidra til en større anerkjennelse fra medlemmene om viktigheten av å delta, og kan også gi et større insentiv til deltakelse. Både spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene indikerer for eksempel at reiselivsaktørene deltar i noe mindre grad; kanskje kan økonomisk kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste bidra til at de deltar oftere. Men på den andre siden reiser det et spørsmål om det er en formålstjenlig bruk av begrensede ressurser – når deltakelse i utgangspunktet beskrives som en utfordring. Det er også grunn til å anta at størrelsen på utvalgene i så fall vil reduseres. I en del tilfeller kan dette være betimelig og ønskelig, i andre tilfeller kan det reise konflikt drivende spørsmål om interesserepresentasjon.

Styrenes begrensede kapasitet til å gjennomføre medvirkningsprosesser, enten det er knyttet til RU, besøksstrategi eller forvaltningsplaner, påpekes av flere forvaltere, og kan knyttes til et generelt stort arbeidspress. Tidligere studier har pekt på at det kan være en utfordring å finne overordnede og strategiske saker som engasjerer bredden av representantene i RU. I Miljødirektoratets veileder for arbeidet med besøksstrategier er RU omtalt innledningsvis når det vises til oppstartsfasen og det heter at «besøksforvaltning vil være et naturlig tema å drøfte med det rådgivende utvalget for de verneområdene som har opprettet det» (Miljødirektoratet 2015, s. 11), og det vises til at involvering av sentrale aktører er viktig andre steder i dokumentet. Utover dette er veilederen tilsynelatende ikke opptatt av det prosessuelle, men fokuserer på det faglige grunnlaget for strategien.

Proposisjonen som presenterte den nye forvaltningsmodellen, poengterte at «Forvaltning av nasjonalparker og andre store verneområde krev samhandling mellom mange aktører» (Prop. 1 S (2009-2010), s. 224). Denne samhandlingen foreslås lagt til RU. Det at RU ikke fungerer etter intensjonene, peker dermed på at samhandlingen enten ikke lykkes, eller i noen tilfeller skjer i andre fora. Vi mener uansett at ordningen med RU bør prioriteres og styrkes hvis den i fremtiden skal bidra til medvirkning, lokal forankring og mer effektive løsninger. Samtidig tror vi at man må se tilbake til

intensjonen med disse utvalgene, at de skal være «dialogmøter» og ikke informasjonsmøter, slik de oppleves av mange.

9.10 ØKT KUNNSKAPSNIVÅ OG STØRRE ÅPENHET I FORVALTNINGEN

Det er ingen tvil om at kunnskapsnivået i forvaltningen av verneområder er langt bedre i dag enn i 2010. Det gjelder både verneverdier, kunnskap om bruk og brukere, samt verktøyene tilgjengelig for å håndtere ferdsel og negative effekter på verneverdiene. Dette kan imidlertid ikke tilskrives den nye forvaltningsmodellen i seg selv. Mange forskningsprosjekter er lagt til verneområder med relevante omgivelser, både når det gjelder prosjekter om vernetrusler, forvaltningseffekter og -modeller, reiselivsstudier, lokalsamfunnsutvikling mm, ofte helt uten initiativ fra verneområdet.

Det siste store og systematiske bidraget på kunnskapsbygging var initiativet med besøksstrategier (BS). Her er en av premissene at BS skulle være kunnskapsbasert. Det er utvikla en egen modell for sårbarhetsvurdering (Hagen m.fl. 2019), og gjennomført systematiske brukerundersøkelser i en rekke store verneområder som mangla slik kunnskap (Miljødirektoratet 2015b). Ellers har mange forvaltere og nasjonalparkstyrer bestilt faglige undersøkelser, ikke minst i forbindelse med forvaltningsplanarbeidet. Denne omfattende kunnskapsinnhenting har også medført en langt større bevissthet blant aktørene i forvaltningen om hvordan de kan jobbe systematisk med å dokumentere effekter av menneskelig aktivitet på verneverdiene, og ikke minst hvordan forvaltningen kan jobbe systematisk med å styre ferdselen på en måte som ivaretar verneverdiene.

Forvalterne har også rollen med å være med å bygge kunnskap om hvilke effekter tiltakene man har iverksatt har på både opplevelses- og verneverdiene. Dette fordrer gode planer for overvåking og ressurser til tilsyn. I tillegg har forvalterne i oppgave å sammenstille kunnskapen som formidles fra statlige, regionale og lokale aktører og interessegrupper. Endelig har forvalterne i oppgave å innhente kunnskap om etterlevelse av regelverk og enkeltvedtak. Nettopp at forvalterne mange steder har en nærhet til verneområdet er svært viktig for å kunne følge med på utviklingen gjennom kunnskapsinnhenting, overvåking og også ha kontakt med ulike type brukere av verneområdet. Denne nærkontakten med hva som «rører» seg i verneområdet har trolig blitt forsterket med forvaltere som har arbeidssted nærmere verneområdet.

En «føre-var»-tilnærming vil fortsatt være den viktigste ledetråden i situasjoner der man har manglende kunnskap, jfr naturmangfoldlovens §9. Vi har imidlertid sett få eksempler på at denne tilnærmingen blir brukt i verneområdestyrenes vedtakspraksis i de nærstudiene vi har foretatt. Dette er en utfordring ettersom det ser ut til å foreligge begrenset oversikt over den samlede belastningen av og tilstanden til en del av verneverdiene. Det har vært fokus på kunnskapsbygging for noen verneverdier, slik som villrein og visse fuglearter, men mer begrenset for andre. Det er behov for å synliggjøre kunnskapsmangler, og å foreta grundigere vurdering av konsekvensene av manglende kunnskap.

9.11 MANGLEDE KOORDINERING INNENFOR OG UTENFOR VERNEOMRÅDENE

I denne evalueringen har vi funnet svært få eksempler på at styrene har engasjert seg i prosesser og vedtak som antas å få virkninger inn i verneområdene (naturmangfoldloven § 49). Alt tyder på at nasjonalparkene og verneområdene får ytterligere økt attraksjonsverdi i fremtiden, og vil tiltrekke seg stadig mer aktivitet enten dette er fysiske utbygginger og tilrettelegging i randsonen, eller økt ferdsel og turisme innenfor vernegrensen. Dette var også tanken bak KLD sitt initiativ til å utvikle merkevarestrategien «Norges nasjonalparker» og tilhørende besøksstrategier (Miljødirektoratet 2014). Samspillet mellom det som skjer utenfor grensene for verneområdet og det som skjer innenfor vil bli avgjørende for å lykkes med å forvalte ferdselen på en måte som ivaretar verneverdiene. Funnene i denne evalueringen angående samarbeid og koordinering mellom kommunene og verneforvaltningen, er at det er et betydelig potensial for forbedringer. Hvis man ikke lykkes med en bedre samhandling mellom aktiviteter som skjer innenfor og utenfor vernegrensen, må verneområdeforvaltningen sterkt vurdere å ta i bruk hjemler om å regulere ferdsel på steder og til tider der ferdselen er i konflikt med verneverdiene.

En viktig intensjon med besøksstrategiene har vært å få en bedre koordinering mellom ferdsel innenfor og utenfor verneområdet, og i utgangspunktet ønsker man å legge mest mulig av tilretteleggingen av for eksempel informasjonspunkt rett utenfor grensen for verneområdet. Målet er å få verneområder og tilhørende landskap bedre integrert, slik at friluftsliv, turisme og stedsutvikling i kommunene kan foregå på tvers av vernegrensene, og på en bedre måte. Besøksforvaltning for verneområdet må da ses i sammenheng med regionale og kommunale planer. Her er det logisk å tenke at lokale kommunepolitikere i verneområdestyrene har de beste forutsetningene for å kunne bidra til å få til nettopp slik samordning. Videre vil en mer aktiv bruk av de administrative kontaktutvalgene kunne bidra til at kommunenes planer, både for samfunns- og arealutvikling, i større grad forholder seg til arealene innenfor vernegrensene. Også rådgivende utvalg kan ha en viktigere rolle i slike saker. I flere områder er bruken av begrepet randsonen omdiskutert, men uavhengig hva man kaller arealet utenfor verneområdet, er det både i kommunenes og verneområdestyrets interesse å se disse områdene i større sammenheng.

9.12 AVSLUTNING: EN VERNEOMRÅDEFORVALTNING FOR FREMTIDEN

Hensikten med denne evalueringen har vært å vurdere i hva slags grad forvaltningsordningen for nasjonalparker og andre store verneområder oppfyller målsetningene slik de ble beskrevet av Stortinget i 2009 (St. prop. nr. 1 2009-2010). Det er imidlertid vanskelig å entydig si om måloppnåelsen skyldes forvaltningsmodellen i seg selv eller om andre forhold har vært vel så viktige. Et eksempel på dette er hvorvidt et lavere konfliktnivå i forvaltningen bør krediteres tida som har gått siden verneområdet ble opprettet, tidsånden og samfunnstrender, eller forvaltningsmodellen i seg selv. Trolig er det en kombinasjon av disse og andre faktorer. Parallelt med etableringen av verneområdestyrene med politisk representasjon og lokalt plasserte forvaltere, har antall turister og andre besøkende økt betraktelig i mange verneområder og finansieringen av verneforvaltningen har dessuten økt. Sistnevnte kunne vært gjort med fortsatt statlig forvaltning, men det har trolig hjulpet å ha lokalpolitikere i verneområdestyrene som har fremsnakket «sine» verneområder til nasjonale politikere i forbindelse med tildeling av ressurser over Statsbudsjettet. Alle disse forholdene gjør at

rammene for verneforvaltningen i 2020 er annerledes enn i 2010, noe som vanskeliggjør en tradisjonell før- og etter-evaluering.

Å ta stilling til effekter av forvaltningsmodellen på verneverdiene er ikke enkelt, imidlertid viser funnene fra spørreundersøkelsen at nesten 60 prosent av respondentene mener at verneverdiene ikke har blitt påvirket negativt. I kontrast mener under 10 prosent at verneverdiene har blitt negativt påvirket. Resten svarte at de ikke visste. Bak disse tallene er det imidlertid interessant å merke seg variasjonene blant styremedlemmene ut fram hvem de representerer: mens nesten 80 prosent av de lokale kommunepolitikerne mener at verneverdiene ikke har blitt negativt påvirket, er kun 45 prosent av de Sametingsoppnevnte representanten enig i dette og 40 prosent av grunneierrepresentantene.

Samlet sett peker funnene i denne evalueringen på at forvaltningsmodellen ikke har styrket ivaretagelsen av verneverdiene i et langsiktig perspektiv, men trolig heller ikke svekket den. Selv om forvaltningsmodellen ble endret i 2009, forble verneforskriftene i all hovedsak uendret. Verneområdestyrene har forholdt seg til de samme forskriftene som fylkesmennene gjorde da de hadde forvaltningsansvaret. Fra dybdestudien kommer det også frem at styrerepresentantene er opptatt av å finne gode løsninger som reduserer konflikt ved å utforske det som omtales som det lokale handlingsrommet og det politiske skjønnet, blant annet ved å sette vilkår for tillatelser. Funn fra spørreundersøkelse og intervju med representanter for fylkesmannen, tyder på at verneområdestyrene i all hovedsak klarer balansegangen mellom lokale interesser og nasjonale hensyn. Likevel ser vi at det kan være vanskelig for styrene å fatte vedtak som er kontroversielle lokalt, men som kan være nødvendige for langsiktig ivaretagelse av verneverdiene. Den store mengden enkeltsaker og arbeid med besøksforvaltning har forsinket arbeidet med å vedta nye og oppdaterte forvaltningsplaner. En annen utfordring for en del styrer er at en stor mengde enkeltvedtak og arbeid med besøksforvaltning gjør det vanskelig å fatte vedtak som legger et langsiktig grunnlag for ivaretagelse av verneverdiene – det vil si vedtak av (ny) forvaltningsplan. En tredje utfordring er at en svært stor andel dispensasjonsvedtak fattes på grunnlag av det snevert formulerte unntaket i naturmangfoldloven § 48.

Avslutningsvis vil vi understreke at en forvaltning som tar bedre vare på verneverdiene på kort og lang sikt, ikke først og fremst handler om forvaltningsmodellen er lokal eller statlig. Ivaretagelsen av verneverdier handler i like stor grad om å ta i bruk virkemidler som allerede finnes i lowverket, som ferdselsregulering, og å forvalte arealene innenfor og utenfor verneområdene på en bedre og mer sammenhengende måte. På samme måte er ikke lokal forvaltning synonymt med økt medvirkning og innflytelse fra bruker- og interessegrupper i beslutningsprosessene, noe den manglende involveringen av rådgivende utvalg og administrative kontaktutvalg illustrerer. Styrenes vilje og evne til å skape bred lokal medvirkning i verneforvaltningen krever en høyere grad av formalisering av dialogen med andre aktører. I flere områder er det dessuten et betydelig forbedringspotensial når det gjelder tilgjengeliggjøring av informasjon fra styrene, samt synliggjøring av vedtak som fattes (i Miljøvedtaksregisteret). At styrene og forvalterne både har faglige og administrative ressurser til å møte fremtidige utfordringer krever oppfølging fra og god dialog med fylkesmenn og Miljødirektoratet.

REFERANSER

- Andersen, O., Jordhøy, P. & Nellemann, C. 2008. Villrein i Breheimen - Mørkridsdalen. Konsekvensutredning av vern - NINA Rapport 348: 33 s.
- Andersen, O. & V. Gundersen. 2010. Ferdsel og bruk av Rondane: Etterundersøkelse blant besøkende sommeren 2009. NINA-Rapport 599.
- Andersen, O., Gundersen, V. & L. C. Wold. 2011. Ferdsel i Nordfjella. Resultater fra ferdselstelling og brukerundersøkelser. NINA-Rapport 703.
- Andersen, O. & Gundersen, V. 2016. Brukerundersøkelse i Hallingskarvet. – resultater fra en spørreundersøkelse - NINA Kortrapport 17.
- Bevanger, K., Hansen, F. & Jordhøy, P. 2007. Villreinen i Ottadalsområdet. NINA rapport 227
- Colman J. E., Pedersen, C., Hjermand, D., Holand, Ø., Moe, S., & Reimers, E. (2003). Do wild reindeer exhibit grazing compensation during insect harassment? *Journal of Wildlife Management*, 67, 11-19.
- Cooper, H. (2009). *Research synthesis and meta-analysis: A step-by-step approach (Vol. 2)*: Sage Publications.
- Direktoratet for økonomistyring. (2018). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Retrieved from <https://dfo.no/filer/Fagområder/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>
- Eide, N.E., Hagen, D., Fangel, K. & V. Gundersen, V. 2015. Tilpasning av metodikk for sårbarhetsvurdering i nasjonalparker. Case: Innfallsporten til Rondane fra Straumbu. Notat NINA Rapport 1191.
- Eilertsen, S.M, Fedreheim, G.E, Lundberg, A.K. & Magnussen, T. 2020. Sluttrapport: Følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer. NF-rapport 8/2019. Bodø: Nordlandsforskning
- Engen, S. & V. H. Hausner. 2017. Impact of Local Empowerment on Conservation Practices in a Highly Developed Country. *Conservation Letters* 11 (1): 1-8. doi: <https://doi.org/10.1111/conl.12369>
- Engen, S., Runge, C.A., Brown, G., Fauchald, P., Nilsen L., Hausner, V. 2018. Assessing local acceptance of protected area management using public participation GIS (PPGIS). *Journal for Nature Conservation*, 43:27-34. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2017.12.002>
- 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
- Evju, M., Eide, N. E., Vistad, O. I. & Rød-Eriksen, L. 2019. Sårbarhetsvurdering av utvalgte lokaliteter i Breheimen nasjonalpark og Mørkridsdalen landskapsvernområde. Stier i innfallsportene Dumdalen, Hødnevollen og Mørkri. NINA Rapport 1589.
- Falleth, E & S. Hovik. 2000. *Lokal forvaltning av store verneområder*. NIBR-rapport 2000:11. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning, Oslo.
- FOR-2002-12-20-1771. Forskrift om verneplan for Stabbursdalen vedlegg 1, vern av Stabbursdalen nasjonalpark/Rávtošvuomi Álbmotmeahcci, Porsanger og Kvalsund kommuner, Finnmark. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2002-12-20-1771>
- FOR-2002-12-20-1772: Forskrift om verneplan for Stabbursdalen, vedlegg 2, vern av Stabbursdalen landskapsvernområde med plantelivsfredning/Rávtošvuomi suodjemeahcci ja beahcevuovddi ráfáidahttin, Porsanger kommune, Finnmark. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2002-12-20-1772>
- FOR-1991-10-25-691 Forskrift om vern av Jostedalsbreen nasjonalpark, Luster, Sogndal, Balestrand, Førde, Jølster, Gloppen og Stryn kommuner, Sogn og Fjordane. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/1991-10-25-691?q=jostedalsbreen>
- FOR-2009-06-26-883. Forskrift om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark, Hvaler og Fredrikstad kommuner, Viken. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2009-06-26-883?q=ytre%20hvaler>

FOR-2002-12-20-1772 Forskrift om verneplan for Stabbursdalen, vedlegg 2, vern av Stabbursdalen landskapsvernområde med plantelivsfredning/Rávtttošvuomi suodjemeahcci ja beahcevuovddi ráfáidahttin, Porsanger kommune, Finnmark.

FOR-2013-10-04-1182. Forskrift om Miljøvedtaksregisteret. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-14-643?q=milj%C3%B8vedtaksregister>

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane Forvaltningsplan for Jostedalbreen NP, Rapport nr. 3 1994 Tilgjengelig fra: http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Jostedalbreen_dok/Forvaltningsplan%20Jostedalbreen.pdf

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 2001. Skjøtselsplan for Bødalen, Erdalen og Sunndalen i Jostedalbreen nasjonalpark. Rapport nr. 1.

Gundersen, V., Andersen, O., Wold, L. C., Nerhoel, I., Fangel, K., Vistad, O. I. & K. R. Båtstad. 2013. Ferdsel i Snøhettaområdet – Del 1. Dokumentasjonsrapport fra 12 spørreundersøkelser - NINA Rapport 933.

Gundersen, V., Nerhoel, I., Wold, L. C. & A. J. Mortensen. 2013. Ferdsel i Snøhettaområdet – Del 2. Fokusområder og lokaliteter- NINA Rapport 934.

Gundersen, V., Nerhoel, I., Strand, O. & M. Panzacchi. 2013. Ferdsel i Snøhettaområdet – Sluttrapport. NINA Rapport 932.

Gundersen, V., L. C. Wold og O. I. Vistad. 2014. Karaktertrekk ved de besøkende til innfallsporter i Rondane og Dovre nasjonalparker. - NINA Minirapport 522.

Gundersen, V., Hagen, D., Evju, M., Rød-Eriksen, L., Eide, N. E., Fangel, K., Strand, O. & Vistad, O. I. 2016. Sårbarhetsvurdering av to innfallsporter til Rondane nasjonalpark: Høvringen og Mysusæter – NINA Kortrapport 32.

Gundersen, V., Olsson, T., Strand, O., Mackay, M., Panzacchi, M. & B.van Moorter. 2013. Nordfjella villreinområde – konsekvens av planforslag for villrein, friluftsliv og reiseliv - NINA Rapport 956.

Gundersen, V. og Vistad, O.I. 2016. Besøksstrategi for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane (SVR). Kjerag, Mån og Månafossen, Håhelleren, og Ritlandskrateret. NINA Rapport 1221.

Gundersen, V., O. Strand, F. Flemsæter, I. Nerhoel, A. Thanem & L. C. Wold. 2016. Kunnskapsgrunnlag om ulike scenarier for Snøheimvegen. Effekter på villrein, ferdsel og lokalsamfunn etter åtte års forskning- NINA Rapport 1313.

Gundersen, V., Hagen, D., Eide, N.E. og Rød-Larsen, L. 2019. Sårbarhetsvurdering av ferdselslokaliteter på Hjerkin. Tverrfjellet / viewpoint SNØHETTA, Geitberget og nærliggende stier. NINA rapport 1754.

Gundersen, V., Selvaag, S., Strand, O., Bredin, Y., Sandal, R. & Hermansen, P. 2019. Ferdsel i to fokusområder i Setesdal-Ryfylke villreinområde. Brokke-Suleskardvegen og Blåsjøområdet. NINA Rapport 1676.

Gundersen, V., Nerhoel, I., Strand, O., Wold, L.C., Rybråten, S., Dokk, J.G., Vistad, O.I. & S.K. Selvaag. 2017. Ferdsel og bruk av Forollhogna villreinområde. - NINA Rapport 1331.

Gundersen, V., Myrvold, K. M., Kaltenborn, B. P., Strand, O., & G. Kofinas. A review of reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) disturbance research in Northern Europe: Towards a social-ecological framework? *Landscape Research* (under review)

Gundersen, V., Myrvold, K. M., Rauset, G. R., Selvaag, S. K. & O. Strand (2020): Spatiotemporal tourism pattern in a large reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) range as an important factor in disturbance research and management, *Journal of Sustainable Tourism*, DOI: 10.1080/09669582.2020.1804394

Gundersen, V., Vistad, O. I., Panzacchi, M., Strand, O. & B. Van Moorter. 2019. Large-scale segregation of tourists and wild reindeer in three Norwegian national parks: Management implications. *Tourism Management*, 75, 22-33. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2019.04.017>

Hagen, D., Eide, N. E., Vistad, O. I. & Gundersen, V. 2018. Vurdering av kor sårbare utvalde lokaliteter i Nærøyfjorden landskapsvernområde er for ferdsel. Landgangslokaliteter ved Nærøyfjorden, den nye Sivlestien langs Stalheimskleivi, og ferdselsruta gjennom Slettedalen - NINA Rapport 1436.

- Innst. S. nr. 129 (1998-99). Innstilling fra forsvarskomiteen om regionalt skyte- og øvingsfelt for Forsvarets avdelinger på Østlandet - Regionfelt Østlandet.
- Innst. S. nr. 131 (2007-2008). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Børge Brende, Gunnar Gundersen og Olemic Thommesen om å bevare Snøheimveien på Dovrefjell.
- Jordhøy, P. 2001. Snøhettareinen. Snøhetta forlag. 272 s
- Jordhøy, P. (red.), Sørensen, R., Aaboen, S., Berge, J., Dalen, B., Fortun, E., Granum, K., Rødstøl, T., Sørungård, R. & Strand, O. 2011. Villreinen i Ottadalen. Kunnskapsstatus og leveområde. - NINA Rapport 643.
- Jordhøy, P., Sørensen, Strand, O., Andersen, R. & Panzacchi, M. 2012. Villreinen i Snøhetta- og Knutshømrådet. Status og leveområde. NINA -Rapport 800.
- Johansson, M. (2018): Kongevegen over Dovrefjell. En kartlegging av den historiske vegen og mulighetene i dag. Rapport fra Forprosjekt Kongevegen over Dovrefjell. Statens vegvesen
- Kaltenborn, B. K., O. Andersen & V. Gundersen. 2014. The role of wild reindeer as a flagship species in new management models in Norway. *Norwegian Journal of Geography* 68(3): 168-177. DOI: 10.1080/00291951.2014.904400
- Kaltenborn, B. P., E. Hongslo, V. Gundersen & O. Andersen. 2015. Public perceptions of planning objectives for regional level management of wild reindeer in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(5): 819-836. DOI: 10.1080/09640568.2014.898204
- Klima og miljødepartementet. 2019. Handlingsplan for styrket forvaltning av verneområdene. Handlingsplan 05/2019.
- 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., Fedreheim, G.E., Eilertsen, S.M., Risvoll, C. og Magnussen, T. 2018. *Oppstartsrapport: Følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer*. NF-rapport 6/2018. Bodø: Nordlandsforskning
- Lundberg, A. K. 2018. Gender Equality in Conservation Management: Reproducing or Transforming Gender Differences through Local Participation?, *Society & Natural Resources*, 31:11, 1266-1282, DOI: 10.1080/08941920.2018.1471175
- Meld. St. 18 2015-2016. Friluftsliv. Natur som kilde til helse og livskvalitet. Klima- og miljødepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9147361515a74ec8822c8dac5f43a95a/no/pdfs/stm201520160018000dddpdfs.pdf>
- Miljødirektoratet 2014. Nasjonalparkane skal få meir tydeleg identitet. Nyhetsak 28.03.2014.
- Miljødirektoratet 2014. Prosessbeskrivelse. Piloter for implementering av besøksforvaltning i Noregs nasjonalparker. Brev til nasjonalparkstyrene 21-01-2014.
- Miljødirektoratet 2015. Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder. M-415.
- Miljødirektoratet 2015b. Planlegging og gjennomføring av brukerundersøkelser. M-416.
- Nellemann, C., Vistnes, I., Jordhøy, P., Stoen, O. G., Kaltenborn, B. P., Hanssen F., & Helgesen, R. (2010). Effects of recreational cabins, trails and their removal for restoration of reindeer winter ranges. *Restoration Ecology*, 18, 873–881.
- Panzacchi, M., Van Moorter B., Jordhøy, P., & Strand, O. (2013a). Learning from the past to predict the future: Modeling archaeological findings and GPS data to quantify reindeer sensitivity to anthropogenic disturbance in Norway. *Landscape Ecology*, 28, 847–859.
- Reimers, E., Røed, K., & Colman, J. (2012). Persistence of vigilance and flight response behaviour in wild reindeer with varying domestic ancestry. *Journal of evolutionary biology*, 25, 1543-1554.
- Riksrevisjonen. 2006. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder Dokument nr. 3:12 (2005–2006). Oslo: Riksrevisjonen

- Riksrevisjonen. 2014. Riksrevisjonens undersøkning av forvaltninga av nasjonalparker. Vol. nr. 1 2014, Riksrevisjonens administrative rapporter (trykt utg.). Oslo: Riksrevisjonen.
- Regjeringen. 2013. Sundvolden-plattformen 16.10.2013, politisk plattform for regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet
- Roald, H. 2012. Lokal forvaltningsmodell i Ytre Hvaler nasjonalpark. Masteroppgave, Ås: Institutt for naturforvaltning, UMB
- Røed, K. H., Bjørnstad, G., Flagstad, Ø., Haanes, H., Hufthammer, A. K., Jordhøy, P. & Rosvold, J. 2014. Ancient DNA reveals prehistoric habitat fragmentation and recent domestic introgression into native wild reindeer. *Conservation Genetics*, 15, 1137-1149.
- Rønning, Lars and Gunn Elin Fedreheim. 2009. "Næringsliv og friluftsliv i nordnorske verneområder: konflikt eller samarbeid?" NF rapport 12/2009. Bodø: Nordlandsforskning.
- Skjeggedal, T., Flemsæter, F. & Gundersen, V. 2020. Land use planning in disputed mountain areas: Conflicting interests and common arenas. *Journal of Environmental Planning and Management*. <https://doi.org/10.1080/09640568.2020.1812379>
- Skogland, T. m.fl. 1994. Dovrefjell. Grøndahl Dreyer forlag. 1994. ISBN 82-504-2045-4
- Solheim, E. 2009. "Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder - invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer." Brev fra Miljøverndepartementet, 12/14/09. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kld/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2009/etablering-av-ny-modell-for-forvaltning-/id588506/
- Strand, O., Jordhøy, P., Mossing, A., Knudsen, P. A., Nesse, L., Skjerdal, H., Panzacchi, M., Andersen, R. & Gundersen, V. 2011. Villreinen i Nordfjella. Status og leveområde. NINA Rapport 634.
- Strand, O., Flemsæter, F., Gundersen, V. & Rønningen, K. 2013. Horisont Snøhetta. - NINA Temahefte 51.
- Strand, O., Gundersen, V., Jordhøy, P., Andersen, R., Nerhoel, I., Panzacchi, M. & Van Moorter, B. 2014. Villrein og ferdsel i Rondane. Sluttrapport fra GPS-merkeprosjektet 2009–2014. – NINA Rapport 1013.
- Strand, O., Gundersen, V., Thomassen, J., Andersen, R., Rauset, G. R., Romtveit, L., Mossing, A., Bøthun, S.W. & Ruud, A. 2019. GPS villreinprosjektet i Setesdal-Ryfylke – avbøtende tiltak. NINA Rapport 1457.
- Strand, O. & Gundersen, V. 2019. Silhuett Rondane – Hvordan bevare villreinen. NINA Temahefte 74.
- Steinsland, G. 2014. Dovrefjell i tusen år: mytene, historien og diktningen ISBN 9788241910715
- Stokke, B. G., Evju, M., Gundersen, V. & Rød-Eriksen, L. 2018. Sårbarhetsvurdering av utvalgte lokaliteter i Stølsheimen landskapsvernområde. Stier til besøksmål Berdalen-Åsedalen og Sendedalen. NINA Rapport 1559.
- St. prp. nr. 1. 2009-2010. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2010. Miljøverndepartementet.
- Thomassen, J., Strand, O., Gundersen, V., Fangel, K., Næss, C., Eide, N.E., Rønningen, K., Flemsæter, F., Ydse, H., Sørensen, R. & Skorem, J. 2009. FoU-prosjekt knyttet til villrein, ferdsel og inngrep i Snøhettaområdet - Dialogseminar på Norsk Villreinsenter Nord 22. – 24. april 2009. NINA Rapport 481.
- Todnem, A.-M. 2020. The Musk Ox Trail as a management measure at Dovrefjell: Can a new trail in the border zone reduce traffic in vulnerable wild reindeer areas, while providing visitors with good nature experiences? Mastergrad. NMBU
- Vistad, O. I., Evju, M., Eide, N. E. og Rød-Eriksen, L. 2018. Vurdering av kor sårbare utvalde lokaliteter i Jostedalsbreen nasjonalpark er for ferdsel. Kattanakken, Oldeskaret og Sunndalen. NINA Rapport 1593. Norsk institutt for naturforskning.
- Vistad, O. I. & Skår, M. (2005). Regionale skilnader i synet på endring av regelverket om bruk av snøskuter i utmark. *Utmark* 6/1 (www.utmark.org)
- Vistad, O.I., Daugstad, K. og Svarstad, H. 2006. [Store verneområde med lokal forvaltning: Funn og refleksjoner](http://www.utmark.org). *Utmark* 1-2006 www.utmark.org

Vistad, O.I., Gundersen, V. & Wold, L.C. 2014. Brukerundersøkelser i Hallingskarvet og Varangerhalvøya nasjonalparker, sommeren 2014. NINA Rapport 1109.

Vistad, O.I., Selvaag, S.K. & Wold, L.C. 2018. Bruken og brukarane av Jostedalbreen nasjonalpark 2017. Kasse- og etterundersøking. Revidert utgave. NINA Rapport 1490. Norsk institutt for naturforskning.

Vorkinn, M. 2011. Bruk og brukere i Reinheimen sommeren 2011 - Dokumentasjonsrapport. Fylkesmannen i Oppland, miljøvernavdelingen, Rapport nr. 1.

Vorkinn, M. 2020. Bruk og brukere i Jotunheimen 1992-2019. Fylkesmannen i Innlandet. Rapport nr. 5.

Wold, L. C., Gundersen, V., Nerhoel, I., Strand, O. Panzacchi, M., Dokk, J. G. & O. Andersen. 2012. Friluftsliv og turisme i Nordfjella villreinområde - NINA Rapport 850.

VEDLEGG 1: KODING AV VERNEOMRÅDESTYREVEDTAK

Der et vedtak kun er en forlengelse av fristen for å gjennomføre et allerede fattet vedtak, strykes det. Der et vedtak er identisk med et annet vedtak, strykes det.

- A. Vedtakstittel – ferdig utfylt
- B. Dokument – ferdig utfylt, men der vedtak mangler føres det inn hvorfor vedtaket mangler (eks. unntatt offentlighet)
- C. Myndighet – ferdig utfylt
- D. Delegert
 - a. Vedtak fattet av verneområdeforvalter: Forvalter
 - b. Vedtak fattet av arbeidsutvalg: Arbeidsutvalg
 - c. Vedtak fattet av verneområdestyret: Nei
 - d. Uklart hvem som har fattet vedtaket: NA
- E. Hjemmel
 - a. Dispensasjon gitt med hjemmel i NML § 48: NML48
 - b. Dispensasjon gitt med hjemmel i verneområdeforskriften: Verneforskrift
 - c. Dispensasjon gitt med hjemmel både i NML § 48 og verneområdeforskriften: Begge
 - d. Uklart hvilken hjemmel som er benyttet: NA

Kommentar: Der bestemmelsen i verneområdeforskriften er identisk med NML § 48 kodes dette som NML48.

- F. Forvaltningsplan
 - a. Der forvaltningsplan er brukt: Kan benytte «Sitert», kopieres inn kort tekst fra vedtaket, eller skrives en kort omtale
 - b. Der forvaltningsplan ikke er brukt: Ikke nevnt
 - c. Der det ikke kan bestemmes om forvaltningsplanen er benyttet: NA

Kommentar: Søk på «forvaltning» for å sjekke om planen er nevnt.

- G. Utredning
 - a. Der NML §§ 7-12 er omtalt: List de relevante bestemmelser (8-12) som er omtalt
 - b. Der konkrete bestemmelser ikke er vurdert: Generell ref.
 - c. Der NML ikke er nevnt i vurderingen: Ikke nevnt
 - d. Der det ikke kan bestemmes om NML er benyttet: NA

- H. Presedens
 - a. Der det er referert til presedensvirkninger: Ja
 - b. Der det ikke er referert til presedensvirkninger: [la det stå åpent]
 - c. Der det ikke kan bestemmes om presedensvirkninger er benyttet: NA

Kommentar: Søk på «presedens» for å sjekke om presedensvirkninger er vurdert.

- I. Klage
 - a. Fylles ut separat etter på basis av klageavgjørelser
- J. Vomr1
 - a. Navn på verneområdet
- K. Vomr1 kat

- a. Der verneområdet er nasjonalpark: NP
- b. Der verneområdet er landskapsvernområde: LVO
- c. Der verneområdet er naturreservat: NR

Kommentar: Det legges ikke opp til egne kategorier der det er kombinerte verneområder (eks. landskapsvern med arts- eller habitatfredning)

L. Vomr2

- a. Som Vomr1 der det er behov for å liste to verneområder

M. Vomr2 kat

- a. Som Vomr1 kat der det er behov for å liste to verneområder

N. Søkndato

- a. Der dato for søknad er oppgitt: Den tidligste søknadsdatoen føres inn måned/dato/år
- b. Der det ikke kan bestemmes søknadsdato: NA

O. Vedtdato

- a. Vedtaksdato, ferdig utfylt

P. Saksbehandlingstid

- a. Der vedtak er fattet samme dag eller dagen etter søknad: 0-1
- b. Der vedtak er fattet innen en uke etter søknad: 2-7
- c. Der vedtak er fattet mer enn en uke etter søknad men innen en måned: 8+
- d. Der vedtak er fattet mer enn en måned etter søknad: M+
- e. Der vedtak er fattet mer enn ett år etter søknad: Å+
- f. Der saksbehandlingstid ikke kan bestemmes: NA

Q. Tema

- a. Der vedtaket gjelder tillatelse til bruk av motorkjøretøy: Motorferdsel
- b. Der vedtaket gjelder oppføring, endring eller vedlikehold av bygning: Bygning
- c. Der vedtaket gjelder tilrettelegging for friluftsliv: Friluftsliv
- d. Der vedtaket gjelder annet spesifiseres dette
- e. Der det ikke kan bestemmes hva vedtaket angår: NA

R. Undertema

- a. Her spesifiseres eller suppleres (dersom flere temaer er aktuelle i ett vedtak) det som anses som hovedtema for vedtaket

S. Omfang

- a. Her spesifiseres omfanget av aktiviteten som tillates (eks. antall inngrep over hvor lang tid)

T. Formål

- a. Dersom vedtaket skal tilrettelegge for jakt: Jakt
- b. Dersom vedtaket skal tilrettelegge for fiske: Fiske
- c. Dersom vedtaket skal tilrettelegge for friluftsliv: Friluftsliv
- d. Dersom vedtaket skal tilrettelegge for oppføring, endring eller vedlikehold av bygning: Bygning
- e. Dersom vedtaket skal tilrettelegge for beiting: Beite
- f. Dersom vedtaket har annet hovedformål spesifiseres dette

- g. Dersom hovedformålet ikke kan bestemmes: NA
- U. Formål komm
 - a. Her spesifiseres eller suppleres (dersom flere formål er aktuelle i ett vedtak) det som anses som hovedformål for vedtaket
- V. Videreføring av tidligere tillatelse
 - a. Dersom det er gitt tidligere tillatelse med tilsvarende innhold og formål som erstattes av tillatelsen: Ja
 - b. Dersom det ikke er gitt slik tidligere tillatelse eller det ikke kan bestemmes om slik tillatelse har vært gitt: [la feltet stå åpent]
- W. Tillegg til tidligere tillatelse
 - a. Dersom det er gitt tidligere tillatelse for det aktuelle formålet og den nye tillatelsen utvider tiltak som kan utføres: Ja
 - b. Dersom det ikke er gitt slik tidligere tillatelse eller det ikke kan bestemmes om slik tillatelse har vært gitt: [la feltet stå åpent]
- X. Begrenset i forhold til søknad
 - a. Dersom tillatelsen er begrenset i forhold til opprinnelig søknad (gjelder også der søker har endret søknaden etter kontakt med myndighetene): Ja
 - b. Dersom det ikke er gitt slik tidligere tillatelse eller det ikke kan bestemmes om slik tillatelse har vært gitt: [la feltet stå åpent]
- Y. Merknader
 - a. Her kan det kopieres inn interessant tekst fra vedtaket eller legges inn merknader som peker på interessante forhold ved vedtaket eller søknaden

VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER ALLE BESØKSSTRATEGIER

Verneverdier og Besøkstrategier (BS) – tabellarisk gjennomgang

Fullførte BS pr juli/august 2020. Tematisert gjennomgang for 26 nasjonalparker og store verneområder.

Høgfjell- Villrein

Område (9 stk)	Verneverdier	Utfordring, Bruk, Annet?	Kunnskap om verneverdier ?	Gjort sårbarhetsvurdering?	Kunnskap om bruk?	BS – Mål?	BS -bruksfokus?	Rand-/Kjernesone?	BS - vernefokus?
	Generell + Spesifikk?	Turisme? Annet?	God/ middels/dårlig	Ja/nei Annet?	Brukerundersøkelse ? (ja/stedvis/nei). Telling? Annet?	Vern/trad bruk / turisme	Friluftsliv, Turisme, Landbruk/trad..	R/K Eller Irrelevant?	Ja/nei
Halling-skarvet NP	Generell + Villrein. Geologisk historie. Kulturminner.	Baseturisme v/ Geilo: dagsturer/-aktiviteter.	Villrein – god. Kulturminner – usystematisk.	Ikke spesifikt, men: Forskings-rapporter om villrein	Ja Telling Visit Geilo Reiselivskartlegging	Vern Gode opplevelser Stort volum Lokal verdiskap.	Turisme	Randsone Styring (Prestholtstien)	Ja Kanaliserings Skjerme andre omr.
Reinheimen NP	Generell + Villrein. Villmarkspreget.	Vårferdsel (kalving/hekking). Slitasje i våtmark/myr	Villrein – god. Også arkeologi, fugl – god?	Ja. Rovfugl/våtmarksfugl.	Ja (i 2011). Kartlagt reiselivsbedrifter m/skjema. Telling. Rel lav bruk i kjerneområdene	1 Sikre verneint. 2 Opplevelse og Verdiskaping (i vid forstand)	Friluftsliv og høsting/setring/beiting. Trad bruk.	Volum i randsone – Trollstigen. Trad i kjerne.	Ja. Villrein (vinterbeite, kalving) + vegetasjon, fugl, kulturminner
Rondane NP	Generell + villrein. Kulturminner (arkeologi)	Balanse reise-liv og rein! Høvringen, Mysusetter, Rondvassbu. Kvamsfj. Venabygdsfj. Grimsdalen	Villrein – god. Arkeologi – god.	Ja. Vegetasjon og dyreliv (Straumbu, Mysusetter-Høvringen) og Kulturminne. Forskings-rapporter om villrein	Ja. Telling. Reiselivskartlegging	Ulike fokusomr. Re-etablere villreintrekk N-S	Indirekte: styre ferdsel, stimulere til randsone	Tydlig utenfor + randsone. Info ved Straumbu og Solberg-plassen. Vestsida	Ja. Tydelig villrein, særlig trekkleier
Dovre NP (i prosess)									
Dovrefjell-Sunndalsfjella NP (i prosess)	Generell + villrein. Kulturminner (arkeologi)	Balanse reise-liv og rein! Hjerkinplatået	Villrein – god. Arkeologi – god.	Ja. Vegetasjon og dyreliv (viewpoint Snøhetta). Forskings-rapporter om villrein	Ja. Telling. Reiselivskartlegging	Ulike fokusomr. Vedlikeholde rotasjonstrekket	Indirekte: styre ferdsel, stimulere til randsone	Relevant, Tydelig utenfor + randsone	Ja. Tydelig villrein, særlig trekkleier
Stølsheimen LVO	Generell +	Ferdsel: hindre konflikt med landbruksint.	Villrein og fauna – dårlig til middels?	Ja. Vegetasjon og dyreliv. Tre lokaliteter	Ja (i 2017) DNT-hytter: gjestedøgn	Vern Kulturlandskap Trad. Bruk	Trad bruk/vandring.	Ikke poengtert Valgt enkelt-områder	Ja. Skjerme villreinområde og våtmarksområde.

	Natur, kulturminne og kulturlandskap	Villrein og ferdsel (stiar). Myr og ferdsel.	Setring, landbruk – god?			Friluftsliv (stillhet og ro) Lite tilrettelegging	Ikke tilrettelegge For sykkel		Unngå ny tilrettelegging
SVR LVO	Generell + støls- og beite og kulturminne + villrein	Villrein og ferdsel (fot og bil). Stammen er delt i to.	Villrein – god. Rovfugl – god? Annet - ??	Ja, for stistrekninger (sykkel?). Forskningsrapporter om villrein	Delvis (Kjerag+ kjerne-omr. villrein). Innspill Turistfor. Og reiseliv.	Vern (villrein, landskap, vegetasjon). Gode opplevelser. Innfallsporster (info + fysiske tiltak Barn og unge	Friluftsliv/turisme (lokal/trad.) Konsentrere ferdsel. Sti- og løypeplan! Begrense heli + drone + ekstremsp.	Randsone	Ja. Villrein.
Forollhogna NP	Generell. Villrein Kulturminne Kulturlandskap	Fokus bort fra villmark og villrein. Fokus på landskap, setring og fjellandbruk	God. Villrein Landskap og naturtyper. Samiske kulturminne. Lokalhistorie	Nei. Ønsker på stislitaser. Forskningsrapporter om villrein	Ja (med villreinfokus) Tellingar Lokale innspill (reiseliv mm). NP-landsby Hytteundersøk. mm	Vern Trad bruk. Turisme, men lite tilrettelegg.	Trad bruk og turisme som stimulerer setring, mat og dyrehold – i randsone	Randsone. Også der tilrettelegging skal skje	Ja, Natur og kultur («Velkommen ut»)
Jotunheimen NP	Geologi, fjellformasjoner botanikk, limnologi, kulturminner, villrein i vest	Ferdsel, slitasje og forstyrrelse	Generelt god. Middels på villrein	Ja. Rovfugl/ våtmarksfugl	Ja. Tellingar. Reiselivskartlegging. Reindrift (i øst)	Vern. Gode opplevelser. Stort volum Lokal verdiskap.	Turisme og friluftsliv. Lokal bruk.	Tre soner: Vernesone, bruksone og sone med spesiell tilrettelegging og inngrep	Ja. Kanalisering
Langsua NP (uten villrein)	Generell. Lite påvirka, frodig lavfjellsregion m myr, vann, våtmark, urskog kalkrike omr., naturbeiter, kulturminner, kvartærgeologi. Stølsmiljø	Økt turisme / slitasje. Rovfuglhekking. Info- og kunnskapsmangel i hele 'kunde-reisen'. God kapasitet for 'rett bruk'	Gjort flere bio-kartlegginger og tilhørende sårbarhetsvurderinger (fugl, planter mm) 2015-2018. Løpende overvåkning. Naturbase. Artsdatabanken	Ikke spesifikt for BS	Ja (2016) Lokalskunnskap Kontakt m reiselivet Reindrift, Jordbruk.	Differensiert forvaltning ut fra verneverdi. Styre ferdselen (dagens mønster).	Friluftsliv/ turisme: Korte NP-runder i randsonen. 'Villmarksturer'. Også beitebruk (inkl. tamrein)	Randsone m info/start (og fine opplevelser) Kjernesone: Villmarkspreng Tenke 'fokus-områder' mer enn Rand-/kjernesone	Ja. Fugl. Våtmark. Rikmyr. Vegetasjon. Men ønsker ny bruk på robuste steder. Følge med vha. overvåking, styrings-tiltak mm
Fulufjellet NP (uten villrein)	Generell. Inngrepsfritt, barskog, kjuker. Kulturminner.	Økt ferdsel: mer slitasje. Fugleliv. Urørt preg.	Kulturminne-registreringer	Ja (to i 2017): Seks stier	Ja (2016). NB: Nabo F-fjället NP i Sverige m/ mange bruker-/turist-bedrifts-undersøkelser.	Vern + lokal verdiskaping og verneforståelse	Friluftsliv/Turisme (Merkevare) Vandringar. Kanalisering.	Randsone (4, tiltak og kanalisering). 6 fokusomr.	Ja, Villmarksprega omr. Gammelskog, lav. Rov- og vannfugl. Kulturminner.

								4 soner (1, mest urørt).	
--	--	--	--	--	--	--	--	--------------------------	--

Samisk reindrift

Område (9 stk)	Verne-verdier?	Utfordring, Bruk, Annet?	Kunnskap, Verne-verdier?	Gjort sårbarhetsvurdering?	Kunnskap om bruk?	BS – Mål?	BS -bruksfokus?	Rand-/Kjernesone?	BS - vernefokus?
	Generell + Spesifikk?	Turisme? Annet?	God/middels /dårlig	Ja/nei Annet?	Brukerundersøkelse ? (ja/stedvis/nei). Tellingene? Annet?	Vern/trad bruk /turisme	Friluftsliv, Turisme, Landbruk/trad..	R/K Eller Irrelevant?	Ja/nei
Børgefjell NP	Generell. Samisk kultur og næring	Økt besøksvolum. Nye ferdselsfor-mer. NB: Øst-områdene. Vår-forsommer	Godt-middels?	Ja, enkeltlokali-teter	Ja (2017) Sekundærdata	Oppleve villmark ≠ nasjonalparker flest. Lite ferdsel. Turisme utenfor NP	Erfarne villmarksbrukere. Reindrift. 'Turisme' utenfor NP	R/utenfor. Alt med volumpreg utenfor NP	Ja. Det urørte + reindrift Info til besøkende om verneverdiene; ikke fysiske tiltak kjerneområdene
Kvænangsbotn og Navitdalen LVO	Generell. Kvensk og samisk kultur	Turisme. Forventer økning	Middels, om mye: rovfugl, insekter, planter, kulturminner. Lite: om sopp, lav og moser.	Ja, for to turveg-lokaliteter	Nei. Ikke tellingene. Sekundærdata. Rapport fra reiselivsaktører. Rapport om reindriften og om landbruk.	Enkelt friluftsliv, uten sosial- og naturbelastning Anlegg med ev. mer tilrettelegging ved innfallsporter	Mest de lokale og hytteeiere. Vil følge turist-utviklingen.	Randsone: tiltak v innfallsporter Kjerneomr: 4 eksisterende stier	Ja, reindrift. Lite ferdsel som utfordrer verneverdiene. «Fortsette som før»
Øvre Pasvik NP	Generell. Barskog og skogøkosystem. Kulturminner. Reindrift	Skjerme skog mot 'vedtekt'. Påvirkning og slitasje fra trad. friluftsliv	God: Fugl Middels/god? : Kulturminner /-spor (samiske)	Nei?	Eldre og avgrensa (2006). Innspill fra reiselivs-aktører. Tellingene.	Ingen slitasje i urskog. Minimere slitasje. Hensyn til reindrift. Ivareta sårbare lokaliteter og kulturminner	Friluftsliv. Tradisjonell bruk. Unngå org. Akt. Vinterstid	Randsone: To innfallsporterTil rettelegging, for å unngå slitasje.	Ja. Styre bruken gjennom tiltak.
Varangerhalvøya	Generell. Arktisk, østlig landskap, fjellrev, samiske kulturminne. Sone A: myr- og våtmark (sæd- og dverggås). Reindrift	Ingen akutte. Sensitiv vegetasjon. Forstyrrelse av fjellrev og snøugle (vår + sommer). Sårbart fangstanlegg	God: Naturtyper, fjellrev, kulturminne (fangstanlegg vill-rein)	Ja/delvis: Nattfjelldalen og Frøkendalen. Areal for reindriften (kalving mm).	Ja (2014) Arealkunnskap om reindriften	Vern. Lite tilrettelegging. Turisme: mer besøk, læring (natur/fugl, samisk kultur)	Fugleturisme, uten markedsføring/tilrettelegging av kjerneområdet. Trad bruk.	Randsone. Info, skilt og stier, bro over Syltefjordselva?	Ja. Skjerme kjerneområdet der de viktigste og sensitive kvalitetene er. Ikke detaljert.
Lomsdal-Visten	Generell. Grotter og karstformer. Variert og rikt: fra kyst til fjell.	NB: Begrense grottebesøk! Hekkende rovfugl.	God: bio-mangfold, grotter /karstformer.	Ja. Utvalgte lokaliteter.	Ja (2017) Tellingene Info fra reiselivsaktører	Vern er hovedmål. Bevare villmarksopplevelsen.	Villmarksfriluftsliv/turisme + korttidsbesøk v innfallsport.	Randsone (øke): Utvikle utkikkspkt og	Ja. Grottevern (info/undervisningsstoff). Rovfugl, reindrift, sauebeite.

	Kulturminner. Samisk kultur.	Kalvingsland (toppturer). Noe stislitasje			Lokalkunnskap (reindrift, sauebeite)	Innfallsporter og utsiktspunkt. Samhandling m næringsaktører	Tilpasse informasjon til type tur. Opplæring av turistaktører.	bedre tilgang til innfallsporter. Kjerne (som idag): lite/ingen tilrettelegging	Topografien begrenser ferdsel.
Rago	Uberørt nordlandsk fjellandskap m/ egenarta dyreliv (grenser til Padjelanta).	Dronebruk (fauna, villmarksopplevelsen). Stort villmarksbesøk. Infobehov! Finne turistaktører for samarbeid?	God: Naturtyper, fugler og dyr (inkl. rovfugl, lommer).	Ja. Ferdsel og bruk av ATV i søndre del (reindrift).	Ja (2017). Telling. Kontakt med reiselivs-bedrifter	Vern. Bevares m lite til tilrettelegging og oppleve urørthet og stillhet. Gi kunnskap om natur og samisk tradisjon. Utnytte høye besøkstall (næring)	Markedsføring av kommunen: «Norges villeste». Organisert ferdsel lovlig. Ikke markedsføre kjerneområdet, men prioritert rundtur (merking, skilt)	Randsone. Høg kvalitet på innfallsporter (anlegg, info). Kanalisere de fleste til rundtur.	Ja. Verne uberørt skog m/sensitiv fauna. Kulturminner, reindriftskvaliteter Randsone. Akt. Med reguleringsplan for innfallsporene. Lede turistferdsel utenom vernekv.
Skarvan og Roltdalen NP og Sylan LVO	Generell. Kulturminner (Kvernstein-drift mm). Samisk kultur og reindrift.	Balansere mot nytt friluftsliv (toppturer, sykling, kiting, padling). Spredd ferdsel; beitero for reinen.	God/middels? Kulturminner og rødlista arter.	Ja. Fugl og vegetasjon, på utvalgt lokaliteter. Foreslått flere sårbarhetsvurderinger	Ja (2016). Telling. DNT-hytter. Turbøker. Info fra reiselivsbedrifter.	Vern (natur & kulturminner) Naturbasert næring (rein, beite, høsting). Bedre besøksforvaltning. Bevisgjøre bedrifter/lokale Verdiskaping.	Det enkle friluftslivet! Innfallsporter & kanalisering. Utvikle eksist. infrastruktur. Føre-var på nye friluftsl. former. Informasjon!	Randsone. Innfallsporter og ellers vedlikeholde eks. stier	Vern: Det urørte, biomangfold, kulturminner, naturgrunnlag for reindrift.
Gutulia NP	Generell. Urørt skog, myr og fjell. Kulturminner Samisk kultur og reindrift	Sikre det urørte preget. Skjerme steinalderfunn	God/middels? Kulturminner. Sopp, planter, dyreliv	Nei. Men mener å ha god oversikt. Liten NP.	Ja (2016) – felles med Femundsmarka NP Telling.	Vern (natur, kulturminner, Gutulisetra) Gi gode opplevelser. Lokal verdiskaping	Beholde etablert bruksmønster. Stimulere dagsturbesøk til Gutulisetra.	Randsone/ utenfor NP: Sone 1: Gutulisetrområdet, og stien dit, fra P. Sone 2: Resten av NP (vern)	Vern: Sone 2 (ikke fysiske tiltak, men reindrift + trad. Bruk og høsting). Sone 1 skal avlaste bruk av sone 2 vha. skånsom tilrettelegging.
Trollheimen LVO	Generell. Skog og seterdaler	Økt bruk: utfordre beitenæring, verneverdier, opplevelser. Mange lokaliteter nevnt	Middels? om: Naturtyper, vegetasjon, fugl. Ekspisitt kartfesta kunnskap og utfordringer. Dårligere om kulturminner.	Ja (2015-18), av de mest brukte stier, vegetasjon, naturtyper Også for fugl, og beitenæring-ens sårbarhet.	Ja (2016). Telling. Hytteundersøkelser, reislivskartlegging, møter m brukergrupper. Beitebrukskunnskap . Reindriftskunnskap.	Opprettholde bruksmønster. Enkelt friluftsliv. Beiting, setring,	Friluftsliv. Landbruksint. Reindrift. Balansen mellom disse	Randsone: ev. nye tiltak. Også der det er behov i kjernomr. For å sikre verneverdier.	Ja, kanskje like sterkt vedrørende beiteinteresser, setring og reindrift, som de naturfaglige verdiene? Poengterer kunnskapsbehov.

Kyst – fjell – brelandskap

Område (4 stk)	Verne-verdier?	Utfordring, Bruk, Annet?	Kunnskap, Verne-verdier?	Gjort sårbarhetsvurdering?	Kunnskap om bruk?	BS – Mål?	BS-bruksam fokus?	Rand-/Kjernesone?	BS - vernefokus?
	Generell + Spesifikk?	Turisme? Annet?	God/middels /dårlig	Ja/nei Annet?	Brukerundersøkelse ? (ja/stedvis/nei). Telling? Annet?	Vern/trad bruk /turisme	Friluftsliv, Turisme, Landbruk/trad..	R/K Eller Irrelevant?	Ja/nei
Åfotbreen LVO	Generell. Oseanisk brepreg. Geologi. Kulturlandskap	Ikke i dag. Lite bruk, lite tilgjengelig	Dårlig. Generell og ikke systematisk. Eks. databaser	Nei	Nei. Erfaringsbasert/ anekdotisk?	En forenkla strategi! Vern. Mer turisme. Gjøre LVO kjent	Ikke nevnt. Indirekte: Friluftsliv, turisme	R. Eksisterende marka ruter	Urørt landskap
Lyngsalpan LVO	Generell. Karakteristisk fjellandskap. Isbreer, geologiske formasjoner. Kulturminner, kulturhistorie. Samisk kultur og næring	Våt og lettgått / letterodert mark; samle ferdselen – tiltak? Kritiske arealer for reindrift (trekk, vårbeite, kalving) Sosiale medier!	God: hekke-lokaliteter. Middels?: geologi, vegetasjons- og beitekartlegging, kulturminner.	Nei	Ja (2017). Telling. Kartlagt reiselivet. Visit Lyngenfjord	Vern. Liten grad av fysisk tilrettelegging. Gode opplevelser. Lokal verdiskaping og stolthet.	Fril/turisme: kanalisere til robuste steder. Balansere til rettelegging og opplevelse av det uberørte. Bruke info – styre ferdsel og dempe konflikter med beite/reindrift.	Stimulere i randsonen. Men fokus på sti-kvaliteten i sentrale områder (skåne det sårbare).	Ja, men lite fokusert/konkret. Frykt: sosiale medier opp mot lokal info og styringstiltak!
Naustdal – Gjengedal LVO	Generell. Stor variasjon (lågland, elver, våtmark, stølsdaler, fjell og bre). Kulturlandskap og kulturminne. (ingenting om villrein)	Sårbare våtmarker /delta, for ferdsel. Kalvingsområde for villrein. Rovfugl-hekking. Sykling? Slitasje/ erosjon på visse stier	Middels: Rovfugl. Dårlig: Fra databaser og fra arbeidet med FV-plan.	Nei (forenkla Besøkstrategi)	Nei (forenkla Besøkstrategi) Begrensa bruk i dag; mest lokale. Sekundærdata (bomveger, hytte bruk mm). Mest populært: Vandring og vårski-toppturer Sykkelpotensial? (ikke stimuleres). Vekst? ... tilreisende!	Bedre opplevelser. Stimulere næringsutvikling, så lenge det ikke utfordrer verneverdiene. Mer bruk skal ikke gi mer slitasje.	Tiltak i tre allerede populære «fyr-tårn». 4 framheva toppturer på ski. Ambisjon: 20 % bruks-økning i løpet av 5 år.	Ikke fokusert. Men 3 fyr-tårn og toppturer har utgangspunkt i innfallsporter	Ikke mye sårbar natur, men denne skal ikke utfordres. Ikke forstyrre villrein. Fysiske tiltak kun der det er merka stier mm. Vurdere sårbarhetskartlegging senere, dersom bruksøkning.

Nærøy-fjorden LVO - Verdensarvområde	Generell. 'storfelt isbre-utforma landskap'. Kulturlandskap med slåtteteiger, beitelandskap, stølsområde, gårdsbruk og kulturminne. (ingenting om villrein)	Sårbar vegetasjon (fossesprut, våtmark, urskog, skogbrann). Erosjon langs fjorden (ulike båttyper). Villrein (kalving, vinterbeite, trekk). Uroing av sel. Beiteinteresser/ferdsel Hekkeområde i våtmark.	God: Erosjon fra skipsbølger. Middels: Kystsel Ellers? Middels: Villreinens sårbarhet sommer/vinter. Hva med våtmarksfugl?	Ja, for utvalgte lokaliteter (strandsonen, Sivlefossen/Stalheimskleivi, Slettedalen)	Ja (2018). Turistundersøkelse 2015. Telling.	Å balansere vern - gode opplevelser - lokal verdiskaping.	Friluftsliv/turisme (men ikke til hinder for landbruk) Landgang for padlere på fjorden. Balansen mot beite/landbruks drift. Ikke sykkelstier!	Ikke tydelig (og bare delvis relevant)	Ja. Dette skal skjermes ved å unngå ny tilrettelegging: områder med høy landskapsverdi, villreinområde, urørt preg, myrområder.
---	---	---	--	--	--	---	---	--	---

Kyst

Område (5 stk)	Verne-verdier?	Utfordring, Bruk, Annet?	Kunnskap, Verne-verdier?	Gjort sårbarhetsvurdering?	Kunnskap om bruk?	BS – Mål?	BS -bruksfokus?	Rand-/Kjernesone?	BS - vernefokus?
	Generell + Spesifikk?	Turisme? Annet?	God/middels/dårlig	Ja/nei Annet?	Brukerundersøkelse? (ja/stedvis/nei). Telling? Annet?	Vern/trad bruk/turisme	Friluftsliv, Turisme, Landbruk/trad..	R/K Eller Irrelevant?	Ja/nei
Færder NP	Generell. Økosystem i ytre Oslofjord. Inkl kultur-landskap	Marint miljø. Svaberg – bål. Marint avfall. Motorferdsel på sjø. Landgangsforbud.	(Delvis?) god: Vegetasjon, sjøfugl, kulturminner, naturtyper	Nei. En ambisjon i BS (tiltaksplanen)	Ja. Telling. Sekundærdata. Informant-møter	Vern. Gi kunnskap om NP Enkelt friluftsliv Utvalgt tilrettelegging.	Friluftsliv: Padlere. Fiske. Kyststien. Vannbaserte akt. (kite, seile, småbåt ...)	Irrelevant. Tiltakene mest knytta til land/øyer. Differensiert.3 innfallspor	Ja Kulturlandskap (skjøtsel – åpne)- Kanalisering av landferdsel.
Nordkvaløy – Rebbenesøy LVO	Generell. Kystnatur i Troms. Kvartær-geologi. Kultur-minner.	Tilrettelegging eller ikke? (Mest relatert til grunneiere, turistbedrifter, gjester)	Dårlig/middels? Primært eks. Data-baser. Naturtypekart-legging. Landskapsanalyse. Kvartærgeologisk vurdering.	Nei	Nei. Friluftslivskartlagt. Undersøkelse blant reiselivsbedrifter.	Ivareta naturverdiene. Opplevelser. Lokal verdiskaping og bedre forståelse for vernet. God samhandling med relevante aktører. 'Enkel strategi'	Enkelt friluftsliv/turisme. God kvalitet på møtepunkt gjest – verneområde. Beholde dagens ferdselsmønster	Lite relevant. Avh av båt. Innfallspore Mikkelsvik (utenfor LVO), via Haugland på Hersøya (i LVO)	Ja, men ikke eksplisitt. Kanalisere bruk til robuste områder. Info-prod til besøkende om fugleliv og om historien og kulturlandskap på øyene.

Jomfruland NP	Generell. Israndavsetning /raet. Sjø-bunnen. Naturtyper på land. Kystlandskap. Kulturminner. Sone A: Kulturmark. Sone B: Fugl og hekkeområder.	Populært besøksmål, men relativt robust; begrense påvirkning av utvalgte lokaliteter. Taxi- og rutebåter? Ribber/ vannskuter? Dykking? Turister på Øytangen - slitasje.	God/middel? Fra verneprosessen: Marine kvaliteter, sjøfugl, sel, naturtyper (land), rødlistearter, landskap, arkeologi, nyere kulturminner. Fuglestasjon.	Nei	Nei, men bruksanalyse fra 2014. Jomfruland NP som reiselivsattraksjon. Tellingene.	Bevare natur- og kulturverdier Så: Gode opplevelser og økonomisk verdiskaping.	Natur- og fugleinteresserte. Mer besøk? ..må bli vår og høst, ikke mer på sommeren.	Irrelevant	Ja. Sjøfugl og sel, Fugleunger på land, fjordtorsk og hummer. Tørre enger og sandkyst, Strandvoller. Bruk og ferdsel må innrette seg, og styres/ledes. Ulike naturtema har ulike forvaltningsmål, godt begrunna. Mest fokus på det landbaserte, mindre på det under-sjøiske.
Vegaøyen (kompleks av verneområder + Verdensarv)	Generell. Øy- og våtmarkssystem. Helårs våtmarks-fugleomr. Plantegeo-grafisk unikt. Kulturlandskap. Fiskerbønder/ dunvær mm - i 1500 år.	Forstyrrelse i hekketida. Gjengroing. Erosjon.	God/middels? Ornitologi, kulturhistorie /-landskap. Vegetasjon	Ja (2017); tre lokaliteter (to stier og et fuglevær).	Ja (2018). Kunnskap om næringsaktører. Historisk kunnskap.	Forvalte aktivt, kunnskapsbasert og differensiert for å sikre hensynet til verneformåleneK ombinere med overvåking.	Friluftsliv, turisme: Styre ferdsel på land vha. stier. Etablere padleruter utenom sårbare lokaliteter.	Lite relevant.	Ja. Skjerme sjøfugl og våtmarksfugl. Synliggjøre kulturminner og kulturhistorie (stier og padleleder).
Raet NP	Generell. Kvartærgeologi / raet. Agders kystområde (land og sjø. Kulturminner). Sone A: sjøfugl. Sone B: naturtyper. Sone C: referanseområder i sjø.	Motorisert ferdsel: særlig vannskuter, + atv, el-sykel mm). Konflikter både sosialt og for natur/fugleliv (Tromling-sundet). Arkeologiske kulturminner. Gjengroing.	Mange relevante tema! God/middels: Fugleliv, sommerfugler, kvartærgeologi, kulturminner, marint miljø, vegetasjon.	Ja (2018): Tre lokaliteter: Hoveodden, Tromlingene, Søm-Hassel-tangen (ikke på geologi, insekter, det undersøiske).	Ja (2018) + Interessentanalyse, tellingene, oversikt på næringsdrivere. Stort volum, dels letttilgjengelige områder. Også landbruksinteresser (beite mm).	1 Bevare verneverdiene (lite tilrettelegging).2 Vekst i lokalt næringsliv. 3Gode opplevelser og læring/ forståelse	Enkelt strand- og sjøfriluftsliv, Dagturbesøk. Informasjonsstrategi	Mindre relevant. Fokus på innfallsporter	Ja. Landkvaliteter som skal skjermes mot ferdsel (særlig sjøfugl og vegetasjon). Det undersøiske?

VEDLEGG 3: SPØRREUNDERSØKELSE

Evaluerings av forvaltningsordningen for nasjonalparker og andre store verneområder

Om deg

* Kjønn

Kvinne Mann

* Hvor gammel er du?

- 20-29
 30-39
 40-49
 50-59
 60-69
 70-79
 80-

* Hva er din høyeste fullførte utdanning?

- Grunnskole
 Videregående skole
 Inntil 3 års høyere utdanning 4 år eller mer høyere utdanning

Om verneområdene

* I hvilket fylke ligger verneområdestyret du er tilknyttet? (I flere svar mulig)

- Agder
 Innlandet
 Møre og Romsdal
 Nordland

Oslo

Troms og Finnmark

Trøndelag

Vestfold og Telemark

* Hvilken tilknytning har du / har du hatt til dette verneområdestyret (I flere kryss mulig)

- Forvalter
 Medlem verneområdestyre perioden 2015-2019
 Medlem verneområdestyre perioden 2019-2023
 Leder av verneområdestyre perioden 2015-2019
 Medlem av rådgivende utvalg perioden 2015-2019
 Medlem av administrativt kontaktutvalg
 Vara verneområdestyre perioden 2015-2019
 Vara verneområdestyre perioden 2019-2023
 Leder av verneområdestyre perioden 2019-2023
 Medlem av rådgivende utvalg perioden 2019-2023

Miljøverndirektør Annet

* Hvor mange verneområder har du forvaltningsansvar for?

- 1
 2
 3
 4
 5
 6+
 Vet ikke

Om representasjon

* Hvem representerer du i verneområdestyret / rådgivende utvalg?

- Jeg er politisk representant oppnevnt av kommunen
 Jeg er politisk representant oppnevnt av fylkeskommunen Jeg er oppnevnt av Sametinget
 Jeg er grunneierrepresentant Jeg er interesserepresentant Annet

* Hvilket parti representerer du?

- Arbeiderpartiet Fremskrittspartiet Høyre
 Kristelig Folkeparti Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti Venstre
 Miljøpartiet De Grønne Rødt
 Lokal liste Annet

* Hvilke interesser representerer du? (fere svar mulig)

- Friluftsliv Landbruk Jordbruk Reindrift Naturvern Skogbruk Havbruk Fiskeri
 Grunneier Reiseliv
 Offentlig forvaltning Lokalsamfunnet
 Annet

* Hvilke interesser representerer du i verneområdestyret?

0/4000

* Hvor ofte har du deltatt på møtene i verneområdestyret?

- Alle møtene Svært ofte Ofte Sjelden Svært sjelden Aldri

* Hvor ofte har du deltatt på møtene i rådgivende utvalg?

- Alle møtene
 Svært ofte
 Ofte
 Sjelden
 Svært sjelden
 Aldri

Hvorfor har du deltatt sjeldent / ikke deltatt på møtene?

0/4000

Om verneverdiene og arbeidet iverneområdestyret

* I hvor stor grad har ivaretagelse av verneverdiene preget arbeidet med... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5		Ikke relevant	Vet ikke
Forvaltningsplan							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skjøtselsplan		6	7					
Besøksstrategi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Revisjon av verneforskrifter		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>					
Vedtak på dispensasjonssøknader							<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		

Hvorfor / hvorfor ikke har ivaretagelse av verneverdiene preget arbeidet?

0/4000

* I hvor stor grad vil du si at... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5	6	7	Ikke relevant	Vet ikke
verneverdiene er grunnlaget for alle beslutninger i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
det har vært konflikt mellom verneverdiene og andre interesser?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aktiviteter utenfor verneområdene utgjør entrussel mot verneverdiene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
verneområdestyret fatter vedtak om aktiviteter utenfor verneområdene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kunnskap om verneverdienes tilstand brukes som grunnlag for alle beslutninger i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
forvalters innstilling til saker ivaretar verneverdiene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
rådgivende utvalg fokuserer på verneverdiene sine diskusjoner?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kunnskapsgrunnlaget om verneverdiene er god nok til å treffe gode beslutninger?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
forvaltningsplanen bidrar til å ivareta verneverdiene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
besøksstrategien bidrar til å ivareta +verneverdiene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hvilke interesser vil du si kommer i konflikt med / utgjør en stor trussel mot verneverdiene?

0/4000

Om arbeidet i verneområdestyret

* I hvor stor grad kjennetegner følgende faktorer arbeidet i verneområdestyret... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5	6	7	Ikke relevant	Vet ikke
Forvalterens innstilling vedtas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forvalterens innstilling endres i vedtaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det gis gode begrunnelser for vedtak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er gode rutiner for å evaluere konsekvensene av vedtak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mange vedtak påklages	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klagesaker oversendes til Miljødirektoratet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klagesaker behandles i verneområdestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Møtene gjennomføres digitalt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Saksbehandlingstiden er for lang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi må innhente informasjon fra andre enn rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det delegeres for mange vedtak fra verneområdestyret til forvalteren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi bruker mye tid på saker som ikke berører verneområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi opplever ofte spørsmål rundt representantenes habilitet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hva er styrkene / svakhetene ved verneområdestyrets arbeid?

0/4000

Hvem klager på vedtak i verneområdestyret?

0/4000

Om din arbeidssituasjon

*** I hvor stor grad er du enig i følgende påstander... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært storgrad)**

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
Jeg har et stort faglig nettverk å dra veksler på	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har et stort faglig fellesskap i tilknytning til kontoret mitt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mitt kontor er lokalisert sammen med andre relevanteaktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mitt kontor er fornuftlig lokalisert i forhold til den jobben jeg skal gjøre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det har vært diskusjoner knyttet til lokaliseringen av forvalters arbeidssted	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg kan diskutere aktuelle problemstillinger med relevanteaktører på mitt kontor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har støtte fra verneområdestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min innstilling vedtas av verneområdestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er gode diskusjoner i verneområdestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har avgitt uttalelser vedrørende kommuneplan, regionaleplaner etc. på vegne av verneområdestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er god arbeidsdeling mellom meg og verneområdestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er god arbeidsdeling mellom meg og administrativt kontaktutvalg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg tar ofte kontakt med fagmiljøet hos Fylkesmannen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får god oppfølging fra Fylkesmannen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg tar ofte kontakt med fagmiljøet hos Miljødirektoratet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg får god oppfølging fra Miljødirektoratet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Jeg tar ofte kontakt med andre forvaltere

Jeg får god oppfølging fra andre forvaltere

Om rådgivende utvalg

* I hvor stor grad vil du si at rådgivende utvalg... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5	Vet ikke
har et tydelig og avgrenset mandat? har en tydelig rolle i forvaltningen? er enkelt å rekruttere deltakere til? er et organ som folk ønsker å være representert i? er en god dialogpartner?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tar kontakt med forvalter utenfor de faste møtene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tar kontakt med representanter i verneområdestyret utenfor de faste møtene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
har innflytelse på arbeidet i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/>	<input type="radio"/> <input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Om medvirkning og innlytelse

* I hvor stor grad opplever du at du har innlytelse på forvaltningen av verneområdet? (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

1 2 3 4 5 6 7 Vet ikke

* I hvor stor grad opplever du at det legges til rette for medvirkning i forvaltningen av verneområdet? (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

1 2 3 4 5 6 7 Vet ikke

Om din kontakt med andre

* Hvor ofte... (1 = Aldri - 6 = Alltid)

	Aldri	Svært sjeldent	Sjeldent	Ofte	Svært ofte	Alltid
Innhenter du kunnskap og synspunkter fra det organet du representerer i forkant av møter i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innhenter du kunnskap og synspunkter fra andre i forkant av møter i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapporterer du tilbake fra møter i verneområdestyrer tildet organet du representerer?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapporterer du tilbake fra møter i verneområdestyrer til andre?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

* I hvor stor grad vil du si at Fylkesmannen har ... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5	Ikke relevant	Vet ikke
blitt spurt til råds av verneområdeforvalteren?blitt spurt til råds av verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
blitt spurt til råds av medlemmer av rådgivendeutvalg?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
funnet en god balanse mellom å ha en rådgivende og en kvalitetssikrende funksjon (som ankeorgan) overfor verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
påklaget vedtak i verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

* Har overføringen av ansvar for verneområdeforvaltning styrket arbeidet med naturmangfold hos fylkesmannen?

Ja Nei Vet ikke

* Har delegeringen av ansvar for verneområdeforvaltning til verneområdestyrer påvirket verneverdiene negativt?

Ja Nei Vet ikke

Hvordan har verneverdiene blitt negativt påvirket av overføringen av forvaltningsansvaret?

0/4000

Hvorfor har fylkesmannen påklaget vedtak i verneområdestyrene? Har klagene blitt tatt til følge? Gi gjerne konkrete eksempler

0/4000

Hvordan håndterer fylkesmannen spørsmål om inhabilitet og interessekonflikter i verneområdestyrene?

0/4000

* Hvordan opplever du at forvalterens ansettelsesforhold, med fylkesmannen som arbeidsgiver, fungerer i forhold til verneområdestyret arbeid?

0/4000

Din vurdering av forvaltningsordningen

* I hvilken grad opplever du at dagens forvaltningsordning har bidratt til... (1 = I svært litengrad - 7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
At verneformålet ivaretas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av naturmiljø, landskap og geologi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av kulturminner og kulturhistorie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At forvaltningen fremstår enhetlig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bedre lokal forankring av verneforvaltningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt tillit til verneforvaltningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt bevissthet og stolthet knyttet til verneområdene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt medvirkning i forvaltningen av verneområdene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av reiselivsinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av landbruksinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av reindriftsinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av vannkraftsinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av jakt- og fiskeinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av friluftslivsinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ivaretagelse av fritidsboliger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At spesielle utfordringer blir ivaretatt (gjengroing, fremmedarter, tilrettelegging og slitasje etc.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
At søkere får behandlet sine henvendelser innen rimelig tid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Reduksjon i konfliktnivå mellom ulike brukerinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

* I hvor stor grad opplever du at din deltakelse i verneområdestyret... (1 = I svært liten grad -7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5	6	7	Vet ikke
Bidrar til å fremme samiske interesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til å fremme reindriftas interesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til å redusere konflikter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til økt tillit mellom samiske interesser ogverneforvaltningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til økt kunnskap om reindrifta og samiske interesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til bedre samarbeidsforhold mellom ulike aktører iverneområdene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bidrar til bedre samarbeidsforhold mellom ulike samiskeinteresser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Påvirker den daglige driften av reindrifta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verdsettes av verneområdestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verdsettes av rådgivende utvalg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verdsettes av fylkesmannen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verdsettes av Sametinget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Om administrativt kontaktutvalg

For å sikre at forvaltningen av verneområdene blir godt integrert i den kommunale forvaltningen, ba Miljøverndepartementet i 2010 om at verneområdestyrene skulle oppnevne et administrativt kontaktutvalgmed representanter fra administrativt nivå i kommunene.

* Er det etablert et administrativt kontaktutvalg tilknyttet verneområdestyret?

Ja Nei Vet ikke

* Hvilke saker behandles i administrativt kontaktutvalg?

0/4000

* Hvor ofte har du deltatt på møtene i administrativt kontaktutvalg?

- Alle møtene Svært ofte Ofte Sjelden Svært sjelden Aldri Kjenner ikke til at det har vært møter

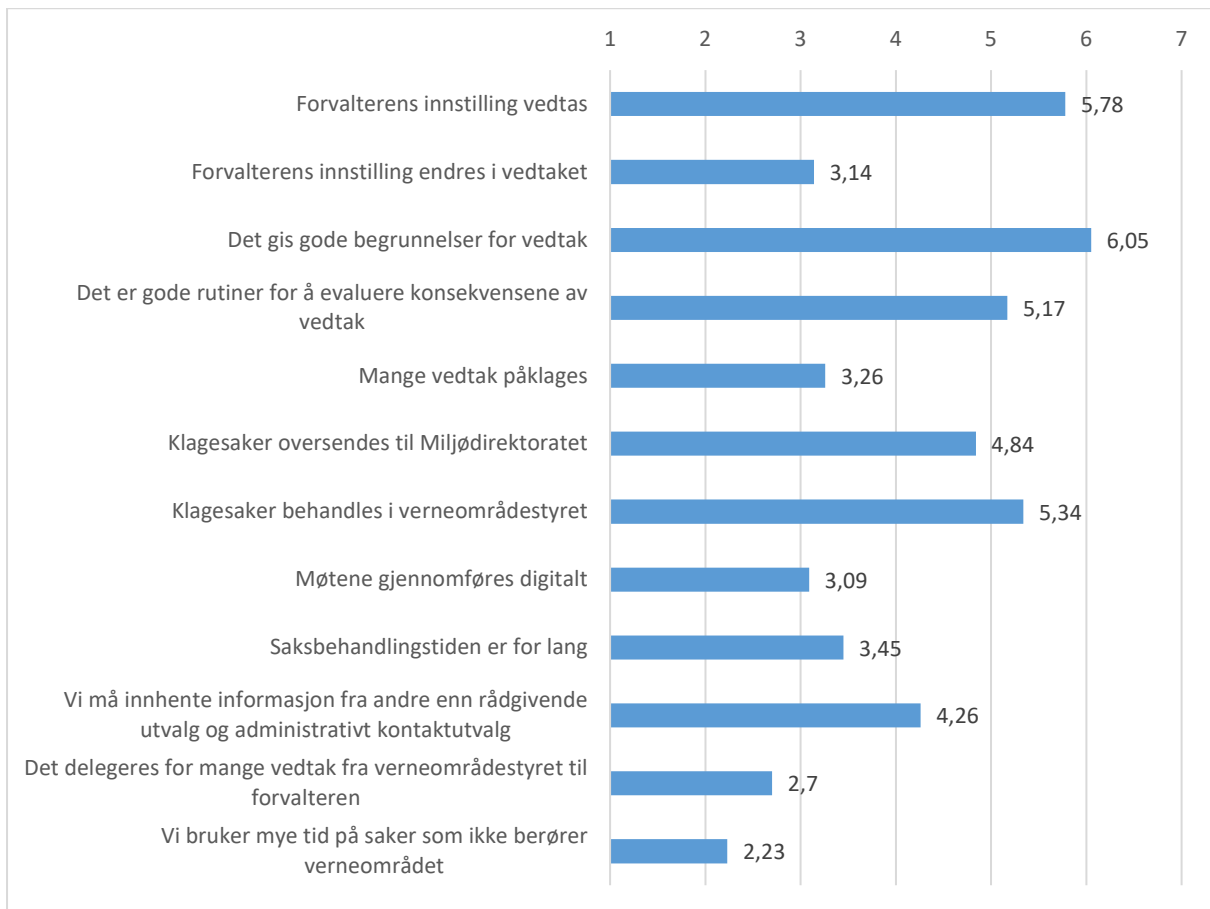
* I hvor stor grad vil du si at administrativt kontaktutvalg... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad)

	1	2	3	4	5		Vet ikke
bidrar til at forvaltningen av verneområdene blir godt integrert i den kommunale forvaltningen		6	7				<input type="radio"/>
er oppdatert på verneforskriftene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
er oppdatert på forvaltningsplan		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>
er oppdatert på besøksstrategien		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>
prioriteres av de berørte kommunene		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>
bør være obligatorisk å opprette for verneområdestyrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Helt til slutt, har du innspill eller kommentarer som ikke har kommet frem gjennom spørsmålene over og som du mener har betydning for evalueringen?

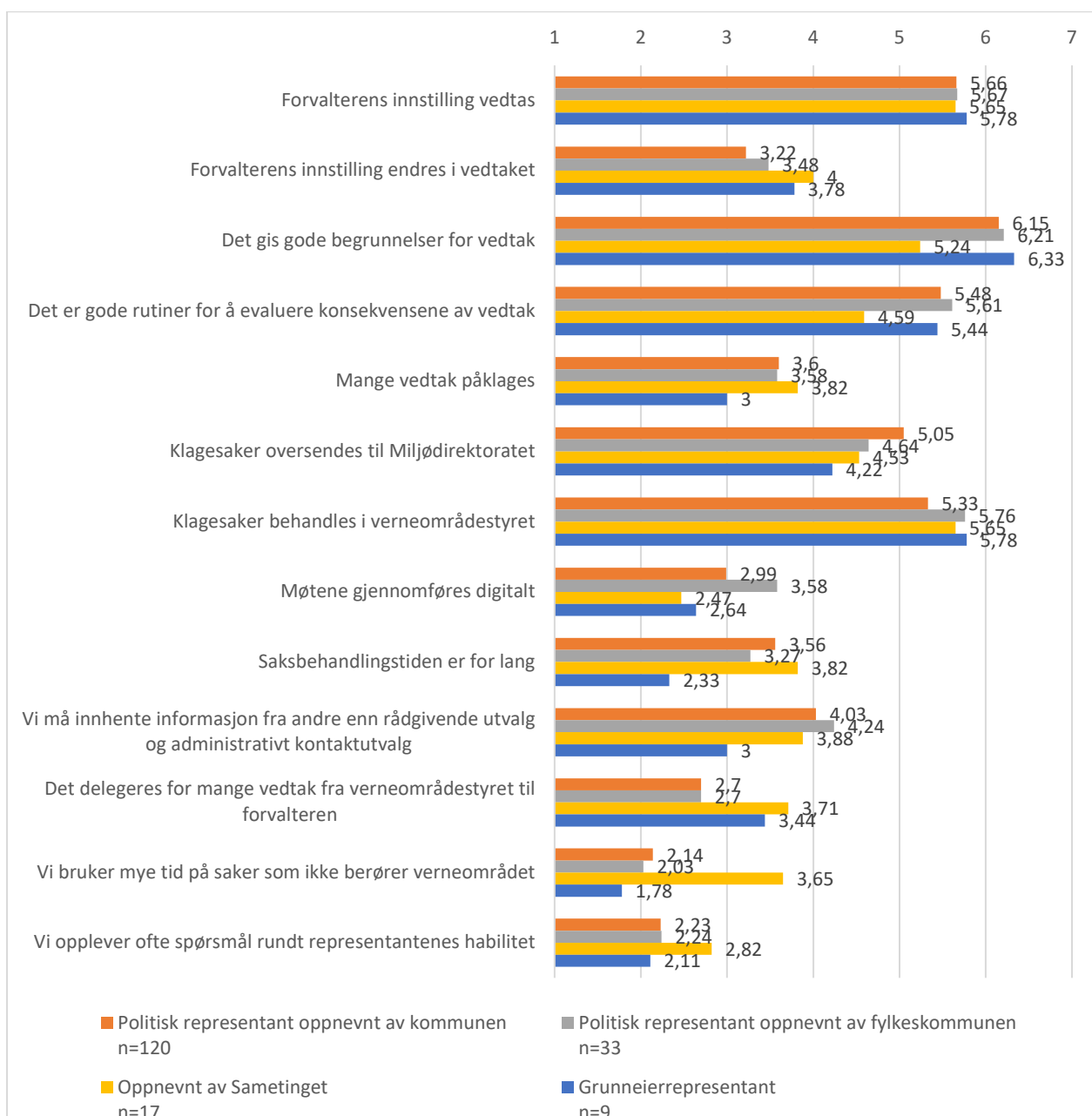
0/4000

VEDLEGG 4: FIGURER SPØRREUNDERSØKELSE

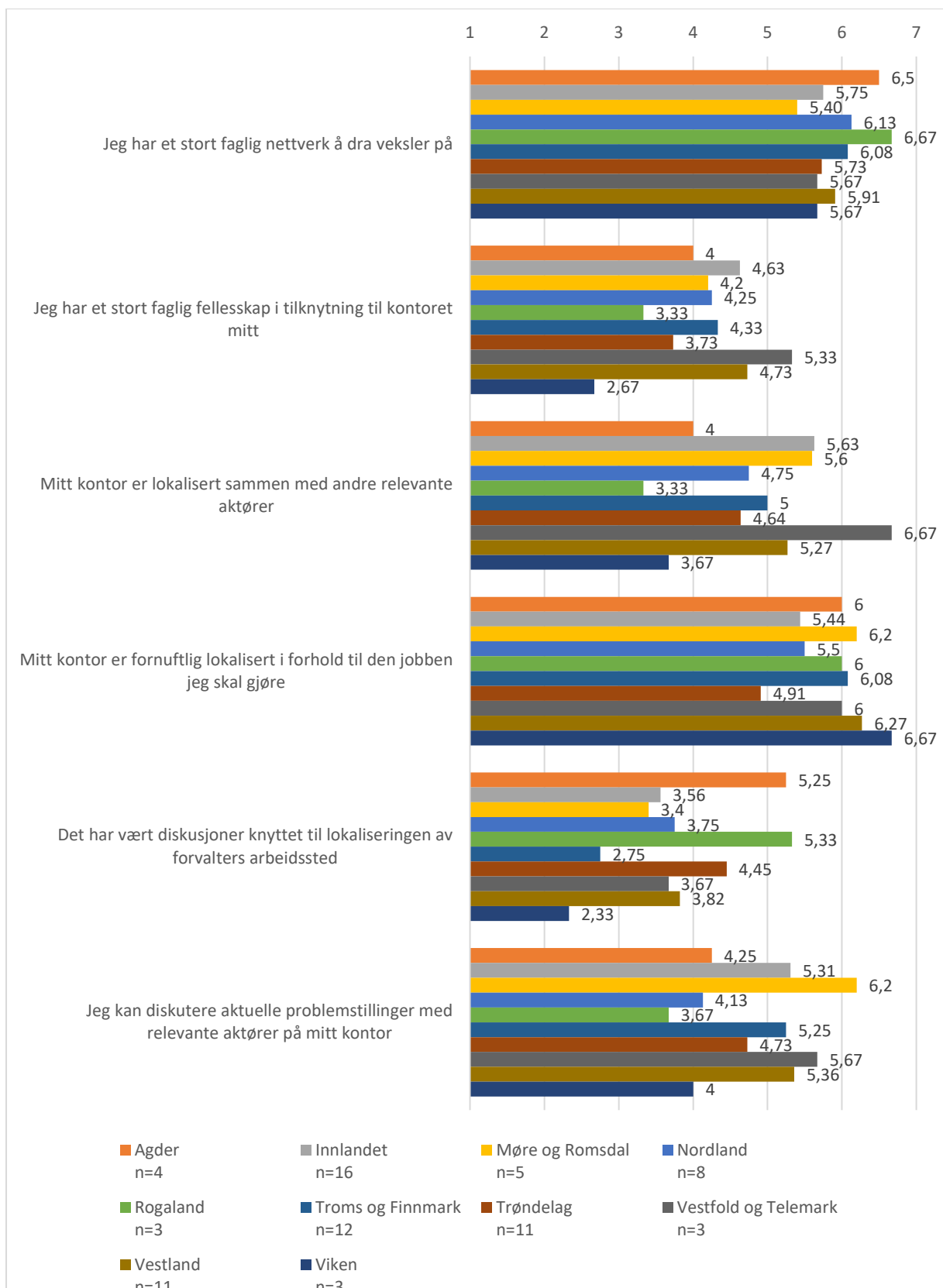


Figur 1: I hvor stor grad kjennetegner følgende faktorer arbeidet i verneområdestyret... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt. Totalt. n=242.

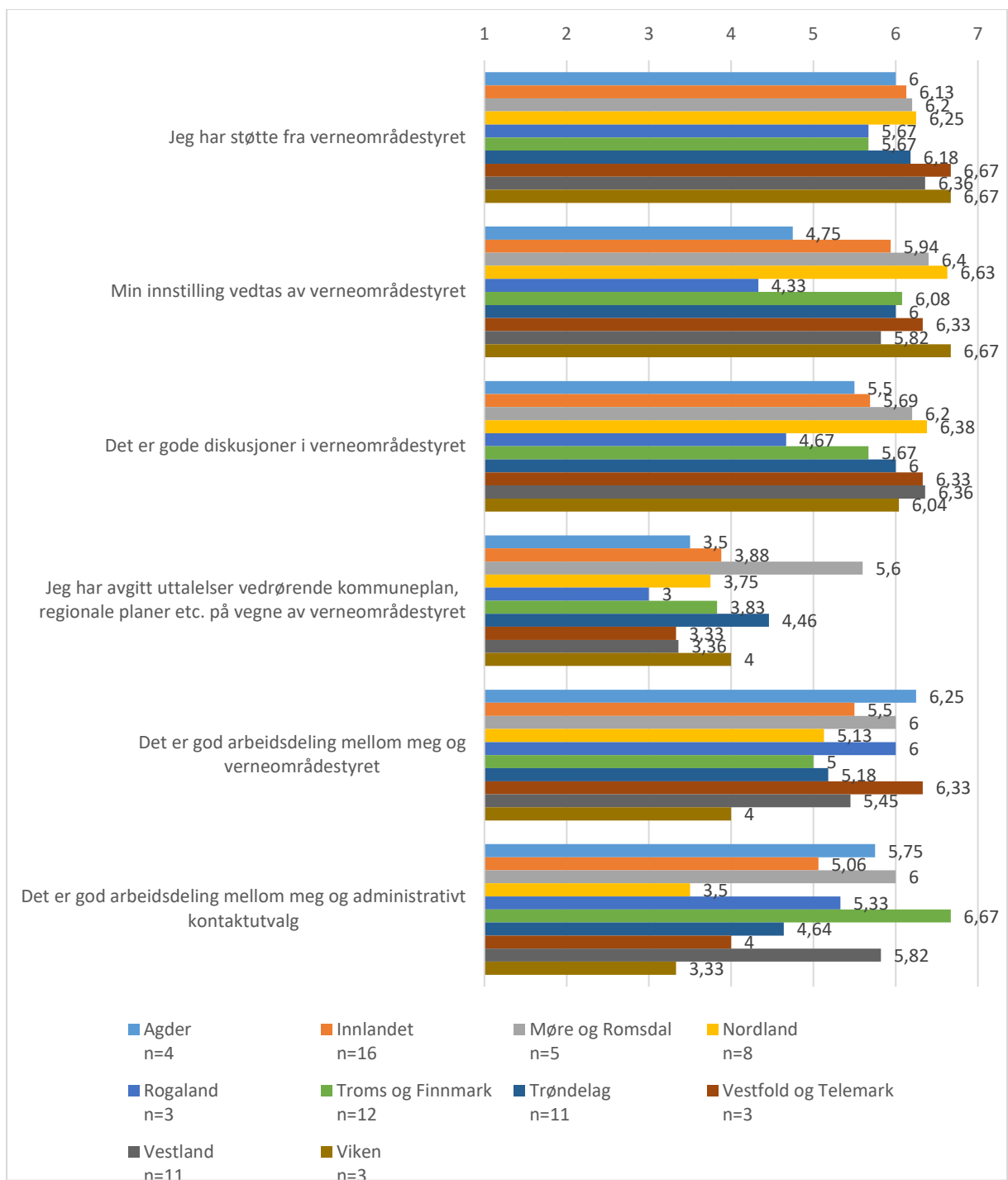
I Figur 2 er følgende interesser utelukket på grunn av for lav n: interesserepresentant og annet.



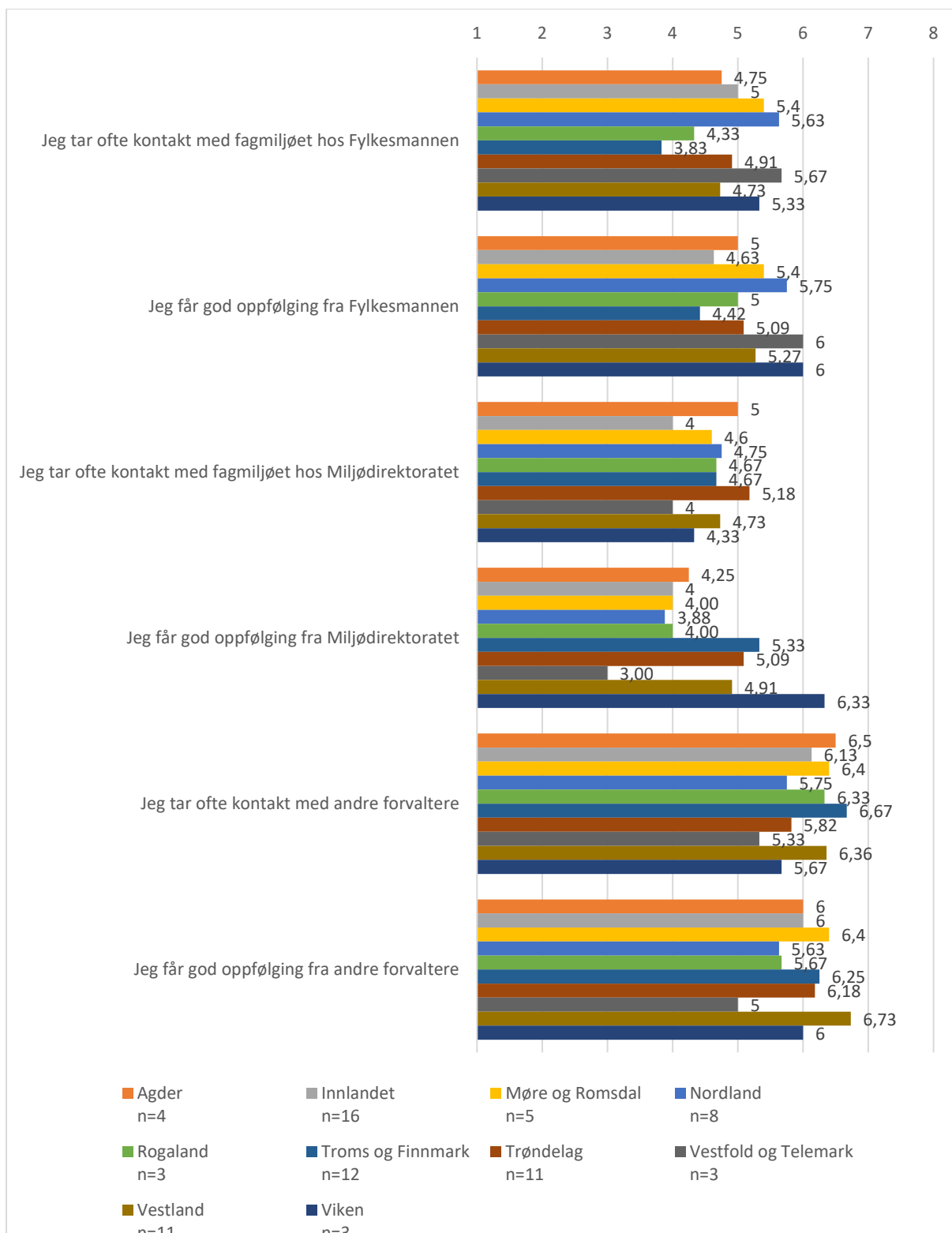
Figur 2: I hvor stor grad kjennetegner følgende faktorer arbeidet i verneområdestyret... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt. Etter hvilket organ man er oppnevnt av. n=242.



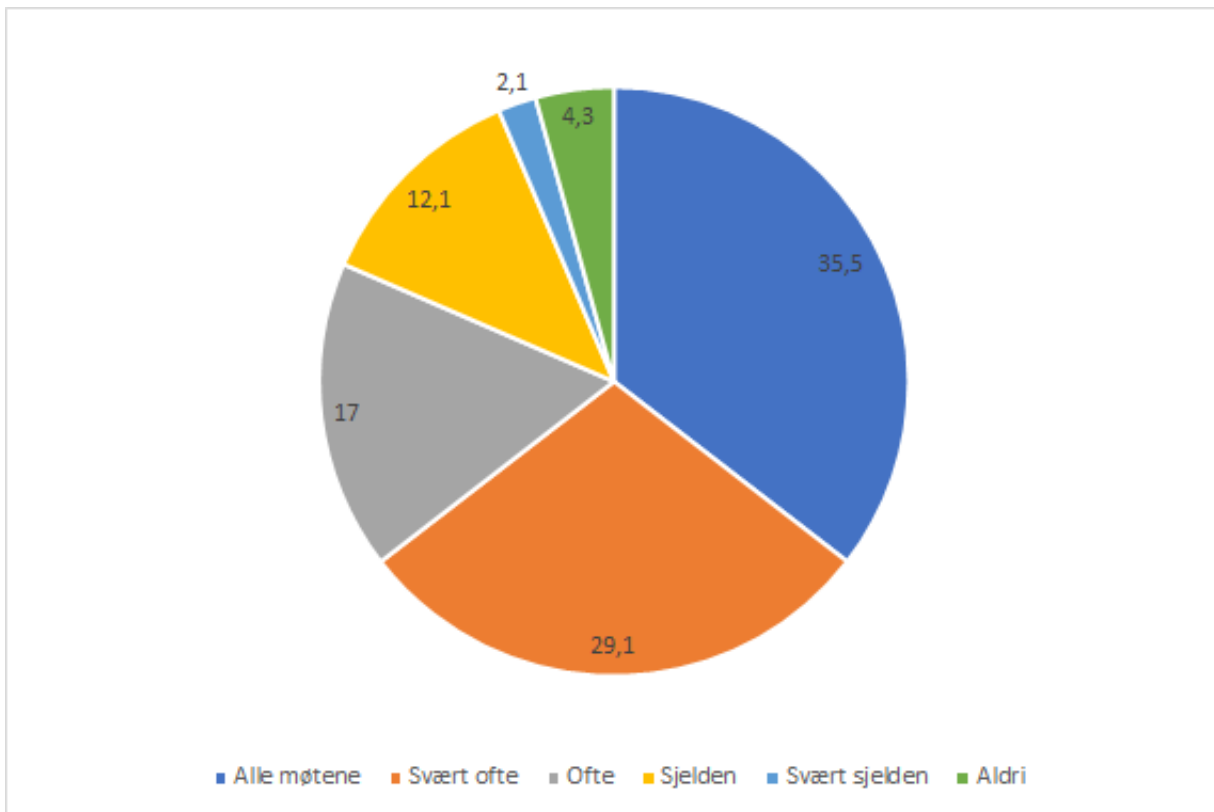
Figur 3: I hvor stor grad er du enig i følgende påstander... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Om forvalters lokalisering. Gjennomsnitt. Etter tilknytning til fylke.



Figur 4: I hvor stor grad er du enig i følgende påstander... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Om forholdet til verneområdestyret og administrativt kontaktutvalg. Gjennomsnitt. Etter tilknytning til fylke.

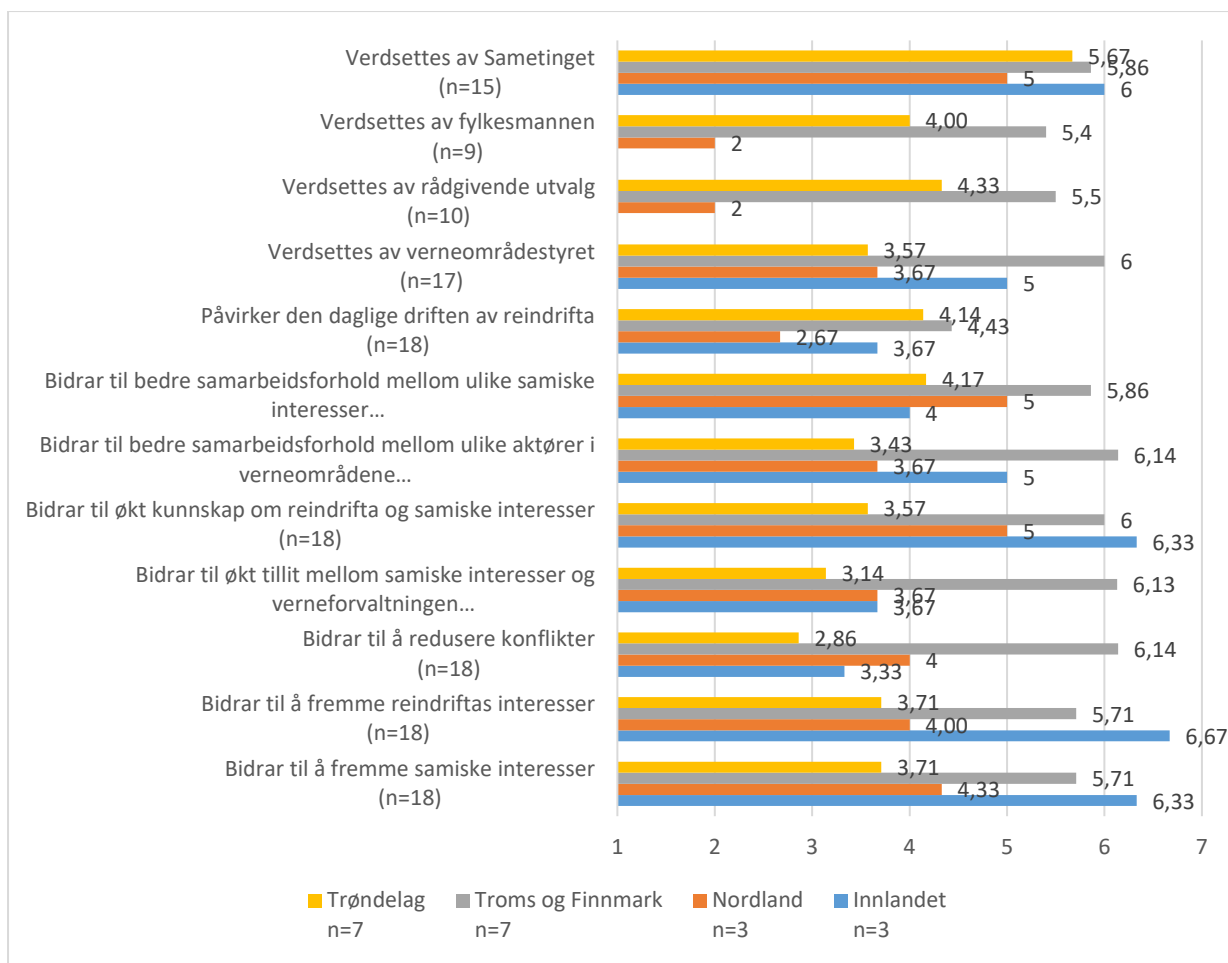


Figur 5: I hvor stor grad er du enig i følgende påstander... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Om oppfølging og kontakt med Fylkesmannen, Miljødirektoratet og andre forvaltere. Gjennomsnitt. Etter tilknytning til fylke.



Hvor ofte medlemmene av rådgivende utvalg har deltatt på møtene.

Figur 6: I hvor stor grad vil du si at rådgivende utvalg... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt. Etter hvem man representerer. n=316.



Figur 7: I hvor stor grad representantene med samisk bakgrunn opplever at deltakelsen i verneområdestyret... (1 = I svært liten grad - 7 = I svært stor grad). Gjennomsnitt. Etter fylke.

VEDLEGG 5: INTERVJUGUIDE

Bakgrunn:

- Kan du kort fortelle om din egen bakgrunn og hva slags tilknytting du har til verneområdene og verneområdestyret?
- Til forvaltere: Hvordan vil du beskrive jobben som forvalter? (hva gjør du)

Om verneområdet og ivaretagelse av verneverdiene:

- Hvilke natur- og kulturverdier er det viktigst å verne i Stabbursdalen/Dovrefjell/Jostedalsskogen/Ytre Hvaler?
- Hva er de viktigste truslene mot verneområdet? Gi eksempler.
- I hvilken grad mener du at verneverdiene og formålet med vernet er klart beskrevet i verneforskrifter og forvaltningsplaner?
- I hvilken grad mener du at verneverdiene og verneformålet blir ivare tatt med dagens forvaltningsordning? (vegetasjon, naturtyper, geologi og kultur ...)
- Framstår forvaltningen som enhetlig? (er det forskjeller mellom kommunene?)
- Opplever du at det har skjedd noen endringer knyttet til ivaretagelse av verneverdiene sammenlignet med da fylkesmannen hadde forvaltningsansvaret for verneområdene?
- Hvordan opplever du at kunnskap innhentes og brukes om verneområdenes tilstand og effekten av foreslåtte tiltak på verneverdiene i styrene?
- Hvilken betydning har forvalternes ansettelsessted og -forhold hatt for ivaretagelse av verneverdiene?

Styret sammensetning og saksbehandling:

- Opplever du at det er interesse for å få sitte i nasjonalparkstyret?
- Hvilken betydning har styrenes sammensetning hatt for ivaretagelse av verneverdiene på kort og lang sikt?
- I hvilken grad opplever du at det er enighet/uenighet rundt saker i styret? Hva skjer i de sakene det er uenighet i styret?
- I hva slags grad vil du si at verneområdestyrets praksis har endret seg over tid (innhold vedtak/saksbehandlingstid)?
- Har du noe inntrykk av hvorvidt nasjonalparkforvaltningen diskuteres i kommunestyrene/fylkestinget?
- Hva slags dialog har du som forvalter med kommunene? (gi gjerne eksempler)

Samarbeidet med Fylkesmannen og Miljødirektoratet:

- Hvordan ser du på fylkesmannens rolle i dagens forvaltningssystem?
- Hvordan opplever du samarbeidet med Fylkesmannen og Miljødirektoratet?
- Hva samarbeider dere eventuelt om?
- Har fylkesmannen klaget på noen av verneområdestyrets vedtak? (gi eksempler) Hva har utfallene vært her?
- Er det noen utfordringer med forvalternes tilknytting til FM som arbeidsgiver? (gi eksempler)

Om medvirkning, lokal forankring, stolthet og bevissthet:

- I hva slags grad vil du si at dagens forvaltningssystem bidrar til målsetningene om lokal forankring, medvirkning, bevissthet og stolthet i de berørte kommunene/lokalsamfunnene?
- I hva slags grad vil du si at dagens forvaltningssystem bidrar til å skape tillitt mellom lokalbefolkningen og verneforvaltningen?

- *Medvirkning:*
 - o Hvem er det som medvirker i forvaltningen av Stabbursdalen?
 - o I hvilken grad tror du at hvem som deltar er med å påvirke forvaltningen?

- *Rådgivende utvalg:*
 - o Hvordan opplever du at rådgivende utvalg fungerer? Hva slags type arena er det (dialog, diskusjon, informasjonskanal o.l.)?

 - o Hvor mye vekt legges på deres råd / uttalelser?

 - o Finnes det høringsordninger utenom møtene her?

- *Hvordan er forholdet til andre interessenter og lokalmedia:*
 - o Hender det at du får henvendelser fra berørte / brukere / andre i kommunen om saker som er oppe i nasjonalparkstyret (eller forslag til saker som bør tas opp)? Eventuelt hvor ofte? Hvilke saker? Fra hvem?

 - o I hva slags grad er det oppmerksomhet omkring nasjonalparkstyrets arbeid i lokalmedia? Har du blitt intervjuet i lokalpresse/ -media i forbindelse med ditt verv som medlem av nasjonalparkstyret?

- *Administrativt kontaktutvalg:*
 - Hvordan har vurderingene vært knyttet til opprettelse av administrativt kontaktutvalg?

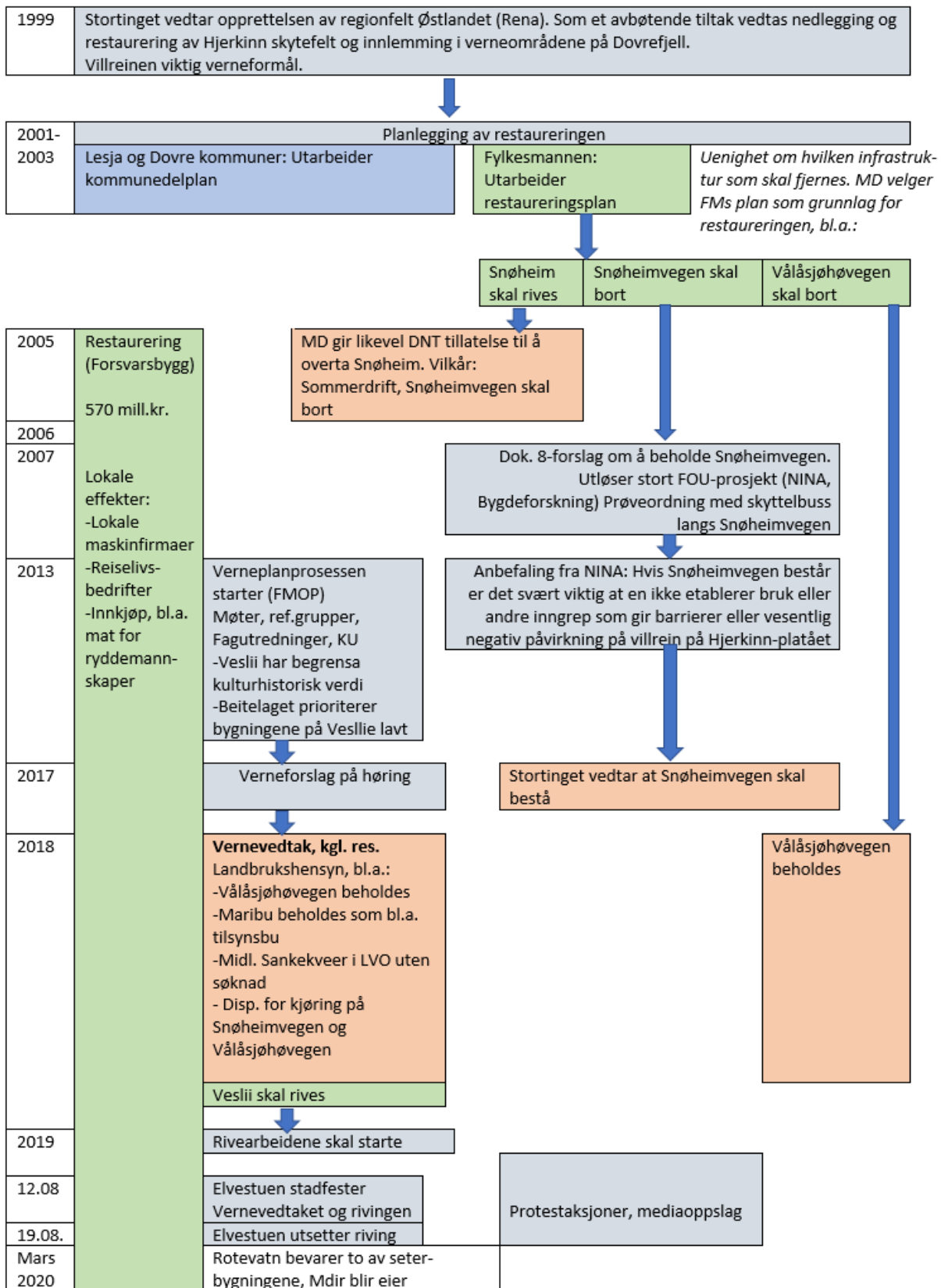
Positive og negative virkninger av forvaltningsmodellen:

- Hva er de viktigste positive og eventuelt negative virkningene av forvaltningsmodellen
- Økonomiske?
- Vernemessige?
- Konfliktreduserende/-økende?
- Økt/reduert medvirkning?
- Økt/reduert lokal medvirkning?
- Bedre/dårligere ivaretagelse av friluftsliv?
- Bedre/dårligere ivaretagelse av næringsinteresser
- Økt/reduert stolthet og bevissthet?
- ...
 - o
- Kan man si at noen interesser har «vunnet» (fått positive virkninger) mens andre har «tapt» (har fått ulemper)?

Eventuelt annet?

VEDLEGG 6: PROSESSENE RUNDT HJERKINN OG NEDLEGGELSEN AV SKYTEFELTET (NOTAT FYLKESMANNEN)

Skytefeltet på Hjerkins ble vedtatt nedlagt av Stortinget i 1999, i forbindelse med at Stortinget vedtok å opprette et nytt skyte- og øvingsfelt for Forsvaret på Østlandet (Regionfelt Østlandet). Opprettelsen av det nye øvingsfeltet innebar et svært stort naturinngrep, og tapet av naturverdier skulle kompenseres med gjenvinning og vern av naturverdier på Hjerkins, jf. Innst. S. nr. 129 (1998-99). Den nærmere planleggingen av tilbakeføringen av Hjerkins skytefelt ble gjort gjennom en parallell planprosess i 2001-2003, der Lesja og Dovre kommuner og Fylkesmannen utarbeidet hver sin plan med hjemmel i henholdsvis plan- og bygningsloven og naturvernloven, i tillegg til Forsvarets egen planlegging for sanering og opprydding. Det ble utarbeidet mange fagrapporter i denne perioden på oppdrag fra Forsvarsbygg, herunder en temautredning om villrein (Jordhøy m.fl., 2003). Fylkesmannens naturrestaureringsplan med oppsummering og anbefalinger etter høring, ble deretter lagt til grunn for det store naturrestaureringsprosjektet Forsvarsbygg nå gjennomfører, jf. brev fra Miljøverndepartementet til Forsvarsdepartementet av 30. september 2005. I 2006 startet Forsvarsbygg naturrestaureringsarbeidet for Hjerkins skytefelt, delt i to faser: fase I fra 2006-2012 og fase II fra 2013-2020. Fylkesmannen i Oppland varslet oppstart av verneplanarbeidet for tidligere Hjerkins skytefelt i 2013. Fylkesmannen opprettet samtidig en bredt sammensatt rådgivende referansegruppe med representanter fra kommunene, fjellstyrene, beitelaget, reiselivet, DNT m.fl. Fylkesmannen opprettet også et overordnet kontaktutvalg med ordførerne fra Dovre og Lesja kommuner, Forsvarsbygg, fylkeskommunen og nasjonalparkstyret. Fylkesmannen sendte forslaget om vern på høring i februar 2017. Etter gjennomgang av høringsuttalelsene sendte Fylkesmannen sin tilråding til i Miljødirektoratet i 2017, som deretter sendte sin tilråding om vern til Klima- og miljødepartementet i januar 2018. Vernevedtaket ble gjort av Kongen i statsråd i april 2018. Ulike alternativer for tilbakeføring og restaurering av skytefeltet ble vurdert i temautredningen om villreinen fra 2003, herunder en vurdering av de to barrierene for villreinen i området, Snøheimvegen inn til Snøheim turisthytte og stien gjennom Stroplsjødalen inn til Reinheim turisthytte (se figur 1).



Figur 1 Flytdiagram for prosessen rundt restaureringen av skytefeltet i perioden 1999-2020 (utarbeidet av Fylkesmannen i Innlandet, Notat Vorkinn m.fl. 2020).

Forsvaret overtok Snøheim turisthytte på 1950-tallet. Forsvarsdepartementet fastslo i 1996 at det ikke var aktuelt å overdra Snøheim til noen ny eier med mindre den ble flyttet til et annet sted. Vurderinger rundt framtidig disponering av den tidligere turisthytta var ikke omfattet av

planprosessene for tilbakeføring av skytefeltet fordi det i vedtaket om verneplan for Dovrefjell i 2002 ble lagt til grunn at Snøheim skulle rives. Dette framgår av foredraget til kronprinsregentens resolusjon av 3. mai 2002. Dovre kommune og lokalbefolkningen engasjerte seg likevel sterkt for å bevare bygningene og veien inn til Snøheim. Blant annet ble det i mai 2002 samlet inn over 2 600 underskrifter til støtte for bevaring av Snøheim. «Spørsmålet om Snøheim må ikke låses ved at man stadig viser til et skriv fra 1996, og ikke er villige til å vurdere saken ut fra dagen i dag og morgendagens ferdselsbilde i området», skrev Dovre kommune i et notat om saken. Det var sterk motstand mot bevaring av Snøheim og Snøheimvegen i villreinmiljøer og blant annet den stedlige villreinnemnda engasjerte seg sterkt. Miljøverndepartementet vedtok likevel i 2005 at DNT Oslo og Omegn på gitte vilkår skulle få overta Snøheim og gjenåpne den som turisthytte. Etter en lengre prosess, inkl. endring av verneforskriften, fikk DNT Oslo og omegn tillatelse til istandsetting og utvidelse til 80 sengeplasser i 2009 av Dovrefjellrådet, som den gang var vernemyndigheten. Vedtaket ble påklaget av Villreinnemnda for Snøhetta og Knutshø og foreningen Bevar Dovrefjell mellom istidene. Klagen ble endelig behandlet i 2010 av Miljøverndepartementet, som opprettholdt vedtaket. Denne endra forutsetningen, med stor betydning for omfanget av ferdsel, er viktig å ha med seg når man tolker villrein faglige rapporter med tilrådninger fra tiden før 2005. Villkårene for gjenåpningen var bl.a. at det kun skulle være sommerdrift av hytta og at Snøheimvegen skulle fjernes som ledd i tilbakeføringsprosjektet for skytefeltet. Snøheim turisthytte gjenåpnet med full sommersesong i 2012.

I prosjektplanen for naturrestaureringsarbeidet lå det opprinnelig inne at alle veier i området skulle fjernes, inkludert Snøheimvegen. Etter endelige vedtak i Stortinget (Snøheimvegen) og av Kongen i statsråd (verneplanen for tidligere Hjerkinnskytefelt), ble det i 2017 og 2018 endelig avgjort at både Snøheimvegen og Vålåsjøhøvegen likevel blir liggende.

Høsten 2007 ble det fremmet et dokument 8-forslag i Stortinget om å bevare Snøheimvegen. I Innst. S. nr.131 (2007-2008) pekte Energi- og miljøkomiteen på at det før en slik avgjørelse burde gjennomføres en kartlegging av villrein, friluftsliv og næringsutvikling. NINA, i samarbeid med Norsk senter for bygdeforskning, ble valgt ut til å gjennomføre det fireårige prosjektet. Villreins arealbruk ble studert ved hjelp av GPS-sendere som ble satt på et utvalg av simler og det ble utarbeidet en ny rapport om villreinen i Snøhetta- og Knutshøområdet (Jordhøy m.fl. 2012). Resultatene fra det store forskningsprosjektet ble oppsummert i hovedrapporten «Horisont Snøhetta» (Strand m.fl. 2013).

I 2012 ble veien, som ledd i prosjektet, stengt for privatbiler og folk ble fraktet mellom Hjerkinnskytefeltet og Snøheim ved bruk av skyttelbuss. Prosjektet konkluderte med at den beste løsningen for villrein og folk ville være at Snøheimvegen består, «med et strengt regime for reguleringer av ferdsel gjennom skyttelbuss, og et bredt sett av tiltak og virkemidler for å håndtere ferdselen». Bussregimet som ble prøvd ut i 2012 ble anbefalt videreført av Miljødirektoratet, med forutsetning om sterke begrensninger på all annen bruk og ferdsel langs veien. En viktig premisse for denne anbefalingen var at Snøheim turisthytte allerede var etablert og ville generere stor trafikk langs aksene Hjerkinnskytefeltet – Snøheim og videre mot toppen av Snøhetta. Det ble vist til stor fare for at denne ferdselen vil skape en ny barriere for villreinstammens rotasjonstrekk mellom sesongbeitene i området dersom den skal foregå til fots. Det ble påpekt som svært viktig at det ikke etableres lineære barrierer i området for øvrig. Direktoratet la til grunn at den vedtatte tilbakeføringsplanen for skytefeltet skulle gjennomføres som forutsatt, noe som innebar at vegnett utenom Snøheimvegen skulle fjernes og revegeteres mot slutten av tilbakeføringsperioden.

Anbefalingen fra forskningsprosjektet bygde på data fra bare én sesong med bussdrift, som også var første sesong for Snøheim turisthytte etter gjenåpningen. Stortinget vedtok derfor høsten 2013 at endelig avgjørelse om Snøheimvegen skulle utsettes til 2017, med fortsatt overvåking av og innhenting av kunnskap om trafikk og ferdselsutvikling i området. I Stortingsvedtaket ble det samtidig presisert at de andre veiene skulle saneres som forutsatt, i tråd med prosjektplanen for naturrestaureringsarbeidet. I 2017 tilrådte Miljødirektoratet på bakgrunn av oppfølgingsrapporten fra forskningsprosjektet (Gundersen m.fl. 2017), at Snøheimvegen beholdes og at trafikken inn til Snøheim fortsatt ivaretas med skyttelbuss. Grunnleggende forutsetninger var at det etableres en langsiktig og robust ordning for eierskap, drift og vedlikehold av veien og bussordningen, og at det innføres reguleringer av annen ferdsel langs vegen for å unngå at denne skaper hindringer for villreinsens trekk til og fra de viktige funksjonsområdene på Hjerkinnsplatået. De viste til at dette må håndteres gjennom vernebestemmelsene for de planlagte nye verneområdene, jf. den da pågående verneprosessen. På dette grunnlaget vedtok Stortinget at Snøheimvegen skulle bli liggende, jf. Prop.1 S (2017-2018).

Gjennom verneplanprosessen ble det i tillegg åpnet for en nærmere vurdering av to andre veistrekninger, jf. brev fra Klima- og miljødepartementet 2. juli 2015. Fylkesmannen ble bedt om at det i ett av høringsalternativene skulle åpnes for at også Vålåsjøhøvegen og veien frem til Vesllie/Rollstadsætra bestod. Det ble til slutt vedtatt at Vålåsjøhøvegen også skal bli liggende, mens veien inn til Vesllie skal fjernes, jf. kong.res. av 20. april 2018.

I 2011 åpnet Norsk Villreinsenter Nord utsiktspaviljongen viewpoint Snøhetta på Tverrfjellet med ca. 1,5 km gangvei fra parkeringsplassen. Utsiktspaviljongen ligger i utkanten av de nye verneområdene ved Hjerkinns, men likevel i et område som var mye brukt av villreinen. Viewpoint Snøhetta har hatt stor og økende trafikk siden åpningen i 2011, med 35 000 passeringer i 2016 (Gundersen m.fl. 2017).

Dette er en evaluering av forvaltningsordningen for nasjonalparker og andre store verneområder som ble innført i 2009. Problemstillinger som besvares i evalueringen er: Er formålet med vernet ivare tatt på kort og lang sikt? Har styrene en enhetlig praksis og måloppnåelse innenfor og mellom verneområder? Har reformen oppnådd bedre lokal forankring, medvirkning, og eierskap? I hvilken grad er forvaltningsmodellen samfunnsøkonomisk?



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

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

ISBN:
978-82-7321-812-4 (trykt)
978-82-7321-813-1 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460