



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

SLUTTRAPPORT:

Følgerevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer

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

NF rapport nr.: 9/2020



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Sluttrapport: følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer

Publisert: oktober 2020

Skrevet av: Svein Morten Eilertsen,
Gunn Elin Fedreheim, Aase Kristine
Lundberg, Tone Magnussen,
Camilla Risvoll

NF rapport nr: 9/2020

ISBN nr:

978-82-7321-798-1 (trykt)

978-82-7321-799-8 (digital)

ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Rapport

TITTEL: Sluttrapport: følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 9/2020
FORFATTER(E): Svein Morten Eilertsen Gunn Elin Fedreheim Aase Kristine Lundberg Tone Magnussen Camilla Risvoll	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Tone Magnussen	FORSKNINGSLEDER: Brigt Dale
PROSJEKT: Følgeevaluering av forsøksordning med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer	OPPDRAGSGIVER: Miljødirektoratet	OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Olav Nord-Varhaug, Marte Eliasson
SAMMENDRAG: Dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen av prøveordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer. Evalueringen er gjennomført i tidsrommet 2017-2020. Sentrale spørsmål i evalueringen er: i hvilken grad bidrar forsøksordningen til forenkling og effektivisering, fører den til bedre lokal medvirkning og blir verneverdier påvirket?	EMNEORD: Verneområder, verneforvaltning, medvirkning	KEYWORDS: Protected areas, conservation management, participation
<i>Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program 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	ANTALL SIDER: 00	



INNHold

FORORD	6
SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING	1
1.1 OM FORSØKSORDNINGEN MED PARTSSAMMENSATTE NASJONALPARK- OG VERNEOMRÅDESTYRER.....	1
1.2 BAKGRUNN FOR NASJONALPARK- OG VERNEOMRÅDESTYRER.....	2
1.2.1 <i>Grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer</i>	2
1.3 VÅR FORSTÅELSE AV OPPDRAGET.....	6
1.3.1 <i>Forenkling og effektivisering</i>	6
1.3.2 <i>Lokal medvirkning</i>	7
1.3.3 <i>Verneverdier</i>	7
1.4 DISPOSISJON	8
2 KUNNSKAPSGRUNNLAGET	9
2.1 FORENKLING OG EFFEKTIVISERING AV VERNEOMRÅDEFORVALTNING	9
2.2 LOKAL MEDVIRKNING I VERNEOMRÅDEFORVALTNING	10
2.2.1 <i>Representasjon</i>	11
2.3 FORHOLDET MELLOM ORGANISERINGEN AV FORVALTNINGEN OG IVARETAKELSE AV VERNEVERDIENE	12
3 METODISK TILNÆRMING	14
3.1 DESIGN FOR STUDIEN.....	14
3.2 FORSKNINGSMETODER.....	14
3.2.1 <i>Dokumentstudie</i>	15
3.2.2 <i>Individuelle Intervjuer og gruppeintervju</i>	15
3.2.3 <i>Fokusgrupper</i>	15
3.2.4 <i>Observasjoner på stYremøter og møter i rådgivende utvalg</i>	16
3.2.5 <i>Befaring</i>	16
3.2.6 <i>Spørreundersøkelse</i>	16
3.3 OPPSUMMERING AV DATAINNSAMLING	23
3.4 BEGRENSNINGER I STUDIEN	26
4 PRESENTASJON AV VERNEOMRÅDENE	27
4.1 JOMFRULAND.....	28
4.1.1 <i>Geografisk avgrensning og grunneierstruktur</i>	28
4.1.2 <i>Historisk bruk og interessestruktur</i>	30
4.1.3 <i>Forvaltningsplan og besøksstrategi</i>	31
4.2 RAET.....	32
4.2.1 <i>Geografisk avgrensning og grunneierstruktur</i>	32
4.2.2 <i>Historisk bruk og interessestruktur</i>	34
4.2.3 <i>Forvaltningsplan og besøksstrategi</i>	35
4.3 TROLLHEIMEN	37
4.3.1 <i>Geografisk avgrensning og grunneierstruktur</i>	38
4.3.2 <i>Historisk bruk og interessestruktur</i>	39
4.3.3 <i>Forvaltningsplan og besøksstrategi</i>	40
4.4 SKARVAN OG ROLTDALEN	41
4.4.1 <i>Geografisk avgrensning og grunneierstruktur</i>	42
4.4.2 <i>Historisk bruk og interessestruktur</i>	43
4.4.3 <i>Forvaltningsplan og besøksstrategi</i>	45
5 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN I 2020	46
5.1 DELTAKELSE I FORVALTNINGEN	46
5.2 REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE	47
5.3 REPRESENTANTENE I VERNEOMRÅDESTYRENE SIN KONTAKT MED ANDRE	52
5.4 FORVENTNINGER TIL, OG EVALUERING AV, GRUNNEIER- OG PARTSSAMMENSATTE VERNEOMRÅDESTYRER	53
5.5 INNFLYTELSE OG MEDVIRKNING I FORVALTNINGEN	56

5.6	OPPSUMMERING AV ERFARINGENE MED GRUNNEIER- OG PARTSSAMMENSATTE VERNEOMRÅDESTYRER.....	58
5.7	ØNSKE OM Å VIDEREFØRE FORSØKSORDNINGEN.....	60
6	BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?	63
6.1	HVORDAN FORSTÅR OG OPERASJONALISERER VI FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?.....	63
6.1	JOMFRULAND.....	64
6.1.1	<i>Oppsummering av situasjonen i 2017 og 2018</i>	64
6.1.2	<i>Beskrivelse av situasjonen i 2019</i>	65
6.1.3	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	66
6.2	RAET.....	67
6.2.1	<i>Oppsummering av situasjonen i 2017 og 2018</i>	67
6.2.2	<i>Beskrivelse av situasjonen i 2019</i>	68
6.2.3	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	70
6.3	TROLLHEIMEN	71
6.3.1	<i>Oppsummering AV situasjonen i 2017 og 2018</i>	71
6.3.2	<i>Beskrivelse av situasjonen i 2019</i>	72
6.3.3	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	73
6.4	SKARVAN OG ROLTDALEN	74
6.4.1	<i>Oppsummering av situasjonen i 2018 og 2019.....</i>	74
6.4.2	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	75
6.5	OPPSUMMERING OG ANALYSE: HVORDAN BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?	76
6.5.1	<i>Blir forvaltningsapparatet mer tilgjengelig?</i>	76
6.5.2	<i>Skjer det endringer i sak- og søknadsbehandling?</i>	77
6.5.3	<i>Endres samspillet mellom styrer, kommuner, fylkesmann og andre offentlige organer – og skjer det endring i rolle- og ansvarsfordeling?</i>	78
6.5.4	<i>Blir det etablert tillitsforhold i styrenes arbeid basert på nærhet, kjennskap og lokalkunnskap?</i>	79
7	BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL BEDRE LOKAL MEDVIRKNING?	81
7.1	HVORDAN FORSTÅR OG OPERASJONALISERER VI LOKAL MEDVIRKNING?.....	81
7.2	JOMFRULAND.....	81
7.2.1	<i>Beskrivelse av nullpunktsituasjonen i 2017.....</i>	82
7.2.2	<i>Beskrivelse av situasjonen i 2019</i>	82
7.2.3	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	83
7.3	RAET.....	83
7.3.1	<i>Beskrivelse av nullpunktsituasjonen i 2017.....</i>	84
7.3.2	<i>Beskrivelse av situasjonen i 2019</i>	85
7.3.3	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	86
7.4	TROLLHEIMEN	87
7.4.1	<i>Beskrivelse av nullpunktsituasjonen i 2017.....</i>	87
7.4.2	<i>Beskrivelse av situasjonen i 2019</i>	88
7.4.3	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	91
7.5	SKARVAN OG ROLTDALEN	93
7.5.1	<i>Beskrivelse av situasjonen i 2018-2019.....</i>	93
7.5.2	<i>Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....</i>	94
7.6	HVORDAN BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL BEDRE LOKAL MEDVIRKNING?.....	94
7.6.1	<i>Hvem medvirker og i hva slags grad opplever de som medvirker å ha innflytelse?.....</i>	94
7.6.2	<i>Hvilke grupper og interesser oppgir de som medvirker å representere og hvem bør være representert i styret?</i>	96
7.6.3	<i>Hvordan tilrettelegger styrene for medvirkning?</i>	98
7.6.4	<i>Hvordan vurderer ulike aktører hva som kommer ut av medvirkningen?</i>	100
7.6.5	<i>Barrierer og utfordringer knyttet til medvirkning.....</i>	101
8	PÅVIRKER FORSØKSORDNINGEN VERNEVERDIENE?.....	102
8.1	INNLEDNING	102
8.2	HVORDAN FORSTÅR OG OPERASJONALISERER VI VERNEVERDIENE?	102
8.3	JOMFRULAND.....	103
8.3.1	<i>Beskrivelse av nullpunktsituasjonen i 2017.....</i>	103

8.3.2	Beskrivelse av situasjonen i 2019	103
8.3.3	Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....	104
8.4	RAET	105
8.4.1	Beskrivelse av nullpunktsituasjonen i 2017	105
8.4.2	Beskrivelse av situasjonen i 2019	106
8.4.3	Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....	107
8.5	TROLLHEIMEN	108
8.5.1	Beskrivelse av nullpunktsituasjonen i 2017	108
8.5.2	Beskrivelse av situasjonen i 2019	109
8.5.3	Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....	110
8.6	SKARVAN OG ROLTDALEN	111
8.6.1	Beskrivelse av situasjonen i 2019	111
8.6.2	Diskusjon: hvilke endringer ser vi – hvordan kan vi forklare disse?.....	111
8.7	HVORDAN PÅVIRKER FORSØKSORDNINGEN VERNEVERDIENE?.....	111
8.7.1	Hvordan kommer verneverdiene til uttrykk i styrenes arbeid?	112
8.7.2	Hvilke diskusjoner oppstår i styrene om verneverdiene?	112
8.7.3	hvordan påvirkes verneverdiene?.....	113
9	HVA BIDRAR DENNE FORSØKSORDNINGEN MED I FORVALTNINGEN AV VERNEOMRÅDER?	114
9.1	GENERELT GODE ERFARINGER MED FORSØKSORDNINGEN	114
9.2	LOKALE INTERESSER, REKRUTTERING OG VALG AV GRUNNEIERREPRESENTANTER	115
9.2.1	Hvem representerer man? Fra grunneiere til lokale områder?.....	116
9.2.2	Hvordan skal «vi» velge hvem som skal representere «oss» i verneområdestyret?	117
9.2.3	Hvordan håndterer man kommunikasjon med de man representerer?.....	118
9.3	FORVALTER OG STYRELEDER: HELT SENTRALE ROLLER I VERNEOMRÅDESTYRENE.....	118
9.4	AVSLUTNING	119
	REFERANSER	121
	VEDLEGG	126
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	126
	VEDLEGG 2: SPØRREUNDERSØKELSE	128
	VEDLEGG 3: OVERSIKT OVER VERNEOMRÅDESTYRENE SAKSBEHANDLING I LØPET AV FORSØKSPERIODEN	157
	VEDLEGG 4: MØTEDELTAKELSE.....	158
	TABELLER:	
	Tabell 1: Representasjon i verneområdestyrer og rådgivende utvalg.....	3
	Tabell 2 Oversikt over gjennomført datainnsamling i løpet av prosjektperioden, 2017-2019	23
	Tabell 3: Grunnlagsinformasjon verneområdene og verneområdestyrene.	27
	Tabell 4 Oversikt over saksbehandlingen i verneområdestyrene 2017-2019	157
	FIGURER:	
	Figur 1: Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter kjønn. Prosent. N=133.....	18
	Figur 2: Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter alder. Prosent. N=136.....	18
	Figur 3: Aldersfordeling i gjennomsnitt for de ulike områdene. 1: 18-29, 2:30-49, 3: 50-69 og 4: 70+.....	19
	Figur 4: Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter utdanning. Prosent. N=136.	19

Figur 5: Rolle i forvaltningen av verneområde. Etter verneområde. Prosent.	20
Figur 6: De politiske representantenes rolle i fylkestinget / kommunestyret. Etter verneområde. Antall.	21
Figur 7: Hvilket organ de politiske representantene i verneområdestyrene er oppnevnt av. Prosent.	21
Figur 8: Hvilket parti de politiske representantene representerer. Prosent. N=19.....	22
Figur 9: Respondentenes tilknytning til verneområdene (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.	23
Figur 10: Kart over Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde. Kilde: Klima- og miljødepartementet	29
Figur 11: Kart over Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde, med referanse til soneinndeling ihht verneforskriften. Kilde: Klima- og miljødepartementet.....	33
Figur 12 Kart over Trollheimen landskapsvernområde, Innerdalen landskapsvernområde, Svartåmoen naturreservat og Minilldalsmyrene naturreservat. Kilde: Fylkesmannen i Møre og Romsdal	39
Figur 13: Deltakelse i prosesser tilknyttet verneområdet (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.	47
Figur 14: Hvem skal være representert i verneområdestyrer (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.	49
Figur 15: Hvem skal være representert i verneområdestyrer (flere kryss mulig). Etter kjønn og totalt. Prosent.....	50
Figur 16: Hvilke interesser bør de som er representert i verneområdestyrer målbære (tre kryss mulig)? Etter verneområde. Prosent.	52
Figur 17: De politisk valgte respondentenes kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Gjennomsnitt. 1: Aldri, 2: Sjeldnere, 3: Av og til, 4: Hver gang.	52
Figur 18: Grunneier- og brukerrepresentantenes kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret. Gjennomsnitt. 1: Aldri, 2: Sjeldnere, 3: Av og til, 4: Hver gang.	53
Figur 19: I hvilken grad forventer du at grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer kan bidra til å... Etter verneområde. Tall fra 2018/2020. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad.	54
Figur 20: Basert på erfaringene dine, i hvilken grad har grunneier- og partssammensatt verneområdestyre bidratt til... Etter verneområde. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad. N=55-56.	55
Figur 21: Sammenligning av forventninger til, og erfaringer med, grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad.	56
Figur 22: I hvor stor grad føler du at du har hatt innflytelse/medvirkning i forvaltningen av verneområdet? Etter verneområde. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad.	57
Figur 23: Hva beskriver best dine erfaringer med arbeidet i rådgivende utvalg i løpet av forsøksordningen? Etter kjønn. I prosent.	57
Figur 24: Hva beskriver best dine erfaringer med arbeidet i rådgivende utvalg i løpet av forsøksordningen? Etter verneområde. I prosent.	58
Figur 25: I sum, hvordan vil du oppsummere erfaringene fra forsøket med representasjon fra grunneier- og brukerinteresser i verneområdestyret? n=132	59
Figur 26: I sum, hvordan vil du oppsummere erfaringene fra forsøket med representasjon fra grunneier- og brukerinteresser i verneområdestyret? Etter rolle i forvaltningen. n=132	59

Figur 27 : I sum, hvordan vil du oppsummere erfaringene fra forsøket med representasjon fra grunneier- og brukerinteresser i verneområdestyret? Etter verneområde. n=132.....	60
Figur 28: Ønsker du at forsøksordningen skal videreføres for verneområdet du har tilknytning til? Etter verneområde. I prosent. n=133	60
Figur 29: Med utgangspunkt i dine erfaringer, vil du anbefale at forsøksordningen innføres i alle verneområder i Norge? Etter verneområde. I prosent. n=133	61
Figur 30: Ønsker du at forsøksordningen skal videreføres for verneområdet du har tilknytning til? Etter rolle i forvaltningen. I prosent. N=134.	62

FORORD

Dette er sluttrapporten fra evalueringen av forsøksordningen med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer. Bakgrunnen for forsøksordningen er Regjeringserklæringen fra 2013 der det slås fast at «Lokal medvirkning er viktig i forvaltning av naturressurser og regjeringen vil ha forsøk med grunneierstyrt forvaltning av verneområder» (Regjeringen 2013). Klima- og miljødepartementet besluttet i 2016 å gjennomføre forsøk med grunneiere og andre brukerinteresser i styrene. I 2017 ble tre områder valgt ut: Trollheimen landskapsvernområde, Raet nasjonalpark og Jomfruland nasjonalpark. Forsøksordningen ble i 2018 supplert med Skarvan og Roltdalen nasjonalpark.

Målet med følgeevalueringen er å vurdere i hvilken grad forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering, fører til bedre lokal medvirkning og om verneverdier blir påvirket.

Nordlandsforskning har gjennomført evalueringen på oppdrag av Miljødirektoratet i tidsrommet 2017 til 2020. Arbeidet med evalueringen har foregått i et flerfaglig team der ulik samfunnsvitenskapelig og naturfaglig kompetanse er representert, og der forskerne samarbeider på tvers om datainnsamling, analyse og rapportering

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

Takk til oppdragsgivers representanter Marte Eliasson og Olav Nord-Varhaug for godt samarbeid og stor velvilje.

Takk til Siri Veland ved Nordlandsforskning som har vært ansvarlig for kvalitetssikring av denne sluttrapporten, og til Thoralf Fagertun ved Nordlandsforskning som har utført en helt nødvendig språkvask av rapporten.

Bodø 26.06.2020

SAMMENDRAG

Bakgrunnen for forsøksordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer er Regjeringserklæringen fra 2014, der følgende formulering inngår i kapittel om miljø og klima: *Lokal medvirkning er viktig i forvaltning av naturressurser, og regjeringen vil ha forsøk med grunneierstyrt forvaltning av verneområder.* Klima- og miljødepartementet besluttet på bakgrunn av dette å sette i gang forsøk med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer som innebar grunneierrepresentasjon sammen med nærings- og interesseorganisasjoner i tillegg til de nåværende politisk folkevalgte representantene. Departementet ga etter dette Miljødirektoratet i oppdrag å forberede og gjennomføre forsøk med partssammensatte styrer. Klima- og miljødepartementet hadde plukket ut tre verneområder som skulle inngå i forsøket: Verneområdestyret for Trollheimen landskapsvernområde og nasjonalparkstyrene for Raet og Jomfruland. I 2018 ble forsøksordningen utvidet til også å omfatte nasjonalparkstyret for Skarvan og Roltdalen. For Jomfruland, Raet og Skarvan og Roltdalen ble styrene utvidet med grunneierrepresentanter, mens styret for Trollheimen ble utvidet med både grunneierrepresentanter- og representanter fra nærings- og interesseorganisasjoner. For Skarvan og Roltdalen ble styret etter konsultasjon med Sametinget i tillegg utvidet med en politisk oppnevnt representant slik at forholdstallet med hensyn til samisk representasjon ikke skulle forrykkes i styret.

En forutsetning for forsøket, var at de partssammensatte styrene ble fulgt tett opp med en evaluering, som blant annet viser om forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering, om det blir bedre lokal medvirkning og i hvilken grad verneverdiene eventuelt påvirkes. Nordlandsforskning har i tidsrommet 2017-2020 gjennomført denne evalueringen på oppdrag av Miljødirektoratet. Evalueringsarbeidet ble gjennomført av et flerfaglig team med bred samfunnsvitenskapelig og naturvitenskapelig kompetanse. Følgeevalueringen kombinerer ulike forskningsmetoder og ulike former for datainnsamling. Etablering av nullpunkt for evalueringen ble gjort i 2017, gjennom en spørreundersøkelse til medlemmer av verneområdestyrer og rådgivende utvalg, samt forvaltere og andre interessenter. Spørreundersøkelsen ble gjentatt ved årsskiftet 2019/2020. Det er i tillegg gjennomført 104 intervju med styrerepresentanter, forvaltere og andre interessenter. Evalueringsteamet har deltatt – fysisk eller digitalt – på 27 av totalt 47 verneområdestyremøter i perioden, i tillegg til 4 møter i rådgivende utvalg og 6 befaringer. I forbindelse med samtlige styremøter er sakspapirer og andre relevante dokumenter gjennomgått.

Evalueringen har rettet fokus mot tre hovedområder ved verneområdestyrenes arbeid; forenkling og effektivisering, medvirkning og verneverdier – og i det videre oppsummerer vi de viktigste funn og konklusjoner for hvert av disse områdene:

En av målsettingene med forsøksordningen med partssammensatte verneområdestyrer er å bidra til **forenkling og effektivisering**. Evalueringen har hatt en bred tilnærming til disse begrepene, og satt søkelys på tilgjengelighet, sak- og søknadsbehandling, samspill mellom forvaltningsnivå, rolle- og ansvarsfordeling og etablering av tillit. Vårt materiale gir flere

mulige innganger til vurderinger av **tilgjengelighet**. Den mest tydelige sammenhengen mellom grunneier- og partsrepresentasjon i styrene og økt tilgjengelighet for innbyggerne i området er knyttet til nettopp økt representasjon. De nye sammensetningene av styrer, med grunneierrepresentanter fra ulike geografiske deler av verneområdet og representanter fra andre brukerinteresser, senker terskelen for å ta kontakt med styrerepresentanter og forvalter. Evalueringen konkluderer dermed med at utvidelse av verneområdestyrer med grunneiere og brukerrepresentanter har bidratt til å gjøre forvaltningen av verneområder mer tilgjengelig. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det skjer **endringer i sak- og søknadsbehandling**, gir evalueringen et mer sammensatt svar. Grunneier- og brukerrepresentasjon bringer lokalkunnskap inn i styrenes arbeid, og bidrar til å opplyse saker ytterligere, gjøre beslutningsgrunnlaget mer solid og til å finne gode, praktiske løsninger. Den lokalbaserte og erfaringsbaserte kunnskapen som grunneiere og brukerrepresentanter bringer inn i verneområdestyrene bidrar til å skape økt legitimitet rundt de beslutninger som blir fattet. Samtidig er det slik at økt kunnskap som bidrar til økt legitimitet og dermed større aksept for beslutninger, ikke nødvendigvis fører til forenkling og effektivisering av sak- og søknadsbehandling. På dette området viser evalueringen at det skjer endringer i sak- og søknadsbehandling, etter at styrene har blitt utvidet med grunneier- og brukerrepresentanter. I hvilken grad disse endringene medfører forenkling og effektivisering, er imidlertid ikke entydig. **Samspeilet mellom verneområdestyrer, kommuner, fylkesmann og andre offentlige organer** har endret seg, viser evalueringen. Det er en økning i kontakt på tvers av forvaltningsnivåer, noe som betyr at saker diskuteres, synspunkter blir innhentet og at informasjon blir formidlet. Enkelte verneområdestyrer har tatt en aktiv rolle for å definere og tydeliggjøre sitt mandat i forhold til andre offentlige aktører på tilgrensende felt. Følgeevalueringen viser tydelig at det er en økt kontakt mellom forvaltningsnivåer, men gir verken grunnlag for å hevde at dette fører til endringer i rolle- og ansvarsfordeling eller at det er en sammenheng mellom disse endringene og endringene i sammensetning av verneområdestyrer. Ny styesammensetning bidrar til etablering av **nye tillitsforhold** basert på nærhet, kjennskap og lokalkunnskap. På dette området konkluderer evalueringen tydelig; utvidelsen av verneområdestyrer med grunneier- og brukerrepresentanter har bidratt til større tillit, både internt i styrene og mellom styrene og befolkningen tilknyttet verneområdene

Lokal medvirkning er evalueringens andre hovedtema. For å kunne svare på hvordan og i hvilken grad forsøksordningen bidrar til bedre lokal medvirkning, har evalueringen valgt å fokusere på hvem som medvirker, i hvilken grad de som medvirker opplever å ha innflytelse, hvilke grupper de som medvirker representerer, hvordan det tilrettelegges for medvirkning, hva som kommer ut av medvirkning og hva som er barrierer og utfordringer knyttet til medvirkning. Når det gjelder **hvem som medvirker**, varierer dette mellom verneområdestyrene. I nasjonalparkene Raet og Jomfruland er det grunneiere som er representert i styrene, mens det i Trollheimen er både brukerinteresser og grunneiere som er representerte. Skarvan og Roltdalen er det grunneierrepresentasjon kombinert med en ekstra politisk oppnevnt representant fra Sametinget. Et sentralt funn i evalueringen er flere aktører har medvirket og hatt **innflytelse** i styrenes beslutningsprosesser. På tvers av de fire forsøksområdene opplever grunneier- og brukerrepresentanter å bli hørt, og at deres innspill og perspektiver blir verdsatt i styrenes arbeid. Hvem grunneier- og brukerrepresentantene opplever å **representere**, varierer mellom de ulike styrene. Representasjon blir forstått ulikt, og her representerer Jomfruland et ytterpunkt, der grunneierrepresentantene oppfatter seg

som lokalsamfunnsrepresentanter med et helhetlig perspektiv på forvaltning av nasjonalparken til beste for lokalsamfunnet. I de andre tre områdene framhever både grunneier- og brukerrepresentanter at de representerer sine respektive geografiske områder og særinteresser. **Tilrettelegging for medvirkning** for ulike interesser og grupper utenfor styrene, skjer først og fremst gjennom rådgivende utvalg. Dette gjøres ulikt i de fire områdene, og det er store variasjoner i sammensetning av rådgivende utvalg, størrelse på utvalget, møtehyppighet og arbeidsform. Evalueringen viser at det er et tydelig ønske i alle verneområdestyrene om å bruke rådgivende utvalg som en arena for dialog og diskusjon, men at en til nå ikke har lyktes i å realisere dette potensialet fullt ut. De ulike aktørene i verneområdestyrene vurderer ulikt **hva som kommer ut av medvirkningen** knyttet til utvidelse av styrene. Politisk oppnevnte styrerepresentanter trekker fram at lokal kunnskap om verneområder og kjennskap til ulike grupper og interesser berørt av vernet, som en viktig effekt av lokal medvirkning. Grunneier- og brukerrepresentanter opplever at de blir lyttet til og at deres perspektiver anerkjennes i styrenes arbeid, uten at dette nødvendigvis innebærer at de får gjennomslag i alle saker. De viktigste **barrierene** for medvirkning i verneområdestyrene er knyttet til at sakene er komplekse og omfattende og at saksmengden er stor i styrene. Dette gjør at det oppleves som ressurskrevende å medvirke, og at medvirkning forutsetter et visst kompetansenivå. Styrelederne har tatt en aktiv rolle når det gjelder å senke terskelen for at representanter med mindre erfaring fra styrearbeid skal ha mulighet til å delta på lik linje med politiske representanter med langt større erfaring.

I hvilken grad **forsøksordningen påvirker verneverdiene**, er evalueringens tredje hovedtema. Her er fokus rettet mot hvordan verneverdiene kommer til uttrykk i styrenes arbeid, hvilke diskusjoner om verneverdier som oppstår i styrenes arbeid og hvordan verneverdiene eventuelt påvirkes. Verneverdiene **kommer til uttrykk i styrenes arbeid** på to måter; gjennom konkret saksbehandling knyttet til skjøtsel, byggevirkosomhet, aktivitet eller ferdsel, og gjennom større, prinsipielle saker som arbeid med besøksstrategi. De vanligste **diskusjonene som oppstår omkring verneverdier** dreier seg om hvordan det er mulig å balansere verneverdier opp mot bruk. Dette handler ofte om hvilke handlingsrom som finnes, og hvilke mellomløsninger som kan ivareta både bruk og vern. Et tydelig funn i evalueringen er at forsøksordningen har bidratt til flere diskusjoner i styrene om verneverdier, som en følge av at grunneiere- og brukerrepresentanters lokalkunnskap møter forvaltningsplanenes overordnede og helhetlige hensyn til verneverdiene. Bevisstheten og kunnskapen om verneverdier har økt blant representantene i verneområdestyrene, og dette bidrar til at styrene i stor grad balanserer hensynet til lokale interesser med nasjonale vernehensyn. Når det gjelder **påvirkning av verneverdier**, er det ikke mulig å påvise at forsøksordningen med grunneier- og brukerrepresentanter har påvirket verneverdiene i noen entydig retning.

Publikasjoner fra følgeevalueringen:

Lundberg, A.K, G.E. Fedreheim, S.M. Eilertsen, T. Magnussen og C. Risvoll (2018):
Oppstartrapport: følgeevaluering av grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer, NF-rapport 6/2018, Bodø, Nordlandsforskning

Eilertsen, S.M, G.E. Fedreheim, A.K. Lundberg, T. Magnussen og C. Risvoll (2019):
Underveisrapport: følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer, NF-rapport nr 8/2019, Bodø, Nordlandsforskning

1 INNLEDNING

1.1 OM FORSØKSORDNINGEN MED PARTSSAMMENSATTE NASJONALPARK- OG VERNEOMRÅDESTYRER

Dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen av forsøksordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer¹ i Trollheimen landskapsvernområde, Raet nasjonalpark, Jomfruland nasjonalpark og Skarvan og Roltdalen nasjonalpark. Forsøksordningen varte fra 2017 og ut 2019, og representerte et skifte med delegering av forvaltningsansvar for verneområder også til grunneiere og andre interesser i verneområdet. Vi vil her først redegjøre for bakgrunnen for opprettelsen av nasjonalpark- og verneområdestyrer, før vi går videre inn på vår forståelse av oppdraget.

Bakgrunnen for forsøksordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer er Regjeringserklæringen fra 2013, der kapittelet om miljø og klima inneholder følgende formulering: «Lokal medvirkning er viktig i forvaltning av naturressurser, og regjeringen vil ha forsøk med grunneierstyrt forvaltning av verneområder²». Klima- og miljødepartementet besluttet på bakgrunn av dette å sette i gang en til tre forsøk der grunneiere og andre brukerinteresser skulle være representert i verneområdestyrer (Klima- og miljødepartementet 2016). Departementet satte i gang forsøket og oppnevnte styrene, og delegerte videre forberedelse og gjennomføring av forsøkene med partssammensatte styrer til Miljødirektoratet. I 2017 ble tre områder valgt ut: Trollheimen landskapsvernområde med grunneierrepresentasjon sammen med nærings- og interesseorganisasjoner, og nasjonalparkene Raet og Jomfruland med grunneiere i styret. Forsøkene ble iverksatt fra 1. januar 2017 – og hadde varighet ut styreperioden, det vil si utgangen av 2019.

I brev fra Klima- og miljødepartementet av 16. august 2017 går det fram at forsøksordningen utvides til også å omfatte nasjonalparkstyret for Skarvan og Roltdalen og Sylan. Miljødirektoratet fikk samtidig i oppgave å forberede og gjennomføre forsøket som innebærer grunneierrepresentasjon i styret. Oppstart av forsøket ble stilt i bero i påvente av konsultasjon mellom Sametinget og Klima- og miljødepartementet. Denne konsultasjonen ble gjennomført 15. desember 2017, men det ble ikke enighet mellom departementet og Sametinget. I mars 2018 besluttet Klima- og miljødepartementet at forsøket skulle gjennomføres som planlagt. 18. april 2018 gjennomførte Sametinget og Miljødirektoratet ny konsultasjon, som førte til denne felles konklusjonen: «Sametinget ønsker i utgangspunktet at det på bakgrunn av forsøksordningen med grunneierrepresentasjon i nasjonalparkstyret skal få to nye representanter fra reinbeitedistriktene. Dette ligger utenfor det mandatet direktoratet har fått, men det ble oppnådd enighet om at Sametinget får en ekstra politisk oppnevnt representant, slik at forholdstallene med hensyn til samisk representasjon ikke forrykkes³». Forsøket i Skarvan- Roltdalen nasjonalpark startet opp i siste halvdel av 2018.

¹ I det videre blir forsøksordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer omtalt som verneområdestyrer

² https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/#miljo_klima

³ Referat fra konsultasjon mellom Sametinget og Miljødirektoratet 18.04.2018.

1.2 BAKGRUNN FOR NASJONALPARK- OG VERNEOMRÅDESTYRER

Delegert forvaltning til nasjonalparkstyret ble innført i 2009 (St. prp. nr. 1 2009) og bakgrunnen for denne endringen i forvaltningsregime er flerdelt og både av internasjonal og nasjonal opprinnelse (Lundberg et al. 2014). Internasjonalt har det vært stadig økende fokus på lokal deltakelse i verneforvaltning (Sandström, Hovik, & Falleth 2008, Fauchald & Gulbrandsen 2012), samtidig som oppmerksomheten rundt bruk i tilknytning til vern, har økt. I Norge har mye areal blitt vernet siden den første nasjonalparkplanen i 1992 (St. meld. nr. 62 (1991-1992) 1992), og mange verneprosesser har vært konfliktfylte. Bakgrunnen for et økende konfliktnivå bunnet blant annet i en stadig økende kritikk av den statsstyrte forvaltningsmodellen der lokale eller regionale aktører ikke hadde noe form for innflytelse, hverken hva gjaldt etablering eller forvaltning av nasjonalparker (Fedreheim 2013, Risvoll et al. 2014). I tillegg ble det i en rapport utgitt av Riksrevisjonen (2006) ytret tvil om ivaretagelse av verneverdier, samt revidering av forvaltningsplaner og implementering av disse for vernede områder. Det ble etter hvert et åpenbart behov for endring i Norges nasjonalparkforvaltning, og i 2010 ble forvaltningen delegert fra statlig byråkrati ved fylkesmannen, til et statlig oppnevnt styre sammensatt av politikere fra kommuner og fylkeskommuner, samt representanter fra Sametinget der dette er aktuelt (Miljøverndepartementet 2010, Solheim 2009, Lundberg et al. 2014, Fauchald & Gulbrandsen 2012).

1.2.1 GRUNNEIER- OG PARTSSAMMENSATTE VERNEOMRÅDESTYRER

Under presenteres en oversikt over representasjonen i verneområdestyrene i de fire områdene. Slik Tabell 1 viser, innebærer forvaltningsmodellen to ulike utforminger for grunneier- og brukerinteresserepresentasjonen. I tabellen gjengis dessuten hvilke organisasjoner og foreninger som deltar i de rådgivende utvalgene i de fire områdene.

Tabell 1: Representasjon i verneområdestyrer og rådgivende utvalg

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

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

	Verneområdestyre (2018-2019)	Rådgivende utvalg	
--	-------------------------------------	--------------------------	--

Skarvan og Roltdalen	Selbu kommune Tydal kommune Stjørdal kommune Meråker kommune Trøndelag fylkeskommune (2 representanter) Sametinget (4 representanter) Grunneierrepresentant (2 representanter)	Private grunneiere i Selbu (1 representant) Private grunneiere i Stjørdal (1 representant) AS Meraker Brug (grunneier i Meråker) Aune grunneierlag i Tydal Thomas Angell stiftelse Øyfjellet grunneierlag i Tydal Statskog SF	De bruksberettigede i statsalmenningene Fjellstyrene Saanti sitje Trondhjems turistforening Forum for natur og friluftsliv De bruksberettigede i Meråker
---------------------------------	--	---	---

1.3 VÅR FORSTÅELSE AV OPPDRAGET

I oppdragsbrevet fra Klima og miljødepartementet til Miljødirektoratet vektlegges det at en forutsetning for forsøket, er at styrene blir fulgt opp tett med en evaluering. Denne evalueringen bør blant annet vise om forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering, om det blir bedre lokal medvirkning, og i hvilken grad verneverdiene eventuelt påvirkes. Begrepene «forenkling og effektivisering», «medvirkning» og «verneverdier» oppfatter vi som sentrale i evalueringen, og i det videre går vi nærmere inn på hvilken forståelse av disse som ligger til grunn for vår tilnærming til evalueringsoppdraget. Vi vil understreke at vårt oppdrag er å gjennomføre en faglig basert følgeevaluering, og at dette ikke omfatter anbefalinger for videre organisering av verneområdeforvaltning.

Følgeevalueringen startet opp i 2017 og det er publisert en oppstartrapport (Lundberg mfl 2018), og en underveisrapport (Eilertsen mfl 2019). Sentralt i følgeevalueringen står en før/etter-tilnærming, der det er etablert et nullpunkt ved oppstarten av forsøksordningen som blir fulgt opp av en etterundersøkelse ved forsøkets slutt. Denne sluttrapporten bygger på dette designet, og omfatter en samlet framstilling og analyse av datamateriale samlet inn i perioden 2017-2020.

1.3.1 FORENKLING OG EFFEKTIVISERING

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

I følgeevalueringen blir derfor følgende punkter undersøkt:

- Blir forvaltningsapparatet mer tilgjengelig? Med tilgjengelig mener vi her om forvaltningen av verneområdene blir mer kjent eller synlig, om forvaltningen blir oppfattet som en dialogpartner, og om det som en følge av dette er mulig å finne spor av en mer proaktiv arbeidsform.
- Endres søknadsbehandlingen? Med endringer mener vi her om det blir lettere å søke, om det skjer endringer i behandlingstid og om søkere opplever å få veiledning underveis.
- Skjer det endringer i samspillet mellom styrene, kommunene, fylkesmannen og andre offentlige organer? Blir det fastlagt en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganer?
- Etableres det nye tillitsforhold? Med tillit mener vi her om forhold som nærhet, lokalkunnskap og kjennskap til hverandre, bidrar til forenkling og effektivisering.

1.3.2 LOKAL MEDVIRKNING

Medvirkning som begrep viser til at individer har innflytelse på en beslutning. Nasjonalt og internasjonalt fremheves medvirkning som et viktig virkemiddel for å imøtekomme miljøproblemenes kompleksitet (Reed 2008). Innenfor litteraturen er det flere ulike perspektiver på medvirkning: ulike grader av medvirkning (Arnstein 1969, Davidson 1998), type medvirkning i forhold til kommunikasjonsflyt (Rowe & Frewer 2000), om det teoretisk sett dreier seg om normativ eller pragmatisk medvirkning (Thomas 1993) og basert på målsettingene med medvirkningen (Lynam et al. 2007).

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

I følgeevalueringen blir følgende spørsmål undersøkt:

- Hvem er det som medvirker i forvaltningen?
- I hva slags grad opplever de som medvirker i forsøksordningen at de har innflytelse på forvaltningen?
- Hvilke grupper og interesser oppgir de som medvirker å representere og hvilke interesser bør være representert i styrene?
- Hvordan tilrettelegger nasjonalpark- og verneområdestyrene for medvirkning og hva ønsker nasjonalpark- og verneområdestyrer å få ut av medvirkning (kunnskap, legitimitet for sine beslutninger osv.)?
- Hva er ulike barrierer for medvirkning i forsøksordningen?

1.3.3 VERNEVERDIER

Verneområdene i Trollheimen, Skarvan og Roltdalen, Raet og Jomfruland er alle opprettet for å ivareta spesifikke verneformål. Disse blir nærmere beskrevet i rapportens kapittel 4. Hva som er verneverdiene i de respektive områdene er nedfelte i verneforskriftene, og videre utdypet i forvaltningsplaner for det enkelte verneområde. I designet som ligger til grunn for evalueringen, ligger en samfunnsfaglig tilnærming til verneverdier, der fokus rettes mot forståelser og vurderinger av verneverdier – og ikke mot naturfaglige vurderinger av selve verneverdiene.

Følgeevalueringen stiller disse spørsmålene:

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

1.4 DISPOSISJON

Sluttrapporten er bygd opp på denne måten: den starter med å gi en innledende bakgrunn for forsøksordningen og for hvordan vi har valgt å løse oppdraget med følgeevaluering av denne. Kapittel 2 inneholder et kunnskapsgrunnlag der evalueringens overordnede tema blir satt inn i en større faglig sammenheng. Kapittel 3 gjør rede for evalueringens metodiske tilnærming og datagrunnlag. De ulike verneområdene blir grundig presentert i kapittel 4, med utgangspunkt i verneformål, særtrekk ved områdene, historisk bruk og interessestruktur, og arbeid med forvaltningsplan og besøksstrategier. I de påfølgende kapitlene blir datamateriale fra evalueringen presentert; i kapittel 5 presenteres data fra spørreundersøkelser gjennomført i 2018 og 2020. Dette datamaterialet er knyttet til alle de tre hovedtemaene for evalueringen: forenkling og effektivisering, medvirkning og verneverdier. I kapitlene 6, 7 og 8 presenteres datamateriale og diskusjoner knyttet til hvert av hovedtemaene. Disse kapitlene beskriver situasjonen i verneområdene, og trekker fram endringer som har funnet sted i forsøksperioden. Avslutningsvis i hvert kapittel er det en konkluderende oppsummering av temaene. Det avsluttende kapittel 9 oppsummerer og konkluderer følgeevalueringen.

2 KUNNSKAPSGRUNNLAGET

2.1 FORENKLING OG EFFEKTIVISERING AV VERNEOMRÅDEFORVALTNING

Viktige mål for forvaltningsmodellen er at den skal føre til helhetlig og mest mulig kostnadseffektiv forvaltning av verneområdene (St. prp. nr. 1 2009). I Riksrevisjonens undersøkelse av nasjonalparkforvaltningen i 2014 ble det påpekt at forvaltningen har blitt mindre effektiv (Riksrevisjonen 2014). Særlig fant Riksrevisjonen at saksbehandlingstiden på klagesaker var lang, og at det tok departementet om lag et år å avklare klager. Det understrekes imidlertid at effektiviteten også var påvirket av andre forhold, som at naturmangfoldloven (NML) (LOV 2009-06-19 nr. 100 2009) nylig hadde blitt innført, og at alle vurderinger skulle skje etter kapittel 2 i naturmangfoldloven (Riksrevisjonen 2014). Dessuten var både styrene og forvalterne nye på dette tidspunktet, noe som også antas å påvirke effektiviteten til forvaltningen.

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

At forvaltningsmodellen har blitt tilpasset og at vedtektene til nasjonalparkstyrene har blitt revidert siden reformen i 2010, viser likevel at det er rom for tilpasninger mot en mer effektiv verneforvaltning. Risvoll m. fl. (2014) viste at nasjonalparkstyret i Midtre Nordland endret den opprinnelige modellen fra 2010, ved å etablere arbeidsutvalg som kunne ta seg av de mest rutinemessige og praktiske sakene, som ellers tok mye tid i nasjonalparkstyremøtene. Reindriftsutøverne opplevde disse endringene som særlig viktig ettersom det ga mer tid og mulighet i styremøtene til å diskutere saker som var viktige for reindriften. I ettertid har dette blitt en del av de felles vedtektene for nasjonalparkstyrene (Miljødirektoratet 2014). Dette viser at forholdet, og arbeidsdelingen, mellom verneområdestyret, arbeidsutvalget og forvalter påvirker verneforvaltningens effektivitet.

Erfaringsbasert, lokal kunnskap kan bidra til en mer effektiv forvaltning, og god dialog mellom forvaltere og aktører som besitter slik kunnskap er derfor viktig. Riksrevisjonens undersøkelse fra 2014 viste at involverte aktører (fylkesmenn, styrer og forvaltere) mente at lokal kunnskap, særlig om samiske tradisjoner og interesser, har blitt inkludert i større grad enn tidligere gjennom den nye forvaltningsmodellen (Riksrevisjonen 2014). Samtidig påpekte Riksrevisjonen (2014) manglende opplæring og oppfølging av de samiske representantene i styrene. Fra representantene oppnevnt av Sametinget ble det gitt uttrykk for usikkerhet omkring hva det var forventet at de skulle bidra med. Erfaringer fra Midtre Nordland nasjonalparkstyre bekrefter dette (Fedreheim 2013, Risvoll et al. 2014).

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

2.2 LOKAL MEDVIRKNING I VERNEOMRÅDEFORVALTNING

Annerkjennelsen av berørte aktørers rett til å medvirke og delta i verneprosesser og forvaltning har vokst frem over tid (Eckerberg et al. 2020, Lundberg 2018, Dudley 2008, Berkes 2007, Berkes, George, & Preston 1991). Internasjonalt har forsøk på å inkludere lokale aktører i verneforvaltningen resultert i ulike samarbeid og samhandlingsformer mellom lokalbefolkning, private næringsaktører, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter (som co-management, community-based conservation, collaborative management) (Zachrisson 2009). På samme tid har medvirkning blitt sett på som en viktig forutsetning for å skape en mer effektiv og adaptiv forvaltning, ved at lokal, erfaringsbasert kunnskap inkluderes.

Økt lokal medvirkning og forankring var viktige premisser for Stortingets innføring av lokal forvaltning av verneområder i 2010, det samme var ønsket om å styrke legitimiteten til verneforvaltningen. Videre er det gjennom lokal deltakelse og medvirkning fra et bredt spekter av aktører, at verneforvaltningen kan få tilført erfaringsbasert, lokal kunnskap. I den tidligere nevnte rapporten fra NINA om kartlegging av naturmangfoldlovens virkning i kommunene, understreker Andersen mfl. (2013) at legitimiteten til verneområdestyrene påvirkes av andre forhold og hviler på andre prinsipper enn den legitimiteten som skapes mellom staten og aktørene berørt av verneområdene og -forvaltningen. De finner videre at det er store forventninger til at verneområdestyrene skal spille på lag med lokale aktører og argumenterer for at det er viktig å forstå avveiningene til styrene i lys av også dette.

I Riksrevisjonens gjennomgang fra 2014 ble det understreket hvor viktig de faglig rådgivende utvalgene er for å tilrettelegge for medvirkning og samhandling mellom forvaltningen og lokale aktører (Riksrevisjonen 2014). På den ene siden har forvaltningsmodellen fra 2010 resultert i økt lokal medvirkning gjennom nasjonalparkstyrene, som gir folkevalgte politikere fra berørte kommuner og fylkeskommuner og representanter oppnevnt av Sametinget, forvaltningsmyndigheten over verneområdene. Gjennom etableringen av forvaltningsknutepunkt og lokalt plasserte forvaltere, med god lokalkunnskap og godt nettverk, har det blitt større grunnlag for lokal medvirkning sammenlignet med tidligere. På den andre siden har det blitt påpekt at de faglig rådgivende utvalgene ikke har blitt utnyttet godt nok og at deres rolle ikke har blitt tilstrekkelig ivaretatt (Engen 2018, Fedreheim 2013, Lundberg 2017, Riksrevisjonen 2014). Det har blitt fremhevet at det i noen områder er vanskelig å etablere dem, at deltakelsen i noen tilfeller er lav og at det også er 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 inviteres til å delta. Hovik og Hongslo (2017) har kartlagt kontaktmønsteret mellom medlemmene i verneområdestyret og de ulike aktørene i

forvaltningen, og funnene viser at det fremdeles er et stort potensial for å øke den lokale medvirkningen i verneforvaltningen.

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

2.2.1 REPRESENTASJON

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

Et annet skille man har operert med innenfor demokratlitteraturen, er mellom sosial representasjon og meningsrepresentasjon (Guldvik 2002). Ringkjøb og Aars (2007) viser at sosial representasjon er viktig i nominasjonsprosessene til valg i Norge, og da særlig knyttet til kjønn, alder og geografi. Da representerer man gjerne ens eget kjønn, aldersgruppe eller geografiske område. Mens sosial representasjon står sterkt som prinsipp i Norge (Guldvik 2002), legger internasjonale demokratiteoretikere større vekt på meningsrepresentasjon. Phillips (1995) argumenterer for betydningen av sosial representasjon, og for viktigheten av en bevissthet på hvem representantene er, siden deres sosiale bakgrunn har betydning for politikken. Phillips kritiserer det hun kaller «the politics of ideas» (Phillips 1994) for ikke å passe til tankegangen om å inkludere alle i politikken. Den tradisjonelle partipolitiske linjen sikrer at representantene deler verdier, meninger, preferanser og målsettinger, og det er dermed enkelt å bytte ut en representant med en annen som vil forfekte de samme interessene. Skal man derimot sikre «the politics of presence» (tilstedeværelsens politikk), må man også sikre at erfaringene kommer fram, og da de delte erfaringene som ulike grupper sitter inne med. Rase, kjønn, seksualitet og etnisitet fremheves som grupper hvor man har lyktes med å stå fram som en enhetlig gruppe, på tross av stort mangfold innad i hver gruppe.

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

I Lundbergs (2019) studie av kjønns sammensetningen i 42⁴ verneområdestyrer og 35 rådgivende utvalg, avdekkes imidlertid systematiske kjønnsforskjeller i representasjon, fordeling av posisjoner og i sammensetningen av de rådgivende utvalgene. Overordnet når verneområdestyrene kravet i likestillingsloven fordi Miljødirektoratet påser dette gjennom oppnevningssprosessene, men gjennomgående representerer menn i større grad kommunene (63,2 prosent) og kvinnene fylkeskommunene i styrene (71,2 prosent). Blant representantene oppnevnt av Sametinget var 46 prosent menn og 54 prosent kvinner. I de rådgivende utvalgene er det ingen som påser at kjønnsbalanse ivaretas, og Lundberg (2019) viser at dette resulterer i betydelig underrepresentasjon av kvinner (126 av 492 eller 25,6 prosent). Denne kjønns(u)balansen reflekterer at mange interesse- og næringsorganisasjoner knyttet til utmarksfeltet, fremdeles er dominert av menn og at kjønnsbalanse ikke er et tema når de rådgivende utvalgene settes sammen. Reell lokal medvirkning innebærer å ta inn over seg og aktivt tilrettelegge for å utnytte ressursene til både kvinner og menn.

2.3 FORHOLDET MELLOM ORGANISERINGEN AV FORVALTNINGEN OG IVARETAKELSE AV VERNEVERDIENE

I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder fra 2006 (Riksrevisjonen 2006), kom det frem at 30 prosent av verneområdene var truet. Det ble i ettertid satt i gang flere skjøtsels- og forvaltningstiltak i flere verneområder, samtidig som det ble tilført flere ressurser til slike tiltak. I en nyere kartlegging fra 2014 (Riksrevisjonen 2014) kom det også frem at om lag 30 prosent av verneverdiene er utsatt for en konkret trussel. På oppdrag fra Miljødirektoratet gjennomgikk fylkesmennene og nasjonalpark- og verneområdestyrene om det fantes konkrete trusler mot verneverdiene (Riksrevisjonen 2014). Gjennomgangen viste at av 2765 verneområder er 793 utsatt for en trussel som på sikt kan komme til å ødelegge verneverdiene. Det er gjengroing, fremmede arter og forstyrrelser som er de viktigste

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

truslene. Både Riksrevisjonens undersøkelse fra 2006 og gjennomgangen fra 2014 viser at det er behov for aktiv skjøtsel og forvaltning av verneområdene.

I hvilken grad og hvordan verneverdiene påvirkes av lokal forvaltning av verneområder i Norge er vanskelig å si noe sikkert om. Likevel finnes det noen indikasjoner som kan bidra til å belyse dette. I Riksrevisjonens undersøkelse av verneforvaltningen fra 2014 svarte seks av sju fylkesmiljøvernledere at de var helt eller delvis enige i at naturmangfoldloven, verneforskriftene og forvaltningsplanene ble fulgt godt opp av nasjonalparkstyrene (Riksrevisjonen 2014). Hovik og Hongslo (2017) bekrefter også dette inntrykket og argumenter for at verneområdestyrene har klart å balansere lokale interesser og nasjonale vernehensyn. I en gjennomgang av alle klagesakene (frem til slutten av 2014) for alle verneområdestyrene i Norge finner de heller ikke at verneområdestyrene systematisk har forfordelt noen spesifikke interesser og de mener videre at 40 klagesaker i perioden frem til 2014 indikerer en sterk aksept for beslutningene fattet av verneområdestyrene (Hovik & Hongslo 2017).

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

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

Få studier undersøker ulike forvaltningsmodellens effekt på verneverdier, og det er ofte vanskelig å etablere entydige sammenhenger mellom forvaltningsmodell og -praksis. Et unntak er likevel Engen og Hausners (2017) studie av dispensasjonsbehandling i norske verneområder før og etter forvaltningsreformen i 2009. I en gjennomgang av 1466 dispensasjonssøknader for 31 verneområder, sammenligner de forvaltningspraksisen før og etter reformen. Selv om de finner at forvaltningspraksisen var liberal både før og etter, viser de at andelen innvilgede dispensasjoner på privat land har økt etter reformen. Engen og Hausner (2017) argumenterer derfor for at før- og etterstudier av saksbehandling etter forvaltningsreformen, kan bidra til å avdekke effekten på verneverdiene etter forvaltningsreformen og etableringen av verneområdestyrer. I følgeevalueringen vil dette primært være mulig for forvaltningspraksisen før og etter opprettelsen av det partssammensatte verneområdestyre i Trollheimen. For Raet og Jomfruland kan det eventuelt være aktuelt å sammenligne med fylkesmannens saksbehandling for landskapsvernområdene forut for opprettelsen av nasjonalparkene i desember 2016.

3 METODISK TILNÆRMING

3.1 DESIGN FOR STUDIEN

Følgeevalueringen har et før- og etter-design, der en nullpunktsanalyse med survey og intervjuer er gjennomført ved oppstart i 2017 og gjentatt ved avslutning i 2020. Formålet med nullpunktsanalysen er å etablere et før- og etter-målepunkt i forhold til målsettingene med forsøkene, for dermed å kunne etablere kunnskapsbaserte vurderinger av om - og eventuelt hvordan - et partssammensatt styre utgjør en forskjell fra tidligere forvaltningspraksis.

Designet for studien tar utgangspunkt i oppdragets ramme; oppdragsbrevet fra Klima og miljødepartementet til Miljødirektoratet som vektlegger at det er en forutsetning for forsøket at styrene blir fulgt opp tett med en evaluering. I utlysingen av evalueringoppdraget blir det slått fast fra oppdragsgiver at evalueringen blant annet bør vise om forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering, om det blir bedre lokal medvirkning, og om verneverdiene eventuelt påvirkes. Begrepene «forenkling og effektivisering», «medvirkning» og «verneverdier» oppfatter vi som sentrale i følgeevalueringen, og designet er derfor utviklet for å kunne besvare i hvilken grad forsøksordningen skaper endringer langs disse dimensjonene.

Et overordnet prinsipp for følgeforskningen er basert på en forståelse av at forskningens kvalitet og relevans blir styrket, når de forskningen gjelder blir involvert. Dette betyr at følgeforskningen har lagt vekt på å involvere medlemmer av verneområdestyrene og faglig rådgivende utvalg, forvaltere og andre interessenter på feltet. For evalueringsteamet har det vært viktig å bygge gode relasjoner til ulike aktører knyttet til verneområdestyrene, og fysisk deltaking på styremøter og befaringer har derfor vært prioritert. I praksis har dette blant annet skjedd ved at forståelsen av sentrale begrep i følgeevalueringen har blitt diskutert med nøkkelinformanter i både personlige intervju og i fokusgruppeintervju. Her har innholdet i begrepet blitt nyansert og diskutert, noe som har bidratt til viktig forankring og utvikling av delt forståelse. Dette materialet – inkludert ulike forståelser og fortolkninger av sentrale begreper, kommer i særlig grad til syne i de tematiske kapitlene 6, 7 og 8. I tillegg har alle surveyundersøkelser inneholdt åpne spørsmål, der respondentene har hatt mulighet til å komme fram med erfaringer og synspunkt som ellers ikke ville bli fanget opp.

Evalueringens sterke vektlegging av å følge møter i verneområdestyrene, enten gjennom fysisk tilstedeværelse, eller gjennom å følge møter digitalt, er et resultat av rammevilkår satt av oppdragsgiver allerede i utformingen av oppdraget.

3.2 FORSKNINGSMETODER

Gjennom hele følgeevalueringen er det lagt vekt på å kombinere ulike forskningsmetoder og ulike former for datainnsamling. Etablering av et nullpunkt for evalueringen er gjort i 2017, gjennom en survey til medlemmer av verneområdestyrene og rådgivende utvalg i forsøksområdene, samt forvaltere og andre interessenter. Surveyen ble kombinert med intervju, både personlige og i fokusgrupper. Den samme kombinasjonen av forskningsmetoder ble gjentatt ved årsskiftet 2019/2020, med survey og oppfølgende intervju. Underveis i evalueringsarbeidet har forskerteamet fulgt møter i verneområdestyrene

og rådgivende utvalg, enten ved å være fysisk til stede, ved å følge møtene på Skype, eller ved å gjennomgå saksdokumenter og styrebehandling med forvalter i ettertid. Tilstedeværelse på møter har alltid vært kombinert med samtaler, intervjuer og dokumentgjennomgang.

3.2.1 DOKUMENTSTUDIE

Forskerteamet har gjennomgått samtlige sakspapirer og møtereferater fra styremøtene i forsøksområdene. Dels er dette gjort i direkte tilknytning til styremøter der vi har vært til stede fysisk eller digitalt, og dels er dette gjort i forbindelse med oppfølgende samtaler med forvalter i etterkant av styremøter. I dette dokumentstudiet er det gjort systematiske gjennomganger av blant annet frammøtte representanter, typer saker, saksfremlegg og begrunnelser i vedtakene. Dette datamaterialet har gitt viktig og verdifull innsikt i styrets arbeidsform, forholdet mellom styret og forvalter, og forholdet mellom styret, andre forvaltningsorgan og andre interesser i verneområdet. Materialet er systematisert på ulike måter, og blir synliggjort i diskusjoner og analyser underveis i rapporten, spesielt i kapitlene 6, 7 og 8. Ut over det å være en selvstendig datakilde, har den systematiske dokumentanalysen fungert som en viktig bakgrunn for å kunne følge opp saker og pågående prosesser i intervju, med ulike aktører tilknyttet verneområdestyrene.

I tillegg til dokumenter tilknyttet verneområdestyrenes arbeid, har vi også gått gjennom dokumenter knyttet til rådgivende utvalg, klage/dispensasjonssaker og saker i Miljøvedtaksregisteret. I flere av områdene har vi stått på forvalternes e-postliste til styret, og har på denne måten fått innblikk i korrespondanse mellom andre aktører og styret.

3.2.2 INDIVIDUELLE INTERVJUER OG GRUPPEINTERVJU

Som en del av følgeevalueringen er det i hele forsøksperioden gjennomført individuelle og gruppeintervjuer med sentrale aktører tilknyttet verneområdestyrene (se vedlegg 1 for intervjuguide). I forsøksperioden er det gjennomført totalt 56 personlige intervju. Dette omfatter i hovedsak intervjuer med styremedlemmer, medlemmer av rådgivende utvalg og forvaltere. De personlige intervjuene, som ble gjennomført fysisk eller på telefon, har tatt utgangspunkt i en intervjuguide som har fokusert på effektivisering/forenkling, samt medvirkning og effektene det har på verneverdiene. I tabellen som avslutter metodekapittelet (Tabell 2) finnes en detaljert oversikt over i hvilke områder intervju er gjort, når intervju er gjennomført og hvilke aktører som er blitt intervjuet.

3.2.3 FOKUSGRUPPER

Det er gjennomført flere fokusgruppeintervjuer (se Tabell 2), blant annet med utvalg bestående av grunneierrepresentanter i verneområdestyrer, og med utvalg av representanter fra rådgivende utvalg. I fokusgruppene – som ofte har hatt et diskuterende preg – har tema gjerne vært knyttet til forventninger, rolleforståelser og synspunkter på styrets arbeidsform, i tillegg til diskusjoner og synspunkter knyttet til de tre hovedtemaene effektivisering/forenkling, medvirkning og verneverdier. I 2018 deltok forskerne på et åpent møte for grunneiere og andre interesserte på Jomfruland, arrangert av verneområdestyret. I tillegg til dette har forskere deltatt på to møter med grunneiere i Trollheimen (02.12.2019) og Raet (09.03.2020). Et grunneierlag fra Trollheimen sendte en forespørsel til Nordlandsforskning om orienteringsmøte vedrørende evalueringen av forsøksordningen med partssammensatt verneområdestyre. Med bakgrunn i denne invitasjonen, og i samråd

og samarbeid med forvalter i Trollheimen, inviterte vi til et informasjonsmøte hvor det ble lagt opp til dialog og spørsmålsrunde knyttet til evalueringen. Dette ble utført 2. desember 2019. Forvalter bidro med epostlister til alle grunneierlag og grunneiere, og vi sendte ut en skriftlig invitasjon om informasjons- og dialogmøte. 13 grunneiere deltok på dette møtet. Diskusjoner og synspunkt som kom fram på dette møtet er derfor også en del av evalueringens samlede datagrunnlag.

3.2.4 OBSERVASJONER PÅ STYREMØTER OG MØTER I RÅDGIVENDE UTVALG

Som allerede nevnt har vi i løpet av forsøksperioden observert styrenes arbeid ved å delta på styremøter, enten fysisk eller digitalt. Tabell 2 viser at vi har vært fysisk til stede på 20 styremøter i løpet av forsøksperioden, mens vi har deltatt ved hjelp av Skype eller videokonferanse på sju styremøter. Det er ikke alle gangene teknikken har fungert, og ved en anledning lot det seg ikke gjennomføre å være med digitalt. I dette tilfellet ble styresakene gjennomgått med forvalteren i etterkant av møtet.

Målsettingen med å observere i møtene har vært å se hvordan styrene arbeider i forhold til evalueringens tre fokusområder: forenkling/effektivisering, medvirkning og betydningen for verneverdiene. Dette innebærer for eksempel at vi har sett på hvordan styret forholder seg til, og tilrettelegger for, medvirkning fra rådgivende utvalg og andre. Videre har vi for eksempel sett etter hvordan styrene diskuterer verneverdiene, og hvordan de vektlegger ulike verneverdier opp mot hverandre. I forbindelse med deltakelse på møtene til verneområdestyrene har det blitt foretatt informasjonsinnhenting gjennom direktesamtaler med enkelte styremedlemmer både før og etter møtet. I arbeidet med denne følgeevalueringen har kontakten vi har etablert med ulike styremedlemmer og forvaltere gjennom den fysiske deltakelsen på styremøter og befaringer, vært nyttig

3.2.5 BEFARING

Vi har deltatt på befaringer i alle verneområdene, og vurderer dette som en datakilde som supplerer datamaterialet fra observasjon på møter og dokumentstudier. På befaringene er det ofte bedre tid enn på ordinære styremøter, slik at det er mulig å følge opp diskusjoner, stille spørsmål og få utdypet argumenter. I tillegg har befaringene vært en viktig arena for å bli kjent med og etablere tillit til aktører, noe som i ettertid har gjort det enklere å ta oppfølgende kontakt på telefon og e-post.

3.2.6 SPØRREUNDERSØKELSE

I løpet av følgeevalueringen har vi gjennomført to spørreundersøkelser – en ved årsskiftet 2017/2018 og en på begynnelsen av 2020 (se vedlegg 2). Disse undersøkelsene har vært likt utformet for å muliggjøre sammenligning av ulike aktørers forventninger i begynnelsen av forsøksordningen med erfaringer og synspunkter på slutten av perioden. Nullpunktsanalysen fra 2017/2018 er et førmålepunkt i forhold til målsettingene med forsøkene, som vi har brukt til å sammenligne med et ettermålepunkt i 2020, og har vært et viktig grunnlag for å kunne si om et partssammensatt styre utgjør en forskjell fra tidligere forvaltningspraksis. Siden Skarvan og Roltdalen ikke var en del av forsøksordningen da den første spørreundersøkelsen ble gjennomført, er det noen av spørsmålene i undersøkelsen fra 2020

som kun har gått til respondenter fra dette området for å belyse oppstartsperioden av forsøksordningen her.

I utformingen av spørreundersøkelsen tok vi utgangspunkt i de tre overordnede problemstillingene følgeforskningen skal bidra til å belyse: forenkling/effektivisering, medvirkning og betydningen for verneverdiene. Videre brukte vi erfaringer med spørreundersøkelser fra to tidligere forskningsprosjekter om forvaltningen av norske verneområder: LOCALMAN (Lundberg 2017) og PROBUS (Rønning & Fedreheim 2009), begge finansiert av Norges forskningsråd.

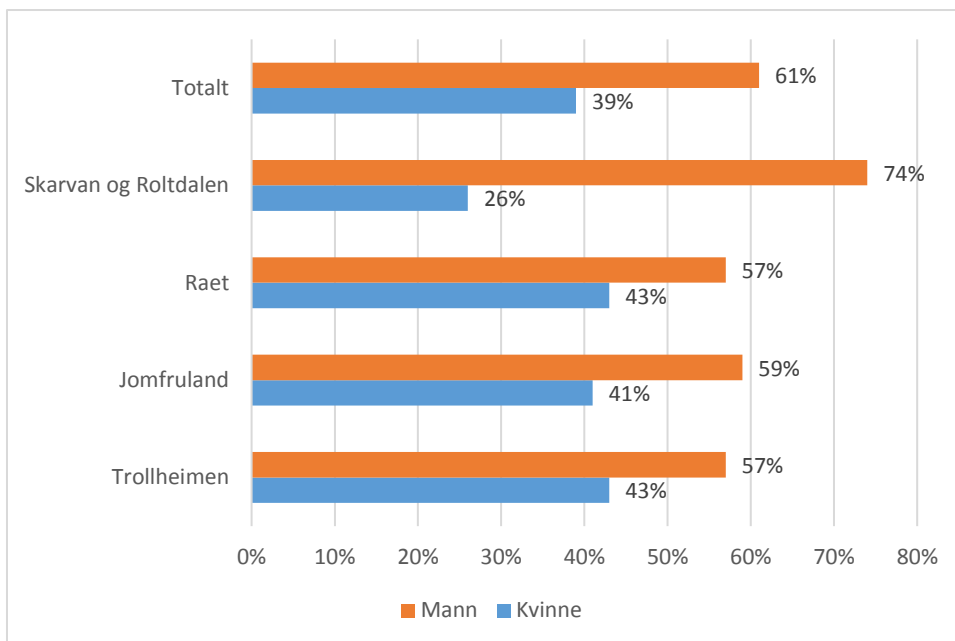
Vi valgte å benytte Questback, et web-basert verktøy for utforming og distribuering, til begge spørreundersøkelsene. Begge gangene har vi gjennomført pilotundersøkelser for å teste formuleringer og kategorier, samt hvor lang tid undersøkelsene tok. Medlemmene i prosjektgruppa ble tildelt fiktive roller i forvaltningen og svarte på pilotundersøkelsen med bakgrunn i disse rollene. Innspillene fra prosjektgruppa ble innarbeidet ved utformingen av begge undersøkelsene. Den første undersøkelsen ble gjennomført fra november 2017 til januar 2018, mens den andre ble gjennomført fra januar til februar 2020.

Begge spørreundersøkelsene ble distribuert på to måter: via e-post direkte til faste styremedlemmer, vararepresentanter, representanter i rådgivende utvalg og forvaltere, samt via en lenke som vi publiserte i en nyhetssak på nettsidene til Nordlandsforskning (www.nordlandsforskning.no) og ba forvalterne om å distribuere videre til aktuelle aktører. I noen av områdene ble lenken delt via sosiale medier. E-postadressene til respondentene ble samlet inn ved hjelp av forvalterne i de tre områdene. I undersøkelsen fra 2017, var det totalt 93 respondenter. Vi mottok 43 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 46%. I undersøkelsen fra 2020, var det 87 respondenter. Vi mottok 32 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 37%. Den åpne henvendelsen til å delta i spørreundersøkelsen resulterte i 49 respondenter i 2020, mot 13 i 2018.

Når det gjelder utvalg 1 har vi en nedgang i svarprosent fra 45 prosent i 2018 til 37 prosent i 2020. Men vi har likevel flere som har svart, med 87 i 2020 mot 43 i 2018. Utvalg 2 har svart på undersøkelsen som har ligget åpent tilgjengelig, og vi kan derfor ikke regne noen svarprosent på dette utvalget. Vi har i analysen av data brukt verneområde, alder, kjønn og utdanning som uavhengige variabler. Dette betyr at alle spørsmålene analyseres ved hjelp av bivariat analyse. Dette blir et for omfattende materiale å presentere, og vi velger derfor kun å presentere den variabelen som har størst forskjeller enten mellom de ulike kategoriene, eller sett opp mot 2018. Vi vil enkelte steder likevel vise til de andre uavhengige variablene, uten å presentere funnene i figurer.

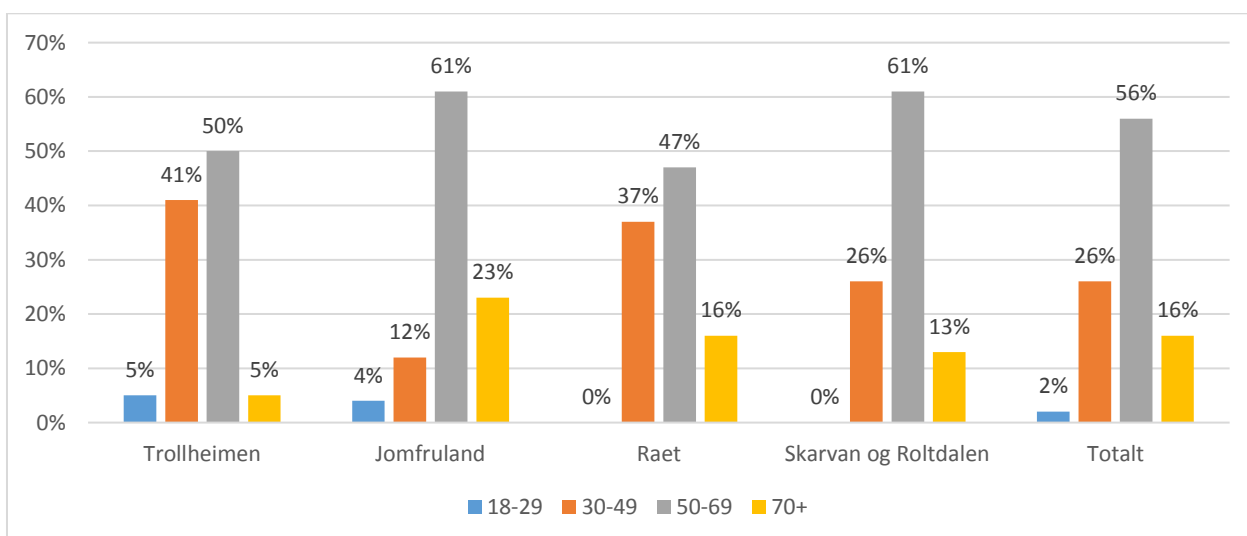
Vi vil nå gå nærmere inn på utvalget fra spørreundersøkelsen, og vil presentere flere kjennetegn ved dette. Som Figur 1 viser er det en overvekt av menn som har svart på undersøkelsen. Størst forskjell er det i Skarvan og Roltdalen der 74 prosent av respondentene er menn og 26 prosent er kvinner. Raet, Jomfruland og Trollheimen har tilnærmet lik fordeling.

Sammenlignet med undersøkelsen som ble gjennomført i 2018 er kjønnsfordelingen noe jevnere i 2020 enn i 2018 totalt sett, med 61 prosent og 39 prosent for henholdsvis menn og kvinner i 2020, mot 66 prosent og 34 prosent i 2018.

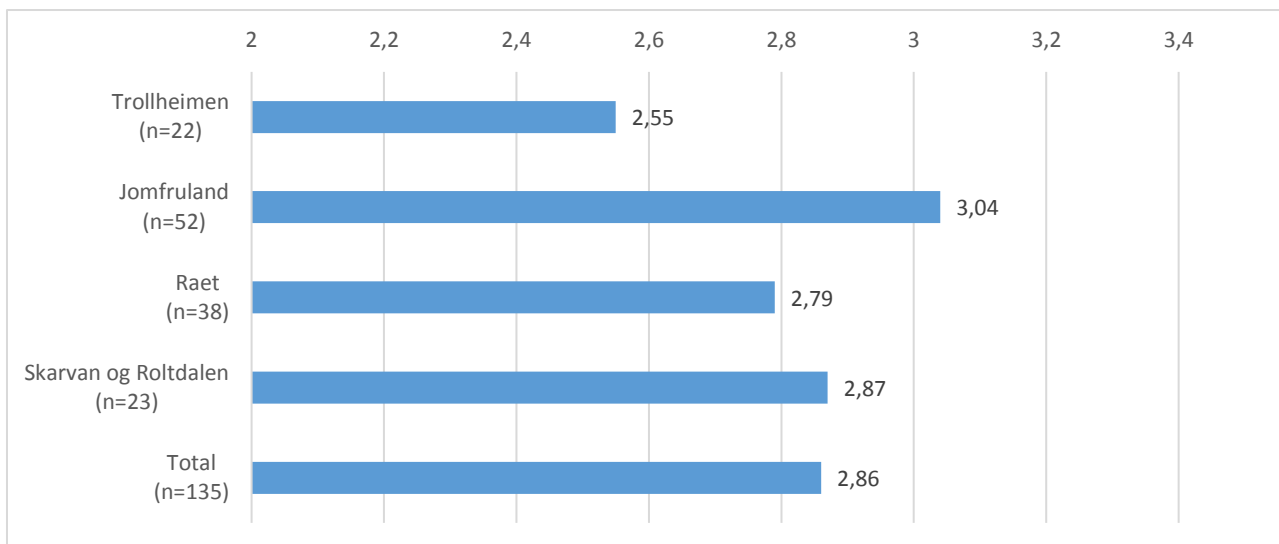


Figur 1: Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter kjønn. Prosent. N=133.

Når det gjelder alderssammensetningen (Figur 2) har vi valgt å slå sammen aldersgruppene 30-39 og 40-49 til 30-49, og gruppene 50-59 og 60-69 til 50-69. Dette ble også gjort i undersøkelsen i 2018. Blant respondentene i utvalget, er 56 prosent i aldersgruppa 50-69 år, mens 26 prosent er mellom 30-49 år, 16 prosent er over 70 år og 2 prosent er under 30 år. Slik Figur 3 viser, er det imidlertid noe variasjon i alderssammensetningen blant respondentene fra de fire områdene. For Jomfruland sin del ser vi at respondentene er betydelig eldre enn i de andre områdene, med 84 prosent i aldersgruppen 50 og oppover. Dette tydeliggjøres ytterligere i Figur 3 som viser gjennomsnittsalderen fordelt på områdene. Inndelingen viser til alderskategoriene fra Figur 2: 1: 18-29 år, 2: 30-49 år, 3: 50-69 år og 4: 70 og opp. Dermed ser vi at aldersgjennomsnittet er lavest i Trollheimen og høyest i Jomfruland, og at Raet og Skarvan og Roltdalen er tilnærmet likt, og likt det totale gjennomsnittet.

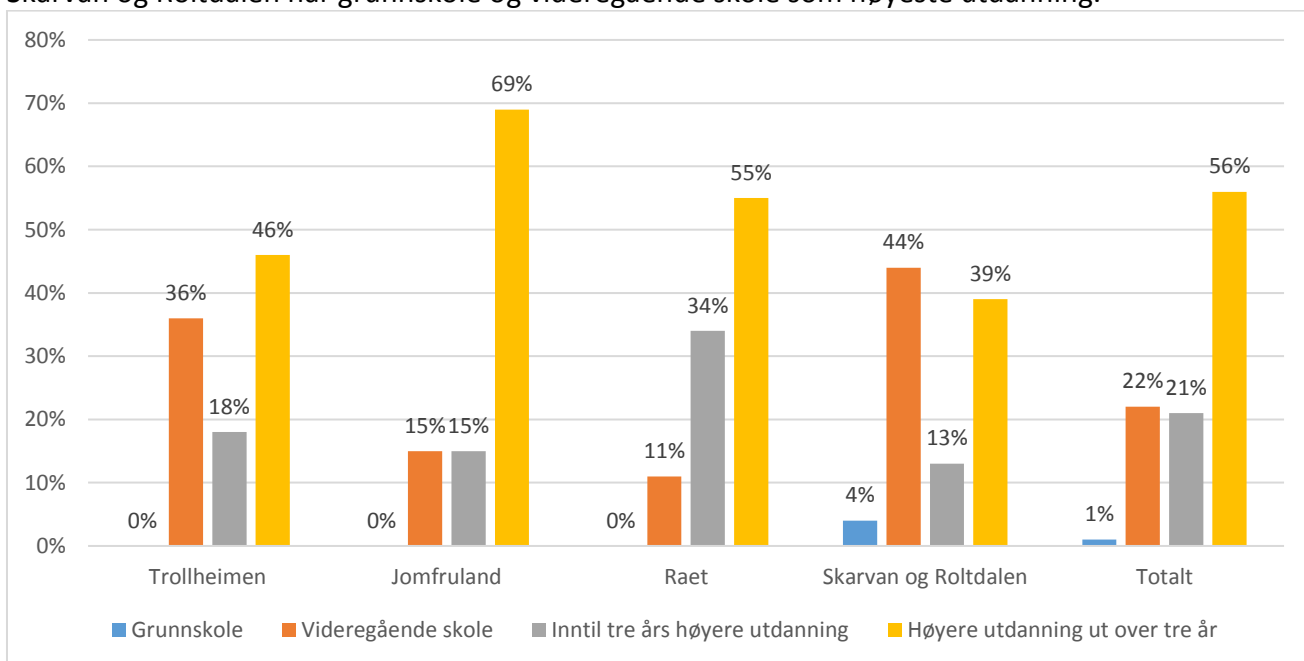


Figur 2: Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter alder. Prosent. N=136.



Figur 3: Aldersfordeling i gjennomsnitt for de ulike områdene. 1: 18-29, 2:30-49, 3: 50-69 og 4: 70+.

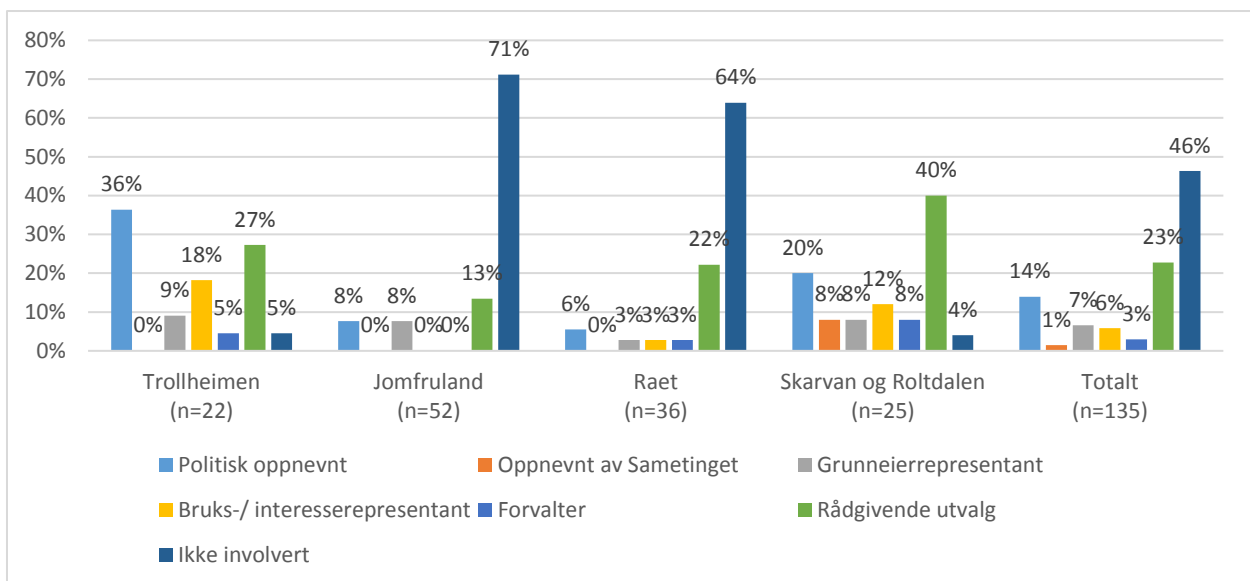
Utvalget i undersøkelsen som ble gjennomført i 2020 har høyere utdanning enn utvalget fra 2018. Dette vises blant annet ved at det er færre som kun har grunnskole i 2020 enn 2018. I Figur 4 ser vi at Jomfruland skiller seg ut ved at hele 69 prosent av respondentene har høyere utdanning ut over tre år. Videre ser vi at om lag halvparten av respondentene fra Skarvan og Roltdalen har grunnskole og videregående skole som høyeste utdanning.



Figur 4: Andel respondenter fra hvert verneområde som har besvart spørreskjemaet. Etter utdanning. Prosent. N=136.

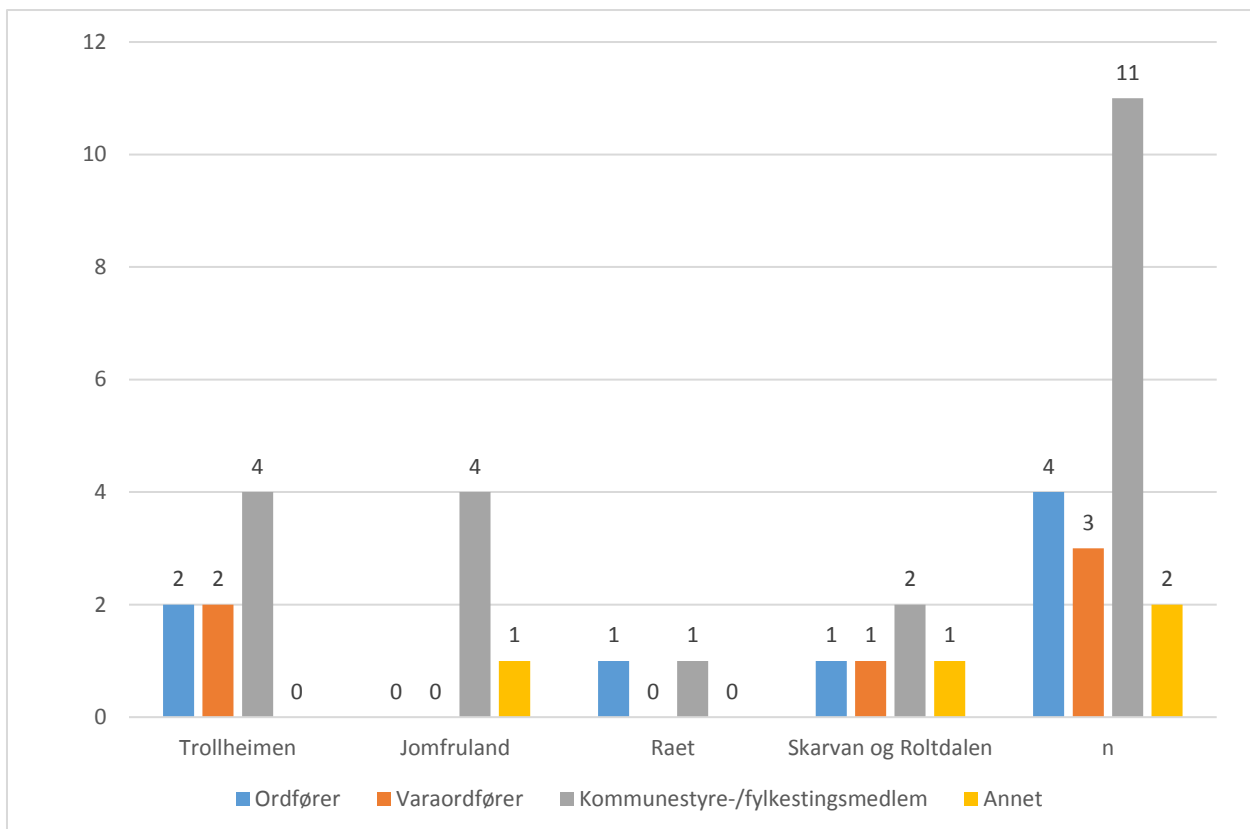
Vi har også sett på respondentene ut fra deres rolle i forvaltningen av verneområdene, og dette presenteres i Figur 5. Vi har i 2020 truffet flere som ikke er involvert i forvaltningen, med 46 prosent av respondentene i forhold til 29 prosent av respondentene i 2018. Vi ser likevel at det er tydelige forskjeller mellom områdene når det gjelder dette, og at det er langt flere som ikke er involvert i forvaltningen i Jomfruland og Raet enn i Trollheimen og Skarvan og Roltdalen. Slik vi vurderer det, kan dette skyldes at undersøkelsen ikke er kommunisert like godt i alle områder og at vi i noen områder har hatt oppdatert kontaktinformasjon til også representanter som ikke er direkte involvert i forvaltningen.

Samtidig kan det også skyldes at Trollheimen og Skarvan og Roltdalen er eldre verneområder enn Jomfruland og Raet, og at det kanskje er mindre engasjement i eldre verneområder generelt sett. Sammenlignet med 2018 har vi flere respondenter fra rådgivende utvalg, men en noe lavere andel politikere. Figur 5 viser dessuten at det er i Trollheimen vi har mest spredning blant respondentene fra ulike grupper. Videre ser vi at blant representantene som er oppnevnt av Sametinget, er det kun i Skarvan og Roltdalen noen av disse har svart. Ved gjennomgang av spørreundersøkelsen i 2019, ser vi at svarprosenten fra sametingsrepresentantene var lav. Dette kan skyldes flere ting, blant annet muligens at de nettopp hadde deltatt på dybdeintervju hvor de fikk formidlet sine holdninger og synspunkter på forsøksordningen. I dybdeintervju har man mulighet til å nyansere svarerne sine i motsetning til i en spørreundersøkelse hvor svaralternativene er begrenset. Når det gjelder forvalterne, ser vi at det her ikke er mottatt svar fra Jomfruland.

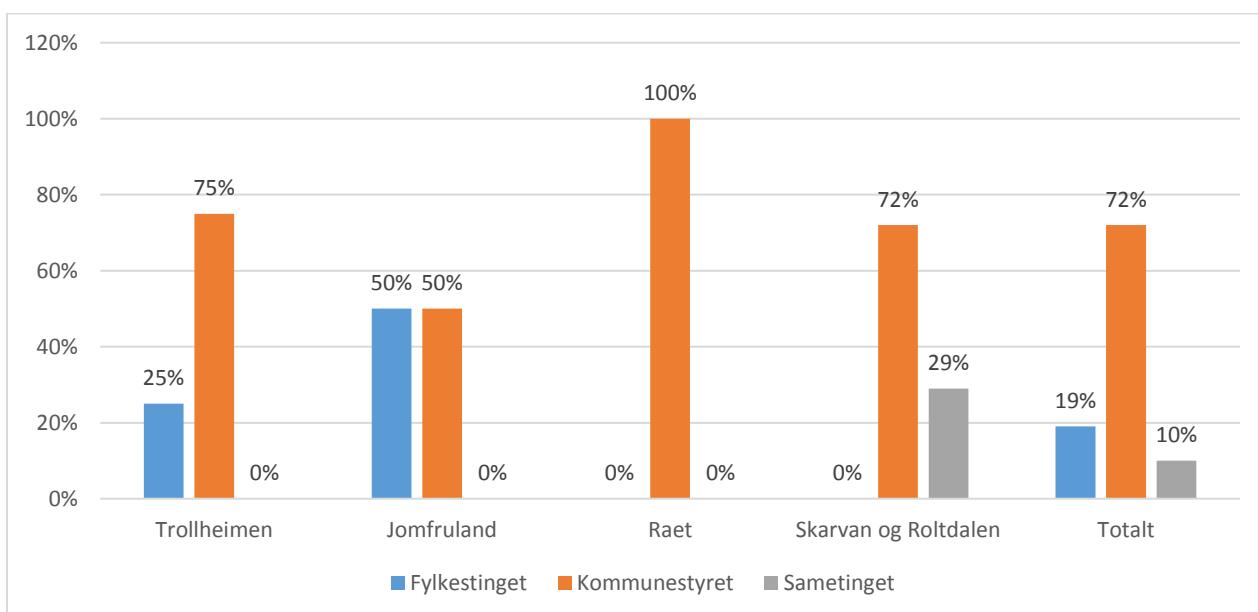


Figur 5: Rolle i forvaltningen av verneområde. Etter verneområde. Prosent.

Nærmere informasjon om de politisk oppnevnte representantene presenteres i Figur 6 og Figur 7. Ut fra disse figurene ser vi at det er variasjoner i hvem som har svart på undersøkelsen. I alle områdene har representanter i verneområdestyrene som er medlem av kommunestyret eller fylkestinget svart. I Trollheimen og Jomfruland representerer de kommunestyret og fylkestinget, i Raet kun kommunestyret og i Skarvan og Roltdalen kommunestyret og Sametinget. Det at hele 29 prosent av respondentene fra Skarvan og Roltdalen er oppnevnt av Sametinget, er naturlig i og med at 4 av representantene i verneområdestyret er oppnevnt av Sametinget.

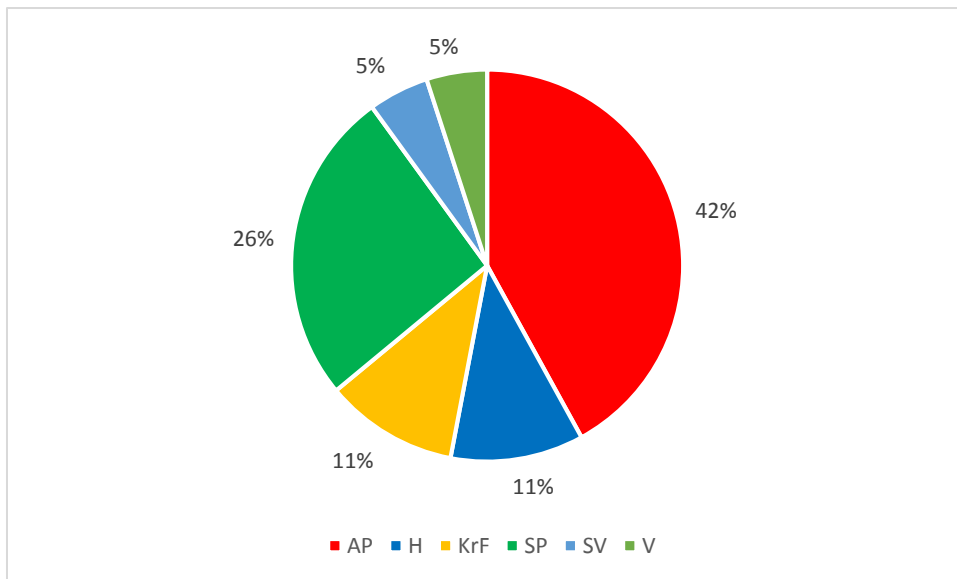


Figur 6: De politiske representantenes rolle i fylkestinget / kommunestyret. Etter verneområde. Antall.



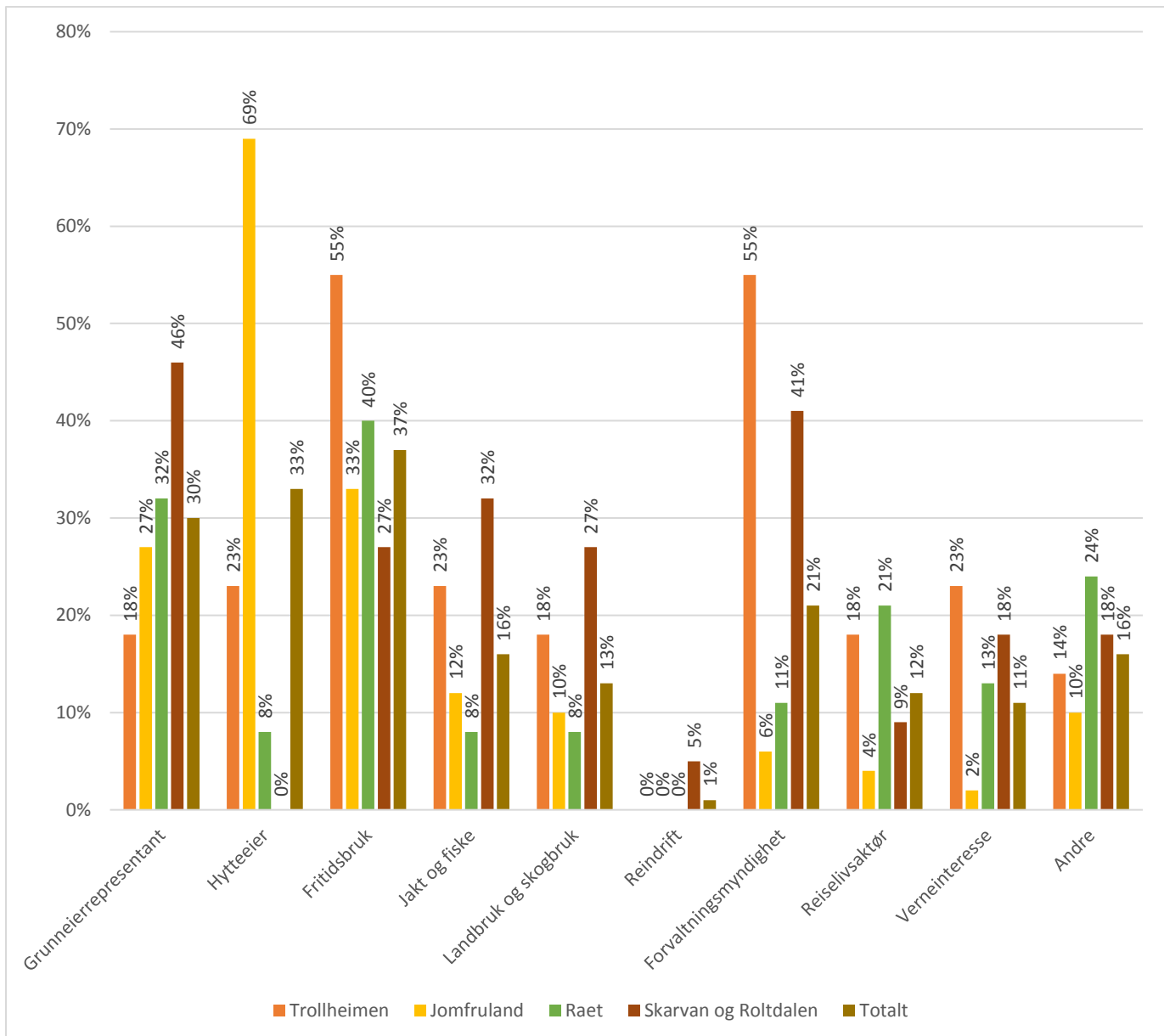
Figur 7: Hvilket organ de politiske representantene i verneområdestyrene er oppnevnt av. Prosent.

I Figur 8 ser vi på hvilket parti de politiske representantene representerer. Det er helt klart en overvekt av representanter fra Arbeiderpartiet med 42 prosent, og deretter følger Senterpartiet med 26 prosent. Ellers er Høyre, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Venstre representert. I 2018 var ikke Høyre representert blant våre respondenter.



Figur 8: Hvilket parti de politiske representantene representerer. Prosent. N=19.

Vi har også sett på respondentenes tilknytning til verneområdene, og da ut fra hvilke interesser de har i verneområdene. I Figur 9 ser vi noen interessante poeng som er verdt å nevne. I Skarvan og Roltdalen er 46 prosent av respondentene grunneiere. I Jomfruland er hele 69 prosent hytteeiere. I Trollheimen sier 55 prosent av respondentene at de har fritidsinteresser i området, i Raet sier 40 prosent det samme, mens de resterende ligger på rundt 30 prosent. Når det gjelder jakt og fiske og landbruk og skogbruk, er det høyest andel av respondentene fra Skarvan og Roltdalen som har denne tilknytningen med henholdsvis 32 prosent og 27 prosent. Til sammenligning er det bare 8 prosent som har denne tilknytningen i Raet. Det er også kun i Skarvan og Roltdalen det er respondenter med reindriftsinteresser. 55 prosent av respondentene fra Trollheimen og 41 prosent fra Skarvan og Roltdalen har forvaltningsmyndighet. Når det gjelder reiseliv og verneinteresser er det små tall, og mens Jomfruland utmerker seg med lavest andel av respondentene som sier de representerer disse interessene, har Raet den høyeste andelen.



Figur 9: Respondentenes tilknytning til verneområdene (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.

3.3 OPPSUMMERING AV DATAINNSAMLING

Tabellen under oppsummerer den praktiske gjennomføringen av datainnsamling i følgeevalueringen, og gir en oversikt over de ulike datakildene som ligger til grunn,

Tabell 2 Oversikt over gjennomført datainnsamling i løpet av prosjektperioden, 2017-2019

		Jomfruland		Raet		Trollheimen		Skarvan og Roltdalen		Totalt
Intervju / Fokusgruppe (FG) ⁵		Intervju	FG	Intervju	FG	Intervju	FG	Intervju	FG	
	Styreleder		IR	1	IR	1	IR		IR	2
	Styremedlemmer politisk oppnevnt	5		5	1	3	8	3		25
	Styremedlemmer grunneiere	2	4 (2 ganger)	4	6	6	1	2		29
	Styremedlemmer brukerinteresser	IR		IR	IR	5	1	3		9
	Forvalter	3	IR	4	IR	4	IR	2	IR	13
	Rådgivende utvalg		12 6 6			1				25
	Grunneiere				17					17
Gjennomførte styremøter 2017-2019		14		14		9		10		47
		22.11.2019		06.04.2017		26.02.2018		08.01.2018		
		20.09.2019		19.05.2017		27.06.2018		16.02.2018		
		03.05.2019		29.11.2017		23-		04.05.2018		
		03.01.2019		27.02.2018		24.08.2018		14.06.2018		
		16.11.2018		20.04.2018		25.10.2018		23.08.2018		
		19.10.2018		05.09.2018		15.03.2019		30.11.2018		
		15.06.2018		18.09.2018		27-		15.02.2019		
		02.03.2018		23.11.2018		28.06.2019		27.05.2019		
		04.01.2018		30.01.2019		29.08.2019		02.09.2019		
		13.10.2017		19.03.2019		11.10.2019		29.11.2019		
		01.09.2017		21.06.2019		02.12.2019				
		16.06.2017		19.09.2019						
		19.05.2017		27.11.2019						
		06.04.2017								

⁵ Forkortelsene i tabellen referere til fokusgruppe (FG) og ikke relevant (IR)

Styremøter (fysisk tilstede)	03.05.2019 03.01.2019 15.06.2018 04.01.2018 16.06.2017 06.04.2017		06.04.17 29.11.17 20.04.18 19.09.19		05.10.2017 21.11.2017 23- 24.08.2018 25.10.2018 29.08.2019 11.10.2019 02.12.2019		30.11.2018 27.05.2019 02.09.2019		20
Styremøter (telefon/video)	16.11.2018 02.03.2018 13.10.2017		20.09.17 23.11.18 30.01.19		15.03.2019				7
Befaring	03.05.2019 16.06.2017		29.11.17		15.10.17 23-24.08- 2018		02.09.2019		6
Rådgivende utvalg	03.- 04.01.2019 04.- 05.01.2018				21.11.17 25.10.2018				4
Spørreundersøkelse 2017/2018	27		11		18		IR		56
Spørreundersøkelse 2020	52		38		22		23		132

3.4 BEGRENSNINGER I STUDIEN

Underveis har følgeevalueringen stått ovenfor metodiske utfordringer, som vi har håndtert på ulikt vis.

Den kanskje største metodiske utfordringen er knyttet til den store variasjonen mellom områder. Utvalget av områder er gjort av Klima- og miljødepartementet, og er ikke noe evalueringsteamet har hatt innvirkning på. Verneområdene og styrene knyttet til disse varierer langs de fleste dimensjoner, noe som gjør det utfordrende å sammenligne på tvers. Verneområdene har ulik geografisk utstrekning, ulik interessentstruktur, de er opprettet på ulike tidspunkt for å ivareta ulike verneformål. Dette gjenspeiler seg også i sammensetning av verneområdestyrer, der variasjonen er stor når det gjelder antall styrerepresentanter. Vi har forsøkt å håndtere denne variasjonen ved å vektlegge kontekst og sammenheng, samtidig som vi har forsøkt å trekke fram generelle forhold som synes å gå på tvers av all variasjon. Følgeevalueringen startet med tre forsøksområder, og ble senere utvidet til også å omfatte et fjerde område; Skarvan-Roltdalen. At dette området kom med på et senere tidspunkt, har skapt noen metodiske utfordringer. Blant annet har det ikke vært mulig å gjennomføre en nullpunkt-analyse som et målepunkt for eventuelle endringer gjennom forsøksperioden. Vi har derfor ikke hatt mulighet til å skaffe fram data fra dette området som er fullt ut sammenlignbare med de øvrige verneområdene i forsøksordningen.

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

Med tanke på spørreundersøkelsen er det flere utfordringer knyttet til gjennomføringen. For det første er populasjonen svært liten, noe som gir utslag i at vi opererer med svært små tall, til tross for høy svarprosent. Dette gir seg utslag særlig i prosentutregningen, og alle dataene bør behandles deretter. At særlig et område har bidratt med å spre spørreundersøkelsen til potensielle respondenter, har fått betydning for utvalget når vi deler dette inn i de ulike områdene. Da spørreundersøkelsen ble gjennomført på nytt i 2019, ble det oppfordret til at de fire områdene skulle legge ned en innsats for å få flest mulig respondenter.

Datainnsamlingen ble avsluttet i februar 2020, noe som gjør at selve følgeevalueringen ikke er blitt påvirket av korona-situasjonen som stengte ned Norge 12.mars i år. Denne situasjonen har imidlertid hatt praktiske konsekvenser for selve ferdigstillingen av rapporten, som i samråd med oppdragsgiver har blitt utsatt en tid.

4 PRESENTASJON AV VERNEOMRÅDENE

Vi vil i dette kapitlet gå nærmere inn på de fire ulike områdene som er valgt ut i forsøksordningen. Områdene er tidligere beskrevet både i oppstartsrapporten (Lundberg et al. 2018) og underveisrapporten (Eilertsen et al. 2019) fra prosjektet. Vi vil i denne gjennomgangen gå nærmere inn på også grunneierstrukturen i områdene, bosettingen, bebyggelsen, den historiske bruken og interessestrukturene. En kort oversikt over verneområdene og verneområdestyrene er presentert i Tabell 3, og denne oversikten inkluderer nå også Skarvan og Roltdalen. Det vi ser av tabellen er at alle verneområdestyrene har forvaltningsansvar for flere verneområder. Samtidig ser vi at verneområdestyret i Trollheimen har forvaltningsansvar for ca 1300 kvadratkilometer fordelt over fire verneområder. Dette er klart størst areal av verneområdestyrene, men Skarvan og Roltdalen har flere verneområder. Verneområdestyret for Skarvan og Roltdalen har ansvaret for fem verneområder på totalt ca 950 kvadratkilometer. Raet har ansvaret for to verneområder på totalt ca 610 kvadratkilometer, og Jomfruland har også ansvaret for to verneområder på totalt ca 117 kvadratkilometer.

Tabell 3: Grunnlagsinformasjon verneområdene og verneområdestyrene.

Verneområde- styre	Verneområde	Opprettet	Kommuner	Areal	% marine områder
Jomfruland	Jomfruland nasjonalpark	16.12.2016	Kragerø	116,7 km ²	98 %
	Stråholmen landskapsvernområde	16.12.2016	Kragerø	0,64 km ²	0 %
Raet	Raet nasjonalpark	16.12.2016	Tvede- strand Grimstad Arendal	607 km ²	98,7 %
	Søm landskapsvernområde	16.12.2016	Grimstad	3,1 km ²	20,6 %
Trollheimen	Trollheimen landskapsvernområde	11.12.1987	Rindal Surnadal Sunndal Oppdal Rennebu Meldal	1209 km ²	0 %
	Innerdalen landskapsvernområde	11. 06.1977	Sunndal	73 km ²	0 %
	Svartåmoen naturreservat	17. 12.1999	Rindal Surnadal	12,8 km ²	0 %
	Minilldalsmyrene naturreservat	21. 12.1990	Oppdal Rennebu	1,9 km ²	0 %
Skarvan og Roltdalen	Skarvan og Roltdalen nasjonalpark	20.02.2004	Selbu Tydal Meråker Stjørdal	441 km ²	0 %

	Stråsjøen-Prestøyan naturreservat	23.12.1983	Selbu	54 km ²	0 %
	Sylan landskapsvernområde	11.04.2008	Tydal	166,8 km ²	0 %
	Sankkjølen naturreservat	11.04.2008	Tydal	24,4 km ²	0 %
	Rangeldalen naturreservat	26.08.1988	Meråker	26 km ²	0 %

4.1 JOMFRULAND

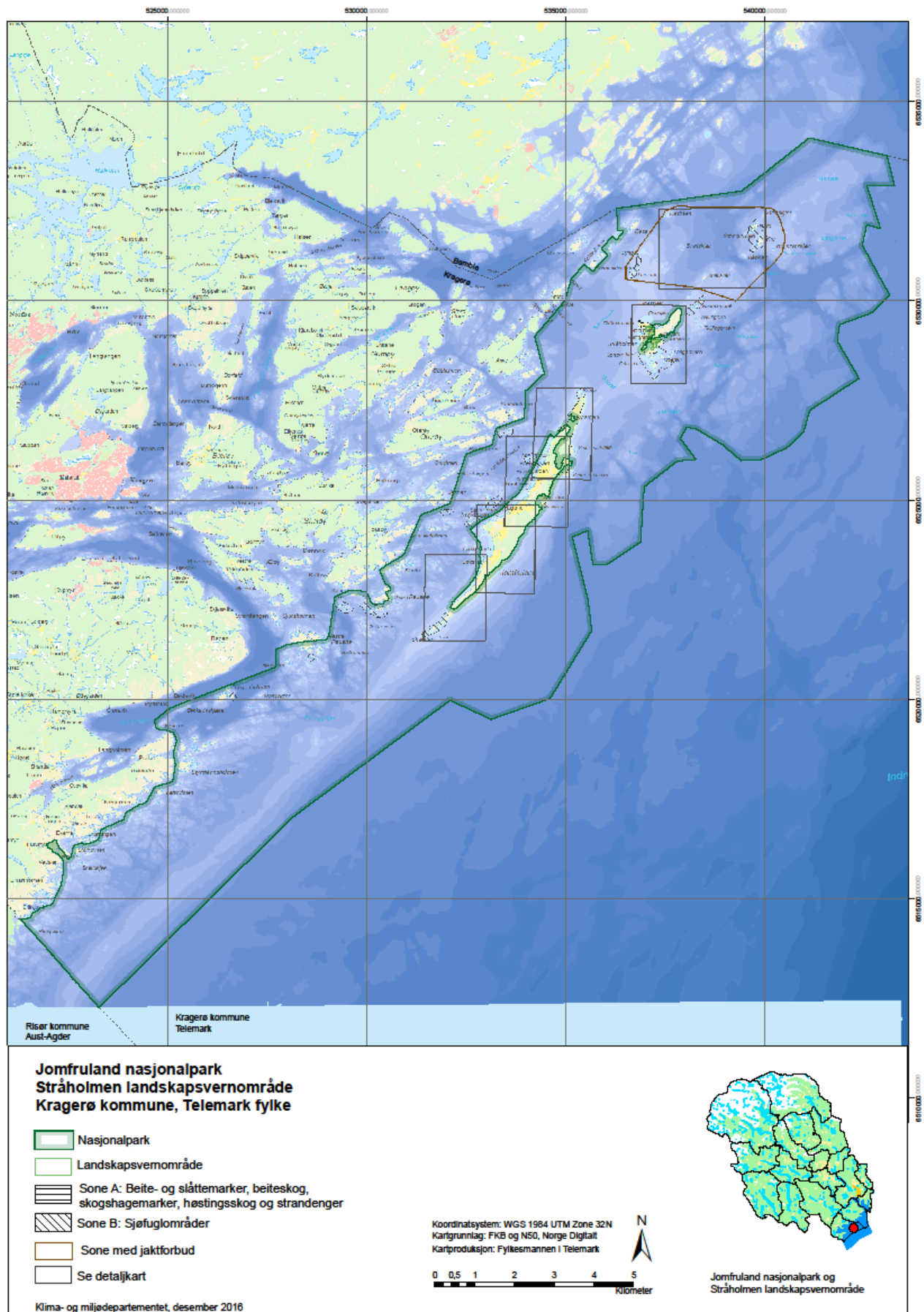
Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde forvaltes av et verneområdestyre. Jomfruland nasjonalpark ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 16. desember 2016 (FOR-2016-12-16-1630). Stråholmen landskapsvernområde ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 16. desember 2016 (FOR-2016-12-16-1631). Formålet med vernet av nasjonalparken er å ta vare på et «større naturområde med geologisk særpreg med israndavsetninger og biologisk mangfold i sjø og på land med særegne og representative økosystemer og landskap som er uten tyngre naturinngrep». Formålet med vernet av landskapsvernområdet er å ta vare på et «kulturlandskap med økologisk, kulturell og opplevelsesmessig verdi». Begge verneområdene åpner i formålsparagrafen for naturopplevelser gjennom «naturvennlig og enkelt friluftsliv med liten grad av tilrettelegging».

4.1.1 GEOGRAFISK AVGRENSNING OG GRUNNEIERSTRUKTUR

Jomfruland nasjonalpark ligger i ytre kystområde i Kragerø kommune i Vestfold og Telemark fylke. Nasjonalparken dekker et område på 114,3 km² sjøareal og er totalt på 116,7 km², noe som tilsier at nesten 98 % av arealet er marint vern (se kart i Figur 10). Verneområdet er 27 km fra grensen mot Bamble kommune i nordøst, til grensen mot Risør kommune i sørvest. Det ligger ca 170 holmer og skjær innenfor verneområdet. Mot vest grenser nasjonalparken mot bebygde øyer og fastlandet, og mot øst går grensen i sjø på ca 60 meters dyp. Det er registrert 73 daa med innmarksbeite og 2,6 daa med fulldyrket mark i nasjonalparken⁶

I tilknytning til nasjonalparken ligger Stråholmen landskapsvernområde som dekker et område på totalt 64,8 daa. I nasjonalparkområdet på Stråholmen er det registrert 95 daa med overflatedyrket mark og 17 daa med innmarksbeite. I landskapsvernområdet er det registrert 58 daa med overflatedyrket mark og 1,6 daa med innmarksbeite. Mesteparten av disse arealene ligger på den sørligste eiendommen, som er eid av staten.

⁶https://prosjekt.fylkesmannen.no/Documents/Jomfruland/Dokument/Vernevedtak_des2016/Foredrag%20til%20Kongelig%20resolusjon.pdf, <https://jomfrulandnasjonalpark.no/wp-content/uploads/2019/08/Godkjent-forvaltningsplan-juli-2019.pdf>



Figur 10: Kart over Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde. Kilde: Klima- og miljødepartementet

Det er fast bosetting på Jomfruland, og folketallet har vært relativt stabilt med rundt 70 personer de siste 30 årene. Stråholmen har ikke fast bosetting, men flere titalls personer bor der i lengre perioder av året. Fem landbrukseiendommer på Jomfruland har deler av utmarka si i verneområdet, og en landbrukseiendom har også innmark som omfattes av vernet. Det er i ti bebygde eiendommer i verneområdet, med til sammen 28 bygninger.

I nasjonalparken er det 107 grunneiendommer med til sammen 137 eiere, samt fire festetomter. Av landarealene er ca 1,5 km² privateid, noe som tilsvarer rundt 58 %⁷ En betydelig del av de privat eide arealene er regulert til allmenn bruk til friluftsliv. Andre grunneiere er Kragerø kommune, Telemark fylkeskommune og Staten, samt at noen små arealer ikke har eier registrert i matrikkelen. Det er ni grunneiendommer med til sammen 17 eiere, innenfor grensene til landskapsvernområdet på Stråholmen. Arealet er 0,065 km² landareal.

Både grunneier- og fritidsinteressene er svært velorganiserte både på Stråholmen og Jomfruland. Grunneierne er organiserte i Jomfruland Vel, Stråholmen Vel, og hytteeierne i Jomfruland hytteeierforening. Stråholmen Vel markerte sitt 50-årsjubileum i 2019. Landbruksinteressene er organiserte i Jomfruland Landbrukslag og beiteinteressene er organisert i Jomfruland beitelag. I tillegg ble Jomfruland og Stråholmen utpekt til Utvalgt kulturlandskap i jordbruket (UKL) i 2009. I 2020 er det 46 slike landskap spredt over hele landet, og disse mottar økonomisk støtte til å ivareta kulturlandskapene (Kiil 2019)

4.1.2 HISTORISK BRUK OG INTERESSESTRUKTUR

Til tross for at det har vært mennesker på Telemarkskysten i mer enn 10 000 år, har det vært bosetning i nasjonalparkområdet i vesentlig kortere tid, ettersom hele området lå under vann etter siste istid. Det antas at den første bosettingen kom for ca 1000 år siden. I 1900 bodde 120 personer på Jomfruland, og det var variasjoner utover 1900-tallet. På Stråholmen kom det bosetting i 1634, og i 1875 bodde så mange som 49 personer der. I tillegg har det vært bosetting på holmene Østre- og Vestre Rauane og i Portør⁸

Fiske har vært sentralt for bosettingen i området, og per i dag er det rundt 40 manntallsførte fiskere i Kragerø og Bamble. Fritidsfiske er en viktig del av kystkulturen, og har stor verdi som både fritidsaktivitet og som tilskudd til husholdningene.

Både på Jomfruland og på Stråholmen har det vært drevet landbruk i lengre tid. Det har vært både storfe, hester og småfe på Jomfruland, og i 2014 var det henholdsvis 78, 29 og 48 dyr fordelt på fire gårder. Det produseres også en del poteter og grønnsaker som for det meste omsettes lokalt. Dyrene går ute store deler av året, og sauene er av gammelnordisk rase og er ute hele året. Samlet areal med dyrket mark, innmarksbeite, skog og fastmark på de åtte eiendommene på Jomfruland er på 2 056 daa. Landbruket er sårbart med tanke på begrenset ressursgrunnlag og en beliggenhet som gir større kostnader enn på fastlandet. På Stråholmen antas det at jorddyrkingen startet allerede i 1634 med de første bosettingene. Per i dag er det en besetning med gammelnorsk sau på helårsbeite på Stråholmen, og det å

⁷https://prosjekt.fylkesmannen.no/Documents/Jomfruland/Dokument/Vernevedtak_des2016/Foredrag%20til%20Kongelig%20resolusjon.pdf

⁸https://prosjekt.fylkesmannen.no/Documents/Jomfruland/Dokument/Vernevedtak_des2016/Foredrag%20til%20Kongelig%20resolusjon.pdf & <https://jomfrulandnasjonalpark.no/wp-content/uploads/2019/08/Godkjent-forvaltningsplan-juli-2019.pdf>

ivareta denne besetningen er et tema som relativt ofte tas opp på møtene i verneområdestyret. Sauene tilhører Stråholmen småfesamdrift, og produksjonen ligger på mellom 80 og 100 lam i året.

Kragerø er en svært attraktiv hyttekommune, og ved utgangen av 2013 var det registrert 3 353 fritidsbygninger i kommunen. De første landstedene kom på Jomfruland i 1916 og på Stråholmen i 1920. Hyttebyggingen skjøt fart på 1950-tallet og i 2014 var det ca 175 hytter på Jomfruland, samt rundt 100 private campinghytter og noen utleiehytter.

På Jomfruland antar man at folk kom på besøk allerede på 1600- og 1700-tallet. Etter at fyrlykta sto ferdig i 1839 begynte det å komme gruppebesøk. Per i dag er det et stort antall besøkende til nasjonalparkområdet årlig, og da spesielt til Jomfruland. En ferdselsteller på Jomfruland viste at det i 2014 var ca 65 000 passeringer på Hovedveien ved Hovedgården nord på Jomfruland. I tilknytning til de besøkende, er det store inntekter for eierne av landbrukseiendommene knyttet til utleie av ferieileigheter, båtplasser og campingplasser. Beregninger viser at reiselivsnæringen og bygg- og servicenæringen på Jomfruland er i størrelsesorden 26 årsverk. I tillegg er det en del ikke-kommersielt reiseliv på Jomfruland knyttet til fyrstasjonsmuseet, serviceanlegg for besøkende, Jomfrulandsutstillingen, Velhuset, Jomfruland fuglestasjon, DNT Øitangen, og de som besøker Jomfruland av faglige interesser. På Stråholmen er det ikke mye reiselivs- eller servicenæring, men også her er det utstrakt bruk av området i faglige og opplæringsformål.

Jomfruland har i lengre tid vært svært viktig som friluftsområde. Det ligger 22 skjærgårdsparkområder i nasjonalparkområdet med et landareal på til sammen 1 504 daa, de fleste på holmene.

4.1.3 FORVALTNINGSPLAN OG BESØKSSTRATEGI

Forvaltningsplanen for Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde ble endelig godkjent av Miljødirektoratet 5. juli 2019, etter rundt seks års arbeid. Et utkast til forvaltningsplanen fulgte med verneforslaget, og baserte seg på forvaltningsplaner for de tidligere verneområdene Jomfruland landskapsvernområde, Sandbakken naturreservat, Skadden naturreservat og Stråholmen. Saken var så oppe i verneområdestyrets andre møte 16. juni 2017, hvor det ble vedtatt at styret ønsket en aktiv rolle og at de ville sikre god medvirkning. Hovedelementene, organiseringen, fremdriften og behovet for eksterne tjenester ble diskutert 1. september 2017, og vedtaket innebar blant annet at rådgivende utvalg skulle brukes aktivt i arbeidet. I møte 13. oktober 2017 ble retningslinjer og anbefalinger gjennomgått. Grunneierne kommenterte skriftlig mål og tiltak 16. november 2017. I styremøte 4. januar 2018, etterfulgt av møte i rådgivende utvalg, ble utkastet til forvaltningsplan presentert og diskutert. Høringsforslaget ble behandlet i styret 2. mars 2018, og det ble vedtatt å legge planen ut til offentlig ettersyn og høring. Planen var til faglig gjennomgang i Miljødirektoratet fra 21. februar til 27. april 2018, og deretter til høring fra 29. juni til 15. august 2018. Det kom inn 27 høringsuttalelser, som ble styrebehandlet 28. september 2018. Forslaget ble deretter sendt til Miljødirektoratet for behandling 25. oktober 2018.

Særlig et tema vakte store diskusjoner når det gjaldt arbeidet med forvaltningsplanen, og dette dreide seg om telting. Historisk sett har det vært teltforbud i hele øyriket i Kragerø. Den lokale forskriften knyttet til dette er under revidering, og det ligger da an til en ny forskrift som kun skal gjelde Jomfruland og som innebærer teltforbud ut over de områdene

der det er forbud etter verneforskriften. Jomfruland Vel var sterkt imot den planlagte åpningen for telting i nasjonalparken, og påpekte at man kan telte på camping. Forvaltningsplanen endte med å utvide forbudet mot telting slik det er definert i verneforskriften.

Besøksstrategien for Jomfruland nasjonalpark og Stråholmen landskapsvernområde er en del av forvaltningsplanen, og ble utarbeidet sammen med den. Visjonen for besøksstrategien er at «Nasjonalparken med sine natur- og kulturverdier skal bevares og utvikles til nytte og glede for kommende generasjoner» (Forvaltningsplanen, s. 76). Samtidig er flere prinsipper definert: at opplevelsene og kunnskapen som besøkende skal få ikke skal gå på bekostning av verneverdiene, at opplevelsene skal gi økonomisk verdiskaping i reiselivet lokalt og regionalt, og at verneverdiene ikke skal forringes. Nettopp for å ivareta verneverdiene oppfordres det til at tilrettelegging for besøkende helst skal rettes inn mot vår og høst, og ikke den mest hektiske sommerperioden.

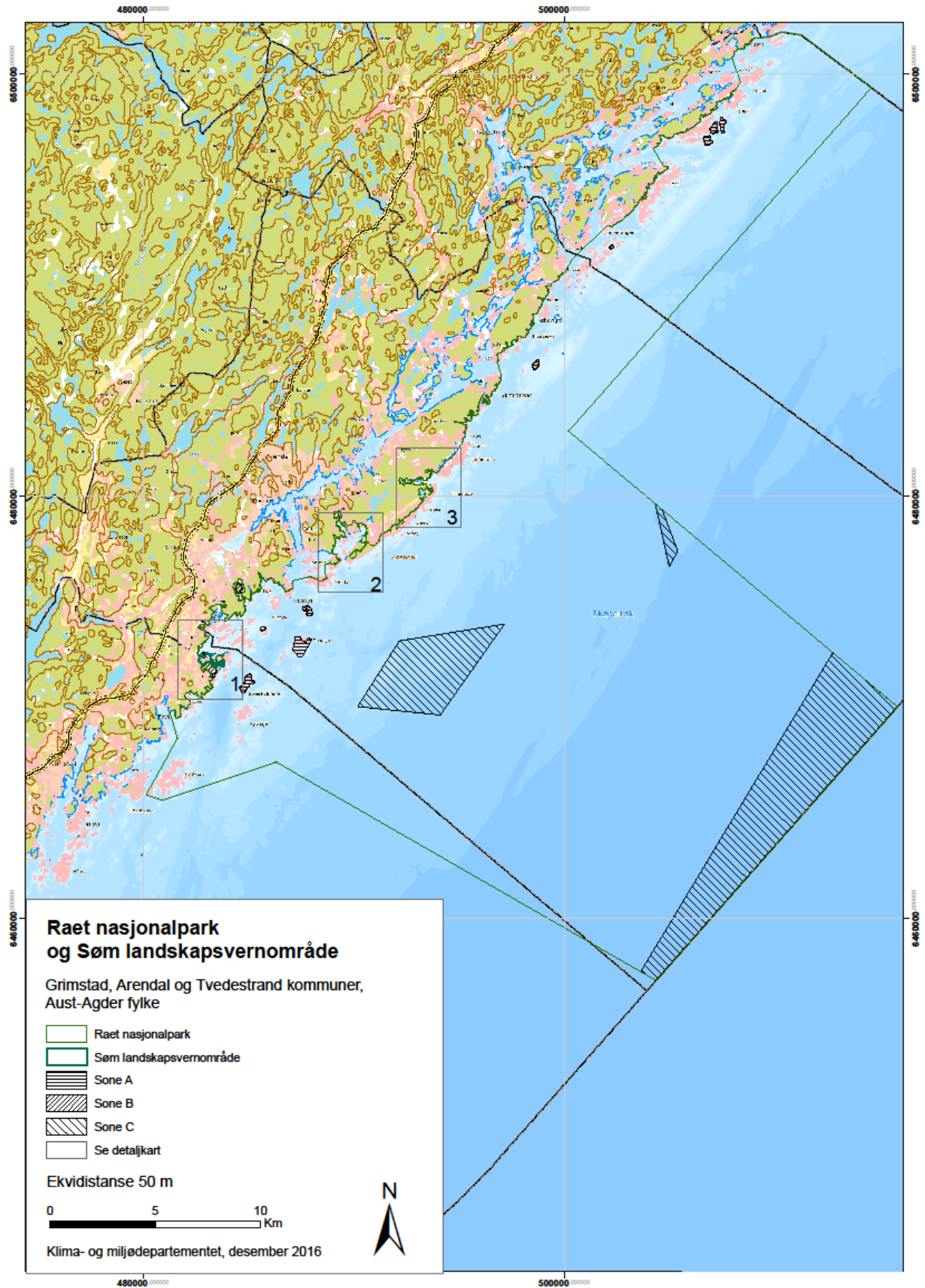
4.2 RAET

Raet nasjonalpark ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 16. desember 2016 (FOR-2016-12-16-1632). Det samme ble også Søm landskapsvernområde (FOR-2016-12-16-1633). Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde forvaltes av nasjonalparkstyret for Raet. Formålet med vernet er å bevare et «større naturområde uten tyngre inngrep med egenartede og representative økosystemer, mange godt bevarte kvartærgeologiske forekomster etter siste istid, og med særlig vekt på plantelivet, dyrelivet, naturtyper, kystlandskapet med sjøoverflaten og kulturminner knyttet til Aust-Agders kystområde både på land og i sjø. For de marine delene er formålet særlig å ta vare på det undersjøiske landskapet med tilhørende marine arter og marine naturtyper som israndsavsetninger, skjellsandforekomster, bløtbunnsområder, ålegras- og undervannsenger, tareskog og gyteområder for fisk» (verneforskriftens §1).

4.2.1 GEOGRAFISK AVGRENSNING OG GRUNNEIERSTRUKTUR

I motsetning til andre nasjonalparker har ikke Raet nasjonalpark et geografisk navn, men navn etter et geologisk fenomen. Raet – endemorenen fra siste istid – ligger i havet utenfor og går i land på Sørlandskysten i Agder. Da isen trakk seg tilbake for 10–12 000 år siden la den igjen en lang, mer eller mindre sammenhengende, stripe morenemasse. Det er dette som i dag utgjør rullesteinsstrendene som er synlig flere steder i nasjonalparken, og som under vann strekker seg fra Lyngør i Tvedestrand i nordøst til Hasseltangen i Grimstad i sørvest⁹. Raet er grunnlaget for et mangfoldig liv i sjø, på land og i lufta, og disse naturkvalitetene er lett tilgjengelig for alle som besøker Raet nasjonalpark. Nasjonalparken dekker et område på 599 km² sjøareal og er totalt på 607 km², noe som tilsier at 98,7 % av arealet er marint vern. Nasjonalparken dekker kystområdet Raet i Tvedestrand, Grimstad og Arendal kommuner. Like under 50 % av området er i privat eie. Søm landskapsvernområde dekker et område på 64 daa sjøareal og er totalt på ca 310 daa, noe som tilsier at ca 20,6 % av arealet er marint vern. Landskapsvernet ligger i Grimstad kommune. Kart over områdene er presentert i Figur 11.

⁹ <https://raetnasjonalpark.no/wp-content/uploads/2018/04/12-sider-Raet.pdf>



Figur 11: Kart over Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde, med referanse til soneinndeling ihht verneforskriften. Kilde: Klima- og miljødepartementet.

Raet nasjonalpark er spesiell nettopp fordi det er så tydelig hvordan isen har formet kystlandskapet og at raet så tydelig viser seg både over og under vann. Det mange ikke tenker på, er det mangfold av marint liv som finnes i undervannslandskapet, fra livet i fjæra i skjærgården til havdyp ned mot 500 meter nær Norskerenna i Skagerrak.

Innenfor nasjonalparkens grenser er det 132 fritidsboliger, og utenfor flere hundre fritidsboliger. Ut fra kontaktinformasjon i eiendomsregisteret (uttrekk gjort av Fylkesmannen i Aust-Agder, 04.01.2017), er det 1290 grunneiere i verneområdet. Av disse er det 132 grunneiere i Tvedestrand, 654 i Arendal og 109 i Grimstad. Mange er registrert med postadresse utenfor regionen, noe som reflekterer at det er en betydelig andel fritidseiendommer i verneområdet. Det finnes flere grunneierlag i området, og to av disse ble etablert som en direkte konsekvens av at forsøksordningen ble etablert i 2017. Forut for dette, hadde det kun vært et grunneierlag for området Alvø og Tromlingen, men i forbindelse med at grunneierrepresentanter skulle velges, valgte grunneierne både på Tromøya og Nedenes å organisere seg. Noe forenklet kan man si at det er et skille mellom grunneiere berørt av verneområdet som er fastboende og driver aktiv næringsvirksomhet, som landbruk, og grunneiere som bruker eiendommen som hytte og bare er i området deler av året.

4.2.2 HISTORISK BRUK OG INTERESSESTRUKTUR

Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra utkastet til forvaltningsplan for Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde. I nasjonalparkområdet vet man at området har vært tilgjengelig for folk helt siden isen trakk seg tilbake for ca. 12 000 år siden og det finnes spor etter menneskelig aktivitet over store deler av nasjonalparkområdet. I eldre steinalder levde menneskene av jakt og fiske, i hovedsak knyttet til marine ressurser, men havet stod for høyt til at man finner sikre registreringer i nasjonalparken. I yngre steinalder ble jordbruk og tamdyrhold innført. Steinalderlokaliteter er registrert ved Alve og Bjelland på Tromøy, men like utenfor nasjonalparken. De tydeligste sporene etter forhistorien finner man i form av mektige gravrøyser som antas å være fra bronsealderen. Nasjonalparken har en betydelig sjøfartshistorie. Agderkystens sentrale posisjon i norsk og europeisk skipsfart fra ca. 1650–1900 har satt sitt preg på dette området. Flere av de viktigste kulturminnene er knyttet til denne epoken. Man finner uthavnene Lyngør og Merdø i tilknytning til nasjonalparken, og en rekke skipsvrak.

Spesielt for Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde er at dette er mye brukte områder for friluftsliv blant befolkningen og hytteeierne i regionen, både til lands og til sjøs. Nasjonalparken grenser til et tett befolket område som spesielt i sommerhalvåret tiltrekker seg svært mange tilreisende. Nasjonalparken ligger i kort avstand til sentrum i Tvedestrand, Arendal og Grimstad by, og kan nås både via sjøveien og over land. Innenfor nasjonalparken er det 58 statlig sikrede friluftslivsområder. Flertallet av disse er holmer og skjær ute i skjærgården, men vi finner regionens kanskje mest brukte rekreasjons- og turområde på Hove på Tromøya, med god vei og landforbindelse. En stor andel av bruken av nasjonalparken er uorganiserte aktiviteter og området blir brukt til bading, turgåing, padling, jakt, fiske og andre fritidsaktiviteter. Det er i tillegg mange foreninger og lag som bruker ulike deler av nasjonalparken aktivt. Barnehager, skoler, leirskoler, folkehøgskoler og ulike institusjoner benytter også området.

Sammenlignet med brukere av andre store verneområder i Norge, viser besøksundersøkelser fra Raet at en stor andel har lokal tilknytning til området. At området er mye brukt, har kommet frem i brukerundersøkelsen sommeren 2018 (Selvaag og Wold 2019), hvor det totalt ble samlet inn svar fra 1667 brukere i kasseundersøkelser og 235 av disse deltok i etterundersøkelsen. Andel lokalt bosatte i kasseundersøkelsen var 58 %, mens 23 % var førstegangsbesøkende. Tre av fire (76 %) oppga å være på dagstur og turens varighet var i gjennomsnitt tre timer. 92 % av de besøkende i Raet nasjonalpark var norske, mens 8 % var utenlandske. I etterundersøkelsen oppga 63 % å bo i nærheten av nasjonalparken, mens 23 % oppga å ha tilgang til hytte eller fritidsbolig i nærheten. Ferdelsregistreringer sommersesongen 2019, viste over 200.000 registreringer.

I dag blir Raet promotert som hele Sørlandets nasjonalpark¹⁰ og det finnes informasjon om hvordan man kommer seg hit med båt, badeplasser i nasjonalparken og naturopplevelser. På nettsidene til Visit Sørlandet fremheves opplevelser knyttet til og i Raet blant grunnene til å besøke Hove i Arendal.¹¹

I nasjonalparken og Søm landskapsvernområde foregår noe landbruksdrift, og den mest intensive jordbruksdriften pågår i landskapsvernområdet på Søm, hvor det blant annet pågår ferdigplenproduksjon. Vi finner også noen ekstensivt drevne arealer i nasjonalparken. Dette dreier seg i første rekke om utmarksarealer som beites. Det er lange tradisjoner for beiting på øyene langs kysten av Agder. På flere av øyene i nasjonalparken beites det med både sau, villsau og geiter. Like utenfor nasjonalparken pågår en intens jordbruksproduksjon, spesielt på Tromøya. Her foregår blant annet storstilt grønnsaksdyrking og grasproduksjon. Store deler av skogarealene er svært oppdelt i mange små teiger med vanskelig arrondering. Dette gjør at det i mindre grad har vært drevet aktiv skogsdrift, og at områdene i større grad har gjort nytte blant annet som vedskog. Tidligere har det likevel vært noe skogsdrift innenfor nasjonalparken.

Yrkesfiske har alltid vært viktig i dette sjøområdet og det foregår flere former for fiske innenfor nasjonalparken. Reke- og krepstråling utgjør den viktigste delen av fisket og det finnes flere trålingsfelter innenfor nasjonalparken. I tillegg finnes også et betydelig fiske med passivt redskap. De vanligste redskapstypene som brukes i nasjonalparken er garn, ruser og teiner. Hummer og krabbefiske er spesielt utbredt. Slikt kystnært fiske domineres av fritidsfiskere. Det finnes ingen aktivitet innenfor akvakultur i nasjonalparken i dag.

Det er ingen virksomheter som fysisk er hovedlokalisert i nasjonalparken. Derimot foregår det en del aktiviteter og bruk som er næringsrelatert, og det er tilrettelagt for overnatting noen steder, blant annet i fyrene. Flere virksomheter er derimot lokalisert i randsonen, og i umiddelbar nærhet til nasjonalparken. Med få unntak er det reiseliv som dominerer denne aktiviteten. Det foregår også en del transport og frakt på sjø i og gjennom nasjonalparken. Hvert år arrangeres det ulike typer arrangementer som tar i bruk deler av nasjonalparken, og det avvikles også jevnlig andre typer sportslige arrangementer og konkurranser i nasjonalparkområdet.

4.2.3 FORVALTNINGSPLAN OG BESØKSSTRATEGI

I arbeidet med verneforslaget til Raet nasjonalpark ble det parallelt utarbeidet et utkast til forvaltningsplan. Denne bygde på Forvaltningsplan for Raet landskapsvernområde,

¹⁰ <https://www.visitorslandet.com/aktiviteter-attraksjoner/raet-nasjonalpark/>

¹¹ <https://www.visitorslandet.com/arendal/aktiviteter-og-attraksjoner/hove/>

Tromlingene naturreservat og Store Torungen naturreservat 2012-2020, samt Forvaltningsplan for Hasseltangen landskapsvernområde og Søm-Ruakerkilen naturreservat 2010-2019. Dette reflekterer at det forut for opprettelsen av Raet, allerede var etablert en rekke verneområder i området. I 2017 ble arbeidet med revisjon av forvaltningsplan og besøksstrategi vedtatt igangsatt av nasjonalparkstyret (ST 37/17). I løpet av følgeevalueringsperioden er det arbeidet med besøksstrategien som har hatt hovedfokus, noe som henger sammen med at Miljødirektoratet har bedt alle verneområdestyrene om å ferdigstille besøksstrategier før utgangen av 2020. Besøksstrategien bygger på utkastet til «Forvaltningsplan for Raet nasjonalpark, Hove landskapsvernområde og Søm landskapsvernområde», men er samtidig et likestilt tillegg til forvaltningsplanen.

«Besøksstrategi for Raet nasjonalpark og Søm landskapsvernområde: med naturen for fremtida» ble behandlet i styret i september 2019 og oversendt Miljødirektoratet for faglig godkjenning. Forut for dette har det vært gjennomført en omfattende prosess med bred involvering av ulike brukergrupper. Referansegruppa i dette arbeidet har vært rådgivende utvalg, som dekker om lag 50 ulike lag, foreninger og organisasjoner. Videre har det blitt gjennomført et eget møte med næringslivet (62 deltakere), tre møter om infrastruktur og tiltak, ett i hver av de tre berørte kommunene (om lag 70 deltakere), og møter i forbindelse med sårbarhetskartleggingen, med faglig innhold fra lokalkjente resurspersoner (ca. 40 deltakere). En generell mulighet til å gi innspill, ble formidlet gjennom oppslag i media. Strategien ble sendt ut på høring i begynnelsen av juni 2019, med frist for innspill fra referansegruppa 15.08.2019 og offentlige instanser 10.09.2019. Alle offentlige instanser, unntatt Grimstad kommune, ba om utsatt frist for å gi innspill, og tilsvarende kom det forespørsler om forlengelse av fristen fra representanter i rådgivende utvalg, samt en klage på fristen fra grunneierlaget. Denne klagen hevdet at det hadde vært for kort tid til å gi innspill, siden strategien hadde blitt sendt på høring rett før sommerferien. Totalt kom det likevel om lag 50 innspill til strategien. Styret vedtok å sende over strategien til Miljødirektoratet for faglig godkjenning (ST 34/19), men med forbehold om at mindre rettelser og endringer kunne komme som følge av at ikke alle hadde gitt innspill til strategien. Styret satte 20.11.19 som siste frist for innsendelse av innspill, og per 01.06.2020 har ennå ikke Miljødirektoratet godkjent besøksstrategien for Raet.

Det er NINA i samarbeid med forvalter som har stått for grunnarbeidet og utformingen av strategien, som også inneholder en sårbarhetskartlegging som har vurdert hvor sårbar vegetasjon og dyreliv er for friluftslivsferdsel for tre lokaliteter på land: 1) Hoveodden, 2) Tromlingene og 3) Søm-Hassetangen. Resultatene av denne kartleggingen finnes i NINA rapport 1689 (Stokke, B. G., Evju, M., Vistad, O. I. & Dillinger, B.N. 2019).

I besøksstrategien oversendt til Miljødirektoratet er det foreslått tre målsettinger:

Mål 1: Verneområdene skal bevares som områder med liten grad av tilrettelegging og hvor verneverdiene ikke påvirkes negativt av besøkende.

Mål 2: Verneområdene skal bidra til vekst og positiv utvikling for det lokale næringslivet i regionen og bidra til en bedre opplevelse for de besøkende i området.

Mål 3: Gode opplevelser av nasjonalparken skal gi mer kunnskap, forståelse og stolthet for verneverdiene og kystkultur.

Disse målene følges opp av konkrete strategier og foreslåtte forvaltningstiltak i et eget kapittel i besøksstrategien. Dessuten beskrives tilrettelegging og målgrupper for 15 innfallsporter, og det fremheves at opprusting og etablering av innfallsporter vil være et

svært viktig arbeid i oppfølgingen av besøksstrategien. Videre understrekes det at fordi Raet er en marin nasjonalpark med 98 % sjøareal, bør mange av «innfallsportene ha form av en utovervendthet mot havet» (side 44).

4.3 TROLLHEIMEN

Trollheimen landskapsvernområde ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 11. desember 1987 (FOR-1987-12-11-1066). Da var allerede Innerdalen landskapsvernområde vernet (ved kongelig resolusjon 17. juni 1977) (FOR-1977-06-17-9). Minilldalsmyrene naturreservat og Svartåmoen naturreservat ble vernet i ettertid, ved kongelig resolusjon henholdsvis 17. desember 1999 (FOR-1999-12-17-1446) og 21. desember 1990 (FOR-1990-12-21-1105).

Formålet med vernet av Trollheimen landskapsvernområde er «å ta vare på eit særmerkt og vakkert fjellområde med skog og seterdalar og eit rikt plante- og dyreliv» (FOR-1987-12-11-1066). Formålet med Innerdalen er «å bevare et vakkert naturlandskap som på grunn av topografi, vassdrag og vegetasjon har betydelig rekreativ og naturvitenskapelig verdi.» (FOR-1977-06-17-9). Svartåmoen og Minilldalsmyrene sine formål er å sikre et lite rørt furuskogområde for dette området (Svartåmoen) og et uvanlig myrlandskap for denne regionen som også inneholder en rik fuglebiotop (Minilldalsmyrene) (FOR-1999-12-17-1446).

Trollheimen landskapsvernområde ble opprettet i 1987, og Fylkesmennene i Møre og Romsdal og i Sør- Trøndelag hadde forvaltningsansvar for områdene på hver sin side av fylkesgrensen. I verneforskriften for landskapsvernområdet var det fastsatt at det skulle oppnevnes et samarbeidsutvalg for området med en representant for hver av kommunene, samt de to fylkeskommunene. Samarbeidsutvalget skulle holdes underrettet om forvaltningen i verneområdet, og det ble gitt uttalerett i større, prinsipielle eller vanskelige saker. I 2010 ble forvaltningen endret, og det ble etablert et verneområdestyre bestående av politisk valgte representanter for kommunene, fylkeskommunene og Sametinget, med til sammen 10 representanter.

I 2012 søkte verneområdestyret i Trollheimen Miljøverndepartementet om å få inkludere grunneiere i verneområdestyret, med mål om at dette skulle gi økt forståelse for vernet samt bedre lokal forvaltning¹². På bakgrunn av Regjeringens ønske om å gjennomføre forsøk med grunneierstyrt forvaltning ga departementet Miljødirektoratet i oppdrag å forberede og gjennomføre et forsøk med partssammensatt styre med grunneierrepresentasjon sammen med nærings- og interesseorganisasjoner i tillegg til de politisk folkevalgte representantene. Verneområdestyret i Trollheimen ble innlemmet i prøveordningen med partssammensatt verneområdestyre i perioden 2017-2019, og styret ble utvidet fra 10 til 16 representanter. Det partssammensatte styret består av grunneierrepresentanter sammen med nærings- og interesseorganisasjoner i tillegg til de politisk folkevalgte representantene som allerede var representert. Brukerinteressene som deltar, i tillegg til grunneierne, er Trondheim Turistforening, Rindal og Surnadal saueavslag, Trollheimen Sijte og Forum for natur og friluftsliv i Møre og Romsdal.

¹² <http://www.nasjonalparkstyre.no/Trollheimen>

4.3.1 GEOGRAFISK AVGRENSNING OG GRUNNEIERSTRUKTUR

Trollheimen landskapsvernområde dekker et område på 1209 km² (se kart i Figur 12) i Rindal, Surnadal, Sunndal, Oppdal, Rennebu og Meldal kommuner. Innerdalen landskapsvernområde dekker et område på 73 km² og er i Sunndal kommune. De to naturreservatene, Svartåmoen og Minilldalsmyrene, er på henholdsvis 12,8 km² i Rindal og Surnadal kommuner, og på ca 1,9 km² i Oppdal og Rennebu kommuner¹³.

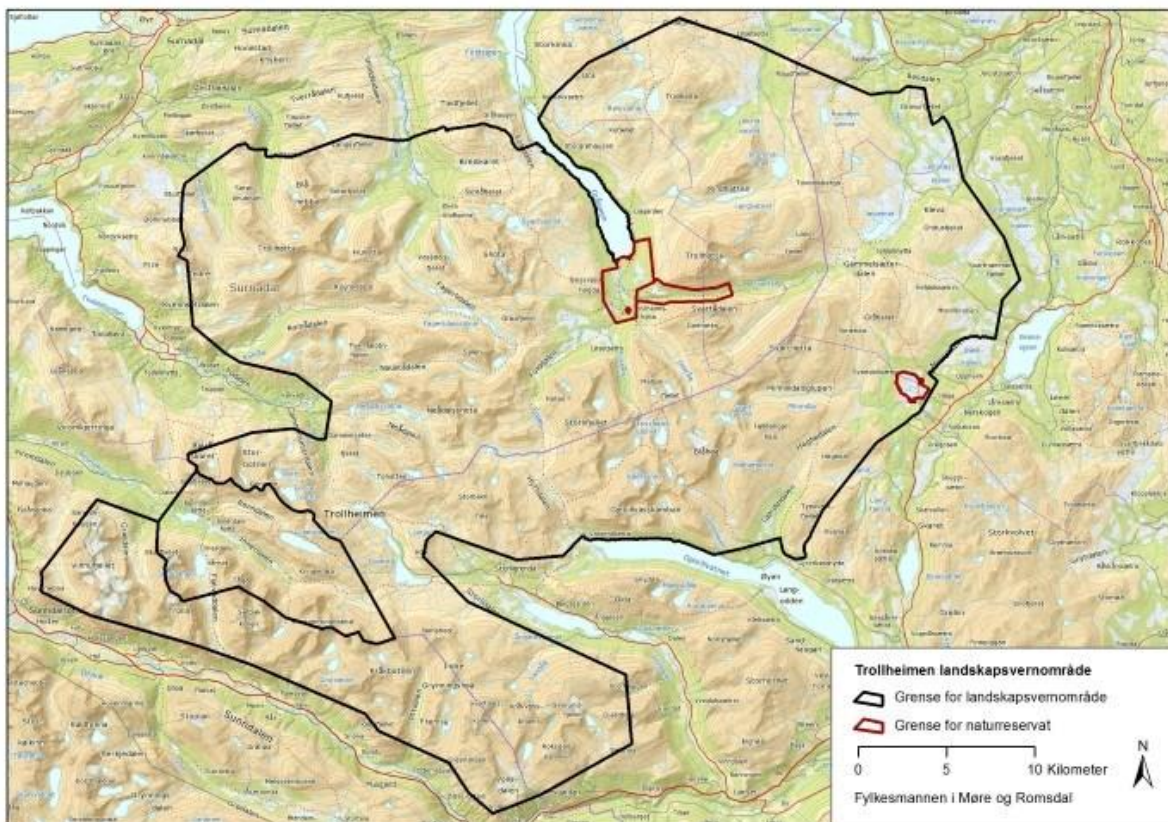
Verneområdene ligger i klimaskillet mellom kyst og innland, noe som gir stor variasjon i landskapsformer og naturtyper. I tillegg møtes sørlige og nordlige arters utbredelsesområde her, og bidrar til en uvanlig stor bredde av naturtyper, plante- og dyrearter. Landskapsmessig er østlig side preget av mer avrundete landskapsformer, mens vestlig side har en mer variert topografi. Innerdalen ble vernet etter initiativ fra grunneiere, med hensikt å sikre dalen mot omfattende vannkraftutbygging.

All grunn er privateid, og Trollheimen er viktig som beiteområde for både sau, storfe og reindrift. Reindrifta i Trollheimen er Norges sør-vestligste sør-samiske tamreindrift. For å opprettholde seterdalenes landskap og vegetasjon er det viktig å opprettholde beiting i området. Områdene rundt Trollheimen er ettertraktede hytteområder, og framtidige utfordringer er knyttet til hvordan området forvaltes i forhold til ferdsel og tilrettelegging.

Mange grunneiere i Trollheimen er organisert i ulike grunneierlag knyttet opp mot ulike geografiske områder. Flere av grunneierne i Trollheimen er aktive gårdbrukere, særlig med småfehold, men også en del storfebrukere er organiserte i ulike beitelag. Også disse er knyttet opp mot ulike geografiske områder i Trollheimen.

¹³Forvaltningsplan for verneområdene i Trollheimen:

http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Trollheimen_dok/Planer,%20publikasjoner%20og%20skjema/Forvaltningsplan%20for%20verneomr%c3%a5dene.pdf



Figur 12 Kart over Trollheimen landskapsvernområde, Innerdalen landskapsvernområde, Svartåmoen naturreservat og Minilldalsmyrene naturreservat. Kilde: Fylkesmannen i Møre og Romsdal

4.3.2 HISTORISK BRUK OG INTERESSESTRUKTUR

De følgende avsnittene er primært basert på informasjon hentet fra Forvaltningsplan for verneområdene i Trollheimen. Trollheimen er et av fjellområdene som først smeltet fram etter siste istid. Kulturminner av hustuffer, seterhus, støler, samisk reindrift, gammetuffer og ildsted forteller om bosetting, seterdrift, reindrift og utmarksslått i Trollheimens fjelldaler. Også rester av fangstanlegg vitner om utnyttelse av naturressursene i forbindelse med jakt og fiske opp gjennom tidene. Både i Resdalen og i Gjevilvassdalen finnes anlegg for jernutvinning, som trolig stammer fra 0-500 e.Kr.

Beiting og seterdrift har hatt lange tradisjoner i Trollheimen. Utover på 1600- og 1700-tallet var det en sterk vekst i antallet setre, samtidig som det ble bygd høyløer, slåttebuer, gjeterhytter og andre hus til bruk ved utnyttelsen av utmarka. I årene 2011 – 2013 har det vært gjort en del registreringer av samiske kulturminner i Trollheimen, som vil gi ytterligere kunnskap om samisk bruk av området gjennom tidene. Rester av det gamle kulturlandskapet med seterdrift og utmarksslått finnes i de fleste dalene, men er preget av gjengroing. Det er i dag aktiv seterdrift med melkekyr noen steder. Trollheimen har gode beiter. Samlet antall sau på sommerbeite er ca. 10 - 12 000 dyr. Antall rein i vinterflokk er 1600 dyr. I tillegg er det et mindre antall storfe.

Reindriften i Trollheimen er fordelt på fem driftsenheter og drives av to samiske reindriftsfamilier, som organiserer driftsenhetene i en felles flokk. Vinterbeiteområdet for

reindrifta ligger på Igelfjell-/Grefstadjellområdet i Meldal og Midtre Gauldal kommuner, hvor dyrene vanligvis har tilhold i perioden mellom november til rundt midten av april. Sommerbeiteområdet er i Trollheimen. Det rettslige grunnlaget for tamreindrifta i Trollheimen har vært omtvistet, og per i dag er deler av området sikret til reindriften gjennom ekspropriasjon, mens resten er sikret gjennom langvarige avtaler med grunneiere. Trollheimen kom utenfor det samiske reindriftsområdet på slutten av 1800-tallet, og en konsekvens av dette var innføring av tamreinforbud i alle kommunene i Trollheimen unntatt Meldal (Severinsen 2011). Reindriften ble likevel opprettholdt. I 1981 opprettet grunneiere sak mot reindriften, hvor det ble hevdet at reindriftsutøverne ikke hadde rett til å drive reindrift på grunneiernes utmarksarealer. Grunneierne fikk rettens medhold, og Høyesterett fastslo at det ikke var selvstendig beiterett på andres grunn i Trollheimen. Tre hovedelementer ble lagt til grunn for domsbeslutningen: 1) en vektlegges av Lappekommisjonen (1889) som gjorde at Trollheimen falt utenfor den statlige reguleringen av den sør-samiske reindrifta i reinbeitedistrikter på slutten av 1800 tallet, og dermed ikke var definert som reinbeiteområde; 2) generelle forbud mot tamreindrift i flere kommuner i perioden 1899 til 1902 ble ansett som gyldige av retten, og 3) det ble ikke vurdert at samene hadde historisk ervervet rett (sedvane) for reindrift i dette området (Severinsen 2011). Etter dette ble samisk reindrift i Trollheimen bygget på konsesjon etter reindriftsloven. Trollheimsloven (LOV-1984-12-21-101) ble vedtatt i 1984 og ga hjemmel til å ekspropriere beiterett (Danielsen og Riseth 2010). Reindrifta reguleres dermed både av Trollheimsloven og lov om reindrift, i tillegg til verneforskriftene.

Det er økende press på reindrifta i Trollheimen som følge av stadig økende grad av menneskelig aktivitet og usikre rammebetingelser. Tilgjengelig areal egnet for reindriftutøvelse utenfor verneområdene minker, noe som gjør arealet i verneområdene enda viktigere for reindriftnæringa i årene framover (Danielsen & Riseth 2010). Denne følgeevalueringen har vist at konflikter som har eksistert gjennom lang tid knyttet til beiterettigheter for den samiske reindrifta, fortsatt eksisterer i Trollheimen. Disse konfliktene har også konsekvenser for den samiske representasjonen og tilstedeværelsen i verneområdestyret, noe vi kommer tilbake til i kapittel 7.4.

Trollheimen er et svært attraktivt friluftsområde. Trondhjems Turistforening (TT) eier tre store turisthytter i Trollheimen, og har et stort antall merkede stier som brukes både sommer og vinter. De gode mulighetene til rekreasjon og friluftsliv har medført en omfattende utbygging av fritidshytter i tillegg til turisthyttene. Det er oppført ca. 1500 hytter i og omkring Trollheimen. 75 % av vannkraftpotensialet i Trollheimen er utbygd, og de regulerte magasinene utgjør over halvparten av vannoverflaten i området.

4.3.3 FORVALTNINGSPLAN OG BESØKSSTRATEGI

I forvaltningsplanen for verneområdene i Trollheimen beskrives det at eksisterende kunnskap om verneområdene har blitt vektlagt i arbeidet, som beskrevet i Verneplan for Trollheimen og Forvaltningsplan for Trollheimen av 2005 (Rapport Møre og Romsdal fylke 2005:6). Det er videre lagt vekt på etablert forvaltningspraksis for verneområdene, sammen med relevant informasjon hentet fra Naturbase og Artsdatabanken. Forvaltningsplanen er ment som et redskap for den daglige forvaltningen av verneområdene, samt å gi økt forutsigbarhet for rettighetshavere og brukere i spørsmål knyttet til forvaltning og bruk av

verneområdene. Dagens forvaltningsplan er fra 2015, og ble godkjent av verneområdestyret 4. februar 2015, og av Miljødirektoratet 24. april 2015.

Verneområdestyret har siden april 2016 arbeidet med besøksstrategi for Trollheimen og Innerdalen landskapsvernområder, og Svartåmoen og Minilldalsmyrene naturreservat. Styret ønsket å involvere rådgivende utvalg i dette arbeidet og inviterte utvalget til arbeidsmøte i Meldal 25.10.2018. 5 av de 14 medlemmer i rådgivende utvalg stilte på dette arbeidsmøtet. Arbeidet med besøksstrategi har vært pågående siden 2017, og har vektlagt involvering fra en bred gruppe aktører. Tema som har hatt et særlig fokus er stimerking og innfallsporter. Det har vært flere runder rundt temaet innfallsporter, der alt fra et par store «iøynefallende» innfallsporter, til en innfallsport per kommune har vært diskutert som mulige alternativer.

Besøksstrategien var på høring i 2019. 10 høringsinnspill ble sendt inn, og et tema som gikk igjen var behovet for tiltak ved flere innfallsporter enn de som er synliggjort som hovedinnfallsporter. Forut for dette har det vært gjennomført en omfattende prosess med bred involvering av ulike brukergrupper. Besøksstrategien er felles for fire verneområder lokalisert sammen og forvaltet som en enhet. Basert på kunnskap og innspill fra arbeidet med besøksstrategien ble følgende mål beskrevet i dokumentet som var ute på høring i 2019:

- Bruken av verneområdene skal skje etter samme mønster som tidligere – der aktiviteter som setring /beite/jakt og fiske har sin plass sammen med enkle friluftaktiviteter, som ikke krever vesentlig tilrettelegging, forstyrrer beitedyr eller setter spor.
- Det skal ikke tilrettelegges for aktiviteter som medfører vesentlig økt behov for motorferdsel innenfor verneområdene i Trollheimen.
- Ny tilrettelegging skal i hovedsak skje i randsonene og der det av hensyn til sårbarhet eller konflikt mellom brukergrupper er behov for å styre områdebruken.
- Verneområdestyret ønsker å bidra til noe mer utvikling på enkelte innfallsporter, ved å bidra til tiltak og tilrettelegging som gir gode brukeropplevelser og mulighet for å formidle kunnskap om natur- og verneverdier på en god måte.
- Det etablerte stinettet skal holde en god kvalitet og utbedres når hensyn til sårbare natur- eller kulturverdier krever det.

En detaljert tiltaksplan er også beskrevet, og handler spesifikt om informasjonstiltak, fysiske tiltak og dialog med ulike brukere. Besøksstrategien for Trollheimen ble godkjent 29.10.2019.

4.4 SKARVAN OG ROLTDALLEN

Skarvan og Roltdalen Nasjonalpark ble vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 20. februar 2004 (FOR-2004-02-20-390). Tilgrensende områder er Sylan landskapsvernområde (FOR-2008-04-11-349) og de tre naturreservatene Stråsjøen-Prestøyan (FOR-1983-12-23-2036), Sankkjølen (FOR-2008-04-11-350) og Rangeldalen (FOR-1988-08-26-694).

Landskapsvernområdet og Sankkjølen naturreservat ble begge vedtatt ved kongelig resolusjon i statsråd 4. november 2008. Stråsjøen-Prestøyan ble vedtatt 23. desember 1983 og Rangeldalen 26. august 1998.

Formålet med nasjonalparken er å «ta vare på et i det vesentligste urørt fjell- og skogområde typisk for regionen. Det biologiske mangfoldet med økosystemer, arter og bestander skal sikres. Det er også et formål å verne om kulturminner og sammenhengen mellom disse, særlig de kulturminnene som er knyttet til kvernsteinsdrifta» (FOR-2004-02-20-390) Formålet for Sylan landskapsvernområde er å «ta vare på et egenartet og vakkert fjellområde som er relativt lite påvirket av menneskelig aktivitet, og med Sylmassivet som et sentralt høgfjellsområde omgitt av store myr- og skogområder.» (FOR-2008-04-11-349). For naturreservatene Stråsjøen-Prestøyan (FOR-1983-12-23-2036), Sankkjølen (FOR-2008-04-11-350) og Rangeldalen (FOR-1988-08-26-694) er formålene knyttet til bevaring av henholdsvis våtmarksområde, kjølområde og fjellmyrlandskap.

4.4.1 GEOGRAFISK AVGRENSNING OG GRUNNEIERSTRUKTUR

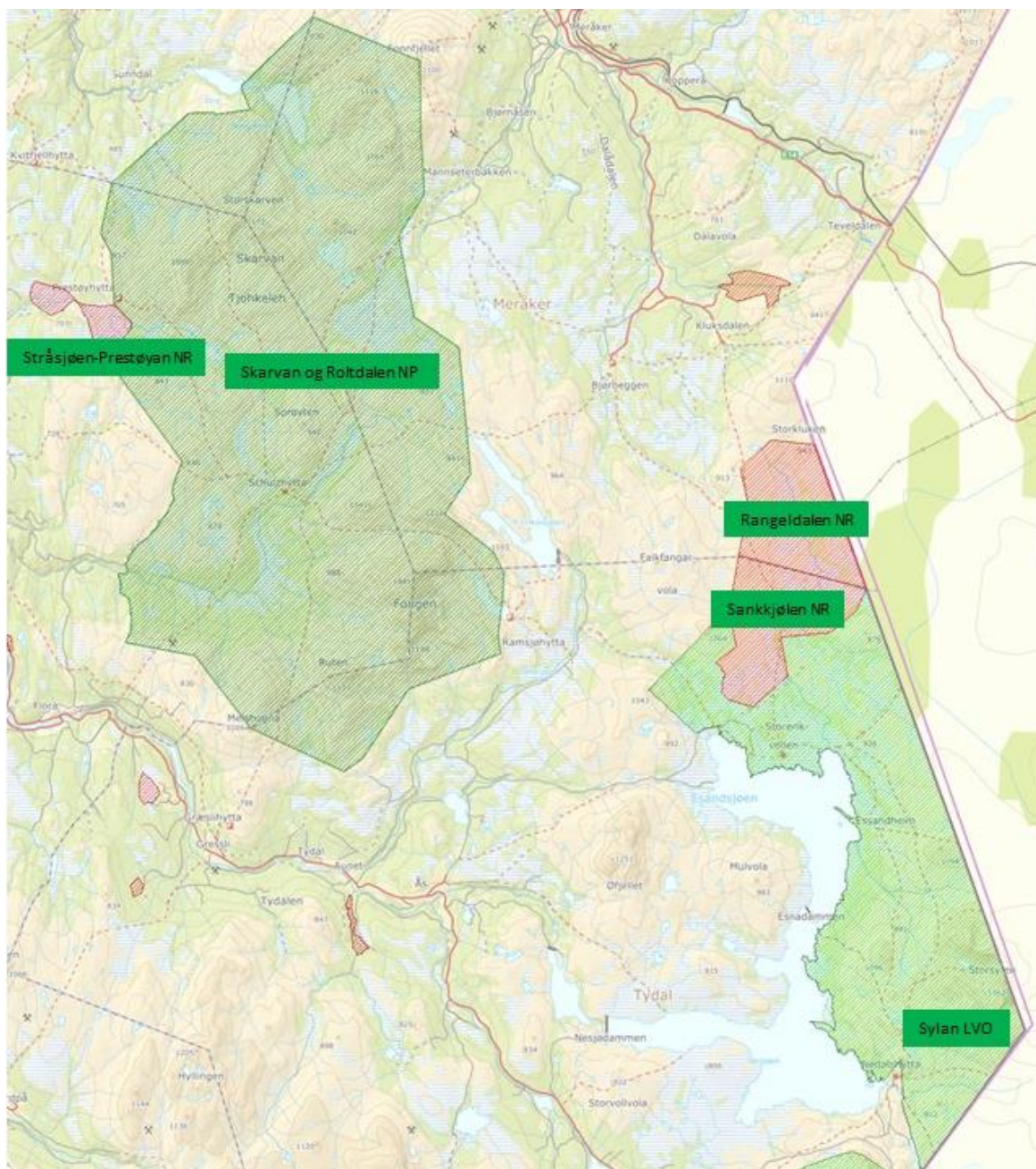
Skarvan og Roltdalen Nasjonalpark dekker et område på 441,5 km² fordelt på kommunene Selbu (229,6 km²), Meråker (141,5 km²), Tydal (40,7 km²) og Stjørdal (29,6 km²). Tilsluttet nasjonalparken ligger Stråsjøen-Prestøyan naturreservat som er i Selbu kommune og er ca 54 km². Mot svenskegrensa ligger Sylan landskapsvernområde på ca 166,8 km² og Sankkjølen og Rangeldalen naturreservat på henholdsvis 24,2 km² og ca 26 km². Sankkjølen og Sylan ligger i Tydal kommune, mens Rangeldalen ligger i Meråker kommune.

Nasjonalparken og Stråsjøen-Prestøyan berører Roltdal statsallmenning. I tillegg inngår 3,2 km² av Sonen statsallmenning i Stjørdal kommune og 38,2 km² av Sonvadfoss statsallmenning i Stjørdal og Meråker kommuner i nasjonalparken. Ellers berører nasjonalparken flere kommuner: I Selbu kommune inngår 5,7 km² privat eiendom i området mellom Turilarsfjellet, Høystakken og Prestøyvollen. I Tydal er hele det berørte arealet på 40,7 km² på privat grunn (også Sankkjølen og Sylan berører Tydal), fordelt på totalt åtte forskjellige eiendommer. I Meråker er 121,5 km² på privat grunn (AS Meraker Brug, Rangeldalen berører også Meraker Brug). I Stjørdal inngår 8,7 km² som privat grunn. Den private andelen av nasjonalparken er samlet på ca 40 %, og det er også privat grunn i de andre verneområdene.

Innenfor verneområdene er det rundt 300 bruk med bruksretter knyttet til statsallmenninger etter fjelloven og statsallmenningsloven. En rekke gårder har beiterett i statsallmenningene. I Meråker har en del gårdbrukere rett til ved og virke på AS Meraker Brugs eiendom, men innenfor nasjonalparken er det ikke produktiv skog på AS Meraker Brugs eiendom. Disse gårdene har tinglyst beiterett på AS Meraker Brugs eiendom for dyr som kan vinterfôres på bruket. På statsallmenningen i Meråker har gårdsbruk i Gudå rett på ved og virke til seterbruk. Dette er rettigheter hjemlet i statsallmenningsloven.

Skarvan og Roltdalen nasjonalpark ligger i et av få områder i Trøndelag med større sammenhengende inngrepsfrie områder¹⁴ Området er typisk for Trøndelag med skog- og fjellområder som har både kulturhistoriske og naturhistoriske innslag. I området er det barskog av nasjonal verneverdi (Roltdalen) og den største veiløse skog/seterdal i Sør-Trøndelag.

¹⁴http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Skarvan_dok/Forvaltningsplan%20for%20Skarvan%20og%20Roltdalen%20nasjonalpark.pdf.



Figur 4: Kart over verneområdene som verneområdestyret Skarvan og Roltdalen har ansvar for. Kilde: Miljøstatus

4.4.2 HISTORISK BRUK OG INTERESSESTRUKTUR

De følgende avsnittene er primært basert på informasjon hentet fra nettsiden til Skarvan og Roltdalen nasjonalpark¹⁵. Nasjonalparken har en rik og variert kulturhistorie. Her finnes flere store jernproduksjonsanlegg, der de eldste funnene stammer fra jernalderen. De første beskrivelsene av jernproduksjonen ble gjort i 1930.

Berggrunnen har vært utnyttet i mange hundre år i Skarvan og Roltdalen nasjonalpark og den viktigste driften var kvernsteinsdriften. Den har en dokumentert historie fra 1500-tallet

¹⁵ <http://nasjonalparkstyret.no/Nasjonalparkstyret-for-Skarvan-og-Roltdalen-nasjonalpark-og-Sylan-landscapsvernoprade/Verneoprade/-Om-Skarvan-og-Roltdalen-nasjonalpark/>

og frem til første verdenskrig. Største konsentrasjon av kvernsteinsbrudd er i Høgfjellet og ligger like ved Turistforeningens merkede sti, som går mellom Bleka/Hoemskjølen og Schulzhytta.

Skarvan og Roltdalen nasjonalpark er viktig for samenes kultur og næringsutnyttelse. Fram til 1600-tallet var samene et jakt- og fangstfolk. De foretok sesongmessige flyttinger i et bestemt mønster for å utnytte ulike næringskilder. Jakten på rein var viktig for å få mat og pelsskinn, men de hadde også tamme rein som ble brukt til trekk- og lastedyr.

I Skarvan og Roltdalen nasjonalpark har det i flere hundre år vært seterdrift. Roltdalen er den største veiløse skog/seterdalen i gamle Sør-Trøndelag. Det er usikkert hvor omfattende seterdrifta var før svartedauden, men omtalen av ødegårder og enkelte gamle kilder tyder på at det var både setrer og en del gårder med fast bosetning. Toppen i seterdriften ble nådd omkring 1850. Det var setrene nærmest og lengst unna gårdene som først gikk ut av bruk. Etter krigen avtok aktiviteten i fjellet raskt, og i 1969 var det slutt på setringa. Fortsatt er det en del bønder som sender dyrene sine ut på beite og som bruker setrene i forbindelse med tilsyn eller som fritidsboliger.

Historisk sett flyttet samefamilier med reinflokken sin mellom det man kan kalle basisområder i et årlig repeterende system. I 1889 navngis det 20 steder innenfor nasjonalparkgrensa hvor samene har gammer (basisområder) på sommeren. De oppholdt seg fra en til seks uker på hvert sted. På disse stedene var det også melkeplasser for reinen. De samiske kulturminnene er i mange tilfeller lett å overse i terrenget, slik at det antagelig finnes mange uidentifiserte kulturminner i nasjonalparken. Per i dag er det funnet 45 samiske kulturminner i området og det er blant annet funnet 22 boplasser, 11 samleplasser for rein og fire oppbevaringssteder.

Hele Skarvan og Roltdalen nasjonalpark inngår i sin helhet i Essand reinbeitedistrikt (Saanti sijte). Området brukes om våren, sommeren og høsten, i tiden fra siste halvdel av april til høsten/førjulsvinteren. Vinterbeitet er felles med Femunden reinbeitedistrikt og ligger i deler av Røros, Os og Engerdal kommuner. Roltdalen er svært viktig beiteland for reinen og fungerer som oppsamlingsområde i forbindelse med kalvemerking, slakting og flytting. Området vurderes også som svært interessant når det gjelder samisk kulturhistorie. Reinen har sesongbestemte flyttinger mellom vinter- og sommerbeiter, som varierer ut fra vær og føreforhold. Det er stort sett de samme flyttveiene som blir brukt fra år til år.

Trondhjems Turistforening (TT) startet sin virksomhet i Roltdalen på 1920-tallet, i første omgang med tilgang på fire senger på Liavollen fem kilometer sør for Stormoen. Før den tid benyttet TT Kvittyten ved Kvittytbruddet nord for Store Kvern fjellvatnet, for senere å benytte seg av Kvern fjellstuggu når den ble oppsatt først på 1900-tallet. Fra vinteren 1928/29 var det avtale om bruk av setra på Stormoen. Turistforeningens egen hytte, Schulzhytta, stod ferdig i 1948. Et nettverk av merkede ruter binder Roltdalen sammen med rutenettet til Nord-Trøndelag Turistforening, med Prestøyhytta (300 årlig besøkende) og Kvitfjellhytta (300 årlig besøkende), og sammen med TTs rutenett i Sylane, med Storerikvollen og Nedalshytta. Ramsjøhytta i Tydal har også kommet til i TTs rutenett. På Schulzhytta er det årlig omkring 600 overnattinger og hytta er betjent deler av året.

4.4.3 FORVALTNINGSPLAN OG BESØKSSTRATEGI

Forvaltningsplanen for Skarvan og Roltdalen nasjonalpark ble godkjent av Direktoratet for naturforvaltning i brev av 11.01.2008. Gjennom perioden 2018-2019 har det vært arbeidet med besøksstrategien for nasjonalparken (ST 4/2019, ST 16/2019, ST 31/2019). Denne ble vedtatt i verneområdestyremøte 29.11.2019.

I besøksstrategien fokuseres det på at «Kunnskap om verneverdiene, reiselivsnæringen og de besøkende er et viktig grunnlag for å kunne utarbeide en besøksstrategi». Verneverdiene deles i fire kategorier:

- Et større sammenhengende område/landskap med tilnærmet urørt natur.
- Det biologiske mangfoldet med økosystemer, arter og bestander.
- Kulturminner med særlig vekt på kvernsteinsdrifta i nasjonalparken.
- Naturgrunnet med tanke på opprettholdelse av samisk kultur og næringsutnyttelse.

5 RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN I 2020

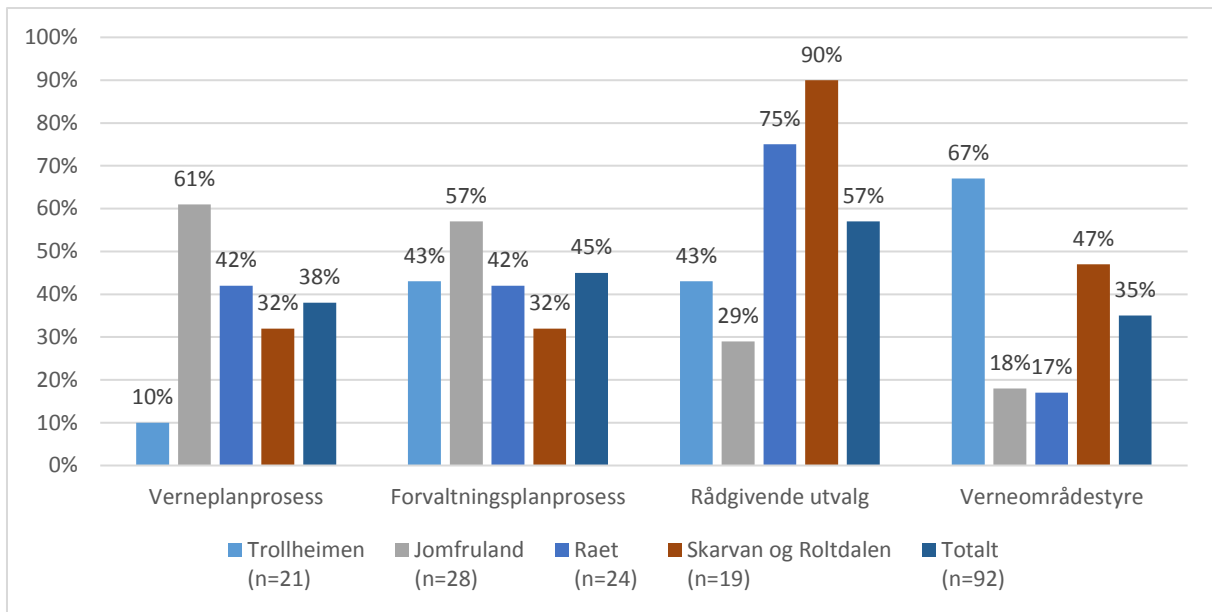
Vi vil i dette kapitlet presentere funnene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i 2020. Der det er hensiktsmessig gjør vi også sammenligninger med spørreundersøkelsen fra 2018. I denne presentasjonen gjennomgår vi spørsmål for spørsmål, før vi i kapittel 6, 7 og 8 forsøker å drøfte funnene i relasjon til følgeforskningens problemstillinger knyttet til forenkling og effektivisering, medvirkning og verneverdier. Dermed kobler vi funnene fra spørreundersøkelsen opp mot problemstillingene og resten av datamaterialet i kapitlene 6 til 8.

5.1 DELTAKELSE I FORVALTNINGEN

Det er tydelige forskjeller i respondentenes deltakelse i ulike prosesser tilknyttet verneområdet (Figur 13). Disse forskjellene gjenspeiler at områdene er ulike, og variasjonen knyttet til deltakelse i verneplanprosess¹⁶ kan forstås i lys av når områdene ble opprettet. Det er i de to nyest etablerte nasjonalparkene flest respondenter oppgir at de har deltatt i verneplanprosessen: 61 prosent for Jomfruland og 42 prosent for Raet. Videre har også Jomfruland den høyeste andelen respondenter som oppgir å ha vært involvert i forvaltningsplanprosesser. Variasjonen mellom områdene når det gjelder deltakelse i rådgivende utvalg og verneområdestyre reflekterer at andelen respondenter utenfor verneområdestyret varierer. Vi antar at den høye andelen som sier de har deltatt i rådgivende utvalg i Skarvan og Roltdalen (90 prosent) kan reflektere at spørsmålet har vært uklart formulert, og at det er snakk om at de kanskje har deltatt på møter med rådgivende utvalg.

I undersøkelsen fra 2020 er svaralternativene de samme som de var i 2018, men i lys av prosessene som har foregått i områdene, kunne vi med fordel også ha spurt om deltakelse knyttet til prosesser med besøksstrategier. Vi ser gjennomgående en større grad av deltakelse i 2020 enn i 2018. Den forskjellen vi vil poengtere her knytter seg til rådgivende utvalg. Her ser vi at det i 2018 var 22 prosent (Trollheimen), 26 prosent (Jomfruland) og 9 prosent (Raet) som hadde deltatt, mot henholdsvis 43 prosent, 29 prosent og 75 prosent i 2020. Forskjellen er også synlig totalt, med 21 prosent i 2018, mot 57 prosent i 2020. I og med at undersøkelsen i 2018 kom svært tidlig, og hverken Jomfruland eller Raet var ordentlig i gang med møtene i rådgivende utvalg, er det naturlig at det har skjedd en endring her.

¹⁶ Prosess som pågår når potensielle verneområder utredes.



Figur 13: Deltakelse i prosesser tilknyttet verneområdet (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.

5.2 REPRESENTASJON I VERNEOMRÅDESTYRENE

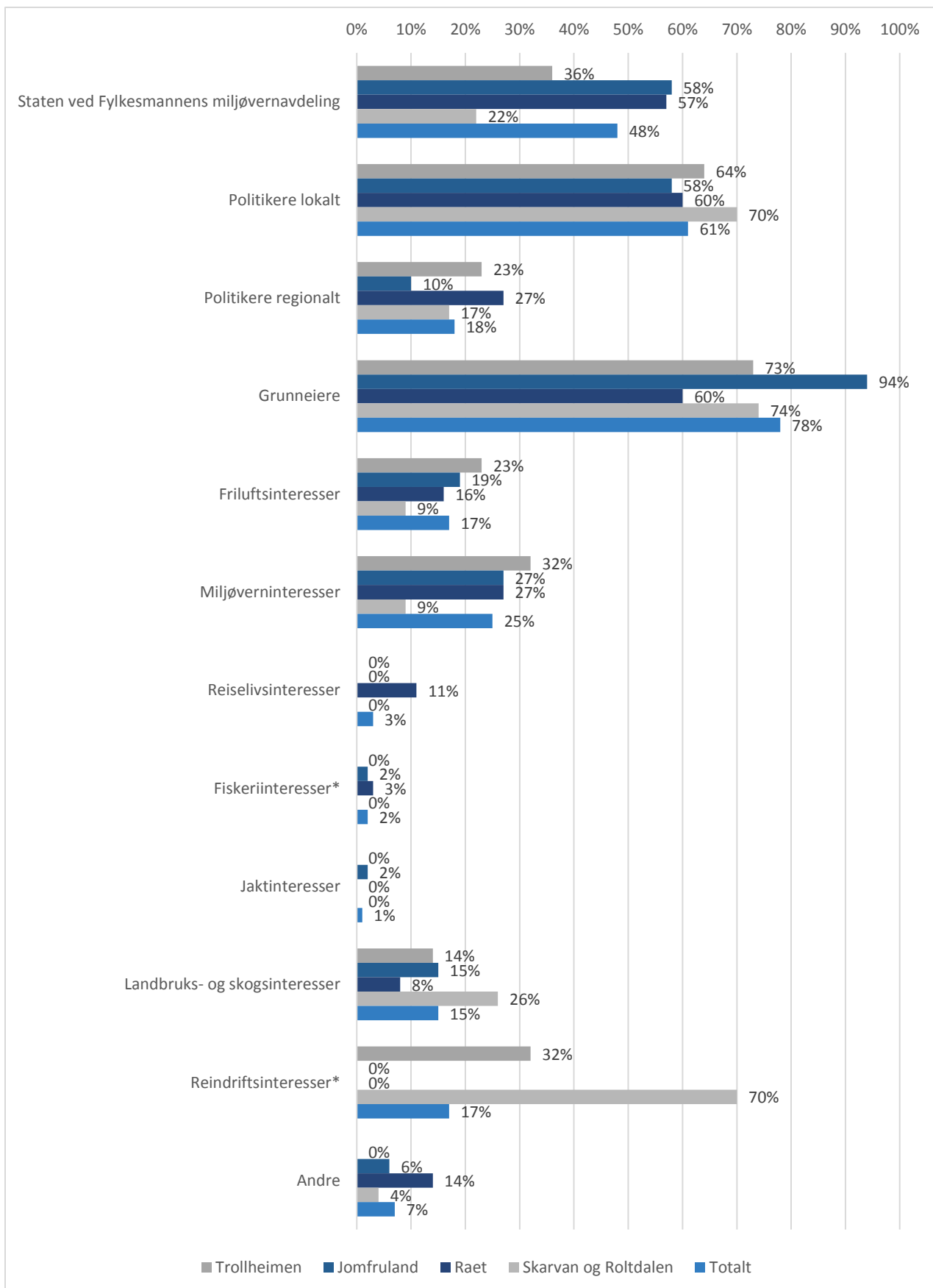
Vi var interessert i hvem som bør være representert i verneområdestyrene, og ga respondentene mulighet til å svare opptil tre alternativer. Det er tydelige forskjeller mellom områdene (Figur 14). Totalt oppgir 78 prosent at de mener grunneiere skal være representert, men her er det variasjoner mellom hele 90 prosent for Jomfruland og 60 prosent for Raet. Eksempelvis er respondentene fra Jomfruland og Raet mer positivt innstilt til at staten ved Fylkesmannen skal være representert enn det respondentene fra Trollheimen og Skarvan og Roltdalen er. Samlet sett er det 47 prosent av respondentene som mener Staten ved Fylkesmannen bør være representert.

Ser vi nærmere på hvilke politikere respondentene mener bør være representert, er det tydelig at det er et langt større ønske om lokale politikere enn regionale. Totalt sett ønsker 61 prosent av respondentene at politikere lokalt skal være representert, og 18 prosent av respondentene mener politikere regionalt skal være representert. Sett opp mot resultatene fra 2018, er det nedgang på begge. I 2018 svarte 71 prosent av respondentene politikere lokalt, og 27 prosent av respondentene svarte politikere regionalt. Det er også interessante forskjeller mellom verneområdene, med at lavest andel av respondentene fra Jomfruland ønsker politikere regionalt (10 prosent), mot Raet på den motsatte siden med 27 prosent.

Spesielt interessant for denne evalueringen er hvorvidt respondentene mener grunneierne bør være representert i verneområdestyrene. Vi ser at totalt 78 prosent av respondentene mener dette, mot 75 prosent i 2018. Det er dermed en svak oppgang totalt sett, men store forskjeller i Jomfruland og Raet. Jomfruland har hatt en økning fra 78 prosent i 2018 til 94 prosent i 2020. For Raet sin del har det vært en nedgang fra 73 prosent til 60 prosent. Det at disse to nyetablerte områdene viser stikk motsatt utvikling er interessant, all den tid de har samme forsøksmodell med grunneierrepresentasjon i verneområdestyret. Trollheimen og Skarvan og Roltdalen kommer svært likt ut her.

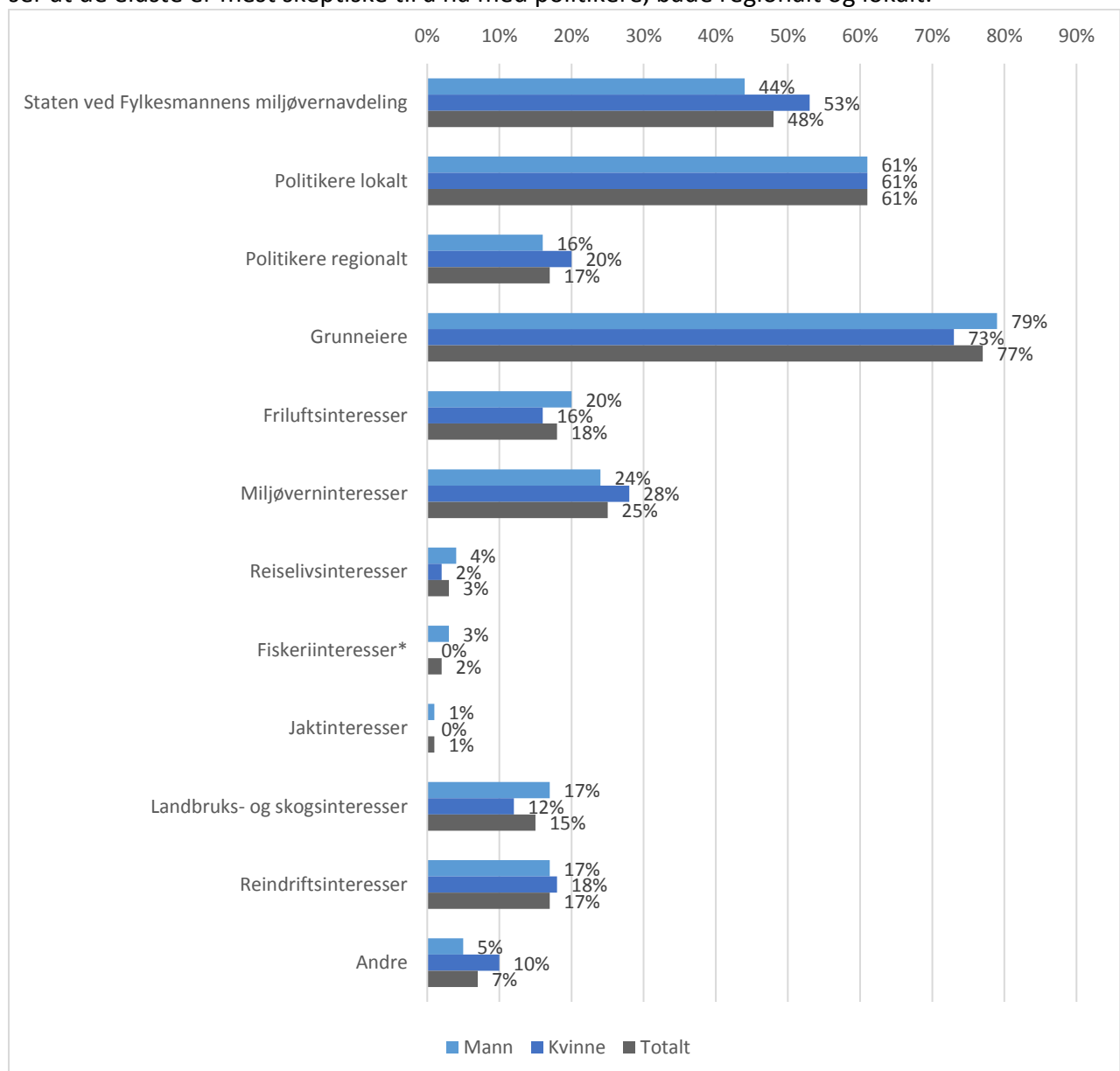
Av bruksinteressene kommer miljøverninteresser høyest ut med totalt 25 prosent av respondentene som mener disse bør være representert. Videre følger friluftslivinteressene med totalt 17 prosent av respondentene. På begge disse variablene er det en økning fra 2018 med henholdsvis 13 og 5 prosentpoeng. I Trollheimen har disse interessene vært representert i verneområdestyrene, og her er økningen fra 2018 til 2020 på henholdsvis 20 og 11 prosentpoeng.

Vi har også spurt om reindriftsinteressene bør være representert, og i de to områdene med reindriftsinteresser er det en markant forskjell. I Trollheimen svarer 32 prosent at de ønsker disse interessene skal være representert, mot 70 prosent i Skarvan og Roltdalen. Dette er en økning på 14 prosentpoeng for Trollheimen sin del sammenlignet med 2018. Vi har ikke noe godt svar på hvorfor det er såpass store forskjeller mellom Trollheimen og Skarvan og Roltdalen, men historisk sett har det vært interessekonflikter rundt rettighetsspørsmål i forhold til tamreindrift i Trollheimen, noe som kan ha påvirket svarene her. Vi synes det er spesielt interessant at respondentene er mer positive til grunneierrepresentasjon enn til særinteresser i verneområdestyrene.



Figur 14: Hvem skal være representert i verneområdestyrer (flere kryss mulig). Etter verneområde. Prosent.

I undersøkelsen fra 2018 fant vi noen interessante kjønnsforskjeller knyttet til spørsmålet om hvem som skal være representert i verneområdestyrene. Mennene i utvalget var mer positive til at grunneiere skulle være representert i styrene enn det kvinnene var, mens kvinnene var mer positive til at staten skulle delta i verneområdestyret. Hvis vi sammenligner svarene fordelt på kjønn på dette spørsmålet på tvers av de to undersøkelsene, ser vi at kjønnsforskjellene har blitt mindre når det gjelder henholdsvis representasjon fra grunneiere og staten i styrene. I 2018 oppga 56 prosent av kvinnene at de mente grunneierne burde være representert i styrene, mens vi ser av Figur 15 at tallet var 73 prosent i 2020. Slik allerede nevnt er det viktig å påpeke at svarene ikke er direkte sammenlignbare på tvers av de to undersøkelsene. Vi har også gjort analyser ut fra alder, og ser at de eldste er mest skeptiske til å ha med politikere, både regionalt og lokalt.

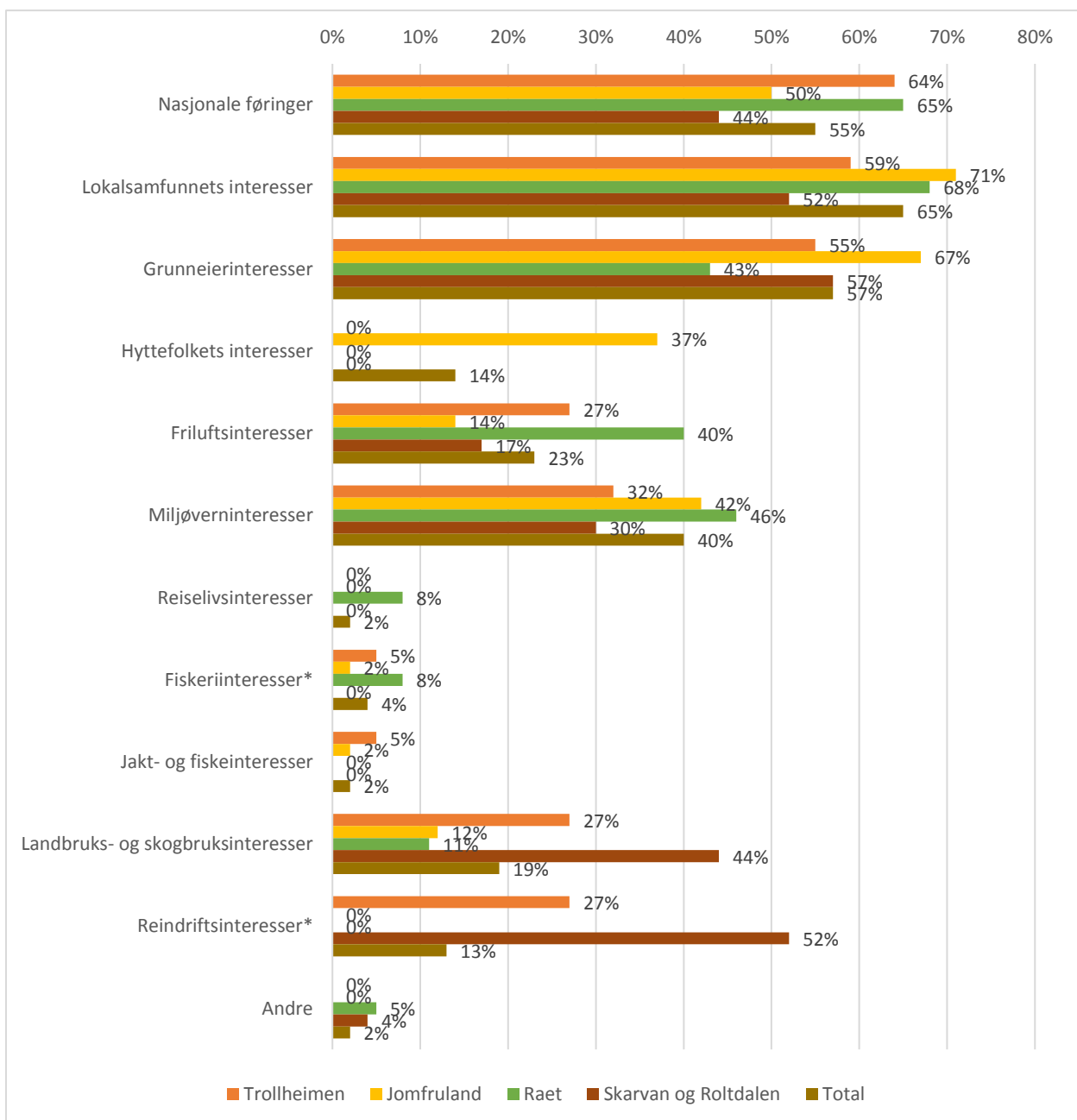


Figur 15: Hvem skal være representert i verneområdestyrer (flere kryss mulig). Etter kjønn og totalt. Prosent.

65 prosent av respondentene mener lokalsamfunnets interesser skal målbæres av de som er representert i verneområdestyrene (Figur 16). Her var det mulig med tre kryss. Videre fulgte grunneierinteresser (57 prosent) og nasjonale føringer (55 prosent). Sett opp mot 2018 er dette en nedgang på lokalsamfunnets interesser på 10 prosentpoeng og på nasjonale

føringer på 3 prosentpoeng. Når det gjelder grunneierinteresser er dette en økning på 11 prosentpoeng. For kvinner sin del var økningen på 5 prosentpoeng, fra 44 prosent i 2018, og for menn var økningen på 16 prosentpoeng fra 46 prosent i 2018. På nasjonale føringer svarer 65 prosent av respondentene fra Raet at disse interessene bør være representert, mot 44 prosent av respondentene fra Skarvan og Roltdalen. Når det gjelder lokalsamfunnets interesser er forskjellen på 19 prosentpoeng mellom Jomfruland på topp med 71 prosent og Skarvan og Roltdalen på bunn med 52 prosent. Grunneierinteresser har en enda større forskjell, på hele 24 prosentpoeng mellom Jomfruland på topp med 67 prosent og Raet på bunn med 43 prosent.

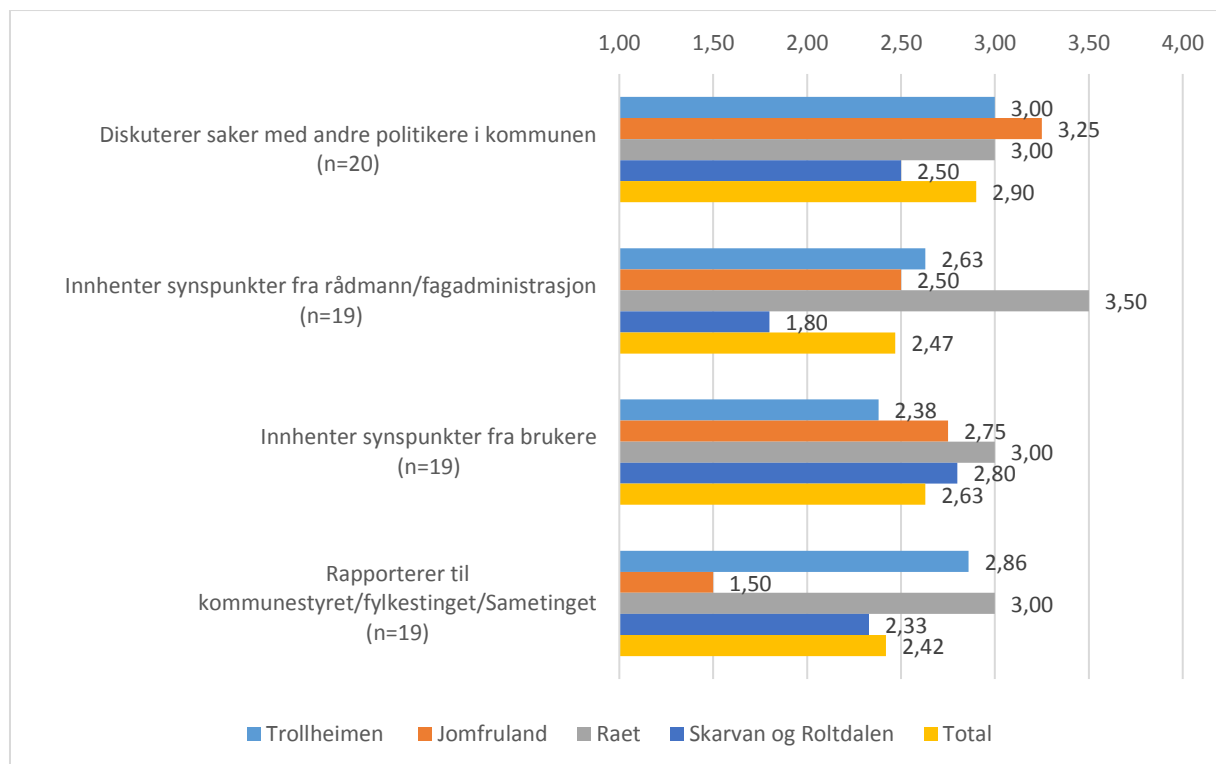
Videre ser vi at det er kun Jomfruland som mener hytteinteressene bør være representert, og dette er en økning siden 2018. Friluft- og miljøverninteresser har kun små forskjeller sett opp mot 2018. Grunneierinteressene støttes i større grad enn brukerinteressene.



Figur 16: Hvilke interesser bør de som er representert i verneområdestyret målbære (tre kryss mulig)? Etter verneområde. Prosent.

5.3 REPRESENTANTENE I VERNEOMRÅDESTYRENE SIN KONTAKT MED ANDRE

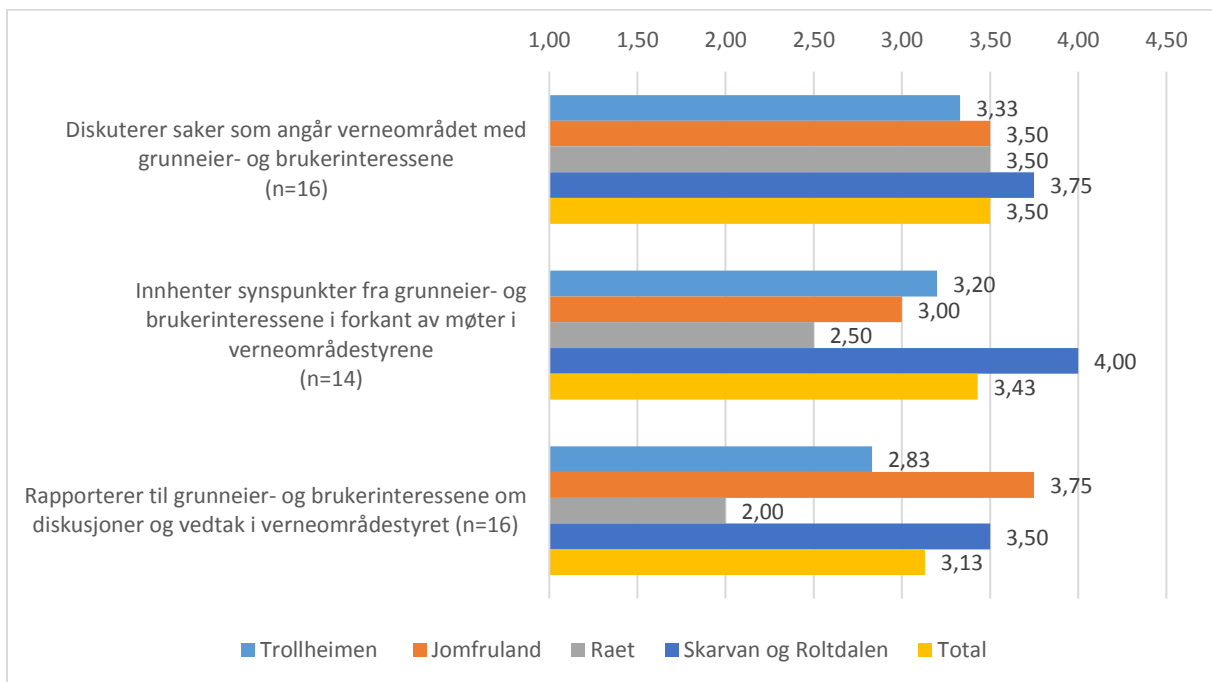
Det er forskjeller mellom de ulike områdene i hvor mye kontakt de har med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret (Figur 17). Når det gjelder om de politisk valgte representantene diskuterer saker med andre politikere i kommunen, ser vi at de fra Jomfruland gjør dette i størst grad, og Skarvan og Roltdalen i minst grad. Når det gjelder å innhente synspunkter fra rådmann/fagadministrasjon svarer respondentene fra Raet at de gjør dette ofte, mens også her gjøres dette sjeldnest av representantene fra Skarvan og Roltdalen. Det er også representantene fra Raet som hyppigst innhenter synspunkter fra brukere, og her skjer dette sjeldnest i Trollheimen. Det siste spørsmålet gikk på hvor ofte man rapporterer til kommunestyret/fylkestinget/Sametinget, og dette skjer sjeldnest i Jomfruland og hyppigst i Raet. Det er gjennomgående store forskjeller mellom de ulike områdene. Ser vi på de samme spørsmålene fra 2018, har det vært en økning i alle de tre områdene som var med i evalueringen da. I Trollheimen innhenter de i større grad synspunkter fra rådmann/fagadministrasjon i 2020 enn i 2018, for de andre områdene er det omtrent like resultater de to årene. Det er også noenlunde likt i 2020 som i 2018 når det gjelder å innhente synspunkter fra brukerne og rapportere til kommunestyret/fylkestinget/Sametinget.



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

Grunneier- og brukerrepresentantene fra alle områdene rapporterer at de diskuterer saker som angår verneområdet med grunneier- og brukerinteressene lokalt, og dette er veldig likt tallene fra 2018 (Figur 18). Derimot er det mer varierende rapportering på hvorvidt de

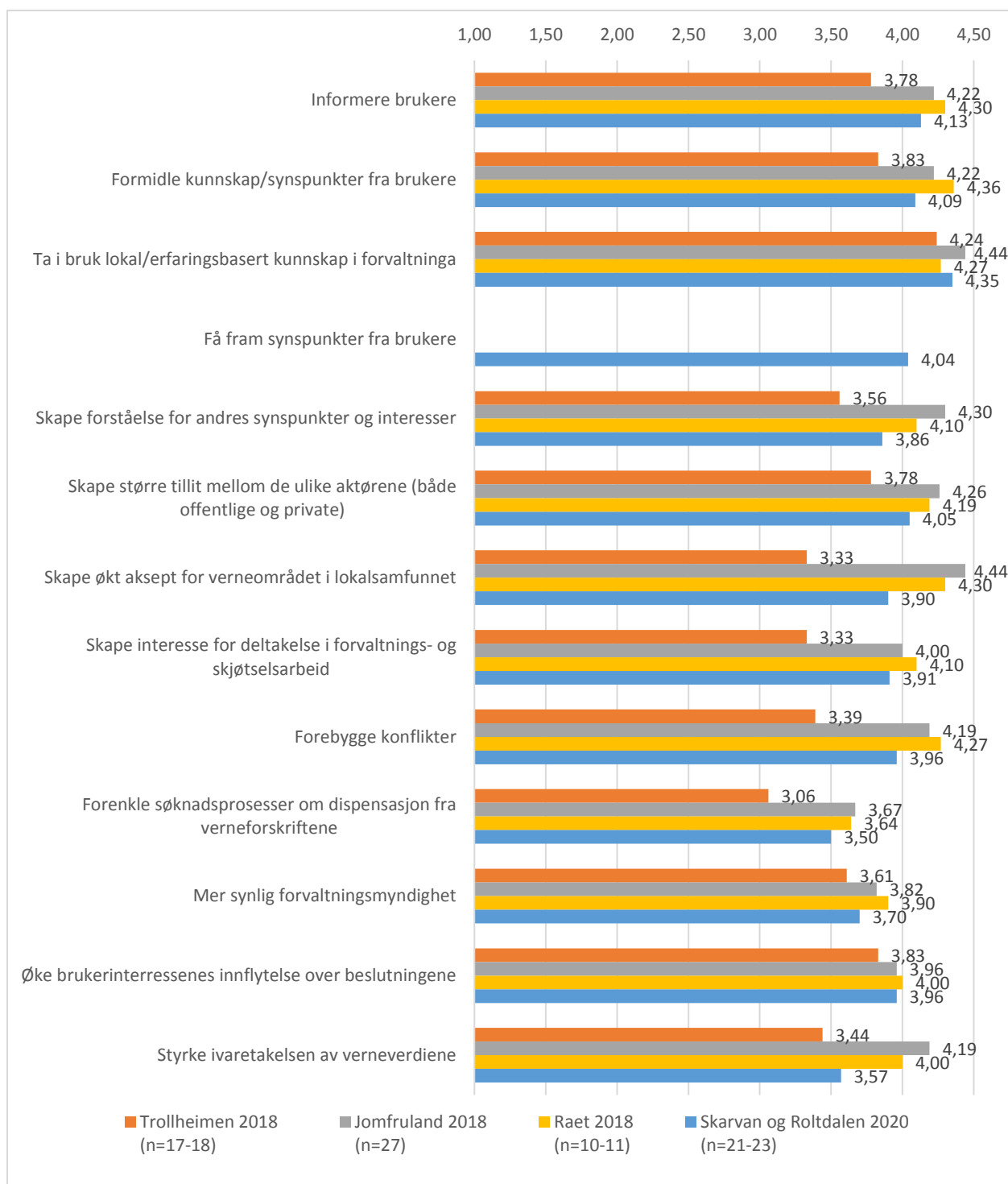
innhenter synspunkter i forkant av møter og om de rapporterer tilbake i etterkant av møter. Vi ser at representantene fra Skarvan og Roltdalen i størst grad sier at de innhenter synspunkter før møtet, og at det skjer sjeldnest i Raet. Videre ser vi at det å rapportere tilbake skjer hyppigst i Jomfruland og sjeldnest i Raet. For Raet sin del er det en relativt stor nedgang fra 2018. Det at Skarvan og Roltdalen peker seg noe ut her, kan skyldes at de fortsatt er i det som vi kan kalle oppstarten av å ha med brukerinteresser i verneområdestyret. Kanskje kan dette bidra til at representantene har større interesse av, og behov for, å diskutere saker og innhente synspunkter enn de andre representantene har?



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

5.4 FORVENTNINGER TIL, OG EVALUERING AV, GRUNNEIER- OG PARTSSAMMENSETTE VERNEOMRÅDESTYRER

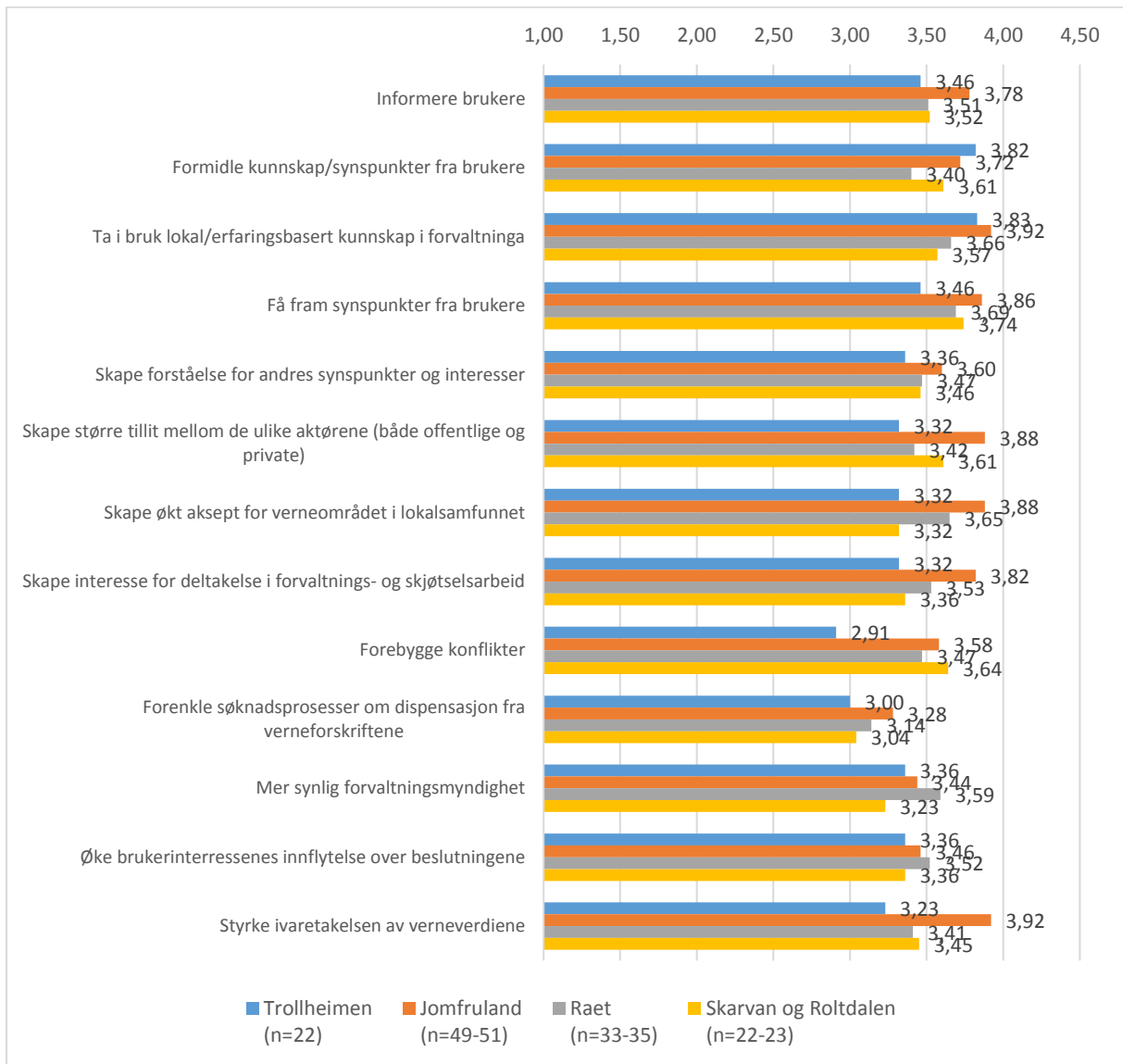
I 2018 spurte vi respondentene om i hvilken grad de forventet at grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer kan bidra til ulike faktorer. De samme spørsmålene fikk respondentene fra Skarvan og Roltdalen i 2020. I Figur 19 får vi en samlet oversikt over hvilke forventninger respondentene har til forsøksordningen. Gjennomgående har Jomfruland og Raet størst forventninger. Respondentene fra Trollheimen har lavest forventninger. Størst forventninger knytter deg seg til det å ta i bruk lokal/erfaringsbasert kunnskap i forvaltninga, og deretter følger å formidle kunnskap/synspunkter fra brukere og det å informere brukere.



Figur 19: I hvilken grad forventer du at grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer kan bidra til å... Etter verneområde. Tall fra 2018/2020. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad.

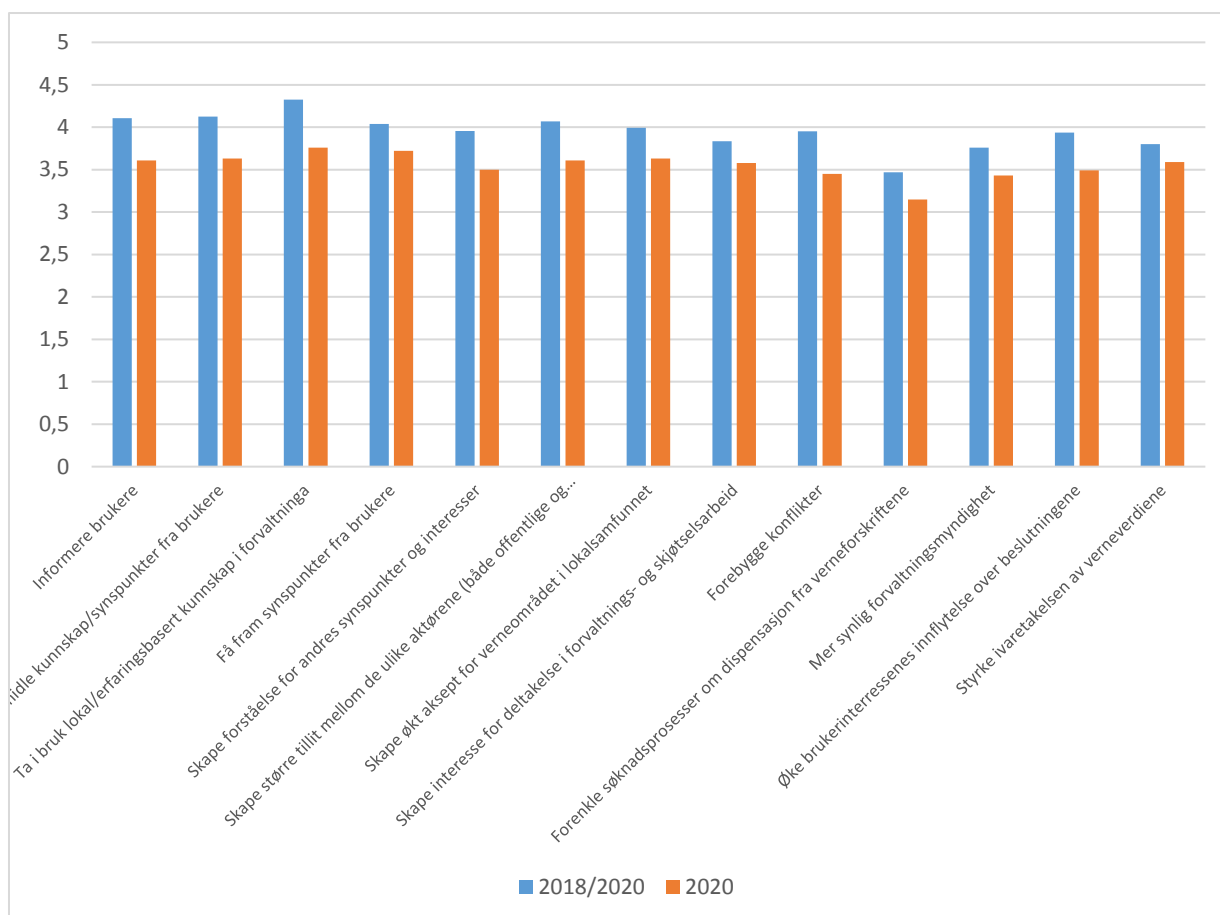
Vi spør også om respondentenes evaluering av hvorvidt forsøksordningen har bidratt til de samme faktorene som i figuren over. Jomfruland utpeker seg med å være noe mer positiv enn de andre områdene på de langt fleste variablene. Trollheimen scorer lavest på mange av disse erfaringene (informasjon, forebygge konflikter, skape forståelse, tillit), og dette kan nok forklares med at det er et stort verneområde fordelt over mange kommuner med mange

grunneiere. Det er dermed vanskelig å få oversikt over hva som skjer i andre deler av verneområdet (sett fra det enkelte lokalsamfunn).



Figur 20: Basert på erfaringene dine, i hvilken grad har grunneier- og partssammensatt verneområdestyre bidratt til... Etter verneområde. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad. N=55-56.

I en sammenstilling av forventninger (Figur 19) og erfaringer (Figur 20), ser vi at forventningene er høyere enn erfaringene tilsier (Figur 21). Det er høyere forventninger til effektene av forsøksordningen, enn det respondentene erfarte. Det er minst nedgang på det å skape økt interesse for deltakelse i forvaltnings- og skjøtselsarbeid.

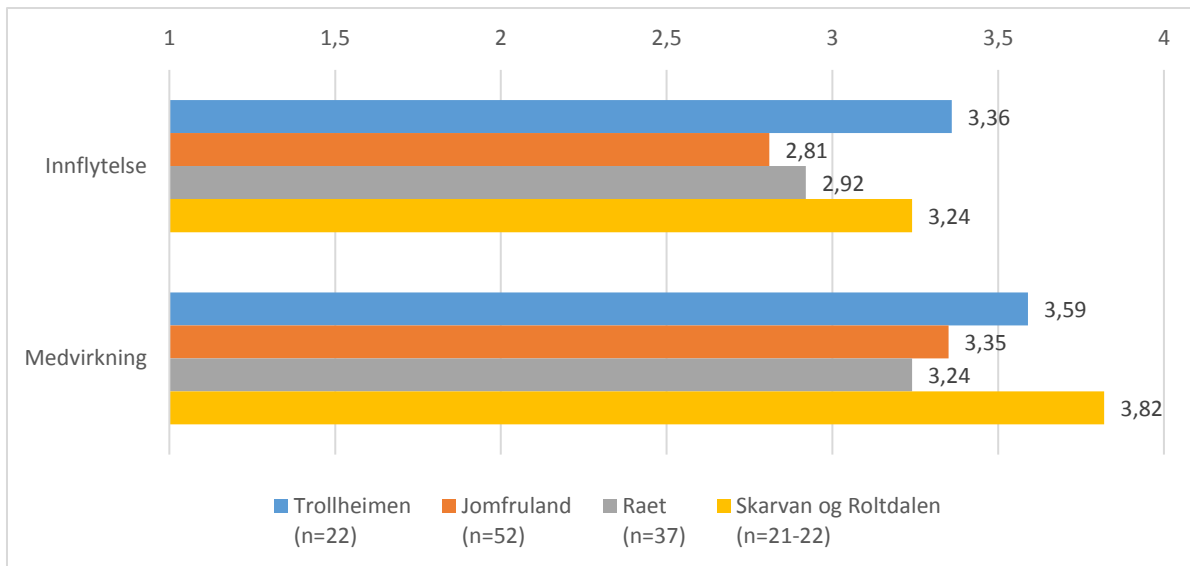


Figur 21: Sammenligning av forventninger til, og erfaringer med, grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad.

5.5 INNFLYTELSE OG MEDVIRKNING I FORVALTNINGEN

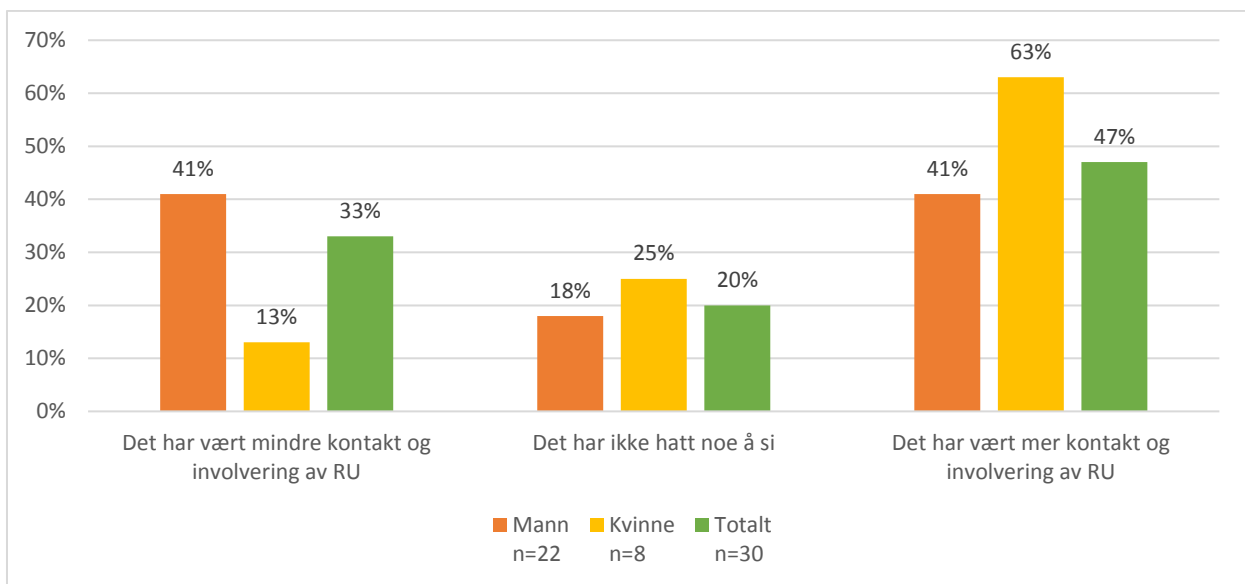
Alle områdene rapporterer en opplevelse av at det legges mer til rette for medvirkning enn at de har reell innflytelse¹⁷ (Figur 22). Størst er forskjellen i Skarvan og Roltdalen, etterfulgt av Jomfruland, Raet og Trollheimen. Det er i Trollheimen respondentene i størst grad opplever å ha innflytelse, og i minst grad i Jomfruland. Når det gjelder medvirkning er det Skarvan og Roltdalen som rapporterer høyest på dette, mot Raet som rapporterer lavest. I tillegg til disse forskjellene er det interessant å se på hva dette betyr. Ingen av gjennomsnittene på innflytelse rapporterer «I ganske stor grad». Alle ligger rundt verdi 3: «Hverken eller», med Trollheimen og Skarvan og Roltdalen mot verdi 4: «I ganske stor grad», og med Jomfruland og Raet motsatt vei. For medvirkning ligger Skarvan og Roltdalen tett mot verdi 4: «I ganske stor grad», mens de andre ligger mer mellom verdi 3 og 4. Det er ingen spesielle kjønnsforskjeller knyttet til dette, og små forskjeller knyttet til utdanning. Vi ser imidlertid at yngre er mer positive, men her er det svært få respondenter, noe som dermed gir stort utslag.

¹⁷ Vi har spurt om respondentene opplever at de har innflytelse/medvirkning i forvaltningen av verneområdet. Spørsmålsstillingene var som følger: I hvor stor grad føler du at du har hatt innflytelse i forvaltningen av verneområdet? (= innflytelse), og I hvor stor grad opplever du at det har blitt lagt til rette for medvirkning i forvaltningen av verneområdet? (= medvirkning).



Figur 22: I hvor stor grad føler du at du har hatt innflytelse/medvirkning i forvaltningen av verneområdet? Etter verneområde. Gjennomsnitt. 1: Ikke i det hele tatt, 2: I liten grad, 3: Hverken eller, 4: I ganske stor grad, 5: I stor grad.

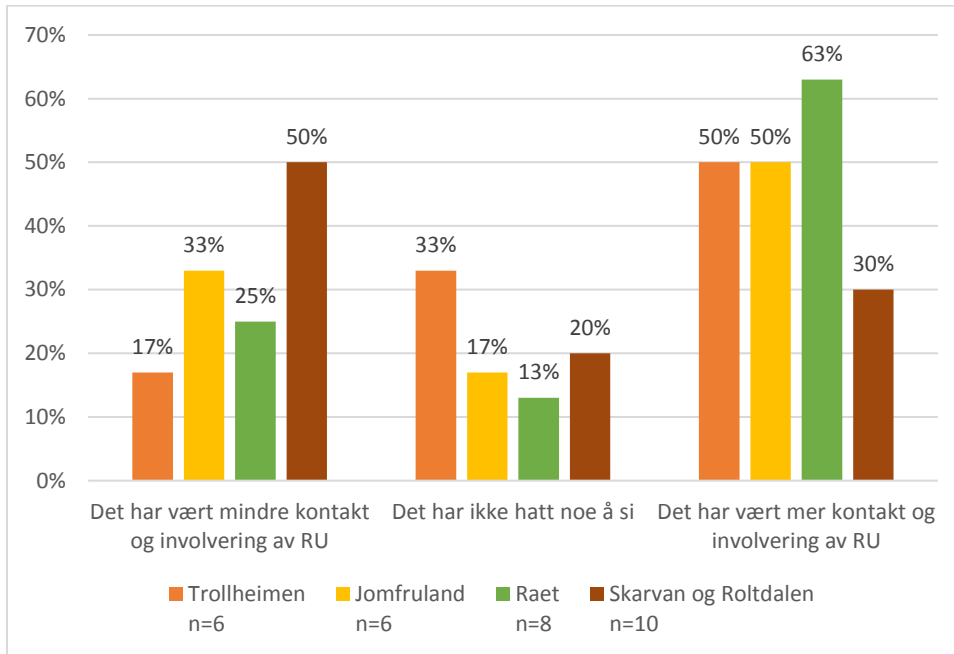
De som har svart at de sitter i rådgivende utvalg, har fått spørsmål om sine erfaringer knyttet til dette (Figur 23), og det er tydelige kjønnsforskjeller her. 47 prosent av respondentene mener det har vært mer kontakt og involvering av RU, 33 prosent mener det har vært mindre, mens 20 prosent mener forsøksordningen ikke har hatt noe å si. 63 prosent av kvinnene sier at det har vært mer kontakt og involvering av RU mot 41 prosent av mennene. 13 prosent av kvinnene og 41 prosent av mennene mener det har vært mindre kontakt og involvering. Kvinnene mener dermed, i langt større grad enn mennene, at det har vært mer kontakt og involvering av RU.



Figur 23: Hva beskriver best dine erfaringer med arbeidet i rådgivende utvalg i løpet av forsøksordningen? Etter kjønn. I prosent.

Vi velger også å se på erfaringene med rådgivende utvalg ut fra verneområder, til tross for at det er snakk om svært få respondenter i hvert område (Figur 24). Det er kanskje mest interessant å se på Trollheimen og Skarvan og Roltdalen, i og med at det i disse områdene har skjedd en forskyvning av representanter fra RU og over til verneområdestyret. En mulig

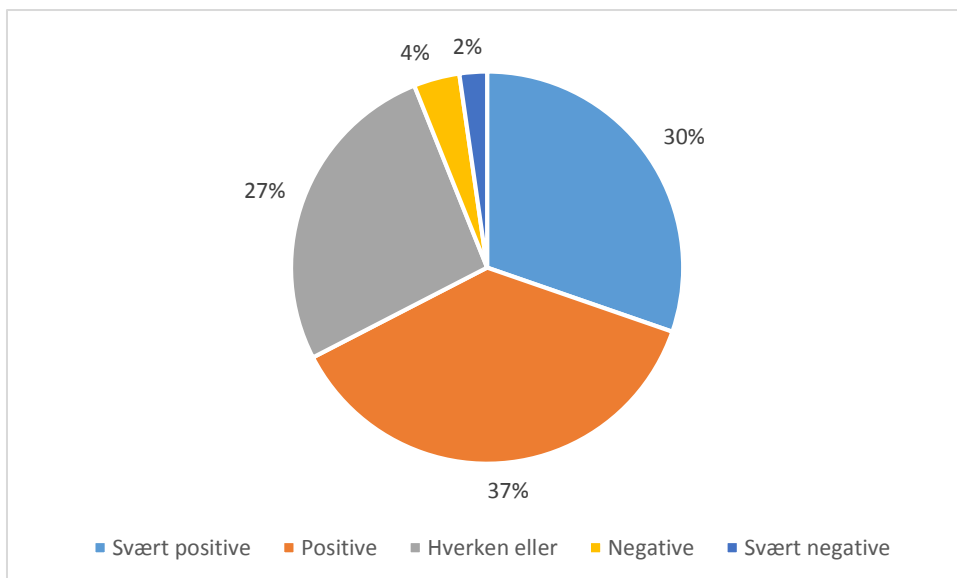
konsekvens av dette kan være at RU blir mindre brukt og kanskje også regnet som mindre viktig. Men samtidig ser vi at det er en tydelig forskjell mellom Trollheimen og Skarvan og Roltdalen. 50 prosent av respondentene fra Trollheimen og Jomfruland mener det har vært mer kontakt og involvering, 63 prosent fra Raet mener det samme og 30 prosent fra Skarvan og Roltdalen. Samtidig ser vi at 17 prosent fra Trollheimen, 33 prosent fra Jomfruland, 25 prosent fra Raet og 50 prosent fra Skarvan og Roltdalen mener det har vært mindre kontakt og involvering.



Figur 24: Hva beskriver best dine erfaringer med arbeidet i rådgivende utvalg i løpet av forsøksordningen? Etter verneområde. I prosent.

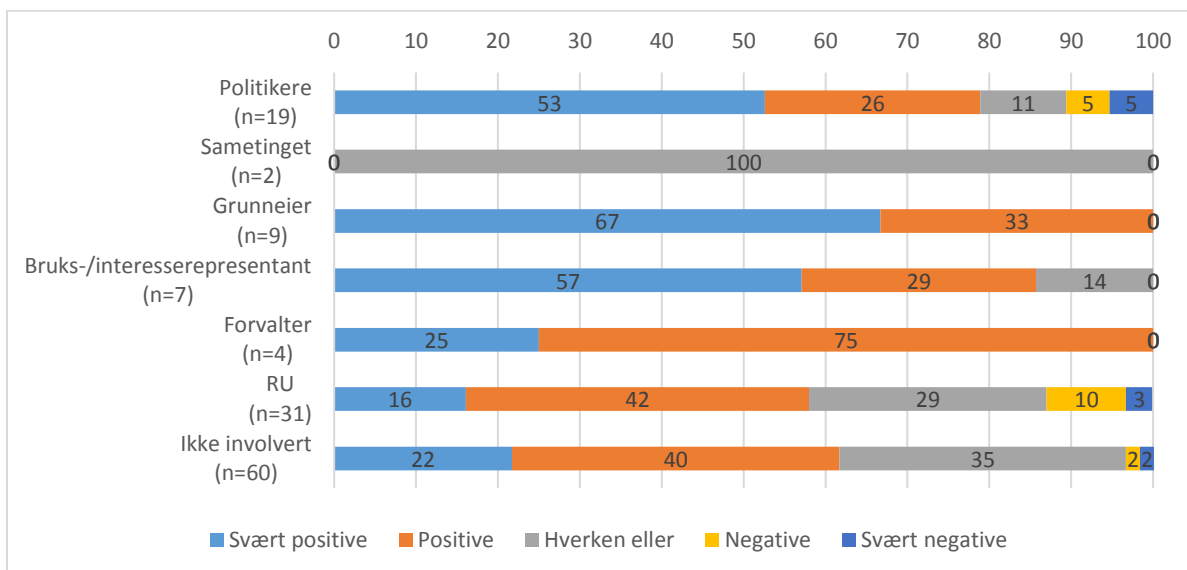
5.6 OPPSUMMERING AV ERFARINGENE MED GRUNNEIER- OG PARTSSAMMENSATTE VERNEOMRÅDESTYRER

Kun 6 prosent av respondentene er negative, eller har svært negative erfaringer fra forsøksordningen (Figur 25). Hele 67 prosent er positive og svært positive, og 27 prosent har svart hverken eller. Dette viser at de aller fleste er positive og har hatt positive erfaringer med forsøksordningen.



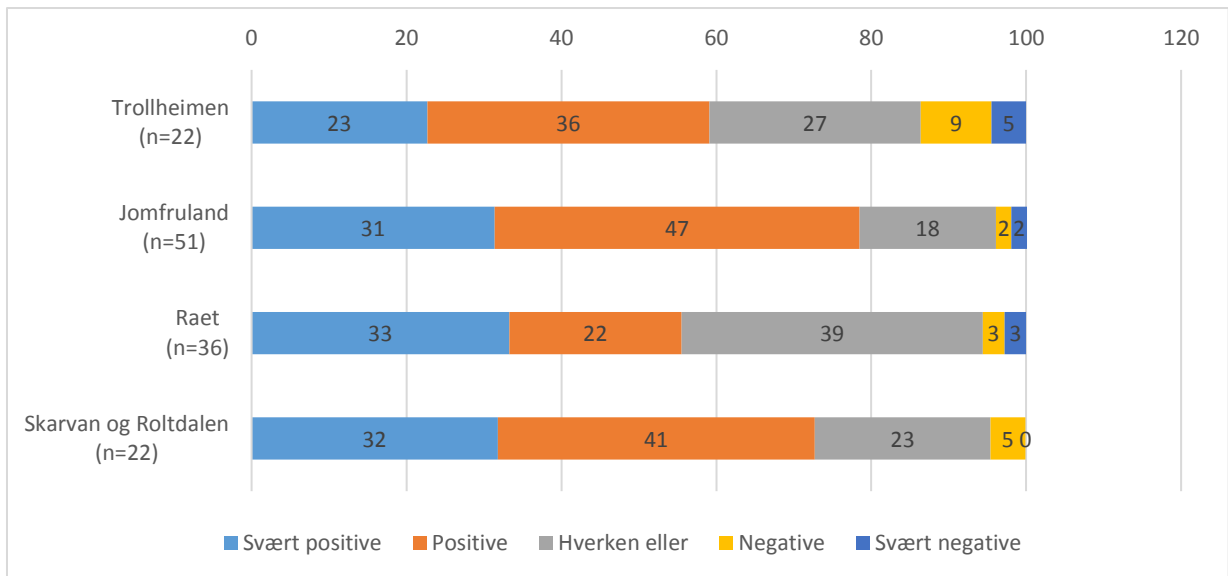
Figur 25: I sum, hvordan vil du oppsummere erfaringene fra forsøket med representasjon fra grunneier- og brukerinteresser i verneområdestyret? n=132

Grunneiere er overveldende positive eller svært positive (Figur 26). Bruks- og interesserepresentantene er også svært positive (57 prosent) og positive (29 prosent) til forsøket. Vi ser videre rådgivende utvalg og politikere er mest negative, med henholdsvis 13 prosent negative og svært negative og 11 prosent negative og svært negative.



Figur 26: I sum, hvordan vil du oppsummere erfaringene fra forsøket med representasjon fra grunneier- og brukerinteresser i verneområdestyret? Etter rolle i forvaltningen. n=132

Det er interessant å se hvor fornøyd man er med forsøksordningen også ut fra hvilket verneområde man representerer (Figur 27). Her ser vi at det er på Jomfruland man er mest positiv, hvis vi slår sammen svært positiv med positiv. På Jomfruland er totalt 78 prosent positive. Skarvan og Roltdalen følger tettest med totalt 73 prosent som er positive. Videre kommer Trollheimen med totalt 59 prosent og Raet med totalt 55 prosent som er positive. Mest negative er respondentene fra Trollheimen, her sier 14 prosent at de er negative hvis vi slår sammen negative og svært negative. Deretter følger Raet med 6 prosent, Skarvan og Roltdalen med 5 prosent og Jomfruland med 4 prosent.

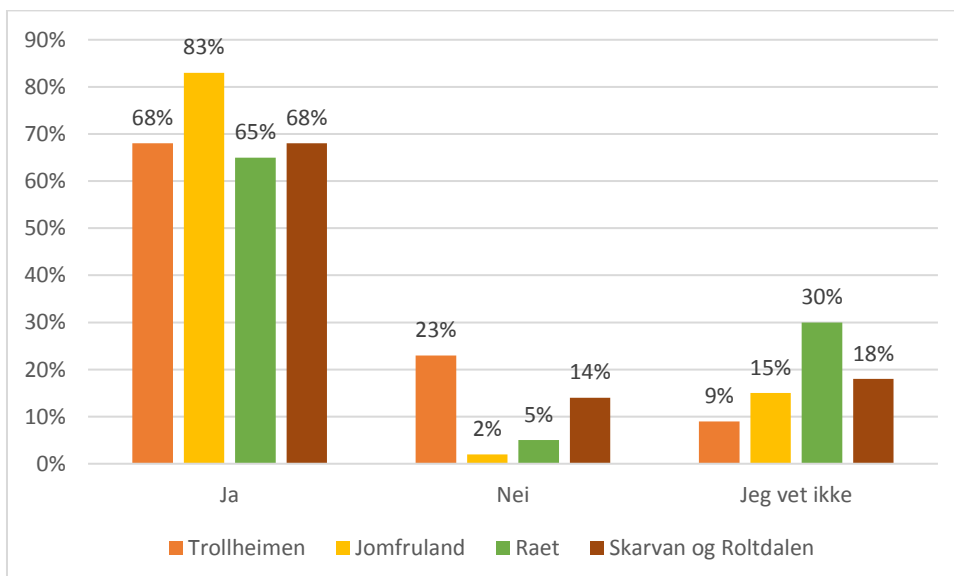


Figur 27 : I sum, hvordan vil du oppsummere erfaringene fra forsøket med representasjon fra grunneier- og brukerinteresser i verneområdestyret? Etter verneområde. n=132

5.7 ØNSKE OM Å VIDEREFØRE FORSØKSORDNINGEN

83 prosent av respondentene fra Jomfruland mener forsøksordningen bør videreføres, mot 68 prosent i Trollheimen og Skarvan og Roltdalen, og 65 prosent i Raet (Figur 28).

Trollheimen peker seg ut med flest motstandere av dette, her har 23 prosent svart nei, mot 14 prosent i Skarvan og Roltdalen, 5 prosent i Raet og 2 prosent i Jomfruland. Det er flest respondenter fra Raet som har svart vet ikke på dette.

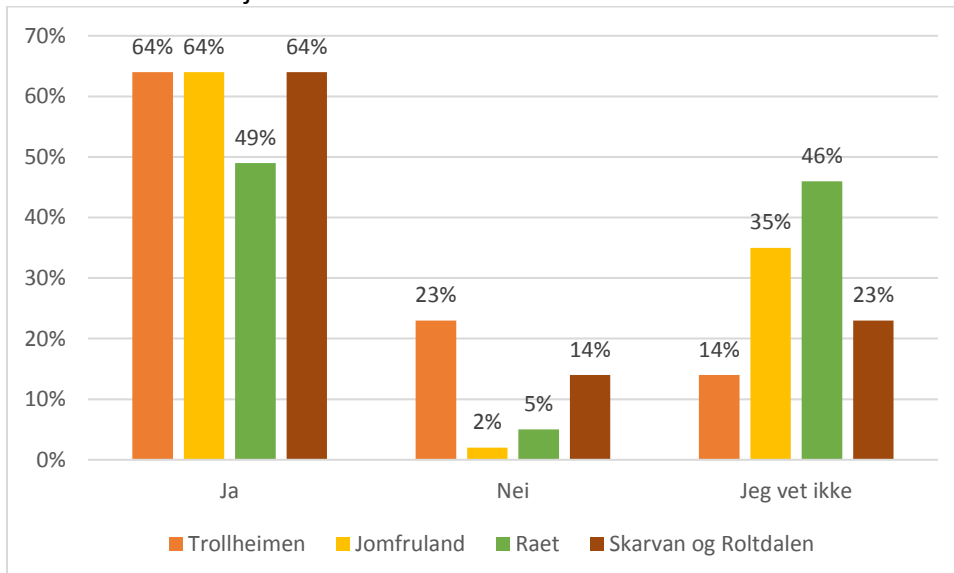


Figur 28: Ønsker du at forsøksordningen skal videreføres for verneområdet du har tilknytning til? Etter verneområde. I prosent. n=133

Raet er mest negative til om forsøksordningen bør videreføres i alle verneområder (Figur 29). Her har 49 prosent svart at de ønsker dette, 46 prosent har svart at de ikke vet, og 5 prosent har svart at de ikke ønsker dette. Det er flest som sier nei i Trollheimen, her har 23 prosent av respondentene sagt nei, mot 64 prosent som sier ja. Også i Jomfruland og Skarvan og Roltdalen svarer 64 prosent ja på dette. Når det gjelder kjønnsforskjeller, sier 44

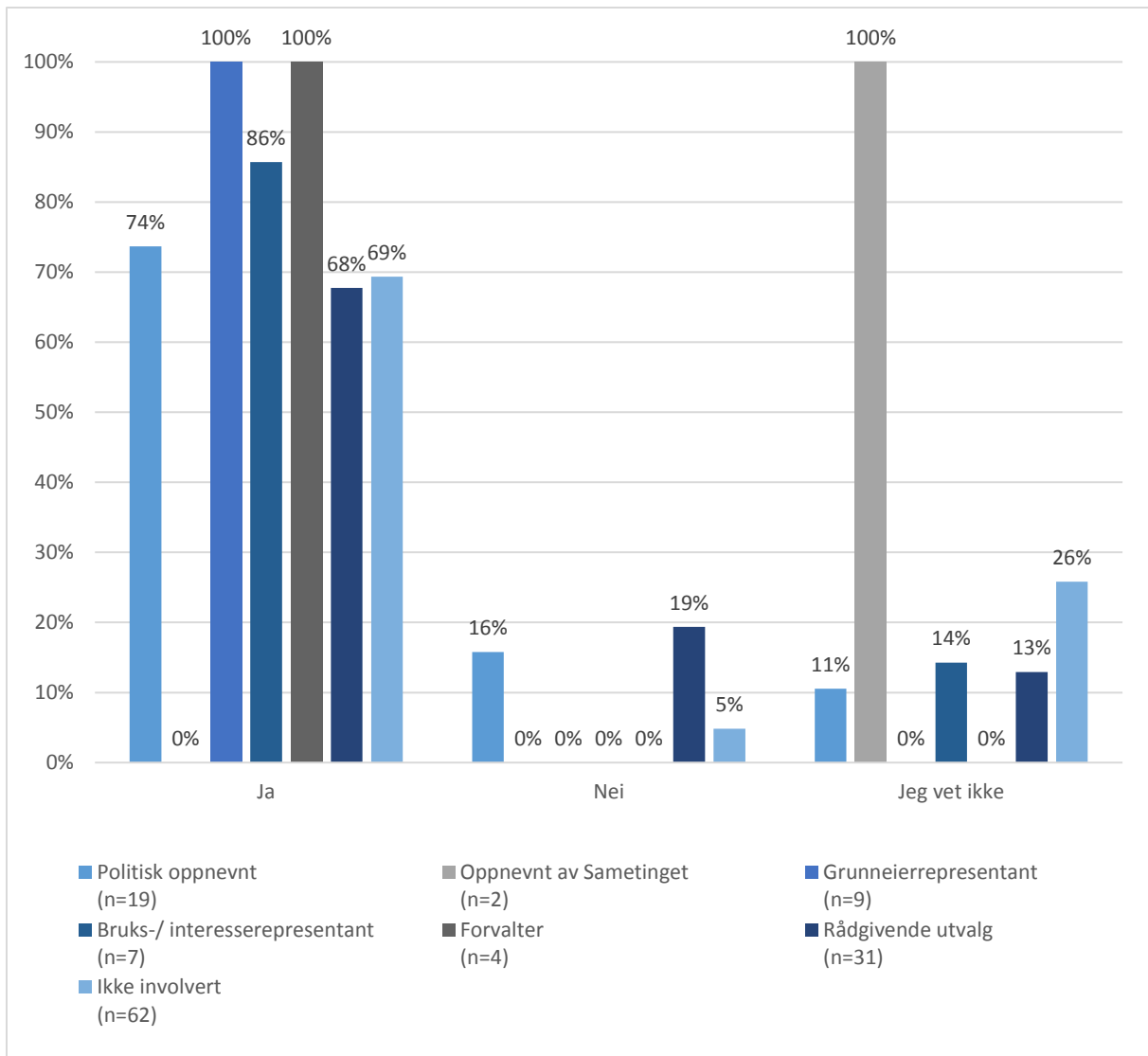
prosent av kvinnene at de ikke vet om forsøksordningen bør videreføres, ellers er det små forskjeller knyttet til kjønn.

Det er interessant at det er færre som ønsker at forsøksordningen videreføres nasjonalt enn i eget område. Dette kan skyldes at det er enklere å forholde seg til, og uttale seg om, det lokale enn det nasjonale.



Figur 29: Med utgangspunkt i dine erfaringer, vil du anbefale at forsøksordningen innføres i alle verneområder i Norge? Etter verneområde. I prosent. n=133

Alle grunneierrepresentantene og forvalterne ønsker en videreføring av forsøksordningen (Figur 30). 86 prosent av bruks- og interesserepresentantene sier ja, 74 prosent av politikerne, 69 prosent av de som ikke er involvert i forvaltningen og 68 prosent av rådgivende utvalg. Det er kun to som er oppnevnt av Sametinget som har svart, og begge disse svarer at de ikke vet om forsøksordningen bør videreføres. Dette er interessant, i og med at Sametinget allerede hadde representanter i verneområdestyret før forsøksordningen, og når styrene utvides med andre bruksinteresser, påvirker dette også representantene fra Sametinget sin innflytelse i styrene.



Figur 30: Ønsker du at forsøksordningen skal videreføres for verneområdet du har tilknytning til? Etter rolle i forvaltningen. I prosent. N=134.

6 BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot ett av følgeevalueringens tre hovedtema; forenkling og effektivisering. Kapitlet er bygd opp slik; vi starter med en innledende diskusjon av begrepene forenkling og effektivisering, og viser hvordan vi med utgangspunkt i litteratur, i dialog med oppdragsgiver og med feltet har operasjonalisert disse begrepene. Denne operasjonaliseringen er blitt videreutviklet underveis i følgeforskningen, og bygger derfor på både oppstartrapport (Lundberg et.al 2018) og underveisrapport (Eilertsen et.al 2019). Deretter tar kapitlet utgangspunkt i hvert enkelt verneområde, og beskriver og diskuterer forhold knyttet til forenkling og effektivisering, basert på operasjonaliseringer av disse nøkkelbegrepene. Evalueringens samlede datagrunnlag fra 2017 og fram til 2020 ligger til grunn for disse diskusjonene. Avslutningsvis har kapitlet et oppsummerende avsnitt, som trekker fram erfaringer og resultater på tvers av verneområdene, og som inneholder tydelige konklusjoner basert på operasjonaliseringer av de ulike elementene i begrepene forenkling og effektivisering.

6.1.HVORDAN FORSTÅR OG OPERASJONALISERER VI FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?

En av målsettingene med forsøksordningen med partssammensatte verneområdestyrer er å bidra til forenkling og effektivisering. Det er mange ulike innganger til forståelsen av begrepene forenkling og effektivisering, og vi har her valgt å ta utgangspunkt i forståelsen som ble lagt til grunn for evalueringen av norsk utmarksforvaltning (Falleth, Hoffmann og Winge 2014). I arbeidet vårt er vi opptatte av en bred tilnærming til begrepene, og er oppmerksomme på at det vil være ulike forventninger til og oppfatninger av hvem forsøksordningen skal bidra til forenkling og effektivisering for, og at dette trolig vil variere blant medlemmer av verneområdestyrer, rådgivende utvalg, forvaltning, og brukerinteresser for øvrig.

Vi vurderer i hvilken grad forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering gjennom å rette fokus mot disse forholdene:

- *Saks- og søknadsbehandling:* Skjer det endringer som gjør at det oppleves som lettere å søke og/eller få saker behandlet? Skjer det endringer i behandlingstid?
- *Tilgjengelighet:* Opplever brukere og interessenter i og omkring verneområdene at forvaltningen blir bedre kjent og mer synlig?
- *Samspill mellom forvaltningsnivå:* Hva preger samspillet mellom kommuner, styrer og fylkesmann?
- *Rolle- og ansvarsfordeling:* I hvilken grad leder forsøksordningen til en endret og eventuelt tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsorganer?
- *Tillit:* Bidrar forsøksordningen til å etablere nye tillitsforhold mellom forvaltning, styring og brukerinteresser – basert på nærhet, lokalkunnskap og kjennskap?

6.1 JOMFRULAND

I dette avsnittet ser vi nærmere på verneområdestyret for Jomfruland, og de deler av styrets arbeid som kan knyttes til effektivitet og forenkling av verneforvaltningen. I denne framstillingen tar vi i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet. Vi starter med å gi en oppsummering av hovedpunkter fra nullpunktsituasjonen i 2017 og oppstartevalueringen i 2018, og oppdaterer dette med datamateriale fra 2019. Avslutningsvis drøfter avsnittet hvilke endringer vi ser i tidsrommet 2017-2020, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

6.1.1 OPPSUMMERING AV SITUASJONEN I 2017 OG 2018

I oppstartrappen (Lundberg et.al 2018) oppsummerte vi en nullpunktsituasjon for verneområdestyret i Jomfruland i 2017 når det gjelder forenkling og effektivitet, på denne måten:

- Delegering av myndighet til å avgjøre motorferdselsaker: dette ble gjennomført som en av styrets aller første saker.
- Enklere innhenting av kunnskap: Det var forventninger om at grunneierne ville bidra med lokalkunnskap og kjennskap til beboere og hytteeiere på øyene, noe som man antok ville gjøre det enklere å innhente kunnskap.
- Grunneierrepresentantenes respekt og anerkjennelse i lokalsamfunnet: Det ble fremhevet at grunneierne var valgt gjennom lokaldemokratiet og at de dermed hadde stor legitimitet allerede og fungerte som et bindeledd mellom forvaltningen og folket.
- Forberedte grunneiere: Det ble allerede tidlig i forsøket konkludert med at grunneierne stilte svært forberedt til møtene, og at de hadde innhentet innspill også fra lokalbefolkningen.
- Tradisjoner for samarbeid: arbeidet med Utvalgte Kulturlandskap (UKL) har pågått lenge på Jomfruland og Stråholmen, og flere fremhevet at dette har bidratt til det gode lokaldemokratiet og at de har fått bedre kjennskap til hverandre og allerede hadde etablert gode kontakter med forvaltningsmyndighetene.
- Forsøksordningen som den ideelle modellen: det ble fremhevet at forsøksordningen representerte den ideelle modellen og at det var svært viktig å ha med erfarne politikere i et slikt styre.
- Erfaring og kunnskap: Noen av informantene problematiserte at man ikke nødvendigvis måtte akseptere det som grunneierne fremhever med utgangspunkt i sine erfaringer og kunnskap, dette med bakgrunn i at man i styrearbeid er vant til å lytte til kunnskapen fra sekretariat og andre som forbereder saker.
- Nasjonalparkstyrets ansvarsområde: Tidlig i forsøksordningen ble det også klart at nasjonalparkstyret jobbet en del med å definere hva som var deres ansvarsområde.

I 2018 beskrev vi følgende situasjon:

- Verneområdestyret har hatt oppe 53 saker i løpet av fem styremøter. Det har blitt gjennomført et møte i rådgivende utvalg i 2018.
- Styret følger i all hovedsak forvalterens innstilling.

- Grunneierrepresentantene er svært deltakende i møtene, og har enten forberedt skriftlige innspill før møtet, eller har forberedte innlegg på møtet.
- Grunneierne bidrar med lokal kunnskap, men ønsker også å sette vilkår til tillatelser som gis av verneområdestyret.
- Både gjennom observasjon og i protokollene ser vi at det stort sett er enighet blant styremedlemmene i behandlingen av sakene, med noen unntak.
- Gjennomgående roser de politisk valgte representantene grunneierrepresentantene for deres konstruktive, kunnskapsrike og gode innspill til saksbehandlingen.
- I styremøtene har det vært tilfeller hvor det virker som om det er vanskelig for styremedlemmene, og da særlig grunneierrepresentantene, å finne sin rolle.

6.1.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

Verneområdestyret har hatt oppe 37 saker i løpet av fire styremøter i 2019. Det har blitt gjennomført et møte i rådgivende utvalg i 2019.

Alle informantene er enige om at styrearbeidet fungerer bra, og de vektlegger ulike forklaringer på hvorfor. Forvalter framhever et engasjert og kunnskapsrikt styre, og styrerepresentantene trekker fram en grundig, tydelig og ryddig forvalter. Videre gir grunneierne ros til de politiske representantene for at de er lydhøre overfor grunneiernes innspill.

Flere fremhever forvaltningsplanen som svært viktig. En av grunneierne poengterer viktigheten av et regelverk som er klart, tydelig og forutsigbart, og at dette har vært fokuset hele tiden. I dette ligger også en overgang til å gi kjøretillatelser over fire år heller enn to år, noe alle er enige om vil forenkle forvaltningen ytterligere.

Det er tydelig at styret har en klar rolleoppfatning i 2019. Dette fremkommer både av forskernes observasjoner, men fremheves også av informantene. Politikerne tenker mer overordnet og strategisk, og graver ikke i detaljer. Grunneierne er detaljfokuserte, kommer med innspill og ytterligere skjerpinger eller forbedringer. En av grunneierne uttaler at de har vært spesielt opptatt av å dokumentere og begrunne vedtakene godt, og han fremhever at de har fått nesten 100 % gjennomslag for det de har kommet med.

Politikerrepresentantene fremhever at grunneiernes kunnskap bidrar til å gjøre forvaltningen mer effektiv. Nettopp grunneiernes kunnskap, innsyn, erkjennelse og interesse bidrar til en god saksbehandling. En grunneier fremhever at det er forenkling at de ikke får klager på vedtakene, samt at lokalkunnskapen kan bidra til at vedtakene står seg bedre. Gjennom hele forsøksperioden har grunneierne kommet med endringsforslag og tilføringer på epost før styremøtet. Dette fremheves av politikerne som uvanlig, men samtidig som svært bra fordi man da allerede har hatt en diskusjon før møtet. Politikerne fremhever at dette dermed bidrar til en mer effektiv saksbehandling i møtet, siden utfordringene er avklart før de møtes.

En politiker fremhevet også endringene som skjer i styret ved valgene, og sier det er en styrke om grunneierrepresentantene ikke skiftes ut.

Det fremheves også at styret ikke tror selve søknadsprosessene har blitt mer effektive, samtidig som de innser at de ikke har voldsomt mange dispensasjonssøknader å forholde seg til heller.

6.1.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Representantene i verneområdestyret på Jomfruland er svært tilfredse med det arbeidet som er gjort og samarbeidet dem imellom. Styremøtene er svært lite konfliktfulle, og det er gjennomgående en god tone på møtene. Dette har kjennetegnet styrearbeidet gjennom hele forsøksperioden. En av grunneierne sier at suksessfaktoren på Jomfruland er at de er veldig samkjørte og har en felles forståelse. Dette er helt klart faktorer som bidrar til å forenkle forvaltningen, og som også kan bidra til en mer effektiv forvaltning. Skal man se med et litt mer kritisk blikk på arbeidet, er spørsmålet om man evner å tenke nok nytt og annerledes når man i utgangspunktet ser ut til å være så samkjørte?

Fra 2017 til 2019 har det ikke vært store endringer i styrets oppfatning av seg selv som et forvaltningsorgan. Det har gjennom hele perioden vært episoder hvor det er tydelig at det må fokuseres enda sterkere på rolleavklaring og tydeliggjøring av ansvarsoppgaver. Mange er inne på politikernes erfaring med styrearbeid sett opp mot grunneiernes dybdekunnskap og detaljfokus, og det er jo selvsagt store variasjoner i representantenes erfaring med styrearbeid. I mange situasjoner kunne dette skapt større utfordringer knyttet til effektiviteten til styret, men i dette verneområdestyret ser det heller ut til å berike arbeidet. Kanskje skyldes dette nettopp det at grunneierne er proaktive og starter diskusjonen i forkant av selve styremøtet. Likevel er flere av informantene enige om at det ikke forenkler saksbehandlingen, men at det bidrar til større legitimitet og mer aksept for beslutningene.

Med tanke på om forvaltningen har blitt forenklet med grunneierrepresentasjon i styret, uttaler flere at de ikke tror det i denne første perioden. Men det er samtidig store forventninger til forenkling nå som forvaltningsplan og besøksstrategien er vedtatt, og nå som styret går over fra en oppstarts- til en driftsfase. Det vil jo være behov for en oppstartsfase hver gang det blir et nytt styre, men de vil da ha mye av det formelle på plass for arbeidet, som ikke det første styret hadde. Videre har styret jobbet for å få gode og forutsigbare betingelser for de som søker om dispensasjon fra verneforskriften, og det at det nå jobbes mot 4-årige tillatelser vil også bidra til forenkling av arbeidet.

Til tross for at forsøksordningen ikke har forenklet saksbehandlingen, ser vi likevel at den lokale kunnskapen skaper bedre aksept og større legitimitet for beslutningene og styrearbeidet. Det er stor enighet om at grunneierrepresentantene høyner kvaliteten på styrearbeidet, og et eksempel knyttet til å erstatte et fugletårn nord på Øitangen med et nytt flerbruksanlegg (formidlingspunkt, rasteplass og utkikkspunkt) fremheves. Saken ble fremlagt uten innstilling fra forvalter, og grunneierne lagde ulike kriterier for hvilke hensyn som burde tas og presenterte disse for styret. Ved befaring var det dessuten tydelig at alle ikke visste hvor på Jomfruland dette var, men det visste grunneierne. Videre fremheves det at man ikke har klagesaker, noe som betyr en stor forenkling av forvaltningen.

6.2 RAET

Her ser vi nærmere på verneområdestyret for Raet, og spesielt de deler av styrets arbeid som kan knyttes til effektivitet og forenkling av verneforvaltningen. Vi tar i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet. Vi starter med å gi en oppsummering av hovedpunkter fra nullpunktsituasjonen i 2017 og oppstartevalueringen i 2018, og oppdaterer dette med datamateriale fra 2019. Avslutningsvis drøfter avsnittet hvilke endringer vi ser i tidsrommet 2017-2020, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

6.2.1 OPPSUMMERING AV SITUASJONEN I 2017 OG 2018

I oppstartrappen (Lundberg et.al 2018) beskrev vi en nullpunktsituasjon i 2017 ut fra følgende punkter:

- I løpet av 2017 behandlet nasjonalparkstyret 62 saker og det ble avholdt 5 møter i nasjonalparkstyret.
- Delegering av myndighet til forvalter: kurante saker som ferdsel, motorferdsel og fornyinger ble delegert til forvalter.
- Effektiv saksbehandling: Ingen skal oppleve urimelig lang saksbehandlingstid, og god dialog med søkere vektlegges for å sikre smidige løsninger og minst mulig påvirkning på verneverdiene.
- Forventning om at grunneierrepresentantene bidrar med verdifull lokalkunnskap: sunt folkevett møter fagekspertise og praktiske utfordringer, og konkrete konsekvenser av vedtak blir belyst av grunneierrepresentanten.
- God kjennskap til natur og kultur i området, og verdien av slektsbånd gjennom generasjoner fremheves som berikende.
- Forholdet mellom effektivitet og brede, demokratiske prosesser: spørsmål ved hvorvidt forenkling er forenelig med å utvide styret.
- Gjensidig respekt og en styrekultur som er åpen og inkluderende: Deltakelsen fra erfarne politikere er avgjørende for å lykkes i arbeidet.
- Direkte kontakt mellom grunneierrepresentanter og grunneiere i området: forvaltningen blir mer synlig, og det blir lettere å ta kontakt.

I 2018 beskrev vi følgende situasjon:

- I løpet av 2018 behandlet nasjonalparkstyret 56 saker. Nasjonalparkstyret hadde fire møter og det ble avholdt to møter i det rådgivende utvalget.
- Observasjoner og gjennomgang av møteprotokoller viser at styret i all hovedsak følger forvalterens innstilling og styremedlemmene er opptatt av å finne fleksible løsninger som både ivaretar verneverdiene og brukerinteresser.
- God samhandling og løpende dialog mellom forvalter, kommuner og fylkeskommune: administrativt ansatte deltar på møtene.
- Grunneierrepresentantene stilte spørsmål ved bruk av styrets ressurser på små byggesaker og påpekte at forvalteren må bruke mye tid på å forberede disse sakene, og at dette går på bekostning av en mer aktiv forvaltning og skjøtsel av verneområdet.

- Avslaget på en sak ble påklaget, og klagesaksbehandlingen av en sak fra 2017 ble behandlet av styret i 2018. Dette gjaldt vilkår satt av nasjonalparkstyret om legging av VA-kabel i Sauekilen.
- Rolleforståelse og mandat: randsoneproblematikk opplevdes som utfordrende.

6.2.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

I løpet av 2019 har nasjonalparkstyret behandlet 45 saker fordelt på fem styremøter. Det har blitt gjennomført to møter i rådgivende utvalg i 2019, og vært avholdt flere møter i forbindelse med arbeidet med besøksstrategi og sårbarhetskartleggingen.

I intervju, vektlegger samtlige styremedlemmer at forvalteren er dyktig og gjør en veldig god jobb. Dette pekes på som avgjørende for nasjonalparkstyrets arbeid. Det fremheves at hun både er faglig veldig kunnskapsrik og god på å skape dialog med ulike aktører som har interesser knyttet til nasjonalparken. Videre kommer det frem at forvalteren har en stor arbeidsmengde, og flere etterlyser en større stillingsandel for å rekke over alle oppgavene. Fra enkelte grunneierrepresentanter fremheves det som uheldig at sakspapirer kommer for sent. Det har gjort det vanskelig å involvere andre grunneiere, noe som også omtales i kapittel 7.3.2. Videre understrekes det at saksmengden og omfanget er omfattende å sette seg inn i, med godt over 100 sider i forkant av møtene.

De politiske styrerepresentantene vi har intervjuet berømmer grunneierne i styret for å være svært kunnskapsrike, og dette understrekes som en berikelse i arbeidet med nasjonalparken. En styrerepresentant gir uttrykk for å opprinnelig ha vært skeptisk til å ha med grunneiere som en særinteresse i styret, men at han snarere har blitt imponert og har opplevd dette som en styrke i arbeidet med nasjonalparken. Kunnskapen grunneierne bidrar med omtales både i generelle ordelag fra både styrerepresentanter og forvalter, samtidig som det knyttes til konkrete saker. Eksempelvis fremheves det at grunneierne har kunnskap om hvor det tradisjonelt har vært brent sankthansbål innenfor vernegrenser og hvor det ikke har vært det. Denne kunnskapen har vært nyttig for styret i forbindelse med tillatelser til organiserte markeringer på sankthansaften. Videre fremheves kunnskapen til grunneierne om fremmede arter og deres utbredelse, samt artsmangfold i nasjonalparken, noe vi kommer tilbake til i kapittel 8.3.1. Grunneiernes innsikt i og kunnskap om beiting og ulike skjøtselstiltak vektlegges også, det samme gjør deres gode kjennskap til næringsutvikling i området og hva de ulike grunneierne holder på med.

Sammenlignet med situasjonen i 2017, hvor det ble uttrykt forventninger om at grunneierne ville bidra med lokalkunnskap, understrekes det nå at grunneierne sitter på en kunnskapsbase som gjør at de kan ta beslutninger raskere. I intervjuene kommer det likevel frem at flere styremedlemmer til tider opplever at det er en utfordring for enkelte av grunneierne i styret å finne en balanse mellom det å være kunnskapsrik og opptatt av spesifikke områder av nasjonalparken og det å se helheten. Diskusjonene omkring utviklingen av Hoveodden, omtalt i underveistrapporten fra 2019, trekkes frem som et eksempel på dette.

Et tilbakevendende tema i 2019 har vært diskusjoner knyttet til randsonen rundt nasjonalparken. Tidligere har bruken av begrepet randsoner vært diskutert i styret, og Raet

grunneierlag meldte dette inn som styresaker ved to anledninger i løpet av 2018¹⁸ og har ønsket at begrepet ikke skal brukes, noe det også har blitt gitt uttrykk for i arbeidet med besøksstrategien. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 8.4.

I intervjuene gjennomført i desember 2019, samt mars 2020, trekkes diskusjonen omkring Hoveodden frem som eksempel på at det er ulike oppfatninger av nasjonalparkstyrets rolle og mandat, samt at det finnes ulike meninger om hvor sårbart dette området er for ferdsel. Et annet eksempel som det vises til for å illustrere denne tematikken er at kyststien som skal anlegges i regionen, ble tatt opp av en grunneierrepresentant i styremøtet 27.11.2019, med en oppfordring om at nasjonalparkstyret skulle mene noe om dette. Det ble imidlertid påpekt at dette måtte tas opp direkte med kommunene det gjaldt, og at nasjonalparkstyret ikke var riktige arena. Et styremedlem fremhever dette som en tematikk styret må være oppmerksom på fremover.

I løpet av 2019 har fire saker blitt påklaget:

ST 13/19 Behandling av klage på vedtak om tillatelse til motorbåtsport i Hovekilen under Idrettsleiren 2019 i Arendal kommune - Raet nasjonalpark.

ST 14/19 Behandling av klage på vedtak om bryggeanlegg 50/318 - Grimstad kommune - Raet Nasjonalpark.

ST 40/19 Klage på avslag om badstue på Hoveodden - Raet nasjonalpark - opphevet vedtaket, utsatt i påvente av reguleringsplan.

ST 33/19 - Klage på høringsfrist for besøksstrategi Raet nasjonalpark (utsatte høringsfristen).

Ved to anledninger har styret gjort vesentlige endringer i forvalterens innstilling og begge disse sakene har blitt anket videre til Miljødirektoratet. Den første saken (ST 13/19) omhandlet søknad om tillatelse til motorbåtsport i Hovekilen i forbindelse med en idrettsleir for barn og ungdom. Forvalterens innstilling var at dette ville være i strid med verneforskriften, og at det ikke er åpning for å gi dispensasjon til øvelseskjøring i nasjonalparken. I møtet uttrykte styreleder at han hadde forståelse for forvalters innstilling med utgangspunkt i verneforskriften, men understreket at det likevel var ønskelig å avklare skjønnsrommet i denne saken. Tillatelsen ble påklaget av Fylkesmannen i Agder og Miljødirektoratet ga medhold i anken fra fylkesmannen. Fordi dette omhandler effekter på verneverdier, diskuteres dette videre i kapittel 8.

Den andre vesentlige endringen ble gjort i forbindelse med søknadsbehandling om oppsetting av badstue på Hoveodden (ST 40/19). I utgangspunktet var forvalterens innstilling positiv, blant annet begrunnet i at dette kunne være et tiltak som bidro til kanalisering av

¹⁸ På styremøtet 27.02.18 fremmet Raet grunneierlag Tromøy en bekymringsmelding om begrepet randzone/buffersone, og dette ble fulgt opp i det påfølgende styremøtet (ST 26/18), med en presisering til sak 57/17: «Formålet med en randsoneforvaltning skal være at tiltak av større omfang skal vurderes opp imot hensyn til verneområdet. Randsoneforvaltning skal ikke være til hinder for næringsutvikling så lenge denne ikke truer verneverdiene (...). Randsoneforvaltning kan vedtas av kommunene etter plan og -byggningsloven». På styremøtet 23.11.09 hadde grunneierrepresentanten fra Arendal meldt inn saken «Hvordan forholder styret i Raet seg til pågående og planlagte reguleringsplaner/planer som vil kunne få betydning for verneformålet. Hvilken betydning har dette for arbeidet som er i gang med besøksstrategi og skjøtselsplan?». I styremøtet falt et forslag fra den ene grunneierrepresentanten om å henstille Arendal kommune om å avvente ny reguleringsplan for Hoveområdet i påvente av besøksstrategi og skjøtselsplan. Forslaget falt med 3 mot 1 stemme.

ferdselen i området. I styret ble det heller en prinsipiell diskusjon om det er ønskelig med tilrettelegging og aktiviteter som man må betale penger for. Dette var en av få saker det ble votert over i løpet av 2019, hvor 4 representanter var mot, mens 1 stemte for å gi tillatelsen til tiltaket tillatelse. Etter forslag fra grunneierrepresentant, endte det med at saken ble utsatt i påvente av reguleringsplanprosessen for området, – med argumenter om å se på dette helhetlig.

6.2.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Våre observasjoner fra saksbehandlingen i styret, viser at styremedlemmene er opptatt av å finne frem til gode løsninger som både ivaretar verneverdier og bruksinteresser. De som opprinnelig var skeptiske til forsøket, fremhever kunnskapen grunneierne besitter som svært positiv for styrets arbeid, og at de ikke lenger er skeptiske. Det er imidlertid utfordrende å gi et entydig svar på hvorvidt saksbehandlingen har blitt mer effektiv i løpet av denne perioden.

På den ene siden viser funnene fra 2019 at de politiske styrerepresentantene fremhever at grunneierne har opparbeidet seg en kunnskapsbase som nå gjør de i stand til å fatte raske beslutninger. At det finnes såpass mange grunneiere i Raet nasjonalpark, gjør at grunneierrepresentasjonen har et potensial for å innhente synspunkter og kunnskap relevant for saksbehandlingen og som kan bidra til å styrke effektiviteten fordi det er enklere å forholde seg til noen representanter enn til alle. Dette forutsetter likevel at systemer for innhenting av synspunkter er til stede og videre at møteinnkallinger og styrepapirer er tilgjengelig på forhånd, slik at kunnskap kan innhentes av flere. Ut fra erfaringene fra denne første styreperioden, synes det å være forbedringspotensialer på begge disse områdene.

Grunneierrepresentantene er oppnevnt nettopp fordi de har lokal tilknytning og kunnskap, men på den andre siden gitt en rolle som forvalter av helheten. Balansegangen mellom å ha kunnskap om deler av nasjonalparken og å se helheten som skal forvaltes under ett, fremstår tidvis som en utfordring. Gjennom denne styreperioden har diskusjoner om den videre utviklingen av Hoveodden (både innenfor og utenfor verneområdet) blitt en mye omdiskutert sak i Arendal kommune, og dette har også blitt et tema i nasjonalparkstyret. Det kompliserer trolig saksbehandlingen at dette tidvis dreier seg om beslutningsprosesser som ligger utenfor verneområdet, hvor nasjonalparkstyret eksempelvis er høringspart (reguleringsplanprosess). At det er ulike definisjoner og oppfatninger om begreper som «randsoner» og «bufferzoner», kompliserer dette ytterligere. Siden det er enkelte av grunneierrepresentantene som har tatt opp disse sakene ved flere anledninger, kan det synes som at områder utenfor mandatet til nasjonalparkstyret i større grad diskuteres med grunneierrepresentasjon.

Avslutningsvis vil vi fremheve at det gjennom forsøksperioden har vært et godt samspill mellom den politiske og administrative delen av kommunen og fylkeskommunen, og at administrativt ansatte fra de tre kommunene samt Agder fylkeskommune stort sett møter på alle nasjonalparkstyremøtene. Videre er også fylkesmannen representert på flere møter. I fraværet til både den faste fylkeskommunale representanten og varaen hennes, deltok den fylkeskommunens representant i administrativt kontaktutvalg og bidro med informasjon og kunnskap i diskusjonen i styret. Dette viser at samspillet mellom ulike aktører fungerer godt og at det er en god dialog på tvers av forvaltningsnivå.

6.3 TROLLHEIMEN

I dette avsnittet ser vi nærmere på verneområdestyret for Trollheimen, og retter oppmerksomheten spesielt mot de deler av styrets arbeid som kan knyttes til effektivitet og forenkling av verneforvaltningen. Vi tar i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet. Vi starter med å gi en oppsummering av hovedpunkter fra nullpunktsituasjonen i 2017 og oppstartevalueringen i 2018, og oppdaterer dette med datamateriale fra 2019. Avslutningsvis drøfter avsnittet hvilke endringer vi ser i tidsrommet 2017-2020, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

6.3.1 OPPSUMMERING AV SITUASJONEN I 2017 OG 2018

I oppstartrappen (Lundberg et.al 2018) beskrev vi en nullpunktsituasjon i 2017 ut fra følgende punkter:

- Samtlige informanter mener at styret med sine 16 representanter er for stort, og noe som betraktelig reduserer muligheten for å nå målet om økt effektivitet.
- Styret får inn mange saker som krever tid, i tillegg til at det har vært flere klagesaker på sammensetningen av styret.
- Det blir påpekt at en konsekvens av et så stort styre er at det blir mange interessekonflikter. I forlengelsen av dette beskriver flere at det er et altfor stort arbeidspress på forvalteren, og at det er for lite med en forvalter i et så stort område.
- På det konstituerende møtet i mars 2017 ble antall representanter for Arbeidsutvalget (AU) diskutert og vedtatt. Samtidig ble delegering av saker til AU diskutert og det ble påpekt at flere saker bør delegeres til AU på grunn av styrets størrelse, samt at AU muligens bør foreta noen befaringer. Det ble imidlertid også fremhevet at det er viktig å tenke nøye gjennom hvilke saker som kan delegeres til AU og at det må være rom for gradvis å finne en god form på dette.
- Det fremheves også at det er noe uro rundt styret, primært på grunn av sammensetningen. Det ble fremhevet at dette bunner mye i misnøye med hvordan styret ble sammensatt. Både i forhold til hvilke og hvor mange av de ulike interessegruppene som er representert, og at Trollheimen er et stort område med mange kommuner. Dette bidrar til at flere føler at de ikke blir representert, på grunn av rulleringen mellom kommuner i styret. Samtidig sier samtlige informanter at selve arbeidet og dialogen i styret er bra, og at styremedlemmene samarbeider godt.

I 2018 beskrev vi følgende:

- Verneområdestyret for Trollheimen nasjonalpark har hatt oppe 49 saker i løpet av fire styremøter og et AU-møte i 2018.
- Gjennomgående viser protokollene at styret i all hovedsak følger forvalterens innstilling. I seks av sakene har innstilling fra forvalter blitt vedtatt med mindre justeringer av formuleringer i teksten.
- Observasjoner fra saksbehandlingen viser at styremedlemmene er opptatt av å finne frem til fleksible løsninger som ivaretar både verne- og brukerinteressene.

- I flere saker verneområdestyret har hatt til behandling, har brede diskusjoner ført til at styret har samlet seg om beslutninger.
- Flere representanter, inkludert grunneier- og brukerrepresentantene, har gjennom arbeidet med besøksstrategiene endret sin oppfatning. Fra en opprinnelig holdning der innfallsporten(e) skulle være få og store, gjerne med eget infosenter, til at det skal være enkle installasjoner med nødvendig og nyttig informasjon fordelt på flere innfartspunkter. Dette for å spre trafikken og unngå overbelastning med påfølgende terrengslitasje i deler av Trollheimen. Som en grunneierrepresentant og en representant fra Sametinget unisont uttrykte seg under gruppearbeidet med besøksstrategien: "Det må da ikke være nødvendig med innfallsporner i hver eneste kommune".

6.3.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

Verneområdestyret har hatt oppe 53 saker i løpet av fem styremøter i 2019. Det har blitt gjennomført ett dialogmøte mellom verneområdestyret og rådgivende utvalg, samt ett møte i arbeidsutvalget i 2019.

Våre observasjoner fra saksbehandlingen viser at styremedlemmene er opptatt av å finne frem til fleksible løsninger som ivaretar både verneverdiene og brukerinteressene. Møteprotokollene viser videre at det er enighet blant styremedlemmene i behandlingen av sakene. Fortsatt blir det betydelige ordvekslinger i saker som engasjerer verneområdestyret, i og med at styreleder sikrer at samtlige styrerepresentanter skal bli hørt. Vi har observert, og fått tilbakemeldinger fra de fleste styremedlemmene, at styremøtene har vært effektivt ledet av styreleder. Samtlige medlemmer får talerett, samtidig som styreleder «setter strek» for nye innlegg når argumentene gjentas eller diskusjonene begynner å «spore av».

De opprinnelige medlemmene av styret mener at de nye representantene i styret har tilført lokalkunnskap i behandling av saker, noe som har vært veldig positivt. I tillegg vises det til at et større styre er viktig i forhold til ansvarliggjøring for de ulike aktørene. For eksempel har representanten fra en av brukerinteressene (friluftsjakter), fått direkte informasjon fra en representant fra Sametinget om hvor viktig det er å unngå inngrep eller forstyrrelser i flytteleiene, for å sikre at reinen lar seg flytte etter disse. Tilsvarende, får grunneierrepresentantene økt kunnskap om vurderingene som gjøres når det innstilles på avslag om for eksempel barmarkstransport av byggematerialer inn i verneområdet. På den andre siden blir det pekt på at det har vært ekstra mange klagesaker i perioden med prøveordningen, noe som har tatt uforholdsmessig mye tid. Det er imidlertid varierende holdninger til hvorvidt dette påvirker styrets arbeid. En brukerrepresentant pekte på at det går ikke ut over styrearbeidet annet enn at man bruker litt ekstra tid på møtene. Representanten uttrykte at: «Det er klart det er store spenninger i et slikt område med mange interesser, men her får vi det opp i dagen og får diskutert det, som er veldig bra».

Det er gjennomgående enighet blant styrerepresentantene om at forvalter gjør en viktig og god jobb, men at arbeidsmengden har vært stor. Dette gjenspeiles i at de fleste vedtak følger forvalters innstilling, noen ganger med mindre justeringer av tekst i vedtaket. En ekstra forvalter ble ansatt i 2018, og dette har hjulpet på arbeidssituasjonen. Det har videre blitt pekt på at både styreleders og forvalters roller er viktige i verneområdestyret, og som en

representant fra styret uttrykte: «Hadde det ikke vært for de gode folkene i de rollene, så er det godt mulig det ville sklidd ut med tanke på all støyen som har vært».

Forvalter i Trollheimen mener at forsøksordningen ikke bidrar direkte til forenkling, med tanke på at møteorganiseringen er den samme som før. Imidlertid så bidrar den økte kunnskapen og forståelsen mellom de ulike aktørene i styret til at arbeidet til forvalter blir mer effektivt. Tidligere brukte forvalter en del tid på å forklare til de enkelte aktørene om andres lokale forhold og eventuelle behov for å oppnå økt kunnskap og forståelse mellom ulike aktører. Dette behovet er borte nå. Videre sier forvalter at de ulike aktørene i styret har en forståelse for de andre partene på en helt annen måte enn om de ikke har vært i styret. Forvalter peker på at merarbeidet for forvaltningen kommer av all støy som har vært utenfor styret, særlig i forbindelse med mange klagesaker.

En rekke aktører i verneområdestyret anser befaringer som veldig nyttige for å oppnå økt kunnskap om lokale forhold. Reindriften påpeker i 2019 at befaringer er veldig viktig for styrets representanter for å bedre forstå landskapet. Vi fikk også tilbakemelding om at befaringsene i tillegg gir de ulike representantene mulighet til å bli bedre kjent med hverandre. Uformelle samtaler under befaringsene fører til økt forståelse for de andre styremedlemmenes syn på ulike forvaltningsspørsmål.

Styreleder, samt flere andre styrerepresentanter fra kommunene, peker på behovet for økt dialog med saksbehandlere i de ulike kommunene, dette for å oppnå enda mer lik forvaltning. En kommunerepresentant viste til behovet for å skape tettere dialog og samhandling mellom de ulike nivåene, både mellom Fylkesmannen, forvaltning, og kommuner med respektive saksbehandlere. En styrerepresentant henviste til ordre som hadde blitt gitt av formannskapet, om å presentere deres misnøye med blant annet representasjon.

6.3.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Tilbakemeldinger fra flere av respondentene i 2019, viser at det ikke lenger er en så entydig holdning til at styret er for stort, slik det ble gitt uttrykk for i begynnelsen av prøveordningen. Den ekstra tiden det tar med et stort styre, kompenseres av den økte lokalkunnskapen som formidles, og som dermed gir styret bedre grunnlag til å fatte vedtak raskere. Her er et eksempel på at brukermedvirkning i verneområdestyret kan forenkle saksbehandlingen: Trondhjems Turistforening hadde søkt om tillatelse til klopplegging av deler av en tursti (ST 52/2017). Det ble diskutert om tiltaket kunne komme til å forstyrre reindriften. I stedet for at saken ble utsatt slik at ytterligere informasjon kunne innhentes, foreslo en representant fra reindriften at «Verneområdestyret gir Trondhjems Turistforening dispensasjon for klopplegging på de omsøkte strekningen av trekanten og vintermerking slik det går fram av søknaden. Tiltaket må skje i dialog med reindriften, slik at funksjonen av drivingsleia til samletrøa på Skrikhøa ikke forstyrres.» I denne konkrete saken førte brukermedvirkning i verneområdestyret til forenkling og effektivisering.

Støyen i tilknytning til antall og innhold i klagesaker har bidratt til redusert effektivitet, ved at det har vært veldig tid- og energikrevende. Det har vært mange klager på detaljer som tar mye tid i styrearbeidet og kompliserer trolig saksbehandlingen. Alle styrerepresentantene

som har blitt intervjuet berømmer forvalter for en profesjonell og inkluderende saksgang. Det har blitt pekt på at rollene til styreleder og forvalter er svært viktig i forhold til struktur, inkludering og effektivitet i styremøtene. I 2019 ble det ansatt en forvalter til, noe som har bidratt positivt ved at arbeidspresset til den allerede ansatte forvalteren ble mer overkommelig, og dette bidro blant annet til at det ble mer rom for å kunne fordype seg i kunnskapsgrunnlaget og hver enkel sak.

6.4 SKARVAN OG ROLTDALEN

Her ser vi nærmere på verneområdestyret for Skarvan og Roltdalen, og retter oppmerksomheten spesielt mot de deler av styrets arbeid som kan knyttes til effektivitet og forenkling av verneforvaltningen. Vi tar i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet, og gjør samtidig oppmerksom på at dette området kom inn i evalueringen på et senere tidspunkt enn de øvrige verneområdene, og at datagrunnlaget her derfor er et annet. Vi starter med å gi en oppsummering av situasjonen i 2018 og 2019, drøfter om det er mulig å se endringer, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

6.4.1 OPPSUMMERING AV SITUASJONEN I 2018 OG 2019

For perioden 2014 til 02.10.2018 omhandlet 278 av 330 enkeltvedtak i nasjonalparkstyret motorferdsel i utmark. Forvalter brukte anslagsvis 70 prosent av arbeidstida på nasjonalparkstyret og hadde kun tid til løpende saksbehandling, mens arbeid med forvaltningsplan/ besøksstrategi var på et minimumsnivå (Referatsak 8/2018). Verneområdestyret søkte på bakgrunn av dette Klima- og miljødepartementet om midler til økt bemanning ved forvaltningsknutepunktet i Tydal.

Svært mange av sakene som verneområdestyret har behandlet, har handlet om ulike former for ferdsel. Med henvisning til en føre-var holdning, har verneområdestyret avslått en søknad om organiserte sykkelturner innenfor verneområdet. Vedtaket ble påklaget og dette ble overprøvd av Miljødirektoratet og tillatelse til organiserte turer med sykkel i verneområdet ble gitt på visse vilkår (RS 11/2018).

I 2019 behandlet nasjonalparkstyret 38 saker. Gjennom året var besøksstrategiene til behandling flere ganger. Av andre saker som førte til betydelig diskusjoner og engasjement i styret kan nevnes: Søknad om bygging av tilsynsbu (ST 34/19), søknad om lavtflyging med helikopter (ST 15/19), nasjonal rammeplan for vindkraft, høringsuttalelse til NVE (ST 17/19) og Trondhjem turistforenings søknad om bygging av Ramsjøhytte (ST18/19). Et annet eksempel knyttet til ferdsel, er styrets enstemmige tilslutning til forvalters innstilling om å avslå søknad om todagers orienteringsløp i verneområdet (ST 37/2018). Dette vedtaket ble påklaget, men verneområdestyret avslo klagen (ST 7/2019). Dette avslaget ble så påklaget til, og overprøvd av Miljødirektoratet (RS 10/2019).

Forslag til besøksstrategi ble sendt på høring våren 2019 (ST 16/2019). Det var en del diskusjon i verneområdestyret knyttet til usikkerhet rundt omfanget av framtidig «sykkelvirksomhet» i området. Flere i styret fryktet særlig at utviklingen av el-sykler vil kunne føre til økt sykling langt inne i verneområdet. Besøksstrategien ble vedtatt (ST 31/2019) i verneområdestyremøte 29.11.2019.

Når det gjelder Trondhjems turistforening søknad om bygging av Ramsjøhytte (ST 18/2019) stemte samtlige 4 styremedlemmer fra Sametinget mot forslaget til vedtak (forvalters innstilling med tillegg), mens resten av styret (inkl. grunneierrepresentantene stemte for). Under behandling av søknad om gjenoppføring av hytte etter brann – Meråker fjellstyre (ST 24/2019) stemte tre av samtingsrepresentantene mot forslaget til endring i vedtaksteksten til følgende: «Det oppfordres til at oppsynsbua ikke skal være tilgjengelig for leie i perioden 20. april – 15. juni». For de andre 36 sakene som ble behandlet i verneområdestyret 2019, var det enstemmige vedtak, der fire vedtak hadde fått mindre tilføyelser til forvalters innstilling.

Gjennom hele forsøksperioden har de to grunneierrepresentantene ved samtlige voteringer fulgt flertallet i styret og stemt for forvalters innstilling (med eller uten tillegg til innstillingen). Den ene «nye» representanten i verneområdestyret fra Sametinget har i flere styremøter kommet med forslag til nytt/endret innhold i styrevedtak. I disse sakene har representanten hatt svært inngående kjennskap til lokale forhold, noe som kan forklares med at vedkommende er aktiv reindriftsutøver innenfor verneområdet. I og med at Sametinget allerede hadde flere representanter i verneområdestyret, er det vanskelig å vurdere virkningen av utvidelsen av verneområdestyret med flere samtingsrepresentanter. Representantene fra Sametinget har i enkelte saker stemt mot flertallet i verneområdestyret (ST 30/18, ST 18/2019).

6.4.2 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Det er vanskelig å se tydelige endringer i saks- og søknadsbehandling som følge av et utvidet verneområdestyre. I og med at forsøksordningen med grunneierdeltakelse først kom i gang i 2018, ble evalueringsperioden av avgrenset varighet i dette verneområdestyret. Det har vært en tydelig tilvenningsperiode for grunneierrepresentantene i verneområdestyret. Vi har observert at grunneierrepresentantene i økende grad har bidratt med både lokalkunnskap og egne synspunkter i diskusjoner, etter hvert som de har deltatt på flere møter, og dermed blitt mer varme i trøya. I enkeltsaker ser vi at for eksempel grunneierrepresentanter kan komme med detaljerte tilleggsopplysninger gjennom tilstedeværelse i styremøtene (RS 12/2019). Disse opplysningene kan bedre grunnlaget for at styret foretar velbegrunnede vedtak. Samtaler med forvalter bekrefter disse observasjonene, der forvalter beskriver at i enkeltsaker kan de nye representantene i styret bidra med lokalkunnskap som gir et bedre beslutningsgrunnlag for styret. De politiske styrerepresentantene som har vært intervjuet berømmer grunneierne i styret, for å være i besittelse av viktig lokalkunnskap som er en berikelse i styrearbeidet. Kunnskapen grunneierne bidrar med omtales av både styrerepresentanter og forvalter. Grunneiernes innsikt i og kunnskap om historisk beitebruk i verneområdet og praktiske kunnskaper om dette temaet, vektlegges også. Sammen med representantene som driver aktiv reindrift innenfor grensene til verneområdet, får styret mye detaljert kunnskap fra grunneierne om aktiviteten innenfor verneområdet gjennom hele året.

Sammenlignet med situasjonen i 2018, understrekes det nå at grunneierne sitter på en kunnskapsbase som gjør at de kan ta gode beslutninger raskere.

I forhold til arbeidet i styret, fremhever flere av styrerepresentantene at det er uheldig at representantene fra fylkeskommunen i liten grad prioriterer deltakelse på styremøtene. Fylkeskommunen har ansvar for et helhetlig og overordnet blikk på området, og dermed også ansvaret for å se ut over den enkelte kommunes grense.

I intervju, vektlegger styremedlemmer at forvalteren er faglig dyktig og gjør en veldig god jobb. Dette pekes på som viktig for verneområdestyrets arbeid. Det fremheves at hun er faglig veldig kunnskapsrik og god på å skape dialog med ulike aktører som har interesser knyttet til nasjonalparken.

6.5 OPPSUMMERING OG ANALYSE: HVORDAN BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL FORENKLING OG EFFEKTIVISERING?

Å bidra til forenkling og effektivisering er en av målsettingene med forsøksordningen med partssammensatte verneområdestyret. I innledningen til dette kapittelet gjorde vi rede for vår inngang til forståelsen av forenkling og effektivisering, som er basert på Falleth, Hoffmann og Winge (2014) og deres evaluering av norsk utmarksforvaltning. Med dette som utgangspunkt, har vi lagt opp til en bred tilnærming til begrepene forenkling og effektivisering, der vi diskuterer disse fra ulike ståsteder i verneområdeforvaltningen. I dette avsluttende avsnittet trekker vi sammen datamaterialet samlet inn i tidsrommet 2017-2020 i fire verneområdestyret, og samler dette for å gi svar på disse spørsmålene som vi i det videre drøfter:

- Blir forvaltningsapparatet mer tilgjengelig?
- Skjer det endringer i saks- og søknadsbehandlingen?
- Endres samspillet mellom styrer, kommuner, fylkesmann og andre offentlige organer – og skjer det endring i rolle- og ansvarsfordeling?
- Blir det etablert tillitsforhold i styrenes arbeid basert på nærhet, kjennskap og lokalkunnskap?

6.5.1 BLIR FORVALTNINGSAPPARATET MER TILGJENGELIG?

Vårt materiale gir flere mulige innganger til vurderinger av endret tilgjengelighet som følge av nye, partssammensatte verneområdestyret. Tilgjengelighet kan arte seg på ulike måter, ut fra om en vurderer hva som skal være tilgjengelig, og for hvem. Den mest tydelige sammenhengen mellom grunneier- og partsrepresentasjon i styrene og økt tilgjengelighet for innbyggerne i området er knyttet til nettopp økt representasjon. Grunneierrepresentanter fra ulike geografiske deler av verneområdet og representanter for andre brukerinteresser, skaper nye, potensielle muligheter for økt tilgjengelighet. Her er det først og fremst de nye styrerepresentantenes lokale forankring og forankring i bruker- og interessegrupper som representerer et potensiale for økt tilgjengelighet. Dette kan bidra til at kunnskap om verneområdeforvaltning både generelt og i det spesifikke verneområdet blir mer tilgjengelig for innbyggerne i området, og for aktører med særskilte interesser i verneområdet. Vi ser i noen grad eksempler på at sammensetningen av de nye styrene senker terskelen for å ta kontakt med styre og forvalter, noe vi tolker som et uttrykk for økt tilgjengelighet til forvaltningen. I praksis handler dette om at andre grunneiere, som i Raet, tar kontakt med grunneierrepresentantene i styret for informasjon om saker og saksbehandling, og så blir henvist videre til forvalter som kan gi den etterspurte informasjonen. Andre eksempler dreier

seg om at berørte eller interesserte grunneiere tar kontakt med grunneierrepresentantene i styret, og ber disse om å fremme deres argumenter overfor styret. Dette gjelder alle verneområdestyrene. En lignende tendens ser ut til å gjelde for brukerrepresentantene, og her gjerne i form av dialog gjennom arbeidsgrupper, komiteer og strategiarbeid hvor brukerinteressene blir formidlet inn i verneområdestyret gjennom deres representant.

Økt tilgjengelighet kan også forstås som at det blir enklere for direkte berørte av saker og vedtak i verneområdestyrene å ta direkte kontakt. Denne kontakten med styret går da gjerne gjennom en grunneier- eller brukerrepresentant. Dette har nær sammenheng med evalueringens andre hovedspørsmål; bidrar forsøksordningen til bedre lokal medvirkning? og vil derfor bli utdypet i det etterfølgende kapittelet.

Samlet sett er det derfor mulig å konkludere med at utvidelsen av verneområdestyret med grunneiere og brukerrepresentanter har bidratt til å gjøre forvaltningen av verneområder mer tilgjengelig.

6.5.2 SKJER DET ENDRINGER I SAK- OG SØKNADSBEHANDLING?

Et tydelig funn på tvers av alle verneområdestyret, er at grunneier- og brukerrepresentasjon i styrene bidrar til endringer i måten styrene behandler saker på. Først og fremst kommer dette fram gjennom at grunneier- og brukerrepresentanter bringer inn lokalkunnskap, som kan bidra til både å opplyse saken ytterligere, til å gjøre beslutningsgrunnlaget mer solid, og til å finne gode, praktiske løsninger. Dette kommer også tydelig til syne i spørreundersøkelsene som ble sendt ut i 2018 og 2020. Når respondentene i 2018 ble spurt om hvilke forventninger de hadde til grunneier- og partssammensatte styret, var det størst forventninger knyttet til det å ta i bruk lokal og erfaringsbasert kunnskap, og å formidle kunnskap og synspunkter fra brukere. Data fra 2020 viser at forventningene nok lå noe høyere enn det en vurderte å faktisk oppnå (Figur 20). Data fra verneområdene viser at i flere av styrene, for eksempel Trollheimen, trekker de politisk valgte representantene fram at grunneiernes kunnskap bidrar til å gjøre forvaltningen mer effektiv. Kunnskapsbaserte innspill fra grunneiere utfyller saksframlegg og skaper et bredere kunnskapsgrunnlag for beslutninger. I noen tilfeller fører dette til effektivitet i form av at saker ikke behøver å bli utsatt på grunn av spørsmål og behov for ytterligere kunnskap, men kan behandles der og da.

En annen måte å forstå hvordan lokalbasert kunnskap og erfaringsbasert kunnskap endrer saksbehandlingen, har å gjøre med legitimitet. Materialet fra Jomfruland viser at flere styrerepresentanter trekker fram nettopp at økt kunnskap brakt inn i verneområdestyrene ikke nødvendigvis fører til forenkling, men bidrar til økt legitimitet og dermed større aksept for beslutninger. Forvalteren i dette området gir uttrykk for at sakene ble vesentlig mer effektivt håndtert tidligere, da fylkesmannen hadde det administrative ansvaret. Ressursbruken i dagens modell er større, men må sees på som prisen for demokratisering. Materialet fra Raet viser at styrerepresentantene mener grunneierrepresentantene representerer en kunnskapsbase som gjør at styret kan ta beslutninger raskere. Noe av denne opplevde effektivitetsgevinsten er knyttet til at grunneierne raskt har mulighet til å hente inn relevant kunnskap for saksbehandlingen gjennom sine nettverk, noe som igjen bidrar til å styrke legitimiteten til de beslutninger som blir tatt i styret. Materialet fra Trollheimen viser at styrerepresentantene mener at vedtakene nok ikke ville blitt så annerledes enn før

prøveordningen, men at diskusjonene blir bredere belyst og bedre med grunneier- og brukerrepresentasjon.

Respondentene ble i 2018 spurt om hvilke forventninger de hadde til at grunneier- og partssammensatte styrer ville forenkle søknadsprosesser om dispensasjon fra verneforskriftene (Figur 20). Her ser vi en svak nedgang, og samme «rangering» av de ulike verneområdene, med Jomfruland som de mest positive, og Trollheimen som de mest negative. Det er likevel ikke store forskjeller mellom de ulike områdene, og vi ser at de ligger lavt på skalaen (mellom hverken eller og i ganske stor grad).

Antallet klagesaker og endringer i disse kan også være en indikasjon på endringer i saksbehandling som følge av endret representasjon i verneområdestyrer. For en oversikt over saksmengde, registreringer i Miljøvedtaksregisteret samt antall klagesaker, se vedlegg 3. Fra verneområdestyret i Jomfruland var det i forsøksperioden ikke noen klagesaker. Styret og forvalter mener dette skyldes godt og grundig forarbeid med styresaker, der grunneierrepresentantenes lokalkunnskap har spilt en viktig rolle. En slik arbeidsform er tidkrevende, men en opplever likevel å spare tid, ved at en unngår at vedtak blir påklaget. I verneområdestyret for Raet har det vært en del klagesaker i perioden. Et uttrykt ønske fra de politiske representantene om å utforske det politiske skjønnet i forhold til verneforskriften, ligger til grunn for dette. Det gjør at styret ofte har valgt liberale løsninger i saker, som senere har ført til klager. I verneområdestyret for Trollheimen ser det motsatte ut til å være tilfellet, et samlet styre velger ofte en strengere tolkning av verneforskriften, for å være sikre på at vedtakene faller innenfor, og at det slik blir færre klager. Antall klagesaker og den generelle støyen er likevel høy i Trollheimen, og representanter fra styret samt forvalter mener dette skyldes sammensetningen av styret og hvem som får representere grunneierandelene i styret.

Vårt materiale viser at det skjer endringer i måten saker blir behandlet på, som har sammenheng med at verneområdestyrene har blitt utvidet med grunneier- og brukerrepresentanter. I hvilken grad disse endringene medfører forenkling og økt effektivitet, er imidlertid ikke entydig.

6.5.3 ENDRES SAMSPILLET MELLOM STYRER, KOMMUNER, FYLKESMANN OG ANDRE OFFENTLIGE ORGANER – OG SKJER DET ENDRING I ROLLE- OG ANSVARSFORDELING?

Som vi så i Figur 15 om de politisk valgte respondentenes kontakt med andre i tilknytning til møtene i verneområdestyret, var det forskjeller mellom de ulike områdene. Dette er interessant her, fordi kontakten med blant andre rådmann/fagadministrasjon i kommunene og med andre politikere i kommunen, sier noe om forankringen av arbeidet, og kan også peke på hvordan man forstår rolle- og ansvarsdelingen. En annen variabel var hvorvidt man rapporterer til kommunestyret/fylkestinget/Sametinget. Vi er opptatt av om det har vært forskjeller i spillet, og det vi ser er en økning i alle de tre områdene som var med i evalueringen i 2018. Det betyr at man i disse områdene i større grad diskuterer saker, innhenter synspunkter og rapporterer tilbake.

Ellers ser vi at det her er sammenfall mellom resultatene fra spørreundersøkelsen og vårt inntrykk fra feltarbeidet. Raet peker seg ut i spørreundersøkelsen ved at de i størst grad

innhenter synspunkter fra rådmann/fagadministrasjon, fra brukere og i størst grad rapporterer tilbake. Dette kommer også fram i vårt kvalitative materiale fra Raet, der det er tydelig at kommunikasjonen mellom politiske representanter i verneområdestyret og administrative representanter fra kommunene, er god.

For Jomfruland sin del er det tydelig at verneområdestyret har jobbet aktivt for å definere og tydeliggjøre sitt mandat og posisjonere seg i forhold til andre aktører på nærliggende felt, som for eksempel Kystverket og Mattilsynet. I dette, og de fleste andre verneområdestyrene, har forvalter svært god kontakt med fylkesmannen.

Materialet fra følgeevalueringen synliggjør noen tendenser når det gjelder samspillet mellom ulike offentlige organer, men det gir ikke grunnlag for å hevde at det er en sammenheng mellom disse endringene og endringene i sammensetning av verneområdestyret.

6.5.4 BLIR DET ETABLERT TILLITSFORHOLD I STYRENEs ARBEID BASERT PÅ NÆRHET, KJENNSKAP OG LOKALKUNNSKAP?

Endringene i styrenes saksbehandling som følge av at grunneier- og brukerrepresentanter bringer inn lokal og erfaringsbasert kunnskap, har vi tidligere i dette avsnittet sett i sammenheng med økt legitimitet og større aksept for beslutninger.

I Figur 20 så vi nærmere på hvilke erfaringer respondentene har med at grunneierbaserte og partssammensatte verneområdestyret bidrar til endring på en rekke områder. En av disse var *informasjon til brukere*, og vi så der at respondentene hadde større forventninger til dette enn de har opplevd. Jomfruland skiller seg ut med at flere er enige i at forsøksordningen har bidratt til å informere brukerne. Videre ser vi at det å skape *større tillit mellom de ulike aktørene (både offentlige og private)* har samme utvikling; man hadde større forventninger enn det man opplevde i realiteten. Også her er Jomfruland mest positive. Den samme nedgangen ser vi på det å *forebygge konflikter og mer synlig forvaltningsmyndighet*. På begge disse er fordelingen den samme mellom de ulike områdene. Vi ser at Jomfruland og Raet er klart mest positive, men også vurderer situasjonen i 2020 lavere enn de hadde forventninger til.

På dette området er det verneområdestyret for Jomfruland som representerer det tydeligste eksempelet på nye tillitsforhold basert på nærhet, kjennskap og lokalkunnskap. Grunneierrepresentantene er valgt gjennom lokaldemokratiske fora, noe som bidrar til økt legitimitet og tillit mellom styret og befolkningen i området. I tillegg har grunneierrepresentantene gjort en stor, grundig og solid jobb ved å bringe inn lokalkunnskap i verneområdestyret, noe som har bidratt til økt tillit til styrets beslutninger. Om denne tydelige og sterkt lokalt forankrede lokalkunnskapen også kan være en utfordring for styrets arbeid, kan diskuteres. I noen saker har vi sett eksempler på hvordan lokalt forankret detaljkunnskap står i skarp kontrast til de politiske styrerepresentantenes vektlegging av helhetssyn.

I Raet nasjonalpark er nærhet allerede et utgangspunkt for verneområdestyrets arbeid. Det er etablert tillit mellom grunneiere og grunneierrepresentanter, som møtes ofte og

uformelt. Grunneiere har gitt uttrykk for at det å se at grunneiere er representert i styret, i seg selv bidrar til å skape tillit til styret.

Konklusjonen når det gjelder tillit er klar; utvidelsen av verneområdestyrer med grunneiere og brukerinteresser har bidratt til større grad av tillit, både internt i styrene, og mellom styrene og befolkningen tilknyttet verneområdene.

7 BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL BEDRE LOKAL MEDVIRKNING?

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot lokal medvirkning. Kapitlet er bygd opp slik; vi starter med en innledende diskusjon av begrepet lokal medvirkning, og viser hvordan vi med utgangspunkt i litteratur, i dialog med oppdragsgiver og med feltet har operasjonalisert dette begrepet. Denne operasjonaliseringen er blitt videreutviklet underveis i følgeforskningen, og bygger derfor på både oppstartrappert (Lundberg et.al 2018) og underveisrapport (Eilertsen et.al 2019). Deretter tar kapitlet utgangspunkt i hvert enkelt verneområde, og beskriver og diskuterer forhold knyttet til lokal medvirkning, basert på operasjonaliseringer av disse nøkkelbegrepene. Evalueringens samlede datagrunnlag fra 2017 og fram til 2020 ligger til grunn for disse diskusjonene. Avslutningsvis har kapitlet et oppsummerende avsnitt, som trekker fram erfaringer og resultater på tvers av verneområdene, og som inneholder tydelige konklusjoner basert på operasjonaliseringer av de ulike elementene i begrepet lokal medvirkning.

7.1 HVORDAN FORSTÅR OG OPERASJONALISERER VI LOKAL MEDVIRKNING?

Det andre hovedtemaet for følgeevalueringen er om og i hvilken grad forsøksordningen bidrar til bedre lokal medvirkning i forvaltningen av de utvalgte verneområdene. Medvirkning er et begrep som viser til at individer har mulighet til å medvirke i en beslutningsprosess og ha innflytelse på en beslutning. I denne sammenheng er det snakk om lokal medvirkning, og lokal forstås her som medvirkning fra brukergrupper og interessenter som berøres direkte av vernet i de fire områdene. I denne følgeevalueringen har vi fokusert på ulike grader av medvirkning, målsettingene for denne og graden av opplevd innflytelse. Vi har dessuten vært opptatt av å belyse medvirkning både fra forvaltningens ståsted og fra ståstedet til de som medvirker.

For å belyse hvordan og i hva slags grad forsøksordningen har bidratt til bedre lokal medvirkning, har vi rettet oppmerksomheten mot følgende områder:

- *Medvirkning*: Hvem er det som medvirker i forvaltningen?
- *Innflytelse*: I hva slags grad opplever de som medvirker i forsøksordningen at de har innflytelse på forvaltningen?
- *Representasjon*: Hvilke grupper og interesser oppgir de som medvirker å representere og hvilke interesser bør være representert i styrene?
- *Tilrettelegging og hensikt*: Hvordan tilrettelegger nasjonalpark- og verneområdestyrene for medvirkning og hva ønsker nasjonalpark- og verneområdestyrene å få ut av medvirkning (kunnskap, legitimitet for sine beslutninger osv.)?
- *Barrierer*: Hva er ulike barrierer for medvirkning i forsøksordningen?

7.2 JOMFRULAND

Her ser vi nærmere på verneområdestyret for Jomfruland og de delene av styrets arbeid som kan knyttes til lokal medvirkning i verneforvaltningen. Vi tar i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet. Vi starter med å gi en oppsummering av hovedpunkter

fra nullpunktsituasjonen i 2017 og oppstartevalueringen i 2018, og oppdaterer dette med datamateriale fra 2019. Avslutningsvis drøfter avsnittet hvilke endringer vi ser i tidsrommet 2017-2020, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

7.2.1 BESKRIVELSE AV NULLPUNKTSITUASJONEN I 2017

I oppstartrapporten (Lundberg et.al 2018) beskrev vi en nullpunktsituasjon i 2017 ut fra følgende punkter:

- Det rådgivende utvalget for Jomfruland består av totalt 18 personer. Utvalget skiller seg fra de andre områdene ved at langt flere naturverninteresser er representert, og ved at det er flere aktører fra offentlig forvaltning med.
- Grunneierrepresentantene er tydelig opptatt av at deres deltakelse bidrar til medvirkning. Både intervjuer og spørreundersøkelsen viser at styret inviterer til medvirkning via grunneierrepresentantene og gjennom møtet med rådgivende utvalg.
- På møtet i rådgivende utvalg deltok de fleste i diskusjonen.
- Representativitet var et tema som kom opp i samtalene knyttet til medvirkning. Grunneierne sier selv at de føler de representerer lokalbefolkningen og ikke bare grunneierinteressene.

I 2018 beskrev vi følgende situasjon:

- Grunneierrepresentantene sitter med en opplevelse av å bli hørt i styremøtene.
- Grunneierrepresentantene mener deres arbeid bidrar til å redusere konflikter.
- Det er en antakelse at utvelgelsesprosessen og selve representasjonen bidrar til bedre lokal medvirkning.
- Det ble etablert ei samordningsgruppe for å bistå i arbeidet med besøksstrategien og for å sikre økt medvirkning. Gruppen hadde både representasjon fra rådgivende utvalg og andre.
- Grunneierrepresentantene mener de representerer «lokalsamfunnene» og ønsker heller å bli kalt lokalsamfunnsrepresentanter, og at man da kan representere flere interesser, for eksempel Jomfruland fuglestasjon og DNT Øitangen. Større representasjon vil gjøre det enklere å finne gode representanter med tillit lokalt.
- Styret fremhever samarbeidet med rådgivende utvalg som viktig, og kaller det *dialogmøter*.

7.2.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

I 2019 hadde det vært to møter med rådgivende utvalg, og en av grunneierne uttrykker litt skuffelse over hvordan de lyktes med å inkludere rådgivende utvalg. Det fremheves at det har vært nyttig, men at de ikke får den ønskede kontakten med dem. Til tross for at medlemmene i rådgivende utvalg mottar alle dokumenter, er de ikke aktive med kommentarer og spørsmål. Grunneieren oppfordrer til mer kontakt, innspill og tilbakemeldinger, for ytterligere å øke den lokale medvirkningen.

Det fremheves igjen at grunneierne er mer enn grunneierrepresentanter, og at de må tenke på helheten i lokalsamfunnet. Grunneierne oppfatter at de har med seg et helhetssyn inn i forvaltningen, og fremhever at dette kan skyldes mange år med arbeidet med utvalgte

kulturlandskap. På den måten blir det viktig at representantene representerer noe «større» enn bare det å være grunneier. Som en av grunneierne sier det: «Vi skal dokumentere!» Og samme grunneier fremhever at politikerne lytter, mens grunneierrepresentantene viser hvordan ting er i lokalsamfunnet basert på tett dialog med de berørte. På den måten skaper nettopp grunneierrepresentantene mer medvirkning ved at de fungerer som et talerør inn i styret.

Et av temaene nasjonalparkstyret har diskutert i 2019, og som kommer til å vedvare fremover, er diskusjonen om hvor hoveddelen av nasjonalparksenteret skal ligge. Grunneierne har spilt inn hva de mener bør utredes i beslutningsgrunnlaget, og det antas at befolkningen på øyene vil være i utakt med politikere og rådmann om dette. Rådmann har uttalt at det er ønskelig med nasjonalparksenter i Kragerø. Saken har ikke vært diskutert i styret ennå, til tross for ønske om dette fra grunneierne. Grunneierne mener at senteret bør ligge på Jomfruland hvis det skal bidra til å styrke nasjonalparken og ta opp den verdiskapingen som ligger der. Ifølge en grunneier har det vært flere møter rundt dette sist sommer, og det har da møtt rundt 40 representanter. Grunneieren forklarer det store oppmøtet med at folk deltar når det er engasjerende saker, men så lenge det ikke er noen konflikter eller problemer, blir det lite engasjement fra lokalbefolkningen.

En av de politiske representantene sier at det å ha med grunneierrepresentanter i styret bidrar til medvirkning fordi representantene er så opptatt av at folk skal være med, at alle skal forstå hva som diskuteres og at ingenting skal tres ned over hodene på lokalbefolkningen. En av vararepresentantene (politiker) fremhever det samme. Siden grunneierne er kjent i området kan de snakke med folk, og de kan bidra til å forklare nærmere og invitere andre inn.

7.2.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Det er tydelig at samarbeidet med rådgivende utvalg ikke ble som forventet. Selv om dette ikke er en del av forsøksordningen, er det viktig at styret er bevisste hvordan de ønsker å inkludere rådgivende utvalg.

Ellers ønsker vi å fremheve her at nettopp Jomfruland viser viktigheten av å tenke representasjon og hvem man representerer i verneområdestyret. Grunneierne har gjennom hele forsøksperioden fremhevet viktigheten av at de er valgt via demokratiske prosesser, og at de representerer noe mer enn bare grunneierinteressene. I 2019 virker det som det samme anerkjennes av politikerne, som alle tre år har skrytt uhemmet av grunneierne, og som i 2019 fremhever viktigheten av å ha dem med enda sterkere.

7.3 RAET

Her ser vi nærmere på verneområdestyret for Raet og de delene av styrets arbeid som kan knyttes til lokal medvirkning i verneforvaltningen. Vi tar i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet. Vi starter med å gi en oppsummering av hovedpunkter fra nullpunktsituasjonen i 2017 og oppstartevalueringen i 2018, og oppdaterer dette med datamateriale fra 2019. Avslutningsvis drøfter avsnittet hvilke endringer vi ser i tidsrommet 2017-2020, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

7.3.1 BESKRIVELSE AV NULLPUNKTSITUASJONEN I 2017

I oppstartrappen (Lundberg et.al 2018) beskrev vi følgende om situasjonen i 2017:

- Invitasjonen til å delta i rådgivende utvalg ble sendt ut bredt i regionen og i styret ble det vedtatt at man ønsket et stort og bredt sammensatt RU. AU ble gitt mandat til å supplere hvis flere ønsket å delta.
- Bred enighet blant styrerepresentantene om at RU er en viktig arena for å sikre lokal medvirkning. I intervju med de politiske styremedlemmer, understrekes det at grunneierrepresentantene i styret kun representerer én interesse og at RU derfor er en viktig arena for å sikre bred deltakelse fra ulike interesser.
- Det bidrar til forvaltningens legitimitet at ulike grunneierlag og foreninger ser at noen de kjenner representerer dem i styret.
- Blant grunneierrepresentantene er det enighet om at de bidrar til lokal medvirkning og er opptatt av å være med å påvirke beslutninger. I denne sammenhengen fremheves tema som skjøtsel av landskapet, uttak av skog, samt tilrettelegging og regulering av turstier og parkering.
- Grunneierrepresentantene oppgir at de primært representerer grunneierne lokalt. Det har blitt tatt initiativ til å etablere lokale grunneierlag og grunneierrepresentantene oppgir at de har som ambisjon å ta opp saker og få innspill til forvaltningen i grunneierlagene.
- I flere av intervjuene fremheves prosessen og prinsippene for valg av grunneierrepresentanter som viktig når det gjelder det å sikre lokal medvirkning. Fra grunneierens ståsted var det en bevisst strategi å få inn representanter som bor i området, fremfor hytteiere som bare bruker området deler av året og som derfor ikke har den samme tilknytningen til området.
- Forvalter nevner å ha fått tilbakemeldinger fra flere hytteiere om at de ikke var informert om prosessen med utvelgelse av grunneierrepresentanter, og som derfor ikke deltok på møtene hvor dette ble avgjort, men som gjerne kunne ha tenkt seg å delta i nasjonalparkstyret.
- Gjennomgående er både forvalter og styremedlemmer opptatt av at vararepresentanter skal få invitasjoner og mulighet til å delta på møter og særlig befaringer. Dette bidrar til at også vararepresentantene involveres og medvirker i styrets arbeid.

2018:

- I januar 2018 ble et bredt sammensatt rådgivende utvalg formelt opprettet med 21 medlemmer som dekker blant annet motorbåt, seilspport, kajakk, dykking, naturvern, friluftsliv, fiskelag, bondelag, idrettskrets, turisme, jakt og fritidsfiske, geologi og velforeninger. To møter har blitt avholdt. Grunneiere og styremedlemmer uttrykker at RU er en viktig arena.
- Grunneierrepresentantene opplever å bli lyttet til og at deres mulighet for medvirkning er styrket. Grunneierne har blitt tryggere på sin rolle i styret og er ikke redd for å ta opp saker. Likevel uttrykker de at de tidvis opplever at det er utfordrende å få forståelse for grunneierperspektivet.
- Grunneierrepresentantene gir uttrykk for at de opplever å representere grunneierne i sitt geografiske område, og at det hersker ulik praksis for hvordan grunneierlaget involveres.

- Styret har tillat at søkere legger frem saker i forkant av styrets saksbehandling, og søkere deltatt som observatører under behandlingen. Grunneierrepresentantene gir uttrykk for at de opplever å representere grunneierne i sitt geografiske område. Grunneierlagene har ved flere anledninger fremmet saker for styret.

7.3.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

I løpet av 2019 har det blir avholdt to møter i det rådgivende utvalget. Samtidig har det vært gjennomført en medvirkningsprosess i forbindelse med både sårbarhetskartleggingene som har blitt gjennomført og besøksstrategien som har blitt utarbeidet i løpet av 2019.

Grunneierrepresentantene gir i intervju uttrykk for at de er opptatt av å representere sine respektive grunneierlag. Det synes likevel å være forskjeller i hvor formalisert involveringen av de øvrige grunneierne i de to områdene er. Eksempelvis fremheves det i intervju med de to grunneierrepresentantene fra Tromøya at møteinnkallinger og sakspapirer deles med de andre i grannelaget i forkant av møtene, for å motta innspill og synspunkter. Disse representantene representerer også Alve og Tromlingene grunneierlag, ved at dette grunneierlaget har et medlem i styret for Raet grunneierlag. Hvis det er behov for det, kalles det inn til møter i forkant av nasjonalparkstyremøtene hvor saker blir diskutert, og det anslås å ha vært 4-5 møter i løpet av 2019. I intervju vektlegger grunneierrepresentantene at de er bevisst på at de representerer flere og føler seg forpliktet til å fremme saker og synspunkt på veggen av grunneierlaget sitt.

Dette inntrykket bekreftes i intervju med forvalter, som trekker frem at grunneierne på Tromøya er opptatt av at sakslister og sakspapirer skal være klare i god tid, slik at de får mulighet til å gå gjennom disse. Hun opplever at disse grunneierrepresentantene kommer med et klarere mandat både til nasjonalparkstyremøter og en del andre møter, enn det som kanskje er tilfellet for representantene fra Grimstad. Videre har Raet grunneierlag fremmet flere saker og kommet med anmodninger til styret i løpet av året (som saken om randsone nevnt i kapittel 0), og disse er signert av lederen og det oppgis hvor mange styremedlemmer fra grunneierlaget som har møtt.

I grunneierlaget på Nedenes diskuteres saker relevant for nasjonalparken i de to årlige møtene grunneierlaget har, og grunneierrepresentanten gir i intervju uttrykk for å ha mye dialog og kontakt med de andre grunneierne, uten at dette nødvendigvis er formalisert på samme måte som for Raet grunneierlag. På et felles møte med grunneiere fra begge grunneierlagene i mars 2020, ble det gitt uttrykk for at dette kanskje er noe de burde bli bedre på. Det var likevel ingen som syntes at de ikke hadde blitt tilstrekkelig involvert, og det er viktige forskjeller mellom de to områdene som kan forklare disse forskjellene. På Tromøya berøres grunneierne mer direkte av vernet på land, mens det på Nedenes i all hovedsak er skjær og holmer som er vernet. Den historiske bakgrunnen for vernet av disse to områdene er ulik, og bruken av områdene er også forskjellig. I tillegg fremheves diskusjonene omkring utviklingen av Hoveodden som et eksempel på at trykket og konfliktene er ulike i de to områdene. Det forventes at dette kan endre seg, men i perioden som har vært, har det ikke vært konfliktfulle saker som har berørt Nedenes.

Slik tidligere beskrevet, har Raet nasjonalparkstyre latt søkere presentere og gjøre rede for saker i styremøtene. Dette har også skjedd i 2019, og blir tematisert i flere av intervjuene.

Eksempelvis har både organisasjoner, som motorsportforeningen og private søkere, lagt frem sine saker. Blant de politiske representantene, fremheves et ønske om dialog og samarbeid med innbyggere, næringsdrivende og frivillige aktører som viktig. Det understrekes at det ikke ønskes å skape et inntrykk av en «ovenfra og ned»-forvaltning, og at nasjonalparkstyret heller vil komme på tilbudssida for å bistå og hjelpe. Likevel påpekes det at dette er et tveegget sverd og en praksis som er annerledes enn i andre folkevalgte organ, og forvalteren understreker at det er forskjell på private aktører som ønsker tillatelse til omsøkte tiltak og ideelle aktører som ønsker støtte fra nasjonalparkstyret til sin aktivitet.

En tilbakevendende tematikk i intervju og samtaler med grunneierne, er ønsket om å medvirke i forvaltningen av deres eiendommer. Likevel kommer det frem i noen av intervjuene at dette ikke nødvendigvis bare er enkelt og at det kan tenkes at det oppstår utfordringer i fremtiden fordi det er ens egne naboer man skal mene noe om. Videre understrekes det at det har vært viktig å ha de «rette» representantene i styret for å skape forståelse for den kunnskapen de besitter og deres interesser blant politikerne.

7.3.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

De to grunneierlagene som grunneierrepresentantene representerer, ble begge etablert som en direkte følge av forsøksordningen. I så måte har perioden fra 2017-2019 gått med til å etablere rutiner og formalisere mekanismene for involvering av de øvrige grunneierne. På tvers av intervjuene med de andre styrerepresentantene og forvalter, er det nettopp involveringen av andre grunneiere, samt dialogen grunneierrepresentantene har med disse, som fremheves som avgjørende for at grunneierrepresentantene skal bidra til bedre lokal medvirkning. Som nevnt i kapittel 7 fremheves eksempelvis det at antallet grunneiere er stort i Raet, som et argument for grunneierrepresentasjon. At det er forskjell i graden av formalisering rundt involveringen av andre i de to grunneierlagene, er i seg selv ikke et problem så lenge den uformelle og mer direkte dialogen fra sak til sak er til stede. Hvis det i fremtiden dukker opp mer kontroversielle saker som berører Nedenes grunneierlag, vil det trolig være en styrke at involveringen av de øvrige grunneierne skjer på mer regelmessig basis, eksempelvis gjennom distribusjon av sakspapirer i forkant av møter for å få innspill. Dette forutsetter imidlertid at det også er interesse til stede blant de øvrige grunneierne for å medvirke i forvaltningen. Videre er det nok slik at fordi nasjonalparken berører landområdene på en annen måte på Tromøya, vil nok behovet for å sikre en bred medvirkning blant øvrige grunneiere i dette området være annerledes.

For at grunneierrepresentasjon skal kunne bidra til lokal medvirkning, er ikke bare involveringen av de øvrige grunneierne viktig. Slik nevnt over er diskusjoner knyttet til utsending av sakspapirer, men også hvordan diskusjoner referatføres, relevant. Referatene gir et viktig innblikk i saksbehandlingen i styret, og er i så måte avgjørende for å kunne holde de ulike styrerepresentantene ansvarlige. Dette gjelder ikke bare for grunneierrepresentantene, det er relevant for styret som helhet og vil kunne bidra til åpenhet og gjennomsiktighet. Samtidig er det en måte å holde representantene ansvarlige på. Saksfremleggene er allerede svært omfattende, mens protokollene fra møtene gir et begrenset innblikk i hva som har blitt diskutert og vektlagt når styret treffer sine beslutninger. På den andre siden har forvalteren allerede en stor arbeidsmengde, og det vil være en avveining av ressursene som brukes.

7.4 TROLLHEIMEN

Her ser vi nærmere på verneområdestyret for Trollheimen og de delene av styrets arbeid som kan knyttes til lokal medvirkning i verneforvaltningen. Vi tar i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet. Vi starter med å gi en oppsummering av hovedpunkter fra nullpunktsituasjonen i 2017 og oppstartevalueringen i 2018, og oppdaterer dette med datamateriale fra 2019. Avslutningsvis drøfter avsnittet hvilke endringer vi ser i tidsrommet 2017-2020, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

7.4.1 BESKRIVELSE AV NULLPUNKTSITUASJONEN I 2017

I oppstartrappen skrev vi følgende om situasjonen i 2017:

- Rådgivende utvalg (RU) består av totalt 15 personer. Utvalget består av representanter fra blant annet grunneierlag, reindriftsnæringa, Turistforeninger, bondelagsorganisasjoner, kraftlag, naturverninteresser, friluftsliv, jakt og fiske, og turisme.
- I 2017 gjennomførte RU 2 møter.
- Det blir pekt på at det er utfordrende å få RU til å fungere godt, og ta opp saker som favner bredt nok til at de ulike representantene føler at de vil bidra inn i diskusjoner på bakgrunn av sin kompetanse og interesse.
- Saken som handlet om besøksforvaltningsstrategi var på agendaen i 2017 og dette var en sak de fleste representantene i RU opplevde som relevant for den rollen de hadde i utvalget. Informantene i verneområdestyret opplever at selve arbeidet i styret fungerer bra og at de føler at de blir hørt.
- Den brede deltakelsen i verneområdestyret er ansett som positiv med tanke på medvirkning, ettersom det er flere aktører som har fått tale- og stemmerett.
- Det blir pekt på at forvalter spiller en viktig rolle for at medvirkningen i styret fungerer så bra som den gjør.
- Representant fra Sametinget anser det partssammensatte styret som positivt for å oppnå økt lokal medvirkning, og at det så langt i styret skjer en tilpasning mot å oppnå dette målet.
- Ytret frustrasjon blant noen over mangelfull prosess omkring hvem som skulle bli representert i styret.

I 2018 beskrev vi følgende situasjon:

- Observasjoner fra verneområdestyremøtene i Trollheimen i 2018 kan tyde på at grunneier – og de partssammensatte styremedlemmene begynner å bli «trygge» på rollen de har i styret (sammenlignet med 2017). I enkeltsaker ser vi i økende grad at de kan komme med konkrete forslag til styrevedtak.
- Det ble fortsatt påpekt en viss uro rundt sammensetningen av styret blant noen få representanter. Det ble fremhevet at dette bunner mye i misnøye med sammensetningen i styret, både i forhold til hvilke og hvor mange av de ulike interessegruppene som er representert, og at Trollheimen er et stort område med mange kommuner. Dette bidrar til at flere føler at de ikke blir representert på grunn av rulleringen mellom kommuner i styret.
- Noen grunneiere i Trollheimen landskapsvernområde fremmet 16. april 2018 søksmål for Oslo tingrett mot staten ved Klima- og miljødepartementet. Det ble nedlagt

påstand fra disse grunneierne om at utvidelse av verneområdestyret for Trollheimen med økt antall styrerepresentanter er ugyldig. Oslo tingrett avsa kjennelse 16. oktober 2018, hvor søksmålet ble avvist.

- Samtlige informanter sier at selve arbeidet og dialogen i styret er bra, og at styremedlemmene samarbeider godt.
- Få medlemmer av RU deltok på et dialogmøte som ble holdt mellom verneområdestyret og RU. Styremedlemmene gav uttrykk for at befaringer gav styret lokalkunnskap som kunne være nyttig i det framtidige styrearbeidet.

7.4.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

Det ble arrangert dialogmøte mellom verneområdestyret og rådgivende utvalg høsten 2019. Det var et bredt sammensatt program med temaer som juridiske forhold omkring tilrettelegging og ferdsel, utvikling av en innfallsport og digital formidling. Det var planlagt og tilrettelagt for gruppearbeid og dialog i etterkant av presentasjonene. En representant fra rådgivende utvalg uttrykte skepsis til gruppearbeid som arbeidsform, på grunn av bekymring for at ikke alle stemmer skulle bli hørt. Denne bekymringen ble tatt til følge av forvalter og dialogen ble gjennomført i plenum.

Et flertall av styremedlemmene synes styret er litt i største laget, men at diskusjonene samtidig blir bredere belyst med flere interesser representert. Flere gir uttrykk for at i løpet av prøveordningen har det «gått seg til» og at det er positivt med bred involvering. Mange i styret mener at de ulike gruppene har tilført ulike type lokalkunnskap i behandling av saker, som er ansett som veldig nyttig og positivt. En representant pekte på at med en slik bredde i styret får man fram ulike vinklinger i saker som ellers kanskje ikke ville blitt belyst.

Flere informanter sier at de ser det som positivt at verneområdestyret er utvidet med flere aktører som bidrar med sine tanker, meninger og kunnskap under diskusjoner i styret. Styremøtene som er kombinert med befaringer, omtales som svært positive i og med at det blir tid til å bli bedre kjent med de andre styremedlemmene. Gjennom uformelle samtaler får man økt innsikt og forståelse for de andres holdninger i enkelte saker.

Forvalter beskriver en økt grad av medvirkning gjennom forsøksperioden og at det er positivt med flere aktører enn kun lokal- og fylkespolitikere. Dette knyttes til at bruker- og grunneierrepresentantene bidrar med annen kunnskap og vinklinger på og om saker, som igjen bidrar til en bedre forvaltning. Det kommer helt klart lokalkunnskap til bordet, og det understrekes fra flere representanter at det er positivt for saksbehandlingen.

Slik vist over har det vært en del klagesaker i løpet av denne perioden, men det er påpekt av flere representanter i verneområdestyret at gjennom denne «støyen» har styremøtene og arbeidet blitt stødig ledet av styreleder som har involvert hele styret, sammen med en dyktig forvalter.

Søksmålet som var fremmet for Oslo tingrett mot staten ved Klima- og miljødepartementet, med påstand om at utvidelsen av verneområdestyret for Trollheimen med økt antall styrerepresentanter var ugyldig, ble avvist av domstolene. Bakgrunnen for søksmålet var endringer i forvaltningsordningen for Trollheimen landskapsvernområde, som ifølge

saksøkerne innebar at de fikk for få styrerepresentanter og for lite innflytelse i det oppnevnte verneområdestyret. (Borgarting Lagmannsrett: 18-176656ASK-BORG/04). Dette ble behandlet som referatsak i verneområdestyret (RS 3/2019).

Sametingsrepresentantene gir i intervju uttrykk for at de er bevisst sin rolle i verneområdestyret, og at de er der som representanter for Sametinget. For dem innebærer dette et stort fokus på naturvern og verneverdiene. Det beskrives en følelse av å bli misforstått noen ganger, og særlig i kontroversielle saker hvor de kan bli oppfattet som å målbære reindriftas interesser. Det blir påpekt at dette ikke er riktig og at det i mange saker er med hensyn til naturvernet at de har hevet sin røst, slik sitatet her illustrerer: «Jeg vil verne om naturen og det trenger ikke være reindriftsinteresser, selv om de ofte er flettet inn i hverandre». En representant fra Sametinget beskriver en følelse av å stå sterkere etter innføringen av prøveordningen. Det er ansett som positivt også å inkludere aktører som ikke er politikere, rundt samme bord i verneområdestyret. Dialogen med flere aktører gir rom for at en sak blir belyst på flere måter, samtidig som det er økt rom for forståelse for ens eget budskap med en bredere aktørgruppe. Representanten beskriver at en fordel med den brede styresammensetningen og antallet styremedlemmer, er at man ikke nødvendigvis står alene i en sak. Nå kan det være flere med samme meninger på begge sider i en sak, noe som kan være vanskeligere hvis gruppen er mindre og man i større grad risikerer å stå alene mot resten av styret. Det ble pekt på at det er like greit at man får løftet frem ulikheter og at konflikter kommer til overflaten i saksbehandlingen i styret, og at man da har mulighet til å si hva man mener og samtidig øke forståelsen for hverandre. Det blir videre sagt at konflikten rundt beiterettigheter kommer til overflaten på ulike arenaer som har tilknytning til verneområdestyret og forvaltningen.

En annen representant fra Sametinget sier at man må være litt hardhudet og at det har noen kostnader å sitte i verneområdestyret: «Har opplevd at ting jeg har stemt for i styret har blitt brukt mot meg i andre sammenhenger, og hvor jeg i andre sammenhenger enn i styret har blitt nærmest anklaget for å ha på meg reindriftshatten». Representanten har ikke inntrykk av at man har nådd målet om at et partssammensatt styre skulle virke konfliktdepende, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom antallet klagesaker. Det blir imidlertid pekt på som positivt å kunne medvirke i styret rundt de ulike sakene som tas opp. Det påpekes videre at med et såpass stort styre har det vært bra å ha denne perioden for å bli kjent med hverandre, og at befaringer er veldig positivt i så måte.

En grunneierrepresentant gir uttrykk for at det er positivt å delta i styret, og viser til at selv om ordførerne har mye mer erfaring når det kommer til forvaltning og saksgang, får man nå som grunneier anledning til å ha en stemme inn i styret. Representanten sier at: «i styret sier jeg akkurat hva jeg mener». Grunneieren sier videre at saker som berører grunneierne, blir diskutert på ulike arenaer med de andre grunneierne i regionen/kommunen. Det blir videre pekt på at de to grunneierrepresentantene er fra hver sin kant av landskapsvernområdet og representanten mener derfor at det burde være flere grunneiere med i styret, for å få dekket mer av regionen. Det blir pekt på et behov for økt bestemmelsesrett over egen eiendom. Samme grunneier er for øvrig meget tilfreds med samarbeidet mellom forvalter og styret.

Den andre grunneierrepresentanten viste til at de ikke har som mandat å informere alle grunneierne om styrearbeidet, og har gjennom perioden sett for seg at grunneiere skulle ta kontakt vedrørende saker som var relevante for dem. Det ble videre pekt på at det hadde vært bra å få innspill fra andre grunneiere på saker i forkant av styremøter. Det har imidlertid vært veldig få forespørsler eller innspill fra andre grunneiere. Grunneieren pekte på at det er saker hvor det er viktig med tilleggsinformasjon og kunnskap rundt sakens forhold fra de som eventuelt har kjennskap til dette. Når saken skal diskuteres i styret kan det da være vanskelig å ta stilling til saker hvor slik informasjon ikke er brakt på bordet. Derfor er informasjonsflyten grunneiere seg imellom svært viktig. Grunneieren føler at det er viktig at de som grunneiere kan komme med innspill i styret, og sier videre at: "det er få saker hvor det har bikket på grunn av brukerinteresser, men at ofte kan innstillingen bli endret". Til syvende og sist ligger forskriften i bunn. Grunneierrepresentantene tenker at det også vil være hensiktsmessig for berørte grunneiere å møte på styremøtet der det er saker som berører dem, men at det ikke ligger i deres mandat som representanter å drive aktiv oppsøking. Med mengden grunneiere anses dette også som en utfordrende oppgave utover grunneiere i geografisk nærhet eller de man kjenner. Den andre representanten anser deltakelsen i verneområdestyret som viktig for å oppnå økt lokal medvirkning. Videre ble det påpekt at rollene til forvalter og styremedlemmene for øvrig, er viktig, og at man blir bedre kjent og dermed har mulighet til å bedre forstå hverandres meninger og behov.

Brukerrepresentantene i verneområdestyret representerer ulike brukergrupper, hovedsakelig knyttet til beitebruk, friluftsliv og verneinteresser. Alle brukerrepresentantene anser det som viktig og positivt å være representert i verneområdestyret, og sier at det har mye å si for dem som brukerinteressenter eller organisasjon, at de andre aktørene i regionen får større innblikk i hvordan de tenker. En representant mener at både deres brukerinteresse, og generelt den brede deltakelsen i verneområdestyret, bidrar til kompetansedeling blant ulike aktører som spiller en sentral rolle i verneforvaltningen. Videre blir det pekt på at deltakelsen og dialogen er konfliktdempende og positiv i målet om å få til en helhetlig forvaltning. Representanten sier: «Det er positivt at alle interessene er tett på hverandre i forvaltningen. Vi, de ulike aktørene, passer på hverandre og slik passer på at vi får jobbet på en fornuftig og god måte i verneområdestyret».

Både representanten fra reindriften og fra sauenæringen beskriver at de kontakter andre beitebrukere og andre beitelag for innhenting informasjon/synspunkter i viktige saker som angår beitenæringene. I styrearbeidet legges det vekt på at de skal representere alle beitebrukerne, og ikke bare seg selv. Representanten for reindriften ga uttrykk for viktigheten av å få være delaktig og kunne komme med innspill der det har vært behov for det. Representanten ga videre uttrykk for at det er viktig at reindriften har blitt anerkjent som en brukergruppe som anvender landområdene gjennom beitebruk.

En brukerrepresentant fra en annen interessegruppe peker på forskjeller internt i sin organisasjon, hvor det kan oppstå «lojalitetskonflikt» i saker som for eksempel gjelder tilrettelegging for økt friluftsliv (for eksempel utbygging av overnattingsplasser), da dette går

på tvers av ønskene om naturvern hensyn. I slike saker gjelder «konsensusprinsippet», som i praksis innebærer at alle organisasjonene må være enige i sak, for at representanten inn i verneområdestyret kan stemme annet enn «blankt». Det ble uttrykt en viss frustrasjon knyttet til dette, som bærer preg av forskjellige interesser internt innenfor samme organisasjon.

Brukerrepresentanten gir i intervju inntrykk av å være opptatt av å representere sin organisasjon som helhet, og at representasjon i verneområdestyret er viktig når det jobbes med planer og strategier for et område. Representanten gir uttrykk for at de holdningene som blir presentert i verneområdestyret er utviklet gjennom dialog og samarbeid med ansatte i organisasjonen, frivillige og gjennom komiteer som jobber med ulike tema. Kontakten med organisasjonens medlemmer i forhold til verneområdestyret skjer mest som formidling i etterkant, for eksempel gjennom årsberetningen. Representanten reflekterte rundt muligheter for en mer bevisst dialog og informasjonsflyt direkte med medlemmene, men det har ikke blitt gjennomført per nå. Den direkte kontakten med medlemmene foregår i saker som er relevante for dem, og mer generelle saker som for eksempel kraftutbygging og motorferdsel.

På oppfordring fra grunneiere som sitter i faglig rådgivende utvalg, holdt vi et åpent informasjonsmøte for grunneiere i Trollheimen. Her kom det tydelig frem synspunkt om at grunneierrepresentasjon er en forutsetning i verneområdestyret. Grunnen til dette synet var grunneieres kunnskap om lokale forhold og regionens historie, i tillegg til at det anses som viktig å medvirke omkring saker som angår ens egen eiendom. Grunneierne i møtet diskuterte grunneierrepresentasjon og sammensetning av styret, og det kom tydelig frem at det er ulike holdninger til dette. En grunneier pekte på misnøye omkring utvelgelsen av grunneierrepresentanter og en annen beskrev en følelse av å ikke være representert når ingen fra deres region deltok i verneområdestyret. Andre uttrykte ikke samme misnøye og ville heller diskutere hvordan utvelgelsen i neste styreperiode burde gjøres og hvilke kriterier som burde anvendes i utvelgelsen av grunneierrepresentanter. Flere mulige løsninger ble diskutert, uten at det kom til enighet.

En grunneier pekte på at det kan være utfordrende med så mange ulike brukere som legger beslag på deres eiendommer i ulike former. I forhold til grunneieres medvirkning pekte en grunneier på at det beste er å være til stede på styremøtene, og at dette er noe grunneiere bør oppfordres til. Det ble diskutert rundt muligheter for streaming av møter ettersom avstandene er store i Trollheimen og møtene blir lagt til ulike steder. Videre viste grunneieren til viktigheten med dialog mellom ulike aktører og hvor viktig det er selv å følge med, samt kontakte rette personer for å oppnå forståelse og noen ganger også gjennomslag for sitt syn.

7.4.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

En endring gjennom perioden med forsøksordningen er en mer positiv holdning til størrelsen på styret. I starten ga flere uttrykk for en bekymring over at størrelsen på styret ville gjøre

arbeidet utfordrende. I 2019 mente mange fortsatt at styret var litt stort, men at det var positivt og for mange også ansett som nødvendig, fordi det skapte bred involvering i styrearbeidet. I tillegg mente flere at både grunneierrepresentantene og representantene for brukerinteressene bidrar med viktig detaljkunnskap, samt ulike vinklinger i enkeltsaker. Det ble videre pekt på at dette har vært med på å bidra til en økt forståelse for ulike aktørers tenkemåte og behov..

Både grunneiere i og utenfor styret og flere av brukerrepresentantene i verneområdestyret, representerer et stort antall aktører. For disse oppleves det ikke som å være en del av deres mandat å etablere opplegg (e-postadresser, telefonlister, etablerte rutiner, nettverk, egne nettsider) for innhenting av informasjon og synspunkter og rapportering tilbake til de andre grunneierne fra styrearbeidet. Det var heller ikke satt av egne ressurser til denne type formidlingsarbeid og dialog. Representantene gir uttrykk for at de er sin rolle bevisst med tanke på hvem de representerer. Grunneierrepresentantene og noen av brukerrepresentantene ga tilbakemelding om at de i enkeltsaker diskuterte med andre grunneiere eller brukere. Dette støttes av spørreundersøkelsen vi gjennomførte. I forhold til spørsmålet om «grunneierrepresentantene diskuterer saker som angår verneområdet med andre grunneier- og brukerinteresser» ble «gjennomsnittscore» 3,33, der score 4 er hver gang. Tilsvarende tilbakemeldinger (score 3,2) fikk vi fra grunneierrepresentantene på spørsmål om de innhentet synspunkter fra andre grunneier- og brukerinteresser i forkant av møter i verneområdestyret. Hverken grunneier- eller brukerrepresentantene i styret hadde veldig stort fokus på å rapportere tilbake til andre grunneier- og brukerinteresser om arbeid og vedtak i verneområdestyret (score 2,83 i spørreundersøkelsen). Dette kan skyldes manglende rutiner, kontaktopplysninger og ressurser avsatt til dette arbeidet, men også det store antallet aktører og den geografiske avstanden dem imellom, som gjør det utfordrende å involvere den store bredden av grunneiere og brukere av Trollheimen. Involveringen skjer imidlertid både gjennom enkeltsaker, som nevnt av en brukerrepresentant, samt på et mer overordnet plan hvor representantene i styret representerer verdier og holdninger av strategisk og prinsipiell betydning for aktørgruppen de representerer.

Utfordringene til grunneierrepresentantene med å sikre de andre grunneierne medvirkning og informasjon fra styrearbeidet, ble synliggjort av en styrerepresentant fra en av kommunene som uttrykte: «Det er lett å representere en kommune, man har en klar enhet man skal representere. Når man kommer inn i styret som grunneier, kan man ha ulike interesser man skal representere.» Dette ble tydelig under intervjuene med de to grunneierrepresentantene. Der den ene representanten er positiv til tilrettelegging for friluftaktiviteter i verneområdet, mener den andre representanten at man må tilrettelegge minst mulig for aktivitet i verneområdet.

En annen utfordring med brukermedvirkning i verneområdestyrer er habilitetsspørsmålet. Når saker som angår for eksempel beitenæringen, kan både representanten fra beitelaget og eventuelt reindriftsnæringen, bli inhabile. De er dermed avskåret fra å kunne bidra inn i diskusjoner og eventuelle voteringer. Et eksempel på dette var ønske om inngjerding av en setervoll (ST 53/2017). I den aktuelle saken skulle gjerne beitelagsrepresentanten bidratt for å belyse saken. Sametingsrepresentantene ble også vurdert som inhabile i den aktuelle saken. Tilsvarende problemstilling oppstår for styrerepresentanten fra DNT. I saker der DNT ønsker tilrettelegging, som for eksempel oppføring av bruer (ST 51/2017), utbedringstiltak

på rutenettet (ST 52/2017; klopplegging av stier), oppgradering av overnattingshytter osv. må DNT-representanten erklære seg inhabil.

7.5 SKARVAN OG ROLTDALEN

Her ser vi nærmere på verneområdestyret for Skarvan og Roltdalen og de delene av styrets arbeid som kan knyttes til lokal medvirkning i verneforvaltningen. Vi tar i bruk hele det empiriske materialet fra evalueringsarbeidet, men i og med at dette området ble innlemmet i forsøksordningen i 2018, er datamaterialet et annet enn for de øvrige områdene. Vi starter med å gi en oppsummering av situasjonen i 2018 og 2019, drøfter om det er mulig å se endringer, og diskuterer hvordan disse kan forstås.

7.5.1 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2018-2019

Observasjoner fra verneområdestyremøtene i 2018 og 2019 har vist at grunneier- og brukerrrepresentantene i denne perioden har blitt «trygge» på rollen de har i styret. Tilsvarende observasjoner har vi for den nye representanten i verneområdestyret fra Essand Sitje.

Begge grunneierrepresentantene er enige om at de bidrar til lokal medvirkning og de er opptatt av å være med å påvirke beslutninger. Representantene fokuserer også på at de representerer alle grunneierne og rettighetshaverne i verneområdet. Grunneierrepresentantene oppgir at de sender ut informasjon til andre grunneiere når saker som berører disse skal opp til behandling. I tillegg kontakter de enkelte andre grunneiere/rettighetshavere for å innhente informasjon og synspunkter i den aktuelle saken. Begge grunneierrepresentantene presiserer at de representerer grunneierne og rettighetshaverne i verneområdet, og ikke bare seg selv. Den ene representanten oppsummerte rollen sin i verneområdestyret med at han «korrigerer faktaopplysninger og bidro med lokalkunnskap». Eksempel på dette er behandling av besøksstrategi (ST 16/2019) der grunneierrepresentant bidro med detaljert informasjon om hvilke aktører som allerede hadde pågående aktivitet innenfor verneområdet. Denne informasjonen ble innarbeidet i besøksstrategien.

I intervju fremhever grunneierrepresentantene tema som sikring av beitenæringen rettigheter og beitenæringens positive skjøtsel av landskapet, uttak av skog, regulering av turstier og parkering som viktig. Eksempel på dette er styrets behandling av søknad om lavtflyging med helikopter – NGU (ST 15/2019). Der både grunneier- og sametingsrepresentantene tok til orde for at både beitelag og reinbeitedistriktet skulle kontaktes før flygingen. Dette kom med i som tillegg i innstillingen til vedtak som ble vedtatt enstemmig.

I mange av styresakene som blir diskutert, ser vi i økende grad at grunneierrepresentantene kan komme med detaljert lokal informasjon som belyser den konkrete saken. Under diskusjon i styret vedrørende høringsuttalelse til ny søknad om bygging av Ramsjøhytte (ST 18/2019) opplyste den ene grunneierrepresentanten, basert på egne lokalkunnskaper om området, at tiltaket sannsynligvis ville føre til at det ville bli etablert en ny sti i verneområdet. I flere styresaker bidrar grunneierne med detaljert informasjon om lokale forhold i verneområdet i faglige diskusjoner, selv om de under voteringene har stemt for forvalters innstilling til styrevedtak. I forhold til representanten fra Sametinget er det vanskelig å dokumentere endringer i og med at sametinget allerede hadde styremedlemmer

i det gamle styret. Flere av sametingsrepresentantene bidrar svært aktivt under styremøtene og det er ikke tvil om at også de bidrar med lokal medvirkning.

7.5.2 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Som beskrevet tidligere i rapporten har prøveperioden i Skarvan og Roltdalen vært for kort til at vi klarer å finne tydelige endringer. Like fullt har vi flere tilbakemeldinger om at de nye styremedlemmene tilfører styret viktig lokalkunnskap. At grunneierne innhenter synspunkter fra andre støttes av spørreundersøkelsen vi gjennomførte. I forhold til spørsmålet om «grunneierrepresentantene diskuterer saker som angår verneområdet med andre grunneier- og brukerinteresser», ble «gjennomsnittscore» 3,75, der score 4 er hver gang. I spørreundersøkelsen får utsagnet «innhenter synspunkter fra grunneier- og brukerinteresser i forkant av møter i verneområdestyret» gjennomsnittscore 4. Dette betyr at de innhenter synspunkter før samtlige møter de har deltatt på. I spørreundersøkelsen får også utsagnet «rapporterer til grunneier- og brukerinteressene om diskusjoner og vedtak i verneområdestyret» høy score (3,5). Dette kan tolkes som at grunneierrepresentantene i verneområdestyret til Skarvan og Roltdalen mener at de har påvirkning på arbeidet i styret.

7.6 HVORDAN BIDRAR FORSØKSORDNINGEN TIL BEDRE LOKAL MEDVIRKNING?

Å bidra til bedre lokal medvirkning er en av målsettingene med forsøksordningen med partssammensatte verneområdestyrer. I innledningen til dette kapittelet gjorde vi rede for vår inngang til forståelsen av lokal medvirkning. Med dette som utgangspunkt, har vi lagt opp til en bred tilnærming til lokal medvirkning, der vi belyser dette fra ulike ståsteder i verneområdeforvaltningen. I dette avsluttende avsnittet trekker vi sammen datamaterialet samlet inn i tidsrommet 2017-2020 i fire verneområdestyrer, og samler dette for å gi svar på disse spørsmålene som vi drøfter videre:

- Hvem medvirker i forvaltningen og i hva slags grad opplever de som medvirker å ha innflytelse i forvaltningen?
- Hvilke grupper og interesser oppgir de som medvirker å representere?
- Hvordan tilrettelegger styrene for medvirkning?
- Hvordan vurderer ulike aktører hva som kommer ut av medvirkningen?
- Hva er barrierene for lokal medvirkning?

7.6.1 HVEM MEDVIRKER OG I HVA SLAGS GRAD OPPLEVER DE SOM MEDVIRKER Å HA INNFLYTELSE?

En avgjørende forskjell mellom de fire områdene når det gjelder hvem som har medvirket gjennom forsøksordningen, er knyttet til hvem som har vært representert i de fire verneområdestyrene, og følgelig hatt mulighet til å påvirke beslutningene direkte i løpet av forsøksperioden. I Raet og Jomfruland er det grunneiere som har vært representert i styret, i Trollheimen har både brukerinteresser og grunneiere vært representert, mens det i Skarvan og Roltdalen har vært grunneierrepresentanter samtidig som det er oppnevnt et ekstra styremedlem fra Sametinget.

Felles for alle områdene er en utbredt antagelse om at partsammesatte verneområdestyrene nærmest i seg selv bidrar til bedre lokal medvirkning. Dette synet deles av både de politiske styremedlemmene og grunneier- og brukerrepresentantene. Slik gjennomgangen av erfaringene fra de fire områdene viser, vektlegges betydningen av grunneier- og brukerrepresentanter for å bedre den lokale medvirkningen, noe ulikt av politikerne i styrene og forvalterne i disse områdene. I Jomfruland fremheves det for eksempel at grunneierrepresentantene er opptatt av at flest mulig skal medvirke og å spre informasjon bredt i lokalsamfunnet. I Raet påpekes det at grunneierrepresentantene har god kjennskap til hva som skjer i området og at det gir forvaltningen legitimitet at andre grunneiere og brukergrupper ser at noen de kjenner sitter i styret. I Trollheimen fremheves det at grunneierrepresentantene ikke har mulighet å ha direkte kontakt med de 500 andre grunneierne i området, men at de bidrar med lokalkunnskap om de områdene de har kjennskap til, samt at de tilfører erfaringer, verdier og holdninger fundert i det å være grunneier og som derfor har betydning for grunneiere generelt sett. Brukerrepresentanter i verneområdestyret i Trollheimen beskriver en lignende situasjon med et stort antall medlemmer i sine respektive organisasjoner, noe som fører til at den direkte kontakten med medlemmene omkring styrearbeidet er liten. Det påpekes imidlertid at formidling og dialog skjer på et mer strategisk plan og gjennom ledelsen og med aktører som har direkte interesse i en sak. I Skarvan og Roltdalen påpeker grunneierrepresentantene at de kontakter andre grunneiere og rettighetshavere og innhenter synspunkter fra disse. I tillegg bidrar de med detaljert lokalkunnskap om verneområdet inn i styrerommet. Denne bredden i erfaringer knyttet til medvirkning reflekterer at de fire områdene er svært ulike og følgelig at det har vært ulike forutsetninger og muligheter for at de partssammensatte styrene skal kunne bidra til bedre lokal medvirkning. Her er størrelsen på verneområdet en viktig faktor som påvirker.

I Figur 22 viste vi hvordan respondentene fra de fire områdene vurderte i hvor stor grad de hadde innflytelse på forvaltningen og i hvor stor grad det ble tilrettelagt for medvirkningen. At man har mulighet til å medvirke er ikke det samme som at man har reell innflytelse over beslutningene og funnene her viste at respondentene opplever at det er tilrettelagt for medvirkning, men at de kanskje ikke har så stor innflytelse på forvaltningen. Dette kan nok skyldes at de institusjonelle rammene er gitt og at innflytelsen foregår innenfor rammene definert av verneforskrift og forvaltningsplan.

Gjennom følgeevalueringen har det kommet frem at grunneier- og brukerrepresentanter på tvers av områdene opplever å bli hørt og at deres innspill og perspektiver blir verdsatt. Et eksempel på dette er at grunneierrepresentantene i Jomfruland fikk gehør for å flytte et informasjonsskilt som forvalteren hadde satt opp i Portør på et svaberg, etter at to hyttenaboer hadde reagert og grunneieren selv hadde vært på befaring på egenhånd. Tilsvarende forslo en av grunneierrepresentantene i Raet å utsette en søknad om å gi tillatelse til en flytende badstue på Hoveodden, i påvente av reguleringsplanprosessen for dette området. Flertallet i styret hadde ved førstegangsbehandling av saken stemt mot forvalters innstilling om å gi Canvas Hove tillatelse til badstuen og det var i forbindelse med klagesaksbehandlingen at det ble vedtatt å utsette saken. I påfølgende møte ble det opprinnelige vedtaket opphevet fordi det var uheldig å utsette en klagesak. Styret ba heller Canvas Hove om å søke på nytt dersom behovet for badstue er aktuelt etter at

reguleringsplan er vedtatt. Begge eksemplene over viser at grunneierrepresentantene har innflytelse på styrets arbeid i enkeltsaker.

Forsøksordningen har i seg selv innebåret at medvirkningen i forvaltningen av de fire områdene har blitt styrket ved å utvide styrene, slik at flere aktører har medvirket og hatt innflytelse i beslutningsprosessene. Samlet sett viser materialet at grunneier- og brukerrepresentanter på tvers av områdene, opplever å bli hørt og at deres innspill og perspektiver har blitt verdsatt.

7.6.2 HVILKE GRUPPER OG INTERESSER OPPGIR DE SOM MEDVIRKER Å REPRESENTERE OG HVEM BØR VÆRE REPRESENTERT I STYRET?

Intervjuene og spørreundersøkelsen viser at de ulike grunneier- og brukerrepresentantene har ulike oppfatninger av hvem det er de representerer og hvordan de innhenter innspill og synspunkter fra de de representerer. Blant de fire områdene, skiller Jomfruland seg tydeligst ut fordi grunneierrepresentantene hele tiden har understreket at de er lokalsamfunnsrepresentanter og ikke bare representanter for en særinteresse. I dette ligger det et helhetlig perspektiv på forvaltningen av nasjonalparken til det beste for lokalsamfunnet forstått bredt. Denne forståelsen av representasjon ser det ut til at grunneierne har fått aksept for hos de øvrige politiske representantene i styret. Dette har trolig bidratt til at grunneierrepresentantene lyttes til av de øvrige styremedlemmene.

I kontrast til dette oppgir grunneierrepresentantene fra Raet, Trollheimen og Skarvan og Roltdalen at de representerer grunneiere og rettighetshavere fra sine respektive geografiske områder. Etableringen av grunneierlag på Tromøya og Nedenes i to av kommunene berørt av Raet nasjonalpark, er eksempler på hvordan representasjonen har blitt formalisert i løpet av perioden med forsøksordningen. Tilsvarende var det allerede etablerte grunneierlag på Jomfruland og Trollheimen forut for forsøksordningen. At flere grunneierrepresentanter oppgir å representere grunneiere betyr imidlertid ikke at disse representantene ikke er opptatt av en helhetlig tilnærming til forvaltningen, men at de primært ser det som sin oppgave å representere og sikre medvirkningen til grunneierne i spesifikke geografiske områder som berøres av vernet.

Sammensetningen av verneområdestyret i Trollheimen skiller seg ut fra de tre andre styrene i forsøksordningen fordi her har både grunneier- og brukerrepresentanter deltatt i styret. Gjennom følgeevalueringen er vårt inntrykk at brukerrepresentantene ser på sin rolle som representant for sin brukergruppe i bred forstand. Det er sett på som viktig å få til dialog, samt å få uttale seg i saker som gjelder den aktuelle brukergruppens interessefelt. Videre oppgis det at representasjon i verneområdestyret er viktig i det strategiske arbeidet til interessegruppen, samt for å få forståelse for disse interessene blant de andre aktørene i styret. Dette kan imidlertid være utfordrende i noen tilfeller hvor brukerrepresentantene kommer fra paraplyorganisasjoner som er en sammenslutning av ulike organisasjoner med ulikt fokus, eksempelvis er det i flere saker et spenn mellom friluftslivsinteresser og naturvern hensyn.

I spørreundersøkelsen har vi spurt om hvilke interesser som bør være representert i verneområdestyrene og hvilke interesser som bør målbæres i forvaltningen, og slik beskrevet i kapittel 5.2 så vi tydelige forskjeller mellom områdene. Her trakk vi frem

forskjellen mellom Jomfruland, hvor hele 94 prosent av respondentene oppga at grunneierrepresentanter bør sitte i styret, og Raet, hvor tilsvarende tall var 60 prosent. En mulig årsak til dette, i de to områdene som er likest i følgeevalueringen, kan være hvem grunneierrepresentantene gir uttrykk for å representere. At grunneierrepresentantene på Jomfruland anerkjennes som lokalsamfunnsrepresentanter, bidrar trolig til å styrke forvaltningens legitimitet. Videre tror vi dette også kan bidra til å forklare at det er større oppslutning om at grunneiere bør være representert i spørreundersøkelsen fra 2020, sammenlignet med 2018. I kontrast til dette så vi at det for Raets del var en nedgang fra 73 prosent til 60 prosent. Likevel, felles for disse to områdene er at det på spørsmål om de to styrene bør utvides til å omfatte også andre brukerinteresser, synes å være bred enighet om at styrene har den ideelle sammensettingen.

I Trollheimen og Skarvan og Roltdalen var det en markant forskjell i forhold til spørreundersøkelsens besvarelse om hvorvidt reindriftsinteressene bør være representert. I Trollheimen svarer 32 prosent at de ønsker disse interessene skal være representert, mot 70 prosent i Skarvan og Roltdalen. Noe av årsaken til de ulike oppfatningene omkring deltakelse fra reindriftsinteresser i de to områdene, kan bunne i konfliktene knyttet til rettighetsspørsmål om tamreindrift i Trollheimen.

Slik vi ser det, er en avgjørende forutsetning for at grunneier- og partssammensatte verneområdestyret skal bidra til økt lokal medvirkning, at det innhentes synspunkter fra de gruppene man representerer (andre grunneiere og brukerinteresser) og at saker som skal behandles av styret diskuteres med flere. Videre er det også avgjørende at det rapporteres tilbake og informeres om beslutninger i verneområdestyret, slik at representantene kan holdes ansvarlig av de de representerer. Det å tilrettelegge for slik innhenting og tilbakerapportering av informasjon, bør dermed være en sentral forutsetning når man vurderer videre modell for representasjon i verneområdestyrene. I spørreundersøkelsen kommer det frem at det er ulike praksiser mellom de fire områdene når det gjelder involvering og rapportering. Slik vi viste i Figur 17 og Figur 18 har vi i spørreundersøkelsen kartlagt kontaktmønsteret til både de politiske representantene og grunneier- og brukerrepresentantene i styrene. Hvis vi sammenligner kontaktmønsteret til de politisk oppnevnte representantene og grunneier- og brukerrepresentantene fordelt på de fire områdene, ser vi at sistnevnte oppgir å både diskutere saker og rapportere fra verneområdestyremøtene oftere enn de politisk oppnevnte representantene. Dette gjelder for alle områdene, og ut fra disse funnene synes det å være en utbredt praksis å diskutere saker som angår verneområdestyret med flere, men at det er mer varierende prosesser for å rapportere tilbake til de man representerer i etterkant av møter. Gjennomsnittsscore for grunneier- og brukerrepresentanter er 3,12, men med store variasjoner mellom Raet som er lavest med en score på 2 (sjeldent) og Jomfruland med høyest på 3,75. Slik vist i avsnitt 5.3 er det slike variasjoner innad i hver av disse gruppene på tvers av områdene for alle spørsmålene om kontakt med omverdenen. Blant de politiske representantene, er det det å diskutere saker med andre politikere som har det høyeste gjennomsnittet (2,90), det samme gjelder for grunneier- og brukerrepresentantene, med et gjennomsnitt på 3,50, noe som ligger midt mellom «av og til» og «hver gang». På tvers av områdene, er det lavest variasjon på dette spørsmålet, noe som viser at grunneier- og brukerrepresentantene i stor grad diskuterer saker som angår verneområdet med de de representerer.

For å konkludere viser følgeforskningen at representasjon forstås ulikt blant grunneier- og brukerrepresentantene på tvers av de fire områdene. Jomfruland representerer et ytterpunkt, hvor grunneierrepresentantene vektlegger at de er lokalsamfunnsrepresentanter. I de tre andre områdene fremhever både grunneier- og brukerrepresentantene at de representerer sin respektive særinteresse. Videre viser materialet at et stort flertall mener at grunneierinteresser bør være representert i styrene, til forskjell fra spesifikke bruker- og interessegrupper. Til slutt vil vi fremheve at grunneier- og brukerrepresentantene synes å ha utbredt kontakt med de de skal representere og at det innhentes innspill og synspunkter, men at prosesser for å rapportere tilbake ikke er like formaliserte.

7.6.3 HVORDAN TILRETTELEGGES STYRENE FOR MEDVIRKNING?

I de to foregående avsnittene har vi diskutert forsøksordningens bidrag til lokal medvirkning med utgangspunkt i representantene i styret. I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan styrene tilrettelegger for medvirkning fra ulike interesser og grupper utenfor styrene og hva som kommer ut av denne medvirkningen.

Gjennom intervju og observasjoner fra styremøter, har styrenes forhold til de rådgivende utvalgene kommet opp i ulike sammenhenger, og selv om dette ikke har vært et hovedfokus for følgeevalueringen, mener vi det er viktig å belyse hvordan de partssammensatte styrene påvirker dynamikken i RU og forholdet mellom styret og RU.

Vi vet fra andre studier av norsk verneforvaltning etter at reformen med lokal forvaltning ble innført i 2010 (Lundberg 2017, Engen 2018), at de rådgivende utvalgene er sammensatt ulikt og fungerer svært forskjellig. Dette bekrefter også funnene i denne følgeevalueringen. Som vist i Tabell 1, er det betydelig variasjon i størrelse og sammensetning av de rådgivende utvalgene i de fire områdene. Det største RU finner vi i Raet med over 25 medlemmer, deretter følger Jomfruland med 18 medlemmer, Trollheimen med 15 og Skarvan og Roltdalen med 13 medlemmer. Når det gjelder sammensetningen av RU er det store variasjoner, selv om alle dekker interesser som naturvern, friluftsliv, grunneiere, jakt og fiske, landbruk, beitebruk og reiseliv. Det er likevel store forskjeller, noe som reflekterer at de fire områdene er ulike og følgelig at interessene er forskjellige i de ulike områdene. Eksempelvis deltar kraftregulanter i Trollheimen, Saanti sitje i Skarvan og Roltdalen, et fylkesfiskerlag i Jomfruland og flere båt- og kajakkforeninger i Raet. I Skarvan og Roltdalen består halvparten av RU av representanter for ulike grunneiere, mens det i Raet er en rekke lokale velforeninger og venneforeninger. Det er kun RU for Jomfruland og Raet som har representasjon fra andre offentlige aktører.

I Figur 23 og Figur 24 presenterte vi hvordan respondentene som oppga at de er medlemmer i de rådgivende utvalgene vurderte erfaringene sine med hvordan RU har blitt brukt i løpet av forsøksperioden. For det første så vi her at det var tydelige kjønnsforskjeller i vurderingen av disse erfaringene, hvor kvinnene i langt større grad enn mennene i utvalget mente at det har vært mer kontakt og involvering av RU. For både Raet og Jomfruland ble RU etablert i forsøksperiodens første og andre år, og det har tatt litt tid før dette arbeidet har kommet skikkelig i gang. Det er derfor kun for Trollheimen at det er mulig å sammenligne kontakten og involveringen av RU før og etter forsøksordningen. Det som likevel kompliserer forholdet mellom RU og verneområdestyret i Trollheimen, er at flere av brukerrepresentantene satt i

RU forut for forsøksordningen. Funnene fra Trollheimen tilsier ikke at det oppfattes som mindre viktig å skape dialog med RU, men at det snarere er utfordrende å skape engasjement og involvere RU i forvaltningen. Dette kan igjen henge sammen med at alle de seks grunneier- og brukerrepresentantene i styret har vært representert i RU. At disse har blitt gitt plass i verneområdestyret har trolig påvirket dynamikken i RU mer generelt.

Videre viste Figur 24 at det var spesielt Skarvan og Roltdalen som skilte seg ut, hvor halvparten av respondentene mente at det hadde vært mindre kontakt og involvering av RU i løpet av forsøksperioden. Siden forsøksperioden har vart kortest i Skraven og Roltdalen, kan disse funnene like gjerne tolkes som et generelt uttrykk for erfaringene av hvordan RU har blitt og blir involvert i forvaltningen. Intervjuene og observasjonene fra styremøter i Skarvan og Roltdalen underbygger dette inntrykket, fordi det synes som at RU i liten grad har vært et tema.

I Raet fremstår det som at den brede medvirkningen har vært viktig å få til gjennom RU som et supplement eller motvekt til at én særinteresse har fått plass i styret. Felles for både Jomfruland og Raet er vektleggingen av RU som en arena for dialog snarere enn for informasjonsutveksling. Deltakelsen på møtene i RU i Raet tyder på at det er et stort engasjement omkring forvaltningen av nasjonalparken blant en rekke aktører, og i intervjuene er samtlige styremedlemmer opptatt av at RU skal bidra til dialog omkring forvaltningen. I intervju med ulike styrerepresentanter fra Jomfruland kommer det frem at de ikke helt har lyktes med å skape dialog og engasjement med RU. Det ble gitt uttrykk for tilsvarende utfordringer i Trollheimen, hvor det ble arrangert et dialogmøte med RU og styret i 2019, men med lav oppslutning fra RU. Dette underbygger en oppfatning om at det i flere av områdene oppleves som utfordrende å engasjere RU i forvaltningen, selv om dette har vært et uttrykt ønske fra flere styremedlemmer. Kanskje er det slik at det må kontroversielle saker til for å skape debatt og oppmøte, eksempelvis lokalisering av besøkssenter på Jomfruland og tilsvarende spørsmål om telting i forvaltningsplanen for Jomfruland eller prosessen med sårbarhetskartleggingen av Raet nasjonalpark og den videre prosessen med besøksstrategien. Noe av variasjonen i involveringen av RU kan tilskrives at disse fire områdene har blitt opprettet på ulike tidspunkt og at det følgelig er ulik oppmerksomhet fra ulike aktører omkring verneområdene. Andre forhold som påvirker dette er trolig sammensetningen av styrene, eksempelvis er det på Jomfruland flere offentlige aktører med forvaltningsmyndighet, mens det i Trollheimen har vært «dobbelrepresentasjon» i verneområdestyret og RU for alle de seks brukerinteressene. Et annet viktig aspekt er trolig hvorvidt det foregår strategisk viktige prosesser, som forvaltningsplan- og besøksstrategiarbeid, hvor det tilrettelegges spesielt for medvirkning og hvor det kanskje oppleves som spesielt viktig og meningsfullt å delta.

Et annet funn vi vil trekke frem her knyttet til hvordan styrene tilrettelegger for medvirkning, er praksisen med at man i Raet lar søkere invitere seg selv inn for å legge frem og utdype saken sin i forkant av at styret behandler den. Bakgrunnen for denne praksisen er et ønske om å være tilgjengelig og ikke fremstå som at forvaltningen er ovenfra og ned. Dette kan ikke tilskrives forsøksordningen, men viser snarere hvordan lokalpolitikere ønsker å komme lokalbefolkningen i møte i forvaltningen av nasjonalparken. Et annet eksempel på hvordan styret tilrettelegger for medvirkning finner vi i Jomfruland, hvor det etter ønske fra grunneierrepresentantene i styret har blitt arrangert årlige informasjonsmøter med rundt 45

deltakere hvert år. Dette initiativet støttet de politiske representantene helhjertet opp om, med uttalt mål om å styrke forvaltningens legitimitet lokalt gjennom økt kjennskap til forvaltningen og kunnskapsdeling mellom ulike aktører.

Materialet vårt viser at styrene primært tilrettelegger for medvirkning gjennom de rådgivende utvalgene. Dette gjøres likevel ulikt i de fire områdene og det er store variasjoner i sammensetning, størrelse, møtehyppighet og arbeidsform. På tvers av styrene er det et tydelig ønske om å bruke RU som en arena for dialog og diskusjon, men det gjenstår en del før dette potensialet er fullt ut realisert.

7.6.4 HVORDAN VURDERER ULIKE AKTØRER HVA SOM KOMMER UT AV MEDVIRKNINGEN?

På tvers av intervjuene med de politisk oppnevnte styrerepresentantene og forvalterne, er det særlig lokal kunnskap om verneområdene og kjennskap til ulike grupper og interesser berørt av vernet, som vektlegges som ønskelig å få ut av den lokale medvirkningen fra grunneier- og brukerrepresentantene. Slik tidligere nevnt oppgir grunneier- og brukerrepresentantene vi har intervjuet at de opplever å bli lyttet til og at deres perspektiv anerkjennes, uten at dette nødvendigvis betyr at de får gjennomslag i alle saker.

Hvis vi ser på funnene fra spørreundersøkelsen, beskrev vi i avsnitt 5.4 forventninger og vurderinger av hvordan de partsammesatte styrene hadde bidratt til å få frem lokal kunnskap og en rekke andre aspekter knyttet til det som kan forstås som effekter av bedre lokal medvirkning. Som vist i Figur 19, var det høyest forventninger til at forsøksordningen skulle bidra til å ta i bruk lokal og erfaringsbasert kunnskap i forvaltninga, formidle kunnskap/synspunkter fra brukere og informere brukere. Generelt sett var forventningene lavest i Trollheimen, og høyest i Jomfruland og Raet. Når vi har sammenlignet forventningene med de faktiske erfaringene, viser Figur 21 en nedgang for alle faktorene. Fremdeles er det å ta i bruk lokal og erfaringsbasert kunnskap i forvaltninga det som kommer høyest ut, etterfulgt av å få frem synspunkter fra brukere. Videre er det størst avvik mellom forventningene og erfaringene knyttet til at forsøksordningen skulle forebygge konflikter, skape større tillitt mellom ulike aktører og skape forståelse for andres synspunkter og interesser. En mulig forklaring kan være at å bygge tillit, forebygge konflikter og skape forståelse er ting som tar tid og som forutsetter prosesser hvor det tilrettelegges for gjensidig forståelse for ulike synspunkter, og at forsøksordningen har vært for kort til å bidra til dette i utstrakt grad. Bak funnene i figur 21 er det likevel forskjeller mellom områdene, slik vist i Figur 20. Her vil vi særlig fremheve at erfaringene knyttet til forsøksordningens bidrag til å forebygge konflikter, er betydelig lavere for Trollheimen (2,91).

Samlet sett er det særlig tilførselen av lokal og erfaringsbasert kunnskap, gjennom grunneier- og brukerrepresentantenes medvirkning i forvaltningen, som vektlegges å ha kommet ut av forsøksordningen. Vårt materiale viser imidlertid at det var høyere forventninger til hva forsøksordningen skulle bidra til, enn det som har vært erfaringene når det gjelder å skape tillit, forebygge konflikter og skape felles forståelse for ulike synspunkt og interesser.

7.6.5 BARRIERER OG UTFORDRINGER KNYTTET TIL MEDVIRKNING

I det siste avsnittet i dette kapitlet om medvirkning, fremhever vi noen av barrierene for medvirkning og utfordringene knyttet til involvering av ulike grupper, som vi har observert gjennom følgeforskningen.

Det fremheves fra flere at det er ressurskrevende å skulle medvirke til forvaltningen og at det i mange sammenhenger forutsetter et visst kompetansenivå. Det er omfattende og komplekse saker og saksmengden er stor i enkelte av styrene. Videre oppleves det av enkelte vararepresentanter som utfordrende å skulle være oppdatert på styrets arbeid uten at det er satt av ressurser til dette. At også vararepresentanter har blitt innkalt til befaringer i de ulike områdene, er i så måte et positivt tiltak for å håndtere denne utfordringen. Det er opplagte forskjeller mellom de ulike representantens erfaring fra tilsvarende styrearbeid, hvor de politisk oppnevnte representantene generelt har mer erfaring enn grunneier- og brukerrepresentantene. På tvers av styrene ser det ut til at spesielt styrelederne har vært opptatt av å senke terskelen for at de med mindre erfaring fra tilsvarende styrearbeid og saksbehandling, skal kunne delta på lik linje med de politiske representantene. Dette er eksempelvis gjort gjennom åpne runder hvor alle får uttale seg om en sak og at det settes av god tid til diskusjoner. Relatert til styrenes arbeid, synes det å være en utfordrende balanse mellom å være strategisk og detaljorientert i arbeidet med verneområdene. Trolig vil det være enklere å engasjere bredt i saker som er mer overordnede og strategiske, slik som arbeidet med revisjon av forvaltningsplaner, besøksstrategi og besøkssentre. Det er likevel slik at mange av styesakene handler om veldig konkrete saker og spesifikke tillatelser, og det er ikke gitt at det er disse sakene som engasjerer bredt. Vi vil understreke at for at de partssammensatte styrene skal kunne bidra til å forbedre lokal medvirkning, forutsetter det et engasjement fra de grunneier- og brukerrepresentantene skal representere og snakke på vegne av. Eksempelvis fremhevet en av grunneierrepresentantene i styret i Trollheimen at han hadde forventet at flere ville ta direkte kontakt med han for å diskutere konkrete saker, enn det som har skjedd i løpet av forsøksperioden.

I ulike sammenhenger har oppnevningssprosessene av grunneier- og brukerrepresentanter også blitt fremhevet som en utfordring for medvirkning, og vi kommer tilbake til dette i kapittel 9.2. Det er særlig problemstillinger knyttet til hvem som skal være ansvarlig for å innkalle og organisere valgene slik at det er åpenhet rundt disse prosessene, hvordan representanter skal rekrutteres siden personlig egnethet vektlegges som avgjørende, samt hvordan prosedyrer for at representasjon fra grunneiere og brukerinteresser går på rundgang.

Følgeevalueringen har vist at det er en rekke utfordringer knyttet til målsettingen om bedre lokal medvirkning i forvaltningen av de fire områdene. Flere av disse kan sees på som generelle utfordringer når det gjelder å skape lokalt engasjement og involvering i beslutningsprosesser. En bevissthet omkring disse utfordringene, både fra forvaltere, styremedlemmer og medlemmer av RU, er avgjørende for å kunne håndtere disse utfordringene og tilrettelegge for bred lokal medvirkning.

8 PÅVIRKER FORSØKSORDNINGEN VERNEVERDIENE?

8.1 INNLEDNING

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot det tredje av følgeevalueringens hovedtema, som er verneverdier, og stiller spørsmålet; påvirker forsøksordningen med grunneier- og brukerrepresentanter i verneområdestyrene verneverdiene? Kapitlet er bygd opp som de to foregående; vi starter med en innledende diskusjon av verneverdier, og viser hvordan vi med utgangspunkt i litteratur, i dialog med oppdragsgiver og med feltet har operasjonalisert dette begrepet. Denne operasjonaliseringen er blitt videreutviklet underveis i følgeforskningen, og bygger derfor på både oppstartrapport (Lundberg et.al 2018) og underveistrapport (Eilertsen et.al 2019). Deretter tar kapitlet utgangspunkt i hvert enkelt verneområde, og beskriver og diskuterer forhold knyttet til verneverdier. Evalueringens samlede datagrunnlag fra 2017 og fram til 2020 ligger til grunn for disse diskusjonene. Avslutningsvis har kapitlet et oppsummerende avsnitt, som trekker fram erfaringer og resultater på tvers av verneområdene, og som inneholder tydelige konklusjoner basert på operasjonaliseringer av verneverdier.

8.2 HVORDAN FORSTÅR OG OPERASJONALISERER VI VERNEVERDIENE?

Verneområdene i Trollheimen, Skarvan og Roltdalen, Raet og Jomfruland er alle opprettet for å ivareta spesifikke verneformål, som er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 4. Verneverdiene er nedfelte i selve verneforskriften, og videre utdypet i forvaltningsplaner for det enkelte verneområde. I designet som ligger til grunn for evalueringen, ligger en samfunnsfaglig tilnærming til verneverdier, der fokus rettes mot forståelser og vurderinger av verneverdier og ikke mot naturfaglige vurderinger av selve verneverdiene. Dette betyr at evalueringen ikke har som grunnlag å kunne påvise eventuelle endringer i biologiske eller økologiske verneverdier. Bakgrunnen for denne innretningen er dels følgeevalueringens varighet, som gjør det komplisert å påvise konkrete økologiske endringer i et avgrenset tidsrom. Dels dreier dette seg om de betydelige metodiske utfordringer som er knyttet til å kunne påvise sammenhenger mellom slike endringer og endringer i forvaltningsmodell. Det er vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad og hvordan verneverdier påvirkes av lokal forvaltning av verneområder, og det finnes få studier av forvaltningsmodellens effekt på verneverdier. Et unntak er Engen og Hausners (2017) studie av dispensasjonsbehandling før og etter forvaltningsreformen i 2009. Vi har forholdt oss til studier som viser at seks av sju fylkesmiljøvernledere var helt eller delvis enige i at naturmangfoldloven, verneforskrifter og forvaltningsplaner ble fulgt godt opp av nasjonalparkstyrene (Riksrevisjonen 2014), og studier som viser at verneområdestyrene har klart å balansere lokale interesser med nasjonale vernehensyn (Hovik og Hongslo 2017). Vi har i følgeevalueringen vært opptatt av å ha et fokus på hvordan verneverdiene kommer til uttrykk i verneområdestyrene som er en del av forsøksordningen, og støtter oss her på Risvoll mfl (2014), som peker på at et utvidet styre kan representere en læringsarena der bærekraftig forvaltning av verneverdier og verdier øker.

Følgeevalueringen stiller disse spørsmålene:

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

8.3 JOMFRULAND

8.3.1 BESKRIVELSE AV NULLPUNKTSITUASJONEN I 2017

I oppstartrappen (Lundberg et.al 2018) beskrev vi en nullpunktsituasjon i 2017 ut fra følgende punkter:

- Styret er opptatt av å ivareta verneverdiene, men både medlemmene og forvalter fremhever at de trenger mer kompetanse om de konkrete naturverdiene.
- Det er et tydelig skille mellom fokus på verneverdier på land og marine verneverdier, og landverdiene fikk mye større fokus enn de marine verneverdiene. All den tid omtrent 3 % av det vernede området er på land, er det litt ironisk at det er dette som får størst fokus.
- Fokuset på verneverdier fikk mer betydning i diskusjoner om telting på Jomfruland, men dette kan vel gjerne sees på som en brukskonflikt.
- En av grunneierne uttrykte tydelig at hovedfokuset er å ta vare på verdiene i et langsiktig perspektiv. Ellers var det for tidlig å si noe om at grunneierens deltakelse i forvaltningen påvirker verneverdiene.

I 2018 beskrev vi følgende situasjon:

- Fokuset på de marine verneverdiene ble større i 2018, samtidig som det tydelig ble et større fokus på verneverdiene generelt sett.
- Verneområdestyret har tatt en proaktiv rolle i forhold til andre etater (Fiskeridirektoratet vedrørende torsk og steinkobbe, skadefelling av gås, hummerfredning). Styret har hatt møte med Mattilsynet vedrørende dyrehold på både Jomfruland og Stråholmen¹⁹.
- Det har utviklet seg en norm om at orientering fra forvalter etterfølges av orientering fra grunneierrepresentantene. Disse orienteringene er svært detaljerte og viser godt hvor mye kunnskap om flora og fauna grunneierne har.
- Diskusjonen rundt telting landet på forbud av hensyn til naturverdiene.
- Diskusjonen i nasjonalparkstyret knyttet til forvaltningsplanen fokuserer i stor grad på et ønske om kunnskapsbasert fakta. Styret er opptatt av status på ulike arter og ny forskning som viser dette.

8.3.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

Vi har tidligere omtalt at det har vært et stort fokus på de landbaserte verneverdiene i, og i tilknytning til, Jomfruland nasjonalpark. Intervjuene som er gjennomført bekrefter dette. Blant annet kommer det frem at mange tror at hele Jomfruland er vernet, noe som kommer til syne med at det er mindre motorferdsel på Jomfruland etter at nasjonalparken ble etablert. En antakelse om dette knytter seg til at selve vernet, verneområdestyret og den

¹⁹ Områder i randsonen til nasjonalparken

økte synligheten har gjort at motorferdselsforbudet respekteres i større grad nå enn tidligere. Samtidig fremhever informanten at dette er uendret når det gjelder sjøsiden av nasjonalparken.

En informant fremhever at det har blitt en økt bevissthet rundt verneverdiene, og informanten undres om dette kan skyldes grunneierrepresentasjonen. Nasjonalparken har, ifølge informanten, ambassadører som bidrar til å skape gode allianser, og dermed til å øke bevisstheten rundt verneverdiene. En annen informant poengterer at grunneierne har vært mer påpasselige og skjerpet enn politikerne, og at de har bidratt med ytterligere tilføyelser til vedtak. Et eksempel som fremheves knytter seg til lokalisering av formidlingstårn nord på Jomfruland (Øitangen) (Sak 2019/28). Dette skal være et formidlingssenter og til allmenn bruk. I møtet fremmet grunneierne bekymring for økt ferdsel, og det at besøkende vil trekke videre nordover og inn i det mest sårbare området. En av grunneierne som ble intervjuet fremhever at de vektlegger en føre-var tankegang tilknyttet ferdsel, og at de etterspurte mer kunnskap om ferdselen de neste årene. Dette resulterte i at det i vedtaket står spesifisert at det etableres et overvåkingsprogram for å se om det registreres skader på naturmiljøet.

En av politikerne mener grunneierne kan bidra til å legitimere beslutningene ved at de er talerør utad, og kan forklare mer om hvorfor de og de beslutningene tas. Grunneierne kan dermed bidra til en større helhetsforståelse, hvor lokalbefolkningen også ser konsekvensene av ulike tiltak i nasjonalparken. Informanten mener at grunneierne kan lære resten av styret hvordan man jobber målrettet slik.

En annen årsak til at bevisstheten kan ha økt er uten tvil at det har vært mange informasjonskampanjer. Gjennom hele følgeevalueringsperioden har nettopp det å informere om vernet, vært viktig for alle i verneområdestyret, og kanskje ekstra viktig for grunneierrepresentantene. Det er informert på hjemmesiden til verneområdet, på Facebook-siden, med informasjonstavler og det jobbes med en brosjyre. En informant fremhever at dette arbeidet har tatt for lang tid, men at det fokuseres på det.

En av politikerne som ble intervjuet forteller at styret er på riktig vei med tanke på de marine verneverdiene. «Vi startet veldig politisk, tenkte på fastboende, deres interesser osv» forteller politikeren. Men underveis har dette endret seg, blant annet med bakgrunn i at dette ble fremhevet i tidligere evalueringsrapporter. Det poengteres at styret har lite kunnskap om de marine verdiene, og at det er en kontinuerlig læringsprosess. En annen politiker er inne på det samme, men etterspør også hvordan man kan sikre kontinuerlig kunnskap om «hva som skjer i sjøen». Informanten spør om det bør tilrettelegges for at denne kunnskapen er en del av verneområdestyret.

8.3.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Det har helt tydelig skjedd en endring til at representantene i verneområdestyret har økt fokus og interesse for de marine verneverdiene, og at de har fremmet dette sterkere overfor forvalter. Dette har blant annet kommet til syne i flere henvendelser fra verneområdestyret til Fiskeridirektoratet. Når det gjelder kunnskap er det en utfordring at det kan skje store endringer i styret hvert fjerde år, og at det mest sannsynlig er grunneierne som vil bevare kontinuiteten i styret. Dette utfordrer alle verneområdestyrer, ikke bare på Jomfruland, til å

tenke på hvordan de skal sikre at kunnskap om, og status for, verneverdiene, er enkelt tilgjengelig for hvert nytt styremedlem.

Det som også har blitt tydelig underveis på Jomfruland, er at grunneierrepresentasjonen også bidrar til et større fokus på verneområdets randsoner. Grunneierne ser ikke på den sosialt definerte nasjonalparkgrensen som en grense for deres engasjement, og ser dermed på områdene som deler av en større helhet. Dette har medført at noen av diskusjonene i verneområdestyret ikke dreier seg om verneverdiene, men om faktorer som indirekte kan bidra til å påvirke verneverdiene.

Grunneiernes engasjement og kunnskap bidrar til at verneverdiene blir bedre kjent også for andre. Det er vanskelig å si om dette er en endring, eller om det at disse representantene nå sitter i verneområdestyret bidrar til økt legitimitet i lokalsamfunnet for deres kunnskap. Sånn sett kan grunneierrepresentasjonen også bidra til en større aksept og forståelse for verneverdiene.

8.4 RAET

8.4.1 BESKRIVELSE AV NULLPUNKTSITUASJONEN I 2017

I oppstartrapporten beskrev vi følgende:

- Alle styremedlemmene uttrykker at de er opptatt av å ivareta verneverdiene på en best mulig måte, samtidig som det etterlyses mer kunnskap om de marine verdiene spesielt.
- Ønske om satsning på marin forskning i Raet, dialog med kompetansemiljø (HI, NIVA, UiA, GRID og Center for Coastal Research) slik at tilbud om fremtidige forskningsprosjekter bedre kunne tilpasses styrets behov og ønsker.
- Et fremtidig besøksenter viktig for formidling av kunnskap om verneverdiene.
- Oppmerksomhet også for saker utenfor verneområdet med effekt på verneverdiene, eksempelvis håndteringen av en konflikt mellom hytteeiere og beitenæring om oppsetting av gjærer.
- Grunneierrepresentantene opptatt av å bidra til å skjøtte landskapet og ta ut busk og kratt som gjør at det gror igjen.
- Grunneierrepresentantene opptatt av å kanalisere og tilrettelegge for ferdsel og parkering siden det er et mye brukt turområde i et befolkningstett område. Dette er noe som på sikt kan skape slitasje og det anses derfor nødvendig å kanalisere bruken av området gjennom tilrettelegging.

I 2018 beskrev vi:

- Styret har etablert en rekke samarbeid (blant annet med Norwegian Blue Forest Network og Center for Coastal Research) for å styrke kunnskapen om de marine verneverdiene. Involvert i et nordisk forskningsprosjekt om marine nasjonalparker, finansiert av Nordisk ministerråd.
- Styret samarbeider med Universitetet i Agder om finansiering av en masteroppgave som ved hjelp av DNA-kartlegging skal fastslå hva slags fiskearter som befinner seg i en del av verneområdet.

- Styret er opptatt av hva slags presedens ulike saker eventuelt kan gi for fremtidig forvaltning og har eksempelvis vedtatt tillegg til forvalters innstilling for å understreke at avslag på ulike søknader gis fordi man ikke ønsker å skape presedens for lignende tillatelser.
- Videre er det en utbredt forståelse av at området er mye brukt og balansen mellom verneverdiene og tilrettelegging for denne bruken er derfor noe styret er opptatt av. Grunneierrepresentantene har ved flere anledninger tatt opp forhold knyttet til randsonen rundt verneområdet.
- At problematikk knyttet til randsonene og hva slags effekt tiltak har for verneverdiene innenfor verneområdet gjentatte ganger reises av grunneierrepresentanter, tyder på at det hersker ulike oppfatninger i styret om dette.

8.4.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

I intervjuene kommer det tydelig frem at grunneierrepresentantene har hatt høye forventninger til hva som skal skje med selve verneområdet i etterkant av opprettelsen av nasjonalparken. De vil at det skal «vises» at Raet har blitt en nasjonalpark. Portalen som har blitt etablert på Spornes og de oppdaterte informasjonstavlene fremheves som et av få synlige bevis på at det har blitt en nasjonalpark i området. Det etterlyses bedre skilting, mer tilrettelegging rundt innfallsportene og etableringen av det fremtidige besøkssenteret. Likevel uttrykker grunneierrepresentantene at de har forståelse for at ting tar tid, og at de tross alt bare har sittet i styret en kort periode. Imidlertid kommer det frem at de hadde sett for seg et større fokus på skjøtsel og aktiviteter som fremmer verneverdiene. Befaringer vektlegges som veldig positivt, fordi dette gjør at alle styremedlemmene kommer «ut» i parken og får se og oppleve verneverdiene på nært hold.

En av grunneierrepresentantene gir uttrykk for at det har vært mange byggesaker, med et stort detaljfokus i løpet av perioden. Han mener at dette ikke nødvendigvis er kunnskap grunneierne besitter, og at dette har tatt bort fokuset fra de større sakene. Videre er det flere av grunneierrepresentantene som mener at arbeidet med forvaltningsplanen burde ha kommet forut for besøksstrategien, og det blir beskrevet som rekkefølgefeil og det å begynne i «feil» ende. Dette synet ble delt av flere av grunneierne i møtet i mars 2020 og det ble blant annet påpekt at forvaltningsplanen ville hatt større fokus på verneverdiene i større grad enn det besøksstrategien har hatt. Der har fokuset vært å tilgjengeliggjøre og tilrettelegge for bruk. Videre påpekes det at det er beklagelig at det nå tar enda lengre tid å få forvaltningsplanen på plass.

Et tilbakevendende tema når det gjelder skjøtselstiltak i verneområdet, er betydningen av at oppdrag gis til de berørte grunneierne. Dette har vært viktig for alle grunneierrepresentantene i styret, og det vektlegges også som positivt av andre grunneiere. På grunneiermøtet i mars 2020 kom det frem at flere ikke trodde dette ville vært mulig å få til i samme grad uten grunneierrepresentantene i styret.

Som nevnt tidligere i kapittel 6.2 om forenkling og effektivisering, er det ulike oppfatninger av hvordan begrepet randsoner skal defineres og hva slags praktisk betydning det skal ha for saksbehandling etter andre lovverk utenfor verneområdet, og videre hvordan kommunene skal ta hensyn til hvordan tiltak utenfor nasjonalparken påvirker verneverdiene på tinnnsiden. På grunneiermøtet i mars 2020, kom det frem at en grunneier hadde opplevd at en av

kommunene hadde brukt randsonen som argument for å avslå en søknad som omhandlet barnehagedrift rett utenfor verneområdet fordi det kunne ha negative effekter for verneområdet. Dette ble avvist av flere grunneiere som stilte spørsmål ved bruken av begrepet randsonen i den konkrete saken. På grunn av ulike forståelser av begrepet, var det enighet blant grunneierne om at randsonen som begrep ikke burde inkluderes i eksempelvis besøksstrategien, slik det foreligger i utkastet som er sendt over til faglig godkjenning fra Miljødirektoratet. Diskusjonene omkring randsonen viser at forholdet mellom verneverdiene på innsiden av vernegrensa og tiltak utenfor verneområdet er omdiskutert.

På spørsmål om forvaltningen blir annerledes med grunneierrepresentasjon med tanke på verneforskriften og verneverdiene, uttrykket forvalteren at hun opplever at grunneierne i styret har respekt for hennes tolkning av verneforskriften. I det store flertallet av saker synes forvalteren at grunneierne støtter seg på hennes tolkning, men at de kanskje dreies litt av politikerne som er opptatt av å bruke skjønnrommet. Ved flere anledninger har styret vært opptatt av hva slags presedens som kan oppstå når det gis tillatelser til ulike tiltak. Samtidig har styret også vært opptatt av å klargjøre skjønnrommet i tolkningen av verneforskriften. Eksempelvis i behandlingen av tillatelser til bruk av motorbåt i forbindelse med en idrettsleir, hvor styret avvek fra forvalters innstilling og ga motorsportklubben tillatelse til å gjennomføre idrettsleiren med motorbåtsportaktiviteter i verneområdet. I behandlingen av klagen, valgte styret å opprettholde vedtaket og gjennom følgende uttalelse understreket de at de ønsket å klargjøre grensene for skjønnrommet:

Styret er bekymret for en gradvis begrensning av utøvelse av fri ferdsel med motorbåt. Forvalter belyser at det er kun organisert ferdsel (av et visst omfang/type) som er gitt rom for å regulere i verneforskriften, og at denne typen motorbåtaktivitet er gitt et forbud i verneforskriften – øvelseskjøring med racingbåter jf § 9 1.ledd. Styret mener dette er et viktig tiltak for ungdom som ofte faller utenfor andre idrettstilbud og organiserte aktiviteter. Styret viser til at det kun er gitt en ettårig tillatelse med svært strenge vilkår og at påvirkningen på verneverdiene skal følges opp under aktiviteten.

Miljødirektoratet har ennå ikke fattet endelig vedtak i klagesaken.

8.4.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

I løpet av følgeevalueringen har nasjonalparkstyret etablert en rekke samarbeid med andre aktører for å øke kompetansen på de marine verneverdiene, som Universitetet i Agder og Havforskningsinstituttet. Videre har Raet nasjonalpark deltatt i et nordisk forskningsprosjekt sammen med to andre marine nasjonalparker. Det er en utfordring for en marin nasjonalpark som Raet, hvor hoveddelen av verneverdiene befinner seg under vann, at mye av oppmerksomheten og diskusjonene handler om landarealer. Videre er det landarealene som får størst oppmerksomhet fra grunneierrepresentantene. På samme tid er det i disse områdene utbyggings- og tilretteleggingstiltak gjøres. Forholdet til hvordan dette kan påvirke de marine verneverdiene er derfor avgjørende, noe det har vært en bevissthet omkring blant alle styrets medlemmer

At besøksstrategien har kommet før forvaltningsplanen, oppleves av flere som en utfordring, og det er spesielt forvaltere og grunneierrepresentantene i styret som er opptatt av dette. Arbeidet med besøksstrategien har innebåret at fokuset i de strategiske diskusjonene i styret har vært preget av tilrettelegging, merkevarebygging og promotering av nasjonalparken.

Dette ble av flere grunneierrepresentanter trukket frem som en kontrast til å jobbe med verneverdiene av flere grunneierrepresentanter. At det er mange bedrifter og næringslivsaktører i området rundt Raet som har ønsket å profilere seg som nasjonalparkbedrifter og bruke logen til nasjonalparken i markedsføringsammenheng, viser videre at flere diskusjoner i styret har handlet om aspekter knyttet til merkevarebygging. Likevel, grunneierrepresentantenes fokus på tilrettelegging, kanalisering av ferdsel og informasjonstiltak som skilting, bunner i ønsket om å ta vare på verneverdiene. At nasjonalparken er et mye brukt nærturområde både for lokalbefolkningen og hytteeier, skaper utfordringer som grunneierne opplever nærere enn det de politiske representantene i styret gjør. Det er derfor naturlig at grunneierne har hatt et fokus på skjøtsel, tilrettelegging for beitebruk og nødvendige fasiliteter som vei, parkering, toaletter og avfallshåndtering.

I løpet av forsøksperioden har styret behandlet 163 saker (Tabell 4 i vedlegg 3), noe som vitner om en stor saksmengde. Av disse er 112 registret i Miljøvedtaksregisteret. Dette viser at nesten 70 prosent av sakene har omhandlet enkeltvedtak som i henhold til Forskrift for Miljøvedtaksregisteret (FOR-2013-06-14-643) skal registreres her, som dispensasjoner fra verneforskriften hjemmelet i naturmangfoldlovens § 48. Disse sakene spenner bredt og handler om eksempelvis søknader om tillatelser for riving av eksisterende bygg og brygger for å oppføre nye, nødvendig vedlikehold av eksisterende bebyggelse, flyvning med drone og bruk av områder for å arrangere konserter. I disse konkrete sakene har de aktuelle verneverdiene blitt diskutert og når styret har gitt tillatelser har de ved flere anledninger lagt til ytterligere vilkår til forvalterens innstilling. Videre har styret gjennom hele perioden vært opptatt av hva slags presedens eventuelle tillatelser kan skape for den videre forvaltningen. Konsekvensene for de marine verneverdiene blir i varierende grad diskutert, og at det er behov for kunnskaps- og kompetansebygging omkring dette har kommet frem ved flere anledninger.

Som beskrevet over, har styret vært opptatt av å avklare skjønnsrommet de har i saken om tillatelse til motorbåtaktiviteter. Fra våre observasjoner er det likevel ingenting som tyder på at det er grunneierrepresentantene i styret som har vært mest opptatt av å teste ut det lokale handlingsrommet. Snarere grunner nok dette i at nasjonalparken er ny og at styret er inne i sin første periode og at det derfor er ønskelig å avklare grensene for det politiske skjønnnet og hvor strengt verneforskriften skal tolkes på akkurat dette punktet.

8.5 TROLLHEIMEN

8.5.1 BESKRIVELSE AV NULLPUNKTSITUASJONEN I 2017

I oppstartrappen og underveisrapporten beskrev vi:

- Alle informantene sier at verneverdiene er viktig og det blir pekt på at en del av hensikten med flere interesser involvert er nettopp å få større forståelse av verneverdier og at ansvarliggjørelser er et viktig aspekt ved dette.
- Det blir pekt på at de beste beslutningene skjer ved å bruke et politisk skjønn, basert på et faglig grunnlag.
- Andre sier derimot at de ikke tror styret er best til å forvalte verneverdiene, fordi det er for mange økonomiske interesser som har uttrykte ønsker om å bygge ned områder eller bruke områdene til kommersielt drevet turisme og friluftsliv.

- Det ble ytret bekymring for utviklingen som skjer i Trollheimen med ønsker om stor utbygging og mye aktivitet, og at det er viktig å gi vernet en enda større betydning. Styret ble da ansett som en arena hvor mange parter får mulighet til å diskutere slike saker grundig for å ivareta verneverdiene.
- Det ble også pekt på et behov for å gi de mindre naturreservatene mer oppmerksomhet.
- Det ble videre påpekt en manglende dialog om randsonene til verneområdene og behov for større grad av helhetlig økosystemtankegang.
- Det ble nevnt at forvaltningen av verneverdiene har vært for fragmentert, uten tanke på hvordan de ulike økosystemer er avhengig av hverandre.
- Det ble pekt på behovet for opplæring, økt kunnskap og forståelse av verneverdiene, for å kunne ivareta en mer helhetlig økosystemtankegang.
- Med et bredt sammensatt styre ser en informant muligheten til å samarbeide om å påvirke aktiviteten i randsonene slik at også verneverdiene i disse områdene blir ivaretatt.

8.5.2 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

Representantene i styret gir uttrykk for at de er opptatt av verneverdiene og mener også at disse blir ivaretatt gjennom verneforvaltningen. Forvalter peker på at det generelt er for lite kunnskap om verneverdiene, men at representantene generelt er opptatt av verneverdiene. Styret støtter ofte forvalter sin innstilling med unntak av noen få saker.

Et eksempel på hvordan forsøksordningen kan påvirke verneverdiene er i forhold til bruk av droner. Det er ikke begrensninger på dronebruk i Trollheimen og verneforskriftene har derfor ikke kunne blitt tatt i bruk. I diskusjon mellom styrerepresentanter kom det opp ulike meninger om bruk av droner, og hvorvidt droner kunne brukes som verktøy til markedsføring av området. Styret endte opp med et enstemmig vedtak om å begrense dronebruk inntil videre. I etterkant av dette møtet ble det fremhevet av en representant at denne samstemte beslutningen om å begrense dronebruken inntil videre, sannsynligvis ville vært vanskelig å oppnå om ikke de mange ulike interessene hadde sittet ved samme bord og diskutert dette.

Et annet eksempel på hvordan forsøksordningen kan påvirke verneverdiene er i forhold til klopplegging. Fylkesmannen hadde gitt DNT tillatelse til klopplegging og verneområdeforvalter opplevde utfordringer med å få tiltakshaver til å bruke egnede materialer. I styrets diskusjoner ble det fremhevet at steiner som brukes må være de som ligger på stedet. Det ble videre pekt på viktigheten av å ikke bruke steiner som er kulturminner. Gjennom denne dialogen i styret har tiltakshaver endt opp med å bruke andre materialer enn opprinnelig planlagt, som er mer egnet for å ivareta verneverdier i området.

Et tredje eksempel som er relevant i forhold til verneverdiene er knyttet til torvlegging. Ved forslag om henting av torv utenfor lokalområdet ble det av en styrerepresentant fra Sametinget pekt på ulemper ved å bruke materiale som ikke er naturlig for denne regionen.

Et fjerde eksempel viser hvordan flere representanter, inkludert grunneier- og brukerrepresentantene, gjennom arbeidet med besøksstrategiene har fått endret oppfatning fra å ha en opprinnelig holdning der innfallsporten(e) skulle være få og store,

gjerning med eget informasjonssenter, til at det skal være enkle installasjoner med nødvendig og nyttig informasjon, fordelt på flere innfartspunkter. Den sistnevnte løsningen er for å spre trafikken og unngå overbelastning med påfølgende terrengslitasje i deler av Trollheimen.

En representant fra Sametinget anser det som en viktig del av styrearbeidet å bidra til å begrense utbygging og økt aktivitet i området. Representanten sa at det ser ut til å være et skille blant representantene i verneområdestyret mellom de som er veldig opptatt av utvikling av regionen og landskapet, og de som er mer opptatt av naturen og verneverdier.

Grunneierrepresentantene ga begge uttrykk for at verneverdiene er viktig, men virker å ha ulike syn på hva som oppleves som trusler for verneverdiene. Den ene representanten pekte på viktigheten av å tenke helhetlig om verneområdet. Det ble pekt på at andre representanter i styret gjerne kan ha mer fokus på utvikling av områder, og da er det viktig å huske på at man må forholde seg til verneforskriften og verneverdiene de er satt til å forvalte. En annen grunneierrepresentant opplevde den økte aktiviteten i verneområdet som en trussel for verneverdiene. Grunneieren sa: «vi verner bort bruken slik den var den gang det var bruk gjennom jakt, hogst, slåtteeing og beite. Nå er det omvendt, det er lite av alt dette, men i stedet skal turistene inn. Det er helt snudd om, [...] og nå forfaller det vi egentlig skulle ta vare på». Videre sa grunneierrepresentanten: «Det var ikke mye folk i Trollheimen før, men når det nå stadig er mer folk blir naturen på vikende front».

En brukerrepresentant for beitenæringen opplever at det gjennom styrearbeidet kommer mange bra innspill fra ulike aktører, og at diskusjonene rundt ulike tema blir stadig rikere og slik sett bedre. Representanten sa: «I og med at vi er såpass mange i styret i Trollheimen, er det også som regel alltid noen som sitter med noe kunnskap om det aktuelle område eller saken».

En av brukerrepresentantene viste til at potensielle negative sider med fokuset på verneverdiene, er at funksjonshemmede og eldre blir tilsidesatt som brukere i Trollheimen på grunn av strenge regler i forhold til motorferdsel og tilrettelegging.

Det er et generelt fokus i styret på å unngå overbelastning av naturverdiene. Både grunneierrepresentanter, representanter fra reindriften og fra Sametinget pekte også på behovet for beiting for å bevare biomangfold. Forvalteren viser til at det er en fordel å ha en bred representasjon ved styrebordet, og sa: «De partssammensatte representantene virker å ha større fokus på dyre- og plantelivet enn politikerne».

8.5.3 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Eksemplene over er illustrasjoner på hvordan forsøksordningen kan påvirke verneverdier. Deltakelse i verneområdestyret for eksempel fra de som fremmer økt aktivitet, enten gjennom friluftsliv eller annet, gir en ansvarliggjøring og økt forståelse mellom ulike aktører. Når økt kunnskap kommer på bordet i konkrete saker, ser det ut til å være lettere å få forståelse for hvorfor tilrettelegging for turgåing (bruer, klopplegging og merking av stier) må gjøres med varsomhet i områder der vegetasjonen er sårbar for tråkkskader og/eller dyrelivet er utsatt for forstyrrelser fra mennesker.

Et annet eksempel som kan trekkes fram er spørsmål knyttet til barmarkskjøring. Ved å ha aktører som benytter seg av barmarkskjøring representert i verneområdestyret, får man også en forståelse rundt behov og interesser, og deres deltakelse kan kanskje ha noe å si for hvor langt de vil strekke seg for å unngå å søke tillatelser til barmarkskjøring, på samme tid som at andre aktører får økt kunnskap om hvordan slik aktivitet faktisk foregår.

Felles for alle representantene og aktører som bruker arealene i Trollheimen, kan synes å være at deltakelse i verneområdestyret gir en større ansvarliggjøring, og forvalter tror representantene forsøker å forstå hverandres behov og presser samtidig mindre på med egne interesser og behov enn de kunne gjort, nettopp på grunn av at de sitter i verneområdestyret. En endring som ser ut til å ha skjedd i løpet av perioden med prøveordningen, er at de ulike aktørene i verneområdestyret ser mer på hverandre som samarbeidspartnere.

8.6 SKARVAN OG ROLTDALEN

8.6.1 BESKRIVELSE AV SITUASJONEN I 2019

I og med at grunneierrepresentantene fikk innpass i styret først i 2018, har vi ikke beskrivelser av førsituasjonen. Observasjoner fra verneområdestyremøtene i 2018 og 2019 viser at grunneierrepresentantene i stor grad støtter seg på forvalters faglige vurderinger og stemmer for forvalters innstilling. Denne oppfatningen støttes av forvalter, som uttrykker at hun opplever at grunneierrepresentantene i styret har respekt for hennes tolkning av verneforskriften.

8.6.2 DISKUSJON: HVILKE ENDRINGER SER VI – HVORDAN KAN VI FORKLARE DISSE?

Indirekte så kan man hevde at verneverdiene i verneområdet har stort fokus også blant grunneierrepresentantene i styret. I arbeid med besøksstrategien og enkeltsaker som innebærer tilrettelegging for økt trafikk inn i verneområdet (større overnattingskapasitet på turisthytter, organiserte arrangementer som orienteringsløp, sykkelturisme eller nye hytter) har grunneierrepresentantene hatt en restriktiv holdning. Årsaken er at de vil unngå overbelastning av naturverdiene i verneområdet. Parallelt med dette fokuserer grunneierrepresentantene på at det må tilrettelegges for eller ikke gjennomføres så strenge restriksjoner på mulighetene til å fortsette med den tradisjonelle beitingen med husdyr innenfor verneområdet. Denne beitingen er ifølge grunneierne helt nødvendig for å opprettholde det verdifulle beitepregete landskapet i deler av verneområdet. Grunneierrepresentantene mener derfor at de har tydelig fokus på bevaring av verneverdiene i området.

8.7 HVORDAN PÅVIRKER FORSØKSORDNINGEN VERNEVERDIENE?

Gjennom de følgende delspørsmålene, vil vi besvare følgeevalueringens tredje hovedspørsmål: hvordan og i hvilken grad påvirker forsøksordningen med grunneier- og brukerrepresentanter i verneområdestyrene verneverdiene?

- Hvordan kommer verneverdiene til uttrykk i styrenes arbeid?
- Hvilke diskusjoner oppstår i styrene omkring verneverdier?
- Hvordan påvirkes verneverdiene av forsøksordningen?

8.7.1 HVORDAN KOMMER VERNEVERDIENE TIL UTTRYKK I STYRENES ARBEID?

Datamaterialet vårt viser at verneverdier ofte tematiseres i styrenes arbeid, og at dette i særlig grad kommer til uttrykk i konkret saksbehandling som omfatter forholdet mellom bruk og verneverdier. Ofte er dette saker som dreier seg om skjøtsel, byggevirkosomhet, aktiviteter eller ferdsel innenfor verneområdet. Andre ganger blir verneverdiene synlige i større og mer prinsipielle saker, som arbeidet med besøksstrategi. I hvilken grad det er endringer i måten verneverdier kommer til uttrykk i styrearbeidet etter forsøksordningen med grunneiere og brukerrepresentanter i verneområdestyrene, har vi ingen tydelige indikasjoner på. Det er likevel grunn til å hevde at forsøksordningen har bidratt til at diskusjonene om verneverdier skjer oftere, når grunneierrepresentantenes lokalkunnskap møter forvaltningsplanens overordnede og helhetlige hensyn til verneverdiene.

8.7.2 HVILKE DISKUSJONER OPPSTÅR I STYRENE OM VERNEVERDIENE?

Diskusjonene i styrene dreier seg ofte om hvordan det er mulig å balansere verneverdier opp mot bruk. Hvilket handlingsrom som finnes, og hvilke mellomløsninger som kan ivareta både bruk og vern, er gjennomgående diskusjonstema. I underveisrapporten (Eilertsen et.al 2019), trakk vi fram at styrene gjennom sitt arbeid ser ut til å få et tydeligere og mer bevisst forhold til verneverdiene. Kunnskapen om verneverdiene har økt, samtidig som det ser ut til å ha vokst fram en felles og delt forståelse av verneverdiene.

I nasjonalparkstyret for Jomfruland opplever grunneierne at de gjennom å bringe lokalkunnskap inn i styrearbeidet bidrar til å skjerpe vedtakene i retning av et større fokus på verneverdier. Forvalter legger fram gode og kunnskapsbaserte vurderinger i saker som omfatter verneverdier, men grunneierrepresentantene opplever at deres innspill bidrar til ytterligere forbedringer i forhold til ivaretagelse av verneverdier. Deres motivasjon er å bidra til klare og entydige vedtak, som ikke skaper misforståelser eller uklarhet i forhold til verneverdiene. Gjennom tydelig dokumentasjon og gode begrunnelser opplever grunneierrepresentantene å ha fått nesten 100 prosent gjennomslag for sine innspill på dette området.

I de to verneområdene som rommer betydelige marine områder, Raet og Jomfruland, er det tydelig at både bevisstheten og kunnskapen om marine verneverdier har økt i forsøksperioden. Et fokus på landbaserte verneverdier i oppstarten av styreperioden, har endret seg til også å omfatte det marine. I Jomfruland kommer dette for eksempel til syne gjennom flere initiativ fra styret rettet mot forvaltning av hummer, torsk og sjøfugl. Noe av dette er utenfor nasjonalparkgrensene, men viser at styret har et helhetlig blikk på det marine, også i randsonen til verneområdet. Dette er også tilfelle i Raet, der spesielt grunneierrepresentantene trekker fram betydningen av å se verneverdier og bruk i randsoner og verneområde som en helhet. De opplever ikke at grensene for verneområdet representerer en naturlig eller absolutt avgrensning av aktivitet. Samtidig avviser de begrepet randsoner og ønsker ikke at dette skal brukes for å omtale områdene rett utenfor verneområdet.

Vi har i spørreundersøkelsen spurt om forsøksordningen har bidratt til å skape *større interesse for deltakelse i forvaltnings- og skjøtelsesarbeid* (Figur 20). Det vi ser her er at det for

Trollheimen sin del er nesten helt like svar på hva man forventet innledningsvis i 2017/2018 og hva man erfarer i 2020. For de andre områdene er det større forskjeller mellom forventninger og erfaringer, og det er en tydelig nedgang fra 2018 til 2020. Samtidig er det lave verdier på dette, ingen av gjennomsnittsverdiene er på 4: i ganske stor grad, men alle plasserer seg mellom 4 og 3: hverken eller.

Vi ser i spørreundersøkelsen at respondentene fra Jomfruland hadde størst forventninger til at forsøksordningen kunne bidra til å *styrke ivaretagelsen av verneverdiene* og at de også er de som i størst grad sier de har erfaringer med det. Rætt utpeker seg med den største nedgangen fra forventninger til erfaringer, fra et gjennomsnitt på 4,00 til 3,41.

På bakgrunn av datamaterialet samlet inn gjennom følgeevalueringen kan vi derfor konkludere med at forsøksordningen med grunneier- og brukerrepresentanter i verneområdestyrene, har bidratt til flere diskusjoner omkring verneverdier. I hvilken grad disse diskusjonene har bidratt til å styrke eller svekke ivaretagelsen av verneverdiene, har vi vi ikke grunnlag for å si noe entydig om. Et hovedfunn fra følgeevalueringen er at verneforskriftene setter klare og tydelige rammer for hvilke avgjørelser verneområdestyrene har mulighet til å fatte. Ivaretagelse av verneverdiene er et overordnet mål for verneområdestyrenes virksomhet, og denne forståelsen ser ut til å være felles og delt av styrerepresentantene, også de som representerer grunneier- og brukerinteresser.

8.7.3 HVORDAN PÅVRIKES VERNEVERDIENE?

Vi har i innledningen rettet oppmerksomheten mot de betydelige utfordringene som er knyttet til å skulle påvise klare sammenhenger mellom forvaltningsmodell og verneverdier. Dette gjelder også for vår studie, der det ikke har vært mulig å påvise at forsøksordningen med grunneier- og brukerrepresentanter har påvirket verneverdiene i noen entydig retning.

Det evalueringen tydelig viser, er at bevisstheten og kunnskapen om verneverdier har økt blant representantene i verneområdestyrene. Det er ikke mulig å påvise at dette har noen klar sammenheng med forsøksordningens utvidelser av styrene, men det er grunn til å tro at denne generelle oppfatningen av verneverdier vil bidra til at styrene har et tydelig fokus på ansvaret for ivaretagelse av verneverdier. Vi har i rapporten vist mange eksempler på at verneområdestyrene i stor grad balanserer hensynet til lokale interesser med nasjonale vernehensyn, slik de er nedfelte i verneformål og forvaltningsplan. Det som er tydelig i forsøksordningens utvidelse av verneområdestyrene med grunneiere- og brukerrepresentanter, er at det oppstår utfordringer når grunneierrepresentanter som er utnevnt på bakgrunn av lokal tilknytning og kunnskap, samtidig er gitt en rolle som forvaltere av en helhet. Det kan være en vanskelig balansegang når en har inngående kjennskap til deler av verneområdet, og samtidig må heve blikket og se helheten som verneområdestyret forvalter under ett. Samtidig som vi ser at dette har vært utfordrende, ser vi også at dette har vært løst på gode måter i det enkelte verneområdestyre, ved at ulike argument og hensyn er blitt åpent diskutert i de bredt sammensatte styrene, og at en som styre har klart å samle seg om felles beslutninger der hensynet til verneverdier har stått sterkt.

9 HVA BIDRAR DENNE FORSØKSORDNINGEN MED I FORVALTNINGEN AV VERNEOMRÅDER?

I dette kapitlet starter vi med å oppsummere erfaringene fra følgeevalueringen av forsøksordningen med grunneiere og brukerrepresentanter i verneområdestyrene. Deretter tar vi opp noen sentrale tema som er blitt synlige underveis i følgeevalueringen, og som vi oppfatter som svært relevante for forvaltningen av verneområder, selv om de i noen grad går ut over evalueringens tre overordnede spørsmål. Temaene vi trekker fram er representasjon, kommunikasjon og rolleutforming. Vi drøfter disse med utgangspunkt i data samlet inn i følgeevalueringen, og legger vekt på å reflektere over hvordan representasjon, kommunikasjon og rolleutforming kan ha betydning for forvaltningen av verneområder.

9.1 GENERELT GODE ERFARINGER MED FORSØKSORDNINGEN

Evalueringen viser at det er gode erfaringer med forsøksordningen blant styrerepresentanter, medlemmer av rådgivende utvalg, forvaltningen og aktører med interesser i verneområdene. Det er ikke mulig å konkludere med at forsøksordningen har skapt alvorlige utfordringer hverken for verneområdestyrene, forvaltningen eller verneverdiene. Et av de mer overordnede spørsmålene i spørreundersøkelsen knytter seg til om man er fornøyd med forsøksordningen og hvorvidt man ønsker at den videreføres. Respondentene er overveldende positive til forsøksordningen (Figur 25). Her ser vi at 67 prosent er positive eller svært positive, og at det er svært få som er negative eller svært negative (henholdsvis 4 prosent og 2 prosent). Vi har brutt disse tallene ned på rolle i forvaltningen og verneområde (Figur 26), og ser da at grunneierne er mest fornøyde, etterfulgt av bruker- og interesserepresentantene, men også politikere og forvaltere er positive. Ser vi på respondentenes tilknytning til verneområder (Figur 27), er det Jomfruland som er mest positive til forsøksordningen, etterfulgt av Skarvan og Roltdalen, Trollheimen og Raet. Selv om Raet totalt scorer lavest, er det her vi finner flest som er svært positive.

Et annet funn fra spørreundersøkelsen er at 73 prosent av respondentene ønsker at forsøksordningen skal videreføres i eget verneområde, og at 60 prosent ønsker at forsøksordningen skal videreføres i alle verneområder i Norge. Vi ser at Jomfruland i større grad ønsker forsøksordningen videreført i eget område, og at Raet i mindre grad enn de andre tre områdene anbefaler at forsøksordningen innføres i alle verneområder.

Ut fra respondentene i spørreundersøkelsen, kan vi dermed konkludere med et stort ønske om å videreføre forsøksordningen, og med at de har overordnet gode erfaringer med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrene.

De positive tendensene fra spørreundersøkelsen bekreftes langt på vei også av informantene i de fire områdene. Ser vi dette ut fra de tre hovedspørsmålene i evalueringen, kan vi konkludere på følgende måte. Partssammensatte verneområdestyrene bidrar til en rekke faktorer som kan brukes som forklaring på at det i all hovedsak er positive erfaringer med forsøksordningen:

- økt lokal medvirkning gjennom lokal forankring og vektlegging av lokalkunnskap
- økt tilgjengelighet ved at representantene i verneområdestyrene er tilgjengelige og nærmere der beslutningen gjelder
- økt legitimitet både for vedtakene og for selve arbeidet verneområdestyret gjør
- økt samspill med kommuner, fylkesmann, Sametinget og andre offentlige organer
- stor respekt for hverandre: mye skryt til forvalter og styreleder
- kontinuerlig kompetanseheving
- økt kunnskap om, og fokus på, verneverdiene
- økt fokus på marine verneverdier
- økende avklaringer av ansvarsområdene; randsone versus verneområder
- økende fokus på handlingsrommet verneforskriftene gir
- økt «eierskap» til verneområdene når man sitter i verneområdestyret

Samtidig vet vi at alle disse punktene henger tett sammen, og at alle punktene i denne oppsummeringen selvsagt ikke er gjeldende for alle områdene. Men sett under ett, vil vi påpeke at dette er faktorer som har bidratt til forsøksordningens suksess. Vi vil nå gå nærmere inn på temaet representasjon, og drøfte hvordan ulike ordninger ser ut til å ha betydning for forvaltningen av verneområder.

9.2 LOKALE INTERESSER, REKRUTTERING OG VALG AV GRUNNEIERREPRESENTANTER

Mange av de utfordringene verneområdestyrene har opplevd, knytter seg på en eller annen måte til representativitet. I kapittel 2.2 diskuterte vi nettopp ulike aspekter knyttet til representativitet, og vi landet på en definisjon som sier at representativitet er at noe gjøres gyldig ved at det synliggjøres av andre. Et viktig skille går da mellom hvem en representant *er* og hva en representant *mener*. Et viktig poeng når man velger representanter som skal representere noe (her: grunneiere og andre interesser), er at man er klar over at man kun kan være ansvarlig for det man mener, og ikke hvem man er. De diskusjonene man har hatt i Raet har i stor grad fokusert på hvem man *er*, heller enn på å sikre et bredere meningsfellesskap. Jomfruland og Raet har valgt to ulike strategier, hvor Jomfruland har invitert hyttebefolkningen med i forvaltningen, mot Raet hvor disse er ønsket utelatt til fordel for de som bor og driver aktivitet i området. Både i Trollheimen og Skarvan og Roltdalen svarte grunneierrepresentantene i verneområdestyret at de ikke ønsket at hytteeiere skulle være invitert inn i forvaltningen. Nettopp ved at man skulle oppnevne *grunneierrepresentanter* vil man møte et slikt dilemma. Pitkin (1967) og Celis et al. (2008) påpeker at det er meningene, synspunktene, holdningene og verdiene til representantene man bør fokusere på, og ikke hvilken gruppe de representerer. Dermed går man bort fra det Ringkjøb og Aas (2007) poengterer som viktig i Norge; sosial representasjon, og man fokuserer heller på å sikre et mangfold av sosiale erfaringer og perspektiver, slik at man kan endre og utvikle dagsorden og beslutningene (Young 2011). Slik pluralistisk representasjon vil også måtte imøtekomme konteksten i de enkelte områdene. Uansett hvor mye man bygger institusjonelle rammeverk, vil det være lokale variasjoner og lokale forhold som vil utfordre disse rammeverkene (Ostrom 2007), og det er dermed ingen felles løsning som vil passe alle. Med dette som bakteppe vil vi nå gå inn på tre aspekter ved representasjon; hvem man representerer, utvelgelsesprosessen, og hvordan man håndterer kommunikasjon med de man representerer.

9.2.1 HVEM REPRESENTERER MAN? FRA GRUNNEIERE TIL LOKALE OMRÅDER?

En tydelig problemstilling i forsøksordningen er hvem de ulike grunneier- og brukerrepresentantene egentlig representerer. Dette kobles selvsagt også tett til hvem som bør være representert i de ulike verneområdestyrene, og hvor stort et verneområdestyre bør være.

I forsøksordningen har vi sett at det er variasjoner i forståelsen og oppfatningen av hvem man representerer. På Jomfruland har det blitt fremhevet at grunneierrepresentantene heller føler seg som lokalsamfunnsrepresentanter, mens man i Raet, Trollheimen og Skarvan og Roltdalen oppgir at man representerer grunneierne. I Raet har representasjonen i verneområdestyrene også bidratt til etableringen av lokale grunneierlag, for å ha de nødvendige fora å diskutere relevante saker i. I Trollheimen har det vært store diskusjoner rundt *hvem* som skal være representert i verneområdestyret, både i forhold til hvilke og hvor mange av de ulike interessegruppene som skal være representert. I tillegg ser vi at det er overlapp mellom representasjon i rådgivende utvalg og verneområdestyret i Trollheimen og Skarvan og Roltdalen.

På spørsmål fra oss svarer de langt fleste av de vi har intervjuet både i Jomfruland og Raet, at forsøksordningen har en ideell sammensetning av representanter. Det vektlegges at man ikke kan ha et flertall av grunneiere for å sikre styrets legitimitet, samtidig som det ikke kan være for mange representanter. Videre sies det at kombinasjonen av grunneiere og politikere bidrar til et legitimt, profesjonelt og kunnskapsrikt styre. I Trollheimen har det blitt fremhevet at det ikke er nok med to grunneierrepresentanter for å representere rundt 500 grunneiere i et så stort verneområde. Enkelte grunneiere utenfor styret uttaler at de opplever at andre aktører forfordes på bekostning av dem. Brukerrepresentantene i Trollheimen anser det som svært positivt å kunne representere brukerinteresser på områder hvor verneforvaltningen har stor betydning for deres virke. Det vektlegges videre av flertallet i styret at den allsidige deltakelsen av ulike aktører er med å bidra til å øke kunnskapsgrunnet i saksbehandlingen. Samtidig vil vi poengtere at prinsippet om privat arverett er sentralt i norsk rett.

En annen utfordring knyttet til representasjon dreier seg om samiske interesser. Gjennom konsultasjonsplikten med Sametinget skal Sametinget oppnevne representanter til verneområdestyrene i Skarvan og Roltdalen og i Trollheimen. I begge disse verneområdestyrene har Sametinget valgt ut representanter som har nær tilknytning til reindrifta innenfor det respektive verneområdet. I forsøksordningen har det i Trollheimen i tillegg vært en *bruger*representant fra reindrifta i styret. Dette skaper utfordringer, ikke nødvendigvis innad i styret, men mellom styret og ulike interesser i omverdenen. Det er små forhold innen reindriftsnæringen i denne delen av landet. Da blir det utfordrende når man som i Trollheimen skal utnevne tre representanter i et område der det er to familier som driver med reindrift. Det blir dermed en utfordring å sikre bred og god representasjon av samiske interesser i verneområdestyret.

Størrelsen på verneområdestyrene og forholdet mellom de ulike interessene *har* noe å si for arbeidet. I forsøksordningen er det verneområder med stor variasjon i antall styrerepresentanter. Jomfruland har fem representanter, Raet har seks, Skarvan og Roltdalen har elleve og Trollheimen har seksten. Vi har ingen forutsetninger, ut fra denne

forsøksordningen, til å si noe om den optimale styrestørrelsen. Vi antar at det ikke finnes en optimal størrelse, og at dette må vurderes ut fra den lokale konteksten.

Vi vil imidlertid fremheve et forhold som ser ut til å ha fått mye oppmerksomhet i opprettelsen av verneområdestyrene og i etableringen av forsøksordningen. Dette gjelder forholdet mellom antall verneområder og representasjon. Som vist i Tabell 3, har verneområdestyrene i Jomfruland og Raet ansvaret for to verneområder hver. Trollheimen har forvaltningsansvar for totalt fire områder, og Skarvan og Roltdalen for totalt fem områder. Dersom det hadde vært tatt utgangspunkt i prinsippet om rullerende representasjon, ville det også gi variasjon i hvilke verneområder som vil være «representert» i verneområdestyrene. Når to grunneiere er representert i verneområdestyret for Trollheimen, kan dette være to grunneiere i for eksempel Trollheimen landskapsvernområde. Da kan dette bety at de tre andre verneområdene ikke har grunneierrepresentasjon. Med rullerende representasjon i et verneområde med stor utstrekning vil det være mulig å sikre en bredere geografisk representasjon fra grunneiere i verneområdestyret.

En annen problemstilling knytter seg til sammenslutninger av interesser. I Trollheimen er Trondhjems turistforening representert i verneområdestyret sammen med Forum for natur og friluftsliv (FNF) Møre og Romsdal. Trondhjems turistforening har flere hytter i verneområdet, men er samtidig et av medlemmene til FNF Møre og Romsdal. I tillegg sitter *både* Trondhjems turistforening og FNF Møre og Romsdal i rådgivende utvalg, noe som kan oppfattes som en uheldig dobbeltrepresentasjon. FNF Møre og Romsdal er en sammenslutning av flere naturvern- og friluftsjnteresser, og skal tale på vegne av disse, inkludert turistforeningene DNT Sunnmøre, Trondhjems turistforening, DNT Romsdal og Kristiansund og Nordmøre Turistforening. Dersom en slik dobbeltrepresentasjon oppfattes som uheldig, kan et mulig alternativ være å la sammenslutninger være representert i verneområdestyrene, og la enkeltforeningene sitte i rådgivende utvalg. Dette kan også bidra til at rådgivende utvalg blir et dialogforum, slik det etterspørres blant våre informanter.

9.2.2 HVORDAN SKAL «VI» VELGE HVEM SOM SKAL REPRESENTERE «OSS» I VERNEOMRÅDESTYRET?

Proessen for valg av grunneier- og brukerrepresentanter i verneområdestyrene har blitt diskutert i intervjuer med både forvaltere og styrerepresentanter i de fire områdene. Noen av de problemstillingene som kommer frem presenteres under:

- Bør det være et krav om minsteareal på eiendom som utelukker hytteeiere og grunneiere med små eiendommer?
- Hva skjer når kravet om at man må være grunneier utelukker rettighetshavere, som beiterettigheter, fiskerettigheter, rettigheter til skog?
- Må man ha eiendom i selve verneområdet, eller kan man være i verneområdestyret hvis man er i grunneierlag eller velforening som er berørt?
- Hvordan skal man sikre at grunneiere som ikke er med i grunneierlag også har mulighet til å bli valgt som representant i verneområdestyret?
- Hvem skal være ansvarlig for å velge ut grunneier- og brukerrepresentanter til verneområdestyret; bør kommunen ha dette ansvaret?

- Skal grunneierrepresentantene rullere mellom kommuner når verneområdet dekker flere kommuner?
- Skal kommuner som har størst andel av verneområdet få større grunneierrepresentasjon i styret?

Vi ser at det er ulike måter å velge representanter på i forsøksordningen. Slik må det nødvendigvis være når en skal ivareta hensyn til de lokale forholdene. Samtidig kan det være nødvendig med tydelige retningslinjer fra direktoratet når det gjelder prosessen og prosedyrene for gjennomføring av valg av representanter til verneområdestyret, eksempelvis krav til annonsering av valget i forkant av valgmøter og mulighet til å foreslå kandidater. Samtidig vil vi poengtere ønsket fra Jomfruland om at verneområdestyret også kan inkludere representanter som fremmer noen av verneverdiene. For verneområder der deler av arealene er vernet på grunn av kulturlandskapsverdier dannet gjennom lang tids landbruksdrift, kan det være viktig å ha representanter i verneområdestyret med landbruksfaglige kunnskaper.

9.2.3 HVORDAN HÅNTERER MAN KOMMUNIKASJON MED DE MAN REPRESENTERER?

For å sikre lokal medvirkning og at de en er valgt for å representere opplever å bli hørt og ha en stemme, er det viktig å sikre gode systemer for innhenting av informasjon og synspunkt og for tilbakerapportering til de man representerer. Følgeevalueringen viser at mange av grunneier- og brukerrepresentantene gjør dette, men dette er i liten grad systematisert på tvers av områder og styrever. En mulighet for å skape større systematikk i kommunikasjonen mellom grunneier- og brukerrepresentanter og deres omverden, kan være knyttet til rådgivende utvalg. Følgeevalueringen viser at det finnes et tydelig ønske om rådgivende utvalg som et dialogforum, noe som krever hyppigere møter og større engasjement. Trolig vil et økt fokus på også de politiske representantenes praksiser rundt innhenting av synspunkter og tilbakerapportering fra styrearbeidet også være positivt for forankringen i berørte kommuner og fylkeskommuner.

Hvordan de ulike grunneier- og brukerrepresentantene skal innhente informasjon og rapportere tilbake, fremstår som uavklart. Noen styrerepresentanter har utviklet egne arenaer og kanaler for dette, mens andre mangler systematiske måter å kommunisere på. Med moderne informasjonsteknologi er det mulig å lage egne informasjonskanaler der for eksempel grunneierrepresentantene i verneområdestyret kan nå alle grunneierne, både med informasjon fra gjennomførte verneområdestyremøter og med informasjon om kommende saker som skal til behandling. I tillegg vil det i den samme informasjonskanalen, være mulighet for alle grunneierne å komme med innspill til grunneierrepresentantene før styremøtene. Dersom det i tillegg settes av ressurser til slikt «kommunikasjonsarbeidet», tror vi representasjonen vil bli bedret, også i verneområder med mange grunneiere og interessenter.

9.3 FORVALTER OG STYRELEDER: HELT SENTRALE ROLLER I VERNEOMRÅDESTYRENE

Forsøksordningens suksess kan ikke bare forklares med årsakene vi diskuterer i avsnitt 9.1. Gjennomgående fremhever våre informanter viktigheten av å ha en god forvalter, og erfaren politiker som styreleder. Vi antar derfor at de gode erfaringene med forsøksordningen også er knyttet til hvordan forvaltere og styreledere velger å utforme sine roller.

Forvalterne i de fire forsøksområdene fremheves blant annet som faglig sterke, kunnskapsrike, dialogfokuserte og arbeidsomme. Det poengteres at forvalterne bidrar til å skape en trygghet rundt arbeidet i verneområdestyrene. Vårt inntrykk er at alle verneområdestyrerepresentantene ser at forvalterne legger ned mye arbeid, og at de anerkjenner dette. Dette kommer blant annet tydelig fram på styremøtene som er preget av god tone mellom styret og forvalter.

Det fremheves også at det er viktig å ha en erfaren politiker som styreleder. Her er det særlig styreleders erfaringsbakgrunn som møteleder som trekkes fram. Representantene i styret opplever gjennomføringen av styremøtene som god, og mener det kan knyttes til styreledernes lange erfaring fra politisk virksomhet. På de møtene der vi har vært til stede, er inntrykket at møtene er effektive med god møtekultur som gir rom for aktiv deltakelse fra styrerepresentantene.

Det at rollene som forvalter og styreleder fremheves i så positive vendinger, har også sammenheng med at alle interesser opplever å bli inkludert i diskusjonene. I verneområdestyrer med mange ulike interesser representert, er det selvsagt svært viktig at alle representantene føler seg sett og inkludert. Dette betyr at det stilles krav til rolleutformingen hos styreledere og forvaltere.

9.4 AVSLUTNING

I dette kapitlet har vi trukket fram noen tema som har blitt synlige gjennom følgeevalueringen, og som vi oppfatter som relevante for forvaltningen av verneområder, selv om de ikke er direkte knyttet til evalueringens tre hovedtema; forenkling og effektivitet, medvirkning og verneverdier. Det første temaet dreide seg om **erfaringer med forsøksordningen**. Her viser vårt materiale at styrerepresentanter, medlemmer av rådgivende utvalg, forvaltningen og aktører med interesser i verneområder er svært positive til forsøksordningen. Et klart flertall av de spurte i spørreundersøkelsen ønsker både at forsøksordningen videreføres i eget verneområde, og utvides til å gjelde alle verneområder i Norge. **Representasjon** -i form av hvem grunneier- og brukerrepresentantene representerer, hvordan representanter blir valgt og hvordan valgte representanter håndterer kommunikasjon med de man representerer, har vært et viktig tema gjennom hele følgeevalueringen. Vårt materiale viser at det er variasjoner i forståelsen av hvem man representerer, fra grunneierrepresentantene på Jomfruland som oppfatter seg som lokalsamfunnsrepresentanter, mens grunneier i de øvrige verneområdestyrene ser på seg selv som representanter for grunneierne i verneområdet. Det er ulike måter å foreta valg av grunneier- og brukerrepresentanter på, noe som er med på å ivareta hensyn til lokale forhold. Samtidig kan det være grunn til å få på plass retningslinjer og prosedyrer for disse valgene. I flere av styrene har grunneier- og brukerrepresentantene utviklet egne kanaler og arenaer for innhenting av informasjon og tilbakemeldinger. Andre steder mangler dette. To roller fremheves som særlig viktig for områdestyrenes arbeid; **forvalter** og **styreleder**. Forvalterne i forsøksområdene trekkes fram som faglig sterke, kunnskapsrike og dialogfokuserte, mens styrelederne karakteriseres som erfarne ledere som skaper god møtekultur med rom for aktiv deltakelse.

REFERANSER

- Andersen, O., I. Bay-Larsen, H. Øian & K. Fangel. 2013. Naturmangfoldlovens virkninger i kommunene. En gjennomgang av kommunale erfaringer med loven. *NINA rapport 964*. Trondheim: NINA.
- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4):216-224. doi:10.1080/01944366908977225.
- Berkes, F. (2007). Community-based conservation in a globalized world. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(39), 15188-15193. doi:10.1073/pnas.0702098104
- Berkes, F., P. George, & R. J. Preston. 1991. Co-management. The Evolution in Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources. *Alternatives* 18 (2):12-18.
- Celis, K., S. Childs, J. Kantola & M.L. Krook. 2008. Rethinking women's substantive representation, *Representation*, 44(2): 99-110, doi: 10.1080/00344890802079573
- Davidson, S. 1998. Spinning the wheel of empowerment. *Planning* 3:14-15.
- Dudley, N. (Ed.). 2008. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature.
- Danielsen, I. E. & J.Å. Riseth. 2010. Sikring av en bærekraftig reindrift i Trollheimen. En reindriftsfaglig gjennomgang og vurdering av den driftsmessige situasjonen. Utredningsoppdrag for Landbruks- og Matdepartementet. *NORUT Tromsø, Rapport nr 11/2010*.
- Eckerberg K., T. Bjärstig, M. Miljand & I. Mancheva. 2020. Devolving power from the state: local initiatives for nature protection and recreation in Sweden, *Local Environment*, 25:6, 433-446, doi: 10.1080/13549839.2020.1760226
- Eide, N. E., D. Hagen, V. Gundersen, O. I. Vistad, K Fangel, L. Erikstad, O. Strand, & S. Blumentrath. 2016. Sårbarhetsvurdering i verneområder. Utvikling av metodikk for å vurdere sårbarhet for vegetasjon og dyreliv knyttet til ferdsel i verneområder i fjellet. *NINA rapport 1191*. Trondheim/Lillehammer/Oslo: NINA
- Eilertsen, S.M, G.E. Fedreheim, A.K. Lundberg, T. Magnussen & C. Risvoll. 2019. Underveisrapport: Følgeevaluering av partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyre. *NF-rapport nr 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. 2018. Local support for biodiversity conservation in community-based protected area governance. PhD thesis, Faculty of Biosciences, Fisheries and Economics. Tromsø: UiT - The Arctic University of Norway
- Falleth, E., J. Hoffmann, & N. Winge. 2014. Forenkling av utmarksforvaltningen. I Rapport fra faggruppe. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Fauchald, O. K., & L. H. Gulbrandsen. 2012. The Norwegian reform of protected area management: a grand experiment with delegation of authority? *Local Environment* 17(2):203-222. doi: 10.1080/13549839.2012.660910.
- Fedreheim, G. E. 2013. Value creation on Norway's green gold: an analysis of policy formulation and implementation in the field of nature conservation. Vol. no. 12(2013). Bodø: Universitetet i Nordland.
- Fog, J. 1995. *Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsintervju*,

København: Akademisk forlag

- FOR-1977-06-17-9. 1977. *Forskrift om vernebestemmelser for landskapsvernområde for Innerdalen landskapsvernområde, Sunndal kommune, Møre og Romsdal*. Vedtatt 11. juni 1977, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1977-06-17-9>.
- FOR-1983-12-23-2036. 1983. *Forskrift om fredning for Stråsjøen – Prestøyen naturreservat, Selbu kommune, Sør-Trøndelag*. Vedtatt 23. desember 1983. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/1983-12-23-2036?q=FOR-1983-12-23-2036>.
- FOR-1987-12-11-1066. 1987. *Forskrift om vern av Trollheimen landskapsvernområde, Rindal, Surnadal og Sunndal kommunar, Møre og Romsdal, Oppdal, Rennebu og Meldal kommunar, Trøndelag*. Vedtatt 11. desember 1987, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1987-12-11-1066>.
- FOR-1988-08-26-694. 1988. *Forskrift om fredning av Rangeldalen naturreservat, Meråker kommune, Nord-Trøndelag*. Vedtatt 26. august 1988. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/1988-08-26-694?q=FOR-1988-08-26-694>.
- FOR-1990-12-21-1105. 1990. *Forskrift om Minilldalsmyrene naturreservat, Oppdal og Rennebu kommuner, Sør-Trøndelag*. Vedtatt 21. desember 1990, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1990-12-21-1105?q=MINILLDALSMYRENE>.
- FOR-1999-12-17-1446. 1999. *Forskrift om fredning av Svartåmoen som naturreservat, Rindal og Surnadal kommuner, Møre og Romsdal*. Vedtatt 17. desember 1999, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/1999-12-17-1446?q=Svart%C3%A5moen%20naturreservat>.
- FOR-2004-02-20-390. 2008. *Forskrift om vern av Skarvan og Roltdalen nasjonalpark, Selbu, Tydal, Meråker og Stjørdal kommuner, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag*. Vedtatt 20. februar 2004. tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2004-02-20-390>.
- FOR-2008-04-11-349. 2008. *Forskrift om vern av Sylan landskapsvernområde, Tydal kommune, Sør-Trøndelag*. Vedtatt 11. april 2008. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2008-04-11-349?q=sylan>.
- FOR-2008-04-11-350. 2008. *Forskrift om fredning av Sankkjølen naturreservat, Tydal kommune, Sør-Trøndelag*. Vedtatt 11. april 2008. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2008-04-11-350?q=Sankki%C3%B8l>.
- FOR-2013-06-14-643. 2014. *Forskrift om Miljøvedtaksregisteret*. Vedtatt 01.04.2014. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-14-643>.
- FOR-2016-12-16-1630 (2016): *Forskrift om vern av Jomfruland nasjonalpark, Kragerø kommune, Telemark*. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1630>.
- FOR-2016-12-16-1631. 2016. *Forskrift om vern av Stråholmen landskapsvernområde, Kragerø kommune, Telemark*. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1631>.
- FOR-2016-12-16-1632. 2016. *Forskrift om vern av Raet nasjonalpark, Tvedestrand, Arendal og Grimstad kommuner, Aust-Agder*. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1632>.
- FOR-2016-12-16-1633. 2016. *Forskrift om vern av Søm landskapsvernområde, Grimstad kommune, Aust-Agder*. Vedtatt 16. desember 2016, tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2016-12-16-1633>.

- Grønmo, S. 1996. *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Guldvik, I. 2002. Mellom formalisme og feminisme. En studie av kommunelovens bestemmelser om kjønnskvolter. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Haukeland, J.V., O.I. Vistad, K.B. Stokke, & K. Daugstad. 2013. Reiseliv i norske nasjonalparker – forvaltningsmessige forutsetninger og utfordringer. *Utmark 2*.
- Holmgren, L., C. Sandström, & A. Zachrisson. 2016. Protected area governance in Sweden: new modes of governance or business as usual? *Local Environment*: 22:1 22-37. doi: 10.1080/13549839.2016.1154518.
- Hovik, S., & E. Hongslo. 2017. Balancing local interests and national conservation obligations in nature protection. The case of local management boards in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management*: 60:4, 708-724 doi: 10.1080/09640568.2016.1176556.
- Jacobsen, D. I. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske
- Kiil, T. 2019. Årsrapport Utvalgte kulturlandskap Jomfruland – Stråholmen. Tilgjengelig fra: <https://www.kragero.kommune.no/f/p1/i896ca150-d829-4be8-8200-4d5fffc125f2/arsrapport-ukl-2019.pdf>
- Klima- og Miljødepartementet. 2016. Oppdrag om å gjennomføre forsøk med grunneiere i nasjonalpark- og verneområdestyrer. 30.03.2016.
- Kvale, S. & S. Brinkmann. 2008. *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- LOV-1984-12-21-101. 1984. Lov om reindrift i kommunene Meldal, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Rindal, Sunndal og Surnadal [Trollheimenloven]. Vedtatt 21. desember 1984. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1984-12-21-101?q=trollheimen>.
- LOV 2009-06-19 nr. 100. 2009. Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Oslo. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>
- Lundberg, A. K., E. Hongslo, S. Hovik, & I. Bay-Larsen. 2014. Hva skjer i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? En forskningsstatus. *Utmark 3/4*.
- Lundberg, A. K. 2017. Handling legitimacy challenges in conservation management: case studies of collaborative governance in Norway. PhD Thesis no. 49, Department of Urban and Regional Planning. Ås: Norwegian University of Life Sciences
- Lundberg, A.K, G.E. Fedreheim, S.M. Eilertsen, T. Magnusen & C. Risvoll. 2018. Oppstartsrapport følgeevaluering av grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer. *NF-rapport 6/2018*. Bodø: Nordlandsforskning
- Lundberg, A. K. 2019. Gender Equality in Conservation Management: Reproducing or Transforming Gender Differences Through Local Participation? *Society and Natural Resources*. 31:11, 1266-1282. doi: 10.1080/08941920.2018.1471175
- Lynam, T., W. de Jong, D. Sheil, T. Kusumanto, & K. Evans. 2007. A Review of Tools for Incorporating Community Knowledge, Preferences, and Values into Decision Making in Natural Resources Management. *Ecology and Society* 12:1. 5. doi: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art5/>
- Miljødirektoratet. 2014. Vedrørende revidering av vedtekter for nasjonalpark

- /verneområdestyrene, samt stillingsbeskrivelse for forvalter. Brev fra Miljødirektoratet, 18.12.2014.
- Miljøverndepartementet. 2010. Opprettelse av interkommunalt nasjonalparkstyre for verneområdene knyttet til verneplanene for Saltfjellet-Svartisen, Junkerdal, Rago og Sjunkehatten i Nordland.
- Miljøverndepartementet. 2012. Endringer i vedtektene for nasjonalpark /verneområdestyrene. Brev fra Miljøverndepartementet, 17.12.2012.
- Murphree, M. W. 2002. "Protected areas and the commons." *Common Property Resource Digest* 60:1-3.
- O'Shaughnessy, S., & N.T. Krogman. 2011. Gender as contradiction: From dichotomies to diversity in natural resource extraction. *Journal of Rural Studies* 27:2, 134-143. doi: 10.1016/j.jrurstud.2011.01.001.
- Ostrom, E. 2007. A diagnostic approach for going beyond panaceas. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104:39, 15181-15187. doi: 10.1073/pnas.0702288104
- Overvåg, K., T. Skjeggedal, & C. Sandström. 2016. Management of mountain areas in Norway and the persistence of local–national conflicts. *Journal of Environmental Planning and Management* 59:7, 1186-1204. doi: 10.1080/09640568.2015.1062747.
- Phillips, A. 1994. Dealing With Difference: A Politics of Ideas Or A Politics of Presence? *1. Constellations*, 1: 88-91. doi:10.1111/j.1467-8675.1994.tb00005.x
- Phillips, A. 1995. *The politics of presence*. Oxford New York: Clarendon Press Oxford University Press.
- Pitkin, H. F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley, Calif: University of California.
- Reed, M. S. 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141:10, 2417-2431. doi: 10.1016/j.biocon.2008.07.014.
- Regjeringen. 2013. Sundvolden-plattformen 16.10.2013, politisk plattform for regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet
- Riksrevisjonen. 2006. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Dokument nr. 3:12 (2005–2006). Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. 2014. Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltninga av nasjonalparker. Riksrevisjonens administrative rapporter nr. 1. Oslo: Riksrevisjonen.
- Ringkjøb, H.E. & Aars, J. 2007. Partidemokrati uten deltakere? Om partienes nominasjonsprosesser i lokalpolitikken. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(3), 319-345
- Riseth, J.Å. 2014. En bærekraftig reindrift? *Samiske tall forteller 7. Kommentert samisk statistikk 2014*. Raporta/Rapport 1/2014. Sámi allaskuvla. Tilgjengelig fra: http://samilogutmuitalit.no/sites/default/files/publications/6_sustainable_reindeer_herding.pdf
- Risvoll, C., G. E. Fedreheim, A. Sandberg, & S. BurnSilver. 2014. Does Pastoralists' Participation in the Management of National Parks in Northern Norway Contribute to Adaptive Governance? *Ecology and Society*, 19:2, 71. doi:10.5751/ES-06658-190271.
- Rowe, G, & L. J. Frewer. 2000. *Public Participation Methods: A Framework for*

- Evaluation. *Science, Technology & Human Values*, 25:1, 3-29. doi: 10.1177/016224390002500101.
- Rønning, L., & G. E. Fedreheim. 2009. Næringsvirksomhet og friluftsliv i nordnorske verneområder: konflikt eller samarbeid? *NF-rapport 12/2009*, Bodø: Nordlandsforskning.
- Sandström, C., S. Hovik, and E. I. Falleth. 2008. *Omstridd natur: trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Schwandt, T. 1997. *Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks: SAGE Publications
- Selvaag, S. Og Wold, L.C. 2019. Brukerundersøkelse i Raet nasjonalpark sommeren 2018. NINA Rapport 1606. Norsk institutt for naturforskning. *NINA Rapport 1606*. Trondheim/Lillehammer/Oslo: NINA
- Severinsen, A. 2011: Samenes Bruk og rettigheter i Trollheimen-om fortidens betydning for nåtidens rettigheter, i *Ett Steg på veien, Saemieh Saermesne – I det samiske rummet*.
- Solheim, E. 2009. Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder - invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer. Brev fra Miljøverndepartementet, 14.12.2009.
- St. meld. nr. 62 (1991-1992). 1992. Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St. prp. nr. 1. 2009. Statsbudsjettet for budsjettåret 2010. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Stokke, B. G., M. Evju, O.I. Vistad & B.N Dillinger. 2019. Sårbarhetsvurdering av utvalgte lokaliteter i Raet nasjonalpark: Hoveodden, Tromlingene og Søm-Hasseltangen. NINA rapport 1689. Trondheim/Lillehammer/Oslo:Svarstad,
- H., Svarstad, K. Daugstad, O.I. Vistad & I. Guldvik. 2006. New protected areas in Norway: Local participation without gender equality. *Mountain Research and Development*, 26:1, 48–54. doi:10.1659/0276-4741(2006)026[0048:NPAINL]2.0.CO;2
- Svarstad, H., S. Skuland, I. Guldvik & H. Figari. 2009. Fraværet av likestilling i lokal naturforvaltning: Nasjonalparkplanen som eksempel – NINA Rapport 432. Oslo: NINA.
- Thomas, J. C.. 1993. Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers. *Administration & Society* 24:4, 444-469. doi: 10.1177/009539979302400402.
- Varghese, J., & Reed, M. G. 2012. Theorizing the implications of gender order for sustainable forest management. *International Journal of Forestry Research*. 257280. doi:10.1155/2012/257280
- Zachrisson, A. 2009. Commons Protected For or From the People. Co-Management in the Swedish Mountain region? Doctoral Dissertation in Political Science. Department of Political Science, Umeå University.

VEDLEGG

VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE

Intervjuguide

Bakgrunnsinformasjon

- Alder
- Kompetanse/erfaring (som er relevant her)
- Korleis vil du skildre målet/måla med denne forsøksordninga?

Om arbeidet i verneområdestyret

- Korleis vil du skildre arbeidet?
- Kva skjer i styremøta? (drøftar ein seg fram til semje, er det voteringar, utsett ein vanskelige saker)
- Arbeidsdelinga mellom styret, arbeidsutval, rådgivande utval og forvaltar (Korleis fungerer denne, er det ei klår rolle- og ansvarsdeling, kan det oppstå ukklarhet?)
- Kva har vore viktige saker for deg i denne styreperioden?
- Korleis har arbeidet i styret vore lagt opp for å nå måla om forenkling/effektivisering og medverknad?
- Korleis har du arbeidd for at verneområdestyret skal nå måla om forenkling/effektivisering og medverknad?
- Kva meiner du skal til for å lykkast med å nå måla i forsøksordninga: forenkling, effektivisering, styrka lokal medverknad? Kva vil vere suksesskriterier?
- Kven «representerer» du i styret? Kven sine interesser målberer du, dine egne, de du representerer?

Informasjonsflyt til/fra verneområdestyret

- Korleis formidlar du informasjon om arbeidet i verneområdestyret til «omverda»?
- Hentar du inn bakgrunnsinformasjon/synspunktet frå «omverda» før enkeltsaker behandlast i verneområdestyret?
- Mottar du tilbakemeldingar frå «omverda» på arbeidet til verneområdestyret?

Erfaringar

Målsetjinga med forsøksordninga med grunneigarar i nasjonalpark- og verneområdestyre er å bidra til forenkling og effektivisering og styrke lokal medverknad. Vi vil gjerne vite meir om korleis du tenker omkring dette, og er særlig opptatt av kva erfaringar du har gjort til no.

Forenkling og effektivisering

Kva erfaringar har du med at forsøksordninga så langt har bidratt til følgande former for forenkling og effektivisering? (kom gjerne med konkrete døme på praksis)

- Er forvaltninga blitt meir tilgjengelig? For kven?
På kva måte? Oppfattar du at forsøksordninga har gjort forvaltninga meir synlig, kjent, at arbeidsformer har ført til auka tilgjengelighet, nye arbeidsform, meir dialog)

- Skjer det endringar i søknadsarbeidet? (lettare å søke, kortare behandlingstid, rettleiing undervegs). For kva type søknader?
- Kva kjenneteiknar samspelet mellom kommunar, verneområdestyrer og Fylkesmannen. Andre? Har samspelet blitt betre? På kva område?
- Har det skjedd ei tydeligare fordeling av roller og ansvar mellom kommunar, verneområdestyrer og fylkesmenn
- Er det skapt meir tillit - evt nye tillitsforhold - mellom lokale interesser og offentlige organ? Har det å gjere med noko av dette: nærleik, lokalkunnskap, kjennskap
- Finst det interessenter som ønsker, men ikkje har fått plass i styret? Kven er dette? Kan det ha påverka muligheten til forenkling og effektivisering, t.d. på desse områda: føre til misnøye og støy

Medverknad

Kva erfaringar har du med at forsøksordninga så langt har bidratt med endringar som gjeld medverknad?

- Kven som medverkar
- Korleis styra legg til rette for medverknad
- Kva styra ønsker å få ut av medverknad (kunnskap, legitimitet, betre forankra avgjerder, handtere/reducere konflikter)
- Kva kan vere barrierer for medverknad? (kan ressurssterke interessentar få for stor innverknad, kan det vere slik at medverknad blir planlagt «ovanfrå»)
- Korleis vurderer du dette: At dei som medverkar opplever at dei har innverknad

Verneverdiar

- Korleis kjem verneverdiar til uttrykk i arbeidet i verneområde- og nasjonalparkstyrer? (kva saker, kva type argument, frå kven)
- Kva slags diskusjonar oppstår omkring verneverdiar i styrearbeidet?
- Etter di meining: korleis blir verneverdiane påverka av forsøksordninga?

Oppsummert

- Kva slags interesser må være representert i et verneområdestyre?
- Korleis meiner du et ideelt verneområdestyre bør være samansett?

VEDLEGG 2 A: SPØRREUNDERSØKELSE 2018

Medvirkning i forvaltningen av verneområder

Nordlandsforskning gjennomfører en følgeevaluering av forsøksordningen med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer i Jomfruland nasjonalpark, Raet nasjonalpark og Trollheimen landskapsvernområde. Oppdragsgiver for prosjektet er Miljødirektoratet, og prosjektet varer fra 2017 til 2019. Formålet med prosjektet er å evaluere en forsøksordning i de ovennevnte verneområdene med brukerrepresentasjon fra grunneiere, miljø- og friluftsansjasjoner og reindrift. Vi vil undersøke om forsøksordningen bidrar til forenkling og effektivisering, bedre lokal medvirkning og om verneverdiene påvirkes.

Denne spørreundersøkelsen henvender seg til styrerepresentanter, grunneiere, næringsutøvere og miljø- og friluftsansjesser i de tre områdene.

Deltakelsen i undersøkelsen er frivillig. Men vi håper du vil ta deg tid til å svare likevel. Det vil ta i underkant av 10 minutter å svare på spørsmålene. Du kan trekke deg når som helst i prosjektets tidsperiode som varer frem til 31.12.2019.

Vi bruker Questback som spørreskjemaleverandør og alle personopplysninger vil bli anonymisert. Opplysningene vil bli analysert og rapportert på en måte som gjør at enkeltpersoner ikke kan identifiseres. Undersøkelsen er i henhold til regelverket meldt til Personvernombudet for forskning (Norsk senter for forskningsdata), og gjennomføres i tråd med gjeldende lover og regler for sikring av personopplysninger.

På forhånd tusen takk for at du bidrar!

Hvis du har spørsmål kan du kontakte:

Aase Kristine Aasen Lundberg

Seniorforsker

Tlf.: 754 11 819 / 913 62 962

Epost: akl@nforsk.no



Om deg

1) Kjønn:

- Mann
- Kvinne

2) Alder:

- 18-29
- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60-69
- 70 +

3) Utdanningsnivå:

- Grunnskole
- Videregående skole
- Inntil tre års høyere utdanning
- Høyere utdanning ut over tre år



Tilknytning til verneområde

4) Hvilket verneområde er du tilknyttet?

- Trollheimen landskapsvernområde
- Jomfruland nasjonalpark
- Raet nasjonalpark

5) Er du involvert i forvaltningen av dette området?

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker / Sametingsrepresentant
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som grunneierrepresentant
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som bruks-/interesserepresentant
- Ja, jeg sitter i rådgivende utvalg
- Nei, jeg er ikke involvert i forvaltningen



Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette området? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som bruks-/interesserepresentant
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som grunneierrepresentant
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker / Sametingsrepresentant

Fast representant eller vararepresentant

6) Stiller du i verneområdestyret som fast representant eller vararepresentant?

- Fast representant
- Vararepresentant



Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette området? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker / Sametingsrepresentant

Om deg som politisk representant

7) Sitter du i verneområdestyret som representant oppnevnt av:

- Fylkestinget
- Kommunestyret
- Sametinget

Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette området? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker / Sametingsrepresentant

8) Hva er din posisjon i fylkestinget/kommunestyret:

- Ordfører
- Varaordfører
- Kommunestyre-/fylkestingsmedlem
- Annet

Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette området? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker / Sametingsrepresentant

9) Hvilket parti representerer du:

- AP
- FrP
- H
- KrF
- SP
- SV
- V
- MDG
- Lokal liste
- Annet



Om dine roller i verneområdet

10) Hva slags tilknytning har du til selve verneområdet (flere kryss mulig):

- Grunneier (eller slektning til grunneier)
- Hytteeier (eller slektning til hytteeier)
- Fritidsbruk
- Landbruk og skogbruk
- Reindrift
- Forvaltningsmyndighet
- Reiselivsaktør
- Verneinteresse
- Andre

11) Deltar du i / har du deltatt i en eller flere av følgende (flere kryss mulig):

- Verneplanprosess
- Forvaltningsplanprosess
- Rådgivende utvalg
- Verneområdestyre
- Nei, jeg har ikke deltatt i noen av disse
- Vet ikke



Om representasjon i verneområdestyret

12) Hvem mener du skal være representert i et verneområdestyre (tre kryss mulig)?

- Staten ved Fylkesmannens miljøvernavdeling
- Politikere lokalt
- Politikere regionalt
- Grunneiere
- Friluftsjnteresser
- Miljøverninteresser
- Reiselivsinteresser
- Fiskeriinteresser (kun for Raet og Jomfruland)
- Jakt- og fiskeinteresser
- Landbruks- og skogbruksinteresser
- Reindriftsinteresser (kun for Trollheimen)
- Andre

13) Hvilke interesser bør de som er representert i verneområdestyrer målbære (tre kryss mulig)?

- Nasjonale føringer
- Lokalsamfunnets interesser
- Grunneierinteresser
- Hyttefolkets interesser
- Friluftsjnteresser
- Miljøverninteresser
- Reiselivsinteresser
- Fiskeriinteresser (kun for Raet og Jomfruland)
- Jakt- og fiskeinteresser
- Landbruks- og skogbruksinteresser
- Reindriftsinteresser (kun for Trollheimen)
- Andre

Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette området? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker / Sametingsrepresentant

14) Din kontakt med eget fylke/egen kommune/Sametinget:

	Hver gang	Av og til	Sjeldnere	Aldri	Ikke relevant
Hvor ofte diskuterer du saker som angår verneområdet med andre politikere i kommunen/fylket?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte innhenter du synspunkter fra rådmann/fagadministrasjon/Sametinget i forkant av møter i verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte innhenter du synspunkter fra brukere i forkant av møter i verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte rapporterer du til kommunestyret/fylkestinget/Sametinget om diskusjoner og vedtak i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette området? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som bruks-/interesserepresentant
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som grunneierrepresentant

15) Din kontakt med grunneier- og brukerinteressene du representerer:

	Hver gang	Av og til	Sjeldnere	Aldri	Ikke relevant
Hvor ofte diskuterer du saker som angår verneområdet med grunneier- og brukerinteressene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Hver gang	Av og til	Sjeldnere	Aldri	Ikke relevant
Hvor ofte innhenter du synspunkter fra grunneier- og brukerinteressene i forkant av møter i verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte rapporterer du til grunneier- og brukerinteressene om diskusjoner og vedtak i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Forventninger til verneområdestyret

16) I hvilken grad forventer du at grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyret kan bidra til å...

	I stor grad	I ganske stor grad	Hverken eller	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Informere brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formidle kunnskap / synspunkter fra brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ta i bruk lokal/erfaringsbasert kunnskap i forvaltninga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape forståelse for andres synspunkter og interesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape større tillit mellom de ulike aktørene (både offentlige og private)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape økt aksept for verneområdet i lokalsamfunnet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape interesse for deltakelse i forvaltnings- og skjøtselsarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forebygge konflikter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forenkle søknadsprosesser om dispensasjon fra verneforskriftene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer synlig forvaltningsmyndighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Øke brukerinteressenes innflytelse over beslutningene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styrke ivaretagelsen av verneverdiene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Innflytelse og medvirkning

17) Innflytelse og medvirkning i forvaltningen

	I stor grad	I ganske stor grad	Hverken eller	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Ikke relevant
I hvor stor grad føler du at du har hatt innflytelse i verneplan- og forvaltningsplanprosessene?	<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 det er lagt til rette for medvirkning i forvaltningen av verneområdet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Suksesskriterier

18) Hva mener du skal til for at forsøksordningen med grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer lykkes?



19) Til slutt, er det noe du ønsker å føye til om medvirkning i forvaltning av verneområder:

[Send]

100 % fullført

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.
Trial Essentials for free - [Click here to create your survey today.](#)

VEDLEGG 2 B: SPØRREUNDERSØKELSE 2020

Erfaringer med bruker- og grunneierrepresentasjon i forvaltningen av verneområder

Nordlandsforskning har ansvaret for å evaluere forsøksordningen med grunneier- og partssammensatte verneområdestyrer i de fire verneområdene Jomfruland nasjonalpark, Raet nasjonalpark, Skarvan og Roltdalen nasjonalpark og Trollheimen landskapsvernområde. Følgeevalueringen gjør vi på oppdrag for Miljødirektoratet for styreperioden 2017-2019.

Formålet med følgeevalueringen er å undersøke om forsøksordningen har bidratt til forenkling og effektivisering, bedre lokal medvirkning og om verneverdiene har blitt påvirket.

Undersøkelsen henvender seg til grunneiere, næringsutøvere og miljø- og friluftinteresserte i de fire områdene. Dine erfaringer er viktige for oss og vi håper du vil ta deg tid til å bruke de 10-15 minuttene det tar å svare på spørsmålene. Deltakelsen i undersøkelsen er frivillig og du kan trekke deg når som helst i prosjektets tidsperiode som varer frem til 01.05.2020.

Vi bruker Questback som spørreskjemaleverandør og alle personopplysninger vil bli anonymisert. Opplysningene vil bli analysert og rapportert på en måte som gjør at enkeltpersoner ikke kan identifiseres. Undersøkelsen er meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), og gjennomføres i tråd med gjeldende lover og regler for sikring av personopplysninger.

På forhånd tusen takk for at du bidrar!

Hvis du har spørsmål kan du kontakte:

Aase Kristine Aasen Lundberg Seniorforsker

Tlf.: 754 11 819 / 913 62 962

Epost: akl@nforsk.no

Om deg selv:

1) Kjønn:

- Mann
- Kvinne

2) Alder:

- 18-29
- 30-39
- 40-49
- 50-59
- 60-69
- 70 +

3) Utdanningsnivå:

- Grunnskole
- Videregående skole
- Inntil tre års høyere utdanning
- Høyere utdanning ut over tre år



Under følger spørsmål om din tilknytning til verneområdet i perioden 2017-2019

4) Hvilket verneområde har du en tilknytning til?

- Trollheimen landskapsvernområde
- Jomfruland nasjonalpark
- Raet nasjonalpark
- Skarvan og Roltdalen nasjonalpark

5) Hva er din tilknytning til selve verneområdet (flere kryss mulig)?

- Grunneier (eller slektning til grunneier)
- Hytteeier (eller slektning til hytteeier)
- Fritidsbruk
- Jakt og fiske
- Landbruk og skogbruk
- Reindrift
- Forvaltningsmyndighet
- Reiselivsaktør
- Verneinteresse
- Andre

6) Er du involvert i forvaltningen av dette verneområdet?

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret oppnevnt av Sametinget
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som grunneierrepresentant
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som bruks-/interesserepresentant
- Ja, jeg er forvalter for verneområdet
- Ja, jeg sitter i rådgivende utvalg
- Nei, jeg er ikke involvert i forvaltningen



Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette verneområdet? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret oppnevnt av Sametinget
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker

7) Har du sittet i verneområdestyret som representant oppnevnt av:

- Fylkestinget
- Kommunestyret
- Sametinget

Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette verneområdet? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker

8) Hva har vært din posisjon i fylkestinget/kommunestyret:

- Ordfører
- Varaordfører
- Kommunestyre-/fylkestingsrepresentant
- Annet

Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette verneområdet? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker

9) Hvilket parti representerer du

- AP
- FrP
- H
- KrF
- SP
- SV
- V
- MDG
- Lokal liste
- Annet

10) Har du deltatt i en eller flere av følgende (flere kryss mulig):

- Verneplanprosess
- Forvaltningsplanprosess
- Rådgivende utvalg
- Verneområdestyret



Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette verneområdet? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret oppnevnt av Sametinget
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som politiker

Erfaringer fra styreperioden 2017-2019:

11) Din kontakt med eget fylke/egen kommune/Sametinget om verneområdet i løpet av styreperioden

	Hver gang	Av og til	Sjeldnere	Aldri	Ikke relevant
Hvor ofte har du diskutert saker som angår verneområdet med andre politikere i kommunen/fylket/Sametinget?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte har du innhentet synspunkter fra rådmann/fagadministrasjon/Sametinget i forkant av møter i verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte har du innhentet du synspunkter fra brukere i forkant av møter i verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte har du rapportert til kommunestyret/fylkestinget/Sametinget om diskusjoner og vedtak i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette verneområdet? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som bruks-
/interesserepresentant
- Ja, jeg sitter i verneområdestyret som grunneierrepresentant

Erfaringer fra styreperioden 2017-2019

12) Din kontakt med grunneier- og brukerinteressene som du har representert i løpet av styreperioden

	Hver gang	Av og til	Sjeldnere	Aldri	Ikke relevant
Hvor ofte har du diskutert saker som angår verneområdet med andre grunneiere- og brukerinteresser?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte har du innhentet synspunkter fra andre grunneiere- og brukerinteresser i forkant av møter i verneområdestyrene?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hvor ofte har du rapportert grunneier- og brukerinteressene om diskusjoner og vedtak i verneområdestyret?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Representasjon i verneområdestyret

13) Hvem mener du skal være representert i et verneområdestyre (tre kryss mulig)?

- Staten ved Fylkesmannens miljøvernavdeling
- Politikere lokalt
- Politikere regionalt
- Grunneiere
- Friluftsjnteresser
- Miljøverninteresser
- Reiselivsinteresser
- Fiskeriinteresser
- Jaktinteresser
- Landbruks- og skogbruksinteresser
- Reindrifisinteresser
- Andre

14) Hvilke interesser bør de som er representert i verneområdestyret målbære (tre kryss mulig)?

- Nasjonale føringer
- Lokalsamfunnets interesser
- Grunneierinteresser
- Hyttefolkets interesser
- Friluftsjnteresser
- Miljøverninteresser
- Reiselivsinteresser
- Fiskeriinteresser
- Jaktinteresser
- Landbruks- og skogbruksinteresser
- Reindrifisinteresser
- Andre



Denne informasjonen vises kun i

forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Hvilket verneområde har du en tilknytting til? inneholder noen av disse alternativene

- Skarvan og Roltdalen nasjonalpark

Forventninger til forsøksordningen:

Vi stiller først noen spørsmål om dine forventninger til forsøket med grunneier- brukerinteresser i verneområdestyret. Deretter vil vi stille spørsmål knyttet til dine erfaringer fra forsøksperioden.

15) I hvilken grad forventet du at grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer kunne bidra til å...

	I stor grad	I ganske stor grad	Hverken eller	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Informere brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formidle kunnskap fra brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ta i bruk lokal/erfaringsbasert kunnskap i forvaltninga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Få fram synspunkter fra brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape forståelse for andres synspunkter og interesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape større tillit mellom de ulike aktørene (både offentlige og private)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt aksept av verneområdet i lokalsamfunnet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape interesse for deltakelse i forvaltnings- og skjøtselsarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forebygge konflikter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forenkle søknadsprosesser om dispensasjon fra verneforskriftene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer synlig forvaltningsmyndighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Øke brukerinteressenes innflytelse over beslutningene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	I stor grad	I ganske stor grad	Hverken eller	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Styrke ivaretagelsen av verneverdiene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16) Basert på erfaringene dine, i hvilken grad har grunneierbasert og partssammensatte verneområdestyrer bidratt til å

	I stor grad	I ganske stor grad	Hverken eller	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Informere brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formidle kunnskap fra brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ta i bruk lokal/erfaringsbasert kunnskap i forvaltninga	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Få fram synspunkter fra brukere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape forståelse for andres synspunkter og interesser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape større tillit mellom de ulike aktørene (både offentlige og private)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt aksept av verneområdet i lokalsamfunnet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Skape interesse for deltakelse i forvaltnings- og skjøtselsarbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forebygge konflikter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forenkle søknadsprosesser om dispensasjon fra verneforskriftene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer synlig forvaltningsmyndighet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Øke brukerinteressenes innflytelse over beslutningene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styrke ivaretagelsen av verneverdiene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



17) Innflytelse i forvaltningen

I hvor stor grad føler du at du har hatt innflytelse i forvaltningen av verneområdet?

I stor grad	I ganske stor grad	Hverken eller	I liten grad	Ikke i det hele tatt
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18) Medvirkning i forvaltningen

I hvor stor grad opplever du at det har blitt lagt til rette for medvirkning i forvaltningen av verneområdet?

I stor grad	I ganske stor grad	Hverken eller	I liten grad	Ikke i det hele tatt
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



19) Basert på erfaringene dine, hvor enig er du i følgende påstander:

	Svært enig	Enig	Hverken eller	Uenig	Svært uenig
Bruker- og grunneierrepresentasjon i verneområdestyret svekker legitimiteten til forvaltningen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styreleder bidrar til å skape god dialog mellom de ulike styremedlemmene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruker- og grunneierrepresentasjon gjør at forvaltningen kommer frem til bedre løsninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vedvarende konflikter påvirker arbeidet til verneområdestyret negativt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruker- og grunneierinteresser er tilstrekkelig ivaretatt gjennom det rådgivende utvalget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lokal kunnskap fra berørte aktører verdsettes i forvaltningen av verneområdet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
God forvaltning av verneområdet avhenger av at forvalter gjør en god jobb	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Grunneiere og brukerinteresser bidrar til økt fokus på verneverdiene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har stor tillit til at verneområdestyrer med politikere forvalter området på en god måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har stor tillit til at verneområdestyrer med politikere og grunneiere forvalter området på en god måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har stor tillit til at verneområdestyrer med politikere, grunneiere og bruksinteresser forvalter området på en god måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det spiller ingen rolle hvem som er ansvarlige for forvaltningen av verneområder så lenge verneforskriftene ikke endres	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende betingelser må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Dersom spørsmålet Er du involvert i forvaltningen av dette verneområdet? inneholder noen av disse alternativene

- Ja, jeg sitter i rådgivende utvalg

20) Hva beskriver best dine erfaringer med arbeidet i rådgivende utvalg i løpet av forsøksordningen?

- Det har vært mindre kontakt og involvering av rådgivende utvalg
- Det har ikke hatt noe å si
- Det har vært mer kontakt og involvering av rådgivende utvalg

21) I sum, hvordan vil du oppsummere erfaringene fra forsøket med representasjon fra grunneier- og brukerinteresser i verneområdetstyret?

- Svært positive
- Positive
- Hverken eller
- Negative
- Svært negative

22) Hvis du ønsker å utdype erfaringene dine, kan du bruke feltet nedenfor:



23) Ønsker du at forsøksordningen skal videreføres for verneområdet du har tilknytning til?

- Ja
- Nei
- Jeg vet ikke

24) Med utgangspunkt i dine erfaringer, vil du anbefale at forsøksordningen innføres i alle verneområder i Norge?

- Ja
- Nei
- Vet ikke



25) Til slutt, er det noe du ønsker å føye til om forvaltningen av verneområdet og forsøksperioden?

[Send]

100 % fullført

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.
Trial Essentials for free - [Click here to create your survey today.](#)

VEDLEGG 3: OVERSIKT OVER VERNEOMRÅDESTYRENE'S SAKSBEHANDLING I LØPET AV FORSØKSPERIODEN

Tabell 4 viser antall saker de fire verneområdestyrene har hatt til behandling i løpet av forsøksperioden (2017-2019). Blant annet ser vi at saksmengden er forskjellig på tvers av områdene, det samme er de registrerte enkeltvedtakene i Miljøvedtaksregisteret.

Tabell 4 Oversikt over saksbehandlingen i verneområdestyrene 2017-2019

01.04.17 – 31.12.19	Jomfruland	Raet	Trollheimen	Skarvan og Roltdalen*
Antall saker til behandling i styret	137	163	145	60
Antall saker hvor styret vesentlig har endret forvalterens innstilling	0	2	1	1
Enkeltvedtak registrert i Miljøvedtaksregisteret	39	112	65	35
Antall saker som har blitt anket	0	8	10	2
Antall saker hvor anker fikk medhold	0	2	2	2

*) Forsøksordningen omfattet Skarvan og Roltdalen fra 2018, og det første møtet fant sted 04.05.2018. Tabellen viser perioden 01.01.18 – 31.12.19 for Skarvan og Roltdalen.

VEDLEGG 4: MØTEDELTAKELSE

Som en del av følgeevalueringen har vi kartlagt møtedeltakelsen i de fire områdene i løpet av forsøksperioden. Her presenterer vi funnene per område.

Jomfruland:

I Jomfruland, viser møteprotokollene fra de 14 møtene som har vært avholdt, viser generelt godt oppmøte. De to faste representantene fra Kragerø kommune har deltatt på samtlige møter, det samme gjelder den ene faste grunneierrepresentanten, mens den andre kun har meldt forfall til ett møte og da møtte vararepresentanten. Telemark fylkeskommunes representant har meldt forfall til to møter. Videre viser gjennomgangen at det har vært forventet at vararepresentantene skulle delta på 9 av de 14 møtene, og den ene vararepresentanten for grunneierne har vært tilstede på alle disse møtene.

Raet:

Møteprotokollene fra de 12 møtene som har vært avholdt i løpet av forsøksperioden, viser generelt godt oppmøte fra alle styremedlemmene i Raet nasjonalparkstyre. Med unntak av ett møte hvor det bare var en grunneierrepresentant tilstede, har begge grunneierrepresentantene vært representert på alle møtene. Ved flere anledninger har også vararepresentantene blant grunneierne møtt i tillegg til de to faste representantene og vært bisitter i møtene med talerett, men uten stemmerett. Det er sjeldent at varaene til de tre kommunale representantene møter, og Tvedestrand og Grimstad kommune har vært representert i alle møter, mens det har vært to forfall fra Arendal kommune. I de tilfellene er det nestlederen som har fungert som styreleder. Ved tre anledninger har hverken den faste representanten eller vararepresentanten fra Aust-Agder fylkeskommune hatt anledning til å stille. I slike tilfeller har likevel fylkeskommunen vært administrativt representert og i møtet bidratt til å oppklare konkrete problemstillinger.

Trollheimen:

Møteprotokollene fra Trollheimen viser at det stort sett har vært bra oppmøte på de 13 møtene som har vært avholdt i løpet av forsøksperioden. De fleste representantene har fra et til tre forfall der de ikke har sendt vararepresentant i løpet av de 13 styremøtene. Unntaket er representant fra Rennebu kommune som har meldt forfall til fire møter. Den ene grunneierrepresentanten, en samtingsrepresentant og representanten for FNF Møre og Romsdal har deltatt på samtlige møter.

Skarvan og Roltdalen:

Møteprotokollene fra Skarvan og Roltdalen for de 7 møtene som har vært avholdt i løpet av forsøksperioden, viser at grunneierrepresentantene har deltatt på samtlige møter. Sametingsrepresentantene stilte selv eller med vara på samtlige møter foruten ett møte der en representant hadde forfall. Verd å merke seg i forhold til oppmøte på styremøtene var at de to representantene fra Trøndelag fylkeskommune bare stilte på et av de 7 styremøtene hver. Representant for Meråker kommune hadde forfall uten å stille med vararepresentant på fire av 7 styremøter. Alle de andre styremedlemmene stilte på samtlige styremøter.

Dette er sluttrapporten fra følgeevalueringen av prøveordningen med partssammensatte nasjonalpark- og verneområdestyrer.

Evalueringen er gjennomført i tidsrommet 2017-2020. Sentrale spørsmål i evalueringen er: i hvilken grad bidrar forsøksordningen til forenkling og effektivisering, fører den til bedre lokal medvirkning og blir verneverdier påvirket?



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

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

ISBN:
978-82-7321-798-1 (trykt)
978-82-7321-799-8 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460