

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på 5-årig master i by- og regionplanlegging, og til sammen 6 flotte år på Universitet for miljø- og biovitenskap på Ås. Arbeidet med masteroppgaven har vært krevende og i perioder stressende, men har likevel gitt meg mye ny og lærerik kunnskap knyttet til et spennende og komplekst tema. Prosessen har vært utrolig spennende og jeg har fått mulighet til å bli kjent med mange flotte mennesker i arbeidet med oppgaven.

Masteroppgaven inngår som en del av forskningsprosjektet PROTOUR. Forskningsprosjektet er et samarbeid mellom (blant annet) Institutt for landskapsplanlegging (ILP) og Institutt for naturforvaltning (INA) på Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Forskningsprosjektet omhandler potensielle turistenes interesse for naturbaserte aktiviteter og aktuelle tilretteleggingstiltak i nasjonalparkene. Prosjektet skal videre avdekke muligheter og begrensninger i det norske naturforvaltningsregimet når det gjelder utvikling av reiselivsstrategier, og i tillegg analyseres samordningen innenfor planleggings- og forvaltningssystemet. Den siste delen er for øvrig relevant i forhold til denne masteroppgaven.

I arbeidet med masteroppgaven har jeg fått et stipend fra Miljøverndepartementet.

Jeg vil først og fremst takke min hovedveileder Knut Bjørn Stokke fra ILP og biveileder Jan Vidar Haukeland fra INA. De har gjennom hele perioden med masteroppgaven gitt meg støtte og engasjement i arbeidet, samt gode faglige råd. Takk til stipendiat Aase Kristine Aasen Lundberg for god hjelp i skrivearbeidet med gode råd og tips. En videre takk til mine «feltkollegaer» og medstudenter Rune Skeie og Håkon Roald for samarbeid og hjelp i både feltarbeid, og skriveprosess og annen sosial hygge. Det har vært en riktig hyggelig periode sammen med dere!

Jeg må også særlig takke intervjuobjektene mine som har vært svært imøtekommende og positive til å bidra i min masteroppgave. De har virkelig bidratt til at arbeidet med masteroppgaven har blitt en positiv og hyggelig opplevelse! Avslutningsvis vil jeg også takke min kusine Tine Waag Fjeldstad, for god hjelp i gjennomlesningen, og ikke minst mamma for hjelp og tips i hele perioden med masteroppgaven! Jeg må også ikke glemme Billy som har hjulpet meg med den engelske delen. Dere er fantastiske, snille og ikke mist utrolig hjelpsomme!

Universitet for miljø- og biovitenskap

Ås, 13. mai 2012

Trine-Marie Molander Fjeldstad

Sammendrag

I denne oppgaven ser jeg nærmere på hvordan forvaltningen er koordinert mellom lovverkene, plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, i forholdet mellom bruk og vern i nasjonalparker og deres randsoner. Det er et særlig fokus på naturbasert turisme.

Det har i løpet av de siste årene skjedd et paradigmeskifte i norsk forvaltning knyttet til forholdet i integrasjonen mellom bruk og vern, noe som kommer til uttrykk i Fjellteksten, som ble vedtatt i 2003. Her åpnes det opp for muligheter for å drive kommersiell virksomhet, som naturbasert turisme, i forbindelse med norske nasjonalparker og andre verneområder. Forholdet mellom bruk og vern er komplekst, og det er mange diskusjoner knyttet til dette. I 2009 opprettet Regjeringen lokal forvaltningsmodell, hvor kommune og fylkeskommune er representert. Bakgrunnen for denne modellen var å skape et mindre skille mellom lokale og nasjonale interesser og minske konfliktnivået. Modellen er imidlertid ikke innført i alle verneområder.

Analysen diskuteres i lys av to forskjellige case. Hardangervidda nasjonalpark og Nore og Uvdal kommune representerer innlandet hvor fjellandskap er sentralt. Ytre Hvaler nasjonalpark og Hvaler kommune representerer kystlandskapet og områder under vann. Bakgrunnen for valg av disse casene er deres områdenes karakterer i naturkvaliteter og verdier, samt ulik alder og forvaltningsstruktur.

Analysen ble gjort på bakgrunn av en hovedproblemstilling og fire underproblemstillinger. Gjennom dokumentanalyse og intervju med representanter fra de ulike forvaltningsnivåene i de to casene er det pekt på noen momenter i forholdet mellom vern og naturbasert turisme. Forvaltningen forstår begrepet naturbasert turisme ulikt, og det eksisterer ikke en enhetlig eller felles standard for begrepet. Plandokumentene som forvalter de to Hardangervidda og Ytre Hvaler både åpner og lukker for naturbasert turisme. Generelt kan en si at plandokumentene som tilhører naturmangfoldloven har fokus på vern, og plandokumentene som tilhører plan- og bygningsloven fokuserer på lokal verdiskapning og turisme. Det er ulikt hvordan forvaltningen prøver å balansere forholdet mellom bruk og vern. Fylkesmannen er generelt mer vernefokusert enn kommunene som er opptatt av lokal utvikling og vekst. Fylkeskommunene prøver i større grad å balansere forholdet mellom vern og bruk, og har et nærmere forhold til kommunene. Denne dynamikken påvirker hvordan koordineringen mellom forvaltningsnivåene fungerer. Hardangervidda og Ytre Hvaler har forskjellige forvaltningsmodeller i nasjonalparken og det påvirker samarbeidet. Ytre Hvaler har et desentralisert system med lokal forvaltningsmodell som skaper et mindre konfliktnivå. Konflikten er mer synlig i koordineringen mellom forvaltningsorganer på Hardangervidda. Likevel oppleves en spenning mellom kommune og Fylkesmann i begge casene.

Abstract

This thesis analyses the coordination between the Planning and Building Act and the Nature Diversity Act, with specific relation to the use and preservation in and around Norwegian National Parks. There is a particular focus on nature-based tourism.

During the last decade there has been a paradigm shift in the Norwegian management of protected areas, especially with regards to the integration between use and preservation. This is expressed through Fjellteksten, adopted in 2003. This Government document establishes the possibilities of conducting commercial enterprises such as nature-based tourism in connection with national parks and other protected areas. The relationship between use and preservation is complex and heavily debated. In 2009 the Norwegian Government established a local management model where local councils and county councils are represented. The reason behind this establishment was to decrease conflict between local and national interests. However, this local management model has not been established for all protected areas.

The discussion within this thesis is based on two different cases: Hardangervidda National Park and Nore og Uvdal Council are representative of the mountain scenery and landscape, Ytre Hvaler National Park and Hvaler Council are representative of the water and sea areas out to the baseline. It is necessary to choose these two cases in order to represent the differences in character, values and natural qualities. The differences in age and management structures also influenced the choices.

The bases of this discussion were one main research question and four minor research questions. Through document analysis and interviews with representatives from the management systems some conflicts were identified in the relationship between preservation and nature-based tourism. The term nature-based tourism was understood differently between the different management actors. There is no common or uniform definition that managers can use. The relevant planning and management documents which manage Hardangervidda and Ytre Hvaler National Parks encourage and discourage opportunities to conduct nature-based tourism. The documents are closely divided between the Nature Diversity Act and the Planning and Building Act. The documents belonging to the Nature Diversity Act have a great focus on protection and preservation, whereas the documents belonging to the Planning and Building Act have a more focus on local enterprise and tourism. There are great differences in the way the management of these areas balance the relationship between preservation and use. The County Governor is generally more focused on preservation in comparison with local councils, who want to increase growth and local enterprise. The County Council attempts to some degree to balance the relationship between use and preservation. However, they have close correspondence with local councils and their values because they operate within the same planning framework. This dynamic between management actors influences how the coordination functions. Hardangervidda and Ytre Hvaler National Parks have different management systems. In Ytre Hvaler National Park there is a decentralised system with a local management model that encounters less conflict. Conflicts are more visible in the coordination between management actors in and around Hardangervidda National Park. However the tension between local councils and the County Governor is visible in both cases.

Innhold

1.0 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven	1
1.2 Avgrensing av oppgaven.....	3
1.3 Problemstillinger	3
2.0 Norsk forvaltning av vernede områder og deres randsoner	5
2.1 Historikk.....	5
2.2 Organene som forvalter vern og bruk av verneområder og randsoner.....	8
2.3 Ny lokal forvaltningsmodell for nasjonalparker og større verneområder	11
2.4 Eldre gjeldende forvaltningsmodell	12
2.5 Lovverket som forvalter bruk i og rundt verneområdene.....	12
3.0 Metode	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 Forskningsprosessen	15
3.3 Datagrunnlag	16
3.4 Analyse av datagrunnlag	18
4.0 Teori.....	20
4.1. Naturbasert turisme i Norge	20
4.2 Forholdet mellom bruk og vern.....	22
4.3 Samhandling og koordinering.....	26
5.0 Hardangervidda og Ytre Hvaler	32
5.1. Bakgrunn for valg av de aktuelle casestudiene	32
5.2. Hardangervidda Nasjonalpark og Nore og Uvdal kommune.....	32
5.3. Ytre Hvaler Nasjonalpark og Hvaler kommune	36
6.0 Analyse av resultater	40
6.1 Begrepet naturbasert turisme.....	40
6.2 Balansegang mellom bruk og vern i plandokumentene, med fokus på naturbasert turisme. 44	
6.3 Forvaltningens syn på forholdet mellom bruk og vern i og rundt nasjonalparkene	53
6.4 Koordinering mellom forvaltningsnivåene	60
7.0 Avslutning.....	68
7.1 Drøftelse og konklusjon av hovedproblemstillingen.....	68
7.2 Metodedrøftelse	71
Referanser	A
Vedlegg 1 Skissemessig oversikt over spørsmål stilt intervjuobjektene:.....	F
Vedlegg 2: Forvaltningsorganer som har blitt intervjuet:	G
Vedlegg 3: Liste over dem nevnte plandokumentene	H

Figurer og tabeller

Figur1 Modell over segresjon og integrasjon i verneområdepolitikken

Figur 2 Kart over Hardangervidda nasjonalparks lokalisering i et regionalt perspektiv

Figur 3 Kart over Hardangervidda nasjonalpark

Figur 4 Forvaltningsmodell Hardangervidda nasjonalpark og dens randsoner

Figur 5 Bilde av fotturister i Uvdal

Figur 6 Kart over Ytre Hvaler nasjonalpark lokalisering i et regionalt perspektiv

Figur 7 Kart over Hvaler kommunes lokalisering i Østfold fylke

Figur 8 Bilde av kanoturisme på Storesand i Ytre Hvaler nasjonalpark

Figur 9 Forslag til modell over forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark og dens randsoner

Tabell 1 Tabell over vernet areal i Norge

Tabell 2 Tabell over de ulike hensynssonene som foreligger i Regional plan for Hardangervidda

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Kystområdene og distriktene har vært en viktig del av det norske reiselivsproduktet siden 1800-tallet. Områder preget av utmarksnæringene har gjennom de siste 100 årene blitt viktige arenaer for naturbasert turisme. I 2006 mottok 40 prosent av alle norske bønder inntekter fra andre aktiviteter enn de som er knyttet til tradisjonelle utmarksnæringer (Tangeland 2011). Bygdesamfunnene i distriktene er preget av nedgang i tradisjonelle næringer (landbruk og skogbruk) og en ser samtidig at disse områdene er blitt stadig viktigere arenaer for naturbaserte aktiviteter og opplevelser for tilreisende turister. Det er viktig for distriktene å kunne skape utviklingsmuligheter for lokalt næringsliv, og naturbasert turisme og reiselivsutvikling kan i denne sammenheng spille en vesentlig rolle (Lillehagen 2005). I kystsonen har både aktiviteter og interesser økt de siste årene i forhold til både fiskeoppdrett, turisme og båtliv. Denne økte aktiviteten har derimot noen steder skapt interessekonflikter og sterkt press på enkelte kystområder og særlig arealene rundt Oslofjorden har blitt utsatt for et stort utbyggingspress (Miljøklare 2012). Dette tyder på en forskjell mellom kyst og distrikt. Min masteroppgave prøver og utforske forvaltningens tanker og behov knyttet til verdiskapning og utvikling både i kystsonen og distriktet.

Etter at Fjellteksten ble vedtatt av Regjeringen Bondevik i 2003 (St. prp.nr. 65 (2002-2003)), ble det i større grad åpnet for muligheter til å etablere kommersiell virksomhet i norske nasjonalparker. Både områder innenfor og i randsonen til nasjonalparkene kan være gode lokaliseringer for slike næringsaktiviteter, spesielt i fjellområdene. Norske myndigheter, forskere og reiselivsaktører mener det er et større potensial for naturbasert turisme i Norge. Nasjonalparklandsbyer og nasjonalparkkommuner har blitt opprettet som et ledd i markedsføring og profilering, og statlige dokumenter presenterer mål og strategier gjennom tiltak for å oppnå mer kommersiell utvikling knyttet til nasjonalparker og andre verneområder (Haukeland 2011). Dette har sammenheng med internasjonale trender, og naturbasert turisme anses som den raskest voksende delen av reiselivet (Tangeland 2011). I kystområdene er naturbasert turisme også viktig med hytte- og båtturisme. Likevel er disse områdene under større press enn distriktene og Stortingsmelding nr 43 (1998-99) *Vern og bruk i kystsona* pekte på et manglende vern i kystsonen. Stortingsmeldingen pekte også på at det var få antall verneområder langs kysten og at kystområdene flere steder er under stort press (St. meld. nr 43 (1998-1999)). Fjellteksten er derfor mindre egnet til å omhandle våre kystnære områder fordi utfordringene langs kysten er av en forskjellig karakter enn i distriktene.

Det har også blitt presentert ny forvaltningsmodell etter vedtak fra 2009-2010 i ulike nasjonalparker og andre vernede områder (Ytre Hvaler nasjonalpark 2011). Dette kan ses på som et ledd i

utviklingen for lokal medvirkning og beslutningene skal i størst mulig grad tas på lokalt nivå (Miljøverndepartementet 2009a). Imidlertid er det uklart i hvilken grad private aktører er involvert i prosesser knyttet til beslutninger om hva som skal tillates i de vernede områdene. Dette kan skape en konflikt mellom forvaltningen av parken, samt lokale og næringsbaserte aktører som bruker parken. Mange av de norske nasjonalparkene har tidligere vært tydelig preget av et statlig hierarki som skaper lite fleksibilitet og rom for lokal kunnskap og lokale løsninger i utformingen og bruken av de vernede områdene (Haukeland 2011). Ved etablering av ny forvaltningsmodell for nasjonalparker og andre vernede områder har dette endret seg. Gjennom modellen skal forvaltningen av vernede områder være kunnskapsbasert, lokalt forankret og skape en mest mulig enhetlig forvaltning (Miljøverndepartementet 2009a). Dette er et stikkille i forvaltningen av våre vernede områder.

For å sikre verdiskapningen i reiselivsutvikling er det viktig å forstå hvordan de ulike forvaltningsnivåene som kommunen, fylkeskommunen og Fylkesmannen forholder seg til naturbasert turisme i nasjonalparkene og i deres randsoner. Lovverkene som er mest sentrale er naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven, men i forhold til verneområdet og randsonen til nasjonalparken er det flere andre sentrale lovverk som er relevante. Disse er for eksempel motorferdselloven og friluftsløven.

Gjennom lovverkene naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven, med tilhørende plandokumenter, skal det i denne oppgaven gjøres en analyse av i hvilken grad og på hvilken måte forvaltningen åpner opp eller lukker igjen for naturbasert turisme i utvalgte nasjonalparker og deres randsoner. Naturmangfoldloven er lovverket som omhandler verneområdet, mens plan- og bygningsloven er hovedlov for randsonen som grenser opp til verneområdet. Det er i denne sammenheng valgt ut to ulike case for å belyse hvordan forvaltningen fungerer med tanke på naturbasert turisme. Intensjonen med å belyse to ulike typer case er å kunne sammenligne hvordan forvaltningen er sammensatt med bakgrunn i ulik lokalisering og landskapskvaliteter, samt med ulik bruk av forvaltningsmodeller.

Ytre Hvaler nasjonalpark og Hardangervidda nasjonalpark er to forskjellige parker som innehar mange ulike natur- og kulturkvaliteter og byr på ulike typer opplevelser. De er lokalisert på to forskjellige områder. Ytre Hvaler nasjonalpark er lokalisert langs kysten og verner et større område i sjøen, mens Hardangervidda nasjonalpark er lokalisert i den norske fjellheimen og dekker et betydelig større område. Alderen på disse to parkene er også forskjellig, og i tillegg har de forskjellige forvaltningsmodeller for planlegging og forvaltning av parken. Begge parkene representerer et stort potensiale for turismeutvikling – noe som vil være av betydning for lokale og regionale næringsaktører.

Som en del av forskningsprosjektet PROTOUR¹ undersøker jeg i denne oppgaven muligheter og begrensninger når det gjelder utvikling av reiselivsstrategier, samt analyserer samordningen innenfor planleggings- og forvaltningssystemet i og utenfor de to nasjonalparkene. Oppgaven tar sikte på å identifisere og analysere forvaltningens utfordringer og potensialer for å utvikle naturbasert reiseliv i norske nasjonalparker og i deres randsoner gjennom fokus på de to nevnte nasjonalparkene. I hovedsak er det viktig for min oppgave å forstå forvaltningens koordinering i forhold til naturbasert turisme, et tema som tidligere ikke er mye utforsket. Det er viktig å utforske hvordan forvaltningen faktisk fungerer og ikke fungerer, for å tydeliggjøre både forvaltningens og brukernes behov i et mer sammensatt og komplett forvaltningssystem.

1.2 Avgrensning av oppgaven

Denne oppgaven har et fokus på offentlige forvaltningsaktører som er knyttet til nasjonalparkene Ytre Hvaler og Hardangervidda og deres randsoner. Oppgavens formål er å se på hvordan forvaltningen stiller seg til naturbasert turisme i og rundt verneområdet, og i hvilken grad forvaltningen er samordnet og koordinert i forhold til naturbasert turisme. Derfor er det viktig å studere de ulike forvaltningsnivåene som kommune, fylkeskommune og Fylkesmann, og analysere hva som er de ulike aktørenes forståelse av lokal verdiskapning knyttet til reiselivsutvikling innenfor nasjonalparkene og randsonen. Bruker- og grunneierperspektivet har ikke blitt studert fordi hovedfokus i denne oppgaven omhandler forvaltningens syn på og koordinering av lokal utvikling av naturbasert turisme.

1.3 Problemstillinger

Hovedproblemstilling:

I hvilken grad er forvaltningen koordinert i og utenfor Ytre Hvaler nasjonalpark og Hardangervidda nasjonalpark med fokus på naturbasert turisme?

Underproblemstillinger:

- Hvordan forstår forvaltningen begrepet naturbasert turisme?

¹ Prosjektet "Dynamiske forvaltningsperspektiver på reiselivsutvikling i norske nasjonalparker (PROTOUR)" skal klargjøre potensielle turistenes interesse for naturbaserte aktiviteter og aktuelle tilretteleggingstiltak i nasjonalparkene. Prosjektet skal videre avdekke muligheter og begrensninger i det norske naturforvaltningsregimet når det gjelder utvikling av reiselivsstrategier, og i tillegg analyseres samordningen innenfor planleggings- og forvaltningssystemet. [https://www.slf.dep.no/no/fou-midler/forskningsprosjekter/jordbrukavtalen-ja/Dynamiske+forvaltningsperspektiver+p%C3%A5+reiselivsutvikling+i+norske+nasjonalparker+\(PROTOUR\).14602.cms](https://www.slf.dep.no/no/fou-midler/forskningsprosjekter/jordbrukavtalen-ja/Dynamiske+forvaltningsperspektiver+p%C3%A5+reiselivsutvikling+i+norske+nasjonalparker+(PROTOUR).14602.cms)

- På hvilken måte åpner eller lukker praktiseringen av plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven for naturbasert turisme i og utenfor nasjonalparkene?
- Hvordan opplever forvaltningen at en makter å balansere mellom vernehensyn og tilrettelegging for naturbasert turisme i og utenfor nasjonalparkene, og hvordan fungerer gjeldende plandokumenter som redskap i så måte?
- Hvordan er koordineringen mellom forvaltningsnivåene i og utenfor verneområdet?

2.0 Norsk forvaltning av vernede områder og deres randsoner

2.1 Historikk

I 1910 kom lov om naturfredning som et resultat av at naturforskere begynte å se bevaring av naturkvaliteter som et uttrykk for kultur og sivilisasjon (Berntsen 2011). I 1954 kom lov om naturvern som erstattet lov om naturfredning fra 1910. Den ble sett på som et vendepunkt i og med at den ga mulighet for opprettelse av nasjonalparker (NOU 2004:28). Noen år senere, i 1957, kom lov om friluftslivet som klarere presiserer allmennhetens rett til ferdsel og opphold ved sjøen, samt retten til å telte i utmark, og til å plukke bær og sopp (Berntsen 1994). I 1962 blir det endelig vedtatt å opprette vår første nasjonalpark, Rondane nasjonalpark, med et areal på 575 km² på grensen mellom Oppland og Hedmark. Høyfjellskarakter og villrein var noen av hovedårsakene for fredning. Allerede året etter ble Børgefjell nasjonalpark opprettet, et område på 1000km² på grensen mellom Nordland og Nord Trøndelag fylke (Berntsen 1994).

I 1970 kom det ny lov om naturvern som erstattet loven fra 1954. Loven var todelt, hvor den ene delen omfattet fredning og vern av spesielle områder, og hvor den andre delen skulle fokusere på vern til ulike samfunnsmessige formål (Berntsen 1994). Opprettelsen av flere nasjonalparker på Norges fastland skjedde både i 1970 og 1971 og nasjonalparker ble anlagt på Svalbard i 1973. Hardangervidda nasjonalpark og landskapsvernområdene Møsvatn og Skaupsjøen-Hardangerjøkulen ble ikke vedtatt på Stortinget før 1979 og ble formelt opprettet i 1981 (Berntsen 1994).

I 1972 ble Miljøverndepartementet opprettet, og departementets hovedoppgave var å arbeide for best mulig balanse mellom utnyttelse av våre ressurser for økonomisk vekst og vern av naturressursene for best menneskelig trivsel (Jansen 1989). Selv om departementet skulle være et samordnede departement begynte tankegangen knyttet vekst versus vern å melde seg, hvor vern var underordnet økonomisk vekst og industrialisering (Reinertsen 2010). Utover 1970-årene opplevdes en økning i tilrettelegging i naturområder med veier og økende motorisert ferdsel i utmark. Dette kan ses i sammenheng med økt turismeutvikling og hyttebygging. DNT (Den norske turistforening) jobbet aktivt for å begrense den økende aktiviteten av småfly og snøscootere på vidda og fjellet (Berntsen 2011). I 1977 ble lov om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag vedtatt. Denne begrenser motorferdselen i utmark og vassdrag til å gjelde såkalt allment akseptert nyttetraffikk.

På begynnelsen av 1980 årene begynte mange å stille seg kritisk til masseturismens negative virkninger på natur og kultur ved reisedestinasjonene. Dette bidro til et paradigmeskifte, hvor en ønsket et alternativ til masseturismen som tok mer hensyn til lokalsamfunnet og naturen (Mehmetoglu 2007). Etter miljøbevegelsens glanstid i 1970-årene begynte en å se på naturen som en

verdi i seg selv, hvor en tidligere hadde sett naturen adskilt fra mennesket og kun som en ressurs. Betegnelse alternative turisme, lokalsamfunnsbasert turisme, økoturisme og naturbasert turisme kom i 1980-årene som en kritikk mot masseturismen som hadde vokst frem på 1960- og 70-tallet (Aall 2003). På 1960- og 70-tallet ble naturen solgt til turister uten spesielle tilpasninger eller tilrettelegginger av verdiene som eksisterte i naturen, noe som i 1980-årene så resultater av i form av negative miljøkonsekvenser. Både lokale myndigheter og reiselivsnæringen innså at en hadde drevet for sterk utbygging i naturområder (Aall 1997).

I 1985 kom ny plan- og bygningslov, som erstattet bygningsloven av 1965. Den omhandlet arealforvaltning gjennom planer og fylkeskommunale planer for all ressursbruk, vern, beskyttelse og utbygging. Dette innebefattet at hele kommunens arealdel skulle være dekket av en rettslig bindende plan (Berntsen 2011). Samme år ble Direktoratet for naturforvaltning opprettet. Under Direktoratet for naturforvaltning ble Statens naturoppsyn opprettet i 1999 (Berntsen 2011).

Ny nasjonalparkplan, på bakgrunn av Stortingsmelding nr. 62 (1991-92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder* (St. meld. nr 62 (1991-1992)), kom til behandling på Stortinget i 1993. Her ble det foreslått 46 nye områder, hvorav 20 nasjonalparker, 16 landskapsvernområder og 1 naturreservat. I tillegg kom det forslag om utvidelser av 9 eksisterende nasjonalparker (Berntsen 2011). Stortinget godkjente planen, og hvert år etter ble det opprettet nye nasjonalparker. I samme stortingsmelding (St. meld. nr 62 (1991-1992)) pekes det på at nasjonalparker skal brukes i markedsføringstilbudet i Norge og at det er viktig å tilrettelegge for flere og langvarige besøk i nasjonalparkene (Miljøverndepartementet 2006). I felleskap lanserte Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet begrepet «miljøbasert næringsutvikling» i 1995. Målet var å skape næringsutvikling innen og i tilknytning til landbruket hvor en ønsket å ta vare på, utvikle og bruke naturen, kulturen og miljøet på en helhetlig og balansert måte. Her kom særlig bygdeturisme og rekreasjon/friluftsopplevelse inn. Imidlertid ble ikke dette videreført før den såkalte Fjellteksten ble vedtatt i 2003 (Aae 2010).

I 2001 ble oppdraget fra Miljøverndepartementet knyttet til utredning av et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Presset på natur hadde blitt stort, og forpliktelsene rundt Biomangfoldkonvensjonen, som Norge undertegnet i 1992 (WWF Norway 2011) gjorde det nødvendig å tenke nytt (Berntsen 2011). Utvalget la frem over sin 800 sider lange utredning i 2004 og i løpet av 2005 hadde over 200 uttalelser kommet inn (Berntsen 2011). I samme periode kom Fjellteksten, som var svar på oppfordring fra Stortinget hvor en skulle se nærmere på retningslinjer

for økt turistmessig bruk i og rundt verneområdene. Basert på Fjellteksten² la Miljøverndepartementet frem en forklaring på bruk, vern og verdiskapning i de norske fjellområdene. Regjeringen Bondevik ønsket å legge mer vekt på å synliggjøre potensialet for økt turistmessig bruk av fjellområdene både innenfor og utenfor verneområdet (St. prp.nr. 65 (2002-2003)). Med bakgrunn i Fjellteksten og Soria-Moria-erklæringen fra 2005 la Direktoratet for naturforvaltning i 2006 fram en rapport, *Rammevilkår og handlingsrom for næringsutvikling i verneområder*, som fokuserte på en styring av miljøforvaltningsapparatet for å kunne møte en økt næringsmessig aktivitet.

Norsk arealdisponering fikk i denne perioden sterk kritikk etter at Riksrevisjonen i 2006 ga dom over norsk arealpolitikk. Store sammenhengende naturområder var redusert og bygging på snaufjellet og i skoggrensen hadde økt med 25 prosent fra 1985 til 2005. Det samme utbyggingsproblemet gjaldt strandsonen og bygging langs vassdragene (Berntsen 2011). Konklusjonen ble at arealforvaltningen bidro til nedbygging av prioriterte områder. Videre samme år la Miljøverndepartementet frem rapporten *Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder*. Her pekes det på at vernet natur skal bli en ressurs for lokal verdiskapning, og både eksisterende og nye tilskuddsmidler må brukes som et målrettet virkemiddel i verdiskapningen, samtidig som vern av norsk natur må sikres. Videre peker rapporten på at randsoneene må brukes på en ansvarlig måte som ikke går på tvers av verneverdiene inne i området, hvor tilsynet av verneverdiene må styrkes ved overvåkning av naturtilstanden (Miljøverndepartementet 2006).

I 2009 ble naturmangfoldloven vedtatt i Stortinget med bred oppslutning og internasjonal anerkjennelse (Berntsen 2011). I sammenheng med Riksrevisjonens kritikk kan også endring i plandelen til plan- og bygningsloven, vedtatt i 2009, ses som et ledd for å forbedre forvaltningens lokale arealstrategier. Kommunene skal i den nye loven vedta langsiktige planer med fokus på hindre tilfeldig utbygging (Berntsen 2011). Kommunenes rett til å dispensere fra plan- og bygningsloven ble betydelig innskrenket med lovendringen i 2009, da det tidligere hadde vært gitt mange kommunale dispensasjoner, spesielt i kystsonen (Aae 2010).

Konflikten mellom verneinteresser og bruksinteresser var og er fortsatt svært sentral. Mange kommuner prioriterte, før ny lov, grunneier- og utmarksinteresser, samt reiselivsnæringens interesser vesentlig høyere i saker som omhandlet dispensasjoner fra bygge- og motorferdselsforbudet (Falleth & Hovik 2008). I rapporten av Falleth og Hovik (2008) *Lokal forvaltning av store verneområder* pekes det på en reell mangel på deltakelse fra berørte parter, og

² Fjellteksten ligger i St.prp nr. 65 (2002-2003) med tittelen *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003* (St. prp.nr. 65 (2002-2003)).

da særlig ivaretagelse av lokale mindretallsinteresser. Videre peker rapporten på at det er betydelige kostnader knyttet til koordinering på tvers av kommuner og utvikling av felles strategier og praksis. Rapporten ga sammen med Fjellteksten og *Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder* (2006) grunnlaget for ny lokal forvaltningsmodell av nasjonalparker og større verneområder. Stortinget initierte forsøket på å etablere mulige nye forvaltningsmodeller i 1996. I løpet av 2000-tallet ble fire ulike verneområder forsøkt med lokal forvaltningsmodell (Falleth & Hovik 2008). Høsten 2009 vedtok regjeringen å etablere i ny forvaltningsmodell. I 2010 fikk kommuner og fylkeskommuner med nasjonalparker og større verneområder tilbud om å delta i interkommunale vernestyre (Direktoratet for naturforvaltning 2011). Sekretær for styret er ansatt hos Fylkesmannen og har tittelen nasjonalparkforvalter/verneområdeforvalter. I løpet av 2011 ble 20 interkommunale vernestyre etablert (Direktoratet for naturforvaltning 2011).

I dag er over 16 prosent av Norges areal vernet, og det er spesielt høyfjellsområdene som dominerer i arealomfang (se tabell). Kystområdene er i mindre grad preget av vern etter naturmangfoldloven. Dette kan være fordi det foreligger mange næringsinteresser i disse områdene som er viktig å prioritere. Likevel har vern i kystsonen gjort seg mer gjeldene.

	Antall	Areal i km ²	% av Norges landareal
Nasjonalparker	34	31059	9,6 %
Landskapsvernområder	203	17334	5,4 %
Naturreservater	2045	5606	1,7 %
Andre	477	427	0,1 %
Totalt	2759	54428	16,8 %

Tabell 1 Vernet areal i Norge per 31.12.2011 (Miljøstatus 2012)

Etter at Norge signerte konvensjonen om biologisk mangfold, er det nasjonal enighet om nye mål for 2020. Det er et felles mål å sikre at 17 prosent av arealet på land og i ferskvann og 10 prosent av verdens kyst og havområder blir vernet (Miljøstatus 2011).

2.2 Organene som forvalter vern og bruk av verneområder og randsoner

Miljøverndepartementet (MD)

MD har både en politisk ledelse og en administrativ ledelse, hvor MDs øverste politiske leder er den sittende miljøvernministeren. Departementets hovedansvar er å ivareta, samordne og følge opp regjeringens miljø og klimapolitikk. Videre er en av MDs viktigste oppgaver å sørge for at miljøpolitikken fra regjeringen får en lokal forankring i ulike forvaltningsmyndigheter, via ulike tiltak

til lokalt miljøsamarbeid. De har også ansvar for alle prosjekter med fokus på verdiskapning i verneområdene. Mye av MDs ansvarsområde er delegert ned til andre forvaltningsorganer, som Fylkesmannen. Departementet koordinerer og følger opp at delegert arbeid blir gjort i tråd med miljøpolitikken. MDs viktigste arbeidsoppgaver er naturmangfold og friluftsliv, klima, bærekraftig utvikling knyttet miljøutfordringene og synliggjøring av regjeringens samlede miljøpolitiske satsning (Miljøverndepartementet 2011). Miljøverndepartementet er klageinstans til en rekke enkeltvedtak i under bestemmelser i ulike lover som friluftslivsloven, motorferdselloven, og avgjør innsigelser knyttet til plan- og bygningsloven (Regjeringen 2011).

Direktoratet for naturforvaltning (DN)

DN skal sørge for god oversikt over naturtilstanden og direktoratets viktigste arbeidsoppgave er å bevare det biologiske mangfoldet, gjennom vern og styrking av allemannsretten. Videre har DN ansvar for at regjeringens miljøpolitikk blir iverksatt, og har et ansvar for å identifisere, forebygge og løse miljøproblemer (Regjeringen 2011). Direktoratet har faglig instruksjonsmyndighet ovenfor Fylkesmannens miljøvernavdeling innenfor egne ansvarsområder (Aae 2010).

DN har et fokus på strandsoneproblematikk, sikring av friluftsområder, arealplanlegging, naturforvaltning i kommunene, og veiledning for og bruk av verneområder (Aae 2010). DN er klageinstans for Fylkesmennenes enkeltvedtak etter lov eller forskrift. I tillegg kan DN være klageinstans for enkeltvedtak fattet av kommunen. Hvor dette er tilfellet vil det fremgå av forskrift (Regjeringen 2011). Underlagt DN er Statens naturoppsyn (SNO) som har til hovedoppgave å føre tilsyn med naturområder slik at det ikke begås straffbare handlinger (Aae 2010; Statens naturoppsyn 2011).

Fylkesmannen

For områdevern i naturmangfoldloven har Fylkesmannen ansvar for saksforberedelser av verneplaner, og forvaltning av verneforskriftene og prioritering av skjøtselstiltak (etter ny lokal forvaltningsmodell har dette arbeidet blitt delegert til de etablerte nasjonalparkstyrene/verneområdestyrene). På de punkter i loven eller områder kommunen har fått delegert forvaltningsmyndighet, har Fylkesmannen ansvar for å følge utviklingen av verneområdet og bruken av tildelte midler (Aae 2010). Videre har Fylkesmannen ansvar for å lage og drifte en stor del av handlingsplanene knyttet til truende naturtyper og arter, hvorav det samme gjelder handlingsplaner for fremmede arter i norsk natur (Aae 2010).

Fylkesmannen har flere sentrale oppgaver knyttet til kommunens arealforvaltning. En sentral oppgave er å sikre at kommunale vedtak i plan- og byggesaker er i samsvar med gjeldene lovverk, da

særlig plan- og bygningsloven. Dersom lokale arealstrategier er motstridene til nasjonale interesser kan Fylkesmannen fremme innsigelser til planen eller påklage dispensasjonsvedtaket, som for eksempel bygging innenfor hundremetersbeltet i strandsonen (Aae 2010). Berørte parter kan også klage på kommunale vedtak i reguleringsplaner og byggesaker. Dersom kommunen ikke endrer vedtak etter berørte parters ønsker sender kommunen klagen til Fylkesmannen, hvor Fylkesmannens vedtak er endelig (Aae 2010). Et ansvar fylkesmannen deler med fylkeskommunen er veiledningen knyttet til innsigelser av arealplaner (Aae 2010).

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen viktigste arbeidsoppgave er å utarbeide fylkesplaner og regionplaner som setter retningslinjer eller føringer for kommunal planlegging (Holsen et al. 1998). Fylkeskommunene har også en innsigelsesmyndighet ovenfor kommuneplaner, men de er oftest mer varsomme enn Fylkesmannen og ønsker ikke å foreta upopulære politiske avgjørelser (Holsen et al. 1998). Videre er viktige arbeidsoppgaver for fylkeskommunen å være en del av interkommunale vernestyrer, ivaretagelse av allemannsretten, sikring av friluftslivsinteresser og regional utvikling. Samfunnsutvikling er en viktig del av fylkeskommunens oppgaver for å bygge lokalsamfunn, innovasjon og nyskaping lokalt (Hanssen et al. 2011)

Kommunen

Kommunen er den viktigste aktøren på en rekke felter og opptrer som politisk aktør, tjenesteyter, myndighetsutøver og ansvarlig for planlegging og tilrettelegging for befolkningen i kommunen (Hanssen et al. 2011).

Det viktigste forvaltningsverktøyet for kommunen er kommuneplanens arealdel. Her skal hovedstrategiene i arealdisponeringen angi rammer og betingelser for hvilke vedtak og ny arealbruk som settes i verk, samt viktige hensyn som må ivaretas i arealdisponeringen (Aae 2010).

Detaljplanlegging skjer gjennom regulerings- eller områdeplaner og fastsetter arealbruken på et område. For naturbruk og friluftsliv er LNF-områdene viktigst. Disse er viktige arealer for utøvelse av primærnærings og rekreasjonsaktiviteter (Aae 2010).

Kommunen skal sikre større friluftsområder for allmennheten i nærmiljøet, som for eksempel anleggelse av kyststier gjennom hyttefelt eller i strandsonen. De har også et ansvar knyttet til oppsyn, vedlikehold og sikkerhet i friluftsområdene. De skal sikre ferdsel ved å ikke tillate tiltak som hindrer ferdsel (Aae 2010). Kommunen er på bakgrunn av motorferdselloven tillagt myndighet til å legge begrensning på motorferdselen i utmark og vassdrag, som båttrafikk og snøscootere (Aae 2010).

2.3 Ny lokal forvaltningsmodell for nasjonalparker og større verneområder

Det har vært et spesielt fokus fra miljøvernmyndigheter i flere år å styrke forvaltningen av verneområdene vesentlig. Allerede i *St.meld nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge* ble det etterlyst mer lokalt folkevalgt medvirkning i forvaltningen av fjellområdene (Miljøverndepartementet 2006). I 2006 kom *Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområdene*. Her ble det pekt på at forvaltningen i verneområder måtte styrkes betraktelig dersom verneområdene i Norge skulle brukes som ledd i næringsutvikling og verdiskaping, noe som var ønskelig basert på Fjellteksten (Miljøverndepartementet 2006). Bakgrunn for vedtak av ny lokal forvaltningsmodell ble gjort gjennom fire forsøk fra Falleth og Hovik (2008) sin rapport.

Fra 2009 -2010 fikk kommuner med areal i nasjonalparker og større landskapsvernområder tilbud om å overta forvaltningsansvaret for disse områdene gjennom deltakelse i interkommunale vernestyrer. Noen kommuner har også overtatt forvaltningsansvaret for mindre verneområder som naturreservater og fuglefredningsområder. En av bakgrunnene for å opprette slike interkommunale styrever gjenspeiler et nasjonalt og internasjonalt mål for å stanse tapet av naturens mangfold. Dette målet er imidlertid svært avhengig av at områder blir vernet i medhold av naturmangfoldloven, og hvordan verneområdene forvaltes (Miljøverndepartementet 2009a). Forvaltningsmyndigheten har et viktig ansvar når det gjelder å forvalte verneforskriftene i tråd med verneformålet og treffe nødvendige tiltak (Direktoratet for naturforvaltning 2010a). Videre var ønsket om en desentralisert forvaltningsmodell knyttet til konflikten mellom grunneiere og statlige myndigheter utover 1990-tallet, parallelt med iverksetting av landsplan for nasjonalparker. Behovet for lokal forvaltning og større grad av medvirkning gjorde seg gjeldende (Falleth & Hovik 2008).

Den nye forvaltningsmodellen innebærer at nasjonalparker og andre store verneområder skal forvaltes av et interkommunalt, politisk sammensatt nasjonalpark/verneområdestyre. Styret skal bestå av en representant fra hver av de berørte kommunene i tillegg til en person fra berørte fylkeskommuner, og skal sørge for en helhetlig og kontinuerlig forvaltning på tvers av administrative grenser og innenfor rammen av naturmangfold og verneforskrift (Ytre Hvaler nasjonalpark 2011). Videre skal samarbeidet med andre berørte interesser skje gjennom et bredt sammensatt faglig rådgivende utvalg av blant annet grunneiere og andre særlige berørte offentlige organer, som fiskerieringen, næringsliv og frivillige organisasjoner (Direktoratet for naturforvaltning 2009). Sekretariatet for styret er nasjonalparkforvalter/verneområdeforvalter som er ansatt hos Fylkesmannen. Gjennom kontakten til Fylkesmannen fagmiljø vil forvalteren bidra til et bredere kunnskapstilfang i forvaltningen i verneområdet. Forvalteren vil være underlagt verneområdestyret i

forvaltningen av verneområdet. Målet er at forvalteren skal inngå i et faglig fellesskap gjennom oppbygging av lokale/regionale forvaltningsknutepunkt, som ved nasjonalparksentre (Direktoratet for naturforvaltning 2009).

2.4 Eldre gjeldende forvaltningsmodell

Det er fortsatt verneområder i Norge som ikke har endret til ny lokal forvaltningsmodell. Fylkesmannen vil i disse tilfellene være forvaltningsmyndighet for områder vernet etter tidligere naturvernlov. DN har vært overordnet myndighet og er klageinstans for forvaltningsmyndighetens vedtak. DN har delegert myndighet fra MD til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet i verneområdet (Miljøverndepartementet 2006). Forvaltningen på Hardangervidda omfattes av et statlig tilsynsutvalg i hvert fylke hvor nasjonalparken har grenser (Fylkesmannen i Telemark 2011). Tilsynsutvalget består av lokale politikere fra de ulike kommunene som har nasjonalpark på sin kommunale grunn. Tilsynsutvalget skal følge med på utviklingen i sin del av verneområdet og gi råd og uttale seg i saker sammen med Fylkesmannen. Tilsynsutvalget gjør vedtak til motorisert ferdsel og søknader om ombygging og mindre tilbygg (Fylkesmannen i Telemark 2011).

2.5 Lovverket som forvalter bruk i og rundt verneområdene

Naturvernmyndigheter med hjemmel i naturmangfoldloven har ansvar for utviklingen i verneområdene. I utbyggingsområdene i randsonen er det plan- og bygningsloven som dominerer, hvor også LNF-områdene³ inngår. LNF-områdene er både rørt og urørt natur, som i denne sammenheng ofte grenser opp til et verneområde (randsonen). I LNF-områdene er også bildet mer komplisert med andre særlover som friluftsløven, kulturminneløven, jordloven, skogbruksloven, motorferdselloven, viltloven og fjelloven. Imidlertid fokuserer denne oppgaven seg på plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven og det er kun disse to lovverkene som vil bli beskrevet nærmere.

Plan og bygningsloven (PBL)

Dette er en omfattende lov som regulerer alt fra detaljer i bygninger, til større planer for fylke og kommune. PBL er den loven med størst betydning for arealdisponeringen av områder som faller utenfor naturmangfoldloven, og i denne sammenheng er den spesielt viktig for forvaltningen av randsonene til verneområdene. Både den nye naturmangfoldloven og den nye plandelen i PBL er samlet sett utformet på en måte som dekker alle typer naturområder. Loven legger videre tydelig begrensning på bygging i strandsonen, opprettelse av hensynssoner og stiller krav til arealplaner og

³ Et LNF-område er en arealbrukskategori i kommuneplanen for områder innen landbruk, herunder jord- og skogdrift, utmarksnæringer og fiske som ledd i stedbunden næring.

konsekvensutredninger (Aae 2009). Det stilles krav i PBL om at kommunene utarbeider en kommuneplan med mål og oppgaver for kommunen. Videre må kommuneplanen inneholde en arealdel som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Planen skal inneholde arealformål og kartfesting av all tilgjengelig informasjon. De relevante arealformålene for bruk rundt verneområdet er LNF-begrepet, samt bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone (Aae 2009).

Tidligere kunne kommunene foreta dispensasjoner fra forbudet med å bygge i strandsonen. Fra 2009 ble denne dispensasjonsmuligheten strammet inn, med unntak av nødvendige bygg til stedbunden næring. Det ble ikke innført generelt byggeforbud ved vassdrag, men kommunen plikter å vurdere om det skal fastsettes byggegrense i kommuneplanens arealdel. Dette omfatter særlig steder med stor tetthet, men også fjellområder hvor fjellrein er spesielt viktig i store sammenhengende områder (NOU 2005:12)

Nytt i loven fra 2009 er opprettelsen av hensynssoner med henblikk på interessene knyttet til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap og bevaring av kultur og miljølandskap i randsonen til verneområdet. I disse sonene kan det legges begrensninger på virksomheter som kan skade for interessene i sonen, og kan være viktig bidrag til å ivareta naturmangfoldet i områder som ikke naturmangfoldloven omfatter (Direktoratet for naturforvaltning 2010b). I randsoner til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det angis hensynssoner etter PBL for å forhindre vesentlige forringelser av verneverdiene i verneområdet. Det er altså slik at bestemmelsen ikke kun kan knyttes til verdiene som finnes i randsonen, de må også finnes i verneområdet (Direktoratet for naturforvaltning 2010a). Imidlertid kan slike bestemmelser kun fastsettes samtidig med verneforskrift for nye verneområder, eller samtidig med revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for allerede etablerte verneområder (Plan Oppland 2010). Det er da særlig viktig at Fylkesmannen eller nasjonalparkstyre/verneområdestyre følger opp og deltar i planprosessen for områder som grenser opp til et verneområde. Det er nødvendig å vurdere aktivitet, tiltak og inngrep, samt om bruken vil påvirke verneverdiene innenfor området. Det kan bli både ønskelig og nødvendig å avgrense en buffersone utenfor verneområdet hvor inngrep/tiltak bør vurderes nøye (Direktoratet for naturforvaltning 2010a).

Naturmangfoldloven

Etter at loven ble vedtatt i 2009, har den tatt med seg en rekke momenter fra den gamle naturvernloven, men har i tillegg fått tilført en del nye paragrafer som ytterligere er med på å verne om naturens mangfold (Aae 2009). Loven inneholder blant annet bestemmelser om introduksjon av fremmede arter, nye regler om naturtyper, regler om tilgang til genetisk materiale og regler om

sanksjoner og erstatning. Videre skal loven bidra til å nå det nasjonale målet om å stanse tap av biologisk mangfold (Direktoratet for naturforvaltning 2010a). Loven er delt i tre nivåer (Direktoratet for naturforvaltning 2012):

1. Områdevern og prioriterte arter
2. Utvalgte naturtyper, forvaltningsprinsipper for arter, reguleringer av fremmede arter, bioprospektering og miljøkvalitetsmål i forvaltningen
3. Regler for bærekraftig bruk, krav til kunnskap i forvaltningen, prinsippene om føre-var og at miljøpåvirker skal betale

Naturmangfoldlovens formålsbestemmelse er formulert generelt og overordnet fordi den inneholder både vern og bærekraftig bruk av naturen. Målet er at natur skal tas vare på i fremtiden og er i samsvar med viktige internasjonale forpliktelser (Direktoratet for naturforvaltning 2010a). Loven åpner for ulike former for områdevern, men antall vernekategorier er redusert fra 8 til 5 i forhold til naturvernloven av 1970 (Aae 2009; Direktoratet for naturforvaltning 2010a). Vernekategoriene er nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvern. Videre er det etablert en egen kategori for marine områder (Direktoratet for naturforvaltning 2010a).

Opprettelse av et verneområde blir fastsatt i egen forskrift. I denne forskriften angis det et formål, herunder hvilke natur og kulturverdier vernet skal ivareta og den tilstand som ønskes oppnådd med vernet, verneområdets grenser, berørte eiendommer og bestemmelser om bruk av området (Direktoratet for naturforvaltning 2010a). Forskrift om verneområder i sjø skal angi om verneformålet gjelder sjøbunnen, vannsøyler, vannflaten eller en kombinasjon av disse. Innenfor hver enkelt vernekategori kan Kongen i forskrift forby eller regulere virksomhet eller ferdsel som kan motvirke formålet med vernet. Verneforskriften skal ikke være til hinder for å videreføre bærekraftig bruk som bygger opp under verneformålet i et område (Håndboka 2012). På bakgrunn av forskrift kan en lage en forvaltningsplan. En slik plan skal være et praktisk hjelpemiddel for å opprettholde og fremme verneformålet (Fylkesmannen i Finnmark 2009). Forvaltningsplanen skal sikre en enhetlig forvaltning av verneområdet knyttet til bruk, informasjon, skjøtsel og tilrettelegging.

Forvaltningsplanen er likevel ikke juridisk bindende og vedtak må forankres i verneforskrift (Fylkesmannen i Finnmark 2009)

3.0 Metode

3.1 Innledning

Denne studien har en kvalitativ tilnærming og baserer seg på tekstbaserte opplysninger sammen med semi-strukturerte intervjuer.

I vitenskapelig metode trekkes det et skille mellom kvalitativ og kvantitativ tilnærming. Ved bruk av kvalitative tilnærminger i forskning er opplegget mer fleksibelt, og datainnsamling og analyse går mer parallelt (Halvorsen 2003). Et overordnet mål ved kvalitative tilnærminger er å utvikle en forståelse av fenomen knyttet til personer eller situasjoner i den sosiale virkelighet. Metoden omfatter personers opplevelse av sin hverdag og hvordan vedkommende forholder seg til denne (Dalen 2004). I denne situasjonen er det viktig å ha god forskningsetikk som omhandler visjonen om den gode kunnskap som er et mangfold av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å regulere vitenskapelig virksomhet (Forskningsetiske komiteer 2007). Det er viktig at forskning i sine kvalitative tilnærminger ikke bryter med allmenn moral og etikk- og respekt for individets verdighet. For å ivareta de etiske hensynene i denne masteroppgaven har intervjuobjektene blitt anonymisert og personvernet til den enkelte tatt hensyn til. Før intervjuene spurte jeg som det var greit at disse ble tatt opp på lydopptaker og nedskrevet, noe alle respondentene godtok. I etterkant av de nedskrevne intervjuene har lydopptakene blitt slettet for videre bruk i fremtiden.

3.2 Forskningsprosessen

Det overordnende forskningsdesignet for denne studien er caseundersøkelser. Case studier har som hovedmål å gå i dybden på et eller flere case og presentere en helhetlig analyse (Andersen 1997).

Caseundersøkelser er ingen egen metode, men er en forskningsstrategi hvor en benytter kvalitative tilnærminger eller kvantitative tilnærminger enten alene eller sammen (Johannessen & Tufte 2002). I denne oppgaven er det brukt to case for å belyse problemstillingen, og et kvalitativt forskningsdesign framstår her som et naturlig valg. Studien tar sikte på å gi forståelse av hva aktørene i forvaltningen erfarer, mener og reflekterer over. Datagrunnlaget fremkommer i personlige intervjuer og i dokumentanalyser som har blitt strukturert og systematisert for å besvare oppgavens problemstillinger.

Problemet med en slik casestudie er at man ikke kan trekke statistisk generaliserbare slutninger på grunn av at utvalget ofte ikke er stort nok til å være representativt for hele populasjonen (Hellevik 2002). Et annet problem kan være at intervjuobjektene avgir strategiske svar (Dalen 2004).

Anonymisering er derfor viktig for å få intervjuobjektene til å svare så ærlig som mulig. Studier av

denne karakter er også svært tidkrevende, og for å få en full og helhetlig analyse må en legge ned mye tid i databearbeiding og analyse.

Nevnte kvalitative forskningsmetoder kan bringe forskeren både fysisk og psykisk nærmere de personene som studeres i prosjektet (Forskningsetiske komiteer 2010). Det er viktig med nærhet til feltet en forsker på, samtidig som det er nødvendig for forskeren å ha reflekterte holdninger til dataene som blir presentert. Det forventes derfor at forskeren er bevisst og kan gjøre rede for og kritisk vurdere de etiske og vitenskapelige utfordringene knyttet til forskerrollen (Halvorsen 2003). Videre må forskeren ha evne til å se sin betydning i samhandlingen med deltakerne, de empiriske dataene, de teoretiske perspektivene og den forståelsen forskeren bringer med seg inn i prosjektet (Forskningsetiske komiteer 2010). Forskerens egen sosial bakgrunn og grad av fortrolighet med fenomenet påvirker forskningen positivt og negativt (Forskningsetiske komiteer 2010). Det er derfor viktig at forskeren er seg bevisst sine egne holdninger i intervjusituasjonen og i tolkning av data. I forhold til min egen holdning var det viktig og ikke å velge side i forholdet mellom bruk og vern og forholde seg nøytral i intervjusammenheng slik at respondenten fikk muligheten til uttrykke seg best mulig. I et forskningsintervju skal en verken argumentere eller moralisere, og det er viktig å ha evnen til å lytte og vise interesse for det respondenten forteller (Dalen 2004). Dette er helt nødvendig for at intervjuet skal kunne brukes i forskningssammenheng.

3.3 Datagrunnlag

Denne studien baserer seg på skriftlige kilder i form av dokumenter og muntlige kilder i form av kvalitative intervjuer med relevante aktører i forvaltningen. De skriftlige dokumentene omhandler hvordan forvaltningen både planlegger og forvalter de aktuelle casene. For å trenge dypere inn i forvaltningens arbeid er det blitt gjennomført flere kvalitative, semi-strukturerte intervjuer. Ved hjelp av disse intervjuene har jeg funnet ut mer om hva de ulike forvaltningsnivåene tenker om naturbasert turisme i tilknytning til de respektive verneområdene. Intervjuene var også til hjelp med å identifisere positive og negative sider i handlingsrommet til forvaltningen.

De skriftlige kildene er offentlige dokumenter, hvor de samme dokumentene for begge casene ble analysert. *Kommuneplanen til Nore og Uvdal* består av en veiledende samfunnsdel som ble vedtatt i 2010 og fem juridisk bindende kommunedelplaner med arealbestemmelser. *Kommuneplanen til Hvaler kommune* består av en samfunnsdel og arealdel med bestemmelser. Samfunnsdelen ble vedtatt i 2010, og arealdelen i 2011. På fylkeskommunalt nivå var regionale fylkesdelplaner aktuelle, og *Regional plan for Hardangervidda 2011-2025* og *Kystsonenplanen for Østfold* ble gjennomgått. Verneforskrift og forvaltningsplan som omhandler naturmangfoldloven har blitt brukt i dokumentgjennomgangen for begge nasjonalparkene. Fylkesmannen i Buskerud har ansvaret for

både verneforskrift og forvaltningsplan. I Ytre Hvaler nasjonalpark har Nasjonalparkstyret har ansvar for disse dokumentene. Den siste verneforskriften til Hardangervidda nasjonalpark ble vedtatt i 2002. Verneforskriften ble første gang vedtatt i 1981 og deretter i 1997. Forvaltningsplanen til Hardangervidda ble første gang vedtatt i 2003, men den som gjelder nå er fra 2011. Verneforskriften til Ytre Hvaler nasjonalpark er ny og ble vedtatt i 2009. Forvaltningsplanen er fortsatt på høring og ikke vedtatt i skrivende stund, men den legges fortsatt til grunn i dokumentanalysen til denne studien.

De muntlige kildene omfatter intervjuer gjort av de ulike aktørene i forvaltningen som er ansvarlig for dokumentene nevnt ovenfor og som kjenner til caseområdene. Formålet med et intervju er å fremskaffe fylldig og beskrivende informasjon om hvordan aktører i ulike institusjoner opplever ulike sider ved en situasjon (Dalen 2004). Det var viktig å finne informasjon som ikke var avdekket i de skiftelige dokumentene.

Det ble foretatt en utvelgelse av informanter basert på hvem i forvaltningen som hadde kompetanse og ansvar etter plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, og som kjente de områdene som blir brukt til caseområder i denne oppgaven. Utvelgelse av respondenter kan beskrives som et strategisk utvalg. Det vil si at respondentene er valgt fordi de har egenskaper eller kvalifikasjoner som er relevante problemstillingene (Dalen 2004). En velger ut en respondent som har erfaring og god innsikt i det temaet studien omhandler. Gjennom kontakt med andre fagpersoner og studenter, lesing i offentlige dokumenter og referater og søking på internett, ble resultatet en liste med kandidater som det var aktuelt å kontakte.

I forkant av intervjuene tok jeg kontakt på e-post. Jeg redegjorde for oppgaven for så å komme med en forespørsel om de kunne tenke seg å bli intervjuet. Noen måtte ringes opp per telefon for å få svar, og responsen fra alle respondentene var positiv. Intervjuene ble gjennomført i januar og februar 2012. På forhånd ble spørsmålene til intervjuene sendt ut for å forberede respondenten (se vedlegg 1). Alle intervjuobjektene ble spurt de samme spørsmålene. Totalt intervjuet jeg 11 respondenter på deres lokale kontorer. Det ble gjort 4 intervjuer knyttet til Hardangervidda fra Fylkesmannen i Buskerud, Buskerud fylkeskommune, Tilsynsutvalget i Buskerud og Nore og Uvdal kommune. Videre ble det gjort 7 intervjuer knyttet til Ytre Hvaler som var Fylkesmannen i Østfold, representanter fra nasjonalparkstyret, Østfold fylkeskommune og Hvaler kommune. Lengden på intervjuene var noe varierende. Det korteste var på 40 minutter og det lengste på 2 timer. Intervjuene ble tatt opp med en diktafon og transkribert i etterkant.

Før intervjuene ble det laget en intervjuguide i samhandling med mine veiledere, hvor de samme spørsmålene ble stilt respondentene uansett forvaltningsnivå (se vedlegg 2). Å utarbeide en

intervjuguide handler om å overføre studiets overordnede problemstillinger til konkrete temaer med underliggende spørsmål (Dalen 2004). Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte intervjuer og hadde et samtalepreg over seg, hvor prosessen ble styrt ved hjelp av spørsmålene. Respondenten sto fritt til å svare på det de ville og kunne, og alle intervjuene er anonymisert.

3.4 Analyse av datagrunnlag

Datagrunnlaget i denne oppgaven har både vært skriftlige plandokumenter og intervjuer med representanter fra forvaltningen.

Analyseprosessen startet allerede i intervju med de ulike respondentene. Analyse av data går ut på å kategorisere den informasjonen som er samlet inn for å beskrive hva som er funnet (Halvorsen 2003). Parallelt med intervjuprosessen ble intervjuene transkribert ordrett like etterpå. Første fase av kategoriseringsprosessen tok utgangspunkt i det enkelte intervjuet knyttet til temaene i intervjuguiden. Analyse av slike data er både tidkrevende og omstendelig prosess (Halvorsen 2003). Kategoriene var basert på de ulike underproblemstillingene og hvilke case de tilhørte. I neste fase ble meningsinnholdet til de ulike intervjuobjektene identifisert og casene sammenlignet. Dette gjorde det mulig å sammenligne ved å se likheter og ulikheter mellom intervjupersonene og mellom de to ulike casene. Basert på Halvorsen (2003), ble det gjort en delanalyse hvor intervjuetekst ble delt opp i ulike utsagn som kunne kategoriseres. I slik bruk bør det siteres flittig fra de utskrevne intervjuene, noe som brukes i analysen, men problemet med slik sitering kan være at leseren ikke kan vite hvor representativt det enkelte sitatet er (ibid.). Det finnes heller ingen standardiserte teknikker for hvordan det skal kategorisere noe som kan komme av at dataene foreligger som ustrukturert informasjon (ibid.). Meningsinnholdet blant respondentene har vært sammensatt og det har vært en utfordring å bearbeide, kategorisere og presentere hovedtrekkene i analysen. Respondentene har hatt mange meninger i ulike retninger og det har vært utfordrende å finne frem til en helhetlig forståelse i forhold til oppgavens innhold.

Som nevnt bygger også dataene i denne oppgaven på en dokumentanalyse. Dette har skjedd ved bruk av en temabasert analyse på bakgrunn av innhold og hvilke case det hører under. Analyse av tekster går ut på å knytte det tekstene fremstiller til overordnede sammenhenger (Halvorsen 2003). En kritisk diskursanalyse går ut på å avdekke de underliggende forutsetningene dokumentet bygger på og hvordan en tekst klassifiserer og kategoriserer et fenomen som kan avdekke en skjult mening eller makthavernes verdigrunnlag (Halvorsen 2003).

Siste fase i forskningen har vært å fremstille datamateriale fra intervju og dokumentanalyse. Språkbruk er viktig, og derfor har det vært naturlig å redigere språket ved blant annet å legge til

forklarende ord som vil fungere bedre en i skriftlig sammenheng. Likevel er ikke språket redigert mer enn nødvendig for at sitatene i størst mulig grad skal være i overensstemmelse med respondentene eget utsagn. Intervjuobjektene er holdt anonyme i denne oppgaven, men det fremkommer hvilket offentlig forvaltningsorgan de tilhører. Intervjupersonene er derfor fremstilt som representant fra Fylkesmannen, representant fra fylkeskommunen og så videre.

4.0 Teori

4.1. Naturbasert turisme i Norge

I løpet av de siste tiårene har naturbasert turisme vokst raskt og blitt en viktig økonomisk aktivitet i mange lokalsamfunn, det er mye aktivitet i og i nærheten av nasjonalparker og andre vernede områder (Heiberg et al. 2005). Naturbasert turisme omfatter ulike former for turisme, og blant forskere er det en diskusjon rundt hva som egentlig ligger i begrepet naturbasert turisme. Dette kan være betegnelser som bærekraftig turisme, grønn turisme, økoturisme m.m. (Kamfjord et al. 1997).

Definisjon naturbasert turisme

Det finnes ingen enhetlig og entydig definisjon på begrepet naturbasert turisme, og for å forstå dette begrepet dypere må reiseaspektet dras inn og begrepet turisme må defineres. Fredman et al. (2009) peker på at turisme kan beskrives som menneskers aktiviteter utenfor sitt hjem eller arbeidsmiljø. Turisme er en fritidsaktivitet hvor rekreasjon og opplevelse eksisterer i en eller annen form (Fredman et al. 2009). Likevel er ikke rekreasjon alltid turisme, slik som når denne aktiviteten finner sted ved permanent bosted eller arbeidssted (Hall & Page 2006). Videre er det vanlig å skille mellom turisme og reisende. All turisme inngår i en eller annen form for reisevirksomhet, men ikke alle reisende er turister eller utøver turisme. Fredman et al. (2009) henviser til både WTO (World Tourism Organization), Turistdelegationen og Tillväxtverket (i Sverige) sin definisjon av turisme og peker på noen krav som må være oppfylt. For å være en turist må reisen gå til et sted som ligger utenfor ens daglige omgivelser, og må ikke vare lenger enn ett år. Hovedformålet med reisen skal også være noe annet enn lønnet arbeid som betales av noen på stedet (Fredman et al. 2009). Kort oppsummert er turistnæringen et begrep som utgjør summen av de aktiviteter i de ulike bransjene som brukes og konsumeres av mennesker på reise og besøk på ulike steder som er utenfor deres vanlige omgivelser (Fredman et al. 2009).

Det er flere som har prøvd å definere naturbasert turisme. Laarman & Durst (1987) forstår naturbasert turisme som en aktivitet som inneholder 3 elementer: læring, rekreasjon og spenning (Mehmetoglu 2007). Videre utdyper Valentine (1992) at rekreasjonselementet i naturbasert turisme går ut på å direkte nyte eller oppleve relativt uberørt natur. Dette må igjen knyttes til opplevelsesdimensjonen ved rekreasjonselementet, som har en enkel tredeling av aktiviteter og opplevelser; 1) er avhengig av naturen, eksempelvis en dykker er avhengig av naturen, 2) forsterket av naturen, eksempelvis kan klatring utendørs forsterke naturopplevelsen og 3) foregår i naturen en ved tilfeldighet, eksempelvis avkjøling i sjøen på en varm dag (Mehmetoglu 2007). Skillet mellom tradisjonelt friluftsliv og naturbasert turisme er ikke alltid like tydelig. Begge former baserer seg på samme fasiliteter og naturressurser. Lundberg (2009) mener at grensen mellom friluftsliv og

naturbasert turisme er uklar og at de overlapper hverandre. Den som utøver friluftsliv utenfor sine vanlige omgivelser er å betrakte som turist og naturbasert turisme kan derfor sees på som en form for kommersiell organisert friluftsliv. For å forklare skillet tydeligere peker Tangeland (2011) at naturbaserte turismeprodukter er aktive produkter som er basert på utendørsaktiviteter, og deltakerne må betale en aktør for å bli med på aktiviteten. Som en pekepinn kan en si at naturbasert reiseliv er den typen reiseliv der natur- og/eller kulturmiljøet utgjør den viktigste delen av reiselivsproduktet. For å sammenfatte begrepene oppsummerer Fredman et al. (2009) at en først og fremst er besøkende i et naturområde. Under dette besøket forventes det former for opplevelser av naturmiljøet, noe som ofte skjer ved utøvelse av en spesifikk aktivitet (Fredman et al. 2009). I analysen vil jeg bruke definisjonene til Tangeland (2011) og Fredman et al. (2009) i forståelsen av begrepet naturbasert turisme.

Naturbasert turisme i Norge

I dag har naturbasert turisme stor betydning i distriktene og er ofte lokalisert der naturressursene befinner seg (Aall 2003). Naturbasert turisme er i økende grad blitt et satsningsområde, hvor særlig næringsorganisasjonene i landbruket har engasjert seg for å utvikle denne turismen. Innovasjon Norge bruker naturen i sin merkevarestrategi for Norge som reisemål, med vekt på det «ekte» og «naturlige». Også innenfor jakt, fiske og andre naturbaserte opplevelser øker etterspørselen. Turismen i nasjonalparker har økt og balansegangen mellom bruk og vern er blitt mer presserende (Heiberg et al. 2005). Vakker og innholdsrik natur er ofte viktige grunner til at folk ønsker å besøke og bruke nasjonalparker. Den urørte naturen og ektheten som er knyttet til en nasjonalpark har en svært høy attraksjonsverdi for mange turister (Vittersø 1994).

Naturbasert turisme genererer ofte et forbruk knyttet til reisen eller aktiviteten, som ofte omfatter overnatting, transport, detaljhandel, aktivitetsprodukter, underholdning og reisebyrå tjenester. Dette vil virke inn på den lokale økonomien i en positiv retning (Mehmetoglu 2007). Videre vil det skape nye arbeidsplasser innenfor de ulike næringene i tilknytning til destinasjonen. I tillegg vil etablering eller utvidelse av disse næringene skape sysselsetting i andre bransjer. Utmarksnæringene er en viktig del av naturbasert turisme. Verdiskapningen fra utmarka er variert og omfatter fiske og jakt, utleie av fiske- og jaktretter, ulike former for opplevelsesturisme knyttet til jakt og fiske og utleie av husvære (Asplan Viak, 2010). I rapporten *Utmarksnæringene i Nore og Uvdal og bruk av LNF-formålet etter plan- og bygningsloven* pekes det på at mulighetene for å utvikle utmarksnæringene er en viktig forutsetning for å opprettholde bosettingen og muligheten for å leve av gårdsbruk (Asplan Viak 2010). Ved å tilby nok arbeidsplasser og økonomisk sikkerhet kan en hindre fraflytting og turismen kan bidra til å holde kjønns- og aldersbalansen i distriktene stabil. Reiselivsnæringen krever

forholdsvis lite kapital per arbeidsplass, og det er ofte få eller små krav som stilles til formell kompetanse i denne type reiselivsnæring. Sysselsettingen knyttet til naturbasert turisme er preget av sesongsvingninger og deltidsarbeid (Jacobsen et al. 1997b). Turisme bidrar ofte til en høyere trivsel hos lokalbefolkningen fordi infrastruktur, rekreasjonsmuligheter og kulturtilbud blir utviklet for å selge stedet, noe som kommer lokalbefolkningen til gode (Mehmetoglu 2007). De viktigste forutsetningene for å styrke verdiskapningen i utmarksnæringene er knyttet til transportløyver og tilrettelegginger for overnattinger gjennom standardheving og utvidelse av sengekapasitet i eksisterende bygg (Asplan Viak 2010). Det er ikke bare eksterne aktører som kan bidra til økonomisk vekst i bygdene, men gjennom lokal verdiskapning ved bruk av tradisjonelle utmarksnæringene kan også grunneiere bidra og livnære seg av turisme. En forutsetning for å oppnå dette er stabile og entydige rammebetingelser som utmarksnæringene kan forholde seg til og som viser forståelse for alternative typer utvikling (Asplan Viak 2010).

Etterspørselen etter tilrettelagte opplevelser og fritidshus øker både på fjellet og ved kysten (Heiberg et al. 2005). Knutsen og Ketilsson (2004) beregnet at turistomsetningen i slike naturområder ville stige fra 4.1 milliarder i 2005 til omkring 8 milliarder i 2014. Dette vil mest sannsynlig bety økt besøksvolum og flere ønsker om økt tilrettelegging. Dette vil medføre økte utfordringer for forvaltningen med tanke på samordning av ulike interesser i og rundt verneområder (Heiberg et al. 2005)

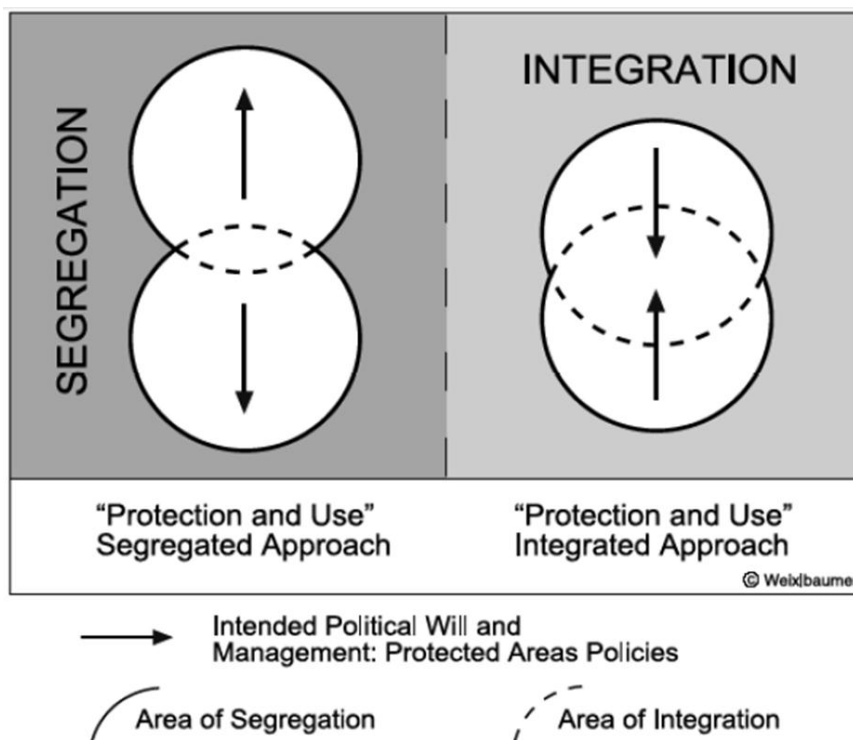
4.2 Forholdet mellom bruk og vern

De siste tiårene har to tilnærminger til ressursforvaltning gjort seg gjeldene. På den ene siden er det de såkalte «konservasjonistene», som aksepterer at arter og naturområder kan utnyttes så lenge det gjøres på en bærekraftig måte. På den andre siden står de såkalte "proteksjonistene", som ønsker å ekskludere deler av naturen fra all menneskelig utnyttelse, og som hevder at naturen har en iboende verdi i seg selv (Kalland & Rønnow 2001). Konflikter oppstår når en ønsker å redusere, eller midlertidig forby, bruken av en eller flere naturressurser. Vern kan bli sett på som en trussel for jegere, bønder, fiskere og næringer som ønsker å drive naturbasert turisme. Konflikten mellom bruk og vern av naturressurser er ofte svært komplekse, både i innhold og motiver (Kalland & Rønnow 2001). Dette kapitlet vil videre belyse paradigmeskiftet når det gjelder forholdet mellom bruk og vern.

Paradigmeskifte

Det har de siste tiårene utviklet seg en ny trend innen vernepolitikk (Henderson 1992). Dette stilskeiftet synes tydeligst i internasjonal sammenheng og Henderson (1992) peker på en

politikkendring fra «vern uten bruk» til «vern gjennom bruk». I dag er det en sterk vernetrend, men denne forenes gjerne med at vernede naturområder og landskaper blir brukt og verdsatt gjennom for eksempel turisme (Mose & Weixlbaumer 2007). Tidligere hadde det vært liten forståelse for integrasjon mellom bruk og vern, hvor det i dag er en større integrasjon mellom disse forholdene (se figur 1) (Mose & Weixlbaumer 2007). Det har skjedd et paradigmeskifte i forståelsen knyttet til bruk og vern; en bevegelse fra segregering til integrering.



Figur 1: Hovedmomentene i forskjellen mellom segregasjon og integrasjon i verneområdepolitikk (Mose & Norbert Weixlbaumer 2006:11)

I utgangspunktet var «vern uten bruk», segregeringspolitikken, tydelig både i Europa og Nord-Amerika. I tiden hvor masseturisme gjorde seg gjeldene ble en redd for at naturressurser og landskap skulle bli ødelagt av mengden besøkende, og strenge reguleringstiltak ble iverksatt for å beskytte naturområdene (Mose & Weixlbaumer 2007). Denne typen vern ble bestemt av ikke-antroposentriske føringer, og fokuset var spesielt på spesielle arter eller større økosystemer. Målet var tidligere (og er nok noen steder fortsatt) å verne hele landskapet mot menneskelig aktivitet for å beskytte noen naturelementer i verneområdet (Mose & Weixlbaumer 2007).

I segregeringstilnærmingen ligger fokuset er på å verne spesielle arter og landskap. Forvaltningen av slike verneområder har ofte preget av hierarkisk styring hvor forvaltningsstrukturene kan være ufullstendige og med lite lokal medvirkning. Utarbeidelse av regler og retningslinjer skjer ofte «ovenfra og ned», og alle parter er ikke alltid tilstrekkelig involvert i prosessen (Mose & Weixlbaumer

2007). Integrasjonstilnærmingen prøver å overkomme disse problemene ved å fokusere på et prosessuelt vern, hvor bruk og vern er tydeligere integrert med hverandre. Et slikt vern er ofte oppnådd med både hierarkisk styring og nettverk (Mose & Weixlbaumer 2007). Begge disse begrepene blir forklart nærmere i kapitlet om samhandling og koordinering. Bakgrunnen for den integrerte tilnærmingen er ideen om samarbeid, en målsetting som har blitt mer etablert i vernepolitikken de siste årene. Utfordringen med denne tilnærmingen er å sørge for integrasjon mellom ulike interesser og brukergrupper. Hensikten er å forene vern med sosiale, økonomiske og bærekraftige idealer (Mose & Weixlbaumer 2007).

På bakgrunn av dette paradigmeskiftet er vernede områder tydeligere sett på som et redskap for regional utvikling i rurale områder. Det er viktig at vernede områder ikke bare blir sett på som egne, isolerte områder, men som et element i større nettverk og distrikter (Mose & Weixlbaumer 2007)

Interesse- og brukerkonflikter i og rundt verneområder

Økt reiselivsaktivitet i verneområder har medført større slitasje og skader på naturverdier. I nasjonalparker er det som regel ikke tillatt å etablere reiselivsbygg, men det er lov for reiselivsaktørene å bruke nasjonalparken til turer og aktiviteter basert på norske friluftstradisjoner og i tråd med de vedtatte forvaltningsplanene (Haukeland & Lindberg 2001). Likevel er det flere spenninger mellom nasjonale og lokale interesser. Konflikter som knytter seg mot vernede områder fokuserer seg på bruken av naturressursene i det vernede området. Når noen ønsker å verne og beskytte området, er det andre som ønsker å bruke eller utnytte det (Hammer 2007). Den statlige forvaltningen har lenge, i sammen med naturvernorganisasjonene, fokusert på vernesiden, mens den lokale brukssiden ikke fremheves på samme vis i forvaltningsplanen/verneforskrift. På det lokale nivået oppleves det urettferdig at grunneiere som er avhengig av næringsvirksomhet i nasjonalparken skal behandles på samme måte som rekreasjonsutøvere (Haukeland & Lindberg 2001). For de som lever av naturressurser er det nødvendig å tenke økonomisk for å kunne møte naturlige svingninger. Selv om økonomiske argumenter brukes knyttes disse ofte opp mot trusselen om fraflytting og negative virkninger for lokalsamfunnet (Kalland & Rønnow 2001). Selv om man er enig i at naturen er viktig og har mange verdier oppstår det strid rundt hvordan en skal forvalte disse verdiene. Oppfatningen av et miljøproblem og hva som er en god naturtilstand for de lokale brukerne kan være svært forskjellig fra forvaltningen og naturvernorganisasjonene (Kalland & Rønnow 2001).

Særlig i forhold til rekreasjon og friluftsutøvelse er allemannsretten viktig. Hensynsfull atferd er et av hovedprinsippene, og skade eller ulempe på natur og eiendom skal ikke skje. Likevel skiller det ikke mellom kommersiell og ikke-kommersiell ferdsel og bruk. Allemannsretten trues gjennom

nedbygging av naturområder og deretter igjennom redusert tilgjengelighet til slike områder. Videre er det press mot selve rettsgrunnlaget til allemannsretten, hvor det skjer avgiftslegging og privatisering av utmarksressurser. Forurensning og støy til lands og til vanns er også en stor trussel mot naturkvalitetene. Eier kan likevel ikke sette opp stengsler, skilt eller annen hinder for å vanskeliggjøre uønsket ferdsel, hvis den er i overensstemmelse med allemannsretten (Haukeland & Lindberg 2001). Høyere standard på hytter og fritidshus har satt sitt preg både på kystsonen og fjellområdene. I den sørnorske kystsonen har allmennhetens friluftslivsinteresser vært i sterk konflikt med utbygging og lokalisering av hytter. Det samme gjelder i fjellområdene hvor det er en økende konsentrasjon av hytter og fortetting av allerede eksisterende hyttefelt (Taugbøl 2001). Likevel åpner også økt hyttebygging opp for mer rekreasjon og bruk av natur.

Det stilles spørsmål rundt at rettighetene til å bruke utmark for kommersielle turistformål vil lede til at naturens toleransegrense overskrides. I reiselivssammenheng er det særlig aktiviteter knyttet til motorisert ferdsel og utbygging av turistanlegg i randsoner som representerer den største trusselen mot miljøet (Kaltenborn 2001). Særlige skader kommer fra kloakkutslipp fra fritidsboliger, erosjonsskader på sårbare økosystemer, forurensning av strender og friluftsområder og utslipp av spillolje og bensin. Videre kan forstyrrelser i dyrelivet, sjenerende støy fra båttrafikk og visuell forringelse gjennom reklameskilt og dårlig tilpassende utsalgsteder skape negative effekter (Jacobsen et al. 1997b). I fjellområdene er erosjonsproblemer som følge av overbelastning et problem enkelte steder. Mange materielle inngrep med hyttebygging, veier, kraftlinjer og parkeringsanlegg er skadevirkende, noe som også gjelder forurensning fra kloakk. Dette kan være problematisk både fordi det kan redusere verdifull natur og samtidig ødelegge den enkelte turist sin naturopplevelse og rekreasjonsmulighet (Jacobsen et al. 1997a).

Randsoneproblematikken

I utøvelse av naturbasert turisme er randsonen til en nasjonalpark eller annet vernet område svært aktuell. Randsonene grenser opp til verneområdene, og hytter og utleiehytter, samt bedrifter som tilbyr ulike former for organiserte turer og naturopplevelser, er ofte lokalisert her. Det er færre restriksjoner knyttet til disse områdene sammenliknet med selve verneområdene (Eide et al. 2011). Randsonen kan skape utfordringer for selve verneområdet, fordi nærheten til et verneområde kan føre til økt ferdsel og utbyggingspress (Midtnorsk natur 2010). Endringen i bruk av randsonene vil ofte påvirke det som skjer inne i verneområdet, eksempelvis kan utbygging føre til økt ferdsel som i neste omgang berører villreinens beiteområder og trekkveier. I motsatt fall kan etablering av parkeringsplasser føre til at trafikken kanaliseres til enkelte områder. Plassering av kraftlinjer og vindmøller i randsonen vil kunne medføre risiko for kollisjon og tap av individer

(Miljøverndepartementet 2006). Det er viktig at hytteområder og naturbasert turismeaktiviteter lokaliseres slik at en unngår press på sårbare deler av verneområdene (Midtnorsk natur 2010).

Naturbasert turisme og hyttebygging er en viktig næring for kommunene og må ikke overses, men kombineres med vernehensynene. I fremtiden kan hyttebygging og tomtsalg bli mer aktuelt i verneområdenes randsoner, hvis en er villig til å betale for økt nærhet til et vernet område. Hytter i randsonen gir en følelse av eksklusivitet, med gode turmuligheter sommer og vinter (Heiberg 2006). Mange lokalsamfunn trenger og har et stort potensial når det gjelder utvikling av serverings- og overnattingstilbud i randsonene, hvor verneområdet kan brukes som ledd i markedsføringen (Miljøverndepartementet 2006). Næringsutvikling kan være svært nødvendig for mange lokalsamfunn, og bruk av randsonene er en måte å øke verdiskapningen. Plan- og bygningsloven, som forvaltes av den enkelte kommune, er det viktigste virkemiddelet for å finne gode løsninger og styre utviklingen i randsonene. Områder rundt verneområdet kan bli regulert som hensynssone (Elsrud 2010). Det økte presset mot vernede fjellområder, og for så vidt sjøområder, har ført til flere konflikter på grunn av bit for bit utbygging i randsonene. Det er derfor viktig med utfyllende verneplaner med arealmessige avklaringer og utviklingsstrategier for randsonene (Miljøverndepartementet 2006). Likevel kan mye tyde på at forvaltningen av randsonene i noen tilfeller er lite helhetlig. Det er derfor et stort potensiale for å forbedre samspillet mellom disse elementene.

4.3 Samhandling og koordinering

En helhetlig forvaltning knyttet til forvaltning i og rundt verneområdene dreier seg om å få til koordinering av beslutninger og tiltak. Det er nødvendig med samhandling mellom de ulike forvaltningsnivåene. Likevel er det norske forvaltningssystem med sine ulike aktører og institusjoner fragmentert, noe som skaper et komplekst og uklart system (Saglie 2006). En skiller mellom vertikalt og horisontalt samarbeid i forvaltningen. Vertikal samarbeid innebærer samordning mellom virksomheter innenfor en styringskjede eller mellom forvaltningsnivået (Fornyings administrasjons og kirke departementet 2012). Sentrale myndigheter formidler nasjonal politikk, sektormyndighet som Fylkesmann formidler nasjonale og regionale mål for kommunal planlegging. På laveste nivå i styringskjeden kommer kommunene, som ofte er ansvarlig for å gjennomføre både nasjonale og regionale mål og å føre lokal politikk. Dette er en vertikal samordning av interesser (Holsen et al. 1998). Horisontalt samarbeid innebærer samordning mellom virksomheter på samme forvaltningsnivå. Det kan være samordning mellom ulike regionale statlige virksomheter, som for eksempel Fylkesmannen og fylkeskommunen, for å møte utfordringene som går på tvers av sektorer (Fornyings administrasjons og kirke departementet 2012; Holsen et al. 1998).

Samarbeid og nettverk i norsk forvaltning

Samhandling og koordinering oppfattes ofte som en transaksjon mellom aktører som utveksler informasjon. Ulike parter samarbeider fordi de vurderer sluttresultatet som mer realistisk å oppnå med samarbeid enn uten (Skjeggedal 2001). En kan i prinsippet skille mellom tre teoretiske styringsformer. Hierarkisk styring (*government*), nettverk (*governance*) og marked (*new public management*). Det er særlig de to første som er relevante i denne oppgaven siden fokuset er offentlig forvaltning.

Government kjennetegnes som et formelt hierarkisk system (ovenfra og ned), mens *governance* fokuserer på direkte deltakelse (nedenfra og opp) (Saglie 2006). Det har skjedd en endring de siste tiårene ettersom makten i større grad har blitt flyttet ut av de tradisjonelle representative organene, og over til aktører som deltar mer direkte. Myndighet er blitt delegert til et lavere nivå (Jacobsen 2010). Maktutøvelsen har gått fra hierarki til nettverk. Hierarkisk styring (*government*) og nettverk (*governance*) vil bli presentert nærmere.

Hierarkisk styring – vertikal styring – government

Hierarkisk styring representerer den rasjonalistiske og instrumentelle styringsformen i norsk forvaltning (Hye 2010). Max Weber var den første til å drøfte denne modellen som forvaltningsprinsipp og utviklet sin modell av byråkratiet, som han anså for å være det moderne samfunns grunnleggende organisasjonsform (Hansen & Andersen 2006).

Hierarkisk styring er en vertikal form for styring. Offentlig forvaltning betraktes som den øverste myndighet i hierarkiet som har mulighet til å utøve suveren styring (Kickert et al. 1997). Strukturen er basert på en klar rolledeling av overordnede og underordnede organer. Forvaltningsprinsippet hierarkisk styring skiller mellom det politiske og det administrative apparat (Hye 2010). Ved å skille disse to kan politikerne lede og debattere politikk uten å måtte blande seg inn i detaljstyringen (Osborne & Gaebler 1992). Embetsverket eller forvaltningen overtar denne jobben, mens politikerne ofte har kun fokus på overordnede mål (Nielsen & Pedersen 2005).

Som system for styring, koordinering og kontroll av oppgaver, samt fordeling av autoritet og arbeidsdeling og inndeling har den hierarkiske strukturen klare nivå og vertikale og horisontale skiller (Hye 2010). Weber omtaler dette som kompetanseområde og embetshierarki (Hansen & Andersen 2006). Dette er med på å standardisere arbeidsprosessen (Nielsen & Pedersen 2005).

Arbeidsfordelingen er spesialisert og inndeling er formalisert. Ansvarsforholdene er klare gjennom sentral beslutningsmyndighet med regler, rutiner og prosedyrer for å regulere, kontrollere og stabilisere (Hye 2010). Hierarkisk styring kan derfor bli sett på som en forutsigbar styringsform med

stabilitet og nøytralitet som sine største fordeler. Likevel gir modellens struktur gjennom oppgaveinndeling, spesialisering, standardisering, regler og rutiner lite handlingsrom for individuell atferd og oppgaveløsning (Hye 2010). Standardisering skal finne en allmenngyldig løsning på et problem hvor kategorisering er viktig og derfor åpnes det ikke for individuell tilpasning og oppgaveløsning.

Nettverk – horisontal styring – governance

Nettverk er ikke et entydig begrep, men har en rekke definisjoner. Sørensen og Togfing (2005) definerer nettverksstyring som horisontale samarbeidsordninger preget av forhandlinger mellom autonome enheter. Røiseland og Vabo (2012) bruker begrepet samstyring og definerer en prosess hvor offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles forståelse og mening.

Det er også identifisert flere typer nettverk (Jacobsen 2010). *Politikknettverk (policy networks)* knytter seg til implementeringen av offentlig politikk. Implementeringen aktiviserer ulike aktører gjennom ulike etater/virksomheter og styringsnivåer i offentlig forvaltning (Jacobsen 2010).

Tjenesteytende nettverk fokuserer på produksjon av tjenester, hvor flere autonome aktører inngår i et nettverk for å løse og utføre felles oppgaver, som for eksempel planlegging og forvaltning av naturområder. I et slikt nettverk vil flere autonome aktører (for eksempel kommuner) samle sine ressurser i et mer eller mindre stabilt samarbeid (Jacobsen 2010). Slike samarbeid kan ha ulik formaliseringsgrad og kan være en arena der en møtes for å utveksle erfaringer, kunnskap og informasjon eller en tydelig organisasjon med egne ressurser, formell struktur og ledelse (Jacobsen 2010). Det siste identifiserte nettverket er et *styringsnettverk (governance networks)*. Dette omhandler nettverk innenfor overordnet styring- og/eller koordineringsfunksjon. Denne typen nettverk arbeider med å løse problemer som ikke kan løses innenfor en sektor, et segment eller geografisk område alene og som krever et mangfold av kompetanser (Sørensen & Torfing 2005).

Ulike former for nettverk kan ha ikke-intenderte og mer skjulte, dysfunksjonelle konsekvenser (Jacobsen 2010). I kapitlet om fragmentering vil det bli pekt på noen svakheter som er knyttet til nettverk.

Teorier om samordning

Knutsen (1993) ser på koordinering og samordning av ulike parter med sine egne målsettinger knyttet til sin virksomhet, og skiller mellom betingelser for samarbeid, samarbeidsevne og selve samarbeidet. Han skiller videre mellom samordning uten ordre fra overordnet myndighet (utvekslingsperspektivet) og samordning etter ordre fra overordnet myndighet (mandatperspektivet). For å oppnå samordning bør det være en eller annen form for gjensidig behov

og avhengighet, hvor samarbeidet anses som nyttig (Knutsen 1993). Samordning vil ofte støte på problemer på grunn av organisasjonens ønsker og behov for å forsvare seg eller beskytte egne interesser (Holsen et al. 1998). Samordning vil ofte fungere hvis aktørene tror de får igjen noe ved å samarbeide og hvor synergieffektene blir sett på som viktigere enn kostandene. Videre peker Knutsen (1993) på ideologisk og kvalitetsmessig kapabilitet. Dette forklarer forutsetningene for samarbeid. For at de ulike forvaltningsaktørene skal kunne samarbeide må de dele syn på hva som er «riktig» eller i minste fall akseptere hverandres syn. Det er ikke nok at de strukturelle og lovmessige forholdene ligger til rette for samordning. Det vil bli svært vanskelig med samordning hvis aktørene innad i forvaltningen ikke ser hverandre som positive og ikke er enige i hverandres virksomhet (Holsen et al. 1998).

Eckhoff er også en bidragsyter innenfor teori knyttet til samordning og fokuserer på mulighetene for samordning i offentlig forvaltning. Eckhoff (1984) deler de virkemidlene som er til rådighet i to grupper: overordnet styring og tverrgående kommunikasjon. Den overordnede styringen av organer, etater og lignende skjer gjennom lovgiving, forskrifter, instruksjoner eller via budsjettbehandlinger. Godkjenning av underordnede organers planer er en type virkemiddel for vertikal samordning (Eckhoff 1984). Videre peker Eckhoff på at de horisontale kommunikasjonskanalene er dårligere utbygd enn de vertikale. Tilpasningen av organers virksomhet til hverandre er ofte ikke særlig godt løst. Imidlertid finnes det rutiner for innhenting av uttalelser fra andre sektorer og organer før avgjørelsen treffes (Eckhoff 1984). I den vertikale samordningen er det mange og klare juridiske virkemidler som for eksempel regionale myndigheters veiledning og kontroll overfor kommunene. Den horisontale samordningen er derimot preget av få og svake virkemidler. Når regionalt nivå ikke kan samordnes horisontalt og samtidig har klare pålegg om å virke samordnede innenfor sitt fagområde ovenfor kommune, er det store muligheter for at kommune blir sittende med et sprikende og uforenlig samordningskrav knyttet til alle de arbeidsoppgaver de er pålagt (Holsen et al. 1998).

For å forstå de ulike forvaltningsaktørenes handlinger må en se på både den formelle organisasjonen og reglene for aktørpraksis, i tillegg til den spesifikke institusjonelle tenkemåten som eksisterer i sosiale og faglige nettverk (Holsen et al. 1998). Ved bruk av ny-institusjonell teori forsøker en å konkretisere hvordan institusjoner tenker og handler og hvordan dette påvirker samarbeidet med andre. Flere faglige myndigheter føler seg ofte presset mellom fag og politikk, og faglige vurderinger blir ofte underkjent av politikerne (Holsen et al. 1998). Ulike aktører består også av individ- og gruppeinteresser. Disse interessene er manifestert i form av den enkelte medarbeider eller gruppens formelle posisjon i organisasjonen. På bakgrunn av dette blir institusjonens organisering ofte et produkt av de forskjellige interesser og posisjoner innenfor institusjonen selv (Holsen et al. 1998).

March & Olsen peker på fire forhold som viser hvordan organisasjonen tolker situasjonen og hvordan de samhandler (March & Olsen 1989). Basisformene (1989:44) blir beskrevet på denne måten:

1. *Individer vil i den grad de er integrert i et politisk system, se hva de liker. De velger å overse sider av en sak som ikke er i samsvar med det de på forhånd ønsker å se.*
2. *Individer vil, i den grad de er integrert i et politisk system, like hva de ser. I tillegg til å modifisere sine oppfatninger av ting i forhold til sine preferanser, modifiserer de sine preferanser slik at det passer til hva de oppfatter.*
3. *Individer vil, i den grad de stoler på andre de har kontakt med, like hva andre liker. I den grad de ikke selv kan rekke over alle argumenter for og imot en sak, vil de vektlegge informasjon fra personer de har nær kontakt med i større grad enn andre. Informasjon siles via et system basert på tillit.*
4. *Individer vil, i den grad de stoler på andre de har kontakt med, se hva andre sier. I sin oppfatning av hva som observeres, har de vanskelig for å se andre ting enn det som personer som de stoler på, sier.*

Disse basisformene forhindrer imidlertid ikke at aktørene kan reflektere og tenke selvstendig i forhold til institusjonaliserte tenkemåter, men at institusjonen former medarbeidernes tenkemåter. Det forutsettes likevel at aktørene må forholde seg til sin posisjon/rolle, maktforhold vurderes i forhold til sak og samhandlingens form (Holsen et al. 1998).

Den fragmenterte forvaltningen

Ofte er forvaltningen organisert slik at de administrative grensene ikke er tilpasset et område og har ikke de nødvendige midlene eller redskapene til å løse problemet (Saglie 2006). Avgrensning av naturressursene følger oftest ikke de administrative grensene, noe som bidrar til større kompleksitet. I Norge er den ukoordinerte planleggingen mellom aktørene og mengden planer for et område blitt sett på som et av de største problemene knyttet til planlegging og forvaltning av våre naturressurser (Saglie 2006). Denne fragmenteringen er spesielt knyttet til de ulike lovverkene involvert i forvaltningen av naturressursene. Særlovene gjorde planleggingen kompleks og ukoordinert (NOU 2003:14 ; Saglie 2006).

Ulike sektorer har gjerne sine egne systemer med institusjoner, organer og ulike lovverk. Disse lager igjen separate planer og legger ulike føringer for det samme geografiske området, som derfor ikke alltid er koordinerte (Saglie 2006). Etter plan- og bygningsloven må kommunene utøve sin egen arealplanlegging, hvor fylkeskommunen gjennom fylkesplaner og regionplaner setter rammer for den

kommunale planleggingen (Holsen et al. 1998). Gjennom Rikspolitiske retningslinjer, Stortingsmeldinger og rundskriv legges også rammene for den regionale og lokale planleggingen. Hvis en derimot mener at visse hensyn ikke blir ivaretatt kan Fylkesmannen, men også fylkeskommunen, gi innsigelser på vegne av staten (Holsen et al. 1998; Hovik & Stokke 2006). Dette systemet åpner opp for integrering gjennom hierarkisk styring, hvor innsigelsesmulighetens viktigste funksjon er å sikre integrering gjennom dialog og forhandlinger. Anvendelse av slike innsigelser kan enkelt sagt forstås som uttrykk for at en ikke har lyktes i samordningen (Hovik & Stokke 2006). Selv om arealplanleggingen har blitt inkorporert og fastsatt i et forvaltningssystem, er det likevel flere aktører og et komplekst system å forholde seg til. Noen viktige sektorer som jordbruk- og skogbruksnæringen faller i stor grad utenfor dette planleggingsregimet, selv om disse interessene i stor grad er knyttet opp til forvaltningen av naturressurser og vernede områder (Saglie 2006).

Gjennom begrepet *governance* har samarbeid på tvers av kommuner og distrikter blitt oppmuntret, og det har skjedd en tydeligere desentralisering i offentlig sektor (Saglie 2006). Dette har påvirket fragmenteringen av forvaltningen knyttet til naturressurser ytterligere. Denne fragmenteringen kan spores i norske kommuner, og særlig i interkommunale samarbeid (Jacobsen 2007). Fragmenteringen skjer både horisontalt og vertikalt. På det horisontale nivået skjer fragmenteringen ved at det opprettes nye enheter, ofte med egne styrer, vedtekter, budsjetter og ansatte. I tillegg kommer enheten man allerede har (Jacobsen 2010). På det vertikale nivået fragmenteres kommune ved at beslutningsprosesser blir mer sammensatte. Nye beslutningsnivåer blir opprettet ved opprettelse av nye autonome enheter. Både horisontal og vertikal fragmentering vil ha konsekvenser som gir økt uklarhet og mindre innsikt i hva som er kommunalt ansvar for vedtak og lignende (Jacobsen 2010). For å oppnå en helhetlig forvaltning knyttet til naturressurser, må det være et tydelig og omfattende forvaltningssystem som arbeider på tvers av sektorer og administrative grenser gjennom koordinering og nettverksbygging.

5.0 Hardangervidda og Ytre Hvaler

5.1. Bakgrunn for valg av de aktuelle casestudiene

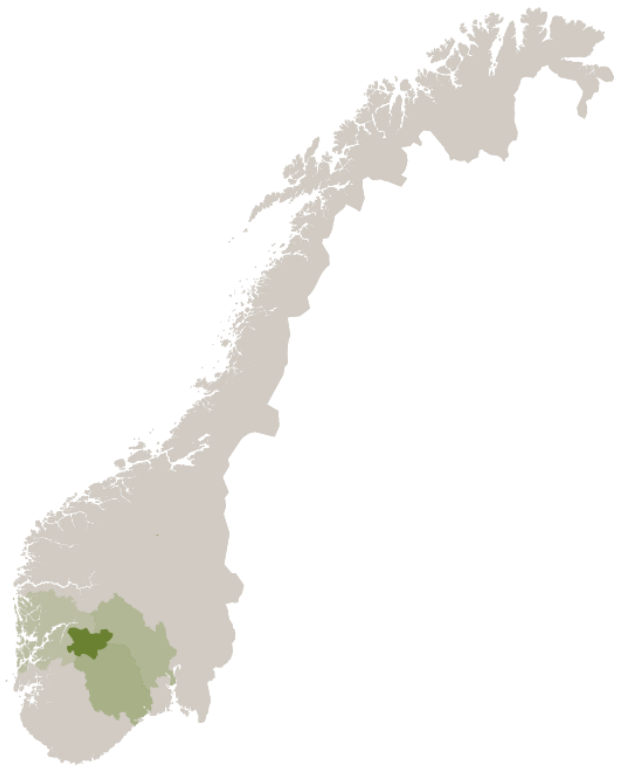
Med bakgrunn i forskningsprosjektet PROTOUR ble disse casene valgt ut for å sammenligne en innenlands nasjonalpark og en kystbasert nasjonalpark. Hardangervidda nasjonalpark er en forholdsvis gammel nasjonalpark i den norske fjellheimen. Ytre Hvaler nasjonalpark er en ny nasjonalpark med en annen karakteristikk enn mange andre nasjonalparker, hvor sjøområdene er svært viktige. Forvaltningen av disse nasjonalparkene er forskjellig og skaper forskjeller mellom casene. Siden jeg hadde kjennskap til Nore og Uvdal og fordi kommunen hadde betydelige arealer i Hardangervidda nasjonalpark, valgt jeg denne kommunen. I Ytre Hvaler nasjonalpark er kun to kommuner involvert, og siden Hvaler kommune har det meste av disse arealene, var det naturlig å velge denne kommunen.

5.2. Hardangervidda Nasjonalpark og Nore og Uvdal kommune

Hardangervidda

Hardangervidda nasjonalpark ble sammen med Skaupsjøen/Hardangerjøkulen landskapsvernområde og Mjøsvatn Austfjell landskapsvernområde, opprettet ved kongelig resolusjon 10. april 1981. Nasjonalparken utgjør et samlet areal på omtrent 3422 km² (Fylkesmannen i Telemark 2011). Figur 2 viser hvor nasjonalparken er lokalisert. Arbeidet med vernet var et av de mest omfattende i Norge med egne NOU-er og lange forhandlingsrunder om vernereglene (Fylkesmannen i Telemark 2011). Nyeste forskrift er fra mai 2002, og siste forvaltningsplan ble vedtatt januar 2011 (Fylkesmannen i Telemark 2011).

Hardangervidda nasjonalpark er Norges største nasjonalpark og innehar viktige nasjonale og internasjonale natur- og kulturverdier. De viktigste verneverdiene i parken og områdene rundt er Europas største villreinstamme, viddelandskapet, kulturminner fra ulike eldre perioder, en variert høyfjellsfauna med rikt fugleliv og fiskerike vassdrag



Figur 2: Hardangervidda nasjonalparks lokalisering i et nasjonalt perspektiv (Hardangervidda natursenter 2011)

(Fylkesmannen i Telemark 2011). Nasjonalparkens areal er fordelt mellom fylkene Buskerud, Hordaland og Telemark.



Figur 3: Hardangervidda nasjonalpark (Direktoratet for naturforvaltning 2008)

52 prosent, det vil si 1772km² av arealet i nasjonalparken, er privat eiendom, og det resterende arealet på 48 prosent er statsallmenninger forvaltet etter fjelloven. Dette er fordelt mellom statsallmenningene Eidfjord, Ullensvang, Røldal, Rauland og Øvre Numedal. Området er også svært viktig for landbruket i bygdene rundt, og det er store brukerinteresser fra gammelt av på vidda (Fylkesmannen i Telemark 2011). Det ligger flere turisthytter i verneområdet, og i statsallmenningen ligger det flere private hytter og buer med bakgrunn i beite- og fiskeretter.

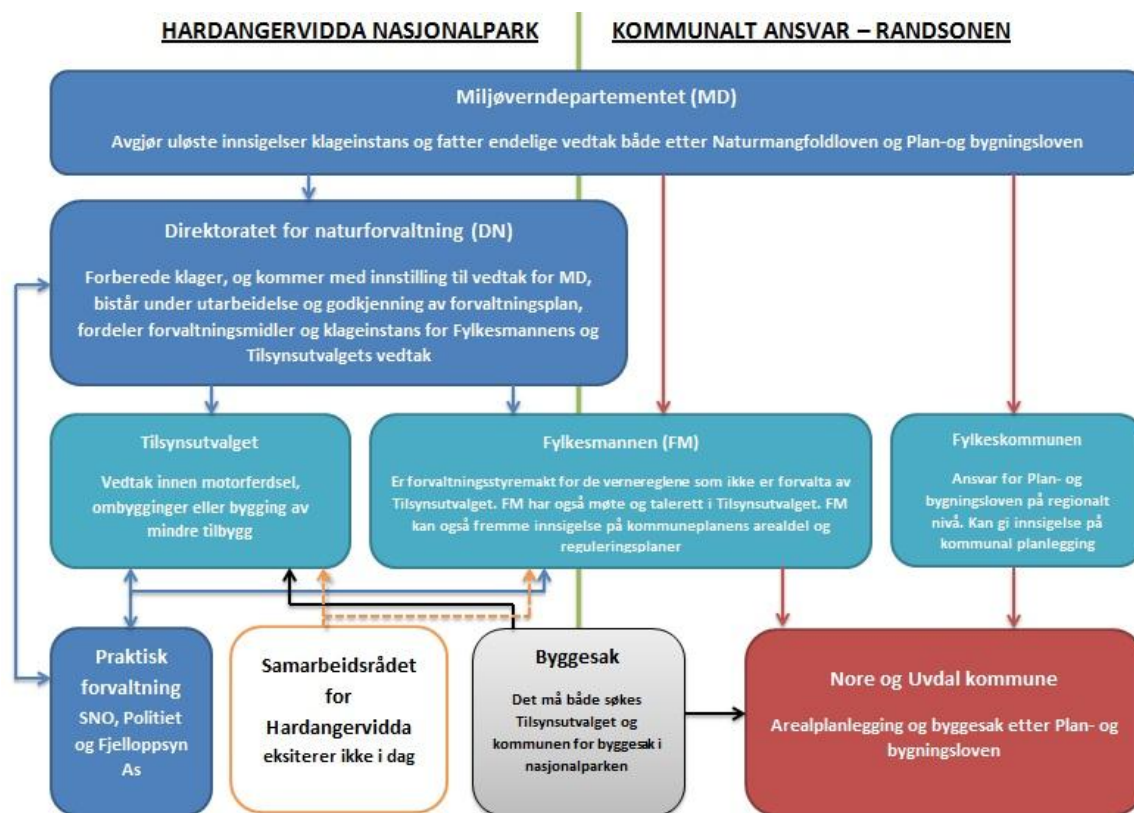
Nore og Uvdal kommune

Nore og Uvdal kommune ligger øverst i Numedal i Buskerud fylke. Det bor omkring 2500 mennesker her, og kommunens areal er på omkring 2505 km². Det er dermed den fjerde største kommunen i areal på Østlandsområdet (Nore og Uvdal kommune 2011). Bosetningen i kommunen er spredt, og folketallet har stort sett gått tilbake i hele etterkrigstiden.

Store deler av Hardangervidda nasjonalpark ligger innenfor kommunegrensene, og det ligger 39 eiendommer i nasjonalparken, hvor flere av disse er sameier. Det er også en del fiskeretter i nasjonalparken som tilhører gårdsbruk i Nore og Uvdal (Fylkesmannen i Telemark 2011).

Nore og Uvdal har stor turismetrafikk knyttet til lokaliseringen til Hardangervidda. Fra gammelt av var Nordmannsslepene viktige ferdselsårer over Hardangervidda mellom Eidfjorden-Sørfjorden og Numedal-Hallingdal (Store norske leksikon 2012b). I 1960- og 1970-årene ble Nordmannsslepene merket og registrert og Nordmannsslepene er fredet etter kulturminneloven.

Forvaltning av Hardangervidda Nasjonalpark og dens randsoner



Figur 4: Forslag til modell over forvaltningen til Hardangervidda nasjonalpark og randsonen. Utarbeidet av forfatter.

Figur 4 prøver å vise sammensetningen i forvaltningen av Hardangervidda nasjonalpark og dens randsoner. Det er et komplekst system. På venstre side ligger nasjonalparken som er underlagt Naturmangfoldloven. Her spiller DN en viktig rolle i forvaltningen, og er overordnet både Tilsynsutvalget og Fylkesmannen. Tilsynsutvalget og Fylkesmannen fordeler forvaltningsansvaret mellom seg, og tar avgjørelser på bakgrunn av verneforskriften. På høyre side ligger kommunalt ansvar og randsonen som er underlagt plan- og bygningsloven. Både Fylkesmannen og fylkeskommunen har et ansvar ovenfor kommunen med å følge opp planer og gi innsigelser på vedtak. For begge lovverkene er MD øverste organ, og DN bistår både Fylkesmannen og MD som

veileder i plansaker etter plan- og bygningsloven. I forhold til byggesak i nasjonalparken må det søkes både Tilsynsutvalget og kommunen.

Naturbasert turisme

Siden Hardangervidda er et av de største og mest brukte fjellområdene for fotturisme og naturbasert friluftsliv som jakt og fiske, danner opplevelsene av uberørt og kulturpåvirket natur et godt grunnlag for omfattende turisme i bygdene rundt parken. Turismen betyr mye for sysselsettingen og bosettingen i lokalsamfunnene (Fylkesmannen i Telemark 2011). Det er organiserte turer på vidda med hester, hundespann og lignede mot betaling. Utleie av jakt- og fiskehytter i nasjonalparken er også utbredt. Fotturer fra hytte til hytte med overnatting på ulike hytter på vidda har vært populært i mange år.

Turismen har utspring i randområdene, men mange av aktivitetene skjer inne i nasjonalparken (Fylkesmannen i Telemark 2011). I områdene rundt Hardangervidda er det mye hytte- og sengeutleie. Turisttrafikken blir forsterket av bilveier rundt og inn mot nasjonalparken fra alle kanter, og hvor det i tillegg er kommersielle båtturer på innsjøer (Fylkesmannen i Telemark 2011).



Figur 5: Fotturister på tur i Uvdal (VisitNorway 2010).

5.3. Ytre Hvaler Nasjonalpark og Hvaler kommune

Ytre Hvaler nasjonalpark

Ytre Hvaler nasjonalpark ble opprettet ved kongelig resolusjon 26. juni 2009 og omfatter omtrent 354 km², hvorav 340 km² er sjøareal og 14,5 km² er landareal (Fylkesmannen i Østfold 2011). Nasjonalparken ligger i Hvaler kommune og Fredrikstad kommune, hvorav 94 prosent ligger innenfor Hvaler kommune (Fylkesmannen i Østfold 2011). Nasjonalparken omfatter ca. 344,8 km² med offentlig areal.

Dette inkluderer sjøarealene som betraktes som statlig grunn. De offentlige eide landarealene fordeler seg på flere ulike eiere. Privat areal utgjør ca. 9600 da (Fylkesmannen i Østfold 2011). Innenfor nasjonalparken forvalter Oslofjorden Friluftsråd 824 da med sikrede friluftsområder. I tillegg har Friluftsrådet 60 servituttavtaler med ulike grunneiere innenfor nasjonalparken (Fylkesmannen i Østfold 2011).

Vernemotivene er både det marine miljøet, landskapsmessige forhold og plante- og dyrelivet. Sentralt er også områdets store betydning for friluftslivet, hvor en i Stortingsmelding nr.62 (1991-92) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder* har forslag om vern av Hvaler skjærgård. Noe av det spesielle med dette forslaget er de marine naturverdiene man ønsker å ta vare på ved å verne området som nasjonalpark (Fylkesmannen i Østfold 2011).

Nasjonalparken er den første, kystnære parken i det sentrale østlandsområdet hvor de marine verdiene er et sentralt vernemotiv. Viktige brukerinteresser knyttet til området er fiske, rekreasjon og friluftsliv, inkludert motorisert ferdsel til sjøs. Det ligger litt over 60 fritidshus innenfor nasjonalparkgrensen, og båttrafikken er stor i nasjonal målestokk (Miljøverndepartementet 2009b).



Figur 6: Ytre Hvalers lokalisering i et regionalt perspektiv (Ytre Hvaler nasjonalpark 2010)

Kystkultur og tidligere bruk har satt sitt preg på verneområdet, og parken har trolig i gammel tid blitt brukt til bolig i forbindelse med jakt, fangst og fiske ved sjøen. Ytre Hvaler nasjonalpark grenser til Kosterhavets nasjonalpark i Sverige som ble opprettet på samme tidspunkt som Ytre Hvaler nasjonalpark ble opprettet. Samarbeidet mellom Norge og Sverige skjer i prosjektet Kosterhavet-Ytre Hvaler «Vår felles arv», hvor det skal utarbeides felles strategier for forvaltningen av området (Fylkesmannen i Østfold 2011).

Hvaler kommune

Hvaler kommune består av 830 øyer, holmer og skjær og har et samlet landareal på 86 km². Kommunen ligger i Østfold fylke og grenser til Sverige. Rundt 4000 mennesker er bosatt i kommunen. De største øyene er Vesterøy, Spærøy, Asmaløy og Kirkøy. Publikumsenteret til Ytre Hvaler nasjonalpark er også lokalisert her (Hvaler kommune 2011). Hvaler er Østfolds viktigste fiskerikommune, hvor det er mye fangst av reker, skalldyr og torsk. Den viktigste fiskehavnen er Utgårdskilen, som er et av de største fiskemottakene i Sør-Norge øst for Kristiansand. Noe gårdsdrift eksisterer også, men gårdene er små og varierte. Hvaler kommune er en av landets største hyttekommuner med 4700 hytter, og i sommermånedene øker Hvalers befolkning til over 30000 (Hvaler kommune 2011). Det er også rutebåtforbindelse mellom Søndre og Nordre Sandøy, Herføl og Lauer. Sesongbasert ruteforbindelse mellom Hvaler og Strømstad eksisterer også (Store norske leksikon 2012a). Det er daglig bussforbindelse mellom Oslo Bussterminal og Skjærhalden på Hvaler.



Figur 7: Hvaler kommune sin lokalisering i fylket Østfold (Handicapsiden 2012)

Naturbasert friluftsliv og turisme

Den landfaste delen av Hvalerøyene som inngår i nasjonalparken brukes mye til friluftsliv. Dette er soling og bading som foregår i utmark og på offentlige sikrede friluftsområder med tilrettelagte badeplasser og veier. Båtlivet er også en svært viktig del av friluftslivet, inkludert kiting, dykking og padling. Plukking av bær, sopp og planter er sammen med jakt av hjort, hare og rev andre viktigere friluftaktiviteter (Fylkesmannen i Østfold 2011). Det er et nettverk av stier i nasjonalparken av en enkel og solid standard.

Det finnes ingen reiselivsbedrifter innenfor nasjonalparken.

Imidlertid er det noen aktører som bruker området i sin virksomhet, som guidede turer eller charterturer med buss (Fylkesmannen i Østfold 2011).

Mye av reiselivet er derfor lokalisert utenfor nasjonalparken, og parken blir benyttet som et mål for aktiviteter som



Figur 8: Kanoturisme på Storesand på Ytre Hvaler (Countries of the World 2009)

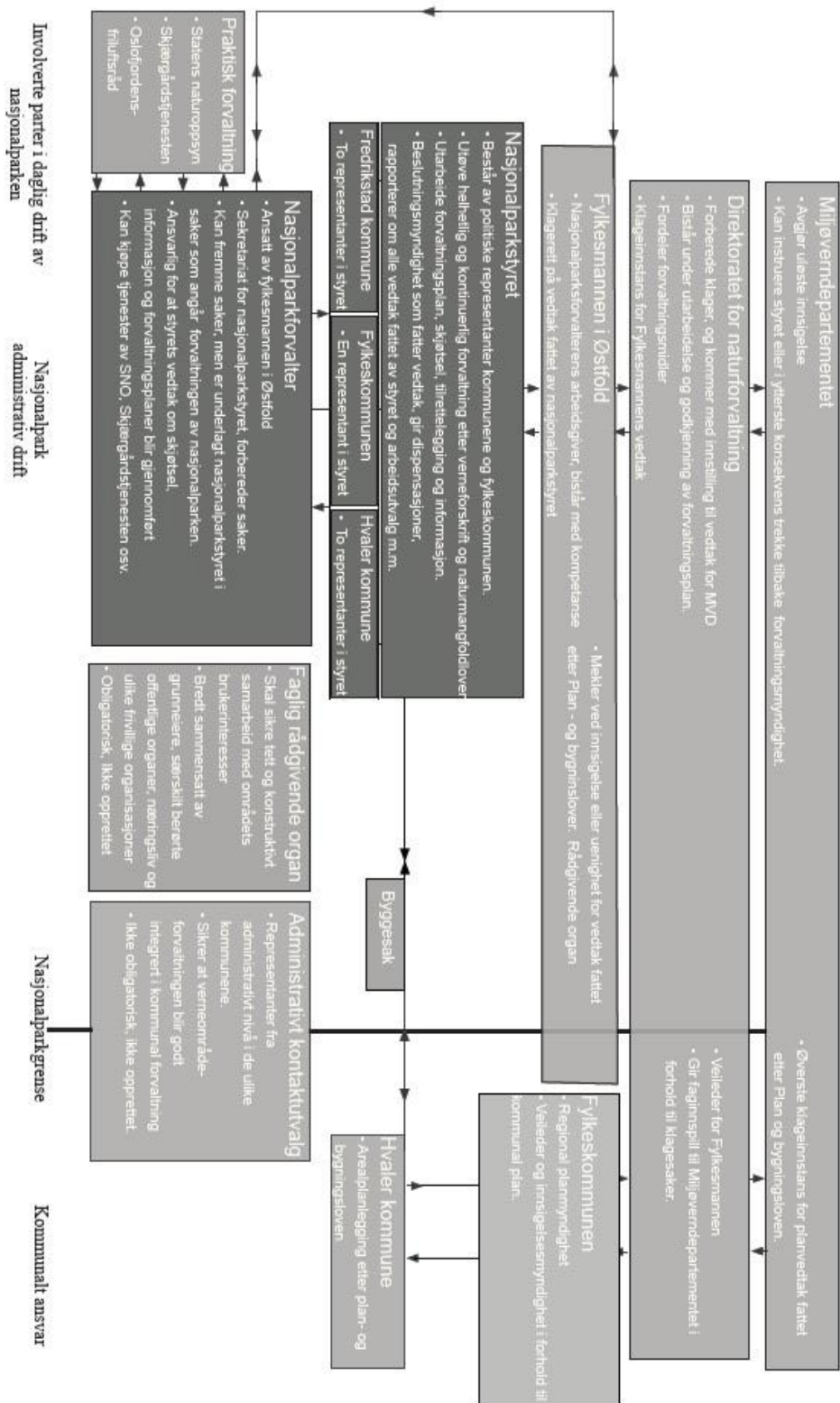
reiselivsnæringen selv organiserer

eller aktiviteter de besøkende tar initiativ til (Fylkesmannen i Østfold 2011). I sommermånedene er området preget av mange besøkende, både tilreisende og hytteeiere. Kapasiteten på utleie av hytter/-leiligheter knyttet til Hvaler utgjør rundt 350 senger (Fylkesmannen i Østfold 2011).

Forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark og deres randsoner

Figur 9 (neste side) prøver å vise sammensetningen i forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark og dens randsoner og er et forslag til mulig sammensetning. Det er likevel nødvendig å bemerke at momenter ved modellen kan være uklare fordi sammensetningen i forvaltningsmodellen er såpass ny. I motsetning til Hardangervidda har Ytre Hvaler opprettet lokalt verne styre med representanter fra Hvaler kommune, Fredrikstad kommune og Østfold fylkeskommune. På venstre side ligger nasjonalparken som er underlagt naturmangfoldloven. Her spiller DN en sentral rolle og er overordnet Fylkesmannen og Nasjonalparkstyret. DN er også klageinstans for Fylkesmannens vedtak. Nasjonalparkstyret fattet vedtak og gir dispensasjon etter forskrift. Fylkesmannen kan påklage vedtak fattet av Nasjonalparkstyret. I forhold til plassering av faglig rådgivende organ og administrativt kontaktutvalg er disse bare foreslått i figur og de er ikke opprettet ennå. Bakgrunnen for disse to organene er å skape en helhetlig forvaltning av nasjonalparken hvor alle berørte parter kan si sin mening. På høyre side bedriver fylkeskommunen og kommunen kommunal planlegging og er underlagt plan- og bygningsloven. Fylkesmannen kan komme med innsigelse til kommunens vedtak i randsonen. DN er veileder både for Fylkesmannen og MD i klagesaker. Begge lowerk er underlagt MD og endelig vedtak fattes her. Byggesak i nasjonalparken må søke både Nasjonalparkstyret og kommunen.

Forvaltningsmodell for Ytre Hvaler Nasjonalpark og randsonen



Figur 9: Forslag til modell over forvaltningen av Ytre Hvaler og dens randsone. Utarbeidet av Rune Skeie, Håkon Roald og forfatter

6.0 Analyse av resultater

Denne analysen tar for seg forholdet mellom bruk (da spesielt naturbasert turisme) og vern i og rundt nasjonalparkene Hardangervidda og Ytre Hvaler. Analysen baserer seg på de ulike relevante plandokumentene i forvaltningen av nasjonalparken og deres randområder og intervjuer med representanter fra de ulike forvaltningsorganene Fylkesmennene i Buskerud og Østfold, Buskerud og Østfold fylkeskommune og kommunene Nore og Uvdal og Hvaler.

Del 6.1 diskuterer hvordan forvaltningen forstår begrepet naturbasert turisme, og jeg analyserer dette i lys av gjeldene teori og litteratur på feltet. I del 6.2 analyseres de ulike plandokumentene i begge case for å se hvor mye de åpner eller lukker for naturbasert turisme. Del 6.3 analyserer hvordan forvaltningen balanserer forholdet mellom vern og tilrettelegging av naturbasert turisme på bakgrunn av intervjuene som har blitt gjort. Del 6.4 analyserer hvordan forvaltningen opplever at den er koordinert på bakgrunn av de intervjuene som har blitt gjort.

6.1 Begrepet naturbasert turisme

For å drøfte forvaltningens forståelse av begrepet naturbasert turisme er det fruktbart å trekke inn noen teorier i analysen. Som nevnt i teorikapitlet velger jeg å fokusere på definisjonene til Tangeland (2011) og Fredman et al. (2009). Fredman et al. (2009) peker på at en naturbasert turist er en besøkende i et naturområde, hvor en forventer opplevelser i dette miljøet ved utøvelse av en spesifikk aktivitet. Tangeland (2011) deler også Fredman et al. sitt syn, men konkretiserer at naturbaserte turismeprodukter er basert på utendørsaktiviteter hvor deltakerne må betale en kommersiell aktør (tilbyder) for å delta. Det å oppleve og utføre aktiviteter i naturen er viktig, samt det økonomiske aspektet som skiller turisme fra friluftsliv (Tangeland 2011). Likevel er det ikke alltid lett å skille friluftsliv og naturbasert turisme (Fredman et al. 2009). Denne delen blir analysert i forhold til de ulike forvaltningsaktørene i begge casene og deres relevante plandokumenter.

Ingen av forvaltningsplanene til Hardangervidda eller Ytre Hvaler definerer begrepet naturbasert turisme, selv om reiseliv er egne kapitler i begge forvaltningsplanene. Verneforskriftene nevner heller ikke begrepet. Skillet mellom friluftsliv og naturbasert turisme blir uklart fordi det ikke skilles mellom kommersielle og ikke-kommersielle aktiviteter. Forvaltningsplanen for Hardangervidda peker likevel på at friluftslivet setter rammene for reiseliv og turisme, noe forvaltningsplanen til Ytre Hvaler ikke uttrykker eksplisitt. Hardangervidda er en eldre nasjonalpark med godt etablerte turisthytter og løyper, og derfor har nok turisme en synligere plass i denne forvaltningsplanen enn i forvaltningsplanen for Ytre Hvaler. Begge forvaltningsplaner setter betingelser for organisert ferdsel,

og det spiller liten rolle om en har tenkt å tjene penger på det eller ikke. Det er bruken som teller. Kiting, turer med hester og bruk av hundespenn kan både bli sett på som friluftsliv og/eller turisme.

Forvaltningsplanen for Hardangervidda åpner i mindre grad opp, enn for Ytre Hvaler, for kommersiell bruk av utmarksnæringer hvis bruken ligger utenfor primærnæringene. Denne kommersielle bruken åpner *Regional plan for Hardangervidda* opp for, men det er viktig å påpeke at denne planen kun tar for seg randområdene og ikke selve verneområdet. I intervjuene med representanter for begge Fylkesmennene vises det noe forståelse for forskjellen mellom turisme og friluftsliv. Intervju med representant med Fylkesmannen i Østfold pekte på at naturbasert turisme var når en tjente penger på en aktivitet eller turismeprodukt som for eksempel båtsafari, men understreker at det er bruken som er viktig. Dette begrepet er spesielt i tråd med Tangelands (2011) definisjon av naturbasert turisme. DNT-hytter og turer, organiserte og markedsførte turer og private hytter blir sett på som former for naturbasert turisme fra Fylkesmannens side. I forhold til hvor folk skal oppholde seg i nasjonalparken skiller det ikke mellom friluftsliv utøvere og turister, og fotturister eller båtturister kan etter forvaltningsplanene i like stor grad være friluftsliv utøvere. Kajakk og kano kan både være gratis og koste penger, men det blir ikke gitt noen klare skiller, og forståelse av begrepene friluftsliv og naturbasert turisme blir noe uklart i nasjonalparkene.

Fylkesmannens forståelse av naturbasert turisme:

Skillet mellom kommersiell og ikke-kommersiell aktiviteter er uklart. Aktiviteter som skjer i nasjonalparken kan både bli sett på som friluftsliv og/eller turisme. Likevel klarer Fylkesmennene å skjelne mellom begrepene, men understreker at det er selve bruken som er viktig. Kjente aktiviteter fra DNT, andre organiserte og markedsførte aktiviteter, og private hytter knytter Fylkesmennene mer mot begrepet til naturbasert turisme fordi det er forhold de er kjent med.

Begge regionalplanene, *Kystsonenplan for Østfold* og *Regional plan for Hardangervidda* definerer begrepene reiseliv og turisme, men ikke selve begrepet naturbasert turisme. *Regional plan for Hardangervidda* bruker i målene sine begrepet naturbasert næringsliv. Både kapitlene 5.2: utmarksnæringer og 5.3: reiseliv har egne uttrykk som opplevelsesnæringer/annen utmarksnæring som kan knyttes til naturbasert turisme. Kapittel 5.2 peker på at opplevelsesnæring kan være alt fra guide-virksomhet til utleie av jakt og fiskerettigheter med husvære som er tilknyttet en eiendom. I kapittel 5.3 Reiseliv (2011:24) defineres reiseliv slik: «Med begrepet reiseliv menes den tradisjonelle reiselivsnæringen (kjernenæringen), distribusjonsledd, innkvartering, servering, transport, samt attraksjon og opplevelser». *Kystsonenplanen for Østfold* definerer derimot begrepet reiseliv (2006:48) slik: «Reiseliv omfatter både kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet, og det kan skiller mellom ferie- og fritidsbasert turisme på den ene siden, og yrkesrelatert reiseliv (kurs, konferanser etc.) på den andre». Videre defineres reiseliv slik: « Reiseliv omfatter mange funksjoner, bl.a. transport,

overnatting, servering og aktiviteter. Det er imidlertid aktivitetene som gir reisen innhold, og som vektlegges ved salg av reisemål». Begge planene erkjenner mulighetene for utmarksnæringene i forhold til naturbasert turisme, hvor den private grunneier kan drive turistvirksomhet og utleie i kombinasjon med tradisjonell landbruksdrift. Definisjonene i begge planene er sammenfallende med definisjonene av naturbasert turisme fordi aktivitetene i stor grad er utendørsaktiviteter (Fredman et al. 2009). Likevel kan den ikke-kommersielle siden av begrepet i *Kystsoneplanen for Østfold* sies å være i strid med Tangeland (2011) sin definisjon, hvor en må betale en aktør for å bli med på aktiviteten. Definisjonen av naturbasert turisme dekker langt fra hele kystsoneplanens reiselivsbegrep siden den i størst grad har fokus på utendørsaktiviteter og ikke innendørs kurs og konferanse. Skillet mellom friluftsliv og naturbasert turisme er forholdsvis uklart, og friluftsliv blir gjerne brukt som måloppnåelse for naturbasert turisme. I intervjuer med representanter fra Buskerud fylkeskommune settes dette nevnte skillet mellom annen utmarksnæring og reiseliv. Det pekes på at friluftslivet er enkel aktivitet uten særlig inngrep, mens turisme krever mer tilrettelegging og bruk av motorisert ferdsel. Derimot var stier og løyper viktig for både friluftslivsbegrepet og naturbasert turismebegrepet. I intervjuer med representanter fra Østfold fylkeskommune pekes det på at friluftstinteressene er viktige, og i forbindelse med nasjonalparken skal det gjerne være enkelt, kunnskapsbasert friluftsliv og turisme. Andre steder i Østfold blir naturbasert turisme omtalt med et fokus på kommersiell virksomhet med overnatting og guidede turer gjennom markedsføring.

Fylkeskommunens forståelse av naturbasert turisme:

Fylkeskommunene ønsker å utvikle turisme gjennom utmarksnæringen både innenlands og ved sjøen. Både Østfold og Buskerud fylkeskommune ønsker naturbaserte turismeprodukter som attraksjon og opplevelse i natur for å tjene penger. Likevel er skillet mellom friluftsliv og turisme noe overlappende og uklart, selv om de prøver å forklare skillet. Skillet synes spesielt uklart i Østfold.

Verken kommuneplanene til Nore og Uvdal eller Hvaler definerer naturbasert turisme. Imidlertid brukes ordene reiseliv og turisme i delmålene knyttet til Nore og Uvdal kommunes ønsker til næringsutvikling. Den turismen Nore og Uvdal fokuserer på er knyttet til utmarksnæringene, jakt og fiske, bruk av Hardangervidda og andre fjellområder, samt utbygging av fjell- og hytteområder. Dette er i stor grad utendørsaktiviteter eller aktiviteter hvor natur og landskap utgjør en stor del av produktet. Dette er i tråd med definisjonen til Fredman et al. (2009). I kommuneplanen til Hvaler kommune brukes ordet natur- og kulturbasert turisme i forbindelse med nasjonalparken. Ordene kunnskapsbasert næring og stedstypisk næring brukes for å beskrive ønskede bedriftsetableringer i tilknytning til primærnæringene fiskeri og landbruk. Ordene reiseliv og turisme blir også brukt i kommuneplanen og knyttes mot ønsket infrastruktur. Her trekkes båt- og bobilturisme inn.

Begge kommunene har gjennom kommuneplanen definert naturbasert turisme på linje med Fredman et al. (2009) og Tangeland (2011). Gjennom intervju med representanter fra begge kommunene var det tydelig at begrepene turisme og reiseliv var velkjente ord som ble sett på som positive. Naturbasert turisme eller reiseliv handlet om å skape aktiviteter for å bidra til verdiskaping og økonomisk utvikling. Former som krepssafari, rekesafari eller hummersafari ble fra Hvaler kommune sin side sett på som naturbaserte turismeprodukter. Også økologisk turisme og vertskapsturisme var ønsket med tilhørende guide-virksomhet. Båtturisme og hytteturisme var også inkludert i forståelsen av begrepet naturbasert turisme. Større infrastrukturiltak som hotell og konferansesenter i randsonen til nasjonalparken var også ønskelig. Omtale av friluftsliv gjaldt i hovedsak aktiviteter i nasjonalparken og ikke i særlig grad randsonen. Friluftsliv ble ansett som naturbasert turisme, og begge kommunene har et tydelig skille mellom disse begrepene.

Kommunenes forståelse av naturbasert turisme:

Både Nore og Uvdal kommune og Hvaler kommune fokuserer på utendørsaktiviteter hvor natur og landskap utgjør en stor del av produktet. Naturbasert turisme blir for begge kommunene sett på som aktiviteter som vil bidra til verdiskaping og økonomisk utvikling. Skillet mellom friluftsliv og turisme er på kommunalt nivå tydelig, og omtalen av friluftslivet knytter seg særlig til vernet og nasjonalparkene.

Oppsummering

Både Fylkesmannen og fylkeskommunen hadde noe uklare forståelser av begrepet. Kommunene hadde derimot en mye tydeligere forståelse. Fylkesmannen skilte liten grad mellom kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet i nasjonalparken. Skillet mellom turisme og friluftsliv er uklart. Når turisme/reiseliv nevnes forstår Fylkesmannen begrepet særlig i forhold til Tangelands (2011) definisjon. Fylkeskommunen har definert begrepet reiseliv på en måte som er sammenfattende med forståelsen til Fredman et al. (2009). Dette er fordi Fredman et al. (2009) ikke setter et like tydelig økonomisk aspekt i begrepet som Tangeland (2011). Østfold fylke skiller ikke mellom kommersiell og ikke-kommersiell bruk i sin definisjon av reiseliv. Dette gjør skillet mellom turisme og friluftsliv uklart og overlappende. På kommunalt nivå er ikke naturbasert turisme definert, men det er likevel svært ønskelig fra kommunens side med utendørsaktiviteter som kan gi en verdiskaping og naturbasert turisme er indirekte prioritert i kommuneplan. Kommunene baserer seg både på Tangeland (2011) og Fredman et al. (2009) sine definisjoner, men de skiller mindre mellom friluftsliv og turisme enn de andre forvaltningsaktørene.

6.2 Balansegang mellom bruk og vern i plandokumentene, med fokus på naturbasert turisme

Plandokumentene som er blitt lagt til grunn for analysen er verneforskrift og forvaltningsplan for begge nasjonalparkene. Verneforskriften og forvaltningsplanen er underlagt Fylkesmannen i Buskerud og Nasjonalparkstyret for Ytre Hvaler. Verneforskriften som er analysert for Hardangervidda nasjonalpark er fra 2002, mens verneforskriften til Ytre Hvaler nasjonalpark er fra 2009. Forvaltningsplanen for Hardangervidda ble vedtatt i 2011. Forvaltningsplanen for Ytre Hvaler er fortsatt ikke vedtatt, men legges til grunn for denne analysen.

Regionplanene som blir lagt til grunn er *Regional plan for Hardangervidda 2011-2025* og *Kystsonenplanen for Østfold* fra 2006. *Regional plan for Hardangervidda 2011-2025* ble vedtatt i 2011 og har som mål å skape en helhetlig forvaltning av fjellområdene, noe som er spesielt viktig for villreinens fremtid. En langsiktig arealforvaltning som balanserer bruk og vern er fastsatt (Buskerud fylkeskommune 2011). Planen er et samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune. Den tar kun for seg områder som ligger utenfor vernegrensen. *Kystsonenplanen for Østfold* ble vedtatt i 2006, og har som mål å forvalte Østfoldkysten gjennom bruk og vern på en bærekraftig måte. Det er Østfold fylkeskommune som har utarbeidet denne planen.

Kommuneplanene til Nore og Uvdal kommune og Hvaler kommune ble brukt i analysen på lokalt nivå. Kommuneplanen til Nore og Uvdal ble vedtatt i 2010 og består av en samfunnsdel og fem bindende kommunedelplaner med arealbestemmelser. Kommuneplanen til Hvaler kommune ble vedtatt i 2010 og består av en samfunnsdel og en bindende arealdel.

Naturmangfoldloven: Verneforskrift Hardangervidda nasjonalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark

Verneforskriften for både Hardangervidda nasjonalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark peker på hva som er lov og ikke lov. Begge forskriftene er strenge med hensyn på vern, og åpner i liten grad for naturbasert turisme.

I forskriften til Hardangervidda nasjonalpark er vernet svært høyt prioritert. Paragraf 4, 4.5 og 4.6 viser dette ved å sette begrensninger for menneskelig aktivitet på vidda og prioritere landskap, vilt og biologisk mangfold høyt. Likevel åpner forskriftene opp for bruk som kan ses på som tradisjonelt friluftsliv og aktivitet tilknyttet eksisterende bruk og bebyggelse i nasjonalparken. Det er i dette handlingsrommet forskriften åpner opp for enkelt naturbasert friluftsliv og turisme. Her åpner forskriften opp for endringer og utvidelser av eksisterende bebyggelse, kvisting og merking av løyper og turiststier og jakt- og fiskeretter. Hvis en har bruksretter i nasjonalparken som for eksempel

turisthytte og jakt- og fiskeretter åpner forskriften opp for muligheter for motorisert ferdsel både til vanns, på land og i lufta.

I forskrift for Ytre Hvaler nasjonalpark er vernet også høyt prioritert, hvor punkt 1.1, 2.1, 3.1, 4.1 fokuserer sterkt på vernet. I Ytre Hvaler setter forskriften restriksjoner til på bruk av sjøbunn og dumping i havet fra fritidsbåter og fiskebåter. Det må likevel pekes på at en må hele tiden søke forvaltningsmyndigheten om endringer, for eksempel på hytter eller på ferdsel i nasjonalparken, med unntak av normalt tradisjonelt friluftsliv. For organisert ferdsel av en viss størrelse må en søke forvaltningsmyndigheten. Teltning på enkelte steder på Ytre Hvaler nasjonalpark er forbudt. Forskriften legger også begrensninger på motorisert ferdsel som er forbudt på land og i lufta under 300 meter. Videre har Ytre Hvaler en ganske streng soneinndeling i enkelte områder som regulerer mulighetene for både ferdsel og organisert ferdsel. Forskriften åpner likevel opp for ombygging og mindre utvidelser på bygninger inne i nasjonalparken. Skilting og merking av stier er tillatt, og jakt- og fiske er tillatt unntatt i enkelte soner i nasjonalparken. Motorferdsel til vanns med båt er også tillatt i hele parken.

Paragraf 5 i forskrift om Hardangervidda og paragraf 4 i forskrift om Ytre Hvaler omhandler forskningsaktiviteter, og forvaltningsmyndigheten kan gi forskningen et stort handlingsrom.

Begge forskriftene tillater tradisjonelt friluftsliv, noe som kan åpne opp også for noe naturbaserte turistaktiviteter. Videre har begge forskriftene en tydelig og lik struktur, hvor vernet er høyt prioritert. Likevel kan forskriften for Hardangervidda nasjonalpark åpne opp i noe større grad for motorisert ferdsel tilknyttet bruksretter som turisthytte og jakt- og fiske enn hva forskriften for Ytre Hvaler nasjonalpark gjør.

Naturmangfoldloven: Forvaltningsplanen Hardangervidda nasjonalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark

Forvaltningsplanene har som siktemål å være et praktisk hjelpemiddel for å opprettholde og fremme vernet med bakgrunn i verneforskriftene (Fylkesmannen i Telemark 2011). Dette siktemålet er godt forankret i forvaltningsplanene. Høyeste prioritet og mål er å sikre verneverdiene.

Fjelltekstens føringer nevnes i forvaltningsplanen til Hardangervidda, som peker på at bruksinteresser er viktig, så lenge de ikke skader naturverdiene. Her står villreinen sentralt. Likevel prøver forvaltningsplanen å fange opp forholdet mellom bruk og vern. Forvaltningsplanen til Hardangervidda (2011:37) sier: *“Innenfor rammene av verneformålet er det eit mål å leggje til rette for næringsmessig utnytting slik at vidda framleis skal være eit viktig ledd i å ta vare på og videreutvikle dei aktuelle bygdesamfunnene”*. Her pekes det på muligheter for bruk som kan falle inn

under det naturbaserte turismebegrepet, men vi skal se nærmere på i hvor stor grad dette lar seg gjøre.

Forvaltningsplanen til Hardangervidda omtaler naturvennlig friluftsliv og reiseliv, og ønsker at folk skal ha muligheter til å oppleve parken og hvor regulering av ferdsel er lite ønskelig.

Forvaltningsplanen til Hardangervidda setter likevel som en viktig forutsetning at aktivitet og friluftsliv ikke skal være til skade for naturverdiene, og økt ferdsel i nasjonalparken er lite ønskelig. På de sentrale delene av vidda bør det kun eksistere et enkelt og lite tilrettelagt friluftsliv. I randsonen derimot åpner forvaltningsplanen til Hardangervidda opp for større muligheter for ferdsel og omtaler dette i kapittel 5.2 og 5.6 i forvaltningsplanen. Dette gir både muligheter og begrensninger på utvikling av naturbasert turisme med tanke på hvor en ønsker å videreutvikle dette.

Det er knyttet noen mål til friluftslivet i forvaltningsplanen til Hardangervidda, men fokuserer naturlig nok i liten grad på turisme. Det pekes på en bekymring for verneområdet knyttet til *Regional plan for Hardangervidda 2011-2025*. Hvis det blir vedtatt en ønsket opprustning av innfallsporter til verneområdet frykter man at dette kan skape negative konsekvenser (Forvaltningsplanen ble vedtatt før *Regional plan for Hardangervidda*). Spesielt for friluftsliv og reiseliv er det *Regional Plan for Hardangervidda* legger føringer for utvikling og bruk i randsonen.

De viktigste formene for friluftsliv og turisme i og rundt Hardangervidda nasjonalpark er jakt og fiske, fotturisme og turisthytter, men også nye former for sykling, kiting og hesteturer har gjort seg gjeldene de siste årene. Forvaltningsplanen er ikke utelukkende negativ til dette, men heller ikke utelukkende positiv. Tradisjonell jakt og fiske ses på som generelt positivt og bygger på gamle høstingstradisjoner. Gjennom bruksretter er forvaltningsmyndigheten forpliktet til å opprettholde disse tradisjonene (Fylkesmannen i Telemark 2011). Utleie av jakt med husvære er en viktig inntektskilde for mange private grunneiere. Likevel ønsker forvaltningsplanen minst mulig motorisert ferdsel i tilknytning til jakt. Fotturisme har lange tradisjoner på Vidda, men forvaltningsplanen ønsker å endre på løypenettet for i større grad å ta vare på verneverdiene. Det sies at turisthytter legger til rette for et miljøvennlig og helsebringende friluftsliv og gjør det lettere for fotturister å komme seg rundt på Vidda. Derimot kan turisthyttene ofte skape et økt behov for bygging og motorferdsel, noe verneforskriften er svært restriktiv til. Det er videre ikke ønskelig med økt kapasitet på turisthyttene med fare for å skape økt ferdsel, som kan ødelegge for villreinen. Nye former for bruk skal ha muligheter til å utvikles, og forvaltningsplanen legger i noe grad opp til at dette kan skje i randsonen til nasjonalparken, men også inne i nasjonalparken. Forvaltningsplanen peker på at dette likevel alltid må tilpasses verneverdiene. Bruksformer med hester, både uorganiserte og organiserte turer, har økt, men det er skepsis til bruken fordi den lager større slitasje enn ved normal fotturisme. Skepsis er

også uttrykt til bruk av kiting på vidda på vinterstid siden den ikke følger stikka løyper og kan dermed uroe villreinen, men forvaltningsplanene konkluderer her med at de ulike hensynene bør kunne balanseres.

Regulering av ferdsel (både motorisert og ikke-motorisert) spiller en stor rolle på Hardangervidda. Blir det negative konsekvenser på vegetasjon og villreinens beiteforhold må en styre og kanalisere ferdsel med hensyn på både naturverdiene og brukergrupper. DN kan forby all slags ferdsel hele eller deler av året av hensyn til verneverdiene. På Hardangervidda ønsker en ikke et utvidet sti- og løypenett på sentrale deler av vidda, men en har som mål å kanalisere ferdselen til de ytre delene av vidda som tåler slik trafikk. Her åpnes det for dagsturmultipheter i randsonen og inn i verneområdet. Dersom eksisterende stier og løyper kan medføre skade på naturverdiene må disse vurderes nedlagt eller omlagt. For å kunne organiserte turer og arrangementer av en viss størrelse må en søke forvaltningsmyndigheten for å få tillatelse. Videre påpeker forvaltningsplanen at motorisert ferdsel er en forutsetning for å opprettholde bruksrett og bruksinteresser. Likevel skal ikke motorisert ferdsel brukes i forbindelse med friluftsliv og fotturisme. Bruken av motorisert ferdsel skal i minst mulig grad skade naturverdiene. I retningslinjene til forvaltningsplanen bør transport skje på hensiktsmessige tidspunkt, når det er færrest fotturister i parken.

I forvaltningsplanen for Ytre Hvaler nasjonalpark er det selvfølgelig ikke Fjellteksten som er viktig, fordi det omhandler sjønære områder og havbunn. Forvaltningsplanen prøver å peke på forholdet mellom bruk og vern ved at vedlikehold og landbruk må skjøttes for å bevare de eksisterende verneverdiene, og friluftsliv og turisme er viktige momenter i bruken av nasjonalparken.

Forvaltningsplanen til Ytre Hvaler nasjonalpark omtaler det naturvennlige friluftslivet positivt og ønsker også at folk skal ha muligheten til å oppleve nasjonalparken hvor det enkle friluftslivet står i fokus. Forvaltningsplanen for Ytre Hvaler legger likevel restriksjoner på enkelte områder i parken med hensyn til ferdsel og begrenser muligheten for å utøve friluftsliv og turisme i enkelte perioder. Forvaltningsplanen til Ytre Hvaler omhandler ikke randsonen. I forvaltningsplanen settes det mål for friluftsliv som er ganske spesifikke og vernepreget, hvor det legges opp til det enkle friluftslivet med liten grad av teknisk tilrettelegging. Naturverdiene må beskyttes, men en ønsker å arbeide i tråd med dagens utvikling i forhold til bruk for å skape et best mulig friluftsliv. Retningslinjene som er gitt for reiselivet i nasjonalparken baserer seg på friluftslivets retningslinjer fordi det ikke skilles mellom kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet.

Ytre Hvaler nasjonalpark har et lite organisert reiseliv, hvor de reiselivsbedriftene som eksisterer er aktiviteter tilknyttet sjøen, som kiting, kajakk, båtturisme og dykking. Turguiding forgår i noen grad til fots eller med buss. Overnatting og hytter er også med i bildet av turismen på Ytre Hvaler, men i

hovedsak utenfor nasjonalparken. Sammen med Kosterhavet nasjonalpark i Sverige legges det opp til å utvikle et bærekraftig reisemål året rundt. Likevel er forvaltningsplanen skeptisk til hvordan turismen vil påvirke verneverdiene, og naturbasert turisme i form av dyresafari er noe som kan gi store negative virkninger hvis reiselivet på Ytre Hvaler øker. Andre aktiviteter som ridning, sykling og telting er strengere regulert enn vanlig turgåing, - noe som også påvirker mulighetene for naturbasert turisme. Forvaltningsmyndigheten ønsker kompetanse innenfor naturmiljø og områdevern i reiselivsbedriftene, og denne kompetansen kan være en fordel ved søknad om organisert ferdsel. Å skaffe seg en slik kompetanse for reiselivsbedriftene kan være en stor fordel og kan bidra til et mer helhetlig reiseliv på Ytre Hvaler.

I regulering av ferdsel på Ytre Hvaler spiller vernet en stor rolle. En må styre og kanalisere ferdselen for å ta vare på naturverdiene. Motorisert ferdsel ønskes regulert til et minimum. Som nevnt setter forvaltningsplanen restriksjoner for å verne naturverdiene ved ulike soneinndelinger hvor ferdsel og aktivitet er redusert. Det har også i forvaltningsplanen blitt lagt opp til stier og løyper, men prosessen er ny. Som på Hardangervidda må en også søke forvaltningsmyndighet om å få arrangere organiserte turer og aktiviteter. Noe motorisert ferdsel er likevel ønskelig for å opprettholde brukerinteressene, men da ikke til friluftsliv og turisme.

For å sammenligne de to forvaltningsplanene kan en tydelig se at vernet har en høy prioritet. Det kan en se ved tydelig regulering av ferdsel i begge nasjonalparkene. Begge forvaltningsplanene har et tydelig ønske om det enkle, lite tilrettelagte friluftslivet hvor friluftsliv og naturbasert turisme ikke er spesielt godt skilt. Begge forvaltningsplanene erkjenner at noe motorisert ferdsel må være mulig for å vedlikeholde bruksretter. Likevel kan det knyttes noe mer liberal praksis til dette på Hardangervidda enn hva en kan se på Ytre Hvaler. Samlet sett vil det nok likevel være mer motorisert ferdsel i Ytre Hvaler nasjonalpark grunnet lovlig båttrafikk. Imidlertid er ikke planene utelukkende negative til turisme, og forvaltningsplanen for Hardangervidda fokuserer på turisthyttene og randområdene angående muligheter for naturbasert turisme. I forvaltningsplanen til Ytre Hvaler nasjonalpark er det strategier for turisme, og tiltak som sertifisering av reiselivsbedriftene er positivt. Tiltak gjort for å stimulere turisme åpner i noe grad opp for reiselivet, men vernet er førsteprioritet. Forskningsinteresser kan imidlertid få bruke motorisert ferdsel i nasjonalparkene dersom nytten av forskningsopplegget er godt nok. Det er ikke nødvendigvis et mål å ha mest mulig motorisert ferdsel tilknyttet naturbasert turisme, men det kan tyde på at det er forskjellsbehandling av ulike grupper når det gjelder godkjenning av motorisert ferdsel i nasjonalparkene.

Plan- og bygningsloven: Regional plan for Hardangervidda og Kystsoneplanen for Østfold

Regional plan for Hardangervidda 2011-2025 er utarbeidet på fylkeskommunalt nivå etter brev fra MD knyttet til utarbeidelse av fylkesdelplaner for en helhetlig forvaltning av fjellområdene som er viktig for villreinen (Buskerud fylkeskommune 2011). *Regional plan for Hardangervidda* ønsker å balansere vernet til villreinen og samtidig legge til rette for nærings- og bygdeutvikling, samt naturbasert reiseliv i randsonen til nasjonalparken. Planen peker på at reiselivspotensialet knyttet til fjellområder, seterdaler og levende bygder må bli bedre utnyttet. Det er et mål å profilere og utvikle Hardangervidda som et begrep (Buskerud fylkeskommune 2011). Likevel setter villreinen strenge rammer for utviklings- og verdiskapingsmulighetene rundt nasjonalparken, ettersom viktige og sårbare leve- og trekkområder bør bevares og unnlates inngrep. Kapitlene 5.2 Utmarksnæringer, 5.3 Reiseliv og 5.4 Friluftsliv stiller seg generelt positiv til verdiskaping og utvikling av utmarksnæringene, reiselivet og friluftslivet (både tradisjonelle og nye former). Imidlertid må det i følge alle disse kapitlene tas hensyn til villreinen i den videre utvikling og bruk av områdene. Det settes opp noen arealstrategier som tetthetsgrad og arealutnyttelse knyttet til eksisterende eller framtidig utvidete hyttefelt. *Regional plan for Hardangervidda* har et tilhørende plankart med soneinndelinger eller hensynssoner. Det er definert seks ulike hensynssoner tilpasset de behovene en finner rundt vidda.

I *Kystsoneplanen for Østfold* skal planen gi føringer for kysten og målet er å skape en bærekraftig balanse mellom bruk og vern, hvor kysten skal nyttes til både friluftsliv, turisme og kystens natur og kulturverdier (Østfold fylkeskommune 2006). I *Kystsoneplanen til Østfold* nevnes turisme gjennomgående i planen. Likevel er «Del II» av planen opptatt av å verne kystsonelandskapet og sjøen. Imidlertid pekes det på kapitlet om «kulturminner» at natur og kulturminner skal danne kjernen i reiselivsproduktet. «Del III», kapittel «reiseliv og turisme», peker derimot i stor grad på mulighetene for turismeutvikling gjennom tilrettelegging av kystrelatert reiseliv, markedsføring, regionale satsningsområder, samt bærekraftig turisme. Som nevnt i kapittel 6.1, er flere av tiltakene i sammenheng med friluftsliv. Som i *Regional plan til Hardangervidda* stiller også *Kystsoneplanen for Østfold* seg positiv til næringsutvikling knyttet til utmarksnæringene gjennom gårdsturisme eller opplevelsestilbud.

Regional plan for Hardangervidda er kun veiledende for kommunene. Som nevnt er det definert seks ulike hensynssoner tilpasset forskjellige behov en finner rundt vidda. Det finnes ingen slike soneinndelinger eller arealbestemmelser i *Kystsoneplanen for Østfold* noe som er naturlig da planen ble lagd før etablering av hensynssoner. Det nærmeste en finner bestemmelser her er Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Disse er forankret tydelig i *Kystsoneplanen for Østfold*.

Soner i Regional plan for Hardangervidda Hensynssonener:	Karaktertrekk ved sonen (ytterligere beskrevet i kap. 8.2):	Mest aktuelle arealkategorier i hht. "Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister" ved videre planlegging i kommunene
A. Nasjonalt villreinområde - arealer vernet etter naturvernloven Hensynssone villrein	Omfatter nasjonalparken og andre verneområder. Regional plan gir ingen retningslinjer.	5100 – LNF med båndleggingssone
B. Nasjonalt villreinområde Hensynssone villrein	Viktige leveområder for villrein. Utmarksnæringer og friluftsliv skal utøves her, men tilpasses villreinens behov.	5100 - LNF med landbruk og hensynssone naturmiljø (villrein) og friluftsliv 5230 – LNF med spredt næring
C. Fjell og annen utmark Hensynssone randområde	Områder utenfor det nasjonale villreinområdet med stor landskaps-, natur- og friluftsverdi.	5100 - LNF med landbruk 5220 – LNF - spredt fritid 5230 - LNF spredt næring
D. Stølsdaler og annen utmark Hensynssone utvikling D	Dalferer og skogsområder som ofte er preget av tidligere stølsdrift med mulighet for stødstilpasset nærings- og fritidsbebyggelse.	1120 – fritidsbebyggelse 5100 – LNF med landbruk 5220 – LNF - spredt fritid 5230 – LNF spredt næring
E. Fjell og fjordbygder Hensynssone utvikling E	Bygder innenfor planområdet med fast bosetting og landbruk. Har mulighet for ny bebyggelse for fast bosetting, næring og fritid.	1110 – bolig 5100 - LNF med landbruk 5200 – LNF med spredt bolig, fritid og næring 5210 – LNF - spredt bolig 5220 – LNF - spredt fritid 5230 – LNF - spredt næring
F. Fritidsbebyggelse Hensynssone utvikling F	Områder preget av tett og mindre tett fritidsbebyggelse, og har også viktige grønne strukturer.	1120 – fritidsbebygg. 1170 – fritid og turist 5100 – LNF
G. Reiseliv Hensynssone utvikling G	Områder med tett fritidsbebyggelse, alpinanlegg og/eller reiselivsbedrifter. Fast bosetting og grønne strukturer preger også.	1110 – bolig 1120 – fritidsbebygg. 1170 – fritid og turist 1300 – næringsbygg (hotell) 1400 – idrett (alpin) 1600 – utøppholdsareal 5100 – LNF

Tabell 2 De ulike hensynssonene som foreligger i Regional plan for Hardangervidda (Buskerud fylkeskommune 2011:39)

Tabell 2 viser hvilke hensynssonener som finnes i *Regional plan for Hardangervidda*. Hensynssone A er ikke relevant siden det omhandler selve verneområdet/nasjonalparken, men hensynssone B til G brukes i randsonene og setter rammer for hvor lite eller hvor mye utvikling eller utbygging som er tillatt. Hensynssone B, som er et villreinområde, fokuserer på at etablerte turisthytter kan moderniseres og forsiktig utvides dersom det er nødvendig. Fritidsbygg tillates ikke. I hensynssone C, fjell og annen utmark, tillates det ikke fritidsbygg, men det kan gis tillatelse til ombygging på eksisterende bygg. Videre i hensynssone D, stølsdaler og annen utmark, kan kommunen åpne opp for begrenset fritidsbebyggelse, spredt eller i små grupper. I hensynssone E, fjell og fjordbygder, kan kommunen åpne opp for samme fritidsbebyggelse i sone D, men kravet om ingen bebyggelse på stølsvoller er fjernet. Hensynssone F, fritidsbebyggelse, åpner opp for at områdene kan videreutvikles, bebygges og fortettes. Det kan imidlertid ikke etableres ny bebyggelse beregnet på overnatting over tregrensa. Det bør være sti- og løypeplan tilknyttet disse områdene. I siste hensynssone, sone G, reiseliv, åpnes det for det samme som hensynssone F, men hvor også installasjoner som alpinanlegg kan etableres over tregrensa (Buskerud fylkeskommune 2011). Enkelt

sagt blir hensynet til villreinene mindre jo nærmere en kommer hensynssone G, hvor verdiskaping og tilrettelegginger er positivt.

Begge regionplanene prøver å balansere mellom bruk og vern i et bærekraftig perspektiv. Begge planene fokuserer på å skape verdiskaping og turisme spesielt i sammenheng med natur. Likevel spiller vernet inn, og fokuset på villreinen på Hardangervidda er gjennomgående. Kystsonelandskapet i Østfold er også godt vernet, og planen baserer seg i stor grad på Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. I *Regional plan for Hardangervidda* har randområdene til nasjonalparken blitt delt opp, og viser hvor det bør vernes med hensyn på villrein og hvor utvikling kan skje. Dette skaper gode rammevilkår for mulighetene til å utøve naturbasert turisme.

Plan og bygningsloven: Kommuneplanen til Nore og Uvdal kommune og Hvaler kommune

Kommuneplanen legger føringer for ønsket utvikling i kommunen. Både Nore og Uvdal kommune og Hvaler kommune er sterke pådrivere og tilretteleggere for næringsutvikling og etablering av nye arbeidsplasser. Dette er holdninger som kan skape et positivt grunnlag for naturbasert turisme i randsonene til nasjonalparken. Som Kalland og Rønnow (2001) pekte på, argumenteres det for utvikling som vil gi verdiskaping og et stabilt bosettingsmønster i kommunen.

Gjennom det første relevante delmålet i Nore og Uvdals kommuneplan skal Nore og Uvdal være et attraktivt reisemål, og økonomiske argumentene brukes aktivt i kommuneplanen for å skape en god reiselivsnæring. En kan imidlertid si at det fortsatt kun er turisme i liten skala som preger Nore og Uvdal, og ikke det omfanget en ser på for eksempel Geilo eller Hemsedal. De negative sosiokulturelle virkningene vil ha mye mindre omfang i et spredt bosettingsmønster som i Nore og Uvdal. Nore og Uvdal påpeker i sin kommuneplan at de skal forvalte sine arealer og naturressurser på en aktiv og bærekraftig måte. Vern blir nevnt, spesielt villreinhensyn i *Regional plan for Hardangervidda*, men det er langt fra noe hovedfokus som vi har sett i tidligere planer. Enkelt sagt peker dette på at bruken skal gjennomføres på en bærekraftig måte, men dette målet kan ikke ses på som et rent vernemål for Nore og Uvdal.

Det er to kommunedelplaner som er aktuelle for arealdelen til Nore og Uvdal kommune. I *Kommunedelplanen for Nore og Uvdal vest 2008-2019* er det ikke tillatt med fortetting av nye tomter for fritidsbebyggelse i eksisterende byggeområder, med unntak av områder som ligger i reguleringsplan Uvdal alpenser fra 1989 (Nore og Uvdal kommune 2007). Kommunedelplanen åpner opp og setter noen vilkår for fritidsbyggelsens utseende, og setter videre vilkår for fortetting av fritidsbolig og næringsetableringer tilknytter Uvdal Alpenser. Generelt sett er de ulike underkategoriene tilknyttet LNF-begrepet strenge med hensyn på ny fritidsbebyggelse, men de åpner

opp for noe bebyggelse i noen av underkategoriene, spesielt tilknyttet stedbunden næring. En ønsker en tetthet og utnyttelse i forbindelse med Uvdal Alpinsenter, og andre omliggende arealer med begrensninger med hensyn til bygging. Kommunedelplanen er ikke vedtatt ennå. *Kommunedelplan Myrset-Ånesgården 2009-2020* ligger innenfor området i *Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest 2008-2019*, og her tillates det ikke å fortette med nye tomter for fritidsbebyggelse i eksisterende byggetomter (Nore og Uvdal kommune 2009). I fremtidige byggeområder kan kun tiltak skje etter godkjente reguleringsplaner. Videre i LNF-området er det ikke tillatt med bebyggelse, hvis ikke formålet er tilknyttet stedbunden næring. Kommunedelplanene setter forholdsvis strenge rammer for bebyggelse og fortetting i områder tilknyttet randsonen, med unntak av Uvdal alpinsenter hvor kommunene håper og fokuserer på en tetthet som kan gi positive økonomiske ringvirkninger. LNF-områdene er forholdsvis strengt regulerte, selv om det i noen underkategorier åpnes opp for noe fritidsbebyggelse, og kommunene har en streng politikk tilknyttet fritidsbebyggelse. I hovedsak kan næringsetableringer kun skje innenfor Uvdal alpinsenter.

Hvaler kommune skal være et attraktivt reisemål, og dette oppgis som mål i planen. Kommuneplanen til Hvaler skal forvalte arealene sine på en bærekraftig måte, og Ytre Hvaler nasjonalpark skal være synlig. Likevel åpner kommuneplanen opp for gode muligheter for naturbasert turisme. Mål for hyttebygging er ikke satt i kommuneplanen til Hvaler, men en ønsker å satse på hotell og utleievirksomhet.

Bestemmelsene til arealdelen til Hvaler kommune setter ganske strenge føringer på byggemulighetene i kommunen. I forhold til fritidsbebyggelse er bestemmelsene omfattende og strandsonen, hundremetersbeltet og nasjonalparken har strenge retningslinjer for fritidsbebyggelse. Kommunen begrunner dette med ønsker om å verne og beskytte det spesielle landskapet som er på Hvaler (Hvaler kommune 2010). Likevel, etter mange år med byggeforbud for nye hytter, legger kommunen nå opp til fortetting av utvalgte hytteområder. Hvaler kommune legger imidlertid strenge rammer for utbyggingen, og det er mange krav som må tilfredsstilles. Videre legger bestemmelsene i arealdelen opp til utleiehytter og fisketurisme. Som også nevnt i samfunnsdelen, legger arealdelen opp til bebyggelse med kombinasjon av hotell og turisme. Her skal det kunne være bobil/campingturister, hotell med kurs og konferansesenter, badeland og akvarium. De ønsker å etablere et tydelig «sentrum» for turisme på Hvaler. Dette området vil være et godt utgangspunkt for bruk av nasjonalparken som ikke ligger for langt unna. Innenfor LNF-begrepet kan det innenfor begrepet «Landbruk pluss» i arealdelen åpnes opp for næringsmessig aktivitet på landbrukseiendom som er av annen karakter enn de tradisjonelle næringene. Innenfor dette satser Hvaler kommune på økologisk landbruk og kortreist mat som kan bygge opp under varemerket «Hvaler». Likevel er

kommunen streng med LNF-begrepet, og i de mest verdifulle områdene er det blitt tillagt en spesiell hensynssone for landbruk.

På Hvaler er turismen større enn i Nore og Uvdal, grunnet lokalitet og lange tradisjoner for turisme. Sjø og båtliv er forutsetningene for reiselivet her, mens Nore og Uvdal er preget av fjell og vill natur. Vernet er noe mindre viktig i Nore og Uvdal kommune enn i Hvaler kommune, men begge tar inn over seg vernet og nasjonalparken. Arealbestemmelsene til begge kommunene er forholdsvis strenge med hensyn til fritidsbebyggelse. LNF-begrepet behandles strengt, men begge kommunene kan i noe grad åpne opp for naturbasert turisme gjennom LNF-begrepet. «Landbruk pluss» begrepet blir nevnt i arealdelen på Hvaler, men blir ikke omtalt i arealdelen til Nore og Uvdal kommune. Begge kommunene ønsker videre klare steder hvor turisme kan utøves og skapes, og har pekt på områder som sentre for strategisk utvikling av turisme.

6.3 Forvaltningens syn på forholdet mellom bruk og vern i og rundt nasjonalparkene

Forholdet mellom bruk og vern har endret seg den siste tiden, og vernepolitikken skal i teorien avspeile integrasjon mellom disse to hensynene. Det er interessant å se om dette er den faktiske virkelighet. For å se om plandokumentene gjenspeilet situasjonen var det viktig å spørre ansatte i forvaltningen om de faktiske forhold vedrørende bruk og vern i nasjonalparken knyttet til hvert enkelt plandokument. Begge nasjonalparkene har spenninger mellom nasjonale og lokale mål, og det er interessant å se hvordan man søker å balansere mellom hensynene til bruk og vern i ulike deler av forvaltningen, og om disse avveiningene er i samsvar med den «nye» vernepolitikken. I analysen av denne delen har det vært særlig teori fra Mose og Weixlbaumer (2007) blitt brukt, og jeg valgt å drøfte de to casene separat for så gjøre en enkel sammenligning.

Hardangervidda

Representanter både fra Nore og Uvdal kommune og Buskerud fylkeskommune mener at verneforskriften til nasjonalparken i liten grad er åpner opp for muligheter for reiseliv når initiativ fra utenforstående aktører. I tråd med utviklingen er det i dag en økende grad av tilrettelegging og tilpasning (Heiberg et al. 2005) og de enkle formene vil ikke nødvendigvis alltid tilfredsstillende den ønskede økonomiske utviklingen (Mehmetoglu 2007). Buskerud fylkeskommune påpeker at verneverdiene i nasjonalparken er godt ivaretatt. På grunn av strenge krav til motorisert ferdsel blir det vanskelig å drive noe form for naturbasert turisme i disse områdene. Den strenge praksisen kan være uheldig for utmarksnæringene som i dag er i utvikling. Fylkesmannen og DN er redd for at naturverdiene skal skades og grunneierne blir derfor tilsynelatende behandlet på samme måte som rekreasjonsutøvere (Haukeland & Lindberg 2001). Representant fra Nore og Uvdal påpeker at

utmarksbegrepet bør ha mulighet til å utvikle seg til å omfatte flere elementer, slik at grunneiere kan gjøre mer ut av sin eiendom som ikke bare er knyttet til de tradisjonelle næringene i utmark. Som pekt på er det muligheter for en bedre forståelse og muligheter knyttet til begrepet (Asplan Viak 2010). Dette forholdet er likevel ikke påpekt i verneforskrift.

På spørsmål knyttet til forvaltningsplanen svarte både Nore og Uvdal kommune og Buskerud fylkeskommune at de ikke kjente planen godt nok, men antok at naturbasert turisme ikke i tilstrekkelig grad var innlemmet i forvaltningsplanen. Spesielt fylkeskommunens svar er interessant:

«Den er liksom ikke vår. Dette er Fylkesmannens arbeid, så vi tar den mest til etterretning»

Sitatet, men også Nore og Uvdal kommune sitt svar til forvaltningsplanen, kan gi oss et bilde på forholdet mellom bruk og vern. Situasjonen kan tyde på en segregering mellom interesser, og at forholdet mellom bruk og vern ikke er spesielt godt ivaretatt. Basert på Mose og Weixlbaumer (2007) tyder dette på at ansvarlige for forvaltningen av nasjonalparken er i liten grad i samspill med aktører utenfor parken. Verne- og bruksinteresser har i denne situasjonen blitt tydelig skilt, noe som er lite ønskelig for å skape en helhetlig forvaltning (Mose & Weixlbaumer 2007). Representanten fra Fylkesmannen i Buskerud erkjenner at landskapet og det biologiske mangfoldet er en sentral del av både verneforskriften og forvaltningsplanen. Begge dokumentene åpner for utvikling innen landbruk, beitebruk, eksisterende turisme og turisthytter. Fylkesmannen påpeker at så lenge en holder seg innenfor rammene av vernet åpnes det opp for aktivitet. Selv om representanten fra Fylkesmannen ikke stiller seg så negativ (som forventet) kan det likevel bli vanskelig å videreutvikle reiselivet i parken på en slik måte at det tilfredsstillende krav for tilrettelegginger og standardhevinger (Asplan Viak 2010). På direkte spørsmål om Fylkesmannen sitt syn på naturbasert turisme oppfatter Fylkesmannen de føringene som er lagt fra regjeringen og stiller seg positiv til turisme. Likevel er det ikke å legge skjul på at ønskene er tydeligere og viktige på kommunalt og fylkeskommunalt nivå enn hos Fylkesmannen.

Tilsynsutvalget i Buskerud, som forvalter deler av verneforskriften, mener at det tas for mye hensyn til vernet, og det påpekes en viss irritasjon over forskernes utfoldelse inne i parken i forhold naturressursene og da spesielt villreinen. Tilsynsutvalgets påstand er slik:

«Dette (Hardangervidda) har blitt en lekegrind for forskere. Når de skal ha gjort noe, er det ikke noe problem, men skal en privat grunneier i forhold til kjøring få gjort noe, er en heldig hvis en får fem turer på fjellet»

Dette illustrerer godt forholdet mellom nasjonale og lokale interesser og at noen interesser overstyrer. Oppfatningen av hva som er et problem eller ikke, er svært ulike (Kalland & Rønnow 2001), noe som demonstreres i dette sitatet fra Tilsynsutvalget:

«Uansett om vi er politikere eller brukere, er vi for vernet, men samtidig kan en ikke verne det slik at vi ikke kan bruke det»

Dette blir en interessekonflikt hvor ulike parter og organer har et forskjellig bilde av hvordan man skal forvalte vernet. Likevel knytter dette sitatet seg mer til paradigmeskiftet i forholdet mellom bruk og vern, og det kan tyde på at Tilsynsutvalget ønsker en integrasjonstilnærming. Her er samarbeid viktig, og både nasjonale og lokale verdier og føringer kan bli samkjørte og fungere for begge nivåer (Mose & Weixlbaumer 2007).

I Nore og Uvdal er det svært ønskelig å drive med turisme og reiseliv. På bakgrunn av Fylkesmannens innsigelser må kommunen ta hensyn til villreinen. Representanten fra Nore og Uvdal kommune sier det har vært lettere for Fylkesmannen å gi innsigelse på grunn av villrein enn av landskapsmessige hensyn. For å forsterke kommunens rolle med hensyn til vern sier en representant fra fylkeskommunen dette:

«De må ta vernet seriøst gjennom planleggingsprosessen sin, ellers så får de det ikke gjennom. Så enkelt er det!»

Vernet er synlig på kommunalt nivå, og kommunene har ikke alltid noe annet valg enn å akseptere at vernet foreligger. Eckhoff (1984) påpeker at dette er den overordnede styringen forvaltningen har rett til å bedrive på bakgrunn av sitt mandat. Kommunen sier selv at de ikke vil bedrive turisme som strider imot eller går på bekostning av verneformålet. Tilsynsutvalget derimot mener at villreinen og deres hensyn tar for stor plass i planleggingen til kommunen, som kan illustreres med denne kommentaren:

«Det (reiseliv) er den eneste muligheten vi har for å overleve. Hvis vi får lov!»

Tilsynsutvalget vil nok gjerne ha mer lokal verdiskapning, noe som knytter an mot forskjellene mellom lokale og sentrale verdier (Knutsen 1993).

Regional plan for Hardangervidda anses som et virkemiddel for å klargjøre utfordringene og mulighetene til utmarksnæringene og annen verdiskapning. Representanten i Nore og Uvdal kommune synes den balanserer vern og bruk på en god måte og har ivaretatt alle interesser. Representantene fra Buskerud fylkeskommune peker også på den gode balansen mellom bruk og vern i planen, men påpeker at fokuset på villreinen kommer som press både fra sentralt statlig nivå

og fra Fylkesmannen. Fylkeskommunen innrømmer at planen i utgangspunktet tar tak i verneperspektivet. Likevel har det vært viktig for fylkeskommunen å lage en plan som også tilfredsstillende mulighetene for lokal verdiskapning:

«Vi er nødt til å gi de mulighetene til å realisere, for å oppgradere og for å være konkurransedyktige. Så enkelt er det, ellers så forsvinner de»

Ved utarbeidelse av en *Regional plan for Hardangervidda* føler noen av representantene i fylkeskommunen at det har kommet et stilsille, som man kan knytte opp mot paradigmeskiftet som Mose og Weixlbaumer (2007) beskriver, hvor bruk og vern blir tydelig inkorporert. Likevel er ikke alle representantene i fylkeskommunen like enige i at dette skiftet er like tydelig forankret i norsk forvaltning. Videre gjenspeiler Fylkesmannen i Buskerud noen av momentene fylkeskommunen pekte på og at utgangspunktet for planen var villrein, men at en skal kunne bruke områdene også til lokal verdiskapning. Representanten fra Fylkesmannen mener likevel at villreinhensynene ikke har blitt godt nok ivaretatt, men at det vil fungere med løsningen som er i dag. Fylkesmannen skulle ønske at det var et større fokus på vern i randsonen fra både kommunene og brukerne sin side for å beskytte de viktige interessene knyttet til villreinen. Dette er fordi villreinen beveger seg mye i randsonen for å skaffe mat.

Ytre Hvaler

Alle representantene i Hvaler kommune jeg har vært i kontakt med mener at både forskrift og forvaltningsplan ivaretar vernet på en god måte. En representant i kommunen påpeker at det kan bli for mye vern, og at man kan verne seg vekk fra det en opprinnelig skulle verne. Mye av det som vernes er kulturlandskap som har vært drevet i flere århundrer, og som bør få muligheten til prege landskapet som vernes. Videre påpeker representanten dette:

«Det med tilrettelegging for næringsliv og turistsatsning føler jeg at verneforskrift ikke er opptatt av»

Det er noe blandet forståelse innad i kommunen med hensyn til hvorvidt disse dokumentene åpner opp for bruk og naturbasert turisme. Disse forskjellige meningene innad i organisasjonen kan relateres til forskjellige posisjoner. Ulike aktører innad i Hvaler kommune har flere individ- og gruppeinteresser, noe som henger sammen med hvor og hvordan den enkelte er organisert i kommunen (Holsen et al. 1998). Dette påvirker handlingene og meningene til representantene i kommunen og kan være grunnen til at de ser det forskjellig.

Representanten fra fylkeskommunen i Østfold mente at forholdet mellom vern og bruk er balansert på en god måte. Til forskjell fra Hardangervidda synes representanten fra Fylkesmannen at forvaltningsplanen er «tynn» i forhold til mulighetene for naturbasert turisme. Fylkesmannens jobb er heller ikke å lage naturbaserte turismeprodukter. Fylkesmannens representanter har ikke noe imot reiseliv i og rundt nasjonalparken, men de kan ikke bidra til å skade verneverdiene i parken. Det skal være strengt. Samtidig har Nasjonalparkstyret arbeidet med sertifisering av reiselivsbedrifter som vil drive i Nasjonalparken. Dette er et positivt med henblikk på mulighetene for naturbasert turisme. Det enkle friluftslivet som blir påpekt både i forskrift og i forvaltningsplan er noe alle parter stiller seg positive til, selv om det er ulike ønsker i forhold til grad av tilrettelegginger og universell utforming. Forholdet mellom bruk og vern er heller ikke utforsket i tilstrekkelig grad på grunn av den korte tiden parken har eksistert. Det kan likevel pekes på at ny forvaltningsmodell gjør forholdet mellom bruks- og verneaspektet mer integrert i nasjonalparken (Mose & Weixlbaumer 2007). Dette kan ses ved for eksempel sertifisering av reiselivsbedrifter, opprettelse av nasjonalparksenter og at lokale og regionale politikere må sitte i nasjonalparkstyret (Direktoratet for naturforvaltning 2009). En prøver å oppnå en form for samarbeid, som er viktig i tanke på integrasjon mellom bruk og vern (Mose & Weixlbaumer 2007).

Kystzoneplanen for Østfold har strenge retningslinjer, særlig knyttet til hyttebygging, noe som påpekes av representant fra Hvaler kommune. Representanten påpeker videre at det ikke er noen konflikt mellom bruk og vern. *Kystzoneplanen for Østfold* stiller en seg positiv til reiseutvikling og naturbasert turisme i fylket og nasjonalparken. En av representantene fra fylkeskommunen vil nok mest ha det enkle, naturbaserte reiselivet, hvor mye er kunnskapsbasert. Selv om nasjonalparken ble vedtatt seinere enn kystzoneplanen er Rikspolitiske retningslinjer inkorporert i planen og skaper et strengt vern gjennom dette. Både representanter fra Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold antyder at kystzoneplanen kan for Hvaler sin del være vel generell til å gjelde konkrete forhold. Dette er fordi Hvaler kommune har utformet og laget en kommuneplan som innehar mange av de momentene kystzoneplanen har. *Kystzoneplanen for Østfold* fungerer på noen områder, men i forhold til reiseliv er den ikke spesielt spesifikk, og blir derfor ikke det beste verktøyet på dette området, antyder representanten fra fylkeskommunen.

Representanter fra Hvaler kommune påpeker at de stiller seg positive til reiseliv, noe som også kommuneplanen sier (se kapittel 6.2). Likevel føler ikke Hvaler kommune selv at de har god nok kapasitet til å samkjøre og bistå reiselivet som allerede finnes på Hvaler. Kostnadsbildet spiller også inn her, og kommunen har ikke alltid råd til å bidra, selv om de har lyst. Det har de ikke penger eller ressurser til, og derfor er de avhengige av private aktører. Det kan også videre være tungvint og slitsomt å utvikle nærings- og reiselivsutvikling på Hvaler siden de ofte er i søkelyset til regionale og

nasjonale aktører i forvaltningen. Det er mange innsigelser, og representantene fra Hvaler påpeker at det ikke har blitt færre etter opprettelsen av nasjonalparken. En av representantene peker på at dette har ført til en såkalt restplanlegging, hvor det blir bygd i de områdene ingen har innvendinger eller innsigelser til. Det fører til at det er få gode steder det er greit å bygge når alle verneinteressene har blitt påpekt. Videre viser en annen representant fra kommunen til at det gjerne skulle vært mer naturbasert turisme inn i kommuneplanen, men dette sa Fylkesmannen nei til. En representant fra Fylkesmannen påpeker at kommunene, også Hvaler, noen ganger har mer liberal praksis i forhold til dispensasjon enn Fylkesmannen kunne tenke seg. Fylkesmannen vil ikke at utarbeidede retningslinjer på dispensasjon fra kommunens side skal bli standardisert og praksis på alle saker som ellers ikke har lov til å bygge. Dispensasjon skal brukes i minst mulig grad. Det pekes likevel på at Hvaler kommune har vært gode til å ta vernet i forhold til nasjonalparken innover seg i sin planlegging, noe både representanter fra fylkeskommunen og Fylkesmannen påpekte. De er fornøyd med balansen mellom bruk og vern som Hvaler kommune står for, og representanten fra fylkeskommunen sa blant annet dette om saken:

«...jeg opplever at kommuneplanen deres har blitt et godt verktøy for å ivareta vernehensynene. Det er ikke ene og alene en utbyggingsplan»

Likevel kan kommunen oppleve motstridene interesser i forhold til lokale og nasjonale verdier, og basert på Mose og Weixlbaumer (2007) som tyder på at det ikke er tilstrekkelig integrasjon mellom bruk og vern. Hos Fylkesmannen kan mye tyde på at verneverdier i randsonen og verdiene knyttet til verdiskapning ikke har blitt koblet sammen, men heller er på kollisjonskurs med hverandre. Oppfatningen av hva som er bra eller dårlig kan utarte seg svært forskjellig i forvaltningsnivåene. Dette skaper mangel på helhet (Mose & Weixlbaumer 2007).

Forvaltningens bruk av hensynssoner i randsonen

Jeg opplever en sprikende forståelse av hensynssoner knyttet til de ulike casene, også mellom forvaltningsnivåene i bruken av hensynssoner i randsonen til nasjonalparkene.

I Nore og Uvdal kommune sier representanten at en ikke er begeistret for bruken av hensynssoner, og de kommer ikke til å bruke dette virkemiddelet i fremtidige kommuneplaner. Både representanter fra kommunen og fylkeskommunen påpeker at LNF-begrepet er en streng nok kategori for å bevare randsonen og vil derfor verne disse områdene tilstrekkelig. Det ble bemerket at det i utgangspunktet ikke var lov å bygge i LNF-områder utenom tradisjonelt landbruk og derfor påpekte representantene at LNF-begrepet var tilstrekkelig og sterk. Videre påpekte representanten fra Nore og Uvdal

kommune at med ny plan- og bygningslov kunne en enklere styre landbruksbebyggelsen. Fylkeskommunen i Buskerud stiller seg også noe negativ til hensynssonene, og sier dette:

«Det er et drastisk inngrep. Setter du ei grense for et verneområde, så må du sette den»

Fylkeskommunen sier videre at de aldri vil oppfordre kommunene til å legge inn hensynssoner fordi de ikke kommer til å bli brukt noe særlig, og de gir ingen erstatningskrav for grunneieren som kan få disse områdene båndlagt. I forhold til villrein stiller Fylkesmannen seg positivt til bruk av hensynssoner i kommuneplanen, men ellers er de også bevisste på at en grense er en grense. Opprettelse av hensynssoner utenfor nasjonalparken, for ikke å skape forringelse i nasjonalparken, ser ikke representanten fra Fylkesmannen som en nødvendighet. Hensynssoner knyttet til bygging på snaufjellet og lignende stiller de seg derimot mer positivt til, men det skal igjen ikke knyttes opp mot verneområdet. Representanter fra Tilsynsutvalget føler at slike hensynssoner er til irritasjon, da spesielt hensynssone villrein som en finner i *Regional plan for Hardangervidda*. En av representantene illustrerer det godt ved denne kommentaren:

«Det som kommer til å ta livet av oss hvis det fortsetter sånn som i dag er villreinen. De kommer til å ta livet av småkommunene. Vi blir så binda av den villreinen. Det som er det fantastiske oppe i dette her er det at reinen styrer alt også utenfor verneområdene»

Tilsynsutvalget vil at en grense skal være en grense, og som påpekt tidligere opplever Tilsynsutvalget en frustrasjon knyttet til villrein og hvordan denne er forvaltet.

I Hvaler kommune er det tydelig sprikende meninger knyttet til hensynssoner basert på intervju med representanter fra kommunen. Representantene har noe ulike svar på spørsmål om hensynssoner i kommuneplan, og det påstås alt fra at de ikke eksisterer til at hensynssoner har blitt godt ivaretatt i kommuneplanen. Dette kan tyde på en noe uklar forståelse av hensynssoner. Hvaler kommune har valgt å legge inn hensynssoner i arealdelen og en av representantene fra kommunen peker på at det blir tungvint å lese plankartet. En representant fra fylkeskommunen fokuserer også på at plankartet blir vanskelig å lese, men de velger likevel å oppfordre kommunene til å bruke dette.

Fylkeskommunen begrunner denne oppfordringen med at det er noe nytt og at det vil skape større fleksibilitet i kommuneplanen, noe som er mer enn bare LNF-begrepet. Representanten fra Fylkesmannen påpekte at de stilte seg positivt til hensynssoner i kommuneplanen og at en legger en «tilleggsverdi» på et område, men likevel er arealformålet viktigst for Fylkesmannen.

Etter intervjuer med forvaltningen vil jeg hevde at begrepet hensynssoner ble noe uklart på grunn av forvaltningens forskjellige forståelser av begrepet. Noen ganger manglet også kunnskap om hensynssonene og virkningene av dem. Jeg fikk i liten grad tak i hvor viktige disse hensynssonene var

og hvordan de faktisk fungerer, noe som er interessant i seg selv. Forvaltningen har en uklar oppfatning av hvordan disse hensynssonene fungerer også mellom kommune, fylkeskommune og Fylkesmann i hver case. Likevel skiller casene seg tydelig ved at forvaltningen av Hardangervidda stiller seg såpass negativ, mens forvaltningen av Ytre Hvaler har et mer positivt syn. Dette skillet i synet på hensynssoner kan forklares med de sterke grunneierinteressene på Hardangervidda. Ved båndlegging av nye områder kan konfliktnivået øke mellom forvaltningen og grunneierne, som kan miste råderett på enda flere områder. Ytre Hvalers tydeligere positivt syn kan være at Hvaler er en presskommune og en ser at hensynssoner er et lettere virkemiddel for å ivareta ulike hensyn.

Oppsummering

Begge casene prøver å balansere vern og bruk, men det er forskjell mellom hvilke forvaltningsorgan som fokuserer på hva. Fylkesmannen, som har ansvar for naturmangfoldloven, er særlig restriktiv til turisme som kan medføre tilrettelegginger og økt trafikk. Selv om Tilsynsutvalget også har ansvar for forskrift etter naturmangfoldloven, opplever jeg en mer liberal holdning i forholdet til bruk. Kommunen og fylkeskommunen, som er underlagt plan- og bygningsloven, har sterkere ønsker knyttet til lokal verdiskapning og naturbasert turisme. Det kan oppleves en tydeligere interesse- og brukerkonflikt på Hardangervidda enn på Ytre Hvaler. Dette kan ha noe å gjøre med forskjellige forvaltningsmodeller, men også at det er forskjellige interesser i de to områdene. Dette skillet er interessant i forhold til koordineringen mellom forvaltningsnivåene som vi skal analysere i neste kapittel.

6.4 Koordinering mellom forvaltningsnivåene

Drøftingen av dette temaet vil bygge på teorier om styringsformer og samordning. De teoretiske formene for styring, som er relevante å trekke inn er hierarkisk styring og styring gjennom nettverk (horisontal styring). Disse styringsformene belyser forvaltningens arbeid og interne koordinering, men også andre samarbeidsteorier vil kunne kaste lys over dette. Innenfor samordning vil teori fra Holsen et al. (1998), Knutsen (1993) og Eckhoff (1984) blir lagt til grunn i analysen.

Lovverkene legger rammene for samarbeid i og rundt nasjonalparker, og kan derfor bidra til å skille ulike deler av forvaltningen fra hverandre. Forvaltningen i bruken av naturressurser er likevel ofte fragmentert, noe som kan gjøre planleggingen kompleks og ukoordinert. Saglie (2006) vil derfor være relevant i analysen av koordineringen mellom forvaltningsorganene i de to casene. Gjennom casene og intervjuer med de ulike forvaltningsnivåene var det et mål å finne ut om denne splittelsen eksisterer. Forvaltningen er personavhengig, men jeg får ikke inntrykk av at det er de ulike personlighetene som lager utfordringer i systemet, men heller de ulike forståelsene mellom de ulike

forvaltningsaktørene. Jeg opplever derfor at forvaltningen i noen grad sier at de er fornøyd med dialogen og koordineringen, men det er for eksempel nevnt tidligere hvor irriterte «de» er på andre organer fordi de ikke har det samme perspektivet. Som i forrige kapittel velger jeg også her å diskutere casene separat, og deretter gjøre en kort sammenligning.

Hardangervidda

Representanter fra Nore og Uvdal kommune påpekte tydelig i intervju at forvaltningen ikke henger sammen på området som omhandler bruk og vern av våre naturressurser. Det ble påpekt at det er lite samordning mellom partene som forvalter nasjonalparken og randsonen. Dette kommer spesielt til syne når kommunen ikke er invitert inn i arbeidet med forvaltningsplanen for nasjonalparken. Selv om kommunen ikke direkte har noen styring her vil planen påvirke kommunen. Når forvaltningen ikke klarer å samarbeide, slik som kommunen antyder på både regionalt og lokalt nivå, er det store muligheter for at kommunene blir sittende med et sprikende og uforenlig samordningskrav (Holsen et al. 1998).

Representanten fra Nore og Uvdal kommune påpekte at det ikke hjelper at alle parter er involvert i *Regional plan for Hardangervidda* så lenge den ikke omhandler verneområdet, det blir bare et delvis samarbeid. Likevel er kommunen fornøyd med fylkeskommunens rolle og deres arbeid, spesielt knyttet til arbeid med *Regional plan for Hardangervidda*, men de skulle nok ha ønsket mer faglig rådgivning. Også her synes fylkeskommunen at samarbeidet med både kommunen og Fylkesmannen har fungert bra i prosessen med planen. I dette planarbeidet har det blitt brukt styringsnettverk for å løse utfordringene med samordning mellom ulike sektorer og geografiske områder (tre fylkeskommuner og tre Fylkesmenn involvert). Selv om aktørene selv er klare over skiftet i norsk forvaltning knyttet til vern, så ble ikke utviklingsperspektivet brukt i denne sammenheng (Knutsen 1993). Det var departementet som ville ha arbeidet med *Regional plan for Hardangervidda* gjennomført. Resultatet av prosessen i arbeid med planen gjorde nok likevel både kommunene og Fylkesmennene mer klar over hverandres utfordringer, påpekes det av en representant fra fylkeskommunen.

Som nevnt opplevde fylkeskommunen en god dialog med Fylkesmannen, men fylkeskommunen understreker i intervju at de ikke rådfører seg med hverandre i enkeltsaker og dette synes de er bra. De har ulike roller. Likevel sier fylkeskommunen at de har god dialog gjennom møter og seminarer på den planfaglige siden. Fylkesmannen påpeker også denne gode dialogen spesielt på kulturminnesiden og i byggesaker. De horisontale kommunikasjonskanalene kan ofte være dårligere utbygd (Eckhoff 1984), men i dette tilfellet kan det tyde på bevisste valg fra begge aktørene. Fra kommunen sin side er det nok en nærmere tilknytning til fylkeskommunen og deres arbeid enn til

Fylkesmannen. Dette er nok naturlig på grunn av fylkeskommunenes kommunale fokus og samme organisasjonsstruktur. Kommunen forklarer sitt forhold til Fylkesmannen slik:

«Ok, de skal føre statlig politikk, men det skal kommunene og, som får veldig mange signal som krasjer. Vi vil drive med utmarksnæring samtidig som en skal ta hensyn til villrein osv. Du må gi noe, men da må også vernet gi noe»

Som nevnt tidligere blir samordningskravet til kommunen vanskelig fordi det ikke fungerer optimalt opp i systemet (Holsen et al. 1998). Fylkesmannen mener likevel at forholdet til Nore og Uvdal kommune er greit. Dette kan tyde på at den vertikale samordningen mellom fylkeskommunen og kommunen er bedre utbygd (Eckhoff 1984) på grunn av samarbeidet med *Regional plan for Hardangervidda* enn hva forholdet mellom Fylkesmannen og kommunen er. Fylkesmannen og kommunen har et behov for å forsvare sine egne interesser. I slike situasjoner vil det være vanskelig med samordning (Holsen et al. 1998). Videre kan dette henge sammen med at de ikke er positive til hverandre (Holsen et al. 1998). Dette kan forklare den noe ukoordinerte forvaltningen i samspillet mellom verneområdene og randsonen (Saglie 2006). Forholdet mellom Tilsynsutvalget og Fylkesmannen er bedre, selv om det har vært noen diskusjoner. Likevel er det positivt for Tilsynsutvalget når Fylkesmannen stiller seg bak dem i noen saker mot DN. Dette skaper positive ringvirkninger. Siden disse to organene er likestilte i noen forhold med hensyn til forvaltningen av verneområdet er det et gjensidig behov for å skape en god forvaltning av verneområdet, noe som gjør samarbeidet nyttig (Knutsen 1993).

Både kommunen og Tilsynsutvalget har en negativ holdning til DN som sitter nær toppen i hierarkiet, spesielt i forhold til verneområdene. Kommunens representant belyser situasjonen knyttet til lokal utvikling med dette sitatet:

«De (DN) bør ta det innover seg i sterkere grad enn hva de har gjort, men det er jo litt tungrodd system og de sitter jo i sin verden»

Kommunen mener at det har vært tradisjon for å si nei til tiltak fordi det er i verneområdet, men spørsmålet om det påvirker verneområdene negativt har ikke alltid vært så interessant.

Representanter fra Tilsynsutvalget presenterte også noen slike momenter i forhold til tilsynets eget arbeid med oppgraderinger i nasjonalparken som ble nedstemt fra DN sin side. De føler at forvaltningen er for sentralt styrt, noe som understrekes med denne kommentaren:

«Rett og slett så skulle en ikke hatt DN. Hva skal vi med DN?»

Tilsynsutvalget ønsker seg på denne bakgrunn at flere av oppgavene til Fylkesmannen bør legges inn under Tilsynsutvalget, likere den modellen som er på Ytre Hvaler, så en faktisk får lokal forankring og lokal styring.

Det kan oppleves en interessekonflikt mellom ulike grupper som står utenfor det offentlige forvaltningssystemet. Tilsynsutvalget påpekte en del irritasjon også angående DNT, som illustreres med at Fylkesmennene ville ha DNT inn i prosessen med i utarbeidelse av forvaltningsplanen, samtidig som det ikke var en selvfølgelighet at grunneierne skulle være med. Tilsynsutvalget føler at enkelte grupper har en sterkere «goodwill» både hos Fylkesmannen og DN. Slike ulike synspunkter kan være et produkt av en organisasjon med forskjellige interesser og posisjoner, som påvirker prosessen og hvem som får delta (Holsen et al. 1998). Hvis det er de faktiske forhold, er det svært uheldig. Forskjellsbehandling bør unngås, og det er noe offentlig forvaltning bør fokusere på og sørge for ikke skjer.

Ytre Hvaler

Ytre Hvaler nasjonalpark har, som tidligere nevnt, etablert lokal forvaltningsmodell for nasjonalparken, hvor både kommune og fylkeskommune er representert. Representantene fra Hvaler kommune mener det er et godt forhold og god kommunikasjon mellom kommunen og Nasjonalparkstyret, og det hjelper nok også betraktelig når kommunen selv er representert i styret. Dette synet er også representanten fra Fylkesmannen enig i, selv om respondenten likevel mener at nasjonalparkstyret har begrenset handlingsrom fordi styret forholder seg til forskrifter og lokale interesser og kan derfor ikke bli spesielt avgjørende. Representanten fra Fylkeskommunen mener også at representantene som sitter i styret er bevisste og tro mot rollen de har. Dette gjør arbeidet til Fylkesmannen lettere. Ved en slik forvaltningsmodell blir det anvendt nettverksstyring hvor forvaltningen blir mer desentralisert (Saglie 2006). Ved å ha representanter fra kommunen innlemmet i nasjonalparkstyret kan samordning, som pekt på ovenfor, være positivt fordi en har mulighet til å innlemme og beskytte sine interesser (Holsen et al. 1998). Ved en slik modell kan synergieffektene bli større, og konflikter vil i mindre grad oppstå (Holsen et al. 1998). Det er nok likevel viktig å bemerke at dette styret i realiteten har liten mulighet til å forsvare egne interesser fordi de i hovedsak skal forvalte verneforskriften.

Hvaler kommunens representanter mener at det er en positiv holdning til fylkeskommunen i Østfold, men en av representantene fra påpeker at kommunen har opplevd noe mindre engasjement fra fylkeskommunen sin side. Dette bekrefter også representanten fra fylkeskommunen, som ikke har ressurser til å være behjelpelig for alle kommuner i like stor grad. Likevel har fylkeskommunen mulighet til å bidra i forvaltningen av nasjonalparken siden de er representert i Nasjonalparkstyret.

Selv om samarbeidet eller holdningen er positiv mellom fylkeskommunen og kommunen er det konflikt mellom kommunens interesser og fylkeskommunens interesser angående næring og hytter. Representanten fra Hvaler kommune mener at begge forvaltningsorganene Fylkesmann og fylkeskommune er unødvendig, og at det kunne bare vært ett regionalt nivå som ivaretar regionale og statlige interesser. Det kan virke noe uklart om samarbeidet mellom aktørene oppfattes som nyttig og om det er noe behov for dette, i hvert fall fra kommunens side. Hvis ikke vil samordningen støte på problemer (Knutsen 1993). Situasjonen kan tolkes dit hen at fylkeskommunen ikke spiller en sentral rolle for kommunens virke. Den vertikale samordningen (Eckhoff 1984) er tilstede, men det kan tyde på at fylkeskommunen spiller en mindre rolle i kommunens daglige virke enn hva Fylkesmannens arbeid gjør.

Parter mener at forholdet mellom Hvaler kommune og Fylkesmannen er bra, selv om det er nevnt noen konflikter knyttet til uenighet mellom interesser. Fylkesmannen påpeker at ulike interesser kan påvirke dialogen, men at Hvaler har lang erfaring med å ta hensyn til verneinteresser som for eksempel hundremetersbeltet og Rikspolitiske retningslinjer. Hvaler kommune tar som oftest hensyn, og representant fra Fylkesmannen i Østfold påpeker at de ofte er enig med vedtak kommunen har gjort. Likevel finnes det vedtak som ikke alltid er i overensstemmelse. Samordningen kan støte på problemer når begge aktører ønsker å forsvare sine interesser, som ofte kan være forskjellig (Holsen et al. 1998). Fylkesmannen og kommunen deler som nevnt ikke alltid hverandres synspunkter, men den gode kommunikasjonen dem i mellom kan tyde på at de har akseptert hverandres syn.

Både representanter fra Fylkesmannen og fylkeskommunen mener de har et godt forhold til hverandre, men at fylkeskommunen ikke har like god kapasitet som Fylkesmannen i behandling av dispensasjonssaker. Gjennom regionalt planforum kan begge parter rådføre seg med hverandre. Fylkeskommunen påpeker at de på noen områder ivaretar andre hensyn enn Fylkesmannen, og de prioriterer de saker som Fylkesmannen ikke ser på i like stor grad. Dette kan være hensynet til barn og unge, universell utforming og kulturmiljø. Fylkesmannen fokuserer derimot mer på strandsonespørsmål, naturmangfold og lignende. På dette området har Fylkesmannen og fylkeskommunen litt ulike roller, men de har felter som overlapper, hvor de mener det samme i blant annet kjøpesenterpolitikken. Representant fra Fylkesmannen skulle likevel sett at fylkeskommunen i noen tilfeller hadde vært strengere når det gjaldt å legge ut arealer til utbygging. Fylkeskommunen er heller ikke like streng i sine innsigelser som Fylkesmannen. Representanten fra Fylkesmannen bemerker likevel at denne forskjellen må forstås med at fylkeskommunen består av politikere som er opptatt av å spille på lag med kommunene, og forsvare også deres interesser. Dette er ikke fokuset til Fylkesmannen. På bakgrunn av det som har blitt diskutert i forholdet mellom fylkeskommunen og

Fylkesmannen ser det ut som samarbeidet dem i mellom er nyttig. Som Knutsen (1993) påpeker, er dette viktig for å oppnå samarbeid, selv om de på noen områder har ulike synspunkt. De har hvertfall akseptert hverandres syn, noe som gjør samarbeidet enklere og mer behagelig (Holsen et al. 1998; Knutsen 2004). Dette kan tyde på at de horisontale kommunikasjonskanalene er godt løst i denne sammenheng.

Forholdet mellom de ulike lovverkene

Fylkesmannen i Østfold mener at både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven er samkjørt og representerer måter å tenke på innenfor verneområdet. Likevel mener representanten fra Fylkesmannen at naturmangfoldloven står over plan- og bygningsloven. Dette illustrerer han med et eksempel om at dersom Nasjonalparkstyret sier nei til tiltak og kommunen sier ja til tiltak, er det Nasjonalparkstyrets vedtak etter verneforskrift som blir gjeldende. Vedtaket etter plan- og bygningsloven må vike. Dette synet deler både Hvaler kommune og Østfold fylkeskommune, og representanten fra kommunen påpeker at hensynet til natur og vern er i stor grad inkludert i plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen i Buskerud stiller seg bak denne forklaringen til Fylkesmannen i Østfold. Buskerud fylkeskommune er noe usikker på forholdet mellom lovverkene, men understreker at kommunen må forholde seg til begge ved tiltak inne i verneområdet. Likevel er kunnskapen om naturmangfoldloven mindre hos fylkeskommunen. Representanten fra Nore og Uvdal har imidlertid et annet syn enn Fylkesmannen i Østfold på forholdet mellom lovverkene. Representanten påpeker at vedtak må være samstemte etter begge lovverkene når en skal gjennomføre tiltak. Hvis kommunen sier nei til å bygge og verneforskriften sier ja, kan en likevel ikke bygge. Begge lovverkene må si det samme for at denne byggingen skal være mulig. I denne forståelsen er ikke naturmangfoldloven overordnet plan- og bygningsloven, slik som Fylkesmannen i Østfold mener.

Det er ulik forståelse av forholdet mellom disse lovverkene, noe som kan avspeile at planleggingen er fragmentert og ukoordinert (Saglie 2006).

Styringsformer brukt i de to casene

For å analysere koordineringen mellom forvaltningsnivåene, bygger jeg videre på de teoretiske rammeverkene knyttet til hierarkisk styring og nettverk.

Hardangerviddas forvaltning kan tyde på en bruk av en hierarkisk styringsmodell eller *government* (Saglie 2006). På grunn av et noe høyt konfliktnivå kan dette tolkes som en dårlig integrasjon mellom bruk og vern. Mose og Weixlbaumer (2007) beskriver dette som et resultat av ufullstendige

forvaltningsstrukturer på et høyt nivå i forvaltningen. Hierarkisk styring kjennetegnes av en tydelig rolleinndeling, noe som preger forvaltningen av Hardangervidda, hvor statlige, regionale og lokale aktører er synlig delt i et vertikalt hierarki (Hye 2010). På bakgrunn av informasjon intervjuobjektene har gitt er det mye som blir styrt på et overordnet nivå, og lokal forvaltning har i mindre grad mulighet til å påvirke beslutningene. Utarbeidelse av regler og retningslinjer skjer ofte høyt oppe i forvaltningen (Mose & Weixlbaumer 2007). Likevel er utarbeidelsen av *Regional plan for Hardangervidda* tydeligere fordelt mellom både regionale og lokale aktører. I arbeidet med denne planen ble styringsnettverk anvendt fordi utfordringer innenfor og på tvers av flere sektorer og geografiske områder måtte løses (Sørensen & Torfing 2005). I denne modellen finner en bruk av lokal styring gjennom Tilsynsutvalget i Buskerud, som kan ses på som et slags tjenesteytende nettverk fordi det sammen med Fylkesmannen skal utføre planlegging og forvaltning av nasjonalparken (Jacobsen 2007). Som nevnt tidligere opplever Tilsynsutvalget konflikt knyttet til høyere forvaltningsnivåer som for eksempel DN. Noe som kjennetegner hierarkisk styring er at den gir lite handlingsrom for individuell atferd og oppgaveløsning (Hye 2010). Dette er noe Tilsynsutvalget prøver å oppnå og kan være noe av grunnen til at utvalget sliter med å finne sin plass og aksept i forvaltningsmodellen.

I hovedsak opplever jeg at forvaltningen er hierarkisk styrt, men med noe bruk av nettverk i forhold til Tilsynsutvalgets rolle og samarbeidet knyttet til utarbeidelse av *Regional plan for Hardangervidda*. Den hierarkiske styringen kommer tydelig frem med de klare forvaltningsnivåene og at høyere forvaltningsnivå har mulighet til å gi innsigelse til lavere part (Hovik & Stokke 2006).

I motsetning til Hardangervidda er forvaltningen av Ytre Hvaler preget av mer nettverksstyring. Dette kan ses i sammenheng med forvaltningsnivåenes struktur (se figur 9) hvor det er horisontale samarbeidsordninger som blir koordinert (Røiseland & Vabo 2012; Sørensen & Torfing 2005). Likevel knytter denne nettverksstyringen seg i hovedsak til verneområdet og ikke til forvaltningen av randsonen etter plan- og bygningsloven. I randsonen er det tydeligere hierarkisk rolleinndeling (Hye 2010), som nevnt i diskusjonen av Hardangerviddas forvaltning. I forvaltningen av selve verneområdet finner en også hierarkisk styring høyere opp i forvaltningsnivåene ved at Fylkesmannen kan påklage nasjonalparkstyrets vedtak (Falleth & Hovik 2008). I forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark er det i Nasjonalparkstyret representanter fra kommune og fylkeskommune, basert på teori kan denne modellen skape en nærmere integrasjon av bruk og vern (Mose & Weixlbaumer 2007). Det som kjennetegner integrasjonstilnærmingen er bruk av både nettverk og hierarkisk styring i forvaltningen av nasjonalparken (Mose & Weixlbaumer 2007). Nasjonalparkstyret kan ses på som et tjenesteytende nettverk som har til mål å løse og utføre oppgaver (Jacobsen 2010), hvilke i dette tilfellet er å forvalte nasjonalparken. Et slikt nettverk, som har likhetstrekk med

Tilsynsutvalget i Buskerud, samler sine ressurser hvor en har en tydelig organisasjon med egen struktur, økonomi og leder (nasjonalparkforvalter) (Jacobsen 2010). En slik lokal forvaltningsmodell ser ut til å skape mindre konflikt enn den tydelige hierarkiske styringen av Hardangervidda, da spesielt i verneområdet. Ved bruk av slike nettverk i forvaltningen prøver en å desentralisere styringen, noe som gjør forvaltningen mer fragmentert enn et hierarki (Jacobsen 2010; Saglie 2006). Opprettelsen av nasjonalparkstyret er en horisontal fragmentering ved at det er opprettet et eget styre med egne budsjetter og ansatte. Denne fragmenteringen kan gi økt klarhet i hvem som har ansvar for hva (Saglie 2006), men i denne sammenheng har nasjonalparkstyret et tydelig mandat i hva de har ansvar for knyttet til nasjonalparken. Dette er tydelig for andre nivåer i forvaltningen som kommune, fylkeskommune og naturlig nok Fylkesmann.

Forvaltningen av Ytre Hvaler er todelt. I verneområdet er nettverksstyring og hierarkisk styring kombinert. På det lavere nivået er det nettverksstyring i form av at kommune og fylkeskommune er representert i Nasjonalparkstyret, og på det høyere nivået er det hierarkisk styring ved at Fylkesmannen (og deretter DN) kan påklage styrets vedtak. I randsonen etter plan- og bygningsloven er det tydelig hierarkisk styring mellom nivåene kommune, fylkeskommune/Fylkesmann og på toppen MD. Generelt sett opplever jeg et mindre konfliktnivå enn på Hardangervidda, også der hvor forvaltningen har et tydeligere hierarki.

Oppsummering

Forvaltningen av Hardangervidda og Ytre Hvaler er forskjellig, men begge har elementer av nettverk og hierarkisk styring. I forvaltningen av verneområdene er det nettverksstyring. Ytre Hvaler har Nasjonalparkstyret, mens Hardangervidda har Tilsynsutvalget i Buskerud. I randsonen er begge casene preget av hierarkisk styring. Konfliktnivået virket noe høyere på Hardangervidda enn på Ytre Hvaler, noe som kan tyde på en mindre helhetlig forvaltningsmodell. Ikke overraskende hadde kommune og Fylkesmann i begge casene ulike interesser som skapte konflikt. Forholdet mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen så også ut til å fungere godt, da spesielt i Østfold. Forholdet mellom kommune og fylkeskommune fungerte, men et mer rådgivende samarbeid var nok forventet fra kommunens side. Videre mente noen representanter at forvaltningen hang godt sammen, mens andre mente den ikke hang sammen i det hele tatt. Kommunene og Tilsynsutvalget pekte på lite helhet, mens både fylkeskommune og Fylkesmannen syntes dagens situasjon fungerte. Det er viktig å bemerke at lokal forvaltningsmodell ikke har eksistert så lenge, erfaringene er derfor ikke mange ennå. Likevel kan forholdet mellom lovverkene si noe om at forvaltningen kan være ukoordinert og lite samstemt, kanskje i sterkere grad i forvaltningen knyttet til Hardangervidda.

7.0 Avslutning

7.1 Drøftelse og konklusjon av hovedproblemstillingen

Oppgaven har analysert ulike aspekter knyttet til koordineringen mellom bruk og vern med et særlig fokus på naturbasert turisme. Hovedproblemstillingen er:

I hvilken grad er forvaltningen koordinert i og utenfor Ytre Hvaler nasjonalpark og Hardangervidda nasjonalpark med fokus på naturbasert turisme?

For å drøfte dette er det nødvendig å trekke frem underproblemstillingene og hovedmomentene i analysen. På bakgrunn av hovedproblemstillingen ble det satt fire underproblemstillinger for å belyse oppgaven. Disse vil bli oppsummert med fokus på hovedproblemstillingen.

Underproblemstilling: Hvordan forstår forvaltningen begrepet naturbasert turisme?

Begrepet naturbasert turisme er ukoordinert mellom forvaltningen fordi det finnes mange ulike definisjoner som peker på forskjellige momenter. Spesielt Fylkesmannen og fylkeskommunen skiller i liten grad mellom friluftsliv og turisme, og begrepene kan bli overlappende. Fra Fylkesmannens side er Tangelands (2011) økonomiske aspekt i forståelsen av begrepet særlig gjeldene etter intervju, og Fylkesmennene og representanter fra Nasjonalparkstyret for Ytre Hvaler er noe skeptisk til den kommersielle biten. Det enkle tradisjonelle friluftslivet er lettere å forholde seg til. Denne forståelsen kommer ikke like godt til syne i plandokumentene. Fylkeskommunene fokuserer på det økonomiske aspektet ved begrepet, men i *Kystsonenplanen for Østfold* koordineres forholdet mellom friluftsliv og turisme på en uklar måte. Kommunene derimot skjelner mellom friluftsliv og turisme fordi det er tydelig hva som skaper lokal verdiskaping og økonomisk utvikling. Kommunene var de som var mest koordinert på tvers av casene i forståelsen av begrepet naturbasert turisme.

Underproblemstilling: På hvilken måte åpner eller lukker praktiseringen av plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven for naturbasert turisme i og utenfor nasjonalparkene?

Plandokumentene har forskjellig fokus basert på hvilket lovverk de faller inn under, og generelt kan man si at forvaltningen er lite koordinert på tvers av Naturmangfoldloven og Plan- og bygningsloven dersom en legger plandokumentene til grunn. Vernet er godt forankret i både forskrift og forvaltningsplan i begge nasjonalparkene. Likevel nevnes tradisjonelt friluftsliv, som er lite tilrettelagt i begge forvaltningsplanene, som noe positivt. Reiseliv nevnes i begge forvaltningsplanene, men forvaltningsplanen for Hardangervidda åpner i noe høyere grad for reiseliv i parken enn forvaltningsplanen til Ytre Hvaler. Forskrifter og forvaltningsplaner er forøvrig godt koordinert med fokus på vern. Regionplanene prøver å balansere forholdet mellom bruk og vern og har fokus på

turisme og lokal verdiskaping i de områdene som faller inn under plan- og bygningsloven (randsonen til nasjonalparkene). Vernet er likevel til stede gjennom nasjonale villreininteresser (Hardangervidda) og Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden (Ytre Hvaler). Dette kan skape utfordringer, men begge planene legger føringer på hva og hvor de kan skape utvikling og lokal verdiskaping, spesielt under *Regional plan for Hardangervidda*. Kommuneplanene er de dokumentene som peker på et størst mulig ønske for lokal utvikling og turisme. Likevel tar de i noe grad innover seg vernet som nasjonalparken gir, spesielt Hvaler kommune. Plandokumentene er ikke nødvendigvis like godt koordinert på bakgrunn av ulike ønsker knyttet til utvikling og turisme i forvaltningen. Koordineringen mellom aktørene som er i randsonen er likevel nokså samstemt fordi de har felles interesser.

Underproblemstilling: Hvordan opplever forvaltningen at en makter å balansere mellom vernehensyn og tilrettelegging for naturbasert turisme i og utenfor verneområdet, og hvordan fungerer gjeldende plandokumenter som redskap i så måte?

Alle de forvaltningsorganer som ble intervjuet prøver å balansere bruk og vern, men det er ulikt hvor fokuset er. Både Fylkesmennene og Nasjonalparkstyret har et stort fokus på vernehensynene og er restriktive i forhold til tilrettelegginger og økt trafikk i nasjonalparken. Kommunene og fylkeskommune er derimot sterkere koordinert fordi de ønsker økonomisk vekst og utvikling. Kommunene er de som presser mest på dette, men fylkeskommune legger seg bak. Likevel kan ikke fylkeskommunene gå på tvers av det regionplanene sier, og påpeker også at vernet er noe man må ta hensyn til. Kommunene er ikke enstemmig negative til vernet og tar det innover seg. Hvaler kommune er generelt mer positiv til vernet enn hva Nore og Uvdal kommune er. Dette kan komme av høyere bruker- og interessekonflikter på Hardangervidda enn på Ytre Hvaler. Hvaler er en presskommune på grunn av dens nærhet til Oslo og derfor blir behovet for vern tydeligere. Likevel skulle nok begge kommunene ønske at de hadde mulighet til å gjøre mer i forhold til turisme, noe Fylkesmannen er mindre interessert i. Forvaltningen er mest ukoordinert i forholdet mellom Fylkesmann og kommune på grunn av ulike interesser i forholdet mellom bruk og vern. Dette bildet kommer likevel mest til syne på Hardangervidda og i Nore og Uvdal. På Ytre Hvaler er det uenigheter, men en større forståelse for hverandres ulike oppfatninger. Forvaltningen er ikke koordinert i oppfatningen av hvordan vernet skal forvaltes, noe som kommer sterkt til syne i forholdet mellom lokale og sentrale interesser.

Synet på bruk av hensynssoner for «å verne» randsonen var ganske interessant og ulikt mellom de to casene. Østfold og Hvaler har en generell positiv holdning til bruk av hensynssoner og disse blir brukt i kommuneplanen. I Buskerud og i Nore og Uvdal er man generelt negativ til bruk av hensynssoner og

det brukes ikke. Siden begrepet er såpass nytt opplevde jeg manglende kunnskap om hvordan hensynssonene i randsonen faktisk fungerer. Verneforskriftene og forvaltningsplanene fungerer best som redskap for vern, mens kommuneplanene fungerer best i forhold til bruk. Regionplanene fokuserer på bruk og verdiskaping, men har noen vernehensyn og retningslinjer som gjør at de balanserer forholdet mellom bruk og vern og kan derfor være et redskap for begge hensyn.

Underproblemstilling: Hvordan er koordineringen mellom forvaltningsnivåene i og utenfor verneområdet?

I forhold til hvordan forvaltningen er koordinert er det forskjeller mellom casene. Hardangervidda nasjonalpark er preget av mer hierarkisk styring, mens Ytre Hvaler nasjonalpark har synligere nettverksstyring. I forhold til å utøve naturbasert turisme er det ikke noe entydig svar på hva som er best, men med bruk av tydelige nettverk kan lokal medvirkning og styring bedres (Mose & Weixlbaumer 2007). Dette kan igjen åpne opp for større muligheter for naturbasert turisme. På dette området er forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark best koordinert på bakgrunn av Nasjonalparkstyret og deres sammensetning. I forvaltningen av Hardangervidda nasjonalpark foreligger det noe lokal styring gjennom Tilsynsutvalget i Buskerud. Likevel oppleves en konflikt mellom lokale og sentrale interesser, og Tilsynsutvalget føler at forvaltningen er for sentralstyrt. Konfliktnivået i forvaltningen av Hardangervidda er betydelig høyere enn hva jeg opplevde på Ytre Hvaler. Likevel er det utfordringer på Ytre Hvaler. I randsonene er det ganske lik struktur på forvaltningen i begge casene. Likevel kan analysen tyde på at Hvaler kommune har en bedre koordinering forvaltningsmessig på tvers av grensene, noe bl.a. deres utstrakte bruk av hensynssoner kan tyde på. I Nore og Uvdal kommune oppleves dette forholdet som mer komplekst, og med mindre dialog i forhold til nasjonalpark og randsoner. Forholdet mellom kommune og fylkeskommune er ikke dårlig, men fra kommunens side hadde det vært ønskelig med mer samarbeid og rådgivning. I forhold til koordineringen mellom lovverkene har ikke dette blitt undersøkt mye i denne oppgaven, men forvaltningens ulike syn på rangforholdet mellom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven var interessante. Dette kan tyde på noe ulik forståelse mellom forvaltningens syn på lovverkene.

Oppsummering og fremtidige forskningsmuligheter

Forvaltningen er ikke spesielt godt koordinert i forståelsen av begrepet naturbasert turisme. Det finnes mange ulike definisjoner, ikke en helhetlig definisjon som setter rammene for begrepet. I forhold til koordineringen mellom plandokumentene er det et skille mellom lovverkene. Plandokumentene som tilhører naturmangfoldloven fokuserer i hovedsak på vern, og plandokumentene som tilhører plan- og bygningsloven har et større fokus på bruk, da spesielt kommuneplaner. I koordineringen av balansen mellom vernehensyn og tilrettelegging for

naturbasert turisme gjenspeiles den samme situasjonen som i lovverkene. Fylkesmennene ønsker vern, mens kommunene og i stor grad fylkeskommunene ønsker bruk. Dette er for øvrig et enkelt skille. Dette gjør koordineringen i og rundt verneområdene forskjellig. I forhold til koordinering mellom forvaltningsnivåene kan det tyde på at Ytre Hvaler har en bedre koordinering og kommunikasjon enn Hardangervidda, som i større grad er preget av konflikt og uenighet. På bakgrunn av funnene i analysen vil jeg peke på to momenter som kan være interessante å utforske eller utdype videre:

- Det forskes mye på naturbasert turisme, men for å følge nasjonal politikk med mer integrasjon mellom bruk og vern i verneområder kan det være hensiktsmessig med et enhetlig og tydelig begrep om reiseliv som alle forvaltningsorganer kan forholde seg til.
- Hensynssoner i randsonen og ellers generelt hadde en noe uklar forståelse og det var veldig sprikende meninger om disse fra forvaltningens side. Dette er noe som kan presiseres og utdypes nærmere fra sentrale myndigheter. Forskning på disse hensynssonene vil også forbedre kunnskap om dem.

7.2 Metodedrøftelse

Datagrunnlag og utvalg

Datagrunnlaget til oppgaven er som nevnt de ulike relevante plandokumentene kommuneplan, fylkesdelplan/regionplan, forvaltningsplan og forskrift i de to casene, samt intervju med de ulike representantene i forvaltningen, til sammen elleve intervjuer. De utvalgte plandokumentene er sentrale for forvaltningen av begge nasjonalparkene, og de gjør det mulig å sammenligne de to casene. Antall intervjuer er bestemt av tid og ressurser, og jeg valgte derfor å fokusere på de representantene som var mest sentrale i forvaltningen av Hardangervidda og Ytre Hvaler nasjonalparker og deres randsoner. Likevel kunne det vært ønskelig med flere relevante respondenter i begge casene, særlig fra Fylkesmannen og fylkeskommunen, samt DN. I forhold til Fylkesmannen ville det vært særlig aktuelt å intervju noen fra landbruksavdelingen fordi personer her har en større kunnskap om randsonene og grunneierens interesser knyttet til utmark, noe som kunne vært særlig aktuelt for denne oppgaven. I forhold til DN hadde det vært spennende å snakke med representanter i den sentralstyrte delen av forvaltningen. DNs kommentarer på naturbasert turisme kunne vært meget interessante en oppgave som denne. På bakgrunn av Kvale (1997) skal en intervju så mange personer som er nødvendig for å finne ut av et fenomen, det anslås at det trengs mellom 10 til 15 intervjuer. Jeg skulle gjerne studert forskningsspørsmålet mer inngående med flere

aktører hvis det hadde vært mer tid. Likevel mener at jeg har fått til et godt antall respondenter som gir meg muligheten til å belyse et tema som det i liten grad har vært forsket på.

Gjennomføring

I noen sammenhenger var det flere personer som ble intervjuet i samme intervju, noe som i følge Kvale (1997) kan påvirke svarene. Å transkribere disse intervjuene ble en utfordring og fortolkningen av hvilke svar som gjaldt begge eller kun en av representantene ble derfor en tidkrevende aktivitet. I enkelte tilfeller snakket intervjuobjektene om seg selv om og hva de ønsket eller mente, og representerte ikke nødvendigvis ikke forvaltningen som helhet. I den sammenheng var det viktig å prøve å lede respondenten på riktig spor igjen, selv om det ikke alltid fungerte. Når det ikke fungerte ønsket jeg ikke å presse respondenten ytterligere for å holde på den gode dialogen i forholdet mellom meg og intervjuobjekt. Ofte var det snakk om å få ut frustrasjon.

Databearbeidelse

Både plandokumentene og intervjuene ble kategorisert basert på hvilke underproblemstilling de tilhørte og hvilke case de tilhørte. Dette fungerte stort sett greit, selv om noen kategorier ble litt overlappende, da spesielt forholdet mellom underproblemstilling 3 og 4. Det var videre også en del spørsmål jeg skulle jeg ønske jeg hadde spurt om eller fulgt opp mer inngående for å få en bedre forståelse. Likevel peker Halvorsen (2003) på at dette er vanlig i arbeidet med en masteroppgave.

Reliabilitet og validitet

Reliabilitet eller pålitelighet er uttrykk for hvor nøyaktig undersøkelsen er, og sier noe om hvorvidt resultatene er etterprøvbare (Halvorsen 2003). Validitet omhandler hvor godt man måler det man ønsker å måle og om det kan gjengis med gyldighet og relevans. Utfordringen er å samle inn data som er relevant for den problemstillingen vi arbeider med (Halvorsen 2003). For å få datagrunnlaget så nøyaktig som mulig, ble respondentene stilt de samme spørsmålene om de relevante plandokumentene og om forvaltningens eget syn. Flere av svarene ble testet opp mot plandokumentenes innhold for å sjekke om det var samsvar eller ikke. I stor grad prøvde jeg å intervju de samme aktørene i begge casene, men det var ikke alltid mulig fordi det var ulik forvaltningsstruktur og for lite tid. Det hadde vært ønskelig med flere respondenter for å besvare problemstillingen enda bedre. Spørsmålene ble sendt ut på forhånd, slik at respondentene hadde mulighet til å bli kjent med spørsmålene før intervjuet fant sted. Jeg ser nok i ettertid at det hadde vært interessant med flere spørsmål knyttet til koordineringen innad i forvaltningen, og at det burde vært noe tydeligere skiller mellom de ulike underproblemstillingene. Dette vil gjort analysearbeidet lettere, og oppgaven kunne på noen områder ha blitt besvart enda klarere. Likevel mener jeg, på

bakgrunn av oppgavens problemstillinger og valg av metode, at svarene fra både respondentene og det jeg fant i plandokumentene viser hva forvaltningen mener, og at dette besvarer hovedproblemstillingen. Likevel er ikke resultatene i denne oppgaven mulig å direkte overføre til andre lignende oppgaver eller case, fordi det kan være forskjellige forvaltningsstrukturer og plandokumenter. Det kan videre være lokale forskjeller som gjør denne oppgaven vanskelig å overføre til andre lignende kontekster.

Referanser

- Aae, R. (2009). *Naturforvaltning: lærebok i programfaget naturforvaltning for Vg3 studieforberedende*. Oslo: Tun Forlag. 204 s.
- Aae, R. (2010). *Natur - bruk og vern: lærebok i det valgfrie programfaget Bruk og vern for Vg3 studieforberedende*. Oslo: Tun Forlag. 263 s.
- Aall, C. (1997). Bærekraftig reiseliv: mye "liv" og lite "reise"? : sluttrapport fra prosjektet "Et miljøtilpasset reiseliv - en kartlegging og vurdering av miljømotivert virkemiddelbruk i reiselivet". *VF prosjektrapport*, 17/97. Sogndal: Vestlandsforskning. 183 s.
- Aall, C. (2003). Næringsmessig potensiale for kvalitetsturisme: en utredning for Miljødepartementet belyst med analyser fra Sogn og Fjordane. *VF-rapport*, 4/2003. Sogndal: Vestlandsforskning. 140 s.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget. 155 s.
- Asplan Viak. (2010). Utmarksnæringer i Nore og Uvdal og bruk av LNFFormålet etter plan- og bygningsloven. Nore og Uvdal kommune. 26 s.
- Berntsen, B. (1994). *Grønne linjer: natur- og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Grøndahl Dreyer : Norges naturvernforbund. 312 s.
- Berntsen, B. (2011). *Grønne linjer: natur og miljøvernets historie i Norge*. Oslo: Unipub. 399 s.
- Buskerud fylkeskommune, H. f., & Telemark fylkeskommune. (2011). *Regional plan for Hardangervidda 2011-2024*: Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune. 53 s.
- Countries of the World. (2009). *Norway Photos* Tilgjengelig fra: http://www.theodora.com/wfb/photos/norway/norway_photos_13.html (lest 24.04.2012).
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget. 136 s.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2008). *Kart over Hardangervidda nasjonalpark* Tilgjengelig fra: ftp://ftp.dirnat.no/pub/kart/Nasjonalpark_hardangervidda_folgefonna_hallingskarvet_A3.pdf (lest 24.04.2012).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2009). *Ytre Hvaler nasjonalpark er opprettet*. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Naturmangfold/ytre_hvaler/faktaark_ytre_hvaler.pdf (lest 01.02.2012).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2010a). *Forvaltning av verneforskrift*. Oslo: Direktoratet for naturforvaltning. Tilgjengelig fra: <http://www.dirnat.no/multimedia.ap?id=47066> (lest 22.12.2011).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2010b). *Hensynssoner*. Tilgjengelig fra: <http://www.dirnat.no/content/500040989/Hensynssoner> (lest 11.04.2012).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2011). *Lokaldemokrati sikrer naturverdier*. Tilgjengelig fra: <http://www.dirnat.no/content/500041545/Lokaldemokrati-sikrer-naturverdier> (lest 11.04.2012).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2012). *Naturmangfoldloven*. Tilgjengelig fra: <http://www.dirnat.no/naturmangfoldloven/> (lest 11.04.2012).
- Eckhoff, T. (1984). *Forvaltningsretten*. 14 utg. Juridisk oppslagsbok, b. 2. Oslo: Den Norske advokatforeningen. 380 s.
- Eide, N. E., Evju, M., Hagen, D., Blumentrath, S., Wold, L. C., Fangel, K. & Gundersen, V. S. (2011). Pilotprosjekt bevaringsmål i store verneområder: Utvikling av metoder for å overvåke bevaringsmål i store verneområder-tema fjell og landskap. *NINA rapport*, 652. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 147 s.
- Elsrud, O., Kiær, K., & Stenslie, E. (2010). Villmarkscamp-forprosjekt. *Norskog rapport 2010:1*. Oslo: Norskog 65 s.

- Falleth, E. I. & Hovik, S. (2008). Lokal forvaltning av store verneområder: erfaringer fra fire forsøk. *NIBR-rapport*, 2008:11. Oslo: NIBR. 57 s.
- Fornyings administrasjons og kirkedepartementet. (2012). Fylkesmannsrollen: utvikling og utfordring. Oslo. 53 s.
- Forskningsetiske komiteer. (2007). Forskningsetiske retningslinjer for naturvitenskap og teknologi. Oslo. 28 s.
- Forskningsetiske komiteer. (2010). *Forskerrollen*. Tilgjengelig fra: <http://www.etikkom.no/no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/5-Forskerrollen/> (lest 20.04.2012).
- Fredman, P., Reinius, S. W. & Lundberg, C. (2009). Turisme i natur: definisjoner, omfatting, statistikk. *ETOUR*, 2009:23. 123 s.
- Fylkesmannen i Finnmark. (2009). *Godkjent forvaltningsplan for Øvre Pasvik nasjonalpark og Øvre Pasvik landskapsvernområde*. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=1887&amid=2780401> (lest 02.05.2012).
- Fylkesmannen i Telemark, F. i. B. F. i. H. (2011). *Forvaltningsplan Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområde*: Fylkesmannen i Telemark, Fylkesmannen i Buskerud & Fylkesmannen i Hordaland. 87 s.
- Fylkesmannen i Østfold. (2011). *Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark. Høringsutkast*. Hvaler/Moss: Fylkesmannen i Østfold, . 155 s.
- Hall, C. M. & Page, S. J. (2006). *The geography of tourism and recreation: environment, place, and space*. New York, N.Y.: Routledge. 427 s.
- Halvorsen, K. (2003). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4 utg. Oslo: Cappelen akademisk forlag. 208 s.
- Hammer, T. (2007). Protected areas and regional development: conflicts and opportunities I: Mose, I. (red.) *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*, s. 21-36. Aldershot: Ashgate Pub. Co.
- Handicapsiden. (2012). *Kart Østfold*. Tilgjengelig fra: http://www.handicapsiden.no/Kart_ostfold.jpg (lest 24.04.2012).
- Hansen, M. B. & Andersen, V. N. (2006). Teorier, modeller og begrepsdannelser i offentlig organisasjon og forvaltning - et strukturingsperspektiv. *Politiske skrifter* København: Syddansk universitet 57 s.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. & Vabo, S. I. (2011). *Politikk og demokrati: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 3 utg. Oslo: Gyldendal akademisk. 368 s.
- Hardangervidda natursenter. (2011). *Om nasjonalparken*. Tilgjengelig fra: <http://hardangerviddanatursenter.no/nasjonalparksenter/om-nasjonalparken/om-nasjonalparken-kart> (lest 24.04.2012).
- Haukeland, J. V. & Lindberg, K. (2001). Bærekraftig reiselivsforvaltning i naturområder. *TØI rapport*, 550/2001. Oslo: TØI. 155 s.
- Haukeland, J. V. (2011). *Sustainable tourism development in a Norwegian national park area: exploring social aspects*. Ås: Universitet for miljø og biovitenskap.
- Heiberg, M. M., Christensen, H. M. & Aas, Ø. (2005). *Turisme i verneområder: Forprosjekt*. NINA rapport, b. 87. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 87 s.
- Heiberg, M. M. (2006). Muligheter for næringsutvikling i og rundt verneområder -med fokus på jakt, fiske og hytter: Delrapport 1: Påvirker nærhet til verneområder hytter og hyttetomters verdi i markedet? Delrapport 2: Jakt og fiske - blir produktene mer attraktive i nærhet til verneområder? *NINA rapport*, 142. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 50 s.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7 utg. Oslo: Universitetsforlaget. 487 s.
- Henderson, N. (1992). Wilderness in the nature conservation ideal: Britain, Canada and the United States contrasted. *AMBIO*, 21 (6): 394-399.

- Holsen, T., Pløger, J. & Skjeggedal, T. (1998). *Den vanskelige samordningen: om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker*. NIBR prosjektrapport, b. 1998:5. Oslo: NIBR. 132 s.
- Hovik, S. & Stokke, K. B. (2006). *Regional kystzoneplanlegging: et redskap for integrert kommunal kystzoneplanlegging?* NIBR-notat, b. 2006:119. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. 53 s.
- Hvaler kommune. (2010). *Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2023*. Hvaler. 19 s.
- Hvaler kommune. (2011). *Kort og nytting info om Hvaler*. Tilgjengelig fra: <http://www.hvaler.kommune.no/Om-hvaler/> (lest 27.01.2012).
- Hye, L. (2010). *NAV forvaltningen, fra et klassisk maskinbyråkrati til nettverk, eller noe midt i mellom?: en studie av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, en organisasjonsarkitektonisk reise*. Hovedoppgave. Kristiansand: Universitet i Agder Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap
- Håndboka. (2012). *Naturmangfoldloven*. Tilgjengelig fra: <http://www.handboka.no/Sak/Lover/Natmafo/nam05.htm#a34> (lest 01.02.2012).
- Jacobsen, D. I. (2007). Fragmentering og integrasjon i norske kommuner - politisk retrett eller vitalisering? *Kommunal Økonomi og Politik* 11: 33-63.
- Jacobsen, D. I. (2010). Evaluering av interkommunalt samarbeid etter Kommunelovens paragraf 27 - omfang, organisering og virkemåte: Kommunal- og regionaldepartementet. 125 s.
- Jacobsen, J. K. S., Viken, A. & Jensen, Ø. (1997a). Miljø og turisme - et dilemma. I: *Turisme: fenomen og næring*, s. 508. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, J. K. S., Viken, A. & Jensen, Ø. (1997b). *Turisme: fenomen og næring*. Oslo: Universitetsforl. 508 s.
- Jansen, A. I. (1989). *Makt og miljø: en studie av utformingen av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget. 316 s.
- Johannessen, A. & Tuft, P. J. (2002). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt. 275 s.
- Kalland, A. & Rønnow, T. (2001). *Miljøkonflikter: om bruk og vern av naturressurser*. Oslo: Unipub. 240 s.
- Kaltenborn, B., Haaland, H., & Sandell, K. (2001). The public right to access - some challenges to sustainable tourism development in Scandinavia *Journal of sustainable tourism*, 8 (5): 417-433.
- Kamfjord, G., Lykkja, H. & Puschmann, O. (1997). Landskapet og reiselivsproduktet. *NIJOS-rapport*, 4/1997. Ås: Norsk institutt for jord- og skogkartlegging. 85 s.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage Publications. 206 s.
- Knutsen, H. (1993). Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I: Repstad, P. (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis*, s. 375 Oslo: TANO.
- Knutsen, S., & Ketilsson, B. (2004). Forprosjektet om utvikling i utmarksbaserte reiselivsbedrifter: markedsmuligheter, mål, strategier og forslag til verdikjedeprogram. Oslo: Norges bondelag/Norges skogeierforbund 70 s.
- Kvale, S. (1997). *InterView. En introduksjon til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Laarman, J. G. & Durst, P. B. (1987). Nature travel in the Tropics. *Journal of Forestry*, 85 (5): 43-46.
- Lillehagen, T. (2005). Verdiskapning og næringsutvikling i randsona av Forollhogna Nasjonalpark. *Utmark*, 2:2005.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press. VII, 227 s.
- Mehmetoglu, M. (2007). *Naturbasert turisme*. Bergen: Fagbokforlaget. 165 s.
- Midtnorsk natur. (2010). *Våre nasjonalparker*. Tilgjengelig fra: <http://midtnorsknatur.no/nb-NO/LaerOm/Nasjonalpark.aspx> (lest 19.03.2012).

- Miljølare. (2012). *Arealbruk og planlegging i kystsonen*. Tilgjengelig fra: <http://miljolare.no/tema/konflikter/artikler/arealbruk.php> (lest 09.05.2012).
- Miljøstatus. (2011). *Vernet natur*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/> (lest 01.02.2012).
- Miljøstatus. (2012). *Vernet areal, Norge*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/Vernet-areal-Norge/> (lest 26.04.2012).
- Miljøverndepartementet. (2006). *Rapport til Miljøverndepartementet. Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder*. Oslo/Trondheim Miljøverndepartementet Tilgjengelig fra: <http://www.dirnat.no/content/500041427/Rapport-til-Miljoverndepartementet.-Handlingsplan-for-barekraftig-bruk-forvaltning-og-skjotsel-av-verneomrader> (lest 22.12.2011).
- Miljøverndepartementet. (2009a). *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder – invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer*. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/etablering-av-ny-modell-for-forvaltning-.html?id=588506 (lest 12.12.2011).
- Miljøverndepartementet. (2009b). *Ytre Hvaler nasjonalpark er opprettet*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressesenter/pressemeldinger/2009/ytre-hvaler-nasjonalpark-opprettet.html?id=570116> (lest 26.01.2012).
- Miljøverndepartementet. (2011). *Om departementet*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep.html?id=673> (lest 15.12.2011).
- Mose, I. & Weixlbaumer, N. (2007). A new paradigm for protected areas in Europe? . I: Mose, I. (red.) *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*, s. 249 Aldershot: Ashgate Pub. Co.
- Nielsen, K. & Pedersen, S. K. (2005). *Den lokale beskæftigelsesindsats - mellem hierarki, marked og netværk*. Hovedoppgave: Roskilde universitet 124 s.
- Nore og Uvdal kommune. (2007). *Kommunedelplan Nore og Uvdal Vest 2008-2019. Utkast til bestemmelser*. Nore og Uvdal. 13 s.
- Nore og Uvdal kommune. (2009). *Kommunedelplan Myrset-Ånesgården 2009 – 2020*. Nore og Uvdal. 7 s.
- Nore og Uvdal kommune. (2011). *Fakta om Nore og Uvdal kommune*. Tilgjengelig fra: <http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/nb-NO/Aktuelt.aspx> (lest 27.01.2012).
- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Miljøverndepartementet. Oslo. 378 s.
- NOU 2004:28. *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven)*. Oslo: Miljøverndepartementet. 839 s.
- NOU 2005:12. *Mer effektiv bygningslovgivning II*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. 544 s.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the publicsector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 405 s.
- Plan Oppland. (2010). *Verneområder*. Tilgjengelig fra: <http://www.planoppland.no/hovedEnkel.aspx?m=33895&amid=1339649> (lest 15.12.2011).
- Regjeringen. (2011). *Direktoratet for naturforvaltning (DN)*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Lover-og-regler/reglement/2007/veiviser-i-miljolooverket/regelverk/viltloven/direktoratet-for-naturforvaltning-dn.html?id=455812> (lest 12.12.2011).
- Reinertsen, H., & Asdal, K. (2010). *Fra naturfredning til klimakamp: Norges naturvernforbund 1914-2014*. Oslo: Unipub. 92 s.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saglie, I.-L. (2006). Fragmented institutions: the problem facing natural I: Rydin, Y. & Falleth, E. I. (red.) *Networks and institutions in natural resource management*, s. 1-15. Cheltenham: E. Elgar Pub.

- Skjeggedal, T. (2001). *Regimenes slagmark: om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. NTF-rapport, b. 2001:3. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning. 266 s.
- St. meld. nr 43 (1998-1999). *Vern og bruk i kystsona*. Miljøverndepartementet.
- St. meld. nr 62 (1991-1992). *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet. 133 s.
- St. prp.nr. 65 (2002-2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Oslo: Finansdepartementet. 220 s.
- Statens naturoppsyn. (2011). *Statens naturoppsyn*. Tilgjengelig fra: <http://www.naturoppsyn.no/> (lest 07.12.2011).
- Store norske leksikon. (2012a). *Hvaler*. Tilgjengelig fra: <http://snl.no/Hvaler> (lest 01.02.2012).
- Store norske leksikon. (2012b). *Nore og Uvdal*. Tilgjengelig fra: [http://snl.no/Nore og Uvdal](http://snl.no/Nore_og_Uvdal) (lest 01.02.2012).
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag. 218 s.
- Tangeland, T. (2011). *The Norwegian market for nature based tourism products: characteristics and implications for segmentation and product development*. Ås: Universitetet, UMB.
- Taugbøl, T. (2001). Hyttebygging i Norge: en oppsummering og vurdering av ulike miljø- og samfunnsmessige effekter av hyttebygging i fjell- og skogtraktene i Sør-Norge. *NINA oppdragsmelding*, 709. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 64 s.
- Valentine, P. S. (1992). Nature-based tourism. I: Weiler, B. & Hall, C. M. (red.) *Special interest tourism*, s. 105-127. London: Belhaven Press.
- VisitNorway. (2010). *Turforslag i Uvdal*. Tilgjengelig fra: <http://www.visitnorway.com/no/Reisemal/Ostlandet/Uvdal/Aktiviteter-i-Uvdal/Turforslag-i-Uvdal/> (lest 24.04.2012).
- Vittersø, J. (1994). Nasjonalparker og reiseliv: en litteraturstudie om policy, potensialer og problemer. *NINA utredning*, 061. Trondheim: NINA. 56 s.
- WWF Norway. (2011). *Biomangfoldkonvensjonen*. Tilgjengelig fra: http://www.wwf.no/dette_jobber_med/miljopolitikk_og_lovverk/internasjonalt_politikk_og_avtaler/biomangfoldkonvensjonen/ (lest 20.12.2011).
- Ytre Hvaler nasjonalpark. (2010). *Forskrift, kart og vernevedtaket*. Tilgjengelig fra: <http://www.ytre-hvaler.no/enkel.aspx?m=63908&amid=2893868> (lest 24.04.2012).
- Ytre Hvaler nasjonalpark. (2011). *Lokal forvaltningsmodell*. Tilgjengelig fra: <http://www.ytre-hvaler.no/hoved.aspx?m=62560&amid=3452076> (lest 01.02.2012).
- Østfold fylkeskommune. (2006). *Kystsonenplanen for Østfold*. Sarpsborg. 80 s.

Vedlegg 1 Skissemessig oversikt over spørsmål stilt intervjuobjektene:

- Forholdet mellom bruk og vern med hensyn på naturbasert turisme i de relevante plandokumentene kommuneplan, fylkesdelplan/regionalplan, forvaltningsplan og verneforskrift
- Forvaltningens oppfattelse av naturbasert turisme i og rundt nasjonalparkene
- Forvaltningens syn av hensynssoner i randsonene til nasjonalparkene
- Plandokumenters mål og intensjoner i praksis med fokus på naturbasert turisme
- Forvaltningens syn på koordinering og samhandling mellom de ulike forvaltningsnivåene/aktørene

Vedlegg 2: Forvaltningsorganer som har blitt intervjuet:

- Representant fra Nore og Uvdal kommune
- Representanter fra Buskerud fylkeskommune
- Representanter fra Tilsynsutvalget i Buskerud
- Representant fra Fylkesmannen i Buskerud

- Representanter fra Hvaler kommune
- Representanter fra Østfold fylkeskommune
- Representanter fra Fylkesmannen i Østfold
- Representanter fra Nasjonalparkstyret for Ytre Hvaler

Vedlegg 3: Liste over dem nevnte plandokumentene

Kommuneplanen til Nore og Uvdal kommune

Samfunnsdel:

http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/nb-NO/Planer/~media/Nore_og_uvda/Dokumentarkiv/Planer/Kommuneplan-samfunnsdel_2010_2021/Vedtatt%20plandokument%20K-styret%202010-11-01.ashx

Kommunedelplaner (arealdel):

Myrset-Ånesgården 2009 – 2020:

http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/Planer/Kommunedelplaner/~media/Nore_og_uvda/Dokumentarkiv/Planer/Myrset%20-%20%C3%85nesg%C3%A5rden/Vedtak/bestemmelser%202009-01-23%20-%20vedtak.pdf.ashx

Nore og Uvdal vest 2008-2019 (ikke vedtatt):

http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/Planer/Kommunedelplaner_under_arbeid/Kommunedelplan_Nore_og_Uvdal_vest_2008_2019.aspx

Kommuneplanen til Hvaler kommune

Samfunnsdel:

http://hvaler.kommune.no/Documents/Politikk_og_demokrati/UMT/2011/Inkallinger/2011-03-23-vedlegg-sak-29-11/2011-03-23_vedlegg_Samfunnsdel_revidert_mars_2011.pdf

Arealdel:

http://hvaler.kommune.no/Documents/Politikk_og_demokrati/UMT/2011/Inkallinger/2011-03-23-vedlegg-sak-29-11/2011-03-23_vedlegg_AREALDELENS_BESTEMMELSER_mars2011.pdf

Andre dokumenter

Forskrift for Hardangervidda nasjonalpark:

<http://www.lovdato.no/for/lf/mv/mv-19810410-4830.html>

Forvaltningsplan for Hardangervidda nasjonalpark:

<http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=67729&amid=3492618>

Regional plan for Hardangervidda 2011-2025:

<http://www.fylkesdelplan-hardangervidda.no/uploads/Documents/Regional-plan-for-Hardangervidda-Planrapport-Juni2011.pdf>

Forskrift for Ytre Hvaler nasjonalpark:

<http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/lf/lf/lf-20090626-0883.html>

Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark (ikke vedtatt):

<http://ytrehvaler.no/hoved.aspx?m=62560&amid=3469328>

Kystsoneplanen for Østfold:

http://www.ostfoldfk.no/stream_file.asp?iEntityId=7114