

Nasjonalparkstyret i Rondane -
mulighet for vern og bærekraftig bruk, eller
begrenset av statlig rammeverk?
- Forvaltning av Rondane nasjonalpark

National Board of Rondane - opportunity for conservation and sustainable
use, or restricted by governmental framework?
- Management of Rondane National Park

Maren Johannessen Kirkebøen



**Nasjonalt parkstyret i Rondane –
mulighet for vern og bærekraftig bruk,
eller begrenset av statlig rammeverk?**



**Forvaltning av
Rondane nasjonalpark**





Forord

Denne oppgaven markerer slutten på min studietid på Universitet for miljø og biovitenskap – UMB. Etter fem spennende og lærerike år innen By- og regionplanlegging ved Institutt for landskapsplanlegging, representerer denne oppgaven et semester høsten 2013, 30 studiepoeng, og slutten på en fantastisk studietid.

Det ble tidlig klart for meg at jeg ønsket å skrive en tverrfaglig oppgave innenfor planlegging, jus og naturbasert reiseliv. På grunn av kjennskap til området var det naturlig å fokusere på Rondane, og det har uten tvil vært mer enn nok å ta av.

Gjennom studietiden har det vært mye samarbeid og en individuell masteroppgave har tidvis vært en ensom, dog spennende reise. Jeg gikk inn i oppgaven med et ønske om å kunne tilføre noe på et stort tema, og det er ikke til å legge skjul på at mulige avsporinger har vært mange. Jeg har likefullt bare hatt positive erfaringer med oppgaven, og trivdes med den hele veien – noe jeg håper og tror har løftet oppgaven.

Problemstillingene kom på plass etter gode innspill fra veiledere. Jeg vil rette en stor takk til dem alle, Knut Bjørn Stokke, Jan Vidar Haukeland og Fredrik Holt for konstruktive, gode og fylldige tilbakemeldinger.

Videre vil jeg gi en stor takk til mine informanter fra nasjonalparkstyret og lokale næringsaktører – som har tatt imot meg med stor gjestfrihet langt utover hva jeg hadde forestilt meg, uten deres åpenhet og engasjement ville ikke denne oppgaven blitt det samme!

En stor takk også til Morten Sandbakken, Ingunn Bakken og nasjonalparkforvalter Stein Magne Grevrusten, som har bidratt med å finne dokumenter og generell informasjon med relevans for min oppgave.

Takk til medstudenter og familie for god støtte underveis, mamma Marit Johannessen for korrektur og gjennomlesning og Rambøll Drammen og fremtidige kolleger der for kontorplass og faglig bistand. Deres bidrag har gjort prosessen lettere og uten tvil hyggeligere.

God lesing!

Nøkkelord:

Rondane nasjonalpark, Lokal forvaltning, Nasjonalparkstyre, Handlingsrom, Verneforvaltning, Naturmangfoldloven, Plan- og bygningsloven, Jus, Natur basert reiseliv.

INNHOOLD SFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag	6
Summary	7
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn for oppgaven	9
1.2 Hvorfor har jeg valgt denne oppgaven	9
2 Problemstilling	10
2.1 Problemstilling med underproblemstillinger	11
2.2 Avgrensninger av oppgaven	11
2.3 Oppgavens oppbygning	11
3 Forvaltning av norsk natur	12
3.1 Historisk utvikling i norsk verneforvaltning	13
3.2 Desentralisering - Trender i norsk forvaltning	15
3.3 Bakgrunn for lokal forvaltningsmodell	16
3.4 Etablering av lokal forvaltningsmodell	16
3.5 Regionale planer for nasjonale villreinområder	17
4 Metode	18
4.1 Valg av metode	19
4.2 Fremgangsmåte	19
4.2.1 Dokumentstudier	19
4.2.2 Observasjon/ befarings – personlig deltagelse	19
4.2.3 Gjennomføring av intervjuene	19
5 Teori	22
5.1 Aktør, struktur, rammer og rolle	23
5.2 Handlingsrom, mandat og myndighet	23
5.3 Tolkning av lovverket og verneforskrift	23
5.4 Bruk og vern	24
5.5 Naturbasert reiseliv	24
6 Områdebeskrivelse	26
6.1 Rondane nasjonalpark – en kort introduksjon	27
6.1.1 Villreinen	28
6.2 Bruk & forvaltningsutfordringer i Rondanes vernehistorie	28



6.2.1 Utvidelse av Rondane nasjonalpark	28	10 Diskusjon	51
6.3 Rammer for forvaltningen	28	11 Konklusjon	54
6.4 Prosessen med utarbeidelsen av regional plan for Rondane-Sølnkletten	30	12 Avsluttende refleksjoner	56
6.5 Kvegdrift i Vulufjellet	30	Referanser	58
6.5.1 Utmarksbeite	31	Litteratur	58
7 Lokal forvaltningsmodell i Rondane nasjonalpark	32	Lover og forskrifter	59
7.1 Formålet med lokal forvaltningsmodell	33	Statlige meldinger og skriv	59
7.2 Organiseringen av den lokale forvaltningsmodellen	33	Seminar	60
7.3 Hvem er aktørene og hva er deres rolle	34	Personlig meddelelse	60
7.3.1 Nasjonalparkstyret	34	Vedlegg	61
7.3.2 Nasjonalparkforvalter	34	Intervjuguide Nasjonalparkstyret	61
7.3.3 Offentlig forvaltning	34	Intervjuguide lokale aktører	61
7.3.4 Andre aktører	35	Epost til informanter	62
8 Rammer for nasjonalparkstyrets arbeid	36	Liste informanter	62
8.1 Internasjonale forpliktelser	37	Bestillingsbrev MD	
8.2 Nasjonale mål og lovverk	37	Tillatelse kvegdrift	
8.2.1 Lovverk	37	Endelig vedtak regional plan	
8.2.2 Nasjonale mål	37	Vedtekter nasjonalparkstyret	
8.2.3 Kommunale og lokale mål	37		
8.3 Regelverk i Rondane nasjonalpark	38		
8.4 Forventninger som kan påvirke nasjonalparkstyret	38		
8.4.1 Nasjonale forventninger	38		
8.4.2 Administrasjon og forvaltning	38		
8.4.3 Lokale politiske forhold	38		
8.4.4 Lokale forventninger	38		
9 Resultater	39		
9.1 Oppfatninger omkring nasjonalparkstyrets handlingsrom	40		
9.1.1 Oppsummering	45		
9.2 Oppfatninger omkring prosessen for regional plan	45		
9.2.1 Oppsummering	47		
9.3 Oppfatninger omkring naturbasert reiseliv	47		
9.3.1 Oppsummering	50		

SAMMENDRAG

Lokal forvaltningsmodell er forholdsvis nyetablert i den norske forvaltningen. Som et ledd i å minske lokal misnøye over statlige vernevedtak er det et mål å flytte forvaltningsmyndigheten nærmere de som faktisk blir berørt av vedtaket (Christensen et al 2005). Nasjonalparkstyrene er et tiltak for å sikre den lokale forankringen for vedtakene. De politisk oppnevnte styrene er delegert beslutningsmyndighet fra Miljøverndepartementet, og fylkesmannen er sammen med Miljøverndirektoratet faglig rådgivere.

Nasjonalparkstyret er interkommunalt og inter fylkeskommunalt sammensatt, med en nasjonalparkforvalter som sekretariat. Forvalteren er ansatt av fylkesmannen, men er nasjonalparkstyrets mann. Forvalteren er styrets ledd til den faglige og rådgivende kunnskapen fra DN og fylkesmannsembetet i den daglige forvaltningen av nasjonalparken.

Nasjonalparkstyrets sammensetning vil kunne variere ettersom politisk ledelse, og styret har som mandat klare vedtekter fra Miljøverndepartementet som avgrensere styrets myndighet både geografisk og tematisk. Naturmangfoldloven og verneforskriften for Rondane nasjonalpark danner det fastsatte rammeverket styret må forholde seg til, men åpner sammen med forvaltningsplanen for et visst handlingsrom.

Denne oppgaven søker å svare på hvordan nasjonalparkstyret i Rondane oppfatter sitt handlingsrom i forvaltningen av nasjonalparken, sett i lys av de rammene som foreligger. Videre undersøkes hvordan nasjonalparkstyret oppfatter prosessen med og innholdet i den regionale planen for de nasjonale villreinområdene i Rondane-Sølnkletten (Hedmark og Oppland fylker). Kartleggingen omfatter

også hvordan nasjonalparkstyret og lokale næringsaktører oppfatter kvegdrift i Vuludalen, og fremtidig utvikling av naturbasert reiseliv i nasjonalparken i forhold til gjeldende rammer.

For å svare på problemstillingene er det gjennomført en litteraturstudie for å bygge et teoretisk grunnlag for videre undersøkelse, sammen med dokumentstudie av foreliggende stortingsmeldinger, forskrifter, lovverk og vedtak vedrørende den lokale forvaltningsmodellen og nasjonalparkstyrets formål, så vel som offentlige dokumenter vedrørende den regionale planen for Rondane-Sølnkletten.

Semi-strukturerte intervjuer med informanter fra nasjonalparkstyret og lokale aktører danner et bredt grunnlag for erfaringsbaserte perspektiver, til diskusjonen om hvordan forvaltningen utføres i praksis i henhold til oppgavens problemstillinger.

Resultatene fra litteraturen og dokumenter viser en tydelig målsetting om å kunne bevare verneverdiene i nasjonalparken, og likevel legge til rette for bærekraftig bruk som kan bidra med etterlengtet næringsaktivitet i perifere fjellkommuner (Haukeland 2011). Naturmangfoldloven og verneforskriften ser i praksis likevel ut til å bli tolket i en noe mer føre-var retning og nasjonalparkstyret opplever sitt handlingsrom som begrenset og for lite på grunnlag av de statlig fastsatte rammene.

Påstanden om at den lokale forvaltningen i større grad er en invitasjon til berørte kommuner og fylkeskommuner til å delta i den statlig fastsatte forvaltningen (Lundberg et al 2013) blir på mange måter bekreftet i intervjuene.

På bakgrunn av undersøkelsene konkluderer oppgaven med at

- Nasjonalparkstyret oppfatter sitt handlingsrom for å forvalte Rondane nasjonalpark som for lite, på grunn av statlige rammer og føringer.
- Midler til stillinger og nødvendige tiltak som kunne økt styrets gjennomføringsevne, står ikke i forhold til forventningene til nasjonalparkstyret arbeid.
- Tross lovverket og verneforskriftens formål om å åpne for en bærekraftig bruk i verneområdene blir vernehensynet tilgodesett. Det er i mange tilfeller en utfordring å avgjøre hva som er i tråd med arealenes tålegrense og bærekraftig bruk, enten på grunn av manglete kunnskapsgrunnlag eller forvaltningsvilje.
- Nasjonalparkstyrets mulighet til å bruke skjønn for å avklare ulike bruk-vern konflikter, foreligger muligens i noe større grad enn hva som benyttes i dag, men da dispensasjonssøknader og ikke-prinsipielle saker opptar mye av styrets tid, har ikke dette blitt testet fullt ut.
- Planprosessen rundt regional plan for Rondane-Sølnkletten blir vurdert til å kunne påvirke lokaldemokratiets engasjement negativt, da fylkesmannens fremgangsmåte ble oppfattet som et overgrep for sjølråderetten.

- Den endelig vedtatte regionale planen vurderes til å ha lite relevans for nasjonalparkstyrets forvaltning av Rondane nasjonalpark, ettersom den ikke er juridisk bindende. Likevel er planen vedtatt i lokalsamfunnet og brukerinteressens favør og som grunnlag for innsigelse for Fylkesmannen anses den derfor også som mindre relevant.
- Både statlige rammer og nasjonalparkstyret ønsker å åpne for å ta hensyn til lokalkunnskap og innspill fra lokalsamfunnet i forvaltningen av Rondane. Fra lokale aktørers synspunkt er dette ikke ivaretatt i praksis.
- Kvegdrifta i Vuludalen oppfattes som et bra og generelt uproblematisk arrangement som tilrettelegger for nødvendig skjøtsel i form av beite, av både nasjonalparkstyret og lokale aktører.
- Søknadsprosessen oppleves av lokale aktører som en stor utfordring, og systemet har et reelt behov for endring for å opprettholde lokalt engasjement for verneområdene.



SUMMARY

Local administration model is relatively new established in Norwegian public administration. As a part of reducing displeasure by government protection regulation it is a goal to move the administration authority closer to those who are actually affected by the regulation (Christensen et al 2005). The National Park Boards are a measure to secure the local foundation for the regulations. The politically appointed boards have a delegated decision authority given by the Department of Environment. The county governor is together with the Norwegian Environment Agency, professional advisors.

The National Park Board is put together (assembled) by inter-municipal and inter-county, with a national park administrator as secretariat. The county governor hires the administrator, but is the National Park Boards **man**. The boards link to the professional and advisor knowledge from Directorate for Nature Management and the county governor post in the daily administration of the national park, is the administrator.

The combination of the National Park Board may vary because political management and the board has as a mandate clear regulations for the Department of Environment that limits the boards authority both geographically and thematically. The Nature Conservation Act and protection regulation for Rondane National Park forms the set framework that the board has to comply with, and opens a certain room of action together with the plan for administration.

This thesis seeks to answer on how the National Park Board in Rondane understands their room of action in the administration of the national park, seen in the light

of the framework that exists. Furthermore its examined how the National Park Board apprehend the process and content in the regional plan for the national areas for wild reindeer in Rondane-Sølnkletten (Hedmark and Oppland county). The map out also includes how the National Park Board and local **industry and business** actors apprehend cattle operation in Vuludalen, and future development of naturebased tourism in relation to current framework.

To answer the questions raised a literature study and a document study has been conducted to build a theoretical foundation for further research. The documents study examines existing reports to the Storting, regulations, legal system and resolutions regarding the local administration model and the National Park Boards purpose, as well as public documents regarding the regional plan for Rondane-Sølnkletten.

Semi-structured interviews with informants from the National Park Board and local actors forms a broad foundation for perspectives based on experience, for discussions on how administration is carried out in practice, according to the questions this thesis raises.

The results for the literature and documents show a clear aim to be able to preserve the conservation values in the national park, and still facilitate for sustainable use that can contribute with longed for **industry/business** activity in remote mountain municipalities (Hakeland 2011). Nevertheless the nature Conservation Act and protection regulation seems to be interpreted in more of a precautionary way (better safe than sorry), and the National Park Board experience their room of action as limited, and not based on the foundation of the governmental set frameworks to a sufficient degree.

The assertion that the local administration to a greater extent is an invitation to affected municipalities and counties to participate in the government-determined administration (Lundberg et al 2013) are in many respects confirmed through the interviews.

On the basis of the surveys conducted in this thesis, it concludes with the following:

- The National Park Board perceive their room for action to administrate Rondane national park as too small, based on the government's frameworks and guidelines.
- Funds and measures for positions and necessary means that could increase the boards implementation capability, is not proportional to the expectations to the National Park Boards work.
- Despite the legal system and protection regulation aim to open up for sustainable use in protected areas, the protection considerations are favoured. In many cases it is a challenge to decide what is in accordance with the areas limit of tolerance and sustainable use, either because of lack of knowledge or administration will.
- The National Park Board opportunity to use assessment to clarify different use-protection conflicts is probably present to a greater extent than what is being used today. Because exemption applications and non-principal cases takes up much of the boards time, this has not yet been fully tested.

- The plan process regarding the regional plan for Rondane-Sølnkletten is assessed to be able to affect the local democracy's engagement negatively, as the county governors procedure was perceived as an encroachment for self-determination.
- The finally adopted regional plan is assessed to have little relevance for the National Park Boards administration of Rondane National Park, since it is not legally binding. Nevertheless, the plan is adopted in favour of the local communities and user interests and as a basis for objection from the county governor it is considered to be of less relevance.
- Both government frameworks and the National Park Board wishes to open up for the opportunity to take local knowledge and contributions into consideration in the administration of Rondane. From the local actors point of view, this is not attended to in practice.
- Both the National Park Board and local actors perceive cattle operation in Vuludalen as a good and generally unproblematic arrangement that facilitates for necessary maintenance such as grazing.
- Local actors perceive the application process as a great challenge, and the system has a genuine need for change, in order to maintain local engagement for the protected areas.



1. INNLEDNING

«Skulde der ikke være grund til at tænke paa noget saadant hos os? *At holde af en del af Norge? At lade denne bevare sin oprindelige natur til de kommende slægter?»*
- Daværende formann i DNT, Yngvar Nielsen i sin tale på Turistforeningens årsmøte 1904





1.1 Bakgrunn for oppgaven

Rondane nasjonalpark er Norges eldste, vernet i 1962 og utvidet i 2003 (Miljødirektoratet (DN), 2013). Nasjonalparken omfatter store fjellområder hvor blant annet større deler av landets ville fjellreinflokker lever (DN 2013). Norge er gjennom internasjonale avtaler og statlige føringer forpliktet til å forvalte fjellområdene hvor villreinen ferdes på en bærekraftig og fremtidsrettet måte. De forvaltningsmessige utfordringene i kjølvannet av dette er først og fremst at villreinen krever store arealer med uberørt natur for å kunne ferdes mellom beiteområdene samt trygge kalvingsområder.

Rondane nasjonalpark grenser til syv kommuner, hvorav flere sliter med lav næringsaktivitet, fraflytting og befolkningsnedgang. Kommunene og fylkeskommunene i Hedmark og Oppland har derfor et stort behov for å satse på lokal verdiskapning, tettstedsutvikling og å støtte opp under levedyktig næring.

For **nasjonalparkstyret**, som har forvaltningsmyndighet i Rondane nasjonalpark (jf. Lokalforvaltningsmodell, Miljøverndepartementet 2010), medfører dette en del forvaltningsmessige utfordringer. Med tiden har kravet om tilgjengelighet og utvikling økt og det finnes stadig færre områder som kan karakteriseres som «uberørt av mennesker eller menneskelig inngrep¹», noe som er vesentlig for villreinenes framtid.

Miljøverndepartementet (MD) sendte i 2005 ut et bestillingsbrev der fylkeskommuner ble bedt om å utarbeide fylkesdelplaner for helhetlig forvaltning av de nasjonale villreinområdene. I målet om en mer helhetlig forvaltning av disse områdene legger de regionale planene føringer for hvordan best mulig sikre villreinenes framtid i Norge. Rondane-Sølnkletten er et av disse nasjonale villreinområdene (Miljøverndepartementet 2005).

Den regionale planen for Rondane-Sølnkletten skal legge retningslinjene for en helhetlig planlegging og forvaltning av arealene. Fokus skal være på *både* vernehensynet til villreinen og tilrettelegging for bruk av arealene og randsonene på en måte som kan legge til rette for lokal verdiskapning og tettstedsutvikling (Miljøverndepartementet 2007).

Planprosessen skulle sikre bred involvering og medvirkning, og bruk og vern av arealene står sentralt i fylkeskommunene Hedmark og Opplands arbeid. Parallelt med lokale ønsker og behov, skulle diverse statlige og regionale føringer innenfor reiseliv, naturvern og bruk av verneområder etterstribes for å sikre en helhetlig planlegging og forvaltning av området (MD 2007).

Fylkeskommunene jublet for regjeringens ønske om å tilrettelegge for bærekraftig bruk gjennom lokal tettstedsutvikling i form av næring, naturbasert reiseliv og lignende. Etter en flerårig prosess vedtok Hedmark og Oppland i felles fylkesting den 26. september 2011 enstemmig den regionale planen og tilhørende handlingsprogram (MD 2013).

Imidlertid mente Fylkesmennene i Hedmark og Oppland at planen var en vesentlig svekkelse av villreininteressene og ba om at planen ble oversendt Miljøverndepartementet (MD) for endelig avgjørelse. MD sendte planen til DN (Miljødirektoratet, tidligere Direktoratet for naturforvaltning) for en faglig vurdering. DN støttet fylkesmennenes innsigelser og pekte på behovet for et sterkere fokus på selve vernet. MD vedtok likevel planen – med noen endringer – i fylkeskommunenes favør den 17. september 2013 (MD 2013).

Den regionale planen for Rondane-Sølnkletten omfatter et større areal enn selve Rondane nasjonalpark, og er utarbeidet av de berørte fylkeskommunene Hedmark og Oppland. Planen er ikke juridisk bindende per i dag, men retningsgivende for den lokale forvaltningen, også for nasjonalparkstyret. For nasjonalparkstyret i Rondane betyr dette at de må ha den i bakhånd, selv om de ikke er bundet juridisk av planen.

Utfordringene er mange og interessene om mulig enda flere. Jeg vil i denne oppgaven søke å svare på **hvilke rammer Rondanes nasjonalparkstyre må forholde seg til i forvaltningen av nasjonalparken**. Noe som igjen kan være med på å tydeliggjøre hvilke muligheter styret har i kraft av den myndigheten som er delegert dem i forvaltningen av nasjonalparken. Oppgaven omfatter dermed ønsket om å klargjøre **hvordan nasjonalparkstyrets oppfatter eget handlingsrom, i lys av de juridisk fastsatte rammene**. Prosessen rundt den regionale planen for Rondane-Sølnkletten blir sentral i dette spørsmålet, da planen i stor grad berører de samme arealene som nasjonalparkstyret forvalter.

I ettertid av MDs endelige vedtak av planen, ble det påpekt at et motsatt utfall kunne vært svært uheldig

for det omfattende planarbeidet som var gjennomført både lokalt og regionalt, så vel som for de demokratiske spilleregler, jf. Plan- og bygningsloven av 2008s formelle krav til medvirkning og prosess (MD 2013). Fylkeskommunen støttet dette utsagnet og advarte MD mot å gi fylkesmennene og DN gehør for innsigelsene da planen ble oversendt departementet for endelig avgjørelse (MD 2013).

Jeg ønsker derfor i oppgaven å belyse **hvordan prosessen med og resultatet av den endelige regionale planen eventuelt vil kunne påvirke nasjonalparkstyrets forvaltning av Rondane** – spesielt med tanke på lokalt selvstyre og medvirkningsprosess rundt verneformålet.

I hvilken grad forvaltningen av nasjonalparken med tilhørende randsoner åpner for ulike former for bruk og næring, vil kunne ha stor betydning for tettstedsutvikling og lokal verdiskapning i kommunene som har nasjonalparken innenfor sine grenser. Som MD også understreker i sin forutsetning for oppfølging av den regionale planen i planperioden, vil «... *utarbeiding av regionale planer for villreinfjella være et utviklingsprosjekt samtidig som det er svært viktig for at Norge skal kunne ivareta sitt ansvar for ansvarsarten villreinen ... også viktig fordi en rekke av kommunene i planområdet har befolkningsnedgang og et ensidig og svakt grunnlag for næringsutvikling*» (MD 2013).

For å nå målet om en mer enhetlig praktisering av forvaltningen i kommunenes planområde (MD 2013), er forvaltningsaktørene i stor grad avhengige av hva slags bruk det legges opp til i verneområdet og tilhørende randsoner, og i hvilken grad. Kan nasjonalparkstyret forvalte arealene etter en *vern-gjennom-bruk strategi* (Haukeland 2011) øker sjansene for å skape et større og bredere lokalt engasjement og forståelse for verneformålet.

I denne oppgaven fremheves et **case-studie fra kvegdrift i Vuludalen, Rondane** – der kombinasjonen tradisjonell skjøtsel med beitedyr i utmark og organisert ferdsel med hest, utgjør en natur- og aktivitetsbasert reiselivsopplevelse innenfor nasjonalparkens grenser. Lokale grunneiere med beiterett i nasjonalparken, Sødorp og Kvam hesteavlslag står for arrangementet sammen med Sulseter rideleir i Rondane.

Opgaven ønsker å belyse hvordan **denne reiselivsopplevelsen og skjøtselstiltaket oppfattes av nasjonalparkstyret og lokale aktører, både i forhold til gjeldende rammer, men også fremtidige muligheter** der man skaper ny næring av tradisjonelle skjøtelsesformer, noe som også er med på å bevare

landskapskarakteren.

Formålet med oppgaven er å belyse hvordan nasjonalparkstyret selv oppfatter sine muligheter til å forvalte Rondane nasjonalpark i henhold til rammeverket, og om lokale aktører opplever at styret bruker de mulighetene som foreligger.

1.2 Hvorfor har jeg valgt denne oppgaven

Jeg ønsket å skrive denne oppgaven for å utforske hvilke muligheter nasjonalparkstyret har i forvaltningen av nasjonalparken, i kraft av den myndigheten som er delegert dem og om dette er et handlingsrom de benytter seg av. Det er liten tvil om at endringer i landbruket og klima preger landskapet, og gjengroing og en stadig høyere tregrense er et faktum og en stadig større utfordring med hensyn til ønsket om å bevare kulturlandskapet.

Utfordringene knyttet til bruk og vern av vernede områder er mange, og diskusjonene rundt naturens tålegrenser og bærekraft er sterke argumenter for en føre-var basert forvaltning. Lokalbefolkningen som lever i randsonene til og innenfor verneområdene har forvaltet arealene gjennom generasjoner og deres lokalkunnskap er uvurderlig, også mht. fremtidig forvaltning av en av landets mest verneverdige nasjonalskatter.

Jeg er av den oppfatning at våre vernede områder trenger å bli brukt – så fremt det ikke går på bekostning av verneverdiene. Dette er en tidvis vanskelig balanse, men for å skape en forståelse for vern og en stolthet over naturkvalitetene blant lokale så vel som besøkende fra andre steder, er det viktig at disse arealene er tilgjengelige for bruk.

Casestudiet er et eksempel på bruk i verneområdet og knyttet til lokal næringsutvikling. For lokale aktører som tilbyr naturbaserte reiselivsopplevelser, ofte gjennom flere generasjoner, oppfatter jeg deres interesse i å bevare de særegne kvalitetene som minst like relevant som vernemyndighetenes. De verneverdige kvalitetene er en uvurderlig del av fundamentet i reiselivsproduktet, som skiller et produkt fra alle andre. Forringes verneverdiene, vil dette også gå på bekostning av aktørenes produkt og jeg mener derfor at de lokale aktørene er sitt ansvar bevisst mht. å verne naturen og dermed også sitt fremtidige levebrød.

For å teste mine oppfatninger av forvaltningen av nasjonalparken, ønsket jeg å se nærmere på hvilke muligheter nasjonalparkstyret har til å åpne for ulike former for bruk, uten at de oppfatter dette som tiltak

¹ Naturkvaliteter som urørthet, eller naturkvaliteter som fjellvidder, urskog osv – omtales av Berntsen og Hågvar som ressurser med begrensede arealer, og som er endelige og ultimate. (2010) Arealer som defineres som uberørte fra menneskelige inngrep, er satt til å være minimum 5 km fra slike påvirkningsfaktorer (Berntsen & Hågvar, 2010).



2. PROBLEMSTILLING

*"Det er kanskje litt typisk norsk? Å lete etter problemer?"
- Informant nasjonalparkstyret Rondane*





i strid med verneformålet. Likeså ville jeg se nærmere på hvordan lokale aktører, med eksempel i kvegdrift på Vulufjellet i nasjonalparken Rondane, opplevde forvaltningen som en mulighetskaper, eller som et føre-var styrt organ. Den regionale planen for Rondane-Sølnkletten blir her et eksempel på hvordan lokalsamfunn, kommuner, fylkeskommuner og statlig forvaltning fungerer sammen i prosessen, og hva den vedtatte planen eventuelt vil ha å si for videre forvaltning.

2.1 Problemstilling med underproblemstillinger

Med et ønske om å se nærmere på hvilke muligheter og begrensninger nasjonalparkstyret har, søker denne oppgaven å svare på følgende problemstillinger:

Hvordan oppfatter Nasjonalparkstyret sitt handlingsrom i forvaltningen av Rondane nasjonalpark, sett i lys av gjeldene statlige og regionale rammer og føringer for den lokale forvaltningen?

Hvordan vurderer Nasjonalparkstyret prosessen med utarbeidelsen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten, og innholdet i planen, med tanke på sitt mandat?

Hvordan oppfatter Nasjonalparkstyret og lokale aktører kvegdriften² og fremtidig utvikling av naturbasert reiseliv i nasjonalparken, i forhold til gjeldende rammer?

² Kvegdriften er i regi av Sulseter rideleir Sødorp og Kvam Hesteavlslag og lokale fe-eiere

2.2 Avgrensninger av oppgaven

Oppgaven berører et bredt spekter av tema, det er derfor vesentlig å understreke oppgavens avgrensninger. Oppgaven omfatter hvordan nasjonalparkstyret oppfatter og forstår sine muligheter til å utøve forvaltningen av nasjonalparken, både innenfor de fastsatte rammene fra statlig nivå og hvordan de anser sine forvaltningsmuligheter i møte med lokale aktører. Selv om styret har forvaltningsmyndighet for både Rondane og Dovre, fokuserer denne oppgaven på Rondane nasjonalpark.

Den regionale planen omfatter i sin helhet både Rondane og Sølnkletten. Oppgaven berører forvaltningsutfordringer i Rondane og vil derfor avgrense seg til den delen av planen som omfatter Rondane. Planen omtales likevel ved sitt fulle navn, Regional plan for Rondane-Sølnkletten.

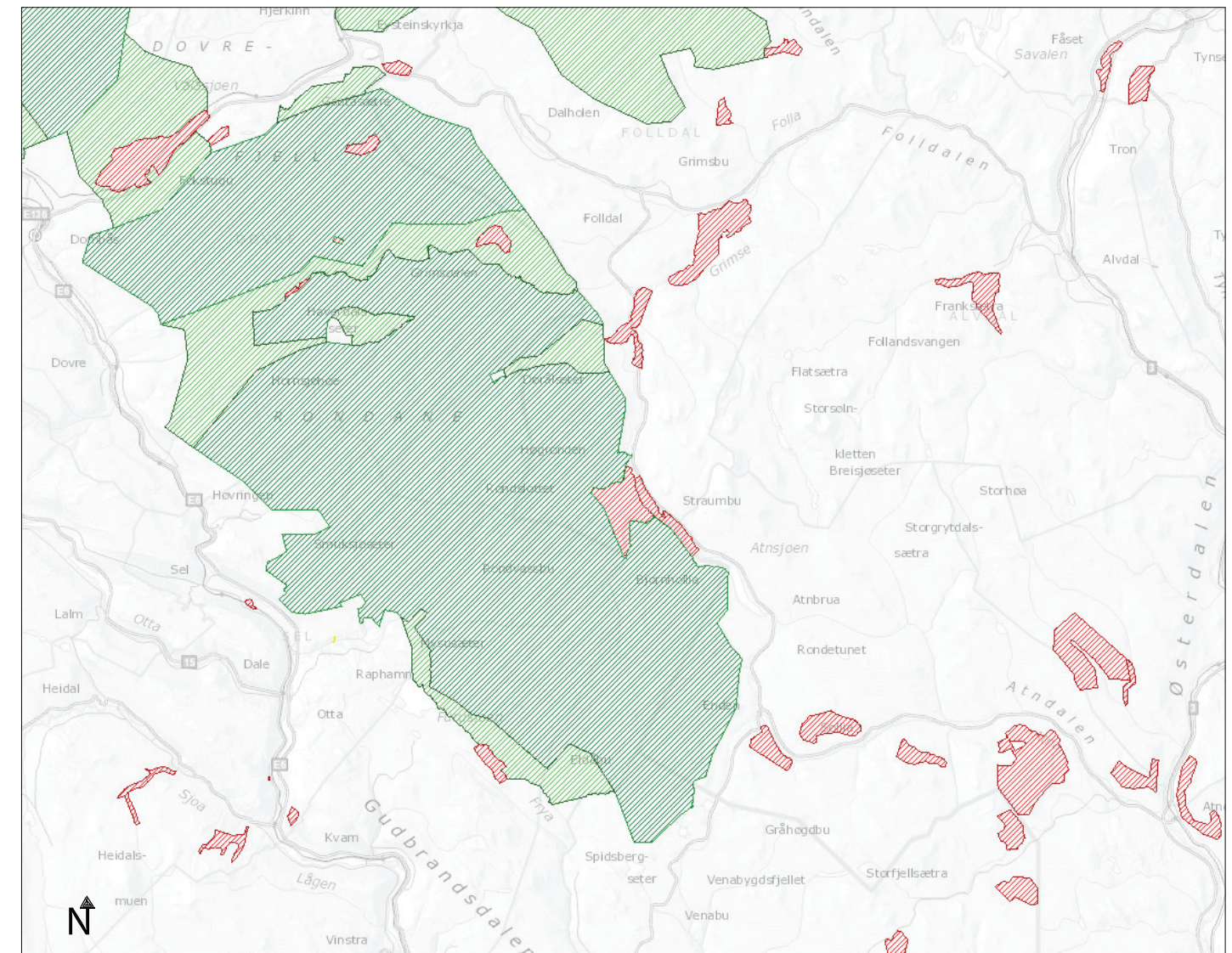
Det er en rekke planer, lover, meldinger, føringer og saksbehandlinger som definerer Rondane og forvaltningen av verneområdet. Det favner imidlertid for vidt for denne oppgaven å gå i detalj på alt. Jeg vil derfor forsøke å redegjøre for hvordan forvaltningsregimet har utviklet seg og hvordan de ulike delene av forvaltningen fungerer sammen.

I oppgaven brukes begrepet *handlingsrom* for å forklare hvilke muligheter nasjonalparkstyret i Rondane har med hensyn til å forvalte nasjonalparken i henhold til sitt mandat og fastsatte rammer. Rettslige regler, statlige føringer og diverse sosiale strukturer definerer handlingsrommet og styrets mulighet til å utøve sin myndighet.

2.3 Oppgavens oppbygning

Videre i oppgaven vil jeg først presentere et historisk bilde på utviklingen inne norsk forvaltning i kapittel 3. I kapittel 4 presenteres metodene jeg har brukt i mine undersøkelser og kapittel 5 presenterer teorien. Kapittel 6 gir en innføring i Rondane nasjonalpark som fokusområde, mens kapittel 7 gjør rede for lokal forvaltning i Rondane. Rammene for nasjonalparkstyrets

arbeid presenteres i kapittel 8 og resultatene fra intervjuene i kapittel 9. I kapittel 10 diskuteres resultatene fra intervjuer og litteraturstudiet, før jeg konkludere i kapittel 11. Kapittel 12 presenterer noen avsluttende refleksjoner.



Kartet viser avgrensningen for Rondane nasjonalpark, med tilhørende verneområder. Kilde: Miljødirektoratet, Naturbase 2013



3. FORVALTNING AV NORSK NATUR

"Sommeren er stutt i fjellet"
-Informant nasjonalparkstyret Rondane





Bugge (2009) viser til at Norge, som en av drøyt hundre stater, gjennom Grunnlovens § 110b³ har et grunnlovfestet vern av naturen, godt miljø og/eller en bærekraftig utvikling. Bugge peker på rettighetene som både materielle og prosessuelle (s.79):

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævrne og Mangfold bevares ... Naturens Resserger skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.»

Dette innebærer at den materielle retten enhver har til et godt miljø, skal utvikles parallelt med at det biologiske mangfoldet sikres som en egen verdi. Dette utgjør kjernen av bestemmelsen – prinsippet om bærekraftig utvikling, også for kommende generasjoner (Bugge 2009 s.79).

I norsk forvaltning har man de senere år sett en ny trend i fra vern av «Villmark»⁴ til vern av «Kulturlandskap»⁵, blant annet fordi verneplanen er så godt som fullført. Dette innebærer at nærmere 18 % av fastlands Norge nå er vernet etter naturmangfoldloven av 2009 (Stokke 2013). Fokuset er nå mer på å forvalte disse verneområdene på en så hensiktsmessig måte som mulig (Stokke 2013).

Verneområder forvaltes etter Naturmangfoldloven av 2009, (NML) § 1. (lovens formål):

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

³ Grunnloven § 110 b enstemmig vedtatt av Stortinget i 1992

⁴ Villmark – områder som ligger mer enn 5 km fra vei og andre yngre tekniske inngrep (Berntsen et al.2009)

⁵ Kulturlandskap - landskap omformet og påvirket av menneskelig virksomhet tilknyttet tradisjon, tro eller historiske hendelser. Kan være vanskelig å skille fra Naturlandskap, da nesten alle landskap i en viss grad er påvirket av menneskers bruk gjennom tidene (Heiberg 1999).

Randsoner⁶ til verneområdene og buffersonene⁷ forvaltes etter Plan- og bygningsloven av 2008 (PBL) § 11-8 tredje ledd, C):

c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdien i verneområdet.

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen.

Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgiving så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.

De to overnevnte lovverkene, begge forholdsvis nylig tredd i kraft (PBL 2008 og NML 2009), har med andre ord klare geografiske avgrensinger. Likevel vil eventuelle tiltak i randsonen, regulert av PBL, kunne ha vesentlig innvirkning på verneområdet – og må således ses i sammenheng med NMLs bestemmelser (Holt 2013).

⁶ **Randsoner** - grenser til verneområdene eller i nærheten av dem. Tiltak i randsonen vil kunne påvirke verneområdet. Planlegging etter PBL er det viktigste virkemiddelet for å finne gode løsninger og styre utviklingen i randsonene (DN 2013)

⁷ **Buffersoner** - sone rundt verneområder som hindrer inngrep som vil kunne skade verneområdet. Buffersoner brukes også for å oppnå en mer naturlig arrondering av de aktuelle områdene (DN 2013)

3.1 Historisk utvikling i norsk verneforvaltning

Jeg vil i det følgende gjøre rede for noen av hovedtrekkene som ligger bak dagens verneforvaltning i Norge, og trekke frem noen sentrale historiske hendelser.

Opprettelsen av første nasjonalpark

Norske fjellområder og nasjonalparker er blant landets mest omtalte og verdsatte naturressurser og for mange er bildet av hva som er «norsk», relatert til nettopp naturen (Aas & Vistad 2003). Både for det store antallet tilreisende turister og lokalbefolkning, er norsk natur og de ressursene den gir noe av definisjonen på den norske folkesjelen (s.7). Opprettelsen av de første nasjonalparker i Norge hadde likevel en lang vei å gå.

I Norge gjorde Lov om naturfredning, vedtatt i 1910, det for første gang mulig å verne natur helt ned til fredning av enkelttrær. Likevel tok det 16 år før lovverket ga hjemmel for fredning av større naturområder og 36 år før Rondane ble vernet gjennom kongelig resolusjon 21. desember 1962 (Pettersen 2012).

Ønsket om å verne større naturområder fra utnyttning, hadde sin opprinnelse i USA og grunnet i målet om å sikre både det biologiske mangfold for fremtiden, så vel som rekreasjonsmuligheter og naturopplevelser for allmennhetens kommende generasjoner – formålet var dermed fra starten av både bruk og vern (Aas & Vistad 2003). Yellowstone ble opprettet i 1872 som verdens første nasjonalpark, mens Sverige var først ute i Europa med Sarek nasjonalpark i 1909 (Naturvårdsverket 2013). I Norge var ideen lansert alt i begynnelsen av århundret, men ble først realisert med Rondane i 1962 (Julsrud 2012 s.22). Et massivt lokalt initiativ, ledet av fjelloppsynsmannen Normann Heitkøtter, som sammen med det faktum at det ikke forelå planer om kraftutbygging eller wgruvedrift, var noen av faktorene som bidro til at nettopp Rondane ble vår første nasjonalpark (Pettersen 2012).

Aas og Vistad skriver i sin NINA rapport «Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet» (2003) at det fra opprettelsen av de første nasjonalparker på 1960-tallet har vært klart at disse innehar et flersidig vernemotiv. Ved å ta vare på naturområder som i det vesentlige er uberørt av mennesker⁸, og som samtidig fungerer som vitenskapelige områder for læring og rekreasjon og friluftsliv, er nasjonalparker kilde til å sikre naturkvaliteter for fremtidige generasjoner (DN 2001 s.7, Aas & Vistad 2003).

Berntsen et. al. (2010) skriver at konflikten mellom vekst og vern i Norge må ses i sammenheng med den økonomiske veksten og en stadig økende befolkning. Til tross for fortettingen rundt de store byene, er den samlede belastningen på arealer og naturressursene en landsdekkende utfordring (Berntsen et al. 2010). De første tegnene til en forvaltning i samsvar med arealenes tålegrense⁹ ser vi allerede i Gulatingsloven, antatt nedskrevet på slutten av 1000-tallet (Berntsen et al. 2010 s.22). Christian Vs lov av 1687 bygger videre på disse bestemmelsene, og flere av verdiene i disse lovene står ved lag den dag i dag (Berntsen et. al.2010 s.22).

Definisjon av nasjonalparker – nasjonalt og internasjonalt

Aas og Vistad (2003) viser til at forholdet mellom bruk og vern innenfor nasjonalparkenes grenser har vært diskutert like lenge som nasjonalparkideen har eksistert både i Norge og i andre land. Opprettelsen av den internasjonale naturvernunionen (IUCN) i 1948 var sentralt for etablering av internasjonale retningslinjer for nasjonalparker og for innholdet i konseptet *nasjonalpark* (MD 1991-1992).

IUCN definerer nasjonalparker som store og relativt uberørte naturområder, opprettet og forvaltet av landets høyeste myndighet. Organisasjonen definerer nasjonalparker som områder for å sikre økosystemer, typiske for området, og tilgjengelige for allmennheten gjennom rekreasjon, forskning og læring. IUCN definerer med dette formålet med nasjonalparker til både vern og bruk (Aas & Vistad 2003 s.7).

⁸ **Inngrepsfrie områder**, samlet begrep for arealer med en viss avstand fra menneskelig preg (Berntsen et al.2009).

⁹ **Tålegrense** – det faktum at et lands tålegrense er begrenset ... «Den befolkningsstørrelse som gir den høyest mulige levestandard, kalles den optimale befolkning på vedkommende landområde, det vil si på vedkommende sum av naturressurser.» (Frisch 1940:159, S&H 2010.s.35.) (Berntsen et al. 2010).



Industrialisering og tålegrense

Industrialiseringen av samfunnet fra 1840 til 1945 gjorde menneskene mindre avhengige av «... naturens strenge styring av livsløp og levevilkår» (Berntsen et al. 2010 s.28) en modernisering som på sikt førte til en stadig større konflikt mellom teknikken og naturen. I Norge kan dette ses spesielt i sammenheng med vannkraftutbyggingen (Berntsen et al. 2010).

I Norge ble naturfredning sett som «et uttrykk for kultur og sivilisasjon, helst i en nasjonal ånd» (Berntsen et al. 2010 s.25) og var drivkraften bak landets første naturvernlov av 25. juli 1910: Lov om Naturfredning, og opprettelsen av Landsforeningen for naturfredning i Norge av 18. februar 1914, (Berntsen et al. 2010 s.25).

Parallelt med industrialiseringen av samfunnet engasjerte stadig flere forskere¹⁰ seg mht. å fremme vernearbeidet, da de på faglig grunnlag kunne vise til at naturen ikke besto av reversible ressurser og at den måtte bevares for ettertiden (Berntsen et al. 2010).

Landsplaner og opprettelsen av Miljøverndepartementet

Vernet av Rondane – sammen med innsikten om at jorden har sin tålegrense – var på mange måter utgangspunktet for *Ny landsplan for nasjonalparker* i 1964, en plan som ble et gjennombrudd (Julsrud 2012 s.22) og som bidro til opprettelsen av stadig flere nasjonalparker (MD 1991-1992).

På 1960-tallet ble forvaltningen mer strukturert gjennom utarbeidelse av landsplaner for ulike naturtyper og -forekomster. Som et resultat av diskusjonen rundt vassdragsutbygging, kom behovet for en *overordnet plan* for hvordan naturressursene skulle forvaltes (Berntsen et al 2009). Forvaltningen skulle bygge på en systematisk og naturvitenskapelig kartlegging som grunnlag for de ulike verneplanene, med mål om å verne både det typiske og de særegne naturforekomstene ved norsk natur (Julsrud 2012 s.23).

¹⁰ Rachel Carsons *Silent Spring* (1962) satte for alvor miljøvern på dagsorden og boken omtales som en brannfakkell (Julsrud, 2012), bygget på solide argumenter og reelle fakta om den industrielle og økonomiske veksten i både USA og Vest-Europa. Bidro til en bevisstgjøring om behovet for vern på grunn av konsekvensene av bruk (Berntsen et al. 2010).

Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 med utgangspunkt i et ønske om vekst og vern¹¹ (Berntsen et al. 2010 s.32), og var det første departementet i verden med et helhetlig miljøansvar (Julsrud 2012 s.7). Saksbehandlingen var nå preget av forskning, utredning og overvåkning (Julsrud 2012 s.23).

«For å unngå en utvikling der Norges enestående natur spises opp bit for bit, var det nødvendig å få en samlet plan der man bindende og konkret hadde fastslått hvilke vassdrag som skulle fredes og hvilke bygges ut.» Einar Gerhardsen 1969.

Sammen med systematisk kunnskap ble desentralisering et viktig stikkord. Oppbyggingen av miljøforvaltningen i hvert fylke og hver kommune, viser at delegering av ansvar og kunnskapsbasert forvaltning hadde fått sitt fotfeste (Julsrud 2012). Den nye strukturen gjorde vedtaksprosessene enklere. Dette gjenspeiles i at antall verneområder der alle kategorier var inkludert, steg fra 50 til 444, mens den vernede andelen av Norges landareal gikk fra 1 prosent i 1972 til 3,5 prosent i 1982 (Julsrud 2012 s.23). Julsrud peker på at selv om systemet ga en mer helhetlig forvaltning og et bedre utgangspunkt for saksbehandlingen gjennom kontakt og kommunikasjon mellom ulike interessenter, førte det ikke til at konfliktene forsvant (s.23).

Bærekraftig utvikling

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling¹², ledet av Gro Harlem Brundtland, presenterte i 1987 rapporten «Our Common Future» (*Vår felles framtid*) hvor «kommisjonens mandat var å analysere og beskrive samlet de viktigste miljø- og utviklingsproblemer verden står overfor, og å anvisse løsninger» (Bugge 2009). Rapporten fremmet begrepet *bærekraftig utvikling* som middel for å møte utfordringene (Berntsen et al. 2010), og selv om rapporten ikke var banebrytende for fagmiljøene, og av miljøbevegelsen ble kritisert for å ufarliggjøre kombinasjonen vekst og vern med fokuset på økonomisk vekst, ga den «... det politiske godkjenningstemplett for behovet for å gå løs på problemene verden over» (Berntsen et al. 2010 s.36). Bærekraftig utvikling ble definert slik:

¹¹ Stortingsmeldingen beskriver hovedoppgaven som lå til grunn for vedtaket om opprettelsen av Miljøverndepartementet: «å arbeide for en best mulig balanse mellom utnyttning av våre ressurser for økonomisk vekst og vern om naturressursene til beste for menneskelige trivsel og helse» Meldingen ble enstemmig vedtatt i Stortinget» (Julsrud 2012 s.16-17).

¹² World Commission on Environment and Development, også kjent som Brundtlandkommisjonen.

«Bærekraftig utvikling er utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» -Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987. s.42).

Brundtlandkommisjonen beskriver kombinasjonen vekst og vern som uatskillelige, da «miljøet ikke eksisterer som et felt løsrevet fra menneskers handlinger, ambisjoner og behov, og forsøk på å holde det isolert fra menneskers virksomhet for øvrig har gitt selve ordet miljø er skjær av naivitet i noen politiske kretser» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.1987 s.10).

Tenke globalt – handle lokalt

FN fulgte opp Brundtlandrapporten med Rio-konferansen¹³ 3.-14. juli 1992 (Berntsen et al 2010 s.36) og klarte å enes om en felles internasjonal forståelse for miljøproblemer, og at det var et behov for *handling* (Berntsen et al. 2010 s.36). Konklusjonen i *Lokal Agenda 21*, peker på at «... de globale miljøutfordringene utgjør summen av alle handlinger på lokalplanet ... ergo må lokale tiltak skje innen rammene av en økologisk bærekraftig utvikling» (Julsrud 2012 s.61). Dette var en tankemåte som alt hadde fått noe feste i Norge, der kommunene, som nærmeste forvaltningsmyndighet til befolkningen, ble vurdert til å ha de beste forutsetningene for å mobilisere sine egne innbyggere og skape et engasjement for å «tenke globalt, handle lokalt» (Julsrud 2012).

Medlemslandene forpliktet seg gjennom Klimakonvensjonen¹⁴ og FNs konvensjon om biologisk mangfold (*Biodiversitetskonvensjonen*) til å utarbeide nasjonale strategier og handlingsplaner for å sikre det biologiske mangfoldet gjennom bevaring og en bærekraftig bruk av arealene (MD 2009-2010 og Berntsen et al. 2010).

Norge fulgte opp konvensjonen med bl.a. St.meld.nr.62 (MD 1991-1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*, som la de videre statlige føringene for nasjonalparkpolitikken. Planen satte som

¹³ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

¹⁴ Kyoto-protokollen fra 1997 - trådte i kraft 16.februar 2005, etter at Russland ratifiserte den (Berntsen et al. 2010,s.36).

mål og nesten å firedoble det vernede arealet i Norge totalt og gjennom naturvernloven verne ulike naturtyper for å sikre det biologiske mangfoldet (Hongslo 2013). Stortingsmeldingen tydeliggjør de ulike syn som preger interessene for verneområdene, der representanter som ønsker å fremme brukerinteresser vil ha mer lokal forvaltning, mens verneinteressene oppfordrer til at forvaltningsmyndigheten skal ligge hos Fylkesmannen.

Fylkesmannen og fylkesmannens miljøvernavdeling

Fylkesmannens miljøvernavdeling ble opprettet i 1982 og myndigheten for verneområdene ble delegert fra Miljøverndepartementet til fylkesmannen (MD 1991-1992. s.26). I dag ligger i stor grad denne myndigheten hos kommunene og fylkeskommune, som et direkte resultat av Biodiversitetskonvensjonens mål om mer lokalt engasjement. Fylkesmannen fungerer som «statens oppsynsmann i forvaltningen» (Boe 1993) – og man ser at brukerinteressene i forvaltningen av verneområder er tillagt langt større vekt enn tidligere. Julsrud peker på at forvaltningen i større grad i dag enn på 1960-1970-tallet: «åpner for å vurdere hva tiltakene det søkes om vil ha å si for verneverdiene» og at det kommersielle i seg selv ikke anses å være problemet, men tiltakets art (2012 s.38-39). Altså vurderes det enkelte tiltaket og konsekvensene det vil kunne medføre.

Fylkesmannen har i arealforvaltningen to sentrale oppgaver, som rettsikkerhetsinstans og som faglig kompetansemyndighet. Som fagmyndighet sørger fylkesmannen for at nasjonale interesser blir ivarettatt på regionalt og lokalt nivå, og at kommunale vedtak i plan- og byggesaker er i tråd med gjeldende lovverk. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak som er fattet av andre, og skal også kontrollere og veilede kommunene ved å formidle signaler fra departementene til de lokale styrene. Kommunen er sentral i miljøvernarbeidet, og veiledning og oppfølging av kommunen er således en viktig oppgave for Fylkesmannens miljøvernavdeling (Boe, 1993).

Ved å skape lokalt engasjement og forståelse for vernevedtakene, basert på faglige vurderinger og lokale innspill, følger Norge opp de internasjonale forpliktelsene sine på et regionalt og lokalt nivå. Det øverste statlige nivået forankres i ulike stortingsmeldinger¹⁵, som legger føringene for det regionale og kommunale arbeidet for å

¹⁵ St.meld.nr.13 (1992-1993) FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, St.meld.nr.58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, St.meld.nr.58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, St.meld.nr.58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling, St.meld.nr. 40. (1998-1999) Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet og St.meld.nr.42 (2000-2001) Biologisk mangfold – sektoransvar og samordning



håndtere utfordringene knyttet til vekst og vern. Alle ledd er sentrale i å følge opp forpliktelsene på et nasjonalt nivå (Riksrevisjonen 2005-2006).

Fjellteksten

Under behandlingen av statsbudsjettet høsten 2002 ba Stortinget Regjeringen om å komme tilbake med en plan om bærekraftig bruk av utmark og fjellområdene i Norge på bakgrunn av den voksende oppmerksomheten om bruk og næringsutvikling i tilknytning til verneområder (Lundberg et al. 2013 s.3). Revidert nasjonalbudsjett St.prp.nr. 65 (2002-2003), også kjent som «Fjellteksten», inneholdt klare signaler om å se vern av naturområder og utvikling av nærliggende lokalsamfunn i sammenheng (Lundberg et al. 2013). Regjeringen skisserer verneområdene som mulige ressurser for perifere lokalsamfunn, og at disse med en mer aktiv og utadrettet forvaltning var potensielle for å generere næring i områdene og i markedsføringen av Norge som reisedestinasjon (Aas & Vistad 2003 s.7).

Fjellteksten viser tydelig hvordan verneområdene kan anses som en potensiell ressurs for lokalsamfunn, der muligheter for utvikling og vern også i nasjonalparkene ses i sammenheng. Regjeringen understreker potensialet for verdiskapning i distriktene - så fremt bruken ikke kommer i konflikt med vernehensynet (FD 2002-2003). Det vises til at Fjellteksten må tolkes i lys av statlige myndigheters ønske om å øke oppslutningen om statlig vernepolitikk og å redusere konfliktnivået rundt vern (Lundberg et al. 2013) samt at Regjeringen så for seg en stadig mer «... miljøtilpasset turistmessig bruk av fjellområdene...» (FD 2002-2003 s.141).

Regjeringens reiselivsstrategi

Den norske Turistforening (DNT) tilbyr flere ulike turopplevelser mellom sine mange hytter, flere av dem ligger innenfor nasjonalparkenes grenser (Hongslo 2013). At turisme og reiseliv av flere omtales som «Norges nye olje» er ikke uten forvaltningsmessige utfordringer. I hvilken grad og hvordan type turisme som skal tillates, er en stadig pågående politisk diskusjon. I Regjeringens reiselivsstrategi fra 2007 videreføres intensjonene fra Fjellteksten, der daværende nærings- og handelsminister Dag Terje Andersen peker på den stadig «sterkere dreining mot opplevelser» (NHD 2007 s.7). Nærings- og handelsminister under regjeringens reiselivsstrategi i 2012, Trond Giske – følger opp med å peke på «de naturgitte fordelene Norge har og næringens store betydning som distriktsnæring» (NHD 2012 s.4).

Haukeland (2011) peker på at det politiske bakteppet for denne sosialt integrerte forvaltningsfilosofien, er «knyttet til en antagelse om at norske nasjonalparker,

som gjerne er lokalisert i relativt perifere fjellregioner, representerer næringsmuligheter for bygdesamfunn som er blitt marginalisert i økonomisk henseende som følge av tilbakegang i tradisjonelle næringer som jordbruk og skogbruk» (Haukeland 2011 s. xi).

Regjeringens ønske om en skånsom bruk av verneområdene som kan være med på å skape fremtidig verdiskapning i distriktene ga særlig mange kommersielle aktører, både store og små, forhåpninger om nye muligheter.

Lokal forvaltningsmodell – Nasjonalparkstyre

Forvaltningsreformen ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2010. Her det ble delegert ytterligere myndighet til særlig regionalt, men også lokalt nivå (KRD 2010). Reformen hadde som utgangspunkt tre direkte folkevalgte forvaltningsnivåer i Norge der det regionale nivået skulle fornyes og styrkes for å sikre en velfungerende offentlig sektor på tre nivåer (KRD 2010). Som et ledd i den lokale forvaltningsmodellen, vedtok Regjeringen i 2009 å invitere kommunene som hadde nasjonalparker i sine områder til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer (MD 2009). Etableringen hadde som mål å sikre en god og aktiv forvaltning av verneområdene i tråd med de nasjonale og internasjonale målene. Den lokale forvaltningsmodellen beskrives nærmere i kapittel 7.

Miljøverndepartementets bestillingsbrev - regionale planer for nasjonale villreinområder

Som et ledd i å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010, intensiverte Regjeringen innsatsen ettersom Norge er det eneste land i Europa med intakte høyfjellsøkosystemer og bestander av villrein. Miljøverndepartementet ba i april 2007 fylkeskommunene «... utarbeide fylkesdelsplaner for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktig for villreinens framtid i Norge» (MD 2007). Ved å avgrense områdene og fastsette en langsiktig forvaltning som balanserer bruk og vern for både randområdene og de aktuelle områdene, var programmet et ledd i oppfølgingen av regjeringens samlede politikk for fjellområdene (MD 2007). Bestillingsbrevet fra MD fremhevet behovet for strategier for bruk og vern i områdene, og en grundig vurdering av potensialet for verdiskapning i videreutvikling av kulturmiljøer og eksisterende tettsteder (MD 2007). Departementet la med dette klare rammer for en plan for villreinforvaltningen, der vern og bruk som verdiskapning skulle kombineres.

Plan- og bygningsloven

For å sikre allmenne miljøhensyn har samfunnet behov

for styring av arealbruken (Bugge 2009). Plan- og bygningsloven av 2008 (PBL) ble vedtatt etter mange års revideringsarbeid av Plan- og bygningsloven av 1985, og blir kalt «vår viktigste miljøvernlov» (Bugge 2009 s.110). Plan- og bygningsloven bidrar til å samordne planer og tiltak på de ulike forvaltningsnivåene og samfunnssektorene (§ 1-1 annet ledd) slik at samfunnsutviklingen kan nås mest mulig effektivt (Bugge 2009).

Naturmangfoldloven

Vern og forvaltning av naturen har vært et tema i norsk lov i mange år, og den første, Naturfredningsloven av 1910, etterfulgt av Naturvernloven av 1954 før en ny naturvernlov ble vedtatt i 1970, skapte grunnlaget for dagens Lov om naturmangfold, også kjent som naturmangfoldloven (NML) (MD 2002). Bare lovenes navn gir en indikasjon på hvordan forvaltningen har endret seg over tid. Bugge viser til endringen i Naturvernlovens § 1 som beskrev naturen som «en nasjonalverdi som må vernes», mens NML formålsbestemmelse § 1 sier at naturen «tas vare på ved bærekraftig bruk og vern» (Bugge 2009.s.163).

Med NML søker man å møte utfordringene utover det klassiske «områdevern», og med innføringen av juridisk forpliktende forvaltningsmål og miljørettslige prinsipper for første gang, legges det opp til å integrere bevaringen av naturen i samfunnsplanleggingen (Julsrud.2012 & Bugge, 2009). Med innføringen av miljørettslige prinsipper som føre-var, samlet belastning og bestemmelser om bærekraftig bruk, er loven på mange måter Norges konkrete oppfølging av FNs Biomangfoldskonvensjon og markerer et gjennombrudd som et rammeverk for en sterkere samordning mellom sektorer på naturmangfoldet under MDs ledelse (Julsrud.2012.s.48). Hvordan NML og PBL legger rammer for forvaltningen av og i nasjonalparkene blir beskrevet ytterligere i kapittel 6.3 og kapittel 8.

Status per i dag – verneprosent i landet – i mål med verneplanen osv

Fram til 1992 var ca. fire prosent av Norges landareal vernet. Tidligere miljøvernminister Erik Solheim betegnet 2009 som «verneåret» (Berntsen et al. 2009), hvilket har bidratt til at verneplanen for nasjonalparker og andre større verneområder er så godt som i mål nå i 2013; nærmere 18 prosent av landarealet er vernet etter naturmangfoldloven av 2009 (Hongslo 2013). Dette innebærer at 44 av de 54 områdene Stortinget anbefalte i den omfattende verneplanen fra 1993 er beskyttet for fremtiden med hjemmel i lovverket (Berntsen et al.2009). Fokuset vil derfor nå være på hvordan disse vernede

arealene skal forvaltes på en best mulig måte i tiden som kommer (Stokke 2013).


3.2 Desentralisering - Trender i norsk forvaltning

En rekke stortingsmeldinger, utredninger og rapporter gjør rede for fordelingen av norsk forvaltnings ansvar og oppgaver. Formålet er både å sikre oppfølging av de nasjonale målsettingene, så vel som å forbedre effektiviteten og tilbudet til brukerne (KRD 2000-20001 s.11-12).

I Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001) tydeliggjør regjeringen hovedprinsippet om at «ansvaret for beslutninger og oppgaveløsning må flyttes nærmest mulig dem det gjelder» (s.25). Det ytres med andre ord et ønske om å desentralisere oppgaver og myndighet til det nivået oppgavene gjelder (s.3). Prinsippet ble lagt frem alt i 1975, som et resultat av Administrasjonskomiteens ønske i 1972 der de ba om at det ble utredet en melding om omlegging og utvikling i det statlige forvaltningsapparatet (Christensen et all 2002). Meldingen fra 1975 fremmet desentralisering av myndighet for å avlaste departementene for enkeltsaker, slik at de i større grad kunne fungere som sekretariater for statsrådene (Christensen et all 2002).

I St.meld. nr.31 (2000-2001) påpeker Regjeringen at dersom kommunene ivaretar oppgavene sine på en hensiktsmessig måte, bør de – i henhold til St. meld. Nr.19 – få «ansvar for oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn» fordi kommunen er det viktigste og mest sentrale organet for å styrke lokaldemokratiet (KRD 2001-2002.s.23). Delegering og desentralisering av forvaltningsmyndighet fra statlig til regionalt og kommunalt nivå henger sammen med målsettingen om en mer effektiv forvaltning som ivaretar de ulike plannivåene og sikrer de nasjonale målene (KRD 2000-2001 s.3). Christensen (et all 2002) viser også til at desentraliseringen var begrunnet i et ønske om at beslutningene skulle fattes nærmere dem som var påvirket av dem (s.41).

Det har blitt utarbeidet flere utredninger og stortingsmeldinger (s.11-12) der KRD foreslår å gi kommunene «flere virkemidler og større handlingsrom til å løse miljøutfordringer av lokal karakter» (KRD 2001-2002 s.25). Trenden gjenspeiles i nasjonalparkforvaltningen med nasjonalparkstyret, der styret etter den lokale forvaltningsmodellen er politisk sammensatt og tildelt myndighet fra et statlig administrativt nivå.



Ved å fastsette klare nasjonale rammer og en tydeligere rollefordeling mellom forvaltningsnivåene, vil kommuner og fylkeskommuner ha større handlingsfrihet innenfor disse rammene og selv ha ansvaret for detaljstyring (KRD 2000-2001 s.3), noe som vil kunne styrke det lokale engasjementet og lokaldemokratiet (KRD 2000-2001).

«Kommunene styrkes og gis flere oppgaver» ifølge Stortingsmelding nr.31 (KRD 2000-2001 s.2) mens fylkeskommunen får en større rolle i regional planlegging, da de tildeles ansvaret for regionale miljø- og landbruksoppgaver fra Fylkesmannen. St.meld.nr.19, *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* fremhever kommunens rolle i arbeidet med å følge opp nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Kommunene skal styrke lokaldemokratiet (KRD 2001-2002 s.23) og meldingen foreslår å gi kommunene «flere virkemidler og større handlingsrom til å løse miljøutfordringer av lokal karakter» (s.25). Fylkesmannens samordningsrolle ovenfor kommunesektoren ble ytterligere styrket som rettssikkerhetsinstans (KRD 2000-2001 s.3) og kompetansefunksjon (KRD 2001-2002 s.19), hvilket samsvarer godt med definisjonen av at fylkesmannen er statens mann i forvaltningen (Boe 1993).

Forvaltningsreformen ble gjennomført med virkning fra den 1. januar 2010, med særlig fokus på en bedre oppgavefordeling i forvaltningen, særlig på regionalt nivå (KRD 2010). Et av hovedmålene var «Forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene» (KRD 2008-2009 s.9). Med en målsetting om en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning på tre nivåer, og samarbeid mellom de ulike sektorene innenfor den enkelte region, var forvaltningsreformen et ledd i videreføringen av delegering av ansvar og oppgaver, ved å trekke beslutningsnivået nærmere de kommuner og fylkeskommuner som omfattes (KRD 2008-2009).

Forvaltningsreformen bygger også på å sikre det framtidige verdigrunnlaget gjennom verdiskapning og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, til det beste for innbyggere og næringsliv, jf St.meld.nr.12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*, der regjeringen Stoltenberg la frem forslag til nye oppgaver til folkevalgt regionalt nivå (KRD 2008-2009).

MD hadde tidligere eneansvaret for verneområdene og forvaltningen i henhold til naturmangfoldloven og verneforskriftene, og vedtok nødvendige tiltak dersom verneverdiene var truet (MD 2009-2010 s.218). Med forvaltningsreformen ble forvaltningsansvaret

delegert til kommunal og regional myndighet. Forvaltningsansvaret for nasjonalparkene gikk dermed fra et statlig administrativt nivå, til et interkommunalt og lokalt politisk sammensatt styre, der representanter fra hver av de berørt(e) kommunene og fylkeskommuner er representert (MD 2009 *Etablering av ny forvaltningsmodell* s.2).

Nasjonalparkstyret i Rondane kan, etter Christensens beskrivelser, sies å være et territorielt-områdebasert organ, jf nasjonalparkens geografiske grenser, og et oppgaveorientert organ, da de har det brede ansvaret for den tverrfaglige forvaltningen innenfor disse grensene (Christensen et al 2002).

3.3 Bakgrunn for lokal forvaltningsmodell

Bakgrunnen for lokal forvaltningsmodell er blant annet et resultat av statlige myndigheters forsøk på å begrense de stigende konfliktene mellom grunneiere og kommunale myndigheter på den ene siden, og statlig naturforvaltning på den andre (Lundberg et al. 2013).

Forsøk med desentralisering av myndighet

For å oppnå ønsket om større lokal oppslutning rundt statlig vern, tok Stortinget initiativ til et forsøk med lokal forvaltning av større verneområder i 1996 (Innst. O. nr.64 1995-1996), ettersom det i Norge er vernet mye areal siden nasjonalparkplanen ble vedtatt i 1992¹⁶ (Lundberg et al. 2013). Mange av verneprosessene var konfliktfylte og forsterket ytterligere uenighetene mellom en statlig miljøforvaltning og lokalbefolkningen som ble berørt av vernet (Lundberg et al. 2013.s.1).

Stortingets initiativ ble fulgt opp av Regjeringen som ga DN ansvaret med å administrere forsøkene. Fire områder ble valgt ut¹⁷. De fire områdene hadde noe varierende modeller, men forsøket gikk i all hovedsak ut på å overføre myndighet til å forvalte de aktuelle områdene etter verneforskriften. Utarbeidelse av forvaltningsplan, dispensasjonssøknader fra verneforskriften, vurdering av behov for skjøtsel og

¹⁶ Norge hadde i 1992 ca. 4 % av fastlands-Norge vernet etter naturvernloven. I dag (2013) er nærmere 18 % vernet, det meste i løpet av de siste 10 – 15 årene (Lundberg et al. 2013. s.1). Enkelte kaller perioden en «vernebonanza».

¹⁷ *Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde*, opprettet 28. april 2000

Forollhogna nasjonalpark, med tilgrensende landskapsvernområder, opprette 21. desember 2001

Dovre fjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, med tilgrensende verneområder, opprettet 3. mai 2002

Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark, opprettet 17. desember 2004

informasjon samt melding av brudd på verneforskriften var blant gjøremålene som nå ble delegert fra det faglige og statlige ved fylkesmannen til styrene (Lundberg et al. 2013). Styrene, som var sammensatt av politikere fra kommuner og fylkeskommuner med arealformål innenfor verneområdene, var en ny modell også i internasjonal sammenheng (Lundberg et al. 2013).

Modellen overførte myndighet til den enkelte kommune, mens ansvaret for helhetlig koordinering på tvers av kommunegrensene ble lagt til interkommunale organer.

Evalueringen av forsøkene

Evalueringen av forsøket ble oppsummert i rapporten *Lokal forvaltning av store verneområder - Erfaringer fra fire forsøk* NIBR-rapport 2008: 11 (Falleth & Hovik 2008). Konklusjonen var at «... de fleste lokale forvaltningsmyndigheter ivaretar de formelle krav og oppgaver som ligger til en forvaltningsmyndighet». Parallelt viste rapporten at «... ikke uventet er engasjementet i stor grad rettet mot å sikre lokale bruks- og næringsinteresser og å utvikle en politikk for bruk og vern av områdene» (Falleth & Hovik 2008). Det fremheves i rapporten at dette i hovedsak skjedde innenfor rammene av verneformålet og verneforskriften, selv om noen få også gikk utover disse rammene og at det var tendenser til at bruksinteresser ble prioritert høyere enn vanlig (Falleth & Hovik 2008; Lundberg et al. 2013).

Etter erkjennelsene om at vern i mange tilfeller forutsetter bruk, er Fjellteksten blitt tolket som et politisk manifest som understreker betydningen av næringsutvikling og da særlig reiseliv og turisme i og nær verneområdene, hvilket gjør at Fjellteksten på mange måter legitimerer forsøkskommunenes fokus på bruk (Lundberg et al. 2013 s 3).

Evalueringsrapporten peker også på at «... lokal forvaltning vektlegger brukerinteresser i forvaltningsplaner og forvaltningspraksis, og dette skaper i enkelte områder problemer i forhold til verneformål og internasjonale avtaler om villrein og samisk reindrift. Lokal forvaltning har heller ikke gitt økt lokal oppslutning om naturvern fra lokalpolitikere og ledere av lokale foreninger og lag, som derimot i stor grad slutter seg opp om den lokale forvaltningen (Falleth & Hovik 2008). Dette viser at modellene hadde mangler på flere måter. Som manglede muligheter til å forhindre enkelte kommuners overskridelse av de formelle rammene, samt at enkelte kommuner ikke innfridde den rådgivende rollen godt nok på grunn av manglede kompetanse og/eller kontroll (Lundberg et al. 2013). Selv mente kommunene at de representative lokaldemokratiske kanalene var tilstrekkelige, mens evalueringen pekte på at kritikken

mot statlig verneforvaltning også kunne rettes mot den lokale forvaltningen, grunnet manglende ivaretagning av lokale mindretallsinteresser og arenaer for konfliktløsning (Lundberg et al. 2013; Falleth & Hovik 2008).

3.4 Etablering av lokal forvaltningsmodell

I etterkant av forsøkene nevnt i kapittelet over, sendte Miljøverndepartementet i 2009 en invitasjon til «Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder» til ordførere med nasjonalparker innenfor sin kommune der de ble invitert til å delta i områdets nasjonalparkstyre (MD 2009). Forvaltningsansvaret i dagens modell, som i Rondane nasjonalparkstyre, er en statlig nemnd opprettet av og direkte underlagt Miljøverndepartementet (Lundberg et al. 2013).

Modellen omtales av Lundberg (et al. 2013) som er en hybrid av de ulike forsøksmodellene, da den ikke delegerer reelt forvaltningsansvar til kommunene, men inviterer dem til å delta i den statlige forvaltningen av verneområdet, mer enn at den overfører makt og myndighet til det lokale nivået (s. 1). Styrets handlingsrom er begrenset av verneforskriften som er vedtatt nasjonalt og som ligger som hoveddramme for forvaltningen av nasjonalparken (Lundberg et al. 2013; MD 2009).

Invitasjonen fra departementet beskriver formålet med modellen til at med «deltagelse i politisk sammensatte nasjonalpark- eller verneområdestyrene» skal lokal forvaltning sikre verneverdiene som også er av sentral betydning for «nasjonale og internasjonale mål om å bevare naturmangfoldet» (MD 2009). St.prp.nr 1 2009-2010 (s. 222-223) presenterer de fire forutsetningene modellen bygger på slik;

- 1: Lokal forvaltning – medvirkning og forankring
- 2: Enhetlig forvaltning, forutsigbar, effektiv og helhetlig
- 3: Kunnskapsbasert forvaltning – vitenskapelig og erfaringsbasert
- 4: Rapportering, kontroll og sanksjonering

Opprettelsen av nasjonalparkstyre bygger på Naturmangfoldlovens krav om kunnskapsbasert forvaltning, og ved å forankre denne myndigheten lokalt er målet en mer enhetlig forvaltning av landets aller mest verdifulle natur (Prp.1 S (2009-2010) s.218). Målsettingen med modellen tar hensyn til noen av erfaringene fra de fire forsøksområdene (Lundberg et al. 2013).



Modellen søker altså å kombinere enhetlig forvaltning i tråd med vernebestemmelsene og lokal forvaltning, der den lokale deltagelsen skal ivareta lokal forankring og eierskap. Dette innebærer at **nasjonalparkstyret**, som er direkte underlagt instruksjonsmyndigheten – Miljøverndepartementet – har ansvar for hele området uavhengig av kommune- eller fylkesgrenser, og skal bidra til en enhetlig og helhetlig forvaltning. Den kunnskapsbaserte forvaltningen i form av naturvitenskaplig kompetanse og statlig veiledning og oppfølging er forsøkt forankret ved at **nasjonalparkforvalteren** er ansatt hos Fylkesmannen (Lundberg et al. 2013).

3.5 Regionale planer for nasjonale villreinområder

I 2007 startet Miljøverndepartementet opp et femårig prosjekt for en helhetlig forvaltning av fjellområder som er spesielt viktige for villreinen og dens framtid i Norge (Norsk Villreinsenter 2013), som et ledd i Regjeringens samlede politikk for fjellområdene og som omfatter store arealer. Målet var å utarbeide regionale planer, dvs. på tvers av kommune- og fylkeskommunegrenser, for å avgrense nasjonale villreinområder og fastsette en langsiktig arealforvaltning av disse (MD 2007).

Miljøverndepartementet understreket at arbeidet med å sikre villreinens framtid skal prioriteres i de nasjonale villreinområdene (MD 2007). Kapittel 6.4 tar for seg prosessen rundt utarbeidelsen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten.



Nasjonale villreinområder. Kilde:Norsk Villreinsenter 2013



4. METODE





Dette kapittelet omfatter valg av metode og forskningsdesign, samt hvordan jeg har gått frem i arbeidet med innsamlingen av data. Til slutt vurderes kvaliteten på undersøkelsen.

Denne oppgaven er gjennomført for et avgrenset empirisk område, Rondane nasjonalpark, med mål om å kunne svare på oppgavens problemstilling (Kapittel 2). Problemstillingen søker å klargjøre medlemmer av nasjonalparkstyrets egen oppfatning av handlingsrom i forvaltningen i et bruk-vern perspektiv. Det å komme i dybden av utfordringene er derfor sentralt, hvilket gjør denne oppgaven godt egnet for et kvalitativt forskningsdesign (Askheim & Grenness 2008).

4.1 Valg av metode

Ved valg av forskningsdesign er det sentralt å vurdere hvem og hva som skal undersøkes, og hvordan dette skal utføres. Formålet med forskning er å kunne konkludere utover det som umiddelbart kommer frem i innsamlingen av data. Lykkes undersøkelsen med etableringen av begreper og beskrivelser, vil den i større grad kunne generaliseres og slik være nyttig i andre sammenhenger (Johannessen et al 2009).

Kvantitativ metode har som mål å kunne generalisere informasjon til en målbar enhet, som igjen kan gi grunnlag for å finne prosent eller gjennomsnitt av en større mengde (Dalland 2002).

Kvalitative metoder har i større grad som formål å fange opp meninger og opplevelser som ikke er mulig å tallfeste eller måle. Selv om Dalland viser til at begge metodene tar sikte på å kunne skape en bedre forståelse av samfunnet og hvordan ulike aktører handler og samhandler, er det med andre ord store forskjeller metodene imellom (Dalland 2005 s.72).

For denne oppgaven kunne det være interessant å utføre en kombinasjon av metodene. Ved å utføre en kvantitativ undersøkelse blant aktører med virksomhet innenfor nasjonalparkens grenser, sammen med dybdeintervju av samtlige nasjonalparkstyremedlemmer, SNO-representanter lokalt, representanter fra fylkesmannen, DN samt Miljøverndepartementet - ville oppgaven kunne presentert et spekter mer eller mindre representativt for hele forvaltningen. Til tross for at et slikt forskningsdesign ville kunne være aktuelt, er denne masteroppgaven avgrenset til hva som er praktisk gjennomførbart innenfor den aktuelle tidsrammen.

Casestudiet setter på mange måter rammene for hva

som skal studeres, og kan brukes i undersøkelser som er eksplorative, beskrivende, forklarende, forstående og vurderende (Askheim & Grenness 2008). Sammen med å studere teori, dokumenter og gjeldende planer og lover er formålet med casestudiet å komme dypere inn i problematikken, ikke minst på hvordan de lokale aktørene oppfatter nasjonalparkstyrets arbeid.

Med problemstillingene i denne oppgaven, ønsker jeg å se på hva hvilket rammeverk nasjonalparkstyret må forholde seg til, og hvordan disse oppfattes av styret - altså å beskrive de faktiske forholdene. Ved å forklare hvorfor disse rammene er som de er, og hvilke hendelser og holdninger som er med på å prege dette, ønsker jeg å skape en forståelse av hvilket handlingsrom nasjonalparkstyret opplever at de har, spesielt med tanke på å tillate bruk blant lokale aktører.

Dataene oppgaven presenterer kan deles inn etter primærdata, der informasjonen er kommet frem som et resultat av denne oppgavens metode, mens sekundærdata er informasjon hentet fra andre kilder som har produsert materialet (Johannessen et al 2009).

Intervjuene er en betydelig kilde for primærdata i denne oppgaven og utgjør en viktig del av selve oppgaven. For denne oppgaven fant jeg det sentralt å gi informantene større frihet til å uttrykke seg enn det et strukturert intervju, spesielt med svaralternativer, åpner for. Da målet med oppgaven er å beskrive, forstå og forklare dagens praksis er kvalitative metoder som intervju godt egnet.

Intervjuene ble utført etter en *semi-strukturert* metode, hvor en overordnet intervjuguide er utgangspunktet for intervjuet, men metoden er mer dynamisk ved at spørsmål, tema og rekkefølge kan varieres. Når svaralternativene ikke er formulert på forhånd, åpner det for at informantene i større grad kan svare med egne ord, hvilket både vil vise hvordan informantene har forstått spørsmålene samt at det også vil åpne for mer utfyllende svar enn forhåndsbestemte spørreskjemaer (Johannessen et al 2009). For denne oppgaven er det min oppfatning at denne kvalitative semi-strukturerte metoden vil kunne gi oppgaven best datamateriale.

Intervjuguiden for semi-strukturerte intervjuer er en liste over tema og mer generelle spørsmål som skal gjennomgås i løpet av intervjuet (Johannessen et al 2009). Temaene i intervjuguiden (**se** vedlegg) grunner i problemstillingen oppgaven skal belyse, og er ment til å oppmuntre informantene til å presentere utdypende informasjon om temaet. Intervjuguiden er bygget på

åpne spørsmål, uten svaralternativer og fungerer som en sjekklister mot slutten av intervjuene for å kontrollere at alle temaer er blitt besvart (Johannessen et al 2009; Askheim & Grenness 2008). Semi-strukturerte intervjuer kan tilpasses dersom informanten bringer et nytt tema på banen, og vil kunne gi en god balanse mellom standardisering¹⁸ og fleksibilitet¹⁹ (Johannessen et al 2009).

Informantene til intervjuene er valgt som et strategisk utvalg på grunnlag av sine roller, for å få mer utfyllende kunnskap om emnet (Johannessen et al 2009). Samtlige medlemmer av nasjonalparkstyret ble forespurt per e-post, og intervju ble utført med et utvalg (seks informanter) det var praktisk mulig å gjennomføre intervjuene med. Disse hadde også en viss geografisk spredning – for å sikre innspill fra ulike lokaliseringer i nasjonalparken. Et av intervjuene ble av praktiske årsaker gjennomført per telefon. Utvalget av lokale aktører er valgt på grunnlag av casestudien.

4.2 Fremgangsmåte

4.2.1 Dokumentstudier

Den teoretiske delen av oppgaven bygger på dokumentstudier av relevante dokumenter, lover, gjeldende planer, publiserte artikler og forskjellige fagbøker om emnet slik det fremgår av kildehenvisningen. Dette er med andre ord sekundærdata – da det ikke er et resultat av prosessen rundt denne oppgaven (Johannessen et al 2009), men er godt egnet for å sammenligne med resultatene fra primærdataene – intervjuene.

Redegjørelse av de ulike dokumentene og litteraturen som er studert, presenteres i kapittel 5 -8.

¹⁸ Standardisering i form av strukturerte intervjuer, kan minne om prekodete spørreskjemaer, er enklere for forsker å standardisere da spørsmål og rekkefølge er fastsatt i forkant av intervjuet (Johannessen et al 2009)

¹⁹ Fleksibilitet er praktisk da det intervjuer basert på dette, ofte ustrukturerte, legger opp til individuell tilpassing, utfordringen er at det kan være svært utfordrende for forskeren å sammenligne informantens svar i etterkant (Johannessen et al 2009)

4.2.2 Observasjon/ befaring – personlig deltagelse

Observasjon i kvalitative undersøkelser, registrere adferd og handlingsmønstre hos en gruppe aktører (Askheim & Grenness 2008) kan klargjøre informasjon som kan være vanskelig å fremme med andre metoder (Johannessen et al 2009).

Det kunne være aktuelt å observere styremøte mellom nasjonalparkstyremedlemmene, men dette var ikke praktisk gjennomførbart. Derimot ble det gjennomført observasjon i form av personlig deltagelse i casestudiet – kvegdriften, som ble gjennomført i september. En slik naturalistisk studie, kan i all hovedsak gi like mye mening ut i fra sine omgivelser som intervju og teori (Johannessen et al 2009). Deltagelsen bidro til å gi en forståelse av hvordan caset/ kvegdriften utføres i praksis, samt et godt grunnlag for å skaffe bildemateriale til bruk i oppgaven.

4.2.3 Gjennomføring av intervjuene

Samtlige nasjonalparkstyremedlemmer ble kontaktet via e-post, der oppgavens tema og problemstilling ble presentert, sammen med informasjon om meg og min kontaklinformasjon og forespørsel om de kunne stille opp på intervju. Se vedlegg for e-post og informasjonsliste.

Jeg valgte bevisst, i samråd med veiledere, å ikke legge ved intervjuguiden, da det vil kunne påvirke informantene i forkant av intervjuet, hvilket ville være uheldig da formålet med oppgaven er hvordan de *oppfatter* sine muligheter. Dersom informantene kjente til spørsmålene mer spesifisert i forkant, er det grunn til å tro at de kunne ha gjort seg opp et svar som er «riktig», heller enn informantens faktiske oppfattelse.

Det ble til sammen gjennomført fem intervjuer med medlemmer fra nasjonalparkstyret, samt samtale med nasjonalparkforvalter. Samtalen med forvalter samt et av intervjuene ble gjennomført per telefon, mens øvrige intervjuer fant sted på lokalisering valgt av informanten, enten arbeidsplass eller lokale spisesteder, noe som bidro til en avslappet stemning med god tid. Et av formålene med å lokalisere intervjuene til informantens omgivelser, var å minske følelsen av at intervjuet ble for krevende for informanter med mye på agendaen.

Intervjuene ble i stor grad strukturert som en samtale, hvor det innledningsvis startet med informantens rolle



- også utenfor styret, som klargjorde den bredden av kompetanse flere av informantene satt med. Dette omfattet både erfaringer fra prøveprosjektet med lokal forvaltning, til villreinnemder og opprettelse av andre nasjonalparker i informantens tilhørende kommune eller fylkeskommune.

Intervjuene forløp videre som en samtale, og intervjuguiden ble i stor grad benyttet på slutten av intervjuet for å kontrollere at de ulike temaene var berørt. Fordelen med semi-strukturert intervju er blant annet at jeg som forsker og moderator kan følge opp utsagn fra informantene ved eksempelvis å be dem utdype nærmere. Dette tydeliggjorde hva informanten egentlig mente og reduserer behovet for å tolke de ulike utsagnene i ettertid.

En utfordring med denne fremgangsmåten, er at informanten kan bli påvirket av intervjuer. Dette ble forsøkt eliminert ved å forsøke å ikke stille ledende spørsmål. Intervjuene ble også tilpasset ettersom om det var medlemmer fra nasjonalparkstyret eller lokale aktører som ble intervjuet. Dette fordi aktørene har ulike forutsetninger for å forstå eller sette seg inn i de ulike situasjonene, og ønsket om å føre et intervju som virket forståelig for informanten var viktig.

Intervjuene ble spilt inn med båndopptaker for å sikre at alt av informasjon kom med. Dette ble det informert om før intervjuene startet, sammen med presiseringen om at dersom enkelte sitater kan adresseres og er aktuelle å ta med i sin helhet – vil informantene bli forespurt om dette er greit, samt gitt en utskrift av sitatet, slik at de kan stå inne for sitatet – dersom dette skulle være aktuelt.

Vurdering av metoden

Fordelen med valgte metode er at den i stor grad legger til rette for at informanten kan presentere sin kunnskap, oppfatning og erfaringer i større grad enn i mer strukturerte metoder. Som en av informantene selv ga uttrykk for «*vil det alltid være informasjon som ikke kommer frem av sakspapirer og andre dokumenter – nyansene blir ikke tydeliggjort på samme måte som i et fysisk møte – nyanser som man i forkant ikke var klar over*».

Transkribering

Samtlige intervjuer ble transkribert for hånd, like etter intervjuet var gjennomført – for at gjengivelsen ord for ord, blir forstått så riktig som mulig. Dette for at materialet enklere kunne brukes i analysen.

Analyse

Analyse av dataene er et omfattende arbeid, som også er tatt med i vurdering av antall informanter. Analysen skal få frem hva informanten faktisk mener, og skal ikke tolkes i favør av oppgaven. Informantene var i stor grad tydelige på sine utsagn. Selv om det varierte noe fra informant til informant, var det i hovedsak greit å tydeliggjøre informantenes intensjoner og meninger.

Ved å knytte dataene fra intervjuene med tidligere presentert teori i diskusjonskapittelet, er formålet å presentere et så presist svar på problemstillingen som mulig.

Verifisering av dataenes reliabilitet og validitet (*pålitelighet og troverdighet*) er viktig for at funnene er etterprøvbare, og kildehenvisningen tilfredsstillende.

Reliabilitet berører hvilken grad tilfeldige – og derfor irrelevante – forhold som kan få innvirkning på resultatene, vil dette kunne svekke resultatenes pålitelighet fra datainnsamlingen (Askheim & Grenness 2008). Forhold som vil kunne påvirke dette er eksempelvis omgivelsene i undersøkelsessituasjonen i form av forstyrrelser eller distraksjoner fra forsker. Dataene må være samlet inn på en slik måte at de er pålitelige (Dalland 2002). Pålitelige er et begrep som ofte brukes i kvalitative undersøkelser når man snakker om reliabilitet (Askheim & Grenness 2008).

Validitet berører om undersøkelsen gir svar på det den er ment å skulle svare på.

Undersøkelsens validitet er med andre ord avhengig av om selve undersøkelsen er av relevans for å besvare problemstillingen (Dalland 2002). En oppgave med høy validitet vil si at innsamlet data er presentabelt for formålet. I kvalitative studier brukes gjerne begrepet *troverdighet* som erstatning for validitetsbegrepet (Askheim & Grenness 2008). Nærheten som er mellom forsker og informant i kvalitative undersøkelser, eliminerer mye av problemene tilknyttet spørsmålet om undersøkelsens relevans (Johannessen et al 2009).

Feilkilder

Selve intervjuet er som nevnt ved pålitelighet og troverdighet, en mulig feilkilde – dersom det er misforståelser i selve kommunikasjonsprosessen (Dalland 2002). Min oppfatning er likevel at intervjuene var vellykkede og at informantene var langt mer behjelpelige enn ventet. Bruken av båndopptaker og fullstendig

transkribering minsker også risikoen for misforståelser av utsagn (Dalland 2002).

Alle styremedlemmene er ikke blitt intervjuet, og utvalget er med andre ord en egen risiko for feilkilder, da det ikke er større. Likevel er det min oppfatning at informantene fremsto som velformulerende og overveide svarene, som på flere punkter var overraskende like, og at utvalget dermed kan vurderes til å være representabelt.

Grunnlaget for denne oppgaven, var basert på personlig interesse og nysgjerrighet for temaet. Datainnsamling og analyse tar mye tid og det er ikke mulig å ekskludere muligheten for at det i løpet av en såpass lang prosess kan bli påvirket av personlige holdninger. Det er likefullt viktig å understreke at det har vært et mål i seg selv å undersøke dette så objektivt sett som mulig, og i minst mulig grad la oppgaven preges av personlige holdninger.

Etiske dilemmaer

Det er i oppgavens interesse å kunne formidle en presis oppfatning av undersøkelsen. Oppgaven etterstreber likefullt å presentere informasjonen med total anonymisering av informantene, da samtlige er tilknyttet et relativt lite miljø. Dette gjelder også for informantenes uttalelser, da «all virksomhet som får konsekvenser for andre mennesker, må bedømmes ut i fra etiske standarder» (Johannessen et al 2009 s.91). Det er viktig å ha fokus på å kunne presentere korrekt informasjon som ikke gir et feilaktig bilde som kan skade informantenes integritet eller deres omdømme.

Nasjonalparkstyrets handlingsrom og muligheter i forvaltningen er basert på hvilken myndighet de er delegert og hvilke rammer de må operere innenfor. I dette kapitlet ønsker jeg å tydeliggjøre hva som menes med begrepene.





5. TEORI

«Alltid ligger du der i ensom høyhet, milevidt bort fra alt annet fjeld, et hildrende «slott over slott», gråherdet, hvitstripet, værsmuldret, sagnomsust, Soria-Moria-slottet i norsk fjellnatur.»

- Dikteren Theodor Caspari (1853–1948) om Rondane





5.1 Aktør, struktur, rammer og rolle

For nasjonalparkstyret er det flere forhold som definerer styrets rolle og handlingsrom. Dette kapittelet omhandler hva som ligger i de ulike begrepsdefinisjonene.

Både aktør og struktur er begreper som beskrives i ulike samfunnssituasjoner. **Aktør** kan være både en organisasjon, et individ, et styre eller et departement i staten – en aktør er med andre ord en, den eller det som utfører en handling (Benjaminsen & Svarstad 2002). Hva aktøren(e) utfører, beror på deres «... mer eller mindre klare målsettinger og verdier ...» (Benjaminsen & Svarstad 2002 s.17). Disse målsettingene kan være forankret i strukturer, som sier noe om hva aktørene er tenkt å utføre.

Struktur er rammene handlingen utføres innenfor og er det som gir avgrensningene for aktørens muligheter. Strukturer kan deles inn i fysisk, sosial, teknologisk eller kulturelle strukturer, hvilket vil bygge på relasjonene mellom delene i den organiserte helheten (Hatch 2001). Organisasjonsstrukturen viser hvordan de ulike forvaltningsnivåene forholder seg til hverandre og hvordan myndigheten kan delegeres, dersom det er hjemmel for dette. Strukturer må således forstås som viktige da de fordeler makt og gir ulike interesser og hensyn varierende grad av innpass i beslutningsprosessen (Christensen et al. 2005).

Strukturer kan med andre ord være menneskeskapt og dermed også mulig for aktørene å endre eller påvirke. Naturgitte forhold er også en del av strukturene som aktørene må forholde seg til, disse er naturlig nok også vanskeligere å endre eller tilpasse etter aktørenes behov (Benjaminsen & Svarstad 2002).

Rammer, eller avgrensninger, kan være avgrenset etter geografisk avgrensning, tematisk eller eksempelvis organisatorisk/ sektor avgrensning, i konkret eller mer abstrakt form (Christensen et al 2005; Heiberg 1999). Forvaltningen må forholde seg til en rekke rammer som avgrenser ansvarsområder eller aktørenes rolle. Rammene vil være med på å klargjøre aktørenes rolle og føringene for forventningene. Statlige forventninger vil ofte være mer generelle enn statlige planretningslinjer og -bestemmelser som konkretiserer hensyn innenfor enkelte områder (MD 2011 s.5). De statlige forventningene er avgrenset for utvalgte temaer, som *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (MD 2011), som er avgrenset til planlegging etter PBL (MD 2011).

Rammene er med på å klargjøre hvordan forvaltningen kan styre og hvilket ansvarsområde de skal forvalte

etter, de legger med andre ord visse forventninger til hva som er aktørens rolle. Prinsipper, som de miljørettslige i Naturmangfoldloven, legger klare rammer for nasjonalparkstyrets handlingsrom, spesielt i hvilken grad de kan tolke rammene og bruke forvaltningsskjønn (se kapittel 6.3). Plan- og bygningsloven og Forvaltningsloven legger rammer for saksbehandling, tidsfrister og krav om habilitet.

Rolle kan beskrives som «en struktur som består av rolleforventninger og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan det bør eller skal utføres» (Christensen et al. 2002 s.19). Med en struktur basert på normer, som knytter forventninger til hvordan aktørene skal eller bør handle i kraft av sin rolle (Christensen et al. 2002), er det likevel viktig å understreke at en struktur ikke forteller om den faktiske adferden, men om den adferden som er ønsket. Organisasjonskart er en visuell måte å fremstille aktørens struktur på, med bokser og piler vises forventningene som er tilknyttet de ulike aktørene – og hvordan aktørene er tenkt å forholde seg til hverandre og hvem som har hvilke ansvarsområder (Christensen et al. 2002).

Nasjonalparkstyret forholder seg til de fastsatte rammene og strukturen for hva som er deres handlingsrom. Rammene er fastsatt mens strukturen åpner for visse forventninger, særlig blant andre aktører som er berørt av verneområdet (kommuner, grunneiere, næringsaktører og andre rettighetshavere). Disse aktørenes forventninger er ikke bundet, og vil kunne endres med ulike samfunnsforhold og politikk. Graden styret benytter seg av handlefriheten innenfor strukturen er interessant.

5.2 Handlingsrom, mandat og myndighet

Denne oppgaven bruker begrepet **handlingsrom** for å beskrive nasjonalparkstyrets muligheter til å forvalte etter sitt politiske skjønn, i henhold til sitt mandat. Lovgivningen gir forvaltningen, nasjonalparkstyret, fullmakter til å treffe avgjørelser på grunnlag av skjønn som kombinerer regelanvendelse med skjønnsutøvelse (Gisle 2005 s.269). **Forvaltningsskjønn** forstås her som avgjørelser hvor det ikke følger av lov eller forskrift hva avgjørelsen skal gå ut på. De juridiske forholdene vil likevel ofte gi anvisning på at det er adgang til å bruke forvaltningsskjønn. Vurderingene tas ut fra en vurdering av hva som er hensiktsmessig, nyttig, fornuftig og rimelig (Gisle 2005 s.114 og 300).

Mandat kommer av det latinske ordet *mandatum* som

betyr fullmaktsavtale. Fullmakt i forvaltningsrett vil si delegering av avgjørelsesmyndighet som retten til å foreta rettslige disposisjoner (Gisle 2005 s. 107). En juridisk eller fysisk person gir en annen rett til å foreta rettslige disposisjoner på sine vegne (s.119). Mandat kan også være sete for et parti eller område i en folkevalgt forsamling, og mandat er også en eldre betegnelse på tilsynsområde (Gisle 2005 s.179). Ved å tildeles et mandat, har aktøren myndighet til å treffe bindende avgjørelser.

Myndighet er et rettslig fenomen (Boe 2007 s.26). Den aktøren som har myndighet, har også evnen til å treffe beslutninger med bindende virkning (Boe 2007). Myndighet beskrives også som kompetanse og er en annen betegnelse innen juss-terminologien. Klassisk myndighetsutøvelse vil, i følge Boe, si å treffe beslutninger (s.613). **Makt** trekkes frem av Boe som et mye brukt begrep og som blir brukt unøyaktig fremfor *myndighet* (2007 s.26). Med maktbegrepet referer Boe til et samfunnsvitenskapelig perspektiv, en faktisk tilstand hvor man har innflytelse.

Forvaltningen er delegert makt og myndighet fra et høyere nivå for å realisere målene som de politiske myndighetene legger gjennom lovgivingen og andre beslutninger (Boe 1993 s.577).

Å delegerer myndighet vil så «å utruste andre med myndigheten som en selv har» (Boe 1993 s.475). Delegation omtales i flere lovverk som *fullmakt*, eller *overdragelse av myndighet*, uten at den som delegerer mister sin, vedkommende utruker andre med myndighet uten å tape evnen selv (Boe 1993). Myndigheten delegeres internt eller eksternt, der *interndelegasjon* vil si delegering innenfor samme organ og *eksterndelegasjon* vil si delegering til andre organer (Boe 1993 s.476-478). Lokal forvaltning innebærer at kommunene enkeltvis eller sammen har fått vernemyndighet (Falleth & Hovik 2008). Nasjonalparkstyret er dermed delegert myndighet direkte fra Miljøverndepartementet (MD 2011).

Delegering (av latin å *overføre/overlate*) av beslutningsmyndighet fra et organ til et annet, eller internt innenfor et organ, er som regel hjemlet i lovverket, hvis ikke vil andre rettskilder avgjøre om delegering kan finne sted (Boe 2009). Gisle hevder at «en hovedregel er at departementet kan delegerer sin avgjørelsesmyndighet hvis annet ikke er bestemt, mens det må avgjøres mer konkret for andre organer.»

Nasjonalparkstyret i Rondane er, som en forvaltningsaktør, tildelt sitt mandat fra Miljøverndepartementet som legger de juridiske

rammene for styrets arbeid. Myndigheten nasjonalparkstyret har fått delegert gjennom sitt mandat, gir styret hjemmel for å bruke forvaltningsskjønn innenfor de fastsatte rammene som følger med delegasjonen. Rammene vil sammen med forventningene fra andre aktører til styrets struktur, definere nasjonalparkstyrets handlingsrom.

5.3 Tolkning av lovverket og verneforskrift

I tolkning av lover menes både lover vedtatt av Stortinget (som Naturmangfoldloven), men også regler av lavere rang som forskrifter (Gisle et al 2005). Gisle viser til at den naturlige språklige forståelsen av teksten er utgangspunktet for tolkingen, men ordene vil normalt bli gitt den betydning de hadde da loven ble gitt - eksempelvis forstås Grunnlovens *bør* som *skal* (Gisle et al 2005 s.102). Tolkning vil med andre ord være å finne meningsinnholdet i en regel (Boe 2007 s.65).

Fleire lover i Norge regulerer ulike typer aktiviteter, tiltak, bruk og planer som berører natur (MD, 2012). Forvaltningen fatter i hovedsak to typer beslutninger som berører naturmangfold. Foruten forskrifter er det *lovbundne* vedtak hvor det fremgår av loven hva vedtaket skal gå ut på og saker «... hvor forvaltningen har fått rom for såkalt fritt skjønn, eller ulike tolkninger i sin myndighetsutøvelse» (MD 2012 s.7). De reglene som hjemler skjønnsutøvelse gir ifølge Boe (2007) *frihet til å skjønne* og ikke plikt eller rettskrav om dette (s.74). Skjønnsutøvelse ved en lov eller forskrift beror altså på å velge *om* og *hvordan* myndigheten skal brukes, innenfor lovens rammer (Boe 2007 s.74).

Formålsbestemmelsen i den aktuelle loven og dens forarbeider vil ofte gi føringer for hvilke hensyn forvaltningen skal vektlegge i slike saker (MD 2012 s.7). Instruks, rettspraksis og andre rettskildedefaktorer gir også retningslinjer for hvordan skjønnet skal utøves (Gisle et al 2005).

Boe viser til at *forvaltningsskjønn* er friheten forvaltningen har til å avgjøre hvordan deres myndighet skal brukes – eksempelvis godta eller avslå en søknad. Den mer vidtrekkende friheten forvaltningsmyndighetene kan ha til å utøve skjønn, er med hensyn til om det skal gripes inn, og på hvilken måte inngrepet skal skje (Boe 2005 s.76-77).

For nasjonalparkstyrets eventuelle handlingsrom, vil det dreie seg om styrets mulighet for skjønnsutøvelse i forvaltningen av nasjonalparken med hjemmel i naturmangfoldloven, verneforskriften,



forvaltningsplanen, skjøtselsplanene og annen relevant rettspraksis, og muligheten til å velge innenfor de gitte rammene om og hvordan skjønsmyndigheten skal brukes (Boe 2007).

5.4 Bruk og vern

Allemannsretten er forankret i den norske folkesjelen med lange tradisjoner. Rettigheten anses å være både en folkerett til å ferdes fritt - også over en annens eiendom (utmark)(Gisle et al 2005. s.14) og som en verdi i seg selv i markedsføringen av Norge som reiselivsdestinasjon.

Områder vernet etter naturmangfoldloven, slik som nasjonalparker, er tradisjonelt heller ikke hevet over denne rettigheten som er lovfestet blant annet gjennom Friluftsløven av 1957 § 1²⁰ og NML§35 annet ledd andre punktum²¹. Utfordringene og diskusjon rundt *hva som skal vernes og hva som kan brukes, og i hvilken grad er, som presentert i de foregående kapitler, både en aktuell og pågående diskusjon.*

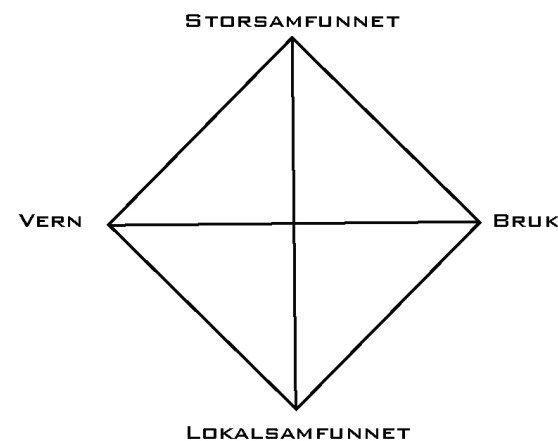
Norsk verneforvaltning har nå en økende vektlegging av lokalsamfunnsinteressene, også relatert til turistaktiviteter i nasjonalparkene (Haukeland, 2011). Dette er i samsvar med en endring i oppfattelsen rundt verneområder, der en erkjennelse om at vern i mange tilfeller forutsetter bruk (Lundberg et al. 2013).

Stokke (2013) viser til en holdningsendring fra vern mot bruk, til vern gjennom bruk og hvordan man får fokus på muligheter mer enn begrensinger. Haukeland (2011) peker på holdningsendringen i forvaltningen som et pågående paradigmeskifte, som beveger seg fra kun fokus på verneprosesser og mot forvaltning av eksisterende vernede områder. Der fokuset før var i naturvern *mot* menneskelig bruk og påvirkning, er tendensene nå stadig oftere at forvaltningen ivaretar *både* naturen og reiselivsinteresser (Haukeland 2011 s. xi). Aas og Vistad peker på at det i all hovedsak ser ut til å omfatte tilrettelegging for *tradisjonelle* bruksmåter som friluftsliv og undervisning, ispedd turisme, energi og samferdselsproduksjon (2003 s.7).

20 § 1. (Lovens formål) Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.

21 §35. (nasjonalparker) annet ledd andre punktum - Ferdsel til fots i samsvar med friluftsløvens regler er tillatt. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i en nasjonalpark, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster.

Heiberg (1999) viser til at konfliktdimensjonen rundt vern-bruk i hovedsak gjelder valg av *strategien* for utnytting av arealene. Heiberg illustrerer konfliktdimensjonene (figur 2) i diskusjonen mellom verne- og næringsinteresser slik:



To konfliktdimensjoner ved planlegging i kulturlandskapet (Eli Heiberg, 1999 s.97)

Figuren illustrerer konflikten bruk-vern og aktørdimensjonen storsamfunn-lokalsamfunn. Både politiske, historiske og næringsmessige faktorer fremheves av Heiberg som vesentlige for konflikten. Konfliktdimensjonen **bruk-vern** beveger seg fra ytterpunktet om vern mot alle andre bruksformer enn tradisjonelt landbruk, til tillatelse til utbygging og industriell utnytting av naturressursene. Aktørenes verdisyn vil derfor prege konflikten (Heiberg 1999 s.97). Heiberg viser til oppfatningen av naturen som en *nytteverdi* som bør utnyttes versus verdisynet som representerer ønsket om å avstå fra å utnytte ressursene av hensyn til formål som forskning, rekreasjon, friluftsliv og fremtidige generasjoner (s. 97-98).

Den andre dimensjonen i konflikten kaller Heiberg *aktørdimensjonen* - mellom **storsamfunn** og **lokalsamfunn**. Konfliktdimensjonen belyser her hvem som har rett til å styre utviklingen og bruken av ressursene, og i hvilken grad partene har mulighet til å påvirke ressursforvaltningen. Heiberg peker på staten og nasjonale organisasjoner som eksempler på storsamfunnet, mens kommunene, grunneiere og lokal organisasjoner kjennetegner lokalsamfunnet på den andre siden. Storsamfunnet presenteres som representant for majoritetens/ en stor gruppes interesser, og som ser naturressursene som noe mange har rett til. Lokalsamfunnet ønsker å beholde selvråderett over egen eiendom – som kan være selve naturressursen eller nærheten/tilknytningen til denne (s. 98).

Aktører i lokalsamfunnet hevder de er best egnet til forvaltningen av ressursene på grunn av sin historiske rolle som forvalter, og at de derfor også i fremtiden vil forvalte disse best. Storsamfunnet ønsker på motsatt side å sikre allmenne interesser og å bevare verneverdien, og legger også til grunn at *«forvaltningen som fremmet verneverdiene er endret eller presset i dag»* (Heiberg 1999 s. 97). Holdninger og verdisyn preger med andre ord begge konfliktlinjene og Heiberg understreker at *«prinsipielle syn på individuell frihet vs. fellesskapets beste, sentral vs. desentralisert styring og markedsstyring vs. samfunnsstyring – i stor grad vil gå over i hverandre»* (s. 99).

Konfliktdimensjonene i Heibergs figur plasserer ofte debatten om lokal sjølråderett over ressursene versus sentralstyrt vernepolitikk på storsamfunn-lokalsamfunns linjen. Heiberg understreker at debatten like gjerne kan kobles til bruk-vern dimensjonen. Rammebetingelsene er fastsatt på nasjonalt nivå og vil dermed påvirke den lokale ressursutnyttelsen. Dette innebærer at lokal ressursutnyttelse oppleves å være like sentralstyrt som vernepolitikken (s.99).

Det politiske bakteppet er med andre ord en sentral faktor til hvordan man forholder seg til bruk-vern. Landbrukspolitikken har i stor grad basert seg på subsidier for å nå de politiske målene, mens miljøvernmyndighetene i større grad har valgt en strategi med forbud og restriksjoner. Dette fremheves av Heiberg som en naturlig grunn til at grunneiere og aktører i lokalsamfunnet heller går inn for bruk *«subsidiert gjennom landbrukspolitikken, enn vern regulert av miljømyndighetene»* (Heiberg 1999 s.99).

Heiberg viser til den *segmenterte stat*, der *«konfliktlinjene går gjennom offentlig nivå og sektor og ikke i mellom dem»* og at konfliktlinjene derfor følger sektorene og ikke nivåene i offentlig forvaltning – eksempelvis mellom landbruk og miljøvern (1999 s. 99-100). Disponeringen av naturressursene er i stor grad er avhengig av statlige føringer der Miljøverndepartementet er aktør på vernesiden og Næringsdepartementet på brukssiden. Skillelinjene går altså mellom sektorene og ikke mellom staten (storsamfunnet) og lokalsamfunnet (Heiberg 1999). I Rondane ser vi flere eksempler på dette, blant annet under utarbeidelsen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten (mer om disse forvaltningsutfordringene i kapittel 8).

5.5 Naturbasert reiseliv

Reiseliv som fenomen og næring og Naturbasert reiseliv

Naturen er et viktig, om ikke det viktigste grunnlaget for utvikling av reiselivet i Norge og Norden (Fredman & Tyrväinen 2010). Dette kapittelet vil ta for seg hva denne oppgaven legger i begrepet naturbasert reiseliv, hvordan dette har utviklet seg i de senere år og utfordringene omkring dette.

Naturbasert reiseliv omfatter et stort mangfold av aktiviteter, fra sol-og-bade-ferie til økoturisme, der sistnevnte ofte betraktes som *ekte* naturbasert turisme (Mehmetoglu 2007). Likevel er forskere i hovedsak enige om at naturbasert reiseliv kan betraktes – vidt – som direkte å nyte og oppleve en relativt uberørt natur (Mehmetoglu 2006).

Valentine (1992) deler definisjoner av aktivitet og opplevelser innenfor naturbasert reiseliv inn i tre nivåer, ettersom hvor mye de avhenger av naturen og dens kvaliteter. Aktiviteter på nivå 1 er helt avhengig av naturen. På nivå 2 forsterkes aktivitetsopplevelsen av naturen, mens det på nivå 3 er en tilfeldighet at aktiviteten oppleves i naturen (Mehmetoglu 2007. s.26). Naturbasert turisme blir ofte referert til som *«opplevelser og/eller aktiviteter som er direkte avhengige av naturen»* (Mehmetoglu 2007 s.26), hvilket også passer med denne oppgavens definisjon av begrepet naturbasert reiseliv – *turisme som finner sted i, eller er avhengige av, naturen.*

Kamfjord (1999) viser til at reiselivet ikke utgjør en enhetlig næring, men et konglomerat av aktører fra ulike sektorer og næringer som har sine forventninger og oppfatninger mht. det å tilhøre næringen (s.70). De ulike små og store bedriftene må forholde seg til at næringen har preg av å være halvoffentlig og reiselivets grunnleggende behov av elementer som natur, kultur, infrastruktur og fellesgoder blir i det store forvaltet av det offentlige (1999 s.70).

Reiseliv er en av verdens største næringer (Kamfjord 1999) og er i distrikts-Norge blant de næringene som har et reelt potensial for vekst (Fylkesmannen i Oppland 2013). Naturbasert reiseliv øker med interessen for natur- og kulturopplevelser, og særlig i de norske fjellområdene er dette en stadig økende trend. Haukeland (2011) peker også på de sosiale verdiene som ligger i nærhet til natur og mulighet for naturbaserte aktiviteter og opplevelser (s. xi).

Mehmetoglu (2007) viser til hvordan blant annet naturbasert turisme de siste to tiårene har vokst 10-30 prosent årlig i Norge, og betydelig raskere enn



annen turisme. For øvrig kan nærmere 60 prosent av internasjonale turister kategoriseres som naturbaserte (Mehmetoglu 2007 s.17).

Den store veksten i naturbasert reiseliv og friluftsliv generelt blir av flere sett i sammenheng med det økte fokuset på naturvern og verdsetting av ikke-materialistiske verdier som alle har råd til (Mehmetoglu 2007 s.13), selv om det er blitt "big business" knyttet til friluftsutstyr og alt annet man også her kan bruke penger på. En annen årsak til den stadige veksten i naturbasert reiseliv, henger sammen med at flere bor i bynære strøk, med en travel hverdag der det blir lite tid til overs for å nyte naturen i hverdagen.

Når landskapet i stadig større grad blir tatt i bruk til ulike former for naturbasert reiseliv, er disse aktivitetene ofte konsentrert til tidsbegrensede perioder, ettersom hvilken sesong aktiviteten avhenger av.

«Sommeren er stutt i fjellet»

Dette gir et stadig økende behov for planlegging av turismen, for å gjøre denne i størst mulig grad bærekraftig og i tråd med naturens tålegrense – og der bruksinteresser ikke går på bekostning av verneverdiene. Naturbaserte aktiviteter er ofte arealkrevende og involverer et bredt spekter av brukere (Fredman & Tyrväinen, 2010).

Mehmetoglu understreker derfor viktigheten av planlegging, og peker særlig på hvordan offentlig sektors rolle som en upartisk aktør – som representant for befolkningen og uten egne kommersielle interesser – i forvaltningsspørsmål spiller en viktig rolle i å utarbeide strategier og føringer for bærekraftig turisme (2007 s.124). Med bærekraftig reiseliv legges naturens egen- og bevaringsverdi til grunn, og turisme må ses som en aktivitet som må administreres slik at både lokalsamfunnet og de besøkende kan trekke fordeler av den – også på lang sikt (Kamfjord 1999). Det er viktig at næringen respekterer lokalitetens forhold slik at det er en harmoni mellom de fastboende og de besøkende. Kamfjord peker på at i en verden der forandringer er uunngåelig, er det turistnæringen, lokale myndigheter og miljøorganisasjoners plikt å sørge for at tilpassingen ikke går på bekostning av de gjeldende prinsipper som foreligger og at aktørene sammen jobber for en praktisk tilnærming til disse (Kamfjord 1999 s.217).

Haukeland (2011) viser til at veksten i naturbasert reiseliv ofte blir oppfattet som et etterlengt bidrag for næringsutvikling og arbeidsplasser for flere mindre – ofte perifere – tettsteder tilknyttet nasjonalparkene. Dette var også hovedgrunnen til at naturbasert

reiseliv ble innlemmet som et eget mål av regjeringen i Fjellteksten, St.prp.nr65 (2002-2003) (se kapittel 3.1). I Fjellteksten omtales begrepene «miljøbasert reiseliv» og «miljøtilpasset reiseliv», der miljøbasert brukes om det «substansorienterte», med utgangspunktet i miljøet (natur og kulturminner), mens miljøtilpasset reiseliv baserer seg på å påvirke det ytre miljøet i minst mulig negativ grad (konsekvensorientert).

Fjellteksten var ment som et politisk initiativ for i større grad kunne legge til rette for at nasjonalparkene – ofte lokalisert i perifere fjellregioner med forholdsvis høy fraflytting og en nedgang i næringsmuligheter – kan fungere som næringsmuligheter for bygdesamfunn som ellers kan være preget av tilbakegang i tradisjonelle næringer som landbruk (Haukeland, 2011).



6. OMRÅDEBESKRIVELSE

«Ingen skal fortelle meg at villreinen trives langs veikantene, eller at fjellrypas naturlige tilholdssted er søppeldyngen ved de utallige hytter bortover alle fjell. Vi må ha veier, og folk skal få sette seg opp hytter, det er vel alle enige om. Vi må bare passe på å reservere enkelte områder før det er for sent. En del av våre rovdyr og fugler har krav på å bli fredet. Ikke bare fordi det er synd at de skal bli utryddet, men også ut fra et viltmessig synspunkt.»

- Normann Heitkøtter, DNTs årbok 1960





Forvaltning av vernede områder er bred og mangfoldig, enkelte steder er verneprosessen og forvaltningen i ettertid så godt som uproblematisk. I Rondane har diskusjonen omkring hvem, hva og hvordan gått over mange år. Dette kapitelet vil gi et innblikk i hvordan forholdene er for denne oppgavens studieområde – Rondane nasjonalpark.

6.1 Rondane nasjonalpark – en kort introduksjon

Rondane nasjonalpark ligger i høyfjellsområdet mellom Hedmark og Oppland. Nasjonalparken ble opprettet som Norges første i 1962 og utgjør fjellmassivet som skiller Gudbrandsdalen og Atndalen. Formålet med vernet var å «ta vare på et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde, ta vare på et høyfjellsøkosystem med et egenartet og variert biologisk mangfold, ta vare på sentrale leveområder til villreinstammen i Rondane, sikre variasjonsbredden i naturtyper som Rondaneområdet omfatter, herunder innslag av høyereliggende bjørke- og barskog, bevare landskapsformer og særpregede geologiske forekomster, ta vare på verdifulle kulturminner. Allmennheten skal fortsatt ha anledning til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.»

Nasjonalparken ble utvidet den 24. oktober 2003 og dekker i dag et område på 963 km². Kommunene Dovre, Sel, Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu i Oppland og Folldal og Stor-Elvdal i Hedmark er alle berørt av parken. Rondane omfatter et mangfoldig fjellområde med frodige fjelldaler, lavdekte flyer og mektige fjelltopper – hvorav ti stykker på mer enn 2000 moh, der Rondslottet med sine 2178 moh ruver høyest (DN 2013).

Kulturbærer

Fjellområdet har hatt stor påvirkning på den norske kulturarven, og flere av de store dikterne reiste i området og samlet folkesagn fra dalområdene. Mest kjent fra Rondaneområdet er Harald Sohlbergs (1869-1935) maleri *En vinternatt i Rondane* og ikke minst, Henrik Ibsens (1828 – 1906) *Peer Gynt* fra 1867, omtalt som Norges nasjonalverk. Handlingen er knyttet til kjente folkesagn og sammenvevd av flere faktiske personer som har levd i Gudbrandsdalen og verket beskriver flere områder i Rondane, blant annet Spranget der Peer ridende på bukken hoppet over.

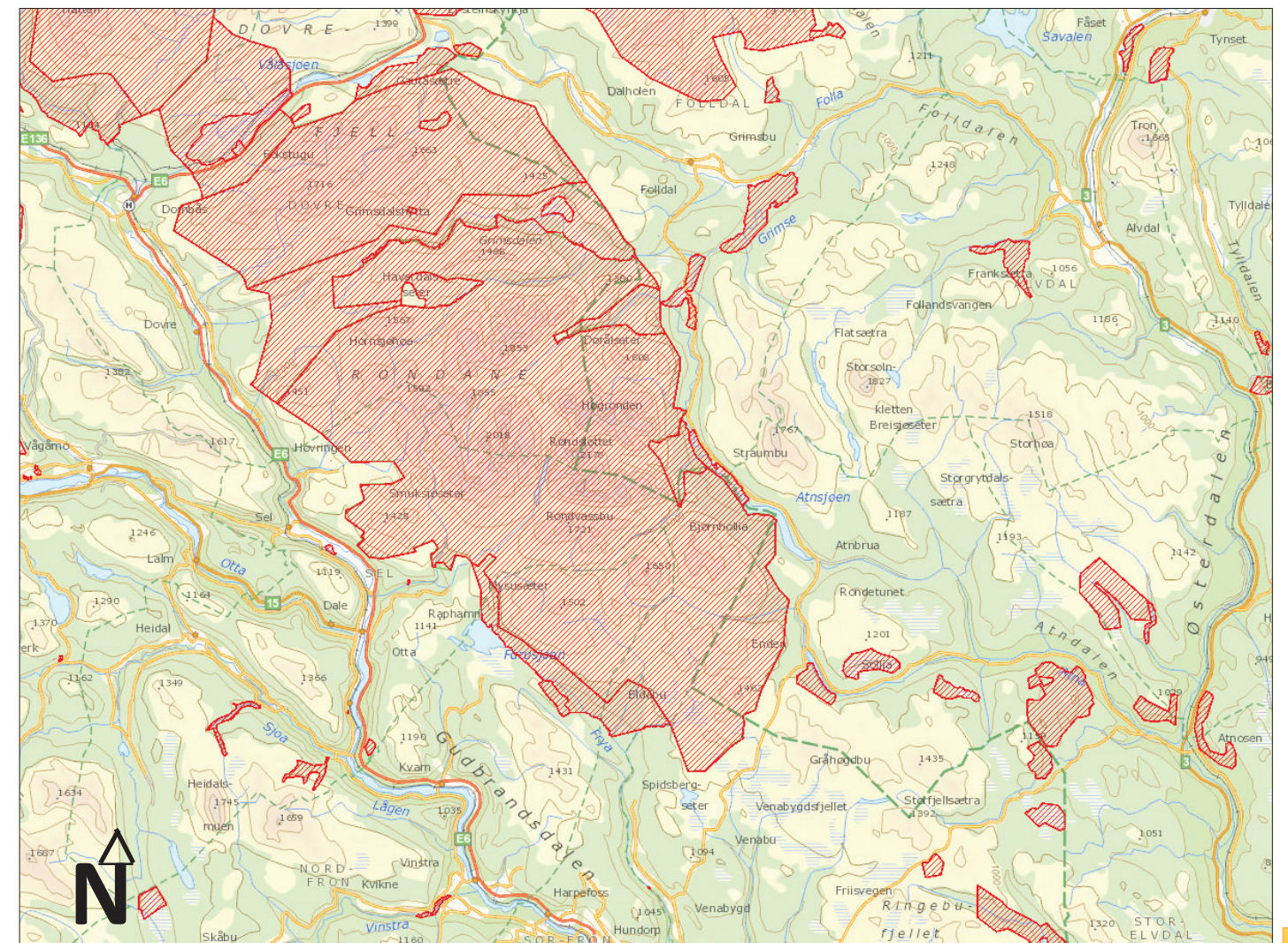
Landskapet

Rondane vitner den dag i dag om en rik fangstkultur og helt siden steinalderen har mennesket oppsøkt Rondane og høstet av ressursene der. Det er gjort flere arkeologiske funn av både boplasser og gravrøyser (DN 2013). Flere steinbuer, reist på 1800-tallet er blant synlige kulturminner i dag, og disse har vært jaktbuer for alt fra engelske lorder på jakt til eventyrsamlere som Asbjørnsen (DN 2013). De gamle massefangstanleggene vitner både om den store virksomheten som har foregått i det karrige fjellområdet, men også om hvilke områder villreinen har vandret i gjennom generasjoner, og anses derfor å ha stor nasjonal betydning (DN 2013).

Istiden har i stor grad satt sitt preg på landskapet, med dype botner og breelver som har skåret ut trange juv. Steder hvor isrestene lå grusdekket har enkelte steder formet store søkk i terrenget – kalt dødisgroper (DN 2013). Landskapet er i dag preget av karrig berggrunn og fattig vegetasjon der lav og lyng dominerer, selv om enkelte områder trues av en stadig stigende tregrense. Rondane er i perioder et svært populært område for ulike former av fjellturisme. Både fjellvandrere og jegerne nyter godt av naturressursene, og det er mange merkede stier og overnattingsmuligheter (DNT 2013).



Foto: Thomas Gundersen



Kartet viser avgrensingen av Rondane, med Gudbrandsdalen i øst, og Folldal og Østerdalen i vest. Kilde: Miljødirektoratet, Naturdatabase



6.1.1 Villreinen

Villreinstammen i Rondane stammer fra den opprinnelige ville fjellreinen som før levde i store deler av Europa etter siste istid. Reinen har vært i Norge siden innlandsisen trakk seg tilbake for ca 10.000 år siden (Andersen & Hustad 2004). Stammene som i dag lever i atskilte flokker i Rondane og på Dovrefjell, hørte tidligere til i en samlet stamme som vandret over store arealer, men er nå splittet på grunn av menneskeskapte barrierer i naturen – som jernbane, veier og bebyggelse (DN 2013).

Villreinen er en svært arealkrevende art og omtales som «*fjellets nomade*». Forskerne mener å «... *anta at store og sammenhengende fjellområder er nødvendig for at villreinen skal sikres gode leveforhold i framtida*» (Andersen & Hustad 2004).

I Rondane er de gamle fangstanleggene gode indikasjoner på hvor reinen har beveget seg. Det er likevel stor uenighet om hva og i hvilken grad ulike menneskelige inngrep berører villreinen. For å få et klarere etterprøvbart bilde av reinens levemåte, satses det stort på ulike registreringer av reinens ferdsel og trekkruiter. Det favner for vidt for denne oppgaven å gå inn i villreinproblematikken som et eget felt, men det er liten tvil om at villreinen som en ressurs, både i forhold til jakt, naturopplevelser og tradisjoner og dens arealbehov har vært – og vil nok være et forvaltningstema i mange år fremover.

Norge er internasjonalt forpliktet gjennom Biodiversitetskonvensjonen og Bernkonvensjonen²² til å ta vare på den europeiske villreinen og verdien den representerer økologisk og kulturelt (Norsk villreinsenter, 2008). På nasjonalt nivå er bevaring av villreinen listet som et nasjonalt mål, til tross for at den ikke står på den norske rødlista. Fordi Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestanden, har vi likevel et spesielt ansvar for å ta vare på villreinen og de leveområdene den har (Regional plan Rondane-Sølnkletten 2010 s.4). St.meld. nr.21 (2004-2005) lister opp sikring av villreins leveområder som et nasjonalt resultatmål og signaliserer opprettelse av *Nasjonale villreinområder*. St.meld. nr. 26 (2006-2007) følger opp med å fastslå at kunnskapsgrunnlaget for villreins leveområder må heves.

²² **Bernkonvensjonen** - Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder, internasjonal avtale om vern av dyr og habitater inngått i 1979 og trådte i kraft 1. juni 1982. Konvensjonen er undertegnet av de 39 medlemslandene i Europarådet, EU og flere afrikanske land.

6.2 Bruk & forvaltningsutfordringer i Rondanes vernehistorie

Rondane ble i 1962 erklært som et naturfredet område og omtales dermed som Norges første nasjonalpark. Grunnen til at akkurat Rondane ble den første nasjonalparken, er at det ikke forelå planer for verken kraftutbygging eller gruvedrift. I tillegg var det et massivt lokalt engasjement for å få vernet området, noe som skiller seg fra de andre nasjonalparkoppsettene.

Norman Heitkøtter fremheves som den mest sentrale enkeltpersonen for initiativet, og for ham var hensynet til villreinen sentralt. Siden midten av 1950-tallet var det klart for folk som fulgte utviklingen at «*økt folkeferdsel ville bli den største trussel for villreinen i fremtiden*». Heitkøtter så at uten en samordnet styring av arealbruken, ville høyfjellet og levevilkårene for reinen bli ødelagt av inngrep (Bråtå 2005).

En verneprosess ville i dag vært gjennomført med Plan- og bygningsloven, men da denne loven ennå ikke fantes på midten av 50-tallet var det naturvernloven som la grunnlaget for et strengt regulert vern. Statens naturvernråd ble opprettet i 1955, men det var i praksis *Tremannskomiteen*²³ fra 1957 der Heitkøtter var leder, som styrte planprosessen for Rondane.

Fjellstyrene var sentrale i planarbeidet og Heitkøtters arbeid med å få fjellstyrene til å enes var betydelig. Det var også i fjellstyrenes interesse å bevare villreinen, både på grunn av tradisjoner, men også for de mulige inntektene reinen genererte i form av kjøtt – derfor ble forvaltningen av villreinen og dens leveområder drevet frem også av de lokale aktørene (Bråtå 2005).

I verneprosessen av Rondane var utfordringen å balansere hva som var mulig og ønskelig, med bevaringen av gamle rettigheter og kulturer. DNT var en utfordrende aktør i prosessen, da de ønsket vern, men samtidig hadde sterke interesser for egne anlegg. Bråtå viser til at selv om DNT var en viktig del av den lokal-nasjonale alliansen for det mest omfattende vernet, syntes de å ha en manglende forståelse for det lokale spillet om nasjonalparker.

Villreinen var et sentralt argument for vernet og hensynet til reinen veide tungt i de fleste avgjørelsene, mye takket være Heitkøtters arbeid. Mot innspurten av verneprosessen hadde han sett seg lei av diskusjonene, og spesielt med DNT der diskusjonene i stor grad omhandlet hvorvidt grensene skulle inkludere Spranget eller ikke. Heitkøtter oppsummerte sin misnøye med at: «*En viktig grunn til mishag, var DNTs ekspansjon i*

²³ **Tremannskomiteen** – ledet av Normann Heitkøtter ble valgt til å lede arbeidet med verneprosessen

området, mens bygdefolket, ifølge reglene, skulle "stenges ute". Jeg kan nevne at i de tilstøtende bygder Nord- og Sør-Fron, Sollia og Folldal, vant fredningstanken frem med en gang. DNT har skaffet oss som har arbeidet med dette, svært mye ekstraarbeid og ergrelser, med sine forskjellige tiltak» (Bråtå 2005).

Verneplanen ble overført til den nyopprettede statlige institusjonen *Naturverninspektøren* i 1960. Dette involverte kommunene langt mer enn tidligere. Overføringen av prosessen med verneplanen til Naturverninspektøren tok saken til et nasjonalt nivå, og planen ble mer tilpasset nasjonale aktører og argumenter, som av Bråtå legges fram ved at «... *aktørane la vekt på at Noreg skulle verne natur fordi at andre industrialiserte land gjorde det same. Vern av natur vart ei stadfesting på at Noreg, på line med andre land, nå var så industrialisert at vi måtte verne natur.*»

I begynnelsen var formålet med vernet av Rondane fra Heitkøtter sin side å legge til rette for villreinen. Da prosessen med verneplanen ble tatt til et statlig nivå, dreide fokuset seg om Rondanes rolle i norsk kultur- og litteraturhistorie, sammen med de naturvitenskapelige aspektene. Hensynet til villreinen falt derimot nærmest helt ut og ble heller ikke nevnt i den kongelige resolusjonen om vedtak av vernet i 1962.

I tråd med villreins økende regionale og nasjonale betydning i senere tid, blir hensyn til og ivaretagelse av villreinen igjen svært sentralt for utvidelsen av nasjonalparken i 2003 (Bråtå 2005).

Bråtå poengterer at hele verneprosessen rundt Rondane bærer preg av å bli utformet nærmest parallelt med utviklingen av de formelle linjene og ansvarsfordelingen innenfor forvaltningen. Dette innebærer at man må tåle noe prøving og feiling. Debatten om inngrep av ulik art er stadig tilbakevendende.

Fordi interessene er mange blir raskt konfliktene det samme. Bygdesamfunn og tettsted er i dag lokalisert helt opp mot grensene til dagens nasjonalpark. Flere av de omkringliggende kommunene er blant Norges største hyttekommuner, noe som gir utfordringer mht. en betraktelig større befolkning visse tider av året. Samtidig sliter flere av kommunene med nedgang i befolkning og arbeidsplasser. Ønsket om å kunne utnytte de naturgitte mulighetene er med andre ord en mulig drivkraft for å snu trendene (Regional plan for Rondane-Sølnkletten 2010).

Mangfoldet innenfor brukerinteressene i området, der landbruksnæring, hytter, reiseliv og friluftsliv utgjør hovedtyngden, genererer igjen et behov for hogst,

motorferdsel, bruk og vedlikehold av veier og bygninger samt tilrettelegging for friluftsliv (forvaltningsplanen 2009). For å begrense konflikten mellom villrein- og brukerinteressene foreslår forvaltningsplanen (2009) en rekke tiltak som krever en *aktiv forvaltning*. Tiltakene som iverksettes overvåkes nøye for å følge de forskjellige innvirkningene på naturmiljøet (s.2).

Haukeland (2011) viser til at lokale reiselivsentreprenører og lokale næringsaktører er helt avhengige av naturressursene som finnes i nasjonalparken. Forvaltningspolitikk og reguleringer representerer derfor muligheter og begrensinger for turismeaktiviteter og har slik direkte betydning for utviklingen av reiselivet i nasjonalparken. (Haukeland s. xiii)

6.2.1 Utvidelse av Rondane nasjonalpark

Utvidelsen av verneområdene i Rondane er en oppfølging av St.meld.nr. 62 (1991-92) *'Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge'* og Stortingets behandling av denne (DN 2013). Kongen i statsråd den 24. oktober 2003, vedtok opprettelse av Dovre nasjonalpark, utvidelse av Rondane nasjonalpark, opprettelse av Grimsdalen, Vesle Hjerkin, Dørålen og Frydalen landskapsvernområder, opprettelse av Mesætermyre naturreservat og utvidelse av Myldingi og Flakkstjønna naturreservater.

6.3 Rammer for forvaltningen

Forvaltningens ansvarsområder er definert av rammer som svarer til forvaltningsorganets tildelte myndighet.

Verneforskriften er det juridisk bindende vedtaket, truffet av Kongen i statsråd for hvert enkelt verneområde (NML § 34). Vedtaket kan, i henhold til loven, først vedtas etter en omfattende saksbehandling hvor alle berørte hensyn og interesser, både offentlige og private får gjøre seg gjeldende. Med private menes interesser til grunneiere og andre rettighetshavere (Bugge 2009). Naturmangfoldloven §§ 41 angår saksbehandlingen, og kan ved behov suppleres med forvaltningsloven. Dette gir vernet en varighet og styrke som skiller det fra vernet som kan gis gjennom kommunale arealplaner. Og det er selve verneforskriften for det enkelte området som definerer styrken i vernet. Forskriften behandles som enkeltforetak i forhold til grunneiere og andre rettighetshavere som blir berørt, jf. forvaltningslovens § 34 første ledd.

Verneforskriften beskriver formålet med vernet, samt retningslinjer for hva som kan tillates og ikke av virksomhet i området. Forskriftens viktigste



innhold er de forskjellige restriksjoner på bruk av området, ferdsel inkludert. Disse restriksjonene kan berøre både grunneiere, rettighetshavere så vel som allmennheten og kan legge restriksjoner på ferdsel eller annen utøvelse av allemannsretten etter friluftsløven (Bugge 2009 s.166). Et vernevedtak med tilhørende bestemmelser vil derfor kunne innebære en rådgighetsinnskrenkning med økonomiske konsekvenser for grunneiere. Naturmangfoldloven viser til at det samtidig med vernevedtaket skal legges frem et utkast til forvaltningsplan for området (§ 35 tredje ledd og § 36 fjerde ledd). Verneforskriften legger med andre ord juridisk bindende rammer for hva nasjonalparkstyret kan tillate i forvaltningen av Rondane, men de har mulighet til å bruke dispensasjonsretten der hvor forskriften eller forvaltningsplanen åpner for det.

Forvaltningsplanen for Rondane gir utfyllende retningslinjer til verneforskriftene. Planen omhandler Dovre og Rondane nasjonalparker, samt Frydalen, Dørålen, Grimsdalen og Vesle Hjerkin landskapsvernområder innenfor Hedmark og Oppland fylker. Planen ble godkjent i april 2009 og er den første versjonen av forvaltningsplanen for de store verneområdene i Rondane (Fylkesmannen i Hedmark og Oppland 2009).

Med unntak av punktene hvor verneforskriften viser direkte til forvaltningsplanen, er denne forvaltningsplanen juridisk bindende. Planen gjør rede for utfordringene ved dagens bruk, brukerinteressene i området og verneverdiene. Forvaltningsplanen er et fremtidsrettet plandokument, til bruk for avveining mellom bruk og vern. Innenfor rammene av verneforskriften, ved eventuelle motstridene interesser mellom bruk og vern, er hovedregelen at brukerinteressene må vike til fordel for verneformålet. Dette er en direkte kobling til de sentrale retningslinjene der føre-var prinsippet er sentralt (Forvaltningsplanene for de store verneområdene i Rondane, 2009).

Forvaltningsplanen har som hovedformål å ta vare på fjelløkosystemet med villreinen, samtidig som den skal gi anledning til utøvelse av «et enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging» (s.2). Forvaltningsplanen legger strategier for å møte forvaltningsutfordringene ved å kanalisere ferdsel, begrense tilrettelegging for ferdsel inn i sentrale fjellområder, begrense organisert ferdsel, overvåke villreinen og ferdsel for å kunne iverksette nødvendige tiltak samt utføre skjøtselsplaner for å ivareta kulturlandskap og biologisk mangfold med fokus på helhetlig informasjon (s.2).

Forvaltningsplanen er et verktøy for

forvaltningsmyndighetene og andre interessenter i området. Planen søker å bidra til målrettet og forutsigbar forvaltning på mange områder, men løser ikke alle spørsmål knyttet til forvaltning og bruk av verneområdene (s. 3).

Forvaltningsplanen beskriver mer detaljert enn verneforskriften hvordan området skal forvaltes og verneverdiene bevares innenfor de rammene som lovens bestemmelser og verneforskriften gir for området (Bugge 2009 s.168). Er det behov for aktiv bruk og andre tiltak for å verne om områdets særkvaliteter og verneverdier, skal det foreligge utkast til en skjøtselsplan samtidig med utkastet til forvaltningsplanen og vedtaket av verneforskriften (Bugge 2009).

Forvaltningsplanen utfyller retningslinjene for hva nasjonalparkstyret kan tillate og ikke. Forvaltningsplanen vil før eller siden bli tatt opp til vurdering mht. behov for revisjon. I den sammenheng vil styret som forvaltningsaktør ha mulighet til å kunne påvirke hvordan planen skal eller eventuelt bør fungere.

Skjøtselsplanen gjør rede for det enkelte verneområdets plan mht. tiltak innen skjøtsel, eksempelvis tradisjonell bruk av arealene som å vedlikeholde seterlandskap med beiting. Landskapsvernområdet Frydalen er et av verneområdene i tilknytning til nasjonalparken der det utarbeides skjøtselsplan. For Frydalen er det planlagt tiltak som beiting og vegetasjonsrydding, da gjengroing blir en stadig større utfordring. Den praktiske gjennomføringen er i samarbeid med Sødorp og Kvam Hesteavslag i henhold til NMF § 47, og dialog samt prioriterte områder er fremgangsmåten. Formålet med skjøtselsplanen er i samsvar med DN sin forvaltningshåndbok, der bevaringsformål defineres slik: *Bevaringsmål definerer den tilstanden en ønsker en naturkvalitet i verneområdet skal ha, de skal være målbare og presiseres i areal, nødvendige strukturer osv* (DN 2007). Beitedyr fremheves i skjøtselsplanen som det viktigste verktøyet for restaurering og vedlikehold av kulturlandskapet i Frydalen.

Skjøtselsplanen er nasjonalparkstyret og SNO sin plan for hvilke skjøtselstiltak som skal utføres med hjemmel i NMF § 47, i samarbeid med lokale aktører og grunneiere.

Fjellteksten

Stortinget henstilling til Regjeringen om å utarbeide en plan innen 1. oktober 2003, for bærekraftig bruk av utmark og fjellområdene i Norge, resulterte i Fjellteksten (St.meld.nr.65 (2002-2003)). Formålet skulle være å utrede retningslinjer for økt turistmessig bruk, både i de vernede arealene og utenfor, etter naturvernloven som

var gjeldende lovverk for forvaltning av naturen. Dette ble fremmet som et initiativ for å bidra til å støtte og dyrke fram utvikling av kvalitetsturisme, som ikke var i strid med miljøets naturlige, økonomiske, sosiale og kulturelle forutsetninger og tradisjoner.

«Regjeringen legger til grunn at «fjellområder» i denne sammenheng omfatter områder hvor verdier og særpreg i fjellet har betydning for næringsutvikling og lokalisering av bebyggelse» (St.meld.nr.65 (2002-2003) s 2). Fjellteksten må ses i lys av politiske myndigheters ønske om å redusere konfliktnivået rundt bruk og vern. For nasjonalparkstyret har det vist seg vanskelig å bruke fjellteksten i noen særlig grad, da denne på mange måter fremstår som utdatert etter at PBL, NML samt regjeringens reiselivsstrategi gjorde sitt inntog. Den har likevel en viss symbolsk effekt, og blir stadig referert til.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (NML) trådte i kraft i 2009 og er en sektorovergripende og tverrgående lov. Formålet med loven er å sikre en helhetlig kunnskapsbasert vurdering av problemstillinger som berører naturmangfoldet, for

bærekraftig bruk og vern (§ 1).

NML avløste naturvernloven av 1970, og dekker et bredere spekter enn sin forgjenger som nå inngår i naturmangfoldloven i kapittel V. Områdevern. Lovens tverrfaglighet kommer særlig til syne i kapittel II *Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*, som for første gang gir felles retningslinjer for hvordan alle beslutninger skal synliggjøre hvordan naturmangfoldet er vektlagt og vurdert (MD 2012. s.6).

Naturmangfoldlovens sektorovergripende virkning innebærer at samtlige sektorer har et ansvar for å implementere lovverket, i motsetning til den tidligere naturvernloven der forvaltningsmyndighetene hadde ansvaret alene. Sektorene skal integrere miljøhensynet i sin daglige forvaltning (Bugge 2009) og loven har dermed fått større påvirkningskraft enn den tidligere naturvernloven.

NML §§ 8-12 omtales i § 7 som prinsipper for offentlig beslutningstaking. Disse prinsippene supplerer krav og hensyn som følger av lovene som regulerer den aktuelle

Viktige lover	Miljøverndepartementets 11 resultatområder, og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på disse. Kilde: MD 2013										
	Levende hav og kyst	Livskraftige elver og innsjøer	Frodige våtmarker	Mangfoldige skoger	Storslått fjellandskap	Verdifulle kulturminner og kulturlandskap	Godt bymiljø	Aktivt friluftsliv	Giftrikt miljø	Ren luft	Stabilt klima
Plan- og bygningsloven											
Forurensningsloven											
Svalbarmiljøloven											
Naturmangfoldloven											
Friluftsløven											
Markaloven											
Viltloven											
Naturopsynsloven											
Motorferdselsloven											
Kulturminneloven											
Genteknologiloven											
Matrikkellova											
Geodataloven											
Laks- og innlandsfiskloven											
Fjellloven											
Klimavotloven											
Miljøinformasjonsloven											
Produktkontrollloven											

Miljøverndepartementets 11 resultatområder, og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på disse. Kilde: MD 2013



aktiviteten det søkes om (MD 2012 s.7). Så lenge de ulike myndighetene fatter beslutninger – også etter eget lovverk – som berører naturmangfold gjelder §§ 8- 12, også gjennom § 7, inngår disse både i saksforberedelsen og skjønnsutøvingen. «Plan- og bygningsloven og andre lover legger dermed sammen med naturmangfoldloven kapittel II rammer for aktiviteter og tiltak som påvirker naturmangfold» (MD 2012. s.7).

§§ 8-12 legges til grunn ved vurdering av tillatelse av tiltak eller ikke. Loven legger rammene for forvaltningens skjønnsutøving gjennom § 7, og stiller grunnleggende krav til at alle beslutninger skal bygge på kunnskap om naturmangfoldet, hvordan et planlagt tiltak vil kunne påvirke naturmangfoldet (§ 8) og tiltakets samlede belastning for naturmangfoldet (§ 10). Kan forvaltningen ikke gjøre rede for virkningene av tiltaket, er naturmangfoldet ytterligere sikret ved at føre-var-prinsippet tillegges stor vekt (§ 9) (MD 2012 s.7).

Det kan være nødvendig å fravike vernebestemmelsen i enkelttilfeller på samme måte som i arealplaner etter PBL. Naturmangfoldloven § 4.8 dispensasjonsbestemmelser har presise vilkår for å kunne gi dispensasjon og legger klare retningslinjer for forvaltningens skjønnsutøvelse. Dispensasjoner fra verneforskriften skal kun gis ved spesielle tilfeller eller av «hensyn til sikkerhet eller av vesentlige samfunnsinteresser.» Disse to vilkårene er fritatt fra å ikke «påvirke verneverdien nevneverdig,» eller være i strid vedtakets formål (Bugge 2009 s.167).

I enkelte områder er verneverdiene knyttet til tradisjonelt bruk eller utnyttelser av naturverdiene og en fortsatt bruk kan dermed være nødvendig (NML § 4.7 skjøtsel). Så fremt tiltaket er nødvendig står forvaltningen fritt til å treffe slike tiltak selv eller inngå avtale med grunneiere eller andre aktuelle for formålet. Naturmangfoldloven er for nasjonalparkstyret lovverket som regulerer de ulike verneområdene (lovens kapittel 5), og prinsippene for en kunnskapsbasert og bærekraftig forvaltning som skal sette vernehensynet fremst.

Plan- og bygningsloven er samfunnets viktigste verktøy for å oppnå en fornuftig bruk av arealene innenfor samfunns- og arealplanlegging så vel som byggesaksbehandling, og blir ofte omtalt som «*vår viktigste miljøvernlov*» (Bugge 2009). PBL er sektorovergripende, og bidrar til å samordne planer og tiltak både for og mellom de ulike samfunnssektorene og mellom stat, region og kommune, dvs. både horisontal og vertikal samordning (§ 1-1 annet ledd). Loven lager systemet for dette, men ikke for innholdet i planene – det vil bero på hva de er tenkt til å løse.

Plan- og bygningslovens samordnende rolle har som mål at samfunnsutviklingen kan ivaretas mest mulig effektivt og ses i et lengre perspektiv (Bugge 2009). PBL er også hjemmel for regionalplanlegging (PBL kapittel 8), som regel etter fylkesgrenser, men omfatter også interkommunalt plansamarbeid (PBL kapittel 9). Den regionale planen for Rondane-Sølnkletten er avgrenset etter tema, villreinen, og har som nevnt tidligere ikke direkte rettsvirkning for borgerne, men retter seg mer mot offentlige myndigheter. Vedtatt regional plan skal legges til grunn for både fylkesmyndighetene og kommunal og statlig planlegging (§ 8-2). Regional plan i henhold til PBL trekker opp retningslinjene for kommunal planlegging. Dersom en kommune velger å gå bort i fra den regionale planen, risikerer kommunen at fylkeskommunen som har vedtatt den regionale planen, kommer med innsigelse.

Regjeringens reiselivsstrategi

Nærings og handelsdepartementet la i 2007 frem Regjeringens reiselivsstrategi *Verdifulle opplevelser* som omfatter regjeringens visjoner og mål for reiselivspolitikken. Strategien fra 2007 legger tydelig vekt på innovasjon, kvalitet, områdeutvikling, kompetanse og et bærekraftig og godt profilert reiselivs-Norge. Som et resultat av reiselivets stadige dreining mot opplevelser, ble også *verdifulle opplevelser* en del av formålet til strategien (NHD 2007).

I 2012 kom oppfølgeren *Destinasjon Norge* (NHD 2012). *Destinasjon Norge* baserer seg på kunnskapen fra strategien av 2007, og en kunnskapsbasert reiselivsstrategi settes i fokus, i samsvar med naturmangfoldlovens krav om kunnskapsbasert forvaltning.

Strategiene er ikke juridisk bindende, men staker tydelig ut i hvilken retning den politiske ledelsen ønsker å lede utviklingen.

6.4 Prosessen med utarbeidelsen av regional plan for Rondane-Sølnkletten

Formålet med utarbeidelsen av den regionale planen er sikringen av villreinen. De nasjonale villreinområdene er valgt ut fra helhetsvurderinger basert på områdets størrelse, kvalitet og betydning for villreinen (St.meld. nr.21 (2004-2005)). Rondane er også kategorisert som *Europeisk villreinregion* på grunnlag av stammens historie og gener.

Prosessen med og den endelige planen for Rondane-

Sølnkletten illustrerer forvaltningsutfordringene mellom den statlige verneforvaltningen og den lokale forvaltningen, og skisserer de ulike interessene mht. vern gjennom vern eller vern gjennom bruk, både fra et statlig og et lokalt nivå.

Et av målene i Miljøverndepartements bestillingsbrev var blant annet å «... forene mål om lokal omstilling og utvikling med vernehensynet» (MD 2008). Dette fulgte fylkeskommunene opp ved blant annet å legge til rette for å skape «... *eiertilhørighet til og forståelse for planen lokalt...*» (MD 2013) og «... *bidra til økt samarbeid og gjensidig tillit mellom lokalsamfunnene og de ulike forvaltningsnivåene som skal følge opp planen i praksis...*» (MD 2013).

Fylkestingene la i sin vurdering til grunn at å etterkomme fylkesmennenes innsigelser, ville innebære «... *en dreining vekk fra prinsippet om en helhetlig naturfaglig og samfunnsmessig avveining av bruk og vern ... i strid med bestillingen fra MD og i strid med planprogrammet som MD godkjente i 2008 – hvilket har ligget til grunn for planarbeidet*» (MD 2013). En klar utfordring i prosessen må kunne sies å være at Lov om forvaltning av naturens mangfold (NML) av 2009 ble vedtatt underveis i utarbeidelsen av planen (MD 2013).

Den regionale planen for Rondane-Sølnkletten ble vedtatt i felles fylkesting den 27.09.11. Etter 2. gangs høring ble det utført noen endringer, blant annet en klarere beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget og mer presise forklaringer på valg og vurderinger som var blitt gjort i planprosessen (Fylkesmannen i Oppland 2013).

Miljøverndepartementet trakk tilbake innstrammingene i retningslinjene som blant annet gikk på gradert saksbehandling i sonene utenfor villreinområdet. Departementet slo fast viktigheten av forutsigbarhet for kommunene og næringslivet, samt tillit til at den lokale forvaltninga forholder seg til plan- og bygningsloven. Begrepet utviklingssoner ble gjeninnført som en erkjennelse av at det må skje utvikling i næringslivet i bygdene (Statssekretær Ørseth 2013). Resultatet av forhandlingene departementet førte, ble at retningslinjene for planen langt på vei blir slik de ble vedtatt i felles fylkesting i november 2011. Med noen justeringer ble det også i hovedsak enighet om de forskjellige sonene. Nøyaktige grenser skal trekkes av Miljøverndepartementet og de enkelte kommunene i samarbeid (Oppland Fylkeskommune 2013).

Etter endelig vedtak i Miljøverndepartementet 17.9.2013

er planen nå trådt i kraft. Den regionale planen har ikke utarbeidet bestemmelser og er derfor ikke juridisk bindende – men dokumentet viser likevel hvilken retning man ønsker å styre utviklingen. På grunn av Fylkesmannens innsigelsesmyndighet på nasjonalparkstyrets vedtak, vil planen således kunne ha betydning for den delen som dekker nasjonalparken, da Fylkesmannen kan legge de regionale planretningslinjene til grunn for sin argumentasjon.

6.5 Kvegdrift i Vulufjellet

Spenningsreiser har sitt utgangspunkt i tradisjonelle utendørs- og villmarksaktiviteter og er en type aktivitet som de siste årene har blitt en viktig del av folks ferier (Mehmetoglu 2006 s. 27). Reiser som faller inn under begrepet «spenningsreiser», omfatter reiser til et sted med et bestemt mål om å delta i en aktivitet som involverer en kontrollert risiko eller fare tilknyttet personlige utfordringer i et naturlig miljø (Mehmetoglu 2006 s. 27). Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom spenningsreiser og naturbasert turisme, da de fleste natur- og økoturister ofte vil lære noe med reisen sin, hvilket ikke nødvendigvis er tilfellet for en som reiser for spenningsens skyld – der er det naturen som muliggjør aktiviteten (eks. basehopping) (Mehmetoglu 2006 s. 27).

Kulturbasert og naturbasert reiseliv overlapper hverandre, der en som reiser for å oppleve uberørt natur, ofte også vil søke etter kulturelle opplevelser som det å lære mer om destinasjonens historie (Mehmetoglu 2006).

Mange områder i Rondane er formet av tradisjonell gårdsdrift og setring, der beiting har holdt vegetasjonen nede og bidratt til å utforme det landskapet vi kjenner i dag. I Nord-Fron hadde lokale gardbrukere lenge et ønske om å drive fe inn i fjellet slik det ble gjort for flere hundre år siden. Utfordringen var å drive mer enn 200 dyr innover på en effektiv måte. Gårdbrukerne hentet fra USA ideen med å bruke hest for å drive kveget, og i dag har denne aktiviteten økt, både i popularitet og i antall gardbrukere som nå sender dyra på sommerbeite i Vuludalen.

Vuludalen og Vulufjell er sentrale områder for villreinen og er fremhevet i forvaltningsplanen. På midten av 1990-tallet ble DNT-stien gjennom Musvoldalen og Steinbudalen lagt ned av hensyn til reinen, et tiltak som i ettertid har vist seg å være svært vellykket. Vulufjell fremheves i forvaltningsplanen som et område der ferdsel bør begrenses av hensyn til reinen, samtidig som planen understreker at en viss ferdsel uansett må påregnes på grunn av tilsyn med beitedyr i Vuludalen.



Kvegdrifta

Sørdorp og Kvam Hesteavlslag slipper hvert år mellom 250-300 storfe på utmarksbeite i Rondane og det er Sulseter Rideleir som har gjeterjobben og drifter turene der eksterne kunder kan delta. I juni drives kveget, fordelt på to turer, inn i fjellet – før det i juli /august organiseres tilsynstur med utsetting av saltsteiner. I september samles kveget inn og bringes ned til bygda.

Kveget slippes i Vuludalen (**KART!!!**) og beveger seg fritt i fjellet sommeren igjennom, og trekker dit vær og beiteforhold leder dem. Ferdslen med hest i området har tradisjoner langt tilbake i tid, det kan blant annet ses spor etter de gamle ferdslsårene mellom dalførene og fra Vinstra til Røros.

For aktørene grunner aktiviteten i både å kunne tilby noe unikt, noe som ikke finnes andre steder i Norge, men også å kunne formidle den kulturhistorien som ligger i området ved hjelp av guider med svært god lokalkunnskap. Utmarksbeitene i Rondane er en viktig ressurs for lokale bønder, og landbruket i Gudbrandsdalen er basert på å kunne bruke utmarksressursene. Gården nede i bygda er gjennom århundrer basert på å bruke innmarka til vinterfôr og er således avhengig av utmarksbeitene sommertid for at drifta skal gå rundt. Beitedyrene er også en velkommen aktør for å hindre gjengroing av fjellet og er med på å bevare kulturlandskapet der beiting har foregått gjennom generasjoner.

Forvaltningsplanen (2009) presiserer at slik storfedrift har vært organisert i en årrekke, og gjeting inn og ut av Vuludalen ved bruk av hest er forankret i verneforskriften og forvaltningsplanen. Når det gjelder den organiserte ferdslen i turistmessig sammenheng må det søkes spesielt om dette til forvaltningsmyndighetene. Forvaltningsplanen presiserer at tillatelse til ridning i forbindelse med gjeting ved Volutjønnene utover det som er nødvendig som en del av gjetingen, må avklares gjennom søknadsbehandling. For de som ikke selv driver landbruk må samarbeid med landbruket dokumenteres (s. 79).

Både Verneforskriften og forvaltningsplanen har spesifisert tillatelse for bruk av hest ved kløving og for å drive inn beitedyr. Fordi aktiviteten er en kombinasjon av gjeterjobben og ren turistvirksomhet, må det søkes dispensasjonstillatelse. Dagens tillatelse ble behandlet i 2012 (se vedlegg) og gir en dispensasjon for å drive denne organiserte ferdslen i tre år.

Aktiviteten krever en viss kunnskap og ferdigheter med hest. Likevel melder aktørene om deltagere i alle aldersgrupper, menn og kvinner, nordmenn og

utenlandske turister. Utgangspunktet for aktiviteten starter på Øyasetra i Frydalen landskapsvernområde. Dette området inngår også i skjøtelsesplanen for Frydalen, der formålet er å holde vegetasjonen nede og kulturlandskapet ved like. På hver tur settes det opp en camp med lavvo og et inngjerdet beite til hestene i Vuludalen, som er utgangspunktet inne i nasjonalparken. Campen ryddes ned etter hver tur, og aktørene er nøye på å ikke legge igjen slikt som søppel eller lignende. De rydder også med søppel de finner på veien, og bidrar slik til å holde nasjonalparken fri for menneskelig etterlatenskaper.

Med fokus på historiene i området, tradisjonell drift og et særegent tilbud har det på denne måten lykkes Sulseter rideleir, Sørdorp og Kvam Hesteavlslag og lokale gardbrukere å tilby en spesiell reiselivsopplevelse, som også bidrar til bedre beite for kveget, så vel som nødvendig skjøtsel av nasjonalparken.

6.5.1 Utmarksbeite

Utmarksbeite har som nevnt stor betydning for lønnsomheten i landbruket, både som verdifulle forressurser samtidig som det ivaretar lokal tradisjonskunnskap og den biologiske og fysiologiske kulturarven. Nye driftsformer for å sikre lønnsomhet kan i flere tilfeller vanskeliggjøre utmarksbeiting, da det selv med statlige tilskuddordninger kan være utfordrende å drifte på en økonomisk bærekraftig måte (Bele et al 2013).

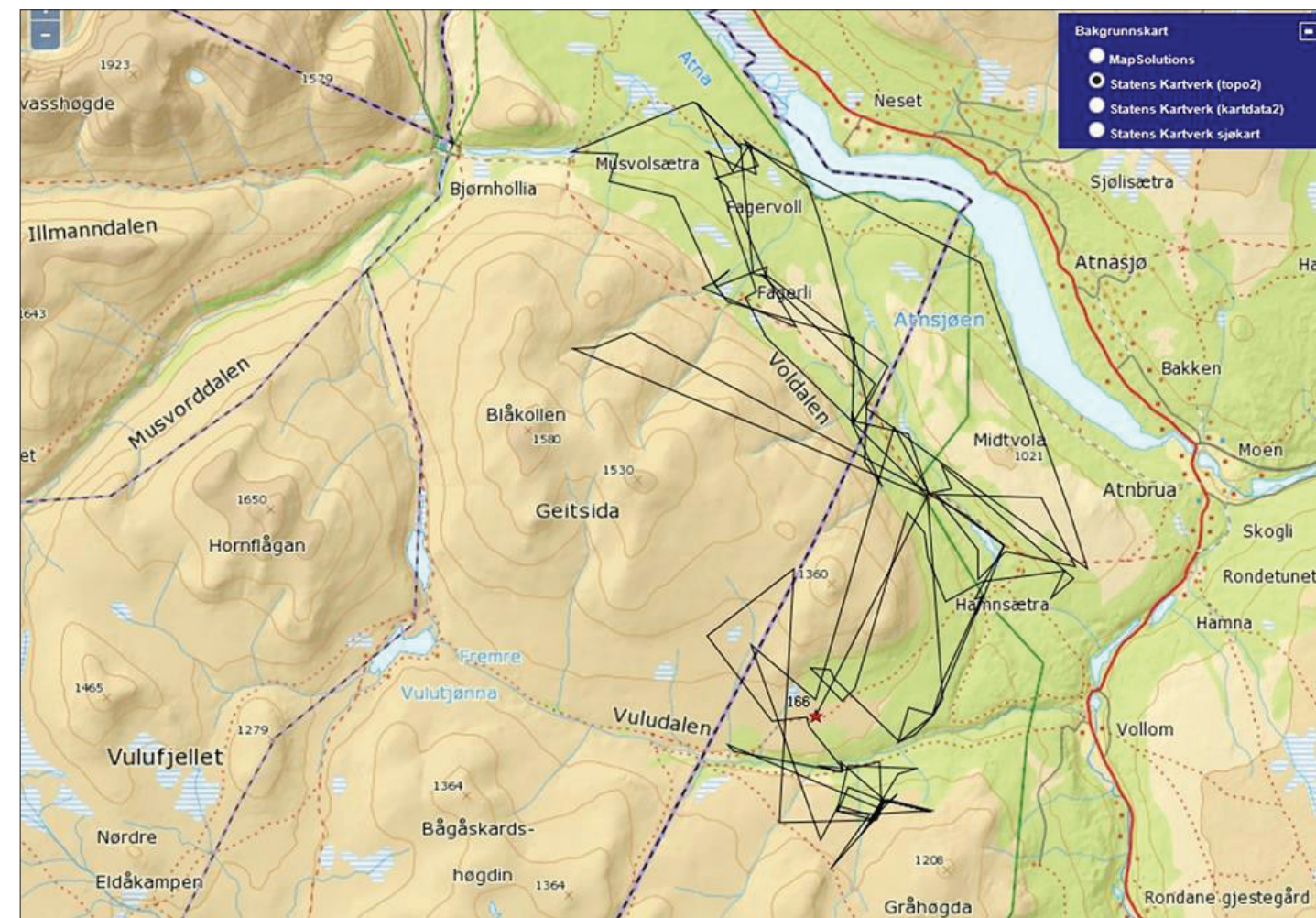
Rovdyrproblematikken, manglende dialog mellom bønder og representanter fra myndighetene samt et etterslep på utmarksbeitingen fremheves av Bele (et al 2013) som utfordringer som må håndteres. Nedlagt seterdrift minker andel gras og urter som dyra gjerne beiter, til fordel for røsslyng og einer som fører til at skogen blir tettere og tregrensa høyere. Dette innebærer at beitedyrene får mindre tilgjengelige beitearealer, da de ofte heller søker seg til lettere terreng fremfor krattskogene (Bele et al 2013, Bry 2008).

I Norge har fullseterbruket vært en vanlig driftsform landet over, og spesielt i fjellområdene i innlandet, som Rondane. Områdene ved og omkring tregrensa fungerte som sommerbeiter, mens buskapsen ble flyttet ned til de permanente gårdene vinterstid. Gårdene hadde setrer i ulik avstand fra gården og på ulike høydenivåer i terrenget, hvilket bidro til at de stadig kunne utnytte friske beiteressurser etter hvert som snøen smeltet og gresset utviklet seg (Bele et al 2013).

St. meld. Nr.9 (2011-2012) har en målsetting om å øke

utnyttelsen av utmarksressursene, der utmarksbeite fremheves som et alternativ som bidrar til bærekraftig og økonomisk matproduksjon. Utmarksbeite konkurrerer ikke med annen arealbruk – samtidig som det bidrar til å ivareta fellesverdier som åpent kulturlandskap og biologisk mangfold på gamle slåtte- og beitemarker (Landbruks og Matdepartementet 2011, Bele et al 2013).

Den tradisjonelle driften med utmarksbeite kan summeres til å representere nedarvet kunnskap som vil kunne være av verdi for fremtidig utvikling, samt tradisjoner i form av nasjonalkultur som sagn, musikk og folkeeventyr – tradisjoner som også kan være en ressurs for utvikling av gårds- og seterturismen (Bele et al 2013).



Kartet viser gps-sporingen på de av kveget som var merket beitesesongen 2013, og hvor de har beveget seg ilet sesongen. Kilde: Thomas Gundersen



7. LOKAL FORVALTNINGSMODELL I RONDANE





7.1 Formålet med lokal forvaltningsmodell

Formålet med lokal forvaltningsmodell er i hovedsak å flytte avgjørelsesmyndighet nærmere de som blir berørt av vedtaket. Tanken er at lokale som kan oppleve rådighetsbegrensinger på sine eiendommer eller nær disse som en følge av vernet, i større grad skal inkluderes i planprosessene. For å minske konfliktene mellom statlige vernemyndigheter og lokale myndigheter og aktører, får kommunene enkeltvis eller sammen vernemyndighet, en struktur som er ment å sikre større grad av måloppnåelse. Miljøverndepartementet legger til grunn at forvaltningen skal være lokalt forankret, kunnskapsbasert og bidra til en mest mulig enhetlig forvaltning, i tråd med mange av Naturmangfoldloven prinsipper (MD 2009).

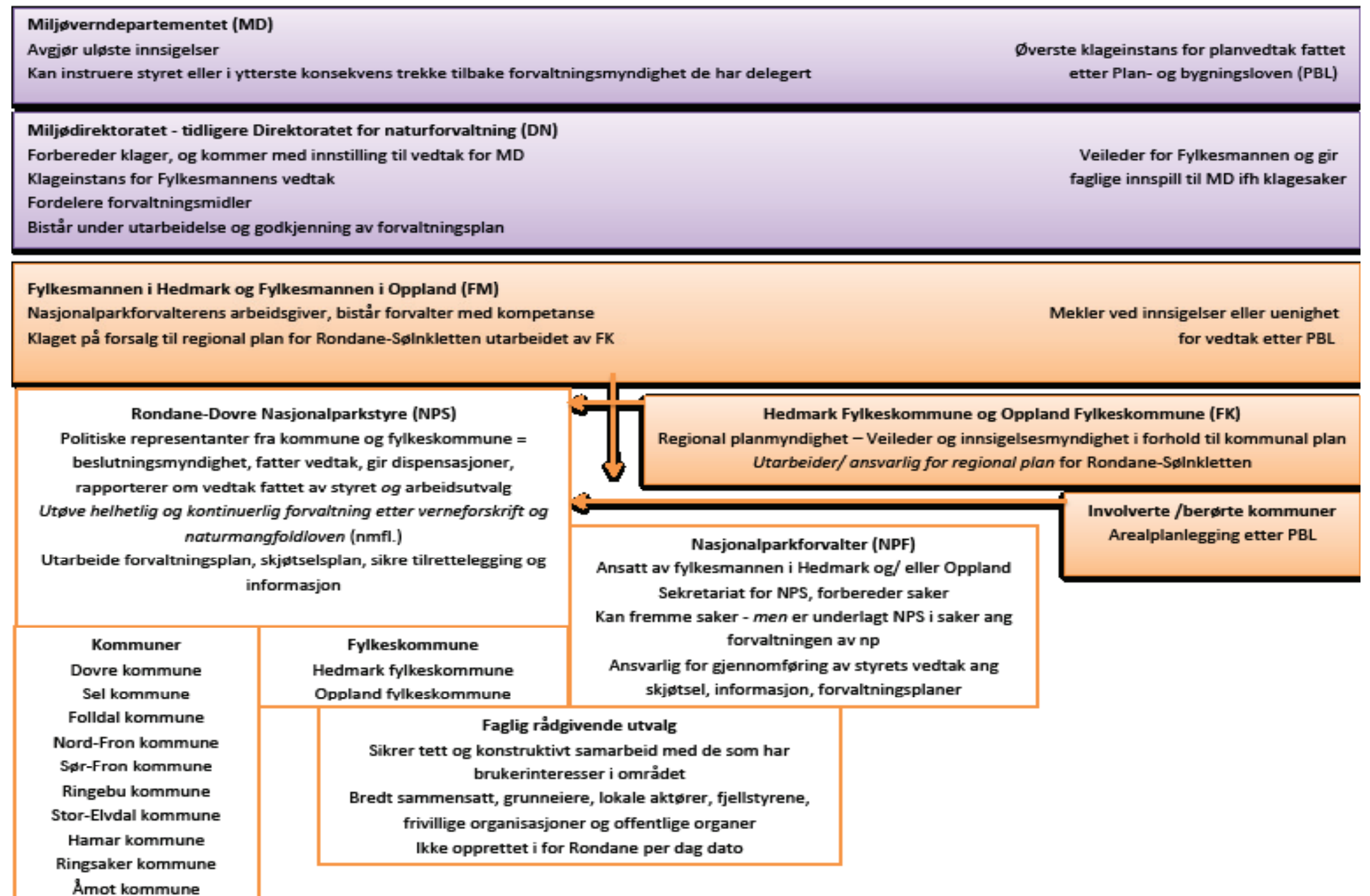
Departementet la frem budsjettproposisjon (Prop.1 S (2009-2010) s. 218-226) med modellen for forvaltning av verneområdene, herunder nasjonalparker og landskapsvernområder, sammenhengende verneområder og også forvaltningen av de mindre verneområdene (MD 2009).

På tross av delegering av myndighet og tilrettelegging for lokal medvirkning, sitter staten med det reelle ansvaret for at Norge oppnår sine mål innen miljø. Staten har – i NML § 62 annet ledd andre punktum – mulighet til å gjøre om vedtak som bryter med loven eller verneforskriften (MD 2009) for å kunne oppnå en ønsket forvaltning.

7.2 Organiseringen av den lokale forvaltningsmodellen

Miljøverndepartementet har med hjemmel i naturmangfoldloven § 62 annet ledd tredje punktum, jf kongelig resolusjon av 4. juni 2010 fastsatt vedtekter for nasjonalparkstyret (MD 2010). Vedtektene angår styrets myndighet, geografisk virkeområde, oppnevning og sammensetting av nasjonalparkstyret, opprettelse av arbeidsutvalg, nasjonalparkstyrets sekretariat, møtene, styrets oppgaver, faglig rådgivende utvalg, administrativ kontaktutvalg, tilsyn, klageadgang og klagemyndighet, instruksjon og tilbakekalling av delegert myndighet samt omgjøring av vedtektene (MD 2010).

Kommunene Dovre, Folldal, Sel, Nord-Fron, Sør-Fron, Ringeby og Stor-Elvdal oppfyller MDs kriterier for å ha forvaltningsmyndighet for verneområdene; Rondane nasjonalpark, Dovre nasjonalpark, Grimsdalen, Dørålen, Frydalen og Vesle Hjerkin landskapsvernområde samt Myldingi, Mesætermyre og Flakktjønn naturreservater (MD 2010).



Modell over Rondane nasjonalparkstyre og hvordan aktørene forholder seg til hverandre

Nasjonalparkforvaltning



Lokal forvaltningsmodell Kilde:DN 2013

Styret omfatter både Rondane og Dovre, da nasjonalparkene inngikk i samme verneplan for Rondane oktober 2003. På grunn av områdenes mange fellestrekk som verneformålet knyttet til bevaringen av villreinen, ble det etablert som et felles nasjonalparkstyre for de to nasjonalparkene, med tilgrensende verneområder (MD 2010). Styret ble opprettet med spesifiseringer om ett medlem og en innstiller fra hvert av kommunestyrene, en mann og en kvinne – det samme for fylkeskommunene. Det understrekes videre i opprettelsesbrevet fra MD at ordførerne bør være representert. Styret velger selv leder og nestleder (MD 2010 s.2).

Videre har Oppland fylkeskommune vertsfunksjonen for styret, hvilket innebærer at de er ansvarlig for ansettelsen av og personalansvaret for nasjonalparkforvalteren. Figur 4 viser hvordan de ulike forvaltningsorganene forholder seg til hverandre i den lokale forvaltningsmodellen. De følgende kapitlene vil forsøke å tydeliggjøre relasjonene mellom de ulike aktørene og dermed strukturene dem imellom, som vil utgjøre rammeverket for nasjonalparkstyrets handlingsrom og mandat.

7.3 Hvem er aktørene og hva er deres rolle

Dette kapitlet vil ta for seg de ulike aktørene innenfor forvaltningen av Rondane nasjonalpark og deres oppgaver. Kapittel 8 vil følge opp med de ulike lovverk og føringer som sammen er med på å danne det fastsatte handlingsrommet for nasjonalparkstyret.

7.3.1 Nasjonalparkstyret

Verneområdene skal forvaltes av et interkommunalt, politisk sammensatt *nasjonalpark-/verneområdestyre*, med en representant fra hver av de berørte kommunene og fylkeskommuner. Styret skal således forvalte på tvers av administrative grenser og innenfor rammene av naturmangfoldloven og verneforskriften for det enkelte verneområdet (MD 2009 s.2).

Nasjonalparkstyrets myndighet ligger i forvaltningen av verneområdene innenfor Naturmangfoldlovens bestemmelser jf. § 62 annet ledd tredje punktum, herunder kapittel II Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk, kapittel V Områdevern og

verneforskrifter for de enkelte verneområdene (MD 2010).

Styrets rolle består av å fatte beslutninger i tråd med vernebestemmelsene, gjennomføring av tiltak som tilrettelegging for bruk, informasjons- og skjøtselstiltak og i samarbeid med SNO bidra til lokal forankring i gjennomføringen av tiltakene (MD 2009 s.4). Der det er aktuelt skal styret utarbeide / rullere forvaltnings-/skjøtelsesplaner som godkjennes av DN. Nasjonalparkstyrets oppgaver er blant annet utarbeidelse/revidering av forvaltningsplanen i samråd med DN og innenfor rammene av naturmangfoldloven og verneforskriften – og slik konkretiseres hvordan vernet skal nås (MD 2010).

Forvaltningsmyndigheten er delegert fra departementet til styret som er politisk sammensatt, valgt eller nominert av kommunestyrene, fylkestingene og Sametinget.

Styret skal ut i fra NML § 33 og de ulike verneformålene vurdere behov for skjøtsel og tilrettelegging i henhold til verneforskriftene. I samarbeid med Statens naturoppsyn (SNO) utarbeides årlige prioriteringer av skjøtelses- og forvaltningstiltak i henhold til bestillingsdialogen mellom styret og DN /SNO sentralt. Tildelingen skjer over budsjettet til DN /SNO ut i fra budsjettets rammer hvert år.

Ellers har styret myndighet til å treffe vedtak etter tillatelsesbestemmelser i verneforskriften og dispensasjonsrett etter NML § 48 og § 77 annet punktum (MD 2010). Styret har en sentral rolle som mekler og informant og skal orientere om vedtak, samt rapportere årlig til fylkesmennene. Styret har også ansvar for å påse at brudd på NML eller verneforskriften blir anmeldt politi eller DN, jf NML kapittel VIII (MD 2010). Nasjonalparkstyrte for Rondane ble delegert myndighet fra Miljøverndepartementets (9.3.2011) etter forskriften til nasjonalparkstyret, i medhold av NML § 62.

Arbeidsutvalget

Nasjonalparkstyret har et arbeidsutvalg (AU), bestående av medlemmer fra styret. AU kan behandle saker som ikke har stor påvirkning på verneverdien (Nasjonalparkstyret 2013) for å bidra til at forvaltningen skjer så effektivt og smidig som mulig (MD 2010). Utvalget kan i henhold til vedtektene for nasjonalparkstyret treffe vedtak etter naturmangfoldloven/verneforskriftene i enkeltsaker som ikke er i stor betydning for verneverdiene (MD 2010).

Faglig rådgivende utvalg oppnevnes med representanter for ulike brukerinteresser i områdene, fordi forvaltningen krever samhandling mellom en rekke aktører. Grunneiere

og andre særlig berørte, som fjellstyret, næringsliv og frivillige organisasjoner som DNT, er potensielle aktører. Fylkesmennene kan bistå nasjonalparkstyret med å vurdere hvilke interesser som bør være representert (MD 2010). Det foreligger per dags dato ikke et faglig rådgivende utvalg for nasjonalparkstyret i Rondane.

7.3.2 Nasjonalparkforvalter

Nasjonalparkforvalter er styrets sekretariat og ansatt av Fylkesmannen. Nasjonalparkforvalteren er styrets mann, men med Fylkesmannen som arbeidsgiver er intensjonen at forvalteren har tilknytning til fagmiljøet hos fylkesmannens miljøvernavdeling, hvilket vil bidra til et bredere kunnskapsgrunnlag i forvaltningen av verneområdene. Forvalteren er således bindeleddet som i stor grad sikrer kunnskapsgrunnlaget i henhold til naturfaglig kunnskap og riktig saksbehandling.

Dette var et mye omdiskutert tema da lokalforvaltningsmodell ble fremmet og motstandere fryktet en «*rein kommunal forvaltning, av frykt for problemer med inhabilitet og liberal praksis. Isteden går vi inn for en kombinasjon av lokal og statlig forvaltning*» (Svarstad et al 2013 s.11; Astrid Sæter i Driv Avis 1997). Skepsisen var begrunnet i at det var Fylkesmannen «*og ikke kommunen som har tradisjon og kompetanse på forvaltning av verneområder. Erfaringer viser at det er vanskelig å være konsekvent vedrørende dispensasjoner når forvaltningen legges til kommunalt nivå*» (Svarstad et al 2013 s.11; Hågvær & Borgstrøm 1998).

Nasjonalparkforvalteren i Rondane er i forvaltningen av verneområdet underlagt styret og samlokalisert med blant annet SNO lokalt. Forvalteren er lokalisert i geografisk nærhet til verneområdet. For nasjonalparkforvalteren i Rondane er kontor plassen per i dag på Hjerkin (MD 2009). Nasjonalparkforvalter kontrollerer at vedtak og eventuelle dispensasjoner er i tråd med gjeldende lovverk og forskrifter.

7.3.3 Offentlig forvaltning

Miljøverndepartementet har som nevnt det overordnede ansvaret for forvaltningen, der de har delegert beslutningsmyndighet til nasjonalparkstyret. En delegering de har sikret sine interesser i, ved å forankre muligheten til å endre styrets vedtekter dersom styret ikke skulle oppfylle departementets mål (NML § 62 annet ledd andre punktum).

Videre reguleres den offentlige forvaltningen av **DN**, som bistår nasjonalparkstyret med utarbeidelse av forvaltningsplan så vel som endelig godkjenning. Det er



også som nevnt i kapittel 7.2 DN som i samarbeid med SNO bevilger midler gjennom bestillingsdialogen, som er til nasjonalparkstyrets disposisjon mht. informasjon, skjøtsel og tilretteleggingstiltak.

DN forbereder også saker om innsigelse til Miljøverndepartementet, samt skal fungere som et rådgivende organ innen faglig og juridisk kompetanse for nasjonalparkstyret (Fylkesmannen i Oppland).

Fylkesmannen, statens mann i forvaltningen, har sine ansvarsområder som klagerett på vedtak fattet av nasjonalparkstyret, ansettelse av nasjonalparkforvalter og bistår gjennom fylkesmannens miljøvernnavdeling nasjonalparkforvalteren faglig (Fylkesmannen Oppland 2013). Kommunal og regionaldepartementet beskriver Fylkesmannens oppgaver som følgende: «oppgavene knytter seg til klager, tilsyn, lovlighetskontroll, innsigelse etter plan- og byggingen, oppgaver innen forurensing og bevaring av truede, sårbare og ansvarsarter, samt veiledning knyttet til disse oppgavene» (KRD 2008-2009 s.73). For nasjonalparkstyret går kontakten med fylkesmannen i hovedsak med fylkesmannens miljøvernnavdeling.

Nasjonalparkstyret er sammensatt av representanter fra berørte fylkeskommuner og kommuner, jf. kapittel 3.4 og 7.2, og er delegert forvaltningsansvaret og beslutningsmyndighet for nasjonalparken med tilgrensende verneområder, direkte fra Miljøverndepartementet.

Fylkeskommunen har i sin rolle ansvar for det regionale arbeidet som berører friluftsliv og folkehelse, hvilket de også forvalter økonomiske tilskudd til (Oppland Fylkeskommune). Fylkeskommune som er berørt av nasjonalparken har en valgt representant fra fylkestinget i styret, i henhold til departementets spesifiseringer om kjønnskvalifisering. *Lov om endringer i forvaltningsstrukturen* (Ot.prp.nr 10) beskriver fylkeskommunens rolle i regional plansammenheng som en regional utviklingsaktør, med et forsterket ansvar for miljø, landbruk, regional planlegging samt EUs vanddirektiv (KRD 2008-2009). Med sin representant i nasjonalparkstyret er det lettere for fylkeskommunen å se forvaltningen og virkemidler i sammenheng. Fylkeskommunen får et bedre innblikk i detaljforvaltningen og hvordan økonomiske tilskudd blir tatt i bruk (Oppland fylkeskommune 2013).

Kommunene er det lokale forvaltningsnivået som kjenner de lokale forhold, behov og tradisjoner. Kommunene er forvaltningsmyndighet for plan og byggesaker etter PBL, samt motorferdselloven. Etter at en søknad om utbedring eller utvidelse av bygg,

eller søknad om dispensasjon for motorferdsel i nasjonalparken er behandlet av nasjonalparkstyret, skal samme søknad behandles av kommunens administrasjon (Nord-Fron kommune 2013).

Med representanter fra hver av de berørte kommunene i nasjonalparkstyret, fortrinnsvis ordfører samt en vararepresentant, er Rondane nasjonalparkstyre et interkommunalt styre som forvalter på tvers av kommunale og fylkeskommunale grenser. En struktur som bidrar til mer helhetlig forvaltning for nasjonalparken som helhet, fremfor at hver av kommunene skulle forvaltet sin del av parken eksplisitt.

Nasjonalparkforvalteren er som nevnt i kapittel 7.3.2 nasjonalparkstyrets sekretariat, og underlagt styret i saker vedrørende verneområdene (MD 2009). Til tross for at Fylkesmannen ansetter forvalteren, er nasjonalparkforvalteren *nasjonalparkstyrets mann*, og fungerer som et bindeledd mellom den praktiske forvaltningen av Rondane i tett samarbeid med SNO lokalt og også DN samt nasjonalparkstyret (Nasjonalparkforvalter Rondane 2013). Forvalter bestiller også tjenester for tiltak vedtatt av styret, ofte fra SNO lokalt, og har også tilgang til fagmiljøet hos fylkesmannens miljøvernnavdeling, for hjelp i forvaltningsarbeidet samt saksforberedelse til styret (Oppland fylkeskommune 2013).

7.3.4 Andre aktører

Fjellstyrene samt SNO er sentrale i den aktive drift og forvaltning av nasjonalparken med tilhørende verneområder. Fjellstyrene tilknyttet Rondane nasjonalpark, kalles *Fjellstyrene i Rondane*²⁴ og samarbeider om en rekke tiltak. Fjellstyrene administrerer bruken og utnyttningen av rettigheter som jakt og fiske, jf. Fjellova Kapittel III, §§ 3 – 7. Fjelloppsynene kan etter sammenslutningen, kontrollere på tvers av sine respektive grenser. Fjelloppsynene tilknyttet sammenslutningen for Rondane nasjonalpark, besitter begrenset politimyndighet og er underlagt sine respektive politimestere i Gudbrandsdalen og i Hedmark (Sel fjellstyre).

Statens naturoppsyn (SNO) er organisert som en del av DN og skal se til at verneforskrift og annet lovverk blir overholdt i forvaltningen av Rondane. SNO er et *praktisk feltapparat* som dekker hele landet, med ansvar om naturoppsyn innen arter, veiledning og areal (SNO 2013). For forvaltningen av Rondane er SNO lokalt på Dombås en sentral ressurs i den praktiske forvaltningen

²⁴ Fjellstyrene i Rondane består av Dovre, Folldal, Solli, Ringebu, Øyer, Vulufjell og Selfjellstyre (Sel fjellstyre 2013).

(Nasjonalparkforvalter 2013). Aktørene er med andre ord knyttet til den daglige driften med skjøtsel, oppsyn, informasjon og tilrettelegging. Aktørene betegnes også som en uvurderlig kilde til kunnskapsinformasjon for både styret og forvalter (Nasjonalparkstyret 2013).

Faglig rådgivende utvalg er som nevnt per i dag ikke opprettet for Rondane nasjonalpark, men står på gjøremålslista. Et slikt styre, bestående av en bred gruppe ulike aktører som grunneiere, andre rettighetshavere, næringslivsaktører samt representanter for frivillige organisasjoner og miljøvernorganisasjoner, er ønsket for å sikre et godt samarbeid brukerinteressene imellom (Nasjonalparkstyret 2013).

Nasjonalparkstyret har opprettet et **Arbeidsutvalg** med representanter fra styret samt kommunene, som skal bidra til en forenkling av saker som ikke er av stor eller prinsipiell orden for verneformålet (MD 2009).



8. RAMMER FOR NASJONALPARSTYRETS ARBEID





Det følgende kapittelet vil forsøke å klargjøre hvilke juridisk fastsatte rammer nasjonalparkstyret må forholde seg til i forvaltningen av Rondane, og hvordan disse reglene forholder seg til hverandre.

8.1 Internasjonale forpliktelser

Som beskrevet i kapittel 3 har Norge opp i gjennom årene forpliktet seg gjennom flere internasjonale avtaler og konvensjoner. For forvaltningen av Rondane nasjonalpark er FN-konvensjonen om biologisk mangfold, den Europeiske landskapskonvensjonen og delvis Bernkonvensjonen de mest aktuelle.

Den Europeiske Landskapskonvensjonen (vedtatt i 2000, godkjent av Norge i 2001 og trådte i kraft 2004) fremmer mål om en bedre og mer langsiktig forvaltning og planlegging av landskap, herunder vern. Konvensjonen er den første av sitt slag, da den fokuserer på alle dimensjoner av europeisk landskap, fra vårt nærmiljø til nasjonalparker, og har som mål å bidra til en positiv utvikling i hvordan vi forvalter omgivelsene. Landskapet er i stadig endring, og konvensjonen tar ikke sikte på å hindre dette – men å påvirke endringene i en retning som folk ønsker. Konvensjonen har som mål å styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskapet og etablerer dermed rettigheter og ansvar for alle til å engasjere seg, delta og bidra i planlegging og forvaltning (Europarådet 2000). Landskapskonvensjonen følges i hovedsak opp gjennom andre lover, spesielt planlegging etter PBL, men deler av konvensjonen berører også NML, jf. kapittel V *Områdevern* (MD 2013).

FN-konvensjonen om biologisk mangfold

(biodiversitetskonvensjonen) er siste tilskudd i utviklingen av internasjonale konvensjoner for å sikre naturverdier. Konvensjonen pålegger medlemslandene bredt definerte forpliktelser for å forhindre videre reduksjon og tap av arter, hvilket følges godt opp i praksis med Naturmangfoldloven (Bugge 2009). Norges internasjonale ansvar med å tilrettelegge for villreinen er spesielt forankret gjennom biodiversitetskonvensjonen.

Bernkonvensjonen (vedtatt i 1979 ratifisert av Norge i 1986) om vern av ville dyr og deres leveområder, forplikter statene til å verne gjennom lovgivning og med administrative tiltak – truede arter og deres leveområde – i hovedsak rovdyr (Bugge 2009 s.51-52).

8.2 Nasjonale mål og lovverk

8.2.1 Lovverk

Naturmangfoldloven er lovhjemmel for forvaltningen av Rondane nasjonalpark, både mht. delegeringen av myndighet til styret, så vel som føringer for hvordan forvaltningen skal utføres i henhold til lov. Naturmangfoldloven sikrer hjemmel for saksbehandlingsregler, klageadgang, dispensasjoner og eventuell erstatning.

Naturmangfoldloven § 48 tredje ledd åpner for at søknadsstiller i forbindelse med dispensasjonssøknad som berører både verneforskriften for området og etter annet lovverk, eks PBL, kan velge å søke om denne tillatelsen parallelt, slik at saksbehandlingen går noe raskere for søknadsstiller. Dette vil eksempelvis være aktuelt der man søker om dispensasjon for oppussing eller utvidelse av bygg innenfor verneområdet. Her må nasjonalparkstyret vurdere ut i fra vernehensynet til forskriften og NML, og den aktuelle kommunen må vurdere ut i fra PBLs bestemmelser.

Etter NML § 62 annet ledd åpner loven for å delegere forvaltningsmyndighet til et lokalt styre, nasjonalparkstyret. Kapittel V *Områdevern* stiller krav og føringer til utarbeidelsen av verneforskriften og forvaltningsplanen. Loven imøtekommer internasjonale konvensjoner om bærekraftig bruk i de ulike miljørettslige prinsipper, og legger klare føringer for forvaltningen. § 8 hjemler kravet om en kunnskapsbasert forvaltning, § 9 føre-var-prinsippet, som legger til grunn at dersom man er i tvil over tiltakets konsekvenser eller samlede belastning (§ 10), skal det ikke iverksettes uten at man har et bedre kunnskapsgrunnlag for konsekvensene (NML).

Plan- og bygningsloven er lovverket som pålegger kommuner og fylkeskommuner å utarbeide planer som fastlegger mål og strategier for måloppnåelse. PBL samordner planer på statlig, regionalt og kommunalt nivå (§ 1-1 annet ledd) slik at behovene blir sett i sammenheng og etablerer således et system for planlegging på de forskjellige beslutningsnivåer (Bugge 2009). PBL er som NML også basert på en fremtidsrettet, bærekraftig forvaltning «til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner» (§ 1-1 første ledd). Loven legger

også føringer for at vedtatte planer skal legges til grunn for senere vedtak om enkeltsaker som dispensasjoner. Prinsipper for utarbeidelse og behandling av arealplaner, som krav om offentlighet og en bred prosess med fokus på medvirkning, legger føringer for at forvaltningen inkluderer og tar hensyn til berørte og interesserte (Bugge 2009). Søknadsstiller skal, som nevnt over, også søke kommunen om tillatelse for tiltak som endringer på bygg, etter eller parallelt med søknad til nasjonalparkstyret.

Plan- og bygningsloven kapittel 8 beskriver regional plan og planbestemmelser, og er således aktuelt for denne oppgavens studie i forbindelse med den regionale planen for Rondane-Sølnkletten, som er en plan ut i fra tematikk – villrein – mer enn geografisk avgrensning (MD 2009, Bugge 2009). Den regionale planen er utarbeidet på bakgrunn av regional planstrategi, og sier noe om hvordan fylkestinget(ne) ser for seg å håndtere de ulike oppgavene, samt rammer for statens rolle i planområdet. Planen er som hovedregel ikke en juridisk bindende plan, hvilket også gjelder regional planmyndighet bør vedtak fra fylkestinget legges til grunn og anses som retningsgivende i både statlig, fylkes- og kommunalplanlegging i medhold av kapittel IV (PBL § 8-2).

Andre aktuelle lover som berører nasjonalparkstyrets handlingsrom er **Fjellova av 1975**, med føringer for fjellstyrene, statsallmenninger, beite, jakt og fangst samt fiske i fjellområdene. **Friluftsløven av 1957** hjemler allemannsretten og sikrer enhver fri ferdsel forutsatt at ferdselen ikke går på bekostning av verneverdien jf. FRIL § 1 - så fremt det ikke er lagt ferdselsbegrensninger på området med hjemmel i NML kapittel V.

Kulturminneloven av 1978 fastslår reglene for hva som anses å være kulturminner samt hvem som har forvaltningsansvaret for disse. Fylkeskommunen Hedmark og Oppland har sammen det offentlige forvaltningsansvaret for kulturminnene i Rondane (Hedmark fylkeskommune 2013). **Kommuneloven av 1992** legger føringer for en effektiv, rasjonell og tillitsskapende forvaltning (§§ 1 – 2) som sammen med **Forvaltningsloven av 1967** legger klare føringer for nasjonalparkstyret virksomhet (§ 1).

Viltloven av 1981 forvalter i samsvar med NML jakt på ville arter, mens **Motorferdselloven av 1977** legger rammene for bruken av motoriserte kjøretøy ut i fra et samfunnsmessig helhetssyn (§ 1).

8.2.2 Nasjonale mål

Nasjonale mål er i stor grad politisk basert, og vil kunne variere ut i fra hvilket parti som leder departementet (Christensen et al 2005). **Fjellteksten** (2003) la føringene for at regjeringen ønsket å utvikle kommersiell turisme også i verneområdene, for å styrke de perifere lokalsamfunnene i tilknytning til verneområder. I dag settes det spørsmålsteget ved tyngden i Fjellteksten, da den ble lagt frem før både PBL, NML eller lokal forvaltningsmodell trådte i kraft, og om dokumentet slik sett har gått ut på dato. Uansett ble intensjonene fra Fjellteksten ført videre i **regjeringens reiselivsstrategi fra 2007 – Verdifulle opplevelser**, hvor skånsom bruk av verneområdene i form av et bærekraftig reiseliv, igjen løftes frem som et tiltak for å skape lokal verdiskapning i distriktene. En strategi som ble videreført på budsjettet for 2012 med *Destinasjon Norge*, som legger opp til et langt større budsjett enn tidligere for verneområdene generelt, og nasjonalparkene spesielt – hvor midler spesifiseres til forvaltning, skjøtsel & tilrettelegging og naturoppsyn & erstatninger – i tråd med utviklingen i lovverket (NHD 2012, MD 2011).


Det er med andre ord en rekke juridisk bindende og/eller statlige føringer for hva slags bruk og vern som er ønsket i verneområdet.

8.2.3 Kommunale og lokale mål

Kommune som grenser til nasjonalparken bygger sin fremdriftsplan for utviklingen av kommunen i kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, og forankrer arealbruken i kommuneplanens arealdel i form av plankart og bestemmelser samt mer detaljerte formål i reguleringsplaner, i henhold til PBL del IV *Om kommunal planlegging* (Bugge 2009).

Den kommunale planstrategien og samfunnsdelen karakteriseres som redskaper for ønsket utvikling i en vid forstand. Det juridisk bindende i kommunens målsetting, fastsettes i form av kommuneplan-, kommunedelplan- eller reguleringsplanplankart og bestemmelser. Kommuneplanen og reguleringsplanen er rettslig bindende og fastsetter hvordan kommunen skal disponere arealene i årene fremover med ulike formål (Bugge 2009).

Det er gjennom disse kommunale planverktøyene at kommunene fastsetter sine lokale mål innenfor ulike kategorier. Tiltak og strategier for lokal nærings- og tettstedsutvikling er særlig aktuelt i de kommunene som opplever utfordringer på disse områdene. For



disse kommunene vil næringsutvikling i forbindelse med nasjonalparken, om enn bare i randsonen, være av god markedsføringsverdi for en videreutvikling av kommunen.

8.3 Regelverk i Rondane nasjonalpark

Verneforskriften, (*forskrift om verneplan for Rondane - 2003*), er det fundamentale juridisk bindende dokumentet med formålet med vernet, det geografiske virkeområdet som er inkludert og som sammen med NML setter rammene for både forvaltningsplane og nasjonalparkstyret. Etter utvidelse av nasjonalparken ble verneforskriften oppdatert og er nå også i samsvar med naturmangfoldlovens bestemmelser og angir bruk som kan tillates, hva som skal vernes etter statsallmenninger og gårds- og bruksnummer. Forskriften gjør også rede for hvilke unntak som gjelder i forhold til dispensasjon (§ 4). Verneforskriften § 3 pkt.5.3 hjemler retten til å bruke hest til gjeting og kløv.

Forvaltningsplanen, for de store verneområdene i Rondane, vedtatt i 2009 klargjør for utfordringer og mål med forvaltningen av Rondane, samt strategier for hvordan disse skal løses. Planen er dermed sentral for forvaltningen av nasjonalparken da den gir en mer detaljert beskrivelse enn verneforskriften – som den likefullt må forholde seg til så vel som Naturmangfoldloven (MD 2009-2010). Utarbeidelsen av forvaltningsplanen er et resultat av et bredt og tverrfaglig samarbeid mellom ulike faglige aktører og institusjoner, så vel som grunneiere, kommune og andre relevante aktører eller berørte parter (Forvaltningsplanen for de store verneområdene i Rondane 2009). Forvaltningsplanen er utarbeidet for å være en veiledning for både forvaltning og brukere av parken. Planen inneholder også spesifiseringer vedrørende dispensasjonssøknader. Det er forvaltningsplanen som danner grunnlaget for behandlingen av dispensasjonssøknaden om kvegdrift i Vuludalen, da planen definerer området turen arrangeres i som søknadspliktig. Forvaltningsplanen åpner for å gi flerårig dispensasjoner.

Skjøtselsplanen for de ulike verneområdene, utarbeidet av nasjonalparkstyret i samarbeid med DN og SNO, legger strategiene for hvordan forvaltningsmålene skal oppnås med konkrete tiltak, også i samarbeid med lokale aktører.

Ved Miljøverndepartementets opprettelse av nasjonalparkstyret for Rondane, ble det knyttet vedtekter angående styrets oppgaver og myndighet. Presiseringen i dokumentet fra miljøvernministeren om at «... viser til at nasjonalparkstyrte får forvaltningsansvaret for viktige nasjonale og internasjonale verneverdier», markerer viktigheten av at forvaltningen skjer i henhold til naturmangfoldloven, verneforskriften, forvaltningsplanen og styrets vedtekter (MD 2010).

8.4 Forventninger som kan påvirke nasjonalparkstyret

Som nevnt i Heibergs teori om de ulike konflikt dimensjonene innenfor forvaltning av verneområder hvor det er mange ulike interesser til arealene, er det ikke bare de skriftlige rammene som vil kunne påvirke forvaltningen og nasjonalparkstyrets arbeid med dette. Aktører som i større eller mindre grad har sin oppfatning av hvordan verneområdene bør forvaltes, kan være relatert til både politiske målsettinger så vel som verdigrunnlag eller natursyn.

8.4.1 Nasjonale forventninger

Nasjonale forventninger fra statlig forvaltning legger i flere situasjoner grunnlaget for en påstand om at nasjonalparkstyrets oppgave med forvaltningen av Rondane, i all hovedsak er å sikre de nasjonale verneverdiene som ligger til grunn for vernet.

Dette ser vi både i *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder* der Miljøverndepartementet inviterte til lokal forvaltningsmodell i 2009. Her begrunner departementet sin rett til å gripe inn dersom forvaltningen ikke er i samsvar med NML og formålet med vernet (MD 2009). Samt i etableringsdokumentet for Rondane nasjonalparkstyre, vedtekt nr. 13: Instruksjon, tilbakekalling av delegert myndighet, der MD forbeholder seg retten til å tilbakekalle den myndigheten de har delegert styret, dersom deres forvaltning ikke er i samsvar med NML og verneformålet (MD 2010).

Hensynet til villreinen og hvor mye bruk man kan tillate både med tanke på den, men også verneområdets kvaliteter for øvrig, viser at de nasjonale forventningene kan knyttes til ulike sider av Heibergs modell. Der Miljøverndepartementet i hovedsak representerer *vernesiden* sammen med *storsamfunnet* og dets interesser innenfor vern, tilgjengelig for alle og bevaring av villreinen for fremtiden, viser samtidig desentraliseringen av myndighet som MD inviterer til med lokal forvaltningsmodell, og opprettelsen av

nasjonalparkstyret, at departementet inkluderer *lokale- og brukerinteresser* i verneområdet.

8.4.2 Administrasjon og forvaltning

DN og Fylkesmannsembetet representerer som nevnt tidligere den offentlige forvaltningen, og skal se til at regelverk overholdes og at forvaltningen er i tråd med nasjonale og regionale målsettinger. Sett i lys av Heibergs modell vil de tilfalle storsamfunnets verneinteresser og vernesiden, både på grunn av sin offentlige rolle, men også på grunn av fagkunnskapen de representerer, spesielt med tanke på villreinen. Fordi både DN og Fylkesmannen bistår nasjonalparkstyret og nasjonalparkforvalteren faglig i form av veiledning og opplæring, er det grunn til å tro at disse både har en reell påvirkningskraft, samt at de også stiller forventninger til et mer detaljert nivå enn departementet – da de i mange tilfeller har forholdsvis gode lokalkunnskaper.

8.4.3 Lokale politiske forhold

Som nevnt tidligere, vil verneforvaltningen bero på hvilken politikk som leder departementet (Christensen et al 2005). Fordi nasjonalparkstyremedlemmene er politikere valgt fra sine respektive kommuner eller fylkeskommuner, med de interesser og bindinger det kan medføre, er det rimelig å anta at den politiske bakgrunnen vil kunne påvirke styremedlemmene.

Likevel presenterer samtlige av de representerte kommunene en bruk og vern-tilnærming i sine respektive kommuneplaner med et spesifisert fokus på både vern av naturverdiene sammen med næringsutvikling. Dette vitner om en bred enighet lokalt for vern og bruk av arealene.

Tettstedsutvikling i forbindelse med bl.a. Nasjonalparken og den markedseffekten den kan gi, er attraktivt for samtlige av de kommunene som er berørt av nasjonalparken. Eksempelvis skriver Sel kommune i kommuneplanens samfunnsdel at de skal: «... drive en forvaltning av fjellområda våre, som i skjæringspunktet mellom bruk og vern, tar vare på sårbar natur og dyrearter, der særlig ansvaret for villreinen er viktig. Samtidig må vi gi næringsvirksomhet knytta til fjell og utmark gode rammebetingelser og utviklingsmuligheter» (Kommuneplan for Sel – 2005-2017 s.13). Presiseringene i kommuneplanene viser at styret fokuserer på både bruk og vern, samtidig som de er folkevalgte styremedlemsrepresentanter, og utgjør slik i stor grad lokalsamfunnet på Heibergs modell, mer enn storsamfunnet.

8.4.4 Lokale forventninger

I tillegg til alt som har med den statlige, regionale eller kommunale forvaltningen, er det en stor og variert gruppe som presenterer et vidt spekter av lokale forventninger til nasjonalparkstyret. Ettersom styret er relativt nyetablert og arbeidsforholdene ikke er helt innarbeidet hos lokale aktører, er det knyttet både forventninger til den reelle forvaltningen styret skal utøve og forventninger til hvilken linje de legger forvaltningen på, jf. Heibergs bruk-vern / lokal- storsamfunn.

Fordi aktørene som bruker området representerer et bredt spekter, fra grunneiere, lokale næringsaktører til besøkende i parken, er det mange ulike interesser som har forventninger tilknyttet forvaltningen av nasjonalparken. Felles for de fleste er at de ønsker å sikre sine interesser, med eventuell mulighet til å videreutvikle dette – enten det er å bygge på en hytte eller utvide et reiselivstilbud. Rondane har per i dag ikke opprettet et faglig utvalg hvor disse representantene kunne bidra med innspill til og i forvaltningen.



9. RESULTATER

«Jeg mener det er svært viktig å skape en forståelse blant lokalbefolkningen for at vi her har en villreinstamme og en natur som har stor verdi, både lokalt og nasjonalt, og som vi skal ta vare på.

Hvis vi skal få den forståelsen hos folk, så må de blir glade i fjellet og gode naturopplevelser og skjønne at dette er så verdifullt at vi må ta vare på det – klarer vi det, er det kanskje det beste vernet vi kan få, en forståelse blant lokalbefolkningen».

- Informant nasjonalparkstyret Rondane





Ut i fra framgangsmåten som nevnt over, vil dette kapitelet klargjøre hvilke resultater intervjuene kan oppsummeres etter. Intervjuene og analysen er i liten grad fokusert på de enkelte områdene og deres ulike formål i nasjonalparken, men hvordan nasjonalparkstyret og lokale aktører med en mer generell tilnærming oppfattet myndigheten og mulighetene nasjonalparkstyret har til å utøve sitt mandat.

9.1 Oppfatninger omkring nasjonalparkstyrets handlingsrom

Jeg vil i det følgende presentere resultatene for problemstilling 1:

Hvordan oppfatter Nasjonalparkstyret sitt handlingsrom i forvaltningen av Rondane nasjonalpark, sett i lys av gjeldende statlige og regionale rammer og føringer for den lokale forvaltningen?

Informantene om sin rolle

Informantene fra nasjonalparkstyret oppfatter i all hovedsak sin rolle som forvaltningsmyndighet som å ivareta vernet etter de statlige rammene og forventningene som foreligger. De er tydelige på at de ser på vernet av villreinstammen som et stort ansvar å forvalte på en best mulig måte: «Vi har et stort nasjonalt og internasjonalt ansvar for å ta vare på villreinen, som er den eneste gjenlevende representanten i verden, et ansvar vi tar og må ta alvorlig.»

Likevel er samtlige av informantene også klare på at de, som folkevalgte representanter, har et ansvar for å bidra til at lokalsamfunnets behov og ønsker blir tatt hensyn til. Som en av informantene understreker: «Vi som styre opererer ikke i noe vakuum her i nasjonalparkstyret i forhold til det øvrige vi er engasjert i som politikere. Vi har jo våre oppfatninger, erfaringer og synspunkter som vi har med oss fra våre andre roller også inn i dette styret, som går på oppfatning om de samme områdene, men i andre roller.»

Å drive politikk er både et mål og et ønske for styret, særlig i forbindelse med samfunnsutvikling, næringsutvikling og -etablering, uten å være i konflikt med verneformålet. Det innebærer å forvalte sine oppgaver og se hva som er mulig å få til, og hvilke hensyn som er absolutte å forholde seg til for å sikre spesielt villreinen, som hele styret er tydelige på at er en ressurs, både nasjonalt og internasjonalt. Nasjonalparkstyremedlemmene legger likevel ikke skjul på at det er en stor utfordring, nettopp fordi villreinen er en så arealkrevende og sårbart art, som lever i et presset område.

Flere av informantene poengterer at ettersom de er et såpass ungt styre, er det fremdeles flere sider ved deres rolle som ikke er avklart, og at de vil høste erfaringer underveis. Medlemmene av Rondane nasjonalparkstyret opplever det å sitte i styret som lærerikt og givende gjennom et svært kompetent samarbeid, og flere poengterer at de hadde et klart ønske om å bli valgt inn som representant fra sin respektive lokale tilknytning.

Styret opplever at de får signaler fra ulike aktører om å fokusere på kunnskapsinnhenting om problematikken rundt villrein kontra vern. Diverse registreringer fra NINA, SNO og andre forvaltningsaktører er med å bygge opp styrets kunnskapsgrunnlag, og styret er klare på at dette er essensielt for å kunne forvalte arealene på en best mulig måte i tiden fremover.

Hva oppgaver oppfatter informantene at de som styre jobber mest med

Flere av informantene mener at de ser en tydelig todeling i styrets arbeid, fordelt mellom dispensasjonssaker, som utgjør hovedtyngden, og bestillingsdialogen.

Bestillingsdialogen baseres på en årssyklus, der styret skal disponere en økonomisk ramme. Her vil innspill fra nasjonalparkforvalter og Statens naturoppsyn (SNO) forvaltes gjennom ulike tiltak innenfor de rammene som følger med bevilgningen. Fokuset for nasjonalparkstyret har i stor grad vært på stier og utforming av disse, samt skilting av løypenettet vinter og sommer.

Styret uttrykker at de ikke har brukt «all verden andel av den totale tiden, så langt – men har i samarbeid med nasjonalparkforvalter og SNO, fått utført det vi har valgt å prioritere på en effektiv og grei måte.» Samarbeidet med forvalter og SNO, som kommer med rapporter om evaluering av realiseringen av tiltakene, gjør at styret stadig nærmer seg sine ambisjoner om å kunne bli mer proaktive, selv om det ikke er der de har mest tidsbruk så langt. Styrets har et grunnleggende behov for å bli holdt oppdatert, varslet og generelt få informasjon fra forvalter og SNO – slik at de i større grad kan «komme i førersetet og legge premisser som styret ønsker å legge.»

Samtlige synes å være enige om at styret i stor grad er aktive med å behandle saker og problemstillinger etter andres utspill, der **dispensasjonssaker** utgjør hovedtyngden av styrets arbeid. Som for eksempel dispensasjon om å kjøre inn i parken med ved, tillatelse til å gjøre om på en hytte, bygge et uthus og lignende saker, som noen av informantene fra styret definerer som «små saker» som i svært liten grad preges av større

prinsipiell verdi. Eksempelvis viser flere av informantene til at det tidvis kan virke som viktigheten av styrets arbeid synker, og setter spørsmålsteget ved hvorfor de skal møtes i et styre for å avgjøre hvorvidt en utedo skal være på 1,6 eller 2 m². Enkelte frykter også at dette kan bidra til at for eksempel ordførere, som er ønsket som representanter i styrene, ser sakene som såpass lite prinsipielle at alternativet blir å sende sin vara, for å heller bruke ordførertiden på andre oppgaver som oppleves mer avgjørende. Det understrekes at dette ikke er tilfellet per i dag, men noe man bør være bekymret for på lengre sikt – hvis man i større grad ikke kan delegerer slike småsaker videre, enten til nasjonalparkforvalter eller kommunenes administrasjon som behandler slike saker på utsiden av verneområdet.

Likevel virker styret å være enige om at ettersom det er et forholdsvis ungt styre, er det en del ting som må gå seg til før man på sikt muligens kan delegerer slike saker videre til nasjonalparkforvalter eller kommunenes administrative saksbehandling. En informant uttrykker også at nasjonalparkforvalteren må få føle seg litt fram, for å kjenne at man har tilstrekkelig grunnlag for å ta avgjørelser også på enkle saker som er mer eller mindre identiske med tidligere vedtak. For som informanten påpeker: «det blir fort påpekt hvis vi fatter et vedtak som oppfattes feil, og da er det klart det føles tryggere at det er en sak hele styret har hatt til behandling. Dette vil uansett gå seg til over tid.»

Per i dag blir dispensasjonssaker som er identiske med tidligere saker – altså ikke prinsipielle – vedtatt for flere år av gangen, noe som letter litt på pågangen i saksbehandling, da man bare får sakene tilbake hvis det er noe nytt, endringer av en eller annen type. Dette gjør at styret kan konsentrere seg mer om de andre områdene.

En av informantene peker på at «nå føler jeg at vi gjør en jobb som i hvert fall i kommunal forvaltning blir behandlet på administrativt og ikke politisk nivå.»

Samtlige av informantene uttrykker enighet om at det tidvis kan være en følelse av frustrasjon over detaljnivået i sakene som behandles, og mener at styret heller kunne jobbet med overordnede spørsmål for å styre utviklingen i Rondane på en mer proaktiv måte. Selv om det for informantene tidvis kan føles som om store deler av arbeidet kan virke bagatellmessig, er de alle klare på at selv om et vedtak kan virke uvesentlig der og da, er det likevel viktig å ha ethvert vedtaks presedens og ringvirkninger i bakhodet.

De juridiske rammene, lovverket, verneforskriften og forvaltningsplanen beskrives av flere av

nasjonalparkstyremedlemmene som rimelig fastsatt. En av informantene uttrykker at «mye er styrt av lovverket, så mye av jobben for styret så langt er bare å bekrefte lovene.»

Flere av informantene mener at myndigheten som er delegert styret i kraft av målet om lokalforvaltningsmodell etter Dovrefjellrådet, burde vært utvidet. De mener nasjonalparkstyret burde fått delegert samme makt og myndighet som man hadde der, da det fungerte. Informantene henviser til prøveprosjektet med Dovrefjellrådet som en suksess og som ikke har fått den oppmerksomheten det burde.

Dovrefjellrådet (DFR) var forvaltingsorganet for Dovrefjell-Sundalsfjella i forbindelse med forsøkene av lokal forvaltningsmodell. DFR var et interkommunal og interfylkeskommunalt styre, på samme måte som nasjonalparkstyret for Rondane, men øvrige verneområder ble i DFR forvaltet av de berørte kommunene – og DFR hadde da en rådgivende rolle. Målet med DFR var å oppnå større sammenheng mellom daværende naturvernloven og plan- og bygningsloven, samtidig som DFR hadde ansvaret med oppfølgingen av fylkesdelplanen for områdene og rådgivere for kommunenes forvaltning av tilgrensende verneområder.

Resultatet av prosjektet blir i stor grad ansett som vellykket, da de ble gjennomført i tråd med intensjonene og oppnådde en større aksept for vern hos involverte myndigheter – som resulterte i at forvaltningsoppgaver ble løst på en seriøs måte. DFRs oppgave med fylkesdelplanen resulterte i en utvidelse av vernet som ble grundig kartlagt, avveid og modnet. Den lokale forankringen la grunnlaget for en avveid sonering av verneområdene, og bidro til en mer helhetlig forvaltningspraksis i kommunene i mellom. En av styrkene ved DFR blir vurdert til å være at myndigheten ble delegert til et allerede eksisterende interkommunalt organ samtidig som DFR hadde tilgang på relevant kompetanse. Også for DFR åpnet verneforskriften og forvaltningsplanen for relativt lite lokalt skjønn – men fordi DFR brukte mye tid på prosjektene, fanget opp og avklarte lokale interesser i bedre grad enn det en mer effektiv fylkesmannsforvaltning ville kunne fange opp – bidro dette til å sikre det lokale eierskapet til tiltakene. DFR hadde også pilotprosjekter på sertifisering av verneområder og reiselivsbedrifter (Ståvi, 2008).



På spørsmål om informantene mener at den lokale forvaltningsmodellen fungerer i praksis, er svaret ja. Det poengteres imidlertid at styret burde fått delegert mer myndighet for å kunne styre lokalt, så vel som økte ressurser for at styret skal kunne utøve sin rolle. Dersom regjeringen hadde delegert mer ressurser til tiltak og stillinger lenger ned i systemet, på et regionalt og kommunalt nivå – hevder en av informantene at dette ville kunne bedret styrets gjennomslagskraft.

Gjennom bestillingsdialogen har styret fått mer innflytelse over de bevilgede midlene, men dette oppfattes dessverre som småpenger i den store sammenheng til tross for at Rondane er en forholdsvis godt vekta nasjonalpark økonomisk sett, i forhold til hva andre verneområder har til disposisjon. Det trekkes frem et eksempel, der styret utarbeidet informasjonshefter som kostet noen titusener i utgifter, men prosjektet måtte stoppes da det ikke var nok midler igjen.

Handlingsrom og mandatet

Alle informantene svarer kontant «for lite» på hvordan de opplever **styrets handlingsrom**. En informant karakteriserer styrets handlingsrom som «lite, i mellom «stabbesteinene» i form av verneforskriften, ankemuligheten som ligger der vi kan bli overprøvd av systemet, fylkesmannen, DN og departementet samt begrensa mengde ressurser fra statlig side til å kunne tilrettelegge området for bruk.»

Informantene understreker hvor viktig det er å huske den store sammenhengen i forvaltningen, der miljøvern i mange saker henger tett sammen med eksempelvis landbrukspolitikken. «Vi har jo et ansvar for det som skjer utenfor nasjonalparken også – det er en utvikling man må følge. Vi må ikke ha svaret på hypotesen før vi har prøvd det.»

En utdyper med at «Vi har for så vidt ikke fått testet ut styrets handlingsrom fullt ut, for så langt at man virkelig er proaktive, har vi bare ikke kommet ennå. Vi er i gang og beveger oss mer inn mot det, men har ikke fått testet det fullt ut i styret.»

En av informantene uttrykker en følelse av at veldig mye er forutbestemt, da man har lover og vedtatte planer å forholde seg til. Naturmangfoldloven, verneforskriften og forvaltningsplanen er alle rammer man bare må forholde seg til. En av informantene utdyper dette med at det er mulig det finnes et større handlingsrom for politisk skjønn i forvaltningsplanen, men at styret ikke er kommet dit helt ennå.

Informantene peker på at da Rondane ble stiftet som nasjonalpark, var dokumentet på tolv sider, mot dagens forvaltningsplan som er flere centimeter tykk. Dette trekkes fram som eksempel på mengden dokumenter man skal forholde seg til i forvaltningen. At mengden omfattende dokumenter kan virke avskrekkende på lokale aktører som skal søke om dispensasjon og tillatelser, har nasjonalparkmedlemmene full forståelse for. En av informantene medgir at vedkommende selv synes dette er uoversiktlig, til tross for at informanten jobber med dette på heltid.

En av informantene stiller også spørsmålet om mengden dokumenter egentlig gjør forvaltningen noe bedre, eller om det blir mer papirfokus enn naturfokus. Dette oppleves på mange måter som en innstramning av handlingsrommet, da særlig de statlig utarbeidede føringene ikke oppleves som basert i tilstrekkelig grad på lokalkunnskap.

De juridisk bindende rammene som lovverk og verneforskriften, oppleves av informantene som veldig faste samt at de er utformet langt tilbake i tid. Selv om også forvaltningsplanen og andre ikke-juridisk bindende føring, som regional plan for Rondane-Sølnkletten, også har vært igjennom politisk behandling, oppleves disse som mer aktuelle å kunne påvirke når de en dag skal evalueres og eventuelt revideres, ut i fra de erfaringer man da har.

Rammene

«Det er en kjempeutfordring for verneformålet i seg selv at det er så veldig mange typer ulike forskrifter innenfor samme område, det er en utfordring for de som ferdes og det er en utfordring å forvalte det. Det er seks forskjellige verneforskrifter bare innad i parken, fordelt etter landskapsvernområde, naturreservat og selvfølgelig nasjonalparken selv.» Forvaltningsplanen trekkes likefullt frem av informantene som «et solid stykke arbeid», «som er veldig detaljert og god» og «selv om vi sikkert kunne ønsket oss en mer dynamisk forvaltningsplan, bør den nok være ganske striks på mange områder, som for eksempel motorferdsel.»

Generelt har informantene en oppfatning om at styret heller må ha «fokus på utøvelsen av lovverket enn selve lovverket. Vi prøver jo å gjøre det vi kan mht. å se muligheter, og jeg tror det også er viktig at lederen av styret er så tydelig på det som han er.» Forvaltningsplanen fremheves generelt som et solid dokument, et resultat av en lang og omfattende prosess hvor dyktige fagfolk sto sentralt, «men man kan jo aldri få med alt».

Både det å klare å formidle de ulike verneformålene (nasjonalpark, landskapsvernområde og naturreservat) til brukerne i Rondane, og for styret selv å holde tunga rett i munnen i skillene mellom de ulike verneformålene, er noe som krever informasjon og kommunikasjon utover at det er merket inn på kartet. En informant formulerer viktigheten av å informere som «viktig for å skape vilje, engasjement og forståelse for områdene og tiltakene slik at lokalbefolkningen fremdeles ønsker å ta vare på disse verdiene».

For styret sin del, har de en stor jobb i å være leddet mellom særlig DN og en del lokale interesser. En av informantene «beklager denne striden, men den er der helt tydelig». Informantene er alle klare på at det er svært kompetente folk som jobber i direktoratet, men at det ofte kan oppstå konflikt.

Oppfatninger kan være at de som sitter langt unna kan ha et generelt og begrensende syn på en sak, mens de som er nære de aktuelle områdene kan ha en mer praktisk tilnærming – men at de ikke nødvendigvis er mindre opptatt av å ta vare på forholdene, men kanskje heller mer.

Samtlige informanter fra nasjonalparkstyret understreker at man ikke må glemme årsaken til at verneverdien for en del av disse områdene er så stor, årsaken er jo nettopp det at lokalbefolkningen gjennom generasjoner har forvaltet disse ressursene på en fornuftig måte. «Det at villreinen jo tross alt har overlevd her og bare her, er jo fordi lokale folk har forvalta det på en lur måte.» Derfor mener de at det ikke bør være motsetningsforhold mellom DN og lokalbefolkningen, og nasjonalparkstyret kan være et godt bindeledd her – noe de også jobber med å være.

Informantene mener de har rimelig god oversikt over hva som rører seg i det lokale systemet, men mindre med det som skjer i DN. SNO og nasjonalparkforvalteren, den administrative siden av nasjonalparken, har mer kontakt med direktoratet, noe informantene nevner at også styret kanskje burde ha som mål å oppnå. Da kunne de i større grad «snakke samme språk».

Informantene fra nasjonalparkstyret viser til at det er «vanskelig å si hvor klare rammer det er behov for, «-tror ikke vi trenger mer papir, lover og forskrifter. Kunnskap om arter og flora og fauna, kultur og utvikling og informasjonssiden er der fokuset må ligge - på selve kunnskapsgrunnlaget.»

«Rammeverket skal ikke svekkes, tror det er tydelig nok» utdyper en av informantene på spørsmål om hvordan informanten oppfatter rammene styret må forholde seg til, og utdyper med at «- vi bør heller fokusere på

mulighetene». Dette er en utvikling flere av informantene mener er i ferd med å spre seg i utvalget. En bemerker at det kanskje er litt typisk norsk å fokusere på problemene mer enn nettopp mulighetene.

På spørsmål om nasjonalparkstyret oppfatter **Fjellteksten** som relevant for deres arbeid, vises det til at man stadig ser noen referanser til denne, selv om det blir stadig sjeldnere. Det opplyses om at det helt klart er en utfordring at forholdsvis få i forvaltningen viser til Fjellteksten som argument mht. å bruke fjellområdene, og da særlig nasjonalparkene som fyrtårn, noe regjeringens reiselivsstrategi fra 2012 legger opp til. Strategien hadde «ordlyden om å peke i retning av at Stoltenbergregjeringa skulle satse på utviklinga av nasjonalparker som fyrtårn for norsk reiseliv.»

En av informantene understreker at de lokalt uten tvil mener å «... ha fått slike signaler, som har gjort at vi har ment at vi kunne ta grep som gikk på å utnytte de naturgitte fortinn vi tross alt har – flotte utmarksområder, relatert da til den generelle samfunnsutviklinga med relativt svakt næringsliv, svak utvikling, folketalsnedgang, osv. Det er den koblinga vi hele tiden har med oss når vi prøver å få til en lokal tettstedsutvikling og verdiskapning. At vi må ha handlingsrom og muligheter til å utnytte nasjonalparken og ikke minst randsoner – det må vi ha staten med oss på. Og da snakker vi både om politikktutforming, handlingsrom, men også økonomi.»

Her trekker flere av informantene frem flere forhold de møter i den daglige forvaltningen, både lokalt og i tilknytning til Rondane. Informantene trekker frem fylkesmannen og fylkesmannens miljøvernavdeling som en utfordring, både fordi det blir mindre lokal forvaltning, men også fordi flere av informantene mener at fylkesmannsembetet ikke har den lokale forståelsen, og at dette begrenser styrets handlingsrom for skjønn og tolkning i forvaltningen av Rondane.

Politisk skjønn

På spørsmål om informantene føler at de kan utøve noen form for politisk skjønn i sitt arbeid som nasjonalparkstyre, viser flere til forvaltningsplanen som er vedtatt etter en lang og møysommelig prosess, som noe de må forholde seg til, og de understreker forståelse for dette. Skjønn brukes «på noen områder ja og andre nei».

«Kanskje kan det hende at vi som styre har rom for noe mer skjønnsutøvelse innenfor forvaltningsplanen, at det er vurderings spørsmål. Vi som nasjonalparkstyre kunne ha hatt fullmakt til å si noe om hvordan vi mener at



nasjonalparkforvaltninga bør skje - ut fra våre lokale behov og interesser.» Informanten understreker at styret på sikt må sette seg mer inn i hvilke muligheter de faktisk har. Flere er forholdsvis nye i styret, og kjenner ikke til innholdet i forvaltningsplanen godt nok per dags dato. Som en av informantene påpeker *«så må jo selvfølgelig noen ha oppsyn med at det vi gjør ikke er i strid med nasjonale retningslinjer, i forvaltninga av nasjonalparken. Vi kan jo ikke bare kjøre på. En nasjonalpark må styres etter nasjonale føringer, men selv om forvaltningsplanen er veldig detaljert er det nok rom for tolkning og skjønn der, og nettopp det mener jeg at vi i nasjonalparkstyret i større grad burde kunne fått brukt.»*

Flere av informantene mener at de har mulighet til å utøve noe skjønn – men at det i stor grad avhenger av hvilket område og hvilket verneformål som gjelder der. Det vises blant annet til eksempelet med skilting av nye stier for besøkende, der styret har vurdert om disse kommer i konflikt med stiene for reintrekk. Der vurderes det *«hva vi tror er best, i de sakene hvor det ikke står i Forvaltningsplanen eller Verneforskriften, det er også der vi kan benytte oss av skjønn»*. Det poengteres at slike tiltak medfører små inngrep i naturen, og vil basere seg på hva som er i området fra før – noe det ikke går an å beskrive i selve lovverket.

Styret må også bruke skjønn når til dels faglige anbefalinger står i motstrid til hverandre. Da blir styrets skjønnsvurdering mer sentral, og informantene påpeker at i slike situasjoner blir det lett å se deres rolle som nasjonalparkstyre.

Informantene oppfatter per nå at det er i tidligste laget å si hvilke konsekvenser den regionale planen for Rondane-Sølnkletten vil kunne ha på deres handlingsrom i forvaltningen av nasjonalparken, siden den er så ny (2013). Likevel peker flere på det faktum at den ikke er juridisk bindende, og derfor i større grad vil fungere som en retningsgivende plan.

Utviklingssonene i den regionale planen er det som anses som en eventuelt mulig forvaltningsmessig utfordring, men da disse i flere områder går langt utenfor nasjonalparken og dermed styrets ansvars- og fokusområde, vil dette heller påvirke kommunene og deres forvaltningsmuligheter lokalt.

Kunnskapsbasert forvaltning

Samtlige informanter trekker fram viktigheten av en kunnskapsbasert forvaltning. Dette går blant annet på at det for styret er viktig å skaffe seg kunnskap om de utfordringene som følger med å legge til rette for

villreinstammen som har sine leveområder i Rondane. Dette omfatter å innhente informasjon om hvor villreinen ferdes, ettersom det er store forskjeller på lokaliseringen av beitingen igjennom året. De områdene som kan være konfliktfylte vinterstid, kan være helt uproblematiske om sommeren, og visa versa. I praksis vil dette si at det for styret vinterstid kan være enklere å styre besøkende i nasjonalparken, da de som regel vil følge løypenettet. Som en av aktørene peker på, *«villreinen vil jo beite der hvor det er lite snø vinterstid, men der vil det jo ikke være skiløyper»*. Om sommeren kan det derimot være mer utfordrende, da det går synlige stier *«overalt»*.

Samtlige styremedlemmer er tydelige på at allemannsretten er et gode her til lands og som ingen vil til livs. Enkelte beskriver også tilgjengeligheten for allmennhetens tradisjonelle friluftsliv som en stor markedsføringsmessig verdi i våre naturområder. Ved å legge til rette etter årstid på mindre konfliktfylte områder mellom rein og menneske, er målet å oppnå det beste for alle parter, i større grad. Eksempelvis flyttet nasjonalparkstyret en populær sti mellom Bjønnålia og Rondvassbu ved å male over de røde T-ene, for slik ikke å lede de besøkende gjennom det sentrale villreinområdet. Men som informantene sier, *«selve stien er jo fremdeles fullt synlig, og DNT hadde merket den av på sine kart som en av de mest anbefalte turrutene i området. Et eksempel på hvor viktig det er at vi kommuniserer, og at visse ting tar tid å få inn i et praktisk system»*.

Viktigheten av å se **lokalkunnskap** opp mot de statlige føringene fremheves av samtlige informanter, både for å bygge opp under formålet med lokal forvaltningsmodell, men også fordi *«... du kan ikke bygge landet ved lov alene, og de lokale som har tatt vare på områdene gjennom generasjoner, i tillegg til naturen selv selvsagt, har jo ikke ødelagt landskapet, snarere tvert i mot – deres forvaltning utført gjennom generasjoner har heller vært med på å høyne verdien på arealene»*.

Dette er kunnskap informantene ser som sentral og flere trekker fram det å knytte den lokale kunnskapen sammen med den *«statlige asfaltforvaltningen»* som en av styrets viktige oppgaver: *«Vi må ta vare på motivasjonen for områdene og se mulighetene for en bærekraftig miljøvennlig næringsutvikling, mer enn et ensopret fokus på lover og forskrifter.»* Samtlige informanter fremhever hvor viktig det er at de som blir berørt av vernet, må få anledning til å benytte de mulighetene nasjonalparken åpner for, og at målet for rammeverket må kunne være en mer dynamisk tilnærming. For *«det er ikke slikt at vi lokalt er interessert i å bygge ut maksimalt overalt. Det er en bred enighet lokalt om at nettopp for å ta vare på*

villreinen, så kan vi ikke for eksempel ikke bygge mer ved Furusjøen, det er på en måte akseptert at det er begrenset. Men så er det jo problematikken om det er lov å bygge på og utbedre hyttene som er der – lokale forhold tilsier noe annet enn vernemyndighetene, som mener at større hytter vil gi mer press på fjellområdene».

Informantene, som selv ferdes mye i nasjonalparken, mener de ser en endring i bruken av fjellet, der de som tidligere gikk med fjellski over vidda, i større grad nå heller benytter preparerte løyper, for eksempel i Frydalen og rundt Furusjøen. Trenden viser at hovedtyngden av brukerne ser ut til å ønske en viss grad av tilrettelegging, framfor det mer utfordrende og hardføre snaufjellet – der villreinen er.

«Så langt har det i stor grad vært en problemfokuset tilnærming som har gitt unødig støy, for når du går inn i kjernen av problemet – så tror jeg ikke noen bestrider at vi skal ta vare på den siste villreinstammen i Europa. Vi må heller snu fokuset dit på at det er noen muligheter her også».

Lokalt og sentralt bindeledd

Kunnskapsbasert forvaltning i form av å spre informasjon og kunnskap om nasjonalparken, verneformålet og forvaltningen fremheves også av informantene som en viktig oppgave for nasjonalparkstyret. En av informantene sier at det må være et mål for nasjonalparkstyret fremover å kunne være et godt bindeledd, særlig mellom det sentrale forvaltningsnivået *«som utøves i byen, på papiret og uten noe særlig lokal kunnskap»* og lokalbefolkningen som berøres av vernet på godt og vondt, og som gjennom generasjoner har forvaltet fjellområdene slik de fremstår slik vi kjenner dem i dag.

Fokus på det pedagogiske og å skape forståelse for vernet er noe samtlige informanter understreker viktigheten av. Mht. de store hyttefeltene på Gudbrandsdalsiden av nasjonalparken som utgjør et stort press på Rondane, kan man ikke der tillate utbygging på samme måte som for grunneiere på Østerdalsiden, da det totale presset inn mot parken ville blitt for stort. *«Noe som for den enkelte grunneier selvfølgelig føles urettferdig, en slik negativ diskriminering, men av hensyn til dyra (villreinen) må man gjøre slikt. Dette går på områdets samlede tåle- og bæreevne.»* Informantene trekker frem at nettopp i situasjoner der en part stort sett bare ser saken fra sin vinkel, er det deres oppgave som nasjonalparkstyret å vurdere de andre hensynene også.

Informantene ser liten etterspørsel etter ny utvikling innenfor reiselivet i nasjonalparken. Utfordringene for styret har i større grad omhandlet det som allerede er der, det eksisterende. Dette gjør at de i liten grad har hatt flere nye runder som bindeledd i "kampen" mellom de sentrale og de lokale forvaltningsnivåene.

Især lokale samfunnet, men også styret, kjenner på følelsen av at føre-var prinsippet blir strengere, desto lenger opp i systemet man kommer. Noen av informantene begrunner dette med at de som forvalter fra sentralt hold i stor grad jobber ut ifra papirer og i liten grad har kjennskap til hvordan ting fungerer lokalt. Forståelsen om hva som lar seg gjøre og ikke, mellom lokalsamfunnet og staten i kraft av DN og MD, kan bli en kollisjon der nasjonalparkstyret ønsker å ha en rolle som kommuniserende bindeledd for å komme fram til en løsning.

Styret sier selv at de både bør og prøver å være troverdige overfor både de som vil ha næringsutvikling og overfor de som har det overordne ansvaret. *«Plutselig har vi noen som vil satse på sykkel, og vil anlegge en løype et sted, da har vi med en gang en utfordring i forhold til hvor, også videre. Vernehensynet til villreinen er det som fort blir flaskehalsen for slikt et slikt initiativ, for den skal vi ta hensyn til.»* For å løse slike utfordringer må det kommuniseres, slik at de som på grunnlag av lovverket mener at dette ikke er forenelig med vernet, og de som lever i området og ser andre faktorer, har en mulighet til å bli enige.

Et eksempel som flere av informantene viser til mht. at det er viktig med lokalkunnskap, er følgende: Det har i flere år vært stoppforbud over Venabuffjellet av hensyn til villreinen. Her har villreinen fjellovergangen som en så massiv barriere, at flokken holdt på å dele seg i to. De er nå ved flere anledninger blitt observert mens de krysser veien. Observasjonen er riktignok ikke på et forskningsmessig nivå, men både oppsynsmenn, jegere og turister har observert dette – noe som gir grunn til å tro at villreinen muligens er mer tilpasningsdyktig enn man først hadde trodd, men at det tar tid.

Det er liten tvil om at presset i enkelte områder av Rondane er stort. Flere av informantene mener likefullt at de som bor tett på verneområdene i liten grad føler det problematisk. Utfordringene kommer i større grad når det skal legges planer som går inn mot fjellheimen. *«For det er stor forståelse for det her i lokalsamfunnet – at villreinstammen den skal vi ta vare på, det er det ingen som er i mot det – men så er spørsmålet om hvor mye hensyn skal man ta – det er det svært mange og ulike syn på»*.



Meningene nasjonalparkstyret skal forholde seg til, går mye på i hvilken grad man skal bruke føre-var-prinsippet, om man skal ha soner der det nesten ikke er lov å bevege seg inn av hensyn til villreinen, eller andre interesser som mener at bruken av fjellet ikke er i konflikt med verneinteressene.

Villreinstammen blir på mange måter en uskyldig part i forvaltningsdiskusjonen, særlig i konfliktområder som Høvringen og Mysusæter som faktisk skal prøve å leve av turisme og turister som forventer preparerte løyper og tilrettelegging, samtidig som disse stedene ligger nokså langt inn i parken. Begrensinger i løypenettet er et eksempel på et tiltak der man må ha begrensning fra alle parter. «Turistene dropper ikke å komme fordi en av mange skiløyper ikke lenger prepareres – og om de vil gå den selv, så kan de det i kraft av allemannsretten, ingen kan nekte dem det og det er vel her det er viktig å huske at man har med folk å gjøre – noen er jo striere enn andre på hvor de ønsker å gå, preparert løype eller ei».

Nasjonalparkstyret må forholde seg til mange ulike aktører med særinteresser innenfor nasjonalparken og i buffersonene. Nemnder, næringslivsaktører, lokale grunneiere med beiterett, fjellstyrer som organiserer jakt og fiske har alle klare meninger om mye innenfor Rondane, og kommer med, som en av informantene påpeker, «forså vidt viktige faglige innspill».

Reiselivsnæringen, som også er veldig sammensatt, ønsker å legge til rette for det som for flere av dem er levebrødet, og er også sentrale aktører for styrets arbeid med bruk-vern problematikken i nasjonalparken.

Flere lokale aktører gir uttrykk for at de ønsker å delta i styrets vurderinger i større grad, noe også noen av informantene viser til på spørsmål om sammensetting og organisering av styret. De mener at styret kunne vært tjent med å ha med flere ulike parter representert ved sine særinteresser. «Nemnder og fjellstyrene har sine meninger om forvaltningen av parkens resurser, SNO jobber ganske tett med dem. Dette er noe nasjonalparkstyret også kunne vært tjent med, at flere bruksinteresser ble involvert i større grad. Spørsmålet blir hvor man skulle satt grensen for hvem og hvordan man skulle organisert det.»

Informasjon

Informantene fremhever Nasjonalparkstyrets rolle som et bindeledd både mellom de statlige sektorene MD, DN, Fylkesmannen så vel som den kommunale forvaltningen. Informantene gir uttrykk for en viss distanse mellom DN og styret, da denne kontakten i større grad opprettholdes mellom den aktive forvaltningen nasjonalparkforvalteren

og SNO står for. Styret uttrykker å ha bedre kunnskap om og kjennskap til fylkesmannsembetet, og da særlig fylkesmannens miljøvernnavdeling.

Styrets jobb med å informere og å skape forståelse for og mellom de ulike aktørene blir av informantene beskrevet som en stor pedagogisk oppgave, sett på bakgrunn av mangfoldet av interessenter i nasjonalparken. Styret opplever blant annet at de må være tydelige på informasjon og kommunikasjon for å skape forståelse for hvor, hvordan, hvorfor og når villreinen ferdes i forhold til hytteområdene, spesielt når de møter hytteeiere som «aldri sett en eneste villrein på hytta», men som av naturlige årsaker er der til begrensede tider på året.

Nasjonalparkstyret som bindeledd mellom statlige verneforvaltning og lokal utvikling, uttrykkes som nevnt særlig ved fokuset på og behovet for å skape forståelse for de ulike aktørenes interesser. Behovet for kommunikasjon, informasjon, kompetanse og kunnskap om naturen, flora og fauna i Rondane blir av samtlige informanter nevnt som helt sentralt.

Når styret har en restriktiv holdning til scootertransport i nasjonalparken av hensyn til reinen, fokuserer de på at folk skal forstå hvorfor. Og at restriksjoner ikke bare gjelder lokale, men også SNO og andre. Informantene legger ikke skjul på at de får reaksjoner hvis SNO blir observert på scooter i parken uten at det foreligger noen klar grunn om hvorfor.

Styret er i gang med tilrettelegging og informasjon, både fysisk og i form av nye medier, slik at både lokale og reiselivsbedriftenes egne gjester får nødvendig informasjon.

Informantene viser til imidlertid til økonomiske begrensninger som årsak til at dette arbeidet går for sent i forhold til hva de kunne ønsket, ettersom selv mindre utgifter for slike tiltak gjør store innhugg i det budsjettet som styret disponerer.

Lokal forvaltning

På spørsmål om informantene opplever en endring i norsk forvaltning, viser flere til at nettopp opprettelsen av nasjonalparkstyret og lokal forvaltning, er et direkte resultat av dette.

Videre vises det til at man de siste årene har merket en langt større åpning for bruksperspektivet, blant annet hos SNO. «Det har gått fra rimelig dårlig stemning mellom SNOs representanter lokalt og for eksempel reiselivet her, til at det i dag er en stor grad av samarbeid og samforståelse. En positiv utvikling i forhold til situasjonen

for fem – seks år siden.»

Informantene peker på det har skjedd mye siden Rondane ble vernet for mer enn 50 år tilbake i tid, både i forvaltningstankegangen og at «*mye har nok på en måte gått seg til*».

En av informantene peker på at i den lokale forvaltningen tenkes det vern gjennom bruk – men at det ikke skal forbrukes. «*Det skal stelles med. Og da må man skape forståelse for det litt lenger oppe i systemet som kanskje tenker litt mer enspora vern. Og ikke minst det med at det er jo gjennom bruk at det er noe å verne. Hvis man tenker seg en seterdal – hadde det ikke vært brukt, så hadde det jo vært et helt annet landskap. Dette henger sammen.*»

Ved at styret får økonomisk støtte for å legge til rette for tiltak, blir også tiltakene mer lokalt styrt. Informantene gir uttrykk for at de i løpet av de siste årene merker en endring der man nå er blitt flinkere til å kunne tenke helhetlige løsninger enn for bare få år siden – selv om det er bred enighet om at man har langt igjen.

Informantene opplever at der hvor man ofte har tanker og nye ideer, er det mye som er tungt å endre på. Dette begrunnes med den “frykten” som tidvis ses i forvaltningen. Når man skal trekke grenser på kart, vet man ikke hva behovet vil være om 10 - 20 -30 år. Nettopp fordi det kan oppleves så vanskelig å gjøre om på især et verneområde senere, blir dette en problemstilling informantene peker på som en utfordring. Lover og forskrifter gjør det utfordrende for lokalforvaltningen å skape noe av de mulighetene som de mener finnes og som følger med et verneområde som Rondane – som tiltrekker mye folk, men som igjen kan bli en utfordring for villreinforvaltningen.

Bruk-vern utfordringene

En av informantene forklarer forvaltningsutfordringene de opplever i forbindelse med nasjonalparken med at «*det har alltid vært en krig i Rondane, fra gammelt av var det slag mellom Østerdøler og Gudbrandsdøler om jakt og fiskerettigheter. Dette viser at avstandene fra øst vest hvor folk bor er små – og at når det er mange om plassen er sjansen for konflikt der i større grad enn hva det er i mer glisne strøk.*»

En informant begrunner konfliktnivået i tilknytning til Rondane med at folk i langt større grad her enn andre steder bor helt inn mot og til og med innenfor planområdene. Når parkens nærhet til bosted og næring blir så tett blir også konfliktnivået høyere.

Nasjonalparkstyrets medlemmer står for en bruk-vern

tankegang, der respekt og interesse for verneområdet skal forankres hos folk og i lokalbefolkningen. En av informantene peker på at det ikke må bli et ensidig vern, men uttrykker samtidig full respekt for at det ikke kan bli en ensidig brukstilnærming heller – balansegang er stikkordet. «*Premisset mitt er at det går an, det er fullt mulig å styrke bruksperspektivet og samtidig har en fullt ut seriøs tilnærming til verneformål og verneforskriften og alle de verdiene vi vet ligger i Rondane.*»

Flere av styremedlemmene er lite bekymret for den organiserte ferdsele: «*Vi har styring og kontroll på hvor de er, hvordan vi skal få de ut hvis noe skjer eller gi beskjed til dem om at reinen er i nærheten, selv om sistnevnte sjeldent skjer.*» Utfordringer rundt Spranget (**KART!**) løser seg også stort sett greit, da kalvingen foregår i vårløsningen, dvs. før det er tørt nok for fotturistene.

Dette et område nasjonalparkstyret har mye fokus på, da det er mye og konsentrert besøk her ettersom Mysuseter er den desidert største innfallsporten til nasjonalparken. Parkeringen på Spranget er det stedet i nasjonalparken hvor det er tilrettelagt og man kommer lengst inn i parken, og parkeringsplassen er mye brukt for de som skal gå videre inn mot Rondvassbu og Bjønålia – nasjonalparkens mest brukte ruter.

Ferdsele fra denne parkeringen og videre inn i parken er mye omtalt i og av nasjonalparkstyret. Styret har fått signaler om at veien de besøkende vandrer langs, er i ferd med å bli en så stor barriere for villreinen å krysse at den er i ferd med å dele seg i to flokker. Dette vil være uheldig for flokkens videre utvikling og reproduksjon.

Lokale aktører kan derimot fortelle at ikke siden to generasjoner tilbake i tid, har reinen i særlig grad blitt observert i å krysse dette området – noe som er lett å se da Dovrerainen er mindre og spinklere bygget, og slik sett er lett å kjenne igjen, hevdes det.

Nasjonalparkstyret må likefullt vurdere situasjonen, og det nevnes at flere forslag blir diskutert. En av informantene skisserer et forslag om hvordan man kunne ha lagt ned parkeringsplassen ved Spranget, og heller etablert et tilbud rundt Mysuseter – slik at det både kunne bli til det bedre for aktørene ved Mysuseter, samtidig som man avlastet det omdiskuterte arealet ved Spranget. «*Hadde vi fått til et slikt tiltak, mener jeg vi virkelig hadde gjort noe av betydning for villreinen – og faktisk også utviklingen – dette er slike saker styret burde bruke sin tid på, heller enn størrelsen på utdøer.*»

På spørsmål om tilrettelegging i nasjonalparken, poengterer en av informantene at man ikke må glemme å vurdere konsekvensene av de ulike tiltakene - som når



man legger om eller ned en sti, hvor havner da de som brukte den opprinnelige stien? Selv om tiltakene kan være positive understreker informanten at det er viktig å tenke konsekvenser på sikt: blir de til det bedre eller verre? «Ved tungt belastede områder som reinen ikke kan utnytte er det kanskje bedre å «ødelegge mer der» enn å begynne på andre steder også? Vet ikke om vi har kunnskap til å mene noe om det, men synes det gjøres en del tiltak før man vet konsekvensene av dem.»

Informantene oppfatter temaet tilrettelegging i nasjonalparken som viktig både for å minimere skader på naturen og å gi flere mulighet til å oppleve den, men samtidig utfordrende da det i Norge generelt er et betent tema å gjøre inngrep i vernede områder.

En informant utdyper videre at «det er en del som bruker Rondane, som ikke vil oppleve det som interessant lenger hvis inngrepene blir for omfattende, det er en vanskelig balansegang mellom bevaring og det å la naturen være i fred – når den på enkelte områder blir så mye brukt.» Alternativer kan være å gjøre som på Fulufjellet i Sverige og på Hjerkin ved Villreinsenteret, der enkle ruter i stor grad er tilrettelagt og kan gi en bred brukergruppe gode naturopplevelser, noe som vurderes fortløpende. Slike tiltak kan også være med på å avlaste noe av trafikken inn i kjerneområdene.

En annen informant utdyper videre med at «det er jo et annet moment med bruk og vern: besøkende behøver ikke gå inn i kjerneområdene, men jo flere som får mulighet til å oppleve naturen og nasjonalparken, jo flere tenker jeg at også blir opptatt av å ta vare på den. Men desto mer eksklusivt man gjør det, og desto vanskeligere det blir å ta seg inn i parken, desto færre bryr seg om den. Så med enkelte soner og flere som bryr seg, jo enklere mener jeg at det vil være å tenke vern i framtiden også. Samtidig må man huske at det er mye som fremdeles kan gjøres i randsonene».

Utfordringene blir derimot ikke mindre når det også legges begrensninger i randsonene for utvikling og tiltak. «Det føles som en utvidelse av vernet – når vernet er bestemt og grensen er satt – så er det mange som reagerer på bufferzonene som dras videre nedover. Tilslutt er det ikke områder igjen å drive på.»

Randsonen nevnes av flere av informantene som noe de opplever som tidvis vanskelig å forholde seg til, særlig i forbindelse med innsigelsene fylkesmannen har operert med for disse arealene. Men med ulike etater og interesser som landbruk, reiseliv, næring og miljø har informantene en innstilling til og tro på at dette vil gå seg til.

Bruk-vern utfordringene er mange, da også en massiv utbygging av hytter i Gudbrandsdalsområdet også er en form for bruk som har vært og er omstridt. Den kan vanskelig være en bærekraftig form for bruk. Informantene viser til en enorm utvikling som nå har stoppet mer eller mindre opp, både på grunn av dalende etterspørsel fra markedet – men også fordi det på lokalt nivå er enighet om at områder som for eksempel Fursjøen ikke skal bygges ut med flere hyttefelt.

For den lokale forvaltningen – så vel som nasjonalparkstyret – dukker likevel utfordringene opp ved spørsmål om modernisering og utbedring av eksisterende hytter. Diskusjonene har vært mange og lange, og flere har gått til meklings mellom kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannen. Fylkesmannen mener at utbygging og oppgradering av hyttene vil føre til økt bruk av fjellet, noe som ikke er ønskelig av hensyn til villreinen. I de fleste saker har imidlertid fylkesmannen gitt seg, og eksempelvis i Nord-Fron er nå maksimal tillatt størrelse på hyttene 150m² – noe lokale myndigheter på sin side mener er uten betydning for hensynet til villreinen.

Informantene viser til flere saker der lokalbefolkningen ikke har forstått verneproblematikken, som for eksempel ved at tiltak ved Fursjøen er problematisk, når det på grunnlag av deres egen lokalkunnskap ikke har noe å si for villreinen. I hyttefeltene ved Fursjøen har det vært lov å brøyte veien vinterstid, men dette har ikke blitt utført i praksis da skiløypa gikk der. Her ville ikke fylkesmannen godta ønsket om å brøyte da skiløypa ble lagt om. Til tross for at brøytingen var i tråd med gjeldende planer, ønsket fylkesmannen å skjerpe inn denne tillatelsen. Dette ble begrunnet i at hvis flere fikk lettere tilgang til hyttene og benyttet dem mer, ville det bli mer trafikk inn i fjellet, noe som kan skremme villreinen. Dette var en begrunnelse som lokale brukere og forvaltningsmyndigheter vanskelig kunne si seg enig i.

Informantene peker på problemet ved å gjøre villreinen til et problem i stedet for en ressurs. De mener fylkesmannens syn på tiltak (som var i tråd med gjeldende planer) som uønsket av hensyn til reinen, faktisk er med på å gjøre villreinen til en uskyldig syndebukk. Og en utfordrende forvaltningsfaktor. «Hvis villreinen blir oppfattet som et argument mot utvikling av lokalsamfunnet, blir det vanskelig å klare å forene lokale interesser med og forståelse for vernehensynet».

Å kunne bruke naturen og dens ressurser som en verdiskaper er et ønske for styret. Dette er også prosjektittel på DN's forsøk (*Naturen som verdiskaper*) på å legge til rette for næringsutvikling. Et prosjekt en

av informantene fremhever som et positivt tiltak, så fremt det kommer tydelig nok frem at «... DN-systemet har kompetanse på arter, miljø og klimasammenhenger – men ikke næringsutvikling – det er en illusjon jeg opplever som en feilkobling. Dette kan gi grobunn for strid når lokalbefolkningen ser at DN har mye makt, men ikke kompetanse mht. å legge til rette for næringsutvikling i praksis.» Styret som helhet er svært positive til å kunne skape flere lokale arbeidsplasser, som guider, informasjonsmedarbeidere, og i naturoppsyn.

Konkrete forslag til tiltak er at styret i samarbeid med SNO kan sertifisere guider. For «det er ikke så enkelt å drive med organiserte turer slik det er i dag, da det må søkes om spesifikke dager, uker, ruter, avhengig av vær og vind og det at de du skal ha med deg som du ikke kjenner på forhånd – dette krever veldig mye planlegging.» Informanten er klar på at formålet med en guidet tur likevel ikke skal være å oppsøke villreinen, hvilket ville vært svært kontroversielt i forhold til vernet, men at man heller kan markedsføre en naturopplevelse i villreinen leveområder.

Ønsker for fremtidig forvaltning

På spørsmål om hva informantene helst skulle sett at nasjonalparkstyret benyttet sin arbeidstid til i tiden som kommer, vises det til ønsket om å kunne jobbe mer proaktivt på et mer regionalt nivå – mens mindre, ikke-prinsipielle saker delegeres. I tillegg fremheves ønsket om og i større grad kunne være et bindeledd mellom lokale og statlige forvaltningsmyndigheter, samt ha et reelt handlingsrom.

Informantene er tydelige på at forvaltningen må bygge på en allmenn tillit til lokalforvaltningen og et handlingsrom til organet som er delegert å styre forvaltning og utvikling, og at dette må komme sterkere inn gjennom tydeligere statlige signaler.

«Vi har gode muligheter, det er det ingen tvil om. Og det skal jo understrekes at det er en utvikling som går i riktig retning, men det går forferdelig sakte – det må på en måte kjempes fram av grasrotnivå/kommunenivå. Og det har vi ikke tiden til ut i fra det vi ser av utfordringer i samfunna rundt i distrikts-Norge.»

Satsing på kunnskapsutveksling mellom sektorene, lokale og innad i styret samt konkrete tiltak som kan legge forholdene bedre til rette for både brukere, lokale aktører og villreinen, fremheves som ønskelige og viktige tiltak i tiden fremover.

Informantene later til å ha en felles oppfatning omkring behovet for en satsing på kunnskap og informasjon også

om forholdene i nasjonalparken. De mener at det heller bør investeres ute i landskapet i form av personell med kompetanse som kan møte, guide, bli med og lære opp der det allerede er turistvirksomhet, framfor å bygge store nasjonalparkbygg til millioner. Med slike bygg, som mange steder har vært enorme konkurssprosjekter, kommer også debatten om lokaliseringen, skal de være der folk bor – for å nå ut til folk, eller der villreinen er fordi den vil bli sentral i formålet med formidlingen. «Men det er viktig å huske på at hvis du er i et annet land og skal se en nasjonalpark, så er det et nasjonalparksenter du reiser til for å få informasjon om området du er på vei inn i – ved innfallsporten til parken.»

Mangfoldet nasjonalparkstyret ønsker å bygge videre på er i stor grad basert på den tverrfaglige kompetansen fra sentrale myndigheter innenfor flere sektorer. Dette omfatter både miljøvern, samferdsel, landbruk, rovdyr og næringsutvikling så vel som lokale aktører. Informantene skisserer et ønske om en utvikling som i praksis kan gå mer mot «fylkesmannen som en rendyrka klageinstans, og nasjonalparkstyret som den utøvende instansen, men slik fungerer det ikke i praksis i dag.»

Med en solid oppbakking fra statlig side til å bidra til tilrettelegging, skilting og aktivitet i randsonen, ønsker styret «i større grad å ha handlingsrom for å kunne bidra til å skape lokal optimisme og framtidstro, som igjen kan følges opp i praktisk politikk».

«Jeg er helt enig med de som sier at vi må være forsiktige med naturen vår og ta vare på den – det har vi gjort i alle generasjoner i lokalsamfunnet – det ligger nok dypt forankra i folk. Fjellet skal vi ta vare på, men vi må få lov til å utvikle områdene inn mot fjellet.»

Tiltak

Informantene oppfatter at styret er oppmerksomme på den reelle slitasjen som er på landskapet, noe de har prioritert å sette av midler til å følge opp. I samarbeid med SNO utføres steinsetting ved Rondvassbu og på stier der det er ønskelig å bremse erosjonen. Fordi ferdsele i Rondane på mange måter er konsentrert både etter årstid og lokalisering, opplever informantene det som at terskelen for å utføre slike tiltak ikke er noe problematisk, da det er med på å kanalisere ferdsele til mer konsentrerte og delvis også mer kontrollerte ruter. Sertifisering av lokale guider er andre tiltak som blir nevnt, både for å kunne legge noen goder til de som berøres av vernet og er lokalt forankret til arealene, men også fordi dette på sikt kan bidra til en mer effektiv forvaltning.



9.1.1 Oppsummering

- Informantene ser sin rolle som et bindeledd mellom statlig og lokal forvaltning, og sitt mandat hvor de skal sikre vernet og samtidig sørge for at lokale ønsker og behov blir hensyntatt.
- Informantenes omfatter bestillingsdialogen og behandlinger av ulike dispensasjonssøknader, der sistnevnte utgjør hovedtyngden av arbeidet. Selv etter at Miljøverndepartementet åpnet for at ikke-prinsipielle saker kan delegeres til forvalter for å avlaste styret, er dette fremdeles en stor arbeidsoppgave.
- Informantene viser til et ønske om i større grad å kunne forvalte mer proaktivt, samt på et mer overordnet, regionalt nivå enn det de oppfatter at de gjør i dag. Mye arbeidskapasitet går med til å behandle detaljsaker, og informantene viser til at dette helst skulle vært delegert videre i større grad enn det som er tilfellet.
- Samtlige av informantene er klare på at handlingsrommet er for lite, samtidig som flere sier at det muligens er noe større enn hvordan de opplever det nå, men at styret ikke er kommet så langt at dette er blitt en reell vurdering ennå, da detaljert saksbehandling tar mye tid.
- Informantene oppfatter de statlige rammene som nokså fastsatt, med lite rom for skjønn.
- Styret ønsker å åpne for bruk, uten at dette går på bekostning av verneverdiene, men tidligere erfaringer med fylkesmannsembetet tilsier at dette ofte blir utfordrende. Å balansere lokale ønsker om bruk, spesielt i områdene opp mot nasjonalparken er derfor en utfordring.
- Styret oppfatter Fjellteksten som lite relevant i dagens forvaltning, da den kan anses å være foreldet i forhold til annet lovverk. Regjeringens reiselivsstrategi oppfattes som mer aktuell da denne er av nyere dato. Likevel oppfatter informantene at verneverdiene i praksis trumfer ut disse strategiene.
- Det synes å være noe uenighet blant informantene på hva ansvarsområdet deres inkluderer. Usikkerhet om hva som gjelder, hvordan det skal samordnes og hvem som har forvaltningsansvaret for randsonen, synes å være

noe uklart for enkelte av informantene.

- Informantene oppfatter at en begrenset økonomi ikke står i forhold til oppgavene som skal utføres. Det etterlyses mer bevilgninger i form av midler til stillinger og tiltak, for at styret i større grad kan fylle de forventningene de oppfatter at foreligger. Herunder tiltak som steinsetting, informasjonstavler og annen type tilrettelegging.
- Styret er klare på at de per i dag i samarbeid med andre faglige instanser som SNO, ønsker å opparbeide et bredere kunnskapsgrunnlag, i tråd med NMLs prinsipper. Styret oppfatter også at de har en viktig oppgave med å sørge for at kunnskap og informasjon om vedtak kommer ut til berørte parter, for å skape større forståelse og engasjement for tiltakene.
- Tiltak som sertifisering av guider, kanalisering av ferdsel samt å jobbe med en praktisk og god løsning ved Spranget er forslag som blir fremhevet. Fokus på kunnskapsinnhenting og en forvaltning hvor dette i større grad kan kombineres med lokal kunnskap og utvikling, står høyt på prioriteringslista.
- Informantene ønsker også i større grad mer reell myndighet, og mindre statlig styring – selv om det fremheves at det selvfølgelig må være en form for statlig kontroll siden det er snakk om nasjonale verneverdier.

9.2 Oppfatninger omkring prosessen for regional plan

Jeg vil i det følgende redegjøre for resultatene for problemstilling 2:
Hvordan vurderer Nasjonalparkstyret prosessen med utarbeidelsen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten, og innholdet i planen, med tanke på sitt mandat?

Medlemmene fra nasjonalparkstyret er enige om at en felles plan for de ti nasjonale villreinområdene er et gunstig virkemiddel for forvaltningen, og noe de stilte seg positive til. Likevel er de alle tydelige på at det i utarbeidelsen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten har vært tidvis svært ulik oppfatning av hva denne planen skulle inneholde.

Samtlige av informantene har i større eller mindre grad vært delaktige i prosessen med utarbeidelsen av planen, men da i kraft av sine verv i kommune eller fylkeskommune og ikke som nasjonalparkstyret. Styret har heller ikke gitt noen høringsuttalelse i forbindelse med planprosessen. En av informantene peker imidlertid på at de har hatt *«tilretteleggingstiltak i randsonen i nasjonalparkstyresammenheng, og det er klart beslektet med det vi (nasjonalparkstyremedlemmene) har stått for utenfor styret i våre andre verv, dvs. en naturlig overlapping»*.

Bestillingsbrevet – formålet med planen

I bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet ble de berørte fylkeskommunene bedt om å utarbeide felles planer for de regionale villreinområdene, både med tanke på en bærekraftig forvaltning av villreinstammen samt å legge til rette for *«å forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder»*. Dette ble gjennomført på ulike måter i henholdsvis Rondane og Sølnkletten siden, selv om det ble en samlet plan.

Utarbeidelse av planen

Utarbeidelsen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten ble gjennomført via ulike fremgangsmåter, selv om resultatet skulle være en samlet plan. Mens det i Rondane ble valgt en scenarioprosess, benyttet arbeidsgruppa på Sølnkletten seg i større grad av allmuemøter. Samtlige informanter mener prosessen fra kommuner og fylkeskommunenes side var en *«rimelig god prosess, med stor involvering av berørte og bygdefolk»*.

Selv om informantene viser til en planprosess de er godt fornøyd med, peker de likevel på utfordringene med bred involvering, der man lett kan legge til rette for noen forventninger som man *«kanskje ikke helt klarer å leve opp til når man skal veie alle hensynene opp mot hverandre for å komme fram til den endelige planen.»* Dette pekes på som en mulig grunn til at noen omtaler prosessen som mindre bra.

Prosessene med den regionale planen utfordret de berørte kommuner og fylkeskommuner på flere måter og nivåer, særlig da Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 og skulle hensynstas i planen to år etter at planarbeidet var i gang. *«Noe som kan skape litt frustrasjon for oss som er mer politikere enn fagfolk – for er det slik at man hele tiden skal komme med nye ting underveis i en lang prosess, så blir jo i hvert fall en lang prosess enda lenger.»*

Mens naturmangfoldloven (2009) kom inn i planprosessen underveis, hadde Fjellteksten (2003) vært med siden før oppstarten av planarbeidet (2007). Informantene peker på hvordan Fjellteksten la vekt på at man også skulle kunne ha utvikling i de områdene som blir berørt av et verneområde, hvilket de mente det sto helt tydelige henvisninger til i bestillingsbrevet fra MD; forvaltning av vernet og tilrettelegging for utvikling og bruk. Til tross for dette opplevde samtlige av informantene, i kraft av sine verv, at det var vernehensynet og mer eller mindre kun det som ble tillagt vekt av fagpersonene hos blant annet DN, fylkesmannen og tidvis også MD.

«Vi skulle kombinere bruk og vern, og utnytte mulighetene og de ressursene som vi hadde med store verneområder, hvilket vi også brukte som et sterkt argument da det oppsto uenighet. Men jeg føler at det ikke var så mange andre som skjelte noe særlig til Fjellteksten – den ble fort glemt til tross for at den ble lagt fram i budsjettet, og mange av de samme folkene som jobbet med den da så ikke nå noe nevneverdig til den.»

Fylkesmannen og DN

En av informantene viser til hvordan aktørene i kommunen innledningsvis i planprosessen nærmest måtte overtale næringsinteressene i kommunen, da de var skeptiske til å gå inn og *«bli 'gisler' for et sluttprodukt de ikke kunne stå inne for»*. Dette har sammenheng med den skepsisen og erfaringen flere av informantene viser til å ha bakover i tid med forvaltningsmyndighetene, og spesielt fylkesmannsembetet.

Informantene viser til at det i hovedsak var bred enighet om vedtaket av den regionale planen som Hedmark og Oppland vedtok i felles fylkesting våren 2011. Diskusjonen kom med fylkesmennene i Hedmark og Opplands innsigelse til fylkestingsvedtaket. Noen av informantene mener at fylkesmannsembetet *«har vært tilbakeholdent med å tone flagg tidlig i prosesser, men ofte dukker opp mot slutten eller etter vedtaket er fattet og da ofte har meninger som går på tvers av det som ligger an til å bli eller er vedtatt.»* Flere av informantene er av den oppfatning at fylkesmannens fremgangsmåte *«ikke er begrunnet med at de ikke følger med i timen, men mer en strategisk tilnærming.»* Informantene er likefullt klare på at det tydeligvis er betydelige forskjeller i både faglig tilnærming og kulturer mellom fylkesmannsembeter i Norge.

Samtlige av informantene er klare på at det generelt sett, og i prosessen med den regionale planen spesielt, hadde vært ønskelig at fylkesmannen kom med sine



innspill tidligere i prosessen og i større grad kunne være mer deltagende enn bare rent kontrollerende. «Fylkesmennene var invitert på møter, men de stilte ikke og det var det reaksjoner på».

Ønsket om at fylkesmennene hadde deltatt på møter og generelt vært mer delaktige i prosessen, fremheves særlig ved at «de kunne i større grad vært med å ta diskusjonen og høre på de lokale bidragene, for i et vedtak så får vi ikke med alt av nyanser og de ulike innfallsvinklene».

På grunnlag av innsigelsene til fylkesmennene ble den regionale planen oversendt Miljøverndepartementet for endelig vedtak. Flere av informantene er helt klare på at fylkesmennene i ettertid burde ta lærdom av prosessen, da de alle oppfattet at fylkesmennenes innsigelser kommer seint på banen og er tidvis diffuse. En av informantene peker på at når fylkesmennene er invitert til planmøtene, men bevisst velger og ikke møte opp, oppleves innsigelsene på oppløpet som et overgrep mot den lokale forvaltningens sjølråderett.

Samtlige informanter synes å være enige i at fylkesmennene burde ha kommet tidligere fram med sine synspunkter. Samtidig påpeker en av informantene at kommunene er kjent med fremgangsmåten til fylkesmannsembetet, spesielt miljøvernavdelingen. En av representantene peker på at kommunen måtte jobbe hardt for å få lokale aktører til å komme med innspill i prosessen, da disse egentlig ikke ønsket å legge ned et stort antall timer på noe som ofte oppfattes å bli slått ned på, på en overformynderisk måte.

Fylkesmennenes innsigelse til styrets vedtak trekkes frem som en problemstilling nasjonalparkstyret kan møte i mange sammenhenger. En av informantene peker på den særlige utfordringen der de ulike fylkesmennene i henholdsvis Hedmark og Oppland er uenige, for eksempel i byggesaker som ikke ble godkjent i nasjonalparkstyret. Hvis søker av saken anker styrets avgjørelse eller habilitet til fylkesmannen, kan utfallet av anken bli forskjellig i Hedmark og Oppland, fordi de ulike fylkesmannsembetene kan betrakte saken forskjellig. Informantene etterlyser en mer helhetlig og forutsigbar forvaltning og saksgang, også hos fylkesmannsembetet.

Informantene fra nasjonalparkstyret understreker at de ikke kjenner grunnlaget for fylkesmennenes fremgangsmåte, men «jeg merker meg at de har forskjellige vurderinger og undrer meg over hvorfor.» Nettopp det at fylkesmennene og også DN i større grad må ha tilsvarende begrunnelsesplikt for sine vedtak og innsigelser, poengteres av flere av informantene.

Utfordringene for den lokale forvaltningen med hensyn til å holde motivasjonen oppe hos grunneiere og andre lokale aktører til å ta vare på landskapene de har forvaltet i generasjoner, føles stor når fylkesmannen eller DN fremmer innsigelser som oppfattes som en «umyndiggjøring i forhold til at det er deres slekt og generasjoner som har bidratt til at det er grunnlag for vern i dag».

Flere av nasjonalparkstyremedlemmene setter et spørsmålstegn ved hvem vernet er til for. Dette eksemplifiseres ved når et planforslag som Rondane-Sølnkletten, der to fylker viser til bred enighet om en felles plan, blir overkjørt av fylkesmennene og DN på et grunnlag berørte grunneiere oppfatter som «nei, vi har ikke tro på at dere kan klare det». Behovet for tydelighet fra statlig forvaltningsnivå og krav om begrunnelsesgrunnlag er noe samtlige informanter synes å være enige om etter prosessen med den regionale planen.

Innholdet i planen

Selve grensesettingen på kartet var i mange av de berørte områdene en stor utfordring. Til tross for at planen ikke er juridisk bindende, var det knyttet stor frustrasjon til grensene som innlemmet flere hytte- og boligområder. Et eksempel på utfordringene med forvaltning på et sentralt hold, er Imsdalskilden som havnet innenfor grensen: «de som trekker grensene kjenner ikke områdene godt nok til at slike situasjoner kunne vært unngått.» Da kilden ikke lå i leveområdet til villreinen, fikk man etter møter med MD endret grensen. Saken illustrerer likefullt utfordringene som kan komme i kjølvannet av en forvaltning som ikke har stor nok grad av lokalkunnskap.

Flere av informantene peker på utfordringene i at mange bor tett opp i mot nasjonalparkgrensene. Det understrekes av flere av informantene at selv om den regionale planen ikke er juridisk bindende, er den fremdeles en retningsgivende plan for forvaltningen – og en argumentasjon for fylkesmannens verktøy ved bruk av innsigelser, særlig med tanke på vernehensynet. Det var derfor stor skepsis tilknyttet flere av grensedragningene som i flere områder går langt utenfor nasjonalparken og ned i bygdene og andre allerede utbygde områder.

På spørsmål om de tror den regionale planen vil ha noe å si i praksis for nasjonalparkstyrets mandat for forvaltningen av Rondane, pekes det på de ulike soneinndelingene i den regionale planen som en mulig fremtidig utfordring. Flere av informantene oppfatter

de ulike soneinndelingene som tvetydige og upresise å forholde seg til. En av informantene viser til hvordan randsonene utenfor nasjonalparken, som det også ligger visse begrensninger på, skaper frustrasjon og forvirring i den praktiske forvaltningen som skal utføres på det lokalkommunale nivået. Informanten mener at «hvis selve nasjonalparken er for liten og det er for stort press på parken, må man heller utvide selve nasjonalparken og ikke trekke opp alle disse sonene utenfor som ikke er grenser likevel. De skaper usikkerhet og forvirring både for grunneiere og næringsaktører – man må kunne være real og tydelig på at her er grensen».

Det knytter seg derfor utfordringer til forvaltningen av de ulike sonene, ved at flere av informantene er usikre mht. hva som faktisk gjelder i randsonene, der naturmangfoldloven dekker nasjonalparken og Plan- og bygningsloven dekker forvaltningen på utsiden av Rondane.

Lokal og statlig samforvaltning

En av informantene viser til prosessen etter vedtaket av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten i felles fylkesting, som det var bred enighet om lokalt og regionalt. Fylkesmennene i Hedmark og Oppland fremmet innsigelser til planen, hvilket de fikk faglig støtte fra DN, slik at saken ble oversendt MD for endelig vedtak. Det ble blant annet vist til at man ikke hadde sett den regionale planen for Rondane-Sølnkletten i stor nok grad opp i mot naturmangfoldloven med det tilhørende føre-var prinsippet som grunnlag for å sikre villreinen leveområder, men i stedet fokusert for mye på utvikling i henhold til Fjellteksten.

Informantene peker på måten fylkesmennene kom på banen, etter det som samtlige betraktet som en god prosess med bred medvirkning og inkludering: «Så sier fylkesmannen i både Hedmark og Oppland at planen ikke kan vedtas slik, og fremmet innsigelse og videresendte den til MD, hvor den lå i påvente av endelig vedtak i to år. Det gjør noe med den lokale forvaltningens følelse av sjølråderett.»

Frem til fylkeskommunen understreket behovet for en mer tverrfaglig vurdering av planen, var det kun den statlige miljøvernensiden av forvaltningen som var involvert i behandlingen. Fylkeskommunen hadde flere ganger understreket «viktigheten av at også Landbruksdepartementet, Næringsdepartementet og andre aktuelle statlige forvaltningsnivåer måtte involveres, ikke bare vernesiden».

En av informantene mener at det at plansaker blir

vurdert for ensidig mot andre hensyn, er et særnorsk fenomen. Informanten viser i den sammenheng til at styringsgruppen for den regionale planen var på studietur i Europa «hvor det virket som de var mye flinkere til å ha en sammensetning i de som satt og forvaltet, både de som representerte turisme, ulike næringsinteresser og de som representerte vernehensynet».

I Norge viser informantene til at de stort sett møter Fylkesmannens miljøvernavdeling, og kun den i ulike plansaker. Dette skjer samtidig som at det er en rekke ulike råd, nemder og styrever som nasjonalparkstyret skal ivareta. «Ingen har ansvar for at vi setter oss ned sammen og jobber med helheten», noe informantene fra styret viser til at kan resultere i «litt kriging, hvor alle kjemper for sin sak».

Flere av informantene skisserer ønske om at representanter for turisme, næring og vernehensyn sammen kunne jobbet med gode løsninger som det var bredere og mer enighet for, og «som ville vært mer produktivt for verneområdet enn at man sitter og skriver sinte brev til hverandre der alle kjemper for sin interesse».

Informantene er klare på at det endelige vedtaket som ble vedtatt av MD (17.09.2013) var noe de fleste kommunene kom bedre ut av enn fylkeskommunenes vedtak i felles fylkesting. Den langvarige prosessen hos departementet ble i følge informantene imidlertid oppfattet som tidvis frustrerende for den lokale forvaltningen, selv om samtlige er klare på at MD skal ha honnør for hvor grundig de gikk til verks.

Informantene peker på utfordringen i uenigheten mellom fylkeskommunene og fylkesmennene som bunnet i fylkesmennenes syn på at planen i for stor grad hadde fokus på samfunnsinteresser fremfor verneinteresser, og i for liten grad tok hensyn til naturmangfoldloven i forhold til bruksinteressene, noe de ikke ville akseptere.

Planen ble i behandling hos MD også oversendt DN for faglig kommentar, der DN støttet opp om fylkesmennenes syn. Fylkeskommunen på sin side, baserte sin begrunnelse i stor grad på at de igjennom hele prosessen hadde vært i dialog med MD for å høre at de var på rett vei mht. utviklingen av planen og at det var i tråd med departementets mål for planen. En av informantene oppsummerer prosessen med den regionale planen slik: «planen hadde god og bred involvering, men fylkesmennene kom for sent på banen sett i forhold til de forventningene som bygget seg opp lokalt i løpet av prosessen.» Fylkesmennene ble kritisert for at de ikke fremmet sine synspunkter tidligere ettersom de var invitert til å delta under hele prosessen, men de



valgte i stedet å holde seg litt på sidelinjen og være litt tilbakeholdne, og ble derfor oppfattet som om de ikke ville ta noe ansvar.

Etter to års behandlingstid i departementet anser de fleste av informantene utfallet på vedtaket som bra «men det tok fryktelig lang tid, og det ble mye bråk.» Det endelige vedtaket – «nesten uten unntak det samme som fylkeskommunene hadde vedtatt i felles fylkesting» gjør at behandlingstiden på to år, ifølge en av informantene virker «mer bortkastet».

I MDs endelige vedtak ble flere deler av utviklingssonene tilpasset noen av de store hytteområdene, mens de i DN sitt utgangspunkt var planlagt inn under buffersonene, hvilket «gjorde at i hvert fall vi kom bedre ut, noe jeg har inntrykk av at gjaldt alle kommunene.»

Informantene er klare på at selv om prosessen med den regionale planen drøydde over mange år, ble ikke lokale forvaltningssaker satt på hold i påvente av vedtaket, «men man føler jo at alt blir trenert i forhold til hva man vedtar og det at det skal bli så mye frem og tilbake, det gjør prosessen veldig utmattende.»

Flere av informantene understreker den oppfatningen de mener preger lokalsamfunnene generelt vedrørende nasjonalparken i plansammenheng; «vi vil være med på vernet, men vi vil også ha mulighetene til faktisk å bruke naturen.» Dette kan være utfordrende også i forbindelse med for eksempel tradisjonell setring hvor vedlikehold og moderniseringsbehov ikke alltid er like forenelig med lover og rammer. En av informantene trekker frem tilfellet der en grunneier fikk problemer med å ta grus fra elven for å ruste opp vegen og alternativet var å frakte grus med bil over flere mil, fordi man ikke skal endre på noe innenfor grensene. «Slikt som dette blir vanskelig å forstå for lokalbefolkninga, men du kan forstå det ut i fra naturvern hensyn.»

Innholdet i vedtatt plan med tanke på den videre prosessen

En av informantene mener det preger prosessen rundt den regionale planen at styringsgruppen for planen stadig var inne hos MD for å få avklaringer og bekreftelse på om man var på rett kurs i forhold til bestillingen. Denne vissheten, sammen med et visst politisk press, gjorde at utfallet av planen ble tilnærmet det som opprinnelig var vedtatt i kommunestyret og felles fylkesting. En informant betegner det som et bevisst strategisk grep å benytte seg av flere departementers innspill, «vi viste at det var en annen tilnærming til Rondane hos andre enn det det var i MD».

Informantene er klare på at MD «skal ha all ære for at de tok belastningen med å sette til side rådene de fikk av sine egne byråkrater».

Informantene etterlyser en tydeligere sammenheng mellom signaler og rammebetingelser i statlig politikk på området; «Det er delvis i konflikt og der er det vel Kommunal- og regional departementet som har stabsfunksjon, hvilket vi måtte provosere fram selv i denne saken, for KRD var først med etter at vi tok grep og allierte oss med stortingsrepresentanter.»

Samtidig er informantene klare på at det er forskjell på de statlige medarbeiderne som opptre lokalt, ansikt til ansikt med det lokale, og de som blir sittende langt unna og planlegger på papiret. Informantene tegner et bilde av et reiseliv i tilknytningen til nasjonalparken, som er nøkternt og moderat, uten store synlige inngrep eller ødeleggende infrastruktur og som dermed er i liten konflikt med vernehensynet. Likevel oppfatter lokale aktører det statlige apparatets innstilling mot dem som en mistenkeliggjøring mht. de lokales praksis og tilnærming i slike saker, noe de lokale ikke kjenner seg igjen i.

En av informantene understreker problemet med å skape tillitt fra begge sider. De lokale opplever en mistillit fra den statlige forvaltningen i form av folk utenfra og at disse er uten tilknytning til historikken, kulturen eller tradisjonene som med den uformelle kunnskapen er overlevert igjennom generasjoner og som folk er stolte av. De understreker videre at «Jeg tror på kommunikasjon og det med respekt for hverandre, formålet må jo være å kunne bruke eksempelvis DN som en sparringspartner som kan bidra med kunnskap og kompetanse, mer enn at de bare kommer med pekefingeren.» En annen informant følger opp med at det er «mitt inntrykk at dette er litt sånn at vi ikke er flinke nok til å sette oss rundt bordet – sammen.»

9.2.1 Oppsummering

- Flere av informantene var involvert i prosessen med den regionale planen, men da i kraft av sine verv i kommune /fylke og ikke som nasjonalparkstyre. Nasjonalparkstyret uttalte seg ikke som sådan.
- Informantene er klare på at samtlige som var med i utarbeidelsen av planen, forsto denne som en bestilling der hensynet til villreinen skulle sikres i nasjonale og europeiske villreinområder samtidig som det skulle legges til rette for utvikling og bruk i tilknytning til de tilgrensende lokalsamfunnene.
- Informantene mener at prosessen, i henhold til

departementets bestilling, sikret en bred involvering både på Rondane og Sølknletten-siden.

- Informantene fra synes å være enige i at fylkesmannen kom for sent på banen, hvilket forsinket prosessen og gjorde den tyngre enn nødvendig. Flere reagerte også på at fylkesmannen ikke stilte til møter de var invitert til, da det er vanskelig å skildre alle nyanser i et dokument. Flere stiller seg også uforstående til kritikken om at planen ikke ivaretok vernehensynet i stor nok grad, og at den derfor var en svekkelse i forhold til Fylkesdelplan for Rondane som regional plan skulle ta over for.
- Miljøverndepartementet får anerkjennelse for at de utførte prosessen så nøye og hørte på lokale innspill. MD ga i første omgang uttrykk for at de støttet fylkesmannen og DN's vurderinger. Å få engasjert andre sektorer som landbruk, handel og næring og samferdsel, oppfatter informantene som avgjørende for utfallet av saken. Samt det faktum at planrådene underveis hadde forhørt seg med direktoratet om at de var på rett vei i forhold til bestillingsbrevet.
- Informantene viser til at fylkesmannens fremgangsmåte på mange områder ble oppfattet som et overgrep mot den lokale sjøråderetten. Noen av informantene viser til at de i starten av planprosessen hadde store utfordringer i sine respektive lokale tilknytninger med å få engasjert lokale aktører, og at måten fylkesmannen behandlet saken på ikke nødvendigvis vil gjøre dette noe lettere ved en senere anledning. Informantene viser også til at det på lokalt nivå blir oppfattet som en mistillit til den forvaltningen de har utført gjennom generasjoner.
- Informantene fra nasjonalparkstyret viser til at den endelige planen, vedtatt av departementet, ble nesten identisk med det som fylkestingene vedtok. For flere av kommunene ble resultatet til og med bedre, da utviklingssonene ble trukket mer i tråd med kommunenes visjoner for utvikling. Planen ble også klarere, da de ulike sonene ble beskrevet tydeligere med formål og hva som skulle være lov og ikke innenfor den aktuelle sonen. Informantene viser til at utfordringen med planen i ettertid i hovedsak er den svært lange behandlingstiden, og at den ble liggende i hele to år hos departementet og fylkesmannen. I tillegg poengteres DN's posisjonering i planprosessen.

9.3 Oppfatninger omkring naturbasert reiseliv

Jeg vil i det følgende presentere resultatet for problemstilling 3: *Hvordan oppfatter Nasjonalparkstyret og lokale næringsaktører kvegdriften og fremtidig utvikling av naturbasert reiseliv i nasjonalparken, i forhold til gjeldende rammer?*

Nasjonalparkstyret

Informantene har lite konkret kjennskap til kvegdriften, men samtlige stiller seg i utgangspunktet positive til tiltaket, særlig da skjøtselstiltak som beiting er etterlengtet i nasjonalparken «for hvis ikke gror det jo igjen her oppe.» En av informantene peker på at «det er jo slik vi ønsker det egentlig, for jeg forstår det som at en forsiktig bruk er perspektivet her, og det å ha et tiltak som bidrar til å holde kulturlandskapet oppe og skape opplevelser basert på naturen – det høres bra ut.»

De lokale aktørene viser til at de i 2012 fikk innvilget søknaden (se vedlegg) fra nasjonalparkstyret til å arrangere kvegdriften, for en treårsperiode. Å gjete til hest er som nevnt tillatt med hjemmel både i forvaltningsplanen og verneforskriften, med fordi det er snakk om å arrangere for betalende kunder, altså kommersiell virksomhet i organisert form, må det søkes om tillatelse.

Antallet kunder i gjeldende tillatelse ble like fullt satt ned. Søknaden var tidligere blitt innvilget med 15 betalende kunder pluss ledere, mens nåværende tillatelse begrenser denne til 15 ryttere totalt. Aktørene etterlyser en begrunnelse, men denne foreligger ikke per i dag. Arrangøren viser til at dette resulterer i tapt inntekt. Fire færre betalende gjester per tur, resulterer totalt i et økonomisk tap på mellom 60.000-70.000 kroner per sesong, mens utgiftene for arrangøren er mer eller mindre uforandret.

På spørsmål om hvordan de lokale aktørene oppfatter nasjonalparkstyrets arbeid og handlingsrom, fremheves det at styret må balansere å jobbe for begge sider og slik kunne finne mellomveien på bruk og vern. Det er liten tvil om at det fra lokalt hold også er stolthet over villreinen, men at tiltak må være lokalt forankret og heller ikke bare fokusert på vern – slik mange oppfatter det i dag.

Det blir satt spørsmålstegn ved sammensettingen av styret da dette – ideelt sett fra lokale forhold – burde inkludere ulike lokale interessenter og næringsaktører, og ikke bare lokalpolitiske representanter. Aktørene har like



fullt forståelse for utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av en slik sammensetning.

I eksempelet med kvegdriften, der tillatelsen gjelder for tre år, kan det bli vanskelig å forutsi hva som kan bli resultatet ved neste behandling. Ny politisk ledelse vil kunne påvirke nasjonalparkstyrets sammensetning og dermed forvaltningspolitiske valg. Dette skaper en usikkerhet aktørene gjerne skulle vært foruten, og som de mener de ville opplevd som mindre dersom flere interesser var representert i styret.

Større grad av inkludering av fjellstyrene og andre med gode lokale kunnskaper etterlyses også. Utfordringene med å inkludere mange instanser er der, men aktørene uttrykker et ønske om at denne lokalkunnskapen i større grad kom frem i vurderinger og forslag.

Fordelene med kvegdrifta legges frem som mange, de lokale aktørene viser til en vinn-vinn situasjon der skjøtselstrengende arealer blir holdt i hevd, samt verdien i den lokale forankringen arrangementet faktisk har. Med tilhørighet til Fron, drevet av lokalt firma og en markedsprofilering på naturkvalitetene og lokalkjente guider, er det i de lokale aktørenes interesse å bevare områdene. Det trekkes frem eksempler som at det ikke er synlige spor, og at alt av søppel som de kommer over – også fra andre, blir tatt med hjem fremfor å la det ligge. Det kunnskapsmessige med aktiviteten fremheves parallelt med opplevelsen, da deltagerne får et innblikk i hvordan fjellområdene fungerer og forvaltes, noe som vil kunne resultere i at de bryr seg om arealene og dermed hvordan det forvaltes for fremtiden.

Organisert ferdsel i nasjonalparken

Når det kommer til organisert ferdsel i nasjonalparken er dette et mye omtalt tema. En av informantene mener at «vi kan tåle mer trafikk i Rondane, men vi må få et godt system og tilrettelegge for det.» Informantene er klare på at dette er tiltak som absolutt ikke er ønsket for å pirke på allemannsretten, for det er et gode og en markedsføringsverdi i seg selv som samtlige setter pris på og er stolte av. Likevel skisseres behovet for at man har regler for organisert ferdsel, med eller uten hest og at de reglene faktisk da skal være et gode for alle parter. «Det tror jeg også det kunne vært, hvis de som skulle utøve disse reglene hadde det nødvendige kunnskapsnivået.»

Samtlige av informantene er klare på at de har full forståelse for at lokale aktører opplever dagens søknadsprosess rundt organisert ferdsel i nasjonalparken som uoverkommelig og massiv, der aktørene skal forholde seg til forskrifter, lovverket og

søknadsprosedyrer «...jeg selv opplever som massivt, etter å ha drevet med dette på fulltid i flere år».

«Byråkratisert papirmølle» og «anstaltmakeri» er begreper informantene selv benytter når de omtaler de tidvis svært tunge prosessene lokale aktører må igjennom, og adresserer utfordringen til staten. Tillit er begrepet flere av informantene benytter som en løsning for en mer overkommelig prosess for de lokale aktørene. Det bør i større grad «kunne åpnes for flerårige vedtak», slik tilfellet er for kvegdriften da denne tillatelsen gjelder for tre år. Positiv diskriminering av lokale interesser, fremfor eksempelvis DNT sin suverenitet, er et annet forslag.

Også de lokale aktørene setter spørsmålstegn ved DNT som aktør innenfor nasjonalparkgrensene, både på grunn av utviklingen rundt Rondvassbu, men også hvordan de generelt går frem i ulike saker. «Klart det er lett for de som bare er her på besøk, og ønske all flora og fauna velkommen, inkludert rovdyr, men for oss med lokal tilknytning blir dette vanskelig å gjennomføre».

De lokale aktørene viser til at de stort sett opplever å få innvilget det de søker styret om, men fremhever prosessen som problemet. En annen faktor er at det med dagens dispensasjon for å frakte inn salt, ved, materialer og gass til gjeterbuene, foreligger tillatelser til to snøscooterturer, per hytte, per sesong, hvilket er for lite rent praktisk, da det er snakk om store mengder som skal fraktes inn med scooter. En annen sak er forøvrig hvordan de lokale aktørene, med bruksrettigheter i fjellet, opplever å bli møtt av scooterspor på kryss og tvers når tillatelsen foreligger, fordi staten i kraft av SNO har vært på befarig, reinstellinger eller lignende.

Fordi aktørene er lokalt tilknyttet og har bruksrettigheter i området, ønsker de en mer tilpassingsdyktig løsning, der de for eksempel per telefon eller e-post kunne avtalt med forvalter om at «nå reiser vi opp med salt /materialer». Dette ville vært en mer praktisk løsning, enn hva som er tilfellet i dag, med en saksbehandling på 14 dager der aktørene ofte må via både fjellstyrene og forvalter før forvalter kan lage en innstilling til styret som de så skal vedta eller avslå.

Ferdsel med hest i nasjonalparken – historisk

Ferdsel med hest i Rondane fremheves som den tradisjonelle måten å ferdes i fjellheimen på. De lokale aktørene viser til de gamle ferdselsårene – som også er utgangspunktet for mye av aktivitetene i fjellheimen – som et godt eksempel på hvor og i hvilken grad denne ferdselsmåten faktisk har blitt brukt. Likevel opplever

aktørene motvilje fra forvaltningen på forespørsel om å arrangere organisert tur etter Rørosleden, den tradisjonelle kløvruten fra gamle tider. Aktørene er tydelige på at dette var avslag fra fylkesmannens miljøvernnavdeling, og at avgjørelsen virket lite overveid, men heller preget av prinsipp – og nevner at det derfor kan bli aktuelt å søke nasjonalparkstyret om disse tiltakene, som etter aktørenes oppfatning fremmer både kulturhistorie og reiselivsopplevelse.

Ved å hjemle retten til bruk av hest til gjeting og kløving inn i nasjonalparken, i verneforskriften og forvaltningsplanen, viser de lokale aktørene til at denne spesifiseringen kom med i den nye forvaltningsplanen (2003). «Det er det som i det hele tatt gjør våre arrangementer mulige.»

Til tross for disse henvisningene, må aktørene likefullt søke om antall deltagere, dato og rute så lenge det er snakk om organisert ferdsel. Søknadsprosessen beskrives av aktørene som ekstremt langdryg og tidkrevende da de skal levere inn planlagt rute, planlagt gruppe og for så å få søknaden godkjent av Sel og Vulu fjellstyret, før saken kan leveres nasjonalparkforvalter som lager saksinnstilling til styret, «når dette omhandler arealer vi har forvaltet i alle år». Aktørene etterlyser mer tillit fra forvaltningen til de lokale, «for jeg forstår at de er skeptiske til nye aktører, men for oss som har drevet med dette i årevis, vi er de siste som ville ødelagt nasjonalparken – vi lever jo på mange måter av å vise den fram».

En av informantene fra nasjonalparkstyret stiller seg generelt uforstående til at et slikt tiltak som kvegdriften skal være noe problem. Og understreker viktigheten av forvaltningens «smidighet framfor å skulle vise makt og statuere et eksempel».

Villrein og kvegdrift

Flere av informantene ser på ferdsel med hest som lite konfliktfylt med tanke på villreinen, da den synes å være langt mindre sky for ridende enn fotturister, «man kan jo nesten ri helt inntil villreinen så lenge man sitter på hesten». En av informantene viser til at diskusjonen tilknyttet ferdsel med hest i vernede områder i større grad dreier seg om det visuelle det eventuelt gjør med landskapet enn at det er en utfordring for villreinen. En av informantene oppsummerer problemstillingen rundt ferdsel med hest i nasjonalparken med at «vi er kanskje ikke flinke nok til å vurdere og avklare saken, da det kanskje i forhold til villreinen hadde vært bedre at flere av de besøkende kunne ferdes med hest i stedet for å gå». En annen følger opp med at vi må få klarhet i «hva som er grunnen til verneformålet, hva er grunnen til at man

gjør det vanskelig, det må avklares, og noen ganger er jeg litt usikker på om man faktisk gjør denne vurderingen godt nok».

En informant understreker at vedkommende har lite kjennskap til caset, men poengterer at «jeg er jo av den oppfatning at det er bra å bruke fjellet – om det er hest eller om det er til fots, så ser ikke jeg det store problemet der». Og fremhever motorisert ferdsel og de avklaringene som ligger der som en langt større utfordring, da det er snakk om store inngrep som kan være synlig i lang tid.

Informantene viser til at det generelt ikke er noen stor næringsutvikling i tilknytning til eller i parken, i det minste ikke i styrets historie. Sulseter blir fremhevet som den aktøren som i størst grad har utviklet noe på Gudbrandsdalsiden. Ellers har reiselivet i stor grad – i følge informantene – satset på tilbud lengre frem i fjellet, i form av blant annet sykkelstier og tilrettelegging ved hytteområdene rundt Furusjøen og Afstjøna.

Lokale aktører viser til at forvaltningen av villreinen grunner i lokalbefolkningens innsats, som reddet stammen som eksisterer i dag, på rundt 400 dyr. Dette er konklusjonen på hva som er et bærekraftig antall i området, der også reinsjakta er med på å regulere bestanden.

Aktørene viser til at villreinen ikke oppleves på langt nær så sårbar som enkelte vernemyndigheter skal ha det til, både fordi de stadig møter reinen lengre frem i fjellet, og at den ikke opptrer som skremt av hestefølget, samt viser til eksempler på at den nå krysser veien på Venabufjellet.

Med lokalkunnskap over tre generasjoner, viser en av de lokale aktørene til at diskusjonen rundt Spranget som en barriere for villreinen er overvurdert, og påpeker at elva Ula fra Spranget i seg selv er et naturlig skille reinen ikke krysser.

Utmarksbeite

Samtlige av informantene fra nasjonalparkstyret er svært positive til utmarksbeitingen som kvegdriften bidrar til, ettersom gjengroing er en stadig mer aktuell problematikk i utmarksområdene.

Informantene viser til en «dramatisk nedgang i aktiv setring» og fremhever Vuludalsområdet som et eksempel på at det er nødvendig med skjøtsel for å unngå å miste verneverdien på sikt, da færre beitedyr og klimaendringer bidrar til en stadig raskere ending i vegetasjonen, også i høyfjellet. En av informantene ordlegger det som at en av de største «truslene mot verneformålet i enkelte områder, er at det ikke blir brukt».



Flere av informantene peker på utfordringen i landbrukspolitikken, der det stadig blir importert mer kraftfor i landbruket «*når vi har slike naturlige beiteområder tilgjengelig her, er slik importering lite bærekraftig.*» Informantene peker på at vi «*ikke bare har mulighet, men en plikt til å bruke de unike naturressursene vi har fått.*» Informantene gir klart uttrykk for at gjengroing på sikt blir en kjempeutfordring i Rondane og at nettopp dette er en av grunnene til at de stiller seg svært positive til tiltaket som kvegdrifta.

En av informantene er klar på at «*det må kunne være mulig å kombinere setring med reiseliv.*» Dette er et synspunkt flere av informantene deler, da «*det er eneste mulighet for at det skal være økonomisk interessant å drifte setringen.*», fremfor alternativet der staten må bidra med millioner i driftsinnskudd til de som kan og vil drive med setring. Det påpekes at «*vi har noe setring i dag, men nedgangen er alt for stor.*»

Dette er en nedgang informantene er bekymret for. Til tross for at Hedmark og Oppland har størst områder med seteraktivitet, er likevel nedgangen i antall gårdbrukere en bekymringsfaktor da mye av landskapet er skjøtselstrengende arealer. Slåtteeing fremheves som en av mange utfordringer, da disse engene har reelle behov for skjøtsel og har et svært stort biologisk mangfold på forholdsvis små arealer.

En av informantene uttrykker «*vi i styret har for liten inngrepsmulighet i på dette området*» og skisserer tanker om mer møtevirksomhet mellom styret, nærings- og landbruksaktører for å sammen se på mulighetene, «*da det åpenbart er sammenheng mellom lokal næring og god skjøtsel av arealene.*»

Frydalen med tilgrensende områder, der kvegdrifta har sitt utgangspunkt på Øyasetra, er områder der krattskogen tar stadig mer overhånd, både på grunn av klimaendringene, men også fordi flere har gitt seg med sau på utmarksbeite i disse områdene. Ifølge noen av informantene er dette et direkte resultat av rovdyrproblematikken, og politikken har gått hardt utover enkelte dyreeiere.

De lokale aktørene viser til at utmarksbeite har vært grunnlaget for at flere av gårdene i Gudbrandsdalen kan drive med storfe. Da det sommerstid var for tørt nede i bygda, og heller ikke nok dyrket areal til at kveget kunne gå der, ble utmarksbeitene brukt. Beitesesongen gjøres så lang som mulig for å få utnyttet utmarka maksimalt, og en av aktørene formulerer det så enkelt som at «*uten utmarksbeitene er ikke næringa levedyktig.*»

Vuludalen – der kveget slippes – fremheves som spesielt

næringsrikt, og lokale kvegeiere opplever god vekst på kalvene, uten bruk av tilleggsfor. Hvis tilsvarende arealer skulle vært dyrket opp i områdene nær bygda, ville det raskt blitt konflikt, og også veldig sårbart med tanke på flomfarer osv.

Sesongen 2013 ble det sluppet 278 dyr i Vuludalen, og aktørene så vel som informantene fra styret omtaler det som et etterlengtet og bra tiltak. Lokale aktører viser også til at det i løpet av de ti årene dette har vært gjort, har det ikke vært noen sykdomstilfeller ettersom dyra er i kontinuerlig bevegelse og slipper å stå og trække i gjørme. På ti år har det kun vært to tap, disse på grunn av alderdom. Dyrevelferden er med andre ord også noe som fremheves. Aktørene viser også til at beitingen bidrar til å heve kvaliteten på arealene, noe som også kommer villreinen til gode.

Det er god kommunikasjon med folk som ferdes i fjellet, og hvis noe mot formodning skulle være galt, oppdages dette på tilsynsturene, eller av andre turister i fjellet som melder i fra til kvegeierne.

De lokale aktørene viser til at nasjonalparkstyret nå har bevilget midler til skjøtselstiltak rundt Øyasetra, som er kvegdriftens utgangspunkt, for å bevare det biologiske mangfoldet og hindre gjengroing av kulturlandskapet – i henhold til skjøtelsesplanen for Frydalen.

Modernisering av det tradisjonelle – lokal verdiskaping

De lokale aktørene påpeker at kvegdriften er en reiselivsopplevelse som er bygget ut i fra tradisjonelt landbruk, utviklet over tid og tilpasset en etterspørsel. Modernisering av tradisjonelle skjøtselstiltak og landbruk er en problemstilling nasjonalparkstyret i følge informantene per nå ikke har måttet håndtere i noen særlig grad. Informantene er tydelige på at dette er tilpasninger de må være forberedt på å håndtere, dersom flere aktører kommer opp med nye ideer.

Informantene viser til utfordringer med hva som kan tillates og ikke, innenfor begrepet *tradisjonelt*. En av informantene viser likevel til at hvis dette skal ses i et miljøregnskap, er det ingen tvil om viktigheten av å bruke beiteressursene, spesielt når landbruket i dag importerer så mye kraftfor som de gjør. Og at det er nettopp her vernemyndigheter, sammen med blant annet landbruksmyndighetene må se på hva de ulike tiltakene fører til, å tilrettelegge for bruk, eller i større grad basere seg på mer importering, for så å vurdere hva som er best for området.

En av informantene fra styret viser til at nettopp de lokale

enkeltsakene som kvegdrifta, er saker styret burde kunne melde oppover i systemet og gå gode for at dette er ok. «*For dette er jo nettopp mye av det vi ønsker.*»

Marktrykk

Styret har ofte diskutert temaet marktrykk. Tradisjonelt omhandler dette bruk av kjøretøy og dispensasjonsøknader for å få lov til å bruke slike innenfor parken, i forbindelse med utkjøring av salt, ved eller felt vilt. Ferdsel med hest i organisert form er også diskutert både i styret og i forvaltningssammenheng generelt. Informantene viser til at det betente temaet er knyttet til spørsmålet om hvor mye hesten trækker opp, og hvordan dette vil kunne prege det visuelle i landskapet negativt.

En av informantene poengterer at diskusjonen om ferdsel med hest i stor grad vil omhandle marktrykket hesten etterlater seg i landskapet. En annen informant viser til at det bør være uproblematisk at 15 hester blir ridd inn i parken med tanke på marktrykk, nå man ønsker 300 kveg velkommen. Og forvaltningsplanen legger klare føringer for at det er ønskelig med mer beiting.

De lokale aktørene viser, som enkelte av informantene til at de 15 hestene utgjør en minimal forskjell med tanke på marktrykk i landskapet, både da det er snakk om et reelt mindretall i forhold til antall beitedyr, samt at det meste foregår i rolig tempo, hvilket begrenser eventuell opptrækking ytterligere.

Utviklingspotensialet / fremtidig utvikling

Nasjonalparkstyremedlemmene viser til at de oppfatter liten aktivitet av nye reiselivsaktører innenfor nasjonalparken. For hva som skal kunne tillates og ikke, gir de uttrykk for at dette er saker som må behandles etter hvert som de kommer på bordet. Utfordringen vil ofte ligge i om aktiviteten er en hovednæring eller en bi-næring for gården. Som kjent er store deler av landbruket avhengig av inntekt ved siden av den tradisjonelle gårdsdriften.

En av informantene fremhever at styret må være en aktør og bruke sunn fornuft og snakke den lokale saken, og utdyper dette med at hvis alt blir for byråkratisk, blir det grobunn for å skape frustrasjon og motstand, heller enn aksept.

Noen av informantene viser til et ønske hvor man i samarbeid med DN /SNO kunne lage en ordning for sertifisering av guider. Sertifiseringen vil kunne utgjøre en kvalitetssikring av næringen. En av de lokale aktørene er ikke sikker på om en slik løsning vil fungere i praksis, selv om intensjonen er god.

Informantene har forståelse for at de lokale aktørene opplever systemet som tungrodd og innviklet, og viser til at de har prøvd å forenkle dette ved at søknadene til styret og til kommunen behandles parallelt. Tidligere måtte det søkes først til styret, og deretter til kommunen.

En annen informant viser til at det i andre land er mulighet til positivt å tilgodese lokal næringsutvikling, noe informantene kunne ønsket for Rondane også, «*for å gjøre alvor av at vi sier vi skal skape lokale arbeidsplasser og ikke bare gi belastningen med vernet men også mulighetene for de lokale.*»

De lokale aktørene viser til forvaltningsprosessen som tungvint, og at det er «*treghet i systemet.*» Samtidig poengterer aktørene at det ikke burde være «*behov for å engasjere seg i lokalpolitikken for å forstå hva og hvordan dette fungerer.*»

Informantene fra styret virker innforstått med utfordringene, og presiserer at engasjementet og energien de lokale aktørene legger ned i ressursbruk, brukes på å øke kompetansen på områdene. «*Og kvegdrifta må være bra, for det gror jo igjen. I Grimsdalen blir det leid inn beitedyr fra Gudbrandsdalen for å hjelpe til med å holde vegetasjon nede, da det ikke er nok beitedyr fra Østerdalen. Likevel er det behov for skjøtsel for hånd til på enkelte steder!*» En annen informant følger opp med at det «*skulle vært helt fantastisk om flere kom på en ny næring som kombinerte tradisjonell næring med turisme – det må jo være drømmen for forvaltningen og!*»

Informantene viser til positiv diskriminering som et tiltak for å støtte opp under lokale aktører, og viser til eksempler hvor de tillot kjøring inn til en reiselivsbedrift, fordi resultatet totalt ble mindre kjøring enn om arrangøren selv skulle hente kundene. «*Noen mener at det ble en positiv diskriminering av de ift DNT, men det synes jeg er helt i orden, fordi de driver lokal næring. Og det gjør ikke DNT.*»

De lokale aktørene viser til at kvegdrifta er et resultat av hva som går an å få til hvis man går sammen, og at hvis saueiere også muligens ville ha blitt med, om de hadde de visst hvor effektivt det er. Virksomheten kunne også blitt utviklet mot fiske, da dette er et felt lokale aktører mener er forsømt av forvaltningen.

Aktørene etterlyser en forvaltning som ivaretar mer enn fokuset på villreinen, som eksempelvis dyregravene og vikinggravene som finnes i området og kjennskap om de lokale forholdene. Aktørene opplever tidvis styrets arbeid som at styret ønsker å være på den sikre siden fremfor å inngå et kompromiss – aktørene presiserer at dette kan henge sammen med hvordan fylkesmannen stadig velger



å gripe inn med innsigelser. En poengterer at selv om styret må følge opp at planer blir overholdt, må de også ha mulighet til å se potensialet for en utvikling – og at det ikke oppleves slik i dag. Aktøren stiller spørsmål til «*hva skal vi satse på oppi her da, hyttekommune blir jo vanskelig – og villreinen? Den er det jo nesten ikke lov til å se på*».

For arrangøren av kvegdriften ville det vært mulig å legge opp til en tur til på høst og vårparten, i tillegg til de som arrangeres nå. Ettersom dagens vedtak gjelder for tre år opplever aktøren det som «*at nå er det ganske låst, vi er en bedrift som har som visjon om å hele tiden fornye oss – og ønsket om å ta i bruk Røros-leia har vi hatt lenge, men nå får vi nå se hva det kan bli til*». Aktøren understreker også det som ble presisert i søknaden for kvegdriften, at det er et reelt behov for flere folk, spesielt på inndrivingen, for å få frem alt kveg. Nettopp søknadsprosessen fremheves som det som bremser engasjementet, for «*vi har mange tanker og ideer om hvordan vi kunne videreutviklet tilbudet vårt*».

Prosessen med lange søknader, avhandlinger om hva og hvordan lang tid i forveien, alt utført i tillegg til vanlig arbeid, fremheves som ekstremt tungvint for arrangøren. Aktørene foreslår å heller rapportere i etterkant av gjennomføringen, da man faktisk har informasjon om alle forhold som kan være nyttig for neste års planlegging og evaluering.

En annen utfordring for de lokale aktørene, er den praktiske gjennomføringen av søknadene. Rapporter utarbeidet av forvaltningen som jobber med dette på heltid, oppleves som uforholdsmessig tunge for aktørene som må bruke av sin fritid for å sette seg inn i forutsetninger, rammer og føringer.

Også i forbindelse med befaringsarbeidet, som det blir en del av i forbindelse med skjøtselstiltak, må aktørene ta seg fri fra arbeid for å kunne delta – og de etterlyser en form for kompensasjon for all tiden som går med til dette. Arrangøren viser til at timebetalingen på arrangementet blir svært begrenset – da det på grunn av systemet kommer et stort antall timer i tillegg til det ordinære arbeidet aktøren har innenfor selve hovednæringen. «*Det oppleves tidvis som en overkjøring med papir*».

9.3.1 Oppsummering

- De lokale aktørene presenterer kvegdrifta som en vinn-vinn situasjon, da landskapet i Vuludalen holdes i hevd med tanke på gjengroing, samt at bøndene får gode måneder for kveget parallelt med at arrangøren kan tilby en aktivitet det synes å være stor interesse for.

- All organisert ferdsel er i utgangspunktet henvist til spesielle områder og veier, til ulike tider på året, og få av disse går innenfor nasjonalparkgrensen. Samtlige aktører som ønsker å arrangere en form for kommersiell drift, med betalende kunder i en organisert form, må søke nasjonalparkstyret om dispensasjon til dette.
- Informantene gir uttrykk for at de er lite bekymret over den organiserte ferdselen, både fordi denne er begrenset i omfang men også fordi styret opplever at de har god kontroll og kommunikasjon med de som arrangerer.
- Ferdsel med hest i Rondane fremheves av lokale aktører som den tradisjonelle måten folk reiste mellom dalførene før i tiden. Det er med andre ord lange tradisjoner for bruk av hest i fjellet.
- Diskusjonen i styret vedrørende organisert bruk av hest og ferdsel, går i hovedsak på marktrykk, og i hvilken grad dette preger landskapet visuelt i ettertid. Flere av informantene viser likevel til at man her må se hva som er hensikten og formålet med både vernet og aktiviteten.
- Både lokale aktører og informanter fra nasjonalparkstyret visert til at reinen i liten grad ser ut til å bry seg om hestene. Lokale aktører fremhever også at beitingen i områdene ved Vuludalen, bidrar til å heve beitekvaliteten og begrenser gjengroing – også til fordel for villreinen.
- Lokale aktører viser til at gårdene fra gammelt av er basert på tilgjengelig utmarksbeiting. Det som er av dyrket areal i tilknytning til gården går med til vinterfôr og ettersom det ikke det ikke er tilgang til nok arealer er bøndene avhengig av utmarksbeitene for at drifta skal bli økonomisk bærekraftig. I tillegg er utmarksbeitene i Rondane av god kvalitet, og bøndene opplever god tilvekst på kveget, uten bruk av tilleggsfôr.
- Informantene fra styret viser til at forvaltningsplanen ønsker mer beiting for å holde landskapet i hevd, så vel som det forholdet at man ikke bør importere så store mengder kraftfor når man har tilgang på slike områder. Bevaring av kulturlandskapet er også høyt på prioriteringslista

til nasjonalparkstyret.

- For arrangørene av kvegdrifta er denne et tilbud de står alene om å kunne arrangere, og er således svært populær. Informantene fra styret viser til at det er få i dag som kan leve av landbruk alene, og at de må forberede seg på at det kan komme flere ønsker fra andre som ønsker å utvikle en næring i forbindelse med setring eller lignende.
- Lokale aktører fremhever kvegdrifta som et eksempel på hva det er mulig å få til sammen, da kvegeiere og arrangør sammen organiserer inn- og utdriving av kveget, så vel som tilsyn og utsetting av saltstein igjennom beitesesongen. Tilbudet fremheves som positivt av nevnte årsaker, men også det faktum at guidene er svært lokalkjent med mye kunnskap om området gir sammen med selve opplevelsen ett innblikk i hvordan forvaltningen fungerer så vel som at kundene får oppleve et landskap de ellers kanskje ikke hadde oppsøkt.
- Ved å vise frem naturkvalitetene på en hensynsfull måte, mener både informantene fra styret og lokale aktører at man kan oppnå en større forståelse for vernet, så vel som engasjement for dette.
- For de lokale aktørene oppleves søknadsprosessen for å få lov til å arrangere kvegdrifta som svært omfattende. Aktørene viser til at de i hovedsak har fått innvilget det de har søkt om til styret, men at selve prosessen er ekstremt langdryg, med mange og omfattende ledd inkludert. Søknadsprosessene preges for aktørene av detaljer og beskrivelser det er vanskelig å si noe om lang tid i forveien. Prosessene synes så omfattende at de i seg selv oppleves som en motivasjonsdreper for de forslagene aktørene sitter med og som de på sikt har et ønske om å videreutvikle. Aktørene etterlyser også begrunnelser for de konkrete begrensninger i tillatelsen, ettersom dette medfører et betydelig tap for arrangøren og oppfattes på mange måter som uforståelig og urimelig.
- Aktørene etterlyser større tillit fra forvaltningen, til at også aktørene – spesielt de med lokal

forankring, faktisk ønsker det beste for nasjonalparken og har sin virksomhet som et resultat av denne.

- De lokale aktørene mener kvegdriften kan ha **utviklingspotensial** og ønsker å utvide denne da dette også er en forutsetning for en effektiv gjeting. De viser også til ønsket om å gjenoppta *Villmarksturen* som falt bort på grunn av avslag hos fylkesmannen, og også å ta i bruk de gamle ferdselsårene som et kultur- og historiebasert tilbud. Videre vises det til at lignende tiltak kunne blitt gjort med fisking, da det er et etterslep på forvaltningen i fjellvannene. Men i hovedsak fremmes ønsket om en mer tilpasset og tillitsbasert forvaltning, som er overkommelig å forene med næringen i seg selv.
- Informantene fra styret viser til at det i utgangspunktet ville vært ideelt om flere forslag til bruk av parken kunne kombinere skjøtsel og naturbasert reiseliv, på en måte som ikke går på bekostning av vernehensynet. Sertifisering opprettholdes som et forslag til hvordan slik næring kan utvikles på en mer smidig måte for alle parter.



10. DISKUSJON





Med utgangspunkt i funnene fra den empiriske undersøkelsen som er presentert tidligere, vil jeg i dette kapittelet se empirien og teorien i sammenheng. Ved å drøfte eventuelle problematiske forhold dem i mellom og inkludere egne synspunkter og refleksjoner som jeg har gjort meg underveis i prosessen, vil diskusjonen lede frem til en konklusjon på problemstillingene.

Med en oppsummering og vurdering av funn fra litteraturen, dokumentstudiet og intervjuene, vil jeg i det følgende diskutere de overordnede problemstillingene oppgaven stiller. Samtlige av problemstillingene berører hvordan nasjonalparkstyret anser mulighetene for å tillate en form for bærekraftig bruk i forvaltningen av Rondane nasjonalpark.

Ut i fra litteratur og dokumentstudiet ser vi at planlegging og arealforvaltning er en forutsetning for å oppnå en samfunnsutvikling i ønsket retning. Regjeringen og Stortinget fastsetter de nasjonale målene, og kommunene har – sammen med fylkeskommunene – ansvaret for oppfølgingen av planleggingen på kommune- og fylkesnivå.

Plan- og bygningsloven legger føringene for at kommunene samordner den fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen på sine områder gjennom kontinuerlig kommuneplanlegging. Fylkeskommunen skal gjennom sitt mandat sørge for at planleggingen samordner statens, fylkeskommunens og kommunens virksomhet.

Ettersom nasjonalparkene anses å gi et grunnlag for næringsmuligheter for perifere fjellregioner med marginal næringsutvikling – som følge av tilbakegang i tradisjonelle næringer (Haukeland 2011) – ligger det store lokale forventninger til bruksmulighetene som følger av naturkvalitetene. Dette, sammen med erkjennelsen av at enkelte verneområder har et reelt behov for en fortsatt bruk for å sikre verneverdien og at verneplanen er så godt som i mål – er fokuset for nasjonalparkstyrets forvaltning av de vernede områdene (Stokke 2013).

Som vi har sett er ett av formålene med nasjonalparkstyret – som et ledd i den lokale forvaltningsmodellen – å trekke beslutningsmyndigheten nærmere dem som faktisk blir berørt av vedtaket. Nasjonalparkstyrets mandat og myndighet, tildelt av Miljøverndepartementet, er et virkemiddel i ønsket om å nå de nasjonale målene, forbedre

effektiviteten i forvaltningen og samtidig ivareta brukerne av verneområdene. Som forvaltningsaktør er nasjonalparkstyret delegert myndighet til å treffe bindende vedtak, ettersom de skal forvalte områder som krever lokalpolitisk skjønn. Fylkesmannen er klageinstans og har rett til å fremme innsigelser, for å se til at statlige forvaltningsmål og strategier blir fulgt opp.

Intensjonene med den statlige forvaltningen er således klare. Informantene fra styret viser likefullt til flere eksempler på forvaltningsutfordringer der nettopp den statlige forvaltningen – uten lokal kunnskap – legger føringene for den lokale forvaltningen. Staten har gjennom vedtektene for nasjonalparkstyret sikret at nasjonale mål og strategier opprettholdes gjennom å forbeholde seg retten til å tilbakekalle delegert myndighet dersom styret ikke opptrer i tråd med verneformålet. Den lokale forvaltningen er dermed i større grad en invitasjon til berørte kommuner og fylkeskommuner til å delta i den statlig fastsatte forvaltningen (Lundberg et al 2013), hvilket også blir bekreftet gjennom intervjuene.

Styremedlemmene etterlyser mer reell myndighet ettersom dagens forvaltning i stor grad er basert på å opprettholde statlige intensjoner og målsettinger. Det er et ønske om å oppnå mer reell myndighet til å påvirke lokalt, slik det var i tilfellet for Dovrefjellrådet, der rådet også fungerte som en lokal rådgiver for den kommunale forvaltningen.

Styrets faktiske mulighet til å treffe vedtak som utgjør en forskjell i forvaltningen, er også begrenset av de økonomiske realitetene. Selv om formålet med nasjonalparkstyret er å vektlegge i større grad de lokale samfunnsinteressene, opplyser informantene at tilgjengelige midler ikke reflekterer hva aktuelle tiltak for dette formålet faktisk koster.

Nasjonalparkstyret oppfatter sin rolle som å være et bindeledd mellom statlig og lokal forvaltning der de gjennom å informere og inkludere ser det som sin oppgave å forsøke å ivareta både de lokale bruksinteressene og de statlige verneinteressene.

Dagens situasjon viser at enkelte av styremedlemmene er noe usikre på styrets ansvarsområder og koordineringen mellom ulike planer og forskrifter. Dette burde i større grad blitt fanget opp av styret, som ellers virker å være trygge på omfanget av hva nasjonalparkstyret skal håndtere. En mer omfattende kunnskapsopplæring fra

DN – i henhold til direktoratets rådgivende rolle overfor styret – bør også settes på dagsordenen.

Styrets handlingsrom vil i stor grad baseres på i hvilken grad rammene åpner for bruk av forvaltnings-skjønn. Boe (2009) viser til at en skjønnsvurdering innebærer at forvaltningsmyndigheten har *frihet til å benytte skjønn* og at dette ikke er en plikt de har. For nasjonalparkstyret går derfor skjønnsutøvelsen ut på om de velger å bruke sin myndighet, og i så fall hvordan de velger å gjøre dette, innenfor rammene. Styrets skjønnsvurderinger har vi sett at er benyttet i eksempler som ved dispensasjonssøknader på byggetillatelse (jf. eksempelet med størrelsen på utedoen – 1,6m² eller 2m²) og ferdsestillatelse for kvegdriften. I førstnevnte eksempel viser informantene til frustrasjon over den tidsbruken slike behandlinger tar. Styret skulle i disse tilfellene avslå eller vedta tillatelse, ettersom tiltakene det søktes om var innenfor rammene.

For nasjonalparkstyret innebærer skjønnsvurderingen i stor grad å fastsette hva tiltakene de tillater vil ha å si for verneområdets tålegrense, og hvordan tiltakene kan være forenlige med bærekraftig bruk, i tråd med Naturmangfoldloven og verneforskriftens bestemmelser. Selv med erkjennelsen i at enkelte arealer forutsetter bruk (Lundberg et al 2013), viser intervjuene at informantene fra nasjonalparkstyret må sette verneverdien fremst, fordi de ikke besitter et godt nok kunnskapsgrunnlag som kunne ha resultert i et annet vedtak, ved bruk av skjønn. De lokale aktørene etterlyser at styret i slike sammenhenger i større grad burde involvere lokal kunnskap, samt vurdere kompromisser sammen med de aktørene som faktisk er lokalt forankret med sin virksomhet. Dette ville i stor grad være sammenfallende med ønsket om positiv diskriminering av lokale aktører, et ønske flere av styremedlemmene viser til som de ikke har klart å komme i mål med ennå – men som de føler de jobber seg inn mot.

Evalueringen av de fire forsøkene med lokalstyrt verneforvaltning viste at dette ikke medførte økt lokal oppslutning om naturvernet, ettersom den lokale forvaltningen ikke ivaretok lokale mindretallsinteresser i stor nok grad gjennom å tilrettelegge arenaer for konfliktløsning (Falleth & Hovik 2008, Lundberg et al 2013). Dette er et resultat som – etter intervjuene med de lokale aktørene – også kan adresseres til nasjonalparkstyret. Lokal aktører gir uttrykk for at de ikke blir involvert, tross for at de besitter viktig

lokalkunnskap eller posisjoner gjennom fjellstyrene. Her kunne et faglig rådgivende utvalg, i henhold til vedtekten for nasjonalparkstyret, være en løsning. En løsning der politisk bakgrunn ikke var en forutsetning, dvs. motsatt av slik det er for nasjonalparkstyret, ville kunne utgjøre et mer tverrfaglig og vidtfavnende organ som kunne bistått nasjonalparkstyret i forvaltningsspørsmål. Lokale konflikter i forvaltningen kunne blitt diskutert og løst på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette ville også kunne bidratt til at nasjonalparkstyret i større grad – også ovenfor fylkesmannsembetet – hadde et mer tungtveiende kunnskapsgrunnlag for sine avgjørelser.

Informantene fra styret etterlyser begrunnelse for fylkesmennenes innsigelser og vedtak, som i tilfellet med den regionale planen for Rondane-Sølnkletten. Likeledes etterspør de lokale aktørene en tilsvarende begrunnelse på hvorfor nasjonalparkstyret vedtok de aktuelle begrensningene i forbindelse med kvegdriften, ettersom verken tidligere tillatelse, søknad eller vedtak klargjør årsakene til dette. Det bemerkes for øvrig at det bør stilles spørsmålsteget til hvorvidt dagens søknadsprosedyrer tjener formålet med vernet – eller om det resulterer i at lokale aktører mister følelsen av tilhørighet og unnlater å bry seg.

På grunnlag av det som er presentert, ser vi at Heibergs modell (1999) får relevans i flere sammenhenger. Med statens forsikring om å oppnå de nasjonale målene, plasserer staten seg i storsamfunnsenden av konfliktdimensjonen. Lokalsamfunnene, som ønsker å kunne utøve sjølråderett over arealene de har forvaltet i generasjoner, også i fremtiden – kan vi plassere i motsatt ende. Nasjonalparkstyret som aktør havner dermed midt i mellom, ettersom de i vedtektene er forpliktet til å fremme de nasjonale målsettingene for storsamfunnet, samtidig som de er opprettet som et forvaltningsorgan som skal sikre lokale interesser og lokal forankring av vedtakene.

Styremedlemmenes verdisyn blir dermed en faktor som kan være avgjørende. Det er heller ikke urimelig å stille spørsmål ved hvor politisk motivert de kan være i avgjørelsene, ettersom de er valgt inn i styret med utgangspunkt i politisk representasjon, med de holdninger og verdier dette vil innebære (Christensen et al 2005). Nasjonalparkforvalterens rolle blir også sentral ved tvilstilfeller, med forvalterens tette forbindelse til fylkesmannens miljøvernnavdeling. I teorien vil dette kunne prege forvalteren som enkeltperson, og dermed



også nasjonalparkforvaltners rolle som fagkyndig og sekretariat for styret og styrets vedtak. Også verdisyn presenteres av Heiberg som en faktor som vil kunne prege konflikten, der ytterpunktene vern og bruk knyttes opp mot aktørenes oppfatning av naturen som en nytteverdi eller som en egenverdi som bør avstå fra å brukes.

Både de lokale aktørene og informantene fra styret viser til at det er viktig at storsamfunnet verdsetter den forvaltningen lokalsamfunnet har utført i generasjoner, ettersom denne forvaltningen ved flere eksempler – som ved kulturlandskapene – har resultert i dagens verneverdi. Videre påpeker de at det ikke må fremmes en forvaltning som gir lokalsamfunnet en distansering fra verneformålet og som oppleves som en mistillit til lokalsamfunnets forhold til arealene.

Argumentet om at det som i sin tid fremmet verneverdiene, i dag har endrede forutsetninger eller opplever et annet press (Heiberg 1999) må anses å være rimelig. Likevel viser intervjuene at den faktiske bruken av arealene i Rondane i stor grad konsentreres til arealene i utkanten av verneområdene, hvor det er større grad av tilrettelegging. Fordi sesongene er begrensede – «*sommeren er stutt i fjellet*» - er det en planleggingsoppgave for styret der de må iverksette ønskene sine om «*å se mulighetene mer enn begrensingene*», ikke minst for å ivareta den lokale utviklingen.

Som presentert av Mehmetoghu (2007) ser vi at det naturbaserte reiselivet i Rondane favner et bredt spekter. Kvegdrifta er et arrangement som kan kategoriseres innenfor Valentines (1992) og Mehmetoghus (1999) definisjoner om å være avhengig av naturen, da formålet med gjeterjobben er både å drive kveget inn i Vuludalen og den skjøtselen kveget utfører der.

Kamfjord (1999) viser til at reiselivsnæringen er sammensatt. Det samme er tilfelle for kvegdriften som representerer et lokalt forankret samarbeid mellom arrangøren, hesteavlslaget og kvegeierne, alle med sine forventninger og oppfatninger av hvordan det bør utføres. Nettopp fordi reiselivet er en næring som anses å ha et reelt potensial for utvikling (Fylkesmannen i Oppland) er dette en forvaltningsutfordring som nasjonalparkstyret må ta stilling til; hva vil reiselivet kunne medføre i positiv eller negativ forstand for nasjonalparken og tilgrensende lokalsamfunn.

Styret må tilrettelegge for og planlegge omfanget av ulike typer bruk for å være sikre på at bruken ikke forringer verneverdiene. Mehmetoghu viser til hvor viktig det er at de offentlige sektorene kommer på banen i denne sammenheng. En utfordring i perifere områder er at disse ved mange anledninger vil kunne vurderes som inhabile, mens det på et høyere forvaltningsnivå ikke nødvendigvis vil være tilstrekkelige kunnskap om og stor nok forståelse for lokale forhold.

Med utgangspunkt i at verneverdiene i stor grad ikke vil være mulige å rette opp dersom disse skades av en form for bruk, virker både informantene fra styret og de lokale aktørene å være innforstått med nødvendigheten av rammer som begrenser bruken, i form av lover og forskrifter. Utfordringen er likevel å skille ut hvilke tillatelser som reelt kan gi presedens for andre ikke-ønskede tiltak, samt hvilke tiltak som faktisk ikke vil medføre en forringelse av verneverdien, med kanskje heller sikre verneverdien i større grad i slik kvegdriften gjør i form av skjøtselen, i tråd med de historiske tradisjonene for ferdsel med hest i Rondane. For nasjonalparkstyret vil dette innebære behov for kunnskap om hvilke tiltak som har en betydning for vernet av arealene og tilretteleggingen for villreinsens levevilkår, samt en vurdering og oppfølging over tid, basert på både faglig og lokal kunnskap om hva som påvirker i negativ retning.

Forvaltningen av Rondane bærer på mange områder preg av å ha blitt utformet parallelt med opprettelsen av parken. Styret opplever at de selv nærmer seg en ønsket, mer proaktiv forvaltning, men både styret og lokale aktører virker å være enige om at det går for sent. Styrets ønske om å kunne forvalte mer regionalt og proaktivt, forutsetter imidlertid mer delegering av dispensasjonssaker uten prinsipiell verdi, enn hva som er tilfelle i dag samt økte midler til gjennomføring av tiltak og stillinger som kan bistå styret. Dette ville være tiltak som kunne bedret styrets handlingsrom. Nasjonalparkstyret påpeker at de også ønsker å opparbeide et bredere kunnskapsgrunnlag for bruk i styresammenheng. Med et bredere kunnskapstilfang mener jeg det er sannsynlig at styret i større grad vil kunne se hvor mulighetene for videre utvikling ligger, uten at dette går på bekostning av vernet, og således styrke sin rolle som en proaktiv aktør.

De statlige strategiene, som Fjellteksten og regjeringens reiselivsstrategi, skaper forventninger hos lokalsamfunnet for bruk. Mht. regional plan for Rondane-Sølnkletten,

blir sluttresultatet av den regionale planen vurdert av informantene til ikke å ha noen reell betydning for forvaltningen av Rondane. Med utgangspunkt i dokumentstudiet og intervjuene, vurderer jeg det likevel dit hen, at Miljøverndepartementets endelige vedtak, som gikk i lokalsamfunnets favør i presiserer viktigheten av at mulighetene til å skape utvikling må være der for tettstedene. Jeg mener at planen i som ble fryktet å være et grunnlag for innsigelser mht. at vernet ikke var tilstrekkelig ivaretatt i større grad vil kunne være et argument nettopp for utvikling i randsonene og i tilknytning til verneområdene. Planen blir slik sett, også på grunn av den lange og omfattende prosessen, kanskje mer relevant som argumentasjon enn Fjellteksten, som må kunne sies å ha gått ut på dato da aktuelle lover har trådt i kraft etter denne.

For å opprettholde et lokalt engasjement er det essensielt at styret kan møte aktørene på en arena som gir forutsetninger for en god dialog. Opprettelsen av et faglig rådgivende utvalg, i henhold til styrets vedtekter, synes å være et rimelig og fornuftig tiltak for å kunne oppnå en større grad av lokal forankring, innenfor dagens rammer. Et faglig utvalg burde inkludere ulike berørte aktører og interesser, for å kunne diskutere aktørene i mellom. Ut i fra både dokumentstudiet samt intervjuene, synes partene i bunn og grunn å ønske det samme for Rondane; vern av naturkvalitetene med mulighet for bærekraftig bruk.



1 1 . KONKLUSJON





Oppgavens problemstillinger ønsket å belyse hvilke rammer Rondanes nasjonalparkstyre må forholde seg til i forvaltningen av nasjonalparken og hvordan styret opplever sitt handlingsrom innenfor disse fastsatte rammene.

Vider så oppgaven på prosessen med den regionale planen, og hvordan informantene fra nasjonalparkstyret vurderte denne og det endelige innholdet, for utøvelse av deres mandat og myndighet i nasjonalparken.

Til slutt så oppgaven på et casestudie hvor den naturbaserte reiselivsopplevelsen, kvegdrift, og hvordan informantene fra styret og lokale aktører oppfattet denne aktiviteten, både i forhold til gjeldende rammer, men også fremtidige muligheter. 11.1 Hvordan oppfatter Nasjonalparkstyret sitt handlingsrom i forvaltningen av Rondane nasjonalpark, sett i lys av gjeldene statlige og regionale rammer og føringer for den lokale forvaltningen?

Jeg vil i dette kapittelet konkludere for spørsmålene problemstillingene stiller. Fordi temaene glir over i hverandre og flere faktorer gjelder for mer enn en av problemstillingene, vil dette bli besvart under ett.

Resultatene fra intervjuene viser at **nasjonalparkstyret anser sitt handlingsrom som for lite**. Begrunnelsene for dette er at de i hovedsak ikke er et lokalt forvaltingsorgan med reell myndighet, ettersom de i større grad er **invitert med i den statlige forvaltningen**, som fastsetter vedtekten for styrets arbeid og formålet med vernet, heller enn å forvalte etter lokale forventninger.

De statlige rammene, verneforskriften og Naturmangfoldloven, legger mer eller mindre klare rammer, i form av Naturmangfoldloven og verneforskriften. Disse er i stor grad bygget opp for å sikre storsamfunnet og verneinteressene. De statlige føringene, som regjeringens reiselivsstrategi og Fjellteksten, framstår som noe svakere stilte strategier mht. å fremme lokalsamfunnets interesse for å bruke naturressursene som en utviklingsressurs for de perifere tettstedene, mye på grunn av naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipper. Selv om også loven tar høyde for en bærekraftig bruk, ser vi altså at **hva som**

innenfor arealenes tålegrense kan kategorisere som bærekraftig, blir en reel forvaltningsutfordring for nasjonalparkstyret. En utfordring, som ved tvilstilfeller eller manglende kunnskapsgrunnlag, ofte går i verne-sidens favør.

De statlig fastsatte rammene er med andre ord en styrende faktor for styrets myndighet, en faktor vi i styrets vedtekter kan se at den statlige forvaltningen besitter bevisst for å kunne sikre verneverdiene for fremtidige generasjoner. For styret er skjønnsvurderinger sentralt for å kunne besvare et spørsmål om brukstillatelse. **Styrets muligheter til å bruke skjønn blir i intervjuene fremhevet som en mulighet de kanskje har i kraft av forvaltningsplanen**, men som de på grunn av styrets forholdsvis korte virketid, ikke har fått testet fullt ut. Det oppgis at rammene er en grunn til dette, en annen er den store mengden av styretid som går med til **administrativ forvaltning i form av behandling av dispensasjonssøknader som** i langt større grad burde og kunne vært delegert videre til nasjonalparkforvalter og arbeidsutvalget, i kraft av styrets vedtekter. Også her blir styrets relativt korte virketid fremhevet som en årsak til at de ikke-prinsipielle sakene ikke delegeres i større grad. Vedtakets mulige presedens samt bekymringene for statlig overprøving eller innsigelse, fører til at styret som helhet ønsker å stå bak vedtakene, fremfor å legge ansvaret på nasjonalparkforvalteren alene.

Proessen med den regionale planen for Rondane-Sølknletten, er for lokal forvaltning en påminnelse om hva innsigelser til planen kan medføre, og hvordan dette vil kunne prege det lokale engasjementet og sjølråderetten over arealene.

Den regionale planen konkluderes med og ikke å ha noen reell betydning for nasjonalparkstyrets forvaltning, da den ikke er juridisk bindende – kun retningsgivende. Likefullt er den et grunnlag for at fylkesmannen kan fremme innsigelse på vedtak, dersom vedtak og regional plan ikke samsvarer. På grunn av Miljøverndepartementets endelige vedtak ansees den regionale planen – som gikk i lokalsamfunnet favør, ved å fastsette tydelige rammer for bruk – for å være **et godt argument for den lokale forvaltningen og også**

nasjonalparkstyret til å kunne håndtere og godta mer aktivitet i Rondane.

For lokale aktører er selve søknadsprosessen i seg selv et hinder for utvikling av bruk for og i lokalsamfunnet, da miljøvernmyndigheten som sektor i langt større grad enn landbrukssektoren, oppfattes å regulere rettighetene med en streng hånd. **Søknadsprosessen er i stor grad møteplassen der lokale aktører møter det statlige byråkratiet**, og viktigheten av brukervennlighet og effektivitet kan ikke understrekes nok – dersom man skal oppnå en balansert bruk av de arealene hvis verneverdi har dette som en forutsetning for å bestå slik de er vernet etter dagens formål.

Lokal inkludering og en tillitsbasert forvaltning er forankret både i rammeverket, men også intervjuene av nasjonalparkstyremedlemmene fremhever dette. I realiteten vises likevel et annet bilde, ettersom lokale aktører opplever også nasjonalparkstyret som et organ distansert fra det lokale. Styret som bindeledd mellom det statlige og det lokale, faller med andre ord inn i et mer diffust område enn hva formålet er.

Et **faglig rådgivende utvalg** synes å være en et tiltak som vil kunne bedre disse utfordringene, der både statlig nivå og lokale aktører sammen kunne bistå styret, som et faglig og lokalkunnskapsbasert organ. Basert på bakgrunnen for dagens struktur og formålet, er det naturlig å anta at det å tilrettelegge arenaer hvor ulike aktører og forvaltningsnivåer kan møtes, vil effektivisere forvaltningen langt mer en dagens saksgang.

Effekter kan hentes ut både mht tidsbruk, men også mht. hvordan de ulike organene jobber mot samme mål, for både intervjuene og teorien tydeliggjør at ingen av aktørene ønsker å skade verken villreinen eller arealene med tilhørende kvaliteter.

Rammene for nasjonalparkstyrets handlingsrom er både tydelige og klart avgrenset. De områdene hvor styret potensielt kan benytte forvaltnings-skjønn blir i henhold til forvaltningsplanen. Basert på dennes ønsker og mål, er det vanskelig å se grunnlag for et tilbakeholdent engasjement for kvegdriften, da både skjøtselstiltak, lokal forankring samt en bærekraftig bruk er ivaretatt.



12. AVSLUTTENDE REFLEKSJONER





Oppgaven har på mange måter utviklet seg underveis i prosessen. Jeg var nok ikke klar over rekkevidden av problemstillingene jeg startet med og underveis har det dukket opp en rekke momenter og spørsmål det ville vært spennende å se nærmere på. På grunn av tidsbegrensning samt antall timer i døgnet, måtte jeg likevel la dette ligge.

De tre problemstillingene i oppgaven hadde nok i seg selv kunne vært materiale for egne oppgaver. Det var likevel et ønske med denne oppgaven, at de tre kunne belyse viktige fenomener sammen.

For fremtidige prosjekter ville det likevel vært interessant å gå i dybden på enkelte problemstillinger:
Problemstilling én skildrer utfordringer den lokale forvaltningen står ovenfor – der ulike interesser trekker i både for vern og for bruk. Hvordan styret påvirkes og hva styrets sammensetning har og si for forvaltningen, vil således kunne være aktuelt å se nærmere på.

Mht. problemstilling to, om prosessen med den regionale planen, ville det vært interessant å gå i dybden ved å intervju representanter både fra fylkesmannen, DN og Miljøverndepartementet, for å kunne løfte frem deres tanker og synspunkter omkring prosessen – og for sluttresultatet i planen.

Problemstilling tre, som angår nasjonalparkstyrets og lokale aktørers oppfatning av kvegdriften som et naturbasert reiselivsprodukt, kunne blitt utforsket både dypere og i videre forstand. De utfordringene lokale aktører skildrer at de blir møtt av i forvaltningssystemet, gir grunnlag for å stille spørsmålstegn ved hvordan det statlige byråkratiet påvirker lokalt engasjement mht. utvikling i perifere lokalsamfunn.

Et annet tema som ville vært av interesse både for fremtidig utvikling i forvaltningen, men også for effektiviteten av systemet i den lokale

forvaltningsmodellen, ville være å undersøke nasjonalparkforvalterens rolle. Forvalterens rolle, mellom fylkesmannsembetes fagkompetanse og nasjonalparkstyrets lokale forankring, er i seg selv en rolle det er naturlig å anta er full av utfordringer. Forvalteren vil mest sannsynlig, på grunn av sin faglige kompetanse, i teorien kunne påvirke styrets beslutninger i stor grad og fordi det som regel er snakk om en person, vil rollen kunne variere etter personen som besitter stilingen. Om dette er en del av forvalternes rolle og mandat, eller om dette er en mulig svakhet i modellen, ville således kunne vært aktuelt å utforske nærmere.
For en annen oppgave, en annen gang.



REFERANSER

Litteratur

- Andersen, R., Hustad, H. (red.) (2004). «Villrein og Samfunn. En veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell» NINA Temahefte 27. Tilgjengelig fra: <http://www.villrein.no/Faktaomvillrein/Kulturbærerer/tabid/5007/Default.aspx> lest 2.12.2013
- Askheim O. G. A. og Grenness T (2008) *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo, Universitetsforlaget 198 s.
- Aas, Ø. & Vistad, O. I. (2003) *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet: internasjonale erfaringer med forvaltning av menneskelig virksomhet i nasjonalparker, kartlegging av næringsaktivitet i Dovrefjell-Sunndalsfjella, Femundsmarka og Reisa nasjonalparker, litteraturstudie av økologiske, kulturfaglige og sosiale effekter av turisme i verneområder*. NINA fagrappport, b. 72 Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 83 s. s.
- Bele, B. Norderhaug, A. Kvarnström, M. Linkowski, W. A. Tunøn, H og Wissmann, J. (2013) «*Utmarksbeiting i Norge og Sverige, fra tradisjonell bruk til muligheter i fremtida – verdier og utfordringer*» *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, nr: 1-2013. Bioforsk Midt-Norge
- Benjaminsen, T.A. & Svarstad, H. (2002). *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Universitetsforl. 396 s. s.
- Boe, E. (2007) «*Grunnleggende juridisk metode – en introduksjon til rett og rettstenkning*». Oslo, Universitetsforlaget 187 s.
- Boe, E. (1993) «*Innføring i juss*» Bind 2 Statsrett og forvaltningsrett. Oslo, TANO 635 s.
- Berntsen, B. og Hågvard, S. (red) (2010) «*Norsk natur – farvell? En illustrert historie*» Unipub 280 s.
- Bråtå, Hans Olav «*Rondane nasjonalpark :Debatten om opprettinga av den første nasjonalparken i landet*» fra dr. scient. graden, "Forvaltningen av villreinen og dens ressurssystem i Rondane. Belyst i et arenaperspektiv med makt og kunnskap som teoretiske innfallsvinkler", Geografisk institutt, Universitetet i Oslo, 2001. Hentet fra Årbok for Gudbrandsdalen, 2005 Tilgjengelig fra http://www.selhistorie.no/fjellet_i_sel/rondane_nasjonalpark_debatten_om_opprettning_av_den_forste_nasjonalparken_i_landet.html
- Bugge, H.C. (2009) . *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget. 219 s.
- Christensen, T. Egeberg, M. Larsen, H. O. Lægreid, P. og Roness, P. G. (2005) «*Forvaltning og politikk*» Oslo, Universitetsforlaget 249 s.
- Dalland, O. (2002). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk. 277 s. s.
- Daugstad, K. Haukeland, J. V. og Vistad, O.I. «*Tradisjon og nyskapning? En analyse av ulike næringsinteresser i Rondane og Jotunheimen nasjonalparker*» (2012) «*Turisme i distriktene*» Trondheim, Tapir Akademiske Forlag 439 s.
- RAPPORT** Falleth, E. I og Hovik, S. (2008) «*Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk*» Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR-rapport 2006:18
- Falleth, E.I. og Hovik, S. (2008). «*Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk*». *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, nr: 1-2008. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- RAPPORT** Falleth, E. I og Hovik, S. (2006) «*Lokal forvaltning av store verneområder. Evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei - Ryfylkeheiane*» Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR-rapport 2008:11
- Forbord, M. Kvam, G.T. og Rønningen, M. (red) (2012) «*Turisme i distriktene*» Trondheim, Tapir Akademiske Forlag 439 s.
- Fredmann, P. & Tyrväinen, L. (2010). Introduction: Frontairs in Nature-Based Tourism. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, Vol. 10 (No3): 177-189
- Gisle, J. Andenæs, K. Bernt, J. F. Bing, J. Boe, E. M. Bråthen, T. Bull, K. S. Falkanger, T. Gjønnnes, A. D. Matningsdal, M. Nilsen, G og Aarbakke, M (2007) «*Jusleksikon*» Oslo, Kunnskapsforlaget 379 s.
- Haukeland, J. V. Veisten, K. Grue, B. and Vistad, O. I (2013) "Visitor's acceptance of negative ecological impacts in national parks: comparing the explanatory power of psychographic scales in a Norwegian mountain setting" *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 21 (No2): 291-314
- Haukeland, J. V. Daugstad, K. and Vistad, O. I (2011) "Harmony or Conflict? A Focus Group Study on Traditional Use and Tourism Development in and around Rondane and Jotunheimen National Parks in Norway" *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, Vol. 11 (Supplement) 13-37.
- Haukeland, J. V. (2011). Sustainable tourism development in a Norwegian national park area: exploring social aspects. Ås: Universitetet, UMB. 1 b. (flere pag.) 42 s.
- Haukeland, P. I. (2010). Landskapsøkonomi: bidrag til bærekraftig verdiskaping, landskapsbasert entreprenørskap og stedsutvikling: med eksempler fra regionalparker i Norge og i Europa: Rapport 263. 94 s.
- Heiberg, E. (1999) «*Planlegging i kulturlandskapet - når bruk og vern skal kombineres*» Høgskulen i Sogn og Fjordane, Landbruksforlaget 129 s.
- Hatch, M. J. (2001). Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver. Oslo: Abstrakt forlag 420 s.s.
- Johannessen, A. Tufte, P. A og Kristoffersen, L (2009) «*Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*» Oslo, Abstrakt forlag 382 s.
- Julsrud, O. (2012) «*Mellom himmel og jord – glimt fra Miljøverndepartementets 40 år*» Unipub
- Kamfjord, G. (1999). «*Reiselivsproduktet*» Oslo, Reiselivskompaniet A/A 308 s.
- Lundberg, A.K. A. Hongslo, E. Hovik, S og Bay-Larsen, I (2013) «*Hva skjer i den lokale forvaltningsmodellen for verneområdene? En forskningsstatus.*» *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, nr: 1-2012. Universitetet for miljø- og biovitenskap UMB.
- Mehmetoglu, M. (2007). *Naturbasert Turisme, b*. Bergen. Høgskolen i Finnmark, Avdeling for nærings- og sosialfag; Fagbokforlaget 156 s.
- Mose, I. (2007). Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century: Cambridge Univ Press.
- Pedersen, O.J. Sandvik, P. Skaaraas, H. Ness, A. og Os, A. (2010) *Plan- og bygningsrett: 2. utgave Del 1 Planlegging og ekspropriasjon* Oslo Universitetsforlaget 500 s.
- Svarstad, H. Daugstad, K. Vistad, O. I. (2003) «*Hvem vil være enige og tro på Dovrefjell? Et case om framveksten av lokal forvaltning av verneområder*» *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, nr: 2-2003. Norsk institutt for Naturforskning NINA.
- Ståvi, J. M. (2008) «*Lokal verneområdeforvaltning på Dovrefjell*» *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, nr: 1-2008. Asplan Viak



Aall, C. Høyer, K. G. og Lafferty, W. M (red) (2002) «*Fra miljøvern til bærekraftig utvikling i kommunene: Lokale agendaer, tiltak og utfordringer*» Oslo, Gyldendal Norske Forlag 411 s.

Lover og forskrifter

Justis- og beredskapsdepartementet, LOV-1814-05-17: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814 (Grunnloven) av 1814

Justis- og beredskapsdepartementet, LOV – 1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*Forvaltningsloven*) av 1967

Landbruks- og matdepartementet, LOV – 1975-06-06-31: Lov om utnyttning av retter og lunnende m.m. i statsallmenningene (*fjellova*) av 1975

Kommunal- og regionaldepartementet, LOV-1992-09-25-107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (*Kommuneloven*) av 1992

Miljøverndepartementet, LOV-2009-06-19-100: Lov om forvaltning av naturens mangfold (*naturmangfoldloven*) av 2009

Miljøverndepartementet, LOV-2008-06-27-71: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (*plan- og bygningsloven*) av 2008

Miljøverndepartementet, LOV-1981-05-29-38: Lov om jakt og fangst av vilt (*viltloven*) av 1981.

Miljøverndepartementet, LOV-1957-06-28-16: Lov om friluftslivet (*Friluftsloven*) av 1957

Miljøverndepartementet, FOR-2003-10-24-1266: Forskrift om verneplan for Rondane, vedlegg 1, vern av Rondane Nasjonalpark, Dovre, Sel, Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebu, Folldal og Stor-Elvdal kommuner, Oppland og Hedmark av 2003

Miljøverndepartementet, FOR-2003-10-24-1268: Forskrift om verneplan for Rondane, vedlegg 3, vern av Grimsdalen landskapsvernområde, Dovre Folldal kommuner, Oppland og Hedmark.

Miljøverndepartementet, FOR-2003-10-24-1270: Forskrift om verneplan for Rondane, vedlegg 5, vern av Frydalen landskapsvernområde, Sel, Sør-Fron og Nord-Fron kommuner, Oppland.

Miljøverndepartementet, Verneforskrift for-Naturrestatet Flakktjøna

Statlige meldinger og skriv

Direktoratet for naturforvaltning. (2010). *DN-håndbok 17-2008 Områdevern og forvaltning. Vedlegg: Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter, DN november 2001, revidert februar 2010* Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning.(2010a). *Bernkonvensjonen* Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Internasjonalt/Internasjonale-avtaler/Bernkonvensjonen/>

Direktoratet for naturforvaltning – *Biodiversitetskonvensjonen* Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/20022003/stprp-nr-43-2002-2003-/13/5.html?id=207545>

Europarådet. (2000). *Europeisk landskapskonvensjon* Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/landskapskonvensjonen/om-konvensjonen/europeisk-landskapskonvensjon-norsk-teks.html?id=426184 Lest 17.11.2013

Finansdepartementet. (2002-2003). *St.prp.nr. 65*. Det kongelige finansdepartement, (*Fjellteksten*) 140 -153

Kommunal og miljøvernkomiteen. (1992-1993) *Innst. S. nr. 124. Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*.

Kommunal- og regionaldepartementet (2000-2001) *St.meld. nr.31 Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling: Kommunal- og regionaldepartementet*

Kommunal- og regionaldepartementet (2001-2002) *St.meld. nr.19 Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet (2008-2009) *Ot.prp nr.10 Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv (gjennomføring av forvaltningsreformen)*: Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet – «*Om reformen*» tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/fornyng-i-kommunene/forvaltningsreformen/om-reformen.html?id=417372> Les den 14.11.2013

Miljødirektoratet: Randsone til verneområdet. Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Verdiskaping-og-naturbasert-reiseliv/Randsone-til-verneomradene/> Lest 01.12.2013

Miljøverndepartementet. (1998 -1999). *St. meld. Nr.62. Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*

Miljøverndepartementet. (2000 – 2001). *St.meld.nr.42 – Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning*

Miljøverndepartementet. (2002). *Viktige begivenheter fra 1910 – 2002 i miljøforvaltningen*: Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep/organsisasjon/historikk/viktige-begivenheter-fra-1910-til-i-dag-.html?id=87191> lest 16.10.2013

Miljøverndepartementet (2004-2005):*St.meld.nr.21 Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet (2006-2007) *St.meld. nr.26 Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet. (2009). *Etablering av ny modell for forvaltningen 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 16.10.2013

Miljøverndepartementet. (2009-2010) (2010-2011) (2011-2012)(2012-2013). Prop. 1 S. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret

Miljøverndepartementet (2005) Skriv fra statsråden: *Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder* (ref:200504990)

Miljøverndepartementet (2009) Skriv fra Statsråden: *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder – invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer* (ref:200904233)

Miljøverndepartementet (2009) Skriv fra Statsråden: *Etablering av nasjonalparkstyre for verneområdene knyttet til verneplan for Rondane i fylkene Oppland og Hedmark* (ref:200904233)

Miljøverndepartementet (2012) *Endringer i vedtektene for nasjonalpark-/ verneområdestyret* (ref:12/3205)



Miljøverndepartementet (2013) *Godkjenning av regional plan for Rondane-Sølnkletten* (ref:12/3538)

Miljøverndepartementet (2013) *Godkjenning av regional plan for Rondane-Sølnkletten* Pressemelding. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2013/miljoverndepartementet-har-godkjent-regi.html?id=735675>

NINA. (2010). Ferdsel i villreinens leveområder. Tilgjengelig fra: <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2010/551.pdf>.

Norsk Villreinsenter: Tilgjengelig fra: <http://www.villrein.no/Regionaleplaner/RondaneS%C3%B8lnkletten/tabid/9585/Default.aspx> lest 11.11.2013

Nærings- og handelsdepartementets: (2007). *Regjeringens reiselivsstrategi – Verdifulle opplevelser. Nasjonal strateg for reiselivsnæringen*

Nærings- og handelsdepartementets: (2012). *Regjeringens reiselivsstrategi – Destinasjon Norge. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen*

Riksrevisjonen. (2009-2010) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder. Dokument nr. 3:12 (2005-2006). 41-44 s.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987) *Vår felles framtid*, 82-10-03078-7 Oslo Tiden norsk forlag 257 s.

Rondane-Dovre nasjonalparkstyres nettportal. Tilgjengelig fra: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Rondane-Dovre/>

Fylkesmannen i Oppland nettportal. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/Oppland/>

Fylkesmannen i Hedmark nettportal. Tilgjengelig fra: <http://www.fylkesmannen.no/Hedmark/>

Planer

- Forvaltningsplan for Rondane (kort versjonen) (2010) *Hva er tillatt i de store verneområdene i Rondane? Hovedregler for landbruk, reiseliv og friluftsliv*. Fylkesmannen i Oppland

- Forvaltningsplanen for de store verneområdene i Rondane (2009), *Hva er tillatt i de store verneområdene i Rondane?* Fylkesmannen i Oppland fylkeskommuner

- Skjøtselsplan (2013) *Skjøtselstiltak i Frydalen landskapsvernområde*. Nasjonalparkstyret Rondane-Dovre

- Regional plan for Rondane-Sølnkletten, Hedmark og Oppland fylkeskommuner, vedtatt i MD 2013

- Kommuneplan for Dovre kommune 2012-2022 «*Evig og tro til Dovre faller*», vedtatt 3.11.2012

- Kommuneplan for Sel kommune 2005-2017, vedtatt 24.10.2005

- Kommuneplan for Nord-Fron kommune 2010-2021, vedtatt 27.10.2009

- Planprogram for Kommuneplan for Sør-Fron kommune 2014-2025

- Kommuneplan for Ringebru kommune 2008-2020, «*kommunen der det er lov å lykkes*», vedtatt 2008

- Kommuneplan for Folldal kommune 2010-2026, vedtatt 16.06.2011

- Kommuneplan for Stor-Elvdal kommune 2003-2015, vedtatt 27.04.05

Seminar

Områdevern i endring, UMB ved Institutt for naturforvaltning og Institutt for Landskapsplanlegging, 08. oktober 2013, Knut Bjørn Stokke (ILP), Jan Vidar Haukeland (INA), Eirin Hongslo (ILP), Odd Inge Vistad (NINA).

Personlig meddelelse

- Stein Magne Grevrusten, nasjonalparkforvalter Rondane-Dovre

- Knut Bjørn Stokke, Førsteamanuensis. Institutt for landskapsplanlegging, Seksjon: Planlegging, eiendomsfag og jus ved UMB

- Jan Vidar Haukeland, Førsteamanuensis. Institutt for naturforvaltning ved UMB

- Fredrik Holt, Dosent. Institutt for landskapsplanlegging, Seksjon: Planlegging, eiendomsfag og jus ved UMB

- Eirin Hongslo, Forsker Institutt for landskapsplanlegging, Seksjon: Planlegging, eiendomsfag og jus ved UMB

- Aase-Kristine Aasen Lundberg, Stipendiat. Institutt for landskapsplanlegging, Seksjon: Planlegging, eiendomsfag og jus ved UMB

Intervjuguide Nasjonalparkstyret

1. Hva er det som opptar NPS mest for tiden? Hva brukes tiden mest til?
 - Hva oppfatter du som de viktigste (nasjonale og regionale) rammene for nps-forvaltning?
 - Hvordan opplever du disse rammene (Er de konsistente nok? Klare nok?-Verneforskriften, Forvaltningsplanen, Fjellteksten)
2. Hvordan oppfatter du nasjonalparkstyrets handlingsrom i forvaltningen av nasjonalparken, sett i lyst av disse rammene?
 - Opplever dere at verneforskriften og tilhørende føringer gir noe rom for politisk skjønn i forvaltningen? I hvilken grad opplever du at NPS har et reelt handlingsrom i forvaltningen?
3. Hvordan opplever du prosessen med den regionale planen for Rondane-Sølnkletten?
 - Hvilken rolle hadde NPS i denne prosessen?
 - I hvilken grad er du fornøyd med prosessen, både mtp deres deltagelse og deltakelsen mer generelt?
4. Legger den regionale planen nye begrensninger på styrets handlingsrom? Eller er det liten forskjell i praksis?
 - Oppfatter du innholdet i den regionale planen som en begrensning eller overstyring av NPS handlingsrom for parken, eller mer som nødvendige retningslinjer?
5. Hvordan koordineres arbeidet med den regionale planen og verneforskriften/ forvaltningsplanen i den daglige forvaltningen av nasjonalparken? Opplever du disse som konsistente (hvorfor/ hvorfor ikke?)
6. Hva er dine tanker om naturbasert reiselivs aktiviteter som kvegdrifta?
 - Fordeler / utfordringer med tilbudet?
 - Ser du noe utviklingspotensialet i slike næringer?
 - Hva er din oppfatning rundt søknadsprosessen lokale aktører må igjennom for å få dispensasjon til å drive organisert ferdsel i nasjonalparken?
7. Hvordan skulle du helst sett for deg at nasjonalparkstyret /jobbet / forvaltet nasjonalparken?

Intervjuguide lokale aktører

1. Hva oppfatter du som NPS oppgaver?
 - Hva oppfatter du som de viktigste (nasjonale og regionale) rammene for nps-forvaltning?
 - Hvordan oppfatter du NPS?
2. Oppfatter du / føler du at NPS har mulighet til å bruke de mulighetene som finnes, eller virker de begrenset av regelverket?
3. Opplever du at NPS inkluderer / har mulighet til å inkludere lokale aktører i forvaltningen?
4. Hvordan oppfatter du NPS som forvaltingsorgan for å komme med lokale innspill?
5. Hva er dine tanker om kvegdriften i forhold til rammene for forvaltningen av nasjonalparken?
6. Ser du muligheter for å utvikle næringen, i så fall – hvordan?
7. Hvordan oppfatter du, som lokal aktør, søknadsprosessen for dispensasjon for organisert ferdsel i nasjonalparken?
8. Hva er dine syn om hvordan forvaltningen av Rondane nasjonalpark fungerer?

Mail til informanter

Hei (*navn informant*)

Jeg er student ved institutt for landskapsplanlegging på Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB) i Ås, og skriver denne høsten min masteroppgave med Rondane Nasjonalpark som tema.

Derfor er jeg interessert i å intervju deg som medlem av nasjonalparkstyret til min oppgave, som har følgende problemstilling og underproblemstillinger:

Hvordan oppfatter Nasjonalparkstyret sitt handlingsrom i forvaltningen av Rondane nasjonalpark, sett i lys av gjeldene statlige og regionale rammer og føringer for den lokale forvaltningen?

Hvordan vurderer Nasjonalparkstyret prosessen med utarbeidelsen av den regionale planen for Rondane-Sølnkletten, og innholdet i planen, med tanke på sitt mandat?

Hvordan oppfatter Nasjonalparkstyret og lokale næringsaktører kvegdriften og fremtidig utvikling av naturbasert reiseliv i nasjonalparken, i forhold til gjeldende rammer?

Jeg mener at din kunnskap kan gi nyttig informasjon og nye perspektiver til oppgaven som omhandler forvaltningen og vern i Rondane nasjonalpark. Din kontaktinformasjon fant jeg gjennom nettsiden: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Rondane-Dovre/>

Jeg håper du kan ha tid til å møte meg, gjerne i løpet av første halvdel av november, for et intervju på rundt en time. Jeg kommer gjerne til (*lokalisering*) for å gjennomføre intervjuet, hvis det er det beste stedet for deg å møtes!

Håper du har mulighet til å stille opp, og at jeg kan kontakte deg på telefon i løpet av de neste dagene, slik at vi finner ut av en passende dato for intervjuet.

Ha en fortsatt fin dag!

Med vennlig hilsen:

Maren Johannessen Kirkebøen

Mastergradsstudenter ved Universitetet for miljø og biovitenskap

Studieretning: By og regionalplanlegging

Tema: Forvaltning med fokus på gjeldende rammer og føringer for bruk og vern av og i nasjonalparken.

E-post: marenjoki@gmail.com

Mobil: 990 03 158

Liste informanter

Sel kommune

Nord-Fron kommune

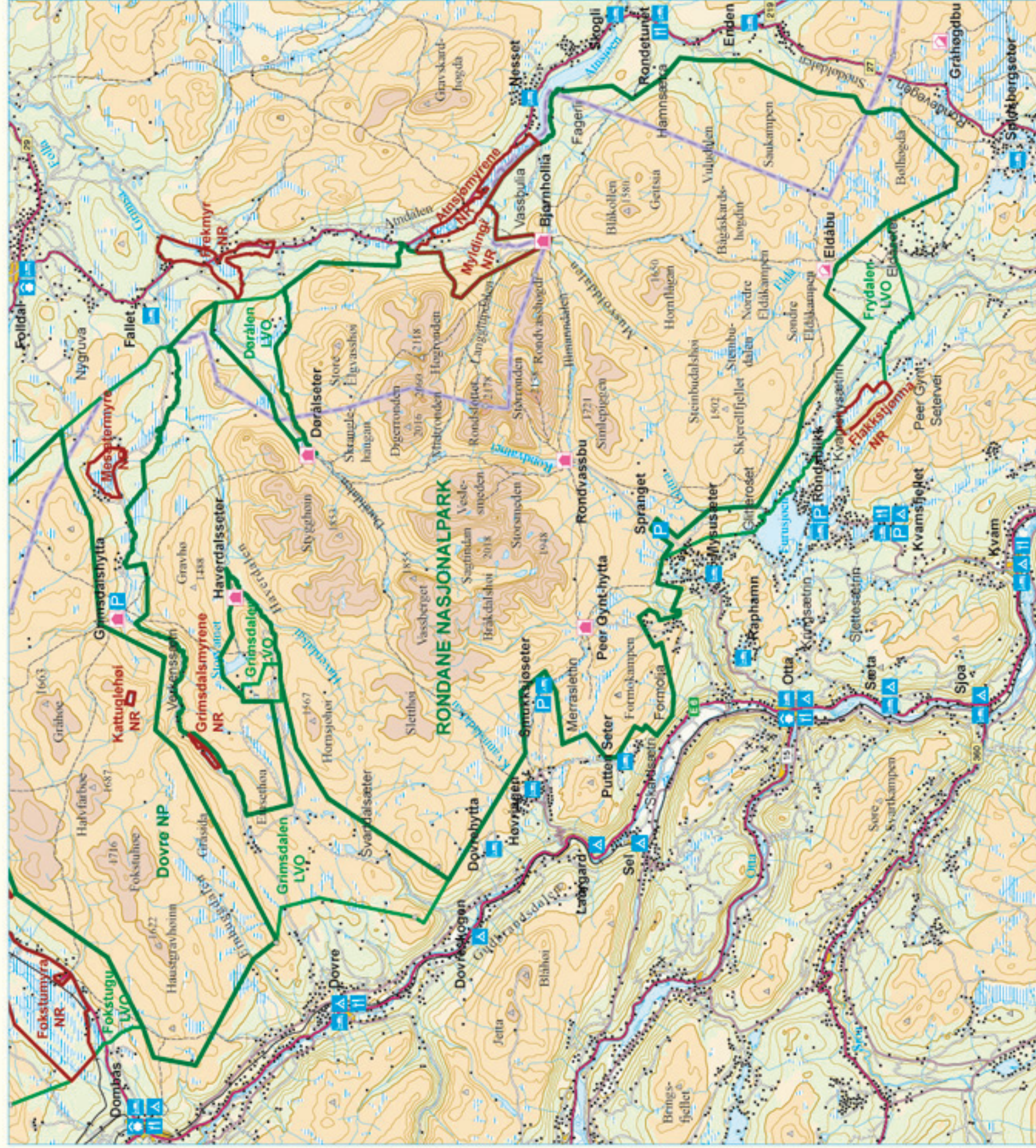
Stor-Elvdal kommune

Hedmark fylkeskommune

Oppland fylkeskommune

Sulseter Rideleir/ leder i hesteavslaget Morten Sandbakken

Vulufjell fjellstyre og kvegeier Ingunn Bakken

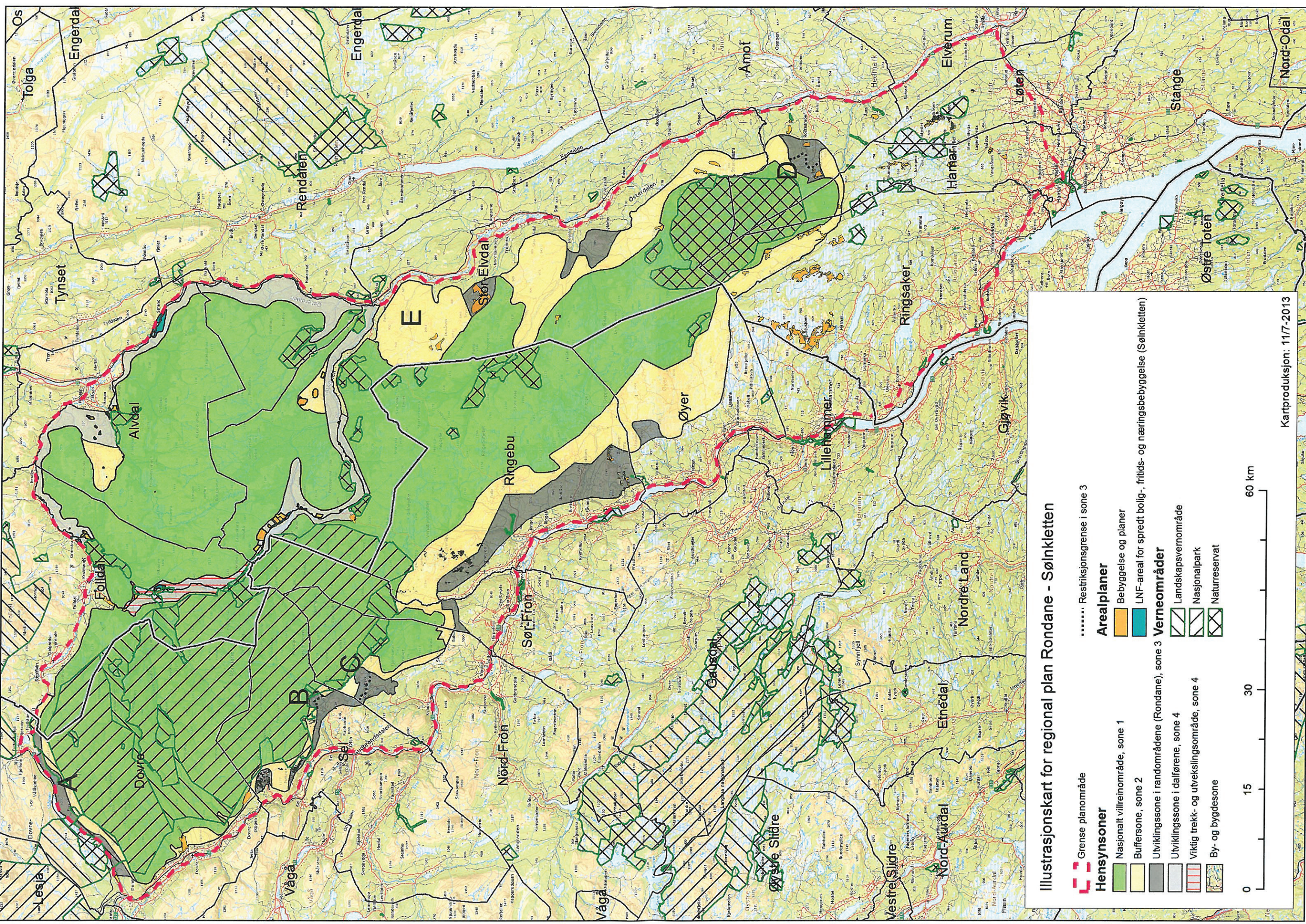


Fornying og digital kartografi: Gåsværn kart-løsnestser, www.kart-løsnestser.no. Digitale kartdata: Statens kartverk N250. Tillegg nr. MAD12002-R125240













TEGNFORKLARING

- Fylkesgrense
- Nasjonalpark
- Landskapsvernområde
- Naturresevat
- Parkering
- Overnatting
- Servering
- Nasjonalparksenter
- Campingplass
- Betjent turisthytte
- Selvbetjent turisthytte





Illustrasjonskart for regional plan Rondane - Sølknkletten

-  Grense planområde
- Hensynsoner**
 -  Nasjonalt villreinområde, sone 1
 -  Buffersone, sone 2
 -  Utviklingssone i randområdene (Rondane), sone 3
 -  Utviklingssone i daliførene, sone 4
 -  Viktig trekk- og utvekslingsområde, sone 4
 -  By- og bygdesone
- Arealplaner**
 -  Bebyggelse og planer
 -  LNF-areal for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse (Sølknkletten)
- Verneområder**
 -  Landskapsvernområde
 -  Nasjonalpark
 -  Naturresevat
- Restriksjonsgrense i sone 3**

