



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning (MINA)

Reiseliv og lokal forvaltning i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark

Tourism and Local Management in Dovrefjell-
Sunndalsfjella National Park

Sjur Vammervold
Naturbasert reiseliv

Forord

Denne masteroppgaven representerer avslutningen på det toårige masterstudiet i naturbasert reiseliv ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Arbeidet med å skrive en masteroppgave har vært givende, lærerikt, men til tider også veldig krevende. Det er en rekke personer som fortjener oppmerksomhet rundt dette arbeidet.

Først og fremst ønsker jeg å takke alle respondentene for gjestfriheten de viste ved å ta seg tid til å ta meg imot ved gjennomføringen av intervjuene. Det var veldig givende å reise rundt å treffe folk både i forvaltningen og reiselivet med et så stort engasjement på feltet.

Videre vil jeg rette en stor takk til min veileder, Øystein Aas, for god oppfølging og gode, konstruktive innspill gjennom hele perioden.

Jeg ønsker også å takke resten av klassen for hyggelige stunder, morsomme utferder og for en fin studietid på Ås. Her fortjener også de ansatte på naturbasert reiseliv ved MINA en takk. Til slutt ønsker jeg å takke familien og øvrige som har bistått på ulike måter, spesielt min bror Simen som har bistått med korrekturlesing.

Sjur Vammervold

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås, 15.05.2017

Sammendrag

Siden starten på 2000-tallet har det skjedd en rekke endringer i forvaltningen av norske nasjonalparker. Forbudet mot kommersiell aktivitet i nasjonalparkene er blitt opphevet og nasjonalparkene forvaltes nå av lokale nasjonalparkstyrene. En del av årsaken til disse endringene var stridene som oppsto mellom lokale aktører og statlig verneforvaltning under en rekke konfliktfylte verneprosesser. Reiselivet ser muligheter tilknyttet verdiskapning i nasjonalparkene og er i stor grad avhengig av nasjonalparkstyret gjennom samarbeid og dispensasjoner. Denne oppgaven undersøker hvordan lokal forvaltning påvirker reiselivet i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og forholdet dem imellom. Oppgaven er avgrenset til å fokusere på medvirkning, næringsutvikling, nasjonale og lokale interesser og nasjonalparkstyrets handlingsrom.

For å besvare dette, er det gjennomført intervjuer med representanter fra Dovrefjell nasjonalparkstyre og reiselivsaktører som tilbyr aktiviteter i området. Litteraturen som presenteres omhandler bruk og vern av verneområder, forvaltningsteori, samarbeid og medvirkning, og næringsutvikling i verneområder.

Resultatene viser i tråd med annen forskning at det er nasjonale interesser over nasjonalparkstyret som i hovedsak legger rammene og premissene for reiselivets aktiviteter i nasjonalparken. Dette vises gjennom lovverk, ressursbevilgninger og anke- og klagesystemet. Dette fører til at handlingsrommet til nasjonalparkstyret er begrenset, først og fremst gjennom uendrede rammebetingelser til tross for endringer i organisering og ønsker om mer verdiskapning tilknyttet verneområdene.

Det er godt tilrettelagt for medvirkning av reiselivet gjennom høringsrunder, møter og rådgivende utvalg, og terskelen for å ta kontakt er lav. Det som derimot fremstår som et problem, i likhet med andre områder, er misnøyen som avdekkes hos reiselivet med tanke på de manglende resultatene medvirkningen gir. Samarbeidet representerer en form for co-management og samstyring gjennom etablerte mekanismer for samarbeid og en gjensidig avhengighet. Det oppleves fra reiselivet sin side at det er utfordringer tilknyttet den lokale forankringen, hvilket er i strid med forutsetningene for modellen.

I likhet med situasjonen andre steder, representerer lokal forvaltning på Dovrefjell i stor grad en invitasjon til å delta i forvaltningen, heller enn en reell maktoverføring. Reiselivet påvirkes av dette i form av et uoversiktlig forvaltningsbilde og rammer som ikke er tilrettelagt for reiselivsaktivitet.

Nøkkelord: Lokal forvaltning, nasjonalpark, handlingsrom, mandat, samarbeid, naturbasert reiseliv.

Abstract

Since the beginning of the 2000s, there have been several changes in the management regimes of Norwegian national parks. The ban on commercial activity in the national parks has been lifted and national parks are now managed locally through elected National Park Boards. A part of the reason for this was the conflict that arose between local stakeholders and the Norwegian Environmental Authorities during the processes of establishing protected areas. Tourism stakeholders sees opportunities concerning business in the national parks and is largely dependent on cooperation and sometimes dispensations of general rules issued by the national park board. This thesis investigates how local government affects the tourism industry in Dovrefjell-Sunndalsfjella National Park and the relationship between them. The task is limited to focusing on involvement, business development opportunities, national and local interests and the National Park Board's latitude.

To answer this, semi-structured interviews have been conducted with representatives from Dovrefjell-Sunndalsfjella National Park and tourism businesses who operates in the area. The literature presented, deals with use and protection of protected areas, management theory, cooperation and participation and business development in protected areas.

The results show that national interests to a large degree sets the premises for the National Park Board and tourism activities in the national park. This is shown through legislation, resource grants and the appeal system, which are primarily governed by national authorities. This leads to the fact that the latitude of the National Parks Board is limited, primarily through an unchanged framework, despite changes in the organizational structures and political signals in favour of increased tourism.

It is well facilitated for participation through official hearings and an advisory committee, and the threshold for making contact is low. What appears to be a problem however is the dissatisfaction revealed by the tourism industry concerning the lack of results that cooperation gives. The cooperation represents a version of co-management through established mechanisms for cooperation and mutual reciprocity. The lack of local foundation represents a challenge.

Like the situation elsewhere, local governance of Dovrefjell-Sunndalsfjella National Park represents largely an invitation to participate in the administration, rather than a real transfer of power from central to regional and local actors. The tourism industry is affected by this in form of a unclear management structure and a framework not facilitated for tourism activities.

Keywords: Local management, national park, latitude, mandate, cooperation, nature-based tourism.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
Figurliste.....	VI
Tabelliste	VI
Vedlegg	VI
1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstillinger	2
1.3 Oppgavens oppbygging.....	3
1.4 Begrepsavklaringer.....	4
1.4.1 Reiseliv og naturbasert reiseliv	4
1.4.2 Nasjonalpark.....	5
2. Case med områdebeskrivelse	6
2.1 Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark.....	6
2.1.1 Historikk.....	6
2.1.2 Reiseliv	7
2.1.3 Verneforskriften	10
2.2 Den lokale forvaltningsmodellen	11
2.2.1 Bakgrunn	11
2.2.2 Offentlige aktører i nasjonalparkforvaltningen	12
2.2.3 Nasjonalparkstyrets organisering og virke	13
2.3 Rammer for forvaltningen	15
3. Litteraturgjennomgang	19
3.1 Bruk og vern av verneområder	19
3.2 Lokale og nasjonale interesser i forvaltningen.....	21
3.3 Handlingsrom og mandat	24
3.4 Partnerskap, medvirkning og samarbeid	26
3.5 Næringsutvikling i verneområder.....	31
4. Metode.....	34
4.1 Valg av metode.....	34

4.2	Forskningsdesign.....	34
4.3	Datainnsamlingsmetode	35
4.3.1	Utvelgelse av respondenter	35
4.3.2	Gjennomføring av intervjuer	36
4.4	Bearbeiding og transkribering	37
4.4.1	Transkribering av intervjuene	37
4.4.2	Bearbeiding og fremstilling av data	37
4.5	Validitet, reliabilitet og relevans	38
4.6	Feilkilder	39
4.7	Etiske avveininger	39
5.	Resultater.....	41
5.1	Lokale og nasjonale hensyn i forvaltningen.....	42
5.2	Nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom	45
5.3	Medvirkning og samarbeid ved lokal forvaltning	48
5.4	Muligheter for næringsutvikling ved lokal forvaltning.....	51
5.5	Fremtidsutsikter.....	56
5.6	Oppsummering av resultater	59
6.	Diskusjon.....	60
6.1	Lokale og nasjonale interesser i forvaltningen.....	60
6.2	Nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom	63
6.3	Medvirkning og samarbeid ved lokal forvaltning	66
6.4	Næringsutvikling ved lokal forvaltning	70
7.	Konklusjon	73
8.	Kildehenvisninger	76
	Vedlegg	84

Figurliste

Figur 1: Kart over Norge og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark.	6
Figur 2: Moskusen er ettertraktet som fotoobjekt	8
Figur 3: Viewpoint Snøhetta.	9
Figur 4: Organiseringen av verneområdeforvaltningen.....	13
Figur 5: Integrasjon og segregasjon som tilnærming i verneområdepolitikken	20
Figur 6: Grad av involvering satt i et kontinuum	23

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over forvaltningsaktørene.....	41
Tabell 2: Oversikt over reiselivsaktørene.....	41

Vedlegg

Vedlegg 1: E-post med forespørsel	
Vedlegg 2: Bakgrunn, informasjon og samtykke	
Vedlegg 3: Intervjuguide - forvaltning	
Vedlegg 4: Intervjuguide - reiseliv	

1. Innledning

Siden Rondane nasjonalpark ble opprettet som den første norske nasjonalparken i 1964, har forvaltningspraksisen for nasjonalparkene og verneområdene endret seg. Siden utvidelsen av tidligere Dovrefjell nasjonalpark i 2002 er Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark blitt forvaltet gjennom en lokal forvaltningsmodell siden 2003. Først gjennom en forsøksordning med Dovrefjellrådet før Miljøverndepartementet i 2010 ga nåværende Dovrefjell nasjonalparkstyre forvaltningsansvar. Parallelt med dette er det kommet en rekke signaler fra nasjonale myndigheter med ønske om økt verdiskapning tilknyttet verneområdene. Hvordan påvirker den lokale forvaltningsmodellen reiselivet i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og forholdet dem imellom? Dette er hovedtemaet for denne oppgaven.

1.1 Bakgrunn

I 1993 vedtok stortinget en omfattende landsplan for opprettelse av nasjonalparker. Denne nærmer seg nå slutføring og rundt 17 % av fastlandet er vernet (Miljødirektoratet, 2016c). Det økende antallet verneområder førte til en debatt utover 1990-tallet og 2000-tallet som et resultat av konflikter mellom lokale aktører og statlig naturvern (Falleth og Hovik, 2008). Stortinget uttrykte som et resultat av dette et ønske om å redusere disse konfliktene gjennom å få større lokal oppslutning om naturvern. Tradisjonen rundt vernet i Norge har i lang tid vært at man skal beskytte naturen fra organisert reiseliv og fysiske inngrep, men hvor utmarksbeite, bær- og soppstaking, jakt og fiske har hatt bred aksept som følge av historie og tradisjoner.

I 2003 behandlet Stortinget spørsmålet om bruk, vern og verdiskapning av fjellområder gjennom den såkalte «Fjellteksten» (St.prp. nr. 65, 2003). Stortinget signaliserte gjennom «Fjellteksten» økt aksept for verdiskapning tilknyttet verneområdene samtidig som de opphevet forbudet mot kommersiell aktivitet i nasjonalparkene, noe som anses som et vendepunkt. En forutsetning i fjellteksten var at økt turisme i verneområdene skal ta hensyn til sårbar natur gjennom en økosystemtilnærming. I tillegg til endrede signaler fra sentrale hold gjennom «Fjellteksten» er mange kommuner ute etter å skaffe grunnlag for arbeidsplasser tilknyttet naturressursene (Haukeland, 2011; Aas et. al., 2003) noe som førte til at mange reiselivsaktører i økende grad vurderte å tilby opplevelser i og rundt nasjonalparkene. Situasjonen med økt aksept for verdiskapning og flere verneområder har ført til utfordringer for forvaltningen ettersom man får flere interessenter som vil bruke området samtidig som de avgjørende

rammebetingelsene er uendret. Dette krever at forvaltningen må opptre og organiseres mer dynamisk (Falleth og Hovik, 2008).

Etter forsøksperioden med lokal forvaltning ble kommuner med store verneområder over hele landet invitert til å delta i lokal forvaltning som en erstatning for den ordinære ordningen med fylkesmannen som verneområdeforvalter. Ordningen er frivillig, og i områdene hvor flertallet av kommunene ikke ønsker lokal forvaltning forvaltes områdene fortsatt av fylkesmannen (Norges nasjonalpark- og verneområdestyrer, 2014). Ved iverksettelsen av den lokale forvaltningsmodellen vektla regjeringen at «... forvaltningen skal være kunnskapsbasert, lokalt forankret og en mest mulig enhetlig forvaltning» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 2). Funn viser dog at til tross for innføringen av lokal forvaltning, er konfliktene mellom sentral og lokal forvaltning fortsatt tilstede (Overvåg et. al., 2015).

1.2 Problemstillinger

Utfordringer og muligheter med lokal forvaltning av verneområder er godt belyst i forskningen, blant annet gjennom grundige evalueringer bestilt av myndighetene, men mengden forskning på hvordan reiselivet påvirkes er ikke like omfattende. Ved å undersøke dette temaet kan kunnskapen som kommer frem bidra til å videreutvikle forvaltningen av norske nasjonalparker, spesielt Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark.

Oppgaven avgrenses til å fokusere på følgende hovedtema: nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom, holdninger til lokale og nasjonale interesser i forvaltningen, samarbeidet mellom reiselivet og nasjonalparkstyret og mulighetene for næringsutvikling ved lokal forvaltning. Videre presenteres også holdningene til bruk og vern, hvilket er interessant å se på fordi det sier noe om respondentenes holdninger til de grunnleggende premissene som ligger til grunn. Konseptet om bruk og vern er på mange måter kjernen i dette temaet sett i lys av de rammene som er satt gjennom lover, forskrifter og forvaltningsplaner, samtidig som man sender signaler fra nasjonalt hold med et ønske om økt bærekraftig bruk av verneområder. Videre er det interessant å se på hvordan reiselivet og nasjonalparkstyret oppfatter handlingsrommet til nasjonalparkstyret i lys av rammene som er satt fra sentralt hold og hvordan dette handlingsrommet påvirker reiselivet. Til slutt belyses samarbeidet og medvirkningen mellom reiselivet og nasjonalparkstyret, med bakgrunn i forutsetningen om lokal forankring i forvaltningen for å øke støttet til vernet og å dempe konfliktnivået. Temaene vil i resultatdelen belyses fra både reiselivet og nasjonalparkstyret sin side.

Med bakgrunn i stadig flere verneområder med påfølgende konflikter, og statlige myndigheters signaler om økt verdiskapning i og rundt verneområdene, undersøkes følgende tema med underordnede problemstillinger:

Lokale og nasjonale interesser i forvaltningen

- Hvordan ser reiselivet og den lokale forvaltningen på å forvalte verneområdet i forhold til lokale og nasjonale interesser?

Nasjonalparkstyret sitt mandat og handlingsrom

- Hvordan beskrives og oppleves nasjonalparkstyrets handlingsrom sett i lys av lokale og nasjonale interesser?

Medvirkning og samarbeid

- Hvordan opplever reiselivet og forvaltningen samarbeidet og medvirkningen under den lokale forvaltningsmodellen?

Mulighetene for næringsutvikling ved lokal forvaltning

- Hvordan oppleves mulighetene for næringsutvikling under den lokale forvaltningsmodellen etter opphevelsen av forbudet mot kommersiell aktivitet?

Samtlige problemstillinger fokuserer på situasjonen i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Situasjonen i nasjonalparken settes i sammenheng med rammene forvaltningen, lovverket og andre interesser legger for nasjonalparken, samt sammenlignes med situasjonen i andre verneområder.

1.3 Oppgavens oppbygging

Oppgaven starter med en casebeskrivelse som beskriver Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og den lokale forvaltningsmodellen. Om nasjonalparken redegjøres det for historien til vernet i området, verneforskriften til nasjonalparken, og omfanget og tilbudet av reiseliv i nasjonalparken. I del to av kapittelet vil bakgrunnen for den lokale forvaltningsmodellen bli presentert i tillegg til de viktigste aktørene tilknyttet modellen og forholdet dem imellom. Kapittelet avsluttes med å redegjøre for de viktigste rammene nasjonalparkstyret må forholde seg til sett i lys av lovverk, forvaltningsplan og nasjonale og internasjonale føringer.

Deretter følger en litteraturgjennomgang av relevant litteratur og forskning som er gjort på temaet. Det legges særlig vekt på teorier og rammeverk som kan brukes i en videre analyse og tolkning av mine funn. Litteraturen som presenteres belyser problemstillingene og brukes senere i diskusjonen sammen med resultatene for å besvare dem.

Så følger metodekapittelet. Her bli valgene som er tatt før, under og etter datainnsamlingen bli redegjort for og begrunnet. Mot slutten av kapittelet vil det bli fremmet vurderinger som er gjort tilknyttet etiske avveininger og mulige feilkilder ved undersøkelsen.

Resultatene fra datainnsamlingen presenteres så, fulgt av en diskusjonsdel som er strukturert i henhold til problemstillingene. Avslutningsvis kommer det en konklusjon som setter resultatene opp mot problemstillingene og presenterer hvilke videre implikasjoner arbeidet kan ha for forvaltningen.

1.4 Begrepsavklaringer

Begrepene reiseliv, naturbasert reiseliv og nasjonalpark brukes ofte i oppgaven og det finnes mange ulike tolkninger bak disse, blant annet avhengig av hvor du er i verden. Det er derfor hensiktsmessig å redegjøre for hvilke tolkninger og definisjoner som ligger bak disse begrepene for resten av oppgaven.

1.4.1 Reiseliv og naturbasert reiseliv

Det finnes ingen standardisert, internasjonal definisjon på hverken reiseliv (Yu et. al, 2012) eller naturbasert reiseliv (Weaver & Lawton, 2014; Fredman og Tyrväinen, 2010). Årsaken til dette beskrives ofte som at det er nasjonale forskjeller og at man videre har ulike oppfatninger om temaet ut ifra interessen man representerer. Også geografiske, sosiale, historiske og kulturelle forskjeller internasjonalt gjør det vanskelig å komme opp med en definisjon alle omfavner (Yu et. al., 2012). Weaver og Lawton (2014) har et bredt utgangspunkt i sin definisjon av «tourism»:

«... the sum of the processes, activities, and outcomes arising from the relationship and the interactions among tourists, tourism suppliers, host governments, host communities, and surrounding environments that are involved in the attracting, transport, hosting and management of tourists and other visitors» (Weaver og Lawton, 2014, s. 3).

Naturbasert reiseliv er den del av turisme. Heller ikke naturbasert reiseliv har en universell definisjon, blant annet på grunn av at det er vanskelig å skille turister fra rekreasjonister. Fredman og Tyrväinen (2010) har gjennomgått litteraturen for å forsøke og komme frem til en definisjon, hvor man basert på fellestrekkene fra ulike kilder kom frem til følgende definisjon: «Nature-based tourism is human activities occurring when visiting nature outside the person's ordinary neighbourhood» (Fredman og Tyrväinen, 2010, s. 181). Som vi ser av definisjonen; naturbasert reiseliv er aktiviteter vi utfører når vi besøker naturområder utenfor vår vanlige

residens. Av definisjonen følger det videre at den naturbaserte reiselivsnæringen er representert ved at de dekker etterspørselen etter aktiviteter tilknyttet naturbasert reiseliv. Det er denne definisjonen som blir benyttet i oppgaven når «reiseliv» og «reiselivsaktører» benyttes.

1.4.2 Nasjonalpark

Hva som er en nasjonalpark defineres ulikt basert på tradisjonen, kulturen, historien og lovverket tilknyttet verneområdene i ulike deler av verden. The International Union for Conservation of Nature (IUCN), som er en organisasjon som jobber for bevaring av natur og biologisk mangfold internasjonalt, definerer en nasjonalpark som:

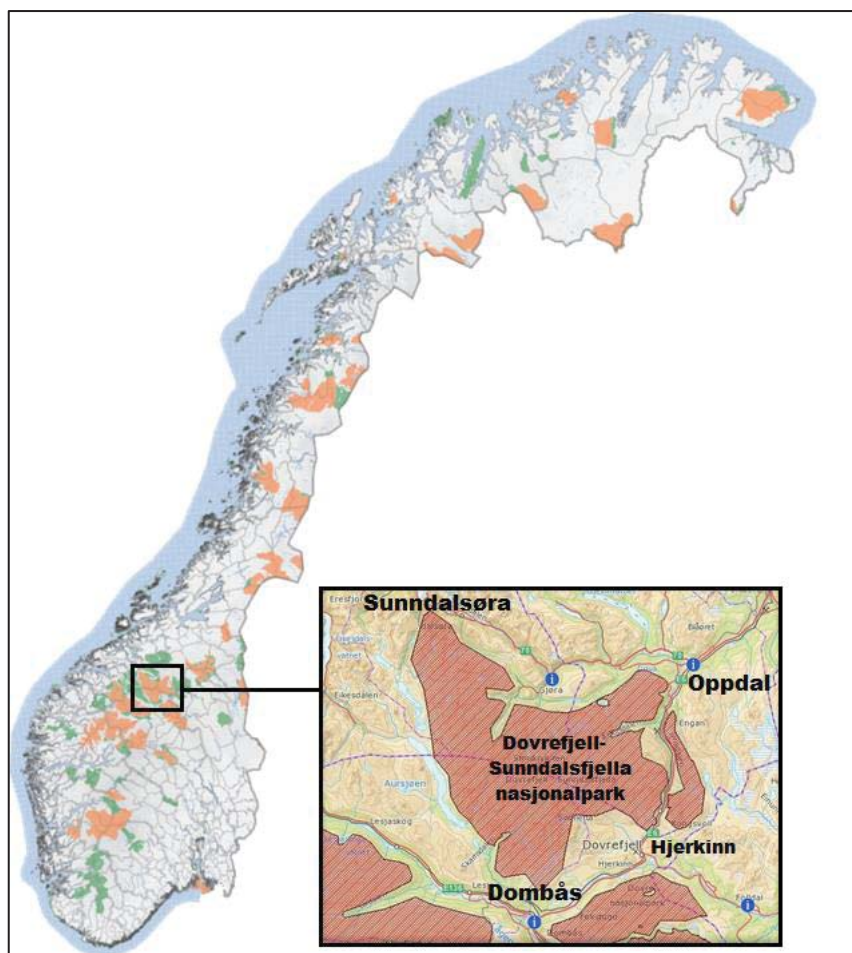
«Large natural or near-natural areas protecting large-scale ecological processes with characteristic species and ecosystems, which also have environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities» (Casson et al., 2016, s. 2).

I Norge er det Stortinget gjennom naturmangfoldloven som har bestemt hvilke kriterier nasjonalparker skal opprettes etter. Den norske begrepsbruken inneholder i stor grad de samme aspektene som IUCN sin, men er ikke like utdypende. I naturmangfoldloven heter det at et område kan vernes som nasjonalpark dersom det er et «større naturvernområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep» (Naturmangfoldloven, 2009, § 35). Størrelsen på området, kvalitetene til naturen og graden av tekniske inngrep vurderes ved en eventuell etablering (Wedegge, 2014). Som vi ser av forskjeller mellom den norske og internasjonale definisjonen, inneholder ikke den norske definisjonen begrep som åndelig og vitenskapelig, noe som viser at den internasjonale definisjonen har et enda bredere utgangspunkt.

2. Case med områdebeskrivelse

2.1 Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark

Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark har områder som ligger i kommunene Oppdal, Sunndal, Dovre, Nesset og Lesja. Nasjonalparken deles av E6 og jernbanen som krysser nasjonalparken mellom Hjerkin (Dovre) og Kongsvold (Oppdal). Det desidert største området ligger vest for jernbanen og E6. Østsiden av nasjonalparken har kjerneområdet sitt rundt Knutshøene som er et kjent botanisk område samt et viktig område for villrein. På vestsiden finner vi Høyfjellsplatået med Snøhetta (2286 m.o.h) som det høyeste punktet.



Figur 1: Kart over Norge og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark (Miljøstatus, 2017; SNL, Bolstad, E., 2016).

2.1.1 Historikk

Selv om Dovrefjell Nasjonalpark ble opprettet først i 1974, har området en vernehistorikk som kan dateres tilbake til 1923 da deler av Fokstumyra ble fredet som et av de første store naturfredningsprosjektene i Norge. Det gikk så frem til 1969 før Fokstumyra ble vernet som naturreservat (Flemsæter et. al., 2013). Videre gikk det fem år før Dovrefjell nasjonalpark ble

opprettet i 1974 med et totalareal på 247 km² sammen med tre tilstøtende landskapsvernområder på til sammen 67 km². I 2002 ble så gamle Dovrefjell nasjonalpark innlemmet i Dovrefjell-Sunndalsfjella Nasjonalpark med et totalareal på 1693 km². Sammen med nasjonalparken ble det også etablert 7 nye landskapsvernområder, 2 biotopvernområder og Fokstumyra naturreservat ble utvidet. Til sammen utgjør verneområdene omtrent 4370 km², noe som gjør det til Norges største fastlandsvern (Røtvei et. al., 2006). Med tanke på fremtidig utvikling, jobber Fylkesmannen i Oppland nå på oppdrag fra Miljøverndepartementet for å innlemme gamle Hjerkinns skytefelt inn i nasjonalparken etter nedleggelsen i 1999 (Fylkesmannen i Oppland, u.å.). Det nedlagte skytefeltet går nå gjennom et omfattende restaureringsprosjekt som etter planen skal slutføres og innlemmes i nasjonalparken i løpet av 2020.

2.1.2 Reiseliv

Norsk reiseliv er en bransje som over tid har opplevd vekst. Antallet utenlandske turister økte med 60 prosent fra 3,1 millioner i 2000 til 5 millioner i 2011 (Dybedal & Farstad, 2013). Antallet registrerte gjestedøgn i Norge var i 2016 på totalt 33,1 millioner, hvorav 9,7 millioner av disse var utenlandske ifølge Innovasjon Norge (2017). Det skal her bemerkes at dette kun kan representere et minimum da undersøkelsene ikke fanger opp alle overnattinger.

En undersøkelse fra 2009 som så på nasjonalparkeres appell ovenfor utenlandske turister, viste at fire av fem turister fra Tyskland, Danmark og Nederland opplever at nasjonalparker og verneområder i Norge har «svært stor» eller «ganske stor appell» (Veisten et al., 2009). Nasjonalparker må derfor sees på som en av de viktigste attraksjonene i norsk reiseliv. Når det ble spurt om interessen for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark i den samme undersøkelsen, kom det frem at 14 prosent av de spurte hadde besøkt nasjonalparken enten tidligere eller på samme reise (Veisten et. al., 2009). 39 prosent svarte imidlertid at nasjonalparken er «av interesse, men ikke besøkt». Dette viser at nasjonalparken er av interesse for utenlandske turister og har et potensiale til å tiltrekke seg enda flere besøkende. Økonomisk sett antas det at verdiskapningen tilknyttet reiselivet i og rundt Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark lå på 40 millioner i brutto omsetning i 2002 (Aas et. Al., 2003). Nasjonalparken skiller seg ikke betydelig ut i forhold til verdiskapning i norsk utmark generelt, men er høyere enn i en del andre nasjonalparker.

Sammen med Den Norske Turistforening sine aktiviteter er moskusguiding den mest populære organiserte aktiviteten og dermed den eneste organiserte aktiviteten det føres detaljert statistikk

over. I 2015 var det tolv aktører som hadde tillatelse til å drive organisert aktivitet i nasjonalparken, hvorav ni beskrives som aktive og åtte av disse primært driver med moskusguiding (Andersen et. al., 2017). Totalt gjennomførte disse 347 turer i nasjonalparken med til sammen 3429 deltakere i løpet av 2015. Selv om moskusguiding er den dominerende aktiviteten i nasjonalparken, finnes det et bredt tilbud av andre aktiviteter som flere av de samme virksomhetene tilbyr. Man opererer med fire ulike kategoriseringer basert på det som finnes av organisert aktivitet som er av betydning i området (Andersen et. al., 2017):

1. Moskussafari: Antallet turister som har deltatt på moskusguiding har siden 2004 vært stabilt på mellom 2500 og 3500 uten signifikante endringer opp eller ned. Tall fra Oppland fylkeskommune viser at moskusen trekker omtrent 10 000 turister til området, noe som tilsier at rundt en tredjedel av de besøkende i området deltar i organiserte aktiviteter (Vorkinn, 2015). De fleste turene går fra Kongsvoll og Hjerkinns mens et mindre antall også går fra Snøheim (Olsson, 2016).



Figur 2: Moskusen er ettertraktet som fotoobjekt, her fra Kolla. Foto: Sjur Vammervold

2. Rideturer: Det er i hovedsak to aktører som tilbyr hesteridning i nasjonalparken, hvorav begge bedriftene har tilholdssted i randsonen av selve verneområdet. Totalt antall ryttere i løpet av 2015 ble estimert til å være omtrent 600 fordelt på i underkant av 80 turer (Olsson, 2016). Disse operer for det meste i nasjonalparken utfra Grønnbakken og Kongsvold men også i utredningsområde for det nye verneområdet på Hjerkinns.

3. Kjøring med hundespann: I 2015 var denne aktiviteten representert med tre aktører som hadde tillatelse til å operere i utkanten av nasjonalparken. Utover dette foreligger det lite statistikk over antall deltagere og antall turer (Olsson, 2016)

4. Fototurisme representerer et svært betalingsvillig kundesegment som ofte kommer langveisfra og betaler mye for guidede turer med fotografering. Mange går her på egenhånd og store deler av omsetningen går til lokalt næringsliv gjennom guider, overnatting, transport og bespisning (Olsson, 2016).

Videre er det også leirskoleaktivitet og prøver og trening med fuglehunder i området som gir positive ringvirkninger for reiselivet og annet næringsliv i området. En annen betydelig aktør i området er Den Norske Turistforening (DNT) som har fire turisthytter inne i nasjonalparken og flere i randområdene. Spesielt etter gjenåpningen av den betjente Snøheim Turisthytte har man fått en stor økning i trafikk opp mot Snøhetta, men trafikken ellers i nasjonalparken er stabil også etter nyåpningen (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2016a). Turistforeningen tilbyr også arrangerte turer i nasjonalparken gjennom samarbeid med eksterne aktører. DNT sine aktiviteter begrenses foreløpig ikke av vernet såfremt man holder seg til etablerte stier. Av andre kjente attraksjoner i området, må også Viewpoint Snøhetta nevnes. Viewpoint Snøhetta er en arkitektonisk utkikkspaviljong tegnet av arkitektfirmaet Snøhetta som er plassert på Tverrfjellet med utsikt over nasjonalparken kun 20 minutter fra Hjerkin. Paviljongen opplevde i 2016 rekordbesøk med over 26 000 besøkende og har fått flere internasjonale priser for sin arkitektur (Visit Norway, 2017; Bekken, 2016).



Figur 3: Viewpoint Snøhetta. Foto: Ketil Jacobsen (u.å).

Viewpoint Snøhetta ble satt opp på oppdrag fra stiftelsen Norsk Villreinsenter på Hjerkin. Villreinsenteret har foruten Viewpoint Snøhetta en fangstminnepark, en rekke informasjonstiltak og har ansvaret for bussen inn til Snøheim Turisthytte (Norsk villreinsenter,

u.å.). Villreinsenteret er således en viktig og stor aktør i opplevelsestilbudet rundt nasjonalparken. Videre er det en rekke aktører i randsonene til nasjonalparken som har betydning for besøket i området. Kongsvold Fjellstue, Hjerkin Fjellstue, Hageseter Turisthytte og Fokstugu Fjellstue driver alle med overnatting i randsonene og trekker mange besøkende inn i området. Noen av disse aktørene leverer også sekundæraktiviteter både i nasjonalparken og utenfor.

Konsekvensutredningen som ble utført av rådgivingselskapet Mimir tilknyttet vernet av gamle Hjerkin skytefelt, oppsummerer reiselivet på Dovrefjell ved å beskrive det som svært mangfoldig med aktiviteter for flere ulike målgrupper: «Det er faktisk vanskelig å finne andre områder utenom de store destinasjonene som har et så bredt tilbud av lett tilgjengelige naturopplevelser innenfor en så liten radius» (Olsson, 2016, s. 45). Videre pekes det på at antallet individuelle som ferdes i området på egen hånd gjør at det er et stort potensiale for organisert aktivitet i området, ettersom volumutfordringene ligger hos de som ferdes uorganisert.

2.1.3 Verneforskriften

Verneforskrifter er bindende vedtak som Kongen i statsråd treffer for de enkelte verneområdene (Naturmangfoldloven, 2009, § 34). Alle nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservat, marine verneområder og biotopvernområder skal ha en egen forskrift som redegjør for hva som tillates og ikke tillates i området (Bugge, 2014). Ut fra naturmangfoldloven heter det at forskriften blant annet skal angi verneformålet, natur- og kulturverdiene vernet skal ivareta, bestemmelser om bruken av området og hvilke eiendommer og grenser som berøres. Økologiske funksjoner og økosystemets tåleevne skal vektlegges ved avgrensningen av verneområdet, men forskriften skal også legge til rette for «bærekraftig bruk som bygger opp under verneformålet» (Naturmangfoldloven, 2009, § 34).

Forskriften om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark trådte i kraft 3. Mai 2002 og gjelder for kommunene Sunndal, Nesset, Oppdal, Lesja og Dovre, samt fylkeskommunene Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Oppland (Forskr. Om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, 2002). Formålparagrafen til forskriften tar for seg seks overordnede formål som nasjonalparken skal tjene (Forskr. om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, 2002, § 2).

Det første formålet er at den skal «ta vare på et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde» (Forskr. om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, 2002, § 2). Nasjonalparken i

seg selv er en av de største i landet, og sammen med tilstøtende verneområder det største på norsk fastland.

For det andre skal nasjonalparken «ta vare på et høyfjellsøkosystem med det naturlige biologiske mangfoldet» (Forskr. om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, 2002, § 2). Til tross for utallige år med jakt, husdyrbeite og mange år med militær aktivitet, finner man i området et høyfjellsøkosystem som er tilnærmet uforandret med blant annet villrein, fjellrev, jerv og flere store rovfugler.

Det tredje formålet går ut på å «ta vare på en viktig del av leveområdet til villreinstammene i Snøhetta og Knutshø» (Forskr. om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, 2002, § 2). Villreinstammen på Dovrefjell betegnes som den genetisk villeste i Norge og representerer derfor den siste rest av vill fjellrein i Europa (Miljødirektoratet, 2013).

Det fjerde formålet forskriften uttrykker, er at parken skal «sikre variasjonsbredden i naturtyper» (Forskr. om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, 2002, § 2). Til tross for at parken for det meste er definert som høyfjell, finner man både myr, alpint terreng, vidder, samt store forekomster av sjelden flora (Miljødirektoratet, 2013).

Videre inneholder forskriften at nasjonalparken skal «bevare landskapsformer og særpregede geologiske forekomster» samt at den skal «verne om kulturminner» (Forskr. om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, 2002, § 2). Mennesket har brukt området i rundt 10 000 år og det finnes fortsatt en rekke spor fra disse svunne tider. Mest karakteristisk er fangstgraver og andre spor etter villreinjegere.

2.2 Den lokale forvaltningsmodellen

2.2.1 Bakgrunn

Landsplanen for nasjonalparker som ble vedtatt i 1993 la opp til en stor økning i antall verneområder (St.meld. Nr. 62, 1991-92). Parallelt med utrulling av landsplanen økte konfliktnivået mellom lokale aktører og statlig verneforvaltning som en følge av flere konfliktfylte verneprosesser (Lundberg et. al., 2013). Denne eskaleringen i konfliktnivået førte til at stortinget engasjerte seg for å dempe konfliktnivået og øke den lokale oppslutningen rundt vern. Stortingets engasjement førte til at forsøkene med lokal forvaltning av verneområder ble initiert i 1996 gjennom behandlingen av loven om statlig naturoppsyn (Innst. O. nr. 64, 1995-96). Første verneområde ut ble Setesdal Vesthei-Ryfylkheiane landskapsvernområde i 2001 før Forollhogna nasjonalpark og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark fulgte etter i 2003. Senere

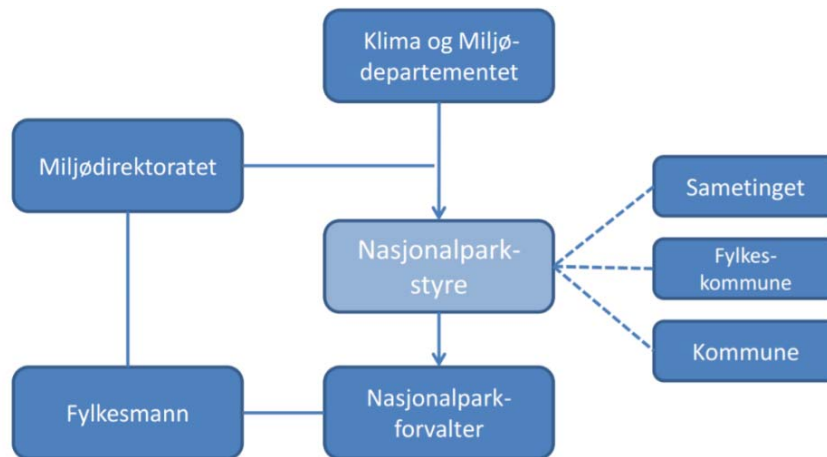
ble også Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark innlemmet i forsøksprosjektet i 2006. I 2009 ble så lokal forvaltning vedtatt, og regjeringen inviterte alle kommuner som har store verneområder og nasjonalparker til å være med på å forvalte verneområdene innenfor sine egne grenser (Miljødepartementet, 2009). Bakgrunnen for regjeringens vedtak var å styrke forvaltningen av verneområdene for å sikre nasjonale og internasjonale forpliktelser knyttet til tap av mangfold i naturen (Prop. 1 S, 2009-2010). Regjeringen vektla i avgjørelsen at forvaltningen skal være «kunnskapsbasert, lokalt forankret og bidra til en mest mulig enhetlig forvaltning» (Miljøverndepartementet, 2009, s. 2). Viktigheten av samhandling i et komplisert forvaltningsbilde ble også vektlagt:

«Forvaltning av nasjonalparker og andre store verneområde krev samhandling mellom mange aktører. Det må derfor leggjast til rette for eit godt samarbeid mellom forvaltningsstyresmakta, offentlege organ, grunneigarar, næringsliv, frivillige organisasjonar, bl.a. natur- og miljøorganisasjonar, samiske interesser der det er relevant» (Prop 1 S, 2009-2010, s. 224).

Lokal forankring og erfaring, effektive løsninger og prosesser som lokalsamfunnet har nytte av trekkes frem som fordelene ved god samhandling (Prop 1 S, 2009-2010, s. 224). I første omgang var fokuset rettet mot nasjonalparkene og de andre store verneområdene, men senere har også lokal forvaltning blitt tatt i bruk ved mindre verneområder. Ordningen er i utgangspunktet frivillig og i områdene hvor det ikke er flertall blant de berørte kommunene til lokal forvaltning, forvaltes området av fylkesmannen.

2.2.2 Offentlige aktører i nasjonalparkforvaltningen

Det er flere aktører involvert i forvaltningen av norske verneområder, dette avsnittet tar for seg de viktigste og mest relevante aktørene tilknyttet lokal forvaltning. På statlig og regionalt nivå er det i hovedsak tre forvaltningsorgan på tre ulike nivåer som er involvert i forvaltningen av nasjonalparken; Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og fylkesmannen. Organisasjonskartet under illustrerer de ulike forvaltningsorganene og hvordan de står i forhold til hverandre (Figur 4). Merk at dette kartet er en generell illustrasjon og detaljerte kart for de ulike styrene kan se ulike ut avhengig av områdets karakter.



Figur 4: Organiseringen av verneområdeforvaltningen (Miljødirektoratet, 2015).

Klima- og miljødepartementet har den overordnede myndigheten for verneområdene. Reformen, strategier og overordnede føringer som angår underliggende organer settes ofte i verk etter initiativ fra Klima- og miljødepartementet. Lederen i form av statsråd, med statssekretærer, er politisk valgt.

Underlagt departementet, ligger Miljødirektoratet som fungerer som et rådgivende og utøvende fagorgan for Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet har som hovedoppgave og «reduere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensing» (Miljødirektoratet, 2016a, s. 3). Foruten dette, veileder og bistår de nasjonalparkstyrene ved utformingen av forvaltningsplaner og tiltak, og ellers når nasjonalparkstyret har spørsmål om verneforskrifter eller andre faglige spørsmål (Miljødirektoratet, 2016a, s. 15). Miljødirektoratet er også endelig klageinstans på vedtak som nasjonalparkstyret eller nasjonalparkforvalteren har truffet som forvaltningsmyndighet. Videre oppnevnes representantene i nasjonalparkstyrene av miljødirektoratet etter innstilling fra kommunestyre og fylkesting. Miljødirektoratet kommer også med innspill til forvaltningsplaner og den endelige godkjenningen av disse.

Fylkesmannen er regjeringens utstrakte hånd ut i regionene og hadde tidligere ansvaret for forvaltningen av de store verneområdene. Fylkesmannen har klageadgang på alle vedtak av nasjonalparkstyret og står for ansettelse av nasjonalparkforvalter samt faglig bistand til vedkommende. I verneområder hvor det ikke er flertall blant de berørte kommunene til lokal forvaltning, forvaltes området fortsatt av fylkesmannen.

2.2.3 Nasjonalparkstyrets organisering og virke

Nasjonalparkstyrene for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er organisert som et interkommunalt samarbeidsorgan satt sammen av representanter fra de åtte berørte kommunene og fire fylkeskommunene, som oftest ordførere.

Ifølge vedtektene skal nasjonalparkstyret «... forvalte verneområdene i samsvar med internasjonale forpliktelser, naturmangfoldloven og verneforskriftene for det enkelte verneområde» (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2015, s. 4). Videre utarbeider og reviderer nasjonalparkstyret forvaltningsplaner, hvilket man ser på nåværende tidspunkt på Dovrefjell da forvaltningsplanen fra 2006 revideres med planlagt slutføring i løpet av 2017 (Dovrefjell Nasjonalparkstyre, 2017). Om man ser på oppgaveporteføljen og rammene til nasjonalparkstyret, forvalter de gjennom blant annet å drive skjøtsel, besøksforvaltning, grensemerking og informasjonsarbeid. Nasjonalparkstyret har også myndighet til å gi dispensasjon ut fra de individuelle forskriftene for hvert verneområde.

Nasjonalparkforvalterne er nasjonalparkstyrets sekretariat men er ansatt av fylkesmannen. Nasjonalparkforvalteren har et tett samarbeid med nasjonalparkstyret og skal gjennom saksbehandlingen sin bistå styret i forvaltningen av nasjonalparken i henhold til verneforskriftene og naturmangfoldloven (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2015, s. 2). Videre skal nasjonalparkforvalteren faglig forberede saker for styret og bidra til en helhetlig forvaltning. Saker som kan delegeres ned til nasjonalparkforvalteren fra nasjonalparkstyret, er saker av såkalt «kurant karakter». En kurant sak er ifølge delegeringsreglementet til nasjonalparkstyret «når lov, forskrift, forvaltningsplan, retningslinjer fra styret eller presedens entydig avgjør hva som skal bli utfallet» (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2015, s. 3). Dette kan være dispensasjonssaker vedrørende ferdsel og motorferdsel samt saker hvor det er etablert forvaltningspraksis eller hvor forvaltningsplanen tydelig gir føringer som avgjør resultatet.

Ifølge vedtektene heter det at styret kan nedsette et arbeidsutvalg bestående av styremedlemmer, noe Dovrefjell nasjonalparkstyret har gjort. Arbeidsutvalget behandler i hovedsak saker som ikke er av stor verdi for verneverdiene. Utover dette utdypes dette i delegeringsreglementet til nasjonalparkstyret (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2017).

Nasjonalparkstyret skal videre oppnevne et rådgivende utvalg som består av representanter fra interessene i området, dette kan være næringsliv, grunneiere og frivillige organisasjoner. Det rådgivende utvalget for Dovrefjell nasjonalparkstyret består av 36 representanter hvorav fire av disse representerer reiselivsnæringen (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2016b). Funksjonen til utvalget er å sikre samhandling mellom interessentene i området og styret gjennom at representantene kan komme med tilbakemeldinger og fremme synspunkt opp mot styrets arbeid.

I tillegg til overnevnte organer og utvalg er Statens Naturoppsyn (SNO) også en del av forvaltningen. SNO ble vedtatt etablert i 1996 og har sin myndighet i naturoppsynsloven av 1996 som gir dem oppsynsmyndighet for å ivareta nasjonale miljøverdier og å forebygge miljøkriminalitet (SNO, 2013; SNO, 2010). Utover hjemmelen de har til å gjennomføre kontroller, utfører SNO også naturveiledning, informasjonsarbeid, samt viktige oppgaver tilknyttet skjøtsel, registrering, dokumentasjon og andre tilretteleggingstiltak. SNO er underlagt miljødirektoratet, men nasjonalparkstyret kan dra nytte av SNO gjennom blant annet skjøtsel, informasjonsarbeid og dokumentasjons- og registreringsarbeid. I det løpende operative arbeidet er det ofte et tett samarbeid mellom styret, arbeidsutvalget, nasjonalparkforvalterne og SNO.

2.3 Rammer for forvaltningen

Nasjonalparkstyret og forvaltningen for øvrig har en rekke rammer å forholde seg til, først og fremst gjennom internasjonale forpliktelser, nasjonale mål og norsk lovverk. Dette kommer tydelig til syne i vedtektene til nasjonalparkstyret:

«Formålet med disse vedtektene er å legge til rette for en helhetlig og kunnskapsbasert forvaltning av de verneområder styret har ansvar for. Vedtektene skal sørge for at nasjonalparkstyret skal kunne oppfylle formålet med vernet i tråd med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser» (Dovre fjell nasjonalparkstyre, 2015a, s. 1).

En helhetlig og kunnskapsbasert forvaltning styres med grunnlag i naturmangfoldloven som er både sektorovergripende og inneholder krav til kunnskapsgrunnlag. Videre skal vedtektene sørge for at styret oppfyller nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Dette delkapittelet tar for seg de to viktigste forpliktelsene vi har internasjonalt samt naturmangfoldloven som står sentralt i styrets arbeid. I tillegg redegjøres det for forvaltningsplanen til verneområdene.

2.3.1 Internasjonale forpliktelser

En internasjonal konvensjon er ifølge Miljødirektoratet en «forpliktende internasjonal avtale som inngås skriftlig mellom stater eller organisasjoner» (Miljødirektoratet, 2016b). Konvensjoner reguleres av internasjonal rett og er juridisk bindende. Av internasjonale forpliktelse for vern av natur og artene som bruker den, er Den europeiske konvensjonen om vern av ville dyr og planter og deres leveområder (Bernkonvensjonen) en av de viktigste praktisk sett for Norge (Bugge, 2014). Konvensjonen kom på plass i 1979 og forplikter medlemsstatene til å verne truede arter og områdene de lever i gjennom lover og tiltak. En annen viktig konvensjon Norge har forpliktet seg til er Konvensjonen om biologisk mangfold

fra 1992 som har som formål å bevare det biologiske mangfoldet, bruke biologiske ressurser bærekraftig og at fordelingen av disse ressursene skjer rettfærdig (Miljødirektoratet, 2016b).

For Norge sin del er naturmangfoldloven langt på vei utformet til å ivareta disse forpliktelsene (Flemsæter et. al., 2013). Gjennom føringene de internasjonale forpliktelsene gir har man vektlagt særlige hensyn til villreinen og deres områder med bakgrunn i at det er den genetisk vildeste villreinstammen i Europa. Dette har blant annet ført til bevaringstiltak gjennom lov- og planverk.

2.3.2 Nasjonale retninger og mål

Nasjonale mål vedrørende verneområdene og bruken av disse kan variere avhengig av hvilken politisk styring vi har. Den 17. Mars 2017 slapp nåværende regjering reiselivsmeldingen «*Opplev Norge – unikt og eventyrlig*» som angir retningen til den nåværende regjeringens reiselivspolitik. Det som beskrives som det overordnede, generelle målet er høyere verdiskapning og økt lønnsomhet på en bærekraftig måte (Meld. St. 19, 2016-2017, s. 5). Videre presenteres det fem områder som innsatsen skal legges til for å nå dette målet:

- Gode generelle rammebetingelser gjennom blant annet digitalisering, skattelettelser og bedre planlegging av tilsyn.
- Et bærekraftig reiseliv gjennom informasjon, merking og enkel infrastruktur.
- Styrket samordning gjennom en videreutvikling av den nye reisemålsstrukturen og tilrettelegging for økt samarbeid med andre relaterte næringer.
- Profileringsarbeid og igangsettelsen av en evaluering av dette arbeidet.
- Kunnskap og kompetanse i reiselivet gjennom å videreføre forskningsarbeidet på reiseliv basert på reiselivets behov.

Knyttet til miljø har man en rekke mål som er mer detaljpreget. Blant annet har Norge gjennom Bernkonvensjonen forpliktet seg til at 17 prosent av fastlandet skal være vernet, noe man har nådd i Norge (Miljødirektoratet, 2016c).

2.3.3 Naturmangfoldloven

Lov 19. Juni 2009 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) ble vedtatt i Juni 2009 og trede i kraft senere samme år som en avløsning av den gamle naturvernloven av 1970 (Bugge, 2014). Naturmangfoldloven utgjør sammen med verneforskriften det viktigste styringsgrunnlaget for verneområdeforvaltningen (Haukeland et. al., 2013). Loven er sektorovergripende, hvilket betyr at den har rettsvirkning for flere sektormyndigheter, i

motsetning til naturvernloven av 1970 hvor ansvaret lå hos forvaltningsmyndighetene (Klima- og miljødepartementet, 2014). Formålsparagrafen til loven lyder som følger:

«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» (Naturmangfoldloven, 2009, § 1).

Formålsparagrafen gjenspeiler på mange måter hvordan man på daværende tidspunkt oppfattet og definerte vern i samfunnet i forhold til loven fra 1970. Mens formålsparagrafen i loven av 1970 uttrykker at «naturen er en nasjonalverdi som må vernes» ser vi av formålsparagrafen av 2009 at «... naturen (...) tas vare på ved bærekraftig bruk og vern» (Naturmangfoldloven, 2009, §1).

Naturmangfoldlovens utgangspunkt er at naturen skal forvaltes basert på kunnskap. Lovens kapittel II er et sentralt kapittel i loven som redegjør for hvordan dette skjer i enkeltbeslutninger og hvor lovens sektorovergripende prinsipp kommer til syne. Sentrale paragrafer her er §§ 8-12 som redegjør for prinsipper for offentlig beslutningstaking, og har stor betydning for nasjonalparkstyrets løpende arbeid. Paragraf ni har fått spesielt stor betydning i forvaltningen av norsk naturmangfold og tar for seg føre-var-prinsippet som tilser at dersom man mangler, eller ikke har, tilstrekkelig med kunnskap skal føre-var-prinsippet få stor betydning (Bugge, 2014). I Kapittel V fremkommer kravet om at alle verneområder skal ha en egen forskrift samt krav til saksbehandlingen ved verneprosesser og dispensasjonsregler. Paragrafene 35 og 37 angir at det må foreligge et utkast til forvaltningsplan for henholdsvis nasjonalparker og landskapsvernområder ved vernevedtak.

Reiselivsnæringen er ikke direkte omtalt i lovteksten, men redegjøres for i forarbeidene til loven, hvor det fremgår at verneverdiene i verneområdet må komme foran brukerinteresser (Ot.prp. 52, 2008-2009). Likevel poengteres det at innenfor rammene som er satt av vernet, skal verneområdene være en ressurs for verdiskapning og bosetting i lokalsamfunnene rundt. I praksis betyr dette at eksisterende aktivitet skal kunne videreføres, og nyetableringer kan forekomme så lenge det er innenfor rammene til vernet (Haukeland et. al., 2013).

2.3.4 Forvaltningsplanen for nasjonalparken

I henhold til naturmangfoldloven skal nasjonalparker og landskapsvernområder ha forvaltningsplaner. En forvaltningsplan er et omfattende dokument som gir utfyllende og praktiske mål og retningslinjer for verneområdet utover verneforskriftene. Planen er ikke

juridisk bindende med mindre verneforskriften henviser til forvaltningsplanen. Videre er forvaltningsplanen retningsgivende for verneforvaltningen og skal sørge for en helhetlig forvaltning gjennom å redegjøre for interessene i området og avveie bruk og vern. Forvaltningsplanen skal baseres på de rammene som lovverket og forskriftene for verneområdet har trukket opp og nærmere beskrive hvordan området skal forvaltes basert på dette (Bugge, 2014). Gjeldende forvaltningsplan for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark ble vedtatt av Dovrefjellrådet i 2006 og endelig godkjent av Direktoratet for naturforvaltning senere samme år (Røtvei et. al., 2006). Under utarbeidelsen av forvaltningsplanen var det fokus på bred medvirkning og til sammen 1000 rettighetshavere, 250 organisasjoner og åtte kommuner har vært inkludert i prosessen.

Forvaltningsplanen for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er på nåværende tidspunkt under revidering med planlagt slutføring i 2017. Bakgrunnen for rulleringen er ifølge nasjonalparkstyret at den eksisterende planen fra 2006 er utdatert ved at områdene rundt har utviklet seg og at Miljødirektoratet har kommet med en revidert versjon av malen for utformingen av forvaltningsplaner (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2015b).

3. Litteraturgjennomgang

Dette kapittelet gir en gjennomgang av relevant teori og forskning tilknyttet problemstillingen. Litteratur som er nødvendig og aktuell for å belyse problemstillingen i diskusjonsdelen vil bli vektlagt. Både generelle teoretiske rammeverk og mer detaljert forskning på norske og internasjonale forhold vil bli presentert.

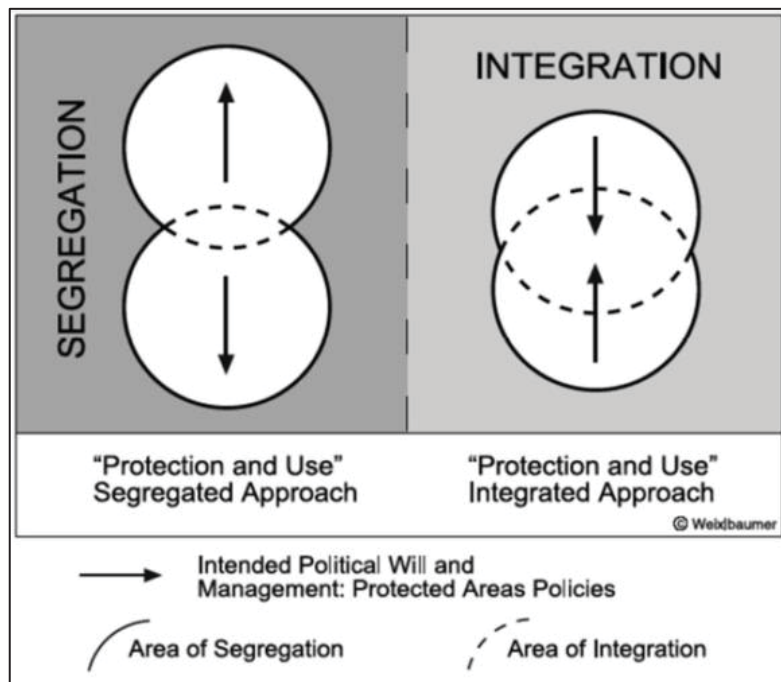
3.1 Bruk og vern av verneområder

«Grensegangen mellom vern og bruk har vært diskutert så lenge en har arbeidet med nasjonalparkidéen, både i Norge og i andre land» (Aas et. al, 2003, s. 7). Å ta vare på verneområder samtidig som man legger til rette for besøk er en spesielt krevende øvelse vedrørende utviklingen av naturbasert reiseliv i verneområder (McCool, 2009). Utfordringen ligger i å finne skjæringspunktet hvor naturverdiene ikke utsettes for negativ påvirkning og at turismen kan tilby opplevelser på en bærekraftig måte.

Et perspektiv som kan brukes for å forstå dette aspektet i et større bilde er forståelsen av verden som et sosio-økologisk system. Gjennom denne forståelsen ser man mennesket som en integrert del av økosystemer heller enn sidestilt (Carlsson, 2008; Ostrom, 2009; Binder et. al., 2013). Med andre ord anser man ikke økosystem som noe som er separert fra menneskers verden, men at mennesker er en naturlig del av økosystemer og dermed integrert. Relevansen til denne forståelsen til forholdet mellom bruk og vern, er at forvaltningstiltak dermed bør ta hensyn til mennesket som en naturlig del av alle økosystemer (Carlsson, 2008).

En vinkling på forståelsen av verden som et sosio-økologisk system, presenteres av Mose og Weixlbaumer (2007) som hevder at vi kan stå ovenfor et paradigmeskifte i forholdet mellom bruk og vern av naturområder, hvor integrasjon nå er mer gjeldende enn segregering (Figur 5). Frem til midten av 1900-tallet var hovedfokuset stort sett på vern mot bruk, mens man mot slutten av 1900-tallet har fått en dreining mot en mer økosystem-tilnærmet forvaltning: «The ecosystem-based management approach replaces isolated nature protection with an integrative approach (...)» (Mose og Weixlbaumer, 2007, s.10). Trenden med å se bruk og vern integrert i stedet for separert ser man spesielt i Nord-Amerika i områder med urbefolkning, men senere også i store deler av Europa. Selv om man opplever en stor vernetrend med økning i verneområder, blir områdene nå i større grad vernet i samsvar med tanken om en bærekraftig bruk av områdene. Segregeringspolitikken, med vern uten bruk, stod sterkt i den vestlige verden blant annet som følge av at man fryktet at en fremvekst av masseturisme kunne gi negative

konsekvensene for naturressurser (Mose og Weixlbaumer, 2007). Fokuset her var preget av føringer hvor økosystemer og arter ble prioritert for å verne de mot menneskelig aktivitet. Denne typen tilnærming styres ofte fra sentrale hold med en top-down tilnærming uten stor medvirkning fra lokale aktører. Integreringsperspektivet derimot forsøker å integrere lokale aktører gjennom samhandling, samarbeid og koordinering, noe man har sett i økende grad i vernepolitikken i det siste (Mose og Weixlbaumer, 2007).



Figur 5: Integrasjon og segregasjon som tilnærming i verneområdepolitikken (Mose og Weixlbaumer, 2007, s. 11)

I en norsk sammenheng, hevdes det at hensynet til vern fortsatt står sterkt i forhold til bruk, på tross av signalene fra nasjonalt hold om en bærekraftig bruk av verneområdene (Hovik og Sandström, 2008; Haukeland et. al., 2013). Reiseliv blir fortsatt sett på som en trussel for verneområdene som fører til et fortsatt stort fokus på vern foran bruk. Det hevdes at årsaken til dette er at mange ansatte i miljøforvaltningen bærer preg av å ha et verdenssyn basert på biologi og økologi (Kaltenborn, 1996), noe som også delvis støttes av Aasetre (1998) som hevder at verneforvaltningens praksis bærer preg av klassisk naturvern. Noe av årsaken til dette ligger i at frem til årtusenskiftet var ikke organiserte aktiviteter tillatt i norske nasjonalparker. Kun tilrettelegging og merking gjennom DNT sine aktiviteter var tillatt i turismeøyemed (Haukeland et. al., 2011). I Dovrefjell-Sunddalsfjella nasjonalpark må det søkes nasjonalparkstyret om tillatelse for å drive organisert ferdsel som «kan skade naturmiljøet» (Dovrefjell nasjonalparkstyre, 2015, s. 1).

Til tross for at noe forskning peker på at deler av norsk forvaltning preges av et klassisk syn på miljøvern gjennom et vern mot bruk, viser det seg også at forvaltningen ser et stort potensiale i markedsføringen av nasjonalparkene og at de ønsker å bidra med enkel tilrettelegging (Tangnes, 2015). Samarbeid med reiselivsnæringen beskrives i den samme undersøkelsen som nøkkelen til å forvalte verneområdene i henhold til en bærekraftig reiselivsutvikling. Videre viser evalueringer av forsøksperioden på Dovrefjell at hensynet mellom bruk og vern på den tiden ble karakterisert som balansert (Ståvi, 2008). Imidlertid viste det seg også at opplevelsene til reiselivsaktører på Dovrefjell under lokal forvaltning viser tydelige tegn på tradisjonelle bruk og vern konflikter (Kaltenborn et. al., 2011).

17. Mars 2017 kom Stortingsmeldingen «*Opplev Norge – unikt og eventyrlig*», hvor regjeringens perspektiv på bruk og vern uttrykkes tydelig: «Naturen kan i de fleste tilfeller tåle en økning i reiselivstrafikken uten at det går ut over verken ressurser eller opplevelser, bare det legges godt nok til rette for det.» (St.meld. 19, 2016-2017, s. 57). En av mulighetene som presenteres for å løse dette er gjennom sterkere styring av ferdsel samt flere sikkerhets- og tilretteleggingstiltak. Aall (2009) sin litteraturgjennomgang på temaet konkluderte med at det er lav støtte i litteraturen for at en vekst i reiseliv gir økning i negative miljøeffekter. Dette viser med andre ord at det er støtte for at man kan ha en vekst i reiseliv uten at det gir negative virkninger på miljøet.

3.2 Lokale og nasjonale interesser i forvaltningen

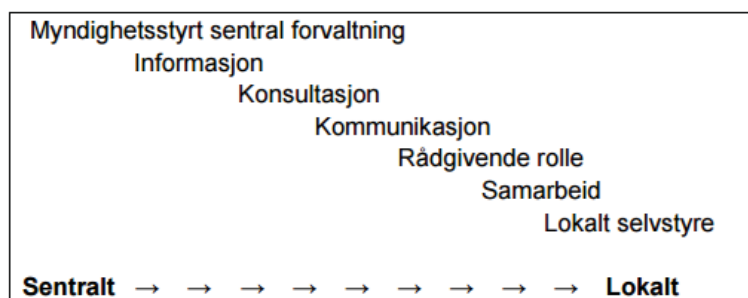
På hvilket nivå og til hvilken sektor man skal legge makt og beslutninger for å sikre en optimal forvaltning er et tema som er under konstant debatt for fleste sektorer i samfunnet. Denne aktiviteten med å flytte avgjørelser opp eller ned mellom lokale og nasjonale interesser i forvaltningen kalles gjerne for enten *sentralisering* eller *desentralisering*. I en sentralisert styringsform tas beslutningene på det øverste forvaltningsnivået med en forventning om at dette etterfølges av de lengre ned i nivåene (Christensen et. al., 2007). I en desentralisert styringsform er beslutningene delegert til nivåer lenger ned i forvaltningshierarkiet.

Selv om det er variasjoner mellom de ulike politikkområdene, har desentralisering en lang tradisjon i norsk forvaltning. Gjennom flere offentlige utredninger, rapporter og stortingsmeldinger er det ytret ønske om å flytte makt nærmere de som står beslutningene nærmest. Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001) om oppgavefordelingen mellom kommune, fylke og stat uttrykker dette ganske tydelig: «ansvaret for beslutninger og oppgaveløsning må flyttes nærmere de det gjelder» (St.meld. 31, 2000-2001, s. 3). I den samme utredningen ble det

også pekt på at ville bli overført oppgaver innenfor friluftsområder og naturområder nedover i forvaltningsnivåene, noe vi senere har sett med opprettelsen av nasjonalparkstyret. I 2010 ble forvaltningsreformen igangsatt som et etterspill av stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional fremtid*. I lovforslaget vedrørende gjennomføringen av forvaltningsreformen uttrykkes det at et av hovedformålene med reformen er «et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåer» (Ot.prp.nr. 10, 2008-2009, s. 9). Lovforslaget følger opp med at det er et klart mål med reformen å desentralisere både makt og myndighet (Ot.prp.nr. 10, 2008-2009). Det har altså over flere år vært et ønske om å desentralisere beslutninger til de som står beslutningene nærmest fra nasjonalt hold.

Forvaltning av nasjonalparker har i mange land vært en anliggende for statlige, sentrale myndigheter. Imidlertid har man i det siste sett at desentralisering er en trend som har preget både utviklede og industrialiserte land (Oates, 1999). Oates er også mannen bak desentraliseringsteoremet, hvor det argumenteres for at desentralisert oppgaveløsning gir best velferd til innbyggerne (Jakobsen, 2012). Bakgrunnen for dette er at representanter på lokalt nivå kjenner innbyggernes preferanser bedre enn representanter på nasjonalt nivå, også kjent som nærhetsprinsippet. Christensen et. al. (2007) påpeker imidlertid at desentralisering og sentralisering i norsk forvaltning ikke behøver å bety det ene eller det andre, i og med at man ofte ender opp med et resultat hvor makten spres over de ulike nivåene. Innenfor forvaltningen av verneområder ser vi en tendens til dette, gjennom desentralisering av makt fra sentrale til lokale forvaltningsaktører (Otterlei og Sande, 2010). En slik prosess med spredning av makt omtales av Otterlei og Sande (2010) som en detraksjonsprosess. En detraksjonsprosess kjennetegnes blant annet ved at nasjonale myndigheter sprer initiativ og ansvar utover og nedover i forvaltningsnivåene, noe som også kjennetegner praksisen i natur- og miljøvernpolitikken (Otterlei og Sande, 2010).

Graden av sentralisering og desentralisering i forvaltningen kan illustreres i et kontinuum som illustrerer gradene av sentralisering, fra en sentral myndighetsstyrt forvaltning ned til lokalt selvstyre (Figur 6).



Figur 6: Et kontinuum av lokal involvering i naturforvaltningen. Forenklet etter Decker et. al. (2000) referert i Lindell (2005).

Internasjonalt er det gjort en rekke forskningsprosjekt på effekten av å desentralisere makt fra sentrale myndigheter ned til lokale nivåer i forvaltningen av naturområder. I Linnell (2005) sin gjennomgang av internasjonale erfaringer på området, viser resultatene at erfaringene med desentralisert makt er «overveiende negative» (Linnell, 2005, s. 20). utfordringene ligger ifølge litteraturen på mangel på kapasitet, mangel på ressurser, korrupsjon, mangel på motivasjon og en manglende vilje blant de lokale til å gi avkall på bruk av ressurser som ikke er bærekraftig (Linnell, 2005). Årsaken til at disse utfordringene dukker opp hevdes å være at de lokale ikke har fått nok makt, eller at makten er overført uten oppfølging i form av ressurser. Det er her viktig å påpeke at resultatene her er fra mange land som betegnes som u-land og som dermed ikke nødvendigvis er representativt for norske tilfeller. Linnell (2005) peker imidlertid på at en desentralisering av makt kan være suksessfullt dersom modellen preges av *co-management* med involvering, medvirkning og en reell delegering av makt.

I en norsk sammenheng, argumenterer Overvåg et. al. (2015) for at den lokale forvaltningsmodellen med nasjonalparkstyrer bare ga en begrenset maktoverføring fra nasjonale styresmakter ned til lokale styresmakter, noe som poengteres ganske tydelig: «This reform does not give local actors any increase in control over conservation policies» (Overvåg et. al., 2015, s. 1197). Det viser seg imidlertid at modellen har gitt medvirkning og inkludering i forvaltningsarbeidet, selv om maktbalansen ikke har endret seg (Lundmark et. al., 2013; Kirkebøen, 2013). Bakgrunnen for argumentet er at det fortsatt er nasjonale myndigheter som utnevner styret, dets vedtekter, står bak forskriftene, godkjenner planene, og har mulighet til å sette vedtak til side gjennom klage- og ankesystemet. Vernestyrene sitter igjen med et hovedansvar som innebærer å utforme og iverksette planer som nasjonale myndigheter godkjenner. Selv om ikke maktoverføringen er stor, viser forskning at reiselivet på Dovrefjell fra sin side er positive til modellen med lokal forvaltning (Kaltenborn et. al., 2011).

Et annet aspekt som det pekes på er at på tross av at man har initiert lokal forvaltning, har ikke rammene fra nasjonale holde endret seg (Overvåg et. al., 2015). Parallelt med dette har man fått

en styrket miljøvernpolitikk gjennom blant annet naturmangfoldloven som gjør at desentraliseringen fra nasjonalt hold beskrives som svært begrenset:

«... there have been no corresponding changes in the regulations governing land use. This has occurred in parallel with a strengthening of environmental policy (via the new NDA, among other things), a very limited decentralization of power arising from the establishment of the new National Park Boards... » (Overvåg et. al., 2015, s. 1200).

Sitatet over korresponderer også med erfaringer internasjonalt, hvor man ser at nasjonale myndigheter i mange områder er skeptiske til å desentralisere makt på grunn av tidligere tilfeller hvor makt misbrukes ved desentralisering til lokale nivå (Linnell, 2005). Samtidig pekes det også på at denne skepsisen kan oppstå som et resultat av at desentraliseringen ikke gir tilstrekkelig ryggdekning i form av ressurser og makt, noe som gir manglende motivasjon hos forvaltere på lokalt nivå.

3.3 Handlingsrom og mandat

Handlingsrom brukes i denne oppgaven for å beskrive mulighetene nasjonalparkstyret har til å bruke skjønn i forvaltningen ut ifra de fullmaktene lovgivningen og overordnede myndigheter har gitt dem. Ut fra dette defineres mandat som den fullmakten nasjonalparkstyret har fått gjennom delegering av beslutningsmyndighet.

Haukeland et al. (2013) fant i sin forskning vedrørende handlingsrommet til nasjonalparkstyrene at rammeverket og lovgivningen til verneområdeforvaltningen er begrensende og sterkt regulerende til tross for organisasjonsmessige endringer:

«Det juridiske rammeverket, i form av lovttekster og forskrifter, er i hovedtrekk historisk overleverte og sterkt regulerende mekanismer som begrenser handlingsrommet i den løpende nasjonalparkforvaltningen» (Haukeland et. al., 2013, s. 10).

Dette støttes av flere som også trekker frem at det fortsatt er rammer og regelverk som er uendret til tross for at man har fått lokal forvaltning og opphevelse av forbudet mot kommersiell aktivitet i nasjonalparkene (Skjeggedal et. al., 2013; Lundberg et. al., 2013; Overvåg et. al., 2015). Det trekkes videre frem fra Haukeland et. al. (2013) at kompetansen, kunnskapsbasen og tilgangen til ressurser begrenser virkemidlene til å fokusere på reiselivsutfordringer. Når det ble undersøkt hvordan forvaltningspraksisen og handlingsrommet endret seg i overgangen fra kommunal praksis til nasjonalparkstyrer, fant man at den lokale forvaltningsmodellen førte meg seg en strengere forvaltningspraksis og et innskrenket handlingsrom i noen kommuner, men

ikke nødvendigvis alle (Heiberg et. al., 2006). Årsaken til dette viste seg å være at det var kommunene med de strengeste praksisene som fikk gjennomslag i forhandlingene. Dette førte til at områder med liberal praksis fikk innskrenkninger i handlingsrommet. Dette førte til at man ikke kan si at lokal forvaltning i de fire forsøksområdene førte til en mer liberal praksis, resultatene viser seg heller å være motsatt (Heiberg et. al., 2006).

Kirkebøen (2013) undersøkte hvordan representanter i Rondane nasjonalparkstyre opplevde sitt handlingsrom. Representantene opplevde handlingsrommet som lite på grunn av at de ikke opplevde seg selv som et forvaltningsorgan med reel myndighet, men som et organ som er invitert til å delta i den statlige forvaltningen. Dette støttes også av Lundberg et. al. (2013) som også argumenterer for at det kun er en invitasjon fra statlige myndigheter til å delta i forvaltningen, og at det dermed er «... all grunn til å helle kaldt vann i årene på de som har håpet på lokalt selvstyre i de vernede områdene» (Lundberg et. al., 2013, s. 1). Dette utdypes med at det er verneforskrifter som er vedtatt nasjonalt, uavhengig av den lokale forvaltningsreformen, som legger rammene, noe som støttes av flere (Haukeland et. al., 2013; Overvåg et. al., 2015). Disse rammene er følgende svært begrensende for nasjonalparkstyrene (Lundberg et. al., 2013). Forskning som nyanserer og støtter opp om dette hevder at nasjonale myndigheter ofte er motvillige til å delegerer makt nedover i systemet (Linnell, 2005).

Falleth og Hovik (2009) undersøkte hvorvidt lokal forvaltning førte til at de lokale styrene fortsatte å utøve statlig vernepolitikk eller om de utviklet en egen lokal forvaltningspolitikk som et resultat av desentralisering. Funnene viser at forvaltningsstyrene i Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark og Setesdal Vesthei-Ryfylkheiane landskapsvernområde utviklet egne strategier som oppfordret til utvikling: «Local councils seek to promote local interests rather than acting as loyal instruments of the state» (Falleth og Hovik, 2009, s. 230). Styrene redefinerte også handlingsrommet til en viss grad. Til tross for dette, ble ikke nasjonale myndigheters politikk og normer brutt i betydelig grad. Dette tyder ifølge Falleth og Hovik (2009) at det er mulig å kombinere nasjonale føringer om vern og ivaretagelse av natur sammen med lokal utvikling. For Dovrefjell sitt angående, fant Ståvi (2008) i sin evaluering av forsøksperioden med lokal forvaltning på Dovrefjell at handlingsrommet ga lite rom for lokalt skjønn:

«Ut fra en grov vurdering kan det kanskje pekes på en håndfull saker der fylkesmannen ville ha kommet til et annet resultat enn lokale forvaltningsorganer. Med de rammene som er lagt i verneforskriftene og forvaltningsplanen, er det relativt lite rom for lokalt skjønn» (Ståvi, 2008, s. 30).

Som sitatet over forteller, viser evalueringen at rammene som eksisterte under Dovrefjellrådet også begrenset handlingsrommet til nasjonalparkstyret. Et annet interessant aspekt som kommer frem her er at fylkesmannens praksis ikke ser ut til å ville vært annerledes enn ved lokal forvaltning. Det må her tas hensyn til at dette kun er en antydning, da argumentet er basert på at fylkesmannen ikke har reagert «spesielt» på kommunen og vernestyrets forvaltning. Kaltenborn et. al. (2011) sin forskning på lokal forvaltning på Dovrefjell setter også spørsmål ved om nasjonalparkstyret sitt handlingsrom begrenses av strukturer og avgjørelser som gjøres lengre opp i forvaltningshierarkiet og mandatet som er gitt av dem politisk. Resultatet viste seg å være at hovedformålet til styret er å verne det biologiske mangfoldet og villreinspopulasjonen, noe som fører til en favorisering av vern foran næringsutvikling i handlingsrommet (Kaltenborn et. al., 2011). Dette kommer tydelig frem: «In sum, the DMC (Dovrefjellrådet) is limited and restricted by its mandate and by local and national policies and regulations» (Kaltenborn et. al., 2011, s. 90).

Som vi ser av litteraturen vedrørende handlingsrommet og mandatet til nasjonalparkstyret, er det gjennomgående at det er sterkt begrenset av nasjonale rammer. Haukeland og Stokke (2015) foreslår en rekke grep for å styrke handlingsrommet med tanke på næringsutvikling tilknyttet nasjonalparkene. De foreslår nye ressurser innenfor personell og økonomi, mer kompetanse på besøksforvaltning og mer samarbeid med forskning og næringsaktører som viktige grep for å videreutvikle handlingsrommet.

3.4 Partnerskap, medvirkning og samarbeid

Formålene med den lokale forvaltningsmodellen er blant annet å sørge for at lokale hensyn ivaretas i større grad gjennom lokal medvirkning (Miljødirektoratet, 2009, s. 2). Internasjonalt finnes en rekke eksempler på medvirkende forvaltning, blant noen kalt *co-management*. Co-management defineres av Borrini-Feyerabend (2007) som:

«... a situation in which two or more social actors negotiate, define and guarantee among themselves a fair sharing of the management functions, entitlements and responsibilities for a given territory, area or set of natural resources» (Borrini-Feyerabend et. al., 2007, s. 1).

Mer generelt er co-management en pluralistisk tilnærming til naturforvaltning som involverer partnerskap mellom ulike aktører som grunnlag for å nå målene om vern og en bærekraftig bruk av naturområder (Borrini-Feyerabend, 2007). At tilnærmingen er pluralistisk, betyr at man har fokus på å identifisere, anerkjenne og involvere ulike relevante aktører, interesser, behov og verdier i naturforvaltningen. Co-management forekommer imidlertid i ulike former med tanke

på grad av involvering og aktører som er involvert. Det generelle mønsteret viser seg likevel å være at man legger til rette for, og utformer, ulike forum hvor sentrale og lokale aktører kan møtes. Det varierer i hvilken grad dette samarbeidsforumet tildeles beslutningsmyndighet (Linnell, 2005). Med tanke på resultater internasjonalt av co-management viser det seg ifølge Linnell (2005) sin litteraturgjennomgang på temaet at co-management som inkluderer medvirkning, deltagelse og delegering av ansvar gir de beste resultatene for å få en bærekraftig utvikling.

På norsk har man begrepet *samstyring* som kan relateres til begrepet co-management. Begrepet kommer som en følge av at det offentlige stadig står ovenfor mer kompliserte og sammensatte samfunnsutfordringer, noe som blant annet har ført til at skillet mellom det offentlige, markedet og samfunnet for øvrig viskes mer og mer ut (Røste, 2013). Samstyring kan defineres som «den ikke-hierarkiske prosessen der offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gir felles retning og mening» (Røiseland og Vabo, 2012, s. 21). Videre inneholder samstyring tre sentrale aspekter som også samsvarer til en viss grad med co-management; samstyring skal være planlagt og målorientert, partene er gjensidig avhengig av hverandre og samarbeidet foregår gjennom forhandlinger eller diskusjon. Måten nasjonalparkstyrene opererer på representerer ifølge Lundberg et. al., (2013) en form for samstyring: «Verneområdestyret legger til rette for kommunikasjon mellom forskjellige styringsnivåer, en form for nettverksstyring eller samstyring» (Lundberg et. al., 2013, s. 1).

Forvaltning av verneområder handler om en byttehandel eller balansegang mellom to mål. Det ene er å ivareta verneverdiene og det andre er å gi tilgang til besøkende så de kan nyte og verdsette verneverdiene i området (Manning og Anderson, 2012; Jamal og Stranza, 2009; McCool, 2009; Lundmark og Stjernström, 2009). I et stadig mer komplekst og dynamisk forvaltningsbilde med mange interesser og økende besøkstall har det gjort en allerede krevende forvaltningsoppgave enda mer krevende. Samarbeid og integrering mellom berørte parter pekes på som et virkemiddel for å få en bærekraftig utvikling:

«The “use–conservation gap” frequently present in protected area destinations indicates the need for collaboration and coordination to ensure that the parks system and the tourism (industry) system work closely together for sustainable destination management. Sustainability of natural and cultural resources can no longer be viewed as isolated efforts and in terms of independent stakeholders» (Jamal og Stranza, 2009, s. 185).

Løsningen på dette er å bygge gode partnerskap og samarbeide med interessentene i og rundt verneområdene, da man har innsett at verken reiselivet eller forvaltningen kan operere alene

(Jamal og Stronza, 2009; McCool, 2009; Stern, 2008; Kaltenborn et. al., 2011). Også Mose og Weixlbaumer (2016) peker på viktigheten av å styrke integreringen mellom brukerinteressene og verneinteressene i naturområder. McCool (2009) peker videre på at man i denne sammenhengen ofte får et resultat av samarbeid- og partnerskapsprosesser som ender i vage formuleringer gjennom forvaltningsplaner og offentlige dokument. I et uoversiktlig forvaltningsbilde presenteres fire egenskaper som bør være på plass for å danne suksessfulle partnerskap:

«There appear to be four major attributes to successful partnerships operating in messy protected area tourism planning contexts: representativeness; ownership; learning, and relationships.» (McCool, 2009, s. 140).

«Representativeness», eller representativitet, dreier seg om at når man opptrer i et forum med konkurrerende mål, må man ha en prosess hvor alle deltakerne er representative for interessene og holdningene i området. Gjennom en slik prosess vil innflytelsen til eksperter og byråkrater svekkes og innflytelsen til andre interessenter i området styrkes.

«Ownership» (eierskap) omhandler å gi de involverte en følelse av ansvar og å bry seg, ikke bare om verneområdet som helhet, men også om planer og tiltak som utføres. McCool (2009) utdyper videre:

«In addition, ownership means that the plan (as a document or process) is not the “government’s” plan, but a plan put together, sometimes literally, by the people affected by and who have an interest in the area» (McCool, 2009, s. 141).

«Learning» i denne sammenhengen omhandler prosessen hvor man erverver kunnskap og deretter diskuterer rundt den ervervede kunnskapen. Dette gir dermed en forståelse av hvordan ulike aktører tar til seg kunnskap og forholder seg til hverandre, hvilket gjør at man kan innrette forvaltningstiltak basert på dette (McCool, 2009). Læring pekes på som essensielt både for å bygge gode partnerskap og for å få gode medvirkningsprosesser.

«Relationships» belyser viktigheten av å ha mekanismer som sørger for at de involverte fokuserer på å løse saker sammen i stedet for å ta posisjoner, noe også Haukeland et. al. (2011) poengterer. Om relasjoner karakteriseres som gode, avhenger av graden av åpenhet, forståelse for andres holdninger og en felles forståelse for rollene og ansvaret som de involverte har (McCool, 2009). Videre betegnes også gjensidig respekt som en viktig faktor for å bygge relasjoner.

For at suksessfulle partnerskap skal bygges gjennom relasjoner, læring, representativitet og eierskap, må følgende forutsetninger være på plass; tillit mellom partene, forståelse av makthierarkiet dem imellom og enkel tilgang til forståelig kunnskap. McCool (2009) peker på flere fordeler et veletablert partnerskap i naturforvaltning kan gi:

- Identifisering og utforming av tiltak alle forstår behovet for.
- En delt visjon alle omfavner.
- Mer effektiv utvikling av planer og implementering av tiltak.
- Forvaltningen reflekterer befolkningens behov og integrerer vern og reiseliv.

Når Stern (2008) undersøkte rollen til tillit og legitimitet i konflikter mellom lokale interesser og verneområder, fant han at en respektfull kommunikasjon mellom verneforvaltning og lokale interesser, en forutsigbar og konsekvent politikk og lik behandling av ulike grupper er kritiske elementer i tillegg til at vernet må gi fordeler for de lokale om man skal få en større aksept og forståelse for forvaltningstiltakene.

I en norsk sammenheng, viser undersøkelsen til Heiberg et. al. (2006) at det er svært varierende hvordan ulike lokale aktører opplevde kommunikasjonene og samarbeidet tilknyttet verneprosesser. Næringsaktører viste seg å være de som var mest kritiske til kommunikasjonen generelt, mens andre aktører var mer nyanserte og ikke nødvendigvis like negative til prosessene. Haukeland (2011) støtter også opp under dette i sin undersøkelse på temaet, ved at reiselivet er skeptiske til prosessen og samarbeidet med forvaltningen: «The interviews revealed a sceptical attitude towards the planning process because of a perceived lack of tourism industry input» (Haukeland, 2011, s. 143-144). Denne opplevelsen var også gjeldende for reiselivet på Dovrefjell, hvor reiselivet opplevde å ha liten innflytelse når beslutninger skulle tas og i forvaltningsspørsmål generelt (Kaltenborn et. al., 2011). Videre fant Haukeland (2011) at flere respondenter mente prosessen hadde vært ensidig og udemokratisk på grunn av at nasjonale interesser trumfer lokale hensyn og at beslutninger var tatt før dialog og partnerskap tok sted.

Sett i forhold til McCools fire aspekter for partnerskap, vurderte Haukeland (2011) «mutual relations and trust». Haukeland (2011) fant at reiselivsaktørene i undersøkelsesområdene opplevde at forvaltningen oppfatter dem som uinformerte, de verdsetter ikke lokalkunnskapen deres, og vurderer kunnskapen deres dithen at det ikke er seriøs eller relevant input i forvaltningsarbeidet. Dette funnet støttes også i internasjonale undersøkelser hvor man fant at eksperter og forskere ofte neglisjerer lokal, erfaringsbasert kunnskap (Clark og Murdoch, 1997) og at gjensidige relasjoner som alle parter tjener på og flere lokale hensyn etterlyses (Bell, Lloyd

og Vatovec, 2010). Undersøkelser fra Dovrefjell viser også at reiselivet også der føler at lokal kunnskap neglisjeres til fordel for nasjonal vernepolitikk (Kaltenborn et. al., 2011). Næringen ønsket også en åpnere og mer «ekte» dialog, mer stabile relasjoner og en permanent tilstedeværelse av forvaltningen i området. Forskning på lignende situasjoner i Jotunheimen, redegjør for at man opplever manglende tillit og gjensidig engasjement mellom forvaltning og næringsaktører: «Also in Jotunheimen the relationship between management and local tourism businesses is characterized by infrequent personal contact and a lack of mutual engagement» (Haukeland, 2011, s. 148). Annen forskning anbefaler også at dialogen mellom forvaltning og næringsliv bør forbedres for å oppnå et felles utgangspunkt og en felles forståelse (Heiberg et. al., 2006; Zachrisson et. al., 2006; Haukeland et al., 2013). For Dovrefjell sitt angående, har det også kommet ganske tydelig frem at reiselivet ikke opplever å bli hørt av daværende Dovrefjellrådet: «The Tourism operators in this study clearly felt that it was difficult to be heard and to obtain access to power and process» (Kaltenborn et. al., 2011). Det utdypes videre at dette kan svekke forutsetningene til den lokale forvaltningsmodellen med tanke på konfliktløsning og utvikling av samarbeid.

Holdningen til forvaltningen er at de ønsker å være en partner for reiselivsnæringen (Haukeland, 2013). Videre finnes det også forskning som viser eksempler på at både forvaltningen og reiselivet deler synet om manglende kommunikasjon «Tourism managers and landowners in Vinje and Lom, and national park managers in several of the municipalities stressed the need for a more coherent and integrated policy» (Overvåg et. al., 2015, s. 1196). Dette viser at det finnes tilfeller hvor både forvaltningen og næringsaktørene etterlyser mer samarbeid. Erfaringer fra verneprosesser viser at lokal deltagelse, hvor aktørene også har myndighet til å påvirke forskriften og verneplanene, gir økt legitimitet ovenfor vernet (Zachrisson, 2006; Velvin et. al., 2010). Haukeland og Stokke (2015) peker også på behovet for mer samarbeid med reiselivsnæringen, spesielt på grunn av den store fragmenteringen man har i det naturbaserte reiselivet. For å få til et langsiktig samarbeid er det også nødvendig å samle reiselivsnæringen mer. En viktig nyansering med tanke på medvirkning og samarbeid er at det også kommer frem i forskning at reiselivsaktører ikke hverken har tid eller kapasitet til å delta i medvirkning (Kaltenborn et. al., 2011). Litteraturen viser dermed at både forvaltning og reiseliv etterlyser mer samarbeid samtidig som reiselivet hevder å hverken ha tid eller kapasitet til å delta på denne typen prosesser. Dette representerer sånn sett et paradoks.

3.5 Næringsutvikling i verneområder

Nasjonalparker er viktige for reiseliv og nærliggende næringsliv både nasjonalt og internasjonalt. Dette vises blant annet gjennom at næringslivet i de omkringliggende lokalsamfunnene og regionene har merkbare effekter av nasjonalparkenes tilstedeværelse (Balmford et. al., 2015; Vaisanen, 2013; Dybedal, 2011). Aas et. al. (2006) undersøkte reiselivsbedrifter som benytter verneområdene til aktiviteter og markedsføring, og fant at reiselivet i og rundt verneområdene i tillegg er i vekst og at aktørene ser muligheter for vekst i fremtiden.

Videre er det mange interesser som ofte har ulike syn på utvikling og vern både i forvaltningen og næringen (Jamal og Stronza, 2009). Tradisjonen for å inkludere reiselivet i planlegging av verneområder har i mange tilfeller vært beskjedent til tross for at reiselivet ofte er avhengig av naturressursene i verneområdene (Haukeland, 2011; Jamal og Stronza, 2009). I Norge, hvor det lenge har vært en tradisjon for å sette klassisk naturvern foran reiselivsutvikling, kan spenningen mellom reiselivet og forvaltningen derfor være større enn andre områder (Haukeland, 2011).

Heiberg et. al. (2006) undersøkt om rammebetingelsene og handlingsrommet for næringsutvikling med lokal forvaltning i verneområder var tilstrekkelig for å nå de politiske målene om økt næringsaktivitet, og eventuelt hvordan handlingsrommet for næringsutvikling kan økes uten at det går på bekostning av verneverdiene. De fant at reglene og planene som forelå i 2006 «... i liten grad er tilpasset målet om å legge til rette for økt bærekraftig bruk av verneområdene til turistbasert næringsutvikling» (Heiberg et. al., 2006, s. 59). Dette tilsier at man i hvert fall da ikke kunne si at de nasjonale rammene er tilrettelagt den uttrykte intensjonen om en bærekraftig reiselivsutvikling. Imidlertid ble spesielt forvaltningsplanene trukket frem som et viktig verktøy for næringsutvikling, og anbefalte at reiselivet hadde et eget kapittel, noe man for øvrig har i forvaltningsplanen for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark (Dovrefjellrådet, 2016). Basert på resultatene anbefalte de videre at næringslivet tar større del i planleggingen og at forvaltningen øker forutsigbarheten så aktører kan tenke mer langsiktig.

Etter at de fire forsøksområdene med lokal forvaltning ble satt i gang ble det i ettertid satt i gang evalueringer av disse på oppdrag fra det daværende direktoratet for naturforvaltning. Norsk institutt for by- og regionforskning oppsummerte disse funnene på oppdrag fra direktoratet og sammenlignet forskjellene mellom områdene. Funnene derifra viste i hovedsak at vernestyrene ivaretok oppgavene og kravene som ligger til dem som forvaltningsmyndighet (Falleth og

Hovik, 2008; Ståvi, 2008). Med tanke på reiselivshensyn kom det frem at mange kommuner satte reiselivsnæringen vesentlig høyere enn det som har vært vanlig med tanke på dispensasjonsbehandling, noe som ifølge rapporten førte til «en praksis som står langt fra verneforskriftene uten at de innebærer entydige brudd på disse» (Falleth og Hovik, 2008, s. 6). Man fant også eksempler på vedtak som bryter med verneforskriften.

Evalueringer av forsøksprosjektene fant også at næringsutvikling i og rundt nasjonalparkene prioriteres både av representanter for forvaltningen (Ståvi, 2008) og i forvaltningsplanene (Falleth og Hovik, 2008). Heiberg et. al. (2006) støtter også opp om dette i sin gjennomgang av forvaltningsplanene hvor man fant at de nye planene har mer fokus på reiselivet. Også her ble forvaltningsplanen trukket frem som sentral for å avklare forholdet mellom bruk og vern. Til tross for at de historiske føringene med fokus på vern fortsatt står sterkt, tyder ting på at vi ser en dreining i forvaltningsapparatet i forhold til reiselivsutvikling:

«Det er de tradisjonelle oppgavene knyttet til verneverdiene og det enkle friluftslivet som fortsatt i stor grad preger verneområdeforvaltningen i Norge. Det rapporteres likevel om flere reiselivsrelaterte prosjektinitiativer enn før, og det er en kime til nyorientering når det gjelder ønskeligheten av en mer helhetlig, integrert tilnærming der også hensynet til det naturbaserte reiselivet får større oppmerksomhet» (Haukeland et. al., 2013, s. 1).

Det er videre en entydig oppfatning blant forvaltere i flere nasjonalparker at nasjonalparkene er positive for reiselivet (Haukeland et. al., 2014). Den samme forskningen konkluderer med at de nye signalene fra nasjonale hold delvis har fått sitt innpass i forvaltningen, og at man i sentral forvaltning har fått økt bevissthet rundt nasjonalparkenes rolle som attraksjon for reiselivet. En av evalueringene viser imidlertid at det er skepsis blant respondentene i næringslivet til hvordan næringene man selv representer ivaretas (Falleth og Hovik, 2008). Forskning på situasjonen på Dovrefjell viser også at reiselivsaktører har uttrykt bekymring for at restriksjonene vernet setter kan påvirke virksomheten deres negativt (Kaltenborn et. al., 2011). Imidlertid finnes det også forskning som viser at reiselivsaktører opplever at lokal forvaltning gir muligheter for næringsutvikling (Ståvi, 2008). Dette viser at reiselivsnæringen har tro på at lokal forvaltning er positivt for reiselivet, men at det er restriksjonene vernet og nasjonale myndigheter legger som gjør dem bekymret. De aller fleste i forvaltningen uttrykker også at det er ønskelig å utvikle reiselivet tilknyttet verneområdene, og forvaltningen ser det som sin oppgave med å bidra og legge til rette for en slik utvikling. Forvalterne peker også på at de forventer omsetningsvekst og nyetableringer tilknyttet verneområdene. Undersøkelser fra etableringen av Svenske verneområder viser også at fokus på reiselivsutvikling spilte en positiv rolle for å legitimere

vernet blant lokalbefolkningen (Zachrisson et. al., 2006). På den andre siden viser undersøkelser at det klassiske naturvernet fortsatt står sterkt i nasjonalparkforvaltningen, til tross for føringene *Fjellteksten* gir (Haukeland og Stokke, 2015).

De potensielle økonomiske ringvirkningene fra reiselivsutvikling tilknyttet nasjonalparker kan være store. Undersøkelser fra Finland viser at de økonomiske ringvirkningene tilknyttet nasjonalparkene der er betydelige (Vaisanen, 2012, referert i Haukeland og Stokke, 2015, s. 48). Her fant man at hver euro som investeres i tilretteleggingstiltak fra forvaltningen gir en økt omsetning for reiselivet på 10 euro. Disse ringvirkningene er såpass betydelige at det legitimerer forvaltningens tiltak for reiselivsutvikling i verneområdene. Også i Norge viser undersøkelser at nasjonalparkene kan by på store økonomiske ringvirkninger (Dybedal, 2011). Når man undersøkte utlendingers forbruk tilknyttet seks nasjonalparker i Nord-Gudbrandsdalen i 2010, fant man at 190 millioner av forbruket kan knyttes til nasjonalparkene, hvilket representerte omkring 40 prosent av det totale forbruket hos de utenlandske turistene.

Dette viser at nasjonalparkene er viktige for reiselivet, og at man gjennom tilrettelegging og gode planer kan oppnå betydelige ringvirkninger i lokalsamfunn og regioner. Det som er viktig å ta hensyn til, er de store forskjellene blant nasjonalparkene i Norge. Forutsetningene til de ulike områdene er ulike, noe som krever en differensiert tilnærming fra forvaltningen tilpasset de ulike områdene (Haukeland og Stokke, 2015).

4. Metode

4.1 Valg av metode

Ved valg av forskningsmetode skal man alltid vurdere det opp mot problemstillingen. Silverman (2014) beskriver en kvalitativ metodes største styrke som at man kan komme under overflaten for å forstå menneskers persepsjoner og opplevelser, samt at den er spesielt godt egnet når man søker forståelse og mening om et fenomen. Videre egner en kvalitativ metode seg best når man har et intensivt opplegg og temaet er lite undersøkt og når man er ute etter detaljer og nærhet til respondentene (Jacobsen, 2005). Når formålet med denne oppgave er å avdekke hvordan den lokale forvaltningsmodellen påvirker reiselivet, er man avhengig av å komme tett på respondentene for å få tak i detaljene. Problemstillingen er utformet for å forstå hvordan reiselivsnæringen blir påvirket av den lokale forvaltningsmodellen.

Sett i lys av at individuelle synspunkt og detaljer er avgjørende, er en kvalitativ metode mest hensiktsmessig for å besvare denne problemstillingen.

4.2 Forskningsdesign

Forskningsdesignet sitt funksjon er å redegjøre for hvem og hva som skal undersøkes i tillegg til hvordan det skal gjennomføres (Johannessen og Tufte, 2002; Silverman, 2014). Designet i denne oppgaven er beskrivende med en induktiv tilnærming til forholdet mellom teori og data. En induktiv tilnærming til forholdet mellom teori og data vil si at «man trekker beslutninger fra det spesielle til det mer allmenne» (Johannessen og Tufte, 2002, s. 42). Man går her åpent ut og samler data som deretter tolkes. Kritikken som rettes mot en induktiv tilnærming går på at det er utfordrende å gå hundre prosent åpent ut i et forskningsprosjekt uten noen forventninger eller meninger om resultatet (Jacobsen, 2005). Dette gjelder også generelt i samfunnsforskning, hvor det pekes på at man er en naturlig del av samfunnet man forsker på, og at det dermed er vanskelig å legge fra seg egne holdninger og synspunkter. For å unngå dette bør man i første omgang være bevist på denne utfordringen under hele prosessen. Man bør etterstrebe og legge fra seg antagelser og se på saken så objektivt som mulig. Her vil utformingen av intervjuguide og gjennomføringen av intervjuene være viktig for å unngå styrende spørsmål.

Undersøkelsen representerer et intensivt opplegg, noe som er vanlig i kvalitative metoder (Hjelseth, 2000). Ved et intensivt opplegg undersøkes få enheter men ved bruk av flere variabler for å fange opp nyanser i utvalget.

Videre har undersøkelsen et tversnittsdesign i og med at det er to grupper på kun ett tidspunkt som undersøkes (Jacobsen, 2005). Dette gjør at det ikke blir belyst endringer over tid, men at man får et situasjonsbilde. Selv om tversnittundersøkelsen har en ulempe med at man ikke får belyst utvikling over tid, gjør prosjektets omfang og tidsbegrensning at en tversnittundersøkelse er nødvendig.

4.3 Datainnsamlingsmetode

Med bakgrunn i valgene over ble det gjennomført semi-strukturerte intervjuer kombinert med dokumentstudier. Intervju gir en åpen og fleksibel prosess som medfører at man underveis kan justere opplegget ved å gjennomføre flere intervjuer eller å ytterligere grave i andre intervju. Videre gir intervjuer muligheter for oppfølgende spørsmål og respondentene får uttrykke seg verbalt og kan dermed utforme sine svar som man vil. Ulempene med intervju er at det er tidkrevende å gjennomføre, spesielt da case-området bød på en del reising som tok tid. Videre har man en krevende analyse på grunn av store datamengder.

Videre gjøres det også dokumentstudier for å innhente for det meste offentlig informasjon. Dette omfatter forskrifter, stortingsdokumenter, forvaltningsplaner og andre offentlige dokumenter som er relevante.

4.3.1 Utvelgelse av respondenter

Utvalget av respondenter avhenger av problemstillingen. I denne undersøkelsen kom det klart frem at det var reiselivsaktørene og nasjonalparkstyret i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark som skulle ta del i forskningsarbeidet. Å nå ut til hele populasjonen ble vanskelig både med tanke på tid og logistikk. Prosessen med utvelgingen av respondenter representerer en skjønsmessig ikke-sannsynlighetsutvelging, med en viss grad av strategisk utvalg (Hjelseth, 2000). Utvalgsprosessen startet med å kartlegge alle potensielle respondenter i området før de som tilbyr aktiviteter tilknyttet nasjonalparken og som dermed er direkte avhengig av nasjonalparkstyret ble tatt med videre. Bredde og variasjon blant reiselivsaktørene var viktig for å få et så representativt utvalg som mulig. Nasjonalparken er en av de største i landet og har områder i åtte kommuner og fire fylkeskommuner, så det ble viktig å få respondenter fra et større geografisk område og av ulik størrelse.

I siste halvdel av Januar ble invitasjon til forskningsprosjektet sendt ut på mail til ni aktuelle reiselivsaktører og alle de tolv faste medlemmene i nasjonalparkstyret. Påminnelse ble sendt ut på mail en uke etter til de som ikke svarte på den første mailen og respondenter som ikke fulgte

opp e-post-korrespondanser ble oppringt. Enkelte reiselivsaktører svarte aldri på henvendelsen. Fra nasjonalparkstyret svarte samtlige, men enkelte ønsket ikke å delta, enten grunnet manglende erfaring, eller ved å henvise til lederen av nasjonalparkstyret for denne typen undersøkelser.

Av disse ble det gjennomført intervju med fire reiselivsaktører og fire representanter for nasjonalparkstyret. Reiselivsaktørene hadde adresse i Oppdal (2), Dovre og Folldal Kommune. To av aktørene har overnatting og servering som hovedaktivitet, men driver også ulike former for guidede turer i nasjonalparken og andre sekundæraktiviteter. De to andre har guidede turer som hovedaktivitet hvorav den ene også tilbyr overnatting og andre sekundæraktiviteter. Utvalget representerer flere kommuner, tre ulike fylker og aktørene leverer ulike aktiviteter. Fra nasjonalparkstyret representerte tre representanter kommuner og én representerte fylkeskommunen. To hadde lang erfaring mens to var relativt ferske i denne typen verv.

Selv om utvalget med fordel kunne vært større, representerer utvalgene i stor grad bredden av det som tilbys av opplevelser i nasjonalparken, samt forskjeller i erfaring og kommune- og forvaltningstilhørighet i nasjonalparkstyret.

4.3.2 Gjennomføring av intervjuer

Intervjuene ble gjennomført på det tidspunktet og stedet som respondentene selv ønsket i løpet av uke seks, syv og ti i 2017. Seks av intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassen, ett ble gjennomført på kafé og ett på hjemstedet som også var tilholdsstedet til virksomheten. Intervjuguidene var utformet på forhånd, med en tilpasset forvaltningen og en tilpasset reiselivet (Henholdsvis vedlegg 3 og 4). På forhånd hadde alle fått tilsendt én e-post med vedlegg etter mal fra Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Denne inneholdt informasjon om bakgrunnen og formålet med studien samt informasjon om personvern og informasjonsbehandling. Samtykke til deltagelse og lydopptak ble informert om i mail og underskrevet ved oppmøte (Vedlegg 1 og 2).

Alle intervjuene startet med informasjon om prosjektet og informasjonsbehandlingen som de var tilsendt på forhånd før de skrev under for samtykke. Lydopptak ble så startet og det ble først stilt generelle spørsmål om virksomheten eller vervet før det ble stilt spørsmål som dreide seg mer konkret om den lokale forvaltningsmodellens påvirkning på reiselivet. Respondentene fikk snakke uten avbrytelse og det ble fulgt opp med oppklarings- eller oppfølgingsspørsmål der det var aktuelt. Intervjuguiden viste seg å fungere best som en veiledning da respondentene ofte kom inn på andre spørsmål i sine svar. Mot slutten fikk respondenten mulighet til å komme

tilføyelser eller andre ting de hadde på hjertet før intervjuet ble avsluttet. Etter intervjuet ble det småprat i tillegg til at respondentene ble informerte om den videre prosessen i prosjektet, videre oppfølging og hva som skjer med dataene frem mot innlevering.

4.4 Bearbeiding og transkribering

4.4.1 Transkribering av intervjuene

Intervjuene resulterte i fem og en halv time med lydopptak som ga omtrent 60 sider tekst. Lengden varierte fra 24 minutter på det korteste til 54 minutter på det lengste og generelt var det intervjuene med reiselivsaktørene som varte lengst. Opptakene ble gjort med båndopptaker og lagt rett inn på PC etter intervjuet før de ble slettet fra båndopptakeren umiddelbart. All transkribering ble gjort selv med hjelp av transkriberingsprogrammet InqScribe, noe som viste seg å være svært tidseffektivt og praktisk. De fleste intervjuene ble transkribert samme dag eller dagen etter, men noen ble transkribert på senere tidspunkt. Lydopptakeren sørget for gode opptak som gjorde at prosessen ikke bød på store problemer. Det som viste seg å være den største utfordringen var punktsetting.

4.4.2 Bearbeiding og fremstilling av data

Bearbeidingen av dataene starter under transkriberingen av intervjuene da man er avhengig av å få en riktig gjengivelse av det som blir sagt for å gjøre en analyse på riktig grunnlag. I analysen og resultatene skal meningen til informantene komme frem og presenteres uten at det gjøres i favør av oppgaven eller en spesiell part eller mening. Metoden som ble brukt er basert på en innholdsanalyse gjennom koding av kategorier (Jacobsen, 2005). Koding baseres på å systematisere og kategorisere utsagn for å gjøre sammenligningen av utsagnene enklere: «Coding means that we attach labels to bits of data to distil it and give us a handle for comparing data» (Charmaz, 2006, s. 3). Utfordringen med denne fremgangsmåten ligger i å avveie hvor generelt eller konkret man skal kategorisere. Ved en kategorisering som er for generell kan man få problemer med hvor de skal plasseres, men om man gjør det for konkret kan man fort få mange kategorier da det er vanskelig å sette de sammen. Jacobsen (2005) hevder at det skal være minst to respondenter i en kategori for at den skal kunne benyttes i sammenligning. Dette er også gjeldene for denne undersøkelsen med mindre annet er nevnt i resultat- og diskusjonsdelen.

4.5 Validitet, reliabilitet og relevans

Validiteten, eller gyldigheten, dreier seg om undersøkelsen som er gjort faktisk svarer på det den er ment å svare på (Jacobsen, 2005). Mer utdypende omhandler det om undersøkelsen som er gjort er formålstjenlig i forhold til å besvare problemstillingen. Hvis validiteten er høy, vil det si at undersøkelsen som er gjennomført er godt egnet til å besvare problemstillingen. Validitet kan deles opp i intern og ekstern validitet. Intern validitet dreier seg om beskrivelsen som blir gjengitt av dataene faktisk representerer det fenomenet vi ønsker å undersøke. Med andre ord; om dataene er pålitelige og måler det man hadde tenkt å måle ut fra problemstillingen. Den interne validiteten kan testes på flere måter, blant annet ved triangulering, respondentvalidering, ekstern validering og validering gjennom kritisk gjennomgang av data og kategoriseringen av disse (Jacobsen, 2005). Omtaler og sitatbruk fra de enkelte respondentene ble sendt ut til alle respondentene for validering. To respondenter hadde bemerkninger, men disse var små og ikke av betydning for tolkningen som var gjort på forhånd. Transkriberingene er også gjennomgått flere ganger for å styrke tolkningene som er gjort.

Den eksterne validiteten dreier seg om man kan generalisere funnene til en større populasjon. I dette tilfellet, dreier det seg om funnene kan gjelde for alt reiseliv tilknyttet Dovrefjell-Sundalsfjella nasjonalpark. Dette kan vurderes gjennom en kritisk gjennomgang av utvelgesprosessen og om det finnes annen forskning som støtter funnene. Utvalget på fire aktører fra hver gruppe kan betraktes som lite og kan dermed ha gitt et skjevt utvalg. Likevel representerer aktørene ulike fylker og kommuner, ulik størrelse og tilbyr ulike tjenester, noe som kan styrke den eksterne validiteten. Bredde og variasjon ble vektlagt under utvelgelsen og funnene blir vurdert opp mot det som finnes av tidligere relevant forskning.

Reliabilitet, eller påliteligheten, tar for seg om det er praktiske ting ved selve gjennomføringen som kan svekke kvaliteten. Reliabilitet kan være vanskelig å teste i ettertid da alle intervju situasjoner er unike. En detaljert og strukturert beskrivelse av intervju prosessen kan styrke reliabiliteten sammen med en god, strukturert og anvendbar intervjuguide.

Validitet og reliabilitet har ligget i bakhodet under hele prosjektet. Et begrenset antall respondenter fra hver part, en uerfaren intervjuer kan bidra til å svekke kvaliteten, samtidig som det ut fra forutsetningene er gjort det beste ut av situasjonen, slik det er beskrevet i dette kapitlet.

4.6 Feilkilder

Feilkilder er ulike aspekter ved undersøkelsesprosessen som gjør at resultatene som fremkommer ikke gir et korrekt bilde av virkeligheten. Det er flere faktorer som kan fungere som feilkilde ved kvalitative undersøkelser. For det første kan intervjuereffekten påvirke resultatet gjennom at intervjueren påvirker respondenten på ulike måter. Dette kan være kroppsspråk, ansiktsuttrykk eller andre fysiske reaksjoner underveis i intervjuet. Min vurdering er at intervjuereffekten ikke representerer en feilkilde av betydning ved denne oppgaven. Samtidig er det vanskelig å undersøke dette, da det ofte kan foregå ubevisst. For det andre kan spørsmåleffekten påvirke resultatet, hvilket dreier seg om at respondenten kan påvirkes av hvordan spørsmålene stilles. Her er risikoen for feilkilder større enn ved intervjuereffekten i denne undersøkelsen. Ved flere tilfeller ble det spurt oppfølgingsspørsmål på sparket som ikke alltid var like gjennomtenkt i utformingen. Det kan tenkes at formuleringer her påvirket svarene til respondentene. Samtidig ble alle forhåndsplanlagte spørsmål stilt i opprinnelig form, så dette gjelder i så fall kun enkelte oppfølgingsspørsmål.

Begrensninger som kan knyttes til forskningsprosjektet, er at undersøkelsen ser på forholdet mellom kun to parter i et ellers komplekst og sammensatt bilde. Interessene i området er mange, både på forvaltningssiden og brukersiden som begge kan påvirke forholdet som studeres av ulik grad. På forvaltningssiden kan dette være kommuner, Statens Naturoppsyn, villreinsnemnder, fylkesmannen og lignende som også har forvaltningsoppgaver utenom nasjonalparkstyret. På brukersiden har man blant annet turgåere, jakt, fiske og landbruk som også har interesser i området. Alle disse interessene påvirker forholdet mellom reiselivet og nasjonalparkstyret av ulik grad, noe som er krevende å isolere i undersøkelsen. For å begrense omfanget av dette er utformingen av intervjuguiden og påfølgende analyse viktig.

4.7 Etiske avveininger

Etiske avveininger bør ligge i bakhodet under hele forskningsprosessen. Respondentens kompetanse til å delta, frivillighet, full informasjon, forståelse av informasjon som gis, privatliv og riktig presentasjon av dataene er her viktige stikkord (Jacobsen, 2005).

Etter min vurdering er alle respondentene kompetente til å delta da de er i stand til å svare på spørsmålene gjennom deres verv i nasjonalparkstyret eller gjennom å jobbe med reiseliv tilknyttet nasjonalparken i det daglige. Deltagelsen var frivillig, noe det ble informert om i skrivet de fikk på forhånd. Det ble også redegjort i detalj ovenfor respondentene for hvordan dataene ble behandlet både underveis og i ettertid og at ingen andre hadde tilgang til dataene.

Videre ble det ikke spurt om personlige spørsmål. Det er en mulighet for at man kan gjenkjenne respondenter gjennom utsagn og omtaler da området er preget av et begrenset antall aktører med særpreg. Videre er representantene i nasjonalparkstyret offentlige personer med valgte tillitsverv. Dette ble informert om og det er tatt hensyn til i arbeidet at muligheten til gjenkjenning skal minimeres uten at informasjon som er viktig for undersøkelsen utelates. Det bør være av største interesse å gjengi dataene så korrekt som overhodet mulig, så ikke omdømmet eller integriteten til respondentene berøres. Spesielt da miljøet rundt nasjonalparken er begrenset, er anonymisering så langt det er mulig, og en korrekt gjengivelse ekstra viktig.

5. Resultater

Det ble gjennomført til sammen åtte dybdeintervju under arbeidet med oppgaven. Det ble gjort fire intervjuer med nåværende representanter fra Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalparkstyre og fire intervjuer med reiselivsaktører i området. Fra forvaltningen sin side har to av respondentene lang erfaring, enten i nasjonalparkstyret eller fra lignende verv, mens to representanter har kort erfaring med denne typen verv. Alle representantene representerer ulike kommuner og politiske partier. I tabell 1 presenteres en oversikt over representantene.

Tabell 1: Oversikt over forvaltningsaktørene.

	Rolle	Erfaring	Annen rolle
Forvaltning 1	Varaordfører	Kort	Arbeidsutvalget
Forvaltning 2	Ordfører	Lang	Arbeidsutvalget
Forvaltning 3	Ordfører	Lang	Arbeidsutvalget
Forvaltning 4	Fylkesrepresentant	Kort	-

Reiselivsbedriftene representerer kommunene Oppdal, Dovre og Folldal og er av ulik størrelse. To betegnes som store aktører i området og de to betegnes som middels store. To av aktørene tilbyr overnatting som hovedtilbud mens to tilbyr ulike former for guidede turer og aktiviteter. Samtlige tilbyr opplevelser i nasjonalparken enten som hovedaktivitet eller sekundæraktivitet. Aktivitetene som tilbys i nasjonalparken av aktørene samlet er moskusguiding, toppturer, rideturer, fisketurer, fotosafari, fotokurs, samt indirekte ved utleie av utstyr. En oversikt over reiselivsaktørene presenteres i tabell 2 under.

Tabell 2: Oversikt over reiselivsaktørene.

	Hovedaktivitet	Sekundæraktivitet	Størrelse
Reiselivsaktør 1	Guiding/tur	Utleie	Middels
Reiselivsaktør 2	Overnatting	Guiding/tur	Stor
Reiselivsaktør 3	Overnatting	Guiding/tur	Stor
Reiselivsaktør 4	Guiding/tur	Overnatting	Middels

Ved bruk av sitater i oppgaven blir det henvist til forvaltning (nasjonalparkstyret) og reiseliv ved bruk av henholdsvis forkortelsene «F» og «R».

5.1 Lokale og nasjonale hensyn i forvaltningen

Forvaltningen

Holdningene blant respondentene til å la sentrale eller lokale interesser og prioriteringer legge premissene for verneforvaltningen, kommer lokal forvaltning og opprettelsen av nasjonalparkstyret til gode. Med andre ord ser respondentene positivt på en desentralisert beslutningsmyndighet i verneforvaltningen. Blant argumentene finner man blant annet at det er de som bor nærmest de aktuelle områdene som vet best hvordan de skal forvaltes:

«Med all respekt for at dette er et nasjonalparkområde og at vi er flere kommuner som samarbeider om det området, så jeg vil jo ha styringa ned på lavest mulig nivå, og tenker at det er jo vi som best vet hva som skjer på Dovre, hvilke utfordringer vi har der og hva som skjer i området. Ikke sånne byråkrater som sitter på kontor i Oslo og aner knapt hva vi snakker om.»
(F1).

Til tross for en uttrykt støtte til lokal forvaltning og desentralisering av makt, peker imidlertid flere på at desentraliseringen av makt etter deres syn ikke er gjort i stor nok grad da man er for strengt regulert av ytre rammer lagt av forvaltningsnivåer over dem:

«Jeg synes ikke modellen helt svarer til forventningene. Jeg synes det skulle vært gitt mer rom til lokalt skjønn om du mener noe med at fylkespolitikere og ordførere land og strand rundt skal bruke tid på det her, så må det oppleves som meningsfullt og at du faktisk har litt rom til å bruke skjønn altså. Selvfølgelig innenfor forskrifter og planer og hva det måtte være» (F3).

Respondenten over uttrykker misnøye med at styret har for lite rom til å bruke skjønn, noe som igjen gjør at arbeidet ikke oppleves like «meningsfullt». Vedkommende uttrykker også flere ganger misnøye med at andre instanser overprøver vedtakene som nasjonalparkstyret tar og hevder at beslutningsmyndigheten har blitt innskrenket flere ganger i årenes løp. Samtlige ønsker seg mer beslutningsmyndighet, med unntak av en respondent som ønsker enda strengere føringer fra nasjonalt hold for å styrke vernet:

«... jeg ville jo foretrukket at man hadde litt strengere retningslinjer fra staten til nasjonalparkstyrene. (...) Det går spesielt på vern, fordi det nasjonalparkstyrene og nasjonalparkene som en slags verneinstitusjon gjør nå, det er å bremse utbygging veldig. Men det bygges fortsatt ut» (F4).

En av de andre respondentene ytret et ønske om at man kunne flytte mere kapasitet fra Miljødirektoratet og ut i distriktene nærmere arbeidsoppgavene. Til tross for denne

begrensningen, ser respondenten positivt på lokal forvaltning og er positivt innstilt til å gjøre det beste ut av de rammene man har:

«Det er 50 personer ikke sant i direktoratet som jobber med nasjonalparker liksom. Da er spørsmålet "javel, kunne de vært utnyttet mer i den praktiske verden?". Så sanne ting kan det gjøres mye med. Men nå er jeg sånn innstilt jeg at man må jobbe ut ifra de rammene man har, og det er klart at lokal forvaltning er et gode som jeg håper virkelig man ikke gjør noe med».
(F2).

Blant de meningene som taler imot desentralisering av beslutningsmyndighet, trekkes nærheten representantene i nasjonalparkstyret kan ha til ulike interesser frem. Det som er interessant her er at en annen representant uttaler seg om det samme temaet, men ser heller på nærheten mellom lokalsamfunnene og beslutningstagerne som en fordel. Her har vi altså delte meninger om nærheten til representantene i styret er en fordel eller ulempe:

«Men jeg synes det også ligger en fare i at det er for kort vei mellom interessene og beslutningstagerne. De er for tett på hverandre. La oss si at du har et veldig godt forhold til noen, hva skal vi si, innflytelsesrike medlemmer da, så kan de alltid tippe en sak i din favør, og det mener jeg er et problem» (F4).

«Selv om det er store kommuner her så er det jo ikke så masse folk det er snakk om. Så det er nesten alltid noen som kjenner, eller vet om, eller har sett eller.. jeg mener at det er en styrke da. Direkte uhildet blir du ikke men jeg mener det er en styrke i den lokale forvaltninga, som er bra» (F3).

Det skal her påpekes på at representanten «F4» tidligere har uttalt å ikke ha hatt kontakt med reiselivet, mens «F3» har blitt kontaktet på flere ulike måter. Respondenten som ikke har hatt kontakt med reiselivet, ser en fare i at det blir for nært, mens respondentene som har hatt en del kontakt, ser det som en styrke.

Oppsummert er de fleste respondentene fra forvaltningen svært positive til å forvalte verneområdene i henhold til lokale interesser og prioriteringer, men uttrykker at det ikke er delegert hverken nok beslutningsmyndighet eller ressurser ned til nasjonalparkstyret. Representantene ønsker seg også flere oppgaver, spesielt rettet mot utvikling av reiseliv. Videre er oppfatningene delt i om nærhet mellom beslutningstagerne og lokale interesser er en fordel eller ulempe.

Reiselivet

Reiselivet har en enstemmig mening om at beslutningsmyndigheten bør ligge på et lokalt nivå. Flere begrunner det med at fjellområdene tradisjonelt sett har blitt forvaltet lokalt gjennom fjellstyrer og lignende uten stor statlig innblanding. Det pekes ofte på at når fjellområdene ble forvaltet lokalt tidligere, var det aktører som hadde behov for fjellet gjennom beiting, jakt og fiske blant annet som selv forvaltet. Det at de hadde behov for ressursene fjellet tilbød, gjorde at de var avhengig av en god forvaltning:

«Jeg synes det er bra at det går litt tilbake til lokal forvaltning, for det har jo blitt forvaltet lokalt i alle år før fylkesmannen, og de klarte jo faktisk også da å ta vare på fjellet, så det synes jeg jeg er fint. Jeg tror kanskje man må bo her for å forstå hvordan det er. Det er vanskelig å sitte på et kontor et annet sted og bestemme hvordan ting skal fungere» (R4).

Det uttrykkes også frustrasjon over at staten kommer inn og «båndlegger» den tidligere forvaltningen som de opplever var vellykket, nettopp fordi ulike aktører i området har forvaltet fjellet i et bærekraftig perspektiv:

«Her har bygdene tatt godt vare på fjellet i generasjoner, i årtier, fordi de har hatt nytte av det. For de bruker fjellet til beiting, til jakt, sanking.. og forvaltet det på en måte som gjorde at de kunne gjøre det neste år også. Fornuftig og riktig allokering av de verdiene som ligger i fjellet. Så kommer da statsmaktene inn, og båndlegger dem, og lager da nye regler for hva du kan og hva du ikke kan» (R2).

Det er en gjennomgående faktor i svarene på flere spørsmål at nasjonale myndigheter på ulike nivå har stor innflytelse i forvaltningen. Det uttrykkes fra flere respondenter at de tror, og delvis vet, at nasjonalparkstyret opplever en del begrensninger fra nasjonale hold. Som tidligere nevnt, opplever reiselivsaktørene at nasjonalparkstyret ønsker de godt, men at de begrenses av nasjonale føringer og restriksjoner.

«Jeg tror det er mere statlig styring nå jeg (...) Det er regler som blir lagt på fylkesmanns- og regjeringsnivå om hva som er lov og ikke lov. (...) Det at det blir mer og mer lokalstyre det stemmer ikke helt etter mitt syn hvertfall» (R3).

Flere respondenter uttrykker imidlertid forståelse for at nasjonalparkstyret blir overprøvd av forvaltningsnivåer over dem, som vi ser i sitatet under. Sitatet poengterer ytterligere at det er forvaltningsnivåer over nasjonalparkstyret som legger begrensninger:

«Nå er det ikke den lokale forvaltningen som er verst, men man blir jo overprøvd hele tiden, og da blir en litt sånn at man vet ikke helt hva man skal gjøre, for det er ikke noe vits hva man gjør, for det stopper hos fylkesmannen uansett» (R4).

Også reiselivet er i likhet med respondentene positive til å ha verneområdeforvaltningen på et lokalt nivå, og flere forstår at nasjonalparkstyret begrenses i utøvelsen som følge av føringer og regler fra høyere forvaltningsnivåer. Bakgrunnen for at reiselivet foretrekker lokal forvaltning er at man ser tilbake til tiden hvor fjellområdene ble forvaltet av de som var avhengig av dem, altså før områdene ble vernet. Nærhetsprinsippet om at områder bør forvaltes av de som er dem nærmest står sterkt.

5.2 Nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom

Forvaltningen

På spørsmålene hvor respondentene blir bedt om å beskrive nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom, presenterer det svært ulike redegjørelser. Samtlige nevner at ivaretagelse av verneverdiene er en sentral del av forvaltningsoppgaven deres, men utover det kom det ulike forklaringer. En respondent valgte en generell vinkling på svaret med fokus på saksbehandling:

«Det handler jo om å fatte demokratiske forankrede beslutninger i prinsipielle spørsmål. Mindre prinsipielle, eller mer rutinemessige, beslutninger, delegeres til arbeidsutvalget» (F4).

En annen valgte å fokusere på at det er mange interesser i et så stort verneområde og at nasjonalparkstyret dermed fungerer som et samarbeidsorgan for disse for å sørge for at alle blir hørt. I motsetning til de førstnevnte, går den tredje inn som den eneste som nevner reiselivet på spørsmålet om nasjonalparkstyrets rolle. Vedkommende presiserer også som den eneste at nasjonalparkstyret er en oppgaveoverføring fra fylkesmannen:

«Det er rett og slett en oppgaveoverføring fra fylkesmennene til nasjonalparkstyrene (...) Selv om det ikke står direkte i oppdraget til forvaltningsstyret så er det noen som ihvertfall er en veldig sterk premissleverandør for premissutvikling, og der ligger jo reiselivsaspektet» (F2).

En annen uttrykker misnøye med nasjonalparkstyrets rolle og sammensetning under besvarelsen gjennom å stille spørsmål med hvor folkevalgt styret egentlig er når det oppnevnes av Miljødirektoratet. I tillegg uttrykker respondenten misnøye med at oppgavene har blitt færre med årene:

«Men jeg synes det er mer og mer hovedfokus på ivaretagelse av vernehensyn og den forvaltningsmessige biten» (F3).

Vedkommende forklarer at de under forsøksperioden hadde ansvar for deler av planarbeidet, utviklingsperspektivet og verneforvaltning, men sitter nå igjen med hovedsakelig verneforvaltningen. Respondenten stiller spørsmål ved modellen og organiseringen ettersom

han opplever at oppgaveporteføljen er for liten og ønsker dermed en utvidet rolle. Enkelte går mer detaljert til verks, og oppfatter handlingsrommet som relativt stort ut fra de rammene som er satt, slik det synliggjøres i disse utsagnene:

«Nasjonalparkstyrene forvalter på en måte det som nasjonalparkene representerer. Der har ikke noe med rovdyrforvaltning å gjøre, de har heller ikke noe med sånn bestandsforvaltning av rein å gjøre, men alt det andre har jo egentlig nasjonalparkstyret ansvaret for. Det går på ferdselspolitikk, de lager forvaltningsplaner og det er de som legger rammene for bruk og vern» (F2).

«Vi er jo bundet litt på hender og føtter. Vi har en del vi skal forholde oss til. Sånn som jeg har forstått det, så er det villrein, fjellrev, moskus og faunaen i Dovrefjell vi har hovedfokus på» (F1).

Representanten F2 oppfatter handlingsrommet som relativt stort innenfor de rammene som er satt sentralt, mens representanten F1 opplever det som mindre, basert på rammene de forholder seg til. På spørsmål om hvordan representantene opplever handlingsrommet, opplever tre av representantene at det er begrenset av ulike grunner. Lovverk og forskrifter nevnes av to, mens overprøving av SNO og høyere forvaltningsnivåer nevnes av en tredje. Den fjerde opplever handlingsrommet som stort, men at det begrenses av mangel på ressurser i form av administrasjon og økonomi:

«Jeg synes det er stort. Det synes jeg. Men det er mye snakk om økonomi, at det er en del prosjekter vi har lyst til å gjennomføre, eller som vi har satt i gang tidligere som er strammet opp på grunn av ressursmangel eller kapasitetsmangel hos Miljødirektoratet eller nasjonalparkforvalter» (F4).

Respondenten over uttrykker senere at han ønsker det hadde vært mindre gjennom mer statlig innblanding ovenfor vernet.

Med tanke på nasjonalparkstyrets mandat, er det altså sprikende forklaringer fra representantene i nasjonalparkstyret. Dette gjelder også for handlingsrommet, hvor de er delt i om det er stort eller lite, og i hvordan det eventuelt burde være. Samtlige opplever at handlingsrommet hemmes av for lite ressurser, både økonomisk og administrativt, hvilket fører til at man ikke får spilt på hele handlingsrommet.

Reiselivet

Det ble også spurt om hvordan reiselivsaktørene opplever nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom. Her var det vekslende og mer vage svar og svarene ble ofte rettet mot konkrete

eksempler de har i møte med nasjonalparkstyret. Ingen av svarene gikk veldig detaljert inn i hva som er nasjonalparkstyrets mandat, og det var en stor spredning i retningen svarene tok. Om det skyldes uvitenhet eller spørsmålsstillingen, er noe uvisst, men det fremstår som om det er uklart for flertallet av reiselivsaktørene:

«Kjære meg. (...) Det der er jo et ganske stort spørsmål da» (R2).

Flere av svarene på dette spørsmålet starter også nølende, noe som forsterker antagelsen om at det er uklart for reiselivet hva som er nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom:

«Ja, si det... Rollen deres er jo... det er jo å forvalte og rettlede oss og gi oss regler å følge» (R4).

Ikke uventet tyder dette på at det er uklart for enkelte aktører hva som egentlig er handlingsrommet og mandatet til nasjonalparkstyret. Det er rimelig å forvente at reiselivsaktørene kjenner mindre til mandatet enn de som selv sitter i nasjonalparkstyret. Enkelte respondenter hadde dog en mer detaljert oppfatning av mandatet til nasjonalparkstyret:

«De forholder seg til forvaltningsplanen og kan gi dispensasjoner inntil en viss grad så langt forskriften tillater, og det er definert der da» (R1).

Andre gikk rett på å redegjøre for andre aspekter ved rollen til nasjonalparkstyret enn det rent formelle og praktiske. Alle reiselivsaktørene er positive til konseptet med lokal forvaltning, men flere setter tvil med hvor lokal den egentlig er, også ved besvarelsen av spørsmålet om mandatet og handlingsrommet til nasjonalparkstyret:

«Jeg skjønner jo hva de har å jobbe med og... De har jo for så vidt en litt utakknemlig jobb tror jeg, fordi de får jo noen føringer fra fylkesmannen som kanskje ikke er så populære i lokalmiljøet. (...) De prøver jo å gjøre så godt de kan ut ifra de føringene de har fått da. Så tanken er jo god, men jeg vet ikke om de får gjort så mye. Fordi selv om de gjør ganske enstemmige vedtak så blir det overstyrt nede på fylkesmannens miljøvernavdeling og kanskje også nede på direktoratet» (R3).

Oppsummerende er inntrykket at reiselivsaktørene ikke har noen entydig og samstemt oppfatning av nasjonalparkstyrets handlingsrom og mandat, noe som ikke er uventet. Det at det er vanskelig å finne en samstemt oppfatning, kan også være interessant i seg selv i form av at handlingsrommet og mandatet fremstår som uklart for reiselivet. Dette tyder på at nasjonalparkstyret har en jobb med å tydeliggjøre hva de jobber med og hvilke rammer de jobber innenfor ovenfor de berørte partene.

5.3 Medvirkning og samarbeid ved lokal forvaltning

Et bedre samarbeid og flere lokale hensyn inn i forvaltningen var en av formålene ved innføringen av den lokale forvaltningsmodellen. Dette ble også utpekt som et av hovedfokusene i denne oppgaven og det ble spurt en rekke spørsmål om dette temaet. Ofte viste det seg at det ikke var nødvendig å stille alle spørsmålene i intervjuguiden da noen viste seg å være overlappende eller at svar ga svar på spørsmål som fulgte lengre ned i intervjuguiden.

Forvaltningen

To av respondentene har kort erfaring fra nasjonalparkstyret og har dermed lite erfaring rundt samarbeid med næringsaktørene, men peker på det rådgivende utvalget, høringsrunder og direkte, uformell kontakt med representanter som muligheter for samarbeid. Representantene F1 og F4, som er sitert under, har selv ikke hatt kontakt med reiselivet hverken direkte eller i møtevirksomhet, men opplever at lederen og nasjonalparkforvalterne blir kontaktet:

«Det er kanskje litt lettere å spørre lederen om tenker jeg, av nasjonalparkstyret, fordi det er han som har den kontaktrollen. Men jeg har jo ikke sett reiselivet på de møtene jeg har vært på» (F1).

«... det er ingen som har tatt kontakt med meg, ihvertfall. Men jeg tror nok at styrelederen og arbeidsutvalget blir kontaktet en del, og for øvrig også forvalterne» (F4).

Blant de to andre som har lengre erfaring er det en konsensus om at reiselivet har gode muligheter for å bli hørt, uten at de nødvendigvis blir tatt hensyn til i alle saker. En av respondentene forklarer det slik:

«Jeg tror nok ikke det er at man ikke blir hørt, jeg tror det heller er at man er uenig i en beslutning, og da sier man kanskje at man ikke er blitt hørt da. «Hvis ikke det blir som jeg vil, så har jeg ikke blitt hørt». Men du er jo selvfølgelig blitt hørt, men noe av det du har sagt er kanskje ikke tatt hensyn til» (F2).

Den samme respondenten etterlyser flere arenaer for medvirkning og samarbeid med reiselivet for å gjøre forvaltningen mer forutsigbar gjennom at man i disse foraene kan hjelpe til med å avklare spørsmål reiselivet eventuelt skulle ha. Respondenten kaller dette eksempelet for en type «aktiv forvaltning», hvor man møtes for å diskutere med gjensidig respekt for hverandre.

Utover de etablerte mulighetene gjennom høringsrundene og det rådgivende utvalget, er det ingen andre etablerte, formelle kanaler for medvirkning og samarbeid. En respondent trekker dog frem flere uetablerte og uformelle former for kontakt som vedkommende tilsynelatende

opplever ofte. Enten det er folk som møter på kontoret eller tar kontakt på telefon, er dette former for medvirkning og samarbeid respondenten peker på. Dette er ifølge respondenten et typisk kjennetegn i mindre distriktskommuner som er en fordel. På spørsmål om hvordan respondenten opplevde at terskelen er for reiselivet å ta kontakt med styret, svarte respondenten følgende:

«... i hvert fall lokalt, så hvis man ser på oss som sitter her, det vil nok sikkert variere litt fra sted til sted, men hvis man ser her på Dovrefjell så sitter det jo et knippe ordførere da og for oss ordførere i distriktskommuner så springer folk inn og ut om det er noe, tar en telefon (...) den viktigste kanalen for å prate med folk er jo nesten Messenger, ikke sant. Så den terskelen tror jeg lokalt er lav» (F3).

Messenger, som F3 peker på ovenfor, er en meldingstjeneste knyttet til det sosiale mediet Facebook. En annen representant peker på muligheten gjennom høringsrunder. Denne representanten peker også på at de forventer at de som er berørt sender inn innspill:

«Generelt i forvaltning så er det jo høringsrunder på planer og da forventer vi jo at de som har innspill sender inn sine innspill, så er det da hvorvidt man hører de innspillene eller ikke da» (F1).

Mulighetene gjennom høringsrunder og det rådgivende utvalget er noe representantene i styret peker på. Utover dette peker alle representantene på at det er ingen andre etablerte, formelle kanaler for medvirkning annet enn at man tar direkte kontakt med enkeltrepresentanter på ulike måter. Som vi ser over gjøres dette i ulik grad da noen aldri har hatt kontakt med reiselivet mens andre har mye kontakt. Samtidig uttrykker to av representantene forståelse for at reiselivet kan oppleve å bli lite inkludert. Verneplanen for det nedlagte skytefeltet på Hjerkinndratt opp som eksempel av samtlige i forvaltningen, hvor det pekes på høringsrundene og prosessene med medvirkning som har vært der.

Reiselivet

Flere av respondentene i nasjonalparkstyret uttrykker forståelse for at det er tidkrevende å holde seg oppdatert på høringsrunder og å lese seg opp på saker samtidig som man har sine fulle hyrer med å drive bedrift, noe også reiselivsaktørene selv uttrykker tydelig:

«Det som er, er at det vi ser når vi holder på med det planene som er lagt og sånne ting og, det er ikke bare en, ikke sant, til oss så er det så mange så det tar mye tid da, og følge med på. (...) Både det her og følge opp gangen i ting og det å hele tiden skulle sette av møtetid, sette seg ned

å skrive innspill for eksempel til verneplaner og diverse. Det er egentlig mer enn nok å drive det vi driver på med og huske på hvilke plikter vi har da» (R4).

«Forvaltningen og byråkratiet bryter og misbruker posisjonene sine, og det er klart at hverken landbruket eller reiselivet har ressurser, penger eller mulighet til å påvirke det her» (R1).

Samtlige mener at terskelen for å ta kontakt er lav, og at de blir forespurt om å delta i ulike prosesser gjennom blant annet møtedeltakelse. På spørsmålet om hvordan terskelen er for å ta kontakt med nasjonalparkstyret, oppleves den som lav:

«Jeg føler ikke behov for det. Jeg har ikke noe å snakke med dem om fordi du føler deg ikke invitert til å gjøre det. Det er to verdener. De sitter jo med sine ideer, tanker og meninger (...) Altså du får sikkert fysisk møte dem hvis du ber om det, men det er vel omtrent som å prate med veggen vil jeg tro. Jeg kjenner jo flere av dem en-til-en, og prater med de, og diskuterer og prøver å nå gjennom men det oppleves som om du bare blir stemplet som en dumming når du forsøker å si noe som helst» (R2).

«Terskelen for å ta kontakt er lav. De lette å ta kontakt med og er egentlig greie sånn sett» (R3).

Som vi ser over har respondentene god kjennskap til flere i nasjonalparkstyret og terskelen for å ta kontakt oppfattes som lav, misnøyen ligger i at de opplever at innspillene ikke blir tatt hensyn til. De samme respondentene opplever at de aktivt blir forespurt om å medvirke i utforming av nye planer gjennom møter og andre former for medvirkning, men opplever ikke at medvirkningen fører med seg så mye:

«Du sitter der i møter og kommer med dine synspunkter og de argumenterer imot, og de forandrer ikke verneplanen sin da» (R3).

Eksempelet om verneplanen for Hjerkins skytefelt trekkes fram av flere, da den var aktuell i intevjuperioden. Dette støttes av en tredje respondent som også opplever mulighetene for medvirkning som god, men som også opplever at det ikke fører så langt:

«Du får de samme argumentene hver gang, så til slutt føler du at du snakker for døde ører. (...) Det er denne utpiningen som man føler, at man går på møter og du må nesten mase for å få med det man har sagt i referat, fordi det virker som om det du har sagt ikke betyr noe i det hele tatt. Det blir en sånn evig kamp da, også er det jo den som er sterkest og holder ut som får viljen til slutt. Vi er jo ikke lønnet for å sitte i disse møtene en gang, det er jo alle andre» (R4).

Det er en konsensus blant respondentene at det er gode muligheter for å komme med innspill, men at man ikke opplever å få gjennomslag, blant annet nevnes det at det er et opplevd misforhold mellom forvaltningssiden og reiselivet på mange møter som en utfordring. Dette

forklares grundigere gjennom at man er svakere i antall og ikke har tid til å forberede seg godt nok. Det var et uttrykt formål at medvirkning og samarbeid skulle styrkes ved den lokale forvaltningsmodellen. To aktører opplever at de ikke har merket noen endring på spørsmålet om den lokale forvaltningsmodellen har gitt noen endringer med tanke på samarbeid:

«Nei. Hele tiden som næringsdrivende så har jeg følt veldig sterkt at de prosessene som har foregått når det gjaldt planlegging og forvaltning av områdene, har pågått ved siden av næringsaktørene i området. (...) Likevel er det sånn at hvis 20 er innkalt til et møte så er 18 av de ansatte i det offentlige på en eller annen måte, også er det to næringsaktører. Du får jo ikke gjennomslagskraft uansett hva du sier» (R2).

«Jeg har ikke merket noe nei. Nei. Egentlig ikke» (R4).

De to andre respondentene svarer at de ikke har grunnlag for å svare på om det er blitt bedre etter innføringen av den lokale forvaltningsmodellen.

Reiselivet opplever som vist ovenfor at de har flere muligheter til medvirkning og er deltagende på ulike måter, men de føler samtidig at innsatsen gjennom møter og andre former for medvirkning i liten grad fører til endring i favør reiselivet. Dette har ikke endret seg etter innføringen av den lokale forvaltningsmodellen ifølge de som hadde grunnlag for å svare på det. De føler samtidig at terskelen for å ta kontakt med representantene i nasjonalparkstyret er lav og at de er enkle å få kontakt med.

5.4 Muligheter for næringsutvikling ved lokal forvaltning

Forvaltningen

Næringsutvikling tilknyttet nasjonalparken ønskes fra både representantene i nasjonalparkstyret og reiselivsaktørene. En uttrykt misnøye fra flere i nasjonalparkstyret er at mulighetene og handlingsrommet de har til å legge til rette for næringsutvikling er for få, noe som også kom til syne under avsnitt 5.2. Dette begrunnes med et begrenset mandat, men også som et resultat av feil fokus fra overordnede myndigheter:

«Jeg føler at i hvert fall Miljødepartementet og MD ikke tar helt på alvor, og har ikke helt rett fokus på, hva reiselivsutvikling er for noe. Jeg mener at generelt får vi ikke utnyttet nasjonalparkene og verneområdene på en god måte, med tilrettelegging i randsonene, og jeg føler heller ikke at nasjonalparkstyrene får lov til, eller har mulighet til å jobbe ordentlig med denne tematikken» (F3).

Representanten over uttrykker også misnøye med at styrene har fått mindre og innskrenket makt over tid. Under forsøksperioden hadde de også enkelte utviklingsoppgaver som man nå er blitt fratatt ifølge representanten. Nå oppleves det slik at retningen heller mer og mer mot at man blir et rent forvaltningsstyre som skal sikre verneverdiene, og ikke et styre som også kan jobbe med reiselivsutvikling. Respondenten etterlyser derfor at det tas grep for å gi nasjonalparkstyret mer myndighet opp mot reiselivsutvikling:

«Også tror jeg nå, og mener, at man kunne tatt noen grep i nasjonalparkstyrene, gitt litt mer midler, litt mer myndighet, litt større ansvar for det med randsoner og tilrettelegging for næringsvirksomhet så kunne og nasjonalparkstyret fått en helt annen og mer positiv utviklingsrolle inn mot reiseliv» (F3).

En annen representant peker på en pragmatisk tilnærming hvor fokuset rettes mer mot en integrert form av bruk og vern. Respondenten fokuserer på de generelle aspektene i motsetning til respondenten over (F3) som går mer detaljert til verks og fokuserer på organisering og delegering tilknyttet næringsutvikling:

«Jeg er veldig lydhør for det NINA og SNO sier og rapportene som kommer fra dem, men jeg er nok litt sånn pragmatisk til det og prøver å tenke sånn at i et så stort område så må det være plass til alle (...) Så jeg synes det er viktig at flest mulig kommer seg ut og bruker fjellheimen, selvfølgelig ikke på bekostning av, men kanskje sammen, med villreinen, moskusen, fjellreven og alt det vi har» (F1).

På spørsmålene tilknyttet næringsutvikling, trekkes også forholdet mellom organisert og uorganisert ferdsel frem. Organisert ferdsel fremheves som det foretrukne i trafikkerte områder, samtidig som det er en bred konsensus om at allemannsretten bør bestå. Man foretrekker altså organisert ferdsel foran uorganisert ferdsel, men ønsker ikke, og kan ikke, gjøre noe med allemannsretten:

«Vi skal ikke legge begrensninger på allemannsretten, og vi skal ikke legge begrensninger på dette med jakt/fiske/friluftsliv» (F2).

«Jeg tenker at organisert ferdsel er det beste i verneområder, særlig i trafikkerte områder, men hvis man følger visse forhåndsregler så trenger det ikke være noen begrensning for uorganisert ferdsel heller» (F4).

Organisert reiseliv er altså å foretrekke av forvaltningen, men de mangler midler og myndighet fra forvaltningsnivåer over dem til å jobbe aktivt med reiseliv. De jobber med tilrettelegging og

legger en del premisser, men jobber lite med utvikling direkte ovenfor reiselivet. Dette som en følge av et begrenset handlingsrom og manglende fokus fra overordnede myndigheter.

Reiselivet

På generell basis, opplever reiselivsaktørene at mulighetene for å drive reiseliv er blitt mer krevende. Av årsaker som nevnes er blant annet framveksten av antall verneområder, misforhold opp mot andre hensyn og statlige begrensninger. Det understrekes fra flere respondenter at de ikke er imot vernet, da de er for å ta vare på de verdiene nasjonalparkene representerer, men de er skeptiske til er begrensningene vernet legger:

«Jeg tror ingen av oss som driver her oppe med turisme er imot å ta vare på ting, det er ikke det som er greia. Jeg bare føler at det må være åpning for å kanskje samarbeide om en middelvei så vi ikke stenger for utvikling» (R4).

«Vi er jo ikke imot vern og fredning og mot å ta vare på de flotte verdiene som ligger i nasjonalparken, men vi er bare veldig skeptiske og kritiske til den måten det blir gjort på og de føringer som ligger i forbudspolitikken. Altså det legges ikke til rette, men det forbyr aktivitet. Og det synes vi er helt feil» (R2).

Begrepet «forbudspolitikken» som omtales i sitatet over tas også opp av flere respondenter, dog gjennom andre omtaler. Det respondenten over henviser til dreier seg om at det må søkes tillatelse hos nasjonalparkstyret for organisert ferdsel som kan påvirke miljøet i verneområdet. Det pekes på flere aspekter ved denne ordningen som gjør situasjonen krevende for aktørene. Et aspekt som ofte trekkes frem er at saksbehandlingen kan ta lang tid, noe som ifølge aktørene gjør markedsføring krevende og situasjonen uforutsigbar. Man er ofte avhengig av å kjøre markedsføring gjennom høsten og vinteren før sommersesongen, men dette kan være risikabelt da det hender man ikke får svar på søknadene før tett opp mot våren:

«Nå er det jo det at, hvis du skal arrangere turer da, for eksempel innover der [peker ut vinduet] og søker om fritak fra vernebestemmelsene, som man på en måte har anledning til å få, så søker du kanskje i den tid man skal begynne å annonsere og det er jo gjerne før jul, hvor du markedsfører turene, altså for å få solgt inn, men du får ikke svar før kanskje i Mai om du får lov» (R3).

«Før så kunne jo vi plutselig få en gruppe som ønsket å dra på tur fra her til [stedsnavn] for eksempel. Og vi kunne si "ja, det gjør vi", og nå må vi sende inn søknad også kan du risikere at det tar seks måneder før du får et svar. Også må du si nei til den gruppa for du vet ikke» (R4).

Det skal her bemerkes at begge respondentene ovenfor også bedriver aktivitet i andre verneområder enn Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark som er søknadspliktig, noe som betyr at utsagnene ikke nødvendigvis er fullt ut gjeldene for situasjonen på Dovrefjell, selv om inntrykket er at de snakket på generell basis uten å skille mellom verneområder. På spørsmål om de har måttet avlyse aktiviteter på grunn av lang saksbehandlingstid ble svaret at de heller har måttet gjøre om opplegget. En annen peker på det at det er et forbud man må søke dispensasjon fra, og ikke en ordning man kan søke tillatelse til, gir en utfordring «mentalitetsmessig»:

«Det er jo noen lovverk her også som må snus rundt på. Du skal ikke søke dispensasjon fra et forbud, du skal søke om tillatelse til å drive med noe. Det er mentalitetsmessig helt forskjellig. Så den ville jeg snudd rundt på, og sagt at: «ja, her er vi glade for at noen driver organisert virksomhet, det skal du ha lov til, så lenge du ikke bryter de reglene som er eller opptrer på en uforsvarlig måte i en nasjonalpark»» (R2).

Dette kan også henge sammen med at flere representanter, både fra forvaltningen og reiselivet, peker på at det er de som driver organisert som kan styres, fri ferdsel er det vanskeligere å styre på grunn av allemannsretten. Man peker derfor fra begge sider på at man burde flytte trafikk fra de som utøver fri ferdsel over på organiserte aktiviteter:

«Og på toppen av det hele så er fylkesmannen og disse folka så opptatte av at de skal stoppe enhver ferdsel at de ikke vil ha organisert ferdsel! Men da kan de ihvertfall inn å styre, og bruke hodet» (R1).

«Så synes jeg kanskje at det blir litt urettferdig, men det er jo på grunn av allemannsretten, så blir vi de som det går an å kontrollere. Alle de andre 80 prosentene, de kan man ikke gjøre noe med» (R4).

Ingen av aktørene uttrykker at de ønsker å skrote allemannsretten til fordel for de organiserte, men det handler om hvilke tiltak man gjør for å få flere til å benytte seg av de som driver organisert reiseliv. Til tross for at forvaltningen uttaler at organisert ferdsel er å foretrekke, opplever en reiselivsaktør at forvaltningen ikke kan ta allemannsretten, og dermed går etter de man kan kontrollere:

«Forvaltningen sier jo at det er allemannsretten de egentlig er ute etter å ta, men den kan de ikke ta, så derfor tar vi dere i stedet» (R3).

Mer fokus på utdanning og sertifisering av guider nevnes av to reiselivsaktører som et virkemiddel. Dette vil ifølge respondentene være med på å luke ut useriøse aktører samtidig

som det blir mer attraktivt for besøkende å benytte seg av organiserte aktiviteter heller enn å ferdes fritt. Det er imidlertid et delt syn i hvor stort omfanget av fri ferdsel opp mot organisert ferdsel vil være i fremtiden, blant annet på grunn urbaniseringstrenden som preger samfunnet. Følgende utsagn kom på bakgrunn av respondentens oppfatning av at flere vil bo i byene og dermed være mindre vant med fjellet:

«Den guidede turvirksomheten det tror jeg er en vekstnæring. Men hvis det legges for store begrensninger, og de fortsetter å legge de begrensningene som er på slike aktiviteter, så vil det bare bli borte av seg selv» (R2).

Utover utsagnene over peker også her flere på at det er faktorer på forvaltningsnivåer lenger opp som er avgjørende for å drive næring:

«Det største problemet til reiselivet, er at vi ikke har noen avdelinger hos fylkesmannen som jobber kun med næring» (R3).

«Også har vi jo en del rammebetingelser å forholde oss til fra staten og sine stadige nye påfunn, hvor de begrenser utøvelsen i parken. Og det er jo litt pussig at de som driver organisert og lever av det her, faktisk er de som blir skviset ut av myndighetene» (R1).

Respondenten F1 i utsagnet over peker også i intervjuet på at miljøvernavdelingen hos fylkesmannen har mange ansatte hvor jobben deres er å jobbe med verneforvaltning, noe som fører til at reiseliv og næringsutvikling automatisk havner i bakleksa ifølge vedkommende. Som vi ser betegner respondenten det som «det største problemet til reiselivet». Stadig nye begrensninger og nedlegging av stier, trekkes frem som ledd i stadig flere begrensninger. Den historiske bruken av fjellet trekkes også frem, da man har liten forståelse for at forvaltningen ønsker å legge ned stier som er blitt brukt i århundrer:

«Vi opplever jo det at det strammes inn og strammes inn, og at man legger ned stier, forsøker å gjøre det, der folk har gått i århundrer innover fjellet, så legger de ned stier» (R2).

Synet på mulighetene for næringsutvikling har noen fellestrekk blant reiselivet og nasjonalparkstyret. Dette gjelder spesielt at nasjonalparkstyret har for lite utviklingsoppgaver som et resultat av nasjonale føringer. Nasjonalparkstyret opplever det som en utfordring at de ikke får drive med utviklingsoppgaver, noe også flere av reiselivsbedriftene ser ut til å forstå. Videre peker derfor flere av reiselivsbedriftene på at det er nivåer lenger opp som gjør næringsutvikling utfordrende, hvor spesielt fylkesmannen trekkes frem. Organisert ferdsel trekkes også frem som det alternativet som er å foretrekke foran fri ferdsel, da den kan styres, men utfordres ved at allemannsretten ikke kan røres. Dette fører til at enkelte reiselivsaktører

opplever at de blir et «offer» da de er enkle og styre, til tross for at organisert ferdsel foretrekkes med tanke på verneverdiene.

5.5 Fremtidsutsikter

Forvaltningen

Representantene fra forvaltningen er ensidige positive med tanke på fremtiden til reiselivet i nasjonalparken, med unntak av en representant som uttrykker at turister som blir stadig mer nærgående ovenfor dyrelivet kan bli en utfordring. Vedkommende peker også på at den teknologiske utviklingen med at turister blir mer opptatt av å dokumentere heller enn å oppleve, kan true dyrelivet. Representanten er også opptatt av utviklingen tilknyttet skytefeltet på Hjerkinng og oppryddingen som foregår der.

«Jeg opplever at det er jo en del opprydding og sånn i området, så det er veldig positivt. (...) Ellers er det jo en generell trend i samfunnet at vi har en estetisering, at det handler om hvordan ting ser ut, at det handler om landskapet, om iscenesettelse av seg selv i landskapet da. Gjerne i form av selfier og sånn, og det har også vært noen episoder med veldig nærgående fotografer som har forstyrret, eller vært i fare for å forstyrre dyrene der oppe, og det kan bli et problem. (...) Det er noen trender som har mye å gjøre med teknologi og hvordan vi lever med teknologi, som økologien ikke er med på» (F4).

De resterende representantene ser positivt på framtidutsiktene. Organisert reiselivet trekkes frem som en vekstbransje respondentene har tro på i fremtiden. Det nevnes at potensialet på dette området er stort, og at man ikke står i fare for å nærme seg en bæreevne for området med tanke på trafikk enda.

«Jeg ser jo bare at de siste årene så har dette med det organiserte reiselivet tatt av voldsomt. Og det er jo et voldsomt potensiale enda. (...) Også må vi nasjonalparkstyrene være med da og legge til rette for det. Og jeg tror jo at dette området her, er vel kanskje det som på sett og vis har kommet lengst» (F2).

Respondenten over (F2) trekker frem at nasjonalparkstyret må være med på å tilrettelegge for det organiserte reiselivet i fremtiden. Nasjonalparkstyret har en del ansvar for skjøtsel, tilrettelegging og informasjonstiltak. Respondenten under peker derimot på at det er tvilsomt at nasjonalparkstyret kommer til å sitte i førersetet for en sånn utvikling, i alle fall med dagens organisering. Vedkommende har tro på at reiselivet i fremtiden øker både i antall og kvalitet:

«Sett i egne briller og eget ståsted, så har jeg troen på en god utvikling altså. Fordi alle er opptatt av å finne flere bein å stå på. Og det er jo egentlig uante muligheter, jeg er ikke så sikker

på om det er nasjonalparkstyret som kommer til å sitte i førersetet her eller nødvendigvis ha så mye med det å gjøre, sånn som det er organisert nå. Men at det blir bedre og mere det er jeg trygg på» (F3).

Oppsummerende, er forvaltningens syn på utviklingen til det naturbaserte reiselivet positivt, og samtlige foretrekker organisert ferdsel foran fri ferdsel. Samtidig ønsker ingen å begrense allemannsretten. Videre er det delte meninger hvorvidt nasjonalparkstyret kommer til å være involvert, eller bør være involvert, i å utvikle det naturbaserte reiselivet. Med de rammene som foreligger nå, er det tydelig at de rammene ikke er tilstede, annet enn at de kan fungere som et organ som legger de grunnleggende premissene for aktivitet i parken.

Reiselivet

Reiselivet på sin side er imidlertid mer skeptisk til framtidsutsiktene. Flere verneområder med tilhørende begrensninger og useriøse aktører trekkes frem som årsaker. Naturbasert reiseliv oppleves som en bransje i vekst, men det legges ifølge respondentene ikke godt nok til rette for å følge denne utviklingen. Av årsaker som trekkes frem som positive for reiselivet, trekkes trender som urbanisering og økt etterspørsel etter kvalitetsopplevelser frem. Av faktorer som trekkes frem som negative for fremtiden, er blant annet dårlig økonomi:

«Det er jeg veldig sterkt i tvil om ja. Det har vært to eierskifter der oppe nå som har vært begrunnet med lav økonomi da. Og det synes jeg er trist for det viser jo at det ikke er bærekraftig» (R1).

«R4» trekker frem en frykt for at det kan etablere seg flere utenlandske firmaer inn i området som utkonkurrere de lokale. Respondenten håper derfor at det legges til rette for at de som allerede er etablerte i området får hjelp fra forvaltningen på dette området:

«Vi håper jo at de som allerede er her kan ha et lite fortrinn fremfor andre, at det ikke kommer utenlandske aktører inn og starter opp for at man har penger og mulighet til det. Så at vi får litt hjelp fra forvaltningen på sånne ting da. (R4).

Respondenten trekker videre frem at for å styrke seg i fremtiden må man tilpasse seg mer til helårsdrift:

«Det er litt med tanke på hvis våre barn skal ta over igjen da, hvis de ikke har de samme mulighetene vi har nå så må de ha andre ting å tjene på. Og da må vi kanskje bruker mer av hele årshjulet og ikke bare sommeren» (R4).

«Respondent 2» hadde mye på hjertet på dette spørsmålet. Respondenten hadde veldig tro på fremtiden til det naturbaserte reiselivet som konsept, men opplevde at det strammes til i motsetning til at det åpnes opp og legges til rette. Urbanisering og større avstand til naturområder fremheves som en viktig faktor til at etterspørselen etter naturbaserte opplevelser vil øke.

«Det som gjør at jeg er litt optimist det er jo det at befolkningen i Norge, vi har flest nordmenn, omtrent 80 prosent, bor i stadig større grad i byer. For 20 år siden var det veldig sjeldent å se at Nordmenn var med på guidede turer. Nå er det flest Nordmenn som er på guidede turer. Og det er jo det at vi er vokst opp i byer og er litt fremmede i forhold til fjellet, så den guidede turvirksomheten det tror jeg er en vekstnæring» (R2).

Videre trekker respondenten frem flere ting som gjør at vedkommende er pessimistisk, men at i det store og hele så kan reiselivet blir borte dersom man fortsetter å legge begrensninger:

«Jeg tror det er flere ting som gjør at jeg er pessimist (...) Men hvis det legges for store begrensninger, og de fortsetter å legge de begrensningene som er på slike aktiviteter, så vil det bare bli borte av seg selv. (...) Hvordan det er ellers i Norge, det vet jeg ikke mye om, men i hvert fall her så opplever vi at det strammes til å strupes i stedet for at det åpnes opp og hjelpes til» (R2).

Utsagnet under er et synspunkt som representeres av flere av reiselivsaktørene. Flere uttrykker lite forståelse for at det ikke gjøres mer for å tilrettelegge for organisert ferdsel, da de kan styres i motsetning til uorganisert ferdsel. Samtidig uttrykker de fleste at de ikke ønsker å begrense allemannsretten, men at det bør gjøres mere for å legge til rette for at andelen som går uorganisert i større grad blir med på organiserte turer:

«Du vil få sånne situasjoner hvor folk går på egen hånd og sprer seg over et mye større område, og berører større områder enn om du har en gjeng som går sammen med en guide for å gjøre det de skal gjøre. Så det synes jeg er direkte uintelligent av dem og å ikke i større grad tilrettelegge for guidede turer og oppmuntre til det» (R2).

Forvaltningen og reiselivet opplever fremtiden til det naturbaserte reiselivet som bransje som positivt. Reiselivet ser også positivt på fremtiden til det naturbaserte reiselivet, men er skeptiske til fremtiden i nasjonalparken med argument i strenge restriksjoner og en opplevelse av at det er de som båndlegges ettersom man ikke kan trosse allemannsretten.

5.6 Oppsummering av resultater

Lokale og nasjonale interesser i forvaltningen

Opprettelsen av nasjonalparkstyret og konseptet med lokal forvaltning vurderes som noe som i utgangspunktet er svært positivt både hos reiselivet og nasjonalparkstyret. Realisering av nærhetsprinsippet trekkes spesielt frem som en årsak til dette. Imidlertid er det misnøye fra begge parter med tanke på at de opplever det er flyttet for lite beslutningsmyndighet og ressurser ned til nasjonalparkstyret. Habilitetsutfordringer ved nærhetsprinsippet trekkes frem som en utfordring, men her er respondentene delt om nærhet mellom aktørene er positivt eller negativt.

Nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom

Handlingsrommet til nasjonalparkstyret oppleves som begrenset av flere årsaker, hvor overstyring og manglende ressurser igjen trekkes frem som hovedutfordringer. Innenfor disse begrensningene er respondentene noe delt om det rommet er stort eller lite. Gjennomgående er de fleste likevel av den oppfatning at de ønsker et større handlingsrom. Reiselivet spriker i svarene om nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom, og det fremstår som mer uklart for dem hva som egentlig er nasjonalparkstyrets handlingsrom og mandat.

Medvirkning og samarbeid ved lokal forvaltning

Økte muligheter til medvirkning gjennom høringsrunder og det rådgivende utvalget trekkes frem av samtlige i forvaltningen. Utover dette pekes det ikke på andre etablerte, formelle kanaler. Enkelte representanter blir kontaktet på ulike måter utenom de formelle kanalene, men det varierer stort hvor mye representantene blir kontaktet. Reiselivet på sin side opplever mulighetene for medvirkning som gode og bekrefter at terskelen for å ta kontakt med nasjonalparkstyret er lav. Misnøyen fra reiselivet sin side går ut på at de ofte ikke føler medvirkningen fører med seg resultater.

Muligheter for næringsutvikling

Nasjonalparkstyret foretrekker organisert ferdsel foran fri ferdsel, men ønsker ikke å svekke allemannsretten. Videre er de positive til reiselivsutvikling, men er delt i hvor deltagende nasjonalparkstyret skal være i dette arbeidet. Flere ressurser og fokus på reiseliv fra overordnede myndigheter trekkes frem som en forutsetning for at de skal være mer aktiv. Reiselivet opplever at det er blitt mer krevende å operere i nasjonalparken som følge av restriksjoner som fylkesmannen og Miljødirektoratet legger.

Fremtidsutsikter

Både nasjonalparkstyret og reiselivet er svært positive til naturbasert reiseliv som bransje, men reiselivet er bekymret for en fremtid med stadig flere begrensninger fra nasjonalt hold.

6. Diskusjon

6.1 Lokale og nasjonale interesser i forvaltningen

Hensynet til lokale og nasjonale interesser i forvaltningen av verneområdene våre representerer en krevende balansegang mellom graden av sentralisering og desentralisering av makt og beslutninger. Hvor mye makt og hvilke beslutninger som skal legges til de ulike nivåene er spørsmål som reises også i miljøforvaltningen. Det pekes i denne sammenhengen på at desentralisering og sentralisering i norsk forvaltning ikke trenger å bety hverken det ene eller det andre, da resultatet ofte blir at makt spres over flere nivåer, uavhengig av om intensjonen er sentralisering eller desentralisering (Christensen et. al., 2007). Dette støttes også gjennom flere undersøkelser på lokal forvaltning som viser at modellen i realiteten ikke fører med seg en stor maktoverføring fra nasjonalt til lokalt nivå (Heiberg et. al., 2006; Lundmark et. al., 2013; Overvåg et. al., 2015). Dette er ikke unikt for norsk forvaltning, men en trend som man også finner internasjonalt hvor det pekes på at nasjonale myndigheter ofte er lite villig til å gi fra seg makt nedover i forvaltningsnivåene vedrørende forvaltning av naturområder (Linnell, 2005).

På den ene siden kommer det tydelig frem i intervjumaterialet at det oppleves at for lite makt og beslutninger er flyttet ned til nasjonalparkstyret. Dette vises ved at man opplever at for mye avgjøres av aktører over dem, enten som følge av ansvarsfordelingen, eller ved overprøving. Oppfattelsen av at for lite makt flyttes ned til nasjonalparkstyret fra overliggende nivåer, korresponderer i stor grad med det Otterlei og Sande (2010) kaller detraksjon. Detraksjon, som går ut på at makt og beslutninger spres over flere nivåer, er et typisk kjennetegn for natur- og miljøvernpolitikk og er sånt sett ikke unikt for nasjonalparkforvaltningen (Otterlei og Sande, 2010). Ved lokal forvaltning er det tydelige spor av detraksjon gjennom klage- og innspillmulighetene til Fylkesmannen og Miljødirektoratet, i tillegg til at det er nasjonale, sentrale myndigheter som godkjenner planer og utnevner representanter. Respondentene fra både forvaltning og reiseliv uttrykker dette tydelig gjennom å gjentatte ganger peke på overstyring fra andre aktører og at det er oppgaver de gjerne skulle hatt som er lagt til andre.

Denne spredningen og fordelingen av makt som detraksjon kjennetegner kan også sees i forhold til Oates desentraliseringsteorem, som argumenterer for at mest mulig makt bør legges på lavest mulig nivå for å sikre at lokalbefolkningens preferanser kommer til syne i forvaltningen (Oates, 1999). Ordningen representerer i lys av detraksjon et kompromiss i forhold til Oates desentraliseringsteorem. Når makt spres over forvaltningsnivåer fra lokalt til nasjonalt nivå, er det naturlig at de nasjonale interessene får mest forankring med tanke på at det er på det nivået

rammene og premissene legges, samtidig er nasjonale vernemyndigheter avhengig av en effektiv forvaltning i vernestyrene. Man kan argumentere for at fylkesmannen, som ofte blir nevnt, tross alt er tenkt å være statens forlengende arm ut i distriktene, og at de på den måten representerer et regionalt nivå i motsetning til Miljødirektoratet som er et nasjonalt organ. Likevel er begge disse to aktørene i lite kontakt med lokale aktører ute i distriktene og er sentralt lokalisert. Man ser her eksempel på at nasjonale myndigheter har en interesse i å påvirke og delta i forvaltningen av verneområdene, noe det er rimelig å forvente gjennom de nasjonale verdiene nasjonalparkene representerer.

Et annet interessant aspekt knyttet til flytting av makt i forvaltningsnivåene, går på lokale representanters kjennskap til lokale forhold og nærheten dette skaper til lokale aktører. De fleste respondentene fra både reiselivet og nasjonalparkstyret uttrykker at desentralisering er ønsket, ofte begrunnet med at det er de som bor i områdene som «vet best hvor skoen trykker». Dette kan også sees i sammenheng med Oates' desentraliseringsteorem. Flere av respondentene peker på fordelene ved dette, ofte ved å trekke de historiske linjene om at det er lokale aktører som har forvaltet disse områdene i mange år uten forringelse av naturverdiene. Dette argumentet presenteres også som en forutsetning for styrket forvaltning av verneområdene i proposisjonen hvor det redegjøres for lokal forvaltning: «Forvaltning av verneområde er ei slik oppgave der lokal kunnskap og erfaring kan bidra positivt. Lokal kunnskap erverva gjennom generasjoner sin bruk av natur vil og kunne bidra til å styrke forvaltninga av verneområda» (Prop 1 S, 2009-2010, s. 222). Som vi ser spiller respondentenes syn på lag med det offentlige sitt syn når det kommer til nærhetsprinsippet og viktigheten av lokal forankring.

Det er dog utfordringer tilknyttet habilitet ved desentraliseringsteoremet man bør være klar over (Jakobsen, 2012). Nærheten som skapes til forvaltningsaktørene gjennom denne typen argument er omdiskutert, noe det også viste seg å være blant respondentene i nasjonalparkstyret hvor det ble ansett som både en fordel og ulempe. Argumentene for nærhet gikk på kjennskap til lokale forhold og lav terskel for kontakt, mens motargumentene gikk på at om man har for kjennskap til forvaltningsaktører kan dette vippe saker i deres favør. En tidligere rapport fra Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark viser imidlertid at man under forsøksperioden ikke registrerte noen problemer tilknyttet habilitet til tross for nærhet mellom aktørene (Ståvi, 2008). Det er heller ikke grunnlag for å peke på habilitetsproblemer i denne undersøkelsen, men det er imidlertid viktig å være oppmerksom på denne typen problemstillinger for å opprettholde legitimitet og tillit mellom partene (Stern, 2008).

Internasjonalt har desentralisering av makt og beslutninger i verneforvaltning lenge vært en trend. Erfaringene internasjonalt er ifølge Linnell (2005) sin litteraturgjennomgang overveiende negative på grunn av manglende ressurser og kapasitet, korrupsjon og lav motivasjon blant forvalterne. Unntakene var tilfeller hvor det var stort fokus på medvirkning med lokale aktører og mellom forvaltningsnivåene. Med tanke på korrupsjon, trekkes ikke det frem som en utfordring blant noen av respondentene i denne undersøkelsen, noe som mest sannsynlig er knyttet til at korrupsjon ikke anses som et stort problem i Norge sammenlignet med mange andre land. Manglende ressurser, kapasitet og motivasjon trekkes dog frem blant flere av representantene i nasjonalparkstyret, og taler sånt sett ikke i favør av desentraliseringsprosessen som har foregått. På bakgrunn av dette, er derfor det grunn til å tro at desentraliseringsaspektet ved lokal forvaltning fortsatt har utfordringer. På den andre siden virker det som om det er en bakenforliggende diskrepans mellom graden av desentralisering fra sentrale myndigheter og forventningene som var hos lokale representantene, noe en av respondentene eksplisitt uttrykker. De fleste respondentene uttrykker imidlertid at de er fornøyde med konseptet om lokal forvaltning, men at misnøyen ligger i graden av desentralisering. En representant ønsker dog at det hadde vært enda strengere retningslinjer for å ytterligere styrke vernet, da vedkommende opplever at det bygges for mye i verneområdene. Den uttrykte misnøyen om at det er delegert for få oppgaver, støttes også fra en undersøkelse i Rondane nasjonalparkstyre som fant at representantene i nasjonalparkstyret der ikke opplevde seg selv om et forvaltningsorgan med reell myndighet, men som et organ som er invitert til å delta i statlig forvaltning (Kirkebøen, 2013). På den andre siden kan det anses som naturlig at man opplever oppgaveoverføringen som begrenset da man i stor grad må jobbe etter lovverk og rammer fra før den lokale forvaltningsmodellen trådte i kraft.

Man kan dermed stille spørsmål ved i hvor stor grad det er hensiktsmessig å desentralisere, og om det er mulig å gjøre det på en måte som gjør at både nasjonale og lokale interesser føler seg deltagende og opplever at interessene deres blir ivaretatt innenfor konteksten av at det er en nasjonalpark. Overvåg et. al., (2015) nyanserer dette i sin forskning, hvor det argumenteres for at lokal forvaltning ikke ga en reell overføring av makt til nasjonalparkstyrene på grunn av at det fortsatt er myndigheter på nasjonalt nivå som utnevner styret, vedtektene til styret, forskriftene til verneområdet og har anke- og klagemuligheter. Dette støttes også blant flere i litteraturen (Haukeland et. al., 2013; Lundberg et. al., 2013). Dette representerer i stor grad kjernen i problemstillingen om lokale og nasjonale interesser. Gjennom lovverk og rammer har nasjonale, statlige myndigheter lagt store deler av makten og beslutningene på nivåer i

forvaltningen over vernestyret. Det kommer tydelig frem at det er et sett med fastsatte rammer som det er krevende å endre på som respondentene helst hadde sett ble endret. Endringer av lover og rammebetingelser i et forvaltningstungt system er tidkrevende og krever politisk vilje på Stortinget for å få gjennomført. På den andre siden er det grep som kan gjøres, noen av disse trekkes også frem av respondentene, som for eksempel gjennom flere midler eller å flytte flere stillinger fra Miljødirektoratet vedrørende nasjonalparkforvaltning ut i distriktene.

Det er vanskelig å svare på hva som er den ideelle modellen med tanke på graden av desentralisering, da alle naturområder er ulike økologisk og har ulike kulturer, preferanser, behov og historie hos lokalbefolkningen rundt. I tillegg representerer nasjonalparkene verdier som er av nasjonal interesse, noe som igjen taler for et behov for sentral innflytelse i forvaltningen. Det pragmatiske spørsmålet her er kanskje heller hvor mye beslutningsmyndighet som skal legges på de ulike nivåene slik at relevante organer føler seg tilstrekkelig involvert og har mulighet til å fremme sine prioriteringer, uten at det går for mye på bekostning av andre interesser. Dette er en krevende balansegang. Resultatene i denne undersøkelsen viser imidlertid at det er sterkt ønsket at det flyttes mer beslutningsmyndighet fra nasjonale organer ned til nasjonalparkstyrene, først og fremst gjennom mer myndighet og midler til å jobbe med utvikling, og at nasjonale myndigheter ikke overprøver i like stor grad. Dette belyses videre i diskusjonen.

6.2 Nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom

Flertallet av respondentene fra nasjonalparkstyret opplever handlingsrommet som begrenset av ulike grunner. Uttrykket «begrenset» har også en noe ulik tolkning blant respondentene, da noen opplever det som begrenset i forhold til rammene som er satt, mens andre opplever det som begrenset i forhold til at det er en liten oppgaveportefølje og få ressurser. Respondentenes opplevelse av at handlingsrommet er begrenset som et resultat av en begrenset maktoverført har støtte i litteraturen på området (Lundberg et. al., 2013; Overvåg et. al., 2015; Haukeland, 2013). Flertallet av respondentene uttrykker dette gjennom et ønske om en bredere oppgaveportefølje. Diskusjonen rundt handlingsrommet tar utgangspunkt i tre faktorer; nasjonale rammer, administrative og økonomiske ressurser og kompetanse.

For det første, er det rammer fra sentrale, nasjonale myndigheter som påvirker handlingsrommet. Dette er på mange måter kjernen i problemstillingen vedrørende handlingsrommet; naturmangfoldloven og verneforskriften er i utgangspunktet de eneste hjemlene nasjonalparkstyret har å jobbe ut fra (Skjeggedal et. al., 2013). Til tross for en endret

organisering av forvaltningsmyndighet og en rekke signaler gjennom blant annet «Fjellteksten» om økt verdiskapning er det ikke gjort noen vesentlige endringer av betydning i de formelle rammebetingelsene for å legge til rette for dette. Rammebetingelsene reflekterer med andre ord tiden hvor kommersiell aktivitet var forbudt og verneområdene skulle beskyttes fra kommersiell aktivitet. Imidlertid viser annen forskning at det finnes tilfeller hvor nasjonalparkstyret har utviklet forvaltningspraksiser med egne fokus uten at det har gått på bekostning av verneformålene (Falleth og Hovik, 2009). Mer konkret innebar denne praksisen at forvaltningsstyrene utformet egne strategier som oppfordret sterkere til lokal utvikling enn tidligere, statlige regimer. Funnene i denne oppgaven viser derimot at respondentene er innforstått med, og jobber etter, de rammene som er satt, og det er ikke grunnlag for å si at de utvikler egne strategier som bryter med disse rammene. Imidlertid ønsker flertallet av representantene seg en bredere portefølje med oppgaver delegert ned til dem. Likevel trekkes det ofte frem at forvaltningsnivåer overprøver nasjonalparkstyret, noe som også tyder på at det gjøres vedtak som nasjonale myndigheter ikke er tilfredse med. Kaltenborn et. al. (2011) konkluderte med at handlingsrommet til Dovrefjellrådet var begrenset på flere måter, blant annet gjennom lokale og nasjonale føringer og reguleringer. Til tross for at handlingsrommet er begrenset av ytre rammer, viser imidlertid litteraturen at lokal forvaltning har ført til en opplevelse av mer medvirkning og inkludering i arbeidet hos nasjonalparkstyrene (Lundberg et. al., 2013; Overvåg et. al., 2015; Kirkebøen, 2013). På dette punktet ser det derfor ut til at modellen svarer til formålet. Situasjonen i Rondane har flere likhetstrekk, hvor representantene i nasjonalparkstyret opplevde å være et organ uten forvaltningsmyndighet, men at de heller var invitert til å delta i forvaltningen (Kirkebøen, 2013). Oppfattelsen til respondentene i denne undersøkelsen er ikke like kritiske, men respondentene uttrykker en bekymring og misnøye med at oppgaveporteføljen er for liten og at stadig blir overprøvd.

For det andre, peker nesten samtlige, uavhengige av hvor stort de opplever at handlingsrommet er, på utfordringer tilknyttet begrensede ressurser i form av enten penger eller administrative og praktiske funksjoner. Det kommer tydelig frem i intervjuene at de har flere prosjekter de ønsker å gjennomføre men som enten ikke blir gjort eller som blir utsatt på grunn av for lite ressurser økonomisk og administrativt. Dette tyder ifølge respondentene på at handlingsrommet kan økes uten å endre institusjonelle rammer og lovverk, men ved å øke den økonomiske og administrative kapasitet til nasjonalparkstyret. Linnell (2005) nyanserer dette bildet ved å peke på at manglende støtte fra nasjonale forvaltningsnivåer i form av ressurser og makt gir manglende motivasjon hos de lokale forvalterne. Dette funnet taler for at det ikke er nok i seg

selv å gi nasjonalparkstyret et større handlingsrom, men at det også må følge med ressurser som gir mulighet til å utøve handlingsrommet i praksis.

For det tredje, trekkes manglende kompetanse om reiseliv frem i litteraturen som begrensende for handlingsrommet (Haukeland et. al., 2013). Respondentene i nasjonalparkstyret har flere tydelige meninger og forslag til hva som kunne vært gjort for å styrke reiselivsutvikling, uten at det var et formål i denne oppgaven å avdekke nasjonalparkstyrets kompetanse om reiselivsutvikling. Likevel kommer det tydelig frem at de ikke har økonomiske ressurser til å jobbe med reiselivsutvikling som en følge av andre prioriteringer. Ivaretagelse av verneformålene er førsteprioritet, og med begrensede ressurser følger det at dette prioriteres. Dette tilsier at ved en eventuell utvidelse av handlingsrommet til nasjonalparkstyret, må det kompenseres ressursmessig. På den andre siden handler forvaltning og politikk om prioriteringer av begrensede ressurser, og det er mange interesser tilknyttet nasjonalparken. Dette må i så fall skje gjennom prioriteringer fra høyere hold.

Et annet aspekt som ble undersøkt i denne oppgaven, er reiselivets oppfatning av nasjonalparkstyrets handlingsrom og mandat. Det kommer tydelig frem at det er uklart for respondentene fra reiselivet hva som er nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom. Her må man ta hensyn til at utover de behovene reiselivet har for å søke om tillatelser og å drive rapportering, er det ikke å forvente at de har grundig innsikt i nasjonalparkstyrets arbeid. På den andre siden argumenterer litteraturen sterkt for at en integrert forvaltning hvor brukerinteresser og forvaltning jobber tett sammen styrker sjansene for en bærekraftig utvikling i verneområder (Jamal og Stronza, 2009; McCool, 2009; Stern, 2008; Mose og Weixlbaumer; 2016). En viktig nyansering er at det i intervjudataene til reiselivet kommer tydelig frem at de ofte hverken har tid eller ressurser til å følge med på nasjonalparkstyrets arbeid. Det er derfor naturlig at reiselivet har en uklar oppfatning av handlingsrommet og mandatet til nasjonalparkstyret. På tross av dette bør reiselivet og forvaltningen jobbe enda tettere for å øke forståelsen for hva hverandre jobber med, både med bakgrunn i intervjudataene og litteraturen. Dette er viktig både for å skape tillit og legitimitet mellom partene, men også for å skape en felles forståelse av hverandres roller og arbeid (Heiberg et. al., 2006; Zachrisson et. al., 2006; Stern, 2008).

Respondentene er altså delte i hvorvidt begrensingene som nasjonale rammer legger er stor eller liten, og respondentene på Dovrefjell like kritiske til handlingsrommet som i andre områder. Det er likevel en klar bekymring over manglende ressurser, kompetanse og overprøving av sentral forvaltning, som vi ser er en utfordring også andre steder.

6.3 Medvirkning og samarbeid ved lokal forvaltning

Sett i forhold til begrepene om co-management og samstyring, kan den lokale forvaltningsmodellen beskrives som en variant av disse da aspektene ved konseptene er gjenkjennelige på enkelte områder. Gjennom både nasjonalparkstyret og det rådgivende utvalget representerer ordningen aspekter ved det Borrini-Feyerabend (2007) definerer som co-management. Co-management innebærer å identifisere, anerkjenne og involvere aktører, interesser og behov i forvaltningen. Litteraturen og resultatene korresponderer delvis med denne tilnærmingen. Nasjonalparkstyret har god oversikt over aktørene som opererer i området gjennom grundige rapporterings- og dokumentasjonskrav og har arenaer for involvering av aktørene i området. Reiselivet på sin side opplever også gode muligheter for medvirkning, men at mange prosesser foregår på siden eller over dem, herunder at de opplever at innspill ikke blir hørt. Samtidig innebærer co-management et samarbeid mellom flere aktører enn reiselivet, noe det er mange av i en nasjonalpark. Begrepet samstyring kom som følge av et stadig mer komplisert forvaltningsbilde og fokuserer dermed på dette. Det er tre sentrale aspekter som bør være tilstede ved samstyring; det skal være planlagt og målorientert, partene er gjensidig avhengige av hverandre og samarbeidet foregår gjennom forhandlinger og diskusjon (Røiseland og Vabo, 2012). Lundberg et. al. (2013) hevder ordningen med nasjonalparkstyrer representerer en form for samstyring, noe også resultatene i denne undersøkelsen støtter. Ikke alle aspektene ved ordningen stemmer overens med kriteriene, men det pekes på at samstyring og co-management forekommer i ulike former, og at det ikke er et sett med bestemte kriterier som må være på plass. Spesielt gjelder dette co-management (Borrini-Feyerabend, 2007). Det er flere argumenter for at situasjonen på Dovrefjell kan betegnes som en form for samstyring. For det første har man det rådgivende utvalget i tillegg til at det holdes flere møter med reiselivet og andre interesser, noe som setter en ramme rundt samarbeidet og at medvirkningen sånn sett er planlagt. For det andre er partene gjensidig avhengig av hverandre på ulike måter. Nasjonalparkstyret er avhengig av reiselivet for å få støtte rundt vernet, i tillegg til at det er et ønske om å flytte trafikk over fra fri ferdsel til organisert ferdsel. Fra reiselivet sin side, er de avhengig av nasjonalparkstyret gjennom tilretteleggingstiltak og tillatelser. Angående det tredje punktet, forhandlinger og diskusjon, diskuteres det ofte mellom partene, men som det er vist flere ganger, opplever reiselivet at disse diskusjonene ofte ikke gir resultater.

Å danne suksessfulle samarbeid som sikrer medvirkning i et stadig mer uoversiktlig og sammensatt interesse- og forvaltningsbilde er krevende. McCool (2009) peker på fire faktorer som bør oppfylles for å få et suksessfullt samarbeid med tanke på reiselivsplanlegging i vernede

områder; representativitet, eierskap, læring og relasjoner. Disse fire faktorene danner grunnlag for en diskusjon under rundt samarbeidet mellom reiselivet og nasjonalparkstyret på Dovrefjell.

Med tanke på representativitet er det lokale politikere som sitter i nasjonalparkstyret. Fra flere reiselivsaktører pekes det på at når de er på møter med ulike forvaltningsaktører opplever de ofte at de er underrepresentert, og at de møter folk med høy kompetanse som får betalt både for å forberede seg og for å være på møtene, noe som oppleves som krevende. Imidlertid er ikke dette et tosidig forhold mellom kun reiselivsaktører og nasjonalparkstyret, det er mange andre aktører på begge sider som også har interesser tilknyttet nasjonalparken, enten det er jordbruk- og jaktinteresser eller Miljødirektoratet og fylkesmannen. Dette sammensatte bildet gjør det krevende å prioritere og ta hensyn til alle interessene og forvaltningsorganene. Likevel er en lik og konsekvent behandling av ulike grupper i verneområdeforvaltning kritisk for å få tillit og legitimitet mellom lokale interesser og forvaltningen (Stern, 2008). Respondentene fra reiselivet uttrykker tydelig at de opplever seg nedprioritert, noe som ikke taler for en representativ forvaltningspraksis. På en annen side er mange av prioriteringene historisk basert, og uten at jakt, fiske og beiteinteresser hadde fått holde på omtrent som tidligere hadde nasjonalparken mest sannsynlig ikke blitt opprettet på grunn av lokal motstand. Videre bør det tas med i betraktningen at reiselivet er en voksende bransje i motsetning til interessene ovenfor som opplever nedgang. Sett i lys av ønskene om mer verdiskaping tilknyttet verneområder og økt etterspørsel etter naturbaserte reiselivsopplevelser, er det grunn til å forvente en dreining i prioriteringene.

Med tanke på eierskap, som handler om de involverte føler eierskap til planer og tiltak, uttrykkes det også fra reiselivet at de opplever lite eierskap både til nåværende forvaltningsplan og den nye som snart slutføres. Et eksempel som også trekkes frem ofte er verneplanen for Hjerkinns skytefelt, hvor man opplever å stå på siden av prosessen og at innspill de har kommet med ikke blir tatt hensyn til. Det kom frem i intervjuene at å delta i det rådgivende utvalget uten reell makt utover det å komme med innspill kan være både lite motiverende og engasjerende. Disse opplevelsene taler imot praksisen litteraturen peker på for å få lokale aktører til å støtte opp om vern (Zachrisson, 2006; Velvin et. al., 2010). Litteraturen peker på at for å legitimere vern, bør lokale aktører også ha en reell myndighet til å påvirke verneplaner og forskrifter, noe aktørene ikke opplever i denne undersøkelsen. På dette området ser vi altså et stort gap mellom det litteraturen anbefaler og praksisen som føres på Dovrefjell. Nasjonalparkstyret bør derfor aktivt inkludere reiselivet i prosesser og prosjekter for å gi lokale aktører mer eierskap til tiltak og planer.

Læring er essensielt for å konstruere gode partnerskap og for å ha vellykkede medvirkningsprosesser, spesielt i en uoversiktlig og sammensatt kontekst som verneområdeforvaltning (McCool, 2009). Respondentene fra reiselivet uttrykker at de hadde sett at representantene i nasjonalparkstyret hadde lært mer om hvordan de konkret opererer ute i felten når de tilbyr opplevelser, da flere gir uttrykk for at de opplever at det er misoppfatninger om dette i nasjonalparkstyret. Flere representanter hevder at de opptrår mer varsomt og bærekraftig, spesielt ovenfor villreinen, enn det de opplever forvaltningen uttrykker. For eksempel ble det uttrykt av to respondenter at de hadde ønsket at representanter i nasjonalparkstyret kunne blitt med de på turer så de får se hvordan turene foregår og hvordan de forholder seg til miljøet. Forvaltningens kunnskap om reiselivet er undersøkt i forskning, og det er avdekket at vernestyre har manglende kunnskap om reiselivsbransjen (Haukeland et. al., 2013). Nasjonalparkstyret sitter på tilgang til en stor kunnskapsbase gjennom samarbeidet med SNO, Miljødirektoratet og fylkesmannen, og har således store ressurser tilgjengelig for å tilegne seg kunnskap om reiselivet. Utfordringen ligger i at denne formen for kompetanseheving ikke involverer reiselivet eller andre aktører direkte, noe McCool fremhever som viktig: «This learning is based on dialogue among the diverse interests and perspectives involved, and thus at a more operational level, venues and agendas need to be designed to encourage dialogue and active involvement in learning» (McCool, 2009, s. 139). Som vi ser, bør læring foregå ved dialog og involvering mellom relevante aktører og det må etableres forum og strategier for dette. Dette taler for et sterkere samarbeid mellom reiselivet og nasjonalparkstyret.

Relasjonsaspektet fokuserer på at man har mekanismer som sørger for løse saker sammen heller enn å ta posisjoner (McCool, 2009). Om relasjonene er gode avhenger av graden av åpenhet, forståelse for andres holdninger og en forståelse for roller og ansvar. Reiselivet opplever at forvaltningen har lav forståelse for deres behov og hvordan de opererer. Som tidligere vist er det også uklart for reiselivet hva nasjonalparkstyrets handlingsrom og mandat er, noe det også ble pekt på at kan forventes. Det at reiselivsaktører hevder å ikke bli hørt, støttes av funn i litteratur både nasjonalt og internasjonalt (Haukeland, 2011; Heiberg et. al., 2006; Clark og Murdoch, 1997; Bell, Lloyd og Vatovec, 2010). Det fremstår derfor som om situasjonen på Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark ikke er unik. I tillegg til opplevelsen av å ikke bli hørt, blir lokal, erfaringsbasert kunnskap ofte neglisjert (Clark og Murdoch, 1997). Reiselivsaktørene i denne undersøkelsen kommer med synspunkt som samsvarer med dette, og kommer med en del kritiske utsagn om nasjonalparkstyrets behandling av innspillene. Spesielt trekkes innspillene vedrørende verneplanen for det nedlagte skytefeltet på Hjerkinns frem. Det hevdes

også at denne utfordringen er til stede i Jotunheimen og andre verneområder (Overvåg et al., 2015; Haukeland, 2011). Dette strider i så fall med beskrivelsen i proposisjonen hvor det redegjøres for modellen, hvor det eksplisitt uttrykkes at lokal kunnskap og erfaring bør forankres i forvaltningen (Prop. 1 S, 2009-2010, s. 222). Flere representanter fra nasjonalparkstyret reflekterer dog over dette og flere av dem er beviste på utfordringen. Med tanke på at reiselivsaktørene opplever liten forståelse for deres holdninger og aktiviteter, og har lav forståelse for nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom, taler det for at relasjonene mellom nasjonalparkstyret og de lokale aktørene må bedres. Tilfeller hvor parter ikke føler seg hørt taler for en svekkelse av lokal aksept og forståelse av vern og forvaltningstiltak ifølge Stern (2008). Funnene viser også at reiselivet opplever lav forutsigbarhet som et resultat av lang saksbehandlingstid og kortvarige tillatelser, hvilke gjør spesielt markedsføring krevende. Mer medvirkning gjennom hyppigere og bedre informasjon om regelendringer og status i saksbehandlingen kan være tiltak som forbedrer forutsigbarheten til reiselivet.

Avslutningsvis, er det en modell med medvirkning, deltagelse og delegering av ansvar som gir de beste resultatene for en bærekraftig utvikling av verneområder (Linnell, 2005). Det pekes videre i litteraturen på at utfordringene tilknyttet økende besøkstall og flere interesser i verneområder løses ved partnerskap og samarbeid med lokale aktører (Jamal og Stronza, 2009; McCool, 2009; Stern, 2008; Haukeland og Stokke, 2015) og økt integrering mellom bruker- og verneinteresser (Mose og Weixlbaumer, 2007). Som vi ser er det sterke argumenter i litteraturen for samarbeid og integrering mellom lokale aktører og forvaltningen. Sett ut ifra medvirkning, deltagelse og delegering, viser funnene i denne oppgaven at både reiselivet og nasjonalparkstyret opplever deltagelse og medvirkning med lokale aktører og at det sånt sett taler for en bærekraftig utvikling av verneområdet. Om man sammenligner situasjonen på Dovrefjell med situasjonen i Jotunheimen, hvor man fant at forholdet mellom reiselivet og forvaltningen bar preg av uregelmessig kontakt og manglende gjensidig engasjement (Haukeland, 2011), er det noen ulikheter. I motsetning til i Jotunheimen, viser resultatene fra Dovrefjell at man har regelmessig kontakt og blir invitert til møter og lignende, så kontaktfrekvensen fremstår som god. Når det er sagt, kom det frem fra reiselivet at denne situasjonen ikke har endret seg siden innføringen av den lokale forvaltningsmodellen. Dette taler for at formålet om lokal medvirkning i lokal forvaltning ikke kan sies å være oppfylt. Det som derimot er interessant rundt dette, er at både reiselivet og forvaltningen også andre steder deler synet om manglende kommunikasjon, i tillegg til at begge ønsker en mer konsekvent og integrert forvaltning (Overvåg et al., 2015). Dette stemmer også overens med resultatene i

denne oppgaven, hvor forvaltningen tydelig ønsker å være en inkluderende partner. Basert på litteraturen og resultatene i denne oppgaven, virker det derfor som om mekanismene for samarbeid og kommunikasjon ikke er godt nok utformet.

6.4 Næringsutvikling ved lokal forvaltning

Mulighetene for næringsutvikling i nasjonalparkene under forsøksperioden var begrenset som et resultat av at planene og rammene tilknyttet nasjonalparkstyrene i forsøksområdene var «i liten grad tilpasset målet om å legge til rette for økt bærekraftig bruk av verneområdene til turistbasert næringsutvikling» (Heiberg. et. al., 2006, s. 59). På den andre siden viser evalueringer av forsøksordningene at næringsutvikling ble prioritert sterkt både av representantene i forvaltningen og i forvaltningsplanene (Falleth og Hovik, 2008). Dette viste seg også å være gjeldende på Dovrefjell (Ståvi, 2008). Om man ser på nyere forskning etter at modellen ble iverksatt utover forsøksperioden ser man tendenser til at det er mer fokus på næringsutvikling selv om de «tradisjonelle» verneoppgavene fortsatt står sterkt (Haukeland et. al., 2013).

Funnene i denne oppgaven viser at nasjonalparkstyret er positive til næringsutvikling i nasjonalparken. Dette vises gjennom ønsker om mer utvikling, mer trafikk over på organiserte aktiviteter og en bredere oppgaveportefølje rettet mot utvikling. Utfordringen ligger i at reiselivsutvikling ikke er i handlingsrommet deres av flere årsaker, hvor manglende ressurser, overstyring og hovedfokus på vern trekkes frem. Imidlertid trekker flere frem at nasjonalparkstyret er viktig med tanke på å legge til rette for turisme i nasjonalparken, uten at man jobber direkte opp mot reiselivsutvikling. Reiselivet på sin side opplever at det har blitt mer krevende å utøve reiseliv som en følge av begrensningene som vernet setter, noe som også har kommet frem ved tidligere forskning på Dovrefjell (Kaltenborn et. al., 2011). Flere peker på at det strammes mer og mer inn, og opplever at vern og villrein prioriteres på bekostning av reiselivsutvikling. Det som i første omgang kan fremstå som åpenbar forklaring, er at forvaltningen er pålagt å ta hensyn til naturverdiene som et følge av lovverk og internasjonale forpliktelser, og at reiseliv dermed kommer lenger ned i prioriteringene. Norge har for eksempel gjennom Bernkonvensjonen forpliktet seg til å ta spesielle hensyn til villreinen gjennom både lovverk og tiltak. Forskning har imidlertid vist at det er mulig for vernestyrene og legge til rette for lokal utvikling uten at det går på bekostning av verneformål og forskrift, noe erfaringene fra forsøksperiodene viste (Falleth og Hovik, 2008).

Fylkesmannen og Miljødirektoratet trekkes ofte frem, både i forvaltningen og reiselivet som en årsak som vanskeliggjør reiselivsutvikling. En mulig forklaring på dette kan være at klassisk naturvern fortsatt står sterkt i forvaltningen til tross for føringene gjennom blant annet «Fjellteksten» (Haukeland og Stokke, 2015; Hovik og Sandström, 2008). Funnet om at tradisjonelt vern prioriteres, har sånt sett støtte i litteraturen, men oppfattelsen av at det strammes mer og mer inn, og at det blir vanskeligere å drive næring, støttes ikke i denne gjennomgangen til tross for at reiselivsaktørene er samstemte om dette. Årsaken til dette ser ut til å ligge i begrensede ressurser, som gjør at de må nedprioritere oppgaver tilknyttet tilrettelegging for reiseliv.

Med tanke på organisert reiseliv i forhold til uorganisert ferdsel, foretrekkes organisert reiseliv samtidig som man innser at man ikke kan gå løs på allemannsretten. Med tanke på planer inneholder forvaltningsplanen for Dovrefjell et eget kapittel om reiseliv, noe som ikke var veldig vanlig i de tidligere forvaltningsplanene. Dette gir et signal gjennom planverket at reiselivet har oppmerksomheten til nasjonalparkstyret, og stemmer med evalueringen. Selv om man ser at nasjonalparkstyret er positive til reiseliv, og at forvaltningsplanen for Dovrefjell-Nasjonalpark vier reiselivsutvikling oppmerksomhet, ser vi både fra nasjonalparkstyret og reiselivet at de ønsker mere ble gjort.

Flere av reiselivsvirksomhetene peker på at de representerer en betydelig verdiskapning for kommunene de operer i, både i form av skatteinntekter og arbeidsplasser. Forskning viser også at verdiskapningen tilknyttet verneområder og nasjonalparker er stor (Balmford et. al., 2015; Vaisanen, 2013; Dybedal, 2011). Respondentene fra reiselivet oppfatter at forvaltningen og kommunene ikke verdsetter og forstår omfanget av verdiskapningen de står for. På en annen side kommer det ganske tydelig frem at det etterlyses noen fra det offentlige som skal tale reiselivets sak. Spesielt nevnes fylkesmannen, hvor de savner en næringsavdeling som kan veie opp for miljøvernavdelingen som er svært involvert og betydningsfulle for føringene i nasjonalparken. Ved å se dette i lys av reiselivsmeldingen «*Opplev Norge – Unikt og eventyrlig*» som kom i Mars 2017, er det grunn til å forvente økt fokus på næringsutvikling tilknyttet verneområdene.

Med tanke på nasjonalparkstyrets rolle i reiselivsutviklingen, hevder tidligere forskning at forvaltningen uttrykker at de skal fungere som en premissleverandør gjennom tilretteleggingstiltak og at de ønsker å være en samarbeidspartner ovenfor reiselivet (Haukeland et. al., 2016). Resultatene i denne undersøkelsen viser imidlertid at de ikke har mulighet til å være den premissleverandøren ovenfor reiselivet de ønsker å være. Det faktum at

forvaltningsaktørene er positive til næringsutvikling i nasjonalparken, men ikke kan jobbe mer med det, trekkes frem som en utfordring blant representantene i styret. Videre er det et gap mellom opplevelsen av hvordan det legges til rette for næringsliv fra forvaltningen og reiselivet. Reiselivet er samstemt i at det strammes til og begrenses, mens forvaltningen uttrykker en stor tro på fremtiden til reiselivet og at man balanserer vern og utvikling på en fornuftig måte. Dette gapet er såpass stort, at det også her er behov med samarbeid og kommunikasjon i det løpende arbeidet. Et argument som taler for at man burde ha mer fokus på næringsutvikling er at med et offentlig fokus på reiselivsutvikling viser erfaringer fra blant annet Sverige at det er med på å legitimere vern (Zachrisson et. al., 2006). Dette representerer et paradoks, gjennom at ved økt fokus på næringsutvikling, vil vernet styrkes. Et premiss er imidlertid her at reiseliv utvikles bærekraftig uten at det går på bekostning av naturverdiene. Det kommer frem i intervjudataene at reiselivsaktørene er sterkt for å verne naturverdiene, men at restriksjonene vernet legger er for strenge. Offentlige miljøinstanser har dermed fortsatt har en jobb med å styrke lokale aktørers holdninger til vern og at konfliktnivået fortsatt er betydelig. Ikke nødvendigvis i form av åpenlyse konflikter, men i form av sprikende meninger og gap i oppfattelsen av føringene vernet legger til næringsutvikling.

7. Konklusjon

Hvordan ser reiselivet og den lokale forvaltningen på å forvalte verneområdet i forhold til lokale og nasjonale interesser?

Både reiselivet og nasjonalparkstyret er samstemte om at nasjonalparken bør forvaltes av lokale interesser fremfor nasjonale, hvor spesielt nærhetsprinsippet trekkes frem som et sterkt argument for dette. Et stort omfang av makt og beslutninger er plassert på forvaltningsnivåer over nasjonalparkstyret gjennom nasjonale rammer og lovverk. Modellen kjennetegner således en detraksjon hvor makt er spredd over flere nivåer, noe som er typisk for norsk miljøforvaltning. Dette kjennetegner dermed et kompromiss i henhold til Oates sitt desentraliseringsteorem. Diskrepansen mellom de lokale representantene sine forventninger til modellen og den reelle maktforflyttingen fra nasjonale myndigheter fører til misnøye hos flertallet i nasjonalparkstyret.

Med bakgrunn i at det er strengt regulerte rammer som hindrer desentralisering av beslutninger og makt, foreslås det at det tydeliggjøres ytterligere ovenfor både nasjonalparkstyret og reiselivet fordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. Dette bør også gjøres med utgangspunkt i at dette fremstår som uklart, og at det er mange forvaltningsaktører og interesser som det kan være vanskelig å skille.

Hvordan beskrives og oppleves nasjonalparkstyrets handlingsrom sett i lys av lokale og nasjonale interesser?

Flertallet i nasjonalparkstyret opplever handlingsrommet som begrenset i tråd med annen forskning på temaet, men det er ulike oppfatninger hvorvidt handlingsrommet innenfor denne begrensningen er stort eller lite. Representantene redegjør for ulike årsaker til den opplevde begrensningen, hvor nasjonale rammer i form av lovverk og oppgavefordeling trekkes frem som begrensende på handlingsrommet. Utover dette trekkes også manglende økonomiske og administrative ressurser frem som hemmende på nasjonalparkstyrets handlingsrom, da det er flere prosjekter de ønsker å gjennomføre som utsettes eller ikke kan gjennomføres som et resultat av dette. Nasjonalparkstyret følger i hovedsak føringene som er lagt fra nasjonale hold, men stadige overprøvelser fra myndigheter over dem er en utfordring som slår negativt ut på motivasjonen hos representantene. I likhet med resultater fra flere områder, representerer ordningen en invitasjon til å delta i forvaltningen, heller enn en reell maktoverføring. Årsaken

til dette er at de avgjørende rammebetingelsene for hva som tillates i verneområdene ikke har endret seg på tross av endring i organisering og signaler om økt verdiskapning.

Med tanke på praktiske implikasjoner i henhold til handlingsrommet, er det endringer i rammebetingelsene som må til dersom tilfredsheten med oppgaveporteføljen og handlingsrommet skal økes. For å gjøre arbeidet mer meningsfullt må det legges flere oppgaver og beslutninger til nasjonalparkstyret med påfølgende ressurser. Videre anbefales det at det klargjøres ovenfor reiselivet hva som er handlingsrommet og mandatet til nasjonalparkstyret, ettersom dette fremstår som uklart. En integrert forvaltning med forståelse for hverandres arbeid styrker tillit og legitimitet og gir økt forståelse og eierskap til tiltak og prosesser som iverksettes.

Hvordan opplever reiselivet og forvaltningen samarbeidet og medvirkningen under den lokale forvaltningsmodellen?

Samtlige representanter i nasjonalparkstyret peker på mulighetene gjennom høringsrunder og det rådgivende utvalget som muligheter for samarbeid og medvirkning. Reiselivet opplever mulighetene for medvirkning og samarbeid som god, og terskelen for å ta kontakt med representantene oppleves som lav. Modellen representerer en form for samstyring og co-management i form av etablerte mekanismer for medvirkning en gjensidig avhengighet mellom partene. På tross av at begge peker på gode muligheter for medvirkning, opplever reiselivsaktørene svært ofte at medvirkningen ikke fører med seg resultater, noe som virker demotiverende. Dette er et problematisk og bør adresseres av forvaltningen. Det er heller ikke i tråd med forutsetningen for modellen, hvor lokal erfaring og kunnskap skulle forankres i forvaltningen. Sett i lys McCool sine fire faktorer for et suksessfylt samarbeid, er det svakheter på alle fire punktene, hvilket forsterker behovet for en sterkere integrasjon mellom nasjonalparkstyret og reiselivet.

For å bedre samarbeidet anbefales det at rutinene for kommunikasjon i det løpende arbeidet revurderes med formål om å sikre bedre ivaretagelse av lokal erfaring og kompetanse. Dette er i tråd med forutsetningene for modellen med lokal forvaltning og vil minke misnøyen hos lokale aktører.

Hvordan oppleves mulighetene for næringsutvikling tilknyttet den lokale forvaltningsmodellen etter opphevelsen av forbudet mot kommersiell aktivitet?

Nasjonalparkstyret er gjennomgående positive til næringsutvikling i nasjonalparken og ser positivt på fremtiden til bransjen. Dette kommer til syne gjennom at de ønsker mer trafikk over

på organisert ferdsel, og at man er opptatt av at næringslivet i området skal få flere bein å stå på. Dette er meninger som er i tråd med regjeringens ønske om mer næringsaktivitet tilknyttet nasjonalparkene, som vist i både merkevarestrategier og stortingsmeldinger. Det uttrykkes dog en frustrasjon blant representantene vedrørende manglende fokus på dette fra overordnede myndigheter, da de hverken har handlingsrom eller ressurser til å jobbe aktivt med reiselivsutvikling med dagens oppgavefordeling og struktur. Reiselivet ser også positivt på fremtiden til bransjen, men er skeptiske til utviklingen inne i nasjonalparken da de opplever at det er blitt mer krevende å drive reiseliv inne i parken. Det er imidlertid liten støtte i litteraturen for at det er blitt mer krevende. Praksisen som føres, først og fremst fra fylkesmannen og Miljødirektoratet, stemmer i liten grad med signalene som er gitt gjennom blant annet «Fjellteksten» om økt verdiskapning tilknyttet verneområdene. Litteraturen peker på at dette kan være et resultat av en klassisk miljøvernholdning i miljøforvaltningen. Disse holdningene er dog ikke representative for nasjonalparkstyret.

Det er vanskelig å foreslå enkle grep for å forbedre mulighetene for næringsutvikling, da det også her er sterkt regulerte rammer som legger føringene, både med tanke på ressurser og handlingsrom. Imidlertid er det et stort potensiale i nasjonalparken i å få flere over på organisert ferdsel. En situasjon hvor flere bruker organiserte aktiviteter bærekraftig fremfor fri ferdsel, vil slå positivt ut for begge parter, og være i tråd med offentlige signaler.

Videre forskning

Det oppstår en rekke interessante spørsmål man gjerne skulle sett nærmere på under arbeidet med en slik oppgave. Først og fremst er situasjonen rundt nasjonalparken svært sammensatt og komplisert, med mange interessenter som påvirker forholdet mellom reiselivet og forvaltningen. En undersøkelse som ser på samspillet mellom de ulike interessentene og denne påvirkningen på reiselivet i nasjonalparken vil derfor være interessant.

For det andre ville det vært interessant med en undersøkelse som ser på hvordan mekanismene for kommunikasjon og samarbeid i det løpende arbeidet kan forbedres. Dette vil øke forståelsen for nasjonalparkstyrets arbeid og bygge opp under tillit og forståelse for tiltak og prosesser.

For det tredje ville det vært interessant og undersøkt enda grundigere hvilke faktorer som ligger bak bekymringene reiselivet har for fremtiden. Nettopp fordi denne opplevde bekymringen og signalene fra nasjonalt hold representerer et stort gap. Ved å undersøke hvilke faktorer som er avgjørende for reiselivet kan dette bidra til mer målrettede tiltak for forvaltningen.

8. Kildehenvisninger

- Aall, C. (2014) Sustainable Tourism in Practice: Promoting or Perverting the Quest for a Sustainable Development? *Sustainability* 2014, 6(5), s. 2562–2583; doi:10.3390/su6052562.
- Aas, Ø. (red.), Vistad, O. I., Dervo, B., Eide, N. E., Kaltenborn, B. P., Haaland, H., Andersen, O., Svarstad, H., Skår, M., Nellemann, C. (2003) *Bruk og vern av nasjonalparker i fjellet*. (Nina Fagrapport 72/2003). Trondheim: NINA. Tilgjengelig fra <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/fagrapport/072.pdf> (Hentet 3. April 2017).
- Andersen, L., Hoff, K., Vorkinn, M. og Karlsen, J. (2017) *Verneforslag og konsekvensutredninger – vern av tidligere Hjerkinnskytefelt*. (Fylkesmannen i Oppland 1/2017). Lillehammer: Fylkesmannen i Oppland. Tilgjengelig fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Oppland/Miljo-og-klima/Hjerkinnskytefelt---nettside-om-verneplanprosessen/Fra-skytefelt-til-nasjonalpark---horing/> (Hentet 20. April 2017).
- Bekken, P. R. (2016) Utsikt til ny rekord. *Opp*. Tilgjengelig fra <https://opp.no/2016/10/nyheter/verneomradefjell/publikumsrekord-pa-hjerkinnskytefelt/> (Hentet 27. April 2017).
- Bell, M. M., Lloyd, S. E. og Vatovec, C. (2010) Activating the Countryside: Rural Power, the Power of the Rural and the Making of Rural Politics, *Journal of the European Society for Rural Sociology*, 50(3), s. 205-224. doi: 10.1111/j.1467-9523.2010.00512.x.
- Binder, C.R., J. Hinkel, P.W.G. Bots og C. Pahl-Wostl. (2013) Comparison of Frameworks for Analyzing Social-Ecological Systems. *Ecology and Society* 18(4): 26. DOI: 10.5751/ES-05551-180426.
- Bolstad, E. (2016) *Nasjonalparker (oransje) og landskapsvernområder (grønne) i Norge* [digitalt foto]. Tilgjengelig fra https://snl.no/nasjonalparker_i_Norge (Hentet 21. April 2017).
- Borrini-Feyerabend, G., Farvar, M. T., Nguingiri, J. C. og Ndangang, V. A. (2007) *Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning-by-Doing*. Heidelberg: Kasperek Verlag.
- Bugge, H. K., (2015) *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Carlsson, L. (2008) “Omstridd Natur i Teori Och Praktik.” i Sandström, C., Hovik, S. og Falleth, I. (red.) *Omstridd Natur: Trender & Utmaningar i Nordisk Naturforvaltning*. Umea: Borea Bokförlag, s. 33-59.
- Casson, S.A., Martin V.G., Watson, A., Stringer, A., Kormos, C.F. (eds.). Locke, H., Ghosh, S., Carver, S., McDonald, T., Sloan, S.S., Mercurieff, I., Hendee, J., Dawson, C., Moore, S., Newsome, D., McCool, S., Semler, R., Martin, S., Dvorak, R., Armatas, C., Swain, R., Barr, B., Krause, D., Whittington-Evans, N., Gilbert, T., Hamilton, L., Holtrop, J., Tricker, J., Landres, P., Mejicano, Gilbert, T., Mackey, B., Aykroyd, T., Zimmerman, B., Thomas,

- J. (2016) *Wilderness Protected Areas: Management guidelines for IUCN Category 1b protected areas*. Gland: IUCN.
- Charmaz, K. (2006) *Constructing Grounded Theory: A practical Guide Through Qualitative Analysis*. London: Sage. Tilgjengelig fra http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Charmaz_2006.pdf (Hentet 25. April).
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. (2007) *Organization Theory and the Public Sector – Instrument, culture and myth*. New York: Routledge.
- Clark, J. og Murdoch, J. (1997) Local Knowledge and the Precarious Extention of Scientific Newtorks: A Reflection on Three Case Studies, *Sociologia Ruralis*, 37(1), s. 38-60. doi: 10.1111/1467-9523.00035.
- Dovrefjell nasjonalparkstyre (2015a) *Vedtekter for Dovrefjell nasjonalparkstyre*. Tilgjengelig fra <http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Dovrefjell%20dok/Fra%20MiDir%20-%20Vedtekter%20mm/2015-08-13%20Vedtekter%20DNPS.pdf> (Hentet 20. April 2017).
- Dovrefjell nasjonalparkstyre (2015b) *Prosjektplan, forvaltningsplan Dovrefjell 2017*. Tilgjengelig fra <http://www.nasjonalparkstyre.no/Dovrefjell/Planar/Forvaltningsplan/Revisjon-av-planen-2015-/Prosjektplan-forvaltningsplan-Dovrefjell-2017/> (Hentet 12. Mai 2017).
- Dovrefjell nasjonalparkstyre (2016a) *Litt statistikk fra verneområdene i Dovrefjell (2015)*. Tilgjengelig fra <http://www.nasjonalparkstyre.no/Dovrefjell/Nyheter/Ferdsl-Dovrefjell-2015/> (Hentet 22. April 2017).
- Dovrefjell nasjonalparkstyre (2016b) *Retningslinjer for organisert og annen ferdsel i verneområdene*. Tilgjengelig fra <http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Dovrefjell%20dok/Informasjonsmateriale/Ferdsel/Retningslinjer%20for%20organisert%20ferdsel%20i%20verneomr%C3%A5dene%20i%20Dovrefjell.pdf> (Hentet 29. April 2017).
- Dovrefjell nasjonalparkstyre (2016c) *(Fagleg) Rådgevende utval*. Tilgjengelig fra <http://www.nasjonalparkstyre.no/Dovrefjell/Nasjonalparkstyret/Radgevande-utval/> (Hentet 12. Mai 2017).
- Dovrefjell nasjonalparkstyre (2017) *Delegeringsreglement for Dovrefjell nasjonalparkstyre*. Tilgjengelig fra <http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Dovrefjell%20dok/Fra%20MiDir%20-%20Vedtekter%20mm/2017-01-05%2050-2016%20Delegeringsreglement.pdf> (Hentet 12. Mai 2017)
- Dybedal, P (2011) *Regionaløkonomiske virkninger av nasjonalparkene i Nord-Gudbrandsdal*. Arbeidsdokument SM/2246/2011. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Dybedal, P. og Farstad, E. (2013). *Utenlandske turister i Norge. Utviklingstrekk 2000-2011*. (TØI Rapport 1268/2013). Oslo: Transportøkonomisk institutt. Tilgjengelig fra <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=34334> (Hentet: 3. Mars 2017).

- Falleth, E. I. og Hovik, S. (2008) *Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk*. (NIBR-rapport 11/2008). Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning, Tilgjengelig fra http://evaluering.nb.no/eval-utlevering/innhold/URN:NBN:no-nb_overfordokument_2364_Eval_0/pdf (Hentet 29. April 2017).
- Falleth, E. I. og Hovik, S. (2009) Local government and nature conservation in Norway: decentralisation as a strategy in environmental policy, *Local Environment*, 14(3), s. 221-231, doi: 10.1080/13549830802692849.
- Flemsæter, F., Rønningen, K. og Holm, F. E. (2013) *Dovrefjells moralske landskap*. (Rapport 4/2013). Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning. Tilgjengelig fra <http://bygdeforskning.no/publikasjoner/dovrefjells-moralske-landskap> (Hentet 22. April 2017).
- Forskr. om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. *Forskrift 3. Mai 2002 nr. 428 om vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, Sunndal, Nesset, Oppdal, Lesja og Dovre Kommuner, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Oppland*. Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2002-05-03-428> (Hentet 20. April 2017).
- Fredman, P. og Tyrvianen, L. (2010) Frontiers in Nature-Based Tourism, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10(3), s. 177-189, doi: 10.1080/15022250.2010.502365.
- Haukeland, J. V. (2011) *Sustainable Tourism Development in a Norwegian National Park Area – Exploring Social Aspects* [Doktoravhandling]. Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Haukeland, J. V. (2011) Tourism stakeholders' perceptions of national park management in Norway, *Journal of Sustainable Tourism*, 19(2), s. 133-153.
- Haukeland, J. V. og Stokke, K. B. (2015) Nasjonalparkene – en ressurs for regional utvikling, *Plan*, 46(2), s. 44-49. Tilgjengelig fra https://www.idunn.no/plan/2015/02/nasjonalparkene_en_ressurs_for_regional_utvikling (Hentet 21. April 2017).
- Haukeland, J. V., Fossgard, K., Daugstad, K., Stokke, K. B., Vistad, O. I. (2014) *Naturforvalternes holdninger og forventninger til utvikling av naturbaserte reiselivsaktiviteter i norske nasjonalparker – en deskriptiv analyse basert på en internettbasert survey*. Arbeidsdokument 50539/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt. Tilgjengelig fra: https://www.nmbu.no/sites/default/files/pdfattachments/protour_arbeidsdokument_mo_50539-2014.pdf (Hentet 22. April 2017).
- Haukeland, J. V., Grue, B. og Veisten, K. (2010) Turning National Parks into Tourist Attractions: Nature Orientation and Quest for Facilities, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10(3), s. 248-271.
- Haukeland, J. V., Vistad O. I., Stokke, K. B., Daugstad, K. (2013) Reiseliv i norske nasjonalparker – forvaltningsmessige forutsetninger og utfordringer, *Tidsskriftet Utmark*,

- 2013(2). Tilgjengelig fra
http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2013-2/fagfelle/Haukland_et_al_2_2013_Utmark.html (Hentet 24. April 2017).
- Hjelseth, A. (2000) *Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: NKS fjernundervisning. Tilgjengelig fra
<http://www.nb.no/nbsok/nb/bd66956039d72519076d470951fc2f39.nbdigital?lang=no#3>
 (Hentet 10. Mai 2017).
- Falleth, E. I. og Hovik, S. (2008) Komplekse interesser og lokalt naturvern, *Tidsskriftet Utmark*, 2008(1). Tilgjengelig fra
http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2008-1/art/Falleth_Hovik_Sandstrom_Utmark_1_2008.html (Hentet 5. Mai 2017).
- Innovasjon Norge (2017) *Overnattingsstatistikk*. Tilgjengelig fra
<http://www.innovasjon norge.no/no/reiseliv/markedsdata---ny/overnattingsstatistikk/>
 (Hentet 27. April 2017).
- Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, K. (2017) *Viewpoint snøhetta* [digitalt foto]. Tilgjengelig fra
<http://nvs.villrein.no/besokssenter-villrein/> (Hentet 10. Mai 2017).
- Jakobsen, R. E. (2012) *Smått er godt, den store har det flott og mellomstort kommer til kort*. (Rapport 5/2012). Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning. Tilgjengelig fra
<http://www.bygdeforskning.no/nyheter/ny-rapport-smaatt-er-godt-den-store-har-det-flott-og-mellomstort-kommer-til-kort> (Hentet 29. April 2017).
- Jamal, T. og Stronza, A. (2009) Collaboration theory and tourism practice in protected areas: stakeholders, structuring and sustainability, *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), s. 169-189. doi: 10.1080/09669580802495741.
- Kaltenborn, B. P. (1996) Tourism in Svalbard: Planned management, or the art of stumbling through? I Price, M. F. (red.), *People and Tourism in Fragile Environments*. London: Wiley. s. 89-108.
- Kaltenborn, B. P., Qvenlid, M. og Nellemann, C. (2011) Local governance og national parks: The perception of tourism operators in Dovre-Sunnalsfjella National Park, Norway, *Norwegian Journal of Geography*, 65(2), s. 83-92. doi: 10.1080/00291951.2011.574320.
- Klima- og miljøverndepartementet (2014) *Naturmangfoldlova*. Tilgjengelig fra
<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/naturmangfoldlova/id2339663/> (Hentet 5. Mai 2017).
- Kirkebøen, M. J. (2013) *Nasjonalparkstyret i Rondane – mulighet for vern og bærekraftig bruk, eller begrenset av statlig rammeverk?* [Masteroppgave]. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra
<https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/188465> (Hentet 26. Februar 2017).

- Linnell J. D. C. (2005) *På hvilket nivå skal vi forvalte naturen? Integrering av det lokale og globale*. (NINA-rapport 63/2005). Trondheim: NINA. Tilgjengelig fra <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2005/63.pdf> (Hentet 7. Mai 2017).
- Linnell, J. D. C. (2005) *Et kontinuum av lokal involvering i naturforvaltningen. Forenklet etter Decker et. al. 2000* [digitalt bilde] Tilgjengelig fra <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2005/63.pdf> (Hentet 10. mai 2017).
- Lundberg, A. K. A., Hongslo, E., Hovik, S., Bay-Larsen, I. (2013) Hva skjer i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? En forskningsstatus, *Tidsskriftet Utmark, 2013(1)*. Tilgjengelig fra <https://oda.hioa.no/en/hva-skjer-i-den-nye-lokale-forvaltningsmodellen-for-verneomrader-en-forskningsstatus> (Hentet 2. Mai 2017).
- Lundmark, L. og Stjernström, O. (2009) Environmental Protection: An Instrument for Regional Development? National Ambitions versus Local Realities in the Case of Tourism, *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism, 9(4)*, s. 387-405. doi: 10.1080/15022250903273780.
- Manning, R. E. og Anderson, L. E. (2012) *Managing outdoor recreation: case studies in the national parks*. Oxfordshire: CAB International.
- McCool, S. F. (2009) Constructing partnerships for protected area tourism planning in an era of change and messiness, *Journal of Sustainable Tourism, 17(2)*, s. 133-148. doi: 10.1080/09669580802495733.
- Meld. St. 19 (2016-2017) (2017) *Opplev Norge – Unikt og eventyrlig*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Miljødirektoratet (2013) *Om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark*. Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Norges-nasjonalparker/Dovrefjell-Sunndalsfjella/Dovrefjell-Sunndalsfjella-nasjonalkpark/> (Hentet 21. April).
- Miljødirektoratet (2015) *Orientering – lokal forvaltning av verneområder* [digitalt foto]. Tilgjengelig fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Landbruk%20og%20mat/Reindrift/Kirsten%20Thyrum2.pdf> (Hentet 25. April 2017).
- Miljødirektoratet (2016a) *Dette er miljødirektoratet* [brosjyre]. Trondheim: Miljødirektoratet. Tilgjengelig fra <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M609/M609.pdf> (Hentet 17. Mars 2017).
- Miljødirektoratet (2016b) *Konvensjonen om biologisk mangfold*. Tilgjengelig fra <http://www.miljostatus.no/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold/> (Hentet 3. Mars 2017).
- Miljødirektoratet (2016c) *Vernet natur*. Tilgjengelig fra <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Vernet-natur/> (Hentet 20. April 2017).

- Miljøstatus (2017) *Kart* [skjerm bilde]. Tilgjengelig fra https://snl.no/nasjonalparker_i_Norge (Hentet 21. April 2017).
- Miljøverndepartementet (2009) *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder – invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer*. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/etablering-av-ny-modell-for-forvaltning-/id588506/> (Hentet 27. April 2017).
- Mose, I og Weixlbaumer, N. (2007) A New Paradigm for Protected Areas in Europe? I Ingo Mose (red.), *Protected Areas and Regional Development in Europe - Towards a New Model for the 21st Century*. Aldershot: Ashgate. s. 3-19.
- Mose, I og Weixlbaumer, N. (2007) *The main paradigm strands in area protection policy* [digitalt foto]. Tilgjengelig fra http://mmv.boku.ac.at/refbase/files/mose_ingo_weixlbau-2006-protected_areas_as_a.pdf (Hentet 10. Mai 2017).
- Naturmangfoldloven – nml. *Lov 19. Juni nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.
- Norsk villreinsenter (u.å) *Besøksenter villrein på Hjerkin*. Tilgjengelig fra: <http://nvs.villrein.no/besokssenter-villrein/> (Hentet 27. April 2017).
- Oates, W. E. (1999) An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37(3), s. 1120-1149. Tilgjengelig fra <http://www.jstor.org/stable/pdf/2564874.pdf> (Hentet 20. April 2017).
- Olsson, T. (2016) *Konsekvensutredning reiseliv – vern av Hjerkin skytefelt*. (Konsekvensutredning 2016). Oslo: Mimir. Tilgjengelig fra <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOP/Milj%C3%B8%20og%20Klima/Verneomr%C3%A5der/Hjerkin%20skyttefelt%20verneplanprosess/Konsekvensutredning%20Reiseliv.pdf> (Hentet 20. April 2017).
- Ostrom, E. (2009) A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems, *Science*, 325(5939), s. 419-422. DOI: 10.1126/science.1172133.
- Ot.prp. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføringen av forvaltningsreformen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ot.prp. 52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Otterlei, J. B. og Sande, A. (2010) Styring av norsk og svensk miljø- og naturforvaltning, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 51(3), s. 419-444. Tilgjengelig fra <https://www.idunn.no/tfs/2010/03/art10> (Hentet 20. April 2017).
- Overvåg, K., Skjekkedal, T. og Sandström, C. (2015) Management of mountain areas in Norway and the persistence of local-national conflicts, *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(7), s. 1186-1204. doi: 10.1080/09640568.2015.1062747.

- Prop. 1 S (2009-2010) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, O. B. (2013) *Politikk og økonomi for statsvitere*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Røtvei, O., Hole, P. D., Reinset, K., Mittet, K., Tørhaug, E., Sandbakken, D. H., Rødstøl, T., Løkken, E. (2009) *Forvaltningsplan for verneområdene på Dovrefjell*. Tilgjengelig fra http://nasjonalparkstyre.no/Documents/Dovrefjell%20dok/Forvaltningsplan%202006/Forvaltningsplan_Dovrefjell-Sunndalsfjella_2006.pdf (Hentet 20. April 2017).
- Silverman, D. (2014) *Interpreting Qualitative Data*. 5. utg. London: Sage Publications.
- Skjeggedal, T., Overvåg, K., Flognfeldt, T., Ringholm, T. (2017) Ti år med «fjellteksten», *Tidsskriftet Utmark*, 2013(1). Tilgjengelig fra http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2013-1/Skjeggedal_et_al_Utmark_1_2013_pv.html (Hentet 10. mai 2017).
- St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 62 (1991-1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- St.prp. nr. 65 (2002-2003) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Oslo: Finansdepartementet.
- Statens naturoppsyn (2010) *Historikk og utvikling*. Tilgjengelig fra <http://www.naturoppsyn.no/content/609/Historikk-> (Hentet 2. April 2017).
- Stern, M. J. (2008) Coercion, voluntary compliance and protest: the role of trust and legitimacy in combating local opposition to protected areas, *Environmental Conservation*, 35(3), s. 200-210. doi: 10.1017/S037689290800502X.
- Ståvi, J. M. (2008) *Evaluering av prøveprosjekt med lokal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og tilliggende verneområder*. (Rapport). Sandvika: Asplan Viak. Tilgjengelig fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-proveprosjekt-med-lokal-forvaltning-av-dovrefjell-sunndalsfjella-nasjonalpark-og-tilliggende-verneomrader> (Hentet 1. Mai).
- Tangnes, C. A. M. (2015) *Naturforvalternes holdninger til naturbasert reiselivsutvikling: en undersøkelse fra nasjonalparkene i Nord-Gudbrandsdalen, Hardangervidda og Ytre Hvaler* [Masteroppgave]. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2383512/Tangnes2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Hentet 4. Mai 2017).

- Veisten, K., Haukeland, J.V. og Grue, B. (2009) *Utenlandske turisternes holdninger til norske nasjonalparker: Deskriptiv statistikk fra en studie i sommersesongen 2008*. Arbeidsdokument SM/2053/2009. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Velvin, J., Krogh, E. og Vedeld, P. O. (2010) Når enden er god er vel allting godt? Vern av Trillomarka-Rollagsfjell – styringsprosesser, deltagelse og politiske nettverk, *Tidsskriftet Utmark*, 2010(1). Tilgjengelig fra http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2010-1/Velvin_Krogh_Vedeld_Utmark_1_2010.html (Hentet 2. Mai 2017).
- Visit Norway (u.å) *Viewpoint Snøhetta*. Tilgjengelig fra <https://www.visitnorway.com/listings/viewpoint-sn%C3%98hetta/181161/> (Hentet 27. April 2017).
- Weaver, D. og Lawton, L. (2014) *Tourism Management*. 5. utg. Milton: John Wiley & Sons.
- Wedegge, M. I. (2014) Hva er en nasjonalpark? *Snøhetta Works*, 27. Juli 2014. Tilgjengelig fra: <http://snohettaworks.no/miljodirektoratet/hva-er-en-nasjonalpark/> (Hentet 27. Februar 2017).
- Zachrisson, A., Sandell, K., Fredman, P. og Eckerberg, K. (2006) Tourism and protected areas: motives, actors and processes, *International Journal of Biodiversity Science and Management*, 2(4), s. 350-358. DOI: 10.1080/17451590609618156.

Vedlegg

Vedlegg 1: E-post med forespørsel om deltagelse

Hei!

Mitt navn er Sjur Vammervold og jeg skriver nå masteroppgave i studiet naturbasert reiseliv ved Norges miljø og biovitenskapelige universitet (NMBU) med Dovre-Sunnalsfjella nasjonalpark som caseområde.

Som et ledd i dette arbeidet er jeg interessert i å intervju deg om din rolle som reiselivsaktør/medlem i nasjonalparkstyret. Temaet for intervjuet vil være den lokale forvaltningens påvirkning på forholdet mellom verneforvaltningen og reiselivet. I den sammenheng mener jeg at din kunnskap vil være et viktig bidrag for å belyse temaet.

Mitt forslag til tidspunkt for intervjuet er en gang i løpet av uke 6 eller 7. Kom gjerne med forslag til et annet tidspunkt dersom dette ikke skulle passe. Jeg kan godt møte deg i din hjemkommune eller et annet sted som passer best for deg.

Håper du har mulighet til å stille opp og at vi kan finne en dato som passer! Se gjerne vedlegg for mer utfyllende informasjon om tema og oppgaven for øvrig. Ikke nøl med å spørre dersom noe skulle være uklart.

På forhånd takk og ha en fortsatt fin dag!

Med vennlig hilsen:

Sjur Vammervold

Mastergradsstudent i naturbasert reiseliv

E-post: svammervold@gmail.com

Telefon: 400 16 758

Vedlegg 2: Bakgrunn, informasjon og samtykke

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet «Den lokale forvaltningsmodellens påvirkning på reiseliv i forvaltningen av Dovrefjell-Sunndalsfjella Nasjonalpark»

Bakgrunn og formål

Denne studien er en del av min masteroppgave som jeg gjør tilknyttet studiet naturbasert reiseliv ved fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning (MINA) ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven gjøres med veileder som er ansatt på MINA og NINA (Norsk institutt for naturforskning), professor Øystein Aas. Formålet med studien er å avdekke hvordan den lokale forvaltningsmodellen har påvirket forholdet mellom reiseliv og verneforvaltning i Dovrefjell-Sunndalsfjella Nasjonalpark.

I den anledning ønsker jeg å intervju et utvalg som representerer naturbaserte reiselivsbedrifter og et utvalg som representerer den stedlige forvaltningen. Utvalget er valgt ut med et formål om å få et utvalg som representerer bredde og variasjon i de to gruppene. Du representerer reiselivet/forvaltningen og jeg ønsker dermed å intervju deg for å høre om dine erfaringer og syn på dette.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Du er invitert til å delta i et intervju. Intervjuet vil vare i ca 30 - 60 minutter. Spørsmålene vil omhandle din rolle som representant i nasjonalparkstyret både på nåværende tidspunkt og eventuelt tidligere. Det vil bli spurt generelle spørsmål om utdanning og tidligere arbeidserfaring/verv i starten før hoveddel og avslutning vil dreie seg om hvordan du i din rolle erfarer hvordan lokal forvaltning innvirker på utviklingen av reiseliv i og rundt verneområdet. Det er ønskelig å ta opp intervjuet på lydopptaker for senere transkribering og analyse. Evt bruk av sitater fra intervjuet i oppgaven vil forelegges deg for godkjenning. Ved å delta i studien vil dette kunne bidra til at dine synspunkter og erfaringer benyttes i arbeidet med styrke forvaltningen av dette og lignende verneområder.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er bare jeg som vil ha tilgang til personopplysningene og alt vil bli anonymisert før publisering eller samtaler med veileder. All informasjon fra intervjuene vil bli lagret på en passordbeskyttet PC og harddisk. Oppgaven blir skrevet uten gjengivelser av navn, men omtaler og annen informasjon som blir presentert gjør full anonymitet krevende (det er for eksempel få reiselivsbedrifter i området, og de fleste har særpreg. Det samme gjelder representantene i nasjonalparkstyret. Dette er en liten gruppe der det ofte vil være mulig å slutte seg til hvem som uttaler hva). Jeg understreker at du som intervjuobjekt både vil ha anledning til å godkjenne sitater og at mine vurderinger av den informasjonen du gir er forstått rett, i tillegg til at vi så langt det er

mulig søker å anonymisere informantene. Prosjektet skal etter planen avsluttet i midten av Mai 2017. Etter prosjektets slutt vil alle lydfiler og transkriberinger slettes fra alle kilder.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert og slettet.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS, og godkjent. Dersom du har spørsmål eller kommentarer til informasjonsbehandlingen eller annet tilknyttet studien, ta gjerne kontakt med Sjur Vammervold på svammervold@gmail.com/400 16 758 eller veileder Øystein Aas på telefon 934 66 710.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt og lest informasjonen om studien, og er villig til å delta (skrives under ved møtet)

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Intervjuguide – forvaltning

Introduksjon/informasjon

- Presentere meg selv
- Bakgrunn og formål med oppgaven
- Anonymitet og samtykke til opptak - tidsbruk

Overgangsspørsmål

- Hva jobber du med til vanlig og hva er din posisjon i nasjonalparkstyret?
- Har du tidligere jobbet i relevante stillinger, i så fall hvilke?
- Beskriv nasjonalparkstyrets rolle i forvaltningen av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark.
- Beskriv reiselivets rolle i forvaltningen av nasjonalparken.

Forholdet mellom verneforvaltningen og reiselivet

- Hvordan opplever du samarbeidet med reiselivet?
- Hvordan vil du beskrive reiselivets holdninger ovenfor nasjonalparkstyret?
- Hvordan vil du beskrive nasjonalparkstyrets holdning ovenfor reiselivet?
- Opplever du at reiselivet blir forskjellsbehandlet i forhold til andre grupper?
- Hvordan mener du reiselivet er tatt hensyn til i forskrifter og forvaltningsplaner?
- Hvordan opplever du at reiselivet blir inkludert i utformingen av nye planer?
- Hva mener du er bra og hva mener du burde vært gjort annerledes for å bedre samarbeidet?
- Hvordan vil du beskrive nasjonalparkstyrets handlingsrom ovenfor reiselivet innenfor regelverket gitt av myndighetene?

Den lokale forvaltningsmodellen

- Hva er din forståelse av den lokale forvaltningsmodellen?
- Den lokale forvaltningsmodellen har som formål å dempe konfliktnivået og sørge for en forvaltning som er basert på lokal kunnskap. Merker du noe endring sett i lys av dette etter at den ble innført?
- I forhold til den gamle forvaltningsmodellen, hvilke endringer ser du med tanke på nærhet og samarbeid med forvaltningen?
- Har situasjonen forbedret eller forverret seg for deg etter innføringen av den lokale forvaltningsmodellen?

Avslutning og oppsummering

- Dersom du nå hadde fått ansvaret for verneområdepolitikken i nasjonalparken alene, ville du gjennomført noen endringer?
 - o I så fall, hvilke endringer?
- Oppsummere samtalen og spørre om respondenten vil legge til eller utdype noe.
- Videre bruk av dataene.
- Takk for at du tok deg tid!

Vedlegg 4: Intervjuguide – reiseliv

Introduksjon/informasjon

- Presentere meg selv
- Kort om bakgrunn og formål med oppgaven
- Anonymitet og samtykke til opptak - tidsbruk

Overgangsspørsmål

- Størrelse på bedrift
 - o Antall ansatte, omsetning
- Hvilken aktivitet eller opplevelse leverer bedriften din?
- Beskriv nasjonalparkstyrets rolle i forvaltningen av Dovre-Sunndalsfjella Nasjonalpark.
- Beskriv reiselivets rolle i forvaltningen av nasjonalparken.

Forholdet mellom reiselivet og verneforvaltningen

- Hvordan opplever du samarbeidet med nasjonalparkstyret?
- Hvis vi tenker på forskrifter og forvaltningsplaner, hvordan opplever du at reiselivet er tatt hensyn til der?
- Hvordan opplever du at reiselivet blir inkludert i utformingen av nye planer?
- Hvordan vil du beskrive nasjonalparkstyrets holdninger ovenfor reiselivet?
- Mener du noe burde vært gjort annerledes med tanke på samarbeidet?
- Har du/dere opplevelser med vedtak eller regler som har hemmet deres aktiviteter på noen måte?
 - o Evt. Det motsatte: Har du/dere opplevelser med vedtak eller regler som har bidratt til å fremme virksomhetens aktivitet i positiv retning?
- *(Den lokale forvaltningsmodellen og nasjonalparkstyret skal gjennom enhetlig og forutsigbar forvaltning sørge for lik praksis og unngå forskjellsbehandling av brukere (MD 2009-2010))*
Opplever du at reiselivet blir forskjellsbehandlet i forhold til andre grupper? (for eksempel jakt og fiske og landbruk?)
 - o I så fall, på hvilken måte?
- Hvordan føler du terskelen er for å ta kontakt og diskutere med nasjonalparkstyret?

Den lokale forvaltningsmodellen

- Hva er din forståelse av den lokale forvaltningsmodellen som ble innført i 2012(?)?
- Den lokale forvaltningsmodellen har som formål å dempe konfliktnivået og sørge for en forvaltning som er basert på lokal kunnskap. Merker du noe endring sett i lys av dette etter at den ble innført?
 - o I så fall, hvilke endringer?
- Ser du noen endringer med tanke på nærhet og samarbeid med forvaltningen?
- Har situasjonen forbedret eller forverret seg for deg etter innføringen av den lokale forvaltningsmodellen med tanke på samarbeid?
 - o I så fall, på hvilken måte?

Avslutning og oppsummering

- Dersom du nå alene hadde fått ansvaret for verneområdepolitikken i nasjonalparken, ville du gjennomført noen endringer?
 - o I så fall, hvilke endringer?
- Oppsummere samtalen og spørre om respondenten vil legge til eller utdype noe.
- Videre bruk av dataene.
- Takk for at du tok deg tid!



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway