

Bruk og vern i utmarksområder

Sluttrapport



Bruk og vern i utmarksområder

Sluttrapport

Kaltenborn, B.P. 2012. Bruk og vern i utmarksområder.
Sluttrapport. Strategisk instituttprogram for perioden
2009-2011. - NINA Temahefte 50. 46 s.

Lillehammer, oktober 2012

ISSN: 0804-421X
ISBN: 978-82-426-2493-2

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning
Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

GRAFISK FORMGIVING

Kari Sivertsen, NINA

OMSLAGSFOTO

Forside: Utsikt fra utsiktspaviljongen på Tverrfjellet mot
Snøhetta. Foto: Bjørn P. Kaltenborn, NINA
Bakside: Bjørn P. Kaltenborn, NINA

OPPLAG

100



KONTAKTOPPLYSNINGER

Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Postadresse: Postboks 5685 Sluppen, 7485 Trondheim
Telefon 73 80 14 00
<http://www.nina.no>

Forord

Norsk institutt for naturforskning (NINA) gjennomførte i perioden 2009 – 2011 det strategiske instituttprogrammet «Bruk og vern i utmarksområder». Programmet ble utviklet i samarbeid med Norges forskningsråd og Direktoratet for naturforvaltning. Sammenlignet med tradisjonelle strategiske satsninger i NINA har dette vært et mindre program som ble muliggjort ved frigjøring av en del ressurser mellom to programperioder. Programmet er utført av en gruppe ved Avdeling for naturbruk bestående av Vegard Gundersen, Øystein As, Line Camilla Wold, Marte Qvenild, Oddgeir Andersen, Kirstin Fangel og Ingrid Nerhoelv og ledet av Bjørn P. Kaltenborn.

Bruk og vern av utmarksområder er et politikkområde med økende aktualitet hvor det i årene som kommer må tas en rekke krevende valg. Behovet for ny forskningsbasert kunnskap er stor og i dette heftet oppsummerer vi en del resultater fra prosjekter knyttet til verneområder som helt eller delvis er finansiert med midler fra programmet.

Vi har valgt en lettfattelig form på artiklene i dette heftet og har utelatt referanser i teksten. Temaheftet er basert på en rekke vitenskapelige rapporter og artikler som er publisert under dette programmet. Disse finnes i referanselisten bakerst i rapporten. Ønsker man å gå mer i dybden på dette stoffet inneholder disse arbeidene en rekke henvisninger til andre vitenskapelige publikasjoner innen bruk-vern feltet.

Oktober 2012
Norunn Myklebust
Direktør

Innhold

Forord.....	5
Innhold.....	5
Sammendrag og utfordringer.....	6
1 Verneområder i en ny tid.....	8
2 Hvordan skaffe data på ferdseil i verneområder?.....	12
3 Målstyrt forvaltning i verneområder – en kunnskapsoversikt.....	20
4 Bærekraftig inkludering? Reiseliv og forvaltningen av norske og skotske nasjonalparker.....	28
5 Styringsmodeller for store verneområder – noen globale utviklingstrekk og utfordringer for norsk forvaltning.....	38
6 Publikasjoner fra programmet.....	45

Sammendrag og utfordringer

Programmet har finansiert tre delprosjekter med målsetting å:

- Utvikle og teste metoder for ferdselsregistreringer og kartlegging av bruk i verneområder
- Oppsummere og sammenfatte internasjonale erfaringer med metoder for målstyrt forvaltning
- Vurdere nyere internasjonale erfaringer med endrede modeller for styresett i store verneområder
- Sammenligne styresett og samspill mellom forvaltningsmyndigheter og reiselivet i utvalgte norske og europeiske nasjonalparker.

I dette programmet oppsummerer vi mye av erfaringene med effekter av bruk og ferdsel på villrein i verneområder. Vi har fokusert spesielt på ulike metoder for å kartlegge og analysere ferdsel og hvordan dette kan brukes i arbeidet med å utvikle mer presis og målstyrt forvaltning. Det er vurdert både praktiske og kostnadsmessige sider ved dette i tillegg til datakvalitet og hvilke typer data, presisjonsnivå osv. som er hensiktsmessig i forhold til forvaltningens behov.

Et prosjekt i programmet har også foretatt en kritisk gjennomgang av begrepet og feltet 'målstyrt forvaltning' og vurdert hvilke typer modeller, teknikker, databaser og generelle erfaringer som kan egne seg for norske forhold. Et annet prosjekt har sammenlignet reiseliv og forvaltning av store nasjonalparker i Norge og Skottland. Her er fokus spesielt på hvordan man kan balansere og utvikle forholdet mellom reiseliv og tradisjonelt vern. Et tredje prosjekt har gjennomgått og vurdert historikk og globale utviklingstrekk i styringsmodeller

for store verneområder. Godt styresett ('governance') blir i økende grad ansett som en av de aller viktigste faktorene for høy måloppnåelse og lav konfliktgrad i forvaltning av både verneområder og miljøet generelt. Denne analysen viser at verneområde forvaltningen har mange globale fellestrekk, men også at forvaltningsregimene i Europa, Nord- og Sør Amerika, Asia og Afrika til dels har tatt litt ulike retninger.

Programmet peker på en del sentrale utfordringer i arbeidet med bruk og vern av utmarksområder:

- Vi har begrenset kunnskap om hvordan norsk natur faktisk brukes.
- En mer målstyrt og kunnskapsbasert forvaltning krever en mer systematisk kartlegging av ferdsel og bruk enn det som hittil er gjort de fleste steder i landet.
- Verneområde forvaltningen er på vei fra en 'opprettelsesfase' til en 'driftsfase' og nasjonalparkene bør prioriteres i arbeidet med databaser knyttet til bruk og vern.
- Det finnes flere modeller for målstyring av sosial-økologiske systemer hvor man kan hente prinsipper og teknikker, men de må tilpasses norske juridiske, kulturelle, sosiale, miljømessige og økonomiske forhold.
- Forvaltningsmodeller for bruk og vern av utmarksområder vil bare lykkes på sikt i den grad de bygger på tverrfaglig menneske-miljø kunnskap.
- Utvikling og utprøving av nye forvaltningsmodeller for de store verneområdene bør i større grad også inkludere en diskusjon om nøkkelementene i godt styresett.



Femundsmarka nasjonalpark er et godt eksempel på et sosial-økologisk system hvor det det er gjennomført en rekke undersøkelser av ferdsel, slitasje og miljøopplevelse. Dette er et viktig grunnlag for å utvikle en bærekraftig forvaltning av området. Foto: Bjørn P. Kaltenborn

I Verneområder i en ny tid

Bruk og vern av utmark er et flittig anvendt begrep i miljøpolitikk og lokalsamfunnsutvikling. Spesielt gjelder dette for store verneområder hvor man i løpet av de siste ti-årene har fått en tiltagende politisk diskusjon om målsettinger, forvaltningsmodeller, miljøverdier og ikke minst hvilket potensiale disse områdene kan ha for økonomisk utvikling. Ulike instanser og aktører er opptatt av å gi innhold til begrepet «bruk og vern», ikke minst nå som vi er i ferd med å bevege oss fra en opprettelsesfase til driftsfase når det gjelder landets nasjonalparker. Forvaltningen har lenge lidd under en mangel på ressurser, kapasitet og kompetanse, men det har skjedd mye i løpet av det siste ti-året i form av økte driftsbudsjetter, styrking av oppsyn både i volum og bredden av oppgaver, kunnskapsoppbygging om miljøforhold og ferdsel og utvikling av forvaltningsmodeller med større innslag av lokal deltagelse og samhandling mellom offentlige og private sektorer.

Bruk-vern diskusjonen reflekterer at de store verneområdene er i fokus som aldri før og et politisk ønske om en mer aktiv og differensiert utnyttelse av miljøverdiene i disse områdene. Det er på mange måter positivt at det er en sterkt økende interesse for de store verneområdene og at bruk-vern er etablert som et arbeidsbegrep. Det betyr at vi får en mer aktiv diskusjon om det som virkelig er mer krevende enn å avgrense et verneområde: hva skal være akseptabel bruk av området, hvor store miljøendringer kan vi tåle, hvilke interessegrupper skal slippe til, hvilke roller skal lokalsamfunnene spille i forvaltningen og hva slags styresett passer best. Det finnes ingen fasitsvar på bruk-vern diskusjonen, like lite som det

finnes entydige vitenskapelige svar på spørsmålet om naturens tålegrenser. Dette er en dynamisk prosess og langt på vei samfunnsmessige og politiske avveininger som til en hver tid spiller rådende verdimønstre, holdninger, politiske føringer og kunnskapsnivå. Det ligger i sakens natur at bruk-vern balansen må være en dynamisk prosess og verneområdeforvaltning i langt større grad blir en løpende samtale mellom institusjoner med forvaltningsansvar og sivilsamfunnet.

Historisk var vernepolitikken lenge forholdsvis passiv og hadde som hovedmål å begrense effekter av menneskelig virksomhet. Typisk klassisk naturvern var nettopp skillett mellom bruk og vern, og i mange tilfeller har dette vært viktig for å verne om biodiversitet, samt sikre inntekter til turisme. Analyser viser at mange nasjonalparker, til tross for store arealer, ikke har lyktes med å redusere tap av spesielle arter eller biologisk mangfold i ønsket grad. En av de viktigste årsakene er at mange verneområder ble opprettet uten å ta tilstrekkelig hensyn til økosystem funksjoner og/eller at presset fra menneskelig bruk og utnyttelse har overskredet akseptable tålegrenser i ettertid.

Verneområder som sosial-økologiske system

Samtidig har det klassiske naturvernet vist seg å være sterkt konfliktskapende, spesielt i forhold til berørte lokalsamfunn gjennom opprettholdelsen av omstridte institusjonelle forhold og maktposisjoner. I løpet av de siste tjue årene har vi sett en lang rekke forsøk med økt lokal deltagelse og til dels nye forvaltningsmodeller. Et resultat er en økende erkjennelse



Rondane nasjonalpark har siden opprettelsen for 50 år siden opplevd en kraftig i vekst i popularitet. I dag kanaliseres ferdsele langt mer gjennom merkede ruter og målrettet informasjon enn da parken ble opprettet i 1962. Foto: Bjørn P. Kaltenborn

av behovet for mer differensierte målsettinger, en mer presis forvaltning og et bedre kunnskapsgrunnlag. I de store endringene som skjer på landbrukssektoren og i de rurale regioner verden over, trekkes verneområdene i økende grad inn i diskusjoner om tilpasning og utvikling. Dette skjer på mange måter og spenner fra fattigdomsbekjempelse i utviklingsland til bygdeutvikling i nordområdene.

Det engelske begrepet «conservation and development» er mer treffende enn den statiske «bruk-vern» dikotomien fordi det vektlegger utviklingsaspektet. Globalt finnes det i dag om lag 160 000 verneområder som dekker opp mot 12 prosent av jordas areal. I en stor del av disse områdene arbeides det intensivt med å bevare landskapskvaliteter, marine forhold, fisk- og dyreliv, spesielle plantearter, artsmangfold, rent vann, kulturminner og livsbetingelser for urbefolkninger – samtidig som turistindustrien gjør dette til produkter og lokalsamfunn opprettholder ulike former for primærproduksjon som skogbruk, beitebruk, jordbruk, gruvedrift innenfor mer eller mindre omforente rammer.

En mer målstyrt forvaltning som i tilstrekkelig grad kan planlegge og utvikle strategier, som integrerer og balanserer ulike interessegrupper, som kan gjennomføre forhandlinger og prioriteringer og løse opp i konflikter – forutsetter at man forstår verneområdene som sosial-økologiske systemer. Med det mener vi at et verneområde er en konstruksjon som består av økologiske, økonomiske, institusjonelle og sosiale variable i samspill med hverandre. En nasjonalpark er ikke mer verdt enn den støtten området til enhver tid har blant interessegrupper med makt og innflytelse. Et tydelig internasjonalt trekk i løpet av de siste par ti-årene er at den formelle (som oftest statlig forankret) myndigheten over verneområder ikke

lenger er enerådende, men suppleres eller mer eller mindre erstattes av nettverkspregede former for styresett hvor makt og innflytelse fordeles mellom formelle myndigheter, NGO'er, privat sektor og spesielle interessegrupper.

Mål for programmet

Det strategiske instituttprogrammet har hatt som hovedmål å sammenfatte kunnskap innen to hovedområder av særlig betydning for arbeidet med balansen mellom vern og bruk av store verneområder; 1) målstyrt forvaltning og kartlegging av bruk i verneområdene, og 2) effektivitet og bærekraft i forvaltningsmodeller.

Programmet har hatt følgende delmål:

- Utvikling og testing av metoder for ferdselsregistreringer og kartlegging av bruk i verneområder
- Oppsummere og sammenfatte internasjonale erfaringer med metoder for målstyrt forvaltning
- Vurdere nyere internasjonale erfaringer med endrede modeller for styresett i store verneområder
- Sammenligne styresett og samspill mellom forvaltningsmyndigheter og reiselivet i utvalgte norske og europeiske nasjonalparker.

Forvaltning av norsk natur må håndtere et stort spenn av aktiviteter og opplevelsesønsker. Utmarksområder er i økende grad markeder som krever en mer målstyrt forvaltning.

Foto: Bjørn P. Kaltenborn



2 Hvordan skaffe data på ferdsel i verneområder?

Vegard Gundersen, Ingrid Nerhoel, Odd Inge Vistad, Bjørn Petter Kaltenborn, Line Camilla Wold, Oddgeir Andersen og Kirstin Fangel.

Det er satt i gang omfattende kunnskapsinnhenting på bruk og ferdsel i enkelte nasjonalparker i Norge for å få mer kunnskap om forholdet mellom ferdsel og villrein. Vi redegjør her for metodene som er brukt og hvilken anvendelse de ulike metodene har for å skaffe et godt kunnskapsgrunnlag for bedre målstyring av norske verneområder.

Her har vi gått til alle tider...

Folk har brukt fjellområdene til alle tider, så hvorfor skal vi nå med ett innhente kunnskap om ferdsel og bruk? Vi mener det er minst tre hovedgrunner til at det er nødvendig å utvikle bedre metoder for å skaffe mer kunnskap om ferdsel i verneområder:

1. Kunnskap om ferdsel er nødvendig for å drive en aktiv, målstyrt og kunnskapsbasert forvaltning.
2. Vi har ganske mye kunnskap om effekter av ferdsel generelt, men lite knyttet til spesifikke områder på en slik måte at de kan brukes til konkrete forvaltningsstrategier.
3. Det er et stort behov for å teste og utvikle metoder som er kostnadseffektive, pålitelige og håndterbare i praktisk forvaltning, ikke minst for å dokumentere bruken av verneområdene og hvordan denne utvikler seg videre.

De største utfordringene med å måle ferdsel i verneområder i Norge, er at områdene ofte er store, de har en lav besøksfrekvens og en god del av ferdselen forgår utenfor merkede stier og veger. I tillegg varierer intensitet og type bruk stort over tid, ikke minst med årstidsvariasjonene vi har her i Norge.

Balansert forvaltning av bruk og vern

Det er helt avgjørende at formålene med registreringene eller problemstillingene er så detaljerte beskrevet og avgrensa som mulig før man starter arbeidet med å innhente data på ferdsel. I prinsippet kan man innhente data på ferdsel for å videreutvikle tilbudet til brukerne, for å ivareta viktige samfunngoder knyttet til helse og trivsel, eller for å utvikle opplevelsesprodukter kommersielt. Dette er i tråd med viktige politiske strømninger som sier at verneområdene skal bidra sterkere til verdiskapningen lokalt. Data på ferdsel kan i tillegg anvendes for å redusere eventuelle negative effekter på verneverdiene. Forvaltningens oppgave er, med utgangspunkt i kunnskap om bruk og vern, å sørge for at utviklingen av verneområdet går i ønsket retning. Verktøykassen man har til rådighet består av fysiske tiltak og manipulasjoner av fysiske forhold i tillegg til informasjon og juridiske regler og virkemidler.

Kartlegging og overvåking av ferdsel i naturområder er store forskningsfelt internasjonalt og metodene er utviklet og utprøvd over lang tid. Endringer i hva samfunnet etterspør av kunnskap og selve teknologiutviklingen, gjør at metodene



Mangel på bevisst tilrettelegging og kanalisering av ferdsel fører ofte til unødvendig store konsekvenser på naturgrunnlaget. Foto: Vegard Gundersen

stadig er i utvikling. Kartleggingen kan innhente mange forskjellige typer data; demografiske data og atferds- og holdningsdata, eller data som presenterer den romlige og temporære bruken. Det er utviklet en veiledning for mer enhetlig gjennomføring av besøksundersøkelser i naturområder i Norden og denne gir viktige råd om felles metodikk for innsamling, behandling og lagring av kunnskap om brukerne (Kajala m.fl. 2007).

Gammel og ny teknologi

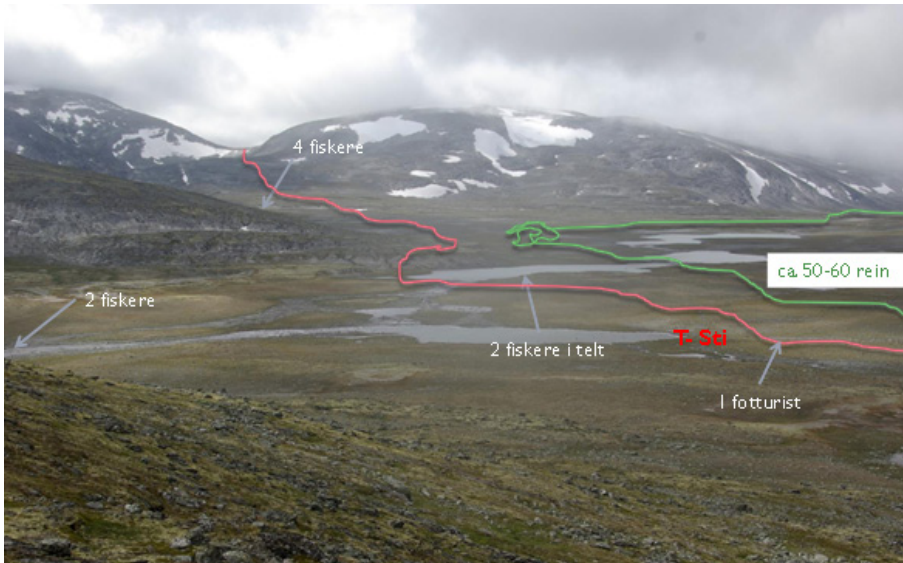
Vi har de to siste årene arbeidet med å videreutvikle metoder for å beskrive den romlige - temporære bruken av verneområder i fjellet. Til dette har vi brukt flere ulike typer av spørreundersøkelser, samt GPS-metodikk, observasjonsstudier og automatiske tellere.

I prinsippet kan man spørre, intervju, telle, spore eller observere folk som ferdes i naturen. I tillegg kan brukernes erfaringer, kunnskap og meninger inngå i ulike metoder for dialog, planlegging og forvaltning. Dette er i all hovedsak godt kjente metoder som er utprøvd over lang tid. Vårt bidrag her har i særlig grad vært å teste ut nye metoder for å kartlegge ferdsel. I stedet for manuell observasjon finnes det i dag teknologi som registrerer og loggfører ferdselen automatisk, enten dette er ved bruk av tellere eller GPS-enheter.

Direkte observasjon i felt har vi brukt som «fasit» for å kunne si noe om metodenes reliabilitet og validitet. Metodekalibrering og bruk av ulike metodikk for å styrke datagrunnlag og konklusjoner, er en viktig bestanddel i metodeutviklingen. Tabell 1 viser en oversikt over de metodene som er benyttet i løpet av prosjektperioden. Metodene er brukt i villreinområdene Dovrefjell-Sunndalsfjella, Rondane, Knutshø, Reinheimen og Nordfjella, til sammen ca. 20 000 km² fjellnatur.

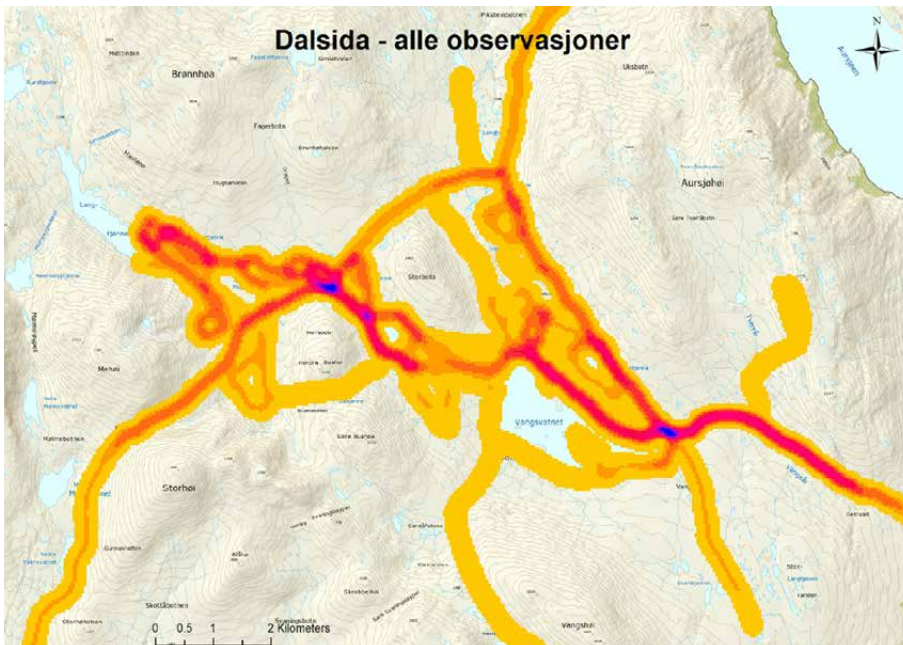
Med blyant og kikkert i sekken

Det er gjennomført mer enn 100 observasjonsdager i prosjektperioden i områdene Dovrefjell-Sunndalsfjella og Rondane. Hovedformålet med observasjonsstudiene har vært å kartlegge det romlige mønsteret og intensitet av bruk i løpet av en definert tidsperiode (**Figur 1**). I tillegg er observasjon brukt som metodekalibrering, blant annet for å teste feilmargen for automatiske tellere. Observasjonsmetoden er velutprøvd og kan gjennomføres med relativt enkle midler. Ulempen er at observasjon er tids- og ressurskrevende. Metodedesign og planlegging er helt avgjørende for å få et godt resultat. Hele prosessen fra utvikling av observasjonsskjema, feltarbeid og metode for observasjon må spisses mot de problemstillingene som man ønsker å få svar på. Det er derfor viktig å avgrense studiet i tid og rom, og standardisere selve innsamlingen i instruksjoner og skjemaer. Mange observatører samtidig i det samme området, eller stor utskifting av observatører over tid byr på spesielle problemer i så måte. I områder med lite ferdsel kan man ha som mål å beskrive det totale ferdselsbildet i løpet av periode. I eksemplet fra Dalsida statsallmenning i Lesja kommune, Oppland, er det som oftest 10-20 personer om dagen som er innenfor et landskapsutnitt på 100 km² i juli-august (**Figur 2**). De dataene man da får fra tidsperioden reflekterer den faktiske bruken og kan uttrykkes i såkalte intensitetskart. Observasjon er spesielt egnet i områder med beskjeden bruk og/eller der mye av bruken foregår fritt i terrenget eller langs umerkede stier. I områder med mye brukte innfallsporter og sterk kanalisert trafikk vil GPS metodikk og automatiske tellere fungere bedre enn observasjon. Vi har beregnet at 100 km², litt avhengig av topografien, vil være en øvre grense for observasjon av bruksintensitet og -mønstre i åpent oversiktlig fjellandskap.



Figur 1.

Situasjonsbeskrivelse på Dalsida 14. august 2009. Været var overskyet, 3°C, og sterk vind rett mot fotografen. En flokk på 50-60 villrein (grønn strek) vandret gjennom området mens det var 8 fiskere på tre forskjellige steder og 1 fotturist som fulgte T-merka sti (rød strek). Foto: Vegard Gundersen



Figur 2.

Viser alle observasjoner øverst fra i alt 16 dager med observasjon fra fjellet Bolla i Dalsida statsalmenning. Til sammen dekker observasjonspunktet ca. 100 km². Observasjonen kan videre spesifiseres til dag og timefordeling.

Ta pulsen på fjellfolket

I overkant av 60 automatiske tellere av typen EcoCounter med toveis (inn / ut) infrarød sensor har vært i drift i hele eller deler av prosjektperioden. Bruk av tellere er gjennomført i nært samarbeid med Statens Naturoppsyn i villreinområdene Dovrefjell, Rondane og Nordfjella. Tellere er spesielt godt egnet til å måle volumet av besøkende på det stedet den er utplassert, og passeringstidspunktet registreres med 15 minutters intervaller for de fleste av tellerne (**Figur 3**). Tellerne opererer under normale forhold innenfor en feilmargen på +/- 5 %.

Datafangst med tellere byr på en del utfordringer knyttet til montering, plassering i lokaliteten og teknisk funksjon. Når det gjelder montering av sensoren har vi brukt ulikt substrat som snekrede trekasser, trær, gjerdestolper, brokar og steinvarder for å skjule sensoren og utstyret. Resten av utstyret, batteri, lagringsenhet, GSM modem, skjules under bakken. Det er helt avgjørende at sensor og tellerutstyr er «usynlig» for den som passerer. Så fort noen oppdager sensor eller tellerutstyr vil de kunne endre atferd og påvirke tellerdata. Derfor er det viktig å bruke substrat som naturlig finnes i lokaliteten, og vi foretrekker trær hvis lokaliteten er nedenfor tregrensen og steinvarder hvis lokaliteten er ovenfor tregrensen. Hver enkelt teller må observeres manuelt og kalibreres i den enkelte lokalitet, for å ha kontroll på feilkildene. Det beregnes en koeffisient for hver teller og lokalitet, som da viser forholdet mellom telte passeringer (også feiltellinger av dyr, fugler, forskere, biler etc.) og faktiske passeringer.

Figur 3.

I høyfjellet plasseres vanligvis tellerne i trekasser som plasseres i en varde eller mot stein på annen måte slik et de er best mulig terreng tilpasset. Foto: Vegard Gundersen

Sensoren plasseres omtrent én meter over bakkenivå med retning nordover for å unngå direkte sollys. Det er selvsagt viktig at plasseringen på lokaliteten faktisk fanger opp den trafikken man ønsker å måle. Lokalkunnskap om ferdsele er derfor helt avgjørende. Det kan være hensyn å ta i forhold til for eksempel husdyr, motorisert trafikk, syklistere etc. Når det gjelder teknisk funksjon er det brukt mye ressurser på å teste presisjonen på data under varierende klimatiske og fysiske forhold i lokaliteten. Det er verdt å merke seg at presisjonsnivået variere fra teller til teller. Tellerne er testet i forhold til gruppevis passering, temperatur (ned til -20°C), type bekledding og avstand mellom sensor og passeringslinje. Resultatene fra testene viser at tellerne fungerer tilfredsstillende under normale forhold. Temperatur er den faktoren som virker mest inn på tellerpresisjon. Når temperaturer er lavere enn ca. -10°C viser våre resultater at flere av tellerne blir upålitelige, enten ved at de teller for mye eller for lite. Folk som passerer





Menneskers bruk av fjellet har gjennom alle tider satt spor. I dag er selvrapportering en viktig teknikk for å bedre kunnskaps-staus om ferdsel i utmarksområder. Foto: Bjørn P. Kaltenborn

forbi telleren i store grupper, for eksempel på en bred veg, medfører en underestimering i tellerdata. Ekstreme tettheter (3000 personer/time) er testet under Birkebeinerrennet, der resultatene viste en underestimering som varierte mellom 10 % og 20 % for de 10 tellerne som ble brukt under testen.

Det er fortsatt en del utfordringer knyttet til bruk av automatiske tellere. Vår erfaring er at tellerne krever både kyn- dig personell og tett oppfølging i den perioden de brukes. Eppersyn i felt og oppfølging av automatisk innrapportert data er viktig for å fange opp uforutsette feilkilder underveis. Vi har også hatt teknisk svikt på 7 % av tellerutstyret. Det er fortsatt noen ubesvarte spørsmål i forhold klimatisk påvirkning, f. eks. snødrev og dugg på linsa. Til slutt byr automatisk rapportering av data via GSM nettet til sentrale databaser fortsatt på noen problemer.

Hvor hen du går i li og fjell?

Det har vært om lag 250 GPS-enheter i drift i prosjektpe- rioden, og til sammen er ca. 1800 turer loggført i utvalgte områder i Dovrefjell-Sunndalsfjella, Knutshø, Rondane og Reinheimen. Studiene omfatter en rekke ulike brukergrupper, f. eks. turgåere, syklistere, gjetere, oppsyn, reinsjegere, småvil- tjegere, fiskere, bilturister og skigåere. Trackstick, en avdeling under Telespial Systems, ble valgt som leverandør av GPS- enhetene. Dataene er samlet i en felles kartdatabase og skal være tilgjengelig for allmenheten (www.dyreposisjon.no). GPS-data er naturlig nok spesielt godt egnet til å beskrive mønsteret av romlig bruk og hvordan dette varierer over tid. I prosjektet har GPS data vært viktig for å teste kvalite- ten på data fra spørreundersøkelsene, automatiske tellere og observasjonsstudiene.

Det var begrenset med erfaring i Norge med bruk av GPS- teknologi i forhold til ferdsel og friluftsliv, og vi har mye å lære av de erfaringene man har høstet med radiomerking av vilt. De viktigste utfordringene var knyttet til metodedesign, selve innsamlingen av data og analyse-/rapporteringen.

Vi spår at GPS metoden på folk vil gi viktig kunnskap til fors- kning og forvaltning av verneområder i fremtiden. Det viser seg at folk mer enn gjerne tar med seg GPS på turen inn i fjel- let, uansett formål. Godt over 90 % av de besøkende tar med seg GPS ved personlig utlevering på stedet der turen starter. Det er dermed mulig å rekonstruere ferdsel i et landskapsut- snitt i en tidsperiode med stor presisjon.

GPS-metodikk er tid- og ressurskrevende, fordi besøkstallene til norske fjell er lave. Tellerdata viser at de aller fleste loka- liteter har et sted mellom 0 - 30 besøkende i gjennomsnitt per dag sommerstid. Det å vente på at folk ankommer loka- liteten for å dele ut GPS enheter krever god tålmodighet og gode budsjetter. Per dagsverk har vi i gjennomsnitt delt ut 13 GPS enheter (1500 turer / 115 feltdager = 13 turer / feltdag). Utdeling av i alt 80 GPS enheter per dagsverk er maksimalt i våre studieområder. Utdeling til jegere krevde i tillegg at man var på plass i lokaliteten før 06:00 om morgenen.

Vi mener at GPS metodikk i første rekke er et nyttig verktøy for å kalibrere andre metoder i forskningen og for studier i fokusområder med problemstillinger som krever høyt presi- sjonsnivå på dataene.

Forvaltningsmessige implikasjoner

Vi har i tabell 2 gitt eksempler på problemstillinger og valg av metode i noen utvalgte ferdselsprosjekter i fjellet. Det finnes

med andre ord ikke standardsvar på hvilken metode som skal brukes, alle har sine svakheter og styrker, og det finnes ikke én metode som kan dekke alle problemstillinger og situasjoner. I disse studiene skiller vi mellom en totalinventering av området for å få en statusoversikt og mer spesifikke problemstillinger i mindre fokusområder. En totalinventering må hente kunnskap ved bruk av spørreskjema i felt, gjerne i kombinasjon med innhenting av epost adresser og mulighet for å sende ut en mer omfattende spørreskjema. Automatiske tellere vil i tillegg være nødvendig for å få mer nøyaktige tall på volum besøkende i utvalgte lokaliteter. Tellere vil også være et godt redskap for å overvåke situasjonen over tid.

For å gjøre noe med atferden til de besøkende må man ha kunnskap om hvem brukeren er (spørreskjema, intervju), og for å angi effekter av ferdsel på dyre- og plantelivet må man ha kunnskap om volum og mønstre av bruk hos de besøkende (tellere, GPS og observasjon). Disse to typer av kunnskap henger ofte sammen; det er vanskelig å foreslå avbøtende tiltak hvis man ikke har kunnskap om hvem brukeren er, og det har liten hensikt å foreslå avbøtende tiltak uten dokumentasjon på at negative effekter faktisk forekommer på stedet. Derfor vil de i de aller fleste tilfeller være nødvendig med kunnskap om volum og mønstre av bruk, samtidig som man har kunnskap om hvem brukeren er.



Bruken av utmark er sammensatt og det kan i registrerings sammenheng være en utfordring å skille friluftsliv fra næringsvirksomhet som beitebruk og seterdrift. Foto: Bjørn P. Kaltenborn

3 Målstyrt forvaltning i verneområder — en kunnskapsoversikt

Vegard Gundersen, Oddgeir Andersen, Bjørn Petter Kaltenborn, Ingrid Nerhoel, Odd Inge Vistad og Line Camilla Wold

På mange måter er vi inne i "et nytt paradigme" i klassisk naturvern og naturforvaltning, der en må forholde seg til både økologiske, sosiale og økonomiske vernemål. Det gjelder også i IUCNs egen forståelse av sin vernekategori II Nasjonalpark: Vernede arealer hovedsakelig forvaltet for å bevare økosystemer og bruk, og som norske vernemyndigheter bruker som mal for sin videre strategi for nasjonalparkforvaltning. Hva legges i ordene "rekreasjonsmessige muligheter" når det gjelder de norske nasjonalparkene, og inkluderer dette også tilrettelegging for friluftsliv, turisme og verdiskapning innenfor parkens grenser? Det er på dette området vernemyndighetene møter mange utfordringer i norsk sammenheng. Vi viser her hvordan man med målstyrt forvaltning på en bedre måte kan styre utviklingen av verneområdene i Norge.

Forhandling og oppfølging av mål om bruk og vern

Vi definerer målstyrt forvaltning som en dynamisk styringsprosess som integrerer de to aspektene bruk og vern, og som involverer spekteret av rettmessige interessenter i forvaltningsplanarbeidet. Ideelt sett skal alle verne- og forvaltningsmål; økologiske, kulturelle og sosiale, være spesifiserte og skreddersydde til det aktuelle området, både overordna, og på et så lavt geografisk nivå som nødvendig for å kunne realisere målene. I praksis er dette verdispørsmål, der nivåer for hva som

er akseptabelt bruk eller ikke i et verneområde, er resultat av forhandlinger og kompromisser. Grunnlaget for vurdering og eventuelle tiltak skal være stedsspesifikk kunnskap om lokale miljøkvaliteter, bruk, sårbarhet, påvirkning og trusler; alt sett i forhold til de definerte forvaltningsmålene. Kunnskap bør oppdateres jevnlig ved hjelp av registreringer (overvåking) og ved anvendelse av målbare økologiske og sosiale indikatorer. Gode måleindikatorer bør identifiseres og valgte nivåer for øvre og nedre grenseverdier utarbeides fordi det vil gi et godt grunnlag til å vurdere om det er behov for forvaltningsinnsats og eventuelt hvilke type forvaltningstiltak som bør iverksettes. Et forvaltningsmål er ikke nødvendigvis en statisk tilstand/begrep, men at påvirkningen skal skje innenfor visse rammer.

Ethvert verneområde er et sosialt-økologisk system, uansett hvilken posisjon ulike former for bruk har i dag, og uavhengig av om bruk prioriteres eller ikke i verneformålene. Med begrepet sosialt-økologisk system mener vi en gjensidig, toveis påvirkning mellom de som på ulikt vis bruker områdene og den økologiske tilstanden; der det er slik at bruken påvirker den økologiske tilstanden på ulike nivåer og der den økologiske tilstanden påvirker bruk og naturopplevelse. Et godt eksempel her er slitasje på vegetasjon som følge av ferdsløp, og som er lite ønsket både i økologisk og opplevelsesmessig sammenheng. Det vil ofte være et uttalt mål at verneområdeforvaltningen skal bli bedre i stand til å balansere muligheten for bruk, forstått som friluftsliv/naturopplevelse/verdiskapning, parallelt med sikring av biologiske



Norsk utmark er preget av en gjensidig påvirkning mellom ressurgrunnlag og kulturtradisjoner. Foto: Bjørn P. Kaltenborn

verneverdier. Det finnes mye overordna kunnskap om miljøeffekter av ulik bruk og ferdsel, men graden av reell konflikt er avhengig av lokale forhold, den bruken og de verneverdiene som finnes lokalt på stedet. Ofte kan konflikter dempes eller elimineres gjennom stedstilpassa tiltak. I dette ligger det at forvaltningen bør konsentrere kunnskapsoppbyggingen og innsatsen om de forhold og områder som en faktisk kan få gjort noe med, enten det er snakk om sårbare miljølokaliteter, utviklingsområder, mulige konfliktområder eller prioriterte "fokusområder".

Kunnskapsbehov for målstyrt forvaltning

Målstyrt forvaltning handler i første rekke om bruk-vern problematikk og forskningen har siste årene vært fokusert på prosjekter som har studert forvaltning og bruk av ulike verneområdetyper, friluftsliv, ferdsel, effekter av utbygging i fjellområder og ulike aspekter ved bærekraftig bruk av utmark. Temaet bruk og vern er temmelig vidt både forvaltningsmessig og forskningsmessig og det er vanskelig å gi en god avgrensning eller presis definisjon av hva som faller innenfor dette begrepet forskningsmessig. Vi kan imidlertid si at det er særlig fem temaer vi trenger kunnskap om for å kunne gjøre gode forvaltningsmessige avveininger, og dette er:

1. Kunnskap om naturtilstand, med spesielt fokus på verneverdiene
2. Kunnskap om bruken av områdene, turisme, friluftsliv og annen ferdsel
3. Overvåking av bruk, både i forhold til naturtilstand og sosiale effekter
4. Fastsetting av akseptabel bruk og påvirkningsnivå, definisjon av ønsket utvikling
5. Modeller og metoder for samhandling og prioriteringer

Det forskningsmessige "svaret" på disse kunnskapsbehovene kan naturligvis defineres på ulike måter. På noen måter kan de forskningsmessige oppgavene sies å være direkte sammenfallende med kunnskapsbehovene knyttet til forvaltning og næringsutvikling. Men forskningsoppgavene går også inn på mer grunnleggende forhold og drivkrefter. Tematisk kan dette rubriseres som:

1. Systematisk kartlegging av bruken av verneområdene
2. Studier av effektivitet og legitimitet av ulike forvaltningsmodeller
3. Overvåking av miljøeffekter og effekter på sosiale, kulturelle og økonomiske forhold
4. Analyser av verdsetting og prising av miljøgoder
5. Studier av hvordan policy utformes, og analyser av styresett på flere nivåer
6. Definisjoner av bærekraftig bruk basert på formelle rammeverk og beslutningsmodeller
7. Studier av måloppnåelse og mekanismer for målstyrt forvaltning

For å drive en effektiv målstyrt forvaltning med god legitimitet og måloppnåelse er det nødvendig med kunnskap innenfor alle temaene. I tillegg er det avgjørende at prosessen er verdimelessig godt forankret i rådende politikk på ulike forvaltningsnivåer, fra det lokale til det nasjonale.

Internasjonale erfaringer

En gjennomgang av erfaringer med målstyrt forvaltning internasjonalt, og spesielt i Nord-Amerika, peker på flere forhold som man trenger å arbeide videre med i Norge. Det er store



Målstyr forvaltning betyr mer spesifiserte målsettinger både for økologiske tilstander, størrelsen på bestander og opplevelsesmessige kvaliteter. Foto: Bjørn P. Kaltenborn og Per Jordhøy

likhetstrekk mellom de modellene vi har funnet relevante å studere og diskutere i forhold til norske forhold. Dette gjelder spesielt de ulike stadiene i prosessen. Like klart er det at den norske modellen må finne sin egen form og fremgangsmåte. Utfordringen er å tilpasse en standardisert modell til norske forhold av forvaltning, bruk, tradisjoner og naturforhold. Det er også knappe forvaltningsressurser i mange norske verneområder sammenlignet med andre land. Alt dette gjør det vanskelig å følge en standardisert mal eller å gjennomføre et ideelt løp etter «oppskriften». Uansett modell eller oppskrift for å drive prosessen, er utfordringen å skaffe et godt og stadig oppdatert kunnskapsgrunnlag om bruk og vern i verneområdet. Kunnskap om de lokale forholdene og effekter av bruk utgjør selve fundamentet og handlingsgrunnlaget i målstyrt forvaltning. Det mangler gjerne både økologisk kunnskap om menneskelig bruk i verneområdene, og generelt sett står det spesielt dårlig til med kunnskap som omfatter friluftsliv, turisme, tradisjonell landbruksaktivitet og verdiskapning på basis av bruk. I de tilfeller der verneverdiene ansees å være truet av bruk og ferdsel vil det gjerne være to forhold som oppstår. For det første kan det være vanskelig å forstå den reelle sammenhengen mellom menneskelig bruk og effekten på miljøkvalitetene (årsak-virkning), noe som igjen fører til det andre forholdet; det blir vanskelig å finne gode virkemidler for å dempe/fjerne årsaken til de negative effektene. Veldig ofte er også selve bruken en ønsket aktivitet i henhold til verneformålet, men for at bevaring og bruk skal fungere sammen må en finne akseptable måter for hvordan bruken/ferdselen skal få utvikle seg samtidig som bevaringsperspektivet blir ivaretatt. Dette forutsetter lokal kunnskap både om naturen og bruken, og ikke minst om samspillet mellom natur og bruk.

Målstyrt prosess – Eksempel fra villrein og ferdsel i Rondane nasjonalpark

Rondane ble Norges første nasjonalpark for 50 år siden, i 1962. Forekomst av villrein i sin opprinnelige form var en viktig grunn til at Rondane ble vernet. Siden den gang og før det igjen har området vært brukt av villrein og folk som har påvirket hverandre på ulikt vis.

Rondane og Dovre nasjonalparker er en del av et regionalt villreinområde som en gang var et sammenhengende leveområde med frie trekkveier mellom ulike funksjonsområder. I dag er villreinområdene fragmenterte. Det er hittil i villreinprosjektene ikke påvist trekk/utveksling av dyr mellom de nå fire fragmenterte områdene Snøhetta (vest og øst), Knutshø, Dovre – Rondane og Sølknletten (www.dyreposisjoner.no). Viktige trekkveier mellom vinterbeite og sommerbeite, og til kalvingsområder ser ut til å være brutt. Dette kan ha effekter på villreinpopulasjonen i regionen, i form av for eksempel genetisk variasjon og utnyttelse av næringsgrunnlaget, som igjen kan påvirke kondisjon og fødselsrater.

Lokale brukere av området hadde lenge påpekt at villreinen i Rondane i praksis var delt i to stammer, en i nord og en i sør; der aksene Spranget-Rondvassbu-Bjørnholia dannet grensen mellom dem. GPS-merkeprosjektet har bekreftet dette, og det er ikke påvist krysning av denne aksene i perioden 2009-2012. Villreinen har oppholdt seg mye både rett nord og rett sør for aksene, men ikke krysset den. Denne todelingen i stammen mener man skyldes barrierevirkninger som følge av ferdsel langs på stisystemer mellom Spranget, Rondvassbu og videre østover til Bjørnholia.

I en målstyrt prosess er det viktig å gradere effektene ferdsel kan ha på villreinens arealbruk og trekkveier. Når det gjelder

vårt eksempel fra Rondane er det snakk om en trekkbarriere inne i en nasjonalpark, som antas å ha negative effekter på villreinen sitt sesongmessige trekk og som videre kan medføre redusert arealutnyttelse og endret funksjonell utnyttelse av området.

Det er i perioden 2009-2012 samlet inn systematisk kunnskap om ferdsel i Rondane. Automatiske tellere viser at trafikken mellom Spranget og Rondvassbu er omfattende, og i perioden 20.juli til 1. oktober er det årlig registrert i underkant av 20 000 passeringer. Volumet er stort også resten året, med unntak av perioden november-januar. I høysesongen er intensiteten langs sti/veg fra Spranget til Rondvassbu estimert til å være mer enn 32 personer i timen på dagtid.

Hvis vi setter dette eksemplet inn i en målstyrt prosess, har man nå **identifisert fokusområde og problemstilling** og fremskaffet god dokumentasjon på både bruken av området for villrein og folk, samt mulige konsekvenser for villrein og folk. Det neste spørsmålet er hvordan dette skal behandles videre. Det er på dette tidspunktet verdivalgene må gjøres. Er det akseptabelt at stammen er delt i en nordlig og sørlig stamme i Rondane nasjonalpark? Forskernes oppgaver er å legge frem kunnskapsgrunnlaget, vise effekter og nivå for påvirkning. Forvaltningen må avgjøre om påvirkningen er akseptabel eller ikke. I en målstyrt prosess må man bli enige om **mål og indikatorer**. Målet kan for eksempel være å reetablere trekk mellom stammene i nord og sør, og indikatorer er da påvisning om trekk blir gjennomført eller ikke. Et eksempel på en **standard** i dette tilfelle kan være å etablere minst 5 krysninger av "barrieren" i løpet av året. De ulike **forvaltningstiltakene** man velger å sette inn for å nå dette målet må også være kunnskapsbaserte og knyttet til data på både villrein og ferdsel.

Det finnes en rekke ulike forvaltningstiltak som forvaltningen kan spille på i en slik situasjon. Dette kan for eksempel være å lede, informere og kanalisere ferdselen til ønskete områder uten at de besøkende er klar over det. En annen form for tiltak kan være å manipulere fysisk miljøet, gjennom for eksempel nedleggelse eller omlegging av stier, flytting av hytter, utbygging av ny infrastruktur etc. eller ferdselsforbud i enkelte områder eller til enkelte tider på året.

Ved å utstyre de besøkende med GPS på Spranget har vi vist at trafikken er svært kanalisert langs veg/sti inn til Rondvassbu. Mange går på toppstur i Rondanemassivet. Kunnskap fra spørreundersøkelser viser også at mange av de besøkende er der for første gang. Dette er en fordel forvaltningen kan dra nytte av, fordi førstegangsbesøkende er svært mottakelige for informasjon og lar seg lettere lede dit forvaltningen ønsker enn for eksempel lokalbefolkning og hytteeiere. Kunnskapsgrunnlaget viser at det vil være vanskelig å iverksette tiltak som medfører betydelige endringer i ferdselen i området sommers tid, fordi trafikken allerede er svært kanalisert og fordi Rondanemassivet representerer en meget stor attraksjon inne i nasjonalparken. Det har vært vurdert tiltak som flytting av Rondvassbu, og ferdselsrestriksjoner visse tider, for eksempel under villreinjakta eller visse perioder vinterstid. Kanskje burde man rett og slett også vurdere å flytte hovedinnfallsporten til Rondane til et mindre konfliktfylt område.

La oss som et eksempel ta utgangspunkt i at en målstyrt prosess ender opp med å **implementere** ferdselsforbud i månedene desember og januar. Målet er da at dette ferdselsforbudet skal medføre krysninger av villrein mellom området i nord og området i sør. Forvaltningen må da **overvåke utviklingen av tilstanden** via indikatoren; overholder folk

ferdselsrestriksjonen? (ved automatisk teller eller observasjon) og krysser villreinen "barrieren" (GPS, sporing etc.). Hvis målene ikke oppnås innenfor perioden tiltakene settes i verk, må prosessen gjentas, og det er mulig at både mål, standarder, tiltak og indikatorer må endres.

Hvordan utvikle målstyrt forvaltning i Norge?

Selve medvirkningsprosessen av involverte parter byr på store utfordringer i en målstyrt planprosess, nettopp fordi lokal kunnskap og situasjonsbetinget kunnskap er en viktig forutsetning for både å spesifisere problemene og for å finne de "smarte" løsningene. Bare det å definere hvem (involverte parter) som skal delta i slike prosesser byr på store utfordringer. Vi foreslår en integrert prosess i tre hovedfaser. **Fase I** er den objektive og beskrivende delen av prosessen, der eksisterende kunnskap systematiseres i en situasjonsbeskrivelse med prioritering av problemstillinger, synliggjøring av årsak-virkningsforhold og definisjon av indikatorer med tilhørende forslag til forvaltningstiltak. **Fase II** handler om de verdivalgene man gjør for å definere akseptable nivåer eller intervaller for akseptabel påvirkning. Denne fasen bør gjennomarbeides i en aktiv samhandling og medvirkning med det som defineres som brukere og sentrale aktører. **Fase III** handler om implementering av forvaltningstiltakene og registrering av videre utvikling av tilstanden i forhold til de målene som er satt. Den siste fasen må også ha rom for korreksjon av tiltakene. Prosessen bør være "adaptiv" i den forstand at man kan gå tilbake og justere på alle trinn i prosessen og en slik gjentakelse kan også skje relativt rask.

Målstyrt forvaltning på to skalanivåer

Det er mye som tyder på at bruken vil øke i mange norske verneområder i tiden fremover. I en internasjonal

sammenheng er foreløpig bruksintensiteten på et relativt sett lavt nivå i norske nasjonalparker. Dette er en fordel som forvaltningen bør utnytte seg av. Ved å lage gode planer for videre utvikling av områdene som følges opp med målretta tiltak, vil man være i stand til å redusere uønsket bruk og negative konsekvenser. I tillegg vil målrettet tilrettelegging kunne medføre flere fornøyde brukere av verneområdene og med et ønske å komme tilbake. En besøksstrategi som gir flere brukere og flere fornøyde brukere av verneområdene er viktig for verdiskapningen. Det er avgjørende at forvaltningsmyndighetene utarbeider felles grunnprinsipper / rammer for hvordan målstyrt forvaltning skal gjennomføres i norske verneområder, for å bygge opp felles forståelse av begrepets innhold og for å se verneområdene i sammenheng. Vi mener forvaltningen minst bør jobbe på to ulike skalanivåer i forhold til målstyring av verneområdene. Det ene handler om å definere ønsket utvikling for hele verneområdet og det andre handler om å fokusere på spesifikke problemstillinger i avgrensa områder, såkalte fokusområder.

Målstyrt forvaltning på overordna nivå må bygge på en eller annen form for arealsonering av verneområdet i forhold til vern og bruk. En slik strategi vil måtte ta utgangspunkt i kjernen i det vi kan kalle "norsk naturbruk" og som inkluderer allemannsrett, enkelt friluftsliv og tilrettelegging/forvaltningstiltak som er tilpasset dette. På overordna nivå er det spesielt viktig å definere strenge vernekriterier for de mest urørte områdene (bevaring) og de mest intensivt brukte områdene (utvikling) innenfor verneområdet. Begrunnelsen for denne prioriteringen bygger på at det er innfallsportene som utgjør selve kommunikasjonen med omverdenen og mye av bruken kan styres og kanaliseres gjennom tiltak i disse områdene. I de mest urørte delene av verneområdet har man mulighet til å

begrense bruken hvis det er ønskelig, og å bevare egenskaper knyttet til urørt natur og villmarksopplevelse.

Målstyrt forvaltning kan også knyttes til spesifikke problemstillinger i fokusområder i forholdet mellom bruk og vern i det enkelte verneområdet. Dette er problemstillinger som kan ha

ulike skalanivåer, men ofte vil det være snakk om områder med begrenset arealutstrekning. Forhold som forstyrrelse av dyreliv, slitasje på vegetasjon eller brukerkonflikter kan være eksempler på problemstillinger som målstyrt forvaltning skal kunne løse lokalt og med stedstilpassete skreddersyde tiltak.



*Opplevelsen av 'urørthet' er en viktig dimensjon som er vanskelig å tallfeste eller målstyre.
Foto: Bjørn P. Kaltenborn*

4 Bærekraftig inkludering? Reiseliv og forvaltningen av norske og skotske nasjonalparker

Marte Qvenild, Line Camilla Wold, Ingrid Nerhol og Øystein Aas

Naturbasert turisme i nasjonalparker er en type næring som er i vekst globalt. En lang rekke nasjonalparker i Europa møter økende utfordringer i å balansere økonomiske, sosiale og miljømessige forhold. I både Norge og Skottland bidrar verneområder med inntekter til lokalsamfunn der næringsgrunnlaget ellers er begrenset. I Skottland ble den første nasjonalparken opprettet i 2003, og den skotske modellen omtales ofte som bærekraftig og forbillig i sin måte å balansere bruk og vern interesser. I 2009 satte miljømyndighetene i gang en prosess med å utvikle en ny interkommunal modell for nasjonalparker i Norge og denne modellen begynner nå å ta form. I dette prosjektet har vi gjennom intervjuer og befaringer sett på hvordan man kan balansere turismeutvikling og vernehensyn ved å sammenligne Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark i Norge med Cairngorms National Park i Skottland, og hva disse modellene kan lære av hverandre.

Nasjonalparker i Norge og Skottland

Nasjonalparker i Norge faller inn under IUCNs kategori II over naturområder som er ment å bevare økosystemer og samtidig gi muligheter for rekreasjon og friluftsliv. Cairngorms National Park (heretter Cairngorm) er derimot kategori V område som er et landskapsvernområde formet av samspillet mellom naturforhold og menneskelig bruk. Forskjellen ligger i hvordan det vernede landskapet defineres; mens kategori II i hovedsak består av økosystemer mer eller mindre i sin naturlige tilstand, er kategori V kulturpregede landskap der hovedhensikten er å bevare dem nettopp som det. Både Dovre-Sunndalsfjella (heretter Dovre-Sunndalsfjella) og Cairngorm er sertifisert som charterparker av det europeiske charteret (European Charter).



Landskapet og forvaltningsutfordringene i Cairngorms National Park har mange fellestrekk med Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark. Foto: Cairngorm National Park Authority

FAKTARAMME		
	Dovrefjell-Sunndalsfjella	Cairngorm
Areal	1693 km ² (alle verneomr.: 4371 km ²)	4528 km ²
Eieform	Statlig	Privat (65 %) og statlig
Berørte kommuner	Dovre, Lesja, Nesset, Sunndal, Oppdal, Rauma, Folldal	Moray, Highland, Angus, Aberdeenshire og Perth & Kinross
Verneformål	Ivaretagelse av høyfjellsøkosystemet, inkludert biologisk mangfold, leveområdet for villrein og bredden av naturtyper. Bevaring av landskapsformer, geologi og kulturminner. Allmennheten skal ha tilgang til utøvelse av tradisjonelt friluftsliv.	Bevare og styrke natur- og kulturarven og fremme bærekraftig bruk av naturressurser. Fremme mulighetene for rekreasjon og bærekraftig sosial og økonomisk utvikling av lokalsamfunnene.
IUCN vernekategori	II	V
Befolkning	21 946 (35 551)	17 000
Årlig besøkstall	30 000-50 000	1 400 000
Omsetning reiseliv	40 MNOK	115 MPund
Forvaltningsbudsjett	--	4,7 MPund
Antall ansatte	2 nasjonalparkforvaltere og 5 fra SNO og fjelloppsyn (kommunalt)	60
Styresammensetning	12 politiske representanter (ordfører/ varaordfører) fra alle berørte kommuner og fylkeskommuner	19 politiske representanter; 7 utpekt av staten, 7 utpekt av kommunene, 5 valgte lokale innbyggere
Geografi/ miljøforhold	Høyfjellsområder som strekker seg fra fjordnære områder til innland.	Høyfjell, stedegen furuskog, lyngmo, myr, kulturlandskap, elver og innsjøer.
Arter	«Intakt høyfjellsøkosystem», særlig viktig for villrein, jerv og fjellrev	25 % av Storbritannias truede fuglearter. Diverse ville dyrebestander som skogsmår, villkatt, vannrotte og oter.
Produkter som tilbys	Vandring, klatring, sykling, ski, fiske, jakt, safari, nasjonalpark- og villreinsenter	Vandring, klatring, sykling, offroad sykling, seiling, fisking, rafting, kanopadling, kajakk, riding, viltsafari, orientering, golf, jakt, leirdueskyting, ski, alpinanlegg, diverse temaparker.

Nasjonalparkforvaltning i Norge og i Dovre-Sunndalsfjella

Staten ved Fylkesmannen har siden 1984 hatt ansvar for forvaltningen av nasjonalparkene i Norge. I 2003 ble et 5-årig forsøk med lokal forvaltning igangsatt i fire verneområder, bl.a. Dovrefjell-Sunndalsfjella. Miljøverndepartementet foreslo i 2009/2010 å etablere en ny forvaltningsmodell for nasjonalparker og andre større verneområder basert på lokal forvaltning gjennom et interkommunalt nasjonalparkstyre bestående av politiske representanter fra de berørte kommunene og fylkene. Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark har siden 2003 vært forvaltet av samarbeidsorganet Dovrefjellrådet. Det nye nasjonalparkstyret ble konstituert i januar 2011 og har siden da gradvis overtatt Dovrefjellrådets forvaltningsoppgaver, som ble nedlagt ved utgangen av 2011. Den største forskjellen mellom nåværende og tidligere forvaltningspraksis gjennom Dovrefjellrådet er at den nye modellen i hovedsak inkluderer forvaltningsoppgaver slik de er definert i naturmangfoldloven og tilhørende forskrifter, mens Dovrefjellrådet hadde et bredere mandat. Dovrefjellrådet jobbet aktivt med å få parken sertifisert som bærekraftig reiselivspark gjennom det europeiske charteret (European Charter) (<http://www.european-charter.org/home/>) og parken ble sertifisert som den første i Norge i 2010. Gjennom dialog med Miljøverndepartementet har det nye styret likevel fått godkjenning til å ta på seg oppgaver relatert til verdiskaping og det europeiske charteret. Brukerinteresser i området er representert gjennom et faglig rådgivende organ med representanter fra forvaltning, grunneiere, næringsliv og interesseorganisasjoner

Nasjonalparkforvaltning i Skottland

I 1999 ble det etablert et eget skotsk parlament som tok opp spørsmålet om rural utvikling og etablering av verneområder i

Skottland. En egen lov for nasjonalparker i Skottland, *National Parks (Scotland) Act*, ble vedtatt i 2000 og resulterte i etableringen av to nasjonalparker; Loch Lomond and the Trossachs (2002) og Cairngorm (2003). Cairngorm har en egen nasjonalparkmyndighet som fungerer som koordinerende plan- og forvaltningsmyndighet. I hovedsak benyttes to forvaltningsverktøy. En lokal utviklingsplan definerer hvilke landområder som kan bygges ut og angir de politiske retningslinjer for utbyggingssøknader. En nasjonalparkplan beskriver prioriteringer og tiltak knyttet til hvordan de overordnede målene for parken skal nås, og kan slik sett sammenlignes med forvaltningsplanen for Dovrefjell-Sunndalsfjella.

Nasjonalparkmyndigheten har et årlig budsjett på 4,7 mill pund, og har valgt en styringsmodell som oppmuntrer til bred deltakelse av private og offentlige organisasjoner og interessegrupper i planleggingen og realiseringen av nasjonalparkplanen (*partnership approach*). Fem tematiske organer bistår forvaltningen i å realisere målsetningene i nasjonalparkplanen: (1) Gruppen for forvaltning av hjortedyrbestander (Cairngorms Deer Advisory Group), (2) sosial inkludering (Inclusive Cairngorms), (3) Forum for allmenn tilgang og ferdsel (Cairngorms Local Outdoor Access Forum), (4) Forum for arealforvaltning (Land Management Forum) og (5) Forum for bærekraftig turisme (Sustainable Tourism Forum). Sistnevnte består av representanter fra turistbedrifter, interesseorganisasjoner, kommuner og grunneiere.

Nasjonalparkmyndigheten opererer som en tilrettelegger og koordinator, og det bevilges ressurser slik at aktørene selv kan gjennomføre konkrete tiltak. En utfordring med fellesskaps-tilnærmingen er at nasjonalparkmyndigheten mangler andre redskaper for gjennomslagskraft enn gjennom konsensus,



økonomiske insentiver og referanse til nasjonal lovgivning. Konsensus er spesielt krevende siden det er et stort antall grupper og organisasjoner som deltar i planlegging og gjennomføring av tiltak.

Turismeutvikling og vernehensyn i de to nasjonalparkmodellene

Turismenæringen i Dovre-Sunnalsfjella nasjonalpark

Estimert brutto omsetning av reiselivsrelaterte aktiviteter var på i overkant av 40 MNOK i 2002 (Tilsvarende ca. 47 MNOK i 2012). Når det gjelder reiselivsbedrifter er de fleste av disse lokalisert rundt parken. Det drives flere former for reiselivsaktiviteter i og rundt parken, som overnatting, servering, jakt og fiske, ridning, hundspannkjøring, moskussafari, guidede turer m.m. I 2009 ble det ved hjelp av 20 automatiske tellere registrert ca. 30 000 besøkende til Dovrefjell-Sunnalsfjella nasjonalpark på barmark. I 2010 ble parken godkjent og sertifisert som Charterpark etter EuroParc sine kriterier.

Turismenæringen i Cairngorm nasjonalpark

Om lag 30 % av inntektene i Cairngorms (rundt 115 MPund) er knyttet til turisme og aktiviteter som, fotturisme, viltsafari, ridning, ski, sykling, fiske og jakt, og klatring og vannsport. I 2007 besøkte 1,4 millioner mennesker nasjonalparken. I den nye nasjonalparkplanen er det et uttalt mål å øke besøkstallet til parken på en bærekraftig måte som ikke forringer nasjonalparkens spesielle kvaliteter. CG var den første britiske nasjonalparken som ble sertifisert etter det europeiske charteret sine kriterier i 2005.

Både Dovre-Sunnalsfjella og Cairngorm er sertifisert som charterparker gjennom det europeiske charteret for bærekraftig turisme i verneområder. Sertifiseringen innebærer at parkene har fått godkjent planer om bærekraftig reiselivsutvikling, men legger få konkrete føringer utover de 10 generelle charterprinsippene. Hvert femte år må parkene søke om re-sertifisering for å beholde statusen som gjøres på bakgrunn av en evaluering av om målene i foregående plan ble oppnådd og godkjenning av plan for neste femårsperiode. Dovre-Sunnalsfjella ble sertifisert første gang i 2010, mens Cairngorm ble det i 2005 og re-sertifisert i 2011.



Både Dovre-Sunnalsfjella og Cairngorm er fjellparker, men forvaltningsstrategier, bruk og kulturtradisjoner varierer mye mellom områdene. Foto: Børre K. Dervo, Bjørn P. Kaltenborn, Cairngorm National Park Authority

Vurdering av bærekraftig turisme i Dovre-Sunnalsfjella og Cairngorm

Europeisk charter	Dovre-Sunnalsfjella	Cairngorms
1. Involvering av turismebedrifter i nasjonalparkforvaltningen	I mindre grad. Noe samarbeid og representanter i faglig rådgivende utvalg	Stor grad av samarbeid og delegering av oppgaver
2. Utarbeidelse av en egen strategi for bærekraftig turisme, inkludert en egen tiltaksplan	Under utarbeidelse	Utarbeidet
3. Ta hensyn til nasjonalparkens natur og kulturarv	Ivaretatt av nasjonalparkstyret og sentrale føringer	Mindre ivaretatt, få restriksjoner på ferdsel og aktiviteter
4. Å gi besøkende en best mulig opplevelse	Ikke evaluert i dette delprosjektet	Ikke evaluert i dette delprosjektet
5. Informere besøkende om områdets spesielle kvaliteter	Webportal under utarbeidelse, men noe uavklart informasjonsflyt	Utarbeidet webportal
6. Å oppmuntre turistbedrifter til å utvikle turismeprodukter som fremmer forståelse av parkens kvaliteter	Under utarbeidelse	Lokal merkevare med parklogo
7. Sørge for tilstrekkelig kunnskap hos turistbedriftene selv gjennom kursing	Ikke evaluert i dette delprosjektet	Ikke evaluert i dette delprosjektet
8. Inkludere lokalbefolkningen og redusere konfliktsituasjoner	Lite utviklet	Stor fokus på dette gjennom informasjon, strategimøter osv.
9. Sørge for at turisme bidrar til den lokale økonomien	Ikke evaluert i dette delprosjektet	Ikke evaluert i dette delprosjektet
10. Overvåke effekter av turisme i området	Ikke evaluert i dette delprosjektet	Ikke evaluert i dette delprosjektet

Involvering av turismebedrifter i nasjonalparkforvaltningen

Cairngorms nasjonalparkmodell har kommet langt i ansvarsfordeling i forhold til å delegere oppgaver og inkludere ulike organisasjoner og aktører. Nasjonalparkmyndigheten har lagt stor vekt på å opparbeide seg tillit blant ulike aktører som private landeiere, frivillige organisasjoner og turistbedrifter samt åpnet for stor grad av deltagelse i planlegging og gjennomføring. De har også langt på vei lykkes med å innta en rolle som koordinator og styrke arbeidet som allerede gjøres av ulike aktører, for eksempel verdiskaping, stimerking, tilrettelegging og privat naturoppsyn.

I kontrast til Cairngorm-modellen som helt fra opprettelsen av nasjonalparkene har vektlagt turismeutvikling, har det ikke vært vanlig i Norge at verdiskaping er en del av forvaltningsarbeidet i nasjonalparker. Dovrefjellrådet valgte til tross for dette en aktiv strategi knyttet til turisme. Det nye nasjonalparkstyret viderefører oppgavene knyttet til det europeiske charteret fram til 2014 selv om dette egentlig er tilleggsoppgaver som ligger utenfor det mandat og de ressurser som er gitt fra Miljøverndepartementet. Ved hjelp av en prosjektleder skal nasjonalparkstyret koordinere mye av charteroppgavene selv gjennom delvis samarbeid med turistbedrifter om markedsføringsstrategi, arbeid med webside, informasjonsmaterieell, produktutviklingstiltak, sertifisering og tilrettelegging av stier.

Utarbeidelse av en egen strategi for bærekraftig turisme, inkludert en egen tiltaksplan

Cairngorm var den første britiske nasjonalparken som ble sertifisert etter Europarc sine kriterier i 2005. En strategi og en handlingsplan er utformet er laget for å oppfylle charterkriteriene for bærekraftig turisme i Cairngorm for periodene 2005-2010 og videre fra 2011-2016.

Da Dovre-Sunndalsfjella ble sertifisert som charterpark poengterte det europeiske charteret at Dovrefjell-modellen manglet en helhetlig forvaltningsstrategi knyttet til besøks-håndtering. Fram til 2008 var det ingen organisert samhandling mellom nasjonalparkadministrasjonen og lokale/regional turistoperatører. Nasjonalparkstyret har nå signalisert at de vil ta fatt på å utforme en besøksstrategi.

Ta hensyn til nasjonalparkens natur og kulturarv

I Cairngorm har nasjonalparkforvaltningen vektlagt at informasjon, gjennom for eksempel skilt, guiding og brosjyrer, vil føre til at folk og bedrifter vil te seg i tråd med overordnede mål for parken. Gjennom *Scottish Outdoor Access Code* gis både private personer og kommersielle aktører utstrakte ferdselsrettigheter og tilgang til å arrangere kommersielle aktiviteter i nasjonalparken uten å søke om tillatelse til dette av myndighetene. Det har dermed vært utfordrende å balansere bevaring av naturmiljø og biologisk mangfold opp mot økonomisk og sosial utvikling i parken. Fra opprettelsen i 2003 har nasjonalparkmyndigheten jobbet primært med å sikre støtte hos lokalbefolkningen, landeiere og bedrifter framfor å vektlegge verneaspektet. En av de største utfordringene er dermed å håndtere de besøkende som stadig øker i antall ettersom ferdsel og rekreasjonsaktiviteter er tillatt i hele nasjonalparken uavhengig av graden av sårbarhet. I den nye charterpark strategien for bærekraftig turisme (2011-2016) er fokuset på verneverdiene styrket, og bevaring av natur og arter kobles til flere av handlingsmålene enn før.

I Dovre-Sunndalsfjella er det et klarere krav enn i Cairngorm om at reiselivet skal være underordnet verneformålet i nasjonalparken. I Norge krever organisert aktivitet inne i nasjonalparkene tillatelse fra forvaltningsmyndighet som kan sette

vilkår for aktivitetsutøvelsen (som lokalitet og tidspunkt på året). Hvis reiselivsaktører bryter vernebestemmelser i Norge i forbindelse med organisert ferdsel kan forvaltningsmyndigheten inndra tillatelsen.

Informere besøkende om områdets spesielle kvaliteter

For markedsføring ble Cairngorms Business Partnership (CBP) opprettet i 2010 for å koble turismebedrifter gjennom en felles webportal gjennom www.visitcairngorms.com. Over 300 turismebedrifter er medlemmer av denne plattformen som gjør det mulig for besøkende å få oversikt over mange av tilbudene og aktivitetene i parken.

Gjennom prosjektet *Område- og trafikkutvikling rundt Dovrefjell* (del av DNs verdiskapingsprogram) er en lignende prosess i gang i Dovre-Sunndalsfjella gjennom utvikling av webportalen www.dovrefjell.com. Dette er ment som en felles plattform for informasjon om og markedsføring av Dovrefjell. Det er et stort behov for bedre informasjon på engelsk og tilrettelegging for utenlandske turister. Det samme gjelder koordinering av aktivitetene mellom nasjonalparkstyret og naturinformasjonssentre i verneområdet. I tilknytning til Dovre Sunndalsfjella opererer både det desentraliserte i Nasjonalparker (med avdelinger i Folldal, Oppdal, Sunndal og Dombås) samt stiftelsen Norsk Villreinsenter. Samarbeidet mellom disse er ad hoc preget og ikke formalisert, noe som kan hemme en mer effektiv lokal organisering av informasjonsflyt og markedsføring av nasjonalparken.

Å oppmuntre turistbedrifter til å utvikle turismeprodukter som fremmer forståelse av parkens kvaliteter

I CG har man arbeidet mye for å utvikle felles identitet og en egen logo som representerer kvaliteter ved parken, lokale

produkter, informasjonsmaterieell og aktører som arbeider innenfor parkområdene. For å bruke logoen må bedriftene oppfylle flere kvalitets- og miljøkrav. Rundt 240 bedrifter har så langt tatt i bruk logoen. Bedriftene oppfordres videre til å sertifisere seg innenfor nasjonale standarder for grønn turisme (Green Tourism Business Scheme). Så langt er kun 47 overnattingsbedrifter sertifisert som grønne turismebedrifter, et relativt lavt antall tatt i betraktning de mange bedriftene i området.

I Dovrefjell-Sunndalsfjella er nå 12 bedrifter sertifisert som Miljøfyrtårn. Det er et uttalt krav at alle bedrifter som operer i området skal miljøsertifiseres for å sikre bærekraftig praksis. Det planlegges i tillegg et eget varemerke for lokale produkter.

Inkludering av lokalbefolkningen har vært sentralt i CG, både tidligere i planfasen, i selve opprettelsen av nasjonalparken og i arbeidet videre med utvikling av parken. Rimelige boliger er ett av tiltakene mot sosial og økonomisk bærekraft i dette området. Det planlegges derfor å sette av arealer til rundt 1500 boliger innenfor parkens grenser. En gruppe miljøvernorganisasjoner som kaller seg The Cairngorms Campaign vil nå prøve å stoppe denne planen i rettsapparatet, fordi de mener den strider mot det overordnede målet om å bevare natur- og kulturarven i nasjonalparken. De hevder at utbyggingen ved for eksempel An Camas Mòr vil få store negative konsekvenser for den opprinnelige furuskogen og andre viktige habitater i området, samt artsmangfold i nærområdene.

I Dovre-Sunndalsfjella har det vært stor fokus på å involvere lokalbefolkning gjennom kommunerepresentanter, men man vet lite om hvordan lokalbefolkningen oppfatter den nye nasjonalparkmodellen, og i hvilken grad de ser verdien av

arbeidet som gjøres. Det planlegges gjennomføring av spørreundersøkelser i 8 kommuner i løpet av 2012 om både syn på forvaltning og bruk av nasjonalparken.

Hva kan Dovre og Cairngorms lære av hverandre?

Forvaltningen av Dovre-Sunndalsfjella er toppstyrt, mens Cairngorm har en mer nedenfra-og-opp forvaltningsstruktur. Vi mener Dovre modellen kan hente mange erfaringer fra Cairngorm når det gjelder inkludering og samarbeid mellom alle relevant aktører. Dette gjelder i stor grad å inkludere lokale aktører og interessegrupper tidlig nok i planfasen.

Turistnæringen Cairngorm er integrert i alle ledd av forvaltningen og har konkrete forvaltningsoppgaver blant annet knyttet til informasjon, sertifisering og markedsføring. I Dovre er det lite samhandling mellom nasjonalparkadministrasjonen og lokale/regional turistoperatører. Her er turistnæringen tiltenkt en mer perifer, rådgivende rolle, til tross for en viss delegering av allerede definerte oppgaver. Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark har mye å tjene på å bygge en sterkere eierskapsfølelse hos bedriftene i tråd med det man har fått til i Cairngorm.

Det europeiske charteret har vist seg å være en positiv satsning for begge nasjonalparkene. I Dovre-Sunndalsfjella har charteret bidratt til næringsutvikling, men det er fremdeles en vei å gå for å inkludere turistbedrifter i større grad og å delegerer oppgaver. I Cairngorm har man hatt en motsatt utvikling der nasjonalparkmyndigheten har en lav profil og lite direkte styring. Mens nasjonalparkforvaltningen har fått til stor oppslutning, lokal involvering og delegering av oppgaver, er miljøvernet nedprioritert og det er få begrensinger på ferdsel som kan være skadelig for verneverdiene. Fokus på verneverdier og bærekraftig turisme har imidlertid økt i den nye

charterparkperioden. Cairngorm vil i fremtiden sannsynligvis bli nødt til å begrense aktivitet i de mest sårbare områdene.

Skal reiselivet bli en ressurs og mulighet for økt bærekraft i og rundt Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark og inkluderes mer aktivt i forvaltningen, eller skal den marginaliseres og overlates til seg selv med små muligheter for gevinster både for vern og utvikling. Omfanget av turisme er mindre i og rundt Dovre-Sunndalsfjella nasjonalpark enn i Cairngorm, men det er et potensial for vekst. Dette er også et spørsmål om bedre utnyttelse av offentlige støtteordninger med verdiskapings- og reiselivsfokus.

Bedrifter og organisasjoner i Dovre-Sunndalsfjella området som arbeider med forvaltning, informasjon og verdiskaping henter finansiering på ulike måter og er i liten grad koordinert på lokalt nivå. Dette er en kraftig hemsko for både vern og utvikling. Mens nasjonalparkstyret skal forankre myndighet lokalt, er andre aktører med overlappende oppgaver sentralstyrte. Dette er en av grunnene til at det mangler en klar rolle og ansvarsfordeling i forhold til informasjon om nasjonalparken. Å splitte opp og fragmentere ansvar, kompetanse og ressurser kan være en måte for statlige miljøvernmyndigheter å holde kontroll på, men dette resulterer ikke nødvendigvis i bedre forvaltning. For å oppnå bærekraft trengs både en avklaring av ansvar sentralt-lokalt, og også en større og bedre inkludering av turistbedriftene.

5 Styringsmodeller for store verneområder — noen globale utviklingstrekk og utfordringer for norsk forvaltning

Bjørn P. Kaltenborn og Marte Qvenild

Hva er styresett i verneområder?

Hvordan verneområdene blir forvaltet er et stadig mer aktuelt spørsmål. Styresett ('governance') har lenge vært et tema i bistandsforvaltning hvor man er opptatt av at økonomisk, politisk og administrativ styring der maktforhold mellom aktører er avgjørende for gode levekår og velferd. Internasjonalt er det allment akseptert at et godt styresett sannsynligvis er

den viktigste faktoren i arbeidet med å redusere fattigdom og fremme utvikling. Denne tankegangen har etter hvert også begynt å prege arbeidet med verneområder verden rundt. Store verneorganisasjoner som IUCN og WWF erkjenner nå at et godt styresett er en forutsetning for god måloppnåelse og lav konfliktgrad i vernearbeidet og i forvaltningen av nasjonalparker.

FAKTARAMME

Begrepet «styresett» omhandler hvordan institusjoner og aktører (interessegrupper) samhandler rundt strategier og beslutninger i forvaltningen av verneområder. Styresett beskriver dermed interaksjonene mellom institusjonelle strukturer, prosesser og tradisjoner som avgjør hvordan makt, innflytelse og ansvarsforhold utøves, hvordan beslutninger fattes, og hvordan allmennheten eller andre interessegrupper kommer til orde. Grunnleggende sett handler dette om maktforhold, relasjoner, hvem som har innflytelse, hvem som bestemmer, og hvordan beslutningstakere ansvarliggjøres. Styresett er imidlertid ikke det samme som forvaltning. Forvaltning er tiltak knyttet til en bestemt lokalitet eller til en bestemt situasjon, mens styresett adresserer hvem som tar beslutninger og hvordan. Styresett omhandler dessuten interaksjonen mellom offentlig sektor, privat sektor og sivilsamfunnet. Både måten styresett utøves på og kvaliteten på dette har betydning for hvordan man lykkes med å tilrettelegge for større deltagelse, øke økologisk tilknytning mellom forskjellige områder og styrking av den langsiktige bærekraften av verneområdene. I bred forstand omfatter styresett regler, mekanismer og interaktive prosesser som koordinerer aktiviteter mellom mennesker og institusjoner for å nå definerte målsettinger. Oppsummert kan vi si at styresettet i et verneområde avgjør i hvilken grad forvaltningen av verneområdet oppnår sine målsettinger (er effektivt), i hvilken grad man oppnår en rettferdig fordeling av kostnader og goder (er rettferdig), og i hvilken grad man oppnår støtte fra lokalsamfunn, politikere og allmennheten (er bærekraftig).



Ngorongoro Conservation Area i Tanzania tiltrekker turister fra hele verden som vil oppleve det spektakulære dyrelivet. Forvaltningen og turistnæringen har samarbeidet tett siden området ble vernet.
Foto: Bjørn P. Kaltenborn

Tidligere forvaltningsmodeller verden over var i stor grad «toppstyrte» med staten som hovedaktør der andre grupper hadde begrenset innflytelse over viktige beslutninger om hvordan verneområdene skulle forvaltes. Som i samfunnet for øvrig har synet på offentlig sektor og dens rolle utviklet og endret seg betraktelig. Et bredere perspektiv på styresett er i dag gjeldende der flere aktører som eksempelvis grunneiere, lokalsamfunn, turistindustrien og andre næringsgrupper har økt innflytelse over hvordan verneområdene forvaltes og hvordan kostnader og goder fordeles.

Målsettinger og forutsetninger for godt styresett

Utvikling av et godt styresett i verneområder forutsetter at man kan evaluere både prosesser og måloppnåelse. Målsettinger kan naturligvis variere, men følgende forhold vil i de fleste tilfeller være sentrale:

1. Sikre effektive forvaltningsstrukturer og strategier
2. Sikre effektive juridiske mekanismer og strategier av betydning for den konkrete forvaltningen.
3. Sikre effektiv og rettferdig representasjon og deltagelse blant berørte interessegrupper i utformingen av forvaltningsstrategier.
4. Sikre oppslutning blant aktører og interessegrupper for forvaltningsplaner.
5. Mest mulig effektiv håndtering av ressurskonflikter.

Med utgangspunkt i de konkrete forholdene kan det utarbeides konkrete indikatorer som kan brukes til å evaluere i hvilken grad mål er oppnådd eller under utarbeidelse. Betydelig forskning og praktisk erfaring viser at en rekke forutsetninger

er sentrale i arbeidet med å utvikle godt styresett i verneområder. Dette gjelder særlig forhold som konflikthistorie, tradisjoner for dialog og samarbeid, insentiver for deltagelse, ubalanse i maktforhold mellom viktige interessegrupper, verdier av ulike typer ressurser i et verneområde, lederskap og institusjonelle strukturer. Videre er dialog mellom interessegrupper, oppbygging av tillit og utvikling av forpliktelse til å oppnå felles målsettinger, samt delt forståelse av oppgaver og utfordringer sentrale elementer i utformingen av et godt styresett.

Prinsipper og modeller for styresett

Styresett i verneområder kan grovt sett deles i fire hovedkategorier: statlig-, privat- og lokalsamfunnsbasert, samt delt styresett. Svært ofte vil styresettet i et konkret verneområde inneholde elementer av flere av disse modellene. Uavhengig av styresettets struktur er visse prinsipper viktige. Disse er basert på FNs utviklingsprogram (UNDP) sitt mangeårige arbeid og representerer en idealsituasjon som få verneområder har oppnådd fullt ut i praksis, men som angir en nyttig mal:



De mest attraktive nasjonalparkene opplever et stor press fra turistnæringen. I Serengeti kan det nærmest bli kø når safari bilene oppdager en løve. Et godt styresett er en forutsetning for å regulere og overvåke presset på miljøet.
Foto: Bjørn P. Kaltenborn

Prinsipper	
Legitimitet og kommunikasjon	Omfang og nivå på deltagelse blant interessegrupper og grad av konsensus i beslutningstaking
Lederskap og retning	I hvilken grad verneområdeforvaltere og policy utformere har en strategisk visjon og klar retning som er basert på økologiske, historiske og sosio-kulturelle forhold og kompleksiteten i aktuelle verneområder
Utførelse	I hvilken grad arbeidet svarer til utfordringer og oppgaver, er effektivt i ressursbruk og sikrer god måloppnåelse
Ansvarlighet	Åpenhet og etterrettelighet overfor lokalsamfunn, allmenheten, sentrale interessegrupper og generelt god gjennomsiktighet i beslutninger
Rettferdighet	God og rettferdig fordeling av goder og kostnader ved vern mellom berørte interessegrupper og riktig bruk av juridiske virkemidler

Globale utviklingstrekk

Omfanget av verneområder har økt mer enn ti ganger i løpet av de siste 30-40 år. I 1970 dekket verneområder globalt sett rundt 1 000 000 km². På slutten av 1990 tallet hadde dette økt til 12 200 000 km². Nesten daglig legges nye verneområder til listen. Det finnes nå i overkant av 160 000 verneområder globalt som utgjør om lag 12 prosent av jordas areal. Noen naturtyper er bedre dekket enn andre (som for eksempel fjellområder) og vi har langt flere terrestriske enn marine

verneområder. Den voldsomme utviklingen av verneområder har ikke foregått likt over alt i verden. Det globale geografiske mønsteret reflekterer prioriteringene til de store internasjonale verneorganisasjonene og globaliseringen av politiske og økonomiske strukturer de siste tiårene. Fire hovedtrekk peker seg ut i den globale utviklingen av verneområder; 1) den formidable økningen i areal, 2) stadig flere verneområder på tvers av landegrenser, 3) flere prosjekter for å binde sammen viktige habitater med korridorer og sikre migrasjonsruter for dyreliv og 4) endringer i forvaltningsregimer. Forskning viser at siden 1985 og frem til i dag har det skjedd endringer i type forvaltningsregimer når det gjelder verneområder i alle verdensdeler. I Nord-Amerika, Sentral-Afrika, Sør- og Øst-Asia har regimene for verneområder generelt gått i en strengere retning, det vil si mer statlig styring og vekt på å bevare mer eller mindre urørt natur. I Sentral-Amerika, Sør-Amerika, Russland, Sentral-Asia, Australia og Stillehavsregionen har utviklingen derimot gått mer i retning av «mykere» forvaltningsregimer og mer vekt på flerbruk i forholdet mellom bruk og vern av verneområdene. I Nord-Afrika, Sydvest-Asia og Sentral- og Øst-Europa har det derimot vært begrensede endringer i forvaltningsregimene for verneområder i samme periode. I de sistnevnte områdene er forvaltningen fortsatt relativt topp-styrte. For verden samlet sett kan vi si at det har vært en svak endring i retning av mer flerbruksorienterte forvaltningsregimer for verneområdene.

Disse mer generelle endringene i forvaltningsregimer reflekterer også at det har skjedd vesentlige endringer og utvikling i styresett i mange verneområder. Globale studier viser en betydelig økning i deltagelse blant viktige interessegrupper i utformingen av forvaltningsstrategier; at repertoaret av teknikker for å inkludere folk i forvaltningsprosesser blir bredere

og mer innovativt. Videre er det en økning i formelle mekanismer for å sikre og måle etterrettelighet og rettferdig fordeling av kostnader og goder blant aktørene. I et stort flertall av de samme verneområdene er det i tillegg innført nytt eller endret lovverk for å sikre bedre deltagelser i forvaltningsprosesser. Studier viser også at man i mange områder beveger seg mot mer nettverksbaserte former for styring hvor aktører som NGO'er, det private næringsliv, lokalsamfunnsgrupper og andre interesseorganisasjoner spiller en mer aktiv rolle i forvaltningen. Det viser seg at uformelle institusjonelle strukturer får stadig mer innflytelse i verneområdeforvaltningen. Finansiering av verneområdeforvaltningen er en utfordring i nesten alle land. Globalt vokser verneområdebudsjettene jevnt og trutt, mens finansiering går i retning av økende private bidrag. Forskning på internasjonale trender indikerer at mens hovedutviklingen går i retning av mer flerbruk av verneområdene så mener flertallet av interessegrupper og aktører som berøres av vernet, at styresettet forbedres og at effektiviteten i forvaltningen øker. Framtidas nøkkelutfordringer for å sikre gode styresett er dermed først og fremst knyttet til å sikre stabil finansiering til drift og forvaltning av verneområdene, i tillegg til kapasitetsbygging og å fortsette trenden med økt involvering av lokalsamfunnsinteresser.

Styresett i store verneområder i Norge

I juni 2010 ble en ny forvaltningsmodell for nasjonalparker og større verneområder innført, med Salten-regionen som det første nasjonalparkstyret i landet. Oppnevning av nasjonalparkstyret kom i kjølvannet av at daværende miljø- og utviklingsminister Erik Solheim i desember 2009 inviterte alle kommuner som har nasjonalparker eller andre store verneområder, til å aktivt delta i forvaltningen av verneområdene innenfor sine grenser. Innføringen av denne nye

FAKTARAMME

I en studie innenfor dette programmet av store verneområder i Sentral Amerika, Afrika og Sydøst Asia spurte vi 105 forvaltere i store verneområder hva de oppfattet som nøkkelutfordringer i sitt arbeid. Dette gjaldt spesielt forholdet til turistindustrien, miljøeffekter av turisme i forhold til andre faktorer som øver press på verneområdene, og hvor mye tid og ressurser de brukte på sine ulike arbeidsoppgaver. I alle miljøer og kulturer som studien omfattet ble habitat fragmentering og degradering, forstyrrelse av dyreliv og tap av biodiversitet rapportert å være de største problemene, noe som stemmer godt med andre globale analyser av miljøtilstanden. Turisme ble generelt ansett å være et lite problem for verneområdene når det gjaldt miljøeffekter, men derimot av stor betydning for å skaffe inntekter til forvaltningen og for å bidra til forståelse for betydningen av vern. Flertallet av forvalterne mente de hadde et godt samarbeid med turistindustrien og at turisme langt på vei var en forutsetning for en god forvaltning av verneområdene. Samtidig mente de spurte at forvaltningens største og mest ressurskrevende oppgave er å kontrollere adgang til områdene og sikre en god miljøtilstand.

forvaltningsmodellen for verneområdene skjedde på bakgrunn av regjeringens forslag i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon for 2010 (Prop. 1 S (2009-2010) og som Stortinget har gitt sin tilslutning til. Den nye forvaltningsmodellen innebærer at nasjonalparker, andre store verneområder og verneområder i sammenheng skal forvaltes av et interkommunalt, politisk sammensatt nasjonalpark-/verneområdestyre.

Organisering

Første ledd i etableringen vil være å opprette styret for nasjonalparker og andre store verneområder og verneområder i sammenheng som grenser opp mot hverandre. Styret velges av kommunestyrene og skal bestå av en representant fra hver kommune. Styret bør primært bestå av ordførere eller andre folkevalgte i kommunen. I tillegg skal fylkestinget/fylkestingene oppnevne politisk(e) representant(er) fra berørte fylkeskommune(r).

Styrets oppgave er å være forvaltningsmyndighet for nærmere bestemte verneområder. I grove trekk innebærer dette å fatte beslutninger knyttet til vernebestemmelsene, gjennomføring av tiltak som tilrettelegging for bruk, informasjons-, og skjøtselstiltak, og i samarbeid med SNO bidra til lokal forankring i gjennomføringen av tiltakene. Der det er aktuelt, skal styret utarbeide og rullere forvaltnings-/skjøtelsesplaner som skal godkjennes av Direktoratet for naturforvaltning. Det legges opp til utlysning og ansettelse av nasjonalpark-/verneområdeforvaltere innenfor de budsjettammer som foreligger, så snart styrene er etablert.

Historie

Historisk sett har norske nasjonalparker blitt forvaltet av staten gjennom Fylkesmannen. Hovedfokus har da vært verneverdiene, og det har vært lite fokus på bruksinteressene. De siste 10 årene har det blitt åpnet for delegering av myndighet til kommuner.

I mange av de store verneområdene forvaltet av fylkesmenene er det etablert rådgivende organer bestående av kommuner og andre berørte interesser. Parallelt med denne tradisjonelle forvaltningsmodellen har det til enhver tid vært noen alternative modeller og forvaltningsforsøk:

- Hardangervidda nasjonalpark; har siden opprettelsen hatt en forvaltningsmodell hvor deler av myndighetsområdet er delegert til statlige tilsynsutvalg bestående av kommunalt folkevalgte medlemmer.
- I Jostedalsbreen og Jotunheimen nasjonalparker var det fram til 1998 statlige (under Statskog SF), men lokalt plasserte nasjonalparkforvaltere. Disse fungerte som forvaltningsmyndighet på vegne av staten, og med betydelig lokal medvirkning i arbeidet.
- I Trollheimen landskapsvernområde var det i samme periode en lokalt plassert sekretær, engasjert av fylkesmenene, som i praksis fungerte som en nasjonalparkforvalter. Et samarbeidsutvalg for Trollheimen, representert av kommunene og de to fylkeskommunene, er fortsatt aktivt i dette området.

Gjennom 90-tallet vokste det fram en erkjennelse av at lokal kunnskap om områdene er viktig i forvaltningen av disse, og dette ble stadig fremhevet i verneprosesser. Kravet om lokal forvaltning ble ofte satt fram av de som ble berørt av vernet. Ønsket ble etter hvert anerkjent av miljøforvaltningen, og fra 2001 til 2006 ble det igangsatt fire pilotprosjekter for lokal forvaltning. Disse områdene var Setesdalen Vesthei Ryfylkeheiane, Forollhogna, Blåfjella-Skjækerfjella og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Forsøkene har blitt evaluert av NIBR, Asplan Viak og "UTForsk". Dovrefjellmodellen er den eneste modellen hvor myndighet er lagt til et interkommunalt/fylkeskommunalt organ, bestående av både politikere og administrativt ansatte. Denne modellen har fungert godt med tanke på målet om en mer helhetlig forvaltning.

6 Publikasjoner fra programmet

- Andersen, O., Gundersen, V., Wold, L. C. & E. Stange. 2012. Passive infrared counter accuracy as affected by sensor range, clothing, air temperature and visitor volume (Submitted Journal of Sustainable Tourism).
- Andersen, O., Nerhoel, I & Gundersen, V. 2012. Hvordan utnyttet terrengene under en jaktprøve på Kongsvold? Fuglehunden nr 2/12: 34-36.
- Andersen, O., Gundersen, V. & L. C. Wold. 2011. Ferdsel i Nordfjella. Resultater fra ferdsestilling og brukerundersøkelser. NINA-Rapport 703. 60 s.
- Andersen, O. & V. Gundersen. 2010. Ferdsel og bruk av Rondane: Etterundersøkelse blant besøkende sommeren 2009. NINA-Rapport 599. 40 s.
- Andersen, O., Gundersen, V., Strand, O., Panzacchi, M., Vorkinn, M., Fangel, K. & B. W. Moorter. 2010. Wild reindeer interactions with recreationists: estimating spatiotemporal habitat use and potential conflict areas in two national parks in Norway. pp 209-210 In: Goossen, M., Elands, B., & R. Marwijk. Recreation, tourism and nature in a changing world. Proceeding of the Fifth International Conference on Monitoring and Management of Visitor flows in Recreational and Protected areas. Wageningen, the Netherlands May 30.- June 3.
- Andersen, O. & V. Gundersen. 2010. Villrein og ferdsestilling – resultater fra en studie i Rondane nasjonalpark. Abstract Friluftsforskning 2010 - Göteborgs universitet, 17-18 november. Konferanserapport www.friluftsforskning.no
- Eide, N., Evju, M., Hagen, D., Wold, L. C., Fangel, K. & V. Gundersen. 2011. Pilotprosjekt bevaringsmål i store verneområder – Utvikling av metoder for å overvåke bevaringsmål i store verneområder – tema fjell og landskap. NINA Rapport 652. 147 s.
- Eide, N., Evju, M., Hagen, D., Wold, L. C., Fangel, K. & V. Gundersen. 2011. Pilotprosjekt bevaringsmål i store verneområder – Utvikling av metoder for å overvåke bevaringsmål i store verneområder – tema fjell og landskap. NINA Rapport 652. 147 s.
- Fossgaard, K., Gundersen, V. & O. Strand. Kiterne på Hardangervidda. Villreinen 2012: 38-41
- Gundersen, V., Andersen, O., Kaltenborn, B. P., Vistad, O. I. & L. C. Wold. 2011. Målstyrt forvaltning – Metoder for håndtering av ferdsestilling i verneområder. NINA Rapport 615. 102 s.
- Gundersen, V., Strand, O., Nerhoel, I., Wold, L.C., Panzacchi, M. & Fossgard, K. 2012. Ferdsel i villreinsens rike. Villreinen 2012: 34-37.
- Gundersen, V., Bjormyr, F. & M. Elgaaen. 2011. Registrering av ferdsestilling. S 30-34 I: Statens Naturoppsyn Årsrapport: 30-34.
- Gundersen, V. & O. Andersen. 2010. Visitor counting and surveys in a dispersed-use mountain area in Norway. pp. 65-66. In: Goossen, M., Elands, B., & R. Marwijk. Recreation, tourism and nature in a changing world. Proceeding of the Fifth International Conference on Monitoring and Management of Visitor flows in Recreational and Protected areas. Wageningen, the Netherlands May 30.- June 3.
- Gundersen, V., Andersen, O. & O. I. Vistad. 2010. Bruken av nasjonalparker i fjellet. Kronikk Gudbrandsdalen Dagingen 2. oktober 2010.
- Gundersen, V. 2009. Hvor hen du går i li og fjell? s. 24-26 i: Sørensen, R., Ydse, H., Rusten, E. & J. Skorem (red.). Villrein og Ferdsel Seminar, Hjerking 21-22 oktober 2009. NVS RAPPORT 2/2009 54 s.
- Kaltenborn, B. P., Qvenild, M. & C. Nellemann. 2011. Local governance of national parks: The perception of tourism operators

- in Dovre-Sunndalsfjella National Park, Norway. *Norwegian Journal of Geography*, 65: 83-92.
- Kaltenborn, B. P. & C. Nellemann. Managing tourism development in protected areas – Perceptions by managers in developing countries (Manuscript for submission).
- Mehmetoglu, M., Gundersen, V., Vistad, O. I. & O. Andersen. 2012. Linking visitor motivation with attitude towards management restrictions on use in a national park. (Manuscript for submission).
- Nerhoel, I. & V. Gundersen. 2012. Bruk av Snøheimvegen før og nå. NINA Fakta nr. 2-2012.
- Nerhoel, I. & V. Gundersen. 2012. Moskusfeet. Turismagneten på Dovrefjell. NINA Fakta nr. 1-2012.
- Restad, C., Aas, Ø. & L. C. Wold. 2010. On the stone footpath – Reactions to abrasion reducing measures at Besseggen, Jotunheimen National Park, Norway. Pp. 29-30. In: Goossen, M., Elands, B., & R. Marwijk. Recreation, tourism and nature in a changing world. Proceeding of the Fifth International Conference on Monitoring and Management of Visitor flows in Recreational and Protected areas. Wageningen, the Netherlands May 30.- June 3. <http://edepot.wur.nl/148461>
- Skår, M., Gundersen, V. & H. Figari. 2012. Friluftslivets plass i naturmangfoldloven. *Tidsskriftet Utmark* 2/12: 1-23. www.utmark.org
- Strand, O., Gundersen, V., Panzacchi, M. Andersen, O., Falldorf, T., Andersen, R., Moorter, B. Van, Jordhøy, P. & K. Fangel. Ferdsløp i villreinens leveområder. Norsk Institutt for naturforskning. NINA-Rapport 551: 101 pp.
- Strand, O., Jordhøy, P., Mossing, A., Knudsen, P. A., Nesse, L., Skjerdal, H., Panzacchi, M., Andersen, R. & V. Gundersen. 2011. Villreinen i Nordfjella. Status og leveområde. NINA Rapport 634. 71 s. + vedlegg.
- Thomassen, J., Strand, O., Gundersen, V., Fangel, K., Næss, C., Eide, N.E., Rønningen, K., Flemsæter, F., Ydse, H., Sørensen, R. & J. Skorem. 2009. FoU-prosjekt knyttet til villrein, ferdsel og inngrep i Snøhettaområdet - Dialogseminar på Norsk Villreinsenter Nord 22. – 24. april 2009. NINA Rapport 481: 99 s. 978-82-426-2053-8
- Vistad, O. I. & M. Vorkinn. The Wilderness Purism Construct — Experiences from Norway with a simplified version of the purism scale. *Forest Policy and Economics* 19: 39-47.
- Vistad, O. I. & M. Vorkinn. 2010. Wilderness purism revisited: The value of a simplified standardised scale for monitoring purposes. pp. 69-72. In: Goossen, M., Elands, B., & R. Marwijk. Recreation, tourism and nature in a changing world. Proceeding of the Fifth International Conference on Monitoring and Management of Visitor flows in Recreational and Protected areas. Wageningen, the Netherlands May 30.- June 3. <http://edepot.wur.nl/148461>
- Wold, L. C., Gundersen, V., Nerhoel, I., Strand, O. Panzacchi, M., Dokk, J. G. & O. Andersen. 2012. Friluftsliv og turisme i Nordfjella villreinområde - NINA Rapport 850. 37 s.
- Aasetre, J. & V. Gundersen. 2012. Outdoor recreation research: Different approaches, different values? *Norwegian Journal of Geography* 66: 193-203.
- Aasetre, J. & V. Gundersen. 2011. Planlegging for friluftsliv mellom store vyer og strenge standarder. *Tidsskriftet Utmark* 1 & 2/2011 www.utmark.no.

NINAs publikasjoner

NINA Rapport

Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

NINA Temahefte

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

NINA Fakta

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

Annen publisering

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidskrifter.



50

NINA Temahefte

ISSN 0804-421X
ISBN 978-82-426-2493-2

Norsk institutt for naturforskning

NINA Hovedkontor

Postadresse: Postboks 5685 Sluppen, NO-7485 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00, Telefaks: 73 80 14 01

E-post: firmapost@nina.no

Organisasjonsnummer 9500 37 687

<http://www.nina.no>

Samarbeid og kunnskap for framtidens miljøløsninger



50

NINA Temahefte