

# LOKAL FORVALTNINGSMODELL I YTRE HVALER NASJONALPARK

LOCAL MANAGEMENT IN YTRE HVALER NATIONAL PARK

HÅKON ROALD

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP  
INSTITUTT FOR NATURFORVALTNING  
MASTEROPPGAVE 30 STP. 2012





## Forord

Denne oppgaven markerer slutten på to års masterstudie i naturbasert reiseliv, ved Institutt for Naturforvaltning på Universitetet for miljø- og biovitenskap.

Jeg vil takke mine engasjerte, tålmodige og kunnskapsrike veiledere Jan Vidar Haukeland (UMB/INA), Knut Bjørn Stokke (UMB/ILP) og Frode Gundersen (UMB/IØR), for hjelpen jeg har fått underveis og for muligheten til å skrive oppgaven inn under prosjektet PROTOUR. Fra veilederne har jeg fått konstruktive og oppmuntrende tilbakemeldinger i alle oppgavens faser, og uten dem hadde det trolig ikke blitt noen oppgave.

Jeg vil også takke Trine-Marie Molander Fjeldstad og Rune Skeie for godt samarbeid og interessante samtaler i arbeidet med oppgaven. Venner og familie, og medstudenter på lesesalen fortjener også takk for deres bidrag i form av støtte og sosial input.

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og alle andre som har gitt av sin tid og kunnskap for å kunne bidra med uvurderlig informasjon til oppgaven, fortjener også stor takk. Deres åpenhet og villighet til å hjelpe, har gjort min jobb lettere og hyggeligere.

Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås, 14.05.2012

---

Håkon Roald

## Sammendrag

Denne oppgaven ser på etablering av lokal forvaltningsmodell for Ytre Hvaler Nasjonalpark. Lokal forvaltning betyr at forvaltningsmyndighet flyttes fra Fylkesmannen til kommune og fylkeskommune, ved at de to sistnevnte utnevner politikere til å sitte i et nasjonalparkstyre. Ved å se på hvordan medlemmer av nasjonalparkstyret og andre lokale forvaltningsaktører oppfatter den lokale forvaltningsmodellen, aktørenes roller, forventninger til dem og forholdene dem i mellom, søker oppgaven å beskrive deres oppfatning av nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom.

Semistrukturerte intervju har blitt utført med medlemmer i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og andre lokale forvaltningsaktører. Nasjonalparkstyret har og blitt observert på et styremøte og under befarings. Protokoller fra nasjonalparkstyrets møter har blitt analysert.

Resultatene viser at informantene oppfatter at nasjonalparkstyret i all hovedsak holder seg til verneforskrift og forvaltningsplan, og oppfatter sitt mandat som bestemt av disse. Medlemmene av styret oppfatter seg selv som representanter for styrets interesser, og ikke interessene til den kommunen eller fylkeskommunen de til vanlig representerer. Styret oppfatter at mandatet gir grunnlag for selvstendige vedtak, en forståelse som åpner for at lokale forhold kan påvirke forvaltningspraksisen. Ytre Hvaler nasjonalparkstyre har til nå ikke opplevd å bli overprøvd av overordnet myndighet, og synes derfor å oppfatte sitt handlingsrom som større enn beskrevet i vedtekter og forvaltningsplan.

Nasjonalparkstyret har til nå ofret temaet vern nesten all oppmerksomhet. Det har vært enighet i styret om deres rolle i de fleste saker. Styrets unge alder og det at styret er i en opplæringsfase kan forklare noe av hvorfor styret i stor grad holder seg til verneforskrift og forvaltningsplan. Sterkt press på arealene i Hvaler og forventninger om vern fra sentrale og lokale aktører kan være en annen årsak.

Styrets virksomhet fram til i dag viser at styret ikke har brukt sine muligheter til å sette i gang tiltak, men har vært lojale mot verneforskriften, og konsentrert om å oppnå konsensus innenfor rammen av å stabilisere vernet. Dette kan tolkes som en avpolitisering der medlemmene jobber sammen mot et større mål og i liten grad ut fra partipolitiske interesser. Tiden vil vise om nasjonalparkstyret vil se det som formålstjenlig med en så utbredt konsensusholdning når vernet stabiliserer seg, og om politiske skillelinjer mellom medlemmene av nasjonalparkstyret vil bli klarere når tiltak knyttet til næringsmessig utvikling blir et tema.

**Nøkkelord:** PROTOUR, nasjonalparkforvaltning, lokal forvaltningsmodell, co-management, naturbasert reiseliv, mandat, handlingsrom.

**Abstract.** This study focuses on the introduction of *the local management model* in Ytre Hvaler national park. With the introduction of local management the administrative authority is transferred from the county level to the local level and local politicians are appointed to participate in a national park council. By analysing how members of the council and other stakeholders in the local management perceive the local management model, the roles of the stakeholders, the expectations of the stakeholders and the relationships between them, this study tries to describe their view on the mandate and the scope of action of the national park council. To collect the data needed for the study semi-structured interviews were conducted with members of the national park council and stakeholders in the local management. The national park council has been observed during a council meeting and during a site visit in the national park. Protocols from the national park councils meetings have been analyzed.

The results show that informants perceive that the national park council largely adhere to the legal regulations and the management plan, and that they perceive their mandate as decided by these documents. Members of the council view themselves as representatives of the interests of the council, and not the interests of the municipality or county-administration they normally represent. The council perceives that the mandate provides the basis for them to make independent decisions, an understanding which allows for local conditions to influence management practice. The national park council of Ytre Hvaler has yet to experience an objection from a superior authority against their actions, and seems therefore to perceive their action of scope as greater than described in the legal regulations and the management plan.

So far the national park council has used almost all off its attention on issues dealing with conservation. The members of the council have agreed on their role in almost all cases so far. The young age of the national park council, and the fact that council is still in period of learning, is one explanation for why the council largely adheres to the management plan and the legal regulations. A strong pressure on the areas in Hvaler combined with expectations of conservation from central and local stakeholders is another possible explanation. The national park council has not yet used their ability to take action, but has been loyal to the legal regulations, and has focused on obtaining consensus and securing the conservation of the area. This can be interpreted as de-politicization of the council, where members work together toward a larger goal, and not out of political interests. Time will tell if the national park council will see it as beneficial with a consensus approach when the conservation has been appropriately secured, and if political divisions between the members of the council will become clearer when initiatives related to commercial development are presented.

**Key words:** PROTOUR, national park management, local management, co-management, nature-based tourism, mandate, scope of action.



# Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn for oppgaven .....	1
1.2 Problemstilling .....	2
1.3 Handlingsrom og mandat .....	3
1.4 Oppgavens oppbygging .....	3
<b>2.0 Teori</b> .....	<b>4</b>
2.1 Aktør, struktur og rolle .....	4
2.2 Institusjonell teori .....	4
2.3 Bruk og vern .....	6
2.4 Naturbasert Reiseliv .....	7
2.5 Forvaltning av fellesgoder: co-management / samforvaltning .....	8
<b>3.0 Forvaltning av norsk natur</b> .....	<b>11</b>
3.1 Historisk blikk på norsk naturforvaltning .....	11
3.2 Trender i norsk forvaltning: Desentralisering og samordning.....	14
3.3 Bakgrunn for lokal forvaltningsmodell .....	15
<b>4.0 Områdebeskrivelse</b> .....	<b>18</b>
4.1 Ytre Hvaler Nasjonalpark.....	18
4.2 Bruk og forvaltningsutfordringer.....	20
4.3 Veien til vern av Ytre Hvaler .....	22
<b>5.0 Lokal forvaltningsmodell</b> .....	<b>25</b>
5.1 Formålet med lokal forvaltningsmodell .....	25
5.2 Organisering av lokal forvaltningsmodell.....	26
5.3 Aktørene i lokal forvaltningsmodell og deres roller.....	26
5.3.1 Nasjonalparkstyre.....	26
5.3.2 Offentlig forvaltning .....	27
5.3.3 Aktører knyttet til drift og medvirkning .....	28
5.5 Lovverk og politikk: rammer for Nasjonalparkstyrets arbeid.....	29
5.5.1 Internasjonale forpliktelser .....	29
5.5.2 Nasjonale mål og lovverk .....	30
5.5.3 Regelverk i nasjonalparken.....	31
5.6 Aktører som kan påvirke nasjonalparkstyret .....	33
5.6.1 Nasjonale forventninger.....	33
5.6.2 Administrasjon og forvaltning .....	34

5.6.3 Lokale politiske forhold .....	34
5.6.4 Lokale forventninger .....	34
5.7 Operasjonalisering av problemstilling.....	35
<b>6.0 Metode .....</b>	<b>36</b>
6.1 Valg av metode.....	36
6.2 Data .....	37
6.3 Ulike tilnærminger til kunnskap .....	37
6.4 Semistrukturerte intervju.....	38
6.4.1 Om semistrukturerte intervju .....	38
6.4.2 Gjennomføring av intervju .....	38
6.4.3 Analyse av intervjudata .....	39
6.5 Observasjon.....	40
6.5.1 Om observasjon.....	40
6.5.2 Gjennomføring av observasjon .....	40
6.5.3 Analyse av observasjonsdata.....	41
6.6 Dokumentanalyse.....	41
6.7 Personlig meddelelse .....	41
6.8 Feilkilder .....	41
6.9 Validitet og relabilitet.....	42
6.10 Ethiske dilemmaer.....	43
<b>7.0 Resultater.....</b>	<b>44</b>
7.1 Hvordan oppfatter lokale forvaltningsaktører Ytre Hvaler Nasjonalparkstyres mandat og handlingsrom?.....	44
7.2 Forventninger til lokal forvaltningsmodell .....	54
7.3 Kan styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom tolkes som en form for co-management (samforvaltning)? .....	55
7.4 Styrets rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv i nasjonalparken .....	59
<b>8.0 Diskusjon.....</b>	<b>62</b>
8.1 Forventninger til den lokale forvaltningsmodellen .....	62
8.2 Ytre Hvaler Nasjonalparkstyres mandat og handlingsrom.....	64
8.3 Kan styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom tolkes som en form for co-management (samforvaltning)? .....	67
8.4 Styrets rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv i nasjonalparken .....	69
<b>9.0 Konklusjon .....</b>	<b>72</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>74</b>

## Figurer

Figur 1 To konfliktdimensjoner ved planlegging i kulturlandskap (Eli Heiberg, 1999).....	6
Figur 2 Kategorier med aktører i co-management forvaltning (Carlsson & Berkes 2004).....	9
Figur 3 Kart over Ytre Hvaler nasjonalpark (Direktoratet for naturforvaltning 2009) .....	18
Figur 4 Lokal forvaltningsmodell (Direktoratet for naturforvaltning 2012) .....	26
Figur 5 Nasjonalparkstyret og kategorier med aktører .....	33

## Vedlegg

Vedlegg A Forvaltningsmodell for Ytre Hvaler nasjonalpark og randsonen

Vedlegg B Felles e-post sendt til informanter

Vedlegg C Intervjuguide sendt til informanter

Vedlegg D Liste over informanter

## 1.0 Innledning

### 1.1 Bakgrunn for oppgaven

Denne oppgaven handler om etableringen av lokal forvaltningsmodell for Ytre Hvaler Nasjonalpark, og jeg vil undersøke hvordan medlemmer av nasjonalparkstyre og lokale forvaltningsaktører oppfatter Ytre Hvaler nasjonalparkstyre sitt mandat og handlingsrom. Oppgaven skrives innenfor rammene av det større forskningsprosjektet «Dynamiske forvaltningsperspektiver på reiselivsutvikling i norske nasjonalparker» (PROTOUR). Prosjektet fokuserer på forholdet mellom forvaltning og reiseliv i norske nasjonalparker og deres randsoner, og ser på muligheter for utvikling av naturbasert turisme i disse områdene (Stensland 2010). Prosjektet ledes av Institutt for naturforvaltning ved UMB og finansieres gjennom Norges forskningsråd (Norges forskningsråd 2010).

Siden Rondane ble vernet som Norges første nasjonalpark i 1962 (Miljøverndepartementet 2002) har rundt seksten prosent av landarealene i Norge blitt vernet (Haukeland 2011). Nasjonalparkene ligger ofte i perifere områder der de tradisjonelle næringene er i tilbakegang, og de vernede områdene framstår som potensielle områder for næringsutvikling, basert på en økende interesse for naturbasert reiseliv. Samtidig ser vi i følge Haukeland en holdningsendring der *vern mot bruk*, erstattes med *vern gjennom bruk*, og en åpning for å inkludere sosiale interesser i forvaltningen.

Tradisjonelt har forvaltning av verneområder vært en statlig oppgave (Direktoratet for naturforvaltning 2008), men i de senere årene har man gradvis gått vekk fra synet på nasjonalstaten som den naturlige forvalter av verneområder (Svarstad et al. 2003). I 2009 vedtok Regjeringen at lokal forvaltning skal være den nye modellen for nasjonalparker og større verneområder, og inviterte kommuner til å delta i forvaltningen (MD 2009a). Hvaler og Fredrikstad kommuner har sammen med Østfold fylkeskommune takket ja til denne oppgaven.

Lokal forvaltning betyr at forvaltningsmyndighet flyttes fra Fylkesmannen til kommune og fylkeskommune ved at de sistnevnte utnevner politikere til å sitte i et nasjonalparkstyre (MD 2009a). Nasjonalparkstyret skal fatte beslutninger i tråd med naturmangfoldsloven og verneforskriften og iverksette «nødvendige tiltak dersom verneverdier er truet» (MD 2009-2010, s 218).

Ytre Hvaler Nasjonalpark ble opprettet den 26. juni 2009 (Fylkesmannen i Østfold 2011 s 2) og kan fremdeles regnes som en ny nasjonalpark. Opprettelsen av en nasjonalpark «innebærer at det settes nye rammer for den virksomhet som kan tillates» (MD 1991-1992, s 27). De nye rammene skaper et behov for å avklare hva som er tillatt og kan føre til en «reforhandling av bruksrettigheter» (Zachrisson 2009, s 4). Styrets forvaltningspraksis og utøvelse av skjønn i de første årene vil trolig ha

stor betydning for brukerinteresser og naturkvalitetene i nasjonalparken. Det er derfor naturlig at det lokalt knytter seg sterke interesser til styrets arbeid.

En viktig konklusjon i rapporten *Lokal forvaltning av store verneområder - Erfaringer fra fire forsøk* «er at de ulike forvaltningsmodellene i begrenset grad kan forklare variasjon i lokal praksis» (Falleth & Hovik 2008, s 53). Forskjellene forklares med ulike tradisjoner for forvaltningspraksis i deltakerkommunene og med graden av kommunalt engasjement. Nasjonalparkstyre er fremdeles i en etableringsfase hvor rutiner for å takle forvaltningsoppgavene utvikles. Sammen med lovverk, retningslinjer og andre forventninger til nasjonalparkstyrets arbeid, er styrets oppfatning av mandat og handlingsrom en av flere faktorer som er med på å forme disse rutinene og dermed et interessant tema å undersøke.

Nasjonalparkstyret er fremdeles i en etableringsfase, og det er for tidlig å trekke klare konklusjoner om dets forvaltningspraksis. Oppgaven vil derfor undersøke hvordan lokale forvaltningsaktører oppfatter nasjonalparkstyrets rolle i forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark, for slik å belyse hvordan styrets *mandat* og *handlingsrom* oppfattes. Hvordan styret oppfatter sin rolle vil få betydning for framtidig forvaltningspraksis og etter hvert for i hvilken grad verneformålene overholdes.

## 1.2 Problemstilling

Oppgavens hovedproblemstilling er: «*Hvordan oppfatter lokale forvaltningsaktører Ytre Hvaler Nasjonalparkstyres mandat og handlingsrom?*»

For å utdype problemstillingen har oppgaven følgende underproblemstillinger:

- Hvilke forventninger har deltakerne i nasjonalparkstyret, ansatte i Hvaler kommunes forvaltning, nasjonalparkforvalter og nasjonalparksenteret til den lokale forvaltningsmodellen?
- Kan styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom tolkes som en form for co-management (samforvaltning)?
- Hvordan oppfattes styrets rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv i nasjonalparken?

Ved å fokusere på Ytre Hvaler nasjonalparkstyre legges det i oppgaven et lokalt perspektiv på forvaltningsmodellen, men der rammene for styrets virksomhet settes inn i en større sammenheng ved å beskrive rammene forvaltning, lovverk, politikk og andre samfunnsinteresser danner for styrets virksomhet. Et annet ord for disse rammene er *sosial struktur* (Benjaminsen & Svarstad 2002).

Oppgaven vil undersøke hvordan lokale forvaltningsaktører oppfatter styrets rolle i denne strukturen, for slik å belyse nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom.

*Co-management* kan forstås som en forvaltningsmodell for vernede områder «hvor staten samarbeider med brukergrupper, kommuner, og forskningsinstitusjoner og andre» (Zachrisson 2009, s v). Lokal forvaltningsmodell har likhetstrekk med denne modellen, og i denne oppgaven vil teori om co-management bli sett opp mot oppfatninger av styrets rolle.

### **1.3 Handlingsrom og mandat**

Begrepet *handlingsrom* blir i denne oppgaven brukt for å beskrive graden av frihet nasjonalparkstyret har til å utøve sitt mandat. Handlingsrommet defineres først og fremst av rettslige regler, som setter grenser for dets utøvelse av mandat, og i andre rekke av øvrige sosiale strukturer, dvs. forhold til andre organisasjoner som setter grenser for hva styret kan gjøre.

**Mandat** betyr fullmakt (Gisle & Andenæs 1999) og fullmakt er et «utsagn hvor en fysisk eller juridisk person gir en annen rett til å foreta rettslige disposisjoner på sine vegne» (s 105). Med Ytre Hvaler Nasjonalparkstyrets mandat menes deres rett til å foreta rettslige disposisjoner i nasjonalparken. I denne oppgaven vil mandat bli brukt til å beskrive de handlinger styret formelt har lov til å utføre, mens handlingsrom handler om i hvilken grad styret kan benytte seg av mandatet.

### **1.4 Oppgavens oppbygging**

Videre i oppgaven vil først teori presenteres i kapittel to. For å gi en bedre forståelse av lokal forvaltningsmodell gir kapittel tre et historisk blikk på forvaltning av norsk natur, generelle forvaltningstrender, og bakgrunn for lokal forvaltningsmodell. I kapittel fire presenteres Ytre Hvaler nasjonalpark som oppgavens studieområde. Prosessen fram mot vern og dagens utfordringer beskrives først, før oppgaven tar for seg lokal forvaltningsmodell, nasjonalparkstyret, rammene for dets virksomhet og ender med en operasjonalisering av problemstillingen. Videre følger metode i kapittel fem, resultatene presenteres i kapittel syv, og oppgavens diskusjon følger i kapittel åtte.

## 2.0 Teori

### 2.1 Aktør, struktur og rolle

I samfunnsvitenskapen står begrepene *aktør* og *struktur* sentralt i forsøk på å forklare fenomener i samfunnet (Benjaminsen & Svarstad 2002). Et annet viktig begrep er *rolle*. En *aktør* kan beskrives som den som utfører en handling, mens *strukturen* er rammene handlingen utføres innenfor. En *rolle* kan beskrives som forventningene knyttet til en aktørs handlinger i en struktur (Hernes & Hestmann 2002).

En aktør kan for eksempel være en organisasjon, et individ, et styre, eller et departement i staten. Aktørers handlinger baserer seg på deres «mer eller mindre klare målsettinger og verdier» (Benjaminsen & Svarstad 2002, s 17). Struktur er rammen, eller omgivelsene, for en aktør og kan deles inn i fysisk struktur, sosial struktur, teknologi og kultur (Hatch 2001). Strukturene viser en aktørs muligheter og begrensninger, men disse rammene er også menneskeskapte og kan endres av aktører og deres handlinger (Benjaminsen & Svarstad 2002). Naturgitte forhold er også en del av strukturene som påvirker aktørene. De forventningene strukturen skaper til en aktørs handlinger, er med på å skape aktørens *rolle* (Hernes & Hestmann 2002). Dette kan beskrives som «stabile forventninger eller et sett med normer som følger med en bestemt plass i samfunnet» (s 80). Når det knytter seg ulike forventninger til en rolle, kan en aktør havne i en rollekonflikt.

Med begrepet rolle kan vi beskrive struktur på ny, der «en struktur ... består av rolleforventninger og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva, og hvordan det bør eller skal utføres» (Christensen et al. 2002, s. 19). Struktur kan vises visuelt i et organisasjonskart og er et uttrykk for hvilke forventninger som knytter seg de ulike aktørene i en organisasjon, med det forteller oss ikke hvordan aktørene faktisk handler (Christensen et al. 2002).

Nasjonalparkstyret er en aktør som handler innenfor rammene av en struktur og de forventningene den skaper til styrets handlinger. Aktører som kommuner, private hytteeiere og næringsliv er en del av styrets omgivelser, og en del av strukturen. De har også forventninger til styrets adferd, men de er ikke bindene gjennom lov, slik som styrets vedtekter. Hvor mye struktur har å si for aktørers handlinger, og hvilken grad av handlefrihet aktører har, er et sentralt punkt i diskusjonen om hva som påvirker en aktørs handlinger.

### 2.2 Institusjonell teori

En institusjon kan beskrives som et «forhold som er regulert av sedvane eller lov i et samfunn» (Hernes & Hestmann 2002, s 153). Teori som omhandler disse forholdene kalles institusjonell teori og «er en av flere teorier om en organisasjons forhold til sine omgivelser» (Hatch 2001). Institusjonell

teori brukes også til å forklare handlinger innad i organisasjoner. Sosiale institusjoner skapes ved «gjentatte handlingsmønstre, eller vanlig måter å handle på» (Benjaminsen & Svarstad 2002, s 271). Ved å definere normal adferd og hvordan en bør handle, danner sosiale institusjoner rammer for aktørers handlinger og er en del av den sosiale strukturen.

Institusjonell teori bygger på en antagelse om at en organisasjon ikke bare påvirkes av interne forhold, men også av samfunnets verdier (Hatch 2001). En organisasjons adferd kan i følge institusjonell teori forklares ved at den styres av rutiner skapt for å løse oppgaver effektivt (Olsen 1988). Adferden påvirkes med andre ord hovedsakelig av etablerte rutiner som «definerer hva som er normalt, akseptabelt og fornuftig» (s 22), og bidrar til å skape forutsigbarhet. I følge Olsen styres en organisasjons handlinger og avgjørelser mer av rutiner enn av tidkrevende vurderinger i hver enkelt sak. Det forklares ved at «formelle organisasjoner forholder seg til konflikt, begrenset rasjonalitet og tvetydighet gjennom å utvikle erfaringsbaserte standardprosedyrer» (s 17). Med institusjonell teori kan man undersøke hvilken del av en organisasjons omgivelser som har størst påvirkning på den (Hatch 2001) og som kan påvirke organisasjonens rutiner.

Et perspektiv innen institusjonell teori peker på innvirkningen av personers verdier, normer og virkelighetsoppfatning på en organisasjons adferd (Christensen et al. 2002). Andre legger større vekt på strukturer og forventninger som bestemmende for adferd. Flere ser heller de to perspektivene som utfyllende teorier, hvor begge er forklarende på en organisasjons adferd (Christensen et al. 2002). Her ser vi igjen diskusjonen om hvorvidt struktur eller individuell handlefrihet har størst påvirkning på aktørers handlinger.

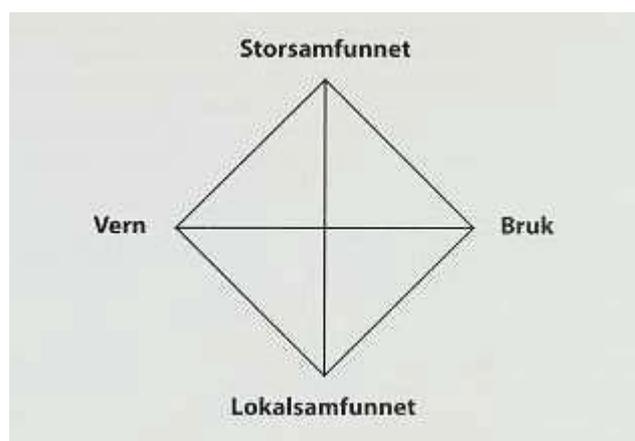
Begrepet institusjonalisering beskriver en prosess der organisasjoner ved samhandling med sine omgivelser «vokser seg gradvis mer komplekse ved å utvikle *uformelle normer og praksiser*» (Christensen et al. 2002, s 24) og slik får flere rutiner for å håndtere utfordringer. Institusjonalisering innebærer at organisasjonen får verdi i seg selv, uavhengig av medlemmene og dermed også kan bli vanskeligere å endre.

Benjaminsen & Svarstad (2002) beskriver institusjoner og deres evne til å skape forutsigbarhet som sentralt i forbindelse med ressursutnyttelse. Nasjonalparkstyret er nå i en oppstartsfasen hvor rutiner etableres for å imøtekomme de forvaltningsoppgavene de har blitt tillagt. Hvordan styret oppfatter sine oppgaver og sin rolle kan derfor ha innvirkning på senere praksis, og hvordan naturverdier forvaltes. Formålet med å bruke institusjonell teori er å belyse hvorvidt det er nasjonalparkstyrets omgivelser, eller interne faktorer som medlemmenes personlige kjennetegn, som påvirker utviklingen av styret og etableringen av rutiner. Det er også interessant å se på hvilke aktører i styrets omgivelser som eventuelt har adgang til å påvirke styret i denne prosessen. Institusjonell teori passer

til å beskrive en organisasjon som må innrette seg etter mange regler og forventninger og er derfor godt egnet til å beskrive nasjonalparkstyret (Hatch 2001). Men ved at den forklarer styret ut i fra dens omgivelser, kan en risikere å gå glipp av forklaringer som ligger i egenskaper ved styret selv.

## 2.3 Bruk og vern

Heiberg (1999) beskriver to konfliktdimensjoner som helt sentrale når ulike interesser knytter seg til samme areal. Bruk - vern (figur 1) tar opp konflikten om hvor strengt det skal vernes og hvilken bruk som skal være tillatt, mens storsamfunn-lokalsamfunn viser til om allmenne eller lokale interesser skal avgjøre hvordan en ressurs forvaltes.



Figur 1 To konfliktdimensjoner ved planlegging i kulturlandskap (Eli Heiberg, 1999)

Konfliktlinjen bruk-og-vern omhandler hvordan vi velger å bruke våre naturressurser. I følge Heiberg (1999) er dette et politisk valg med grunnlag i interesser og verdisyn i samfunnet. En konflikt mellom verneinteresser og næringsinteresser beskrives her som en konflikt mellom ulike aktører med ulikt verdisyn. Konflikten står ofte mellom et verdisyn der naturen hovedsakelig har nytteverdi og hvor naturressursene bør utnyttes, og et verdisyn der naturressursene nyttiggjør som arena for «forskning, rekreasjon og friluftsliv» (s 98). Interesser knyttet til naturbasert reiseliv fremmer derimot både bruk-og-vern og viser at modellen gir en noe forenklet framstilling av bruk - vern konflikten.

Konfliktlinjen mellom storsamfunnet og lokalsamfunnet kalles aktørdimensjonen og belyser hvem som har *rett* til å bestemme over bruken av ressursene. Som aktør kjennetegnes storsamfunnet av at det representerer interessene til en større gruppe mennesker. Staten, internasjonale avtaler og nasjonale organisasjoner er eksempler på slike aktører. Lokalsamfunnet representeres ofte av de som bruker eller eier en ressurs og kan være lokalbefolkning, kommune, eller grunneiere. Lokal selvråderett fremmes, med grunnlag i aktørens historiske rolle som forvalter av ressursen. Også denne konfliktlinjen påvirkes av verdisyn og holdninger.

Heiberg peker på at rammene for både bruk og vern bestemmes på nasjonalt nivå og argumenterer for at konfliktlinjen bruk - vern går gjennom staten med ulike departement - sektorer - på hver sin side (Heiberg 1999). Som eksempel sto i en periode miljøverndepartementet og fiskeridepartementet på henholdsvis verne- og bruks-siden i verneprosessen for Ytre Hvaler. Siden dette ble skrevet i 1999 har nye lover lagt premisser for økt samarbeid mellom ulike departement og sektorer i forhold til konfliktlinjen bruk - vern.

De ulike begrepene som brukes i modellen kan kritiseres for å være generaliserende. Begrepet lokalsamfunn kan være problematisk «ettersom ethvert lokalsamfunn er en omskiftelig blanding av gammelt og nytt, interne konflikter, ulike folkegrupper, interesser og følgelig med mer eller mindre klare maktstrukturer» (Aas & Vistad 2003, s 9). Hensikten med modellen er å vise konfliktene nasjonalparkstyret må forholde seg til og å introdusere begreper for å diskutere dem.

## **2.4 Naturbasert Reiseliv**

Naturbasert reiseliv er et komplekst forskingsfelt, og det finnes ingen felles definisjon av begrepet man kan enes om i forskningen (Fredman & Tyrväinen 2010). Mehmetoglu gir bevisst en vid definisjon av begrepet og omtaler naturbasert reiseliv som «opplevelser/aktiviteter som er direkte avhengige av natur» (2007, s 26). Alt fra en strandferie til en kajakkstur, involverer natur og mange former for turisme kan defineres som naturbaserte. Mehmetoglu beskriver naturbasert reiseliv som en næring i rask vekst og nevner økt fokus på naturvern, økt verdsetting av ikke-materielle verdier og fravær av natur i det moderne dagliglivet som årsaker til populariteten. Valentine (1992) bruker en tredeling for å vise variasjonen innen naturbasert reiseliv, der han definerer aktiviteter etter hvilken grad de avhenger av naturen. Aktivitetene kan være helt avhengige av, bli forsterket av, eller tilfeldigvis foregå i naturen. Begrepet naturbasert reiseliv vil i denne oppgaven bli brukt som turisme som finner sted i, eller er avhengig av, natur.

Fredman og Tyrväinen (2010) peker på natur som et viktig grunnlag for utvikling av reiseliv i Norden, og nasjonalparker i økende grad, som arena for naturbasert reiseliv og økonomiske vekst. I Norge finnes en oppfatning om at nasjonalparker kan bidra til næringsutvikling og arbeidsplasser i områder knyttet til dem (Haukeland 2011). Naturbaserte aktiviteter er arealkrevende og involverer mange interessenter (Fredman & Tyrväinen 2010). Planlegging og forvaltning framheves derfor som nødvendig for å unngå konflikter når ulike bruker interesser knytter seg til samme areal, og artikkelforfatterne etterlyser forskning på former for samarbeid mellom offentlig og private interessenter.

Mehmetoglu peker på turismeplanlegging som en «grunnleggende forutsetning for å kunne utvikle turisme i en bærekraftig retning» (2007, s 119). I følge Mehmetoglu medfører offentlig sektors

posisjon som en upartisk part, uten kommersielle interesser og «med mandat til å representere hele befolkningen» (s 124), at den kan spille en viktig rolle i arbeidet med å utvikle bærekraftig turisme. Offentlig sektor kan også ha et helhetlig og langsiktig perspektiv på utvikling, og slik bidra til en bærekraftig utvikling. Blant virkemidler det offentlige innehar beskrives vern av sårbare områder og infrastruktur for tilrettelegging for turisme. Sonering nevnes som virkemiddel for å unngå konflikt når flere interesser knytter seg til samme areal (Mehmetoglu 2007).

## **2.5 Forvaltning av fellesgoder: co-management / samforvaltning**

I følge Bugge (Bugge 2009) er et fellesgode et gode alle har adgang til å bruke. I Norge reguleres bruk av utmark og mange av ressursene der gjennom lover og rettigheter som beiterett og rett til hogst, men ikke alle. Opplevelser i natur og økosystemtjenester er eksempler på goder som alle kan nyte og som ingen kan kreve enerett på. Friluftsløven (MD 1957) og allemannsretten sikrer tilgang for alle til opplevelser i utmark. Fordi det er problematisk å regulere bruken av fellesgoder, er de utsatt for overbelastning (Bugge 2009).

I artikkelen *Tragedy of the commons*, allmenningens tragedie, beskriver Garrett Hardin hvordan fri tilgang til en begrenset ressurs for en bestemt gruppe, kan føre til en forringing av naturressursene, og Zachrisson (2009) viser til at Hardin selv brukte nasjonalparker som eksempel på en allmenning. I en nasjonalparkkontekst representerer storsamfunnet gruppen som forvalter ressursen, mens nasjonalparkens fellesgoder representerer ressursen. I følge Benjaminsen og Svarstad finnes to mulige løsninger for å unngå allmenningens tragedie, a) enten å regulere bruken av ressursen, eller b) å privatisere den og dermed oppheve allmenningen (Benjaminsen & Svarstad 2002). Forvaltning av norske nasjonalparker tar sikte på den førstnevnte, og introduksjonen av lokal forvaltningsmodell representerer en ny tilnærming for å forvalte fellesgodene ved at lokale aktører forvalter ressursene på vegne av storsamfunnet.

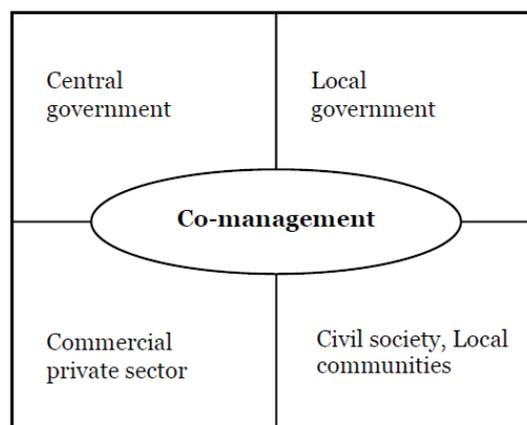
Elinor Ostrom (1990) peker på betydningen av sosiale institusjoner og regler for forvaltningen av ressurser. Hun mener at sosial struktur, og hva som anses som normal adferd, påvirker ressursforvaltningen og bidrar til en forutsigbar forvaltning, men ikke nødvendigvis en god forvaltning. Dette synet medfører at ulike verneområder har ulike rammer for forvaltningen. På tross av ulikhetene mener Ostrom at det eksisterer noen grunnleggende og felles utfordringer for vernede områder og har laget et sett med prinsipper for organisering av områder med fellesgoderessurser basert på utfordringene.

Prinsipper for organisering av områder med fellesgoderessurser (Ostrom 1990, s 90) basert på oversettelse av Benjaminsen og Svarstad (2002, s 271).

- **Klare definerte grenser** for verneområdet, bruk av ressurser og hvem som kan bruke dem
- **Regler** for utnyttelse av ressurser **basert på lokale forhold** som sikrer forutsigbar forvaltning
- **Deltagelse**: de som omfattes av regelverket, kan være med å endre reglene
- **Overvåkning** av ressursen slik at avgjørelser baseres på effekten av de felles handlingene
- Straffereaksjoner **tilpasset** hvor grovt et brudd på de felles reglene er
- Forvaltningen må ha mekanismer og **arenaer for konfliktløsning**
- **Rettigheter til selv å organisere** den lokale forvaltning, anerkjent av sentrale myndigheter

Ostrom sine prinsipper har dannet utgangspunkt for modeller der man i større grad tar hensyn til sosiale og lokale interesser i forvaltningen. En slik forvaltningsform er co-management, eller samforvaltning som det kalles på norsk. Co-management kan forstås som en forvaltningsmodell «hvor staten samarbeider med brukergrupper, kommuner, og forskningsinstitusjoner og andre» (Zachrisson 2009, s v), og dermed inkluderer flere offentlige nivå, og flere aktører i forvaltningsprosessen. Inkluderingen kan sees som et uttrykk for at komplekse utfordringer, som å hindre tap av biologisk mangfold, påvirkes av sosiale institusjoner og derfor krever forvaltningsmodeller med arenaer for samarbeid mellom ulike aktører. Målet med samarbeid er at alle aktører skal kunne bidra med kunnskap og ressurser, at det blir mindre konflikt og at ulike aktører får større forståelse for hverandres synspunkter. Zachrisson (2009) poengterer at ingen modell for forvaltning av vernede områder bør sees på som en universalløsning, og at hvert verneområde trenger en forvaltning tilpasset sine forhold.

Carlsson og Berkes (2004) definerer co-management som felles forvaltning av felles ressurser der staten deler makt med lokale interesser, og der kommunikasjon med brukerne er en del av forvaltningen. De poengterer at hverken staten eller lokale kan sees som enhetlige aktører, men heller som representanter for en variasjon av interesser. Det framheves også som et viktig poeng at co-management er en prosess i stadig utvikling, der prosessen, samhandlingen og utviklingen av de sosiale relasjonene mellom aktørene er et mål i seg selv (Carlsson & Berkes 2004).



Figur 2 Kategorier med aktører i co-management forvaltning (Carlsson & Berkes 2004)

Den siste utviklingen i co-management litteratur består i følge Zachrisson (2009) i at prinsipper for adaptiv forvaltning innarbeides i co-management prosessen. Adaptiv forvaltning går ut på å se ressursforvaltning i en større sosial sammenheng (Kofinas et al. 2009). Ved å måle resultatene av tiltak, og tilpasse tiltakene om nødvendig, søker man å oppnå en tilpasningsdyktig forvaltning, med høy grad av måloppnåelse. I *Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark* defineres adaptiv forvaltning som en metode benyttet til forvaltning, der «man setter mål for bevaring og forvaltning, bestemmer tiltak for å oppnå disse målene, kontinuerlig overvåker ... og justerer tiltakene om målene ikke nås» (Fylkesmannen i Østfold 2011, s. 6).

Co-management er som forvaltningsform en del av en internasjonal trend, der lokal deltakelse i økende grad spiller en rolle i forvaltning og beslutningstaking (Svarstad et al. 2003). Ved at nasjonale myndigheter samarbeider med lokale, forventer man at lokal kunnskap bidrar til en bedre forvaltning og at ordningen fremmer lokaldemokratiet. Trenden blir møtt med skepsis fra naturvernhold, som er bekymret for lokale interesser vil gå utover naturverdier, og kritikk for manglende evne til å inkludere lokalbefolkningen i beslutningsprosesser (Svarstad et al. 2003).

Lokal forvaltningsmodell er av relativt ny dato i Norge og det finnes lite sammenliknings grunnlag i tidligere praksis og litteratur. Modellen har likhetstrekk med co-management, ved at begge legger forvaltningen til et lokalt nivå og at de bygger på en del av de samme prinsippene. Derfor vil co-management-teori og Ostroms forvaltningsprinsipper bli brukt i forbindelse med studiet av lokal forvaltningsmodell.

## 3.0 Forvaltning av norsk natur

### 3.1 Historisk blikk på norsk naturforvaltning

Ideen om å verne naturressurser fra utnyttning kommer fra USA og har sin bakgrunn i et ønske om å verne natur for fremtiden og samtidig skape rekreasjonsmuligheter for allmenheten (Aas & Vistad 2003). Både bruk og vern var altså en del av formålet med vernet. I 1872 ble Yellowstone opprettet som verdens første nasjonalpark, og i 1909 sto Sverige for etableringen av Europas første nasjonalparker (MD 1991-1992). Rondane ble Norges første nasjonalpark, opprettet i 1962 (MD 2002).

Ulike oppfatninger av innholdet i nasjonalpark-konseptet i ulike land (Aas & Vistad 2003) gjorde opprettelsen av den internasjonale naturvernunionen (IUCN) i 1948 til en viktig begivenhet for etableringen av internasjonale retningslinjer for nasjonalparker (MD 1991-1992). Nasjonalparker skal i følge organisasjonen være store og relativt uberørte naturområder, som er åpne for allmenheten gjennom rekreasjon, læring og forskning. De skal være vedtatt og forvaltet av landets høyeste myndighet, og IUCN definerer både vern og bruk som formål med etablering av nasjonalparker.

Haukeland (2011) viser at ulike verneformål vektlegges opp gjennom historien og peker på en trend fra 1960 tallet og utover, der brukerinteresser nedprioriteres til fordel for verneinteresser. I dag er imidlertid trenden at man i økende grad tar hensyn til brukerinteresser i forvaltningen av nasjonalparker.

I Norge har overgangen til et moderne industrisamfunn og de enorme samfunnsendringene dette medførte i det siste århundret, ført til endringer i landskapet og bruken av det (Heiberg 1999). Vår første lov for vern av natur ble vedtatt i 1910 og het naturfredningsloven (Berntsen et al. 2010). I denne perioden så man på den teknologiske utviklingen som et «middel til frigjøring fra naturens strenge styring av livsløp og levekår» (s 28), og forfatterne av loven så på «bevaring av naturkvaliteter som et uttrykk for *kultur og sivilisasjon*, helst i en nasjonal ånd» (s 25).

Rachel Carlsons bok *Den tause våren* kom ut i 1962 og kritiserte industrisamfunnets bruk av kjemikalier og viste til den negative påvirkningen samfunnsutviklingen hadde på naturen (Berntsen et al. 2010). Boken var en av flere som satte miljøvern på politikernes dagsorden og bidro til en bevisstgjøring omkring *konsekvenser* av bruk og *behov* for vern. Med *Ny landsplan for nasjonalparker* i 1966 ble det fart i arbeidet med å opprette nasjonalparker (MD 1991-1992), og i 1972 ble miljøverndepartementet opprettet under fanen «vekst og vern» (Berntsen et al. 2010 s 32). I denne perioden blir konflikten mellom vekst og vern tydeligere etter hvert som vi får mer kunnskap om konsekvenser det moderne samfunnet har for miljøet.

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, som ble ledet av Gro Harlem Brundtland, fremmet begrepet *bærekraftig utvikling*, som middel for å møte framtidens utfordringer knyttet til miljø og utvikling (Stryken 2000). Begrepet defineres slik:

«Bærekraftig utvikling er utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov»

(Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987 s42).

I Boken *Bærekraft og Naturbruk* (Stryken 2000) påpeker at det her er snakk om menneskets behov og at «det viktigste blir ikke å *verne*, men å *forvalte* naturen innenfor en definert tålegrense» (Stryken 2000 s10-11). Rapporten har blitt kritisert av miljøvernbevegelsen for å ufarliggjøre fokuset på økonomisk vekst ved å kombinere vekst og vern (Berntsen et al. 2010). Brundtland beskriver derimot de to begrepene som uatskillelige og sier at «miljøet eksisterer ikke som et felt løsrevet fra menneskers handlinger, ambisjoner og behov, og forsøk på å holde det isolert fra menneskers virksomhet for øvrig har gitt selve ordet *miljø* et skjær av naivitet i noen politiske kretser» (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987 s,10).

Rio-konferansen i 1992 bidro til å skape en felles internasjonal forståelse av miljøproblemene og behovet for handling (Berntsen et al. 2010). Konferansen resulterte i FNs konvensjonen om biologisk mangfold, som forplikter medlemslandene til å utarbeide strategier og handlingsplaner på nasjonalt nivå for å verne om det biologiske mangfoldet (MD 2009-2010). En viktig forutsetning for konvensjonen er at «mangfoldet skal bevares i sitt naturlige miljø» (MD 1991-1992). Dette medfører at arter må vernes der de finnes naturlig, og legger føringer for lands vernepolitikk. Konvensjonen har fokus på en kunnskapsbasert forvaltning og samarbeid på tvers av grenser og sektorer. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1993 og trådte i kraft samme året (MD 2002).

St. meld. nr. 62 (MD 1991-1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*, fulgte opp konvensjonen om biologisk mangfold på nasjonalt nivå og la viktige føringer for norsk nasjonalparkpolitikk. Vern av ulike naturtyper gjennom naturvernloven ble et viktig virkemiddel for å sikre det biologiske mangfoldet og det ble lagt opp til en 3-4 dobling av vernede arealer i Norge. Stortingsmeldingen fremmet ulike syn på hvordan nasjonalparkene skulle forvaltes. Planen viser at representanter for brukerinteresser hovedsakelig ønsket mer lokal forvaltning, mens representanter for verneinteresser ønsket at Fylkesmannen beholdt forvaltningsmyndigheten. Når denne myndigheten i dag har blitt flyttet til kommunen og fylkeskommunen, kan dette sees som en økt vektlegging av brukerinteresser i forvaltningen av verneområder.

Ved opprettelsen av Fylkesmannens miljøvernavdeling i 1982 ble myndigheten for verneområdene delegert fra Miljøverndepartementet til Fylkesmannen (MD 1991-1992 s26). Denne trenden videreføres med programmet Miljøvern i kommunene (MIK), som fra 1988 til 1996 søkte å styrke miljøvernarbeidet i kommunene (KRD 2001-2002), og hvor kommunal forvaltning av mindre verneområder ble utprøvd (DN 2008).

I tiden etter FN-konvensjonen om biologisk mangfold har flere stortingsmeldinger fulgt opp forpliktelsene på et nasjonalt nivå (Riksrevisjonen 2005-2006). Av disse er st.meld. nr. 13 (1992–1993) *FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro*, St.meld. nr. 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*, st.meld. nr. 40 (1998-99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbruket* og St.meld. nr. 42 (2000–2001) *Biologisk mangfold – sektoransvar og samordning*. Stortingsmeldingene fremmer forvaltningsendringer basert på kunnskapsbasert forvaltning, sektoransvar og samordning for å håndtere utfordringene knyttet til vekst og vern.

Riksrevisjonens rapport nr. 3:12 (2005-2006) evaluerer «myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder» (s7). Den viser til at andelen truede verneområder fra 1995 til 2006 økte fra 18 % til 30 %, og etterspør bedre og mer målrettede forvaltningsplaner, mer samarbeid mellom ulike sektorer i staten og en konkretisering av hva kunnskapsbasert forvaltning innebærer. I Riksrevisjonens oppfølgingsrapport (2009-2010) beskriver miljøverndepartementet hvilke endringer og tiltak som gjennomføres for å bedre forvaltningen av verneområder. Det blir blant annet bevilget mer midler til kartlegging og overvåking av natur. De nye lovene naturmangfoldsloven, havressursloven og plan- og bygningsloven har regler for vern av biologisk mangfold, og samarbeidet mellom sektorene skal styrkes.

Den såkalte fjellteksten (FD 2002-2003) åpner opp for en «miljøtilpasset turistmessig bruk av fjellområdene» (s141) og gir signaler om muligheter for kommersiell turisme i nasjonalparker. Statens intensjoner videreføres i regjeringens reiselivsstrategi fra 2007 (NHD 2007) som fremmer bærekraftig reiseliv, gjennom en skånsom bruk av verneområdene, for framtidig verdiskaping i distriktene. Endringene representerer et syn på verneområdene som en potensiell ressurs for lokalsamfunn og ser utvikling og vern i sammenheng.

Den 6. juni 2008 ble den nye havressursloven kunngjort (FKD 2008). Ifølge tidligere fiskeri- og kystminister Helga Pedersens kronikk, *Ny havressurslov - Et tidsskille i forvaltningen av villlevende marine ressurser*, ser loven på naturressursene som en helhet, framfor å se på artene enkeltvis, eller utelukkende å fremme fiskerinæringens interesser (2008). Loven beskrives som «både en miljølov og

*en næringslov*» (Perdersen 2008), og prinsippene om økosystembasert forvaltning og en føre-var tilnærming er tatt inn i loven.

Naturmangfoldsloven av 2009 inneholder bestemmelser om bærekraftig bruk, med krav til en helhetlig tilnærming til naturforvaltning og krav om vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap i forvaltningen (MD 2009b, § 8 og § 9). Begrepet «*bærekraftig bruk og vern*» (2009b) står sentralt i loven og reflekterer bærekraftstanken fra rapporten *Vår felles framtid*, der man ønsker å «forvalte naturen innenfor en definert tålegrense» (Stryken 2000, s. 11). Diskusjonen om bruk og vern i de foregående tiårene har resultert i internasjonale konvensjoner og påfølgende endringer i forvaltning og lovverk. I dag dreier diskusjonen seg om hvordan disse endringene kan implementeres i den praktiske forvaltningen. Vern av områder er fremdeles et sentralt virkemiddel for miljøvernpolitikken, men det er et økende fokus på forvaltningsform og en styrking av verneområdeforvaltningen (MD 2009a).

Haukeland (2011) viser til at vi i de siste årene har sett et paradigmeskifte i naturforvaltningen fra «vern mot bruk» til «vern gjennom bruk». Økt politisk interesse for næringsutvikling i vernede områder har ført til framveksten av en «*sosialt integrert forvaltningsfilosofi*» (Haukeland 2011 s.xi), der lokale interesser og kunnskap i større grad inkluderes i forvaltningen. Nye politiske mål for bruk av vernede områder og integrering av nye interesser krever en forvaltning tilpasset de nye verneformålene. I statsbudsjettet for 2012 bevilges det mer midler til forvaltning av nasjonalparker (MD 2011).

Naturfredningsloven kom i 1910 og i 1954 fikk vi en naturvernlov (MD 2002). Den ble etterfulgt av en ny naturvernlov i 1970 og naturmangfoldsloven i 2009. Endringer i lovenes navn forteller hvordan samfunnets tilnærming til naturen har endret seg i fra fredning, til vern, og nå naturmangfold. NINA rapporten *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet*, fremmer et syn om at «nasjonalparker er institusjoner hvor de sentrale drivkreftene i samfunnsutviklingen påvirker målsettingene for hva et verneområde skal være» (Aas & Vistad 2003, s 9). Oppfatninger i samfunnet speiles over tid i lovverket (Melbøe 1998, s 151) og påvirker hvordan naturressursene våre forvaltes.

### **3.2 Trender i norsk forvaltning: Desentralisering og samordning**

Flere stortingsmeldinger og utredninger tar for seg fordelingen av ansvar og oppgaver i norsk forvaltning. Hensikten er å forbedre effektiviteten, tilbudet til brukerne og oppfølging av nasjonale mål (KRD 2000-2001, s 11-12). En markant trend de siste årene har vært å flytte «ansvar for oppgaver som krever lokalpolitisk skjønn» til kommunalt nivå (KRD 2001-2002, s 23). Hovedprinsippet som fremmes av Regjeringen er at «avgjørelser bør fattes så nær den det angår som mulig» (KRD 2000-2001, s 25). Tildelingen av ansvar og oppgaver til kommunalt nivå begrunnes videre i

Stortingsmelding nr. 31 med at «det er de lokale og regionale myndighetene som har best kunnskap om lokale og regionale behov, og som dermed har best forutsetninger for å bruke ressursene effektivt» (KRD 2000-2001, s 3).

Med innføring av lokal forvaltningsmodell og delegering av myndighet fra et statlig administrativt nivå til et lokalt politisk sammensatt styre (MD 2009a, s 1) ser vi denne trenden også i nasjonalparkforvaltningen.

Regjeringen foreslår i Stortingsmelding nr. 31 at «kommunene styrkes og gis flere oppgaver» (KRD 2000-2001, s 2). Fylkeskommunene overtar ansvar for regionale miljø- og landbruksoppgaver fra Fylkesmannen og får en større rolle i regional planlegging. Kommunens rolle i er i følge St.meld. nr. 19, *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*, helt sentral i arbeidet med å styrke lokaldemokratiet (KRD 2001-2002, s 23) og for oppfølging av nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Meldingen foreslår at kommunene «gis flere virkemidler og større handlingsrom til å løse miljøutfordringer av lokal karakter» (s 25). Ved å gi kommunen og fylkeskommunen større handlefrihet innenfor klare rammer, søker man å styrke lokaldemokratiet og engasjementet rundt det (KRD 2000-2001).

Den første januar 2010 trådte forvaltningsreformen i kraft og tok sikte på å skape en bedre oppgavefordeling i forvaltningen (KRD 2010). Et av hovedmålene var å styrke «*folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene*» (KRD 2008-2009 s9). I reformen var også samarbeid mellom sektorer på regionalt nivå for en mer effektiv forvaltning viktig. Forvaltningsreformen fører videre trenden med delegering av ansvar og oppgaver til kommune og fylkeskommune for å trekke beslutningsnivået nærmere de det angår og styrke lokaldemokratiet.

### **3.3 Bakgrunn for lokal forvaltningsmodell**

Oppfølging av intensjoner for nasjonal verneplan og desentralisering av myndighet i offentlig sektor har, sammen med et ønske om å stanse tap av biologisk mangfold, spilt en viktig rolle på veien fram til den lokale forvaltningsmodellen med kommunal forvaltning av store verneområder.

På 80-tallet fikk nye nasjonalparker som Jotunheimen og Hardangervidda statlige tilsynsutvalg. «Utvalgene var statlige, men ble oppnevnt av kommunene» (MD 1991-1992, s 26). De hadde en rådgivende funksjon og skulle øke lokal medvirkning samtidig som kommunen fikk et større ansvar for vernet. I Hardangervidda nasjonalpark hadde hver kommune med områder i parken sitt eget styre med dispensasjonsmyndighet for motorferdsel, bygg knyttet til landbruk, jakt og fiske. Hardangervidda ble dermed den første nasjonalparken med deler av forvaltningsmyndigheten

delegert til kommunenivå. Erfaringer fra Hardangervidda viste en ulik praksis mellom kommunene, som førte til konflikt med verneformålene og dermed også den sentrale nasjonalparkforvaltningen (MD 1991-1992).

I St. meld. nr.62 *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge* fremmer Miljøverndepartementet et ønske om innspill til hvordan lokal medvirkning og medbestemmelse kan styrkes (1991-1992). Formålet med økt medvirkning var å redusere konfliktnivået knyttet til vern mellom staten og lokale aktører og å øke oppslutningen om vern og forvaltningsplaner (Falleth & Hovik 2008, s 11). Stortinget behandler og godkjenner meldingen gjennom Innst. S. nr. 124, der kommunal- og miljøvernkomiteen (sitert av DN 2008, s 6) skriver at «man gjør natur og kulturvernet en bjørnetjeneste ved å gjennomføre forvaltningsmodeller og -regler som resulterer i lokal fremmedgjøring» (1992-1993) og ber Miljøverndepartementet fremme forslag til oppfølging av ønsket om lokal medvirkning og medbestemmelse.

Energi- og miljøkomiteen følger opp Stortingets ønske om økt medvirkning i naturforvaltning og framhever statens forvaltningsansvar, men peker også på at: «Statlig ansvar kan imidlertid kombineres med lokal medvirkning, ved at et utvalg med lokal representasjon får ansvar for å følge opp og kontrollere gjennomføringen av ulike oppgaver knyttet til forvaltningen av det enkelte område» (Energi- og miljøkomiteen 1995-1996, s 3). Komiteen foreslår at man ansetter nasjonalparkforvaltere, øker lokal medvirkning i forvaltningen av store verneområder og at det startes forsøk med testing av ulike modeller for dette. Et av målene med endringene er å få til en mer enhetlig forvaltning gjennom et tettere samarbeid mellom oppsyn og forvaltning i verneområdene (Energi- og miljøkomiteen 1995-1996, s 4).

I utgangspunktet ble tre verneområder valgt ut til å delta i forsøk med lokal forvaltning. Disse var Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane, Forollhogna og Blåfjella-Skjækerfjella (MD 2009-2010). Direktoratet for naturforvaltning ønsket å teste ulike modeller for lokal forvaltning, og de ulike forsøkene ble derfor organisert ulikt.

Etter forslag fra *Ny landsplan for nasjonalparker* ble det satt i gang en prosess for å inkludere Sunndalsfjella i Dovrefjell nasjonalpark (Svarstad et al. 2003). Prosessen resulterte i opprettelsen av Dovrefjellrådet, et interkommunalt rådgivende- og samlende forvaltningsorgan med representanter fra berørte kommuner og fylkeskommuner. Direktoratet for naturforvaltning så modellen som interessant og inkluderte Dovrefjellsområdet i forsøket med lokal forvaltning, og fra 2003 har rådet hatt forvaltningsmyndighet for Nasjonalparken (Svarstad et al. 2003). I alle forsøkene med lokal forvaltning ble kommuner med areal i verneområdene tildelt forvaltningsmyndighet, mens forsøkene

varierte i grad av delegert myndighet, formalisering av samarbeid mellom kommunene, ulike gruppers adgang til deltakelse og med hensyn til krav til samarbeid (Falleth & Hovik 2008, s 6).

I en tilrådning til Miljøverndepartementet anbefaler Direktoratet for naturforvaltning (2008) at staten fortsetter som forvalter av vernede områder gjennom en nasjonalparkforvalter og viser til at målene med forsøkene ikke har blitt nådd siden kommunene mangler kompetanse og kapasitet til å utføre oppgavene. I odelstingsproposisjon nr. 10 Lov om endringer i forvaltningslovgivningen (KRD 2008-2009, s 8) utsettes avgjørelsen om en lokal forvaltningsmodell til etter loven om naturmangfold har trådt i kraft, for å kunne avgjøre saken i lys av den nye loven.

I Ot.prp. nr. 52, regjeringens forslag til naturmangfoldsloven, fremmes forslag om «en klar hjemmel for å kunne delegerer forvaltningsmyndighet for verneområder til kommunen» (MD 2008-2009, s 20). Dette innebærer at det åpnes for lokal forvaltning av vernede områder og at dette vil bli hjemlet i naturmangfoldsloven. Loven trådte i kraft den første juli 2009, og i § 62 andre ledd, første til tredje punktum, åpnes det for delegering av forvaltningsmyndighet for verneområder til kommunen og et «særskilt oppnevnt organ» (MD 2009b). Naturmangfoldsloven legger til rette for lokal forvaltningsmodell og setter de juridiske rammene for nasjonalparkstyrets arbeid.

Den 14. desember 2009 sendte Miljøverndepartementet ut brev til aktuelle kommuner med invitasjon til å delta i forvaltningen av verneområder (2009a). I brevet blir det lagt vekt på en styrket og kunnskapsbasert forvaltning i arbeidet med å stoppe tapet av biologisk mangfold. Den lokale forvaltningsmodellen beskrives i miljøverndepartementets budsjettproposisjon for 2010 (MD 2009-2010) og er basert på forsøkene med lokal forvaltning og evalueringene av dem. Vern av naturmangfold, enhetlig forvaltning og kostnadseffektiv forvaltning framstår som sentrale mål (MD 2009-2010).

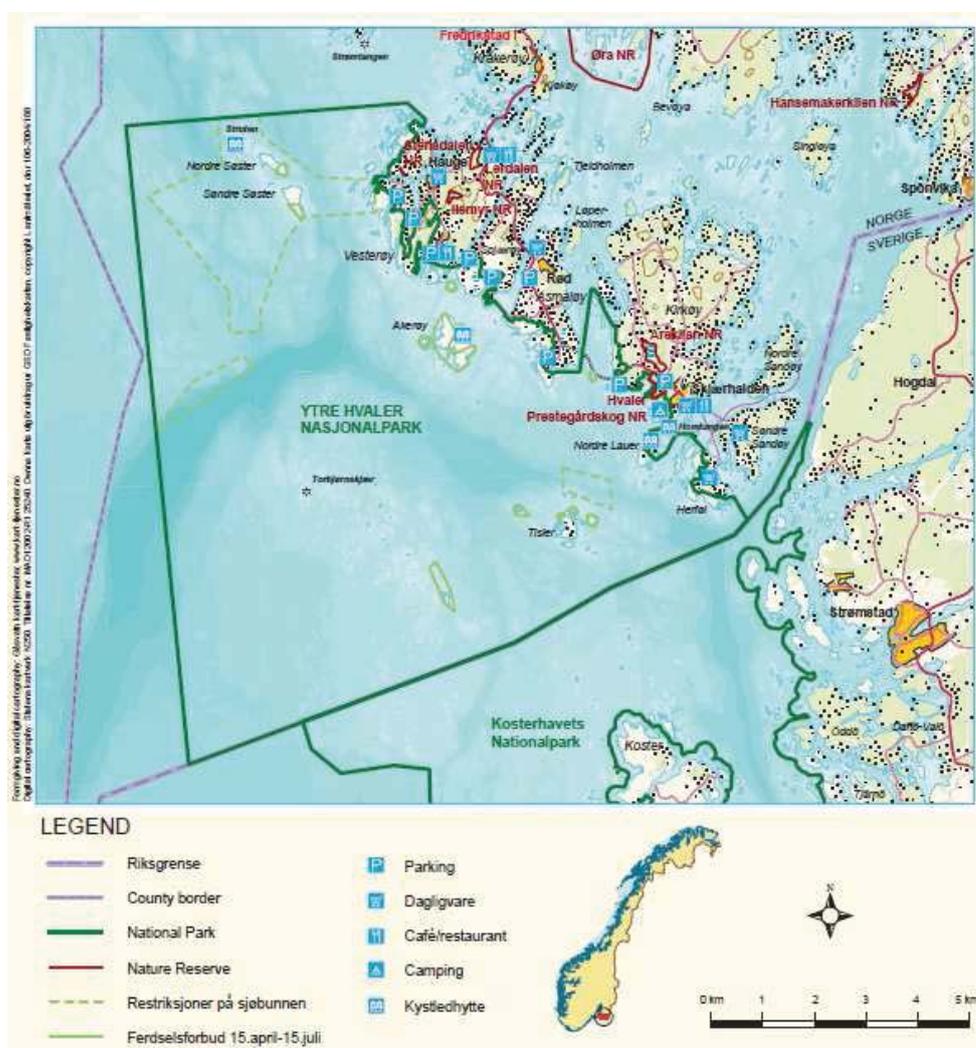
Den nye modellen er hovedsakelig basert på Dovrefjellsmodellen med et overordnet interkommunalt styre og evalueringer av forsøk med ulike modeller for lokal forvaltning (Kirsten Thyrum, Direktoratet for naturforvaltning, pers. meld.). Etter Dovrefjellsmodellen blir myndighet delegert fra staten til et lokalt og politisk valgt styre. Styret skal «sørge for en «helhetlig og kontinuerlig forvaltning på tvers av administrative grenser og innenfor rammen av naturmangfoldsloven og verneforskriften for det enkelte verneområdet» (MD 2009a, s 2). Målet er at alle nasjonalparker vil bli med på ordningen.

## 4.0 Områdebeskrivelse

### 4.1 Ytre Hvaler Nasjonalpark

Ytre Hvaler Nasjonalpark ble opprettet den 26. juni 2009 ved Kongelig resolusjon og er Norges første nasjonalpark med vern av marine verdier som sentralt motiv for opprettelsen. Av nasjonalparkens 354 km<sup>2</sup> er bare 14 km<sup>2</sup> på land (Fylkesmannen i Østfold 2011, s 2). Nasjonalparken ligger i Hvaler kommune og Fredrikstad kommune i Østfold og grenser i sør til Sverige og Kosterhavet nasjonalpark. De to nasjonalparkene ble opprettet samtidig og sammen utgjør de Europas første transnasjonale nasjonalparkområde der både sjø og land er vernet.

Figur 3 Kart over Ytre Hvaler nasjonalpark (Direktoratet for naturforvaltning 2009)



Verneformålet beskrives i *Forskrift om Ytre Hvaler nasjonalpark* § 2 som å «bevare økosystemer på land og i sjø med naturlig forekommende arter og bestander, kystlandskap med sjøoverflate og

havbunn med korallrev, hard- og bløtbunn» (2009). En variert bunntopografi med alt fra dype renner til kiler og bløtbunnsområder danner sammen med kombinasjonen av innstrømmingen av saltvann fra Nordsjøen og ferskvann fra Glomma grunnlaget for et stort mangfold av marine naturtyper på dypt og grunt vann i nasjonalparken. Kaldtvannskoraller og tareskoger finner her gode leveforhold og danner leveområder for flere andre arter og dermed et stort biologisk mangfold (Ytre Hvaler Nasjonalparksenter 2009, s 4-6). Områdets marine verdier gjør ifølge *Kongelig resolusjon for verneplan og opprettelse av Ytre Hvaler nasjonalpark* området «unikt i internasjonal sammenheng» (MD 2009c, s 2).

Variasjonene av naturtyper viser seg også på land med blant annet kystlynghei, kystbarskog, lune kiler, svaberg og strandenger. Arter som anses som truede og står i fare for å dø ut, havner på artsdatabankens rødliste (Artsdatabanken 2006). På Hvaler finnes 131 av de rødlistede artene i Norge og flere naturtyper av verdi for bevaring av biologisk mangfold (MD 2009c s1). Området har dermed verdi for det statlige målet med å «stans tapet av biologisk mangfold», som også er et av motivene med etablering av lokal forvaltningsmodell (MD 2009a, s 1).

Bortimot alle landområder på Hvaler er påvirket av menneskelig aktivitet og kan kalles kulturlandskap (Ytre Hvaler Nasjonalparksenter 2009, s 23). Landskapet har blitt formet av beite, hogst, slått og rydding, og mange av de sjeldne artene og naturtypene er avhengige av skjøtsel for at leveområdene opprettholdes (Ytre Hvaler Nasjonalparksenter 2009, s 23). Beiting framheves i prosjektrapporten *Skjærgårdsbeiting på Hvaler* som «viktig for å forhindre at skjærgården gror ned og således endrer det kulturlandskapet som er et viktig kjennetegn for Østfoldkysten» (Oslofjordens friluftsråd 2009, s 3). I *Forvaltningsplanen for Ytre Hvaler nasjonalpark* beskrives skjøtsel som «en forutsetning for å beholde de store naturverdiene knyttet til kulturbetinget vegetasjon» (Fylkesmannen i Østfold 2011, s 130). Verneforskriften åpner for beiting og skånsom skjøtsel, og forvaltningsmyndigheten kan etter § 3.2.3 gi tillatelse til hogst og rydding (Forskrift om Ytre Hvaler nasjonalpark 2009). Dette viser at både bruk og vern kan være egnede virkemidler for å ta vare på nasjonalparkens naturverdier.

Skjærgården i Ytre Hvaler har ingen større tekniske installasjoner og framstår som inngrepsfri sammenliknet med andre kystområder i Østfold (Fylkesmannen i Østfold 2011, s 14). Siden det er få vernede områder langs kysten i Norge, og mange områder er bygd ut med boliger og hytter, står friluftslivet sentralt som verneformål i Ytre Hvaler (Fylkesmannen i Østfold 2007, s 7). Området har i følge Miljøverndepartementet «stor verdi for friluftslivet både i lokal, regional og nasjonal sammenheng» (2009c, s 2). Det er med bakgrunn i verneverdiene over og under vann, samt at området utgjør et stort og sammenhengende naturområde, at nasjonalparken ble hjemlet i

naturvernloven § 3. Ytre Hvaler er den siste nasjonalparken som ble vernet etter Naturvernloven, og Naturmangfoldloven har nå erstattet den gamle loven (Fylkesmannen i Østfold 2011, s 5).

## 4.2 Bruk og forvaltningsutfordringer

Kulturen på Hvaler er nært knyttet til bruk av sjøen, og mange brukerinteresser knytter seg til det vernede området. Næringsfiske blir fremdeles drevet aktivt i nasjonalparken (Fylkesmannen i Østfold 2011, s 55), og Hvaler kommune har den største fiskerinæringen i Østfold (Hvaler kommune 2011). Fiske har stor økonomisk verdi for Hvaler kommune, og *Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark* framhever utfordringen det vil bli for forvaltningen å ta hensyn til både fiskerinæringen og verneverdiene (Fylkesmannen i Østfold 2011). Det går skipstrafikk gjennom verneområdet hele året og i sommerhalvåret er det stor bruk av fritidsbåter i nasjonalparken. Landskapet i Ytre Hvaler brukes intensivt til mange ulike friluftslivsaktiviteter, og man ser i dag en økning av nye bruksformer som kiting, klatring, dykking og padling som vil kunne kreve tilrettelegging. Til de mange hyttene, hvorav 60 ligger i nasjonalparken, knytter det seg interesser, og utfordringer for forvaltningen vedrørende tillatelser til motorferdsel og byggesaker.

*Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark* er nå ute til høring, og på Ytre Hvalers nettsider gis en oversikt over innholdet i de mange høringsuttalelsene som har kommet inn (Ytre Hvaler nasjonalparkstyre 2011). Høringsuttalelser fra organisasjoner og offentlige etater knytter seg hovedsakelig til tilrettelegging for bruk i nasjonalparken og forvaltning av verdifull natur. Her ser vi et ønske om egen forvaltningsplan for sjøfugl, ønske om en forvaltningsplan for et spesielt verdifullt naturområde med mange besøkende, og man etterlyser en bedre plan for overvåking av nasjonalparkens marine verdier. Det fremmes også ønske om universell utforming i et utvalgt område og en generelt bedre tilrettelegging for friluftsliv og næringsliv i nasjonalparken. Føringer og krav til dispensasjoner oppfattes som begrensende på næringsliv og frivillige aktører. Det etterlyses også bedre tilrettelegging med parkeringsplasser. Uttalelser fra private aktører og lokale vel gir uttrykk for at de mener dispensasjonsreglene er for strenge, og de ønsker å fortsette bruk gjennom motorisert ferdsel i nasjonalparken. Det er også ønsker om vedlikehold av stier, skilt og arealer rundt hytter. Aktørene fremmer også ønske om tiltak for å hindre gjengroing og rydding av søppel.

I rapporten *Ytre Hvaler nasjonalpark - konsekvenser for friluftsliv, reiseliv og fri-tidshytter* (Andersen et al. 2006) vurderes verneområdet til å ha «svært stor verdi for friluftslivet» (s 3), og rapporten peker på en generell økning i bruken av området til friluftsliv, ved at flere aktiviteter blir mer vanlige og at sesongene blir lenger. Rapporten sier at økt konfliktnivå kan bli en konsekvens av dette og peker på forvaltningens ansvar for å håndtere konflikter mellom ulike brukergrupper gjennom klargjøring av retningslinjer. Rapporten beskriver vernet som positivt for reiselivet, ved at området

framstår som mer attraktivt for besøkende og gir muligheter for reiselivet, selv om verneforskriften også kan medføre begrensninger i reiselivsaktørens muligheter. Etterspørselen etter hytter på Hvaler beskrives som stor, og dette er med på å legge ytterligere press på området. Og selv om det ikke bygges flere hytter, knytter det seg flere problemstillinger til oppgradering og vedlikehold av disse. Konsekvensutredningen peker på utforming av forskrift og forvaltningsplan, sammen med nasjonalparkforvaltningens økonomi, som avgjørende for forvaltningen av interesser knyttet til friluftsliv, reiseliv og hytter, og hvilke konsekvenser disse kan få for nasjonalparken som helhet. Overført til dagens situasjon peker rapporten på rammene for nasjonalparkstyrets virksomhet som sentrale for ivaretagelsen av verneverdiene og bruksinteressene i Ytre Hvaler.

Hvaler kommune har også flere utfordringer med et stort press på areal til boliger grunnet befolkningsvekst og fritidsboliger grunnet øygruppens popularitet som feriemål i sommerhalvåret (Hvaler kommune 2011). Kommunen har i dag omkring 4000 innbyggere og 4700 hytter, noe som medfører en mangedobling av befolkningen sommerstid (Hvaler kommune 2010). For Hvaler kommune representerer nasjonalparken muligheter til å verne om de verdiene som er der, i tillegg til muligheten for nye næringer som forskning, reiseliv og turisme (Hvaler kommune 2011). *Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark* framhever spesielt nasjonalparkens potensiale for mange besøkende. De lokale og regionale verdiene området innehar i form av naturmangfold, næring, lokalbefolkning og friluftsliv er viktige å forstå som bakgrunn for opprettelsen av nasjonalparken og mulige konflikter som er knyttet til brukerinteresser. Dette gjelder også for de strukturelle rammene forvaltningen må forholde seg til.

I rapporten «*Bit for bit, utbygging i kystsonen*» heter det at «det sterke presset på kystsonen, parallelt med at kommunen ikke har hatt noe helhetlig kunnskapsgrunnlag eller styringsredskap, anses som en stor forvaltningsutfordring for Hvaler kommune» (Stokke et al. 2009, s 73). Utfylling, mudring, avløp og kloakk framheves som trusler mot marine naturtyper. Innenfor nasjonalparken ligger disse utfordringene nå hos nasjonalparkstyret.

Forvaltningen av sjøområdene framstilles i rapporten som fragmenterte med «uklare grensdragninger mellom ulike lovverk og forvaltningsmyndigheter» (Stokke et al. 2009, s 12). Dette kan medføre at flere mindre tiltak gjennomføres «utenfor offentlig kontroll» (s 12) og at det offentlige kan miste oversikt over potensielt skadelige tiltak for marine verdier. Isolert sett regnes ikke slike tiltak som farlige, men rapportens tittel, «*Bit for bit, utbygging i kystsonen*», spiller på at det er helheten av inngrepene som her er en trussel.

### 4.3 Veien til vern av Ytre Hvaler

Vern av natur i sjøområder er et relativt nytt innslag i naturforvaltningen i Norge. Konvensjonen om biologisk mangfold og bærekraftsbegrepet har lagt nye føringer for naturforvaltning, og rammene for vern av naturverdier i sjø har gjennomgått store endringer og er fremdeles i utvikling. Isteden for at hver sektor utelukkende har ansvar for sitt fagfelt, fokuserer reformene på å skape en helhetlig tilnærming til forvaltning av naturressursene basert på samordning av økonomiske og juridiske virkemidler på tvers av sektorene i staten (MD 2000-2001). For arbeidet med naturvern betyr dette at alle sektorer har et lovpålagt ansvar om å ivareta det biologiske mangfoldet.

Helt siden Oslofjordens friluftsråd i 1940 sikret stranden Storesand som område for friluftsliv, har organisasjonen sikret friluftsområder på Hvaler som grunneier og gjennom servituttavtaler med grunneiere (Fylkesmannen i Østfold 2011). Arbeidet har bevart viktige områder for friluftslivet og gjort arbeidet med etablering av nasjonalpark lettere.

Verneprosessene knyttet til opprettelsen av naturreservat og landskapsvernområde på Froan, og forslag om vern av Hustadvika på 70- og 80-tallet, var to tidlige prosesser hvor marine verdier var en del av verneformålet. Her oppsto det konflikt fordi fiskerinæring og lokalbefolkning oppfattet verneforslaget som en trussel mot sine interesser og lokale arbeidsplasser (Stigen 1996, s 6).

Liknende konfliktlinjer kan en også finne i prosessen bak Ytre Hvaler nasjonalpark.

I 1987 fremmet Fylkesmannens miljøvernavdeling i Østfold områdene Heia, Torbjørnskjær, Tisler og området Søsterøyene med omkringliggende farvann som aktuelle verneområder til den kommende landsplanen for nasjonalparker (Stigen 1996). Forslaget ble fremmet med bakgrunn i de tidligere utredningene *NOU1983:12 Ny landsplan for nasjonalparker* og *NOU 1986:21 Ytre Oslofjord*.

I stortingsmelding nr. 62 (1991-1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder* i Norge stiller Miljøverndepartementet seg positiv til vern av skjærgården i Hvaler og sier at «Departementet er innstilt på å fremme forslag om vern av Hvaler skjærgård» (s 119).

Departementet begrunner uttalelsen med at området ligger i en naturgeografisk region hvor det ikke finnes andre nasjonalparker, eller forslag om det, og gir Fylkesmannen i Østfold i oppgave å utarbeide et verneforslag. Meldingen framhever også viktigheten av å bevare naturverdier over og under vann i skjærgården og deres betydning for friluftsliv, rekreasjon og helse.

Grunnet stort press på arealene i Oslofjordområdet fra næringsaktivitet og befolkningsøkning ble det i 1993 lansert egne Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (MD 1993). Retningslinjene la føringer for en felles arealpolitikk for å ta vare på områder for friluftsliv og rekreasjon i kystsonen. Store deler av dagens nasjonalpark ligger i dette

området, og retningslinjene kan ha hatt betydning for at området har beholdt sin relativt uberørte karakter.

I perioden fra 1991 til 1995 arbeider *Rådgivende utvalg for marin verneplan*, på oppdrag fra Direktoratet for Naturforvaltning, med en rapport som viser egnede marine verneområder i Norge (Brattegard T & Holthe T 1995). I rapporten legges geografiske og biologiske kriterier til grunn for vurderingene, og det heter om søndre del av Østfold at «området er viktig for forskning og undervisning» og at «Et av de større marine verneområdene bør legges hit» (s 158). Områdene som anbefales til vern sammenfaller stort sett med dagens vernede områder.

Med vern av marine områder har Miljøverndepartementet og verneinteressene beveget seg inn på et saksområde som tradisjonelt hadde blitt forvaltet av det daværende Fiskeridepartementet og tilhørende brukerinteresser (Stigen 1996). I 1996 er det trolig Fiskeridepartementets oppfatning av at verneprosessen går for fort fram, som gjorde at de påpeker mangelen på klar hjemmel for marint vern i naturvernloven og som fører til at verneplanprosessen for marint vern i Ytre Oslofjord stopper opp (Stigen 1996).

Stortingsmelding nr. 43 *Vern og bruk* (MD 1998-1999) tar spesifikt opp hvilke konsekvenser marint vern kan ha for næring og om vern av sjø kan hjemles i den daværende naturvernloven. Regjeringen presiserer i meldingen at loven hjemler marint vern, men at loven kan gjøres klarere med en egen kategori for vern av sjø. Videre fremmes konsekvensutredninger og tidlig medvirkning fra alle berørte parter som viktige virkemidler for å forebygge konflikt og avklare bruks- og verneinteresser. Lokal forvaltning pekes på som et egnet virkemiddel for å sikre medvirkning fra lokalbefolkningen og behovet for samarbeid mellom sektorene er et tema som går igjen i meldingen. Regjeringen fremmer også forslag om at arbeidet med marin verneplan skal fortsette.

I Stortingsmelding nr. 12 *Rent og rikt hav* (2001-2002) følger Regjeringen opp stortingsmelding nr. 43 med å utvikle verktøy og prosesser for en bedre og mer helhetlig havmiljøpolitikk, og fremmer dermed arbeidet med en samordning mellom sektorer og næringer relatert til sjø og marine verdier.

Den offisielle verneprosessen startet opp på ny i 2004, og Fylkesmannen i Østfold hadde en sentral rolle i arbeidet med gjennomføring av konsekvensutredninger og utarbeidelse av verneforskrift (Rolf et al. 2011). For å sikre medvirkning blir det nå opprettet et rådgivende utvalg for å bistå Fylkesmannen i verneprosessen med representanter fra «*Fredrikstad og Hvaler kommune, Østfold fylkeskommune, Fiskeridirektoratet, Oslofjordens friluftsråd samt representanter fra fiskeriorganisasjonene, frivillige organisasjoner og grunneier-representant*» (Fylkesmannen i Østfold 2007). Etter Direktoratet for naturforvaltning hadde vurdert Fylkesmannen i Østfolds endelige

verneforslag og kommet med tilrådninger, ble saken sendt videre til Miljøverndepartementet som forberedte saken for regjeringen (Rolf et al. 2011). Den 26. juni 2009 ble *Verneplan for Ytre Hvaler* vedtatt ved kongelig resolusjon (MD 2009c).

## 5.0 Lokal forvaltningsmodell

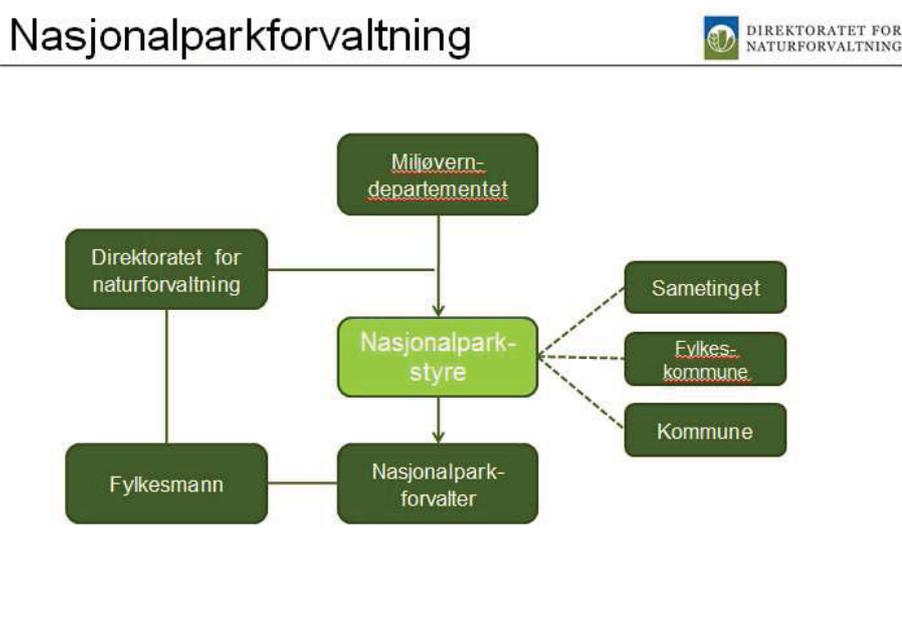
«Regjeringen har vedtatt at nasjonalparker og store verneområder skal forvaltes lokalt» (MD 2009a, s 1). Ordningen med lokal forvaltningsmodell er frivillig og flere områder forvaltes fremdeles etter den tradisjonelle modellen med Fylkesmannen som forvaltningsmyndighet. Med lokal forvaltningsmodell delegeres myndigheten for store verneområder og nasjonalparker til verneområdestyrer og nasjonalparkstyrer (DN 2010b). Å delegere er i følge Boe å «*utruste andre med myndighet som en selv har*» (1993, s 475), mens myndighet er «evnen til å treffe bindende vedtak om rettigheter og plikter» (Boe 2005, s 20). Innføring av lokal forvaltningsmodell i Ytre Hvaler nasjonalpark betyr at den rettslige kompetansen til å treffe bindende vedtak, har blitt overført fra Fylkesmannen i Østfold til Ytre Hvaler nasjonalparkstyre. Styret må forholde seg til de samme rettslige rammene som fylkesmannen og har i teorien det samme handlingsrommet for utøvelse av skjønn og tildeling av dispensasjoner (DN 2010b).

### 5.1 Formålet med lokal forvaltningsmodell

Lokal forvaltningsmodell og nasjonalparkstyret skal gjennom enhetlig og forutsigbar forvaltning sørge for lik praksis og unngå forskjellsbehandling av brukere (MD 2009-2010). Modellen er utformet for å unngå problemene som ble dokumentert i prøveprosjektene med manglende skjøtsel, manglende naturvitenskaplig kompetanse, liberal forvaltningspraksis og mangel på mulighet til å sanksjonere liberal praksis (MD 2009-2010). For å gi klarere retningslinjer og rammer for forvaltningen, tar naturmangfoldsloven § 33 *mål for områdevern*, sikte på å kunne gi en presis vernebeskrivelse. Bestemmelse for *dispensasjon fra vernevedtak* (nmfl § 48) skal også klargjøre rammene for forvaltningen, hindre forskjellsbehandling og sikre at forvaltningen holder seg til loven (MD 2009-2010). Formålet med å delegere myndighet til lokalt nivå er blant annet å skape sterkere eieforhold lokalt til vernede områder og at avgjørelser også baseres på lokal kunnskap og kjennskap (MD 2009-2010). Selv om staten har delegert ansvar og ønsker lokal medvirkning, ligger ansvaret for å oppnå Norges miljømål fremdeles på staten. For å sikre en ønsket forvaltning kan staten derfor omgjøre vedtak som bryter med naturmangfoldsloven (MD 2009b, § 62. andre ledd. andre punktum).

## 5.2 Organisering av lokal forvaltningsmodell

Hatch beskriver struktur som «relasjonene mellom delene i en organisert helhet» (Hatch 2001, s 185). Mange aktører deltar i lokal forvaltningsmodell, og den følgende teksten vil forsøke å beskrive relasjonene dem i mellom. Teksten vil med andre ord beskrive *strukturen* i lokal forvaltningsmodell som er med på å danne rammene for utøvelsen av nasjonalparkstyrets mandat og dets handlingsrom. Teksten vil først ta for seg aktørene i modellen, før den beskriver lovverk og regler nasjonalparkstyret må forholde seg til, og tar til slutt for seg andre samfunnsinteresser og deres forventninger til styret. Den sosiale strukturen danner et sett med forventninger til hvordan nasjonalparkstyret skal handle og er et uttrykk for samfunnets syn på styrets rolle. I figur 4 beskrives strukturen for lokal forvaltningsmodell av Direktoratet for Naturforvaltning i form av et organisasjonskart.



Figur 4 Lokal forvaltningsmodell (Direktoratet for naturforvaltning 2012)

## 5.3 Aktørene i lokal forvaltningsmodell og deres roller

Figur 4 gir en oversikt over offentlige forvaltningsaktører i den lokale forvaltningsmodellen. Videre i teksten vil deres rolle og funksjon bli kort beskrevet. Som vedlegg (A) finnes et mer detaljert organisasjonskart for den lokale forvaltningsmodellen.

### 5.3.1 Nasjonalparkstyret

Modellen med lokal forvaltning beskrives i miljøverndepartementets budsjettproposisjon for 2010, og nasjonalparkstyrets ansvar beskrives der som «å forvalte verneområdet i tråd med naturmangfoldsloven og verneforskriften og treffe nødvendige tiltak dersom verneverdier er truet» (s 218). Styret har myndighet til å gi dispensasjoner fra verneforskriften om et tiltak ikke er i strid

med verneformålet, eller påvirker det negativt (Fylkesmannen i Østfold 2011). Styrets ansvar innebærer merking, skilting, skjøtsel, tilrettelegging, informasjon og kontakt med grunneiere, brukere, næringsliv, organisasjoner og andre relevante aktører. Statens naturoppsyn, Skjærgårdstjenesten og nasjonalparkforvalter står normalt for selve utførelsen av disse oppgavene, mens styret prioriterer midler og tar initiativ til nødvendige tiltak.

Medlemmene i nasjonalparkstyret velges fra berørte kommuner og fylkeskommuner, og fra sametinget der hvor det er viktige samiske interesser (MD 2009-2010). I styret har alle medlemmene en stemme hver mens leder for styre kan bruke dobbeltstemme i saker hvor de to sidene har like mange stemmer. Dette betyr at styret er et kollegialt organ. I et kollegialt forvaltningsorgan har alle medlemmene lik rang (Christensen et al. 2002). Ordningen tilsier at medlemmene kommer fram til vedtak ved diskusjon og samtaler, og at avgjørelser treffes ved avstemning. Kollegiale forvaltningsorgan blir ofte brukt når man skal samarbeide mellom ulike forvaltningsorgan og forvaltningsnivå, og det er vanlig at medlemmene er deltidsdeltakere og har sin hovedtilknytning til en annen organisasjon. I følge organisasjonsteori medfører dette at man «ikke kan vente at kollegier former deltakernes handlemåte i like stor grad som deres primære organisasjoner gjør det» (Christensen et al. 2002, s. 22). En ulempe med kollegiale organ er at beslutningsprosessene kan gå tregt og man kan i noen tilfeller komme til dårlige kompromissløsninger (Taubøll 2011). Mens en fordel er at mange synspunkt kommer fram i vurderingen av en sak og prosessen slik øker sannsynligheten for at et vedtak aksepteres av dem det berører.

### **5.3.2 Offentlig forvaltning**

Miljøverndepartementet er overordnet myndighet for nasjonalparkforvaltningen og kan omgjøre vedtak fattet av nasjonalparkstyre, eller trekke tilbake dets myndighet (2009b, § 62). Departementet avgjør uløste innsigelsessaker.

Direktoratet for naturforvaltning har overordnet ansvar for nasjonalparkforvaltningen og bistår den lokale forvaltningen med utarbeidelse av forvaltningsplan, og står for endelig godkjenning av planen (Fylkesmannen i Østfold 2011). De fordeler forvaltningsmidler til nasjonalparkstyret på årlig basis og forbereder saker om innsigelse for Miljøverndepartementet. Direktoratet har også en viktig rolle med opplæring av nasjonalparkstyrene og bistår med juridisk veiledning (Kirsten Thyrum, Direktoratet for naturforvaltning, pers. meld.). For tiden jobber direktoratet med metodikk for innsamling og anvendelse av kunnskap i lokal forvaltningsmodell for å fremme målet om en kunnskapsbasert forvaltning. Direktoratet ser på dette som en viktig oppgave, og adaptiv forvaltning framheves som en metodikk det er ønskelig å ta mer i bruk. Når det gjelder næringsaktivitet relatert

til fiske i nasjonalparken, forvaltes dette av Fiskeridirektoratet og saker som angår fiske skal sendes til dem for uttalelse før det fattes et vedtak (Fylkesmannen i Østfold 2011).

Fylkesmannen har klagerett på vedtak fattet av nasjonalparkstyret, og står for ansettelse av nasjonalparkforvalter og bistand til forvalterens arbeid gjennom Fylkesmannens miljøvernavdeling (Fylkesmannen i Østfold 2011). Fylkesmannens oppgaver knytter seg til «klager, tilsyn, lovlighetskontroll, innsigelse etter plan- og bygningsloven, oppgaver innen forurensning og bevaring av truede, sårbare og ansvarsarter, samt veiledning knyttet til disse oppgavene» (KRD 2008-2009, s 73).

Fylkeskommunen har en representant i nasjonalparkstyret og har mulighet til å uttale seg om alle saker som omhandler kulturminner før vedtak fattes (Fylkesmannen i Østfold 2011). De har også en viktig rolle i det regionale arbeidet med friluftsliv og folkehelse, og forvalter tilskudd til slike formål. Et av målene med forvaltningsreformen var å få en klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivå, og i odelstingsproposisjon nr. 10 *Lov om endringer i forvaltningslovgivningen* (KRD 2008-2009) beskrives fylkeskommunens rolle som en regional utviklingsaktør med styrket ansvar for miljø, landbruk, regional planlegging og EUs vanddirektiv. I lys av den nye rollen har Fylkeskommunen fått en «viktig rolle i styret, med at de kan se forvaltning og virkemidler i sammenheng» (Olav-Nord Varhaug, Direktoratet for naturforvaltning, pers. meld.). Med virkemidler menes tilskuddsmidler som forvaltes av Fylkeskommunen og deres styrkede myndighet innen plan- og bygningsloven.

Ytre Hvaler Nasjonalparkstyre er et interkommunalt styre, og Hvaler og Fredrikstad kommuner har to representanter hver i styret. Kommunene er forvaltningsmyndighet for viktige lover som plan- og bygningsloven og motorferdselloven, saker som omhandler disse tema skal behandles av kommunene etter behandling hos nasjonalparkstyret.

Nasjonalparkforvalter er sekretariat for nasjonalparkstyret og underlagt styret i saker angående forvaltning av verneområdene (MD 2009a). Forvalteren har en funksjon som bindeledd mellom flere aktører i forvaltningen og har ansvar for å bestille tjenester for tiltak styret har vedtatt at skal gjennomføres. Nasjonalparkforvalter ansettes av Fylkesmannen og har tilgang til fagmiljøet i Fylkesmannens miljøvernavdeling vedrørende, bistand i forvaltningsarbeidet og forberedelse av saker til behandling i styret.

### **5.3.3 Aktører knyttet til drift og medvirkning**

Statens Naturoppsyn (SNO), Skjærgårdstjenesten og Oslofjordens Friluftsråd er involverte i den daglige driften av nasjonalparken og arbeider med skjøtsel, oppsyn, informasjon, tilrettelegging og vedlikehold og utfører oppdrag fra nasjonalparkforvalter og nasjonalparkstyre (Fylkesmannen i

Østfold 2011). SNO har ansvar for å påse at verneforskrift og annet lovverk overholdes i nasjonalparken.

For å sikre et godt samarbeid med brukerinteresser skal det etableres et faglig rådgivende organ med en bred representasjon av berørte parter som grunneiere, fiskerinæringen, miljøvernorganisasjoner og frivillige organisasjoner (MD 2009a). Dette har til dags dato ikke blitt opprettet for Ytre Hvaler nasjonalpark. Det er også mulig, men ikke obligatorisk, å opprette et administrativt kontaktutvalg med representanter fra kommunene for å formalisere administrativ kontakt mellom forvaltningen i nasjonalparken og kommunene (MD 2009-2010). Utvalget skal gjøre samhandlingen lettere mellom kommune og nasjonalparkforvaltning og bidra til utveksling av relevant kunnskap for forvaltningen.

## **5.5 Lovverk og politikk: rammer for Nasjonalparkstyrets arbeid**

### **5.5.1 Internasjonale forpliktelser**

Norge har forpliktet seg til å følge flere internasjonale konvensjoner og avtaler som legger føringer for forvaltningen av norsk natur og landskap. Av de viktigste for Ytre Hvaler er FN-konvensjonen om biologisk mangfold, OSPAR-konvensjonen, Landskapskonvensjonen, Bern-konvensjonen og Bonn-konvensjonen.

Bernkonvensjonen av 1979 forplikter Norge til å verne om viltlevende og truede arter, samt deres levesteder (MD 2010a). Konvensjonen har et spesielt fokus på samarbeid over nasjonalgrenser og på arter som lever over store områder (Fylkesmannen i Østfold 2011). Bonnkonvensjonen ble også undertegnet i 1979 og omhandler vern av trekkende dyrearter (MD 1991-1992). De to konvensjonene er relevant forvaltning av det rike fuglelivet på Ytre Hvaler nasjonalpark og de marine artene som ofte lever over store områder og krysser grenser.

Oslo-Paris konvensjonen (OSPAR) omhandler vern av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren og er et viktig forum for utvikling av marin naturforvaltning (Fylkesmannen i Østfold 2011). For å sette fokus på nasjonalparken og verdiene der ble Ytre Hvaler et *marint beskyttet område* (MPA) etter OSPARs regelverk i 2010. Vernet blir ikke strengere, men handlingen viser at området har høy prioritet for bevaring av marine verdier.

Landskapskonvensjonen ble vedtatt i 2000 og skal fremme bedre forvaltning, planlegging og vern av landskap (Europarådet 2000). Konvensjonen gjelder alt landskap, inkludert våre daglige omgivelser, og har som mål å bidra til en positiv utvikling av landskapet og våre omgivelser.

EUs vanddirektiv forutsetter helhetlig forvaltning av vannressurser og stiller sammen med OSPAR krav til innhenting av informasjon om vannkvaliteten i nasjonalparken (Fylkesmannen i Østfold 2011 s10). Informasjonen viser hvilke tiltak som må gjennomføres for at de internasjonale forpliktelsene

overholdes, og den legger føringer for forvaltningen. Det brede spekteret av tema og naturtyper konvensjonene dekker, reflekterer verneområdets kompleksitet og nasjonalparkstyrets utfordringer. Naturmangfoldloven § 1 om lovens formål viser at intensjoner fra internasjonale forpliktelser er innarbeidet i loven: *«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» (MD 2009b).*

Ved å inkludere landskapsmessige forhold i teksten tar naturmangfoldsloven hensyn til Landskapskonvensjonen som ser mennesket som en del av landskapet og *«som et uttrykk for mangfoldet i deres felles kultur- og naturarv samt et fundament for deres identitet» (Europarådet 2000 artikkel 5, bokstav a.)*. Slik knyttes identitet og bruk til formålet om å verne om naturens mangfold og forvaltningen av det.

### **5.5.2 Nasjonale mål og lovverk**

Naturmangfoldsloven hjemler delegering av myndighet til Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og legger føringene for hvordan arbeidet skal utføres. Alle tiltak i nasjonalparken må være i samsvar med bestemmelsene i loven, som også gir lover om saksbehandling, klageadgang, dispensasjoner, og erstatning (MD 2009b). Saker som angår nasjonalparken skal først behandles av nasjonalparkstyret etter verneforskriften *«jf. Naturmangfoldloven § 48 tredje ledd»* (Fylkesmannen i Østfold 2011 s151), før de behandles etter andre lover og av myndighetene som forvalter dem. Loven åpner for å gi forvaltningsmyndigheten til et lokalt styre etter § 62, andre ledd og stiller krav til utarbeidelse av forskrifter og forvaltningsplan etter kapittel V om områdevern (MD 2009b). For å fremme en bærekraftig forvaltning har loven flere prinsipper som skal styre hvordan nasjonalparkstyret fatter beslutninger. Kravet om en kunnskapsbasert forvaltning (§ 8) skal sikre at beslutninger baseres på både vitenskapelig og lokal kunnskap, og føre-var-prinsippet (§ 9) sier at man ikke skal gjennomføre tiltak med ukjente konsekvenser av hvis det kan skade naturmangfoldet, og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10) sier at tiltak må *«vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for»* (MD 2009b).

Andre viktige lover for forvaltningen av Ytre Hvaler Nasjonalpark er kommuneloven, havressursloven, friluftsløven, plan- og bygningsloven, kulturminneloven, motorferdselsloven, viltloven og havne- og farvannsloven. *«De fleste tiltak som krever tillatelse etter verneforskriften krever også tillatelse etter annet lovverk»* (Fylkesmannen i Østfold 2011 s93), og relevante lover vil her beskrives kort.

Byggesaker i nasjonalparken, som endringer av hytter og brygger, skal først behandles av nasjonalparkstyret etter verneforskriftene, og så av kommunen etter plan- og bygningsloven. Loven

er relevant for forvaltningen siden flere hytter ligger innenfor nasjonalparkens grenser, og mange saker som kommer opp for styret, omhandler disse. Havne- og farvannsloven hjemler bestemmelsen om hastighetsbegrensning for båt i deler av nasjonalparken etter verneforskriftens § 6.1 b) og er viktig for en trygg forvaltning av farvannet for fiskerinæring, nyttetraffic og annen trafikk (2009). Friluftsløven sikrer besøkende fri ferdsel i nasjonalparken, så lenge det ikke går på bekostning av verneverdiene (MD 1957). Loven kan brukes til å regulere bruk om det er nødvendig og tiltak som adferdsregler, regulering av ferdsel og avsperring av områder kan hjemles i friluftsløven for å verne om viktige verdier. Vern av kulturminner er en del av verneformålet i en nasjonalpark (MD 2009b) og må tas hensyn til av nasjonalparkstyret. Fylkeskommunen, som også er representert i nasjonalparkstyret, har sammen med riksantikvaren og Norsk Maritimt Museum ansvaret for å håndheve kulturminneløven.

Begrensninger for fiskerinæringen i nasjonalparken er hjemlet i havressursloven. Dette innebærer et forbud mot bruk av trål i deler av Ytre Hvaler. Viltloven og naturmangfoldsloven regulerer jakt på ville arter i nasjonalparken, med unntak av steinkobbe som er under havressursloven (Fylkesmannen i Østfold 2011). Kommuneløven har regler for nasjonalparkstyrets virksomhet knyttet til saksbehandling og møter. Forskrift om rammer for vannforvaltningen er viktig for forvaltning av vann som ressurs og gjenspeiler EUs vanddirektiv på nasjonalt nivå.

Politikk spiller også inn på nasjonalparkstyrets arbeid ved at den gjennom nye lover, retningslinjer og bevilgninger påvirker forvaltningens rammer. I fjellteksten fra 2003 (Finansdepartementet) åpnes det opp for kommersiell turisme i vernede fjellområder, men det er uklart om fjellteksten også gjelder for verneområder langs kysten og i sjø. Holdningen bak oppmykningen går igjen i regjeringens reiselivsstrategi fra 2007 (NHD 2007), som fremmer bærekraftig reiseliv og skånsom bruk av verneområdene som sentralt for verdiskapning i distriktene. I statsbudsjettet for 2012 økes budsjettet for verneområdene i Norge betraktelig og mer midler går til «*forvaltning, skjøtsel og tilrettelegging, naturoppsyn og erstatninger*» (MD 2011).

### **5.5.3 Regelverk i nasjonalparken**

I forkant av etableringen av nasjonalparkene Kosterhavet og Ytre Hvaler har Fylkesmannen i Østfold og Länsstyrelsen i Vestre Götaland samarbeidet om utredninger og utarbeidelse av verneforslag (Fylkesmannen i Østfold 2011). INTRREG-prosjektet *Kosterhavet-Ytre Hvaler, Vår felles arv*, pågikk fra 2009 til 2011 og ble drevet med midler fra EU. Prosjektet fremmer samarbeid på tvers av landegrensene om utvikling og forvaltning av de vernede områdene. I utarbeidelsen av grunnlaget for den marine delen av nasjonalparkenes forvaltningsplaner benyttet begge seg av metoden *Open Standards for the Practice of Conservation*. Metoden baserer seg på *adaptiv forvaltning*, legger stor

vekt på brukermedvirkning og skal gjøre det enklere å sammenlikne forvaltning og resultater fra ulike verneområder med hverandre.

Forskrift om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark (2009) beskriver vernets formål og dets geografiske virkeområde. Bestemmelsene i forskriften er basert på naturmangfoldsloven og angir hvilken bruk som kan tillates i nasjonalparken, hva som skal vernes, og hvilke unntak som gjelder fra reglene. Sammen med naturmangfoldsloven setter forskriften svært viktige rammer forvaltningsplanen og nasjonalparkstyrets arbeid.

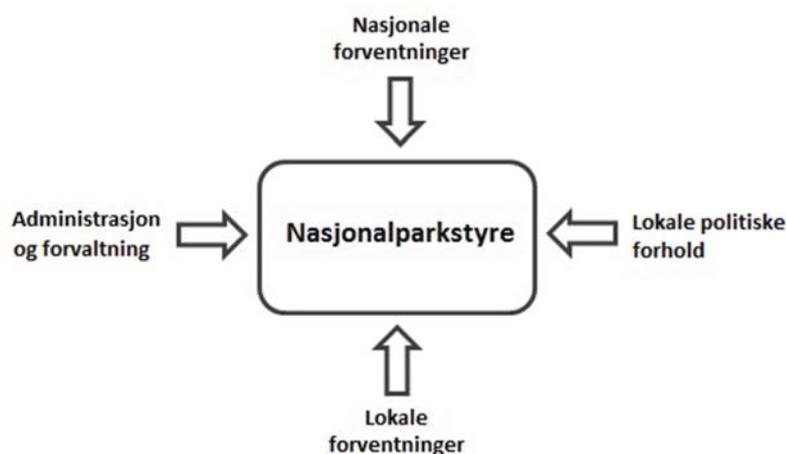
Forvaltningsplanen spiller en sentral rolle i forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark og «skal være et praktisk hjelpemiddel for å opprettholde og fremme formålet med vernet, samt sikre forutsigbarhet og likebehandling i saksbehandlingen» (Fylkesmannen i Østfold 2011, s.5). Den skal gi en mer utdypende beskrivelse av hvordan nasjonalparken bør forvaltes, men den må samtidig forholde seg til rammene satt av naturmangfoldsloven og verneforskriften (MD 2009-2010). Retningslinjer i forvaltningsplanen kan sees som en veileder for nasjonalparkstyrets utøvelse av skjønn og skal hindre vedtak som virker tilfeldige ovenfor brukerne og som potensielt kan bidra til å forringe naturkvalitetene. Forvaltningsplanen skal beskrive rollefordelingen for aktører knyttet til nasjonalparkforvaltningen, samt være et middel for etablering av gode samarbeidsrutiner mellom aktørene. Dokumentet klargjør den sosiale strukturen i lokal forvaltningsmodell og er viktig for nasjonalparkstyrets forståelse av deres mandat og handlingsrom.

Forvaltningsplanen skal utarbeides i samarbeid med brukere, kommune, grunneiere og andre relevante aktører og skal fungere som veiledning for alle brukere av nasjonalparken. Og som retningslinjer for styrets skjønnsutøvelse slik at man kan «unngå tilfeldige enkeltavgjørelser som reduserer verneverdiene bit for bit» (MD 2009-2010, s 223). Helt siden stortingsmelding nr. 62 *Ny landsplan for nasjonalparker*, har forvaltningsplaner blitt framhevet som et viktig verktøy for å overholde internasjonale forpliktelser om vern og bevaring av biologisk mangfold. *Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark* har vært ute til høring og skal nå (våren 2012) ligge hos Direktoratet for naturforvaltning til godkjenning.

I dokumentet *Vedtekter for nasjonalparkstyret for Ytre Hvaler nasjonalpark i Østfold fylke* (MD 2010) beskrives nasjonalparkstyrets mandat, oppgaver og hvordan det skal arbeide. Formålet med vedtektene beskrives i første kapittel andre ledd, som å «sørge for at nasjonalparkstyret skal kunne oppfylle formålet med vernet i tråd med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser» (s 1).

## 5.6 Aktører som kan påvirke nasjonalparkstyret

Ulike samfunnsinteresser har ulik oppfatning av hvordan naturressursene bør brukes og forvaltes basert på ulike «naturesyn, verdigrunnlag og politiske målsettinger» (Aas & Vistad 2003, s 9). Aktører har med andre ord verdier og oppfatninger som påvirker deres adferd.



Figur 5 Nasjonalparkstyret og kategorier med aktører

Figur 5 viser aktører nasjonalparkstyret må forholde seg til og er basert på Carlson og Berkes kategorier med aktører i co-management forvaltning (figur 2), samtidig som den reflekterer Heibergs konfliktlinjer mellom bruk og vern og storsamfunn og lokalsamfunn (figur 1). Nasjonalparkstyret er et offentlig forvaltningsorgan, og de to kategoriene *lokalsamfunn* og *privat sektor* fra Carlson og Berkes modell, kombineres i kategorien *lokale forventninger*. Mens *Administrasjon og forvaltning* legges til som en ny gruppe. Aktørene representerer samfunnsinteresser, er en del av den sosiale strukturen som danner rammene for styres arbeid, og er med på å gi muligheter og sette begrensninger for deres handlingsfrihet (Benjaminsen & Svarstad 2002). I denne teksten vil aktørenes rolle bli belyst i forhold til Heibergs konfliktlinjer bruk - vern, og storsamfunn – lokalsamfunn (Heiberg 1999). Aktørgruppene er komplekse og ingen av dem kan entydig plasseres på en av sidene langs disse konfliktlinjene. Målet her er å gjøre aktørenes rolle i forhold til nasjonalparkstyret klarere.

### 5.6.1 Nasjonale forventninger

Miljøverndepartementet beskriver i *Vedtekter for nasjonalparkstyret for Ytre Hvaler nasjonalpark i Østfold* at forvaltningen skal være kunnskapsbasert, helhetlig og i tråd med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser (2010). I brev om *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder* begrunnes Miljøverndepartementas rett til å overprøve nasjonalparkstyret med at «forvaltningen av verneområder handler om å oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktelser» (MD 2009a, s 5). Forventningene fra sentral forvaltning er klare på at nasjonalparkstyrets oppgave primært er å beskytte de nasjonale verneverdiene.

Miljøverndepartementet representerer først og fremst verneinteressene og storsamfunnets interesser. Desentralisering av myndighet, lokal forvaltningsmodell, samordning mellom ulike sektorer og økt fokus på sosiale og næringsmessige interesser i vernede områder, viser imidlertid at staten nå i større grad tar inn brukerinteresser og lokale interesser i forvaltningen.

### **5.6.2 Administrasjon og forvaltning**

Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Østfold representerer staten, og deres forventninger gjenspeiler hovedsakelig storsamfunnets interesser og verneinteresser. Institusjonell teori sier at organisasjoner over tid utvikler «uformelle normer og praksiser» (Christensen et al. 2002, s 24), som kan påvirke deres adferd. Forvaltningen kan få en «selvstendig politisk betydning i den forstand at prosesser, beslutninger og endelig gjennomføring påvirkes av forvaltningen» (Christensen et al. 2002). Ut i fra et dette perspektivet kan en vente at forvaltningens forventninger til nasjonalparkstyret både gjenspeiler de nasjonale forventningene og organisasjonenes egne normer og praksiser. Aktørene står for «veiledning og opplæring av styrene» (Fylkesmannen i Østfold 2011, s 7) og har trolig mer detaljerte forventninger til nasjonalparkstyret i forhold til håndheving av mandat og regelverk. Vi finner også her en trend mot å forene bruks- og verne-interesser, og man ønsker blant annet å «vise at det også er bruksmuligheter i nasjonalparkene innenfor rammene av verneforskriftene» (Olav-Nord Varhaug, Direktoratet for naturforvaltning, pers. meld.).

### **5.6.3 Lokale politiske forhold**

Nasjonalparkstyret er sammensatt av folkevalgte politikere med sin hovedtilknytning til kommune og fylkeskommune. Som nevnt i omtalen av Ytre Hvaler nasjonalparkstyre (s.X) kan man etter organisasjonsteori vente at medlemmenes arbeid i styret påvirkes av den part de representerer i styret, ved at medlemmet har blitt sosialisert inn i et bestemt verdisyn. Deltakerne er også medlemmer i politiske partier med visse verdier og holdninger. Slik kan disse verdiene tenkes å virke inn på nasjonalparkstyrets arbeid. I kommuneplanens samfunnsdel for Hvaler kommune (2011) rettes fokus både mot vern av nasjonalparkens verdier og mot mulighetene for turisme og reiseliv. Dette viser at kommune og fylkeskommune har en rolle som forvaltere av både bruk og vern gjennom blant annet plan- og bygningsloven, men som lokale- og regionale folkevalgte organer representerer de lokalsamfunn i større grad enn storsamfunn og kan derfor helle mot brukerinteresser.

### **5.6.4 Lokale forventninger**

Denne «gruppen» er svært variert og representerer mange ulike forventninger til nasjonalparkstyret. Hytteeiere, lokalt næringsliv, beboere og besøkende har alle ulike interesser, men en fellesnevner er at mange av dem aktivt bruker området. Langs en bruk og vern konfliktlinje er det naturlig at denne gruppen ønsker å kunne opprettholde sin bruk og har forventninger til styret om dette, men vi finner

også aktører som i økende grad ser bruk og vern i sammenheng. Rapporten *Lokal forvaltning i store verneområder* (Falleth & Hovik 2008) viser at lokale brukerinteresser i liten grad medvirker i forvaltningen etter at forvaltningsplanen er ferdigstilt. Faglig rådgivende organ er ikke opprettet ennå, og i hvilken grad brukerinteressene blir tatt med i beslutningsprosessene, gjenstår å se.

## 5.7 Operasjonalisering av problemstilling

Den foregående teksten beskrev sosial struktur og rammene rundt Ytre Hvaler nasjonalparkstyrets virksomhet, ut i fra relevant faglitteratur, offentlige dokumenter og korrespondanse med Direktoratet for naturforvaltning.

Den viser et komplekst, bilde hvor organiseringen av lokal forvaltningsmodell, lovverk, politikk og samfunnsinteresser alle er en del av den sosiale strukturen som bestemmer hva Ytre Hvaler nasjonalparkstyre kan og ikke kan gjøre. Strukturen trekker opp grensene for styrets handlingsrom og bestemmer tildelt mandat. Summen av alle forventningene som skapes av strukturen, beskriver nasjonalparkstyrets rolle.

Oppgavens problemstilling (s X) tar sikte på å undersøke hvordan Ytre Hvaler Nasjonalparkstyres mandat og handlingsrom oppfattes av lokale forvaltningsaktører. Ved å se på hvordan medlemmer av nasjonalparkstyret og andre lokale forvaltningsaktører oppfatter den lokale forvaltningsmodellen, aktørenes roller, forventninger til dem, og forholdene dem i mellom, søker oppgaven å beskrive deres oppfatning av nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom.

Slik vil den også beskrive informantenes forventninger til den lokale forvaltningsmodellen og nasjonalparkstyret, og dermed hvordan de oppfatter styrets rolle. Denne informasjonen kan brukes til å svare på oppgavens underproblemstillinger om forventninger til lokal forvaltningsmodell, nasjonalparkstyrets rolle i forhold til utvikling av naturbasert reiseliv, og om likhetstrekk med co-management teori.

For å skaffe denne informasjonen har det blitt gjennomført intervjuer med medlemmer i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre og andre lokale forvaltningsaktører. Nasjonalparkstyret har blitt observert under et styremøte og på befaring, og protokoller fra møtene har blitt analysert.

## 6.0 Metode

### 6.1 Valg av metode

I denne oppgaven tar valg av metode utgangspunkt i oppgavens problemstilling: «Hvordan oppfatter lokale forvaltningsaktører Ytre Hvaler Nasjonalparkstyres mandat og handlingsrom?». Oppgaven tar for seg medlemmene i nasjonalparkstyret, representanter fra Hvaler kommune og nasjonalparkforvaltningen og deres oppfatning av styrets mandat og handlingsrom som fenomen. For å frambringe nyansert informasjon om menneskers oppfatning av et fenomen, er kvalitativ metode og intervju en vanlig framgangsmåte. Dette gjelder spesielt for lite undersøkte fenomener (Johannessen & Tuft 2002), og kvalitative intervju syntes derfor å passe bra til en undersøkelse av den nye modellen med lokal forvaltning. Oppgaven utforsker et nytt felt og kan kalles en eksplorativ undersøkelse (s 111). Dokumentanalyse og observasjon blir også benyttet i oppgaven. Det er viktig å være klar over at ulike metoder fanger opp ulike type data og at valg av metode innebærer at en også velger bort en annen metode, med potensielt andre resultater.

Triangulering er en av flere metoder for å styrke validiteten til innsamlet data (Ryen 2002). Ved å bruke flere samfunnsvitenskapelige metoder til å belyse samme forhold ved den sosiale virkeligheten kan man bli sikrere på om innsamlet data gir en god framstilling av det fenomenet man ønsker å undersøke. En metode kan fange opp *en* side ved et fenomen, og ved bruk av flere metoder kan man få et mer helhetlig bilde av fenomenet (Dalland 2007). Resultater fra en metode kan for eksempel bidra til å forklare resultater fra en annen metode. Observasjon kan for eksempel brukes til å bekrefte om informasjon gitt i et intervju, stemmer med intervjuobjektens faktiske handlinger. Bruk av ulike metoder kan også avdekke ulike oppfatninger om fenomenet som undersøkes, om man får forskjellige svar på samme spørsmål. Forskjellige metoder har ulike styrker og svakheter, og belyser de sosiale fenomenene på ulike måter. Ved å kombinere flere metoder kan man få et mer nyansert bilde av virkeligheten, eller man «øker følsomheten for forholdet mellom selve beretningene og den virkeligheten de refererer til» (Ryen 2002, s 195).

Triangulering har blitt kritisert innen kvalitativ forskning for å ville *bekrefte* data, som om det finnes *én sannhet* om virkeligheten (Ryen 2002). Metoden brukes i dag derfor mer for å skape en bedre forståelse av fenomenet man undersøker og for å øke undersøkelsens troverdighet, noe som kan bidra til å styrke oppgavens konklusjoner. En ulempe ved bruk av triangulering er at en omfattende metode kan gjøre oppgaven mindre etterprøvable. En annen ulempe kan være at forskerens ønske om at de ulike dataene skal passe sammen og gi entydige resultater, fører til en selektert tolkning av informasjonen. Dette setter krav til at forskeren kjenner fagområdet, har et klart formål med undersøkelsen, arbeider systematisk og evner å være kritisk til egne vurderinger.

I denne oppgaven legges det størst vekt på kvalitativ metode, mens kvantitativ metode ble brukt som supplement. Det siste blir gjort for bedre å belyse underproblemstillingene og de kvalitative resultatene. Kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode kan bidra til en mer nyansert oppgave, men det er også en fare for at de kvantitative resultatene tar oppmerksomhet fra de kvalitative resultatene, ved at de framstilles i tall og dermed oppfattes som mer «gyldige» av publikum, enn resultater i tekst (Ryen 2002).

## 6.2 Data

Informasjon som samles inn ved hjelp av en metode og beskriver virkeligheten, kalles data (Johannessen & Tufta 2002). Data gjengir ikke virkeligheten korrekt, men gir en representasjon av den. En vanlig inndeling av data er mellom primærdata og sekundærdata (Larsen 2007). Primærdata er informasjon som har blitt frembragt med metodene brukt i denne oppgaven, mens sekundærdata er informasjon produsert av andre.

## 6.3 Ulike tilnæringer til kunnskap

Ulike forskningstradisjoner har oppstått som følge av at det finnes ulike syn på hva kunnskap er, og det er vanlig å skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode (Ryen 2002). I en naturvitenskaplig og kvantitativ tilnærming kjennetegnes kunnskap ved at den bare kan frambringes gjennom observasjon, eller utregning «med våre logiske sanser» (Dalland 2007 s50). Dette kalles *forklarende kunnskap*, og kjennetegnes ved at kunnskapen skal kunne beskrives objektivt som lovmessigheter i form av årsak-virkning, der et bestemt fenomen alltid fører til et bestemt utfall. Et slikt syn på kunnskap kalles *positivistisk* og har blitt kritisert av normativ forskning, som mener verdier og maktforhold ikke kan utelates fra forskningen (Holt-Jensen 2007 s90) og at naturvitenskaplige metoder ikke egner seg som mal for samfunnsvitenskapelig forskning (Ryen 2002). Kritikerne mener at forskeren selv er en del av den sosiale virkeligheten som studeres og ikke kan stille seg utenfor denne som en *observatør* (Ryen 2002). Budskapet er at alle mennesker har interesser som påvirker dets handlinger og at forskeren må erkjenne sin rolle som både *deltaker* og *tilskuer*.

Med en *hermeneutisk* tilnærming til kunnskap tolker man studieobjektet i et forsøk på å forstå det vi studerer (Dalland 2007). Denne tilnærmingen er vanlig i samfunnsfagene og kan kalles *forstående kunnskap*. Der *positivismen* studerer enkeltfenomen, brukes *hermeneutikken* ofte til å se på helheten i det en studerer. Med en fortolkende tilnærming er det viktig at forskeren er klar over sin rolle og påvirkning i tolkningen av studieobjektet og produksjon av kunnskap (Holt-Jensen 2007). Hvordan nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom oppfattes, kan vanskelig tallfestes, og en naturlig framgangsmåte blir derfor å søke å forstå fenomenet gjennom hermeneutiske metoder.

## 6.4 Semistrukturerte intervju

### 6.4.1 Om semistrukturerte intervju

I en kvalitativ intervjusituasjon har intervjuer og informant ulike roller (Johannessen & Tufte 2002). Intervjuer kontrollerer situasjonen ved å stille spørsmål og oppfølgingsspørsmål for å få den informasjonen han eller hun ønsker gjennom en «samtale med struktur og formål» (s 101). Et kjennetegn ved kvalitative intervju er at informanten selv formulerer sitt svar (Larsen 2007). I hvilken grad man bør strukturere et intervju, avhenger av hva man undersøker og hvilken type svar man er ute etter (Ryen 2002). Oppgaven undersøker informantenes oppfatning om et tema, og en for streng struktur kan binde informanten og føre til at man ikke fanger opp den informasjonen man er ute etter. Med en semistrukturert intervjuform får informantene prate fritt, mens intervjuer gjennom oppfølgingsspørsmål bidrar til at de holder seg til tema (Larsen 2007). Mangel på struktur kan vanskeliggjøre analysedelen ved at for mye informasjon har blitt samlet inn, og kan gjøre det vanskeligere å sammenlikne data med andre undersøkelser (Ryen 2002). En viss struktur kan også bidra til at man holder seg til tema i tilfeller med dominerende informanter.

Med bakgrunn i tema og problemstilling ble det utarbeidet en intervjuguide (vedlegg B). Spørsmålene i intervjuguiden reflekterer problemstillingen og skal «til sammen dekke problemstillingen» (Larsen 2007, s 83). En helhetlig intervjuguide skal kunne gi nok informasjon til å besvare problemstillingen i en konklusjon, og fungere som en sjekklister man kan gå over ved slutten av intervjuet for å se om alle tema er besvart (Dalen 2004). Strukturen intervjuguiden gir til intervjuet, bidrar til å redusere mengden informasjon som samles inn og gjør det lettere å bearbeide data i ettertid. For å få fram informantenes egne synspunkter, ble spørsmålene formulert som *åpne spørsmål*, det vil si at intervjuguiden ikke inneholdt svaralternativer (Johannessen & Tufte 2002). Intervjuguiden ble utformet etter *traktprinsippet*, der man starter med bakgrunns spørsmål og går videre til de sentrale temaene når informanten føler seg mer komfortabel med intervjusituasjonen (Dalen 2004). Til slutt åpner man trakten igjen med å snakke mer generelt om tema.

Formålet med å bruke en semistrukturert metode var å skape en intervjusituasjon der informanten gir den ønskede informasjon til oppgaven. Ved avklaring av intervjuets tema og hensikt på forhånd, og bruk av intervjuguide, fikk intervjuene struktur, samtidig som at informantene under intervjuene fikk prate fritt og kunne følge innskytelser de fikk underveis.

### 6.4.2 Gjennomføring av intervju

Informanter ble valgt ved *strategisk utvalg* (Johannessen & Tufte 2002). Det vil si at informantene bevisst ble valgt ut med den hensikt at de til sammen ville bidra til å belyse oppfatningen av nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom best mulig og fra flere vinklinger. Denne

framgangsmåten ble benyttet for å sikre de rette informantene, og for best mulig å kunne belyse oppgavens problemstilling. I arbeidet med å skaffe informanter ble det samarbeidet med to andre studenter med liknende tema, utformet og sendt felles e-post til potensielle informanter. E-posten ble basert på en mal fra boken *Qualitative research methods in human geography* (Hay 2005) og inneholdt informasjon om hvem vi var, vår kontaktinformasjon, hva vi jobbet mer, hvorfor vi tok kontakt, hvor vi hadde funnet personens kontaktinformasjon, samt et forslag til opplegg for gjennomføring av intervju. Formålet med felles kontakt med informantene var å gjøre korrespondansen lettere og mer oversiktlig for begge parter. Informantliste kan sees i vedlegg D.

En forenklet versjon av intervjuguiden (vedlegg C) der tema, hensikt og hovedspørsmål ble presentert, ble sendt til alle informantene i forkant av intervjuet, slik at de hadde mulighet til å forberede seg. Det ble til sammen gjennomført åtte intervjuer med semistrukturert metode, der fem medlemmer fra Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, samt tre lokale forvaltningsaktører fra kommune og nasjonalparkforvaltning, ble intervjuet. I ett tilfelle måtte et varamedlem intervjues istedenfor et originalt medlem av styret, og intervjuet ble tatt over telefon. Varamedlemmet har vært på like mange møter i styret som det originale medlemmet. Fem av intervjuene ble utført sammen med andre studenter. Alle intervjuene, utenom telefonintervjuet, ble gjennomført på informantens arbeidsplass, i rolige omgivelser, med god tid og uten forstyrrelser utenfra. Målet var at informanten ikke skulle oppleve intervjusituasjonen med flere intervjuere, som altfor krevende.

Intervjuene ble strukturert slik at hver student hadde sin tur til å lede samtalen og stille sine spørsmål. Alle intervjuerne hadde anledning til å stille spørsmål under hele intervjuet, og intervjuet framsto som en gruppesamtale, der hovedintervjuer styrte samtalen når det var nødvendig. En intervjusituasjon med flere personer åpner opp for en mer dynamisk kommunikasjon, der innspill fra flere parter kan bidra til en mindre anspent intervjusituasjon, men kan samtidig føre til at intervjuer får mindre kontroll over samtalen (Dalland 2007). Ved å avklare intervjuets form og formål på forhånd, søkte vi å sikre at intervjuet ga den ønskede informasjonen, samtidig som vi kunne skape en god og avslappet ramme rundt intervjuene.

Alle intervjuer som ble spilt inn med digital lydopptaker, ble transkribert ved hjelp av dataprogrammet f4 versjon 4.2 (<http://www.audiotranskription.de/english/f4.htm>). For at gjengivelsen skulle bli så riktig som mulig, ble intervjuene transkribert så nært opp til tidspunktet for intervjuet som mulig (Dalen 2004).

#### **6.4.3 Analyse av intervjudata**

Framgangsmåten ved analyse av intervjudata baserer seg på metoden som er beskrevet i boken *Det Kvalitative Intervjuet: Fra vitenskapsteori til feltarbeid* (Ryen 2002), med koding, kategorisering og

tematisering av data før tolkning. Formålet med denne framgangsmåten var å få fram datamaterialets meningsinnhold og mønster før det sammenliknes med teoriene som brukes i oppgaven. Det første steget i analysen gikk ut på å kode de transkriberte intervjuene hver for seg. Datamaterialet ble delt opp i mindre enheter, som hver for seg inneholdt et meningsinnhold relevant for oppgavens problemstilling, selv om de sto alene. Disse kunne variere fra noen ord til et avsnitt. Det kodede datamaterialet ble så kategorisert ved at enheter som omhandlet det samme, ble samlet i mer generelle kategorier. I prosessen med å tematisere data ble det naturlig å samle data fra intervjuene med medlemmer i nasjonalparkstyret, mens data fra intervjuer med andre aktører i den lokale forvaltningen ble samlet i et annet sett med tema. Dette ble gjort for seinere å kunne skille mellom utsagn fra de to gruppene i resultat- og diskusjonsdelen. Ved å se de ulike kategoriene i sammenheng, ble disse igjen slått sammen i nye kategorier basert på tema i datamaterialet, som dannet utgangspunkt for å skrive oppgavens resultatdel. I prosessen med å analysere datamateriale ble det lagt vekt på å finne beskrivende ord for datamaterialet, som grunnlag for kategorier og tema, for at disse skulle baseres på intervjudata framfor teori.

## 6.5 Observasjon

### 6.5.1 Om observasjon

Observasjon beskrives av Johannessen og Tufte (2002) som når en «er til stede i situasjoner som er relevante for studien og registrer sine iakttagelser på bakgrunn av sanseinntrykk, først og fremst ved å se og lytte» (s 94). Slik sett er observasjon en kvalitativ metode som, hvis man noterer inntrykkene, gir kvalitative data i form av feltnotater.

### 6.5.2 Gjennomføring av observasjon

Ytre Hvaler nasjonalparkstyre ble observert den 20. januar 2012 (ved styremøte), og deler av styret samt nasjonalparkforvalter ble også observert da de var på befarings samme dag. Siden observasjonen fant sted i en naturlig situasjon og jeg som observatør hadde rolle som tilskuer, kan metoden som ble benyttet til observasjon beskrives som en *feltstudie med ikke-deltakende observasjon* (Larsen 2007). Formålet var å observere et vanlig møte i nasjonalparkstyret uten å forstyrre, og en *ikke-deltakende* tilnærming var derfor et naturlig valg, men en må også ta forbehold om at min tilstedeværelse kan ha påvirket informantene (Johannessen & Tufte 2002). Informantene var klar over at de ble observert, og min rolle kan derfor beskrives som *tilstedeværende observatør* (Johannessen & Tufte 2002). Feltnotater tatt under møtet og etter befaringen, dannet utgangspunkt for data til analysen. Et annet formål med observasjonen var å se hvordan nasjonalparkstyret fungerer i praksis, ved å fokusere på hvordan de håndhever sitt mandat og definerer sitt handlingsrom.

### 6.5.3 Analyse av observasjonsdata

Notater om disse tema ble tatt på grunnlag av hvordan styret diskuterte og behandlet saker. Med tema for observasjon avklart på forhånd, ble det lettere å holde fokus under observasjonen. En mulig ulempe ved en slik tilnærming er at man ved å fokusere på ett tema, selekterer bort andre forhold som kan være relevante for oppgaven (Johannessen & Tuft 2002). Data samlet inn ved observasjon ble behandlet etter samme metode som data samlet inn ved semistrukturerte intervju.

## 6.6 Dokumentanalyse

Data brukt i dokumentanalysen skiller seg fra de øvrige metodene ved at de ikke har blitt til som en del av prosessen med å skrive denne oppgaven (Johannessen & Tuft 2002). Eksempler på slik informasjon som brukes i oppgaven, er offentlige dokumenter, lovttekster, forelesninger, evalueringer av forsøk med lokal forvaltningsmodell og nasjonalparkstyrets møteprotokoller. Slik data kalles også sekundærdata og kan egne seg for sammenlikning med egne resultater dersom dokumentene har god validitet og reliabilitet (Larsen 2007). I dokumentanalysen undersøkes protokoller fra nasjonalparkstyrets møter. Her brukes kvantitativ metode ved at fenomener telles (Johannessen & Tuft 2002). Protokollene ble analysert for å kunne gi et mer fullstendig bilde av styrets arbeid, ved å se hvilken type saker de behandler og hvilket utfall de får.

## 6.7 Personlig meddelelse

Siden det finnes få offentlige dokumenter som beskriver den nye forvaltningsmodellen ble Direktoratet for naturforvaltning kontaktet via e-post og telefon. Direktoratet arbeider med utvikling av lokal forvaltningsmodell og ble en nyttig kilde til nyere informasjon om lokal forvaltningsmodell. Plansjer og notater fra en forelesning av en ansatt fra Direktoratet for naturforvaltning ble benyttet som kilde i oppgaven. Sitater fra en annen ansatt ble benyttet etter godkjenning av teksten den ble brukt i.

## 6.8 Feilkilder

En feilkilde i denne oppgaven vil være en faktor som fører til at innsamlet data ikke gir en tilfredsstillende gjengivelse av virkeligheten. Bruk av triangulering stiller krav til at den som utfører undersøkelsen, behersker flere metoder (Ryen 2002). Manglende kjennskap til en av de brukte metodene kan føre lavere validitet og reliabilitet i data samlet inn med denne metoden. En annen mulig feilkilde ved triangulering er at de ulike metodene ikke måler samme fenomen ved virkeligheten og derfor ikke blir sammenliknbare.

Feilkilder kan også oppstå ved bruk av intervju som metode. Hvis intervjuer påvirker informanten, kalles dette *intervjueffekt* (Larsen 2007). Det kan forekomme dersom intervjueren reagerer på et svar informanten gir, eller intervjuerens oppførsel på annen måte påvirker informantens svar. Flere av

intervjuene ble som nevnt gjennomført med flere studenter til stede som byttet på å lede intervjuet, og det er tenkelig at dette kan ha påvirket informanten til å gi andre svar, ved at det første intervjuet legger føringer for de følgende intervjuene, eller at informanten gir andre svar enn personen ville ha gjort i en en-til-en situasjon. Dalland framhever at informanten ikke bare er en passiv intervjuerpart, men også en som kan påvirke retningen intervjuet tar (Dalland 2007). I en intervjusetting kan informanten bli påvirket av hvordan et spørsmål stilles. Dette kalles *spørsmåleffekten*. Ved at informantene fikk tilsendt intervjuguider i forkant av intervjuet, kan det tenkes at de på forhånd har tenkt ut svar til intervjuet, og at dette har medvirket til mindre valide svar ved at man får de «rette» svarene framfor informantens faktiske oppfatning av fenomenet. Jeg har imidlertid ikke fått inntrykk av dette i noen av intervjuene. Bruk av intervjuguide kan også sees som en fordel, siden man sikrer at de samme spørsmålene blir stilt til alle informantene og dermed øker muligheten for de oppfatter dem rett ved at de får muligheten til å lese gjennom dem på forhånd. Når svar på spørsmål påvirkes av tidligere spørsmål fordi de blir stilt i en uheldig rekkefølge, kalles dette *konteksteffekt*. Ved å bruke *traktprinsippet* ved utforming av intervjuguiden har jeg forsøkt å unngå dette problemet.

Ved bruk av observasjon som metode kan man ikke vente at man får med seg alt (Larsen 2007). Det er også mulig at et førsteinntrykk, eller sisteinntrykk, påvirker hvordan jeg som observatør har oppfattet de ulike situasjonene. Min *innstilling* til observasjonen før den starter kan ha påvirket min tolkning av situasjonene. Personlig bakgrunn og egenskaper som verdisyn, holdninger, erfaringer, alder og utdanning, kan også ha påvirket hva jeg la merke til og hvordan jeg tolket de ulike situasjonene som ble observert. Ved at det bare var *ett* møte i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, og *en* befaringsområde som ble observert, eksisterer muligheten for at det en observerer ikke er normalen. Ved å se observasjonsdata opp mot data fra intervjuene, håper jeg å se om eventuelle tilfældigheter har påvirket observasjonsdata.

Innsamling, analyse og tolkning av data er en lang prosess, med muligheter for mange feil. Ved koding, kategorisering og tematisering kan en for eksempel ikke utelukke at prosessen påvirkes av ens egen oppfatning og syn på tema. I oppgaven har det vært et mål å utføre dette arbeidet på en slik måte at personlige holdninger i minst mulig grad påvirker denne prosessen.

## 6.9 Validitet og relabilitet

Undersøkelsens validitet avhenger av om det som undersøkes, eller måles, er relevant for å besvare problemstillingen (Dalland 2007). Høy validitet betyr at innsamlet data representerer fenomenet man ønsker å undersøke. Dette kan oppnås ved å stille relevante spørsmål basert på problemstillingen og utdypende spørsmål for å løse uklarheter (Larsen 2007). Ved å samle inn data fra medlemmer i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre, Hvaler kommune, og nasjonalparkforvaltningen,

søker denne oppgaven gode og relevante data om hvordan styrets mandat og handlingsrom oppfattes. Bruk av kvalitativ metode og semistrukturerte intervju gir frihet til å kunne følge opp tema som framstår som viktige under intervju, noe som i følge Larsen (2007) øker informasjonens validitet.

Relabilitet beskriver om dataene er pålitelige, eller nøyaktige (Larsen 2007). Dette kan undersøkes ved å se på hvilke data som blir brukt, hvordan de har blitt samlet inn og hvordan de har blitt behandlet (Johannessen & Tuft 2002). Dersom informasjonsinnhenting er korrekt utført og mulige feilkilder oppgitt, kan man si at undersøkelsen er pålitelig, og kan undersøkelsen gjennomføres på nytt, er den etterprøvbart. En pålitelig og etterprøvbart undersøkelse, har god relabilitet. Ved å beskrive framgangsmåten som ble benyttet i oppgaven, forsøker jeg å ivareta kravet om relabilitet.

### **6.10 Ethiske dilemmaer**

«All virksomhet som får konsekvenser for andre mennesker, må bedømmes ut i fra etiske standarder» (Johannessen & Tuft 2002, s 65). I denne studien av Ytre Hvaler nasjonalparkstyre ble representanter fra den lokale forvaltningen intervjuet, og det har vært viktig for meg å ivareta deres integritet. Informantene representerer et relativt lite miljø, og oppgaven etterstreber total anonymisering av informantene og deres uttalelser. Anonymisering av informanter har også bydd på utfordringer med formulering av problemstilling og presentasjon av data. Oppgaven tar sikte på å formidle en korrekt virkelighetsoppfatning av fenomenet som blir undersøkt og ikke gi feilaktig informasjon som på noen måte kan skade informantene, eller deres omdømme.

## 7.0 Resultater

### 7.1 Hvordan oppfatter lokale forvaltningsaktører Ytre Hvaler Nasjonalparkstyres mandat og handlingsrom?

#### Nasjonalparkstyrets rolle

Medlemmene i nasjonalparkstyret oppfatter hovedsakelig at styret har en rolle som vernemyndighet for Ytre Hvaler nasjonalpark, og ser rollen som nært knyttet til føringer fra vedtekter, verneplan og forvaltningsplan. Styret fungerer som en arena for diskusjoner, men fremstår først og fremst som et beslutningsorgan som skal ivareta vernehensynene, blant annet gjennom skjøtsel.

Medlemmene av styret oppfatter styrets rolle som «selvstendig innenfor de rammene de har og de premissene som ligger der», og en informant uttaler: «Så fatter vi jo selvstendige beslutninger». Styret ser på seg selv som at de tilhører den sentrale og regionale forvaltningen, hvor administrasjonen og nasjonalparkforvalter har stor innflytelse på styret som fagfolk, og legger føringer, men at styret fremdeles har en selvstendig rolle.

Medlemmene i styret har ulike syn på om det er lett å forklare nasjonalparkstyrets rolle. Mens en sier at «det er veldig lett å forklare rollen vår», uttaler en annen at den kan være «noe uoversiktlig, siden alt er så nytt» og påpeker at styret trenger erfaring for å bygge opp en bedre forståelse av rollen sin. Et styremedlem framhever at «nasjonalparkforvalter gjør rollen klarere for styret» med sine saksframlegg og «gjør det lettere å ta avgjørelser». Medlemmene i nasjonalparkstyret beskriver sin rolle med saksbehandling som en prosess der hver enkelt sak vurderes opp mot verneplan, verneforskrift, lovverk og andre forhold.

Styrets saker beskrives stort sett som søknader om dispensasjon fra nasjonalparkens verneforskrifter, og det framstår som viktig å forholde seg til verneformålet i behandlingen av disse. Medlemmene er klare på at det er nasjonalparkens interesser som danner grunnlag for vedtak og at det er viktig at styret tør å si nei, eller komme med begrensninger, selv om det går imot søkerens interesser. Ved at saker konsekvent behandles likt og formelt riktig, og begrunnes i nasjonalparkens retningslinjer, søker styret å øke vernets legitimitet. Flere informanter peker på betydningen av at vedtakene er konsekvente og at de følges opp for at vernet og forvaltningen ikke skal uthules. Her beskrives behovet for at nasjonalparkstyret, og Ytre Hvaler etableres som legitime og respekterte institusjoner blant brukerne, for at vernet skal ha noe verdi.

**Lokale forvaltningsaktører** mener nasjonalparkstyret forstår sin rolle i forvaltningsmodellen. En informant sier at «det har vært litt stille rundt nasjonalparkstyret foreløpig» og at det ikke har vært

noen konflikt rundt deres vedtak enda, noe som kan tyde på at de forholder seg til retningslinjene og rammene for sin virksomhet. Alle de lokale forvaltningsaktørene gir uttrykk for at de ser på nasjonalparkstyret som selvstendig «innenfor de rammene som de har å forholde seg til». En informant oppfatter dem som selvstendige i den grad at «de fokuserer jo på at det er de ... som vet best hvordan dette området skal forvaltes og vil gå imot kanskje ting som departementet har besluttet» som de er uenige i.

Resultatene fra intervjuene vil her bli presentert inndelt etter oppgavens problemstilling og underproblemstillinger. Resultater fra intervjuer med medlemmer i nasjonalparkstyret og resultater fra intervjuer med representanter fra den lokale forvaltningen vil presenteres hver for seg. Resultatene fra observasjon og analyse av protokollene vil bli presentert i slutten av kapitlet, sammen med eksempelsaker.

### **Nasjonalparkstyrets mandat**

Medlemmer av nasjonalparkstyret oppfatter styret som en forvaltningsmyndighet med et klart og tydelig mandat, geografisk avgrenset til nasjonalparken. Styret ser seg som en del av styringskjeden fra departementet og ned. Det at mandatet er gitt av sentrale myndigheter, gjør at det oppfattes som et mandat som gir styret tyngde, og styret oppfatter sine vedtak som førende for kommunen. I saker som ligger utenfor styrets mandat, ser medlemmene på styret som et rådgivende organ sidestilt med kommunen.

Naturmangfoldsloven, verneforskrift, forvaltningsplan framheves som rammer for deres arbeid og dokument som angir styrets arbeidsoppgaver. Det framstår som klart for informantene at styres oppgaver og ansvar ut i fra mandatet, er å verne om nasjonalparkens naturverdier og hindre inngrep. Et viktig dokument for nasjonalparkstyrets virksomhet er forvaltningsplanen. Den oppleves som et verktøy for nasjonalparkstyret med bindende retningslinjer for deres arbeid. Medlemmene framstiller dokumentet som en plan de kan se til om de er i tvil i en sak og framhever at det er viktig at de holder seg til den, siden den er basert på en medvirkningsprosess. En informant sier at planen «gir et visst rom for skjønn». Styret arbeider nå etter en foreløpig forvaltningsplan, og i hvilken grad styret skal basere sin praksis på ikke vedtatt og godkjent plan, framstår som et dilemma for en informant. Et styremedlem sier at:

«vi kan jo begynne å innføre en praksis før den egentlige er skikkelig bestemt. Så det kan legge seg noen føringer, midlertidige føringer som blir varige».

Informanten er bekymret for at praksis basert på den foreløpige forvaltningsplanen etablerer seg som rutiner som legger føringer for det framtidige arbeidet etter en endelig forvaltningsplan.

Usikkerhet knyttet til forvaltningsplanen, gjør med andre ord at det knytter seg noe usikkerhet til utførelsen av styrets mandat.

Det finnes ulike oppfatninger i nasjonalparkstyret om hvilken innvirkning rammene har på deres arbeid. En informant sier at føringene de følger er lagt sentralt, men mener styrets arbeid ikke påvirkes mer enn det fra sentralt hold, mens en annen informant mener at «fagfolket har for stor innflytelse» og at «det er en sterk administrasjon som legger føringene». Styremedlemmene opplever at nasjonalparkforvalterens innstillinger til vedtak har en stor innflytelse på dem, men også at de har myndighet til å fatte vedtak som avviker fra innstillingene.

Når det kommer til spørsmålet om hvilken tyngde en uttalelse fra nasjonalparkstyret har utad, virker det klart for styret at de ikke har myndighet til å instruere aktører utenfor nasjonalparken og det knytter seg usikkerhet til i hvilken grad de vil bli hørt i saker som berører dem. En slik sak er Godafoss-ulykken, der et kontainerskip grunnstøtte i nasjonalparken. Et styremedlem sier om saken at «vi kan ikke kreve det, men vi har påpekt at man må ha en beredskap i forhold til eventuelle lekkasjer og så videre, som vi hadde eksempel på», mens en annen spør seg «hvor mye ville det bety at nasjonalparkstyret mener at båter under 80 meter kan også gjøre ufattelig stor skade i nasjonalparken?» og føler at «det er jo ikke mye innflytelse vi har i forhold til sikring i forhold til tankbåter som passerer nasjonalparken». Samtidig uttrykker en informant at «vi må være aktive med nasjonalparkens formål, uten å vente på at noen spør nasjonalparken» og understreker at det oppfattes som naturlig at nasjonalparken mener noe i disse sakene, og at de vil fortsette å utforske betydningen av sin myndighet.

For **aktører i lokal forvaltning** framstår nasjonalparkstyret som et forvaltningsorgan i nasjonalparken med besluttende og forpliktende myndighet forankret i naturmangfoldsloven. Informanter opplever at nasjonalparkstyret utøver sitt mandat ved at styret gjør selvstendige vurderinger av hvordan nasjonalparkens midler skal prioriteres og fremmer egne synspunkt på saker.

Informantene ser ikke bare på forvaltningsplanen som et viktig dokument for nasjonalparkstyret, men også for alle brukere av nasjonalparken, og man håper at den vil gi klare rammer for hva det er mulig å gjøre i nasjonalparken. De oppfatter at forskrift og forvaltningsplan sikrer verneverdiene, men brukerinteresser kunne vært bedre sikret gjennom disse dokumentene. Dette framstår som en mangel siden nasjonalparken ligger i et område under høyt press. Det at forvaltningsplanen styret nå

arbeider etter er midlertidig, gjør at myndigheten kan framstå som litt uklar, men informanter virker sikre på at dette vil bli klart når den endelige forvaltningsplanen blir godkjent.

Lokale forvaltningsaktører har flere syn på nasjonalparkstyrets mandat og forholdet til kommunen. Informantene mener at nasjonalparkstyret «oppfatter seg som å stå over kommunen» inne i nasjonalparken og etter naturmangfoldsloven, og at de har en god oppfatning av sitt mandat og sine arbeidsoppgaver. Videre ser en informant ser det som en fordel med et «kommuneovergripende» mandat innenfor nasjonalparken og mener det gjør det lettere for styret å forholde seg til to kommuner. Nasjonalparkstyret blir også beskrevet som en form for sektormyndighet, med ansvar innenfor naturmangfoldsloven, som kan legge føringer for kommunens avgjørelser. En informant beskriver styret som en myndighet med ansvar for deler av kommunens arealer, og fremhever at «de er ikke bundet av plan- og bygningslovedtak» fra tidligere avgjørelser i kommunen. En annen informant oppfatter nasjonalparkstyret som «et sidestilt, eller et likestilt forvaltningsorgan, for en del av kommunens arealressurser».

Om en sak knyttet til et ønske om å bygge i randsonen til Ytre Hvaler nasjonalpark, uttrykker et medlem av nasjonalparkstyret usikkerhet om styret har noe innflytelse i saken, siden området ligger utenfor nasjonalparken, mens en lokal forvaltningsaktør mener man må ta hensyn til styrets interesser også utenfor nasjonalparken. Saken belyser at det ikke har satt seg en felles oppfatning av styrets mandat enda.

Saken om syd-vest linken dreier seg om en potensiell sjøkabel for strøm gjennom Ytre Hvaler nasjonalpark. Nasjonalparkstyret har uttalt at det ikke er aktuelt å gi dispensasjon til dette tiltaket som strider mot verneformålet. Et medlem av nasjonalparkstyret begrunner styrets standpunkt i at Ytre Hvaler er et nasjonalt verneområde som må hensyntas og fremmer at nasjonalparkens interesser stiller på lik linje med andre samfunnsinteresser.

Styremedlemmene oppfatter at de kan uttale seg på vegne av nasjonalparkens interesser og fatte vedtak om ikke å gi dispensasjon selv om det strider med andre samfunnsinteresser, men er også klare over at det endelige utfallet ikke bestemmes av dem.

Lasteskipet Godafoss som gikk på grunn i Ytre Hvaler nasjonalpark i februar 2011 og er i følge et medlem av nasjonalparkstyret «et eksempel på en trussel som går igjennom parken hver dag». I forhold til denne trusselen beskrives styrets rolle av et medlem som at «der tror jeg ikke annet enn at nasjonalparkstyret skal fortsette, og fortsette å si at dette må man se nærmere på». Sitatet gir uttrykk for at nasjonalpartstyret oppfatter at de kan og bør uttale seg i slike saker, men samtidig er

de usikre på hvor mye deres stemme veier. En sier at «det er jo ikke mye innflytelse vi har i forhold til sikring i forhold til tankbåter som passerer nasjonalparken».

### **Nasjonalparkstyret**

Når **medlemmene av nasjonalparkstyret** omtaler styret de selv er med i, legger de vekt på at det er et ungt styre som ikke har fått virke over tid, men at det likevel framstår som veldig samlet. Det at de er så nye, gjør at de ikke alltid vet hvorvidt avgjørelsene deres vil føre til konflikt, og et styremedlem uttaler at styret trenger tid for å opparbeide seg kunnskap.

Styremedlemmene oppfatter generelt sine oppgaver som å forvalte bruk og vern, og å ivareta verneverdier, med myndighet delegert fra staten, i et langt tidsperspektiv. Medlemmer av nasjonalparkstyret legger vekt på «å ha god kunnskap om styringsdokumentene» og å prioritere nasjonalparkens midler riktig, som en viktig del av styrets jobb med å verne om nasjonalparken. En informant omtalte styrets oppgave som å

«Sørge for at nasjonalparken fungerer i forhold til vernehensynene og samtidig bidra til at den fungerer som en del av et fungerende samfunn også».

Synet på hva som skal forvaltes gjelder ikke bare naturverdiene, men også nasjonalparken, nasjonalparkstyret og verneforskriften som institusjoner som må opparbeides og respekteres. Som et ledd i denne prosessen understreker en informant anerkjennelse fra Miljøverndepartementet og signaler om at arbeidet betraktes som viktig, som nødvendig for å skape respekt for institusjonene.

Kjennskap til nasjonalparkstyrets arbeidsoppgaver varierer blant **lokale forvaltningsaktører**, og mens en informant ikke er helt sikker på hva nasjonalparkstyret arbeider med, er en annen klar på at styrets «mandat dreier seg om å forvalte verneforskriften og forvaltningsplanen for Ytre Hvaler Nasjonalpark». En informant oppfatter modellen slik at forvaltningsplanen, som er forankret i naturmangfoldsloven og verneforskriften, gir arbeidsoppgavene som nasjonalparkstyret har ansvar for å følge opp. Lokale forvaltningsaktører mener styret for det meste behandler dispensasjonssøknader. Dette er saker som også må behandles av kommunen etter lov om motorferdsel og plan- og bygningsloven, og de peker på at styret må forholde seg til andre aktører i sitt arbeid. Av praktiske oppgaver mener en informant at styret har ansvar for å «lage skjøtselsplaner og å sette i gang undersøkelser og å forvalte området med tilrettelegging, skilting. Sånn at området kan oppleves på en god måte». En forvaltningsaktør er usikker på om de har startet med dette arbeidet ennå og mener at den endelige forvaltningsplanen må vedtas før de kan starte med tilrettelegging og liknende tiltak.

### **Aktører nasjonalparkstyret må forholde seg til**

Mange ulike aktører framstår som viktige for **nasjonalparkstyret** å forholde seg til. Statlige aktører og forvaltning nevnes som viktige for å sette premisser for styrets arbeid, mens SNO nevnes som en sentral aktør for gjennomføring av styrets oppgaver og innhenting av nødvendig informasjon til forvaltningen. Det lokale politiske miljøet og brukerne av nasjonalparken beskrives som aktører styret er avhengig av å ha en god dialog med for å gjøre en god jobb. En informant sier at «uten dialog får vi det ikke til», og peker på kommunikasjon som nøkkelen til at styret skal kunne forholde seg til alle aktørene og gjennomføre sine oppgaver.

**Lokale forvaltningsaktører** ser på nasjonalparkstyret som selvstendig i forhold til andre aktører i forvaltningen. Nasjonalparkstyrets forhold til Direktoratet for Naturforvaltning og Fylkesmannen oppfattes som viktig, ikke minst fordi de her får god faglig bistand. En informant forteller at «samhandlingen med det svenske forvaltningssystemet og ikke minst interesseorganisasjoner og lag og foreninger lokalt» kan sees på som viktige støttespillere for nasjonalparkstyret.

Informanter peker på ordningen med årlige søknader om tilskudd, som en årsak til noe usikkerhet rundt økonomi som fører til at det blir vanskelig å sette i gang tiltak.

### **Medlemmene**

**Medlemmene i nasjonalparkstyret** ser ikke på seg selv som fagpersoner, og styremedlemmenes personlige engasjement og ønske om å sette seg inn i verneforskrift og forvaltningsplan, brukes til å forklare hvorfor de selv mener styrearbeidet går bra. En informant uttrykker også en endret holdning til vernet: «jeg var i utgangspunktet i mot nasjonalparken, siden berørte ikke får erstatning. Men jeg har lært mye». Det er full enighet i styret om at man ikke skal fremme egne interesser i nasjonalparksaker, noe en informant beskriver slik: «det vi skal ivareta er verneinteressene, våre egne interesser må vi kanskje parkere». En informant presiserer at det er mulig å ta opp synspunkt og egne tolkninger av en sak, som en naturlig del av en debatt, men at dette ikke skal reflektere egne interesser.

En informant fra de **lokale forvaltningsaktørene** framhever politikernes evne til å veie flere hensyn mot hverandre og sier at «så ser man jo veldig fort at som lokal- eller regionalpolitikere, så er man vant til hele tiden å veie og vekte ting, mere enn å lese en tekst svart hvitt, slik som vi byråkrater er vant til». Det framheves også at lokalpolitikere har et helhetlig syn på saker og evner å se flere interesser i sammenheng når de behandler en sak. Informantene ser det som positivt at lokale personer forvalter området, og en uttaler at:

«jeg var nok i utgangspunktet veldig skeptisk, men når jeg har sett hvordan de har begynt å te seg og hvordan de opplever seg, oppfatter seg selv, så blir jeg mere optimist».

### Politikk i styret?

**Representantene i nasjonalparkstyret** er klare på at politikk ikke skal utøves i styret, og opplever ingen rollekonflikt mellom det å sitte i nasjonalparkstyret og samtidig være politiker. De føler at deres rolle som politikere ikke påvirker arbeidet i nasjonalparkstyret nevneverdig, men ser at politiske syn kommer fram i styrets debatter. Et medlem beskriver forholdet slik: «Det er, for å si det, min person uavhengig av parti som er med i nasjonalparkstyret». Et annet medlem uttrykker at «politikken er jo borte i selve forvaltningsoppgaven, selv om det sitter politikere der». I debatter hvor styret kan utøve skjønn, reflekterer styremedlemmers ulike holdninger og verdier deres politiske farger og politiske skillelinjer viser seg. En informant begrunnet sitt syn på en sak med at:

«det har vel litt med hvem jeg representerer politisk å gjøre da, men jeg er vel litt i den restriktive enden av en skala og kanskje noen andre er i den andre enden av den skalaen».

Selv om holdninger kan påvirke vedtak, oppfattes de ikke som noe negativt, men heller som noe som fremmer gode debatter i styret. En informant mener at klare rammer for styrets arbeid bidrar til at saklige argumenter diskuteres i forhold til verneforskrift, forvaltningsplan og lovverk, og at politiske argument derfor ikke framstår som relevante. En annen informant framhever politikernes erfaring med å finne løsninger, debattere og å sette seg inn i saker som en styrke for medlemmene i nasjonalparkstyret. Når medlemmene sitter i nasjonalparkstyret, føler de at de representerer styrets interesser og ikke interessene til den kommunen eller fylkeskommunen de kommer fra. Dette beskrives i en uttalelse fra et medlem av nasjonalparkstyret:

«selv om jeg kommer fra en kommune så føler jeg at når jeg sitter i nasjonalparkstyret, så er jeg i nasjonalparkstyret».

Inntrykket blant **lokale forvaltningsaktører** er at et styre sammensatt av lokale politikere, vil kunne bli påvirket av medlemmenes politiske interesser, men at de ikke har sett noen tendenser til dette ennå. En informant sier at «før eller siden så vil man nok kunne forvente at en politiker vil tenke mere politikk enn sin rolle her». En annen sier at:

«jeg oppfatter at de tenker at de er ikke der for å drive partipolitikk, det er de ganske klare på, men selvfølgelig så er man jo politikere med den bakgrunnen man har».

En informant har inntrykk av at forvaltningsoppgaven tas på alvor når sentrale politikere går inn i

styret, og mener de har en annen «gjennomslagskraft og påvirkningsmulighet enn politikere lenger ned i systemet», og at dette kan bidra til å styrke eierskapsfølelsen til nasjonalparken lokalt.

Informantene oppfatter at lokale interesser fremmes ved at et lokalt styre vil vinkle sine vedtak noe annerledes enn Fylkesmannen ville ha gjort det innenfor de samme rammene. De mener at «det er ikke sikkert det alltid vil være så stor forskjell heller, men ja, lokale interesser det er det». Når det gjelder lokale interesser, ser medlemmene i nasjonalparkstyret klart at interesser knytter til eksempelvis næringsliv, fiske, hytter og friluftsliv er til stede, men mener disse skal være ivaretatt gjennom verneplan og forvaltningsplan for Ytre Hvaler, og at styret ikke skal gi dem forrang i vedtakene sine.

### **Om arbeidsformen i nasjonalparkstyret**

Av **medlemmene i nasjonalparkstyret** beskrives styrets arbeidsform som en diskusjonsarena der man legger vekt på å komme fram til enighet. «Vi har reelle diskusjoner og vi legger vekt på å være enige». Dette kan tyde på at informantene ikke ser på vedtakets utfall som forhåndsbestemt av rammene for styrets virksomhet, og at de mener de har myndighet til å basere vedtak på utfallet av styrets diskusjoner. En informant legger vekt på at det er viktig å være restriktiv, mens en annen gir uttrykk for en mer liberal holdning og sier at de trenger:

«ikke nødvendigvis bare gå rett på verneforskriften, for da kunne du administrert nasjonalparken. Altså at vi diskuterer oss fram til løsninger som ivaretar vernet. Det er det viktigste».

Sitatet forteller oss også at informantene ser nasjonalparkstyret som noe mer enn en administrasjon og at mandatet oppfattes som å gi muligheten til å fatte vedtak med en reell betydning.

Grundige saksforberedelser forankret i forvaltningsplan og lovverk nevnes av informantene som viktige for at styret skal fungere godt og kunne fatte gode vedtak. Dette viser at nasjonalparkforvalter har en viktig rolle for at nasjonalparken forvaltes på en faglig god måte, og for at vedtak fattes i tråd med retningslinjer og vernebestemmelser. Et styremedlem opplever at saksframleggene gir personen en bedre forståelse for forvaltningsarbeidet og at dette bidrar til et godt fellesskap i styret. En annen informant peker på at styremedlemmene sitter i nasjonalparkstyret av egen interesse og understreker med det medlemmenes motivasjon som en viktig faktor for styrets arbeid.

**Lokale forvaltningsaktører** har inntrykk av at nasjonalparkstyrets diskusjoner er gode og konstruktive.

### **Hvordan det oppfattes å sitte i nasjonalparkstyret**

**Medlemmene av Ytre Hvaler nasjonalparkstyre** opplever det å sitte i styret som lærerikt og spennende. Det å lære noe om nasjonalparken oppleves som givende. Informantene forteller at det gir en større forståelse for vernet og at det de kommer fram til, betyr noe. En informant uttrykker det slik: «For det første så er det lærerikt. Så får jeg lov til å være med på noe som betyr mye for fremtiden i vårt distrikt». Med denne forståelsen følger også et inntrykk av å ha påtatt seg et stort ansvar for å ivareta verneinteressene, og oppgaven beskrives som viktig. Et medlem opplever at å «høre hva folk har å si og å veie ting opp mot hverandre, og så lande på et standpunkt, det bidrar jeg til». Utsagnene kan tyde på at medlemmene oppfatter styrevervet som meningsfullt og at beslutningsmyndigheten deres oppleves som reell.

En av de **lokale forvaltningsaktørene** gir uttrykk for at styremedlemmene føler de har blitt tildelt et litt gjevt mandat som vertskap og forvalter av nasjonale verdier og mener dette er medvirkende til en økt eierskapsfølelse til nasjonalparken og stolthet over å sitte i styret. En informant sier at «jeg treffer jo styremedlemmene i endel andre sammenhenger og styremedlemmene er litt stolte og prater positivt om å være i dette styret».

### **Handlingsrom**

I **nasjonalparkstyret** er det en gjennomgående oppfatning av at de har handlingsrom og at retningslinjene legger opp til dette, men oppfatningene varierer fra at det er «litt handlingsrom», til at man har en «forholdsvis romslig og stor mulighet til å si ja og nei til ulike tiltak innenfor nasjonalparkgrensen». En informant sier at «et visst handlingsrom er det, men det må jobbes med». Informantene er klare på at de sitter i et styre og ikke i en administrasjon. De oppfatter med andre ord at de ikke bare skal behandle saker, men også at de kan mene noe om dem.

Selv om nasjonalparkstyret klart oppfatter at det eksisterer et handlingsrom for skjønn i forvaltningsplan og lokal forvaltningsmodell generelt, påpeker de at dette må skje innenfor vernets rammer og at mulighetene for skjønn her kan framstå som begrenset. Grensene for styrets skjønnsutøvelse oppfattes som noe usikre, og det er delte meninger om hvor de går, men de er ikke i tvil om at skjønnnet skal brukes. En informant sier at «det er klart at vi skal utøve skjønnnet vårt. Det er der balansen skal foregå». Sitatet uttrykker nasjonalparkstyrets holdning til å utøve skjønn basert på egne vurderinger av bruk-og-vern-mandatet de har blitt tildelt og viser at styret ikke er redde for å

teste ut grensene. Nasjonalparkstyret gir uttrykk for at de ønsker å ta de rette avgjørelsene, men når alt er nytt, må man også prøve seg fram.

Når styret utøver skjønn, defineres også hvor langt nasjonalparkstyrets mandat strekker seg. Hvor langt styret kan gå i å forvalte bruk og vern i nasjonalparken, virker ikke å fremstå som helt klart for styret. En informant uttrykker det slik: «Hva skal være tillatt og hva skal ikke være tillatt? Hvilke begrensninger skal vi legge på aktivitet?» Styret føler det er innenfor deres mandat å uttale seg om farger på hytter, mens det blir mer usikkert når det er snakk om tilrettelegging for bruk i nasjonalparken, en sak som i utgangspunktet skal være til gode for parken og besøkende, men som også kan medføre inngrep som går utover verneverdiene. Spørsmålet dreier seg om hvordan styret utøver sitt mandat og hvilke interesser de oppfatter som de viktigste å ivareta.

**Lokale forvaltningsaktører** opplever at styret har et godt grunnlag for å kunne ta beslutninger og at det innenfor disse rammene eksisterer et lite handlingsrom. En informant sier at «de har et oppdrag, og så har de kanskje en vei å gå i forhold til å finne ut hva det handlingsrommet er», og viser til at det er et handlingsrom som må skapes gjennom praksis.

Forvaltningsaktørene ser at nasjonalparkstyret har mulighet til å utøve skjønn og gir uttrykk for at politikerne «kanskje kan ha en litt videre forståelse av hvordan den rammen er» når man tolker om noe er i tråd med verneformålet, eller ikke. En informant oppfatter at nasjonalparkstyret fremmer nasjonalparken og dens interesser, og sier at de «bruker jo nasjonalparken som argument hele tiden».

Tisler-saken viser at styrets handlingsrom og mandat kan oppfattes som uklart i spesielle saker. Saken handler om en dispensasjonssøknad for å bygge en hytte på øyen Tisler inne i Ytre Hvaler nasjonalpark, hvor føringer fra Miljøverndepartementet og vedtak fra Fylkesmannen fra før opprettelsen av nasjonalparken taler for å gi dispensasjon, mens vernet og forskriftene taler imot. Nasjonalparkstyret måtte ta stilling til hvilke føringer de mente veide tyngst og valgte å gi søkeren dispensasjon. Saken omtales av styremedlemmer som problematisk og svært spesiell. Den viser at styremedlemmene har ulike holdninger til sakene som behandles og at holdningene kan påvirke sakens utfall. En informant sier at:

«det er jo ingen tvil om at nonen har mer liberal holdning en andre».

For å begrunne sitt valg uttaler en at «Tisler-saken var allerede vedtatt av overordnet myndighet», og at «styret hadde ikke noe å si», mens andre mener verneforskriften veier tyngre enn vedtak fattet av

Fylkesmannen og Miljøverndepartementet før vernet, og ser på avgjørelsen og virkningene av den som problematisk. Saken viser at styret oppfatter at de har myndighet og handlingsrom til å vurdere saken og treffe et selvstendig vedtak. Dette beskrives av en uttalelse fra et styremedlem:

«for det var jo to sider av denne saken. Den ene siden av styret ønsket å si nei, og den andre delen av styret ønsket å si ja. Begge utfallene ville jo vært forsvarlig. Så sånn sett, så oppfatter jeg at vår oppgave er å belyse de tingene. Ikke nødvendigvis bare gå rett på verneforskriften, for da kunne du administrert nasjonalparken».

## 7.2 Forventninger til lokal forvaltningsmodell

Det finnes ulike forventninger til den lokale forvaltningsmodellen blant medlemmene av nasjonalparkstyret, men man kan se at alle har et overordnet fokus på vernet og i tillegg et fokus på samspillet mellom aktører i forvaltningen. Et medlem av nasjonalparkstyret ser ikke at introduksjon av den lokale modellen vil føre til noen endringer i fokus på vernet og forvaltningen av nasjonalparken, og peker på at det er for tidlig å kunne si noe sikkert om hva en lokal forvaltningsmodell vil medføre. Et annet medlem av nasjonalparkstyret forventer at modellen i første omgang vil bidra til vernet av nasjonalparken, og mener andre interesser knyttet til utvikling av området må utvikles over tid. Et annet styremedlem mener delegering av myndighet til et lokalt nivå vil skape en bevisstgjøring om vernet og ansvaret det medfører lokalt. Informanten håper modellen vil føre til en balansert forvaltning, der sentrale myndigheter beholder sin rolle som klageinstans og konfliktløsende part. Et annet synspunkt som kom fram, fokuserer på at den lokale forvaltningsmodellen kan føre til et bedre samspill rundt forvaltningen av nasjonalparken hvis man greier å se parken som en del av et større område. Styremedlemmet mener det er viktig med fokus på samspill med lokalpolitikken for å kombinere vern og utvikling.

Blant **forvaltningsaktørene** forventer en informant at lokal forvaltningsmodell og bevisstheten om at de forvalter et nasjonalt ansvar, vil føre til lokalt engasjement og økt kunnskap om verneverdiene, blant annet hos lokale politikere. En informant frykter at nasjonalparkstyret kan komme til å føre en ulik og mer liberal praksis enn kommunen, og at det kan bli vanskelig å holde oversikt over saker som behandles av styret for å sikre likebehandling. En annen forventer at modellen vil føre til en mer liberal praksis i behandling av dispensasjonssaker og sier at:

«så jeg tror nok at i enkeltsaksbehandlingen, så vil man nok kunne se et litt større frislepp enn det man ville ha gjort uten en politisk styring av forvaltningen».

### 7.3 Kan styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom tolkes som en form for co-management (samforvaltning)?

Resultatene som angår co-management er organisert etter Ostroms prinsipper for organisering av områder med fellesgoderessurser (kapittel 2.5), for å danne en god struktur sammen med diskusjonen for tilsvarende tema, som er organisert på samme vis.

#### 1 Klart definerte grenser

**Medlemmer av Ytre Hvaler nasjonalparkstyre** mener det er viktig med en lokal vinkling som motsetning og supplement til ekspertkunnskap. En informant sier at «jeg tror at det er helt grunnleggende at vi er lokale folk». Styremedlemmene mener lokal kunnskap og kjennskap gjør forvaltningsoppgaven lettere ved at de befinner seg nærmere brukerne og «kan bygge respekt for nasjonalparken», se tilpasningsmuligheter lettere og kan bidra til lokal forståelse. Et medlem av nasjonalparkstyret mener at tillit til medlemmene av nasjonalparkstyret fører til at deres beslutninger lettere blir akseptert. En annen sier at «det er lettere for oss, å både argumentere for at vi av og til må være veldig restriktive og andre ganger at vi kan åpne litt opp» i motsetning til en annen type styre, som man ser for seg kunne fått større problemer med forvaltningsoppgaven.

En representant for **lokal forvaltning** fremhever tydelige rammer og fokus på vern som viktige grunner til at modellen ser ut til å fungere bra. Mens en annen fremhever at det er for tidlig å si hvordan den fungerer, men oppfatter det som at medlemmene i styret har fått en økt forståelse for vernet og verdiene i nasjonalparken, og mener denne forståelsen etter hvert vil spre seg lokalt. Lokale forvaltningsaktører oppfatter at rammene for nasjonalparkstyret tydelig kommer fram gjennom forvaltningsplan, vedtekter og andre dokumenter som viser styrets ansvar og arbeidsoppgaver. En informant peker også spesielt på at nasjonalparkstyret i tillegg til naturmangfoldsloven, må forholde seg til andre lovverk som også gjelder i nasjonalparken. Lokale forvaltningsaktører oppfatter at det tar tid å opprette en eierskapsfølelse til nasjonalparken i begge kommunene. Informanter mener at hvordan administrasjon i kommune og politikere ser på nasjonalparkens randsoner, har mye å si for utviklingen av disse områdene.

Nasjonalparkforvalteren framstilles av **medlemmene i nasjonalparkstyret** som en som bringer fagkompetanse inn i styret og «veier ting opp mot hverandre, argumenter, viser til lovverket og lager gode saksframlegg. De er med på å gjøre oppgaven både tydeligere og gjøre det lettere å ta avgjørelser». Medlemmene viser til forvalterens kontakt med Direktoratet for naturforvaltning, Fylkesmannens miljøvernnavdeling, SNO og brukere av nasjonalparken, og ser på forvalteren som en viktig kilde til kunnskap og innsikt om saker. En informant understreker styrets tillit til nasjonalparkforvalteren ved å si at «jeg tror styret skal forholde seg til forvalterens vurderinger i

forhold til hvilke saker som er viktigst». Forvalteren oppleves som en person med stor påvirkning på styret, men en informant presiserer at «det er opp til oss» å velge om rådene skal tas til følge.

**Lokale forvaltningsaktører** ser på nasjonalparkforvalter som en sekretær for nasjonalparkstyret med faglig integritet, som på sett og vis er en del av styret. Informantene mener forvalters saksforberedelser legger viktige føringer for styret ved å klargjøre deres rolle og handlingsrom i forhold til forvaltningsplanen. Muligheten til å få råd og støtte fra andre fagmiljø sees på som sentral i dette arbeidet, og man mener det er viktig at nasjonalparkforvalteren ikke står alene i dette arbeidet. Forvaltningsaktørene peker på at forvalteren må ta hensyn til mange interesser i saksforberedelsene og mener det er viktig med kontakt med alle relevante aktører fra Direktoratet for Naturforvaltning og kommunen, til lokale aktører. Derfor mener de det er viktig at nasjonalparkforvalteren er en person som tar initiativ og fokuserer på samarbeid. Forholdet mellom nasjonalparkstyret og nasjonalparkforvalteren beskrives som godt og en sier at «jeg syntes de har hatt en god tiltro til sin forvalter og så lenge de har den erkjennelsen og respekten for hverandre, så fungerer det der bra».

## 2 Regler basert på lokale forhold

I **nasjonalparkstyret** er det ulike meninger om i hvilken grad lokal forvaltningsmodell fører til økt grad av medvirkning og lokal kunnskap i forvaltningen. Flere informanter fremmer at prosessen bak forvaltningsplanen, befaringer der man hører på argumentene til dem saken angår, og modellen i seg selv, fører til økt medvirkning og mer lokal kunnskap. Men samtidig mener et styremedlem at «det er nok noe tidlig å vurdere om vi oppfyller de intensjonene enda» og skiller mellom det å oppfatte at modellens intensjon skal føre til disse målene og om praksis i Ytre Hvaler nasjonalpark viser at det faktisk skjer. En informant beskriver hvordan nasjonalparkstyret kan fremme medvirkning og lokal kunnskap slik:

«det er klart at et lokalt forvaltningsstyre vil i større grad ta hensyn til den bruken som har vært, for den kjenner man, og hvilken bruk man skal få hvis man gjør noen endringer».

Forvaltningsplanen framstilles også som viktig for medvirkning og beskrives som et dokument de kan se til om de er i tvil i en sak og framhever at det er viktig at de holder seg til den, siden den er basert på en medvirkningsprosess.

Blant **lokale forvaltningsaktører** oppfatter man generelt at lokal kunnskap gjennom forvaltningsplanen, som er basert på lokal kunnskap, i «stor grad danner grunnlag for beslutningene». Men det påpekes også at graden av lokal kunnskap i vedtakene kan påvirkes av

hvilken type politikere som sitter i styret og framhever dermed hvor personavhengig modellen kan være. I seg selv framheves medvirkning og lokal kunnskap som viktig, og man mener at involvering av de lokale kan skape mer eierskap til nasjonalparken og en større forståelse for vernet. Medvirkning nevnes også som en nødvendighet for styrets legitimitet, og en informant mener at «ellers så ville man risikere at forvaltningsstyret jobbet veldig godt, men ikke hadde troverdighet».

### **3 Deltagelse: de som omfattes av regelverket, kan være med å endre reglene**

Informantene i nasjonalparkstyret mener den lokale modellen skiller seg fra den tradisjonelle ved at de som tar avgjørelsene, er nærmere området og de det angår. Dette er noe som både fører til en bedre forståelse av sakene og som en informant sier, «bedre kommunikasjon med de berørte. Vi kjenner de jo». Styremedlemmene ser ikke at lokal forvaltningsmodell og medvirkning vil dempe konfliktnivå. Et medlem påpeker at nærhet til saker og de det gjelder faktisk kan øke konfliktnivået og være ansvarliggjørende for styret, og oppfatter dette som greit. Styremedlemmene mener generelt at modellen ikke har ført til en mer liberal praksis, men en informant sier likevel at det kan praktiseres «noe mer liberalt enn når det ble forvaltet sentralt».

**Lokale forvaltningsaktører** mener et lokalt nasjonalparkstyre er viktig for lokal forankring av vernet og for å skape eierskapsfølelse. Styret sees på som et middel for å skape det og kan bidra til å styrke forvaltningen gjennom bruk av lokal kunnskap. Modellen blir oppfattet som noe personavhengig med politikere som skiftes ut for hver valgperiode, og informanter forteller at det har knyttet seg både spenning og skepsis til hvordan modellen ville fungere i praksis, men at de hittil har opplevd nasjonalparkstyrets virksomhet som positiv.

Delegering av forvaltningsmyndigheten til et lokalt styre skaper ifølge **lokale forvaltningsaktører** kortere avstand mellom beslutningstaker og dem det angår og skaper en mer direkte ansvarliggjøring av beslutningstakerne. En informant uttaler at «de som er lokale politikere i mye større grad må forsvare sin beslutning og sin holdning på butikken. Og da må de forankre i intensjoner og sunt folkevett mere enn liksom akkurat *den* paragrafen der». Informantene mener lokal forvaltningsmodell medfører andre beslutninger enn man ville hatt med en tradisjonell modell, og én peker på at i forhold til bruk «så vil tilpasningene komme forttere og være mer effektive på grunn av den lokale modellen, enn det ville vært om alle beslutningens skulle tas i Moss». Det blir sett på som en fordel at man lokalt kan ta hensyn til flere interesser, enn ved en avgjørelse fattet sentralt.

Medlemmer av **nasjonalparkstyret** oppfatter alle som befinner seg i nasjonalparken og benytter seg

av den, som parter de må forholde seg til i forvaltningen. Informantene syntes det blir unaturlig å skulle framheve noen brukergrupper de har et spesielt ansvar for og fremhever heller at «vi må jo se på alle disse brukergruppene som likestilte». Styremedlemmene forholder seg til mandatet med å forvalte verneverdiene, og et medlem utdyper forholdet til brukerne ved å peke på at også brukerne har et ansvar for området og at dialog er viktig for å få fram denne forståelsen.

Blant **lokale forvaltningsaktører** er inntrykket at styret må forholde seg til mange brukergrupper og at det er de som henvender seg til styret som får størst oppmerksomhet. En informant fremmer behovet for en formalisering av kontakten, slik at styret kan ha fokus på flere brukere. Brukergrupper som lokale næringsaktører, turistforeningen, kitere og kajakkpadlere er eksempler på grupper informantene mener styret må få til langsiktige avtaler med om bruk av nasjonalparken.

#### **4 Overvåkning**

SNO framstilles av et medlem i nasjonalparkstyret som: «vår forlengede arm ut i naturen til enhver tid» og en veldig viktig samarbeidspartner for styret i det å samle inn informasjon og å skape forståelse for vernet. En informant mener at deres rolle kan være med på å skape mindre konflikt knyttet til nasjonalparken. Medlemmer av nasjonalparkstyret opplever at forvaltningsarbeidet byr på utfordringer, og en informant peker på politiet, skjærgårdstjenesten og Statens Naturoppsyn, som bidragsytere til oppsyn og den praktiske delen av forvaltningen.

#### **5 Tilpasset straff**

Det var ingen informanter som kom innom tema tilpasset straff, og dokumentanalysen viser at tilpasset straff ikke er en del av lokal forvaltningsmodell.

#### **6 Mekanismer og arenaer for konfliktløsning**

En formalisering av kontakt mellom nasjonalparkstyret, kommune og brukergrupper sees på som nødvendig for å kunne håndtere saker før det oppstår konflikt. Informantene peker på referering fra nasjonalparkstyrets møter til kommunen som et forbedringspunkt, slik at de kan vite hva styret har vedtatt og hva de har å forholde seg til.

En informant i **lokal forvaltning** understreker betydningen lokale foreninger, interesseorganisasjoner, hele den offentlige forvaltningen og det svenske forvaltningssystemet som viktige støttespillere og dialogpartnere for nasjonalparkstyret. Informanten mener det er viktig å få etablert et formelt samarbeid med kommunen gjennom et administrativt utvalg.

#### **7 Rettigheter til selv å organisere den lokale forvaltninger, anerkjent av sentrale myndigheter**

Ingen informanter uttalte seg om rett til selv å organisere egen forvaltning og dokumentanalysen

viser at den lokale forvaltningsmodellen ikke legger opp til en slik løsning.

#### **7.4 Styrets rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv i nasjonalparken**

**Nasjonalparkstyret** ser turisme som ønskelig og mener at det er naturlig å se på mulighetene for å utvikle naturbasert reiseliv i nasjonalparken. De oppfatter sin rolle som en samarbeidspartner og dialogpartner for dem som ønsker å bruke området. Styret mener de kan bidra med informasjon om nasjonalparken og om hvilken bruk som er tillatt, for slik å sette grenser for hvor langt man kan gå. En informant ser styrets rolle slik:

«Styrets første oppgave er å stabilisere vernet, turisme kommer i andre rekke».

Nasjonalparkstyret ser det som sin oppgave å legge til rette for at Ytre Hvaler nasjonalpark kan oppleves, gjennom å videreutvikle systemer for skilting, søppel og liknende tilrettelegging. Det er en felles oppfatning blant styremedlemmene at «nasjonalparken skal brukes, men den skal brukes med omhu». I styret eksisterer ulike holdninger til næringsaktivitet i nasjonalparken, fra svært skeptisk til svært positiv, der en informant mener at finansieringen av «nasjonalparkforvaltningen kan bli selvbærende basert på besøk».

Styremedlemmene gir uttrykk for at det trengs en avklaring av hvilke områder som kan tilrettelegges og hvilke områder som skal skjermes, og ser på dette som en problematisk del av deres rolle. Problemstillinger knyttet til bruk og vern framstår som vanskelige, men styret opplever det samtidig som deres oppgave å diskutere dem og ha en mening om dem.

**Lokale forvaltningsaktører** oppfatter at nasjonalparkstyret ønsker større «fokus på muligheten for bruk og reiseliv», men framhever at «det er ikke tenkt mye rundt det». For aktørene framstår det som naturlig at nasjonalparkstyret har en rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv, siden de tar stilling til hva som skal være tillatt i nasjonalparken og bidrar til tilrettelegging, og dermed avgjør hvilket press verneverdiene vil bli utsatt for. En informant påpeker nasjonalparkstyrets koordinerende rolle og mener at det bør være en av bidragsyterne til utvikling i nasjonalparken.

Informantene beskriver flere områder de mener kan forbedres innen nasjonalparkstyrets mandat. Forvaltningsaktørene mener kommunens retningslinjer og forvaltningsplanen virker diffuse med hensyn til bruk og naturbasert reiseliv, og savner en konkret plan for en slik utvikling. De opplever et press på nasjonalparken, der bruken som allerede er der, utgjør en utfordring og det uttrykkes et behov for å definere hva som er akseptable grenser for ulike aktiviteter. Informantene ønsker en

bruk i balanse med verneformålet, og gir uttrykk for en mangel på retningslinjer og hensyn i forhold til bruk. En informant sier at:

«i praksis så har bruken mer behov for hensyn og oppmerksomhet hos forvaltningsorganet enn det vernet har».

Tilrettelegging for- og kanalisering av besøkende fremmes som ønskelig for å skjerme viktige områder, for eksempel med en kyststi. Man oppfatter at grensene for akseptabel aktivitet må defineres for å kunne forvalte bruk-og-vern-dimensjonen og for å hindre konflikt mellom ulike former for bruk. Det framheves at Ytre Hvaler har særegne utfordringer i forhold til båttrafikk, fiskerinæringen og annen bruk. Forskjellene blir klare i forhold til nasjonalparkene i fjellet og begrepet *enkelt og tradisjonelt friluftsliv*, som man føler er tilpasset bruken der.

«Vi er veldig forskjellig fra mange andre nasjonalparker, for det er så vanvittig mye større trykk og aktivitet i nasjonalparken hos oss enn det er andre steder».

## **Øvrige resultater fra analyse av protokoller og observasjon**

### **Analyse av nasjonalparkstyrets protokoller**

Analyse av Protokoller fra Nasjonalparkstyrets styremøter og arbeidsutvalgsmøter i tidsperioden fra 26.01.2011, til 20.01.2012 viser at alle sakene som ble behandlet i denne perioden dreide seg om menneskelig aktivitet i nasjonalparken. Mange av dem var ønsker om kjøretillatelse, eller et ønske om å endre på en hytte, og svært få saker omhandler verneverdiene direkte. Noen av tilføyningene dreier seg om forslag til hvordan en sak kan løses, og noen omhandler utforming av hytter og deres visuelle uttrykk. I tilfeller hvor det blir gitt dispensasjon hjemles også disse i verneforskriften. Mitt inntrykk er at de blir gjort av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser og ikke går ut over verneverdiene.

### **Observasjon av møte**

Nasjonalparkforvalterens forarbeid framstår som svært viktig for at man kan få diskutert sakene godt i styret og forvalterrollen framstår som en rolle med mulighet for å påvirke styret.

Nasjonalparkforvalter kan igjen påvirkes av andre aktører som offentlig forvaltning og private aktører. Når styret behandler saker knyttet til endring av hytter, ser de bygget i forhold til omgivelsene og naturverdiene. Forarbeider med bilder av hytten i landskap kommer godt med og beskrives som viktige. De er opptatt av at de ikke er byggesaksbehandlere og i diskusjoner blir det noen ganger litt problematisk ikke å blande byggesak og naturvern. Sakene diskuteres åpent og meninger, og uenigheter, kommer fram. Styret oppfatter at de må forholde seg til hvilke signaler avgjørelsene sender og hvilket inntrykk dette gir allmennheten. Det framstår som viktig å etablere

kontakt med andre aktører relatert til nasjonalparken og styrets forvaltningsoppgaver og det virker som at arbeidsformer fremdeles er under utarbeiding.

### **Observasjon av befaring**

Befaringen tok form av et uformelt møte mellom nasjonalparkforvalter, to medlemmer av styret og huseier, med arkitekt. Møtet ble en dialog der eier la fram hva han ønsket å gjøre, før nasjonalparkforvalter informerte om hva som er lov og hvilke formelle søknader som må fylles ut. Befaringen ga en grei avklaring av intensjoner og rammer for begge parter og sparte trolig begge parter for mange brev. Det framkom ny og nyttig informasjon for styret og forvalter under befaringen. Det var god kontakt mellom alle partene under befaringen.

## 8.0 Diskusjon

De ulike problemstillingene tar sikte på å belyse ulike sider ved den lokale forvaltningsmodellen og diskusjon av en problemstilling kan gi innsikt som belyser diskusjonen av en annen problemstilling. Det blir derfor naturlig å diskutere den ene underproblemstillingen før hovedproblemstillingen. Resten av diskusjonskapittelet vil følge problemstillingene slik de ble presentert i kapittel 1.2.

### 8.1 Forventninger til den lokale forvaltningsmodellen

Resultatene viser at det blant medlemmene av nasjonalparkstyret er varierte forventninger til lokal forvaltningsmodell, men synet om at modellen vil føre til vern, synes å gå igjen. Det framgår av intervjuene at informantene mener at lokal forvaltningsmodell i seg selv vil bidra til å sikre vernet. En annen mulig forklaring er at man har lite erfaring fra den tradisjonelle forvaltningsmodellen, og at man derfor assosierer vern med den lokale forvaltningsmodellen. Forventninger om en velfungerende forvaltning går også igjen. Et styremedlem forventer at modellen vil medføre endringer i lokale holdninger med økt bevissthet knyttet til vernet og ansvaret det medfører lokalt.

Når styremedlemmene uttrykker forventninger om vern, ansvarliggjøring og en velfungerende forvaltning, gir de uttrykk for forventninger man regner med å finne hos nasjonale og forvaltningsaktører, i administrasjon og forvaltning (figur 5). Forventningene fremmer verneinteresser og storsamfunnets interesser og reflekterer i liten grad brukerinteresser, eller lokalpolitiske saker. Det er en mulighet for at informantene har forstått spørsmålet som hva de *ønsker* modellen vil føre til, men her ville man også kunne forvente svar basert på samfunnsinteressene de representerer.

Oppfatningene kan komme av at Ytre Hvaler er et område under sterkt press, med stor båttrafikk og et kulturlandskap som står i fare for å gro igjen, og at styrerepresentantene derfor uttrykker et genuint ønske om å verne områdene, for slik å verne om Ytre Hvaler som helhet. Det at størsteparten av verneområdet og verneverdiene ligger i sjøen, gjør muligens at vernet berører færre lokale næringsinteresser enn det ville ha gjort i et fjellområde. Den viktige fiskerinæringen på Hvaler opplever begrensninger, men man kan fremdeles fiske i store deler av nasjonalparken. Hvaler kommune har en stor tetthet av hytter, og mange pendler til arbeid andre steder. En mulighet er at lokale interesser også knytter seg til interesser som hytteeierne og pendlernes. Derfor kan det hende at min antagelse om at lokale interesser er sterkt knyttet til bruk, basert på konfliktdimensjonene *bruk og vern, storsamfunn og lokalsamfunn*, ikke helt passer til å beskrive forholdene i Ytre Hvaler nasjonalpark.

Det at Hvaler er et ettertraktet område for bygging av bolighus og hytter, skaper et stort press på arealene og mye tyder på at lokale interesser derfor også knytter seg til vern. En undersøkelse utført

av Norsk institutt for by- og regionforskning (Falleth et al. 2003), indikerer at vern framstår som et nyttig virkemiddel for å bevare verdier i områder med høyt utbyggingspress, og at vern som virkemiddel framstår som ønsket av lokale interesser i slike tilfeller. En liknende forklaring virker sannsynlig for Ytre Hvaler, der man kan ha forventninger om at nasjonalparkstatus vil fungere som et sterkt virkemiddel for å ta vare på verneverdiene og for å hindre uønsket utbygging i deler av Hvaler.

Det er også mulig at de lokale interessene knytter seg til bruk, men at bruk over tid har endret seg og at interessene dermed ikke representerer primærnæringer i like stor grad, men heller mildere bruk knytter til fritidsaktiviteter og rekreasjon. Dette er interesser som ikke kommer på kant med vernet i samme grad, men som likevel vil innebære utfordringer for nasjonalparkstyret, i form av bruks- og interessekonflikter som må håndteres.

De lokale forvaltningsaktørene stiller seg noe mer skeptiske til den lokale forvaltningsmodellen, og representanter fra kommunal forvaltning og nasjonalparksenteret forventer en noe mer liberal praksis, ettersom politikere sitter i styret. Slik jeg oppfatter det, avspeiler dette synet styremedlemmenes bakgrunn som politikere. I institusjonell teori fremmes et perspektiv om at personers verdier, normer og virkelighetsoppfatning virker inn på organisasjoners adferd (Christensen et al. 2002). Det er mulig at informantene har et liknende syn på styremedlemmenes rolle, og forventer at de politisk valgte representantene kan komme til å representere politiske interesser og vektlegge bruk-dimensjonen. Alle informantene fra lokal forvaltning gir uttrykk for at vern er ønskelig, og en liberal praksis ses ikke nødvendigvis på som positivt.

Nasjonalparkforvalter forventer at modellen vil øke bevisstheten om at verneansvaret er på nasjonalt nivå, og at dette over tid vil øke kunnskapsnivå og engasjement blant lokale politikere. Her uttrykkes en forventning om at modellen vil bidra til en bedre forståelse for vernet og slik vil kunne gi en lokal forankring av vernet.

Forventningene fra lokalt nivå til lokal forvaltningsmodell er en del av strukturen rundt nasjonalparkstyret, og er en av mange faktorer som er med på å forme deres rolle og handlinger (Hernes & Hestmann 2002). Forventninger fra både nasjonalparkstyret og lokale forvaltningsaktører virker samstemte rundt vern, og virker å stemme overens med storsamfunnets interesser. Grunnet det store presset på arealene i Hvaler, virker det som at lokale interesser også knytter seg til vern. De lokale forholdene gjør at konfliktdimensjonene bruk-og-vern, storsamfunn og lokalsamfunn ikke helt passer til å beskrive forholdene i Ytre Hvaler. Når resultatene ikke avdekker ulike forventninger til den lokale forvaltningsmodellen, er det heller ikke mulig å se at nasjonalparkstyret befinner seg i en rollekonflikt i denne tidlige fasen av styrets virke.

## 8.2 Ytre Hvaler Nasjonalparkstyres mandat og handlingsrom

Diskusjonen om hvordan lokale forvaltningsaktører oppfatter nasjonalparkstyrets mandat og handlingsrom vil basere seg på definisjonen som ble gitt av begrepene i oppgavens innledning (kapittel 1.3), der mandatet beskriver de handlinger styret formelt har lov til å utføre, mens handlingsrommet handler om graden av frihet nasjonalparkstyret har til å utøve sitt mandat. Siden mandatet framstår som et av flere forklarende momenter for handlingsrommet, starter diskusjonen med å se på nasjonalparkstyrets mandat.

Nasjonalparkstyrets unge alder går igjen som forklaring når styremedlemmer omtaler styret de sitter i. Et av styremedlemmene mener at styret trenger mer erfaring for å få et godt og helhetlig bilde av styrets mandat, og at mandatet kan oppfattes som uklart i spesielle saker eller i forhold til andre aktører. I relasjon til styrets vedtekter og forvaltningsplan oppfattes mandatet som klart og lett å beskrive, noe som kan komme av at vedtekter og nasjonalparkforvalter formidler klare retningslinjer til nasjonalparkstyret.

Rapporten *Lokal forvaltning av store verneområder* konkluderer med at krav og retningslinjer til den formelle forvaltningen hovedsakelig har blitt overholdt i prøveprosjekt med lokal forvaltning, men viser også en liberal forståelse for, og håndheving av, verneforskriftene som tøyer grensene for mandatet de har blitt tildelt (Falleth & Hovik 2008). Analysen av protokoller fra Ytre Hvaler nasjonalparkstyres møter viser at krav og retningslinjer i lokal forvaltningsmodell har blitt overholdt, og at det bare er i Tisler-saken (kapittel XX) at et vedtak muligens har blitt fattet utenfor styrets mandat. Avgjørelser viser en oppfatning i styret om at det er innenfor deres mandat å ta selvstendige avgjørelser basert på diskusjoner i styret, noe som reflekteres i resultatene fra intervjuene.

Tisler-saken viser også at styret i spesielle saker kan påvirkes av medlemmenes ulike oppfatninger av styrets mandat. Den svært spesielle saken delte nasjonalparkstyret i en liberal del, og en mer konservativ del, basert på medlemmenes personlige oppfatning av mandatet. Det finnes flere mulige årsaker til de ulike oppfatningene av styrets mandat. Én tilnærming innen institusjonell teori ville ha forklart ulikhetene med medlemmenes personlige virkelighetsoppfatninger, holdninger og verdier (Christensen et al. 2002). Mens en forklaring basert på organisasjonsteori, kunne ha pekt på organiseringsformen som et kollegialt organ, der deltakernes handlinger også påvirkes av den institusjonen de har sin hovedtilknytning til (Christensen et al. 2002). Ellinor Ostrom (1990) viser mer generelt til betydningen av sosiale institusjoner og regler som betydningsfulle for forvaltning av naturressurser. Hver forklaring peker på mulige årsaker til at medlemmene hadde en ulik oppfatning av styrets mandat i denne saken. Saken viser at andre samfunnsinteresser enn de nasjonale, og de

som representeres gjennom forvaltning og administrasjon, påvirker styrets oppfatning av sitt mandat, og at de i spesielle tilfeller kan påvirke utfallet av en sak.

Et notat fra Direktoratet for naturforvaltning om forsøkene med lokal forvaltningsmodell (2008) viser at oppfatningen av hva som ligger i den delegerte myndigheten har variert mellom de ulike forsøksområdene. Rapporten *Lokal forvaltning av store verneområder - Erfaringer fra fire forsøk* (Falleth & Hovik 2008) viser at lokale tradisjoner for bruk av arealene og lokalt engasjement, har mer å si for hvor vellykkede forsøkene har vært, enn modellene i seg selv. En kan derfor forvente at lokale forhold vil spille inn på styrets oppfatning av mandat og handlingsrom.

Nasjonalparkstyrets protokoller viser at styret i all hovedsak holder seg til verneforskriften og mandatet. Dette bekreftes av intervju med styremedlemmer, intervju med lokale forvaltningsaktører, og observasjon av nasjonalparkstyret under et møte. Flere styremedlemmer peker på betydningen av å holde seg til verneforskriften for ikke å uthule vernets betydning og fremmer dermed en oppfatning av sitt mandat som å sikre vernet og å bygge opp styret og nasjonalparken som institusjon, mens utøvelse av skjønn og andre interesser kommer i annen rekke. Rapporten *Bit for bit, utbygging i kystsonen* (Stokke et al. 2009) peker på Hvaler som et område under sterkt press og med manglende styringsredskaper for å møte forvaltningsutfordringene på en helhetlig måte. Dette kan skape et behov, og ønske, lokalt om å bevare verdiene på Hvaler, og det er mulig at nasjonalparkstyret ser på vernet og nasjonalparkstyrets mandat som et middel for å håndtere det sterke presset på Hvalers kystsonen.

Godafoss-ulykken belyser hvordan styrets mandat i noen tilfeller kan framstå som uklart i forhold til andre aktørers ansvarsområde. Saken dreier seg om et lasteskip som gikk på grunn i nasjonalparken, noe som medførte oljeutslipp. Nasjonalparkstyret oppfatter det som innenfor sitt mandat å uttale seg i slike saker for å fremme vernet og fremme behovet for en bedre beredskap langs kysten, men det framstår som usikkert hvilken myndighet mandatet gir. Det knytter seg med andre ord usikkerhet til i hvilken grad andre instanser er forpliktet til å følge opp styrets uttalelser, og dermed også til styrets rolle og mandat. I tilfeller hvor styremedlemmene er usikre på om en avgjørelse vil føre til konflikt med andre aktører, og mandatet framstår som uklart, virker det som at styret søker å unngå konflikt og holder seg til retningslinjene.

Når det gjelder hva styret formelt oppfatter at de har lov til å gjøre, holder styret seg til arbeidsoppgaver tildelt gjennom vedtekter og forskrift. Styrets unge alder, behovet for å opparbeide seg kunnskap og å bli kjent med hvor mandatets grenser går, samt et ønske om sikre vernet og området fra ytre press, synes altså å medvirke til at styret i stor grad har holdt seg til retningslinjer og nasjonalparkforvalterens forslag til vedtak i sin forvaltningspraksis. Tisler-saken er veldig spesiell og

kan ikke sees på som representativ for styrets virksomhet, men viser at andre interesser enn de som ligger i forvaltningsmodellen, kan spille inn på nasjonalparkstyrets avgjørelser.

Resultatene viser at medlemmene av nasjonalparkstyret enes i en oppfatning om at styret har et handlingsrom basert på retningslinjene, og at deres mandat gir dem mulighet til å treffe selvstendige avgjørelser basert på diskusjoner i styret. Hvor stort dette handlingsrommet er, virker det imidlertid å være mindre enighet om. Det at styret ikke har virket over lang tid, kommer i resultatene igjen opp som en forklaring på hvorfor oppfatningen av styrets handlingsrom varierer.

Resultatene viser at styremedlemmene oppfatter seg selv som representanter for styrets interesser, og ikke interessene til den kommunen eller fylkeskommunen de til vanlig representerer. På tross av at verneformålets fokus på bevaring av naturverdiene formidles klart gjennom verneforskrift og forvaltningsplan, kan man forvente at delegering av forvaltningsmyndighet, og utnevning av lokalpolitikere til nasjonalparkstyret, i seg selv vil skape signaler om at lokale interesser i større grad vil bli hensyntatt gjennom den nye modellen. Diskusjonen av forventningene til lokal forvaltningsmodell viser imidlertid at styret og de lokale forvaltningsaktørene ikke fremmer slike synspunkt, og resultatene viser at medlemmene i nasjonalparkstyret heller avpolitiserer sin rolle. Dette stemmer overens med nasjonalparkstyrets protokoller, som viser at de holder seg innenfor et relativt lite handlingsrom i sine avgjørelser og i all hovedsak ikke kommer på kant med verneforskriften. Samtidig viser resultatene at styret ikke oppfatter seg som en administrasjon, men som et styre med egne meninger og mandat til å fatte selvstendige avgjørelser. Her framstår det som at styret opplever at de har et større handlingsrom enn det de praktiserer. En mulig grunn til dette er at styret enda ikke fått innsigelse mot ett av sine vedtak, eller har opplevd saker der styrets myndighet har blitt overprøvd av andre aktører i den offentlige forvaltningen. En mangel på opplevde begrensninger i nasjonalparkstyrets handlingsrom, kan være medvirkende til at styret muligens oppfatter at de har et større handlingsrom enn styrets vedtekter og verneforskriften tillater.

Hvordan styret oppfatter sitt mandat, påvirker hvordan de oppfatter sitt handlingsrom. Det at forvaltningsplanen styret arbeider etter ikke er endelig vedtatt, skaper noe usikkerhet rundt styrets mandat og legger noen begrensninger for styrets handlingsrom i og med at de ikke vil etablere en forvaltningspraksis som i for stor grad baserer seg på denne. Forvaltningsplanen legger blant annet føringer for styrets utøvelse av skjønn, og evalueringer av forsøk med lokal forvaltningsmodell viser at utydelige retningslinjer har blitt brukt til å skape større handlingsrom lokalt (Falleth & Hovik 2008). I Ytre Hvaler nasjonalparkstyre påpekes imidlertid mangelen på vedtatt forvaltningsplan som et problem. Dette kan tolkes som at de oppfatter den lokale forvaltningsmodellen som et

styringsredskap for å håndtere presset mot arealene på Hvaler, og for å etablere seg som en institusjon som blir respektert av andre forvaltningsaktører i et område med mange interesser. Derfor er det mulig at det oppfattes som viktigere å få klargjort og etablert det handlingsrommet som er der, framfor å utnytte eventuelle uklarheter for å skape et større handlingsrom.

I følge medlemmer av nasjonalparkstyret skal verken lokale eller politiske interesser danne grunnlag for vedtak i styret, mens forvaltningsaktører utenfor styret i større grad mener at politikerne på et tidspunkt vil komme til å inkludere slike interesser i sine avgjørelser. Styremedlemmenes holdninger er overens om at de skal holde seg til verneforskriften, mens informantene som ikke er medlem av styret, trolig kan tillate seg å mene mer om politikernes rolle i styret. Tisler-saken viser at styremedlemmenes oppfatning av styret som et selvstendig organ kan danne grunnlag for at vedtak baseres på andre interesser enn dem som er nedfelt i vedtektene og at medlemmenes rolle som politikere får betydning for utfall av vedtak.

### **8.3 Kan styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom tolkes som en form for co-management (samforvaltning)?**

For å diskutere om styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom kan tolkes som en form for co-management, blir diskusjonen delt opp i mindre deler. Der hver del tar for seg ett av Ostroms prinsipper for organisering av områder med fellesgoderessurser (kapittel 2.5), og ser dette opp mot styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom.

**1)** Det første prinsippet forfekter at det området hvor fellesgoderessursen befinner seg, må ha klart definerte grenser, og det må være klart hvem som kan bruke ressursene der og hvordan de skal brukes. De fysiske grensene for Ytre Hvaler nasjonalpark er helt klare, mens allemannsretten gjør bruken av fellesgodene åpne for alle. Medlemmer i nasjonalparkstyret ser saker som angår tilrettelegging for bruk som problematiske og oppfatter retningslinjene de har å forholde seg til som noe diffuse. Nasjonalparkstyret oppfatter at de har mandat til å forvalte bruk-og-vern dimensjonen i nasjonalparken, men at det ikke ligger i deres mandat å ekskludere noen fra bruk av fellesgodene.

**2)** Det andre prinsippet for forvaltning av fellesgoderessurser sier at regler for utnyttelse av ressurser skal være basert på lokale forhold, og skal sikre en forutsigbar forvaltning. Medlemmer av nasjonalparkstyret vurderer medvirkningsprosessen i utarbeidelsen av forvaltningsplanen, der mange interesser kommer til orde, som god, og flere medlemmer fremholder at lokale interesser sikres i deres vedtak gjennom forvaltningsplanen. Et styremedlem er også opptatt av hvilke signaler deres vedtak sender ut blant brukerne, og mener det derfor er viktig med en lik og forutsigbar forvaltning. Analysen av nasjonalparkstyrets protokoller viste at ved behandling av høringsinnspill i styret ble det forsøkt å ta hensyn til disse brukerinteressene, samtidig med at man holdt seg til retningslinjene.

Dette kan tyde på at styret oppfatter sitt mandat som også å ta hensyn til lokale forhold, men innenfor rammene for styrets virksomhet.

**3)** Som et tredje punkt på Ostroms liste med prinsipper står at de som omfattes av regelverket, kan være med å endre reglene. Også her må medvirkningsprosessen til forvaltningsplanen nevnes som det viktigste punktet, men en må også huske at den lokale forvaltningsmodellen er i seg selv utformet sentralt, og høringsuttalelsene vil trolig derfor ikke føre til prinsipielle endringer i nasjonalparkforvaltningens regelverk. Det er ulike meninger i nasjonalparkstyret om modellen fører til mer lokal medvirkning, men én informant gir uttrykk for at de selv som lokale representanter kan bidra til lokal medvirkning gjennom kjennskap til lokale forhold. Styret oppfatter det som en viktig del av sitt mandat å vurdere lokal kunnskap i avgjørelsene sine, men det oppfattes ikke at det kreves at lokale hensyn legges til grunn for styrets vedtak.

**4)** Punkt nummer fire på Ostroms liste sier at ressursen som utgjør et fellesgode må overvåkes, slik at avgjørelser som angår området kan baseres på kunnskap om effekten av tidligere tiltak og handlinger. En slik tilnærming til bruk av kunnskap minner om adaptiv forvaltning (kapittel 2.4), og en bestemt metodikk som ble lagt til grunn for de marine delene av Ytre Hvalers forvaltningsplan (kapittel 5.5.3). I en kronikk på nettstedet forskning.no (Olsen et al. 2011) gir forskere fra Havforskningsinstituttet uttrykk for at forvaltningsplanen for Ytre Hvaler som nå er til høring, ikke bruker adaptiv forvaltning og mener adaptiv forvaltning kan egne seg som metodikk for gjennomføring av konkrete bevaringstiltak. Den lokale forvaltningsmodellen legger ikke opp til at styret skal ha en rolle i selve overvåkingen, men det er like fullt styrets rolle å ta avgjørelser basert på denne kunnskapen, og de er slik avhengige av kunnskap for å kunne utføre sitt arbeid. Rapporten evaluering av *Lokal forvaltning av store verneområder* (Falleth & Hovik 2008) peker på mangelfulle tiltak for skjøtsel og innhenting av informasjon om naturtilstanden i forsøkene med lokal forvaltningsmodell, og peker på manglende kompetanse og kapasitet i forvaltningen. Den nye forvaltningsmodellen tar sikte på å forbedre disse punktene, og dette er et felt som for tiden er under utvikling.

**5)** Punkt fem fremholder at straffereaksjoner bør tilpasses hvor grovt bruddet på felles reglene er. Prinsippet om tilpasset straff er ment som en måte for forvaltningen og de sosiale omgivelsene å kunne tilpasse seg endringer og lære av dem (Kofinas et al. 2009). For Ytre Hvaler nasjonalpark gjelder det samme lovverket som for andre nasjonalparker i Norge, og ingen av informantene har gitt uttrykk for et ønske om tilpasset straff i nasjonalparken.

**6)** Ostroms sjettede prinsipp for organisering av områder med fellesgoderessurser viser til at det må eksistere mekanismer og arenaer for konfliktløsning. Når nasjonalparken nå arbeider etter en ikke

vedtatt forvaltningsplan, og hverken administrativt kontaktutvalg eller rådgivende utvalg har blitt etablert, er det vanskelig å se at disse mekanismene er tilgjengelige. Protokollene viser at nasjonalparkstyret har tatt initiativ til opprettelse av administrativt kontaktutvalg med kommunene og faglig rådgivende utvalg, men at det ennå ikke har blitt virkeliggjort. Både for nasjonalparkstyret og lokale forvaltningsaktører framstår opprettelsen av disse arenaene som nødvendig for å kunne få til en god forvaltning. Manglende kapasitet hos nasjonalparkstyret og nasjonalparkforvalteren kan være en grunn til at disse arenaene ikke har blitt opprettet i Ytre Hvaler. Ved observasjon av nasjonalparkforvalter og nasjonalparkstyret på befaring, framsto ordningen som en god måte å avklare forvaltningsplanens rammer for tiltakshaver, og tiltakshavers intensjoner og ønsker ble klargjort for nasjonalparkstyret. Ordningen kan bidra til informasjonsutveksling mellom forvaltning og brukere og kan slik føre til at man unngår konflikter. Nasjonalparkstyret oppfatter det som innenfor sitt mandat å organisere og ta initiativ til arenaer for dialog som kan bidra til at man unngår konflikter. Det har ikke blitt fremmet ønsker om organer som utelukkende skal ha en konfliktløsende funksjon.

7) Prinsipp nummer syv sier at et verneområde bør ha rettigheter til selv å organisere den lokale forvaltningen, og at denne rettigheten bør være anerkjent av sentrale myndigheter. Med andre ord betyr prinsippet at brukerne skal selv kunne organisere forvaltningen (Kofinas et al. 2009). Den lokale forvaltningsmodellen er lik for alle nasjonalparker i Norge, og legger ikke opp til at brukerne selv skal delta i organiseringen av forvaltningen.

Sammenhengen mellom styrets oppfatning av sitt mandat og sitt handlingsrom, og Ostroms prinsipper for organisering av områder med fellesgoderessurser, framstår ikke som sterk. Dette kan komme av at nasjonalparkstyret holder seg til verneforskriften og forvaltningsplanen i sitt arbeid, og at styret måtte ha fjernet seg betraktelig fra lokal forvaltningsmodell for å kunne oppfylle disse forvaltningskriteriene. Ostroms prinsipper legger opp til en forvaltning der premisene for forvaltningen både settes lokalt, og utøves lokalt, mens den lokale forvaltningsmodellen legger opp til lokal utøving av myndighet og deltakelse, basert på premisser satt sentralt. Denne rollen synes Ytre Hvaler nasjonalparkstyre å være innforstått med, og det virker urimelig å tolke styrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom som en form for co-management basert Ostroms prinsipper for organisering av områder med fellesgoderessurser.

#### **8.4 Styrets rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv i nasjonalparken**

Nasjonalparkstyret holder seg til forvaltningsplan og verneforskrift når de beskriver hvordan de oppfatter sin rolle når det gjelder utvikling av naturbasert reiseliv. De oppfatter seg selv som en samarbeidspartner og dialogpartner, som kan informere om hva som er lov i nasjonalparken.

Evalueringer av lokale forvaltningsmodeller peker på at reiselivsinteresser har fått høyere prioritert ved saksbehandling enn ved vanlig praksis (Falleth & Hovik 2008). Men selv om nasjonalparkstyret fremmer mer turisme som ønskelig, er det ikke noe som tyder på at styret favoriserer slike interesser. Analysen av nasjonalparkstyrets protokoller viser at styret i stor grad holder seg til nasjonalparkforvalterens innstillinger til vedtak og at kunnskapen denne personen innehar, er viktig for styret.

I samfunnsdelen til Hvaler kommuneplan (Hvaler kommune 2011) fremmes muligheter for reiseliv og turisme knyttet til nasjonalparken, og Fredman & Tyrväinen (2010) peker på nasjonalparker som en arena for naturbasert reiseliv og økonomisk utvikling. I følge organisasjonsteori (kapittel 5.6.3) vil man kunne forvente at medlemmer av nasjonalparkstyret påvirkes av holdninger og verdier fra kommunen eller fylkeskommunen de kommer fra. De politisk valgte styremedlemmene fra Hvaler kommune fremmer imidlertid i liten grad disse interessene.

Det kan være flere grunner til dette. Det at styret fremdeles er veldig nytt og at styremedlemmene oppfatter at de er i en læringsfase, kan være en årsak til at de i stor grad forholder seg til nasjonalparkforvalterens innstillinger og ikke fremmer ønsker om økt reiseliv og ny bruk. Her kan det oppstå et avhengighetsforhold til nasjonalparkforvalters fagkunnskap i behandlingen av saker, der nasjonalparkstyret ser det som lettere å vedta innstillinger begrunnet i verneforskrift og forvaltningsplan, enn å avvike fra nasjonalparkforvalterens faglige råd.

Institusjonell teori legger vekt på at institusjoner, deres rutiner og handlingsmønstre, skapes ved handlinger som gjentas (Benjaminsen & Svarstad 2002). Når nasjonalparkforvalteren, som igjen påvirkes av Fylkesmannen og Direktoratet for naturforvaltning, har stor innflytelse på nasjonalparkstyrets praksis, kan en vente at disse institusjonene og deres forventninger om vern, blir viktige for etableringen av styrets forvaltningspraksis og hvordan de oppfatter sin rolle (figur 5).

Den høye graden av aktivitet i Ytre Hvaler nasjonalpark gjør at den oppfattes som ulik andre nasjonalparker, og kan være en årsak til at nasjonalparkstyret i første omgang oppfatter sin rolle som å verne nasjonalparken. Der man i andre nasjonalparker opplever at fjellteksten åpner for mer bruk og kommersielle aktiviteter i godt etablerte verneområder, ser man i Ytre Hvaler et større behov for først å sikre vernet, før man tenker på ytterligere bruk. Tilfeller som Godafoss-ulykken framstår som en trussel mot verneverdiene, og blir derfor muligens oppfattet som en viktigere oppgave å håndtere enn å legge til rette for reiseliv. En mulig forklaring på det svake fokuset på naturbasert reiseliv er derfor at man oppfatter at Ytre Hvaler må etablere seg som en nasjonalpark som blir respektert av andre aktører og som man tar hensyn til, før man kan åpne opp for naturbasert reiseliv.

Som en del av konsekvensutredningen for Ytre Hvaler, peker delrapport for friluftsliv, fritidshytter og reiseliv på forvaltningsplan, forskrift og økonomi som avgjørende for forvaltningen av interesser knyttet til blant annet reiseliv (Andersen et al. 2006). Forvaltningsplanen nasjonalparkstyret arbeider etter er ikke endelig vedtatt, og en informant har uttrykt skepsis til å utvikle forvaltningspraksis etter en plan som ikke er endelig. Siden styrets avgjørelser er nært knyttet til forvaltningsplanen, framstår dette som et dilemma, der man ønsker å følge forvaltningsplanen, samtidig som man føler at det i noen tilfeller kan føre til en uheldig praksis. Dette kan være en årsak til at styret velger ikke å sette i gang tiltak på områder hvor planen framstår som uklar, som for eksempel bruk og reiseliv.

Høringsuttalelser til forvaltningsplanen viser ønsker om økt tilrettelegging for næringsliv knyttet til nasjonalparken (Ytre Hvaler nasjonalparkstyre 2011). Selv om det eksisterer ulike holdninger til i hvilken grad man skal tillate kommersiell aktivitet i nasjonalparken, virker styrets oppfatning av sin rolle som nært knyttet til forvaltningsplanen, der vern hovedsakelig settes først og reiseliv kommer i annen rekke. Styremedlemmene oppfatter at de har en rolle med tilrettelegging for bruk, og med å diskutere saker som angår bruk og vern, og hvor strengt det skal vernes. Det at forvaltningsplanens retningslinjer for bruk oppfattes som diffuse, kan være en medvirkende årsak til at saker angående bruk og vern oppfattes generelt som vanskelige.

Det er altså flere mulige grunner til at nasjonalparkstyret hittil har hatt lite fokus på naturbasert reiseliv. Eksempler er behovet for å sikre vernet av Ytre Hvaler, stor pågang med saker, og det at styret er i en opplæringsfase. Nasjonalparkstyret oppfatter at de har en rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv, ved å legge til rette og informere, men styret har i denne fasen av vernet ikke kapasitet til å prioritere disse sakene.

## 9.0 Konklusjon

Resultatene viser at både nasjonalparkstyret og lokale forvaltningsaktører forventer at den lokale forvaltningsmodellen vil ivareta verneverdiene. Stort press på arealressursene gjør at lokale interesser også ser vernet som formålstjenlig. Konfliktdimensjonene bruk – vern og storsamfunn - lokalsamfunn passer derfor ikke helt til å beskrive interessekonstellasjonene i Ytre Hvaler.

Nasjonalparkstyrets mandat oppfattes som et effektivt virkemiddel til å ta vare på verneverdiene lokalt og hindre uønsket utbygging. Disse forventningene former nasjonalparkstyrets rolle, påvirker dets handlinger, og gir grunn til å tro at styret vil fortsette å holde seg til verneforskriften og forvaltningsplanen i sin forvaltningspraksis.

Det framgår av både intervju, observasjon og nasjonalparkstyrets protokoller, at styret i all hovedsak holder seg til verneforskrift og forvaltningsplan, og oppfatter sitt mandat som bestemt av disse. Styret oppfatter at mandatet gir grunnlag for selvstendige vedtak basert på diskusjoner i styret. Men det synes også å være en forståelse som åpner for at andre samfunnsinteresser kan ha innvirkning på styres diskusjoner og vedtak. Dette viser at lokale forhold kan påvirke forvaltningspraksisen. Styrets oppfatning av sitt handlingsrom framstår som større enn beskrevet i vedtekter og forvaltningsplan. Dette kan skyldes at styret til nå ikke har opplevd å bli overprøvd av overordnet myndighet, og at handlingsrommets grenser enda ikke har blitt satt på prøve.

Resultatene danner ikke grunnlag for å tolke nasjonalparkstyrets oppfatning av sitt mandat og handlingsrom som en form for co-management, med Ostroms prinsipper for organisering av områder med fellesgoderessurser som analysegrunnlag. Styret holder seg til føringene i den lokale forvaltningsmodellen, som har flere ulikheter med Ostroms prinsipper.

Nasjonalparkstyret oppfatter sin rolle som en dialogpartner og samarbeidspartner for reiselivet. Ytre Hvaler er en nasjonalpark med stor aktivitet, og det framgår at styret ønsker å sikre vernet, før man tenker på ytterligere bruk. En stor pågang med saker, det at styret er i en opplæringsfase, og uklare retningslinjer i forvaltningsplanen knyttet til bruk, forsterker dette bildet. Nasjonalparkstyret oppfatter sin rolle i utviklingen av naturbasert reiseliv som å legge til rette og informere, men styret har i denne fasen av vernet ikke kapasitet til å prioritere reiseliv eller komme med egne initiativ.

Nasjonalparkstyret er nå i en fase med etablering av rutiner som vil påvirke seinere forvaltningspraksis. I denne prosessen framstår nasjonalparkstyret som lojalt mot vernet og forvaltningsmodellen, og opptatt av konsensus. Sterkt press på arealene i Hvaler og forventninger om vern fra sentrale og lokale aktører kan forklare hvorfor styremedlemmer avpolitiserer sin rolle og holder seg til forvaltningsplan og vernebestemmelser. Tiden vil vise om nasjonalparkstyret vil se det som formålstjenlig med en så utbredt konsensusholdning når vernet stabiliserer seg, og om politiske

skillelinjer mellom medlemmene av nasjonalparkstyret vil bli klarere når tiltak knyttet til næringsmessig utvikling blir et tema.

Styrets korte virketid begrenser mulighetene til å finne klare resultat, men gjør også at flere tema framstår som interessante for videre undersøkelser:

- Ved å undersøke styrets forvaltningspraksis over lengre tid, kan man se om interessene styret fremmer endres, og man kan forsøke å identifisere forhold som påvirker nasjonalparkstyrets adferd.
- En undersøkelse av hvordan nasjonalparkstyret kan bidra i en prosess med å skape klare retningslinjer for bruk og naturbasert reiseliv i nasjonalparken vil ha stor praktisk betydning for brukere og forvaltning.
- Nasjonalparkforvalter har stor innflytelse på nasjonalparkstyrets virksomhet og oppfatning av sin rolle. En undersøkelse av nasjonalparkforvalters rolle, med fokus på tiltak som kan gjøre forvalterens arbeid lettere, vil kunne ha stor betydning for den lokale forvaltningen.

## Referanser

- Aas, Ø. & Vistad, O. I. (2003). *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet: internasjonale erfaringer med forvaltning av menneskelig virksomhet i nasjonalparker, kartlegging av næringsaktivitet i Dovrefjell-Sunndalsfjella, Femundsmarka og Reisa nasjonalparker, litteraturstudie av økologiske, kulturfaglige og sosiale effekter av turisme i verneområder*. NINA fagrapport, b. 72. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 83 s. s.
- Andersen, O., Aas, Ø. & Kaltenborn, B. P. (2006). Ytre Hvaler nasjonalpark - konsekvenser for friluftsliv, reiseliv og fri-tidshytter. *NINA Rapport*, 123. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning.
- Artsdatabanken. (2006). *Rødlistete arter*: Artsdatabanken. Tilgjengelig fra: <http://www.artsdatabanken.no/ThemePage.aspx?m=29> (lest 21.03.2012).
- Benjaminsen, T. A. & Svarstad, H. (2002). *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Universitetsforl. 396 s. s.
- Berntsen, B., Hågvær, S. & Bjørndalen, J. E. (2010). *Norsk natur - farvel?: en illustrert historie*. [Oslo]: Unipub. 280 s. s.
- Boe, E. (1993). *Statsrett og forvaltningsrett*. Innføring i juss, b. 2. Oslo: TANO. S. 332-968 s.
- Boe, E. (2005). *Grunnleggende juridisk metode: en introduksjon til rett og rettstenkning*. Oslo: Universitetsforl. 187 s. s.
- Brattegard T & Holthe T. (1995). *Kartlegging av egnede marine verneområder i Norge. Tilrådning fra rådgivende utvalg. Utredning for DN: Direktoratet for Naturforvaltning*. 174 s.
- Bugge, H. C. (2009). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforl. 219 s. s.
- Carlsson, L. & Berkes, F. (2004). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, 75 (2005): 65–76.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Roness, P. G. & Roness, P. G. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl. 249 s. s.
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode: en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforl. 136 s. s.
- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk. 297 s. s.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2008). *Lokal forvaltning av verneområder - en evaluering av delegering*.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2009). *Ytre Hvaler: Above and below sea level. Pamflett med turistinformasjon*.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2010a). *Bernkonvensjonen Miljøstatus.no*. Tilgjengelig fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturmangfold/Internasjonale-konvensjoner/Bernkonvensjonen/> (lest 05.04.2012).
- Direktoratet for naturforvaltning. (2010b). *DN-håndbok 17-2008 Områdevern og forvaltning. Vedlegg: Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter, DN november 2001, revidert februar 2010* Direktoratet for naturforvaltning. s.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2012). *Nasjonalparkforvaltning. Fra forelesning med Olav-Nord Varhaug*.
- Energi- og miljøkomiteen. (1995-1996). *Innst. O. nr. 64. Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn*.
- Europarådet. (2000). *Europeisk landskapskonvensjon*.
- Falleth, E. I., Hovik, S. & Stokke, K. B. (2003). Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i forvaltningen av verneverdige områder. *Utmark - tidsskrift for utmarksforskning*, nr: 1-2003. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Falleth, E. I. & Hovik, S. (2008). *Lokal forvaltning av store verneområder - Erfaringer fra fire forsøk, 1502-9794*.
- Finansdepartementet. (2002-2003). *St.prp. nr. 65. Det kongelige finansdepartement. ("Fjellteksen" s140-153) s.*
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2008). *Lov om forvaltning av villevande marine ressursar*.

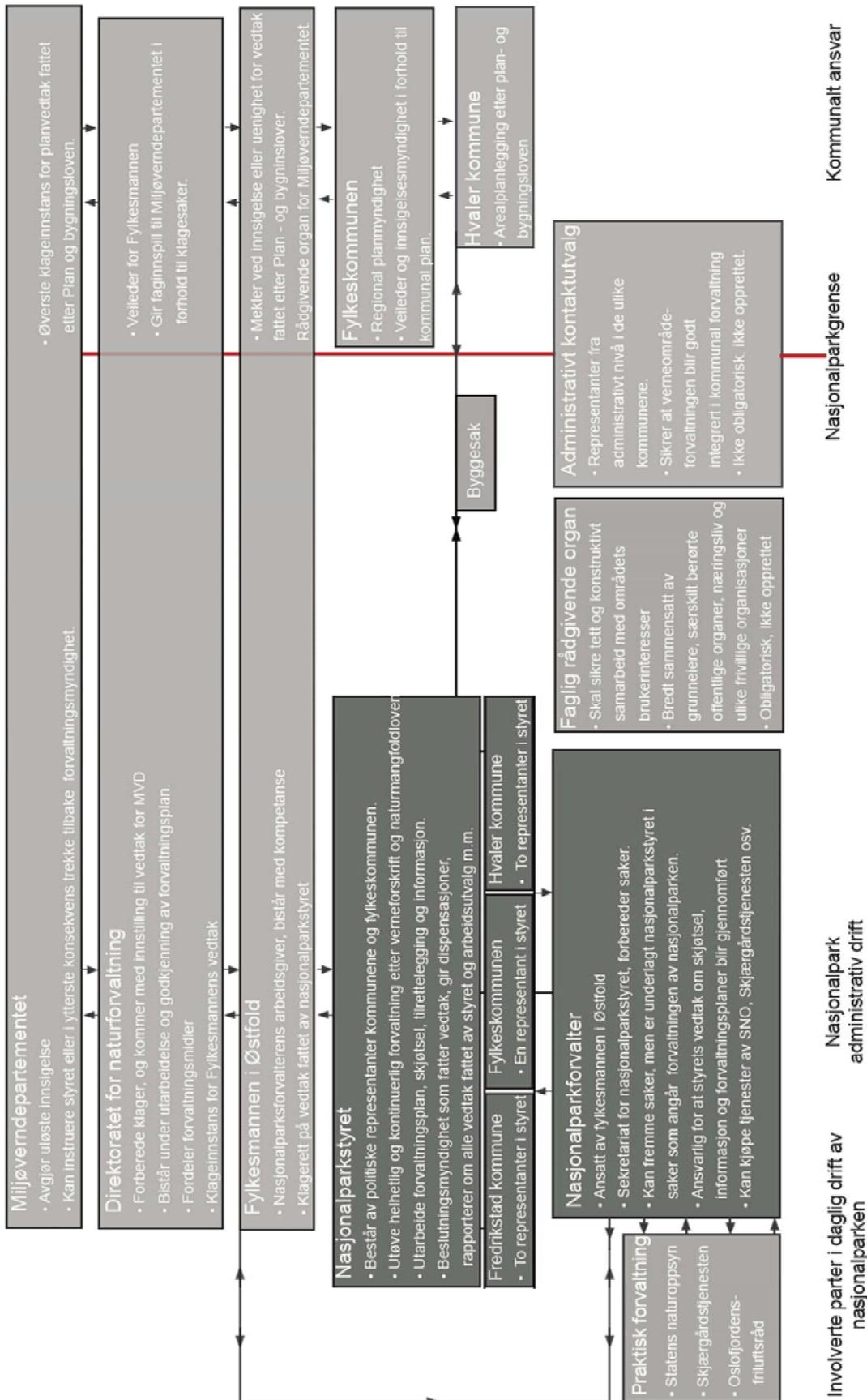
- Forskrift om Ytre Hvaler nasjonalpark. (2009). *Forskrift om vern av Ytre Hvaler nasjonalpark, Hvaler og Fredrikstad kommuner, Østfold*. Norsk Lovtidend, II 2009 hefte 4 s 392 (Forskrift).
- Fredman, P. & Tyrväinen, L. (2010). Introduction: Frontairs in Nature-Based Tourism. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, Vol. 10 (No 3): 177-189.
- Fylkesmannen i Østfold. (2007). Verneforslag og konsekvensutredning for Ytre Hvaler nasjonalpark. I: Østfold, F. i. (red.), rapport 2/2007: Fylkesmannen i Østfold område miljøvern. Ca. 72 sider + vedlegg s.
- Fylkesmannen i Østfold. (2011). *Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark - høringsutkast*.
- Gisle, J. & Andenæs, K. (1999). *Jusleksikon*. Oslo: Kunnskapsforl. 335 s. s.
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forl. 420 s. s.
- Haukeland, J. V. (2011). *Sustainable tourism development in a Norwegian national park area: exploring social aspects*. Ås: Universitetet, UMB. 1 b. (flere pag.) s.
- Hay, I. (2005). *Qualitative research methods in human geography*. South Melbourne, Vic.: Oxford University Press. XXVII, 339 s. s.
- Heiberg, E. (1999). *Planlegging i kulturlandskapet: når bruk og vern skal kombineres*. [Oslo]: Landbruksforl. 129 s. s.
- Hernes, F. H. & Hestmann, M. (2002). *Socius: sosiologi og sosialantropologi VK1*. Oslo: Cappelen. 223 s. s.
- Holt-Jensen, A. (2007). *Hva er geografi*. Oslo: Universitetsforl. 153 s. s.
- Hvaler kommune. (2010). *Kort og nyttig info om Hvaler*. 12.02.2010 utg. Tilgjengelig fra: <http://www.hvaler.kommune.no/Om-hvaler/> (lest 28.03.2012).
- Hvaler kommune. (2011). *Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2023*.
- Johannessen, A. & Tufte, P. J. (2002). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt. 275 s. s.
- Kofinas, G., Chapin, F. S. & Folke, C. (2009). *Principles of ecosystem stewardship: resilience-based natural resource management in a changing world*. New York: Springer. XII, 401 s., [8] s. of plates s.
- Kommunal- og miljøvernkomiteen. (1992-1993). *Innst. S. nr. 124. Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2000-2001). *St.meld. nr. 31 Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling*: Kommunal- og regionaldepartementet,.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2001-2002). *St.meld. nr.19. Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2008-2009). *Ot.prp. nr. 10. Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*: Kommunal- og regionaldepartementet,.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2010). *Om reformen*: Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/fornyning-i-kommunene/forvaltningsreformen/om-reformen.html?id=417372> (lest 14.03.2012).
- Larsen, A. K. (2007). *En enklere metode: veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforl. 122 s. s.
- Mehmetoglu, M. (2007). *Naturbasert Turisme*, b. Bergen. Høgskolen i Finnmark, Avdeling for nærings-og sosialfag,; Fagbokforlaget. 165 s.
- Melbøe, K. A. (1998). *Naturforvaltning*. [Nesbru]: Vett & viten. 2 b. s.
- Miljøverndepartementet. (1957). *Lov om friluftslivet*,.
- Miljøverndepartementet. (1991-1992). *St. meld. nr. 62. Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*.
- Miljøverndepartementet. (1993). *Rundskriv T-4/93. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen*.
- Miljøverndepartementet. (1998-1999). *St.meld. nr. 43 (1998-99) Vern og bruk i kystsona - Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane*. Miljøverndepartement.

- Miljøverndepartementet. (2000-2001). *St.meld. nr. 42 Biologisk mangfold - Sektoransvar og samordning*.
- Miljøverndepartementet. (2001-2002). *St.meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav*. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2002). *Viktige begivenheter fra 1910 til 2002 i miljøforvaltningen*: Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep/org/historikk/viktige-begivenheter-fra-1910-til-i-dag-.html?id=87191> (lest 28.03.2012).
- Miljøverndepartementet. (2008-2009). *Ot.prp. nr. 52. Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.
- Miljøverndepartementet. (2009a). *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder - invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyret*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/2009/etablering-av-ny-modell-for-forvaltning-.html?id=588506](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/etablering-av-ny-modell-for-forvaltning-.html?id=588506).
- Miljøverndepartementet. (2009b). *Lov om forvaltning av naturens mangfold*
- Miljøverndepartementet. (2009c). *Verneplan for Ytre Hvaler. Opprettelse av Ytre Hvaler nasjonalpark i Hvaler og Fredrikstad kommuner i Østfold fylke. KONGELIG RESOLUSJON*. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2009-2010). *Prop. 1 S. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2010*. 218-226 s.
- Miljøverndepartementet. (2010). *Vedtekter for nasjonalparkstyret for Ytre Hvaler nasjonalpark i Østfold fylke*
- Miljøverndepartementet. (2011). *Statsbudsjettet 2012: Styrka satsing på nasjonalparker*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/pressemeldinger/2011/statsbudsjettet-2012-styrka-satsing-pa-n.html?id=659494> (lest 01.04.2012).
- Norges forskningsråd. (2010). *Natur og næring og JA - innvilgende prosjekter*.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2007). *Regjeringens reiselivsstrategi - Verdifulle opplevelser. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen*.
- Olsen, E. M., Moland, E. & Stenseth, N. C. (2011). *Det må forskes i Ytre Hvaler nasjonalpark*. forskning.no. Tilgjengelig fra: <http://www.forskning.no/artikler/2011/januar/276224> (lest 10.03.2012).
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*, b. 2. opplag 1990. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Oslofjordens friluftsråd. (2009). *Skjørgårdsbeiting på Hvaler*: Hvaler kommune.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press. XVIII, 280 s. s.
- Perdersen, H. (2008). *Ny havressurslov - Et tidsskille i forvaltningen av viltlevende marine ressurser*. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler\\_artikler/ministeren/helga\\_pedersen/2008/ny-havressurslov---et-tidsskille-i-forva.html?id=510832](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/helga_pedersen/2008/ny-havressurslov---et-tidsskille-i-forva.html?id=510832) (lest 24.03.2012).
- Riksrevisjonen. (2005-2006). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder*. Dokument nr. 3:12.
- Riksrevisjonen. (2009-2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder - Dokument nr. 3:12 (2005-2006)*. 41 - 44 s.
- Rolf, S., Stein, M. & Erling, S. (2011). *Ytre Hvaler Nasjonalpark*.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforl. 317 s. s.
- Stensland, S. (2010). *Nye forskningsprosjekter til INA: Laksefisketurisme; reiseliv i nasjonalparker*. Tilgjengelig fra: <http://www.umb.no/ina/artikkel/nye-forskningsprosjekter-til-ina-laksefisketurisme-reiseliv-i-nasjonalparker/> (lest 20.03.2010).

- Stigen, L. K. (1996). *Marint vern i Ytre Oslofjord - en studie av planprosessen for etablering av marine verneområder i Fredrikstad og Hvaler*. Masteroppgave. Ås: Norges Landbrukshøgskole, Institutt for økonomi og samfunnsfag. 87 s.
- Stokke, K. B., Eli, H., Einar, D. & Eli, R. (2009). "Bit for bit" utbygging i kystsonen Konsekvenser for natur og næring.
- Stryken, A. C. (2000). *Bærekraft og naturbruk: naturforvaltning fra miljøetikk til praktisk politikk*. Oslo: Topografisk forl. 190 s. s.
- Svarstad, H., Daugstad, K. & Vistad, O. I. (2003). Hvem vil være enige og tro på Dovrefjell? Et case om framveksten av lokal forvaltning av verneområder. *Tidsskriftet UTMARK*, nr: 2-2003.
- Taubøll, S. (2011). *Notater fra forelesning. Jus 201 forelesning 1*.
- Valentine, P. S. (1992). REVIEW. Nature-based Tourism. *Special interest tourism*: pp. 105-127.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. (1987). *Vår felles framtid*, 82-10-03078-7. [Oslo]: Tiden norsk forlag. 257 s.
- Ytre Hvaler Nasjonalparksenter. (2009). *Ytre Hvaler Nasjonalparksenter. Hefte som inneholder hovedplansjene i nasjonalparksenterets utstilling*.
- Ytre Hvaler nasjonalparkstyre. (2011). *Forvaltningsplan for Ytre Hvaler nasjonalpark: Høring med mange innspill*. Tilgjengelig fra: <http://ytrehvaler.no/liste.aspx?m=68915&amid=3503422> (lest 02.05.2012).
- Zachrisson, A. (2009). *Commons Protected For or From the People: Co-Management in the Swedish Mountain Region?* Filosofie doktorsexamen. Umeå, Sweden 2009: Umeå Universitet, Department of Political Science.

# Vedlegg A: Forvaltningsmodell for Ytre Hvaler nasjonalpark og randsonen

## Forvaltningsmodell for Ytre Hvaler Nasjonalpark og randsonen



**Vedlegg B:** Felles e-post sendt til informanter

Hei *informantens navn*

Vi er tre studenter ved Universitetet for miljø og biovitenskap som til våren skal skrive masteroppgaver med Ytre Hvaler Nasjonalpark som tema.

Derfor er vi interessert i å intervju deg som Nasjonalparkforvalter til våre oppgaver. Vi mener at din kunnskap kan gi oss nyttig informasjon og nye perspektiver til våre oppgaver om forvaltning og vern i Ytre Hvaler. Din kontaktinformasjon fant vi gjennom nettsiden: <http://ytrehvaler.no/>.

For å få en oversiktlig prosess og minimere tidsmengden intervjuobjektene må bruke på dette, ønsker vi å samkjøre kontakt med deg og intervjuene mest mulig.

Vi foreslår at intervjuene tas samlet en dag i andre halvdel av januar, med to intervjuer på rundt en time og en avsluttende samtale med alle tre. Spørsmålene vil bli sendt på e-post i forkant. Vi kommer gjerne til Hvaler for å gjennomføre intervjuene!

Håper du har mulighet til å stille opp og at vi finner ut av en passende dato snart!

Med vennlig hilsen:

Trine-Marie Molander Fjelstad, Håkon Roald og Rune Skeie  
Mastergradsstudenter ved Universitetet for miljø og biovitenskap

Trine-Marie Molander Fjelstad. Studieretning: By og regionalplanlegging

Tema: Forvaltning med fokus på naturbasert turisme i og utenfor Ytre Hvaler og Hardangervidda nasjonalparker.

E-post: [trine-marie.fjeldstad@student.umb.no](mailto:trine-marie.fjeldstad@student.umb.no)

Håkon Roald. Studieretning: Naturbasert Reiseliv.

Tema: Nasjonalparkrådet

E-post: [haro@student.umb.no](mailto:haro@student.umb.no)

Rune Skeie. Studieretning: Landskapsarkitektur.

Tema: Landskapsressursanalyse

E-post: [rune.skeie@student.umb.no](mailto:rune.skeie@student.umb.no)

## Vedlegg C: Intervjuguide sendt til informanter

Tema for intervjuet: Hvordan forstår nasjonalparkstyret sin rolle og hvilket handlingsrom opplever de at de har.

1. Hva arbeider nasjonalparkstyret med og hva oppfatter du som mandatet for arbeidet?
2. Hvordan oppfatter du nasjonalparkstyret sin rolle i den lokale forvaltningsmodellen? Gir forvaltningsmodellen klare retningslinjer for styrets arbeid, eller gir vage intensjoner rom for tolkning av nasjonalparkrådets handlingsrom?
3. Nasjonalparkstyret må både ta hensyn til mål for lokal forvaltning og krav til hvordan denne forvaltningen skal gjennomføres. Hvilket handlingsrom opplever du at nasjonalparkstyret har til å fremme egne synspunkt og interesser?
4. Mange av nasjonalparkstyrets vedtak balanserer hensyn til bruk og vern. Hvilke brukergrupper av verneområdet ser nasjonalparkstyret på som sitt ansvarsområde og i hvilken grad gjelder dette interesser knyttet til reiseliv og hyttebygging?
5. Modellen med lokal forvaltning ønsker å fremme mer lokal medvirkning (demokrati), bruk av lokal kunnskap, begrense konflikter knyttet til vernet og økt legitimitet til vern. Opplever du at nasjonalparkstyret i tilstrekkelig grad klarer å ta hensyn til disse ønskene?
6. Hvilke forventninger har du til hva lokal forvaltningsmodell vil bety for Ytre Hvaler Nasjonalpark og forvaltningen av den?

## **Vedlegg D:** Liste over informanter

Fra Ytre Hvaler nasjonalparkstyre ble fem medlemmer intervjuet, hvorav en var vararepresentant.

- Mann - representerer Hvaler kommune i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre
- Kvinne - representerer Hvaler kommune i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre
- Mann - representerer Hvaler kommune i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre
- Kvinne - representerer Hvaler kommune i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre
- Kvinne - representerer Østfold Fylkeskommune i Ytre Hvaler nasjonalparkstyre

Tre representanter for lokal forvaltning ble intervjuet.

- Mann - representant for Ytre Hvaler nasjonalparksenter
- Kvinne - representant for forvaltningen av Ytre Hvaler nasjonalpark
- Kvinne - representant for Hvaler kommune, arealforvaltning