

Yngvild Hjellestad Jørgensen

Lokal forvaltningsmodell i praksis

- En studie av verneområdeforvaltningen på Vega etter overgangen til lokal forvaltningsmodell

Masteroppgave i geografi

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Geografisk institutt

Trondheim mai 2014

Forord

Først vil jeg takke veilederne mine, hovedveileder Karoline Daugstad og biveileder Marte Lange Vik. Tusen takk for god, positiv, tålmodig og engasjerende veiledning. Dere har gitt meg konstruktiv og oppmuntrende veiledning i alle faser av arbeidet.

Tusen takk til alle informantene mine som tok seg tid til å dele sine synspunkt og erfaringer med meg. Spesielt takk til verneområdeforvalter på Vega for hjelp og tips.

Tusen takk til Stine-Marte, Idun, Signe, Mamma, Pappa og Øystein for all støtte, oppmuntring, hjelp og tålmodighet.

Sammendrag

Jørgensen, Yngvild Hjellevad (2014): *Lokal forvaltningsmodell i praksis- en studie av forvaltningen av verneområder på Vega etter overgangen til ny forvaltningsmodell*. Masteroppgave, Geografisk institutt, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.

I 2010 startet etableringen av en ny modell for verneområder. Den nye ordningen kalles lokal forvaltningsmodell og innebærer at politiske representanter fra involverte kommuner og fylkeskommuner sitter i et lokalt verneområdestyre som er forvaltningsmyndighet for verneområder innenfor sine grenser.

Denne oppgaven er en studie av hvordan forvaltningsmodellen fungerer i praksis på Vega i Nordland. Det ble opprettet et lokalt verneområdestyre for verneområdene i Vega i mars 2011 og det nåværende styret ble konstituert 12.mars 2012. Denne oppgaven baserer seg på semistrukturerte intervju med medlemmene i verneområdestyret, verneområdeforvalter, daglig leder i Stiftelsen Vegaøyan verdensarv, miljøvernsjef i Vega kommune og representanter for grunneiere og reiseliv. De ble spurt om deres meninger om og erfaringer med lokal forvaltningsmodell og lokal deltagelse. I analysen benyttes teori om deltagelse og co-management, samt teori om nettverk og sosial kapital. Teorien brukes til å vurdere interessehavernes deltagelse og om forvaltningen på Vega kan forstås som co-management. Verdensarvstatusens påvirkning på forvaltningen vurderes også.

Studien viser at deltagelsen fra lokale interessehavere har økt. Prosessen med å lage forvaltningsplan involverte interessehaverne og tok til en viss grad i bruk lokal kunnskap. Men deltagelsen er også preget av at et rådgivende utvalg ikke er helt i funksjon. Styret opplever til en viss grad at de kan tilpasse avgjørelser til lokale forhold. Myndighet er fordelt mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og det er kommunikasjon mellom de ulike nivåene. Lokal forvaltningsmodell får altså i praksis på Vega visse elementer av co-management. Men fordi prinsippene for forvaltningen settes nasjonalt og fordi private aktører har såpass liten mulighet for påvirkning, så kan det ikke hevdes at forvaltningen på Vega er co-management i tråd med teorien som brukes i denne oppgaven.

Lokal forvaltningsmodell kan på Vega sies å ha ført til en mer effektiv forvaltning. Verdensarvstatusen har ført til at konteksten rundt verneområdene har endret seg. Statusen

tilfører mer oppmerksomhet, finansielle virkemidler, og bidrar til en mer helhetlig forvaltning. Lokale forhold på Vega har betydning for hvordan lokal forvaltningsmodell fungerer i praksis.

Stikkord: Lokal forvaltningsmodell, verneområdeforvaltning, Vega, deltagelse, co-management, nettverk, sosial kapital, landskap.

Abstract

Jørgensen, Yngvild Hjellevad (2014): *Local management in practice – A study of the management of protected areas in Vega after implementation of the new management model*. Master's thesis, Department of Geography, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.

In 2010, the establishment of a new model for management of protected areas began. The new scheme is called a local management model, and implies that political representatives from the involved municipalities and counties are represented in a local management-board, which is the administrative authority for protected areas within their borders.

This thesis is a study of how the management model works in practice at Vega in Nordland. A local conservation board for protected areas was created in Vega in March 2011 and the current board was constituted on March 12, 2012. This thesis is based on semi-structured interviews with the members of the management-board, the conservation manager, the general manager of the foundation Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv, the head of environmental issues in Vega municipality and representatives of landowners and tourism. They were asked about their opinions about and experiences with the local management model and local participation. The analysis uses theory of participation and co-management, and theory of networks and social capital. This theory is used to assess the stakeholder's participation and to evaluate if the management of Vega can be understood as a form of co-management. The impact of the world heritage status on the management is also considered.

The study shows that the participation of local stakeholders has increased. The process of making a management plan involved the stakeholders and local knowledge was implemented in the plan to some extent. Participation is also characterized by the current lack of a functional advisory committee. The management board feels that they can adapt decisions to local conditions to a certain degree. Authority is divided between the national, regional and local level, and there is communication between the various levels. Thus the management in Vega contains certain elements of co-management. But because the principles for management are set at the national level and because private actors have quite low opportunity to influence, it cannot be argued that the management of protected areas in Vega is co-management in line with the theory used in this thesis.

In Vega the local management model has led to a more efficient management. The world heritage status has led to a change in context for the protected areas. The status brings more attention, financial assets, and it contributes to a more comprehensive management. Local conditions at Vega have implications for how local management model works in practice.

Key words: Local management- new model, management of protected areas, Vega, participation, co-management, networks, social capital, landscape.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----|
| Forord | iii |
| Sammendrag | v |
| Abstract | vii |
| Innholdsfortegnelse | ix |
| Tabelliste | xii |
| Figurliste | xii |
| 1. Innledning | 1 |
| 1.1 Valg av område og problemstilling | 1 |
| 1.1.2 Problemstilling | 3 |
| 1.2 Rammer for oppgaven og fagfilosofisk posisjonering | 5 |
| 1.3 Oppgavens struktur | 5 |
| 2. Vern og forvaltning av norsk natur | 7 |
| 2.1 Historisk tilbakeblikk på naturforvaltning i Norge | 7 |
| 2.1.1 Et paradigmeskifte i naturforvaltningen | 11 |
| 2.2 Den nye forvaltningsmodellen | 12 |
| 2.2.1 Bakgrunn og formål | 12 |
| 2.2.2 Organisering | 13 |
| 2.2.3 Utdfordringer ved den nye modellen | 14 |
| 3. Områdebeskrivelse | 16 |
| 3.1 Generell områdebeskrivelse | 16 |
| 3.2 Verdensarvstatusen | 19 |
| 3.3 Forvaltning av områdene | 22 |
| 4. Teori | 24 |
| 4.1 Deltagelse | 24 |
| 4.1.1 Ulike typer deltagelse | 25 |
| 4.2 Forvaltning av fellesressurser/goder: Behovet for kollektiv handling | 28 |
| 4.3 Forvaltning av fellesressurser/goder: Co-management | 30 |
| 4.4 Nettverk og institusjoner | 34 |
| 4.4.1 Institusjoner og institusjonell teori | 35 |
| 4.4.2 Institusjonell fragmentering | 36 |
| 4.4.3 Sosial kapital | 37 |

| | |
|--|----|
| 4.4.4 Effektive nettverk | 41 |
| 4.5 Landskapsverdier | 44 |
| 5. Metode | 46 |
| 5.1 Valg av metode | 46 |
| 5.1.1 Fagfilosofisk posisjonering | 48 |
| 5.2 Intervju som metode | 49 |
| 5.3 Datainnsamlingen | 49 |
| 5.4 Informantene | 52 |
| 5.5 Etterarbeid | 54 |
| 5.5.1 Transkribering | 54 |
| 5.5.2 Analyse | 55 |
| 5.6 Forskningsetikk | 55 |
| 5.7 (Inter-) Subjektivitet | 57 |
| 5.8 Refleksivitet og posisjonering | 58 |
| 5.8 Reliabilitet, validitet og overførbarhet | 59 |
| 6. Erfaringer med ny forvaltningsmodell | 61 |
| 6.1 Styret og forvalters erfaringer med den nye modellen | 61 |
| 6.1.1 Frihet til lokale vurderinger? | 62 |
| 6.1.2 Styrets sammensetning og arbeidsmetode | 63 |
| 6.1.3 Utfordringer med den nye modellen | 64 |
| 6.2 Kompetanse til lokal forvaltning | 65 |
| 6.3 Lokalbefolkningens engasjement | 66 |
| 6.4 Medvirkning fra lokale interessehavere | 71 |
| 6.4.1 Deltagelse i prosessen med å lage forvaltningsplan | 72 |
| 6.7 Endring i verneforskrift | 76 |
| 6.8 Verdensarvstatusen og verneområdeforvaltning | 77 |
| 7. Samarbeid og nettverk | 81 |
| 7.1 Aktører og nettverk | 81 |
| 7.2 Samarbeid mellom de ulike aktørene | 83 |
| 7.2.1 Samarbeid mellom lokale aktører | 83 |
| 7.2.2 Forvaltningsknutepunkt og verdensarvsenter | 90 |
| 7.2.3 Samarbeid med ikke- lokale aktører | 91 |

| | |
|---|-----|
| 7.3 Konflikter..... | 92 |
| 7.4 Verdier i området..... | 94 |
| 7.5 Sosial kapital..... | 99 |
| 8. Hvordan kan forvaltningen på Vega forstås som en form for Co-management?..... | 104 |
| 8.1 Co-management på Vega..... | 104 |
| 8.2 Forvaltningen på Vega sett i lys av Ostroms prinsipper | 106 |
| 9. Et effektivt nettverk? | 111 |
| 9.1 Felles kunnskap | 111 |
| 9.2 Midler/ressurser..... | 111 |
| 9.3 Nøkkelaktører | 112 |
| 9.4 Normer | 114 |
| 9.5 Felles strategiutvikling og implementering | 114 |
| 9.6 Oppsummering..... | 115 |
| 10. Konklusjon..... | 117 |
| 10.1. Lokal forvaltningsmodell i praksis | 117 |
| 10.2 Hvordan kan lokale brukere/ interessehaveres deltagelse karakteriseres? | 118 |
| 10.2.1 Nettverk og samarbeid..... | 119 |
| 10.3 Hvordan kan forvaltningen av verneområdene i Vega forstås som en form for co-management? | 120 |
| 10.4 Hvordan påvirker verdensarvstatusen forvaltningen av verneområdene? | 122 |
| 10.5 Oppsummering: Forvaltning etter ny forvaltningsmodell | 123 |
| 10.6 Refleksjon rundt studiens begrensninger..... | 124 |
| 11. Referanser | 126 |
| Vedlegg | 134 |
| Vedlegg 1: Noen av intervjuguidene..... | 134 |

Tabelliste

| | |
|---|----|
| Tabell 1: Oversettelse av Phillips tabell; A new paradigm for the world's protected areas (Phillips 2002:86). | 11 |
| Tabell 2: Tabell fra Pretty (1995) i Jones (2007), oversatt til norsk. | 26 |
| Tabell 3: Zachrissons (2004) typologi fra Jones (2007), oversatt til norsk. | 28 |
| Tabell 4: Oversikt over informantene..... | 53 |

Figurliste

| | |
|--|----|
| Figur 1: Vega (Vega Verneområdestyre 2012) | 17 |
| Figur 2: Holandsosen naturreservat (Foto: Bioforsk Nord Tjøtta)..... | 19 |
| Figur 3 Kategorier av aktører i co-management (Carlsson og Berkes 2004)..... | 32 |
| Figur 4: Nettverksbygging (Rydin 2006b). | 41 |
| Figur 5: Aktører involvert i prosessen med å lage forvaltningsplan. | 73 |

1. Innledning

Det overordnede tema for masteroppgaven min er den nye forvaltningsmodellen for verneområder og hvordan den fungerer i praksis. Spesielt fokuserer jeg på lokal deltagelse i forvaltningen. Dette er interessant i et geografisk perspektiv fordi geografifaget alltid har vært opptatt av studiet av mennesker i forhold til sine omgivelser, både de naturgitte og kulturskapte omgivelsene. Relasjonen mellom menneske, landskap og natur er sentralt i samfunnsgeografien.

Forvaltning av naturressurser vil alltid være av avgjørende betydning for menneskenes liv ettersom vi er avhengige av disse ressursene på mange måter. Suksess og feiling i forvaltning av dem vil derfor være viktig for oss i et langsiktig perspektiv og den langsiktige forvaltningen av naturressurser er det sentrale elementet i bærekraftig utvikling (Saglie 2006). Selv om de fleste er enige om disse moralske forpliktelsene ovenfor fremtidens generasjoner, så er det ganske stor uenighet om hvordan forvaltningen faktisk bør praktiseres. Design av forvaltningssystemer er et omdiskutert emne (Saglie 2006). De siste 20 årene har det vært stadig økende fokus på lokal deltagelse i verneområdeforvaltningen, både i internasjonal forskningslitteratur og fra konvensjoner og traktater som omhandler verneområder. Også i Norge har det blitt en trend mot mer lokal involvering i forvaltning av natur- og landskapsområder. I 2009 vedtok regjeringen at nasjonalparker og store verneområder skal forvaltes lokalt, og i 2010 startet etableringen av en ny modell for forvaltning av verneområder (Miljøverndepartementet 2009). Derfor er det både aktuelt og relevant å studere hvordan modellen fungerer i praksis.

1.1 Valg av område og problemstilling

Økt lokal deltagelse i forvaltning av landskap begrunnes med argumenter om demokratisering, legitimitet, informasjons- og kunnskapsutveksling, konfliktløsning og heterogenitet/sosial rettferdighet. Spørsmålet er om det er mulig å finne institusjonelle løsninger som forener kravene om vern og bruk og nasjonale demokratiske behov med lokale rettigheter og brukervedvirkning. I begrunnelsen for den nye forvaltningsordningen sies det at *«lokaldemokratiet skal styrkes i forvaltningen av verneområdene»* og at samtidig må

«kunnskap ligge til grunn for forvaltning og skjøtsel av denne mest verdifulle og sårbare delen av norsk natur» (Miljøverndepartementet 2009).

Med den nye ordningen går forvaltningen fra å være mer eller mindre toppstyrt og ekspertorientert til å være mer inkluderende og deltagerorientert. Men selv om den nye modellen kalles lokal forvaltning så er den *«snarere en invitasjon til kommunene til å være med i den statlige forvaltningen, enn en overføring av makt og myndighet til det lokale nivået»* (Lundberg et.al. 2013). Likevel er et av formålene med den nye modellen at forvaltningen skal være lokalt forankret (Miljøverndepartementet 2009). Derfor synes jeg det er interessant å undersøke i hvor stor grad lokale brukere og interessehavere faktisk deltar i forvaltningen etter at den nye modellen ble innført.

Handlingsrommet til et verneområdestyre er begrenset av verneforskriftene som er vedtatt nasjonalt, og som ikke endres gjennom denne reformen (Lundberg et. al 2013). Verneområdestyrets avgjørelser vil alltid være tolkninger av verneforskriftene. Det relevante er derfor hvordan verneområdestyret benytter seg av det handlingsrommet de faktisk har i saksbehandlingen, dvs. hvilke hensyn står mot hverandre og hvorfor prioriteres bestemte verdier i de ulike sakene. Det er her interessant å utforske om noen gruppers interesser prioriteres mer enn andres og hvorfor.

Valget av studieområde falt på verneområdene i Vega kommune i Nordland. I Vega er det 7 verneområder; 4 naturreservat, 2 fuglefredningsområder og et landskapsvernområde med dyrelivsfredning. Disse områdene ble vernet mellom Miljøverndepartementet oppnevnte 29.3.2011 et verneområdestyre som skal forvalte verneområdene i Vega kommune. Dermed får kommunen og fylkeskommunen gjennom deltagelse i verneområdestyret ansvaret for å forvalte det som blir ansett som *«store nasjonale verdier»* (Miljøverndepartementet 2011). Vegaøyen ble i 2004 skrevet inn på UNESCOs liste over verdens natur- og kulturarv som det første norske kulturlandskapsområdet. Alle verneområdene ligger innenfor verdensarvområdet (Vega verneområdestyre 2013). Verdensarvområdet er mye større enn verneområdene på Vega, men vernet var en del av forutsetningen for verdensarven og i praksis kan skillet være noe uklart.

Det var skepsis og motstand i lokalsamfunnet da prosessen med å skrive Vega inn på verdensarvlisten startet opp, selv om det også var mye positivitet. Det ble lagt ned et

systematisk arbeid for å få støtte for forslaget i lokalbefolkningen og avklare konflikter, og etter hvert stilte folk seg positive til forslaget (Bay-Larsen og Fedreheim 2008). Verdensarvstatusen har etter hvert i stor grad blitt sett i sammenheng med ønsket om utvikling og vekst på Vega. I dag oppleves statusen som et viktig bidrag til utviklingen av øysamfunnet, og de vernede områdene er altså grunnlaget for denne statusen. Dette bidrar til at forvaltningen på Vega blir et interessant og spesielt case.

1.1.2 Problemstilling

Målet med denne oppgaven er å **belyse forvaltningen av verneområder på Vega etter overgangen til ny forvaltningsmodell**. For å gjøre det har jeg valgt å se på følgende problemstillinger:

- Hvordan opplever lokale involverte aktører at den nye forvaltningsmodellen fungerer i praksis for verneområdene i Vega?

Her vil jeg se på hva de lokale involverte aktørene mener om forvaltningens legitimitet, effektivitet, hvilke endringer de merker, om de mener forvaltningsmodellen gir frihet til lokale vurderinger og hvordan kommunens kompetanse til forvaltning vurderes. Med involverte aktører mener jeg i denne sammenheng verneområdestyret, forvalter, grunneiere, en reiselivsrepresentant og verdensarvstiftelsen. Altså offisielle forvaltningsaktører for både verdensarvområdene og verneområdene, samt interessehaverne grunneiere og reiseliv.

Denne problemstillingen søker i hovedsak å belyse en rekke aspekter som gir grunnlag for å drøfte de neste problemstillingene.

- Hvordan kan lokale interessehaveres deltagelse karakteriseres?

Dette innebærer å se på hvem som deltar og hva deltagelsen eventuelt går ut på. For eksempel hvem deltar i praktisk skjøtsel og hvem deltar i prosesser med å utforme forvaltningsplaner og andre retningslinjer. Denne informasjonen vil jeg se i sammenheng med teori om deltagelse. Ved å bruke typologier om deltagelse (Pretty 1995 og Zachrisson 2004) vil jeg prøve å karakterisere deltagelsen. Jeg ser både på interessehaveres (grunneiere og reiseliv) deltagelse og hvordan lokalbefolkningen generelt engasjerer seg i vernet. Et viktig spørsmål er om modellen gir lokal forankring.

I denne sammenhengen vil jeg også se på hvordan samarbeidet fungerer mellom de ulike aktørene, samt karakterisere og kartlegge nettverk de er en del av eller som trekkes fram av aktørene. Videre ser jeg her på verdier aktørene ser i området, og eventuelle uenigheter knyttet til verdier eller forvaltning, noe som sees i lys av Jones' teori om landskapsverdier. For å se nærmere på hvordan nettverket og samarbeidet fungerer så tar jeg i bruk teori om sosial kapital, med utgangspunkt i begrepet slik det beskrives og brukes av Rydin og Falleth (2006). Kanskje kan det lede til noen forståelser om hvorfor interessehavere deltar eller ikke deltar. Det undersøkes altså hvilken betydning nettverk og sosial kapital kan ha for at den nye forvaltningsmodellen skal fungere effektivt

-Hvordan kan forvaltningen av verneområdene i Vega forstås som en form for co-management?

Den nye forvaltningsmodellen har i følge statlige myndigheter likhetstrekk med forvaltningsformen co-management og det er derfor interessant å se på hvordan forvaltningen på Vega kan karakteriseres ut fra teori om co-management. Med ny forvaltningsmodell er myndighet fordelt mellom flere statlige nivå, det interessante er derfor hvordan lokale statlige aktører oppfatter sin reelle myndighet, samt i hvor stor grad lokale interessehavere og lokalbefolkningen generelt deltar i forvaltningen. Med utgangspunkt i Ostroms (1990) prinsipper om lokal deltagelse i forvaltning diskuteres denne problemstillingen. Annen teori om co-management trekkes også inn.

- Hvordan påvirker verdensarvstatusen forvaltningen av verneområdene?

Forvaltningssituasjonen på Vega er spesiell fordi verneområdene er en del av verdensarvområdet. Det er derfor interessant å se på hvordan verdensarvstatusen eventuelt påvirker forvaltningen og om den har noen betydning for deltagelse. Dette er et viktig aspekt ved forvaltningen og må derfor vurderes, men det er en relativt liten del av oppgaven.

Med disse spørsmålene berøres også forvaltningens legitimitet, og det mer grunnleggende spørsmålet om det er mulig å kombinere lokale forventinger om økt handlingsrom og lokal skjønnsutøvelse med nasjonale og internasjonale verneformål.

1.2 Rammer for oppgaven og fagfilosofisk posisjonering

Enhver teori vil kunne plasseres i et filosofisk rammeverk (Hubbard et. al 2009). En fagfilosofisk retning innebærer en ontologi, epistemologi, ideologi og metodologi. Fagfilosofisk posisjonering handler altså om å reflektere over hvilke premisser som vil ligge til grunn for oppgaven. Dette er noe som formes etter hvert og gjennom arbeidet med masteroppgaven har jeg etter hvert fått en tydeligere fagfilosofisk identitet. Likevel vil jeg ikke plassere meg innenfor en bestemt fagfilosofisk retning. Jeg vil heller si litt om hvilke retninger som har påvirket og inspirert meg. Det at jeg ikke plasserer meg eller oppgaven innenfor en bestemt retning kan forsvares fordi jeg mener det gir et bredere perspektiv og et grunnlag for å se ulike aspekter ved den virkeligheten jeg undersøker.

Hvilke teorier og filosofier man finner appellerende kan avhenge av hvordan man tror verden er. I oppgaven min fokuserer jeg på individets meninger og forståelser, altså den subjektive meningen med verden. Jeg mener at informasjon fra et intervju der informanten forteller om sine meninger, holdninger og forståelser, er nyttig og interessant informasjon. Dermed er jeg preget av den humanistiske retningen i geografi. I humanismen sees mennesket som en fri aktør som skaper sin egen virkelighet. Samtidig er jeg påvirket strukturalismen i geografi som peker på at det finnes underliggende strukturer i samfunnet som både påvirker menneskers handling og reproduseres av menneskers handlinger. Jeg er også påvirket av postmodernismen, hvor forskerens posisjon som deltaker anerkjennes i produksjonen av kunnskap. Slik jeg ser det er all kunnskap situert, avhengig av sosialt ståsted. Men det er særdeles viktig at disse ståstedene påpekes og reflekteres over. Også poststrukturalisme inspirerer meg, med sitt fokus på kontekst og dekonstruksjon (Hubbard et.al. 2009).

1.3 Oppgavens struktur

I *kapittel to* beskrives norsk naturforvaltning og bakgrunnen for lokal forvaltningsmodell nærmere. I *kapittel tre* gis en mer detaljert beskrivelse av områdene denne oppgaven omhandler, både verneområdene og verdensarvområdet. I *kapittel fire* presenteres teorien som anvendes i oppgaven. I *kapittel fem* presenteres oppgavens metode og refleksjoner rundt denne.

Analysen er delt inn i fire kapitler. Disse kapitlene bygger på hverandre og svarer til sammen på de fire problemstillingene i oppgaven. I *kapittel seks* beskrives erfaringer med den nye modellen og lokalbefolkningen og interessehaveres deltagelse vurderes i lys av teori om ulike

typer deltagelse. I *kapittel syv* vurderes samarbeid og nettverk i forvaltningen på Vega. Problemstillingen om co-management adresseres i *kapittel åtte* og i *kapittel ni* brukes teori om nettverksbygging for å se de tidligere kapitlene i en sammenheng. Tilslutt sammenfattes oppgavens analytiske funn i en konklusjon, som er *kapittel ti*.

2. Vern og forvaltning av norsk natur

I dette kapittelet vil jeg å gi en oversikt over bakgrunnen for lokal forvaltningsmodell. Det vil gjøres ved en historisk gjennomgang av natur- og landskapsvern i Norge, samt en beskrivelse av utviklingen av den nye modellen. Deltagelse i forvaltningen har lenge vært et viktig tema. Kapittelet viser dermed også bakgrunnshistorien til oppgavens problemstillinger. Det er viktig å se oppgaven i en større kontekst, slik kommer oppgavens relevans til syne. Kapitlets funksjon er også å klargjøre en del begreper som brukes i oppgaven.

2.1 Historisk tilbakeblikk på naturforvaltning i Norge

24. april 1884 fattet stortinget vedtak om at staten skulle kjøpe Laurvig bøkeskog i Vestfold. Dette var det første stortingsvedtak om vern av natur i Norge (Miljødirektoratet 2013a). Siden da har vernearbeidet blitt lovfestet gjennom flere lover. I 1910 ble den første naturfredningsloven vedtatt og denne loven ble avløst av en ny i 1954 (Miljødirektoratet 2013a). Den nye loven ga hjemmel for å opprette nasjonalparker på statens grunn og Lundberg (1991) sier at dette dannet et vendepunkt i norsk naturvernhistorie. Fram til 1975 var hovedfokuset i vernearbeidet på naturminner som for eksempel gamle trær, vassdrag og arter. Statens naturvernråds nasjonalparkutredning fra 1964 var et unntak (Miljødirektoratet 2013a). Rondane ble Norges første nasjonalpark i 1962 (Klima- og miljødepartementet 2012). Da hadde allerede Europas første nasjonalpark blitt opprettet i 1909 i Sverige, og verdens første nasjonalpark var Yellowstone i USA som ble opprettet i 1872, nesten hundre år tidligere (Miljøverndepartementet 1991-1992).

I 1970 ble en ny naturvernlov vedtatt. De fleste vernevedtak er fattet etter denne loven. Deretter ble Miljøverndepartementet¹ opprettet i 1972 og natur- og miljøvernet fikk dermed sitt eget departement til å ivareta sine interesser (Lundberg 1991, Miljødirektoratet 2013a). Men ifølge Jansen (1989) så innebar ikke dette en radikal endring av Norges miljøpolitikk, natur- og miljøvern blir fortsatt oppfattet som en sektorinteresse og ikke som et overordnet samfunnsspørsmål. Miljøverndepartementet ble opprettet under fanen «vekst og vern» (Berntsen et al. 2010: 32) og i denne perioden ble kanskje konflikten mellom vekst og vern

¹ Skiftet 1.januar 2014 navn til Klima- og miljødepartementet

tydeligere etter hvert som det ble mer kunnskap om hvilke konsekvenser det moderne samfunnet kunne ha for miljøet.

Fra 1975 ble det satt i gang fylkesvise verneplaner for de mest truede naturtypene, som f. eks. spesielle skoger, våtmark og områder med sjøfuglkolonier. Ifølge Miljødirektoratet (2013a) er dette arbeidet i hovedsak fullført. I 1988 ble alle sider av kulturminnevernet samlet og Riksantikvaren får det overordnede direktoratansvaret. Fylkesmannens miljøvernavdeling ble opprettet i 1982 og ble da forvaltningsmyndighet for verneområder, tidligere hadde denne vært Miljøverndepartementet med delegering til fylkesmannen (Miljøverndepartementet 1991-1992). Det ble videre satt fokus på lokalt miljøvern gjennom programmet Miljøvern i kommunene, MIK, som ble gjennomført i perioden 1988-96. Her ble miljøvernarbeidet i kommunene styrket og videreutviklet gjennom programmet (Kommunal- og regionaldepartementet 2001-2002.)

Bærekraftig utvikling ble etter hvert sentralt i forvaltningen. Begrepet ble først kjent gjennom verdenskommisjonen for miljø og utvikling sin rapport *Vår felles framtid*, som kom i 1987 (Lundberg 1991). Bærekraftig utvikling defineres vanligvis som en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge for framtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987: 42). Det er altså menneskenes behov som er utgangspunktet for begrepet. Rapporten har blitt kritisert for å ufarliggjøre fokuset på økonomisk vekst, gjennom å kombinere på vekst og vern (Berntsen et al 2010).

FNs Rio-konferanse i 1992 fokuserte ytterligere på å skape en felles internasjonal forståelse av miljøproblemene og behovet for felles handling (Berntsen et al. 2010). FNs konvensjon om biologisk mangfold var et resultat av denne konferansen. Norge ratifiserte konvensjonen i 1993 og forpliktet seg dermed til å opprette strategier og handlingsplaner for å ta vare på det biologiske mangfoldet. Andre viktige dokumenter som tok utspring i denne konferansen var Agenda 21 og klimakonvensjonen (Klima- og miljødepartementet 2012).

St. meld. nr. 62 (Miljøverndepartementet 1991-1992) *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*, fulgte opp konvensjonen om biologisk mangfold og forankret arbeidet med å opprette nasjonalparker. Stortingsmeldingen presenterer hvilke nasjonalparker og andre store verneområder som var planlagt opprettet og det ble lagt opp til

en 3-4 dobling av vernede arealer (Miljøverndepartementet 1991-1992). Dette innebar altså den største utvidelsen av vernede naturområder noensinne og bidrog til flere konflikter lokalt (Sandström, Hovik og Falleth 2008). Ifølge miljødirektoratet er det meste av planen fullført (Miljødirektoratet 2013a). En rekke andre stortingsmeldinger har også fulgt opp forpliktelsene i konvensjonen på nasjonalt nivå.

1. juli 2009 trådte en ny Naturmangfoldslov i kraft. Den beskrives av miljødirektoratet som «den mest omfattende og viktigste loven om forvaltning av norsk natur noensinne» (MD 2013a), den omfatter all natur og alle sektorer som forvalter natur eller kan fatte beslutninger som kan ha konsekvenser for natur. Det meste av Naturvernloven fra 1970 er beholdt men det er gjort flere moderniseringer med hensikt å styrke vernearbeidet og for å sikre bedre forutsigbarhet og klarhet for de berørte. Alle vedtak etter tidligere naturvernlover gjelder fortsatt (Miljødirektoratet 2013a). Den nåværende Naturmangfoldsloven er altså den fjerde i rekken og endringene i loven viser hvordan samfunnet har endret fokus når det gjelder forvaltning av naturen. Fokus har gått fra fredning, til vern og nå til naturmangfold.

En «helhetlig og bærekraftig» forvaltning er blitt det nye idealet og det er blant annet fokuset i den nye Havressursloven fra 2008 (Pedersen 2008). Et annet begrep som også har blitt en del av forvaltningen er *økosystemtjenester*. Det er et begrep som først ble kjent i forbindelse med FNs tusenårsutredning og siden har det fått stor oppmerksomhet internasjonalt og blitt et stadig mer brukt verktøy i forvaltningen. Økosystemtjenester er et samlebegrep for alle de godene som naturen forsyner menneskene med (NINA 2014). Disse tjenester kan være *forsynende* som f. eks. uttak av tømmer og fisk, *regulerende* som f.eks. flomdemping, *kulturelle* som f. eks. friluftsliv eller de kan være såkalt *støttende* tjenester som f. eks. danning av jordsmonn. Verdsetting av økosystemtjenester handler om å sette naturens nytteverdi for mennesker i sentrum. En slik verdsetting gir beslutningstakere et nytt verktøy i implementeringen av naturmangfoldsloven (NINA 2014). Det er altså en trend mot at naturens nytteverdi for mennesker blir viktigere i forvaltningen. Den såkalte *fjellteksten* fra 2003 er også en del av denne trenden. Fjellteksten representerer også en endring, et politikkskifte i naturforvaltningen, ved at den åpner for større grad av verdiskapning innenfor verneområdene og tillater kommersiell virksomhet. Dette viser et syn om at verneområdene også kan være en økonomisk ressurs for lokalbefolkningen og fjellteksten åpner for å kombinere vekst og vern. Likevel har lite skjedd ifølge Skjeggedal et. al (2013). Fjellteksten

har ikke ledet til avgjørende endringer i rammebetingelsene for hva som kan foregå i verneområder. De skriver videre at Naturmangfoldsloven ikke stemmer overens med den politiske målsetningen om at bruk og vern skal kunne kombineres (Skjeggedal et al. 2013).

Den europeiske landskapskonvensjonen legger vekt på at folk skal kunne delta i større grad i forvaltningen av landskap. Konvensjonen trådte i kraft 1.3 2004 og Norge har ratifisert denne. Formålet med konvensjonen er «å verne, forvalte og planlegge landskap, og å organisere europeisk samarbeid på disse områdene» (Miljødirektoratet 2013b). Deltagelse er et sentralt poeng i konvensjonen. Ifølge artikkel 5c forplikter landene seg til å “*establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies*” (the European Landscape convention 2000: 11). Berørte grupper skal altså tas med i beslutningsprosessene. Landskapskonvensjonen er generell og ikke spesifikk angående hvilke tiltak som må til for at landskapet skal forvaltes demokratisk (Daugstad 2011).

Denne historiske gjennomgangen av vern i Norge viser at det kan indentifiseres noen konfliktdimensjoner når det gjelder naturvern (Heiberg 1999, Daugstad et al. 2006). Det er noen konstruksjoner og verdivurderinger som dominerer innenfor temaet naturvern. For eksempel så var det tidligere fokus på at verneområdene, spesielt nasjonalparker, skulle være «uberørt», men dette bildet har etter hvert endret seg og landskap med kvaliteter formet av menneskers handlinger blir også sett som verdig en nasjonalpark-status. Samtidig har det også vært en utvikling mot desentralisering i forvaltningen, og lokale aktører har fått en sterkere stemme i saker som omhandler naturvern og forvaltning (Daugstad et al. 2006). Daugstad m. fl. (2006) viser tre konfliktdimensjoner i naturvern og forvaltning; vern vs bruk, natur vs kultur og sentral vs lokal. Forskjellige aktører kan plasseres langs disse linjene, etter sine synspunkt på naturvern. Den første dimensjonen *vern vs bruk* har som ytterpunkt de som ønsker er strengt områdevern med store begrensninger på tilgang på den ene siden og de som argumenterer for bruk av ressursene på en andre siden. Dimensjonen *natur vs kultur* kan sees som et spenn fra fullstendig urørt natur til kulturlandskap og plassering på denne aksens avhenger altså av hvilke kvaliteter aktørene ser i landskapet. Den tredje dimensjonen *sentral vs lokal* refererer til diskusjonen om hvilket myndighetsnivå som skal forvalte verneområdene (Daugstad et al 2006). Selv om utviklingen de siste årene har gått mot at bruk i verneområdene er mer akseptert, at kulturlandskapene har fått større status og at det lokale

nivået har fått mer innflytelse, så er det selvfølgelig fortsatt mange aktører som plasseres mot de andre ytterpunktene også.

2.1.1 Et paradigmeskifte i naturforvaltningen

Ulike verneformål har blitt vektlagt opp gjennom historien. Enkelt sagt kan man si at fra 1960-tallet og utover så ble verneinteresser prioritert og brukerinteresser nedprioritert, mens i dag tas det igjen økende hensyn til brukerinteresser i forvaltningen (Haukeland 2011). Det ble en trend i norsk forvaltning generelt mot mer desentralisering og samordning (Kommunal- og regionaldepartementet 2000-2001, 2001-2002). Med innføring av den nye lokale forvaltningsmodellen så ser vi altså denne trenden i naturforvaltningen også. Den går fra å være en toppstyrt og ekspertorientert forvaltning til en forvaltning der ambisjonen er at lokale skal involveres i langt større utstrekning. Sandström, Hovik og Falleth (2008) ser denne utviklingen mot en mer deltakerorientert forvaltning i sammenheng med at norsk miljøpolitikk gjennomgår en omfattende internasjonalisering. Det er også økende grad av desentralisering, individualisering, og privatisering (Sandström, Hovik og Falleth 2008).

Vi ser at det som har skjedd i Norge, både teoretisk og forvaltningsmessig, som regel først har skjedd internasjonalt. Phillips (2002) viser hvordan landskapsvern og forvaltning internasjonalt har gjennomgått et paradigmeskifte. Tabellen under oppsummerer kort de endringene Phillips peker på.

Tabell 1: Oversettelse av Phillips tabell; A new paradigm for the world's protected areas (Phillips 2002:86).

| Verneområder, slik det var: | Verneområder, slik det er nå: |
|---|---|
| Planlagt og forvaltet mot mennesker | Drevet med, for og i noen tilfeller av mennesker |
| Områdene satt til side for vern | Verneområder kan også forvaltes med tanke på sosiale eller økonomiske mål. |
| Utviklet separat | Planlagt som en del av et nasjonalt eller internasjonalt system |
| Forvaltet som «øyer» | Utviklet som nettverk- strengt vernede områder er ofte omgitt av «buffer-områder» eller forbundet gjennom grønne korridorer |
| Bevart og arrangert mer som en scenisk bevaring | Ofte vernet med tanke på vitenskapelige, økonomiske eller kulturelle grunner |
| Forvaltet for besøkende og turister | Forvaltningen skjer med lokalbefolkningen i tankene |
| Handlet kun om vern | Restaurering er også blitt aktuelt |
| Initiativet ble tatt på nasjonalt nivå | Initiativet blir gjerne også tatt på lokalt eller internasjonalt nivå |

2.2 Den nye forvaltningsmodellen

Høsten 2009 vedtok regjeringen etableringen av en ny forvaltningsmodell for nasjonalparker og store verneområder (Miljødirektoratet 2013c). Her vil jeg si litt mer om bakgrunnen for og formålet med denne modellen, samt hva slags organisering modellen legger opp til og litt om hvilke utfordringer som foreløpig sees relatert til en slik forvaltning.

2.2.1 Bakgrunn og formål

Faktorer som blant annet oppfølging av den nasjonale verneplanen, arbeidet med å bevare biologisk mangfold og en generell trend i offentlig forvaltning mot desentralisering av myndighet har spilt en rolle for etableringen av den nye forvaltningsmodellen.

Særlig St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* er sentral når det gjelder desentralisering. Her sees lokal mobilisering og forankring av miljøvernpolitikken som nødvendig for å bidra til bedre måloppnåelse i forhold til nasjonale og internasjonale miljømål. Videre sier stortingsmeldingen at det kommunale miljøvernarbeidet må styrkes ved å gi kommunene økt ansvar, større frihet og flere virkemidler, slik at de kan ivareta miljøvernoppgaver av lokal karakter. Ifølge meldingen er det *«et hovedprinsipp at avgjørelser skal fattes så nær den det angår som mulig»* (Kommunal- og regionaldepartementet 2001-2002).

Selv om internasjonal påvirkning nok har vært viktig så mener Lundberg m. fl. (2013) at spiren til endringene har blitt sådd lokalt i Norge. Da nasjonalparkplanen ble vedtatt i 1992 var om lag 4 % av fastlands- Norge vernet mens i dag er 18 % vernet. Norsk naturvern og mange av verneprosessene har vært preget av konflikt (Lundberg et al. 2013, Daugstad et. al 2006). Krav om økt lokal deltagelse og mer vekt på bruk i verneområdene har etter hvert økt i styrke. Dermed var en sentral del av formålet med økt medvirkning å redusere konfliktnivået mellom staten og lokale aktører, samt å øke oppslutningen om vern og forvaltningsplaner (Falleth & Hovik 2008: 11).

Ifølge Lundberg m. fl. (2013) gikk startskuddet for den nye forvaltningsmodellen i 1996 da Stortinget tok initiativ til et forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Direktoratet for naturforvaltning administrerte forsøkene og fire områder ble valgt ut til å delta (Falleth og Hovik 2008):

- Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane landskapsvernområde

- Forollhogna nasjonalpark, med tilgrensende landskapsvernområder
- Dovrefjell- Sunndalsfjella nasjonalpark
- Blåfjella- Skjækerfjella nasjonalpark

I dette forsøket fikk de berørte kommunene myndighet til å forvalte områdene etter verneforskriften, men selve forvaltningsmodellene varierte noe. Ifølge evalueringen av forsøkene var de i hovedsak vellykket og kommunene ivaretok krav og oppgaver som fulgte med forvaltningsmyndigheten (Falleth og Hovik 2008). Evalueringene fra disse forsøkene var altså utgangspunktet for utformingen av den nye forvaltningsmodellen. Når Naturmangfoldsloven trådte i kraft i 2009 så åpnet den for delegering av forvaltningsmyndigheten til kommunene og et «*særskilt oppnevnt organ*» (Miljøverndepartementet 2009b). Miljøverndepartementet sendte så ut brev til alle aktuelle kommuner 14. desember 2009 og inviterte til å delta i forvaltningen gjennom den nye modellen (Miljøverndepartementet 2009a). Formålet med den nye forvaltningsmodellen er å skape et lokalt sterkere eieforhold til verneområdene. Det er også et mål at avgjørelsene også skal baseres på lokal kunnskap og kjennskap (Miljøverndepartementet 2009-2010).

2.2.2 Organisering

I den nye modellen er forvaltningsansvaret delegert til et nasjonalparkstyre eller et verneområdestyre, altså en tydelig endring fra tidligere forvaltning. Styret er opprettet av og direkte underlagt Klima- og miljødepartementet, men medlemmene er nominert eller valgt av kommunestyrene, fylkestingene og Sametinget (Miljøverndepartementet 2009a). Styret er underlagt de samme rettslige rammene som Fylkesmannen tidligere var og har dermed i teorien det samme handlingsrom for skjønnsutøvelse (DN 2010). Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak fattet av nasjonalparkstyret, og kan omgjøre vedtak eller trekke tilbake myndighet (Miljøverndepartementet 2009b, § 62). En lokal nasjonalparkforvalter eller verneområdeforvalter, som er ansatt hos fylkesmannen men underlagt verneområdestyret, skal inneha sekretariatsfunksjonen (Miljøverndepartementet 2009a, Lundberg et al. 2013). I Norge ble det altså valgt å benytte seg av det representative systemet og da først og fremst det kommunale nivå for å øke forutsetningene for deltagelse. Dette er i motsetning til Sverige og Finland som først og fremst har benyttet tradisjonelle korporative kanaler (Sandström, Hovik og Falleth 2008).

Den nye organiseringa har altså blitt kalt lokal forvaltning og den forskyver definitivt maktrelasjonene i forvaltningen. Men Lundberg et. al (2013) hevder at det er *«all grunn til å helle kaldt vann i årene på de som hadde håpet på lokalt selvstyre i de vernede områdene»*. Modellen er snarere en invitasjon til kommunene til å være med i den statlige forvaltningen, enn en overføring av makt og myndighet til det lokale nivået. Organiseringen kan dermed virke litt selvmotsigende. Løsningen en hybrid modell der skillet mellom statlig og kommunalt ansvar er uklart (Lundberg et al. 2013).

Modellen bygger på fire forutsetninger (Miljøverndepartementet 2009-2010: 222-223):

- Lokal forvaltning – medvirkning og forankring
- Enhetlig forvaltning - forutsigbar, effektiv og helhetlig
- Kunnskapsbasert forvaltning – vitenskapelig og erfaringsbasert
- Rapportering, kontroll og sanksjonering

Gjennom lokalpolitisk deltagelse blir lokal forankring og eierskap forsøkt ivaretatt, og gjennom opprettelsen av et styre med ansvar for verneområdet som også er underlagt statlig myndighet så forsøker modellen å ivareta målsetningen om en enhetlig og helhetlig forvaltning. Det at nasjonalparkforvalteren er ansatt hos Fylkesmannen skal sikre at vitenskapelig kunnskap også blir tatt med i forvaltningen (Lundberg et al. 2013). Statens naturoppsyn (SNO) er en del av den daglige driften i verneområder og har ansvar for å undersøke om verneforskriften og annet lovverk blir overholdt.

Den spesifikke organiseringen på Vega kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

2.2.3 utfordringer ved den nye modellen

Noen naturvernaktører har vært skeptisk til lokal forvaltning fordi de mener det kan føre til en mer liberal praksis i forvaltningen. I følge rapporten fra de fire forsøkene med lokal forvaltning så har krav og retningslinjer definert i verneforskrifter hovedsakelig blitt overholdt. Men noen steder ble det også vist en liberal forståelse og håndheving av verneforskriftene, som kunne sees som en tøyning av grensene for mandatet (Falleth og Hovik 2008). Rapporten som oppsummerer forsøksprosjektene konkluderer med at variasjonen i lokal praksis bare i begrenset grad kan forklares med ulikheter i forvaltningsmodellene. Ulike

tradisjoner for forvaltningspraksis og graden av engasjement i kommunen så ut til å være viktigere forskjeller i den sammenhengen (Falleth og Hovik 2008).

En annen utfordring er at også det lokale mindretallets interesser skal tas hensyn til, lokale interesser er jo ikke nødvendigvis noe entydig. Rapporten fra forsøksprosjektene viser at også kommunalt naturvern kan ha samme problem med å ivareta kompleksiteten i interesser i naturvernet som kommunene selv har kritisert staten for å ha (Falleth, Hovik og Sandström 2008).

Det er spesifisert at verneområdestyrene ikke kan bruke av sine driftsmidler til andre oppgaver enn de rent forvaltningsmessige. Mange har tolket denne spesifiseringen som at styrene ikke kan ha en rolle i næringsutvikling (Lundberg et. al 2013). Hvis styret kun arbeider med dispensasjonssøknader vil det være fare for at det lokalpolitiske engasjementet svekkes og dermed settes den lokale forankringen i fare. Ifølge Lundberg et. al (2013) vil det være viktig at det lar seg gjøre å drive lokal utvikling innenfor rammene til styret.

En annen utfordring for forvaltningsmodellen er skillelinjene i naturvern. Naturvern har ikke bare skillelinjer mellom sentralt og lokalt nivå men også på tvers av styringsnivåene som for eksempel mellom miljøsektoren, landbrukssektoren eller fiskerisektoren. Spørsmålet er hvordan forvaltningsmodellen vil håndtere disse skillelinjene. Kanskje kan det rådgivende utvalget være med å løse opp i vertikale eller sektorielle skillelinjer (Lundberg et al. 2013).

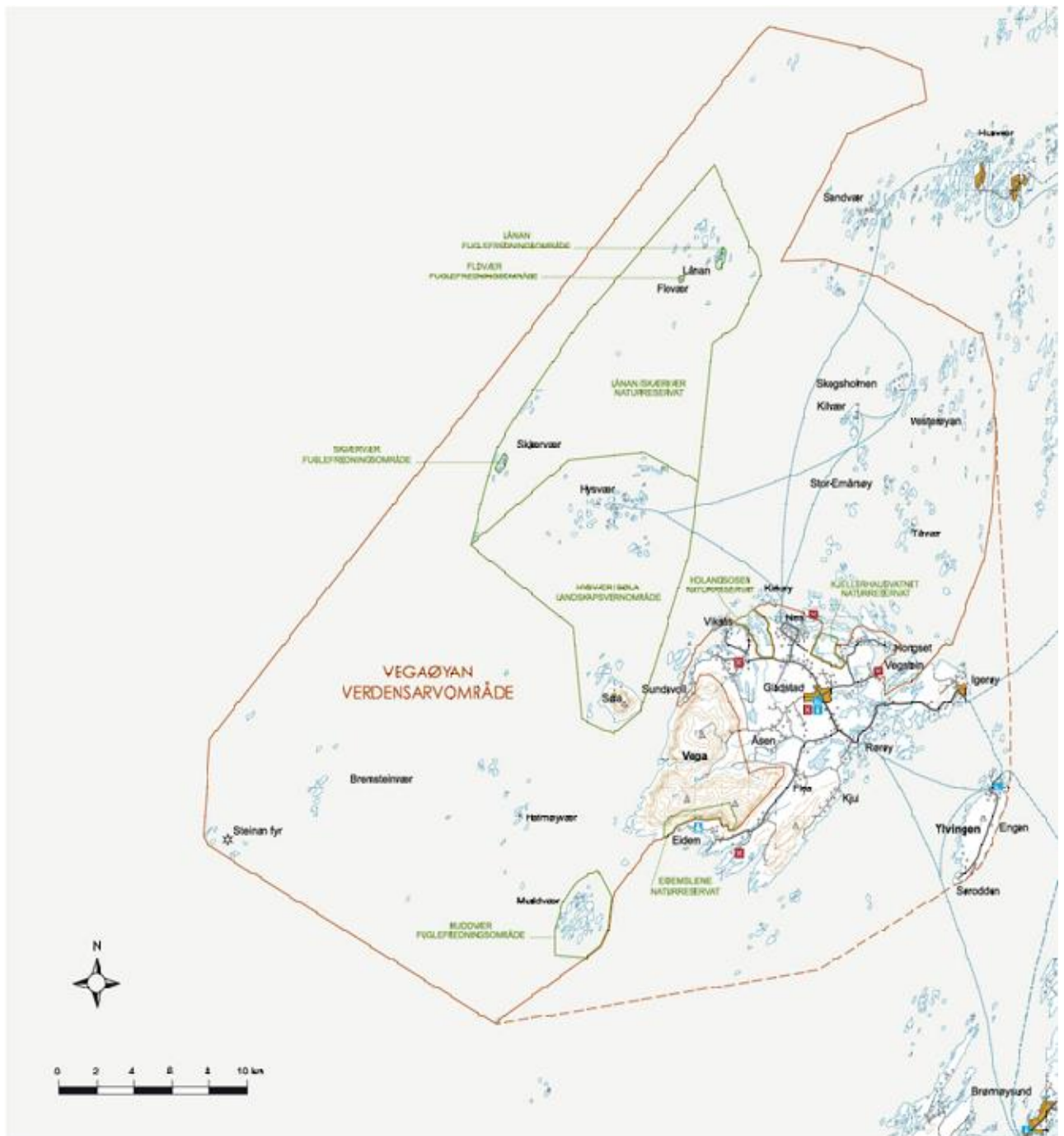
3. Områdebeskrivelse

I dette kapitlet vil jeg presentere og beskrive områdene som denne oppgaven omhandler. Først kommer en generell områdebeskrivelse av Vega kommune, verneområdene og verdensarvområdene. Deretter sier jeg litt om verdensarvstatusen og tilslutt beskrives det kort hvordan områdene forvaltes.

3.1 Generell områdebeskrivelse

Områdene denne oppgaven handler om ligger i Vega kommune i Nordland fylke. Kommunen hadde 1227 innbyggere i 2013 og de fleste bor på hovedøya Vega. I tillegg er øyene Ylvingen, Kilvær og Omnøy bebodd hele året. Kommunens næringsliv baserer seg i hovedsak på fiske, havbruk, jordbruk, turisme og servicenæringer (Vega kommune 2014).

Verdensarvområdet består av 6500 øyer, holmer og skjær og deler av hovedøya Vega. Vegaøyen ble i 2004 skrevet inn på UNESCOs liste over verdens natur- og kulturarv som det første norske kulturlandskapsområdet. Til sammen er verdensarvområdet på 1072 km² og av dette er 69 km² landareal (Fylkesmannen i Nordland et. al 2013). I Vega er det 7 verneområder; Lånan-Skjærvær naturreservat, Holandsosen naturreservat, Kjellerhaugvatnet naturreservat, Eidemsliene naturreservat, Lånan, Flovær og Skjærvær fuglefredningsområde, Muddvær fuglefredningsområde og Hysvær-Søla landskapsvernområde. Til sammen utgjør disse verneområdene 22 % av verdensarvområdet (Fylkesmannen i Nordland et. al 2013). Figur 1 viser kart over områdene.



Figur 1: Vega (Vega Verneområdestyre 2012) . Kartet viser omrisset av verneområdene på Vega i grønn linje. Vegaøyen verdensarvområde ligger innafor rød, heltrukket linje, og rød stiplet linje er buffersonen til verdensarvområdet.

Vega består altså av en hovedøy og en rekke mindre øyvær. Den brede strandflaten og flere sammenfallende geologiske fenomen har lagt grunnlaget for at Vega har vært bosatt i 10 000 år. Tidligere drev fiskerbonden fiske, landbruk og fangst i dette ugjestmilde men rike landskapet. Fiske var som regel den viktigste ressursen men ærfugl- dun var en viktig bi-

inntekt for mange. I noen vær kunne landbruket være like viktig som fiske (Hatten og Norderhaug 2001). Denne særegne levemåten skapte kulturlandskapet i Vegaøyen. Etter andre verdenskrig gikk fisket nedover, mange flyttet til industristedene på fastlandet og det ble satset på et mer intensivt landbruk på hovedøya. Fiskerbondens levemåte ble umoderne og uønsket. I løpet av 1960-, 70- og 80- årene ble øyværene fraflyttet, bare noen få øyer ble fortsatt bebodd om somrene. Det nye sosiale tyngdepunktet på Vega var sør- og østsiden av hovedøya. Dette har igjen blitt snudd om på med verdensarven, øyværene har igjen fått høy status. Ærfugldriften er både en turistattraksjon og et kommersielt produkt (Daugstad 2012, Fageraas 2012).

Fokus for forvaltningen av verdensarvområdene i dag er på å ta vare på verdiene; beite-/slåttelandskap og vegetasjon, marine naturtyper, ærfugldriften, fugleliv og kulturminner. Utvalgte naturtyper i verdensarvområdet er slåttemark, kalksjø og kystlynghei. Naturbeitemark er mulig kommende utvalgt naturtype. Det fokuseres også på brukerinteressene i området; fiskeri, landbruk, oppdrett av marine arter, reiseliv og friluftsliv samt utdanning og kompetanse. Dette presiseres i forvaltningsplanen for verneområdene (Fylkesmannen i Nordland et. al 2013). Ivaretagelsen av verdensarvverdiene bygger på tankegangen om «vern gjennom bruk» og mange av verdiene i verdensarvområdet blir ivare tatt nettopp gjennom bruk. Vern gjennom bruk er et bærende prinsipp for forvaltningen på Vega. Dermed er det ønskelig med bred verdiskapning i området for å kunne ivareta kulturlandskapet. Det trengs både tilstrekkelig arbeidskraft og et aktivt landbruk med beitedyr til disposisjon. Områdene i kommunen som ikke inngår i verdensarvområdet utgjør den såkalte buffersonen og det er her det meste av bygging, næringsaktivitet og tilrettelegging for turisme skal skje (Fylkesmannen i Nordland et. al 2013).

Verneområdene er opprettet for å ta vare på ulike verdier og det gjenspeiles i verneform og verneformål. Verneformene er altså:

- **Naturresevat.** Naturresevat er den strengeste formen for områdevern etter Naturmangfoldsloven. Som naturresevat kan vernes områder som; «... inneholder truet, sjelden eller sårbar natur, representerer en bestemt naturtype, har en særlig betydning for biologisk mangfold, utgjør en spesiell geologisk forekomst, eller har særskilt naturvitenskapelig verdi...» (Nml § 37). I Vega er det 4 naturresevat.

-**Biotopvernområde.** «Som biotopvernområde kan vernes et område som har eller kan få

særskilt betydning som økologiske funksjonsområde for en eller flere nærmere bestemte arter...» (Nml §38). I Vega er det vernet 2 fuglefredningsområder som inngår i denne kategorien.

- Landskapsvernområde. *«Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart» (Nml §36). I Vega er det ett landskapsvernområde med dyrelivsfredning.*

Verneprosessene på Vega kan sies å ha vært kompliserte. Noen av verneområdene ble midlertidig vernet på 80- tallet og lite ble gjort i områdene. Senere ble alle verneområdene vernet etter Naturvernloven på slutten av 90-tallet og fram til 2002, og i dag er det som kjent Naturmangfoldsloven som er gjeldene lov for forvaltning av verneområder. All grunn i verneområdene er privateid.



Figur 2: Holandsosen naturreservat (Foto: Bioforsk Nord Tjøtta).

3.2 Verdensarvstatusen

UNESCOs konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv er en global avtale som ble etablert i 1972. Den forplikter hver stat som er part i denne konvensjonen til å identifisere, verne, bevare, formidle og overføre til framtidige generasjoner den del av verdensarven som

befinner seg på dens territorium (UNESCO 1972). Som nevnt ovenfor ble Vegaøyen innskrevet på verdensarvlisten i 2004. Denne listen inneholder 981 steder, både kultursteder og naturområder, som ansees som arv av «fremstående universell verdi» (UNESCO 2014b). For å bli innskrevet må et sted møte minst ett av ti utvalgte kriterier, og disse kriteriene justeres jevnlig av verdensarvkomiteen. Begrunnelsen for at Vegaøyen ble skrevet inn på listen er:

The Vega Archipelago reflects the way generations of fishermen/farmers have, over the past 1500 years, maintained a sustainable living in an inhospitable seascape near the Arctic Circle, based on the now unique practice of eider down harvesting, and it also celebrates the contribution made by women to the eider down process (UNESCO 2014a).

Ærfugl-tradisjonen går kort sagt ut på at mennesker bygger hus til og passer på ærfuglhunnene i rugeperioden og i ettertid kan sanke den verdifulle ærfugldun. Det viktigste argumentet for verdensarvstatusen er altså menneskenes samspill med naturen. Men også områdets biologiske, geologiske, arkeologiske og historiske verdier er framhevet. Fugler er et viktig naturelement, både den unike ærfugl-tradisjonen og at Vegaøyen er en viktig lokalitet for 233 ulike fuglearter, hvorav 110 hekkende (UNESCO 2014a, Fageraas 2012, Fylkesmannen i Nordland et. al 2013).

Prosessen som førte til nominasjon og innskriving av Vegaøyen på verdensarvlisten startet med et prosjekt i regi av Nordisk ministerråd i 1996 (Fageraas 2012). Prosjektet gikk ut på å finne fram til nye potensielle verdensarvsteder og et av forslagene var det som ble kalt Nordnorsk skjærgårdspark. Den skulle bestå av fem kommuner på Helgeland og fem kommuner i ytre Lofoten. På dette tidspunktet var ærfugl-tradisjonen lite fremtredende når det gjaldt hva som ble beskrevet som områdets verdier, mens det i dag fremstår det som hovedbegrunnelsen for verdensarvstatusen. Det har altså blitt satt lys på noen sider av kulturarven fremfor andre (Daugstad 2012). Fageraas (2012) viser hvordan denne framhevingen av ærfugl og duntradisjon kan sees som en konstruert kulturarv og et produkt av at noen aktører fokuserte på denne bestemte delen av Vegas historie og landskap. Det sterke fokuset på ærfugl-tradisjonen var en politisk og taktisk strategi som ble valgt for å øke sjansen for at Vega skulle bli verdensarvsted. Lokalt var det liten bevissthet rundt ærfugl-

tradisjonen før Vegaøyen fikk statusen, og fokuset på denne tradisjonen møtte både undring og motstand i lokalsamfunnet. Unntaket var noen lokale aktører som allerede hadde jobbet en stund med å dokumentere og bevare denne tradisjonen. Fageraas (2012) spør seg derfor hvordan dette symbolske bildet av Vega som har vunnet global anerkjennelse også har oppnådd lokal aksept.

En faktor Fageraas peker på er at prosessen fram mot nominasjonen var lokalt drevet og forankret. Rapporten fra 1996 ble tatt tak i av lokale initiativtakere som etter hvert lanserte Vega som et selvstendig verdensarvområde på begynnelsen av 2000-tallet. Men det var stor skepsis og motstand i lokalsamfunnet da prosessen med å skrive Vega inn på verdensarvlisten startet opp. Bare én representant i kommunestyret stilte seg positiv til forslaget. I løpet av de neste årene snudde stemningen (Bay-Larsen og Fedreheim 2008). Det ble arrangert folkemøter, diskusjonsfora og seminarer lokalt (Fageraas 2012). Det ble altså lagt ned et systematisk arbeid for å få støtte for forslaget i lokalbefolkningen og avklare konflikter, og etter hvert stilte folk seg positive til forslaget (Bay-Larsen og Fedreheim 2008). Andre viktige faktorer var forventningen om positive ringvirkninger og at statusen ikke innebar noe formelt vern (Fageraas 2012).

Historien om menneskene og ærfuglene kan fremstå som sjarmerende og fascinerende, men ifølge Fageraas (2012) ligger forklaringen på lokal aksept på et dypere plan og dreier seg om lokal identifisering. Den globale diskursen om bærekraft er sentral i denne identifikasjonsprosessen. Denne diskursen ser for øvrig også ut til å være underliggende i motivet for utvelgelsen av Vega som verdensarvsted. Et forhold Fageraas peker på som forankrer verdensarven i lokale forestillinger om Vega er at den anerkjenner at vegværingene har forvaltet naturen på en bærekraftig måte over lang tid. Fageraas peker også på at den måten verdensarven tematiserer natur på korresponderer med vegværingens natursyn og stedsidentifisering. Ærfugl-tradisjonen blir et symbol på menneskenes relasjon til naturen og slik samsvarer verdensarvverdiene med folks forestillinger om Vega som sted og natur. Som andre verdensarvsteder så er utvelgelsen av natur- og kulturverdier i Vega et resultat av det institusjonelle systemet innenfor UNESCO og hos nasjonale myndigheter. Samtidig har lokalt initiativ og deltagelse vært viktig, og verdensarv-verdiene er blitt tolket som meningsfulle og adoptert av lokalsamfunnet på Vega. Vegaøyen blir dermed et eksempel på at natur- og kulturarvverdier kan skapes og reproduseres både globalt og lokalt (Fageraas 2012).

I dag oppleves verdensarvstatusen som et viktig bidrag til utviklingen av øysamfunnet (Bay-Larsen og Fedreheim 2008). Et synspunkt som kommer fram i forskningsprosjektet «Kulturarv og verdiskapning i et kyst- innenlands perspektiv» (Daugstad 2012) er at den synliggjøringen og statusen som verdensarven gir blir sett på av flere som et «vinnerlodd». Med utgangspunkt i verdensarven kan det skapes produkter som er attraktive og egenartede og dette kan gi et økonomisk løft. Økonomisk verdiskapning kan også bidra til annen verdiskapning, som når bygninger blir satt i stand. I ett perspektiv blir slik turismerettet profilering sett på som en del av en naturlig utvikling mens andre er mer skeptisk til økt press på sårbare landskap og ressurser. En verdensarvstatus fører med seg både fordeler og utfordringer.

3.3 Forvaltning av områdene

Fram til 2011 hadde Fylkesmannen i Nordland ansvaret for forvaltningen av verneområdene i Vega (Miljøverndepartementet 2011). Den nåværende forvaltningsmyndigheten er Vega verneområdestyre. Styret består av tre representanter; to fra Vega kommune og en fra Nordland fylkeskommune. Det nåværende styret ble konstituert 12. mars 2012. Styreleder er ordfører i Vega kommune, nestleder er Ap-politiker fra fylkestinget og styremedlemmet er Sp-politiker fra Vega kommune. Verneområdeforvalteren er ansatt hos fylkesmannen men har kontor på Nes på Vega. I tillegg til å være sekretariat for styret så skal forvalter faglig forberede alle styresaker. Sammen har forvalter og styret ansvar for at forvaltningen av verneområdene skjer i samsvar med verneforskriftene, Naturmangfoldsloven, nasjonale miljømål og internasjonale forpliktelser. Dermed er det styret sitt ansvar at verneverdiene ivaretas, og hvis verneverdiene skulle forringes eller være i fare for å forringes skal styret påse at nødvendige tiltak blir igangsatt. Styret har selvstendig ansvar for å anmelde og/eller rapportere brudd på verneforskriftene. Forvaltningen av verneområdene skal sees i sammenheng med forvaltningen av verdensarvområdet (Fylkesmannen i Nordland et. al 2013).

Når det gjelder verdensarven så ligger det overordnede ansvaret hos Klima- og miljødepartementet og det faglige ansvaret i henhold til respektive lovverk hos Riksantikvaren og Miljødirektoratet. For å få en best mulig oppfølging av verdensarvstatusen ble Stiftelsen Vegaøyan Verdensarv etablert av Vega kommune i 2005 (Vega kommune

2013). Verneområdeforvalter, Stiftelsen, Statens naturoppsyn og Helgeland museum har samlokalisert kontorsted, som forvaltningsknutepunkt på Nes.

Både stiftelsen og verneområdestyret skal ha et rådgivende utvalg. Stiftelsen har et samarbeidsråd med 18 lag og foreninger men det er varierende hvor mange som er aktive i rådet. Det rådgivende utvalget til verneområdestyret er ikke helt i funksjon enda. Dette er fordi verneområdestyret har fokusert på å få på plass en forvaltningsplan de siste to årene. Stiftelsen og verneområdestyret har samarbeidet om å skrive en felles forvaltningsplan for hele verdensarvområdet med del-planer for de syv ulike verneområdene. Forvaltningsplanen ble sendt på høring i desember 2013 og fristen for uttalelser var 20 februar 2014. I arbeidet med denne forvaltningsplanen har det vært opprettet en referansegruppe med representanter for ulike interesser. Denne gruppa har vært noe større en det som planlegges i det rådgivende utvalget.

4. Teori

I dette kapitlet vil jeg presentere begreper og teori som jeg bruker i analysen. Teorien kan deles i tre «hovedbolker»: først presenteres teori om deltagelse, forvaltning av fellesressurser og forvaltningsformen co-management, deretter kommer det en del om nettverk og sosial kapital i nettverk, og til sist presenteres kort teori om landskapsverdier.

For å belyse problemstillingene mine har jeg valgt å se nærmere på teori om deltagelse og særlig forvaltningsformen co-management. Den nye lokale forvaltningsmodellen har likhetstrekk med co-management og co-management teori er derfor relevant når man studerer den lokale forvaltningsmodellen (Miljøverndepartementet 1997, 2003).

Den andre hovedbolken i dette kapitlet handler om nettverk og sosial kapital. Som et verktøy for en bedre forståelse av forvaltningssituasjonen på Vega så har jeg valgt å se nærmere på institusjoner og nettverk, da særlig hvilken rolle sosial kapital kan ha i nettverk. Jeg velger her i stor grad å benytte meg av det teoretiske rammeverket som Rydin og Falleth (2006) bruker i «Networks and institutions in natural resource management».

Tilslutt i teorikapitlet presenteres teori om landskapsverdier. Dette er fordi det kan være nyttig og interessant å se på hvilke landskapsverdier som kommer fram i forvaltningen, og denne teorien brukes som et verktøy for å belyse forvaltningen på Vega.

4.1 Deltagelse

Prinsippet om deltagelse og offentlig medvirkning er sentralt i et demokrati. Et hovedargument for lokal forvaltning er at de menneskene som er påvirket av vern av et område bør kunne ta del i avgjørelser om forvaltningen, samt at de kan ha verdifull informasjon om området. Et av målene med lokal deltagelse i forvaltningen er jo som tidligere nevnt å få en mer rettferdig forvaltning, noe man forventer at videre fører til blant annet et lavere konfliktnivå og mer effektivitet i forvaltningen. Men deltagelse i seg selv fører ikke til verdier som økt tillit, økt effektivitet, eller handlingsdyktighet. Hvis deltagelsen kun er et svar på krav om rettferdighet og ikke en reell endring, så kan deltagelse også føre til mer mistro og mistillit (Arnesen og Skjeggedal 2003). For at deltagelsen skal føre med seg positive endringer så må det være en prosess hvor de ulike aktørene gir og tar.

Det skilles ofte mellom indirekte og direkte deltagelse. Indirekte deltagelse er når folket utøver sin innflytelse gjennom valg, mens direkte innflytelse har vi når folk utøver direkte innflytelse på beslutningene som blir tatt (Andersen og Rugset 2000). Det kan også være relevant å se på deltagelsens dybde og bredde. Bredde handler om hvor mange som deltar og om de er representative, mens dybde handler om prosessene gir rom for at de som deltar opplever sin aktivitet som meningsfylt og om deltagelsen har effekt på resultatene (Andersen og Rugset 2000). I denne oppgaven vil jeg hovedsakelig se på dybden i deltagelsen, hvordan deltagelsen foregikk og hva den eventuelt kan vise til av resultater. Jeg vil også se på bredde, hvem som har deltatt. Når det gjelder hvem som deltar så er fokuset i denne oppgaven på lokale brukere og interessehavere, i hovedsak grunneiere i verneområdene.

Lokal deltagelse er blitt et akseptert krav til forvaltningen av verneområder, men det finnes også kritiske røster. En del bevaringsbiologer og naturvernere er skeptiske til lokal deltagelse og bekymret for at lokale interesser vil gå utover naturverdier og at vernet svekkes. Stenseke (2009) sier det er viktig å huske på at det ikke finnes *en* korrekt form for deltagelse. Det er viktig at vanskeligheter og konsekvenser av økt lokal deltagelse blir belyst og diskutert. Mens noen peker på negative sider av lokal deltagelse, som for eksempel at det er tidkrevende og kostbart, hevder andre at disse utfordringene faktisk kan løses og at en kan oppnå vellykket lokal deltagelse (Stenseke 2009, Zachrisson 2009). Uklok implementering av lokal deltagelse kan skape konflikter i lokalsamfunnet og langsiktige negative effekter på relasjoner og den lokale kapasiteten til å samarbeide (Stenseke 2009).

4.1.1 Ulike typer deltagelse

Effektiviteten i offentlig medvirkning er avhengig av i hvilken grad myndighetene tillater reell involvering av offentligheten og ulike interessegrupper (Jones 2007). En tidlig og kjent rangering av deltagelse er Arnsteins (1969) stige med åtte trinn som beskriver ulike former for deltagelse.

Senere har Jules N. Pretty (1995) utviklet en typologi på deltagelse i utviklingsprogrammer og prosjekter i utviklingsland. Pretty identifiserer syv typer deltagelse, som graderes fra manipulativ og passiv deltagelse der folk blir fortalt hva som skal skje, til selv-mobilisering der folk tar initiativ stort sett uavhengig av eksterne institusjoner. Ifølge Pretty så vil de fire

første typene deltagelse sannsynligvis ikke kunne få varige positive effekter. Pretty påpeker også at det er viktig å være forsiktig med å bruke og tolke begrepet deltagelse (Pretty 1995).

Tabell 2: Tabell fra Pretty (1995) i Jones (2007), oversatt til norsk.

| Type deltagelse | Kjennetegn |
|---|---|
| 1. Manipulativ deltagelse | «Folk» har fått representanter i offisielle styrer men disse er ikke valgt og de har ingen makt. |
| 2. Passiv deltagelse | Folk deltar gjennom å bli fortalt hva som har blitt besluttet eller allerede blitt gjort. Kunngjøringer blir annonsert av administrasjonen eller prosjektstyrerne uten at folks tilbakemeldinger har blitt hørt. Kun eksterne eksperter informasjon blir delt. |
| 3. Deltagelse ved konsultasjon | Folk deltar gjennom å bli konsultert eller svare på spørsmål. Eksterne aktører definerer problemene og styrer informasjonsinnsamlingen og kontrollerer dermed analysen. Konsultasjon på denne måten lar ikke deltagerne ta del i beslutningsprosessen og ekspertene er ikke forpliktet til å ta hensyn til folks meninger. |
| 4. Deltagelse motivert av materielle insentiver | Folk deltar gjennom å gi av ressurser som arbeidskraft eller tilgang til ressurser, mot materielle insentiver. Deltagerne er ikke involvert i eksperimentering eller en læringsprosess. De har heller ingen eierandel til forlengelse av teknologi eller praksis når insentivene tar slutt. |
| 5. Funksjonell deltagelse | Deltagelse blir sett på av eksterne aktører som et middel for å oppnå mål, for eksempel reduserte kostnader. En måte deltagelse kan foregå på her er at folk danner grupper som skal møte forutbestemte mål relatert til prosjektet. En slik involvering kan være interaktiv og involvere delt beslutningstaking, men har en tendens til å oppstå først etter at store avgjørelser har blitt tatt av eksterne agenter. I verste fall har lokale fortsatt kun medvirket for å nå eksternt satte mål. |
| 6. Interaktiv deltagelse | Her deltar folk i en felles analyse av situasjonen, utvikling av handlingsplaner og opprettelsen eller styrking av lokale institusjoner. Deltagelse blir sett på som en rettighet og ikke bare et middel for å oppnå et mål. En slik prosess involverer interdisiplinære metoder som søker flere perspektiver og tar i bruk systematiske og strukturerte læringsprosesser. Etter hvert som grupper tar kontroll over lokale avgjørelser og bestemmer hvordan tilgjengelige ressurser skal brukes, så får de også et eieforhold til å opprettholde strukturer eller praksiser. |
| 7. Selv-mobilisering | Folk deltar ved at de selv tar initiativet til å endre systemet, uavhengig av eksterne institusjoner. De kan utvikle kontrakter med eksterne institusjoner over ressurser eller teknologi som trengs, men de beholder kontroll over hvordan ressursene skal brukes. Selv-mobilisering kan spres hvis myndighetene og NGO-er tilrettelegger med støttende rammeverk. En slik selv- |

| | |
|--|---|
| | startet mobilisering vil kanskje eller kanskje ikke utfordre eksisterende distribusjon av rikdom og makt. |
|--|---|

Zachrisson (2004) har også utviklet en typologi relatert til co-management av naturressurser, og denne presenteres i tabell 3 under. Co-management blir beskrevet nærmere senere i kapitlet. Zachrisson beskriver nivå 1- 3 i tabellen som «tokenisme», der myndighetene setter agendaen og beholder all beslutningsmakt men får innspill fra det lokale nivå. Nivå 4-7 er ulike former for co-management, med varierende roller for lokalsamfunnet. Nivå 4-5 kaller hun «placation» siden rollen til lokalsamfunnet kun er rådgivende, mens nivå 6 involverer partnerskap i forvaltningen slik at det kan forhandles mellom de ulike partene. Nivå 7 innebærer partnerskap der de ulike aktørene er likeverdige og nivået innebærer en viss grad av delegert makt, og i nivå 8 er det meste eller all makt delegert til det lokale nivået (Zachrisson 2004). Zachrissons typologi korresponderer med Prettys typologi; nivå 1-3 tilsvarer i stor grad det Pretty kaller passiv deltagelse, mens nivå 8 korresponderer med det Pretty kaller selvmobilisering. Likevel kan Zachrissons typologi sies å være mer detaljert på ulike typer av interaktiv deltagelse (Jones 2007). Ifølge Jones (2007) kan særlig modeller som hører til på nivå 6 og 7 sees som deltagelse i samsvar med den europeiske landskapskonvensjonen.

Tabell 3: Zachrissons (2004) typologi fra Jones (2007), oversatt til norsk.

| Type deltagelse | Kjennetegn |
|--------------------------|--|
| 1. Informasjon | Samfunnet blir informert om avgjørelser som allerede er tatt, det er altså en enveis kommunikasjon mellom myndigheter og lokalsamfunnet. |
| 2. Konsultasjon | Her kan det finnes ansikt til ansikt kontakt og lokalsamfunnets innspill er hørt, men vanligvis ikke lagt merke til. Ofte kan de lokale her være involvert på et sent tidspunkt i beslutningsprosessen. Nasjonale aktører begrenser lokales involvering. |
| 3. Medbestemmelse | Lokalsamfunnet begynner å få betydning i forvaltningen, og det spørres etter lokal kunnskap. Medlemmer i lokalsamfunnet er involvert på lavere nivå som for eksempel som assistenter eller guider, fortsatt begrenset av sentrale myndigheters agenda. |
| 4. Kommunikasjon | Starten på en toveis informasjonsutveksling, lokale hensyn begynner å tas med i forvaltningsplaner, |
| 5. Rådgivende komiteer | Starten på partnerskap i beslutningstakingsprosessen, samlet handling mot felles mål, lokale samfunn har kun rådgivende makt, avgjørelser er ikke bindende. |
| 6. Forvaltningsstyrer | Lokalsamfunnet har fått muligheten til å delta i utviklingen og implementeringen av planer. Lokale har en rolle som innebærer mer enn bare rådgivning. |
| 7. Partnerskap | Partnerskap mellom likeverdige, felles/samlet beslutningstaking er institusjonalisert og formelt anerkjent, kontroll er delegert til lokalsamfunnet der det er mulig. |
| 8. Lokal selvbestemmelse | Lokalsamfunnet kan ta avgjørelser uavhengig av myndighetene eller med veldig begrenset involvering fra myndighetene. Det meste eller all forvaltningsmyndighet over lokale resurser er delegert til lokalsamfunnet. |

4.2 Forvaltning av fellesressurser/goder: Behovet for kollektiv handling

Kollektiv handling blir sett på som en av hovedutfordringene i naturressursforvaltning (Ostrom 1990, Olson 1965, Saglie 2006). Problemet med kollektiv handling blir forklart som et problem relatert til situasjoner der alle aktørene ville være best tjent med at alle samarbeidet fremfor at de ikke samarbeidet, men hvor det ikke nødvendigvis er i den enkelte aktørs interesse å samarbeide. Dette er et sosialt dilemma som har blitt beskrevet i mange variasjoner, de mest kjente er: offentlige goder-problemet (Olson 1965), gratispassasjer-problemet (Edney 1979, Grossman og Hart 1980), allmenningens tragedie (Hardin 1968) og forvaltning av felles-ressurser (Ostrom 1990). Disse ulike teoriene gir flere ulike begrunnelser for at det trengs kollektiv handling i naturforvaltningen.

IUCN (2008:8) definerer et vernet område som «*a clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the*

long- term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values». Slike landskap kan inneha ressurser som skog, beiteområder eller fiskeforekomster, som er det Elinor Ostrom kaller fellesressurser (Ostrom 1990). Bruk av utmark og mange av ressursene der reguleres av lover og rettigheter som beiterett eller rett til hogst. Verneområdene har også goder som ingen har enerett på, som for eksempel opplevelser i natur og andre økosystemtjenester. I Norge gir Friluftsløven og allemannsretten alle tilgang til opplevelser i utmark. Slike verdier kan bli beskrevet mer som offentlige goder heller enn fellesressurser, fordi de ikke kan forbrukes på samme måte. Likevel deler disse verdiene noen karakteristikk med fellesressurser fordi de kan reduseres eller miste sin verdi som følge av for eksempel forurensing (Zachrisson 2009). Zachrisson konkluderer med at vernede områder kan kalles «commons», altså fellesressurser.

Perspektivet om å se naturressurser som offentlige goder fokuserer på behovet for kollektiv handling for å sikre forsyningen av disse godene, og når det gjelder begrepet fellesgoder så handler nødvendigheten av kollektiv handling om å unngå overutnyttelse eller ødeleggelse av ressursen. I praksis så kan det være vanskelig å skille mellom en naturressurs karakteristikk som offentlig gode og fellesressurs. Naturressurser har mange funksjoner og yter ulike fordeler til ulike brukergrupper. En naturressurs kan altså ha flere forskjellige problematikker knyttet til kollektiv handling, alt etter funksjon ovenfor den korresponderende brukergruppen (Saglie 2006). Fra nå av bruker jeg begrepet fellesressurser om disse typene naturressurser.

Brukergruppen for en spesifikk ressurs kan variere på en skala fra det globale til det lokale. Dette er særlig tydelig for verneområdene på Vega som har fått verdensarvstatus. Det er verdier her som kan sees som offentlige goder og fellesressurser for hele verden og kommende generasjoner samtidig som spesifikke ressurser i området kan være en del av inntektsgrunnlaget for lokale brukere og eiere. I praksis så kan altså den samme naturressursen ha ulike funksjoner for ulike interessehavere og dermed skape spenninger mellom de ulike brukerne. På Vega kan disse spenningene være mellom grunneiere, turister og i vid forstand, verdenssamfunnet. Ettersom denne oppgaven handler om en lokal forvaltningsmodell er fokuset på lokale brukergrupper og hvordan de kan bidra til kollektiv handling.

I dagens post-industrielle samfunn er ikke lokalsamfunn nødvendigvis homogene. Lokale aktører kan være integrerte i nettverk med rekkevidde langt utover det lokale og lokale aktører kan dermed ha få felles normer (Rydin 2006a). Aas et. al (2003, s 9) sier at «lokalsamfunn» kan være et problematisk begrep *«ettersom ethvert lokalsamfunn er en omskiftelig blanding av gammelt og nytt, interne konflikter, ulike folkegrupper, interesser og følgelig med mer eller mindre klare maktstrukturer»*.

Ifølge Olson (1965) er løsningen på manglende kollektiv handling en sentralisering der eksterne myndigheter regulerer bruken, mens ifølge Hardin (1968) er privatisering av ressursene det som skal til for at individuell rasjonalitet skal være i tråd med kollektiv rasjonalitet. Dette synet på mennesker, at vår adferd drives kun av ønsket om å maksimere økonomisk profitt, har siden blitt kritisert for å være for snevert, normer og verdier har også stor betydning for adferd (Saglie 2006). Forskning på fellesressurser har søkt å finne eksempler på der samforvaltning har oppstått og fungert, som et alternativ til løsninger basert på et marked og/eller reguleringer.

Alle har kollektiv interesse av at en naturressurs forvaltes langsiktig og bærekraftig og dermed har også alle en interesse av å samarbeide for å oppnå dette. Utfordringen er å handle kollektivt for å begrense tilgang og sikre deltagelse i å opprettholde eller skape ressursene, når denne handlingen ikke nødvendigvis er den mest nyttige for den enkelte aktør (Saglie 2006). Kollektiv handling betyr at det samarbeides for å realisere felles interesser, at det eksisterer en form for felles grupperasjonalitet. Det kreves altså kollektiv handling fra de involverte aktørene for at naturforvaltningen skal fungere. Men hva skal til for at de ulike aktørene velger kollektiv handling? Under hvilke betingelser kan vi forvente at enkeltaktører handler slik at felles mål (her: fornuftig ressursforvaltning) realiseres?

4.3 Forvaltning av fellesressurser/goder: Co-management

Forskning på naturressursforvaltning har som nevnt opp gjennom tidene kommet med flere fasitløsninger på hvordan forvaltningen bør organiseres (Ostrom 1990, Zachrisson 2009). Zachrisson (2009) hevder likevel at den viktigste lærdommen fra all denne forskningen er at det ikke finnes en enkelt fasitløsning som vil fungere overalt. Det finnes ikke *en* form for institusjon som er best for å oppnå bærekraftig naturressursforvaltning. Det som fungerer i en setting vil ikke nødvendigvis være vellykket i en annen. Dette avhenger av for eksempel

hvilken type ressurs det er snakk om, hvem som bruker den, eksterne faktorer og detaljer ved det institusjonelle designet (Zachrisson 2009).

Ellinor Ostrom (1990) er en sentral forsker når det gjelder forvaltning av fellesressurser og har skrevet flere bøker som det ofte refereres til. Selv om hun peker på at ulike verneområder har ulike rammer for forvaltningen så mener hun samtidig at det finnes noen grunnleggende og felles utfordringer for vernede områder. Basert på disse felles utfordringene presenterer hun i «Governing the commons» sju prinsipper for forvaltning av områder med fellesressurser (1990: 88-104, oversettelsen er hentet fra Benjaminsen og Svarstads (2002) s. 271):

- Klare definerte grenser for verneområdet og hvem som kan bruke det og ressursene der.
- Reglene som regulerer bruken av områdene må baseres på lokale forhold, som sikrer forutsigbar handling.
- Deltagelse, de som påvirkes av reglene skal kunne være med på å endre dem.
- Overvåking av ressursene og aktørenes handlinger, disse erfaringene skal legges til grunn for forvaltningen.
- Sanksjoner som er tilpasset hvor grovt bruddet på de felles reglene er.
- Mekanismer og arenaer for konfliktløsning.
- Sentrale myndigheter må anerkjenne lokale brukeres rettigheter til å organisere den lokale forvaltningen og lage regler for bruk av områdene.

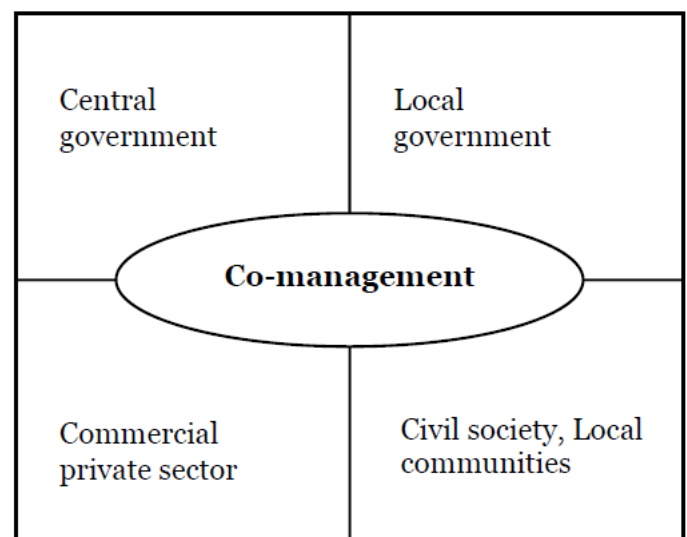
Disse prinsippene har vært utgangspunktet for modeller der man i større grad tar hensyn til lokale interesser i forvaltningen. Ostrom vektlegger altså betydningen av sosiale institusjoner og regler for forvaltningen. Videre viser tidligere forskning på lokal forvaltning at vellykket forvaltning på lokalt nivå forutsetter en utvikling mot mer nettverksorganisert naturvernforvaltning der aktørene samarbeider på tvers av forvaltningsnivåene. Det vil si at det er kommunikasjon og dialog mellom aktører og nivåer. Da kan både lokalkunnskap og fagkunnskap utnyttes i sammenheng (Skjeggedal 2008).

Co-management er en forvaltningsform der det tas hensyn til Ostroms prinsipper og samarbeid på tvers av forvaltningsnivå. Begrepet *co-management* kan dekke en rekke ulike ordninger men det sentrale er at ordningen inkluderer en form for maktfordeling mellom myndighetene og brukergrupper på ulike nivå (Zachrisson 2009). På norsk kalles co-management gjerne enten samforvaltning eller medforvaltning. Heretter velger jeg å bruke co-

management for å beskrive denne typen forvaltningsordninger Dette er et begrep med flere betydninger, definisjonene er mange og de favner ofte bredt. Zachrisson sier at co-management enkelt sagt er former for samarbeid mellom statlige aktører og lokale aktører (2009:12). Co-management er altså en del av den internasjonale trenden og paradigmeskiftet innen naturforvaltning, beskrevet i kapittel 2, og ansees som en mer demokratisk styringsform enn den mer tradisjonelle forvaltningen der all makt og autoritet ligger hos sentrale myndigheter.

Ifølge Zachrisson (2009) er co-management passende i forvaltningssituasjoner der det er mange konflikter mellom interessehavere fordi co-management kan lede til formalisering av forvaltningsprosessene og sørge for at aktørene får et forum der ting kan gjennomdiskuteres og uenigheter kan avgjøres. Zachrisson (2009) beskriver videre en rekke positive forhold som kan oppnås med velfungerende co-management. Med samarbeid mellom ulike nivå skal alle aktører kunne bidra med kunnskap og ressurser. Ved at ulike aktører får forståelse for hverandres synspunkt kan det bli mindre konflikt. Samtidig kan forvaltningens effektivitet øke fordi arbeidsfordelingen muliggjør spesialisering. Effektiviteten kan også økes ved at ulike typer og nivåer av organisering forbindes og informasjonsflyten dermed kan akselereres og problem kan tas tak i på det mest relevante nivå (Carlsson og Berkes 2004). Økt samhandling mellom aktørene kan fremme tillit og dermed styrke potensialet for å utvikle og implementere regimer. Noen studier har også indikert at personlige holdninger kan endres gjennom co-management. Det kan for eksempel være deltagere som opplever positive endringer i hvordan de forstår andre interessehavere, nye relasjoner formes og identiteter kan endres (Zachrisson 2009). Dermed kan legitimiteten bli sterkere og resultere i at folk følger reglene i større grad.

Carlsson og Berkes (2004) beskriver co-management som felles forvaltning av felles ressurser og vektlegger kommunikasjonen med brukerne i forvaltningen. De mener co-



Figur 3 Kategorier av aktører i co-management (Carlsson og Berkes 2004).

management involverer fire typer aktører; sentrale myndigheter, lokale myndigheter, kommersielle private aktører og sivilsamfunn/lokalsamfunn. Innad i disse aktørgruppene kan det være en variasjon av interesser. Figur 1 viser de ulike aktørene i co-management.

Carlsson og Berkes (2004) sier det er et viktig poeng i co-management at prosessen, samhandlingen og utviklingen av sosiale relasjoner mellom aktørene er et mål i seg selv. Co-management er ifølge dem en prosess i stadig utvikling. Ifølge Zachrisson (2009) handler de siste utviklingene i co-management- litteraturen om at prinsipper for adaptiv forvaltning innarbeides i co-management. Adaptiv co-management defineres som en prosess der institusjonell organisering og økologisk kunnskap testes og revideres i en dynamisk, selvorganisert prosess, såkalt «learning by doing» (Zachrisson 2009). Hovedfokuset ligger på dynamisk læring. Berkes (2007) sier at co-management på denne måten kan være like mye læring og prosess, som maktfordeling.

Zachrisson peker på at det er en risiko for at co-management kan bli brukt som begrep for alle alternative forvaltningsmodeller og at begrepet dermed tappes for innhold. Det finnes altså mange definisjoner på co-management, men de fleste vektlegger tre punkter: (1) co-management handler om forvaltning av naturressurser, (2) co-management er en form for partnerskap mellom offentlige og private aktører, og (3) co-management er ikke en statisk tilstand men en prosess. Siden «co» i co-management står for samarbeid så må et minstekrav være at brukerorganisasjonene skal kunne ta autonome avgjørelser om enkelte forvaltningshandlinger, og ikke bare handle etter avgjørelser på høyere nivå. For at systemet skal fungere så må brukergruppene føle at partnerskapet skaper en form for eierskap og ansvar. Det kan bare oppstå hvis gruppene faktisk kan delta i avgjørelser (Zachrisson 2009).

Berkes (2007) peker også på at medforvaltning krever en viss maktfordeling. Institusjonsbygging, kompetansebygging og kunnskapsdeling kan bidra til maktfordeling. Tillit mellom aktørene er nødvendig for at samarbeid skal skje. Det kreves også respekt for ulike verdisyn og verdenssyn og gode prosedyrer for at disse kan artikuleres og muligens integreres i nye forvaltningspraksiser. Co-management er som nevnt en prosess, en form for læring. Det er viktig fordi det indikerer at co-management trenger tid. Berkes sier at co-management er problemløsning; maktfordelingen blir et resultat av co-management og ikke bare et utgangspunkt.

I «Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden» (2009) presenterer Marie Stenseke to case med vellykket forvaltning av kulturlandskap med lokal deltagelse. Hun peker på en del faktorer som antas å ha betydning for at forvaltningen var vellykket, og disse samsvarer med andre studier. Dette er faktorer som tillit og respekt mellom aktørene, felles forståelse av situasjonen, at de lokale deltagerne fikk reell innflytelse og tilgjengeligheten av ressurser som penger og tid. Faktorer som virket negativt på forvaltningen var: enkelte uflexible «top-down»-direktiver, en konfliktfylt forhistorie i forvaltningen, utfordringen med å spre informasjon til alle, og påvirkningen av lokale maktstrukturer. Basert på de to casene sier Stenseke at co-management må regnes som et produkt under utvikling, som inkluderer nettverk av relasjoner som utvikles over tid.

4.4 Nettverk og institusjoner

I en forvaltningssituasjon vil det alltid være en rekke aktører og disse vil være mer eller mindre knyttet sammen i et nettverk. For å få en bedre forståelse av forvaltningen blir det derfor nyttig å se nærmere på det nettverket den inngår i.

Ostrom (1990,1992) vektlegger som tidligere nevnt viktigheten av institusjoner i naturressursforvaltningen. Institusjonell teori er et bredt fagfelt med mange perspektiv. Jeg velger å fokusere på begrepet *sosial kapital* for å forsøke å få en forståelse av hvordan nettverk innad i institusjoner fungerer. Ved å anvende denne teorien på forvaltningen på Vega håper jeg å få en bedre forståelse av hvorfor lokale interessehavere og brukere deltar eller ikke deltar i forvaltningen. Først vil jeg kort si litt om institusjoner og institusjonell teori. Deretter beskrives institusjonell fragmentering og utfordringene dette medfører. Hovedfokuset er på begrepet sosial kapital og ulike former for slik kapital. Ifølge Rydin (2006a) har sosial kapital-begrepet godt potensial for å analysere situasjoner med fragmenterte institusjoner i naturressursforvaltningen hvis man tar høyde for de ulike typer sosiale forbindelser som finnes.

Et nettverk kan beskrives som et identifiserbart sett av offentlige og private aktører som er avhengige av eller forbundet til hverandre gjennom ressurser som informasjon, ekspertise, tilgang og legitimering. Et nettverk kan formes rundt funksjoner som for eksempel implementering eller regulering, og/eller et spesifikt politikkområde som for eksempel landbruk eller miljøvern (Rydin 2006a). En aktør kan beskrives som den som utfører

handlinger, og dette kan for eksempel være en organisasjon, et individ, et styre, eller et departement i staten. Aktører handler etter sine målsettinger og verdier, som kan være mer eller mindre klare (Benjaminsen og Svarstad 2002). En nettverksanalyse kan være mer eller mindre komplisert. En form for nettverksanalyse kan være å identifisere aktørene, forbindelsene mellom dem og hyppigheten av kontakt. En analyse av nettverk kan også gå dypere og vurdere forholdene mellom aktørene ved for eksempel å se på midler aktørene bruker ovenfor hverandre (Rydin 2006b). Ifølge Rydin så vil uansett en nettverksanalyse måtte ta i bruk et institusjonelt perspektiv. I denne oppgaven så vil (nøkkel)-aktørene identifiseres og måten de deltar i nettverket på vil diskuteres.

4.4.1 Institusjoner og institusjonell teori

Elinor Ostrom definerer institusjoner som de formelle og uformelle reglene som mennesker bruker for å organisere samhandling, som er strukturert og som gjentas (Ostrom 2005: 3). En annen definisjon på institusjoner er de «*forhold som er regulert av sedvane eller lov i et samfunn*» (Hernes & Hestmann 2002, s 153). Institusjonell teori handler om organisasjoners forhold til sine omgivelser og kan brukes til å forklare handlinger innad i organisasjoner (Hatch 2001). Institusjonell teori kan også brukes til å analysere sivilsamfunnet, gjennom å kartlegge forbindelsene mellom ikke- statlige organisasjoner og deres interne organisering (Rydin 2006a).

Institusjoner kan være formelle, som lover og vedtekter, og uformelle, som normer. Et perspektiv i institusjonell teori legger vekt på normer, verdier, rutiner og hverdagslige arbeidsrutiner som aktørene i nettverket innehar. Dette kan bidra til å belyse normativt press mot bestemte handlingsmønstre, hvordan aktørene konstruerer sine roller og i hvilken grad disse rollene er mulige å endre (Rydin 2006a). Institusjoner skapes ved gjentatte handlingsmønstre og danner rammer for aktørenes handlinger ved å definere normal adferd, hvordan man bør handle (Benjaminsen og Svarstad 2002). Når adferden er definert bidrar det til å skape forutsigbarhet. Dette er sentralt i forhold til ressursutnyttelse, i følge Benjaminsen og Svarstad (2002). Prosessen der organisasjoner gjennom samhandling blir mer komplekse ved å utvikle uformelle normer og praksiser, kalles institusjonalisering (Christensen et. al 2002: 24). Når organisasjonen er institusjonalisert får den en verdi også uavhengig av medlemmene og den blir vanskeligere å endre.

I dagens samfunn har det som før nevnt vokst fram nye styringsformer, det har vært en overgang fra tradisjonell og hierarkisk forvaltning til mer deltakerorientert forvaltning der sivilsamfunnet og private aktører har fått en større rolle, både i politikkutvikling og implementering. Dette kalles ofte en overgang fra «government» til «governance» (Sandström, Hovik og Falleth 2008). Den nye situasjonen kalles altså governance og er samstyring mellom staten på den ene siden og lokalsamfunn, organisasjoner, interessegrupper og andre private aktører på den andre siden. Institusjonell teori er spesielt nyttig for å studere situasjoner med governance, som involverer et bredt spekter av aktører. De formelle og uformelle nettverkene mellom disse aktørene kan bidra til å forklare hvordan governance-prosessene foregår (Rydin 2006a). Hatch (2001) sier at institusjonell teori passer til å si noe om en organisasjon som må innrette seg etter mange regler og forventninger. Det må et verneområdestyre i aller høyeste grad og slik teori er altså relevant for å beskrive styret. Institusjonell teori kan si noe om det er verneområdestyrets omgivelser eller interne faktorer som påvirker utviklingen av styret og etableringen av rutiner.

Det er også svakheter ved institusjonell teori. Det har sammenheng med at denne teorien favner så bredt, den mangler rett og slett presisjon (Rydin 2006a).

4.4.2 Institusjonell fragmentering

Som de fleste utviklede land har Norge et institusjonelt rammeverk med ulike administrative nivå og grenser. Forvaltningen av naturressursene må skje innenfor disse rammene. Problemer med å oppnå kollektiv handling kan oppstå når dette institusjonelle rammeverket er fragmentert, og forvaltningen krever samarbeid mellom et betydelig antall aktører med forskjellige normer, interesser og myndighet. Ifølge Saglie (2006) er fragmentering av institusjoner et vanlig problem i velutviklede land. Ofte kan det være slik at de ulike embetene som er involvert er organisert på en slik måte at deres administrative geografiske avgrensning ikke er den samme geografiske avgrensning som er mest relevant for å løse et problem. En annen situasjon kan være at et embete har ansvaret men ikke de nødvendige midlene eller ressursene som skal til for å løse et problem, disse midlene kan derimot være distribuert blant andre embeter eller private partnere. Hovedproblemet i mange sammenhenger er de høye kostnadene ved å koordinere et stort antall aktører (Saglie 2006).

Ukoordinert planlegging mellom sektorer har også blitt utpekt som et problem i norsk naturforvaltning (Saglie 2006). Planlegging har ofte vært svært kompleks og det har ofte vært en overflod av planer for et enkelt område. Resultatet blir bortkastet tid og ressurser. Planlovutvalget har pekt på at det fragmenterte systemet av lover har mye av skylden for disse problemene (NOU 2001: 7). Det store spekteret av saker som håndteres av offentlige myndigheter i dagens komplekse samfunn må nødvendigvis fordeles organisatorisk. Det er både historiske, praktiske og pragmatiske grunner bak fordelingen av myndighetenes oppgaver. Landbrukssektoren har for eksempel institusjoner etablert for lenge siden mens miljø- og naturvern har til sammenligning en mye nyere etablering av institusjoner. Sektorer er ofte spesialisert, basert på en bestemt akseptert kunnskapsbase og med personale ofte fra bestemte profesjoner med spesifikke interesser. I Norge har vi altså et mangfold av embeter med myndighet, med forskjellige administrative grenser og som opererer på ulike myndighetsnivå. Men denne distribueringen varierer mellom sektorer og skaper dermed en veldig fragmentert organisering for forvaltning (Saglie 2006).

4.4.3 Sosial kapital

Begrepet sosial kapital er interessant i et naturforvaltningsperspektiv. Elinor Ostroms arbeid har vist hvordan, i bestemte kontekster, utviklingen av sosial kapital kan bidra til å bygge institusjoner for å overvinne problemer med kollektiv handling der fellesressurser er involvert (Ostrom 1990, 1992). Det er et bredt spekter av ulike definisjoner av sosial kapital i litteraturen, og disse vektlegger ulike dimensjoner av begrepet. I denne sammenhengen forstås sosial kapital som det som skapes av tette nettverk av relasjoner mellom aktører basert på *tillit, intern avhengighet og gjensidighet*. Tillit er et element som stadig går igjen i litteraturen om sosial kapital (Bay-Larsen og Fedreheim 2008). Ifølge Putnam (1993) kan tillit både spres og overføres på grunn av sterke nettverk, siden det er enklere å stole på noen som vi vet at en bekjent allerede stoler på. Putnam sier videre at tillit er en ressurs som kan øke når den brukes og minke når den ikke brukes. Intern avhengighet forstås som en anerkjennelse av at man er avhengige av hverandre og har felles interesser. Gjensidighet betegner et forhold hvor en aktør kan handle på bestemte måter fordi aktøren forventer en bestemt oppførsel fra andre. I et nettverk er det at det handles konsekvent på bestemte måter viktig for at det innarbeides normer som tillit, intern avhengighet og gjensidighet. Slik kan aktørene ta avgjørelser i den tro og erfaring at andre også vil handle konsekvent og til det felles beste. Et

slikt scenario er altså basert på at aktørene har en felles forståelse av at de er gjensidig avhengig av hverandre. Nettverk med slike normer indikerer sosial kapital og slike relasjoner muliggjør kollektiv handling. Ostroms argument er at i en slik situasjon vil insentivene til å samarbeide være sterkere enn til å ikke gjøre det. Det sosial kapital altså kan gjøre er å skape forbindelser mellom aktører basert på et sett av moralske forpliktelser som øker insentivene til å handle til det felles beste. Skam og tap av et godt rykte ved å ikke samarbeide blir et sterkt insentiv til å samarbeide. Nettverk av sosial kapital blir slik sentralt i å etablere en forståelse av at samarbeid er gjensidig fordelaktig og for å spre informasjon og tillegge skyld til de som ikke samarbeider (Rydin og Falleth 2006).

Ifølge Ostrom virker slike mekanismer best i små, homogene grupper som allerede forventes å oppføre seg på like måter. Dermed ser hun det å bygge opp små grupper med sterk sosial kapital som en måte å oppfordre aktører til å komme sammen og forvalte fellesressurser på. Regler som de blir enige om sammen vil slik bidra til bærekraftig bruk av ressursene. Et annet aspekt som vektlegges av Ostrom er at slike regler også må inkludere generelt anerkjente måter å behandle konflikter på. Bay-Larsen og Fedreheim (2008) peker på at man ofte foretrekker å samarbeide med andre i lokalsamfunnet heller enn eksterne aktører, som en ikke har den samme tilliten til. Basert på casestudier om forvaltning av utmark i Nord-Norge antar de derfor at sosial kapital i lokalsamfunnet, høy grad av fellesskapsfølelse og delte normer fører til et lavt konfliktnivå.

4.4.3.1 Ulike former for sosial kapital; bonding, bridging og bracing

Basert på Ostroms arbeid er altså begrepet sosial kapital nyttig for å studere fragmenterte institusjoner i naturforvaltningen. Men Ostroms arbeid var i stor grad basert på studier av vannforvaltning og for det meste i utviklingsland. Dermed er ikke alt relevant i en norsk kontekst. Ostroms perspektiv kan forstås bedre ved å se på andre bidrag til begrepet sosial kapital. Robert Putnam (1993) har brukt sosial kapital for å forklare og forstå lokaldemokrati og lokal økonomisk utvikling. Putnam bidrar til å klargjøre at det Ostrom diskuterer er en spesifikk type sosial kapital, som kan karakteriseres som *bonding sosial kapital* (Putnam 1993, Rydin 2006a). Bonding sosial kapital opererer innad i et identifiserbart og avgrenset nettverk og betegner det å skape sterke bånd mellom aktørene i nettverket. Slik sosial kapital er vanligvis assosiert med det lokale nivået. Ifølge Rydin (2006a) er det tre problemer med den sterke normative vektleggingen av bonding sosial kapital. Det første er at slik sosial

kapital også kan ha en «mørk» side. Dette kan være følger av den sterke sosiale overvåkingen som slike bånd kan innebære, og disse kan bli oppfattet som undertrykkende. Sterk bonding sosial kapital kan binde et lokalsamfunn sammen av negative grunner, som for eksempel i samfunn som er styrt av mafia eller lignende gjenger. Det har også blitt vist at janteloven kan sees på som et hinder for næringsvirksomhet i lokalsamfunn (Rønningen et al. 2001). Rydin og Falleth (2006) fant at i case der forvaltningen av naturressurser innebar direkte involvering av lokale grunneiere og brukere, så måtte de involverte være oppmerksom på at den mørke siden av bonding kapital ikke skulle hindre kollektiv handling. Det er derfor viktig å se argumentene for å bygge sosial kapital i en videre kontekst, blant annet med tanke på vektlegging av demokrati og søken etter en gjennomslukt og inkluderende styreform (Rydin 2006a). En annen utfordring med bonding sosial kapital er det sterke fokuset på det lokale. Fokuset begrenses som regel til lokale aktører når bonding sosial kapital diskuteres. Dette blir et problem når mange naturressursforvaltningsproblemer også involverer ikke-lokale aktører som kan være nøkkelaktører. Et fokus kun på bonding – varianten av sosial kapital vil ikke nødvendigvis være passende for slik forvaltning (Rydin 2006a).

Et tredje problem med det sterke fokuset på bonding kapital er at det fører til manglende oppmerksomhet mot andre former for sosial kapital. Spesielt har mange pekt på såkalte «svake» forbindelser som en motsetning til de sterke forbindelsene i bonding sosial kapital. Uttrykket *bridging sosial kapital* har blitt brukt for å beskrive slike forbindelser. Bridging sosial kapital handler om arbeidet som må gjøres for å bygge forbindelser mellom *ulike* medlemmer og *forskjellige* nettverk, i motsetning til bonding sosial kapital som søker å bygge forbindelser mellom *like* medlemmer av et nettverk (Rydin 2006a). I dag er skillet mellom bonding og bridging sosial kapital akseptert som et nøkkelement i sosial kapital- teori (Rydin 2006a). De to ulike formene for sosial kapital har veldig ulik funksjon. Bonding kapital bringer altså sammen en begrenset gruppe med aktører som ofte er like utfra flere karakteristika, i tette forhold med felles verdier der intern avhengighet og gjensidighet er sentralt. Dette er som nevnt lettere å oppnå der grensene rundt hvem som tilhører gruppa eller ikke er ganske tydelige. Mens bridging kapital defineres utfra evnen til å bringe sammen ulike aktører og samlinger av aktører. Det er slike forbindelser som er typisk for mange nettverk. Det er nyttig å beskrive dette som sosial kapital fordi det er muligheter for at også slike forbindelser kan inneha felles verdier og en følelse av gjensidighet.

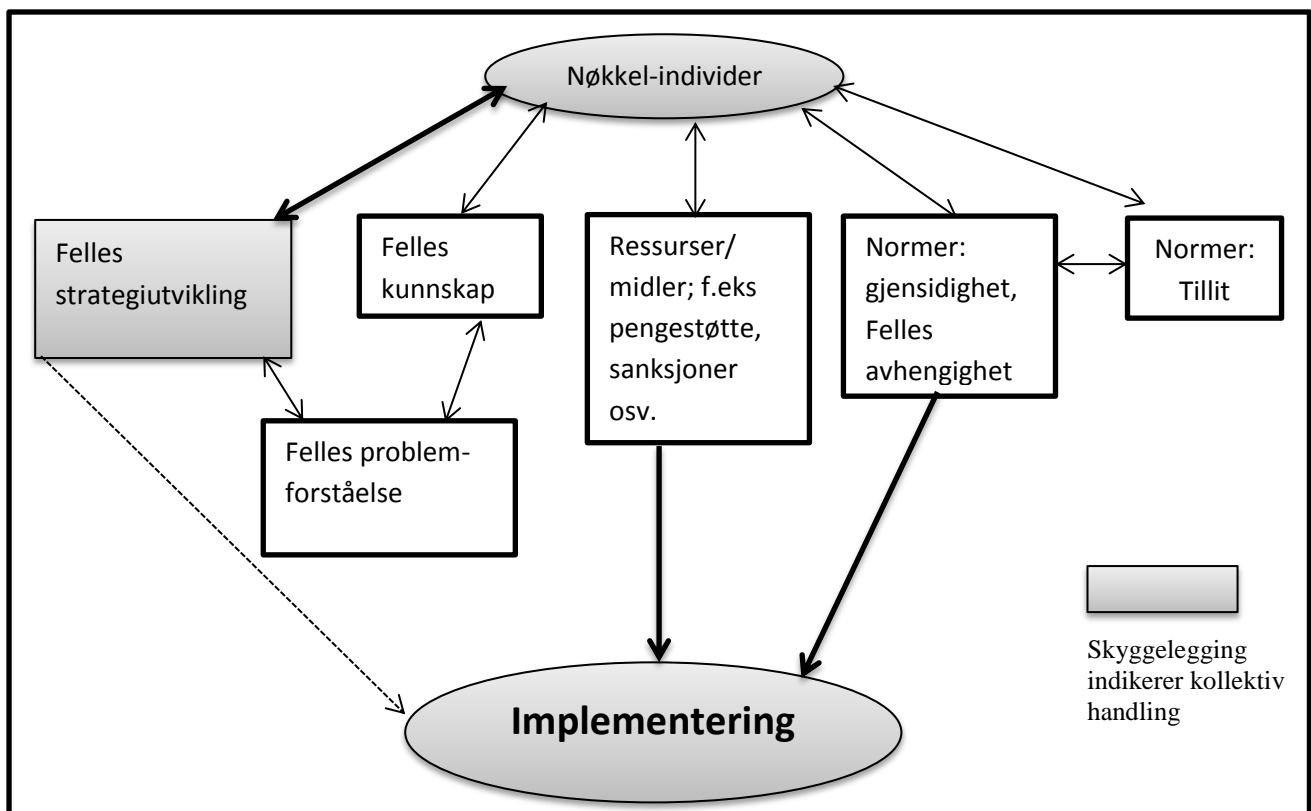
Rydin (2006a) peker på at også begrepet bridging sosial kapital kan ha begrensninger. Det er et begrep som kan brukes i en rekke ulike settinger og dermed er det lite spesifikt. Det kan også være uklart hvilke begrensninger bridging sosial kapital har, hvor langt forbindelsene rekke og hvor svake kan de bli før de ikke lenger bidrar til kollektiv handling. Bonding sosial kapital kan legge for mye vekt på forbindelsene mellom aktørene blant medlemmene eller samfunnet og for lite vekt på bidrag fra svakere forbindelser. Her bidrar ikke nødvendigvis begrepet bridging kapital med mer enn en klargjøring av at ikke alle forbindelser er av den sterke bonding typen. På bakgrunn av dette har det blitt foreslått å identifisere en tredje type sosial kapital; *bracing sosial kapital* (Rydin 2006a). «Bracing» brukes her for å vise behovet for et rammeverk når en spesifikk politisk oppgave skal gjennomføres. I en slik situasjon trengs det altså forbindelser over hele det politiske området, over sektorer, lokalsamfunn og lokale grupper, og samtidig mer intense og nære forbindelser innad i noen grupper aktører, altså både bridging og bonding kapital. Begrepet bracing sosial kapital involverer altså både horisontale forbindelser/bonding sosial kapital og vertikale forbindelser/bridging sosial kapital, noe som er en videreutvikling av sosial kapital, som tradisjonelt fokuserer kun på horisontale forbindelser. Slik blir dette konseptet mer relevant for dagens situasjoner med governance, der lokale, regionale og nasjonale aktører jobber sammen, og der disse aktørene kan være alt fra medlemmer av lokalsamfunnet, staten på ulike nivå, semi-statlige organisasjoner eller privat sektor. Utfordringen med slike partnerskap er å finne den rette blandingen eller balansen mellom svake og sterke forbindelser for å holde partnerskapet sammen og kollektivt oppnå de ønskede målsetningene. En slik bredere tolkning av begrepet sosial kapital, som anvender forbindelser innad men også utover sivilsamfunnet og interesseorganisasjoner, er mer relevant når man studerer forvaltning. Dette passer også sammen med nettverksanalyse av komplekse governance-strukturer (Rydin 2006a, 2006b).

Rydin (2006a, 2006b) påpeker at det er problematisk å kun basere seg på sosial kapital for å forklare hvordan nettverk bidrar til kollektiv handling. Dette er fordi det er en tendens til å se sosial kapital både som en kausal faktor i nettverksbygging og som bevis i seg selv på kollektiv handling. Rydin mener man bør anerkjenne dynamikken som er involvert i nettverksbygging og se viktigheten av også andre faktorer i nettverksbygging.

4.4.4 Effektive nettverk

Figur 4 illustrerer i diagramform hvilke faktorer som Rydin (2006b) fant som forbinder nettverksbygging og kollektiv handling. Som nevnt tidligere i kapitlet så er målet med forvaltningen at den skal føre til at alle aktørene samarbeider og handler kollektivt. Kollektiv handling kan forstås på flere måter. Den enkleste formen for kollektiv handling er rett og slett samarbeid innad i et nettverk. Kollektiv handling kan også være samarbeid for å utvikle en strategi eller plan, men det er implementeringen av en slik plan gjennom endret beslutningstaking og handling som er den ultimate form for kollektiv handling i naturressursforvaltning.

Rydin (2006b) peker på fem nøkkelaspekter som er viktige for nettverksbygging. Disse er: strategiutvikling, kunnskap, midler som finansiering og sanksjoner, normer og nøkkelindivider. Er disse faktorene tilstede er det sannsynlig at nettverket vil være effektivt i å lede til kollektiv handling, både som felles strategiutvikling og som implementering av disse strategiene. Men det er ikke et enveis forhold mellom disse faktorene og nettverksprosessen, de kan påvirke hverandre.



Figur 4: Nettverksbygging (Rydin 2006b).

I flere av casene som Rydin og Falleth (2006) presenterer så er strategiutvikling både en drivkraft og et resultat som viser kollektiv handling fra nettverksbygging. Utviklingen av en slik strategi viste seg å være viktig for skapelsen eller i det minste formaliseringen av et nettverk. Fokus på en strategi kan også fungere som en drivkraft til å åpne opp et nettverk, fordi å legge en strategi nødvendigvis innebærer å involvere interessehaverne til en viss grad. Dette skaper en mulighet for nettverksbygging mot en fyldigere og mer meningsfull form for kollektiv handling. Figur 4 viser hvordan strategiutvikling er knyttet sammen med de andre faktorene

Figur 4 viser videre at det er nær sammenheng mellom evnen til å utvikle en kollektiv strategi og det at aktørene har en felles forståelse av problemet som eventuelt krever forvaltning. Casestudiene i Rydin og Falleths bok viser at i mange tilfeller så er oppbyggingen av en felles kunnskapsbase viktig for å skape en felles problemforståelse. Nettverk kan bidra aktivt i prosessen med hva som blir akseptert kunnskap. Samtidig kan kunnskapskrav i seg selv skape nettverksaktiviteter, ved at spesifikke aktører tar en mer sentral rolle i nettverk på grunn av kunnskapsressursene som de sitter på. Det finnes mange ulike typer eller kategorier kunnskap om naturressursforvaltning. Kunnskap kan for eksempel kalles vitenskapelig, teknisk, lokal eller personlig. I praksis reduseres ofte de ulike kategoriene til en motsetning mellom ekspert/vitenskapelig kunnskap og lokal/erfaringsbasert kunnskap (Bay-Larsen 2008). Disse to kategoriene kunnskap trenger ikke være konkurrerende, Berkes (2012) hevder de kan være komplementerende. Rydin og Falleth mener nøkkelen til å bygge en felles kunnskapsbase ligger i at medlemmene i nettverket aksepterer og tolererer at det finnes usikkerhet i kunnskap, både lokal/erfaringsbasert kunnskap og ekspertkunnskap. Med et slikt grunnlag kan kunnskap spille en overtalende rolle i nettverket og støtte kollektiv handling. Å vektlegge kun ekspertkunnskap var lite vellykket (Rydin og Falleth 2006). En målsetting i den nye forvaltningsmodellen for verneområder er at forvaltningen skal bygge på både vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap (Miljøverndepartementet 2009a).

Det er en tendens i teori om nettverk, institusjoner og sosial kapital til å nedvurdere betydningen av ressurser eller midler som finansiering og ulike typer sanksjoner. Rydin (2006b) sier at slike midler kan ha betydning for kollektiv handling fordi de kan ha en innflytelse på insentivene til å handle og slik forme aktørenes handlinger. Resurser/midler

kan også være en indikator på ulike aktørers relative makt i et nettverk. Et mål med nettverksbygging er at det kan overvinne negative effekter av ulik fordeling av ressurser/midler. Rydin og Falleths forskning antyder at særlig finansielle ressurser/midler er spesielt viktig for å overvinne transaksjonskostnadene som ved eksempelvis å forbinde aktører som står langt fra hverandre. Det vil si at bridging nettverk er avhengige av slike finansielle midler (Rydin 2006b). Figur 4 viser hvilken rolle slike midler eller ressurser kan ha i nettverksbygging.

Sosial kapital vektlegger altså utviklingen av felles normer og da spesielt gjensidighet, intern avhengighet og tillit, dette illustreres også i figur 4. Disse normene har også betydning utover det å bygge bridging og bonding kapital. Rydin (2006b) viser at det er potensial for en god syklus der et nettverk genererer disse normene og at slike normer kan styrke/forene nettverket. Spesielt tillit ser ut til å være viktig for å forene nettverket, selv der bridging kapital er involvert. Det er også tydelig at disse felles normene forsterker hverandre. Tillit til nettverket forsterker intern avhengighet og forventning om gjensidighet. Men det er også mulig å ha tillit til en interessehaver og samtidig ikke føle noen form for intern avhengighet eller gjensidighet. Videre hevder Rydin at intern avhengighet og gjensidighet er helt nødvendig for å utvikle felles problemforståelse, tillit har liten påvirkning på dette. Derimot er tillit mest viktig for å bygge nettverk, mens gjensidighet og intern avhengighet er mest viktig når det gjelder implementering og realisering av felles handling (Rydin 2006b).

Tilslutt er det ikke til å komme unna at enkelte individer vil inneha nøkkelroller, disse kalles nøkkelaktører i figuren. I de casene der nettverksbygging har vært velfungerende så har slike personer vært tydelig tilstede. En av grunnene til at slike personer er viktig er fordi de kan ha personlige evner til å skape forbindelser og bruke tillit som bindemiddel for samarbeid og handling. Slike individer kan bruke betydelig mye tid, innsats og derav penger på å bringe sammen nettverksaktører og holde dem samlet. På den måten kan de redusere transaksjonskostnadene mellom aktørene i et nettverk, ved at aktørene kan henvende seg til en nøkkelperson heller enn et stort spekter av mulige aktører, i den forvisning om at nøkkelpersonen vil viderebringe budskapet. En slik nøkkelperson kan også være midtpunktet for tillit som genereres i et nettverk. For nettverksbygging er det altså positivt at en slik person forblir i sin posisjon over en viss tid (Rydin 2006b).

For å oppsummere det Rydin og Falleth konkluderer med om effektive nettverk, ut fra en rekke casestudier, så er nøkkelfaktorene for å realisere en strategi det er kollektiv enighet om først og fremst en felles forståelse av problemet eller situasjonen og aksept for at det er intern avhengighet mellom medlemmene av nettverket. Det må genereres nettverksaktivitet som utløser midler, utvikler en felles kunnskapsbase, en felles problemforståelse og bygger opp normer som tillit, men også en forståelse av intern avhengighet og at det trengs gjensidighet. Noen personer kan innta nøkkelroller og det er samtidig et behov for bridging og bonding sosial kapital. Det er spenningen mellom bonding og bridging kapital, altså det som til sammen kalles bracing sosial kapital, som er så nødvendig for kollektiv handling som implementering av planer og beslutningstaking (Rydin 2006b).

4.5 Landskapsverdier

Mennesker ser ikke det samme landskapet og vi ser ulike verdier i landskapet. Dette kommer av at vi alle har våre egne subjektive erfaringer og meninger, og disse vil uunngåelig farge våre oppfatninger av landskapet rundt oss (Meinig 1979). Landskapsverdier er verdier assosiert med landskapet (Jones 1993, 2008). Ifølge Jones (1993) er ikke disse verdiene iboende i landskapet men tilhører mennesker eller grupper av mennesker. Dermed er landskapsverdier avhengig av oppfatninger om hvordan landskapet kan tjene eller tilfredsstillе menneskers behov og ønsker. Med andre ord så ser Jones på landskapet som ressurs, i den forstand at noe er en ressurs når det kan dekke menneskelige behov eller interesser. Mennesker har både materielle og immaterielle behov og dette reflekteres i at vi både ser materielle og immaterielle verdier i landskapet. Jones (1993) deler landskapsverdier inn i tre hovedkategorier og disse er økonomiske verdier, ikke-økonomiske verdier og sikkerhetsverdier. Denne kategoriseringen av verdier er fortsatt relevant og mye brukt, og i 2008 la han også til en “ny” kategori; negative verdier. Sikkerhetsverdier går jeg ikke nærmere inn på i denne oppgaven.

Jones (1993) deler økonomiske verdier inn i tre underkategorier. Den første er *selvbergingsverdi*. Der sees landskapet en ressurs som kan dekke grunnleggende behov for å overleve, dvs. mat. Å se *markedsverdier* i landskapet handler om å se at landskap innehar ressurser som f.eks. råvarer eller areal, som kan omsettes gjennom et marked. *Langsiktig økonomisk verdi* er den tredje typen økonomisk verdi. Dette er nytteverdien økologiske

ressurser har i dag og i fremtiden. Disse verdiene kan også omsettes på et marked men det legges vekt på at de også skal bevares for fremtidige generasjoner (Jones 1993).

Ikke-økonomiske verdier kalles også immaterielle verdier, og Jones deler de blir delt inn i fire underkategorier. Kategoriene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, et landskap kan ha flere typer verdier samtidig. Kategorien *iboende økologiske verdier* ser landskapet som en ressurs i seg selv. Argumentet som ligger bak er at alle arter har rett til å eksistere uavhengig av eventuell økonomisk verdi. *Vitenskapelige- og utdannings- verdier* i landskapet handler om å se landskapet som en kilde til informasjon i forskning og undervisning. *Estetikk og rekreasjonsverdier* er den tredje kategorien av ikke-økonomiske verdier. Her er fokuset på skjønnhet i landskapet og at landskapet kan være en kilde til inspirasjon, rekreasjon og fysisk utfoldelse. Verdivurderingen som ligger bak er at positive estetiske og rekreasjonsopplevelser er viktig for menneskers mentale og fysiske helse. Den fjerde kategorien er *orienterings- og identitetsverdier*. Slike verdier knyttes til hvordan landskapet kan ha betydning for orientering i omgivelsene, og betydning for stedsidentitet og kulturell identitet. Tanken som ligger bak en slik verdivurdering er at gjenkjennelse av det kjente og tilhørighet er viktig for mennesker (Jones 1993).

Negative verdier er en kategori Jones har lagt til etter hvert (Jones 2008). Poenget med en slik kategorien er å vise at landskap ikke nødvendigvis bare har positive verdier for mennesker, men at landskap også kan ha kvaliteter som blir sett på som negative, for eksempel slumområder eller forlatte gruveområder. Negativ verdi kan endres hvis for eksempel det som oppfattes som negative elementer fjernes eller hvis menneskers behov endres (Jones 2008).

5. Metode

Med dette kapittelet vil jeg gjøre greie for bruken av metode i masteroppgaven min. Jeg håper at denne gjennomgangen gjør at forskningen min kan sees på som transparent og at den gir et godt utgangspunkt for å forstå oppgaven videre, både resultatene og veien dit. Jeg vil reflektere over valg av metode og informanter, gjennomføringen av intervjuene, etikk, posisjonering og forskningens kvalitet.

Crang og Cook (2007) beskriver fallgruvene ved den tradisjonelle forskningsmodellen; *lese-så-gjøre-så-skrive* (*read-then-do-then-write*). De argumenter for at lesing, gjennomføring og skriving bør foregå samtidig og bli informert og kritisert av hverandre. Slik kan det spesifikke fokus for prosjektet justeres litt etter hvert hvis det er interessant og hensiktsmessig. Temaet kan i utgangspunktet være ganske bredt og man kan deretter vurdere videre etter hva som kan begrense hvor og med hvem forskningen kan gjennomføres. Min måte å jobbe med oppgaven på var i samsvar med dette rådet. Jeg startet med et utgangspunkt om å ville studere den nye lokale forvaltningsordningen for verneområder og hvordan den fungerer i praksis. Etter hvert bestemte jeg meg for hvilket verneområde jeg ville se nærmere på. Valget falt på verneområdene i Vega kommune fordi jeg synes dette var en interessant case som også var ganske tilgjengelig for meg. Temaet mitt var altså klart i lang tid før jeg bestemte meg for den endelige formuleringen av forskningsspørsmålene og disse ble også endret underveis i prosessen. Intervjuguidene ble også endret en del underveis i feltarbeidet, samt at teorifokus har variert litt og jeg har lest teori både før og etter feltarbeidet. Denne typen prosess der de ulike «trinnene» i forskningen ofte foregår samtidig og om hverandre er kanskje mer tidkrevende enn den tradisjonelle forskningsmodellen, men jeg tror det er veldig nyttig for å få de mest relevante resultatene.

5.1 Valg av metode

Metode er et middel for å komme frem til ny kunnskap (Clifford, French og Valentine 2012). Metode kan defineres som samlingen av forskningsstrategier og teknikker som brukes for å forme en bestemt tilnærming til data og analyse. Alle typer forskning trenger en metode som skal lede fram til resultater, og målet er at disse resultatene skal være pålitelige og ha god kvalitet. Metodene man velger legger føringer for hvordan dataene vil presenteres og de vil karakterisere resultatene (Clifford, French og Valentine 2012). Dette betyr at metodevalg

selvfølgelig er en veldig viktig del av arbeidet med masteroppgaven. Valg av metode bestemmes av forskningsproblem og formålet med studien.

I samfunnsforskning er det to hovedtilnærminger til datainnsamling, det er den kvalitative tilnærmingen og den kvantitative tilnærmingen. Disse to metodene er ulike når det kommer til hvilke typer spørsmål som kan stilles, hvilke typer data som kan samles inn og hvilke typer analyser som er mulige å gjøre fra det innsamlete materialet. Metodene kan sees som motsetninger men det er som regel mer nyttig å se dem som komplementære. Kvalitative metoder brukes for å samle og analysere data som ikke kan uttrykkes i kvantitative termer. Kvalitative metoder har økt i popularitet siden 1970- tallet når geografer begynte å kritisere positivismen i geografisk forskning. Siden da har kvalitative metoder blitt brukt for å utforske meninger, følelser, intensjoner, holdninger og verdier (Clifford, French og Valentine 2012). Det er nettopp denne type datamateriale jeg var interessert i til masteroppgaven. Jeg ønsket å lære om hvordan lokale forvaltere, interessehavere og folk selv oppfattet forvaltningen av verneområder. Det er dybden og kvaliteten på informasjonen som er viktig, ikke størrelsen på utvalget. Jeg ønsket å få kunnskap om forvaltningen fra «innsiden», å redegjøre for opplevelsene til lokale forvaltere og interessehavere og de meningene de knytter til sine sosiale omgivelser. Derfor var det mest hensiktsmessig å bruke kvalitative metoder og hovedsakelig da kvalitativt intervju. Jeg har også studert og fått informasjon fra en rekke offentlige dokumenter tilknyttet forvaltningen på Vega.

Jeg velger å ikke kalle oppgaven min for en *case-studie* siden den i all hovedsak er basert på *en* metode, altså kvalitative forskningsintervju. Ifølge Yin (2012) karakteriseres ofte en casestudie av et forskningsdesign der det brukes en blanding av flere metoder. I stedet vil jeg si at oppgaven min er en studie av et interessant case i betydningen eksempel, nemlig forvaltningen av verneområdene i Vega. Verneområdene på Vega har verdensarvstatus, som et av kun to landskapsområder i Norge (det andre er Vestnorsk fjordlandskap-Geirangerfjorden og Nærøyfjorden), og dette i seg selv gjør dette caset spesielt. Videre blir verdensarvstatusen og dermed verneområdene sett på som potensielt betydningsfullt for et levedyktig lokalsamfunn i kommunen, noe som også er interessant i denne sammenhengen. Oppgaven viser en rekke resultater som er spesielle for forvaltningen på Vega samtidig som den også søker å benytte teori for å si noe generelt om den lokale forvaltningsmodellen.

5.1.1 Fagfilosofisk posisjonering

Hvor man plasserer seg selv blant de ulike fagfilosofiske retningene påvirker også hvilken metodologi og metode man velger. Intervju har vært brukt for å skaffe informasjon helt siden antikken, men det er først de siste ti-årene kvalitative forskningsintervju i økende grad har blitt brukt som selvstendig forskningsmetode, noe som kan ses i sammenheng med nye forskningstilnæringer i samfunnsvitenskapene som fenomenologi og hermeneutikk (Thagaard 2010). For min oppgave er både fenomenologi og hermeneutikk relevant. Disse teoretiske tilnærmingene vektlegger forståelse av sosiale fenomen og menneskers opplevelser (Holst-Jensen 2009). Fenomenologi er sentralt fordi å få tak i informantenes meninger og forståelser var målet med intervjuene. Innenfor fenomenologien er det en interesse for å forstå sosiale fenomener ut fra aktørens egne perspektiver og for å beskrive verden slik den oppleves av informantene. Dette gjøres ut fra den forståelse at den virkelige virkeligheten er den mennesker oppfatter. Hermeneutikk er fortolkning av mening og innebærer at forskeren må være oppmerksom på ikke bare det som blir sagt, men også på kontekst og intersubjektivitet (Kvale og Brinkmann 2009). Ontologi handler om *hva* man kan vite om verden og epistemologi handler om *hvordan* vi kan vite noe om hvordan verden er, hvordan kunnskap kan oppnås. Hvilket ontologisk og epistemologisk syn man har påvirker altså både metodevalg og forskningsprosessen. Et postmoderne perspektiv der verden ses på som en sosial konstruksjon gir i mange sammenhenger mening for meg. Jeg er enig med premisset i fenomenologien om at den virkelige virkeligheten er den mennesker oppfatter og at kunnskap om denne er nyttig. Slik kunnskap er altså relasjonelt produsert og forekommer innenfor en kontekst.

Noen forskere hevder at å velge kvalitative metoder er mer enn et filosofisk eller teoretisk valg, nemlig at det også er en selvbevisst politisk handling fordi det er et standpunkt på hvordan man tror verden er og burde være. Slik jeg ser det så henger dette sammen på et vis; hvilke teorier og filosofier man finner appellerende kan avhenge av hvordan man tror verden er. Grunnen til at kvalitative metoder appellerer til meg er fordi jeg tror at en dyp forståelse av hvordan mennesker tenker og hvordan de forstår sine omgivelser er verdifull, nyttig og interessant informasjon.

5.2 Intervju som metode

En av de største fordelene ved kvalitativ intervju er at det er mulig å samle mye informasjon veldig raskt. I tillegg er det mulig å dekke et bredt spekter av tema og følge opp «nye» tema eller ideer som forskeren ikke hadde tenkt igjennom på forhånd. Med det er også noen ting som det er viktig å tenke gjennom når man analyserer data fra intervju. For det første er det viktig å huske på at det folk sier i et intervju allerede er gjenfortellinger, altså representasjoner, det er ikke fakta men fragmenter av fakta eller historier. Når man intervjuer får man kun data om hva folk sier de gjør og mener, ikke nødvendigvis hva de egentlig gjør og mener (Kvale og Brinkmann 2009). Det er også fare for å spørre feil eller upassende spørsmål som kan bli misforstått og gi misledende resultater.

Det er i hovedsak tre ulike fremgangsmåter for å utforme forskningsintervju: det strengt strukturerte, det veldig ustrukturerte og det semi-strukturerte. Sistnevnte er det mest brukte og ofte bare kalles det kvalitative forskningsintervju. Fordelen med et semi-strukturert intervju er at det holder konteksten i fokus men likevel tilrettelegger for mer aktiv deltagelse fra informanten (Kvale og Brinkmann 2009, Thagaard 2010). Derfor anser jeg semi-strukturerte intervju som mest hensiktsmessig for min oppgave. Kunsten å intervju er selvfølgelig best lært gjennom praksis men for å få til et godt intervju ser jeg det som nødvendig å ha kunnskap, både om temaene som skal snakkes om og om sosiale relasjoner.

5.3 Datainnsamlingen

Datainnsamlingen foregikk altså hovedsakelig ved kvalitativt intervju der jeg møtte informantene på Vega. Jeg reiste også til Mo i Rana og møtte en informant på kafe. Det var få folk i kafeen og ganske stille så det var et komfortabelt sted for et intervju. De politiske representantene i verneområdestyret og miljøvernssjefen i kommunen møtte jeg på kontoret deres mens resten av informantene intervjuet jeg i hjemmene sine. Selv om jeg opplevde informantenes kontor som mer nøytral grunn enn informantenes hjem, så var alle stedene rolige og komfortable for intervju. Jeg ble også nødt til å gjennomføre noen intervju på telefon og et på skype. Intervjuene varte fra tjue minutt til en time. Intervjuene ble gjennomført i tidsperioden mellom 2. desember 2013 og 21. mars 2014. Jeg lærte raskt at det er viktig å være godt forberedt til intervjuene, men som nevnt så skjer den beste opplæringen i intervju gjennom praksis, og ifølge Thagaard (2010) er det viktigste å oppnå selvtillit i

intervjusituasjonen. Læringskurven min var veldig bratt i begynnelsen og allerede etter de to første intervjuene følte jeg at jeg hadde lært masse og jeg ble mye tryggere i situasjonen.

Kvalitative intervju baseres på kvalitet og ikke kvantitet så det er ikke alltid så åpenbart hvor mange informanter man trenger. Dette baseres som regel på en vurdering av hva slags informasjon flere intervju vil gi og hva det vil kreve av tid og ressurser (Kvale og Brinkmann 2009, Thagaard 2010). Det mest hensiktsmessige for min studie anså jeg for å være ganske få intervju der jeg for hver av informantene ville gå i dybden og undersøke mange variabler. Valget av informantene var såkalt «strategisk», de ble valgt fordi de hadde noen karakteristikk og kvalifikasjoner som gjorde dem relevant for mitt forskningstema (Tjora 2010). Tilgjengelighet spilte også en stor rolle for utvalget av informantene fordi rekrutteringen av informanter var ikke helt enkel. Jeg opplevde det ikke slik at det var temaet for intervjuet som på noen måte var problematisk, men at folk rett og slett har en travel hverdag. Kanskje var dette også et tegn på at verneområdene ikke vekker så mye engasjement, hverken den ene eller den andre veien. Planen min var å bruke «snøballmetoden» for å komme i kontakt med informanter som kanskje ikke deltok i forvaltningen så både underveis og mot slutten av hvert intervju spurte jeg informanten om tips til relevante personer. Dette var ikke særlig vellykket. Jeg fikk stort sett tips om personer som var engasjert og som regel nevnte informantene de samme personene. Mange av personene jeg fikk tips om var heller ikke grunneiere eller interessehavere i verneområdene men i verdensarvområdene og var da ikke helt relevante for min oppgave. Etter hvert endret jeg måte å spørre etter tips på, jeg forklarte mye mer utfyllende hva jeg var ute etter og lot informantene bruke litt tid til å tenke på aktuelle personer. Slik fant jeg etter hvert frem til flere relevante informanter. Likevel var det ikke til å unngå at utvalget av informanter ble annerledes enn jeg hadde sett for meg og det resulterte i at jeg måtte endre forskningsspørsmålene litt. Det kan være altså være en utfordring å se når man har nok informanter. I mitt tilfelle ble antall informanter begrenset av den teoretiske retningen jeg hadde valgt og metoden for å «finne» informantene, samt av tid og økonomi.

Alle intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide. Jeg startet intervjuene med noen enkle spørsmål om informantens relasjon til verneområdene og Vega for å prøve å skape en avslappet og komfortabel stemning (Kvale og Brinkmann 2009, Tjora 2010). Etter hvert gikk jeg tol de store refleksjonsspørsmålene før jeg forsøkte å avslutte intervjuet med

noen enkle spørsmål igjen. I utgangspunktet tenkte jeg at noen spørsmål om verdensarven og lokalsamfunnet ville fungere bra som avslutningstema men jeg merket at dette var noe som engasjerte mange av informantene og jeg avsluttet da intervjuene som regel med en enkel oppsummering og litt «småprat». Dette er i samsvar med det Thagaard (2009) kaller intervjuguidens dramaturgi, at gjennom å følge en emosjonell kurve i intervjuet vil man få mest mulig informasjon fra informanten. En utfordring ved å intervjuer var, som forventet, å finne den passende balansen mellom nærhet og distanse og å finne ut hvor aktiv eller passiv jeg bør være. Jeg måtte la informanten få fortelle sin historie samtidig som jeg måtte finne tid til å spørre spørsmålene jeg hadde innenfor tidsbegrensningen (Thagaard 2010). En annen utfordring var å finne den «rette» eller den beste strukturen i intervjuet og følge denne. Det var ulikt i de forskjellige intervjuene hva som ble den naturlige rekkefølgen og overgangen mellom temaene.

Intervjuguiden var ganske detaljert (se vedlegg), jeg formulerte alle spørsmålene jeg ville ha svar på og sorterte de inn i undertemaer. Disse undertemaene var i den rekkefølgen jeg forventet at det var mest sannsynlig at samtalen ville ta. Noen ganger fulgte samtalen denne rekkefølgen og andre ganger ikke. Da forsøkte jeg å være fleksibel og følge den naturlige retningen samtalen tok for så å se gjennom intervjuguiden på slutten av intervjuet for å sjekke om jeg hadde fått med alt. Jeg laget først intervjuguiden til de ulike kategoriene informanter, men etter hvert som jeg fikk litt erfaring fra intervjuene så endret jeg noen ganger rekkefølgen og noen av spørsmålene og lagde stort sett en unik guide til hver informant. Ifølge Kvale (1996) kan intervjuguiden som er for detaljerte være passiviserende og det kan nok min guide ha vært på det første intervjuet. Men etter hvert som jeg ble litt mer komfortabel i intervjusituasjonen så greide jeg i stor grad å følge opp ting som ble sagt uten å følge intervjuguiden slavisk. Da hadde jeg også fått en viss peiling på hvor lang tid det omtrent ville ta å stille alle spørsmålene. En utfordring i intervjusituasjonen var å lytte til informanten på den ene siden og samtidig hele tiden ha fokus på å føre intervjusamtalen videre på den andre siden. Når informanten ikke sa så mye til viktige spørsmål så forsøkte jeg å oppfordre til mer informasjon gjennom oppfølgingsspørsmål uten å lede informanten mot et bestemt svar. Selv om jeg prøvde å skape en samtale med informanten så var guiden en viktig trygghet for meg, ved at jeg alltid hadde spørsmål klare hvis samtalen skulle stoppe opp.

Det første intervjuet jeg gjennomførte var med verneområdeforvalteren, og jeg tror det var viktig for kvaliteten på de neste intervjuene at dette kom først, for her fikk jeg svar på mange spørsmål jeg hadde om verneområdene. Men det kom også opp en rekke interessante ting i de påfølgende intervjuene som ville være naturlig og viktig å også snakke med forvalteren om. Det løste jeg ved å ringe forvalter å snakke om disse sakene i ettertid. Etter verneområdeforvalter var planen å intervju representantene i verneområdestyret, men siden det var vanskelig å finne passende tidspunkt, så ble jeg på grunn av tidspress nødt til å starte med å intervju grunneiere og representanter i referansegruppa først. Jeg tror ikke dette var noen ulempe da jeg fikk mye informasjon og kontekst som jeg kunne bruke i intervjuene med styret.

Alle intervjuene unntatt ett ble tatt opp med båndopptaker. Ifølge Thagaard (2010) er opptak å anbefale når informanten aksepterer dette. Notater gir mindre fyldige data. En fordel med å ta notater er at informanten får tid til å tenke mens forskeren skriver men det er likevel en utfordring å notere, stille de relevante spørsmålene og samtidig gi informanten tilstrekkelig oppmerksomhet (Thagaard 2010). Dette merket jeg godt under det intervjuet som ikke ble tatt opp. Jeg fikk ikke inntrykk av at noen av informantene som samtykket til opptak ble distraheret av diktafonen. Men en informant bemerket riktignok etter en engasjert samtale at jeg måtte «være selektiv» med informasjonen på opptaket. For meg var båndopptakeren et helt nødvendig verktøy, uten den tror jeg at jeg hadde mistet mye informasjon.

Det er flere utfordringer med intervju på telefon og på skype. Uten kroppsspråk kan det lettere oppstå misforståelser. Informanten jeg intervjuet på skype hadde blitt intervjuet mange ganger og flere ganger på skype, og det var nok en fordel at hun var såpass kjent med en slik situasjon. Intervjuene på telefon ble mye kortere enn der jeg møtte informantene, blant annet fordi det var vanskeligere å holde en samtale i gang på telefon og av andre årsaker.

5.4 Informantene

Oppgaven baserer seg på totalt 13 intervjuer, med til sammen 14 informanter. Tabell 4 viser informantene i den rekkefølgen intervjuene ble gjennomført.

Tabell 4: Oversikt over informantene

| Nr | Informant | Roller | Intervjusted |
|-----------|---|---|-------------------------------|
| 1 | Verneområdeforvalter | Verneområdeforvalter for verneområdene i Vega | Informantens kontor, Vega |
| 2 | Nestleder, verneområdestyret | AP-politiker på fylkestinget, nestleder i verneområdestyret | Kafe, Mo i Rana |
| 3 | Grunneier | Grunneier i verneområdene, dyr på beite, grunneier-representant i referansegruppa, + satt i det første verneområdestyret. | Hjemme hos informanten, Vega |
| 4 | Representant for reiseliv | Prosjektansvarlig reiseliv | Informantens kontor, Vega |
| 5 | Grunneier | Bonde, har eiendom i verneområde og driver med skjøtsel og beite der. | Hjemme hos informantene, Vega |
| 5 | Grunneier | | Hjemme hos informantene, Vega |
| 6 | Grunneierrepresentant i referansegruppa | Tidligere leder i grunneierlaget på hovedøya og var derfor grunneierrepresentant i referansegruppa | Hjemme hos informanten |
| 7 | Miljøvernssjef | Miljøvernssjef i kommunen | Informantens kontor, Vega |
| 8 | Leder for beitelaget | Leder for beiteslaget og har eiendom og dyr på beite i verdensarvområdet | Hjemme hos informanten, Vega |
| 9 | Styreleder, verneområdestyret | Ordfører i kommunen, AP-politiker og styreleder. | Informantens kontor, Vega |
| 10 | Styremedlem, | SP-politiker i kommunestyret, | Informantens kontor, |

| | | | |
|----|---|--------------------------------------|---------|
| | verneområdestyret | styremedlem i verneområdestyret | Vega |
| 11 | Grunneier | Grunneier i verneområde | Telefon |
| 12 | Daglig leder i Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv | Daglig leder i stiftelsen siden 2005 | Skype |
| 13 | Grunneier | Grunneier i verneområde | Telefon |

5.5 Etterarbeid

Underveis i feltarbeidet tenkte jeg mye på hvordan informasjonen jeg fikk kunne tolkes og jeg skrev ned en del tanker om dette i feltdagboken. Ifølge Crang og Crook (2007) så kan dette sees på som en tidlig start på analyseprosessen.

5.5.1 Transkribering

Etterarbeidet startet med å transkribere intervjuene. Jeg valgte å transkribere intervjuene ordrett fordi jeg tror det vil være en fordel for analysen og samtidig synes jeg det var en effektiv måte å bli godt kjent med intervjumaterialet. En av informantene ønsket som nevnt ikke at jeg skulle ta opp samtalen og noe informasjon fra dette intervjuet kan nok ha gått tapt på grunn av det. I denne situasjonen valgte jeg å ta notater under samtalen for så å lese notatene og i tillegg alt annet jeg kom på informanten fortalte inn på diktafonen med en gang jeg var ferdig med intervjuet. Senere skrev jeg ned det jeg sa på dette lydopptaket og fikk dermed et relativt fyldig skriftlig materiale også fra dette intervjuet.

Ved transkribering av intervjuene omformes muntlig tale til tekst, og dette innebærer jo at enkelte aspekter ved samtalen forsvinner eller kommer mindre til syne, som for eksempel kroppsspråk og stemmeleie (Tjora 2010). Men disse aspektene er jo allerede tapt ettersom man transkriberer fra et lydopptak, så det blir jo en uunngåelig konsekvens av denne metoden hvis man ikke filmer intervjuet. Noen steder i transkripsjonene valgte jeg å skrive korte kommentarer i parentes angående ting som skjedde under samtalen og hvis det var noe spesielt. Jeg tenker også at noe av denne typen informasjonen kan bevares gjennom forskningsdagboken. Når jeg leser notatene mine om intervjuene husker jeg mye av stemningen og inntrykkene jeg fikk. Det finnes altså ulemper med transkribering av

intervjumateriale men den store fordel er at materialet blir lettere å strukturere, kode og analysere (Kvale og Brinkmann 2009).

5.5.2 Analyse

I kvalitativ forskning er empirien et resultat av forskerens subjektive tolkninger og man snakker da heller om at datamaterialet *produseres*, ikke *samles inn* (Thagaard 2010). Thagaard og flere argumenterer for at tolkningen og analysen starter allerede under feltarbeidet. Da er forskeren i kontakt med informantene og danner seg et inntrykk av informanten og hva hun/han mener. Analysen foregår altså kontinuerlig men den mer systematiske delen av analysen starter etter feltarbeidet er over. Da skal altså empirien analyseres og her finnes det flere fremgangsmåter å velge mellom. Poenget her er at dataene skal systematiseres og samtidig knyttes opp mot teori (Thagaard 2010).

Jeg startet analysearbeidet med å lese gjennom og bli godt kjent med datamaterialet og deretter startet jeg med å sammenfatte innholdet slik Thagaard (2010) anbefaler. Analysen min var temabasert. Jeg benyttet meg av deskriptive koder når jeg analyserte datamaterialet. Det vil si at jeg kategoriserte resultatene inn i temaer (Thagaard 2010). Koding innebærer å reflektere over hva datamaterialet handler om ifølge Thagaard. Jeg kodet materialet på flere ulike måter for å se sammenhenger og leste gjennom materialet gjentatte ganger med ulik koding. Etter hvert kodet jeg resultatene i sammenheng med teori om temaene. Målet med denne tilnærmingen var å gå i dybden på temaene jeg studerte og sammenligne informasjon fra ulike informanter. En slik tilnærming har blitt kritisert for at den ikke vurderer helheten på samme måte som en personsentrert tilnærming gjør (Thagaard 2010).

Når innsamlet datamateriale bearbeides er det viktig å være fleksibel, med tanke på at man ikke nødvendigvis ender opp med det resultatet man forventet i utgangspunktet. Det er også viktig å være fleksibel i forhold til for eksempel å endre fremgangsmåte underveis (Thagaard 2010). Jeg hadde i utgangspunktet tenkt å se på hvem som ikke deltar i forvaltningen og hvorfor, men dette ble endret da det viste seg å være vanskelig å få noe informasjon om.

5.6 Forskningsetikk

Etisk god oppførsel er viktig for å beskytte rettighetene til de individene, lokalsamfunnene og miljøene som er involvert i eller kan bli påvirket av forskningen (Hay 2012). I tillegg er slik oppførsel viktig og nødvendig for å sikre gode holdninger til forskning generelt. Å

gjennomføre kvalitative intervju involverer vanligvis nære relasjoner mellom forsker og informanter, noe som medfører flere etiske utfordringer som må tas hensyn til (Thagaard 2010). Aspekter som tillit, respekt, høflighet og gjensidighet bør alltid karakterisere kontakten med informantene. I tillegg nevnes ofte tre prinsipper som etiske retningslinjer. Dette er prinsippene om informert samtykke, prinsippet om konfidensialitet og prinsippet om å unngå negative konsekvenser for de som deltar i forskningen (Hay 2012, Thagaard 2010). I min oppgave kan jeg ikke fullstendig anonymisere alle informantene fordi deres posisjon er relevant for analysen og reliabiliteten. Dette betyr at det er veldig viktig å passe på at prinsippet om å ikke skape negative konsekvenser blir overholdt. Jeg ivaretok ellers prinsippet om konfidensialitet og informert samtykke ved å starte alle intervjuene med å fortelle om oppgaven min og hva jeg skulle bruke informasjonen til samt om bruk av diktafon. Ingen av informantene blir nevnt ved navn i oppgaven, men de er ikke vanskelige å identifisere gjennom de rollene de har, noen mer enn andre.

Når man bruker kvalitative metoder må forskeren være særskilt varsom. Dette fordi det ikke er mulig å skille fullstendig mellom sak og person når det er språklige ytringer og handlinger som studeres og fortolkes, siden folks måte å snakke og handle på er så nært knyttet til identitet (etikkom.no 2014). Feltarbeidet mitt involverte ikke i utgangspunktet noen personlige og vanskelige temaer. Jeg hadde ingen spørsmål om personlige tema men jeg var ute etter informantens personlige meninger og oppfattelser og det å behandle slik informasjon vil alltid kreve nøye gjennomtenkte vurderinger. Jeg opplevde også at spørsmål som på papiret så veldig uskyldige og uproblematisk ut, plutselig føltes mye mer personlige når jeg skulle stille de til informanten. Siden Vega er en liten kommune så ble kanskje spørsmålene om forvaltningen mer personlige enn jeg hadde tenkt siden informantene ofte kjente eller kjente til de som sitter i verneområdestyret og forvalteren.

Kritisk refleksivitet er spesielt viktig når det gjelder ulike maktforhold. På bakgrunn av ulikhetene i posisjon mellom forsker og den som forskes på vil forholdet mellom dem være usymmetrisk (Mohammad 2001). Ofte er forskeren den med makt fordi det er forskeren som stiller spørsmålene og i stor grad styrer samtalen. Likevel så forventet jeg også å befinne meg i situasjoner der relasjonen var usymmetrisk til mer fordel for informanten. Som ung og uerfaren student opplevde jeg kanskje situasjonen litt slik når jeg intervjuet informanter med lang erfaring som politikere. I slike situasjoner er det viktig å være godt forberedt og prøve å

ikke la denne usymmetrien forhindre meg fra å spørre kritiske spørsmål. Dette opplevde jeg ikke som noe problem, jeg oppfattet stort sett forholdet til informantene som ganske avslappet og åpent. Unntaket var et intervju der jeg følte at informanten ikke hadde lyst til å intervjues, da utelot jeg flere spørsmål. Underveis i intervjuene var det også flere ganger at jeg sjekket om jeg hadde forstått utsagn rett ved å spørre; «har jeg forstått deg rett i at (...)» og lignende, såkalt dialogisk validering (etikkom.no 2014). Først i ettertid av feltarbeidet har det virkelig gått opp for meg hvor mye makt man har over informasjonen man har fått, det er jo jeg som har monopol på hvordan jeg skal framstille denne informasjonen. Hvis jeg har misforstått noe så kan det absolutt skape negative konsekvenser hos den aktuelle informanten. Her er det forskerens lojalitet ovenfor informanten som skal sikre informantens interesser (Thagaard 2009). Jeg startet derfor analyseprosessen med stor ydmykhet for materialet.

Det sies ofte at det ideelt sett bør være en viss sammenheng mellom den informasjonen informantene gir og det de får tilbake for å delta i studien. Dette er noe jeg har tenkt en del på. Informantene delte av sin tid, sine meninger og kunnskap og mange var svært gjestfrie. Hva kan man som masterstudent gi tilbake? Intervjusituasjonen kan være en positiv opplevelse for informanten, hvis de deler noe som er viktig for dem og opplever at de møtes med interesse, forståelse og anerkjennelse. En slik intervjusituasjon og fortolkningene av den kan også være med på å gi informanten mer innsikt i situasjonen (etikkom.no 2014). Jeg håper og tror de fleste informantene synes at å intervjues var en hyggelig opplevelse. Men det må også nevnes at jeg tydelig merket at noen av informantene mine hadde det travelt og at de kanskje mest gikk med på å intervjues som en tjeneste for meg.

5.7 (Inter-) Subjektivitet

Både subjektivitet og intersubjektivitet er nøkkeltermer i kvalitative studier. Ifølge Dowling (2005) refererer begrepet *subjektivitet* til innflytelsen av personlige meninger og karakteristikk på forskningen og *intersubjektivitet* refererer til de meningene og tolkningene av verden som skapes, bekreftes eller avkreftes som et resultat av interaksjoner med andre mennesker. De siste to tiårene har det vært en voksende anerkjennelse av at vi aldri helt kan kvitte oss med våre identiteter og vår biografi for å bli nøytrale observatører. Kunnskap om verden «oppdages» ikke av en frittstående forsker, i stedet er denne kunnskapen konstruert ut fra en intersubjektiv forskningsprosess, og denne prosessen vil alltid påvirkes av maktrelasjoner og kunnskap (Moser 2008, Crang og Cook 2007). Crang og Cook (2007, 9)

understreker hvor viktig det er å forså at forskning på sosiale relasjoner skapes ut fra sosiale relasjoner. Dette betyr at all kunnskap er situert og alle forskere har en posisjon i samfunnet gjennom alder, seksuell identitet, sosial og økonomisk status, kjønn, etnisitet, utdanning osv. Det er umulig å gi et endelig svar på spørsmålet om forskerens betydning for resultatene men det kan utforskes gjennom å reflektere over hvilke forhold som kan prege relasjonen mellom forsker og informant (Thagaard 2010). Hvis forskeren reflekterer over og forsøker å forstå sin subjektivitet og intersubjektivitet, i stedet for å prøve å nå den umulige distanserte objektiviteten, så kan den uunngåelige subjektiviteten være en ressurs i stedet for et problem (Crang og Cook 2007). Argumentet er generelt at gjennom å avdekke den sosiale strukturen eller posisjonen som man skriver fra så kan man komme med mer innsiktsfulle analyser. Faren her synes for meg å være at når man greier ut i det vide og det brede om sin subjektivitet så kan det gjerne tippe over i å fokusere for mye på forskeren selv og mer bli en biografi om forskeren enn forskning på temaet.

5.8 Refleksivitet og posisjonering

Den mest hensiktsmessige måten å håndtere subjektivitet og intersubjektivitet på er gjennom refleksivitet. Refleksivitet er den kritiske granskningen av en selv og ens forskningspraksis med det mål å oppnå større og ny innsikt i forskningen (Clifford, French & Valentine 2012, Dowling 2005). Ettersom formålet med kvalitative metoder er å oppnå en forståelse av sosiale fenomen så vil fortolkninger ha stor betydning (Thagaard 2010). Som Thagaard (2010: 11) sier så; «*vil forskerens forståelse være en fortolkning av informantens selvforståelse*». Når data tolkes så må denne tolkningen etterfølges av refleksjoner over hvordan jeg kom fram til denne tolkningen. Det er viktig å utforske hvordan mine personlige verdier, interesser og kunnskap kan ha påvirket forskningen min. Relevante karakteristikk for min posisjonering i dette feltarbeidet var/er muligens min alder, min posisjon som student og mine politiske syn.

Min forskning er nok til en viss grad farget av meg som forsker fordi det er jo jeg som har valgt tilnærmingen til temaet gjennom å velge case, forskningsspørsmål og informanter. Dette kan kanskje til en viss grad kompenseres for gjennom å bygge på sitater fra informantene. Det er mulig at mine verdier vil påvirke forskningen, slik de allerede har påvirket mitt valg av tema. Jeg har vært engasjert i naturvern og dette har selvfølgelig påvirket mine verdier og måter å resonnerer på angående miljøvern. Samtidig så har jeg vokst opp på gård og det ligger i meg at lokale har en rett til å ta del i avgjørelser når de påvirkes av vern av et område og at

lokale har verdifull kunnskap om forvaltning av nærområdene. Jeg har vært bevisst på at jeg har disse verdiene, men samtidig passet på at de ikke styrte forskningen min. Jeg tror informantene tildelte meg roller som geografstudent, norsk, og ganske ung og uerfaren. Alle informantene spurte hvor jeg var fra, så jeg ble nok også plassert i kategorien «lokal».

Moser (2008) hevder at også personligheten til forskeren kan ha en innflytelse på forholdene med informantene og dermed på forskningen og på kunnskapen som produseres. Hun argumenter for at refleksivitet- teknikken bør utvides til også å inkludere mer personlige aspekter ved forskerens posisjon ettersom dette kan være en viktig del av hvordan forskningen utføres. Ifølge Moser blir hvordan man responderer til uunngåelige kontraster mellom forskeren og den som forskes på mer sannsynlig påvirket av personligheter enn forskjeller i posisjonering. Personligheter kan også spille en viktig rolle i å skape maktrelasjoner. Med bakgrunn i dette hevder Moser (2008) at ikke alle er like godt egnet til å gjennomføre spesifikke typer forskning og at bestemte sosiale ferdigheter er fordelaktige i bestemte kontekster. Også Kvale og Brinkmann (2009) påpeker at det er viktig at forskere som gjør kvalitative intervju innehar visse sosiale ferdigheter, som å kunne lese og mestre ulike menneskelige situasjoner og kunne oppdage misforståelser. Jeg føler ikke at det er nødvendig eller relevant å beskrive personligheten min i stor grad og reflektere for mye over hvordan den kan påvirke feltarbeidet og resultatene. Men jeg har hatt det i tankene, både før, etter og under intervjuene for å unngå misforståelser. Jeg fokuserte på å være høflig og respektfull ovenfor de jeg intervjuet. Jeg var nervøs før de første intervjuene og sa nok noe «feil» et par ganger, men jeg tror at jeg i de fleste tilfellene oppdaget dette og rettet opp i eventuelle misforståelser. Likevel tror jeg ikke min uerfarenhet degraderer forskningen. Det viktigste er jo at informantene fikk en grei opplevelse og at jeg ikke skapte noen mistro til forskning.

5.8 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Reliabilitet, validitet og overførbarhet er begreper som brukes for å vurdere forskningens kvalitet (Thagaard 2010). *Reliabilitet* handler om hvor pålitelig og troverdig forskningen er. Når man bruker kvalitative intervju som metode så vil ikke resultatene bli de samme som om en annen forsker hadde gjort en lik studie. Forskeren må derfor argumentere for reliabilitet gjennom å redegjøre for forskningsprosessen (Thagaard 2010). Derfor har jeg i dette kapitlet redegjort for hvordan dataene ble samlet inn (og behandlet i ettertid), samt min relasjon til

informantene, verneområdene og temaet for forskningen. Det er også særlig viktig å gjennom hele oppgaven skille mellom det som er informasjon fra informantene og det som er mine tolkninger av denne informasjonen. Reliabiliteten kan også styrkes ved at jeg kan spørre veiledere og andre om råd (Thagaard 2010).

Validitet dreier seg om gyldigheten av forskerens tolkninger (Thagaard 2010). Kvale og Brinkmann (2009) argumenter for å integrere valideringsarbeidet i forskningshåndverket og at valideringsbegrepet kan utvides, fra å være basert på observasjon til også å omfatte kommunikasjon, og de pragmatiske effektene av kunnskapsutsagn. Forskeren bør gå gjennom tolkningene sine og se på grunnlaget for dem med et kritisk blikk. Som nevnt kan ikke tolkninger i kvalitative metoder være fullstendig objektive og dette er viktig å være klar over. Min posisjonerte innsikt, mitt faglige ståsted og det teoretiske rammeverket jeg har valgt å bruke vil påvirke tolkningene. Jeg vil legge vekt på å se mine funn og tolkninger i sammenheng med annen forskning og på den måten forsterke oppgavens validitet (Thagaard 2010).

Overførbarhet handler om oppgavens relevans og gyldighet i andre situasjoner og det er jeg som forskeren som må argumentere for at mine tolkninger kan være relevante i andre sammenhenger (Thagaard 2010). Det viktig å huske at selv om kunnskapen fra Vega kan være illustrativ for forvaltning av verneområder andre steder, så er den fortsatt først og fremst knyttet til dette stedet og til de informantene som deltok. Når det er sagt så ønsker jeg selvfølgelig at oppgaven skal være et bidrag til en generell kunnskapsbase om forvaltning av verneområder, ellers hadde arbeidet føltes lite motiverende.

Vi kan ikke utelukke at når flere intervjuer sammen, så vil den enkeltes utsagn påvirkes av de andres nærvær (Tjora, 2009). Da jeg intervjuet to informanter samtidig merket jeg raskt at de diskuterte seg imellom og kom fram til noen konklusjoner sammen.

6. Erfaringer med ny forvaltningsmodell

I dette kapitlet sammenfattes informantenes erfaringer med den nye forvaltningsmodellen. Kapitlet er derfor i stor grad deskriptivt, men i siste halvdel trekkes teori inn for å se lokale interessehaveres deltagelse i et analytisk perspektiv. Teorien som brukes er i hovedsak Zachrissons (2004) og Prettys (1995) typologier om deltagelse.

6.1 Styret og forvalters erfaringer med den nye modellen

Som nevnt i bakgrunns-kapitlet så består styret av tre representanter. Styreleder er ordfører i Vega kommune, nestleder er Arbeiderparti-politiker fra fylkeskommunen og styremedlem er Senterparti-politiker fra kommunen. Heretter velger jeg å kalle representantene for; styreleder, nestleder og styremedlem. Det nåværende verneområdestyret ble konstituert 12. mars 2012. Representantene fra Vega kommune i styret har lenge vært engasjert og interessert i forvaltningen av verneområdene, mens fylkeskommunens representant har mindre detaljkjennskap til den tidligere forvaltningen selv om hun hele tiden har fulgt med på utviklingen. Verneområdeforvalter er også fra Vega og har jobbet som naturfaglærer før hun ble ansatt som forvalter i 2011. Det styret og forvalter har jobbet mest med er å få på plass forvaltningsplan og behandle dispensasjonssøknader. Forvaltningsplanen er nå på høring. Styremedlemmene peker på at de er avhengige av forvaltningsplan når de skal ha bestillingsdialog med SNO.

Alle i styret og verneområdeforvalter er foreløpig fornøyd med den nye forvaltningsordningen. Et av styremedlemmene sier at hun «*i alle fall er mye mer fornøyd nå enn sånn som det var før*» og ordningen beskrives som en klar forbedring. Fylkeskommunens representant påpeker at hun ikke har så mye å sammenligne med, men at hun «*per nå er veldig fornøyd med hvordan det blir gjort*». Styreleder forteller at det lenge har blitt jobbet politisk med å flytte avgjørelsesmyndigheten nærmere brukeren enn før.

Nærheten til brukerne beskrives av både forvalter og kommunens representanter i styret som noe av det mest sentrale ved den nye forvaltningsordningen. Dette beskrives i et sitat fra forvalteren:

«Så er det jo dette med at man kommer nærmere de som er brukere av verneområdene. Altså grunneiere og andre brukerinteresser, som jeg har nærmere kontakt med enn i forhold til hvis jeg for eksempel hadde sittet i Bodø. Jeg har jo

nesten daglig kontakt med en eller annen bruker, på et eller annet slags vis. Det blir lettere å følge opp tiltak.»

Denne nærheten består altså i at forvalter kan ta brukeren inn til samtale og at forvalter og styre lett kan reise ut i verneområdene på befaring. Ifølge styreleder var dette uvanlig før den nye ordningen kom i gang:

«Det var jo veldig sjelden at Fylkesmannen var på befaring på en sak, ute i verneområdene, det måtte være kjempespesielt. Så i utgangspunktet brukte han bare lovverket og sa nei.»

Styreleder illustrerer den nye situasjonen med en dispensasjonssak på byggetiltak. Dispensasjonssøknaden omhandlet en flytekai for en ærfuglvokter med funksjonshemming. «Der sa jo Fylkesmannen nei men verneområdestyret sa da ja». Saken ble løst gjennom en felles befaring der det ble forståelse for at grunneieren trengte flytekaia og at det var i tråd med intensjonen med vernet fordi han drev med både skjøtsel og ærfugl.

Muligheten til å påvirke, bestemme, vedta hva som skjer, trekkes fram som en forbedring med den nye ordningen. Kommunens styremedlem sier at forbedringen ligger i «*selvfølgelig det at vi har muligheten til å påvirke og gjøre vedtak lokalt, sånn ut fra våre meninger.*» En annen forbedring som nevnes er økt innsyn, at «*lokalpolitikere og innbyggere får innsyn i hva som skjer og de spørsmålene som dukker opp.*»

6.1.1 Frihet til lokale vurderinger?

Alle styremedlemmene er enige i at ordningen gir økt frihet til lokale vurderinger. Nestleder mener at det «*absolutt er åpenrom*» for lokale vurderinger og at «*det går an å få gjort noe med problemstillinger som dukker opp, uten at man går utover lovverket.*» Styremedlem i styret mener at «*vi har kommet et langt steg*», men uttrykker samtidig også ønske om mer frihet:

«Jeg skulle jo selvfølgelig ønske at det var mer frihet jeg da, men den ordninga vi har nå gir oss mye mye mer frihet enn vi hadde før.»

Verneområdeforvalter sier imidlertid at friheten til lokale vurderinger er «*veldig begrenset*». Hun påpeker at man har mulighet til å bruke Naturmangfoldsloven § 48² om dispensasjon fra vernevedtak og at «*der har man jo en viss frihet, men ikke mye da.*». Alle vedtak tatt av verneområdestyret blir sendt til Fylkesmannen i Nordland som har anledning dersom de ser at vedtak skulle gå på tvers av verneforskriftene. Forvalter forteller at dette ikke har vært noe problem hittil.

Når det gjelder de avgjørelsene som blir tatt av høyere nivå i forvaltningen, har styret tillit til at disse blir tatt til det beste for Vega. Styreleder forteller at de har en «*veldig god dialog, både med Fylkesmannen og Miljødirektoratet*». Styremedlem i styret mener at et lokalt styre vil kunne se en del faktorer som kan være vanskelig å få med når man ikke er en del av samfunnet. «*Jo lengre unna man er av de som blir berørt av vedtakene jo lettere er det å ikke ta med alle detaljer og aspekter i saken (...)Man kan ikke forvente at Miljødirektoratet kan sitte å ha all detaljkunnskapen om lokale samfunn og lokale forhold da mener jeg*». Hun påpeker at dette ikke handler om mistillit til systemene men en tro på at jo mer som kan vedtas lokalt, jo bedre er det.

6.1.2 Styrets sammensetning og arbeidsmetode

Medlemmene i styret ser både fordeler og ulemper ved å være bare tre personer i styret. Styremedlemmet synes at «*tre kanskje er litt lite og at det blir litt snevert*», men at et lite styre samtidig er mer effektivt. Det påpekes at det ved bare å være tre personer i styret er det enkelt å reise på befaring og for eksempel ha styremøter ut i øyene. Nestleder ser dette som en stor fordel og en anledning til å få «*god kjennskap til problemstillingene rundt om kring i verneområdene*». Videre påpekes at med et lite styre «*bestandig er tid og rom til god orientering*». Verneområdeforvalter er fornøyd med at det bare er tre representanter i styret, fordi dermed er «*veldig lett å håndtere styret og å få gjennomført møter og sånne ting*».

² NML§ 48 hører inn under kapittel 5, Områdevern, og omhandler hvordan forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjon fra vernevedtak.

Styret møtes opptil fire ganger i året og innimellom tar de en del saker via epost eller telefonmøte. Det synes de fungerer greit. Nestleder mener at dette fungerer nettopp fordi styret er lite:

«Med et sånt lite styre så kan man jo gjøre det, og da får du jo hele tiden kontinuitet i sakene, og du får det unna, og forvalter får gjort det hun skal gjøre, i stedet for å innkalle til styremøte for hver gang, det er jo forferdelig tungvint».

Nestleder synes at de ulike styremedlemmene utfyller hverandre:

«Jeg tror nå vi utfyller hverandre, på forskjellige måter (...) Så har vi mange sånne linker, vi kan representere Vega og verneområdestyret, og hvis det er noe så kan vi ta det opp til våre forskjellige nivå tenker jeg. Jeg tror vi har hver vår rolle rett og slett».

6.1.3 Utfordringer med den nye modellen

Styremedlemmene er bevisst sitt ansvar for å forvalte områdene etter lover og forskrifter. De peker på at det er en utfordring å forvalte områdene på best mulig måte og å gjøre de rette prioriteringene. De er opptatt av at prosjektene de har satt i gang skal fullføres og det på en god måte, og at de finansielle midlene de har fått skal brukes slik at de fremmer intensjonen med vernet. Styret uttrykker et ønske om at forvaltningen av verneområdene skal være positiv for Vega og befolkningen der. Fylkeskommunens representant påpeker at det kan være en utfordring å få folk til å tenke nytt når det gjelder verneområdene, og hvordan disse skal forvaltes.

Forvalter ser utfordringer i det å ikke tillate tiltak som går på bekostning av verneverdiene:

«Det er utfordringen hele tiden, å bremse.. slik at ikke de ulike tiltakene går på bekostning av verneverdiene eller verneformålet til de sju verneområdene. Og å få forståelse for det i lokalsamfunnet.»

Forståelse i lokalsamfunnet innebærer informasjon og det er en annen utfordring som nevnes.

«Utfordringen vår den er jo at vi ikke blir en liten lukket klubb, at vi klarer å fange opp det som er det lokale miljøet sin mening, at det ikke blir de her tre som sitter her

og får all informasjonen, vet alt, mens folk rundt kanskje vet like lite som før.»

(Styremedlem i styret)

Det påpekes også at det følger utfordringer med det å være en liten kommune og et lite styre. Styreleder ser en utfordring i «*at man er seg bevisst i forhold til at man kjenner jo de fleste*».

6.2 Kompetanse til lokal forvaltning

Styreleder, som også er ordfører, mener kommunen har prioritert slik at det er god kompetanse som et grunnlag for lokal forvaltning i kommunen. Blant annet peker han på at de har prioritert å ha en egen miljøvernsjef ansatt i kommunen. Nestleder, som representerer Fylkestinget, synes ikke hun kan uttale seg om Vega kommune da hun ikke kjenner forholdene der godt nok, men at den kommunale forvaltningen i alle fall er veldig lydhør for det verneområdesyret tar opp.

Forvalter peker på at siden det er politikere som sitter i styret så har de ikke reell kompetanse i form av naturfaglig bakgrunn eller forvaltningsfaglig bakgrunn. Forvalter ser det som sin utfordring og sin oppgave å vurdere, behandle og legge fram sakene på slik måte at styret får mer forståelse og slik at de får kompetanse på den biten. Når styremedlemmene i tillegg får opplæring i saksbehandling fra Fylkesmannen i Nordland, mener hun at den nye modellen fungerer godt på dette området. Hun legger også til at styret på ingen måte er interessert i å ødelegge eller å uthule vernet.

Nestleder i styret sier at hun ikke har så mye fagkompetanse men at hun tenker at man kan spørre og lære seg litt underveis. I likhet med forvalter ser styremedlemmet i styret det slik at styret skal representere «folket», det vil si lokalbefolkningens interesser, mens forvalter skal ha faglig kompetanse. Hun synes denne fordelingen fungerer bra og ser den som naturlig ut fra hvordan forvaltning i Norge generelt er strukturert:

«Vi har jo en områdeforvalter som skal ta seg av den faglige biten da. Vi er jo valgt inn som politikere og skal jo representere folkevettet. Og sånn er det jo i demokratiet i Norge på alle nivå». (Styremedlem i styret)

Videre understreker styremedlemmet at det er viktig å holde et klart skille på det at forvalter har ansvaret for det faglige. Styret synes at forvalter er dyktig og har god kompetanse. Styreleder peker på at hun, som ansatt hos fylkesmannen, har en bred stab å støtte seg på.

Nestleder i styret sier terskelen er lav for å ringe forvalter eller styreleder hvis noe er uklart. Styremedlemmet forteller at både Miljødirektoratet og Fylkesmannen er flinke til å vise de ulike valgene styret har, for så å la styret ta valgene ut fra «folkevettet». Imidlertid ser hun at en slik modell gjør verneområdestyret avhengig av at administrasjonen har et godt faglig nivå.

Både styret og forvalter synes altså at det fungerer bra å ha et styre med politiske representanter og en forvalter med ansvar for den faglige delen. Styremedlemmene har vært på flere kurs og sammen med orientering fra forvalter så ser de seg godt rustet til å ta avgjørelser som styrevervet innebærer.

Noen grunneiere mener forvaltningen mangler kompetanse på hvordan kulturlandskapet skal forvaltes:

«I forhold til dette med drift, dette med beiting og slått, og å ta vare på landskapet og måten å gjøre det på for eksempel. Det synes vi at det mangler mye kunnskap på, og interesse kanskje også». (Grunneier)

De peker samtidig på at det er verneområdeforvalters ansvar å trekke inn fagkompetanse.

«De som sitter her i de stillingene har ikke nok kunnskaper om landbruk og da burde de innhente de kunnskapene. Med å ta kontakt med rådgivning eller Bioforsk Tjøtta eller hva det skulle være. Det er min mening». (Grunneier)

Verneområdeforvalter forteller at forvaltningen har fått utarbeidet skjøtselsplaner for de ulike stedene nettopp for å øke kompetansen rundt skjøtsel av kulturlandskapet. Anbefalingene fra disse skjøtselsplanene brukes for å sette i gang tiltak, og dersom noen er uenige i disse tiltakene er forvaltningsaktørene åpne for å se på andre løsninger for å skjøtte kulturlandskapet. Det jobbes med å få til møtepunkt hvor slike spørsmålene tas opp.

6.3 Lokalbefolkningens engasjement

Det er ulike meninger i styret om hvor engasjert lokalbefolkningen er i verneområdeforvaltningen. Nestleder oppfatter at lokalbefolkningen er engasjert i vernet, mens av kommunens representanter beskrives lokalbefolkningens engasjement som lite.

«Nei, jeg synes ikke det er så mye engasjement egentlig. Det er dem det angår som engasjerer seg, men sånn den vanlige vegværing har jeg ikke inntrykk av at engasjerer

seg så mye og det ser du jo på de møtene som blir arrangert, som blir holdt også, det er de samme som møter opp». (Styremedlem i styret)

Styreleder tror heller ikke folk har hatt så veldig stort forhold til verneområdene men sier videre: *«Jeg tror de kan få større forhold til verneområdene nå hvis vi klarer å legge til rette med både mer informasjon og formidling i forhold til verneområdene og de verdiene som ligger der»*. Igjen påpekes behovet for informasjon.

Heller ikke de private grunneierne mener at lokalbefolkningen generelt er særlig engasjert i vernet og verdensarven.

Det er jo ikke noe sånn voldsomt engasjement, er det det da? Det er nå en liten hard kjerne som engasjerer seg i det der egentlig. Ellers så, det er ikke sånn veldig engasjement. Vi er noen få som så de mulighetene som kom og utnyttet de (...) (Leder i beitelaget)

Daglig leder i Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv mener det er ulikt hvordan folk oppfatter lokalbefolkningens engasjement i verdensarven, og at det kommer an på hvem man spør. Hun forteller at Vega ofte blir trukket fram som et bra eksempel på lokal involvering i verdensarven. Hun mener det er veldig mange som er involvert i verdensarvarbeidet, og påpeker at stiftelsen har et eget samarbeidsråd med lokale lag og foreninger. Videre sier daglig leder i stiftelsen at det sikkert er noen som mener det er lite engasjement men tror at i det store og hele så er folk stolt over verdensarven og gjerne vil bidra hvis de har en mulighet til det:

«Alt er jo relativt, hvis du tar og sammenligner med verdensarvsteder rundt i verden så tror jeg du vil se at vi har et veldig godt samarbeid med lokalsamfunnet».

Alle informantene peker på at folk generelt liker at det beites og skjøttes. Styremedlemmet i styret sier at engasjementet kanskje har økt litt de siste årene og at det kan ha sammenheng med økt aktivitet på disse områdene, og dermed ikke nødvendigvis har noe å gjøre med forvaltningsordningen. Hun mener engasjementet fortsatt er *«langt unna det det burde ha vært»*.

Skjøtsel og beiting i verneområdene og i verdensarvområdene har økt de siste ti og særlig de siste fem årene. I 2008 var det 546 sau på beite og i 2011 hadde tallet økt til 859 (Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv 2013). To av naturreservatene på hovedøya har blitt fullstendig inngjerdet ved bruk av tilskudd til dette og beites nå, organisert av flere av grunneierne i felleskap. Det prioriteres også å fjerne sitka-gran fra verdensarvområdet. Grunneiere får tilskudd for å slå gamle slåtteeenger og mark. Samtidig er det også ifølge noen informanter et stort frivillig arbeid med kulturlandskapsskjøtsel. Dette arbeidet koordineres ofte av de frivillige foreningene «Vegaøyens venner» og «Nordland Ærfugllag». Det blir blant annet arrangert dugnader, kurs og turer.

Stiftelsen Vegaøyen verdensarv og grunnskolen på Vega samarbeider om flere prosjekt rettet mot å involvere barn og unge. I disse prosjektene samarbeides det også med grunneierne i områdene. Vega skole har en egen verdensarvplan der de har faste prosjekt på ulike klassetrinn, relatert til ærfugl-tradisjonen, kulturlandskapsskjøtsel, marint miljø, fiskeri, biologisk mangfold og botanikk. Det samarbeides også med videregående skoler i Brønnøysund og Mosjøen der de kommer og bidrar og lærer om kulturlandskapsskjøtsel. Stiftelsen og verneområdestyret har også et samarbeid med Vefsn landbruksskole om hogst av sitka-gran. Stiftelsen har i dag en person ansatt i halv stilling som fokuserer på arbeid med barn og unge. Daglig leder i stiftelsen forteller at dette er en prioritering de har gjort:

«For å følge opp det som står i verdsarvkonvensjonen om å satse på de fremtidige generasjoner. Så er det samtidig kjempeviktig i forhold til det rent praktiske arbeidet lokalt, både dun-tradisjon at du får rekruttering av nye fuglevoktere, at unge og ungdom lærer seg å ta være på naturen, og likedan i forhold til det med jordbruket med kulturlandskapsskjøtsel og skape interesse for det da. Og for fiskeri (...)».

Ifølge et informasjonshefte gitt ut av Stiftelsen i august 2013 er det totalt 200-300 barn, unge og voksne frivillige som bidrar med frivillig arbeid i verdensarvområdet. Rundt 120 av disse er skoleelever.

Noen grunneier-informanter mener at det fokuseres og satses for lite på ungdommen. De ser en forskjell her når det gjelder rekruttering til ærfugl-tradisjonen og til kulturlandskapsskjøtsel. De ønsker en tilsvarende praktikantordning som ærfuglvokterne har også for kulturlandskapsskjøtsel og landbruk. Også når det gjelder restaurering av gamle hus

mener de at det er rom for og nødvendig å involvere ungdom i større grad. Informantene peker på at overleveringen av denne kunnskapen må skje i det praktiske liv og de uttrykker bekymring for framtiden når det gjelder dette; «*Ja, det er det som jeg er bekymret for, det har jeg sagt hele tiden, hvis vi ikke greier å få noen til å komme inn før vi slutter, så er det ingen som gjør det, for du kan ikke betale folk for å gjøre noe som de ikke kan*».

Det kan virke som finansielle midler har betydning når det gjelder å få folk engasjert:

«Verneområdestyret engasjerer lokalbefolkningen, engasjerer skolen, engasjerer idrettslagene, engasjerer folk som har lyst til å gjøre en jobb, gjøre en dugnad i verneområdene, rydding og skogning og lage til fine plasser. Og da vet jeg at Vegas befolkning blir engasjert mot at de får en liten pengesum som vi har satt av i styret til slike ting». (Nestleder i styret)

Dette kan vise at det på Vega blant lokalbefolkningen er et innslag av det som Pretty (1995) beskriver som deltagelse motivert av materielle insentiver. Dette er deltagelse på nivå 4 i hans typologi. En god del av skjøtselen i verdensarvområdene og verneområdene er gjort av innbyggere i kommunen som får betalt for arbeidet. Ifølge Pretty er det vanlig at dette blir kalt deltagelse men når insentivene tar slutt vil også deltagelsen mest sannsynlig ta slutt, dette fordi deltagerne ikke har fått et eieforhold til praksisen, fordi de hovedsakelig kun har deltatt på grunn av insentivene. Men lokalbefolkningens deltagelse i skjøtsel stemmer likevel ikke helt overens med denne formen for deltagelse fordi de kan sies å være involvert i en læringsprosess om ærfugl-tradisjon og kulturlandskapsskjøtsel, særlig gjelder altså dette for skoleelevene som deltar. Dessuten opplever daglig leder i Stiftelsen at folk er stolte av verdensarven og gjerne vil bidra hvis de kan.

Lokalbefolkningens deltagelse i forvaltningen kan også sees i lys av nivå 5, funksjonell deltagelse, i Prettys (1995) tabell. Her blir deltagelse sett på av eksterne aktører som et middel for å oppnå et mål for eksempel reduserte kostnader. Hvordan frivillige deltar i kulturlandskapsskjøtsel eller restaurering av gamle hus kan være et eksempel på dette. Verneområdestyret har vedtatt at dette er tiltak som bør gjøres og deler ut midler til de som gjør dette. Målet er altså forutbestemt men lokalbefolkningen gjennomfører det. Prosessen er i stor grad interaktiv, det er et samspill mellom de frivillige og styret, for eksempel kan frivillige ta initiativ for å restaurere et bestemt hus og så kan det argumenteres ovenfor

verneområdestyret for midler. Slik sett kan nok lokalbefolkningens deltagelse høre til på nivå 5 i Prettys typologi og dermed sees som deltagelse som kan få positive effekter ifølge Pretty. Men samtidig er det viktig å huske at verneområdestyret er en lokal aktør og at styret består av lokalpolitikere som er valgt av lokalbefolkningen, og at de har deltatt på den måten også. Lokalbefolkningen kan også delta i større grad gjennom interessegrupper eller lignende, som kan komme med innspill til forvaltningen. Denne formen for deltagelse beskrives nærmere under de neste overskriftene.

Det pekes på at manglende engasjement kan ha bakgrunn i vernets historie. Styreleder beskriver verneprosessen på 1980-tallet som «ikke så god» fordi områdene ble midlertidig vernet i 17 år. Dette midlertidige vernet resulterte i at svært lite skjedde angående verneområdene, og det ble hverken laget forvaltningsplan eller tiltaksplan:

«Så da grodde jo deler av disse områdene igjen og da folk ble veldig frustrert, hva staten egentlig hadde tenkt å gjøre med det, men så fikk vi jo formelt vernestatusen da og nå får vi jo også midler på tiltak så nå er det jo et annet syn på selve vernet da.»

(Styremedlem i styret)

Dette samsvarer med det Stenseke (2008) sier om at en konfliktfylt forhistorie i forvaltningen kan være et hinder for at co-management skal fungere. På Vega kan et dårlig forhold til tidligere vern være en årsak til at lokalbefolkningen ikke er så engasjert i vernet.

Flere informanter mener at «folk» ofte blander verneområdene og verdensarvområdene og tror verdensarven medfører et ekstra vern. Representanten fra reiselivet tror «at av og til hvis det er noen som er negativ til vernet, så er det fordi de ikke forstår disse forskriftene og skjønner hva som er meningen med det (...) vi har ikke fått noen ekstra restriksjoner i form av verdensarv, og der er det jo mange som tror at grunnen til at man ikke får lov til å gjøre noe uti øyan det er fordi vi har verdensarvområdet». Verdensarvstatusen har ført til mye mer oppmerksomhet på hva som foregår ute i områdene. Informantene forteller at før kunne man stort sett gjøre som man ville i områdene uten at det ble lagt merke til, men nå blir alt sett.

Det utpeker seg ingen grupper som har distansert seg fra vernet. Men både styret, forvalter og grunneiere forteller at det selvfølgelig er enkeltpersoner som er negativ til både vernet og verdensarven.

6.4 Medvirkning fra lokale interessehavere

Både styret og forvalter mener at medvirkningen fra lokale interessehavere har økt etter overgangen til den nye forvaltningsordningen. De mener også engasjementet til lokale interessehavere har økt. Dette ser de som en naturlig effekt av lokalt styre:

«Klart jo nærmere man er lokalbefolkningen, jo tettere kontakt får man og jo mer forståelse får man for hverandre. Ja, helt klart».

Alle grunneierne var positive til den nye forvaltningsmodellen. Det var imidlertid forskjellig hvor godt de kjente til den nye ordningen og hvor store endringer de mente den har medført. En grunneier-representant sier at: *«jeg merker ikke noe forskjell nei. Sånn egentlig»*. Mens andre sier at de har fått større nærhet til der beslutningene blir tatt og at de tror kanskje folk har litt lettere for å ta kontakt. Alle er enige om at det betyr mye at styret og særlig forvalter er lokal. Lokal forvalter medfører at det blir mye lettere å ta kontakt, både for å si sine synspunkt og for å spørre om råd. Det virker som grunneierne ser dette som den mest legitime måten forvaltningen kan organiseres på:

«Nei jeg synes det er den beste måten å gjøre det på, det er med det lokale, både styret og saksbehandleren». (Grunneier)

Alle grunneierne jeg snakket med sa at de hadde tillit til styret. De var mer delt i synet på forvalter og SNO. Representanten fra reiselivet fortalte at de tydelig følte at de ble hørt og tatt hensyn til i arbeidet med forvaltningsplanen.

Styret peker på at de synes det er viktig med dialog med brukere og eiere, og de har ikke sett noen problemer i forhold til at det er mange brukerinteresser å ta hensyn til. De mener det er svært viktig at alle får muligheten til å få frem sine synspunkt. Styret håper at grunneierne vil engasjere seg mer etter hvert:

«De kan gjerne komme litt mer på banen, vært litt mer aktiv, det ser jeg som en fordel, hvis brukerne og interessene rundt omkring hadde vært det, men det har jo sikkert også noe med at vi også må være flinke til å markedsføre oss, markedsføre Vega og verneområdene og det potensialet som ligger i det da». (Nestleder i styret)

Selv om grunneierne forteller om lite engasjement så mente alle grunneierne jeg snakket med at det nesten bare er fordeler med at eiendommene deres var vernet eller hadde verdensarvstatus. De forteller om eiendommer som før var lite verdt men som nå er blitt gode inntektskilder på grunn av tilskudd til beite og skjøtsel. En grunneier sier imidlertid at han ikke tror han representerer flertallet med denne holdningen.

6.4.1 Deltagelse i prosessen med å lage forvaltningsplan

Etter at den nye modellen ble innført har hovedprioritet for styret hittil vært å lage en forvaltningsplan. Tidligere er det laget to forvaltningsplaner; en for Kjellerhaugvatnet naturreservat og en for Holandsosen naturreservat. Det har også vært laget en forvaltningsplan for hele verdensarvområdet som ble gitt ut i 2005. Verneområdeforvalter forteller at det var behov for å rullere og revidere denne forvaltningsplanen fra 2005. Dette fordi det har skjedd så mye siden 2005 at det var behov for å gjøre en ganske stor endring på den planen. Dermed ble det enighet i forvaltningen om at det skulle lages en ny forvaltningsplan for hvert verneområde i tillegg til en forvaltningsplan for hele verdensarvområdet, og at dette skulle samles som en stor helhetlig plan.

I forbindelse med prosessen med å lage en forvaltningsplan ble det opprettet en referansegruppe. Formålet med referansegruppa var at den skulle bidra til lokal forankring av planen og at de ulike representantene skulle uttale seg på vegne av sin organisasjon (Stiftelsen Vegaøyen verdensarv 2012).

Referansegruppas sammensetning:

Fire representanter fra Vega kommune (inkludert prosjektansvarlig for reiseliv)

Tre grunneierrepresentanter

Leder i Vegaøyen Verdensarv sitt samarbeidsråd

En representant fra Vega Fiskarlag

Leder i Beitelaget

Daglig leder i Vegaøyen Verdensarv

Leder i Vegaøyens Venner

En representant fra Statens naturoppsyn (lokalt)

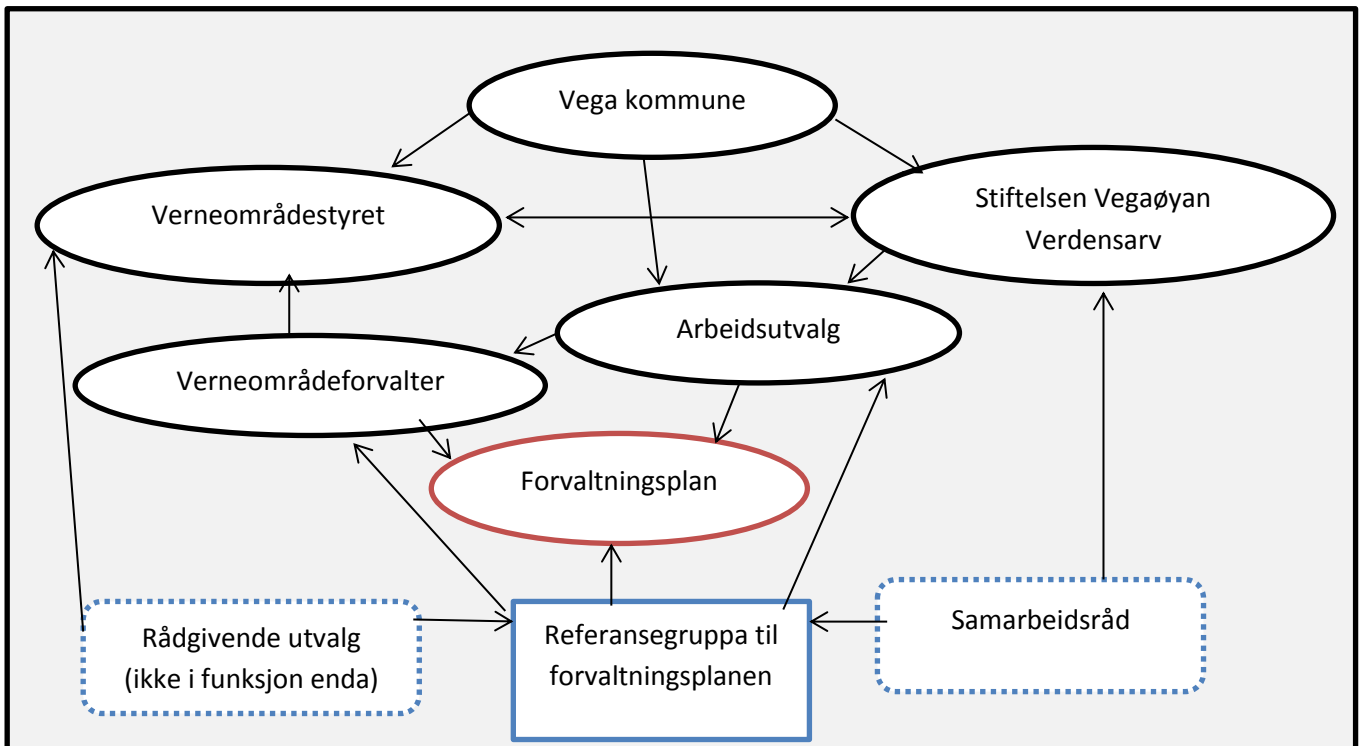
En representant fra Helgeland Museum (lokalt)

En representant fra Vega skole

En representant fra Havbruksnæringen på Vega

Referansegruppa var større enn det rådgivende utvalget planlegges å være, siden den skulle gi innspill til forvaltningen av hele verdensarvområdet. Arbeidet med forvaltningsplanen har

blitt ledet av verneområdeforvalter. Referansegruppa og et arbeidsutvalg bestående av miljøvern sjef i kommunen og daglig leder i Stiftelsen har bistått forvalter i arbeidet med planen. Utkast til forvaltningsplan ble behandlet av Vega verneområdestyre 19.6.2013 og faglig gjennomgått av Miljødirektoratet 3.10.2013 (FM i Nordland 2013). Figuren under viser forbindelsene mellom de ulike lokale aktørene som har vært med på å lage forvaltningsplanen. Statlige aktører på høyere nivå er involvert i godkjenning av planen men ikke tatt med i figuren.



Figur 5: Aktører involvert i prosessen med å lage forvaltningsplan.

Referansegruppa hadde to møter i 2013 og det var flere representanter som ikke møtte opp på noen av møtene. Alle representantene jeg snakket med følte at de fikk sagt det de hadde på hjertet. Både for grunneiere og reiseliv var den viktigste saken når det gjaldt forvaltningsplan at de fikk sikret fortsatt tilgang til områdene. Reiselivet ønsker å tilrettelegge for ferdsel i verneområdene på en måte som gir mening for de besøkende, for eksempel i form av stier og infotavler.

Alle representantene oppfattet at de hadde reell innflytelse på forvaltningsplanen:

«Alle blir tatt med, hvis vi hadde noe å komme med så ble det tatt seriøst, jeg tror nok det». (Grunneierrepresentant i referansegruppa)

«Nei, jeg synes det blir tatt hensyn til de som har interesser i området. De har jo fått mulighet til å komme med innspill, og det synes jeg har vært en veldig god prosess».

(Representanten for reiseliv)

Det kom mange innspill til forvaltningsplanen, og det ble sett som positivt fra alle hold. *«Hvis det skal være en referansegruppe så må det jo være en del deltagere, så du får mye innspill, det er jo det som er vitsen».* Ingen av informantene oppfattet noen store uenigheter i referansegruppa. Den ene grunneierrepresentanten mente at *«sånn småtteri vil det alltid være, men ikke noen store ulikheter er det ikke».* Styret forteller at det stort sett var enighet mellom styret og referansegruppa. Styreleder forteller at *«vi diskuterte oss fram til en konsensus. Så det føler jeg at det har vært god prosess på».* Kommunens styremedlem forteller at det var stor enighet og forteller at før arbeidet begynte ble det tatt en runde på avklaringer og hva som er målet med forvaltningsplanen, *«...og hvis man enes om et mål på forhånd, da er det mye lettere å finne både tiltakene og hvordan man skal organisere det».* Verneområdeforvalter synes det var en utfordring å holde referansegruppa oppdatert.

Lokale interessehaveres deltagelse i prosessen med å lage forvaltningsplan kan sees som interaktiv deltagelse, som er nivå 6 i Prettys (1995) typologi. Medlemmene i referansegruppa representerer sine interessegrupper og deltar i en felles analyse av situasjonen og utviklingen av en forvaltningsplan. Ifølge Pretty bør en slik prosess involvere interdisiplinære metoder som søker flere perspektiver og tar i bruk systematiske læringsprosesser. Det er uklart i hvor stor grad dette var en del av prosessen på Vega. Det er i alle fall tydelig at formålet var å søke så mange perspektiv som mulig på forvaltning og utfordringer i området. Ingen informanter kan komme på noen interesser som ikke var representert i referansegruppa. Ved interaktiv deltagelse vil gruppene etter hvert som de er med å bestemme hvordan tilgjengelige ressurser skal forvalters også få et eieforhold til å opprettholde strukturer eller praksiser. Det kan virke som om arbeidet med forvaltningsplanen ikke skapte så mye engasjement blant de som ikke satt i referansegruppa. En av grunneierrepresentantene sa at ingen hadde tatt kontakt med henne for at hun skulle ta opp saker på møtene eller for å høre hva som ble sagt. Det kan være fordi de rett og slett ikke visste om hvem som var deres representant, eller det kan handle om at grunneiere i liten grad opplever at de er berørt eller at deres interesser er truet. Det er også mulig at oppfatningen om i hvilken grad man kan ha innflytelse på prosessen kan ha betydning for om man deltar i prosessen eller ikke (Bay-Larsen og Sandersen 2005).

Verneområdeforvalter sier at man som brukerinteresse også har et ansvar for å vise sin interesse hvis man ønsker å bidra:

«Vi prøver jo å ha en god dialog. Så kommer det jo litt an på gruppene selv, hvor aktive de er, om de møter opp på møtene. Vi kan jo ikke springe etter dem og jakte på dem. De må jo møte opp å vise at de er interessert. Det er et viktig poeng, det gjør seg jo ikke selv, hvis de er en brukerinteresse så må de jo møte opp å si hva de mener. Det er et ansvar for dem også».

Representanten for reiselivet beskriver arbeidet med forvaltningsplanen som en veldig god prosess. Hun peker også på det at man har et ansvar selv for å engasjere seg når det gjelder ens interesser i forvaltningen og ta de mulighetene man får til å påvirke. Samtidig sier hun at dette også kan være en modningsprosess og at noen ikke egentlig er klar over hvor stor innflytelse de kunne hatt hvis de kom med innspill: *«En sånn ting når du innfører det så tar det litt tid».* Verneområdeforvalter peker også på at det tar tid før modellen vil fungere slik den er tiltenkt og at det er for tidlig å si så mye om endringer i deltagelse fra lokale interessehavere. Bay-Larsen og Sandersen (2005) understreker at man skal være forsiktig med å måle engasjement ut i fra deltagelse på møter osv., fordi sammenhengene her er både uklare og innfløkte. Det kan dermed ikke trekkes noen klare konklusjoner om hvorfor folk ikke har engasjert seg så mye i forvaltningsplanarbeidet.

Daglig leder i Stiftelsen tror at en grunn til at det ikke er veldig stort engasjement rundt forvaltningsplanen er at folk har vært fornøyd med det arbeidet som tidligere har blitt gjort og ønsker at det skal blir videreført:

«Jeg tror at hvis folk hadde vært kjempe misfornøyd med det arbeidet som har vært gjort og den forrige forvaltningsplanen, så tror jeg kanskje også at de hadde vært på barrikadene og uttrykt ønske om at nå skal man få en bedre plan. Men sånn var det ikke, og det tror jeg har med at egentlig så er folk fornøyd med at man har fått de ordningene vi har her».

Det har blitt arbeidet lenge med forvaltningsplanen. Nestleder i styret forteller at det har vært viktig at planen skal være funksjonell på den måten at alle skal kunne bruke den, både kommunen, styret, andre folkevalgte og den menige mann. De ønsker at planen skal kunne

brukes som et slags oppslagsverk. Dette viser at det er et formål med planen at den både skal utformes i samarbeid med interessehavere og at den skal være nyttig for disse i ettertid og slik bidra til videre engasjement, kunnskapsdeling og deltagelse i den praktiske forvaltningen av områdene.

6.7 Endring i verneforskrift

Det har vært en konflikt og utfordring at grunneiere i verneområdene ikke har fått lov til å bygge på egen grunn fordi verneforskriften har satt en stopper for det. Verneområdeforvalter forteller at når områdene ble vernet så var det lite aktivitet i områdene, men at dette endret seg etter Vegaøyen fikk verdensarvstatus. Det ble da utdelt tilskudd til de som ville drive med kulturlandskapsskjøtsel og ærfugl, flere ville derfor drive med dette og det ble behov for bedre hus. Når områdene ble vernet var ikke dette en relevant problemstilling. For ca tre år siden begynte folk å søke om å få bygge hus og da startet prosessen med å endre verneforskriften.

Det ble vedtatt endringer i verneforskriftene av kongen i statsråd 13. september 2013. Disse endringene gjelder for Lånan, Flovær og Skjærvær fuglefredningsområder, Muddværet fuglefredningsområde og Hysvær/Søla landskapsvernområde med dyrelivsfredning. Endringsforslagene gjelder områder som har aktiv egg- og dunværsdrift og hvor økt bruk av eiendommene ikke vurderes å true verneverdiene.

Endringen inngår i §5 i verneforskriften og innebærer at forvaltningsmyndigheten etter søknad kan gi tillatelse til:

- Nyetablering av bygninger i forbindelse med ærfugldrif, på eksisterende murer i tilknytning til tidligere eller eksisterende bebyggelse. (dette punktet gjelder ikke for Hysvær/Søla landskapsvernområde)
- Oppføring av lager/redskapshus i forbindelse med ærfugldrif for etablerte fuglevoktere.
- Oppføring av nødvendig skjul i forbindelse dyr på beite

Grunneiere og representanten for reiseliv forteller at folk er fornøyde med at det ble endring i verneforskriften. Styret er også fornøyd med at endringen ble vedtatt:

«Så det(ending i verneforskriften) er jo en veldig positiv sak tror jeg i forhold til lokalsamfunnet og til brukerne, at man ser at det går an å få endret en verneforskrift, for det tror vi ikke er hverdagskost altså».(Styreleder)

Både styret og forvalter mener verdensarvstatusen var hovedgrunnen til at de fikk igjennom endringen i verneforskrift:

«Jeg tror at det var det at det var enighet på alle plan, altså det var ingen som kom med innsigelser og at man har greid å få forståelse for verdien av at vi har aktivitet uti øyene. Så jeg tror ikke det at det var organiseringa vår her var avgjørende».

(Styremedlem)

6.8 Verdensarvstatusen og verneområdeforvaltning

Verneområdene på Vega er spesielle fordi de har verdensarvstatus. Derfor bør også verdensarvens rolle vurderes i denne oppgaven. Her vil informantenes betraktninger rundt verdensarvens betydning for lokal utvikling og for verneområdeforvaltningen kort beskrives og vurderes.

Som nevnt i kapittel 2 har det vært en utvikling i holdninger til verdensarven:

«Ja, hvordan skal jeg si det, vi har jo hatt en utvikling på det der blant folk slik jeg opplever det. Der faktisk flertallet var skeptisk til hele verdensarvstatusen i starten, var usikker på hva det gikk ut på, oppfattet at det var mye vern og restriksjoner på hva de kunne foreta seg. Og så forandret det der seg etter hvert som folk fikk mer opplysninger om at det, for verdensarvstatusen det er jo ikke mer vern».

Informantene er delt i synet om verdensarvstatusen har eller kan ha positive betydning for lokal utvikling. Noen informanter forteller at verdensarvstatusen gir en stolthet og at den tidligere skapte en entusiasme i lokalbefolkningen:

«Nei altså når verdensarvstatusen kom så fikk man jo en sånn her.. en entusiasme i folket og det er jo alltid bra i et lokalsamfunn. Uten entusiasme så skjer det jo veldig lite. Så har det jo, jeg føler på en måte at den entusiasmen har dabbet litt av da, og hvorfor det vet jeg ikke». (Styremedlem i styret)

Noen har liten tro på økt lokal utvikling som følge av verdensarvstatusen, men de fleste informanter forteller om forhåpninger om næringsutvikling som følge av verdensarvstatusen:

«Jeg tror vi bare er helt i startfasen når det gjelder de mulighetene vi har der altså. Men problemet er bare at vi som ser de mulighetene er jo så opptatt fra før, vi har jo både en og to og tre jobber fra før. Vi trenger kanskje noen som satser spesielt og kun på det da, akkurat de personene har vi kanskje ikke enda, men de kan jo dukke opp.»
(Leder i beitelaget)

«Men vi har jo mangedoblet antall turister, altså det er jo kjempe mye positivt. Men hvis man regner antall stillinger, altså konkret hva man har fått ut av det, så er det ikke veldig mye. Men alternativet, hvis vi ikke hadde fått den, tror jeg er jo veldig negativt, sant så det er jo ubetinget positivt.» (Styremedlem)

Flere informanter påpeker at verdensarvstatusen direkte har gitt en del konkrete stillinger. Det er litt ulike syn på hvor stabile disse stillingene er. Styremedlem i styret mener at potensialet i statusen kanskje ikke er helt utnyttet, og peker på at noe av årsaken kan være avhengighet av tilskudd:

«Jeg vet ikke hvordan man skulle gjort det annerledes, men vi har nok ikke greid å skape denne entusiasmen og ... basert det veldig på de her statlige stillingene, som ikke sånn sett er bærekraftig, de er så avhengig av disse tilskuddene. Og det er jo ærfugelvokterne som er ute, de er avhengige av tilskudd. Vi har gjort oss veldig avhengige av tilskudd! og sånn sett kanskje ikke utnyttet det potensialet som lå i en verdensarvstatus.»

Selv om mange ser positive ringvirkninger av verdensarvstatusen og muligheter for framtidig utvikling er det likevel lite optimisme med tanke på befolkningsøkning. Alle informantene sier at det stadig blir færre innbyggerne på Vega, og at prosentandelen eldre øker.

I vedtektene for verneområdestyret, fastsatt av Miljøverndepartementet 18.12.2010, er det presisert at forvaltningen av verneområdene må sees i sammenheng med forvaltningen av verdensarvområdet (kilde!). Det er i dag et tett samarbeid mellom verneområdestyret, stiftelsen og verneområdeforvalter. Det er laget en felles forvaltningsplan for verneområdene

og verdensarvområdene. Verneområdeforvalter mener verdensarvstatusen er positiv for forvaltningen av verneområdene og at den bidrar til mer aktivitet:

«Det har bidratt til mer aktivitet i verneområdene, og de verneområdene og verneverdiene vi har er jo nært knyttet til kulturlandskap, og hvis man skal ha et oppegående kulturlandskap så trenger man jo aktivitet for å ta vare på vegetasjonen for eksempel eller husene. Så vi trenger jo aktivitet for at verneverdiene skal ivaretas. Så for vår og verneområdene sin del så er det positivt, ja».

Som beskrevet i forrige delkapittel blir verdensarvstatusen av styret og forvalter ansett som viktigste årsak for endring i verneforskriften. Dermed bidrar statusen også til mer aktivitet på denne måten.

Daglig leder i Stiftelsen mener det er uklart hvordan statusen virker inn på forvaltning. Styremedlem i styret mener verdensarvstatusen påvirker verneområdeforvaltningen i stor grad. Dette fordi det er noen av de samme områdene og fordi det mange av de samme personene som sitter i verneområdestyret og i verdensarvstiftelsen.

Når verdensarvstatusen blir sett på som potensielt viktig for lokal utvikling i kommunen så blir bruk av områdene for utvikling av næringsinteresser viktig. Siden styret kan sees som et lokalt folkevalgt organ og dermed kan man kanskje tenke at de representerer lokalsamfunnet i større grad enn storsamfunnet. Styret kan legge vekt på brukerinteresser og det ser vi også i det at styret kjempet for å få en endring i verneforskriften, noe som var viktig for brukerinteresser. Dette kan sees i lys av bruk-vern dimensjonen i verneområdeforvaltning.

Verdensarvstatusen gir Vegaøyen ekstra oppmerksomhet og uten den hadde det nok vært mindre fokus på verneområdene i Vega. Statusen gjør at forvaltningen av verneområdene blir viktigere:

«Jeg hadde jo ikke hatt denne jobben hvis vi ikke hadde hatt verdensarvstatus, det er jo en direkte sammenheng, at vi har såpass mange verneområder i verdensarvområdet, derfor fikk jeg denne jobben som verneområdeforvalter, for at man skal samarbeide med verdensarvstiftelsen». (Verneområdeforvalter)

Det er også lite trolig at SNO hadde hatt en lokalt ansatt oppsynsmann. Uten verdensarvstatusen hadde det vært færre midler til beitetilskudd, annen kulturlandskapsskjøtsel og ærfugl-tradisjon. Dermed hadde sannsynligvis færre fra lokalbefolkningen deltatt i praktisk forvaltning. Det kan altså hevdes at verdensarvstatusen gir verneområdene større fokus og prioritet.

Lokal forvaltningsmodell er designet for å ivareta forvaltning av verneområdene og i følge Lundberg et al (2013) imøtekommer ikke den nye modellen spørsmålet om en helhetlig forvaltning, altså en forvaltning av verneområdene i sammenheng med omkringliggende områder. Lundberg et. al peker på at det ikke er gjort noen overordnede grep for å «sikre en samordning med kommunenes planlegging og forvaltning av de omkringliggende LNFR-områdene eller med fylkeskommunens regionale planlegging» (2012:3). På Vega bidrar verdensarvstatusen til en slik samordning. Verneområdestyret, kommunen og Stiftelsen samarbeider tett og det er laget felles forvaltningsplan for områdene.

7. Samarbeid og nettverk

I en forvaltningssituasjon vil det alltid være en rekke aktører og de vil være mer eller mindre knyttet sammen i et nettverk. Som nevnt i teorikapittelet kan det være nyttig å se nærmere på dette nettverket for å få en bedre forståelse av forvaltningen. Først vil jeg kort beskrive aktørene og hvordan de forholder seg til hverandre. Deretter vil jeg forsøke å beskrive samarbeidet mellom de ulike aktørene, ved å bruke sitater fra informantene. De empiriske funnene vil så drøftes analytisk i forhold til det jeg har av teori om samarbeid og nettverk. I delkapittel 7.4 vil jeg vurdere verdier i områdene i henhold til Jones kategorier av landskapsverdier. I delkapittel 7.5 vil relasjonene mellom de ulike aktørene drøftes i lys av teori om sosial kapital.

7.1 Aktører og nettverk

Verneområdestyret er den mest sentrale aktøren i denne oppgaven og styrets sammensetting er blitt beskrevet tidligere. Stiftelsen Vegaøyan verdensarv er en annen sentral lokal aktør. Stiftelsen er etablert av Vega kommune etter anbefaling fra Direktoratet for naturforvaltning (Nå Miljødirektoratet) og skal være en suveren juridisk enhet. Daglig leder i Stiftelsen forteller at tanken er at stiftelsen skal være en forlenget arm av kommunen, at det ikke skal drives verdensarvarbeid i kommunen men i en egen stiftelse. Slik søker man å unngå en sammenblanding av lokalpolitikk, lokal forvaltning og det som gjelder verdensarven, man skal ha det utenfor systemet. Daglig leder i stiftelsen skal arbeide med å følge opp innskrivningen på UNESCOs liste og med lokal involvering i verdensarven. Stiftelsen er med i nettverk for alle norske verdensarvsteder og i et nordisk nettverk for verdensarvsteder. Både verneområdestyret og stiftelsen har altså hvert sitt rådgivende organ med lokale aktører; styrets rådgivende utvalg og Stiftelsens samarbeidsråd. Det rådgivende utvalget er ikke kommet helt i funksjon enda men består/skal bestå av:

Miljøvernsjef i Vega kommune
Jordbrukssjef i Vega kommune
Turistsjef i Vega kommune
Daglig leder i stiftelsen Vegaøyan Verdensarv
Tre grunneiere
Leder i Beitelaget
Leder i Fiskerlaget
Leder i samarbeidsrådet

Stiftelsens samarbeidsråd består av 18 lokale lag og foreninger. Formålet med samarbeidsrådet er at det skal sikre lokal involvering i verdensarvarbeidet og gjennom at rådet skal komme med innspill og impulser til Stiftelsens arbeid. I arbeidet med den nye forvaltningsplanen for både verdensarvområdene og verneområdene har det blitt opprettet en referansegruppe for å gi råd til tema og tiltak. Referansegruppa har medlemmer fra både det rådgivende utvalget, samarbeidsrådet og noen fler. Sammensetningen er beskrevet konkret i kapittel 6.

Statens naturoppsyn (SNO) har en lokalt ansatt oppsynsmann på Vega som er en viktig aktør for styret å forholde seg til. SNO Vega har ansvar for naturoppsyn i verneområdene og verdensarvområdet, samt alle andre verneområder som inngår i ansvarsområdet Helgeland (SNO 2014). SNOs formål er å ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet. På Vega bidrar SNO til å gjennomføre tiltak og andre oppgaver fra styret og stiftelsen gjennom en bestillingsdialog. SNO får gjennom oppsyn informasjon som er viktig for forvaltningen. Verneområdestyret og SNO Vega samarbeider altså tett, og SNO er ofte med som observatør på styremøter.

Team Verdensarv Vega er et samarbeid mellom Vega kommune, Statens Naturoppsyn, verneområdeforvalter, Helgeland Museum og Vega næringselskap m. flere. Tanken er at teamet skal samarbeide om det overordnede arbeid tilknyttet verdensarv, men også i noen tilfeller samarbeide om konkrete prosjekt (Stiftelsen Vegaøyan Verdensarv 2014).

Vega kommune er selvfølgelig også en viktig aktør i forvaltningen av fellesressurser i området. Som nevnt i kapittels to så baserer næringslivet i kommunen seg i utgangpunktet på fiske, havbruk, jordbruk, turisme og servicenæringer (Vega kommune 2014). Kommunen har egen miljøvernsjef og jordbrukssjef.

Lokale aktører, både kommersielle og ikke-kommersielle er: Grunneiere i verneområdet da all grunn i verneområdene er i privat eie, lokale reiselivsaktører, fiskere og havbruksnæringen. Det er også flere små interesseorganisasjoner; Nordland Ærfugllag har lokale representanter og er opptatt av å bevare og utvikle ærfugl-tradisjon, Vegaøyans venner er en lokal frivillig forening som søker å være en lokal støttespiller for oppfølgingsarbeidet i tilknytning til verdensarvstatusen og foreningen er opptatt av og ønsker å bidra til å ta vare på områdets

kulturlandskap og kulturminner (Vegaøyans venner 2014). Som avklart i metodekapittelet så fokuseres det i denne oppgaven på aktørene grunneiere og reiseliv.

7.2 Samarbeid mellom de ulike aktørene

Som nevnt i teorikapittelet har forskning vist at vellykket forvaltning på lokalt nivå forutsetter en utvikling mot mer nettverksorganisert forvaltning hvor aktørene samarbeider på tvers av forvaltningsnivåene. Derfor vil jeg nå beskrive samarbeidet mellom de ulike aktørene i forvaltningen på Vega.

7.2.1 Samarbeid mellom lokale aktører

De fleste informantene synes at samarbeidet fungerer bra mellom de ulike aktørene. Som beskrevet i kapittel 6 så fungerer samarbeidet innad i styret godt. Samarbeidet mellom styret og verneområdeforvalter beskrives som godt av alle parter. Verneområdeforvalter er som nevnt tidligere ansatt av Fylkesmannen samtidig som hun skal administrere vernesaker for styret og ha kontakt med brukere, grunneiere og andre aktuelle interessehavere. Foreløpig opplever ikke forvalter denne rollen som noen stor utfordring. Men det er en utfordring at forvalterrollen er ganske ny, samt å etablere en forståelse i lokalsamfunnet om hva denne rollen går ut på:

«Den største utfordringen er å sette min plass, at folk forstår hvilken rolle jeg har. Da tenker jeg på lokalbefolkningen, både politikere og brukere og andre, at de vet hvilken rolle jeg har her på Nes, altså hvorfor har jeg kontor her, det er den største utfordringen nå». (Verneområdeforvalter)

Representanten for reiseliv på Vega har en koordinerende rolle ovenfor reiselivet, og forteller om et velfungerende samarbeid med forvaltningen. Representanten har god kontakt med verneområdeforvalter og fungerer som et mellomledd mellom forvaltningen og reiselivet. Verneområdeforvalter kan ta kontakt med henne og så har hun oversikt over hvem som er relevante å snakke med videre. Hvis det for eksempel skal organiseres et møte med reiselivsnæringen så kan dette skje på kort varsel og representanten kan sørge for at kun de personene som har interesse eller er relevante trenger å møte opp. En slik organisering effektiviserer forvaltningen.

Reiselivet har hatt et bevisst fokus på å oppfordre til aktiviteter de mener passer til den type destinasjon Vega er. Det vil si aktiviteter som for eksempel kajakkpadling og organiserte

båtturer ut i verdensarven på utvalgte besøksøyer. Det fokuseres på å tilrettelegge for besøk på bestemte plasser, samtidig som det ikke legges ned forbud mot å dra bestemte steder. Slik mener reiselivsrepresentanten at færre drar til sårbare områder:

«Så vi prøver så langt vi klarer å konsentrere oss om det folk kan gjøre og fortelle mer om det enn hva de ikke kan gjøre. Det kan hende at folk synes at det er naivt da, men jeg tror at vi unngår en del problemstillinger og kan komme lengre med den inngangen, det at man gjør ting tilgjengelig i stedet for å stenge».

Den samme framgangsmåten har blitt brukt ovenfor for eksempel lokale aktører som har startet med rib-båt for besøkende. Som et strategisk valg anbefaler ikke reiselivsnæringen noen å starte med rib, men valgte å fokusere på dialog og rådgivning med de som startet med dette. Dermed ble samarbeidet med rib-aktørene bra:

«Når man har en positiv inngangsvinkel, og kommer i dialog på den måten så er det lettere å få til det man egentlig vil enn, som er å holde de unna noen områder. Enn å si at der og der skal du ikke kjøre. For i en sånn dialog da holder de seg til det man foreslår».

Representanten forteller om et godt og tett samarbeid med verneområdestyret. Begge parter ønsker samme utvikling og begge parter får slik et utbytte av samarbeidet:

«Vi er ikke på kollisjonskurs, vi jobber mer parallelt i lag for å få det beste ut av det for alle parter, i fra alle sider».

«Vi prøver å bygge opp Vega som troverdig destinasjon, som går på dette med å ta i bruk naturen på en bærekraftig måte. Så derfor så er det lite konfliktfylt, fordi vi er på vei i samme retning, reiselivet er ikke på vei dit og vernet den veien. Derfor kan det kanskje høres litt sånn idyllisk ut da, men det er jo et valg vi har tatt».

Samarbeidet mellom grunneiere og forvaltningen består som nevnt ovenfor av at grunneiere har hatt representanter i referansegruppa som skulle gi innspill til forvaltningsplanen og at de kan gi innspill til verdensarvarbeidet gjennom samarbeidsrådet. Med finansiell støtte fra Stiftelsen og styret så kan grunneiere drive skjøtsel i verneområdene og verdensarvområdene, både gjennom beiting og slått. Grunneierne kan være med i de ulike lokale foreningene som

arbeider med forvaltning og gjerne får en del midler til dette, som for eksempel Vegaøyen verdensarv.

Grunnen for at samarbeidet har bedret seg etter overgangen til den nye modellen er nok som de fleste informantene er inne på; nærhet og tilgjengelighet gjør det lettere å kommunisere.

«Ja du har jo veldig nærhet til de som jobber med det her da, de er jo lokalkjent i området, det er jo mye enklere å ta med en person og forklare i terrenget i stedet for å stå på telefon å forklare ting til folk som er lengre unna. Det er vel den nærheten der som er viktig». (Leder i Beitelaget)

Grunneierne er veldig fornøyde med at det er lett å ta opp ting med forvaltningen.

«Det blir arrangert møter når både forvalteren og stiftelsen synes det er nødvendig og vi kan ta opp ting når som helst for så vidt. Så det synes jeg fungerer. Det har aldri blitt møtt med at det var noe problem å ta opp ting hvis det er behov for det».
(Grunneier)

Som forklart i teorikapittelet så er kommunikasjon nøkkelen til et velfungerende samarbeid.

Grunneiere har litt ulik oppfatning av samarbeidet med verneområdeforvalter. Alle er fornøyd med at det er lett å kontakte forvalter. Men som nevnt i forrige kapittel så er det noen grunneiere som opplever at tilbakemeldingene de gir til forvaltningen ikke blir tatt alvorlig. En annen grunneierrepresentant sier at hun kanskje gir litt lite tilbakemelding til forvaltningen.

«Verneområdeforvalter gjør en bra jobb. Så det er ikke noe sånn samarbeidsproblemer eller noe sånn. Men det kan være at hun får litt lite, i alle fall tilbakemelding fra meg da». (Grunneierrepresentant i referansegruppa)

Vi ser altså at noen grunneiere mener samarbeidet kanskje kunne fått større utbytte med mer engasjement, mens andre grunneiere opplever at deres innspill ikke alltid tas til følge og det kan nok svekke samarbeidet. En informant mener et viktig arbeid ble gjort ved å innhente avtaler for beiting med grunneiere ute i øyene, for det har vært et problem tidligere. Men dette arbeidet ble gjort før lokal forvaltningsmodell ble innført.

Det er et velfungerende samarbeid mellom grunneiere når det gjelder beiting i verneområdene og verdensarvområdene. Takket være finansielle midler og grunneieres innsats så er både Holandsosen naturreservat og Kjellerhaugvatnet naturreservat fullstendig inngjerdet og brukes til beiting hele sommerhalvåret.

Vega kommune og verneområdestyret samarbeider bra. Siden to av styremedlemmene er politikere og sitter i kommunestyret bidrar nok til effektiv kommunikasjon mellom de to institusjonene. Nestleder i styret, som representerer Fylkeskommunen, beskriver situasjonen slik:

«En del av det vi gjør det må jo inn i noe reguleringsplaner, inn i teknisk etat og inn i formannskapet, kommunestyre møter, det som vi har lyst å gjøre da. Men de er i alle fall lydhør og i og med at vi har en så flink ordfører som også sitter i styret, så er jo han, føler jeg veldig sånn på hugget og har gode kunnskaper».

Både styreleder og styremedlem i verneområdestyret har altså flere roller i forvaltningen av verneområder og verdensarvområder i Vega. I tillegg til at styreleder er ordfører i kommunen så er han også styreleder i Stiftelsen Vegaøyan Verdensarv. Styremedlem er i tillegg til å sitte i kommunestyret også nestleder i Stiftelsen. Denne rollefordelingen er altså et resultat både av regler og engasjement hos de aktuelle personene. Styremedlem i styret ser ikke denne organiseringen som noe negativt men hun tror det kunne vært diskutert litt. Miljøvernssjef i kommunen mener også at det er behov for noen rolleavklaringer. Styremedlem i verneområdestyret tror rollene hadde vært synliggjort bedre hvis det hadde vært forskjellige folk. Men samtidig bringer man jo med seg kunnskap og forståelse fra en rolle med seg til en annen. Både styreleder og styremedlem opplever at folk ofte ikke forstår hva som ligger i de ulike rollene de har. Styremedlem i styret beskriver utfordringene med flere roller slik:

«Det blir veldig nært, vi er jo ikke mer en et hode hver, sant. Det er omtrent de samme tankene vi tenker, og det der med å skille på rollene, når vi har verneområdemøte og så neste dag går inni stiftelsesmøte sant, så skal man jo på en måte, da har man jo en annen agenda, egentlig, eller i alle fall skal ha det. Det tror jeg nok at vi burde ha diskutert litt».

«Vi skulle nok ha vært et hakk tydeligere rolleforskjellen på det, tror jeg. Jeg tror det hadde vært sunt sånn utad, men og for de vedtakene som gjøres. Det blir litt sånn på den ene side og på den andre side. For man har jo med seg kunnskapen fra det ene styret til det andre og det er jo veldig positivt. Sånn at den ene handa vet hva den andre handa gjør. Men det er fremdeles bare et hode».

Det må også nevnes at mange grunneiere har flere roller og interesser. For eksempel er flere grunneiere også reiselivsaktører, noen driver med utleie til fisketurister og andre besøkende og andre tar imot besøkende gjennom arrangerte turer ut i øyene.

Informantene peker på at informasjon er nødvendig for et godt samarbeid og bedre informasjon kan føre til mer involvering av noen aktører, samt gjøre samarbeidet mer nyttig og effektivt:

«Vi kan bli bedre på å utgi informasjon. Og vi er jo sånn vi mennesker at vi ofte velger de mest lettvinde løsningene, snakker med de vi kjenner og husker det vi hørte sist og sånn. Kanskje særlig på små plasser. Så at vi kanskje kunne fått til bedre ordninger på informasjonsbiten ut til alle.» (Styremedlem i styret)

Men vi må jo bare være flink hele tiden å informere og det er ikke bestandig vi er god nok på det da. At alle sammen er travelt opptatt med sitt og tror at alle sammen vet hva vi holder på med og så gjør de jo egentlig ikke det. (Daglig leder i stiftelsen)

Styremedlem i styret forteller at styret har diskutert hvordan de kan få bedre ordninger på informasjon. For eksempel når det gjelder gjennomføring av vedtatte tiltak så vil de *«kanskje gå ut bredere i forhold til hvem og hvordan det skal gjøres, der har vi en tendens til å bruke de vi brukte i fjor på en måte. Så der har vi nok litt å gå på»*. Hvis styret gjennomfører dette kan man tenke seg at det vil innebære at flere blir involvert i verneområdeforvaltningen og dermed informert og kanskje mer engasjert. Daglig leder i stiftelsen forteller at som et tiltak for å øke informasjon/ kunnskapen i lokalbefolkningen så nå skal de blant annet lage til et informasjons-blad til alle husstander der de skal fortelle om alle de prosjektene som det holdes på med og *«så får jo folk et inntrykk gjennom det da, hva verdensarven har ført til»*.

Et av formålene med lokal forvaltningsmodell er at også lokal erfaringsbasert kunnskap også skal involveres i forvaltningen. Det må derfor også være en flyt av informasjon fra de som i

praksis bruker landskapet og til den offisielle forvaltningen, slik at denne informasjonen blir tatt med i vurderingene som gjøres av forvaltningsmyndighet. Som vist i forrige kapittel har forvaltningen noen utfordringer på dette området; noen grunneiere opplever ikke at deres kunnskap blir tatt med i vurderinger og forvaltning.

Daglig leder i Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv synes at samarbeidet med verneområdestyret fungerer bra og at styret og stiftelsen utfyller hverandre godt. Hun mener at et lokalt verneområdestyre styrker verdensarv arbeidet:

«Når vi har et lokalt verneområdestyre så får vi koordinert arbeidet veldig godt da, i forhold til slik det var før, da jeg måtte ha en dialog med miljøvernavdelinga hos Fylkesmannen i Bodø, de jobber jo på helt forskjellig måte hos fylkesmannen enn vi gjør her lokalt, her har vi jo mulighet til å drive med lokalt verdiskapningsarbeid, mens miljøvernavdelingen jobber jo mer på ren forvaltning. Sånn at jeg synes det var et veldig stort framskritt for verdensarv arbeidet å få lokalt verneområdestyre».

Daglig leder i stiftelsen ser altså fordeler både i form av enklere koordinering av arbeid og i det at styret kan se verneområdeforvaltningen i sammenheng med lokal verdiskapning. Videre peker hun på at en grunn til at samarbeidet flyter godt kan være at bare en kommune er involvert i forvaltningen av de aktuelle fellesressursene:

«Vi har det så enkelt med at vi bare er en kommune, det er så lett å bare ha en prat over bordet og så får vi til ting, korte linjer, mens det har de ikke andre plasser altså, som jeg tror det kan være vanskelig å håndtere».

Leder i Stiftelsen har god kjennskap til verdensarvforvaltningen ellers i Norge og hun ser en rekke utfordringer der flere kommune og fylkeskommuner er involvert i planleggingen. Blant annet utfordringer angående samordning som hun mener ikke merkes så mye til på Vega. Også verneområdestyret at en grunn til at samarbeidet dem imellom fungerer så bra er at de er et lite styre. Daglig leder i stiftelsen sier også at er mulig at det hadde vært en mer utfordrende situasjon hvis stiftelsen også hadde hatt et styre med bare politikere. Men i stiftelsen var det fra starten av fokus på at alle nivå skulle være representert, både faglig og politisk. Nå har styret i stiftelsen blitt omorganisert og fått en sterkere lokal forankring. Miljødirektoratet som tidligere satt i styret er nå blitt observatør. I tillegg til Miljødirektoratet så er også

Verneområdeforvalter, SNO og Riksantikvaren observatører i styret. Leder av Samarbeidsrådet, landbruksavdelinga hos Fylkesmannen og næringsavdelinga hos Fylkeskommunen har kommet inn i styret. Slik daglig leder ser det så har det dermed blitt en litt annen vinkling på arbeidet, bort i fra veldig forvaltningspreget og over til mer utviklingspreget. Derfor mener hun styret og Stiftelsen utfyller hverandre. Verneområdestyret har hovedfokus på forvaltningen, mens stiftelsen har etter hvert blitt mer utviklingspreget. Begge kan likevel drive lokalt utviklingsarbeid slik hun ser det.

Stiftelsen har som nevnt ovenfor et eget samarbeidsråd. Daglig leder i stiftelsen forteller at det har vært prøvd ulike ordninger på hvordan rådet skal fungere best mulig. Slik daglig leder opplever det så har rådets funksjon i stor grad vært avhengig av hvem som har vært leder og hvor aktiv denne personen har vært når det gjelder å skape aktivitet og drive arbeidet videre. Det har vært litt diskusjon innad i rådet om hvem som skal være leder, men selv om det nå er ny leder så har daglig leder i stiftelsen foreløpig ikke opplevd noen store endringer. Som nevnt er det i utgangspunktet 18 lokale lag og foreninger med i rådet, men etter hvert så har interessen dabbet litt av for flere av dem. Daglig leder forteller at hun er fornøyd hvis 12 stiller.

Det har blitt diskutert om det kan være aktuelt å ha et felles rådgivende organ for både verneområdestyret og Stiftelsen, siden det er nesten de samme folkene og de samme instansene som sitter/skal sitte i de to rådene. Daglig leder ser i alle fall at det behøves noen endringer for at samarbeidsrådet skal fungere bedre. Når det er noen representanter som ikke møter opp på flere år ser hun ikke noen hensikt i at de skal være med i rådet. Hun ønsker seg et mer aktivt råd, som kan samarbeide med stiftelsen gjerne om prosjekter og lignende. Stiftelsen er travelt opptatt nå med planlegging av verdensarvsenteret, men daglig leder ser at på sikt så må diskusjonen opp i styret om hva man vil med samarbeidsrådet.

Når det gjelder forumet Team Verdensarv så har de som sitter på forvaltningsknutepunktet tatt på seg leder-rollen og kaller inn til møter. Daglig leder i Stiftelsen forteller at det for disse møtene for det meste handler om erfaringsutveksling, og hun tenker at i grunnen er greit at det nå er på det nivået. Tidligere har de jobbet mer med strategier angående verdensarven og blant annet arrangert seminarer og lignende.

Representanten for reiseliv synes Team Verdensarv er viktig:

«Jeg synes at det er et veldig viktig fora da, at vi har faktisk en dagsorden som går på dette med Team Verdensarv, det med å møtes og bli informert om hva de forskjellige holder på med er veldig viktig, og det har veldig positive ringvirkninger, vi kan både hjelpe hverandre og få avklare ting på en veldig sånn kort.. uten at man skal drive å både ringe og sende brev».

Daglig leder i Stiftelsen mener det er bra at det er Team Verdensarv men hun gir uttrykk for at forumet kan styrkes. Hun forteller at det har hendt at det skjer ting i kommunen uten at de som sitter på forvaltningsknutepunktet vet om det og omvendt. For eksempel mangel på informasjon om søknadsfrister og at kommunen og Stiftelsen har jobbet med lignende prosjekter samtidig uten å være klar over det:

«Jeg tror det er kanskje nødvendig å ha en sånn struktur som gjør at vi vet hva de andre holder på med. Det har jeg opplevd noen ganger, at egentlig så skjer det ting i kommunen da uten at vi som sitter i forvaltningsknutepunktet vet om det. Men så ser jeg jo også at det går seg jo til».

Forvaltningen har lært av disse erfaringene. Daglig leder mener det handler om å bli bedre på rapporteringsrutiner. Hun peker på at:

«Det er en viktig jobb vi har å gjøre i fra forvaltningsknutepunktet å forankre verdensarvpolitikken blant de som jobber i kommunen. Og tilsvarende at de er flink å forankre det de holder på med hos oss».

7.2.2 Forvaltningsknutepunkt og verdensarvsenter

Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv, Verneområdeforvalter og Statens naturoppsyn har samlokalisert sine kontorlokaler, på forvaltningsknutepunkt Nes. En målsetning med samlokaliseringen er at de tre partene skal fungere i et nettverk for lokal kompetanse- og kapasitetsbygging, det skal være grunnlag for å utvikle et godt fagmiljø, samt at de skal kunne samordne sitt arbeid med blant annet skjøtsel og informasjon (Stiftelsen 2014).

Både verneområdeforvalter og daglig leder i stiftelsen understreker at forvaltningsknutepunktet er sentralt for samarbeid. De tre aktørene som har kontorer der har daglig kontakt og til sammen blir de et utgangspunkt/samlingspunkt for nettverket på Vega. Uformell kontakt kan være viktig for å bygge relasjoner som kan ha betydning for samarbeid.

Det nåværende forvaltningsknutepunktet planlegges å erstattes av et verdensarvsenter. Styreleder forteller at senteret nesten er ferdigfinansiert og at det antageligvis blir byggestart neste høst. Mange av informantene ser dette senteret ser som etterlengtet og svært positivt. Ifølge styreleder skal senteret «*være en smeltedigel i forhold til forskning og innovasjon*». Han forteller videre at formålet er at innholdet på senteret skal bli unikt og at «*man skal bli internasjonalt ledende på biologisk mangfold*», samt at den unike naturen i Vega og menneskenes arbeid i landskapet skal dokumenteres godt.

Reiselivets representant forteller at et verdensarvsenter er viktig som et utgangspunkt for besøkende som kommer for å se verdensarven. Senteret skal være et forvaltningsknutepunkt, men også porten til verdensarven, der det skal være tilknyttet muligheter til å komme seg ut i verdensarvområdet. Hun beskriver videre senterets funksjon;

«Det skal bli restaurant, formidling og kontor. Sånn at hvis du da skal til Vega så drar du dit. Og så er målet selvfølgelig å ha helårs drift på det da. Og det skal og være en arena for å vise hva vi jobber med i verdensarven, altså både SNO, verneområdestyret, daglig leder i Stiftelsen og andre lag og foreninger som vi vil vise ting. Skal kunne gjøre det i disse lokalene. Og så er det jo å kunne treffe de forskjellige fagpersonene som sitter på lokal forvaltning da. Og det skal være plass til forskerkontor, ja. Det vil bli laget en årsplan der man har aktiviteter knyttet til verdensarven, seminar, foredrag, aktiviteter for barn og unge, tilrettelegging av informasjon til skoleklasser og sånt, det er det som er tenkt i verdensarvsenteret.»

Forvaltningsknutepunktet og verdensarvsenteret vitner om et fokus på fagmiljø og kompetansebygging og dermed på såkalt ekspertkunnskap.

7.2.3 Samarbeid med ikke- lokale aktører

Styret synes samarbeidet opp mot statlige aktører på høyere nivå fungerer veldig bra. Styreleder synes styret har veldig god dialog, både med Fylkesmannen og Miljødirektoratet. Styremedlemmet i styret sier hun med tanke på tidligere erfaring er litt overrasket over hvor bra samarbeidet med Fylkesmannen har fungert. Fylkesmannen har vært veldig tydelig på hva som er deres rolle og hva som er styrets rolle. Samarbeidet beskrives som positivt. Nestleder synes det er gode forbindelser til andre aktører:

«Det er en god link til kommunen og det er en god link til Fylkesmannen. Og det er en god link til departementene opp i gjennom ordføreren, som går den politiske veier da, mens verneområdeforvalter prøver å gå forvaltnings- og administrative veier».

Styreleder forteller at styret ønsker at det var felles høringsuttalelser i noen saker:

«At statlige myndigheter som har innsigelsesrett la ut et felles høringsbrev, at ikke Fylkeskommunen kommer med et, og Fylkesmannen med et og NTNU med et og. At det blir felles høring».

Stiftelsen er som nevnt med i både norsk og nordisk nettverk for verdensarven. Daglig leder ser disse nettverkene som veldig viktige og nyttige, særlig siden Vega er et såpass lite sted:

«Det å ha kontakter egentlig over hele verden, som vi kan utvikle samarbeidsprosjekt med, og som vi kan lære av og som de kan lære av oss. Det synes jeg er kjempeviktig. Vi er jo en bitteliten plass med 1200 innbyggere det er mindre enn en gate i Paris, vi trenger absolutt å være en del av et større nettverk. For å få løftet fram det vi er opptatt av, men også for å, altså vi ser jo at vi har mye å bidra med i forhold til de andre også, det er jo også viktig for lokalsamfunnet, og det å oppleve at vi er noen som viser vei i verden også, det er jo fantastisk det».

7.3 Konflikter

Ingen informanter mener at det er noe særlig konflikter relatert til forvaltningen av verneområdene eller verdensarvområdene. Men en utfordring som mange informanter nevner er at det har vært strengt forbudt å bygge i verneområdene selv om det er et mål å øke antall ærfugl. Alle informantene er enige om at det må kunne bygges noen nye hus og redskapshus hvis det skal være attraktivt for noen å drive med ærfugl-tradisjon. Med endring i verneforskriften kan styret nå tillate bygging der det trengs i forbindelse med ærfugl-tradisjonen. Tidligere har det vært noen tilfeller av ulovlig bygging i verneområdene og styremedlem i styret sier at disse sakene har vært vanskelig fordi man kjenner til de involverte. Styrets taktikk har vært å fokusere på dialog i disse situasjonene:

«Jeg vil ikke si at det er et høyt konfliktnivå, men at det har vært en del og at vi har en jobb å gjøre, i forhold til å ikke slå ned på det, men i alle fall være veldig tydelige på hva som er lov og ikke lov. Kanskje burde vi nok gått til anmeldelse på en del av dem.

Men da hever man jo konfliktnivået enormt da, så vi har jo prøvd å gå i dialog der man har vært uenig og prøvd å løst et den veien da». (Styremedlem i styret)

«Ja noen små utfordringer vi har hatt rundt om kring men det løser seg som regel. Det er bare om å gjøre å få en god dialog med de som eier, bor og driver og skjøtter disse verneområdene. Det har det kanskje vært litt i at de ikke har vært klart over at det er lover og forskrifter, at man kunne informert litte granne mer, holdt på si i hermetegn hva de har lov til å gjøre og hva de ikke har lov til å gjøre. Men jeg synes de forvalter det veldig bra, både ordføreren og verneområdeforvalter har hatt gode dialoger med dem». (Nestleder i styret)

Representanten for reiseliv forteller også om lite konflikter. Likevel har det vært noen utfordringer når det gjelder motorferdsel:

«Dette med antall båter og hvor fort de kjører. Det er en evig diskusjon, med hvor mye man skal ta hensyn til fuglene og. Det er jo noen som har vokst opp i øyene og driver med reiseliv som mener det at det har dratt båter mellom øyene i alle år og fuglene har overlevd. Sånn at da ser de på det at vi har blitt vernet og fått verdensarv som en ulempe for utviklinga, at man ikke får lov til å kjøre fort med båt».

Ifølge informantene er det lite motsetninger innad i lokalbefolkningen i forhold til verneområdene. En grunneier sier at det sikkert er noen som blir irritert for at de ikke kan bevege seg fritt rundt i øyene under hekketiden, men ellers er det lite uenigheter. I samtalene med grunneiere antydes det flere ganger at det er noen motsetninger eller uoverensstemmelser mellom de som driver med fisketurisme og noen reiselivsaktører som driver med annet fokus. Verneområdeforvalter sier også at det har vært litt motsetninger mellom reiseliv og ærfugldrift.

En informant forteller at de tidlig forsøkte å sette fokus på at økt trafikk i verdensarvområdene var forstyrrende for ærfuglene og annen fugl. De opplevde at dette ikke ble hørt på i begynnelsen, men etter hvert når det ble bekreftet fra forskere som observerte området så ble det tatt til følge av forvaltningen:

«De drar plasser i dag, fordi de har GPS , de har utstyr på båtene, de kan dra overalt. Som de ikke gjorde før, for det er jo et støvelhav der ute. Og det er klart at det

påvirker jo fuglelivet der ute i øyene, all slags fugl, i hekkesesongen. Og dette prøvde vi jo å påpeke». (Grunneier)

«Men vi følte jo veldig på det, og begynte å snakke om det tett etter vi fikk verdensarven at vi på en måte ble uglesett fordi at vi tok det opp som et problem, at det ble så mye folk uti øyene som dro overalt, fordi at det var ikke noen styring på det». (Grunneier)

Noen grunneiere føler at deres synspunkt og kunnskap ikke blir tatt seriøst. De mener at det ikke er gehør for den kunnskapen som «folk uti øyan» har. Dette beskrives også nærmere i neste delkapittel. Det er noen grunneiere som opplever at oppsynsmannen er ute etter å «*ta dem*», de forteller om tilfeller der folk føler seg mistenkeliggjort. De synes det er uheldig at oppsynsmannen bare kan dukke opp; «*Man er jo tross alt på privat grunn og det er jo veldig uheldig. Du får jo et dårlig forhold*». Informantene forteller at det er flere som har denne følelsen ute i øyene. Men de mener det er personavhengig og at det ikke har noe med systemet å gjøre.

7.4 Verdier i området

I teorikapittelet beskrives landskapsverdier, som er verdier assosiert med landskapet. Jones (1993, 2008) sier at disse verdiene ikke er iboende i landskapet men tilhører mennesker eller grupper av mennesker. Dermed kan hvilke verdier som verdsettes i forvaltningen si noe om hvem som har innvirkning på forvaltningen.

Som beskrevet i kapittel 2 så har landskapet tidligere hatt det Jones kaller selvbergingsverdi, som er en økonomisk verdi. For fiskerbøndene i Vegaøyen var landskapet en ressurs som dekket grunnleggende behov for å overleve. Også ærfuglene kan tidligere sies å ha hatt selvbergingsverdi, selv om dette var en tilleggsnæring som noen drev med.

I dag er kulturlandskapet og ærfuglene fortsatt viktige verdier og kvaliteter i området som grunneiere ønsker å ta vare på. Flere grunneiere gir uttrykk for at de er stolt av historien til landskapet og for å være en del av det:

«Jeg synes i alle fall det gir en stolthet, at våre forfedre har tatt så godt vare på hele området der i så lang tid, at vi faktisk får en verdensarvstatus på det.» (Grunneier)

For noen grunneiere har landskapet identitetsverdi, altså betydning for stedsidentitet og kulturell identitet. Dette henger sammen med det Fageraas (2012) sier om at verdensarven forankres i lokale forestillinger om Vega ved at den anerkjenner at vegværingene har forvaltet naturen på en bærekraftig måte over lang tid. Landskapet har nok også estetiske og rekreasjonsverdier for både grunneiere og resten av lokalbefolkningen. Vegaøyen er et populært sted for rekreasjon særlig om sommeren, og mange ønsker å bygge hytte i området.

Mye takket være tilskudd til skjøtsel og ærfugl-tradisjon har områdene igjen fått økonomisk verdi. Flere grunneiere peker på at eiendommer i verneområder og verdensarvområdet har blitt viktige inntektskilder igjen etter at det har blitt utdelt tilskudd. Uten tilskudd hadde dette landskapet i mye mindre grad hatt økonomisk verdi. Flere grunneiere driver også med ulike typer reiselivsvirksomhet, og landskapet får dermed også økonomisk verdi i den forbindelse. Slik økonomisk verdi er det Jones kaller markedsverdier, landskapet er så spesielt at et besøk dit kan omsettes på et marked. På den måten har landskapet også det Jones kaller langsiktig økonomisk verdi, nytteverdi både i dag og i framtiden. For kommunen vil også landskapet og naturen i Vegaøyen ha økonomisk verdi. Kommunen tjener på besøkende og ønsker at det skapes næringsvirksomhet slik at flere flytter til Vega.

Verneområdestyret skal forvalte områdene i henhold til verneforskriften. Ifølge verneforskriften er formålet med vern å bevare egenartede natur- og kulturlandskapsområder, og å bevare zoologiske, botaniske, geologiske og kulturhistoriske elementer i områdene. Dette er verdier som Jones kaller ikke-økonomiske eller immaterielle verdier. Nasjonale myndigheter har sett iboende økologiske verdier i området og det er bakgrunnen for vernet. Verneområdestyrets oppgave er jo dermed å bevare disse verdiene. Styreleder som også er ordfører i kommunen ser biologisk mangfold i områdene som en stor verdi:

«Det er jo at man skal bli ledende på det her, internasjonalt ledende på biologisk mangfold da. Det er jo veldig mye snakk om olje og gass og slike nye næringer. Men jeg tror det er litt undervurdert dette med biologisk mangfold, for det er også en svær verdi. Så er det å finne den balansen da, mellom å utvikle de litt større næringene men samtidig ivareta det biologiske mangfoldet, for det vil også etter hvert få en stor verdi. Hvis du sammenligner Norge, som er et veldig lite land, med hele verden da, så er det jo en knapphetsressurs når det gjelder ren natur. Så det tror jeg etter hvert vil bli

unik, å ha ren flott natur. Som er godt dokumentert, at det ikke bare blir synsing fra oss men at vi har et oppslagsverksom viser at så også mange arter finnes i det området og så og så mye arbeid legger vi for å ta vare på det».

Styreleder ser dermed biologisk mangfold som iboende økologisk verdi men viser i tillegg til at det kanskje i framtiden vil være en økonomisk verdi også fordi det blir en knapphetsressurs. Det er en vurdering av naturens nytteverdi for mennesker, og slik ser styreleder biologisk mangfold som en økosystemtjeneste.

Som nevnt i kapittel 2 er det en politisk målsetning om å kombinere vekst og vern. Det er også et ønske fra forvaltningen på Vega, og kan sees i sammenheng med verdiene som aktørene ser i landskapet. Grunneiere, reiseliv og forvaltningsaktørene ser både økonomiske og ikke-økonomiske verdier i områdene.

Det er derimot noen uenigheter om hvordan verdiene best skal ivaretas. Noen grunneiere fortalte om uenigheter om hvordan skjøtsel skal utføres. For dem blir det meningsløst at det blir gitt like mye midler til de som slår gresset uten å ta vare på det som til de som hesjer og siden bruker høyet til for:

«Da mener vi jo det, at når folk får så mye betalt for å slå graset og hive det utafor. De får like mye de som vi som slår og hesjer og føre det helt, ja altså vi har et forferdelig arbeid. Og at de får like mye, som bare hiver det. og det blir jo ikke rett, ikke sant. Og da mener vi jo det at det i stedet burde bli satt krav, at når de fikk betalt så skulle de hesje og ta vare på høyet». (Grunneier)

Disse grunneierne mener en slik skjøtsel endrer/ødelegger vegetasjonen:

«Så ligger det der og råtner, så blir det helt annen vegetasjon som kommer der, og det blir helt feil. For sånn har vi jo aldri gjort det».

Det er også motstand mot at mye av gresset blir slått med kantklipper. De mener det er veldig lite gunstig i forhold til å bevare kulturlandskapet:

«Det eneste som overlever når du slår med sånne det er det samme som overlever når du farer med plenklipperen. Når du slår en plen så er det eneste som kommer opp der løvetann. Det kommer ikke andre blomster opp, for de dør når du slår de med sånn».

De mener videre at en slik ordning skaper fare for at det blir mer lønnsomt å drive med skjøtsel som hobby enn som en del av bondeyrket:

«Det vil lønne seg å bare slå gresset og så hive det, vil få mer penger igjen for det enn for å fore på sauene gjennom hele året. Nei det der det synes jeg er skremmende, for det er så fristende å gjøre det, for jeg sitter igjen med mer hvis jeg bare gjør det, og så har jeg fritt hele året».

Et annet aspekt som noen grunneiere ikke ser mening i er at når bønder får betalt for kulturlandskapsskjøtsel så må de betale moms, mens de som bare gjør det på «hobbybasis» slipper det. Det blir et paradoks at mye gress blir slått og kastet samtidig som noen bønder har vanskeligheter med å få tak i nok økologisk for. Det vi ser her er kanskje at en handling har mistet noe av sitt opprinnelige meningsinnhold. Det kan virke som det viktigste for forvaltningen er at det blir slått mens at det for noen grunneiere er viktigere at det blir gjort på en mer meningsfylt måte. Dette er også noe av bakgrunnen for at noen grunneiere synes at kulturlandskapsskjøtsel burde holdes innenfor landbruket.

Dette er en velkjent problematikk når det gjelder kulturlandskapsskjøtsel. Vik (2009) fant at i Geiranger var det bred enighet om at kulturlandskapet må opprettholdes, men uenighet om hvordan det best gjøres. Uenigheten lå i om det er nødvendig å bevare landbruksdrift og beitedyr i området for å opprettholde kulturlandskapet eller om det er tilstrekkelig med skjøtsel i form av mer rendyrket landskapspleie. Dette er en del av en større debatt om hvordan kulturlandskapet i Norge skal ivaretas (Vik 2009). På Vega understreker både forvaltningsaktører og grunneiere at et aktivt landbruk på hovedøya er selve grunnlaget for opprettholdelse av kulturlandskapet i verdensarvområdet. Men av noen grunneiere ønskes det altså mer tilrettelegging for kulturlandskapsskjøtsel som en del av aktivt landbruk.

Innskrivningen på verdensarvlista var knyttet til ærfugl- tradisjonen og et strevsomt liv i et værhardt område. Dermed er altså dette verdier som spesielt stiftelsen fokuserer på å ta vare på. Alle informantene i denne studien er opptatt av ærfugl-tradisjonen og fremhever den som noe spesielt og unikt for Vega. Det samsvarer med Fageraas (2012) forklaring om at lokal aksept av verdensarven dreier seg om lokal identifisering med disse verdiene. Noen grunneiere har et nært forhold til ærfugl- tradisjonen. De uttrykker frustrasjon over at noen folk ikke viser forståelse for ærfuglene ligger og ruger og skremmer dem. Dette er

forvaltningen opptatt av å redusere og det har ifølge alle informantene blitt redusert nå. Vega kommune og Stiftelsen ser det som viktig å drive identitetsbyggende arbeid blant unge når det gjelder ærfugl og kulturlandskap. De ser altså også identitetsverdier i landskapet og ønsker at unge skal få disse identitetsverdiene.

Noen grunneiere mener at det fokuseres mer på ærfugl-tradisjonen enn på kulturlandskapet i verneområdene og verdensarvområdene:

«Jeg synes at de har lagt alt for stor vekt på ærfugl i forhold til kulturlandskapet. Det er mye mindre lagt vekt på, synes jeg, på kulturlandskapet».

Dette mener de gjelder for midler som deles ut men også at det generelt er mindre oppmerksomhet rettet mot kulturlandskapet. Grunneierne mener det er mindre informasjon, mindre møter og ikke noen konferanser på lang tid. Dermed blir det ikke noe miljø eller organisert engasjement for kulturlandskapet. De mener det legges for lite ressurser i å øke rekruttering og kunnskap om kulturlandskapsskjøtsel. Verneområdeforvalter understreket at både ærfugltradisjonen og vegetasjonen er en viktige deler av kulturlandskapet i Vegaøyen. Forvaltningen jobber hele tiden med å ivareta begge elementene.

Grunneierne setter pris på kulturlandskapet og de mener det gamle kulturlandskapet kommer fort tilbake gjennom beiting. En grunneier sier *«man ser fort at det blir finere på øyene der det beites»*. En grunneier sammenligner øyer som blir sett av turistene og de som ikke blir det. Gjennom det antydes et syn om at kulturlandskapsskjøtsel delvis gjøres for at det skal se fint ut for turister, med de verdivurderinger det innebærer.

Selv om noen grunneiere uttrykker frustrasjon over noen aspekter ved forvaltningen så ser likevel alle grunneierne jeg snakket med vern og verdensarv som kun positivt. Uten disse statusene og midlene som følger med hadde de ikke kunnet fortsette (evt. starte) med beiting og slått i områdene. Dette gjelder også for verneområdene på hovedøya. Selv om disse er lettere tilgjengelig så hadde de ikke blitt gjerdet inn og beitet uten tilskudd. Før de ble gjerdet inn var de ikke på noen måte gunstig som beiteområde.

En grunneier forteller om hvordan noen av verneområdene og verdensarvområdene for 20 år siden ble sett som så godt som verdiløse av kommunen, men at de nå har blitt svært sentrale for lokal utvikling, i det minste retorisk. Man kan nok ikke si at disse områdene hadde det

Jones kaller negativ verdi for kommunen, men heller det at de ikke hadde noen verdi i det hele tatt. Dette er nå endret fordi fokus for menneskers oppmerksomhet har blitt endret som et resultat av at områdene har fått verdensarvstatus. Områdene ansees nå av kommunal forvaltning å inneha langsiktige økonomiske verdier, vitenskapelige verdier og identitetsverdier. Verdensarvstatusen er kanskje den viktigste grunnen til at områdene nå innehar disse verdiene for kommunen.

Det kan virke som om verdier relatert til ærfugl-tradisjonen i praksis får noe mer fokus i forvaltningen av områdene, selv om forvaltningen understreker at kulturlandskapsskjøtsel er en prioritet. Dette til tross for at ærfugl i liten grad var en del av verneformålet for verneområdene. For verneområdestyret er hovedfokus å ta vare på de ikke-økonomiske verdiene og de langsiktige økonomiske verdiene som er verdsatt av nasjonale myndigheter, men også av lokalbefolkningen. For noen kan det virke som prioritet for forvaltningsmyndigheten er å få gjort mest mulig av de tiltakene som anbefales fra sentralt hold, heller enn å utvikle en dypere forståelse av mekanismene i landskapet ved å ta i bruk kunnskap fra lokale. Samtidig er verneområdeforvalter tydelig på at forvaltningen er interessert i lokal og erfaringsbasert kunnskap og at det er ønske om å ta i bruk slik kunnskap sammen med vitenskapelig kunnskap.

7.5 Sosial kapital

Ostrom (1990, 1992) viser hvordan utviklingen av sosial kapital kan bidra til å bygge institusjoner som kan bidra til kollektiv handling. Sosial kapital er som nevnt tidligere et vidt begrep men forstås i denne sammenhengen som det som skapes av tette nettverk av relasjoner mellom aktører basert tillit, intern avhengighet og gjensidighet. Sosial kapital kan skape forbindelser mellom aktører basert på et sett av moralske forpliktelser som øker insentivene til å samarbeide og handle til det felles beste.

Alle informantene i denne studien uttrykker tillit til systemene. Grunneiere og representanten for reiseliv sier de har tillit til verneområdestyret og verneområdeforvalter. Styret har tillit til andre forvaltningsaktører. Tillit bygges i stor grad gjennom ansikt til ansikt-kommunikasjon (Ostrom 1998) og det vil si at arenaer der aktørene møtes er svært nyttig for å bygge tillit. Grunneierne setter som sagt stor pris på at verneområdeforvalter er lokal, noe de mener forenkler samarbeidet. Kanskje øker det også grunneiernes tillit at de lett kan møte forvalter

personlig. Som nevnt i kapittel 7 har verneområdeforvalter, SNO, og Stiftelsen kontorlokaler sammen og dermed møtes de gjerne hver dag, noe som er et godt utgangspunkt for tillitsbygging og disse aktørene har som sagt et svært godt samarbeid. Team Verdensarv er også en slik arena der flere aktører møtes ansikt til ansikt og oppdaterer og informerer hverandre.

Tillit er et vanskelig begrep og kan tolkes på mange måter. Det må være en følelse av tillit til at andre aktører i nettverket vil handle i samsvar med målene og formålet med nettverket Coleman (1990) forbinder tillit med risiko og usikkerhet. Han hevder for at folk erstatter usikkerhet med tillit når det er for lite informasjon til at man kan forutse andres sannsynlige oppførsel eller handling. Hansen og Tjerbo (2003) påpeker at i en slik situasjon så kan tillit fungere som en erstatning for umiddelbar kontroll. Flere av informantene nevner at informasjon er en utfordring i forvaltningen, dermed kan det være at tillit fra grunneiere i noen situasjoner er et resultat av at de ikke har kontroll over forvaltningen, de blir rett og slett nødt til å stole på de offisielle aktørene.

Forståelse av intern avhengighet er også et aspekt ved sosial kapital. Det handler om en anerkjennelse av at man er avhengige av hverandre og har felles interesser. Organiseringer som beitelag og for eksempel Vegaøyen verdensarv er et uttrykk for at man har felles interesser og at disse kan fremmes gjennom organisering. Samtidig er det flere grunneiere som mener at det er mangel på engasjement. Mellom styret, verneområdeforvalter, stiftelsen og SNO er det stor forståelse av intern avhengighet. Disse aktørene har felles interesser, samarbeider tett og ser forvaltningen av verneområdene og verdensarvområdene i sammenheng med hverandre.

Gjensidighet betegner de forhold der en aktør kan handle på bestemte måter fordi aktøren forventer en bestemt oppførsel fra andre. Beiting i verneområdene er avhengig av en bestemt oppførsel fra alle de involverte, ellers vil beitingen mislykkes. Dette samarbeidet fungerer veldig godt ifølge grunneier-informanter. De offisielle aktørene i forvaltningen kan fordele oppgaver mellom seg fordi de forventer at disse blir gjort. Når det gjelder gjensidighet er sanksjoner for å unngå gratispassasjerer er også et viktig element i sosial kapital. Tap av et godt rykte bør være preventivt. Det er som nevnt en utfordring at noen ikke tar hensyn til ærfuglene i hekketiden. Det skaper irritasjon og frustrasjon blant noen grunneiere men er

samtidig akseptert blant andre grunneiere og brukere i øyene. Hvis noen setter opp bygg i verneområder, mens andre følger reglene, og de som bryter reglene da ikke straffes i stor grad så vil det være negativt for følelsen av gjensidighet.

Bonding sosial kapital er vanligvis assosiert med det lokale nivået i forvaltningen, og betegner sterke bånd med sosial kapital mellom aktørene i et identifiserbart avgrenset nettverk (Rydin 2006a). Jeg vil argumentere for at det blant grunneiere er mangel på bonding kapital. Grunneiere på Vega er på ingen måte en enhetlig gruppe. For noen er det viktigste at mest mulig blir gjort, mens for andre er det først og fremst viktigst at ting blir gjort «riktig», dvs. i samsvar med slik det har blitt gjort i generasjoner. Beitelaget fungerer som et slags forum der grunneiere og andre som vil ha beitedyr i områdene kan organisere beiting og søknader om midler. Beitelaget har organisert inngjerdingen av verneområdene og administrerer bruk av føringsflåter og annet utstyr. Ellers har ikke beitelaget vært så veldig aktivt. Heller ikke alle grunneiere er med i beitelaget og det er derfor ikke et tilstrekkelig sterkt nettverk til å kunne karakteriseres som bonding sosial kapital. Det er likevel bånd mellom grunneiere og relasjoner som innehar sosial kapital kvaliteter som tillit, intern avhengighet og gjensidighet. I tillegg til å være grunneiere har mange også andre interesser i områdene, for eksempel reiseliv og her kan det dannes andre relasjoner med tanke på sosial kapital, og det er noe som noen grunneier-informanter gir uttrykk for.

Når det gjelder reiselivsnæringen på Vega er det også tydelig at det er sterke forbindelser og mye samarbeid mellom aktørene, men samtidig drives det med veldig ulike typer reiseliv og noen av disse kan ha motstridende interesser. For å kunne si noe mer konkret om sosial kapital i reiselivsnettverket måtte jeg ha intervjuet flere representanter. De andre interessehavernes nettverk, som f. eks. fiskeri, havbruk, osv. har jeg ikke grunnlag for å si noe om.

Bridging sosial kapital brukes for å beskrive «svake» forbindelser som en motsetning til de sterke forbindelsene i bonding sosial kapital. Dette er forbindelser mellom *ulike* medlemmer og *forskjellige* nettverk (Rydin 2006a). De to ulike typene sosial kapital har som nevnt ulik funksjon; bonding kapital bringer sammen en begrenset gruppe aktører som ofte er like på mange måter i tette forhold, mens bridging kapital bringer sammen ulike aktører og samlinger av aktører. Rydin (2006a) peker på at det er uklart hvilke begrensninger bridging sosial

kapital har, for eksempel hvor svake disse forbindelsene kan bli før de ikke lenger bidrar til kollektiv handling. Uansett bidrar begrepet med en klargjøring av at ikke alle forbindelser er av den sterke bonding typen.

Samarbeidet mellom lokale forvaltningsaktører og forvaltningsaktører på høyere nivå, blant annet Miljødirektoratet, Klima- og Miljødepartementet, Fylkesmannen, Riksantikvaren, og SNO, kan sies å være preget av denne typen sosial kapital. Det er ulike aktører og forskjellige nettverk, men relasjonen er preget av tillit, avhengighet og gjensidighet. De statlige instansene bidrar med informasjon og veiledning til det lokale nettverket, og sender også med jevne mellomrom observatører til Vega. Relasjonen styrkes og effektiviseres gjennom bindeleddene: lokal verneområdeforvalter og lokal oppsynsmann.

Bridging sosial kapital har også hatt betydning for representativ deltagelse blant interessehavere. Det er blitt dannet et nettverk der interessehaverne har fått en formell rådgivende posisjon ovenfor forvaltningen. Prosessen fram mot utviklingen av en slik bred representasjon er enda ikke fullført. Gjennom referansegruppa har interessehaverne fått mulighet til å komme med innspill til forvaltningsplanen og i Stiftelsens samarbeidsråd kan lokale lag og foreninger være med å arbeide med saker som angår verdensarven rapportere til stiftelsen i møter. Relasjonene mellom interessehaverne og de offisielle forvaltningsaktørene er av den svake typen med innebærer likevel tillit, intern avhengighet og gjensidighet.

Bridging sosial kapital kan altså ha vært en del av årsaken til samarbeidet i forbindelse med forvaltningsplanen, samtidig kan også dette samarbeidet vært en faktor som bidro til å bygge bridging sosial kapital. Som nevnt i teorien om co-management har noen studier indikert at personlige holdninger kan endres gjennom co-management. Det kan for eksempel være deltagere som opplever positive endringer i hvordan de forstår andre interessehavere, nye relasjoner formes og identiteter kan endres (Zachrisson 2009). Kanskje kan prosessen med å lage forvaltningsplan, der grunneiere var representert, ha vært med på å bygge bridging kapital mellom grunneiere og offisielle forvaltningsaktører.

Relasjonene mellom de offisielle aktørene i forvaltningen lokalt på Vega (Verneområdestyret, Stiftelsen, Verneområdeforvalter og SNO) kan betegnes som bonding sosial kapital. Selv om dette er *ulike* aktører, de har ulike roller, så er relasjonene sterke nok til at det kan forsvares å kalles bonding kapital. Det er mange av de samme personene som inngår i de to styrene og

relasjonene mellom de ulike aktørene karakteriseres av stor grad av tillit, intern avhengighet og gjensidighet. Mellom den kommunale forvaltningen og stiftelsen har det tidligere vært mangelfull informasjon og kontakt, men det er likevel stor grad av tillit.

Som nevnt i teorikapittelet kan sosial kapital ha negative følger, som sterk sosial overvåkning som kan oppfattes som undertrykkende og dermed ha negativ innvirkning på forvaltningen (Rydin 2006a). Inntrykket fra feltarbeidet er at dette ikke er et problem på Vega, lokalsamfunnet blir beskrevet som åpent. Folk kjenner eller kjenner til hverandre og lar ikke private uenigheter hindre samarbeid.

Det kan dermed konkluderes med at mellom de ulike organisasjonene og de ulike nøkkelaktørene på Vega er det viktige forbindelser. Disse er viktige for et effektivt og produktivt nettverk. I nettverket på Vega er det utviklet normer som tillit, intern avhengighet og gjensidighet og slike relasjoner muliggjør kollektiv handling. På Vega er det lite problemer med at noen ikke samarbeider om å forvalte verneområdene på best mulig måte, men det er litt uenigheter om hva som er best måte å forvalte på, som vist i delkapittel 7.4. Det er sterk bonding kapital blant lokale forvaltningsaktører, og viktige bridging relasjoner fra disse ut til høyere statlige nivå og ut til lokale interessehavere og deres nettverk. Innad i lokale interessehaveres nettverk er det også en viss grad av bonding sosial kapital, i det minste er det viktige forbindelser. Dette kan tolkes som en form for bracing sosial kapital som Rydin (2006a) beskriver som en balanse eller blanding av bonding og bridging kapital i og mellom nettverk, forbindelser over hele det politiske området.

Bracing sosial kapital øker nettverks kapasitet til å handle kollektivt. Samtidig påpeker Rydin (2006a) er det også flere andre faktorer som spiller inn på hvordan nettverk bidrar til kollektiv handling. Noen av disse faktorene vurderes i kapittel 9; «Et effektivt nettverk?».

8. Hvordan kan forvaltningen på Vega forstås som en form for Co-management?

I dette kapitlet vurderes problemstilling nummer tre; hvordan kan forvaltningen på Vega forstås som en form for co-management? Her brukes teori om co-management, hovedsakelig Carlsson og Berkes (2004), Zachrisson (2009) og Ostrom (1990, 2008).

8.1 Co-management på Vega

Ifølge Carlsson og Berkes (2004) involverer co-management fire typer aktører; sentrale myndigheter, lokale myndigheter, kommersielle private aktører og sivilsamfunn/lokalsamfunn. Det må være en viss maktfordeling mellom disse aktørene. Denne maktfordelingen kan skapes gjennom institusjonsbygging, kompetansebygging og kunnskapsdeling. Etter opprettelsen av et lokalt verneområdestyre så er alle disse fire typene aktører involvert i forvaltningen på Vega. Spørsmålet er hvordan makt er fordelt mellom disse aktørene.

Verneområdestyret er lokalt og fordi styrets medlemmer er valgt gjennom representativt demokrati så har lokalbefolkningen fått muligheten til å delta i utviklingen og implementeringen av planer. Lokalbefolkningen deltar også i praktisk skjøtsel i områdene. Styrets handlingsrom er begrenset av verneforskriften og kontrollert og veiledet av statlige aktører på høyere nivå. Men forvaltningsmyndigheten ligger altså hos verneområdestyret og derfor innebærer denne rollen mer enn bare rådgivning. Dette samsvarer med nivå 6 «forvaltningsstyrer» i Zachrissons tabell. I nivå 7, «partnerskap», i Zachrissons tabell så er felles beslutningstaking institusjonalisert og formelt anerkjent, samt at det er delegert kontroll til lokalsamfunnet der det er mulig. Med opprettelsen av verneområdestyret institusjonaliseres en beslutningsprosess der lokale deltar gjennom representativt demokrati og rådgivning, og statlige aktører kommer med innspill og kontrollerer. Det er vanskelig å vurdere om kontroll er delegert til lokalsamfunnet i så stor grad som det er mulig. Det er heller ikke grunnlag for å si at partnerskapet er mellom aktørene er likeverdig. Lokalsamfunnets deltagelse er gjennom representativt demokrati, og interessehavere har fått muligheten til å komme med innspill til forvaltningsplanen. Denne studien viser at det er respekt for de ulike rollene som er satt og tillit mellom de ulike aktørene. Kanskje kan man si at den nye modellen kan plasseres mellom nivå 6 og 7 i Zachrissons typologi. Ifølge Jones er modellen dermed i samsvar med den europeiske landskapskonvensjonen.

Verneområdestyret er forvaltningsmyndighet. Verneområdestyret blir påvirket av administrasjonen hovedsakelig i form av at verneområdeforvalter legger fram sakene for styret og møter med brukere og interessehavere. Styret blir også påvirket av lokale politiske forhold; det er jo som regel ordfører som er styreleder og uansett hvor saklig og nøytral styremedlemmene forsøker å være så vil de nok alltid bære med seg noe av sitt politiske tankesett. Politiske partier har visse verdier og holdninger og slik sett kan det tenkes at disse kan virke inn på styrets arbeid. Lokalsamfunnet har også forventninger til styret, for eksempel kan de forvente at blir hørt og tatt med i avgjørelser i ulik grad. Lokale kommersielle aktører som på Vega for eksempel er reiselivsaktører har også forventninger til styret. Lokale aktører får muligheten til å gi råd og påvirke verneområdestyret gjennom opprettelsen av referansegruppa til forvaltningsplanen og etter hvert gjennom det rådgivende utvalget. Når det rådgivende organ kommer i funksjon og kontakten i større grad formaliseres så vil det styrke interessehavernes medvirkning. Dette må styret forholde seg til og lokale forventninger kan altså også påvirke styrets arbeid. Til sist må også alle de nasjonale forventningene som styret må forholde seg til nevnes. Styrets handlingsrom er i stor grad satt nasjonalt, gjennom verneforskriften, og styrets beslutninger kontrolleres av nasjonale organ og av fylkeskommunen. Dette gjenspeiler altså de fire typene aktører som Carlson og Berkes sier er involvert i co-management. Disse aktørene danner rammen for styrets handlinger og det er viktig å se på deres rolle ovenfor styret. Aktørers adferd påvirkes av verdier og oppfatninger. Basert på ulike natursyn, verdier og politiske målsetninger så har ulike samfunnsinteresser ulik oppfatning av hvordan naturressursene bør forvaltes (Aas et. al 2003). I hvilken grad de ulike aktørene påvirker verneområdestyret er relevant for om forvaltningen kan karakteriseres som co-management.

Co-management beskrives ofte som et partnerskap mellom offentlige og private aktører. Ifølge Zachrisson så må minstekravet være at brukerorganisasjonene skal kunne ta autonome avgjørelser i enkeltsaker, og ikke bare handle etter avgjørelser på høyre nivå. Det er nødvendig at brukergruppene føler eierskap og ansvar for forvaltningen og for at det skal skje så må de delta i avgjørelser. Ifølge rapporten *Lokal forvaltning i store verneområder* (Falleth og Hovik 2008) har lokale brukerinteresser i liten grad medvirket til forvaltningen etter at forvaltningsplanen er ferdigstilt. Det rådgivende utvalget til verneområdestyret på Vega er ikke i funksjon enda og derfor gjenstår det å se i hvor stor grad brukerinteresser blir involvert

i beslutningene styret tar. Foreløpig har brukerinteressene i stor grad vært involvert i prosessen med å lage forvaltningsplan for området. Engasjementet blant grunneierne beskrives ellers ikke som særlig sterkt, men de mener det har blitt enklere så få fram sine meninger etter at lokal forvaltningsmodell ble innført. Reiselivsaktører samarbeider godt med den lokale offentlige forvaltningen og informanten forteller at de føler seg hørt og tatt hensyn til. Men det er klart at brukerorganisasjoner kan ikke ta autonome avgjørelser, den myndigheten er det kun verneområdestyret som har.

Både Zachrisson og Carlsson og Berkes mener at co-management ikke bare handler om maktfordeling men også om dynamisk læring. Prosessen, samhandlingen og utviklingen av sosiale relasjoner mellom aktørene er et mål seg selv. Maktfordelingen blir et resultat av co-management og ikke bare et utgangspunkt. Stenseke mener også at co-management utvikles over tid; gjennom utvikling av et nettverk av relasjoner. Sett i den sammenhengen kan man dermed kanskje si at forvaltningen på Vega har elementer av co-management; aktørene samhandler og det utvikles sosiale relasjoner aktørene imellom. Forvalter peker også på at man er i en utprøvnings og tilpasningsfase i den nye modellen. Med tanke på at formen på forvaltningen er såpass fastsatt av myndighetene så kan det tenkes at læringsprosessen bare vil være fram til man finner en tilpasning som de fleste er fornøyd med. Imidlertid er det flere tegn på aktørene søker å videreutvikle samarbeidet som en følge av erfaringer som har blitt gjort hittil. Informantene har en del tanker om fremtidig forvaltning, for eksempel ser daglig leder i stiftelsen for seg at det kan være nyttig i framtiden å ha et felles rådgivende organ for verneområdestyret og stiftelsen. Det er også planlagt å utvide samarbeidet gjennom å etablere et verdensarvsenter der flere ulike aktører vil samlokaliseres. Forvaltningen på Vega vil neppe bli sittende fast i en fullstendig statisk tilstand men hvor lenge og hvor mye den kan utvikle seg er selvfølgelig vanskelig å si noe om nå. Uansett vil det nok finnes begrensinger for utviklingen fordi strukturen er såpass spesifikt fastsatt fra sentralt hold.

8.2 Forvaltningen på Vega sett i lys av Ostroms prinsipper

Co-management er en forvaltningsform er det tas hensyn til Ostrom prinsipper. Derfor vil jeg nå ta utgangspunkt i de syv prinsippene Ostrom (1990) beskriver som sentrale for en god forvaltning av områder med fellesressurser for å ytterligere beskrive forvaltningssituasjonen på Vega.

• Klart definerte grenser

Ifølge Ostrom (1990) bør det være klart definerte grenser for verneområdet og hvem som kan bruke det og ressursene der. De fysiske grensene for verneområdene og verdensarvområdet er tydelig definerte. Allemannsretten sikrer tilgjengeligheten til områdene, samtidig som det er noen begrensninger på ferdsel i øyene i hekketiden. Verneforskriften gir rammene for hva som kan foregå i verneområdene, og det er opp til forvaltningsmyndigheten Vega Verneområdestyre at forvaltningen skjer i samsvar med verneforskriften. Styret har hatt noen vanskelige saker der det har vært bygget ulovlig, ellers har det vært lite uenigheter og styret har en klar og tydelig oppfatning av hva som er deres rolle og oppgaver.

Verneområdeforvalters rolle beskrives både av styret og forvalter selv som den som har fagkunnskap og vurderer og legger fram sakene for styret. Verneområdeforvalter har dermed stor påvirkning på hvordan styret ser sakene og videre hvordan områdene forvaltes, selv om styret tar avgjørelsene. Styret ser det som viktig at verneområdeforvalter også er engasjert for å skape engasjement hos andre. Informantene mener at det er tilstrekkelig kompetanse til å ta avgjørelser lokalt, men det påpekes også at forvalter må kunne hente inn fagkompetanse der det mangler.

Det er tett samarbeid mellom de lokale forvaltningsaktørene: verneområdestyre, Stiftelsen, verneområdeforvalter, SNO og Vega kommune. Bruken av verneområdene/ verdensarvområdene avgjøres i samarbeid mellom disse aktørene innenfor rammene av lokal forvaltningsmodell.

• Reglene basert på lokale forhold

Ifølge Ostrom bør reglene som regulerer bruken av områdene baseres på lokale forhold, og det skal sikre forutsigbar handling. Lokalt verneområdestyre og verneområdeforvalter med lokalt kontor blir sett på som en mer legitim forvaltningsordning enn den forrige ordningen. Verneområdestyret mener at det har blitt mer medvirkning etter at den nye forvaltningsmodellen ble innført. Verneområdeforvalter mener det er litt tidlig med evaluering av hvordan medvirkning og deltagelse har endret seg.

Styret og forvalter mener at den viktigste forbedringen med den nye forvaltningsmodellen er at den gir større nærhet til brukerne. Interessehaverne grunneiere og reiseliv mener på sin side

at ordningen gir større nærhet til beslutningene. Denne nærheten gir større forståelse og kommunikasjon mellom aktørene. Prosessen med å lage forvaltningsplan har ført til økt deltagelse blant interessehavere og i forvaltningsplanen har lokal kunnskap blitt inkludert. Men noen grunneiere mener at lokal kunnskap burde fått større oppmerksomhet.

Endring i verneforskrift viser også en tilpasning til lokale forhold. Dette kan tilsammen tolkes som at styret er opptatt av å ta hensyn til lokale forhold samtidig som de er bevisst på å holde seg innenfor de rammene et slikt styre har. Styret er veldig opptatt av at det er vernet som skal være i fokus, likevel påpekes det forvaltningen må sees i sammenheng med verdensarvområdene og en mulig lokal utvikling.

• **Deltagelse**

Ostroms tredje prinsipp for forvaltning av fellesgoder sier at de som påvirkes av reglene skal kunne være med på å endre dem. Blant styret og forvalter er det ulike meninger om i hvor stor grad modellen gir frihet til lokale vurderinger. Interessehaverne mener at den nye modellen gir større nærhet til beslutningene. Som under forrige punkt så er det her viktig å påpeke at interessehavernes deltagelse har økt gjennom prosessen med å lage forvaltningsplan. Lokalsamfunnet kan bidra til sammensetningen av verneområdestyret gjennom kommunevalg.

Endringen i verneforskriften kan sees på som at de som påvirkes av reglene har vært med på å endre reglene, ettersom denne endringen hadde utgangspunkt i press fra lokale som ønsket å bygge hus slik at de kunne bo i øyene om sommeren og drive med kulturlandskapsskjøtsel og ærfugl-drift.

• **Overvåking av ressursene og aktørenes handlinger**

Det fjerde av Ostroms (1990) prinsipper går ut på at ressursene og aktørenes handlinger bør overvåkes, og erfaringene fra overvåkingen skal legges til grunn for forvaltningen. SNO lokalt har ansvaret for å overvåke og føre tilsyn med områdene, og det innebærer også å drive skjøtels-, registrerings- og dokumentasjonsarbeid. SNOs lokale oppsynsmann samarbeider tett med verneområdeforvalter og verneområdestyret. Han er ofte observatør på styremøter og har kontorsted i samlokalisering med verneområdeforvalter og stiftelsen

Vegaøyan verdensarv. Denne samlokaliseringen blir satt pris på av de involverte informantene. Både styret og stiftelsen har en bestillingsdialog med SNO lokalt der det hvert år avtales hvilke tiltak og lignende som skal gjøres.

Det har blitt mer overvåkning av områdene de siste årene. Når områdene ble vernet, rundt 2000, var det lite aktivitet i øyene. Men interessen fra besøkende og lokale økte markant når områdene fikk verdensarvstatus og det fulgte med tilskudd for beiting, skjøtsel og ærfugldrif. Dermed ble det mye mer aktivitet og forvaltningen så behovet for lokalt oppsyn. En informant sier at «*nå blir alt sett*» ute i øyene. Noen informanter setter pris på denne overvåkingen mens noen informanter forteller at de ikke liker overvåkingen og at de føler seg mistrodd. Det blir også et problem at noen grunneiere ikke opplever at deres synspunkt og kunnskap blir tatt hensyn til i forvaltningen. SNO rapporterer om sine funn og har et nært samarbeid med styret som legger dette til grunn for avgjørelser. Når det da er synspunkt som kanskje ikke blir tatt med i beslutningsprosessen så blir det problematisk.

Dette fjerde punktet i Ostroms prinsipper kan sees i sammenheng med adaptiv forvaltning, at kunnskap om effekten av tidligere handlinger skal tas i bruk for å avgjøre kommende tiltak og handlinger. Zachrisson (2009) og Carlsson og Berkes (2004) mener at co-management må innebære adaptiv forvaltning og eventuell manglende inkludering av lokal kunnskap hindrer dermed at forvaltningen blir adaptiv.

• Sanksjoner

Ifølge Ostroms (1990) prinsipper så bør sanksjoner tilpasses hvor grovt bruddet på de felles reglene er. Sanksjoner har vært lite brukt av det nåværende verneområdestyret, styremedlem mener at de kanskje burde ha gått til anmeldelse når bygg ble satt opp ulovlig, i stedet ble dialog valgt. Når situasjonene likevel ble løst så kan det tyde på at sanksjonene i det tilfellet kanskje ikke var nødvendig. Det virker heller ikke som mangel på sanksjoner har ført til at folk ikke tar byggeforbudet til følge. Noen informanter forteller om irritasjon over folk som ikke tar nok hensyn til hekkende ærfugl. Ingen informanter gir uttrykk for misnøye når det gjelder sanksjoner.

- **Mekanismer og arenaer for konfliktløsning.**

Ostrom sier at for at forvaltningen skal lykkes så må det finnes mekanismer og arenaer for konfliktløsning. Ifølge informantene har det ikke vært noen store konflikter relatert til verneområdene. De mindre konfliktene og utfordringene som har vært har som regel blitt løst gjennom dialog. Styremedlem mener at dette har hindret at konfliktnivået har blitt hevet. Dialog har altså fungert som en mekanisme for å hindre konflikt.

Flere forvaltningsaktører peker på at informasjon om forvaltningen er en utfordring og det jobbes med å få til bedre informasjonsutveksling. Det kan tenkes at informasjon er en viktig mekanisme for å unngå konflikt. Rådgivende organ framstår som en mulig arena for eventuell konfliktløsning gjennom informasjonsutveksling. At rådgivende utvalg opprettes er altså sentralt for at ordningen skal være en form for co-management.

- **Sentrale myndigheter må anerkjenne lokale brukeres rettigheter til å organisere den lokale forvaltningen og lage regler for bruk av områdene.**

Lokal forvaltningsmodell er fastsatt av nasjonale myndigheter og lokale brukere har ikke rettigheter til å organisere den lokale forvaltningen. Når rådgivende utvalg er opprettet vil lokale brukere kunne fremme sine interesser og gi råd til styret i dette forumet. Brukere kan gi råd og informasjon om bruken av områdene til verneområdeforvalter og oppsynsmannen og det er relativt hyppig kontakt mellom disse aktørene. All grunn i verneområdene er privateid og noen grunneiere uttrykker frustrasjon over et det opplever som mangel på respekt for privat eiendom, særlig er det et problem i sommerhalvåret.

Oppsummert så faller altså forvaltningen på Vega sammen med Ostroms prinsipper på noen punkt, men på viktige punkt gjør den ikke det. Den nye forvaltningsmodellen innebærer lokal utøving av myndighet og deltagelse etter prinsipper som er satt sentralt. Ostroms prinsipper derimot beskriver en forvaltning der premissene for forvaltningen både settes og utøves lokalt. Vega Verneområdestyre forholder seg til denne modellen og forvaltningen på Vega kan derfor ikke forstås som co-management etter Ostroms prinsipper.

9. Et effektivt nettverk?

Dette kapitlet skiller seg fra de andre analysekapitlene ved at det ikke adresserer en bestemt problemstilling. I stedet forsøker jeg her å sette aspekter som har kommet fram i tidligere kapitler i en sammenheng, for å vise hvordan forvaltningen og nettverket på Vega fungerer. Skjeggedal et. al (2008) sier at landskapsforvaltning i Norge er svært fragmentert og at forvaltningen er mer en slagmark mellom ulike regimer enn samarbeid. På Vega er mange forskjellige aktører involvert i forvaltningen, men som vist i kapittel 7 er det stor grad av samarbeid mellom disse. I dette kapitlet vil jeg bruke teori om nettverksbygging, presentert i delkapittel 4.5 i teorikapitlet, og se på hvilke faktorer som bidrar til nettverksbygging rundt forvaltningen på Vega. Faktorene som vurderes er; strategiutvikling, kunnskap, midler/ressurser, normer og nøkkelindivider.

9.1 Felles kunnskap

Rydin (2006b) viser at oppbyggingen av en felles kunnskapsbase er viktig for å skape en felles problemforståelse. Nettverk kan bidra aktivt i prosessen om hva som blir akseptert kunnskap. Det er et mål at forvaltningen skal bygge på både vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap, dette er også nedfelt i naturmangfoldsloven (Miljøverndepartementet 2009).

Å integrere lokal kunnskap med forskningsbasert kunnskap blir ansett som sentralt for en god forvaltning men på Vega kan det virke som ekspertkunnskap foreløpig har størst fokus. I arbeidet med forvaltningsplanen ble både fagkunnskap og lokalkunnskap benyttet i en sammenheng. Likevel opplever enkelte grunneiere at forvaltningen ikke tar deres kunnskap til etterretning. Dette kan ha ledet til mistillit til forvaltningens kompetanse. Noen grunneierinformanter stiller også spørsmål ved styrets kompetanse og mener at de kanskje ikke har tilstrekkelig forståelse av situasjonen; «*de blir ikke bønder bare av å ta et par kurs*».

Informasjon er en utfordring for forvaltningen og det er noe som jobbes med. Med bedre rutiner for informasjonsflyt og utveksling kan det tenkes at det blir større enighet om kunnskap.

9.2 Midler/ressurser

Finansielle midler og sanksjoner er sentralt både i teori om co-management og teori om sosial kapital. Rydin (2006b) finner at slike midler kan ha betydning for kollektiv handling fordi de

kan ha innflytelse på insentivene til å handle. Av feltarbeidet kommer det fram at finansielle midler har stor betydning for engasjement og for at skjøtsel og ærfugldriften eksisterer i Vega.

«Det er en ting som i alle fall jeg har konkludert med at uten disse tilskuddsordningene til dette så får du ikke noen til å sende dyr ut i øyan. For det er så mye ekstra kostnad med det og så mye arbeid med det at du får ikke det til».

(Grunneier)

Lokalbefolkningen og grunneiere er engasjert i den praktiske skjøtsel av området. Men både grunneiere og noen offisiell forvaltningsaktører mener at dette ikke hadde vært situasjonen uten finansielle midler. En del grunneiere er engasjert og har eierskapsfølelse til landskapet men uten tilskudd hadde det blitt for mye og for tungvint arbeid, og de hadde ikke hatt kapasitet til å gjøre det. Informantene mener det er et usikkerhetsmoment at de som driver med beiting ikke får mer langsiktige avtaler på disse tilskuddene; de blir bare gitt for et år om gangen. Med mer sikkerhet om at de vil motta slike midler hvert år så kan de planlegge lengre frem i tid og planlegge større satsning. En informant peker også på at det er flere som er interessert i å beite i verdensarvområdene og verneområdene men at det ikke er nok midler til å utvide antall beitedyr.

Sanksjoner blir lite brukt, konflikter/utfordringer blir som regel løst gjennom dialog. Takket være endring i verneforskriften forventes det lite konflikter angående bygging fremover.

9.3 Nøkkelaktører

Enkelte individer vil være spesielt sentrale i forvaltningen, og Rydin og Falleth viser at det er viktig med slike personer i nettverksbygging. Disse personene kan skape forbindelser og bruke tillit som bindemiddel for samarbeid og handling.

På Vega er det flere nøkkelpersoner som har to eller flere viktige roller/posisjoner. En informant sier dette om temaet;

«Det er både fordeler og ulemper med at enkeltpersoner har flere sentrale posisjoner, det er noen som markerer seg veldig. Men det er jo noen som tar tak og som virkelig, det er jo enkeltpersoner som har fått til at det, hvis ikke det er noen som viser stor interesse, så blir det jo ikke noe, sånn likegyldige» (Grunneier-representant i referansegruppa)

Vi ser altså at enkeltpersoner som engasjerer seg er helt sentralt for at ting i det hele tatt skal skje. Hvis alle var likegyldige så ville det ikke bli noen framgang og dermed heller ingen kollektiv handling. Samtidig ser informanten ulemper med at enkeltpersoner har flere sentrale posisjoner.

For grunneiere blir verneområdeforvalter en svært viktig nøkkelaktør. Informantene opplever forvalter som en person de kan kontakte når det gjelder et bredt spekter av problemstillinger. Terskelen for å kontakte forvalter er lav og det er også viktig for at hun blir en slik nøkkelaktør. Selv om noen informanter mener verneområdeforvalter ikke alltid tar til etterretning det de sier, så er hun fortsatt en viktig samarbeidspartner for dem. Videre er verneområdeforvalter et viktig mellomledd mellom styret og mange interessehavere. Verneområdeforvalter er også et viktig bindeledd mellom det lokale nettverket og høyere statlige nivå. Slik blir verneområdeforvalter, som et resultat av hva stillingen innebærer, en viktig nøkkelperson på flere måter.

Andre viktige nøkkelpersoner er selvfølgelig styreleder i verneområdestyret/ ordfører/ styreleder i stiftelsen, styremedlem i verneområdestyret/lokalpolitiker/nestleder i stiftelsen. At disse to personene er folkevalgte er jo et uttrykk for tillit og denne tilliten kan de bruke til å binde nettverket sammen. Situasjonen for disse to nøkkelpersonene er dermed at de ikke bare samarbeider med andre aktører men at de også i noen situasjoner «samarbeider med seg selv». Det ser de som en utfordring men ikke et problem. Samtidig er det her viktig å understreke at styrene består av flere personer og har fastsatt mandat og det er dermed begrenset hvor mye en enkeltperson kan påvirke, selv om personlige egenskaper utvilsomt er viktige.

Daglig leder i Stiftelsen blir en nøkkelaktør når det gjelder koordinering av verdensarv arbeidet. Representanten for reiseliv har en stilling som gjør at hun blir en nøkkelaktør for reiseliv og et viktig bindeledd mellom reiselivsnæringen og forvaltningen. Gjennom intervjuene med grunneiere gis det et innrykk av at spesielt noen grunneiere utmerker seg med engasjement og involvering i forvaltning, skjøtsel, ærfugl osv. disse personene kan nok ikke kalles nøkkelpersoner men de blir viktige kontaktpersoner for forvalter og det er mulig at de også kan være kontaktpersoner for andre grunneiere/brukerinteresser.

Det er altså en rekke nøkkelpersoner i forvaltningen på Vega og det virker som disse binder nettverket sammen. De er utgangspunktet for dannelse av sosial kapital.

Teori om nettverk peker på at en nøkkelaktør forblir i sin posisjon over en viss tid fordi den blant annet kan være midtpunkt for tillit som genereres i et nettverk. Dette er i de tilfellene der en nøkkelaktør bidrar positivt til nettverket. Om en person med en sentral rolle i nettverket blir en slik nøkkelaktør kan ofte være personavhengig og det er noen av informantene inne på. For eksempel peker de på at det kan være at motstanden mot oppsynsmannen handler om person og ikke om rollen som oppsynsmann. Nøkkelaktører kan altså være et usikkerhetsmoment i modellen. Å være verneområdeforvalter er en krevende stilling og hvis denne rollen er besatt av en person som ikke er i stand til å balansere de ulike hensyn, så kan det få negative konsekvenser for nettverket; forbindelsene kan bli svakere.

9.4 Normer

I delkapittel 7.5 vurderes sosial kapital blant aktørene i forvaltningen på Vega. Det er felles normer som tillit, intern avhengighet og gjensidighet blant aktørene og særlig er det sterke forbindelser mellom noen av nøkkelaktørene. Disse normene bidrar til å effektivisere forvaltningen.

Tillit er spesielt viktig for nettverksbygging. Ifølge Putnam (1993) kan tillit både spres og overføres av sterke nettverk, siden det er enklere å stole på noen en bekjent allerede stoler på. Putnam sier også at tillit kan øke når den brukes og minke når den ikke brukes. Dermed ligger det til rette for at tilliten mellom de offentlige forvaltningsaktørene og interessehaverne kan øke hvis samarbeidet fortsetter. Å skape arenaer der tillit kan utvikles er viktig og dette kan sees i sammenheng med Ostroms prinsipp om at det trengs mekanismer og arenaer for konfliktløsning.

Gjensidighet og intern avhengighet er viktig når det gjelder implementering og realisering av felles handling. Denne typen normer finnes blant aktørene på Vega i varierende grad. Kanskje kan denne typen normer sees i sammenheng med engasjement, når folk opplever at de er avhengige av hverandre så øker engasjementet.

9.5 Felles strategiutvikling og implementering

Proessen med å lage forvaltningsplanen kan sees som et uttrykk for kollektiv handling, slik Rydin (2006b) mener at den faktiske produksjonen av et dokument kan sees som bevis på

kollektiv handling. Gjennom denne prosessen har interessehavere deltatt i prosessen med å enes om regler som vil bidra til bærekraftig bruk av ressursene. Fokus på å lage forvaltningsplan har fungert som en drivkraft til å ta i bruk og åpne opp nettverket på Vega, nettopp fordi interessehaverne måtte involveres. Gjennom prosessen har aktørene blitt bedre kjent med hverandre og dette er kanskje begynnelsen på et sterkt lokalt nettverk på Vega der alle interessehavere er med.

Men det er som nevnt ikke nok å legge en strategi; den må også implementeres. Rydin (2006b) sier at det er enklere å skape planer og strategier enn det er å gjennomføre dem; at å planlegge handler om å skape muligheter mens å implementere disse handler mer om å balansere de tradisjonelle konfliktene mellom vern og utvikling. I dag deltar lokalbefolkningen i kulturlandskapsskjøtsel og det beites i øyene. Men det er enighet blant informantene om at engasjementet burde vært større blant grunneiere og lokalbefolkningen generelt. utfordringer når det gjelder videre strategiutvikling og implementering er rekruttering av unge inn i forvaltningen og at noen ønsker mer fokus på kulturlandskapet.

Målet for forvaltningen av fellesressurser er altså å handle kollektivt og til det felles beste. Men kanskje er det ikke helt klart hva som er det felles beste.

9.6 Oppsummering

Denne studien bekrefter altså at det er et formelt nettverk i forvaltningen på Vega. Nettverket består av både formelle og uformelle aktører. Nettverket er viktig for at det handles kollektivt i forvaltningen av verneområdene på Vega. Gjennom nettverket har det blitt produsert en forvaltningsplan for alle verneområdene og for verdensarvområdene og det har blitt satt i gang og organisert kulturlandskapsskjøtsel og arbeid med ærfugl-tradisjonen. Reiselivet har samarbeidet med forvaltningen om å forme et reiseliv som er i balanse med forvaltningen av verneområdene.

Det er viktig å se på de formelle innstillingene og strukturene for å kunne identifisere hvem som deltar i et nettverk. Strukturen med verneområdestyre, verneområdeforvalter, stiftelse, og lokal oppsynsmann er satt av lokal forvaltningsmodell. Disse aktørene danner et eget lite lokalt nettverk. Deres forbindelser til andre lokale aktører holdes sammen av bridging sosial kapital, og slik knyttes nettverket sammen. Forbindelsene har oppstått som et resultat av

offisielle vedtak både på statlig og lokalt nivå, gjennom opprettelsen av lokale organisasjoner, samt gjennom nøkkelaktører som har både formell og uformell kontakt.

Den nye forvaltningsmodellen gir nye muligheter. Det skal opprettes et lokalt rådgivende organ for verneområdestyret. Det åpner nye muligheter for en dannelse av et lokalt nettverk av interessehavere. Dette har foreløpig ikke utviklet seg i stor grad, kanskje rett og slett på grunn av manglende engasjement og at det ikke er så mange som føler seg berørt.

Dette kapitlet viser at det handles kollektivt i forvaltningen av naturressurser på Vega.

Faktorene som muliggjør dette er kort oppsummert:

- Finansielle midler (viktigere enn/brukt i stedet for sanksjoner)
- En prosess der interessehavere blir inkludert
- Nøkkelaktører som «får i gang ting»
- Verdensarvstatusen har en viktig rolle i å tilføre mer oppmerksomhet, på godt og vondt, og mer finansielle midler.
- At det er små forhold virker å være positivt for forvaltningen, både når det gjelder å utvikle sosial kapital og effektivitet i samarbeid.

Kapitlet viser at det er begrensinger til teorien om nettverk og kollektiv handling basert på høy sosial kapital. Også andre faktorer kan være vel så viktige som sosial kapital.

10. Konklusjon

Målet med denne oppgaven har vært å belyse forvaltningen av verneområder på Vega etter overgangen til ny forvaltningsmodell. I dette siste kapitlet vil oppgavens analytiske funn sammenfattes.

For å belyse forvaltningen av verneområder på Vega har jeg valgt å se nærmere på fire problemstillinger. Først svarer jeg på hvordan forvaltningsmodellen fungerer i praksis på Vega. Deretter forsøker jeg å karakterisere lokale interessehaveres (grunneiere og reiseliv) deltagelse. Her vurderes nettverket som Vega verneområdestyre er en del av. Denne vurderingen inngår i det å belyse hvorvidt forvaltningen på Vega er en form for co-management, som er den tredje problemstillingen. Tilslutt vurderes verdensarvstatusens betydning for verneområdeforvaltningen. Til sammen gir dette et bilde på hvordan forvaltningen arter seg i et konkret case der den nye forvaltningsordningen er satt i gang.

10.1. Lokal forvaltningsmodell i praksis

Den første problemstillingen fokuserer på å gi en deskriptiv beskrivelse av lokale aktørers foreløpige erfaringer med lokal forvaltningsmodell.

Styret og verneområdeforvalter er foreløpig fornøyd med den nye ordningen. De mener nærhet til brukere og interessehavere gjør forvaltningen mer effektiv og at den gjør at forvaltningen tar mer hensyn til lokale forhold. De mener muligheten til å påvirke og bestemme over verneområdeforvaltningen er blitt forbedret. Styret mener ordningen gir økt frihet til lokale vurderinger men de kunne samtidig ønsket seg mer frihet. Verneområdeforvalter mener imidlertid at ordningen gir veldig begrenset frihet til lokale vurderinger. Styret mener at et lite styre er effektivt og ser ingen store utfordringer ved å bare være tre personer. Styret mener deres hovedprioritet og utfordring er å forvalte områdene etter lover og forskrifter.

Styret og forvalter synes ordningen fungerer bra i forhold til at styret representerer «folket» mens verneområdeforvalter har det faglige ansvaret. De mener styret og verneområdeforvalter representerer god og tilstrekkelig kompetanse til å ta avgjørelser lokalt. Representanten for reiseliv og noen grunneiere er også fornøyd med den lokale kompetansen, men noen grunneiere mener det (i dagens forvaltningsmodell) mangler kompetanse på kulturlandskapsskjøtsel og mener det burde innhentes mer kunnskap om dette.

10.2 Hvordan kan lokale brukere/ interessehaveres deltagelse karakteriseres?

Lokalbefolkningen deltar i skjøtsel av områdene, og mange får betalt for dette arbeidet. Det satses på å involvere barn og unge i ærfugltradisjonen og kulturlandskapsskjøtsel. Ellers beskrives ikke lokalbefolkningens engasjement i forvaltningen som særlig stort. Noen informanter ser dette i sammenheng med en komplisert og konfliktfylt vernehistorie, mens andre ser det som et tegn på at folk er fornøyd med tidligere forvaltning og forvaltningsplan. Blant lokalbefolkningen er det et innslag av det Pretty (1995) beskriver som deltagelse motivert av materielle insentiver, som er nivå 4 i hans typologi. Lokalbefolkningens deltagelse kan også sees i lys av nivå 5, det Pretty kaller funksjonell deltagelse. Prosessen innebærer et samspill mellom frivillige og forvaltningsmyndighet. Dette er dermed ifølge Pretty en type deltagelse som kan få positive effekter.

Alle informantene mener at deltagelse og engasjement fra lokale interessehavere har økt etter overgangen til den nye forvaltningsordningen. Det er også enighet blant informantene om at det betyr mye at styret og særlig forvalter er lokalt forankret. Det gjør det lettere å ta kontakt. Det er ulikt hvor godt grunneiere kjenner til den nye ordningen og hvor store endringer de merker men flere mener at de har fått større nærhet til der beslutningene blir tatt.

Interessehavere har blitt invitert til å delta i forvaltningen ved at representanter ble med i en referansegruppe som skulle komme med innspill til forvaltningsplanen. Her opplever representant for reiseliv, representant for beitelag og representanter for grunneiere at deres innspill har blitt hørt og sannsynligvis tatt hensyn til. Det rådgivende utvalget for verneområdestyret er ikke i funksjon enda, noe som innebærer at interessehavere foreløpig ikke har en formell arena for deltagelse/medvirkning.

Deltagelsen i forbindelse med forvaltningsplanen er ikke kun et svar på krav om deltagelse, interessehaverne opplever at deres innspill i stor grad har blitt hørt på og tatt med i forvaltningsplanen. Representantene er fornøyd med prosessen rundt forvaltningsplanen. Arbeidsgruppa og verneområdeforvalter som skrev planen har tatt i bruk innspillene fra referansegruppa. Lokale interessehaveres deltagelse i prosessen med å lage forvaltningsplan kan derfor plasseres mellom nivå 6 og 7 i Zachrissons typologi. Deltagelsen er interaktiv ved at referansegruppa deltar i en felles analyse av situasjonen. Deltagelsen når ikke opp til nivå 7

der partnerskap inngås mellom likeverdige. Samtidig så er det et stort steg på vei mot institusjonalisering av felles beslutningstaking på lokalt nivå (innenfor de begrensninger hvor lokalt nivå kan fatte beslutninger).

I verneområdeforvaltningen på Vega er det altså både indirekte og direkte deltagelse. Lokalbefolkningen deltar indirekte i sammensetningen av verneområdestyret (ved at det er folkevalgte politikere som sitter der) og interessehavere deltar direkte gjennom å gi råd og innspill til verneområdeforvalter og styret. Deltagelsens bredde er relativt stor, alle interessehavere blir invitert til å komme med innspill, og ingen informanter i denne studien kan komme på noen interesser som ikke er representert i referansegruppa for forvaltningsplanen. Styret og forvalter er opptatt av at det er viktig at alle typer interesser skal få si sin mening. Når det gjelder deltagelsens dybde er det derimot ikke alle informantene som opplever at deres innspill blir lyttet til. Som en følge av den fastsatte strukturen er det begrenset hvor stor effekt innspill fra lokale interessehavere kan ha på forvaltningen.

10.2.1 Nettverk og samarbeid

I kapittel 7 beskrives nettverket som verneområdeforvaltningen på Vega inngår i og samarbeidet mellom de ulike aktørene. Beskrivelsen av samarbeidet gir også et bilde på hvordan de ulike aktørene deltar i forvaltningen. Samarbeidet i det lokale nettverket fungerer godt og særlig verneområdestyret, verneområdeforvalter, daglig leder i stiftelsen og lokal oppsynsmann har et tett samarbeid.

Verdier relatert til ærfugltradisjonen får i noe større grad fokus enn verdier relatert til det kulturlandskapet som er formet av beiting og slått. Dette må sees i lys av verdensarvstatusen. Det er stor enighet lokalt om at det er svært viktig å opprettholde kulturlandskapet og gjerne også gjenoppta kulturlandskapsskjøtsel i enda større grad. Men det er uenigheter om hvordan dette skal gjøres. Grunneiere argumenterer for at det er helt nødvendig med et aktivt landbruk og beiting. Dette påpekes også av offisielle forvaltningsaktører med likevel er det i praksis mye landskapspleie der gress blir slått uten å skulle bli til for. Dette kan sees som en del av den større debatten om hvordan kulturlandskapet i Norge skal ivaretas.

For å analysere nettverket og samarbeidet så har jeg tatt i bruk begrepet sosial kapital. På Vega er det både sterke og svake forbindelser mellom de ulike aktørene. Disse bidrar til å effektivisere nettverket. Det er utviklet normer som tillit, intern avhengighet og gjensidighet

og slike relasjoner gjør kollektiv handling mulig. Det er bonding sosial kapital mellom de lokale offisielle forvaltningsaktørene selv om dette er *ulike* aktører. Fra de lokale forvaltningsaktørene er det forbindelser opp til høyere statlige nivå og også til lokale interessehavere og deres nettverk. Disse forbindelsene karakteriseres av bridging sosial kapital, det er svake forbindelser men de ulike aktørene har stor grad av tillit til hverandre og anerkjenner at de må samarbeide for å nå felles mål. Noen grunneiere samarbeider mye om beiting i verneområdene og inngår nok i et nettverk, men det er vanskelig å vurdere sosial kapital her med såpass få informanter. Det blir også tydelig at grunneiere har flere andre roller og interesser enn bare de som er relatert til det at de er grunneiere. Med sterkere bonding kapital grunneiere imellom hadde kanskje grunneiernes posisjon blitt styrket og det kunne ført til mer deltagelse.

Det er altså bonding kapital blant noen aktører i nettverket og bridging sosial kapital holder nettverket sammen. Denne kombinasjonen kan tolkes som en form for bracing sosial kapital, og øker nettverkets kapasitet til å handle kollektivt. Konklusjonen er dermed at nettverk og sosial kapital har betydning for at den nye forvaltningsmodellen skal fungere, og kanskje også påvirker hvilke aktører som deltar.

10.3 Hvordan kan forvaltningen av verneområdene i Vega forstås som en form for co-management?

I kapittel 8 brukes teori om co-management for å vurdere hvordan forvaltningen på Vega kan forstås som en form for co-management. Den nye forvaltningsmodellen fordeler myndighet mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og tilrettelegger for kommunikasjon mellom de ulike nivåene. Men co-management krever også at private aktører og lokalsamfunn skal ha en viss makt. Denne oppgaven har sett på hvordan noen av disse typene aktører deltar i forvaltningen på Vega, og i forrige delproblemstilling ble denne deltagelsen beskrevet.

Verneområdestyret påvirkes av verneområdeforvalter, av lokale politiske forhold, lokalsamfunnet, lokale kommersielle aktører og andre lokale interessehavere, sentralt statlig nivå og nasjonale forventinger. Dette gjenspeiler de fire typene aktører som Carlson og Berkes (2004) mener er involvert i co-management. På Vega er situasjonen spesiell fordi verneområdestyret også må ta hensyn til forventninger fra internasjonalt nivå, gitt verdensarvstatusen.

Den nye modellen kan på Vega plasseres på nivå 6 på Zachrissons (2009) typologi og kan derfor ifølge Jones (2007) sees som å samsvare med den type medvirkning den europeiske landskapskonvensjonen legger opp til. Lokalsamfunnet har fått muligheten til å delta i utviklingen og implementeringen av planer for forvaltningen av områdene, men handlingsrommet til lokalt nivå er sterkt begrenset av nasjonalt bestemte lover. Ordningen når ikke opp til nivå 7 selv om en viss kontroll er delegert til lokalsamfunnet gjennom verneområdestyret. Flere informanter i denne studien mener at lokalsamfunnet kunne/burde fått mer kontroll.

I kapittel 8 vurderes også forvaltningssituasjonen på Vega i lys av Ostroms (1990) syv prinsipper for forvaltning av fellesressurser. På noen områder faller forvaltningen på Vega sammen med Ostroms prinsipper, blant annet har deltagelse fra lokale økt etter at den nye modellen ble innført og en endring i verneforskriften viser at det er åpning for at reglene tilpasses lokale forhold. Likevel er det helt tydelig at den nye forvaltningsmodellen innebærer lokal utøving av myndighet og deltagelse *etter prinsipper som er satt sentralt*. Ostroms prinsipper derimot beskriver en forvaltning der *premissene for forvaltningen både settes og utøves lokalt*. Vega Verneområdestyre forholder seg til denne modellen og forvaltningen på Vega kan derfor ikke forstås som co-management etter Ostroms prinsipper.

I kapittel 9 gjøres en samlet vurdering av faktorer som kan ha betydning for at nettverket på Vega handler kollektivt. Vurderingen gjøres i lys av Rydin og Falleths (2006) teori om nettverksbygging og faktorene er også sentrale i co-management-teori.

Prosessen med å lage forvaltningsplan kan tolkes som et uttrykk for kollektiv handling. Neste steg er at denne strategien implementeres og det arbeidet er i gang. Det kommer frem at finansielle midler som beitetilskudd, ærfugl-tilskudd og tilskudd til slått er helt sentralt for at praktisk skjøtsel blir gjort og dermed for at verneverdiene blir bevart. Hadde det vært mer midler til beitetilskudd hadde flere sendt sauer på beite i øyene. Det er noen nøkkelaktører som er viktige for samarbeid, og det er tette forbindelser nøkkelaktørene i mellom. Det er små forhold på Vega og selv om informantene ser utfordringer og betenkeligheter ved dette så virker det også som dette gjør forvaltningen mer effektiv. Utfordringer for forvaltningen og nettverket er å spre informasjon og å danne en felles kunnskapsbase som alle involverte kan respektere/akseptere. Dette kan gjøre nettverket sterkere og mer handlekraftig.

Det er ingen store konflikter i verneområdeforvaltningen på Vega og dette bidrar nok til å forsterke gode relasjoner mellom aktørene. Samtidig så kan det være at en konflikt hadde skapt mer engasjement og dermed en bredere diskusjon om hvordan områdene best forvaltes.

10.4 Hvordan påvirker verdensarvstatusen forvaltningen av verneområdene?

Forvaltningssituasjonen på Vega er spesiell fordi verneområdene er en del av verdensarvområdet. Verdensarvstatusen har ført til at konteksten rundt verneområdene har endret seg. Statusen tilfører mer oppmerksomhet og blant annet har dette ledet til en endring i verneforskriften og mer finansielle virkemidler. Dette er midler til ærfugldrifft, kulturlandskapsskjøtsel og beiting. Det er også midler til involvering av barn og unge i verdensarvarbeidet og de blir dermed også involvert i forvaltningen av verneområdene. Verdensarvstatusen fører også til at ærfugl får mye fokus i forvaltningen.

Lokal forvaltningsmodell er designet for å ivareta forvaltning av verneområdene og i følge Lundberg et al (2013) imøtekommer ikke den nye modellen spørsmålet om en helhetlig forvaltning, altså en forvaltning av verneområdene i sammenheng med omkringliggende områder. På Vega bidrar verdensarvstatusen til at forvaltningen av verneområdene samordnes med de omkringliggende LNF- områdene fordi disse har verdensarvstatus og dermed får mye fokus og midler. Blant annet har det blitt laget en felles forvaltningsplan for områdene. Verdensarvstatusen bidrar slik sett til at det blir en mer helhetlig forvaltning.

Noen mener også at verdensarvstatusen gir et potensial for lokal utvikling. Sett i sammenheng med at Vega kommune opplever nedgang i befolkningstall og at opprettholdelse av noen av verneverdiene krever folk og et aktivt landbruk, så åpner denne situasjonen for at det i forvaltningen kan jobbes med næringsutvikling og bruk av verneområdene. Dette påpekes av flere informanter, men samtidig er verneområdestyret veldig tydelig på at deres prioritet er å bevare og forvalte etter verneforskriften. Det jobbes nå med å bygge et verdensarvsenter. Et slikt senter vil kanskje bidra enda mer til samordning mellom verneområdeforvaltningen og verdensarvarbeidet. Det er ambisjoner om at senteret skal bli sentralt både i forhold til forskning og innovasjon.

10.5 Oppsummering: Forvaltning etter ny forvaltningsmodell

Den nye ordningen tilrettelegger for kommunikasjon mellom det nasjonale, regionale og lokale nivå og kan slik sett kalles for co-management. Men den åpner ikke for medbestemmelse i utarbeidelsen av verneforskrifter eller vernegrenser. For at en lokal forvaltningsmodell skal ha legitimitet så må lokale aktører oppleve at de i det minste til en viss grad kan tilpasse forvaltningen til lokale forhold. Et annet aspekt som må vurderes er i hvor stor grad lokale interessehavere som ikke er offisielle aktører deltar. I denne oppgaven ser jeg her på grunneiere og litt på reiseliv.

Ifølge rapporten *Lokal forvaltning av store verneområder - Erfaringer fra fire forsøk* (Falleth & Hovik 2008) hadde lokale forhold mer å si for hvor vellykkede forsøkene har var, enn modellene i seg selv. Denne oppgaven viser også at lokale forhold på Vega har betydning for deltagelse. Verdensarvstatusen gjør at flere deltar i den praktiske forvaltningen fordi den medfører finansielle midler. Verdensarvstatusen bidrar også til å skape engasjement for forvaltningen av områdene, og på den måten være en faktor som bidrar til økt deltagelse.

Når det gjelder lokale interessehaveres deltagelse så er den preget av at rådgivende utvalg enda ikke er i funksjon, men samtidig så har interessehavernes deltagelse blir ivarettatt gjennom referansegruppa for forvaltningsplanen. Det er også lav terskel for å ta kontakt med verneområdeforvalter og gi innspill, få råd og lignende. Grunneieres deltagelse har økt etter at den nye forvaltningsmodellen ble innført fordi enklere kontakt medfører hyppigere kontakt og bedre forståelse mellom aktørene. Grunneiere og reiseliv har blitt representert i referansegruppa for forvaltningsplanen og de opplever at deres synspunkt ble hørt og til en viss grad etterfulgt.

Verneområdestyret og verneområdeforvalter er fornøyd med den nye modellen. Styret synes de har en viss frihet til lokale vurderinger. Styret og forvalter samarbeider tett med stiftelsen Vegaøyan Verdensarv og lokal oppsynsmann. Sosial kapital kan forklare det tette samarbeidet mellom de offisielle lokale forvaltningsaktørene. Mangel på bonding kapital blant grunneiere kan være en årsak til at de ikke deltar så sterkt som de kanskje kunne. Men en mer sannsynlig årsak at mangel på engasjement. Den viktigste grunnen til at interessehavene ikke deltar mer er likevel utvilsomt begrensningene som modellen setter. Sosial kapital utvikles over tid og hvis et samarbeid fortsetter mellom aktørene, og hvis det i tillegg blir gjort tiltak for å bygge

felles kunnskap så vil sosial kapital i relasjonene mellom grunneiere og lokale forvaltningsaktører kunne styrkes.

Lokal forvaltningsmodell kan på Vega sies å ha ført til en mer effektiv forvaltning. Det står i motsetning til at argumentet om at lokal deltagelse ofte er mer tidkrevende. Det er sannsynlig at situasjonen på Vega har sammenheng med at det er kun én kommune og derfor relativt få aktører involvert. At det er små forhold virker å være positivt for forvaltningen, både når det gjelder å utvikle sosial kapital og effektivitet i samarbeid. Andre viktige faktorer som bidrar til effektiv forvaltning og kollektiv handling er som nevnt at interessehavere inkluderes og verdensarvstatusen. Mangel på informasjon og felles kunnskap er faktorer som hemmer forvaltningen.

Slik informantene i denne studien ser det så har den nye forvaltningsmodellen i seg selv legitimitet i lokalsamfunnet. Vega kommune takler forvaltningsansvaret både når det gjelder kapasitet og kompetanse i dagens situasjon. Noen skulle likevel ønsket mer lokalt styre og noen mener at lokal kunnskap blir tillagt for lite vekt. Likevel er det ingen som uttrykker ønske om en annen modell.

10.6 Refleksjon rundt studiens begrensninger

Kort oppsummert så deltar lokale aktører i forvaltningen men det er flere argumenter for at større grad av deltagelse kan være positivt for samarbeid, effektivitet, og legitimitet. På hvilken måte lokal deltagelse kan inkorporeres i den nye forvaltningsmodellen må det mer forskning til for å finne ut av. Styret har bare fungert i litt over to år og det begrenser mulighetene for å komme med bastante konklusjoner om lokal forvaltningsmodell. Det ville være interessant å undersøke styrets forvaltningspraksis over lengre tid, og se om den endres. Det hadde selvfølgelig også vært interessant å følge opp denne studien når det rådgivende utvalget var kommet på plass og se om det medførte noen endringer. Når det gjelder rådgivende utvalg hadde det også vært interessant å sammenligne med andre rådgivende utvalg i andre verneområder og se om det er forskjeller i hvor mye innspill derfra blir tatt til følge av verneområde- og nasjonalparkstyret.

Med bedre tid og økonomi ville jeg definitivt valgt å prioritere og intervju flere grunneiere, for så i større grad å utforske nettverket og sosial kapital grunneierne imellom. Det hadde også vært interessant å se nærmere på andre interessehavere i områdene som for eksempel

fiskeri og havbruksnæringen, og hvordan disse næringene deltar sammenlignet med grunneiere og reiseliv. Som nevnt i oppgaven så ser flere av informantene det som en stor fordel for samarbeid og effektivitet at forholdene på Vega er små og kun èn kommune er involvert. Det hadde vært interessant og kanskje enda mer relevant å anvende teorien om sosial kapital på et større nettverk.

Det hadde også vært interessant å se nærmere på verneområdeforvalteres rolle: hvordan ulike forvaltere opplever rollen og velger å bruke den, og de ulike rollene til nøkkelaktørene og hvordan de oppfatter sin rolle og hvordan de forholder seg til verneområdeforvalters rolle.

11. Referanser

- Aas, Ø., Vistad, O.I., Dervo, B., Eide, N.E., Kaltenborn, B.P., Haaland, H., Andersen, O., Svarstad, H., Skår, M. og Nellemann, C. (2003). *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet (NINA Fagrapport nr. 72)*. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.
- Andersen, T. og Rugset, S. A. (2000). *Hvordan kan medvirkning organiseres? Eksempler på medvirkning til bærekraftig utvikling*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Arnesen, T. og Skjeggedal, T. (2003). Rekreasjon og fritidshus. Spekulasjoner om å bo, utmark og identitet (s.65–76). *Plan* 2003 (2).
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *AIP Journal* 35, 216-224.
- Bay-Larsen, I. og Fedreheim, G. E. (2008). *Kartlegging av konflikter i vernede områder i Nordland*. NF-arbeidsnotat nr. 1005/2008. Bodø: Nordlandsforskning.
- Bay-Larsen, I. og Sandersen, H. T. (2005). Medvirkningsorientert partnerskap i verneplanprosesser-Eksempel Junkerdal Nasjonalpark. *Utmark*, nr 1 2005.
- Benjaminsen, T. A. og Svarstad, H. (2002). *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berntsen, B., Hågvar, S. og Bjørndalen, J. E. (2010). *Norsk natur - farvel?: en illustrert historie*. Oslo: Unipub.
- Berkes, F. (2012). *Sacred ecology*. New York: Routledge.
- Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90 (5).
- Berkes, F. (2007). Adaptive Co-management and Complexity: Exploring the many faces of comanagement. I : Armitage, D., Berkes, F. og Doubleday, N. *Adaptive Co-management: Collaborating, learning, and Multilevel governance*. Vancouver: UBC Press.
- Carlsson, L. og Berkes, F. (2004). Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, (s.65–76). 75 (2005):
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Roness, P. G. og Roness, P. G. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clifford, N., French S. og Valentine, G. (2012). Getting started in Geographical Research: how this book can help. I: Clifford, N., French, S. og Valentine, G. *Key Methods in Geography*. Sage: London.
- Coleman J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*, Cambridge, MA: Blackwell Publishers.

Crang, M. og Cook, I. (2007). *Doing Ethnographies*. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC: SAGE Publications.

Council of Europe, Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division Directorate of Culture and Cultural and Natural. (2000). *European Landscape Convention and reference documents*.

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/Publications/Convention-Txt-Ref_en.pdf , lastet ned 20.3.2014.

Daugstad, K.; Svarstad, H.; og Vistad, O.I. (2006). A case of conflict in conservation: Two trenches or a three –dimensional complexity? (s.1-19). *Landscape Research*, 31(1), 1-19.

Daugstad, K. (2011). The participatory dimension in nature conservation processes: examples of ideology and practice from Norway. I: Jones, M. & Stenseke, M. (eds.) *The European Landscape Convention: the challenge of participation* (s.67-79). Springer, Landscape series.

Daugstad, K. (2012). Verdiskapning og kulturarv. *Kulturarven*, nr 60 juni 2012.

De nasjonale forskningsetiske komiteene/ etikkom.no, (2010). *Risiko og gevinster for informantene*. <https://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Medisin-og-helse/Kvalitativ-forskning/6-Risiko-og-gevinster-for-informantene/>, lastet ned 10.1.2014.

Dowling, R. (2005). Power, Subjectivity, and Ethics in Qualitative Research. I: Hay, I. (ed.) *Qualitative research methods in human geography* (s.19 -29). Oxford University Press.

Edney J. (1979). Freeriders en route to disaster, *Psychology Today*, 13, 80-102.

Fageraas, K. (2012). Vegaøyen verdensarv: mellom global anerkjennelse og lokal aksept. *Kulturarv, kulturminner og kulturmiljøer*. Presentasjoner fra NIKUs strategiske instituttprogrammer 2006–2010, Anne Sætren, Inga Fløisand, Grete Swensen, Birgitte Skar (red.). NIKU Tema 39.

Falleth, E. I. og Hovik, S. (2008). *Lokal forvaltning av store verneområder - Erfaringer fra fire forsøk*, 1502-9794.

Fylkesmannen i Nordland, Vega verneområdestyre, Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv, og Vega kommune. (2013). *Utkast til forvaltningsplan for Vegaøyen verdensarvområde*. Høringsforslag. 9/2013.

Grossman, S. og Hart, O. (1980). Takeover bids, the free-rider-problem, and the theory of the corporation. *Bell Journal of Economics*, 11, 42-64.

Hansen, T. og Tjerbo, T. (2003). Politisk engasjement, borgerroller, og sosial kapital, Makt- og demokratiutredningen, Report nr 62.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons, *Science*, 162, 1243-7.

- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hatten, L. og Norderhaug, A. (2001). Vegaøyene – et kystkulturlandskap i forfall eller en verdifull ressurs i det moderne samfunn? *Utmark nummer 1-2001*.
- Haukeland, J. V. (2011). *Sustainable tourism development in a Norwegian national park area: exploring social aspects*. Ås: Universitetet, UMB.
- Hay, I. (2010). Ethical Practice in Geographical Research. I: Clifford, N. J. og Valentine, G. *Key Methods in Geography*, London.
- Heiberg, E. (1999). *Planlegging i kulturlandskapet- når bruk og vern skal kombineres*. Landbruksforlaget.
- Hernes, F. H. og Hestmann, M. (2002). *Socius: sosiologi og sosialantropologi VK1*. Oslo: Cappelen.
- Holt-Jensen, A. (2009). *Geography, History and Concepts: A Student's Guide*. London: SAGE Publications.
- Hubbard, P., Kitchin, R., Bartley, B. og Fuller, D. (2009). *Thinking geographically. Space, theory and contemporary geography*. London: Continuum.
- IUCN. (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland.
- Jansen, A., I. (1989). *Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jones, M. (1993). Landscape as a resource and the problem of landscape values. I: Rusten, C. og Wøien, H. (red.), *The politics of Environmental Conservation. Proceedings from a Workshop in Trondheim*. Trondheim: Centre for Environment and Development, Norges Teknisk- Naturvitenskapelige Universitet.
- Jones, M. (2007). The European Landscape Convention and the question of public participation. *Landscape Research* 32, 5, 613-633.
- Jones, M. (2008). Analysing landscape values expressed in planning conflicts over change in the landscape. I: Van Eetvelde, V., Sevenant, M. og Van De Velde, L. (red.) *Re-Marc-able Landscapes. Marc-ante Landschappen (193 – 205)*. Gent: Academia Press.
- 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.

Klima- og miljødepartementet. (2012). *Viktige begivenheter fra 1910 til 2002 i miljøforvaltningen*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dep/org/historikk/viktige-begivenheter-fra-1910-tili-dag-.html?id=87191> , lastet ned 10.03.2014.

Kvale, S. (1996). *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. London: SAGE.

Kvale, S., og Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo: Gyldendal akademiske.

Lundberg, A. (1991). Frå punktfreding til drivhuseffekt. Naturvernomgrepet sin innholdsmessige og samfunnmessige utvikling. *Naturen*. 1, 10 - 19.

Lundberg, A.K.A., Hongslo, E., Hovik, S. og Bay-Larsen, E. (2013). Hva skjer i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? En forskningsstatus. *Utmark*, nr 1.

Meinig, D.W. (1979). The beholding eye. Ten versions of the same scene. *The Interpretation of Ordinary Landscapes* (ed. D.W. Meinig), Oxford University Press, 33-48.

Miljødirektoratet (2013a). *Vern før og nå*. <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Vern-for-og-na/>, lastet ned 2.3.2014.

Miljødirektoratet (2013b). *Landskapskonvensjonen*. <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Internasjonalt/Internasjonale-avtaler/Landskapskonvensjonen/>, lastet ned 2.3.2014.

Miljødirektoratet (2013c). *Lokaldemokrati sikrer naturverdier*. <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Nyhetsarkiv/2011/3/Lokaldemokrati-sikrer-naturverdier/>, lastet ned 2.3.2014.

Miljøverndepartementet (1991-1992). *St. meld. nr. 62. Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet. (1997). *St.meld. nr. 58 (1996-1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet. (2003): *St.meld. nr. 25 (2002-2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet. (2009a). *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder - invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer*.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/etablering-avny-modell-for-forvaltning-.html?id=588506, lastet ned 5.3.2014.

Miljøverndepartementet. (2009b). *Lov om forvaltning av naturens mangfold*.
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>, lastet ned 10.3.2014.

Miljøverndepartementet. (2009): *Etablering av ny modell for forvaltning av verneområder - invitasjon til å delta i nasjonalpark-/verneområdestyrer*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2009/etablering-avny-modell-for-forvaltning-.html?id=588506, lastet ned 11.3.2014.

Miljøverndepartementet. 2009-2010. *Prop. 1 S. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2010*. 218-226. Oslo: Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet. (2011). *Nytt lokalt styre for verneområdene i Vega*. Pressemelding, 29.03.2011. <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2011/nytt-lokalt-styre-for-verneomradene-i-ve.html?id=636939>, lastet ned 4.3.2014.

Mohammad, R. (2001). *Insiders and outsiders: positionality, theory and praxis*. I: Limb, M., og Dwyer C., *Qualitative Methodologies for Geographers*. London.

Moser, S. (2008). *Personality: a new positionality?* *Area* 40 (3), 383-392.

Norges offentlige utredninger. (2001). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven: planlovutvalgets første delutredning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Norsk institutt for naturforskning (2014). *Økosystemtjenester – Naturgoder*.
<http://www.nina.no/Forskningsogfagtema/%C3%98kosystemtjenester.aspx>, lastet ned 20.2.2014.

Olson, M. (1965). *The Logic of of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco, CA: ICS Press.

Ostrom, E. (1998). *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, *American Political Science Review*, 92 (1).

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.

- Pedersen, H. (2008). *Ny Havressurslov - Et tidsskille i forvaltningen av villlevende marine ressurser*.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/helga_pedersen/2008/ny-havressurslov---et-tidsskille-i-forva.html?id=510832, lastet ned 7.4.2014.
- Phillips, A. (2000). International policies and landscape protection. I: Benson, J.F. og Roe, M. H. *Landscape and Sustainability*. Spon Press, 78-96.
- Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture, *World Development*, 23 (8), 1247-1263).
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rydin, Y. (2006a). Institutions and networks: the search for conceptual research tools. I: Rydin, Y og E. Falleth (eds), *Networks and institutions in natural resource management*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Rydin, Y. (2006b). Conclusion. I: Rydin, Y og E. Falleth (eds), *Networks and institutions in natural resource management*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Rydin, Y. og Falleth E. (2006). *Networks and institutions in natural resource management*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Rønningen, K., Elden, K.M. og Stræte, E.P. (2001). *Utmarka og lokal næringsutvikling- sosiale og kulturelle forhold ved kommersialisering*. Rapport 6/01. Trondheim: Senter for bygdeforskning.
- Saglie I.L. (2006). Fragmented institutions: the problem facing natural resource management. I: Rydin Y, & Falleth E, *Networks and institutions in natural resource management*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Sandström, C., Hovik, S. og Falleth, E. I. (2008). *Omstridd natur: trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Skjeggedal, T. (2008). *Lokal forvaltning av verneområdene i Forollhogna. Sluttrapport fra evaluering av forvaltningsforsøket*. Notat 2008:1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Skjeggedal, T., Overvåg, K., Flognfeldt, T., og Ringholm T. (2013). Ti år med «Fjellteksten». I *Utmark* nr 1.
- Statens naturoppsyn. (2013). *SNO Vega*. <http://www.naturoppsyn.no/vega/>, lastet ned 15.4.2014.

Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv. (2013). *Vegaøyen Verdensarv – kulturlandskap på UNESCOs verdensarvliste, Nasjonalt og lokalt samarbeid for kulturlandskapet*. Hefte utgitt i samarbeid mellom stiftelsen og Vega bonde- og småbrukarlag.

Stiftelsen Vegaøyen Verdensarv. (2014). *Stiftelsens arbeid*.
<http://www.verdensarvvega.no/stiftelsens-arbeid>, lastet ned 15.4.2014.

Stenseke, M. (2009). *Local participation in cultural landscape maintenance: lessons from Sweden*. Land Use Policy 26, 214-223.

Thagaard, T. (2010). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke.

Council of Europe, Cultural Heritage, Landscape and Spatial Planning Division Directorate of Culture and Cultural and Natural. (2000). *European Landscape Convention and reference documents*.

http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/Publications/Convention-Txt-Ref_en.pdf , lastet ned 20.3.2014.

Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.

UNESCO. (2014a). *Committee decisions*. 28 COM 14B.45. Nominations of Cultural Properties to the World Heritage List (Vegaøyen - The Vega Archipelago).
<http://whc.unesco.org/en/decisions/128>, lastet ned 15.4. 2014.

UNESCO, Norge. (2014b). *Verdensarvlisten*.
<http://unesco.no/kultur/verdensarven/verdensarvlisten/>, lastet ned 24.4.2014

UNESCO (1972). *Konvensjonen om vern av verdens kultur- og naturarv, Artikkel 4*.
<http://unesco.no/wp-content/uploads/2012/12/UNESCOs-konvensjon-av-1972-om-vern-av-verdens-kultur-og-naturarv1.pdf>, lastet ned 24.4.2014.

Vega kommune. (2013). *Ansvar for verdensarven*. <http://www.vega.kommune.no/ansvaret>, 2.3.2014.

Vega kommune. (2014). *Om Vega - natur og geografi*. <http://www.vega.kommune.no/om-vega2>, lastet ned 2.5.2014.

Vegaøyens venner. (2014). *Vegaøyens venner*. <http://www.vegavenner.no/>, lastet ned 3.3.2014.

Vega verneområdestyre. (2012). *Kart*. <http://www.nasjonalparkstyre.no/Vega/Kart/>, lastet ned 29.4.2014.

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

Vik, M. L. (2009). Medaljen har alltid ei bakside- om landbruk, reiseliv og verdsarv i Geiranger. *Plan*, 5.

Yin, R.K. (2012). *Applications of Case Study Research*. SAGE Publications, California.

Zachrisson, A. (2004). *Co-management of Natural Resources. Paradigm Shifts, Key Concepts and Cases*, Mountain Mistra Programme report, Report 1. Umeå: Mountain Mistra Programme.

Zachrisson, A. (2009.) *Commons Protected For or From the People: Co-Management in the Swedish Mountain Region?* Filosofie doktorsexamen. Umeå: Umeå Universitet, Department of Political Science.

Vedlegg

Vedlegg 1: Noen av intervjuguidene

Intervjuguide – Grunneiere/ Lokalsamfunn

Bakgrunn

Forvaltning av verneområdene/ lokal forvaltning

Hva er viktige saker for deg når det gjelder forvaltningen av verneområdene?

Er du fornøyd med hvordan forvaltningen av verneområdene på Vega er organisert? Hvorfor/hvordan?

Hva vil du si er de største fordelene og utfordringene ved den nye (lokale) forvaltningsmodellen?

Hvordan opplevde du overgangen til (det som kalles) lokal forvaltning? Hvilke endringer merker du?

Vet du om medvirkning fra lokale interessegrupper har endret seg etter overgangen til den nye forvaltningsmodellen og hva går evt. denne endringen ut på? Er den nye forvaltningen mer inkluderende? (Synes du at lokaldemokratiet har blitt styrket? Har eventuelle konflikter blitt løst?)

Ønsker du å bidra/delta i forvaltningen? (Hvorfor eller hvorfor ikke? Hvor lenge har situasjonen vært slik?)

Føler du deg oppfordret til å si din mening om saker som gjelder verneområdene på Vega og hvor kan du eventuelt presentere dine syn? Og opplever du mottakelighet og- evt. hos hvem- for dine synspunkt?

(Har du eksempler på avgjørelser som du har vært sterkt uenig i?)

Synes du at lokaldemokratiet har blitt styrket etter innføringen av den nye forvaltningsmodellen?

Hva synes du er bra og hva er dårlig/kan bli bedre når det gjelder samarbeidet mellom de ulike aktørene som deltar i forvaltningen?

Hva er ditt forhold til verneområdestyret? (Til referansegruppa/ det rådgivende utvalget?) Hvordan var det tidligere?

Kjenner du noen som sitter i verneområdestyret eller i det rådgivende utvalget/referansegruppa til forvaltningsplanen?

Har enkeltpersoner betydning for samarbeidet i forvaltningen av verneområdene?

Opplever du motsetninger eller konflikter innad i lokalbefolkningen når det gjelder forvaltningen av verneområdene?

Hvordan mener du utenforstående (folk som ikke bor her) oppfatter vernet på Vega?

Har du tillit til verneområdestyret, verneområdeforvalter og referansegruppa for forvaltningsplanen/ det rådgivende utvalget?

Medvirkning/deltagelse

Har du hatt innspill til verneområdestyret? Ofte? Er det en bestemt type saker dere ofte har innspill til?

I hvilken grad opplever du at disse innspillene har betydning for avgjørelsene som blir tatt av verneområdestyret?

I hvilken grad er det enighet i lokalsamfunnet/ blant dere grunneiere? I hvilken grad er det enighet mellom lokalsamfunnet og styret?)

Etter din mening, har lokalsamfunnet/grunneiere reel påvirkningskraft i saker angående verneområdene?

Etter din mening, har grunneierne reel påvirkningskraft på forvaltningsplanen/forvaltningen?

(Synes du det er for mange eller for få brukerinteresser og personer som deltar (har påvirkningskraft, skal tas hensyn til osv.) i forvaltningen?)

Om det relevante verneområdet (som den aktuelle personen er tilknyttet)

Hva betyr dette området for deg personlig?

Hvilke verdier og kvaliteter er viktige for deg i dette området?

Hvilke verdier og kvaliteter tror du andre ser i dette området?

Hvilken framtid ønsker du for dette området?

Hvilke fordeler og ulemper er det for deg at området er vernet?

Verdensarven

Hva har verdensarvstatusen å si for et levedyktig lokalsamfunn på Vega?

Hvordan mener du verdensarvstatusen påvirker forvaltningen av verneområdene på Vega?

Hva betyr verdensarvstatusen for deg?

Intervjuguide – verneområdestyret

Bakgrunn

Forvaltning av verneområdene/lokal forvaltning

Er du fornøyd med hvordan forvaltningen av verneområdene på Vega er organisert? Hvorfor/hvordan?

Hva vil du si er de største fordelene og utfordringene ved den nye (lokale) forvaltningsmodellen?

Kjenner du til forvaltningen slik den var før? Hvilke endringer merker du?

Hvordan oppfatter du forholdet mellom lokal forvaltning og verneforskriftene? Gir forvaltningsordningen og verneforskriftene frihet til lokale vurderinger?

(Er det greit at fagfolk/byråkrater på nasjonalt nivå tar den endelige avgjørelsen når det gjelder verneforskriftene og forvaltningsplanen?) Har du tillit til at miljødirektoratet, fylkesmannens miljøvern avdeling og miljøverndepartementet tar avgjørelser som er til det beste for lokalsamfunnet på Vega?)

I hvilken grad har man kompetanse til lokal forvaltning i kommunen?

Samarbeid og demokrati

Hva synes du er bra og hva er eventuelt dårlig/kan bli bedre når det gjelder samarbeidet mellom de ulike aktørene som deltar i forvaltningen av verneområdene?

Har det oppstått noen konflikter relatert til verneområdene i de siste årene? (Mellom lokale og eksterne aktører? Mellom lokal erfaring og ekstern kunnskap? Opplever du noen motsetninger eller konflikter innad i lokalbefolkningen med tanke på at folk kan ha ulike synspunkter og behov i forhold til verneområdene?)

Vet du om medvirkning fra lokale interessegrupper har endret seg etter overgangen til den nye forvaltningsmodellen og hva går evt. denne endringen ut på? Er den nye forvaltningen mer inkluderende? (Synes du at lokaldemokratiet har blitt styrket? Har eventuelle konflikter blitt løst?)

Hvordan vil du beskrive lokalbefolkningens engasjement i vernet?

Er det noen (grupper) som har distansert seg fra vernet, som ikke deltar med innspill eller er representert i det rådgivende utvalget? Når i verneprosessen skjedde dette? Har du noen tanker om hvorfor?

I forhold til ulike brukerinteresser, synes du det er for mange brukerinteresser og personer som deltar (har påvirkningskraft, skal tas hensyn til osv.) i forvaltningen? Eller er det heller for få som deltar?

Verneområdestyrets rolle

Det faglig rådgivende utvalget + noen fler har altså fungert som *referansegruppe* til forvaltningsplanen verneområdene som deler av en større forvaltningsplan for hele Vegaøyen verdensarvområde.

Har denne referansegruppa kommet med mange innspill? Hvem har kommet med innspill?

Og hvilke innspill har dette vært? Er det en bestemt type saker dere ofte har innspill til?

Hvilke tanker har du om de innspillene som kommer?

I hvilken grad har innspill fra referansegruppa hatt betydning for deres avgjørelser ifh. forvaltningsplanen? Etter din mening, har referansegruppa hatt (det rådgivende utvalget) reell påvirkningskraft på forvaltningsplanen?

I hvilken grad har det vært enighet mellom styret og referansegruppa?

I hvilken grad har du inntrykk av at det er enighet innad i referansegruppa (mellom gruppene som er representert i det utvalget)?

Har enkeltpersoner betydning for samarbeidet i styret? Har enkeltpersoner betydning for samarbeidet mellom referansegruppa og styret?

Hvordan er forholdet mellom de ulike gruppene som er representert i utvalget og verneområdestyret og hvordan var det tidligere?

Er det noen andre organer eller grupperinger som dere fått innspill fra? (f.eks. fra grunneiere, frivillig foreninger, kommunale utvalg/komiteer etc.)

Nå når forvaltningsplanen etter hvert blir vedtatt og referansegruppa slik den er nå oppløses; Hvilke forventninger har du til samarbeidet med det rådgivende utvalget?(Forventer du et mer aktivt samarbeid, mer initiativ, mer synlig/ til stede, mange innspill)

Eventuelt

Hvilke typer saker er det styret har jobbet mest med?

Opplever du at folk forstår hva din rolle i verneområdestyret går ut på?

Verdensarven

Hva har verdensarvstatusen å si for et levedyktig lokalsamfunn på Vega?

Hvordan mener du verdensarvstatusen påvirker forvaltningen av verneområdene på Vega?

Avslutning

Intervjuguide - Verneområdeforvalter

Bakgrunn

Forvaltning av verneområdene/lokal forvaltning

Er du fornøyd med hvordan forvaltningen av verneområdene på Vega er organisert?

Hvorfor/hvordan?

Kjenner du til forvaltningen slik den var før? Hvilke endringer merker du?

Hva vil du si er de største fordelene og utfordringene ved den nye (lokale) forvaltningsmodellen?

Hvordan oppfatter du forholdet mellom lokal forvaltning og verneforskriftene?

Gir forvaltningsordningen og verneforskriftene frihet til lokale vurderinger?

(Er det greit at fagfolk/byråkrater på nasjonalt nivå tar den endelige avgjørelsen når det gjelder verneforskriftene og forvaltningsplanen?) Har du tillit til at miljødirektoratet, fylkesmannens miljøvernavdeling og miljøverndepartementet tar avgjørelser som er til det beste for lokalsamfunnet på Vega?

I hvilken grad har man kompetanse til lokal forvaltning i kommunen?

Samarbeid og demokrati

Hva synes du er bra og hva er eventuelt dårlig/kan bli bedre når det gjelder samarbeidet mellom de ulike aktørene som deltar i forvaltningen av verneområdene?

Har det oppstått noen konflikter relatert til verneområdene i de siste årene? (Mellom lokale og eksterne aktører? Mellom lokal erfaring og ekstern kunnskap? Opplever du noen motsetninger eller konflikter innad i lokalbefolkningen med tanke på at folk kan ha ulike synspunkter og behov i forhold til verneområdene?)

Vet du om medvirkning fra lokale interessegrupper har endret seg etter overgangen til den nye forvaltningsmodellen og hva går evt. denne endringen ut på? Er den nye forvaltningen mer inkluderende? (Synes du at lokaldemokratiet har blitt styrket? Har eventuelle konflikter blitt løst?)

Hvordan vil du beskrive lokalbefolkningens engasjement i vernet?

Er det noen (grupper) som har distansert seg fra vernet, som ikke deltar med innspill eller er representert i det rådgivende utvalget? Når i verneprosessen skjedde dette? Har du noen tanker om hvorfor?

I forhold til ulike brukerinteresser, synes du det er for mange brukerinteresser og personer som deltar (har påvirkningskraft, skal tas hensyn til osv.) i forvaltningen? Eller er det heller for få som deltar?

Verneområdestyret og det rådgivende utvalgets rolle

Faglig rådgivende utvalget + noen fler fungert som *referansegruppe* til forvaltningsplanen for Vegaøyan verdensarvområde. Hva innebærer dette?

Har de kommet med mange innspill? Hvem har kommet med innspill?

Og hvilke innspill har dette vært? Er det en bestemt type saker dere ofte har innspill til?

Hvilke tanker har du om de innspillene som kommer?

I hvilken grad har innspill fra det rådgivende utvalg betydning for deres avgjørelser ifh. forvaltningsplanen? Etter din mening, har det rådgivende utvalget reell påvirkningskraft på forvaltningsplanen?

I hvilken grad er det enighet mellom styret og det rådgivende utvalget?

I hvilken grad har du inntrykk av at det er enighet innad i utvalget (mellom gruppene som er representert i det utvalget)?

Har enkeltpersoner betydning for samarbeidet i utvalget? Har enkeltpersoner betydning for samarbeidet mellom utvalget og styret?

Hvordan er forholdet mellom de ulike gruppene som er representert i utvalget og verneområdestyret og hvordan var det tidligere?

Hvilke andre organer eller grupperinger som dere fått innspill fra? (f.eks. fra grunneiere, frivillig foreninger, kommunale utvalg/komiteer etc.)

Verdensarven

Hva har verdensarvstatusen å si for et levedyktig lokalsamfunn på Vega?

Hvordan mener du verdensarvstatusen påvirker forvaltningen av verneområdene på Vega?