

Joakim N. Todnem



Forvaltning i praksis – avveining mellom bruk og vern

En komparativ studie av forvaltning og tilrettelegging i Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat



Masteroppgave i geografi

Veileder: Jørund Aasetre

Norges Teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap

Trondheim, mai 2018



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Nøkkelord: naturforvaltning, områdevern, naturvern, tilrettelegging, Femundsmarka, Rogen

Tema for denne oppgaven er forvaltning av vernet natur i Norge og Sverige. Jeg sammenligner forvaltningen i Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat. Disse ligger på hver sin side av grensen, har samme type natur, reindrift og samme type besøkende. Datagrunnlaget er intervjuer av forvaltning og lokale interesser, og observasjoner i terrenget.

Jeg diskuterer konsekvensene av to viktige forskjeller i måten områdene forvaltes på. For det første, i Norge er det innført en modell med desentralisert forvaltning i form av nasjonalparkstyret og lokale nasjonalparkforvaltere. Målet er å gi lokale interesser større innflytelse. I Sverige er det ikke noen slik reform. For det andre, i Rogen har man en lang tradisjon med sonering og tilrettelegging av leirplasser, mens Femundsmarka ikke har dette. Spørsmålet er hvilke konsekvenser dette har for naturen i form av slitasje.

Reformen med nasjonalparkstyret var omstridt fordi mange mente det kunne svekke vernet. Femundsmarka fikk sitt styre i 2013. Omleggingen oppfattes som positiv, og lokale interesser opplever at det er enklere å komme i kontakt med og få forståelse hos forvaltningen. Undersøkelsen tyder ikke på at omleggingen til nasjonalparkstyre har ført til en mindre streng forvaltning av Femundsmarka. En forklaring er at styret og nasjonalforvalter har lojalitet til verneformålet og at vedtak må fattes etter verneforskriften.

Soneinndelingen i Rogen, et av de første forsøkene med ROS-modellen i Norden, har konsentrert terrengslitasjen. Kombinasjonen av toalett, bålforbud utenfor leirplass og søppeldunker ved leirplassene gir mindre slitasje ellers i området. I Femundsmarka er det flere bålplasser og mer søppel. En må altså velge mellom mer synlig tilrettelegging og flere regler, eller fri bruk og mer slitasje. Det er ikke bare tilretteleggingsgraden som påvirker. I Femundsmarka er de fleste fiskerne vandrere, mens fiskerne i Rogen bruker kano. Kanopadlerne etterlater seg spor ved leirplassene, men få spor ellers på land.

Begge de to områdene har vært vernet siden 1970-tallet, og de som bruker områdene er derfor vant til å forholde seg til reglene som følger av vernet. Lokale interesser, inkludert reindrift, er også ivaretatt i forskriftene. Framover kan det likevel bli flere konflikter om forvaltningen. Nye typer friluftaktiviteter kan både føre til konflikter med tradisjonelle brukere og utfordre reglene som gjelder. Mer vekt på naturturisme og nye turistbedrifter kan også utfordre dagens regelverk, og samtidig kreve mer tilrettelegging i Femundsmarka enn i dag.

Abstract

Keywords: nature management, nature conservation, facilitation, Femundsmarka, Rogen

The theme for this master is management of protected nature in Norway and Sweden. I compare the management of Femundsmarka National Park and Rogen Nature Reserve. These are located on both sides of the border, have the same type of nature and visitors. The data are interviews of management and local interests, and observations in the terrain.

I discuss the consequences of two important differences in the ways the areas are managed. Firstly, in Norway, a model has been introduced with decentralized management in the form of local national park boards and local national park managers. The goal is to give local interests greater influence. In Sweden, there is no such reform. Secondly, in Rogen, there is a long tradition of zoning and facilitation of campsites, while Femundsmarka does not have this. The question is what consequences this has for the nature in terms of wear.

The reform of national park boards was controversial because many thought it could weaken the protection. Femundsmarka gained its board in 2013. The restructuring is looked upon as positive by local interests. My findings do not indicate that the reorganization of national park management has led to a less strict management of Femundsmarka. One explanation is that the board and manager stay loyal to the protection codes and that decisions must be made according to the protection regulations.

The zone division in Rogen, one of the first attempts with the ROS model in the Nordic region, has concentrated the terrain wear. The combination of a campfire ban outside the campsites and facilities like toilets and garbage disposal at camp sites results in less wear elsewhere. In Femundsmarka the wear is more spread out. One must therefore choose between more visible facilities and more rules or free use and more wear. But it's not only the facilities that affect this. Femundsmarka have more visitors who move around on foot, while they in Rogen use canoes and therefore leave few tracks outside the campsites.

Both areas have been protected since the 1970s, and those using the sites are therefore used to comply with the rules that follow. Local interests, including reindeer herders, are also respected in the regulations. The future may however bring more conflicts as new types of outdoor activities can both lead to conflicts with traditional users and challenge the rules. More emphasis on nature tourism and new tourism companies can also challenge today's regulations, while requiring more facilitation in Femundsmarka than today.

Forord

I masteroppgaven min har jeg fått anledning til å fordype meg i naturforvaltning, et tema jeg er blitt svært interessert i. Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat er verneområder som ligger i nærheten av mitt hjemsted, og naturforvaltning i disse to områdene er tema for masteroppgaven.

Gjennom en sommerjobb som naturveileder i Femundsmarka og gjennom feltarbeid i masterarbeidet har jeg blitt ganske godt kjent i området. Det har vært både spennende og lærerikt å jobbe med temaet, og jeg kan trygt si at Grenselandet har fått en plass i hjertet mitt. Området er kjent for å ha mange besøkende som kommer tilbake år etter år, og jeg er selv blitt bitt av denne fasinasjonen for området og gleder meg allerede til nye turer.

Naturvern, forvaltning og tilrettelegging for brukere er tema som ofte blir diskutert. Arbeidet med denne masteroppgaven har gitt meg innsikt i både hvordan brukerne opplever verneområdene og hvordan områdene forvaltes.

Jeg vil takke alle som har bidratt til at denne oppgaven ble skrevet. Alle informantene som har bidratt med sin kunnskap og erfaring fra verneområdene, og gitt meg nyttig informasjon til arbeidet mitt. Spesielt har ansatte innen norsk og svensk forvaltning bidratt med mye informasjon, både i intervju og i etterkant på oppfølgingsspørsmål.

Jeg vil takke min veileder Jørund Aasetre som har kommet med mange gode innspill til oppgaven. Jeg vil også rette en generell takk til Geografisk Institutt og Geografenes Linjeforening for mange gode år som student.

Til slutt vil jeg rette en takk til familien som har hjulpet meg underveis, med korrekturlesing og innspill som gjør oppgaven mer forståelig for ikke-geografer.

Joakim Nergaard Todnem

Trondheim 12. mai 2018

Figurer

Figur 2.1 Lokalisering av Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat	5
Figur 2.2 Rogen sett fra nord	6
Figur 2.3 Inngangsporter, hytter og vannsystemer i Rogen og nordlige Femundsmarka....	7
Figur 3.1 Samforvaltning som modell	24
Del 1 Figur 1 Rammeverk, forvaltningen og utfall.....	52
Figur 8.1 Informasjonsplakater ved Käringsjön	88
Figur 8.2 Klopplegging i Rogen	93
Figur 8.3 Klopplegging i Femundsmarka	93
Figur 8.4 Leirplass i Rogen	94
Figur 8.5 Leirplass i Femundsmarka	95
Figur 9.1 Typer tiltak og formål	104
Figur 9.2 Observerte områder	106
Figur 9.3 Bålplasser i Femundsmarka	109
Figur 9.4 Bålplass i Rogen	111
Figur 9.5 Hogst og avbarking i Femundsmarka	114

Tabeller

Tabell 3.1 Beskrivelse av fellesressurser	18
Tabell 4.1 Oversikt over intervjuer	43
Tabell 4.2 Observasjoner av slitasje	47
Tabell 7.1 Dispensasjonssøknader fra vernebestemmelsene i Femundsmarka. Resultat	79
Tabell 7.2 Dispensasjonssøknader fra vernebestemmelsene i Femundsmarka. Type saker	80
Tabell 7.3 Dispensasjonssøknader fra vernebestemmelsene i Rogen. Resultat og type saker.	80
Tabell 8.1 Ressurser til oppsyn	98
Tabell 9.1 Kjennetegn ved kartlagte områder i Femundsmarka	106
Tabell 9.2 Kjennetegn ved kartlagte områder i Rogen	107
Tabell 9.3 Registrerte bålplasser i Femundsmarka	109

Innhold

Sammendrag	
Abstract	iii
Forord	v
Figurer	vi
Tabeller.....	vii
1 Innledning og problemstillinger.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Tema og problemstilling.....	3
2. Femundsmarka og Rogen – side om side	5
2.1 Hvorfor se på disse to?	5
2.2 Beskrivelse av de to naturområdene	7
2.2.1 Femundsmarka	7
2.2.2 Rogen	9
2.3 Næringsliv og kultur	10
2.3.1 Femundsmarka	10
2.3.2 Rogen	11
2.4 Turister – besøkende – aktiviteter	11
2.4.1 Femundsmarka	11
2.4.2 Rogen	12
2.5 Inngangsporter til områdene	12
2.6 Avslutning	13
3 Teori.....	14
3.1 Hvorfor verne/verneformål - grunnleggende syn på vern	15
3.2 Allmenningens dilemma/tragedie og den nordiske allemannsretten.....	17
3.3 Vernet natur som grønt gull.....	20
3.4 Hvordan lage en god og effektiv forvaltning?.....	21
3.4.1 Co-management /samforvaltning som modell	24
3.4.2 Desentralisert forvaltning i Norge, men ikke i Sverige	25
3.5 Ulike roller og hensyn	28
3.6 Forvaltning i praksis – hvordan gjøre det?	32
3.6.1 Tilpasse ulike grupper besøkende/sonering (ROS).....	34
3.6.2 Grenser for akseptabel påvirkning (LAC)	34
3.7 Avslutning	36
4 Metode	38

4.1	Komparativ studie.....	38
4.2	Dokumentanalyse	40
4.3	Kvalitative intervjuer	41
4.3.1	Hvem var informanter?	42
4.3.2	Kontakt og gjennomføring av intervjuene	43
4.3.3	Intervjuguide	44
4.3.4	Analyse	45
4.4	Observasjon	45
4.5	Etikk og personvern.....	48
4.5.1	Personvern og utfordringer	48
4.5.2	Informert samtykke	49
4.5.3	Oppbevaring og anonymisering	49
4.6	Forskers rolle	49
	Empiri Del 1: Forvaltningsinstitusjonene og lokal innflytelse.....	51
5	Vern og forvaltning i Femundsmarka og Rogen.....	53
5.1	Når vernet og type vern	53
5.2	Verneplanene	54
5.2.1	Femundsmarka	55
5.2.2	Rogen	57
5.2.3	Likheter og forskjeller i planer og vedtak	60
5.3	Forvaltningsinstanser, lokalisering, ressurser etc.	60
5.3.1	Femundsmarka	61
5.3.2	Rogen	62
5.3.3	Likheter og forskjeller i organiseringen av forvaltningen	63
6	Forvaltningen og omgivelsene	64
6.1	Hvem er berørt av vernet i Femundsmarka og Rogen.....	65
6.1.1	Femundsmarka	66
6.1.2	Rogen	67
6.2	Hvordan oppfatter lokale interessenter at vernet påvirker dem.....	67
6.3	Avslutning	71
7	Nasjonalparkstyret og lokal forvaltning.....	72
7.1	Kontakten mellom lokale interesser og nasjonalparkstyret/lokal forvaltning	73
7.2	Nasjonalparkstyret	75
7.3	Saker som behandles i styret for Femundsmarka og Gutulia nasjonalpark	76
7.4	Mange søknader– få dispensasjoner?.....	79

7.5 Avslutning	81
Empiri del 2	83
8 Forvaltning i praksis, tiltak og metoder	84
8.1 Innledning	84
8.2 Inngangsporter og informasjonskanaler – styringsverktøy?	85
8.2.1 Informasjon	86
8.2.2 Opplevelsessentre	89
8.2.3 Veier inn til områdene	89
8.2.4 Stier og løyper	91
8.3 Fysisk tilrettelegging av området og styring av bruken	91
8.4 Oppsyn: veileder, politi eller altnuligmann?	96
8.4.1 Hva har man av stillinger og ressurser?	97
8.4.2 Hva gjør de og hvordan ser de på rollen sin?	98
8.5 Avslutning	101
9 Utfall av bruk og tilrettelegging	102
9.1 Tilrettelegging og fri bruk	102
9.2 Observasjonsområdene	105
Femundsmarka	105
Rogen	107
9.3 Ulike strategier og ulike utfall	107
9.3.1 Bål	107
9.3.2 Sjøppel	111
9.3.3 Hogst og avbarking	113
9.4 Avslutning	115
10 Drøfting	118
10.1 Innledning	118
10.2 Lokal innflytelse – samforvaltning	119
10.3 Tilrettelegging: inngrep og styring vs. slitasje	121
10.4 Alternative forklaringer på forskjeller og likheter	123
10.5 Hva betyr mine funn?	123
Behov for mer tilrettelegging og flere reguleringer?	123
Lokal/desentraliserte forvaltning	126
10.6 Avsluttende refleksjoner om opplegg og videre forskning	127
Referanser	129
Vedlegg	137

1 Innledning og problemstillinger

Jeg har valgt å skrive denne oppgaven fordi jeg er interessert i natur og friluftsliv, og fordi jeg er opptatt av hvordan naturen forvaltes. Gjennom sommerjobb og fjellturer ble jeg godt kjent med nasjonalparken Femundsmarka, men også det svenske naturreservatet Rogen som grenser opp mot Femundsmarka. Utgangspunktet for oppgaven er inntrykket jeg fikk av at den praktiske forvaltningen av verneområder er ulik i Norge og Sverige. Dette gjelder spesielt tilrettelegging for turister og lokale brukere, samt hvilken slitasje bruken gir på naturen. På mine turer i området så jeg at det i Sverige vektlegges tilrettelegging som klopping, leirplasser og søppeldunker som fører til konsentrert bruk og konsentrert slitasje (vegetasjonsforringelse og søppel). I Norge, og i Femundsmarka, brukes ikke tilrettelegging i samme grad som et systematisk virkemiddel, noe som gjør at slitasjen blir mer spredt.

Det er også forskjell mellom landene når det gjelder hvordan forvaltningen er organisert. I Norge har man innført nasjonalparkstyrever for å sikre lokale myndigheter større medvirkning, mens det i Sverige fortsatt er staten ved länet eller fylket som har ansvaret. Dette kan ha betydning for den praktiske forvaltningen, blant annet ved at lokale interesser får større gjennomslag i Norge sammenlignet med Sverige, som har en mer sentralstyrt forvaltning.

Innen samfunnsforskning er det ofte lagt vekt på at forskningen skal gi et bidrag til samfunnet. Min oppgave er en del av den økte miljøbevisstheten i samfunnet. Det har de siste årene blitt mer fokus på slitasje i verneområder, hvordan vi bruker og forvalter naturen, og ikke minst hvordan man sikrer truede arter (for eksempel rødlistearter). Men det har også kommet mer oppmerksomhet rundt hvordan man kan utnytte vernede områder og flott natur for å skape arbeidsplasser (naturturisme). Denne oppgaven vil bidra med observasjoner og intervju som viser hvordan disse utfordringene løses i en nasjonalpark i Norge og i et naturreservat i Sverige.

1.1 Bakgrunn

Norge og Sverige har mange fellestrekk når det gjelder regulering og forvaltning av vernet natur (Berntsen 2011; Wramner og Nygård 2010). Begge landene har store naturområder, allemannsretten og en tradisjon for enkelt friluftsliv i form av turer, fiske, jakt m.m. Et mål ved friluftspolitikken og med naturvernet er at flere skal bruke naturen (Miljøverndepartementet 2009; Miljö- och energidepartementet 2012). Men dette gir også

noen utfordringer. Bruk setter spor, og kan også forringe naturen ved å skade vegetasjon eller dyreliv. Tilrettelegging og mange besøkende kan i tillegg gjøre at villmarkspreget svekkes, noe naturpuristene opplever som et problem (Viestad 1994; Haukeland & Lindberg 2001, 9). Naturen og særlig de vernede områdene kan derfor sees på som en allmenning i teoretisk forstand (Hardin 1968; Carlsson 2008, 37; Zachrisson 2009, 5-7). Dette gjør at spørsmål knyttet til forvaltning av, og tilgang til, «allmenningen» er svært aktuelt. Hvordan sikre både vern og mulighet til å benytte naturen?

Både Norge og Sverige har gått fra en lovgivning basert på å opprette nasjonalparker og naturreservat (verneområder), til en mer omfattende lovgivning knyttet til naturmangfold (Miljöbalken i Sverige og Naturmangfoldloven i Norge). I begge land har også forvaltningsidealene gått fra klassisk vern til i større grad å legge vekt på tilrettelegging for bruk i form av lokal næringsutvikling, blant annet naturtursisme (Fedreheim 2013; Naturvårdverket 2018a; Hovik et al. 2010.161). En viktig forskjell er likevel innføringen av lokal forvaltning (nasjonalparkstyrer) i Norge. En lignende ordning finnes ikke i Sverige, og det pekes på at den svenske naturforvaltningen i større grad er preget av sentral «top-down» styring (Hongslo et al. 2015, Sandström et al. 2008b), og at det er åpninger for større lokal variasjon i områder der man velger en mer lokal forvaltning fordi det er konflikter om vernet (Hongslo et al. 2015, Holmgren et al. 2017b). Det kan også se ut som om det er forskjeller i hvordan man i praksis legger til rette for å bevare naturen fra slitasje. Blant annet ved at en Sverige i større grad enn Norge legger vekt på tilrettelegging i form av rasteplasser og klopplegging av turstier (Aas et al., 2003, 73, intervju med forvaltere i Norge og Sverige).

Naturforvaltningen er i dag profesjonalisert i betydning av at «naturforvalter» er en jobb der mange i dag har en relevant utdanning på høyere nivå, for eksempel naturforvalterutdanning eller biolog. Dette kan påvirke hvor stor rolle politiske beslutninger om nye forvaltningsprinsipper vil få, siden en felles oppfatning av hva som er «riktig» forvaltning ut fra et naturforvalterperspektiv kan få stor betydning uavhengig av politiske endringer. En forfatter, som er kritisk til dette, kaller det en «diskurskoalisjon», der alle har noenlunde samme oppfatning, og mener at de som ønsker et sterkt vern får mye makt (Skjeggedal 2008). Samtidig er det forskjeller mellom svensk og norsk styringssett som kan ha betydning for hvordan man tenker omkring forvaltningen (Sandström et al. 2008b). I statsvitenskap og juss er man opptatt av at norsk styresett åpner opp for mer politisk styring av for eksempel direktorater, mens det i Sverige er et klart skille mellom politikk og forvaltning (Smith 2011).

Dette kan være viktig på naturvernområdet siden vern griper inn i lokalbefolkningens bruk av områder.

En viktig del av teorien om forvaltning av vernede områder er ROS (Recreation Opportunity Spectrum) og nyere metoder for forvaltning som er en videreføring av blant annet ROS (Gundersen et al. 2011). Disse metodene eller modellene dreier seg både om å ta vare på naturen, men også å legge til rette for ulike typer bruk og ulike typer brukere, gjerne delt i urbanister (som vil ha tilrettelegging, stier, klopper, leirplasser osv.) og purister som helst ikke vil se spor etter andre mennesker (Gundersen et al. 2011, 63-63). I Femundsmarka og Rogen er det ulike grupper besøkende: fiskere og kanoturister, dagsturister, de som går fra hytte til hytte, og de som skal gå langt inn i villmarka alene (Vorkinn 2016, Wallsten 1988). Jeg kommer til å være mest opptatt av områder der bruk kan være er en utfordring for vernet, det vil si områder som brukes mye og som brukes av grupper som setter spor. Dette er fordi det er her balansen mellom bruk og vern er mest åpenbar.

1.2 Tema og problemstilling

Tema for oppgaven min er:

- a) Å undersøke hvordan de institusjonelle ordningene lager rammer for forvaltningen, med vekt på betydningen av en mer desentralisert forvaltning i Norge, men man har beholdt en sentralisert forvaltning i Sverige. Noen mener at en desentralisering vil føre til større forståelse for vernet, og kanskje også bedre vern fordi lokale interesser sitter på lokal kunnskap. Andre mener at vi med dette fjerner oss fra kravet om at naturen og vernehensyn skal komme først. Jeg er særlig interessert i forholdet mellom forvaltning og lokale personer som har næringsinteresser som kan begrenses av vernet. Hvordan ser disse på å drive aktiviteter i tilknytning til en nasjonalpark?? Betyr en lokal forvaltning at man tar mer hensyn til lokale interesser, og skjer det eventuelt på bekostning av vernet eller som en lokal tilpasning innenfor vernehensynene? Eller er det så mange reguleringer at lokale styrever og lokal forvaltning ikke gjør stor forskjell?
- b) Å forstå hva som kjennetegner ulike tilnærminger i praktisk forvaltning – ute i terrenget - i Norge (Femundsmarka) og Sverige (Rogen) og å undersøke og diskutere hvilke konsekvenser dette gir for forvaltningsarbeidet og naturslitasjen. Her er jeg

opptatt av å sammenligne områder som er mye brukt, og der bruken setter spor. Ulik forvaltningspraksis i form av såkalt sonering og tilrettelegging kan påvirke graden av naturslitasje, men har også konsekvenser for ressurser og for «fri bruk» av naturen. Hvordan finne riktig balanse?

Jeg vil vise at det er ulike forvaltningspraksis i naturvernområder i Norge og Sverige og at dette har konsekvenser for bruk og vern, lokal innflytelse og sentral styring i to verneområdene som ligger innen det samme geografiske området og har noenlunde samme brukergrupper. At områdene er like, gjør at det er enklere å drøfte betydningen av forvaltningsorganisasjon og forvaltningspraksis mellom to land.

I praksis har jeg dermed to problemstillinger som går inn på litt forskjellige felt. Det som binder problemstillingene sammen er verneområdene. En kan ikke ha en praktisk forvaltning uten institusjonelle rammer. For å gå inn i dybden på hvorfor forvaltningen er som den er i Femundsmarka/Rogen må en se på begge nivåene. Landene har forskjellige løsninger både på institusjonelt nivå og i den praktiske forvaltningen. Dette gjør det interessant å se på begge nivåene, hvordan de er bundet sammen og påvirker hverandre, hvordan de skiller seg fra hverandre i Norge og Sverige, samt hvilke resultat dette gir.

For å finne svarene på disse spørsmålene vil jeg:

- Se på hvordan forvaltningen er bygget opp i Femundsmarka og Rogen på to nivåer, det mer administrative og ute i naturen. Hvilke føringer ligger i vernevedtak, forskrift og planer? Hvor mange jobber med forvaltningen og hvor er disse lokalisert?
- Kartlegge samarbeidet mellom forvaltningen og lokale interesser. Her vil det særlig dreie seg om Femundsmarka som har fått et nytt forvaltningsnivå (nasjonalparkstyret).
- Kartlegge hvordan naturforvaltningen i de to verneområdene (Femundsmarka og Rogen) arbeider med tilrettelegging og vern (forvaltning). Prøver man å styre bruken for å verne naturen? Eller er fortsatt fri bruk idealet? Hva prioriterer man når det er store områder og ganske få oppsyn? Er det ulike praksis i Norge og Sverige siden landene har litt ulike tilnærming til tilrettelegging?
- Undersøke konsekvensene av tilrettelegging eller ikke i form av organiserte leirplasser og forbud mot bål utenfor disse i Rogen vs. ingen slik tilrettelegging/forbud i Norge. Er det mer slitasje i Femundsmarka?

2. Femundsmarka og Rogen – side om side

Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat ligger på hver sin side av grensen mellom Norge og Sverige. Dette kapittelet beskriver naturen i områdene, inngangsporter og hvorfor de hører sammen i en komparativ studie.

2.1 Hvorfor se på disse to?

I grensetraktene mellom Norge og Sverige ligger Femundsmarka og Rogen, vist i figur 2.1, i et sammenhengende område på cirka 2100 km² fordelt på 9 verneområder (Forvaltningsplan 2014, 7). I en komparativ studie om hvordan to forskjellige vernekategorier og forvaltningsmetoder gir utslag i utviklingen i et områdes, synes jeg det er naturlig å benytte seg av tilgrensende områder med samme naturtype og verneformål.



Figur 2.1 Lokaliseringen av Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat (Wilderness 2018)

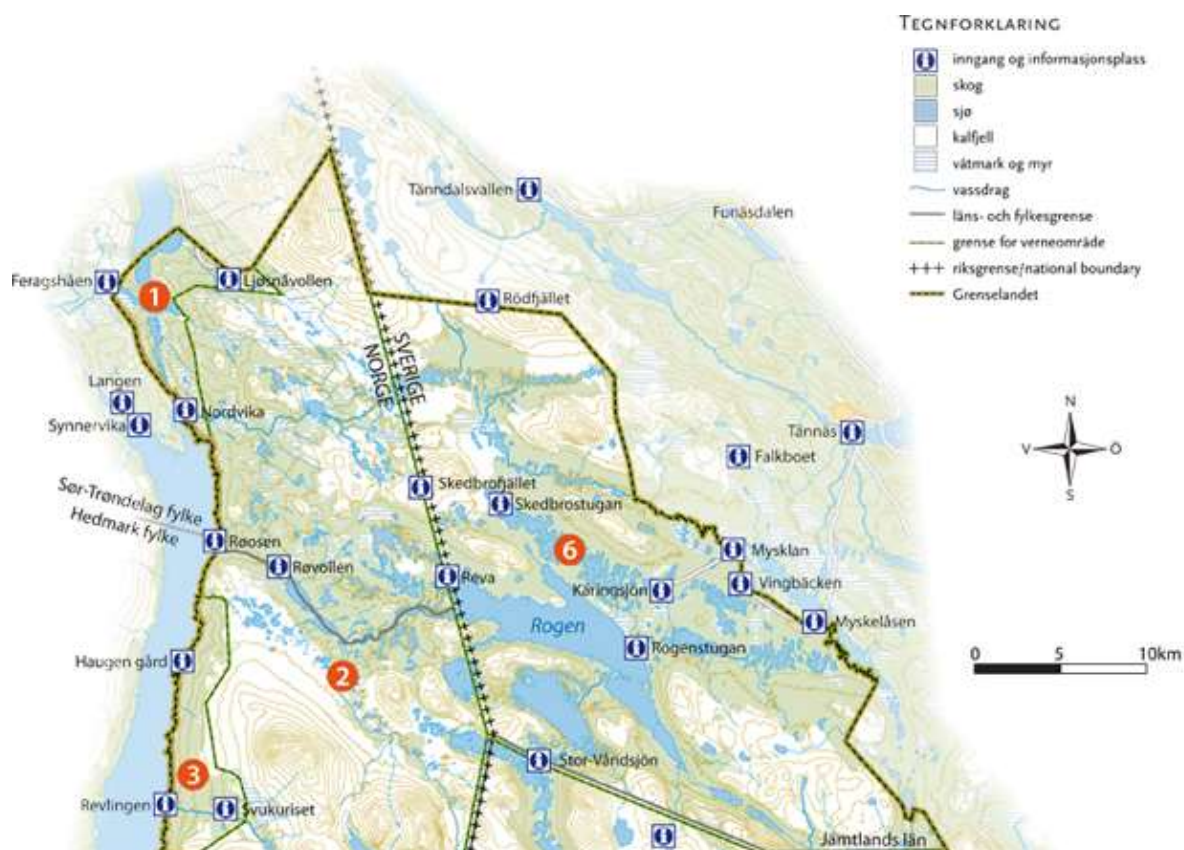
Rogen i Sverige og den nordlige halvdel av Femundsmarka i Norge er et område med samme type geologi, natur og brukergrupper. Vassdrag binder områdene sammen, størstedelen av innsjøen Rogen ligger i Sverige, mens deler av innsjøen ligger på norsk side. Elva Røa, som er Rogens utløp renner gjennom Femundsmarka nasjonalpark til innsjøen Femunden. I tillegg renner elver fra flere av de større vannene innerst i Femundsmarka (som Styggsjøen, Revsjøen, Reva og Lille Vonsjøen) ned til Rogen (Forvaltningsplan 2014, 14). Dette skaper et sammenhengende vannsystem mellom de to vernede områdene, som brukes mye på tvers av grensen, som vist i figur 2.



Figur 2.2 Rogen sett fra nord (Wikipedia 2018).

Brukergruppene i begge områdene er dominert av fiskere og padlere, og mange av disse følger Røa-vassdraget fra Rogen nedover til Femunden (Vorkinn 2016; Wallensten 1988; Naturvårdsverket 2008; Forvaltningsplanen 2014, Grenselandet 2018 Besøk Grenselandet).

Begge de to vernede områdene, Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat, har reindrift som benytter de vernede områdene (Forvaltningsplan 2014, 42-43; Länsstyrelsen i Jämtlands län 1993, punkt 5) og det er et visst innslag av turistvirksomhet i eller på grensen av områdene (Forvaltningsplan 2014, 45-56; Andersen et al. 2003, 46-48). Den Norske Turistforening og Den Svenske Turistforening har et stinettverk som går på tvers av områdene, slik at det er gode muligheter for å bruke hyttene på begge sider av grensen. Kartet i figur 2.3 viser viktige inngangsporter, hytter og vannsystemer i området.



Figur 2.3 Inngangsporter, hytter og vannsystemer i Rogen og nordlige Femundsmarka. (Grenslandet 2018 Kart)

2.2 Beskrivelse av de to naturområdene

Jeg starter med å beskrive de fysiske og geografiske kjennetegnene ved Femundsmarka og Rogen verneområder.

2.2.1 Femundsmarka

Femundsmarka er et stort villmarksområde rundt innsjøen Femunden i Hedmark og Trøndelag fylke. Femundsmarka nasjonalpark ble opprettet i 1971 og utvidet i 2003 fra 386 km² til 573 km² (Forvaltningsplan 2014,7). Området er preget av skrint jordsmonn, furuskog, morenerygger, fjell og hundrevis av tjern og sjøer. Mye av Femundsmarkas karrighet kommer av at mesteparten av arealet er dekket av blokkmark og morener. Bergartene som dominerer er granitt og sparagmitt, som er tungt å forvitte slik at det stort sett er mose, lavararter, furu og bjørk som kan vokse i området. Dødislandskap preger området, og det finnes hundrevis av

små tjern og større vann. De karakteristiske rogenmorenene deler opp landskapet og skaper dusinvis av avlange, smale vann (Forvaltningsplan 2014).

Tilgrensende verneområder i Norge er Langtjønnas landskapsvernområde i nordenden av Femunden, og Femundslia landskapsvernområde som ligger rundt Haugen gård ved østbredden av Femunden. Den gamle tømmerrenna fra Femunden til Røros renner gjennom Langtjønnas landskapsvernområde, og området opplever mye kanotrafikk i forbindelse med denne (Nasjonalparkstyret 2018a). Innerst i Femundsmarka, ved svenskegrensen, finner man også Grøvelsjøen naturreservat rundt de to fjellgårdene som ligger isolert der, kun tilgjengelig fra Sverige med båt over Grøvelsjøen.

Blant de mange rødlisteartene som finnes i Femundsmarka er det noen som er relativt vanlige i dette området, som for eksempel ulvelav (*Vulpina lethariav*), som vokser på de døde tørrfuruene, og fugler som storlom (*Gavia artica*), svartand (*Melanitta nigra*), fiskeørn (*Pandion haliaetus*), fiskemåke (*Larus canus*) og strandsnipe (*Actitis hypoleucos*) (Forvaltningsplan 2014, 19-26).

Tradisjonelt sett har Femundsmarka vært brukt til jakt, fiske, reindrift og tømmerhogst. Mye av den økonomiske aktiviteten har vært knyttet til kobberverket på Røros. Etter at området ble vernet, er det bare tømmerhogst det er blitt slutt på, men dette gikk uansett mot slutten på 1950-60 tallet siden dette ble for tungvint (Forvaltningsplan 2014,30). Tømmerfløting førte til få inngrep, så bortsett fra noen fløterbuer og setervoller som tilhører fjellgårdene fremstår området som et rimelig uberørt villmarksområde uten tyngre menneskelige inngrep (Forvaltningsplan Femundsmarka 2014).

Mellom høyfjellsområdene Vigelen helt nord i nasjonalparken og den søndre halvdelen med fjellområdene rundt Stor-Svuku og Elgåhogna, ligger et skogkledd område med elvene Røa og Mugga, samt flere dusin mindre og større vann. Det er langs disse vannsystemene, som starter i Rogen og renner ut i Femunden det meste av turismen relatert til fiske og jakt skjer (Forvaltningsplan 2014, 59-63). For å sammenligne Femundsmarka og Rogen, er det nettopp dette skogkleddede området med vannveier som er mest aktuelt å studere i oppgaven.

I Femundsmarka er det i henhold til allemannsretten fritt fram for ferdsel til fots og på ski, telting, fiscing, sanking av bær og sopp og det er lov å fyre bål, men kun med tørre kvister eller medbrakt ved (Forskrift om verneplan for Femundsmarka, punkt 2). Det er ikke lov å skade vegetasjonen, dette inkluderer døde trær som har falt ned, eller å forstyrre dyrelivet. Dette gjør at det også er forbudt å slå leir på øyer hvor blant annet storlom ofte har reir (punkt

4.6). Det er ikke lov å legge igjen søppel eller forurensning, og motorisert ferdsel er forbudt året rundt, det er heller ikke tillatt å sykle eller ri inne i nasjonalparken.

2.2.2 Rogen

Rogen naturreservat ligger i Härjedalen kommune i Jämtland län, i Sverige. Naturreservatet ble opprettet i 1976, og er på 487 km² hvorav 84 km² er vann (Grenslandet 2018 Rogen). Innenfor reservatets grenser er det hovedsakelig statlig grunn og noen private hytter, samt en privat gård. Forvaltningsmyndighetene er Länsstyrelsen i Jämtlands län (Grenslandet 2018 Rogen).

Det vernede området er sentrert rundt innsjøen Rogen og Rogens nedslagsfelt. Innsjøen ligger på 759 meter over havet, og landskapet rundt er dominert av slake fjell. I likhet med Femundsmarka er området dominert av steinblokker, furuskog og labyrinter av mindre vann som snor seg mellom Rogenmorene, de spesielle ryggene som finnes i området (Grenslandet 2018 Rogen).

Sverige har i praksis samme type allemannsrett som Norge (Bengtsson 2004), og i Rogen kan brukerne ferdes både til fots og på ski, plukke bær og sopp, fiske og overnatte i telt. I tillegg kan brukerne kjøre snøskuter langs den merkede leden, snøskuterleden. I området rundt innsjøen Rogen er det bålforbud, mens det er lov å brenne bål i de nordre og søndre delene av naturreservatet (Länsstyrelsen i Jämtlands län 1993; Länsstyrelsen i Jämtlands län, udatert, Föreskrifter för allmänheten). I de nordre delene er det også forbud mot å bruke kano, noe som begrenser bruken av området siden Rogen har flest padlere som sine besøkende. I Rogen er mange av bestemmelsene stort sett tilsvarende til de i Norge. Det er ikke lov å skade vegetasjon eller dyreliv, dette inkluderer døde trær og falne trestammer. Motorisert ferdsel er forbudt i sommermånedene. Det er også forbudt med hund i området fra 20.04 til 31.05, bortsett fra på vintermerka løyper og eventuelle fiskevann de besøkende skal ut på (Länsstyrelsen i Jämtlands län, udatert, Föreskrifter för allmänheten).

Rogen har mange av de samme rødlistede artene som finnes i Femundsmarka, inkludert ulvelav (varglav) og storlom (Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2004, 11).

2.3 Næringsliv og kultur

Det har vært få bofaste i områdene både på norsk og svensk side. Områdene er likevel brukt til både næringsliv, landbruk, jakt og fiske, og etterhvert turisme.

2.3.1 Femundsmarka

I Norge er eierforholdene ganske enkle siden det er Statskog som eier det meste av nasjonalparken (Forvaltningsplan 2014, 42). I Røros kommune er det Røros jakt- og fiskeforening som forvalter jakt og fiske, mens det i Engerdal er Engerdal fjellstyre. Grensen mellom kommunene, og dermed også mellom fylkene, går langs elva Røa. Inne i selve nasjonalparken er det en del hytter og buer som er i privat eie. De fleste hyttene og et par setervoller tilhører fjellgårdene og Statskog (Forvaltningsplan 2014, 47-49).

Det er samisk reindrift i området. Reindriftssamene er organisert i sijte (driftsenheter). På norsk side er det ett sijte i Elgå og ett i Røros (Forvaltningsplan 2014, 41-42). Røros reinbeitedistrikt har vinterbeitet sitt i Femundsmarka, mens reinen sommerstid beiter lenger nord i kommunen. Elgå reinbeitedistrikt har reinen i Femundsmarka året rundt. I tillegg til beiterettighetene har samene også noen reingjeterbuer i området, og kan bruke snøskuter og firhjulinger (ATV) i forbindelse med reindrifta (Intervju Norge, Forvaltningsplan 2014, 42).

Det finnes fire fjellgårder i de tilgrensende områdene til nasjonalparken. Dette er Haugen i Femundslia landskapsvernområde, Langen like ved Synnervika, Sylan inne ved Grøvelsjøen og Femundshytta som ligger ved Femundens vestbredd, men som har seter og hytter inne i nasjonalparken. Ved Ljøsnåvollen i nordenden av nasjonalparken er det også aktivt seterbruk. (Forvaltningsplan 2014, 44). Dette betyr at det er beitedyr i randsonen av nasjonalparken, men hovedaktiviteten til flere av disse fjellgårdene er nå turisme. Dette dreier seg om overnatting og servering, og også hytteutleie inne i nasjonalparken (Andersen et al.. 2003, 47-48; Forvaltningsplan 2014)

Av de mange hytteeierne som har hytte i og like ved Femundsmarka, er det flere som har båter ved de forskjellige vannene i området. Dette er hovedsakelig folk fra Rørostraktene som har brukt Femundsmarka til friluftsliv, mens det i Engerdal er andre fjellområder lokalbefolkningen har soknet til (Intervju Norge).

Den Norske Turistforening har to hytter i området, en selvbetjent hytte ved Røavassdraget og en større betjent hytte på den gamle fjellgården Svukuriset. Gjennom parken har turistforeningen et stinett som er mye brukt av fotturister.

2.3.2 Rogen

Den svenske staten er grunneier i Rogen, og har jakt- og fiskerettighetene, bortsett fra i noen østre deler av området hvor Tännäs fiskesentrum forvalter rettighetene (Länsstyrelsen Jämtlands län 1993).

Næringsinteresser i Rogen har tradisjonelt sett vært noe tømmerdrift, det ble tatt ut skog rundt Rogen på 1950-tallet som ble fløtet til Norge (Wallsten 1988, 27; Länsstyrelsen Jämtlands län 1993), reindrift og noe jakt og fiske. I motsetning til Femundsmarka, er det ikke en stor lokalbefolkning i nærheten som er knyttet til området.

Hovednæringen i Rogen er reindriften til Ruvhten sijte og lenger sør langs Femundsmarka nasjonalparks grense har Idre sijte sitt beitedistrikt. Ved Käringsjön ligger en fjellgård, og det ble på 60-tallet anlagt vei dit (Wallsten 1988). I dag er det to fastboende på gården, men det er ikke aktiv gårdsdrift. Turisme er for disse en viktig attåttnæring. (Intervju Sverige)

Ved Rogen (sjøen) er det en del hytter og båter. I tillegg har den svenske turistforeningen (STF) to betjente hytter inne i verneområdet. (Grenslandet 2018 Rogen).

2.4 Turister – besøkende – aktiviteter

2.4.1 Femundsmarka

Det er vanskelig å si noe om totalt antall besøkende i Femundsmarka, siden det ikke finnes god statistikk på dette. Brukerundersøkelsen i 2015 (Vorkinn 2016) anslo at det er færre besøkende enn i Jotunheimen og Rondane, som hadde lignende undersøkelser med 8000-9000 respondenter, mens Femundsmarka hadde 3000 respondenter. Båten Fæmund II frakter cirka 7000 passasjerer årlig (Fæmund II 2017).

Brukerundersøkelsen viser også at Femundsmarka har en høy andel padlere og fiskere. Det er også en høy andel utlendinger, blant annet mange svensker. Sammenlignet med andre nasjonalparker overnatter mange av de besøkende i telt (Vorkinn 2016, 44).

Det er ferdsel til fots som dominerer i den sørlige halvdel av parken, mens det er fiske og padling, med overnatting i telt, som dominerer i områdene nord for fjellet Stor-Svuku (Vorkinn 2016, 5). Femundsmarka har også veldig mange førstegangsbesøkende, hovedsakelig i sør, mens det blant fiskerne gjerne er mange veteraner som kommer igjen flere ganger (Vorkinn 2016).

2.4.2 Rogen

Det finnes ingen tilsvarende undersøkelser av nyere dato i Rogen, men områdets verneplan fra 1991 (egentlig 1989) er basert på en undersøkelse Wallsten (1988) gjorde i Rogen. På denne tiden hadde Rogen og Femundsmarka ganske like brukergrupper, og det var kanoturister og fiskere som dominerte blant de besøkende. Basert på intervjuene jeg har foretatt, er det fortsatt disse brukergruppene som dominerer i Rogen.

2.5 Inngangsporter til områdene

I Norge er det ni hovedveier inn i Femundsmarka, og fem av disse ligger langs innsjøen Femunden. Femunds båten stopper ved Røa, Haugen gård, Revlingen og Elgå på Femundens østbredd. Elgå er det viktigste stoppet i sør for Fæmund II, her er det hotell, nasjonalparksenter og butikk, og det er bilvei til Elgå. Elgå er dermed en viktig inngangsport for folk som kommer sørfra. Røa er en av de mest brukte innfallsportene til Femundsmarka for fiskere og kanoturister. Vassdraget Røa, som starter i Rogen og renner gjennom Femundsmarka og ut i Femunden, er en populær fiske- og padleelv. Fæmund II stopper ved Revlingen, og her ligger turistforeningens hytte Svukuriset 2-3 km lenger inn i marka, og er et populært startsted for toppturer i området (Forvaltningsplan 2014, 59).

Av besøkende i sør og øst er det svenske turister som dominerer, mens det langs Røa og i nord utgjør nordmenn hovedtyngden av besøkende (Vorkinn 2016, 49). Langs Røa virker det som brukergruppen er ganske mannsdominert, mens det kan se ut som det er flest kvinner som går fra hytte til hytte gjennom Femundsmarka (egne observasjoner, Vorkinn 2016).

Den vanligste veien inn til Rogen går til Käringsjön eller Käringsjövollen. Det er muligheter for å parkere begge steder. Ved Käringsjön er man inne i naturreservatet, mens Käringsjövollen ligger utenfor verneområdet. På gården ved Käringsjön kan man leie kano eller overnatte. (Grenslandet 2018 Rogen).

2.6 Avslutning

Femundsmarka og Rogen er et sammenhengende vernet naturområde på norsk og svensk side av grensen, og er villmark med mange elver og vann. Begge verneområdene har reindrift og er utkantområder, og i Femundsmarka er det også noen gårder som ligger nær opp til parken og som er små turistbedrifter. Femundsmarka er blitt mer tilgjengelig gjennom flere inngangsporter, flere bosatte i omlandet og gjennom en større satsing på turisme i området.

3 Teori

I dette kapitlet vil jeg drøfte ulike teorier som er relevante for forvaltning av verneområder, og som kan bidra til å forklare og forstå forskjeller og likheter mellom Norge og Sverige. Disse vil være mer generelle enn mine konkrete problemstillinger, men jeg ønsker å bruke dem som et bakteppe for å diskutere problemstillinger og funn i min studie av forvaltningspraksis i Femundsmarka og Rogen. Jeg vil drøfte følgende teorier/tema:

- a) Hvorfor verne? Hvilke teorier og hvilke vernesyn ligger til grunn for å opprette og forvalte nasjonalparker og andre vernede områder. Ulike modeller ligger til grunn for ulike synspunkter, tradisjonelt vern (conservism eller festningsvern), vern og bruk (conservism and use, vinn-vinn-modeller) osv.
- b) Hvordan forvalte felles naturressurser? Verneområder kan betraktes som en form for fellesgoder som må beskyttes mot overforbruk og ødeleggelse. Jeg tar utgangspunkt i det såkalte allmenningens tragedie-dilemmaet, og går igjennom hvordan denne typen fellesgoder kan forvaltes. Et viktig element er graden av desentralisering og/eller «samforvaltning» sammenlignet med en sentralstyrt forvaltning med sterk vekt på profesjonelle natur-byråkrater. Her kan ulik forvaltningstradisjon mellom Norge og Sverige også spille en rolle.
- c) Hvilke forvaltningsmodeller kan brukes i praksis? Det finnes flere modeller som brukes i verneområder i ulike land. Disse baserer seg blant annet på at man tilpasser forvaltningen til ulike grupper besøkende, eller har ulike målsetninger ved områdene som er vernet. Selv om slike modeller ikke er iverksatt fullt og helt i mine områder, regner jeg med å finne elementer av disse i den praktiske forvaltningen i Femundsmarka og Rogen, og at det også vil være ulikheter mellom de to områdene.
- d) Samfunnsskapede rammebetingelser som påvirker forvaltningen, f.eks. allemannsretten og politiske målsetninger knyttet til turisme, lokal verdiskapning eller nasjonale og internasjonale forpliktelser i form av konvensjoner eller vedtak. Dette vil påvirke hvilke virkemidler som kan tas i bruk, og hvilke føringer som legges på forvaltningen av naturområder.

3.1 Hvorfor verne/verneformål - grunnleggende syn på vern

Tanken om naturvern i form av å verne større naturområder oppstod i USA, og det er dermed her vi fikk de første nasjonalparkene. De første nasjonalparkene ble vernet for å bevare spesielt vakker eller storslagen natur. Yellowstone Nasjonalpark i USA var verdens første nasjonalpark, og i Sverige kom de første nasjonalparkene like etterpå, som de første i Europa (Wramner og Nygård 2010, 25).

Man kan dele naturvernet opp i perioder. Ulike forfattere har litt ulike perioder. I sin doktorgradsavhandling beskriver Fedreheim (2013) tre faser av miljøvern internasjonalt, med ulike begrunnelser av vern.

“It fell under the first wave of environmentalism from around 1864 to 1966 in which conservation was a way to secure areas from development and resource extraction, and make them open to the public (Zimmerer 2006). [...]The second wave of environmentalism lasted from 1967 to 1986, and the ruling idea was that nature should be preserved for its own sake. The last wave started in the late 1980s and is characterized by a focus on sustainability and the fact that there is an interface between protected areas and agriculture and resource use (Zimmerer 2006).” (Fedreheim 2013, 105, footnote 26 og 27).

Berntsen (2011) oppgir at det er tre dimensjoner knyttet til de første verneinteressene i Norge (figur side 51): En praktisk dimensjon, en verdiorientert dimensjon og en kulturell dimensjon. Den praktiske dimensjonen legger vekt på behovet for langsiktig ressursdisponering, for eksempel for å unngå snauhogst av skog (Berntsen 2011, 34). Den verdiorienterte eller romantiske dimensjonen legger vekt på skjønnheten i naturen eller naturromantikk. Den kulturelle dimensjon ser naturvernarbeidet som et spørsmål om kultur og sivilisasjon. Mange av dem som var opptatt av det siste, var forskere eller professorer innen naturfagene.¹ Norsk naturvern hadde dermed allerede ved oppstarten et sterkt innslag av vitenskapelig interesse og vitenskapelig begrunnelse.

Også i Sverige ble vern eller fredning begrunnet ut fra tilsvarende forhold. Zachrisson refererer til at kommisjonen som la grunnlaget for de første nasjonalparkene i Sverige brukte økonomiske, vitenskapelige og sosiale begrunnelser (Zachrisson 2009, 29). I tillegg la man

¹ Initiativet til den første naturfredningsloven kom etter et foredrag av professor Wille, som førte til at det ble satt ned en komite som blant annet besto av flere professorer (Christensen 2013).

vekt på at gleden over naturen nå var allmenn. I begge landene innebar også industriutbyggingen at naturen var i endring, og at det derfor var ønskelig å bevare det mest spesielle og uberørte.

Tankene om hvorfor man skulle verne natur utviklet seg over tid. Etter hvert ble vernet av natur begrunnet med naturen selv, og begrepet økologi kom gradvis i bruk. Berntsen (2011) knytter dette til den raske økonomiske, teknologiske og industrielle utviklingen som skjedde i årene etter annen verdenskrig. Han mener det var forvarslar allerede på 1940- og 1950-tallet, selv om dette særlig ble aktuelt noen tiår senere.

På 1960- og 1970-tallet kom det en rekke internasjonale konferanser, bøker og rapporter om at naturen var truet, for eksempel ressursene i havet, og at bruk av sprøytemidler truet mange insektarter (Berntsen 2015).² Naturvern eller miljøvern ble en viktig politisk sak på 1970-tallet og framover. I Norge var det konflikter om kraftutbygging (Mardøla, Alta, Orkla) og det var uenighet om opprettelse av nye nasjonalparker, for eksempel det som skulle bli Norges og Europas største nasjonalpark - Hardangervidda. I slike saker var det ofte motsetninger mellom dem som ønsket å bruke områdene til økonomisk aktivitet, og naturvernere som ville ha uberørt natur. Det kunne også være uenighet lokalt i de områdene som ble foreslått utbygd eller vernet.

Selv om vi i Norge også vernet store og urørte områder, har vernet ikke hindret annen bruk selv om det ikke har vært sagt åpent.

In simple terms, a traditional process of designating a national park in Norway would have developed as if it were a question of agreement on the size and borders of the national park, ‘freezing’ a certain state or landscape quality, and giving priority to biological diversity and ‘natural ecological processes’. The cultural history and certain cultural landscape elements (traditional kinds of use such as hiking, hunting, fishing and grazing, and traditional buildings connected to such activities) would have been silently included, without disturbing the ‘Norwegian understanding’ of a national park. (Daugstad et al. 2006)

2

https://naturvernforbundet.no/getfile.php/1392773/Natur%20og%20Milj%C3%B8/Norske%20miljoekamper_e-bokversjon.pdf

Det vil si at Norge ikke fikk et like strengt «festningsvern» sånn som i USA. Jeg vil tro at det samme gjelder for vern av nasjonalparker i Sverige.

Den siste perioden startet på slutten av 1980-tallet/begynnelsen av 1990-tallet, og nå vektlegges bærekraftig utvikling (Fedreheim 2013, 105-106). Vern av natur må sees i sammenheng med lokalsamfunnene, og det må finnes måter å bevare naturen på, samtidig som det skapes bærekraftige samfunn som gjør at lokalbefolkningen kan fortsette å bo i områdene. Benjaminsen og Svarstad (2010, 98-100) har utfordret denne vinn-vinn-tankegangen, noe jeg kommer tilbake til senere. Ett eksempel på bærekraftig utvikling er naturturisme. Samtidig har ambisjonene rundt hva som skal vernes og hvor, utviklet seg etter hvert som samfunnet ble mer interessert i naturvern og det ble mer kunnskap omkring trusler mot naturen og arter. Naturmangfoldloven og rødlistearter er eksempler på dette på nasjonalt plan i Norge. Sverige har en lignende lov, Miljöbalken, som kom før den norske loven. Naturvern er heller ikke lengre bare et nasjonalt anliggende. Mange land har forpliktet seg internasjonalt til Ramsar-konvensjonen, Natura 2000 og andre internasjonale konvensjoner og mål. Slike internasjonale forpliktelser har bestemmelser om hvor stor andel av naturen som skal vernes og hvilke typer natur som skal omfattes av vernet (Fauchald et al. 2014). Naturforvaltning er blitt et fag og en profesjon, og vern noe som kan måles og telles, og der man må sette inn tiltak hvis målene ikke nås (Riksrevisjonen 2005-2006, kapittel 5).

3.2 Allmenningens dilemma/tragedie og den nordiske allemannsretten

Begrunnelsen for å verne naturområder som nasjonalparker, naturreservat, landskapsvernområde eller andre typer vern er å forhindre at områdene og naturen i disse ødelegges, og for at de skal være tilgjengelige for befolkningen i dag, men også for framtidige generasjoner. En utfordring er da hvordan dette fellesgodet skal forvaltes slik at det ikke blir ødelagt for framtiden av overforbruk eller uforsvarlig bruk. Når mange har fri tilgang til et fellesgode, kan godet ødelegges for alle fordi ingen har ansvar for de langsiktige konsekvensene. En handling som er logisk for den enkelte på kort sikt, for eksempel å beskatte en ressurs, kan ende opp som tap for alle på lang sikt fordi ressursen beskattes så hardt at den blir ødelagt. For vern av natur er begrepet «allmenningens tragedie», som ble lansert av Hardin i 1967, sentralt. Hardin publiserte artikkelen «The Tragedy of the Commons» i 1967 og pekte på at fri bruk av naturområder gjør at den enes bruk er til skade for andre brukere. Eksempler på fellesgoder er beiteområder, fiskeressurser,

bygdeallmenninger og uberørt natur. Utfordringen er å få de som bruker områdene til å ta ansvar for et gode eller en ressurs som de alle har tilgang til eller lov til å beskutte.

En måte å beskrive fellesressurser på, er vist i tabell 3.1 som er hentet fra boka Omstridd natur (Carsson 2008). Her deler man ressursene inn etter om den enes bruk utelukker den andre (at ressursen brukes opp/ subtraherbarhet), og hvor lett eller vanskelig det er å stenge brukere ute. En fellesressurs (som er det vi ofte snakker om når det gjelder allmenningens tragedie) er kjennetegnet ved at det er vanskelig å stenge noen ute, og at ressursen kan brukes opp eller beskattes for høyt.

Tabell 3.1: Beskrivelse av fellesressurser (hentet fra Carlsson 2008 side 37).

		Grad av subtraherbarhet (den enes bruk gjør at det er mindre tilbake til andre)	
		LAV	HØY
Kan man stenge brukere ute?	VANSKELIG	1. Kollektiv nytte (vakker utsikt)	2. Felles ressurser (common pool resources) (fisk)
	LETT	3. Betalingsvarer (bomavgift på vei)	4. Private rettigheter (skogsdrift)

Fellesressurser har til felles med private rettigheter (rute 4) at bruk minsker nytten, og de har til felles med kollektive goder (rute 1) at det er vanskelig å stenge noen ute. Dette er grunnproblemet når det gjelder forvaltning av slike ressurser (Carlsson 2008:39). Problemet er størst når det verken er regler for hvem som har tilgang til ressursene, eller regler for bruken/utnyttelsen av ressursene.

Zachriasson (2009 side 6) trekker fram at selv om Hardin brukte nasjonalparker som et eksempel, vil for eksempel vakker utsikt/natur kunne falle inn under et kollektivgode (rute 1), ikke en fellesressurs som kan brukes opp (rute 2). Men for mange besøkende eller slitasje på områdene gjør at utfordringene knyttet til bruk og beskyttelse av naturen er en aktuell problemstilling. Det er heller ikke mulig å stenge besøkende ute av svenske eller norske

nasjonalparker på grunn av allemannsretten. Siden områdene er store i utstrekning, er det også krevende å overvåke dem i form av naturoppsyn. Det er derfor rimelig å si at store verneområder som Femundsmarka og Rogen kan betraktes som «allmenninger».

Carlsson (2008) viser til at vi ofte finner reguleringer/regler for allmenninger. For eksempel er allemannsretten en form for regulering. Alle har tilgang til norsk og svensk natur, men vi kan ikke gjøre hva som helst (side 41). Allemannsretten har lange historiske røtter i Skandinavia, og kommer opprinnelig fra retten til å ferdes på stier og veier, samt retten til å nyttiggjøre seg naturen langs veien (Fedreheim & Sandberg 2008). I dag gir allemannsretten folk rettighet til å ferdes fritt i norsk og svensk natur, inkludert bærplukking og teltning med mer. I Norge ble allemannsretten lovfestet i 1957 gjennom friluftsløven. Formålet med loven er:

Å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes (sitert i Fedreheim & Sandberg 2008).

I Sverige er ikke allemannsretten lovfestet, men de ulovfestede rettighetene ligner mye på de norske bestemmelsene (Naturvårdsverket 2018 Allemansrätten). Man kan se på allemannsretten på to ulike måter: den begrenser mulighetene til å stenge folk ute fra vernede områder, men det er også regler knyttet til den; man får kun telte én natt, det er ikke lov å fiske uten fiskekort osv., det vil si at man havner i de to øverste rutene i figur 3.1. Dermed er allemannsretten også en form for regulering av fellesressursene, allmennretten begrenser også bruken (man kan bruke, men ikke misbruke naturen). Formelle vedtak om vern, for eksempel om å opprette nasjonalpark eller naturreservat, innebærer at reglene for ferdsel blir mye strengere og mer omfattende enn ellers. I norske og svenske vernede områder kan likevel ikke vernestatusen overprøve allemannsretten, med unntak av spesielle områder/situasjon som må begrunnes spesielt, f.eks. ekstra beskyttelse av vilt.

Carlsson peker på at å regulere fellesgoder (bruk og tilgang) krever regler og en organisasjon på ulike nivåer (Carlsson 2008, 44-45). Han deler inn slike reguleringer i tre nivåer:

1. Konstitusjonelle regler (overordnede prinsipper, for eksempel eiendomsretten til land)
2. Kollektive regler (hvem kan ta beslutning om opprettelse av nasjonalparker, om reineiere har rett til erstatning for rovdyrangrep)
3. Operasjonelle regler (hvordan det daglige arbeidet i forvaltningen skal gjennomføres)

Det er de operasjonelle reglene som påvirker direkte hvordan folk bruker naturområdene, mens regler på høyere nivå har en indirekte påvirkning. Det må være vanskeligere å forandre konstitusjonelle regler, enn operasjonelle regler.

I denne oppgaven kommer jeg særlig til å være opptatt av det operasjonelle nivået. Men da Stortinget besluttet å innføre nasjonalparkstyrer, var det et vedtak som ble fattet ett hakk opp – på det kollektive nivået. Norsk og svensk tradisjon for statsforvaltning (vest-nordisk og øst-nordisk modell, se senere diskusjon og Sandström 2008 et al., 16-18) kan kanskje betraktes som en regulering på nivå 1 fordi det dreier seg om forholdet mellom politikk og administrasjon, og hva politikerne kan beslutte om og hva de har ansvar for i nordiske parlamentariske systemene.

3.3 Vernet natur som grønt gull

Vi har ovenfor vist at holdningene til verneområder og det å verne natur har gått fra strengt vern (hindre påvirkning) til forsvarlig bruk der også lokalsamfunn, mennesker og kultur sees som en del av naturen. Men man har også fått en utvikling der vernet natur skal bidra til utvikling av lokalsamfunnene gjennom naturturisme og annen forsvarlig næringsdrift gitt vernestatus og mål ved vernet.

I internasjonal debatt kom dette delvis fordi vernet kunne oppfattes som urimelig ovenfor de som bodde i områder som ble vernet, for eksempel de store nasjonalparkene i Afrika. Det ble derfor lagt vekt på å involvere lokalbefolkningen og sikre at disse fikk noe igjen når deres nærområder ble gjort om til nasjonalparker (Benjaminsen og Svarstad 2010, 96-98). Vernet skulle være bærekraftig også for lokalsamfunnene (Fedreheim 2013, 105). I Norge trekkes den såkalte Fjellteksten fram som vendepunkt. Denne kom i 2003 i revidert nasjonalbudsjett (St.prop. nr 65 2002-2003), som et svar på en anmodning fra Stortinget, og inneholdt signaler om at en i framtida skal legge vekt på å se vern av naturområder og utvikling av nærliggende lokalsamfunn i sammenheng:

Med dette utgangspunktet ser regjeringen et potensial for økt miljøtilpasset turistmessig bruk av våre fjellområder. De natur- og kulturhistoriske verdiene er de to viktigste innsatsfaktorene for turisme i fjellområdene. Nasjonalparker og andre verneområder i fjellområdene har mye av den mest storslåtte og mangfoldige naturen i Norge. Det særegne ved nasjonalparker og andre verneområder gjør at disse områdene

vil kunne fungere som «trekkplaster» for turister og dermed gi nasjonalparkkommunene et ekstra fortrinn i reiselivssammenheng. St.prop. nr 65 2002-2003

Det var meningen at friluftsguidene skulle være «grønne» og lokale. Det vil si at de skulle passe til det typiske norske eller nordiske synet på natur- og friluftsliv. Noen områder hadde forbud mot kommersiell aktivitet i fjellet, dette ble opphevet. Det ble også innført nasjonalparkkommuner og nasjonalparklandsbyer som skal være en merkevare (NPKL 2018). Oppsummeringen er likevel at Fjellteksten ikke førte til store forandringer i forvaltningen av nasjonalparkene eller til mye næringsutvikling (Fedreheim 2013, 222-230). En av forklaringene er at de som driver næringsdrift nær nasjonalparkene driver smått, de ønsker ikke å utvide for mye og de må i tillegg konkurrere med turistforeningene (side 226).

I Sverige er det også kommet mer oppmerksomhet omkring næringsvirksomhet i tilknytning til nasjonalparkene. På samme måte som i Norge er det et eget «varemerke» som godkjente turistbedrifter kan benytte og Naturvårdsverket har utviklet skjema og opplegg for bedrifter som vil drive med turistvirksomhet i vernet natur. En interessant forskjell er at det ser ut som om initiativet i Sverige er bredere anlagt og ser på hele reiselivsnæringen (SOU 2017:95)³, mens i Norge kom presset for Fjellteksten fra politikere som var opptatt av arbeidsplasser i sine lokalsamfunn i distriktene. Kanskje har det sammenheng med at det her i landet bor flere utenfor byene, og at bygdebefolkningen derfor har større politisk makt gjennom stemmegivning og det å sette dagsordenen.

3.4 Hvordan lage en god og effektiv forvaltning?

Hardins argumenter for å unngå allmenningens tragedie på, var å privatisere eller sentralisere (statlig ansvar og styring). Det som er blitt vanlig er statlig styring gjennom vernevedtak. Sentralisering til staten og overvåking/regulering av bruk i form av regulering og kontroll gjør også at man får på plass regler som vil hindre overbeskatning. Hardins syn var lenge gjeldende, og nasjonalparker og andre vernede områder var eid og styrt av staten (Zachrisson 2009, 9). Den statlige styringen la til rette for besøkende og opplevelser, samtidig som det fantes forvaltningsregler som la begrensninger på hva lokalbefolkningen kunne bruke området til. En slik styring kan beskrives som «top-down». Dette gjenspeilet seg i de første

³ .

internasjonale definisjonene av nasjonalparker fra IUCN i 1969. Ett av kriteriene var at «the highest competent authority of the country» hadde innført regler for å hindre utnyttelse eller beboelse av området (referert i Zachrisson side 10).

I en gjennomgang av diskurser og praksiser omkring verning av natur, betegner Benjaminsen og Svarstad (2010, 86) dette som «festningsvern» eller «preserveringsdiskurs». Dette var den dominerende tankegangen fra slutten av 1800-tallet og framover, og fokus var «full oppmerksomhet mot vern av naturverdier slik som arealer og arter». Tankegangen fikk blant annet stor betydning for hvordan man organiserte nasjonalparker i Afrika. Hardin kunne dermed støtte seg på tanker og prinsipper om vern som hadde eksistert i mange år.

I løpet av 1980- og 1990-tallet ble denne teorien og disse modellene om forvaltning utfordret fra flere hold (Zachrisson 2009: 9-12). Elinor Ostrom er en sentral forfatter som pekte på at en ikke kunne gå ut i fra at én løsning vil fungere overalt. Hun var opptatt av at en generell institusjonell løsning ikke alltid gir det beste resultatet for bærekraftig forvaltning av naturressurser (Zachrisson 2009, 9; Hovik et al, 2010, 160; Carlsson 2008). De siste tiårene har det vokst frem flere forvaltningsmodeller der sentrale reguleringer blir kombinert med lokal forvaltning eller «co-management».

En slik utvikling er i tråd med samfunnsutviklingen generelt. Innen statsvitenskapen beskrives det som overgang fra governing (styring) til governance (forvaltning). Benjaminsen og Svarstad (2010), som har utgangspunkt i politisk økologi, kaller på sin side slike teorier/modeller en vinn-vinn-diskurstype og betegner samarbeidet mellom ulike nivåer og aktører som partnerskap. De viser til at slike modeller har fått stor betydning innen arealvern (side 98 – 100), og at den lokale deltakelsen er et middel for å oppnå naturvern, ikke et mål i seg selv. Forfatterne er ganske kritiske til «vinn-vinn»-diskursen, noe jeg kommer tilbake til.

En grunn til at forskere som Ostrom med flere argumenterer for å trekke med flere nivåer og flere interesser i forvaltningen og styringen av vernede områder, er at mange blir berørt av et vedtak om vern. Mange av verdens vernede områder har vært bebodd eller brukt av urbefolkning eller lokalbefolkning til landbruk, jakt, fiske o.l. Strenge regler for bruk og utestengelse av lokalbefolkningen, ved fysisk flytting eller ved å begrense tradisjonelle bruksrettigheter, har ført til konflikter og lite forståelse eller respekt for vernet (Zachrisson 2009, 10-11). Man så derfor etter modeller som ville gi bedre forståelse for vernet, og dermed gi færre konflikter. Mulige konflikter mellom vern og bruk øker også når en større del av

naturen blir vernet, eller når man begynner å verne områder med større økonomisk betydning for lokalsamfunnene.

Tanken om å trekke lokale interesser med i forvaltningen dreier seg ikke bare om å unngå konflikter. Etter hvert har det også blitt lagt større vekt på de demokratiske utfordringene knyttet til utestengelse (og til og med fordrivelse) av lokalbefolkningen fra områder som de alltid har brukt. Internasjonale konvensjoner har også tatt inn hensynet til berørte parter på lokalt nivå. Et eksempel er retningslinjene om vern fra IUCN i 2011 (Fouchald & Gulbransen 2012: 2). Mulighetene for å stenge lokalbefolkningen ute kan også begrenses av internasjonale forpliktelser overfor urfolk – i Norge og Sverige er det for eksempel samisk reindrift i flere av verneområdene. Her har begge landene skrevet under på internasjonale avtaler som blant annet får betydning for reindriftens rettigheter i vernede områder (Riseth & Holte 2008).

Et tredje argument er at det tradisjonelle «fortress» vernet, det vil si å forby all bruk bortsett fra besøkende i form av tilreisende turister som skal nyte naturen, kan hindre selve vernet. Det er ikke slik at all bruk fører til skade. I områder som har hatt menneskelig bruk i lange tider, kan de lokale økosystemene være avhengig av menneskelig bruk som beite og jakt for å bestå. Man har i større grad akseptert at mennesket er en del av økosystemet, også i de vernede områdene. I boka *Omstridd natur* (Sandström et al. 2008) beskriver Lars Carlsson det sånn:

En annen trend som påverkar är den pågåande omprövningen av tanken på skydd och bevarande som ha haft sitt främsta uttryck i avsättandet av stora landområden där människan skulle utöva så liten påverkan som möjligt. Den gamla tanken på ”rena” ekologiska system i harmoni och balans gäller inte längre, och alltmer accepteras tanken att också människan och hennes påverkan är en integrerad del av våra ekosystem. Begreppet socio-ekologiska system fångar denne tanke. I sådana system, som beskrivs som komplexa och dynamiska, kan människan inte tänkas bort. Policyskapandet har därför alltmer inriktas på lösningar som kombinerar skydd och bevarande med nyttjande.. Målet är att åstadkomma resilienta socio-ekologiska system, det vill säga system som har förmågan att behålla sin grundstruktur trots att de utsätts för störningar och påfrestningar. (Carlsson 2008: 34).

En fjerde begrunnelse er flere aktører og flere nivåer gjør at forvaltningen tilføres økt kompetanse og kunnskap (Carlsson 2008, 52; Vik et al. 2011, 186-187). Det sentrale nivået har teknologi og vitenskapelig kunnskap, men lokalnivået kan også tilføre kunnskap om områdene som det sentrale nivået ikke har.

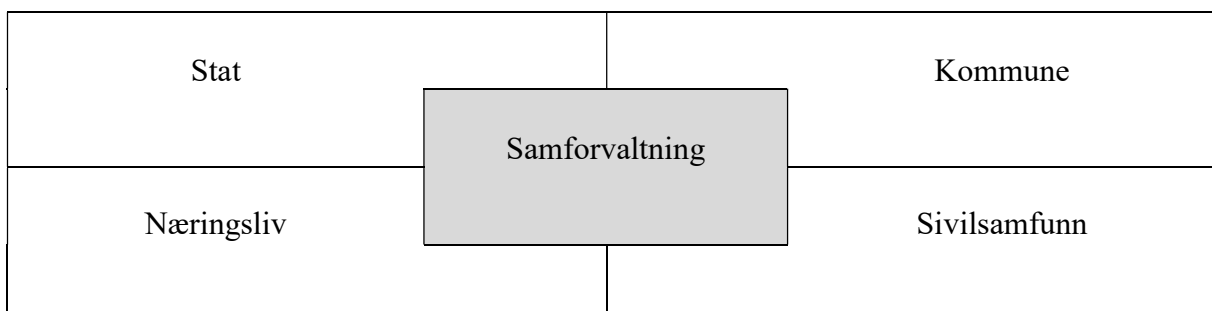
Denne nye forståelsen av vern har ført til at:

- forståelsen av vernet natur har gått fra ingen bruk til forsvarlig/bærekraftig bruk, og
- fra streng sentral regulering til å ta hensyn til lokale interesser.

3.4.1 Co-management /samforvaltning som modell

Det har vokst fram ulike forvaltningsmodeller basert på ulike teorier og modeller knyttet til «co-management». Disse modellene er basert på aktivt å involvere lokale interesser: de som bruker områdene og/eller har interesser knyttet til dem. I figur 3.1 inngår samforvaltning som en styringsform der ulike typer aktører inngår, både sentrale og lokale, og ulike typer lokale interesser.

Figur 3.1 Samforvaltning som modell (kopi av figur 2.5 i Carlsson 2008).



Co-management, eller samforvaltning, finnes i mange former. Et viktig spørsmål er hvilke lokale interesser som trekkes inn, om det kun er lokalsamfunn (f.eks. kommuner) og andre direkte berørte, eller om også kommersielle interesser som turistbedrifter, lokale interesseorganisasjoner for tur, jakt og fiske er involvert eller ikke. I diskusjonen om slike modeller legger man vekt på at samforvaltning ikke bare omfatter at lokale myndigheter (kommuner) trekkes inn, men også næringsinteresser og sivilsamfunnet (Hovik et. al. 2010). Carlsson (2008, 49) mener at type forvaltning må forstås som en skala, ikke et enten/eller. Endene på skalaen er helt statlig forvaltning og helt lokal sjølføforvaltning. Samforvaltning befinner seg et sted i midten. Når samforvaltning brukes som begrep i forbindelse med forvaltning av vernede naturområder er det ikke gitt hvilken modell som brukes, men

vanligvis menes det at prosessen har et partnerskap eller samarbeidsforhold mellom private og offentlige deltakere. Mens vern kan være statisk, er forvaltning en aktiv og pågående prosess der berørte parter og organisasjoner skal ha muligheter til å ta egne beslutninger uten å bare følge retningslinjer fastsatt på høyere nivå (Zachrisson 2009, 15).

Samtidig finnes det kritikk mot tanken om samforvaltning eller vinn-vinn-diskursen, som Benjaminsen og Svarstad kaller fenomenet. Benjaminsen og Svarstad (2010) er ganske kritisk til vinn-vinn-tankegangen, særlig slik den brukes i land i Afrika. Ideene om at dette er til fordel for lokalbefolkningen gjør at det er lett å opprette nye nasjonalparker/vernedede områder, men forfatterne mener at lokalbefolkningen i praksis ofte ikke får så mye ut av samarbeidet. De har heller ikke reell innflytelse over områdene som de tidligere hadde kontroll over. Forfatterne trekker også fram en annen kritikk av/utfordring til vinn-vinn-diskursen eller ideen om samforvaltning. Dette kommer fra de som mener at vernet blir for svakt når innflytelse overføres til lokale nivåer, og som vil tilbake til et strengt og sentralt styrt vern (festningsvern). Dette er for eksempel naturvernere og biologer, og disse vil tilbake til «en forvaltning som er fullstendig kontrollert fra sentrale organer og basert på naturfaglig forskning» (Benjaminsen & Svarstad 2010, 99). Det finnes også en tredje diskurstype, det som Benjaminsen og Svarstad kaller tradisjonalistdiskurs. Her mener man at «rettigheter og utvikling for lokalbefolkningen er det primære målet» og at lokalbefolkningens bruk ofte gir et bærekraftig resultat.

3.4.2 Desentralisert forvaltning i Norge, men ikke i Sverige

Norge og Sverige har mange likheter innen natur- og miljøvern, men det er også en del forskjeller. En viktig forskjell er at Norge gikk over til en mer desentralisert forvaltning av nasjonalparker og andre vernede områder i 2010 (Hovik & Hongslo 2017).

I boka *Omstridd natur*, som kom i 2008, omtales Norge og Sverige fortsatt som «tämligen top-down inriktat med staten som den centrala aktören» (Carlsson 2008, 34). Begge landene har omfattende lovgivning og et stort forvaltningsapparat på sentralt nivå og på fylkesnivå/länsnivå. Men det har over tid vokst fram en mer desentralisert forvaltning, særlig i Norge. Dette gjelder ikke bare forvaltningen av verneområder (nasjonalparker, naturreservat med mer), men også andre typer miljøvernpolitikk (Fouchald & Gulbransen 2012: 2).

I Norge er mye av ansvaret for den daglige driften av verneområder flyttet fra Direktoratet for Naturforvaltning (DN, nå Miljødirektoratet) og Fylkesmannen og til nasjonalparkstyrene. Styrene har ansvar for å utarbeide forvaltningsplaner, selv om disse skal godkjennes av Miljødirektoratet, og for å behandle søknader om unntak fra reglene (se f.eks. Riksrevisjonen 2014, 18-19). Om dette er samforvaltning eller ikke sånn som det ofte framstilles i teori og modeller, kan diskuteres siden næringsliv og interesseorganisasjoner sjelden har representanter i disse styrene – styremedlemmene er representanter for kommunestyre, fylkestyre og sametinget der dette er aktuelt. Det er uansett en desentralisering sammenlignet med tidligere praksis.

Sverige beskrives som å ha en annen politisk tradisjon hvor profesjonen og fagekspertisen står sterkere (Hongslo et al. 2016, 1007). Generelt sett er styringen av svenske nasjonalparker ganske sentralisert. Naturvårdsverket (direktoratet med ansvar for vernede områder) har store fullmakter når det gjelder å iverksette de målene som er gitt av regjeringen og riksdagen. Forvaltningsplaner vedtas av Naturvårdsverket, og länsstyrelsen («fylkesnivået») har et betydelig ansvar, noe som ligner situasjonen i Norge før 2009. Länen har blant annet ansvar for tilsyn og dispensasjoner.

Mens nasjonalparkstyrene er blitt normen i Norge, har man i Sverige bare noen eksempler på samforvaltning av nasjonalparker der det var store konflikter rundt verneprosessen (Hongslo et al. 2016, 1004—1006). Sverige har dermed stort sett beholdt en sentralisert forvaltning selv om det også i Sverige er en målsetting om mer lokale deltakelse (Holmgren et al. 2016, 22-23). I de tilfellene man har en form for samforvaltning har andre typer interesser/organisasjoner deltatt, som for eksempel eiere/næringsinteresser. Uten et gjennomarbeidet system har dette vært mer ad-hoc-preget slik at det brukes forskjellige løsninger rundt om i landet, i motsetning til i Norge hvor det var en ferdig utarbeidet modell med nasjonalparkstyre og rådgivende utvalg.

Det diskuteres hvorfor det er slike forskjeller i graden av desentralisering mellom Sverige og Norge, når den nasjonale naturforvaltningen er såpass lik med et sentralt direktorat og myndighet på fylkes- eller länsnivå, og ambisjoner om et godt vern av natur. En forklaring som trekkes fram er at det er ulike tradisjoner for lokalt selvstyre og ansvarsfordeling mellom styringsnivåene i Norge og Sverige på naturforvaltningsnivået (Hongslo et al. 2016, 1009).

En mulig forklaring på forskjellene på utviklingen mellom Norge og Sverige kan være forskjeller i det politiske styresettet på nasjonalt og overordnet nivå. Statsvitere og jurister som driver med forvaltningsrett viser til at det finnes en øst-nordisk og en vest-nordisk styringsmodell (Smith 2011; Difi 2012, 10-16; Sandström et al. 2008, 16-18). Sverige tilhører den første, Norge den siste. En forskjell er at direktorater og lignende organer er mer selvstendige i Sverige enn i Norge. I Sverige vedtar Riksdagen overordnede politiske mål, men iverksettingen og enkeltvedtak er det byråkrater i direktoratene som har ansvar for. De svenske departementene har færre ansatte enn de norske og har en politisk rolle. Norske direktorater er mer styrt enn de svenske. En forklaring er at Norge har ministerstyre (en statsråd risikerer å måtte gå av selv om «feilen» er gjort i et direktorat eller et annet underordnet organ). Dermed må politikerne også ha mulighet til å instruere slike organer. De norske departementene har også mange flere ansatte, og har derfor oppgaver som i Sverige ville ligget til et uavhengig direktorat.

I mitt tilfelle vil dette ha betydning for hvor mye departementene kan styre de direktoratene som har ansvar for vernet natur. Kan de for eksempel si at nå skal det legges mer vekt på naturturisme, eller kreve at reglene om motorisert ferdsel skal håndheves strengere eller at det skal skytes flere ulver enn planlagt? Dette kan innebære at den «nøytrale» forvaltningen ikke utsettes for så mye press i Sverige, mens flere vil ha en bit av den mer «politiske» forvaltningen i Norge.

Norge har også en sterk politisk tradisjon for desentralisering av beslutningsmyndighet, mens Sverige har sterkere tradisjon for å la profesjonene styre. I Norge beskrives desentraliseringen som en politisering siden makten i hovedsak overflyttes til lokale politikere (Reitan referert i Hongslo et al. 2016, 1007). En forklaring er at vi i Norge har mer tradisjon for lokalt styre enn det Sverige har, og det er også større kapasitet for å mobilisere utkant mot sentrum. Dette har flere forklaringer, men en av disse er at utkantstrøkene i Sverige står svakere enn i Norge siden det bor færre folk i de svenske distriktene. Dermed får man ikke den samme mobilisering av lokale interesser som i Norge, der kommuner og andre jobbet for å få større innflytelse på opprettelsen og forvaltningen av nye nasjonalparker og utvidelser av eksisterende verneområder (Hongslo et al. 2016, 1006-1007). I Norge kom lokal innflytelse på agendaen allerede på 1980-tallet i forbindelse med opprettelsen av Hardangervidda nasjonalpark som var en stor og omstridt nasjonalpark som ville berøre lokalsamfunnene rundt, og der mye av områdene var eid av private (Hongslo et al. 2016, 1006).

Det er dermed flere forklaringer på at lokale politiske organer som kommuner har fått en sterkere rolle i forvaltningen av vernet natur i Norge enn i Sverige: Den overordnede forvaltningstradisjonen som betyr at flere saker kan bli gjenstand for politisk diskusjon, og evnen til å mobilisere omkring lokale interesser har ført til at lokale interesser nå har mer innflytelse i forvaltning av verneområder i Norge enn i Sverige, delvis på bekostning av makten til byråkratene i naturforvaltningen. Dette kan illustreres med et eksempel fra Femundsmarka. Da en ny forvaltningsplan ville frata lokale oppsittere retten til å bruke snøskuter for å nå hytter og buer de hadde i nasjonalparken, stilte stortingsrepresentant Knut Storberget spørsmål om dette til miljøvernminister Erik Solheim (Stortinget 2011-2012). Ministeren forsikret at dette skulle ordne seg, og gårdene i Femundsmarka fikk fortsatt bruke snøskuter (dette ble tatt inn i planen). En slik prosess ville neppe vært mulig i Sverige.

3.5 Ulike roller og hensyn

En desentralisering av forvaltningen av vernede områder kan føre til spenninger mellom ulike vernehensyn. En artikkel som sammenligner naturbyråkrater og lokale interesserepresentanter som har vært involvert i vernesaker, viser at disse to gruppene har ganske ulike syn på hvor ansvaret for forvaltningen skal ligge, og om lokale interesser bidrar positivt til vernet (Vik et al. 2011). Dataene ble innhentet før reformen i 2010 som opprettet nasjonalparkstyrene. Miljøbyråkratene i den statlige naturforvaltningen mente at dagens (det vil si den tidens) forvaltning og verneprosesser var i tråd med demokratiske prosesser, mens de som representerte andre grupper mente det motsatte. Forfatterne er opptatt av at de to gruppene står for ulike demokratisyn, de statsansatte byråkratene støtter seg på et legalt konkurransedemokrati der byråkratene skal iverksette vedtak og retningslinjer som fattes på toppen, mens lokale interessenter støtter et demokratisyn der lokale interesser deltar og der saker diskuteres før avgjørelsen fattes (Vik et al. 2011, 198). Det er for eksempel klare forskjeller mellom de to gruppene når det gjelder spørsmål om hvem som bør forvalte vernede områder, om brukermedvirkning truer verneverdiene og om verneprosesser er demokratiske. Blant miljøbyråkratene mener 54 prosent at naturvern er så komplisert at bare fagmyndighetene kan gjennomføre det, mens bare 31 prosent av de øvrige er enig i en slik påstand (Vik et al 2011, 193-196). En skepsis til å flytte innflytelse nedover og til andre enn byråkrater, kan også henge sammen med at naturbyråkrater og andre er skeptiske til om lokale interessenter vil ta tilstrekkelig hensyn til vernehensynene. Her kan det også være allianser

mellom naturbyråkrater og for eksempel naturvernorganisasjoner, jfr. Benjaminen & Svarstad (2010, 122).

Fouchald (2016) er opptatt av våre internasjonale forpliktelser når det gjelder inngrepsfrie områder (wilderness). Han diskuterer de reformene som er gjennomført i 2003 (Fjellteksten) og i 2009 (nasjonalparkstyrene) og mener at dette vil føre til mer bruk av nasjonalparker og naturreservater, og at;

.. the local management reform, taken together with policy decisions to promote more extensive use of protected areas, may possibly undermine the legal protection provided to national parks, nature reserves and protected landscapes (side 18).

Det er ikke bare ulike demokratisyn, og mistro til lokale interessenter, som gjør at naturvernmyndigheter/naturbyråkrater kan være skeptiske til andre grupper, og da særlig til lokale interessegrupper. Hovik & Standström (2008, 299-300) peker på at disse gruppene har ulikt natursyn og ulikt syn på ressurssystemene. Naturvernmyndighetene er opptatt av urørt natur og villmarkspreget:

hur den etablerade förvaltningsapparaten i Norge inte tar till sig dessa nya tankegångar, utan håller fast vid och förstärker de etablerade och traditionella föreställningar kring vilka naturvårdens lager, politik och rutiner har byggts. Hovik og Standström 2008, 300.

I Norge kom tanken om mer lokal forvaltning på dagsordenen i forbindelse med de store utvidelsene av nasjonalparkene på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Det var sterk lokal motstand mot nye nasjonalparker i en del tilfeller, og flertallet på Stortinget ønsket derfor en sterkere lokal forankring og støtte til nasjonalparkene (Hongslo et al. 2016, 1006). Dette ble også diskutert i forbindelse med den nye nasjonalplanen i 1993. Etter forsøksordningen med lokale nasjonalparkstyrer i fire nasjonalparker på 2000-tallet, var spørsmålet om dette skulle resultere i en endret forvaltning av de norske nasjonalparkene (Falleth & Hovik 2008; Lundberg et al. 2013).

Selv om tanken om en styrket forvaltning - gjerne i form av kontorer geografisk nærmere nasjonalparkene - fikk støtte, var det motstand mot å flytte makt fra de profesjonelle forvalterne («naturbyråkratene») til organer med folkevalgte og andre valgte. Direktoratet for naturforvaltning (DN) som hadde ansvaret for nasjonalparkene viste til at «behovet for god faglig kompetanse, kontinuitet og forutsigbarhet i forvaltningen» tilsa en fortsatt statlig

forvaltning (DN 2008). DN hevdet at forsøkene og evalueringen viste at lokale styrer ville gi etter for lokalt press og ikke ivareta vernehensynene (Hongslo et al 2016). Stortinget vedtok likevel reformen.

Selv om forvaltningen av vernede områder er mer desentralisert og mer politisert i Norge enn i Sverige, behøver ikke dette nødvendigvis bety at mye makt og innflytelse har flyttet på seg. Det diskuteres om hvor stor betydning den norske reformen med desentraliserte styre har fått. Her er det ulike syn og vurderinger blant forskerne. Noen mener at dette har ført til at det er vanskelig å oppfylle verneforpliktelsene fordi lokale interesser får større vekt enn profesjonelle naturforvaltere som kun har vernehensyn å tenke på. Dermed vil særlig Norge ha problemer med å oppfylle nasjonale og internasjonale forpliktelser (Fauchald & Gulbrandsen. 2012). Andre mener at reformen ikke får så stor betydning fordi det er så mange regler knyttet til vernet natur. De lokale organene må styre innenfor et omfattende regelverk som er fastsatt på statlig nivå, og som overvåkes av Fylkesmannen og andre (Overvåg et al. 2016, 1197 – 1198; Benjaminsen & Svarstad 2010, 120- 122). Det er derfor lett å overdrive betydningen av reformen. Noen er også opptatt av at man ikke går *langt nok* i å la lokalsamfunn bestemme over sine nærområder.

I en del av litteraturen brukes maktfordelingene mellom sentralt – lokalt nivå som en konfliktlinje. Her tar man utgangspunkt i at det sentrale nivået vil ha mer vern og at det lokale nivået vil ha større frihet til selv å bestemme hvordan områdene skal brukes. Samtidig er det en annen konfliktlinje som påvirker debatten – nemlig den om at en desentralisert samforvaltning er et gode i seg selv (vinn-vinn) eller om dette skader hensikten med vernet (ønsket om mer «festningsvern», jf Benjaminsen & Svarstad 2010).

Samtidig er det noen som peker på at det kanskje er for enkelt å dele inn interessene i sentrale eller lokale. I en artikkel som omhandler hvilke argumenter som brukes i diskusjonen om Dovrefjell (skytefeltet og veien til Snøheim) spør Daugstad et al. (2006, 1) om det trengs et mer nyansert syn på aktørene:

A conflict over restoring a firing range to a state of 'authentic nature' for future designation as a national park is examined. The case has raised comprehensive local debate. It is asked whether the relevant actors should be seen as situated in the stereotypes, or whether a more complex three-dimensional picture would provide a better interpretation.

Daugstad et al analyserer avisartikler med mer, og finner belegg for konfliktlinjene lokal/sentral styring og vern/bruk, og disse forfatterne foreslår en tredje dimensjon. Denne går på natur og kultur. Det å legge vekt på tradisjonell bruk (kultur) kan oppfattes som like naturvennlig som bare å legge vekt på tradisjonelt naturvern (natur) av de som bruker områdene til daglig. Ett eksempel på en slik konfliktlinje fantes i et leserinnlegg i Aftenposten i april. Da skrev en naturfotograf, som var opptatt av villreinen og rovdyr, følgende om Forelhogna nasjonalpark:

Når også beitenæringen fortrenger det naturlige viltet som burde ha førsteretten i en nasjonalpark, er det bare trist. Dessverre er utmarksbeite for sau (rundt tre måneder med sommerbeite) mer viktig enn at jerven skal få bruke nasjonalparken. Haarberg 2018.

Jeg har løpt mye etter sau i sauesankinga i dette området, og tror at sauebøndene i området rundt Forollhogna vil betrakte bruk av fjellbeite som naturvennlig og ressursvennlig.

Det som også er interessant er at de også diskuterer skillet sentrale – lokale verdier, og finner at noen lokale aktører ønsker strengt vern (stenge veien), mens noen sentrale aktører (DNT) vil ha adgang til å kjøre inn til Snøheim. Konflikten mellom bruk og vern går ikke bare mellom sentralt og lokalt nivå, men det er representanter for begge ståsteder både sentralt og lokalt (Daugstad et al. 2006).

Jeg refererte tidligere til Benjaminsen og Svarstad (2010) som beskrev ulike diskurser eller retninger/forståelser om arealvern og nasjonalparker. Man kan si at stortingsflertallet tenker på vinn-vinn, både når det gjelder nasjonalparkforvaltning og Fjellteksten. De kan støtte seg til forfattere som Zachrisson (2009) som har forsket på modeller for samforvaltning og sett på dette i en nordisk virkelighet. Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) og forfattere som Fouchald & Guldbransen (2012) kan kanskje beskrives som å være representanter for en moderne form av festningsvern, der eksterne aktører skal besørge vernet. Det er også forskningsbidrag, men kanskje like mye politiske synspunkter, som kan grupperes innen kategorien «tradisjonalistdiskurs». Her vil jeg tro at mange av synspunktene som trekkes fram går i retning «mindre strenge regler», men at mange likevel er enige i at det er et behov for vern.

3.6 Forvaltning i praksis – hvordan gjøre det?

Forvaltning av nasjonalparker og andre vernede områder – og først og fremst hvordan man skal håndtere turisme, og spor etter besøkende er et eget «fag». Forvaltning og planlegging er per definisjon målstyrt (Gundersen et al. 2011, 11). Forfatterne definerer målstyrt forvaltning som en dynamisk styringsprosess der man «spesifiserer akseptable nivåer for påvirkning og mulighet for overvåking og evaluering av forholdet mellom bruk og vern» (side 12). For å løse dilemmaet mellom vern og bruk, er det utviklet flere modeller for forvaltning av naturområder. Mange av disse er utviklet for bruk i nasjonalparker i land som USA, Canada og Australia. Utgangspunktet er å sikre en fornuftig forvaltning av områder som er vernet. Vernede områder behøver ikke være styrt i form av forvaltningsmodeller med høye ambisjoner og ressurser. En kritikk som ble rettet mot styringen av norske nasjonalparker var at de i liten grad ble forvaltet på en aktiv måte. Det er derfor blitt mer oppmerksomhet om hvordan nasjonalparkene skal forvaltes for å oppnå målene om både vern og bruk.

Forskere ved NINA gjorde i 2011 en litteraturgjennomgang av ulike modeller som skal hjelpe til med å håndtere ferdsel i verneområder (Gundersen et al. 2011). Her gjør de rede for en lang rekke modeller som brukes i nasjonalparker i ulike land. De viktigste er oppsummert i tabell 6 side 55, men forfatterne går igjennom et titalls modeller.

Blant disse er: Recreational Opportunity Spectrum (ROS), Limits of Acceptable Change (LAC), Process for Visitor Impact Management (VIM) og Tourism optimization management model TOMM). Slike modeller bygger på erfaringer fra annen planleggingsteori, men har litt ulikt fokus.

I rapporten fra NINA deles det inn i fire hovedgrupper av modeller (Gundersen et al. 2011, kapittel 6):

- Sonebaserte modeller
- Målorienterte modeller
- Modeller med sterkt aktørfokus
- Modeller basert på dialog

Selv om modellene beskrives enkeltvis, har de likevel flere fellestrekk: de er utviklet i samarbeid mellom forskere og forvaltere, bæreevne er et ledende premiss og de er utviklet for å dekke juridiske og politiske krav, samtidig som de skal ta høyde for friluftslivets varierende behov, konflikter og påvirkning. Rapporten fra NINA har også et forslag til hvordan man kan lage planer for forvaltning av norske områder ut fra erfaringene fra disse modellene. I en

annen artikkel illustrerer Gundersen og Strand hvordan man kan bruke modeller når det gjelder praktisk forvaltning for å beskytte villreinen i Rondane (Gundersen & Strand 2014).

ROS og LAC er beskrevet i mange artikler og bøker, og mange andre modeller springer ut fra disse to hovedmodellene for forvaltning av nasjonalparker/vernedede områder (Gundersen et al. 2011). Og selv slike modeller ikke offisielt sett er implementert i Norge blir de testet ut – iallfall deler av dem. Et eksempel er undersøkelser av besøkende og hvordan de opplever besøket i området. Femundsmarka og Rogen-Långfjellet var et av de første områdene i Norden som brukte ROS-elementer (Emmelin 1997) ved at det ble gjennomført undersøkelser blant de besøkende om hvordan de opplevde områdene. I Rogen innførte man også konkrete tiltak i forlengelsen av disse undersøkelsene (Länsstyrelsen i Jämtlands län 1993). Andre eksempler som trekkes fram er Svalbard, Falufjellet i Sverige og Nøtterøy og Tjøme i Norge (kapittel 7 i Gundersen et al. 2011). På Svalbard laget man fem ROS-soner rundt 1990. Finland har også brukt slike modeller i ganske stort omfang.

Et annet signal på at elementer fra slike modeller tas i bruk, er at det arbeides mer med å lage inngangsportaler og informasjon til de besøkende. At alle nasjonalparker skal ha besøksstrategier er også noe som peker i retning mer bruk av slike modeller.

En svakhet med flere av de internasjonale modeller er at de tar utgangspunkt i et mye høyere antall besøkende enn de fleste norske og svenske verneområder opplever. Det er beregnet gjennomsnittlig antall besøkende fordelt på areal for ulike verneområder (hovedsakelig nasjonalparker), og de nordiske har få besøkende sett i forhold til størrelsen (Gundersen et al. 2011, 17). Samtidig er det ikke sånn at konflikter mellom ulike brukergrupper kun er begrenset til områder med høy bruk. Variert bruk derimot, setter flere forskjellige interesser mot hverandre. I Haukeland og Lindberg (2001, 17) illustreres dette med at en skiløper kan oppleve konflikt gjennom direkte kontakt med en snøskuter (ved at han/hun må gå ut av løypa), men også indirekte ved at snøskuteren forstyrrer naturopplevelsen, eller at de som går på ski mener at snøskutere ikke hører hjemme i området. De samme konfliktlinjene finnes mellom gående og syklende på turstier, raske og trege folk i skiløyper, hund i skiløypa eller sykling i fjellet.

3.6.1 Tilpasse ulike grupper besøkende/sonering (ROS)

ROS-modellen tar utgangspunkt i at de som besøker en nasjonalpark er en heterogen gruppe og at de har ulike interesser, og derfor må forvaltningen legge til rette for de forskjellige gruppene. Tanken er dermed at man må forvalte områdene slik at de gir mulighet for ulike typer opplevelser. Et skille som ofte trekkes fram, er mellom purister som ønsker lite tilrettelegging og urbanister som ønsker tilrettelagte tilbud og organiserte aktiviteter (Gundersen et al. 2011, 41-44).

Når man bruker slike modeller starter man gjerne med å samle inn kunnskap om de som besøker området og hva disse er opptatt av. En analyse av dette, de første i Norge, og antakelig også i Sverige, ble foretatt i Femundsmarka-Rogen-området på 1980- og 1990-tallet (Viestad 1994 for Femundsmarka; Wallsten 1988 for Rogen). Metoden som ble brukt for å klassifisere de besøkende er videreutviklet, og det er foretatt lignende studier for andre vernede områder der man grupperer de besøkende etter en purist-skala. I dag brukes besøksanalyser i mange nasjonalparker i Norge og Sverige.

En slik innsikt i brukernes interesser kan brukes for å tilrettelegge områdene i «soner» slik at noen deler er tilpasset villmarkspurister som helst ikke vil treffe folk eller se spor etter folk, mens en annen del kan være litt tilrettelagt med stier og en siste sone kan være godt tilrettelagt for de som helst vil være på godt tilrettelagte områder med mye folk, hytter etc., og ta en dagstur i området.

Gundersen et al. (2011) viser til at en slik tankegang ligner det de kaller «tradisjonell rasjonell planlegging», og at den opprinnelige modellen ikke tok hensyn til hva man ønsker å oppnå med vernet av området, eller hva lokale interesser ønsker. Modellen er derimot nyttig når man skal tilpasse områder til ulike typer turisme – tourism opportuntiy spectrum. (Haukeland & Lindberg, 2001, 20).

3.6.2 Grenser for akseptabel påvirkning (LAC)

Den andre hovedmodellen, Limits of acceptable change (LAC), skal bøte på noen av utfordringene ved ROS-modellen for planlegging og forvaltning. I følge Gundersen et al (2011, 45) og Haukeland & Lindberg (2001) er LAC-modellen en videreutvikling av ROS-modellen, skjønt de som utviklet modellen så på den som selvstendig. Et viktig element med modellen er at man har tatt med faktoren endring (change), noe som betyr at modellen tar høyde for at naturen er et system i stadig endring. LAC-modellen har i tillegg brukt erfaring

fra handlingsteori, ved å dele inn planleggingsprosessen for forvaltning i ulike stadier. I tillegg klassifiseres modellene (det er flere underkategorier) som målstyrt (Gundersen et al. 46).

Opprinnelig er det 9 steg i LAC-modellen (Haukeland & Lindberg 2001, 22), men Gundersen & Strand (2014) har forenklet modellen i sin beskrivelse, og har delt inn prosessen i tre deler. I den første fase innhentes informasjon, både erfaringsmessig kunnskap og vitenskapelige data, analyser av årsak og virkning osv. I Gundersen et al. 2011 kalles dette «inventering» (side 46) som vel er et begrep som kan direkteoversettes med «lagertelling». Den andre fasen defineres hva som er akseptable nivåer for påvirkning av naturen. Denne definisjonen skal gjøres sammen med områdets brukere. I fase tre skal det iverksettes forvaltningstiltak for å nå de målene som er satt i fase to og registrere resultatene. Gundersen & Strand (2014) peker på at denne prosessen må bygges opp slik at man lett kan tilpasse eller korrigere tiltakene hvis målene ikke holdes.

Ett eksempel på hvordan man kan bruke slike modeller gjelder villrein. Gundersen og Strand (2014) har kartlagt trekkene til villrein i Rondane og Dovre, villrein som opprinnelig var samlet i én stamme, men som i dag er delt i fem. I Rondane er det fare for enda en oppdeling av villreinstamme ifølge GPS-målinger av trekkruiter, og spørsmålet er da hva som skal gjøres for å unngå dette. En måte å gjøre dette på, er å sette et mål for hvor mange kryssinger det er ønskelig å ha mellom de to delene av Rondane (limit of acceptable change), og iverksette tiltak slik at dette målet nås. Forfatterne presenterer flere alternativer som kan brukes for å oppnå målet, blant kan man lede de besøkende til andre ruter, gjennom fysiske tiltak som å legge ned stier, flytte hytter osv. Eller så er det mulig å forby ferdsel bestemte steder i området, til bestemte tidspunkt eller på permanent basis. Samtidig er det vanskelig å få stort gjennomslag for forandringer, siden området som er særlig sårbart ligger nær Rondevassbu, som er den mest brukte turisthytta i Rondane. Det kan være krevende prosesser å bli enige om tiltak når utfordringene blir store, som i villreinområdene, og det er motstridene interesser inne i bildet.

Det skal ikke bare skal vurderes ulike tiltak, men også prioriteres hvor innsatsen skal settes inn. Gundersen og Stand er opptatt av at selv om norske, det gjelder også svenske, nasjonalparker er lite besøkt sammenlignet med nasjonalparker i andre land, er det viktig å ha gode planer slik at det kan settes inn tiltak og endre strategier om nødvendig (de kaller dette adaptiv forvaltning). Dette innebærer å skille mellom de områdene som er minst berørt (og

som skal være slik) og områder som er inngangsporter (der man gjerne har en større grad av tilrettelegging).

Det er også laget modeller som legger større vekt på aktører og på dialog. En slik modell er TOMM, som er utviklet i Australia og brukes på Kangaroo Island. Her tar man også hensyn til lokalsamfunnet og til turistnæringen (Gundersen et al. 2011, 50). En forskjell fra de andre modellene er at TOMM-modellen også tar med positive effekter av bruken, og baserer seg på samarbeid med interessegrupper. Denne modellen trekkes fram som aktuell for Norge og Sverige siden naturturisme er blitt et mål.

Nasjonalparker i Norden har generelt sett hatt få brukere og lite slitasje så dermed har det ikke tidligere vært noe stort behov for modeller for å styre besøkende. Det er sagt at tidligere ble nasjonalparkene nesten regnet som «papirparker» (Lindberg 2001). Flere besøkende, økte ressurser i forbindelse med reformen av nasjonalparkstyrene og den oppmerksomheten friluftsliv og naturvern har fått de siste årene, gjør at dette er i forandring. Besøksstrategier, brukerundersøkelser etc. er nå en del av forvaltningen av en nasjonalpark.

3.7 Avslutning

I dette kapitlet har jeg diskutert utviklingen av naturvernet over tid. Tanken om å frede eller verne naturen har gått fra tradisjonell fredning av spesielt vakre eller spesielle områder/fenomener til at en situasjon der mange flere hensyn må tas med. I Norge (og etter hvert også i Sverige) er det et mål å skape arbeidsplasser og næringsdrift i tilknytning til de vernede områdene.

Teorier omkring fellesressurser eller allmenninger bygger på at disse må reguleres for å unngå skade eller ødeleggelse. Mens man opprinnelig mente at dette måtte skje i form av styring ovenfra, legger nyere teorier vekt på samforvaltning og at ulike typer lokale interesser skal trekkes med. Selv om Norge og Sverige har mange fellestrekk når det gjelder vern av natur, peker forskerne på at Norge har gått lengre i å desentralisere forvaltningen.

Forvaltningen av naturressursene, inkludert vernede områder, er profesjonalisert. Dette skjer ved at flere med «riktig» utdanning får jobb i forvaltningen, men også ved at man tar i bruk modeller og vitenskapelige prinsipper for å bevare naturen. Noen av disse modellene innebærer å dele inn områdene i soner og iverksette ulike grader av tilrettelegging. I

videreutviklingen legger man også vekt på ønsket resultat/naturstatus, og setter grenser for når tiltak må settes inn. Slike modeller har vært brukt i Femundsmarka, men særlig i Rogen.

Styringssystemene for fellesressurser/allmenninger kan deles inn i tre typer regler:

1. Konstitusjonelle regler/overordnede prinsipper
2. Kollektive regler
3. Operasjonelle regler

I det kommende kapitlet vil jeg diskutere hvordan de konstitusjonelle og kollektive reglene er i Norge og Sverige. Jeg er særlig opptatt av hvilke regler for finnes for styring av vernede områder, og hvordan forvaltningsapparatet (institusjonene) er bygd opp i de to landene.

I mine to case – Femundsmarka og Rogen – vil jeg drøfte det som kan kalles operasjonelle regler eller forvaltning i praksis. Jeg vil både se på forholdet mellom forvaltningen og lokale interesser/aktører (trekkes de med og hvordan) og hvordan områdene forvaltes for å hindre slitasje.

I henhold til teoriene vil jeg vente at en mer desentralisert forvaltning i Femundsmarka gjør at lokale interessenter (næringsaktører) kontakter styret og den lokale naturparkforvalteren. I henhold til teorien skal dette også bidra til at det blir mindre konflikter omkring vernet. Jeg er likevel ganske åpen i forventingene siden det vil være «motkrefter» i form av en profesjonell forvaltning og mange regler, og fordi de som sitter i styret stort sett er profesjonelle politikere.

Når det gjelder forvaltningen i praksis forventer jeg at begge områdene har fått en mer vitenskapelig basert forvaltning. Selv om ikke forvaltningsmodeller som ROS og LAC tas i bruk i sin helhet, forventer jeg å finne elementer fra disse. En hypotese er at slike modeller lettere kan brukes i Sverige hvis det er slik at man har beholdt en mer styrt forvaltning der profesjonene har mer å si. En ekstra grunn til å vente forskjeller er at Rogen har hatt et etablert ROS-system siden slutten av 1980-tallet, mens det ikke ble iverksatt slike tiltak i Femundsmarka. Jeg antar at betydningen av ROS-modellen i Sverige vil vises både når det gjelder tilrettelegging (i den sonen som er mest brukt) og i naturslitasje.

4 Metode

Denne oppgaven er en casestudie hvor jeg ser på to vernede naturområder og hvordan disse forvaltes i praksis. Områdene er valgt fordi de ligner hverandre i naturtype og brukere, og fordi de ligger side om side og dermed også brukes på tvers. Det betyr at undersøkelsen er en komparasjon. Jeg har også valgt en kvalitativ tilnærming med intervjuer og observasjon. I tillegg har jeg gjort dokumentstudier fordi jeg er opptatt av de reglene som omkranser forvaltningen.

4.1 Komparativ studie

Jeg sammenligner to vernede områder og ser på forskjeller og likheter. Områdene har mange likheter, f.eks. størrelse, type natur og type besøkende, men en viktig del av min problemstilling er at det er ulike forvaltningsregimer i to forskjellige verneområder i det samme geografiske området. Norge og Sverige har også mange fellestrekk når det gjelder samfunnsmodell, friluftsliv og overordnet syn på naturvern. Dette gjør sammenligningen mellom de to områdene en «most similar case». Most similar case strategi innebærer at bakgrunnsvariablene er like, men at det er variasjon i de kjennetegn (variabler) man vil undersøke (Zachrisson 2009, 27).

En viktig forskjell er det formelle forvaltningsregimet. Norge har fått en desentralisert forvaltning med innslag av lokale interesser ved innføringen av nasjonalparkstyrer, og informanter som kjenner naturforvaltning forteller at det er ulikheter i den praktiske tilretteleggingen mellom Norge og Sverige.

En annen forskjell er status på vernet, for mens Femundsmarka er en nasjonalpark, er Rogen et naturreservat. Som jeg skal vise, betyr ikke dette mye for reglene i betydning hva som er lov og hva som ikke er lov. Men status kan påvirke finansiering og hva slags ambisjoner myndighetene har for områdene.

4.2 Kvalitativ metode

Når jeg har valgt en kvalitativ tilnærming har dette to hovedårsaker. For det første er det et begrenset antall informanter siden det ikke er mange ansatte i forvaltningen av disse to verneområdene. Det er heller ikke så mange som driver næring inne i eller i tilknytning til områdene. En spørreundersøkelse ville derfor ikke fått mange svar. Dette gjør at det er mer naturlig å se på en kvalitativ tilnærming. For det andre er jeg interessert i opplysninger som ikke så lett fanges opp av spørreundersøkelser, for eksempel vurderinger og refleksjoner. Et kjennetegn med kvalitative studier er nærheten til kildene, noe som gir bedre kontakt og dypere informasjon enn større, men grunnere kvantitative studier (Thagaard 2016, 18).

Det har tidligere blitt gjort spørreundersøkelser i området som har gått på brukerne (fiskere, kanopadlere og fotturister). Disse har jeg brukt for å finne en del informasjon om hvem brukerne er, og hva de opplever eller gjør i verneområdene.

I mine intervjuer ville jeg ha intervjuobjektens vurderinger og synspunkter. Dette har vært enklere å få i personlige intervjuer hvor det er muligheter for å stille oppfølgingsspørsmål. Siden jeg har gjort intervjuer med personer som har forskjellige roller, har jeg også brukt intervjumaler som er tilpasset hvert intervju. Temaene er de samme, men med litt forskjellige vinklinger tilpasset intervjuobjektets stilling eller rolle.

Et viktig element i oppgaven er vegetasjonsforringelse i området. Dette er allerede dokumentert gjennom brukerundersøkelsen hvor det ble spurt om hvordan besøkende vurderte hvor mye slitasje og søppel de observerte i området. Men dette er individuelle vurderinger og det må suppleres med observasjoner og målinger. Jeg har dermed dokumentert dette gjennom egne observasjoner og intervjuer. Dette gir et bedre bilde av slitasje enn om jeg kun hadde lært meg på de besøkendes synspunkter.

De kvalitative metodene jeg har brukt er:

1. Dokumentstudier

- For å se på utviklingen i lovverk, sammenligne forvaltningsplaner og brukerundersøkelser m.m.

2. Kvalitative intervjuer

- Med ulike typer informanter i Norge (Femundsmarka) og Sverige (Rogen). Jeg har intervjuet representanter fra forvaltningen og fra lokale interesser.

3. Observasjon (bilder, feltnotater mm)

- For å illustrere tilrettelegging (skilt, klopplegging m.m.) og slitasje (bålplasser, hogst, stinett m.m.)

4.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en viktig del av mine studier for å finne det teoretiske grunnlaget i oppgaven, og for å se hvordan lover, forvaltningsapparat og strukturer innen naturvern har utviklet seg i de to landene. Naturvern og forvaltning er tema det skrevet mye om og utviklet mange teorier om. I tillegg finnes det over 100 år med lovgiving om forskjellige former for vern i Norge og Sverige. Dette er stort sett åpne dokumenter som kan finnes på nett, i biblioteker og andre offentlige dokumenter.

For å spare tid og arbeid har jeg ikke analysert lovverket selv, men basert meg på bøker og artikler forskere har skrevet om temaet. I tillegg finnes det håndbøker og veiledere som er utviklet av miljøvernmyndighetene i de to landene. Målet med dokumentstudiene var å få fakta om verneprosessene, og å forstå bakgrunnen for forvaltningsmyndighetene i Rogen og Femundsmarka.

Verneplaner, vernevedtak, kart, informasjonshefter, årsrapporter, budsjetter og prosjektrapporter gir god innsikt i hva som skjer og har skjedd i Rogen og Femundsmarka. Forvaltningsplanen for Femundsmarka nasjonalpark og Verneforskriften og plandokumentet for Rogen naturreservat er viktige dokumenter jeg har benyttet meg av i arbeidet med oppgaven.

Jeg har gått igjennom protokoller fra møtene i nasjonalparkstyret i Femundsmarka, og sett på hvilke typer saker de har behandlet og om det har vært uenighet eller ikke. Slike protokoller er ganske kortfattede, så de gir ikke informasjon om selve diskusjonen. Siden det ikke er noe styre i Rogen, er dette kun data for Femundsmarka. .

Jeg har også brukt vedtak i miljøvedtaksregisteret. Dette er en database som inneholder alle vedtak på miljøområdet. Databasen er opprettet av Miljødirektoratet, og er søkbar. Disse søknadene kan være ganske detaljerte, og gir et inntrykk av hvilke saker som kommer opp. Jeg har sett på dispensasjoner som er gitt i Femundsmarka (de samme sakene finnes i protokollene). Jeg har fått informasjon om dispensasjoner i Rogen, men kun som tabeller.

Språk er ikke noe problem i denne oppgaven, men de to landene har ikke alltid de samme typene dokumenter tilgjengelig. Femundsmarka har for eksempel en ny og detaljert forvaltningsplan, mens Rogens forvaltningsplan er kort og ikke oppdatert siden 1993.

Femundsmarka nasjonalpark har fått et nasjonalparkstyre. Styrepapirer i form av innkallinger og protokoller ligger ute på hjemmesiden. Dette er formelle dokumenter som ikke sier så mye om diskusjonene i styret, men de gir innblikk i hvilke saker som tas opp og om det er enighet eller uenighet i styret. En viktig type saker er dispensasjoner fra verneforskriften, for eksempel tillatelse til motorisert ferdsel eller å reparere bygninger. Slike saker finnes i en egen database i Norge. Det finnes ikke slikt data på nett for Rogen, men jeg har fått tilsendt opplysninger om dispensasjoner fra de svenske forvaltningsmyndighetene.

4.3 Kvalitative intervjuer

De besøkendes opplevelser av Rogen og Femundsmarka er dekket gjennom de kvantitative brukerundersøkelsene som er gjort tidligere. Fra forvaltningens ståsted er det derimot ikke gjort noen tidligere undersøkelser i dette området, og en kvalitativ studie med intervju var nødvendig for å få en bedre forståelse av temaet. En viktig grunn til å ha kvalitative intervjuer er at jeg kan få stilt åpne spørsmål slik at intervjuobjektene kan svare med egne ord. Dette gir mer informasjon og lar forskeren få en grundigere og bedre forståelse av temaene enn det en kvantitativ studie vil gi. Samtidig er det viktig for sammenligningen at informantene får samme spørsmål. Dette sikrer jeg gjennom en intervjuguide (se vedlegg 1).

Eksempler på tema spørsmålene har belyst er;

- Hvordan foregår nasjonalparkforvaltningen i verneområdet?
- Hvor stor frihet har den lokale forvaltningen til å ta beslutninger om tiltak/praksis?
- Hvilke vurderinger gjøres knyttet til tilrettelegging/konsentrert bruk vs. «fri bruk» på et mer overordnet plan? Hvor store inngrep er ønskelige, og hvordan vurderes dette opp mot slitasje (gitt at det ikke legges til rette)?
- Hvilke hensyn tas til ulike brukergrupper?
- Hvilke hensyn tas til næringsinteresser, og er det forskjell på ulike typer interesser?
- Hvor viktig er økt antall besøkende i vurderingen knyttet til tilrettelegging? Er tilrettelegging for å hindre slitasje eller for å lokke flere besøkende?
- Hvordan ser lokale næringsinteresser på vernestatusen og forvaltningen? Er det en fordel, ulempe eller både-og?
- Har lokale interesser kontakt med forvalter, i hvilke saker og hvordan?
- Hvilke erfaringer har styremedlemmene til styrets funksjon og hvilken rolle opplever de at de har i styret?

4.3.1 Hvem var informanter?

Jeg har intervjuet personer fra forvaltningen i de to områdene på flere nivåer/med ulike oppgaver. Jeg har snakket med personer som har et administrativt ansvar for forvaltningen (forvalter), og personer som jobber ute i områdene med daglig oppsyn. Dette er den delen av forvaltningsapparatet som er ute i området og møter folk. De sjekker om det skjer lovbrudd, registrerer dyrearter og svarer på spørsmål.

På norsk side har jeg intervjuet representanter fra nasjonalparkstyret. Begge verneområdene har samiske reinbeitelag som burde intervjues for å få et innblikk i hvordan de oppfatter forvaltningen og vernelovgivningen, men jeg fikk ikke intervjuet noen representanter fra svensk reindrift. I tillegg har jeg intervjuet noen bedrifter som har næringsinteresser i Rogen og Femundsmarka i forbindelse med turisme.

Informantene hadde forskjellige perspektiver på forvaltning og naturvern, og forskjellige roller innen dette. På forvaltningssiden gir forvalter innsyn i verneprosesser, lovverk og forvaltningsgrep, mens naturoppsynet er ute i felten og ser hva som skjer der. De samiske

interessene har spesielle interesser knyttet til samisk kulturhistorie i området og reindrifta, mens bedrifter som driver med turisme ofte har en interesse av flere besøkende. Et bredt utvalg av informanter var dermed viktig for å kunne se naturvern og forvaltning fra flere sider.

Siden jeg forsøker å velge å intervju personer som innehar samme roller på begge sider av grensen kan man si at jeg har et kategoribasert utvalg (Thagaard 2016, 63). Jeg intervjuer ikke etter kjønn eller interesser, men basert på at jeg skal dekke forvaltningsmyndighetene på flere nivå, samiske interesser og næringslivsinteresser både i Sverige og Norge.

Jeg har ikke skrevet hvilken type person som intervjues, men har kun merket intervjuene med Norge og Sverige, som vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Oversikt over intervjuer.

	Norge Antall intervjuer	Sverige Antall intervjuer
Forvaltning	2 (+ 1 fra besøkssenter)	2
Næringsdrivende/andre berørte	4 (en av disse var også styremedlem)	1 (pluss skriftlig informasjon fra 1 til)
Styremedlem	2	-

4.3.2 Kontakt og gjennomføring av intervjuene

Det var ikke vanskelig å finne aktuelle intervjuobjekter siden det er få ansatte innen forvaltningen av disse områdene, og kontaktinformasjonen til statsansatte var enkel å skaffe. Det var også lett å finne aktuelle turistbedrifter.

Jeg tok kontakt med de jeg skulle intervju på epost, og fulgte opp med telefonkontakt hvis de ikke svarte. Jeg brukte et informasjonsskriv hvor jeg beskrev hva oppgaven handler om, hvem jeg er og hvilke tema jeg vil diskutere. Jeg forklarte også hvilke rettigheter de jeg intervjuer har til å godkjenne eventuelle sitat jeg bruker, og at jeg ikke vil bruke navn og at jeg vil

anonymisere dem. I eposten la jeg også med en oversikt over spørsmål slik at intervjuobjektene kunne forberede seg om ønskelig.

Det viste seg i etterkant å være vanskelig å få gjennomført alle intervjuene jeg ville ha i Sverige. Jeg fikk derfor ikke intervjuet noen fra reindriftsnæringen i Sverige. Noen av intervjuene ble også kortere enn jeg opprinnelig hadde planlagt fordi personene ikke hadde mye tid å avsette. Jeg hadde planlagt å gjennomføre de fleste intervjuene ansikt til ansikt, men enkelte av intervjuene måtte gjøres per telefon. Jeg gjennomførte 11 intervjuer, og fikk skriftlig informasjon fra 3 turistbedrifter til. Intervju og feltarbeid ble gjennomført i perioden sommeren 2016 til februar 2018. Intervjuene varte fra 10 minutter til 70 minutter.

Sitater i oppgaven ble sendt til informantene slik at de kunne godkjenne at sitatene ble brukt i oppgaven. Jeg la også ved teksten over og under sitatet, slik at de så hvordan det var brukt. Det var ingen som ikke godtok bruken av sitatene.

4.3.3 Intervjuguide

Jeg utarbeidet en intervjuguide med spørsmål/tema. Dette ble gjort for å sikre at alle temaene blir gått igjennom, og at intervjuene blir gjennomført på en måte som gjør at de kan sammenlignes i etterkant (Thaagaard 2016, 97). Intervjuguiden ble tilpasset hvert intervju, men hadde samme tema, bare tilpasset landet og rollen intervjuobjektet har. For eksempel fikk naturoppsynet på begge sider samme spørsmål, det fikk også nasjonalparkforvalterne, mens næringsaktørene fikk spørsmål tilpasset sin bedrift og næringsaktivitet.

Intervjuene var semi-strukturerte, noe som er den vanligste måten å gjennomføre kvalitative intervju (Thagaard 2016, 98). En detaljert intervjuguide ble brukt med forskjellige tema og detaljspørsmål som vi skulle gjennom i løpet av intervjuet, men jeg mener det er viktig at intervjuobjektene får snakke ganske fritt. Intervjuguiden ble brukt for å sikre at alle punkter ble dekket i løpet av samtalen.

Intervjuene fikk også et mer uformelt preg i en samtale, noe som var bra for flyten og det følte ikke så kunstig. Jeg brukte båndopptaker og tok notater alt etter hva intervjuobjektene foretrakk. Båndopptaker var viktig siden dette ga meg muligheten til å følge med på samtalen og komme med oppfølgerspørsmål i stedet for å være opptatt med å ta notater.

4.3.4 Analyse

Etter intervjuene arbeidet jeg med å transkribere intervjuene og analysere dem. Intervjuene ble anonymisert fra navn, og fikk heller kallenavn eller jobbtitler slik at det er enkelt å skille dem. Informasjon fra intervjuene brukes i drøftingen sammen med informasjon fra dokumentanalyse og feltobservasjoner. Dette er en komparativ oppgave, så hovedsakelig vil sammenligningen skje mellom intervjuene med de personene som innehar samme rolle i de to parkene. Jeg systematiserte svarene fra intervjuene etter hovedtema, slik at det ble lett å sammenligne hva ulike informanter hadde svart om tilrettelegging, slitasje eller om det er en fordel eller ulempe å drive bedrift i tilknytning til et vernet område. Jeg bruker av og til sitater, og av og til refererer jeg til synspunkter som er kommet fram i intervjuene.

I forskningsmetoden skilles det mellom reliabilitet, om dataene er pålitelige, og validitet som går på om de tolkningene forskere gjør avspeiler virkeligheten som er studert (Thagaard 2013, 201-210). Et par av mine intervjuer ble korte, og det vil påvirke kvaliteten på dataene. Kanskje ville disse gått i dybden og hatt litt andre synspunkter hvis vi hadde hatt mer tid og de hadde kunne reflektere mer over spørsmål og tema. At intervjupersonene har dårlig tid kan dermed påvirke reliabiliteten. Validitet er knyttet til fortolkning av data (Thagaard 2013, 204). Kanskje er det sånn at de jeg intervjuer svarer strategisk ut fra sin posisjon, for eksempel fordi de mener det er viktig at nasjonalparkstyret får god omtale? Kanskje er det slik at de som jobber med naturforvaltning ser balansen mellom tilrettelegging og fri natur ut fra «naturforvalterbriller»? Jeg har nøyd meg med å beskrive hva ulike typer informanter sier, og har ikke drøftet om de sier dette på grunn av sin posisjon/stilling.

4.4 Observasjon

Mens intervju og dokumentanalyse gir mye informasjon om hvordan forvaltningen og brukerne opplever verneområdene, er det feltobservasjoner som gir det beste inntrykket av hva slags og hvor mye tilrettelegging og slitasje områdene har. Jeg er opptatt av hvilke typer tilrettelegging som finnes i de områdene som er mye brukt, og hva slags typer slitasje som kan observeres. Klopplegging, hytter, bruer og informasjonsskilt er vanlig tilrettelegging jeg så mye av. Slitasje på naturen kan deles opp i hogst, forsøpling og vegetasjonsforringelse gjennom brede stinettverk og spor etter leirplasser.

Gjennom jobb som naturveileder i Femundsmarka sommeren 2016 har jeg gjort mange observasjoner av slitasje, brukere, tilrettelegging og utbredelsen av dette i Femundsmarka, og dokumentert observasjonene med bilder og i feltdagboka. Dette ble supplementert med observasjoner i Rogen, men disse er ikke like omfattende som i Femundsmarka. Jeg håpet å få hospitere hos fjelloppsynet i Rogen, men dette lot seg dessverre ikke gjøre. Jeg gikk i stedet turer på egenhånd i de områdene i Rogen som jeg hadde plukket ut som mye brukt. Jeg noterte først og fremst forekomst av slitasje (søppel, bålplasser og skade på trær). Tilrettelegging i form av leirplasser, skilter og klopper er dokumentert gjennom bilder.

Ville jeg fått andre observasjoner hvis jeg hadde brukt mer tid i Rogen? Det kan jo ikke utelukkes, men min vurdering er at jeg fikk et rimelig godt inntrykk av situasjonen i de områdene som ble mye brukt, og det er først og fremst disse jeg drøfter i min oppgave. Det vil si at jeg mener observasjonene i Rogen er pålitelige (reliabilitet), selv om jeg innser at det hadde vært ønskelig med like omfattende observasjoner i Rogen som i Femundsmarka. Grunnlaget for observasjoner er vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Observasjoner av slitasje.

	Femundsmarka	Rogen
Område	Røavassdraget-Roasten, Langtjønnan og Mugga	Nordlig del av Rogen-vatnet
Kjennetegn ved området	Mye brukt av fiskere og kanoturister	Mye brukt av fiskere og kanoturister (ofte fiskere med kano)
Tidspunkt	Sommeren 2016	Sommeren 2017
Tid i området	2 måneder	Cirka en uke fordelt på to turer
Hvor kartla jeg	På og rundt leirplasser, både tilrettelagte og andre som brukes mye. Langs vassdraget (stier)	På og rundt tilrettelagte leirplasser og langs vannet (fulgte stier)
Kjennetegn på bruk/slitasje		
- Bålplasser	Observerte og telte alle bål	Så etter bålplasser utenom de tilrettelagte leirplassene. Noterte observasjoner i feltdagbok, men førte ikke statistikk
- Søppel	Observerte, notert områder med mye søppel i feltdagbok. Oversikt over hvor mye søppel ble fjernet sommeren 2016	Så etter søppel på og rundt leirplasser og langs stiene. Noterte observasjoner (der jeg så søppel)
- Slitasje/skade på trær	Så på vegetasjonen i områder der det er vanlig å slå leir, og så etter ringbarking, avbrukne grener og tegn på hogst. Notert hovedinntrykk (mye/lite). Ingen telling	Så på vegetasjonen i områder der det er vanlig å slå leir, og så etter ringbarking, avbrukne grener og tegn på hogst. Notert hovedinntrykk (mye/lite). Ingen telling

Fordi observasjonene i Femundsmarka ble gjort hovedsakelig mens jeg jobbet som naturveileder var jeg en deltakende observatør med en viss myndighet (Thagaard 2016, 75). Hadde jeg observert som en vanlig turgåer, eller observert skjult, kunne jeg kanskje gjort andre observasjoner enn de jeg var på utkikk etter som naturveileder. I tillegg kunne folk ha reagert annerledes på meg om jeg var en vanlig turgåer.

Både Rogen og Femundsmarka er store verneområder som opplever ulik brukertetthet. For at observasjonene skal være sammenlignbare, var det viktig at jeg gjorde dem i områder som opplever lignende bruksmønster. I forbindelse med min problemstilling er det derfor

hovedsakelig observasjon i de områdene som opplever mest bruk og er lett tilgjengelige som er interessante, siden det er i disse områdene tegnene på vegetasjonsforringelse er tydeligst og forvaltningen vurderer eventuell tilrettelegging. Mer om dette i kapittel 8-10.

Jeg har brukt observasjonene i forbindelse med diskusjoner/drøfting av ulike strategier for forvaltning (tilrettelegging vs. færrest mulige inngrep), men også som en del av diskusjonen om forvaltning mer generelt, og ulike holdninger til natur som preger purister og urbanister. Ett spørsmål er tilrettelegging av leirplasser gir mindre slitasje i form av forsøpling, bålplasser og skade på trær.

4.5 Etikk og personvern

4.5.1 Personvern og utfordringer

Informert samtykke, konfidensialitet og eventuelle konsekvenser deltakelse i forskningsprosjektet kan ha, er blant de viktigste etiske retningslinjene i kvalitativ metodebruk (Thagaard 2016, 26). Anonymitet og konfidensialitet for de som blir intervjuet vil ofte være viktig i en kvalitativ studie. Selv om behovet for anonymisering vil variere med tema for undersøkelsen, er det viktig å ha et avklart forhold til om den som intervjues skal være anonym eller ikke.. En utfordring for mine intervjuer er at det er ganske få personer, og at man dermed kan gjette på hvem som er intervjuet. Dette gjør at jeg som forsker må være forsiktig for å unngå at intervjuet skaper problemer for intervjuobjektet, og at jeg informerer om konsekvenser intervjuet kan ha. I min masteroppgave kan ikke anonymitet garanteres av den enkle grunn at det kun finnes én nasjonalparkforvalter i Femundsmarka. Jeg unngår å bruke navn, men om et sitat sier at nasjonalparkforvalter hevder/mener kan de som er interessert finne ut hvem dette er. Dette var jeg åpen om på i forkant av intervjuet, og jeg passer på å ikke bruke sitater som ikke er godkjent i oppgaven.

En mulig løsning på spørsmålet om anonymitet hadde vært å ikke oppgi hvilke områder jeg ser på. Selv om jeg skulle gjennomført studien uten å identifisere nasjonalparken studien foregår i, vil det være enkelt å finne ut hvilken park det er basert på områdebeskrivelse og brukergrupper. Femundsmarka er kjent for å ha mange fiskere og kanopadler, det har også vært flere artikler i media om søppelproblematikken i området de siste årene. Resultatet av dette er at selv om jeg utelater navn på intervjuobjektene i oppgaven, er total anonymitet ikke mulig.

4.5.2 Informert samtykke

Den første viktige delen av intervjuet er å informere om prosjektet, om det brukes båndopptaker og at intervjuet skjer av egen fri vilje. I mitt prosjekt skjedde de fleste intervjuene etter å ha avtalt intervjuet på forhånd, mens to telefonintervju skjedde mer spontant da jeg ringte for å spørre om jeg kunne gjøre et intervju, og intervjuet skjedde med en gang.

Alle intervjuobjektene har muligheten til å trekke eventuelle sitater før oppgaven blir publisert, så informert samtykke skal ikke være et stort problem, men som forsker er det allikevel viktig å huske eventuelle konsekvenser intervjuobjektene kan ha av intervjuene.

Det var ingen som sa nei til å bli intervjuet, men noen av de jeg henvendte meg til svarte ikke eller lot være å ta kontakt tilbake etter at vi hadde hatt første samtale. Dette gjaldt tre personer.

4.5.3 Oppbevaring og anonymisering

Forespørsler om intervju på epost vil bli slettet etter at masteroppgaven er ferdig, og opptak av intervjuene vil slettes. Under prosjektet er intervjuguider og transkriberte intervju lagret på min personlige datamaskin med passordbeskyttelse, samt i en backup på dropbox, også passordbeskyttet. Dette vil også bli slettet når masteroppgaven er fullført.

Da intervjuobjektene kan identifiseres gjennom bakgrunnsopplysninger som jobb etc. er prosjektet meldepliktig til NSD (Norsk Senter for Forskningsdata).

4.6 Forskers rolle

Som forsker er det viktig å huske at jeg ikke bare skal bekrefte det jeg forventer å finne. Det er gjerne sånn at man finner det man leter etter. Jeg har for eksempel en forestilling av at det er mer tilrettelegging i Sverige enn i Norge. Det er dermed viktig å være bevisst hvilke forventninger man har, og ikke bare se etter tegn som bekrefter dette. På samme måte er det

slik at jeg i utgangspunktet vet mer om Femundsmarka enn om Rogen, og det finnes også mer omfattende dokumentasjon om Femundsmarka. Dette har nok påvirket oppgaven, men det er viktig å balansere dette i analysene slik at jeg også benytter den informasjonen som finnes om Rogen og leter etter supplerende informasjon.

Mens objektivitet ofte er etterlyst i vitenskapen, er dette vanskeligere i samfunnsvitenskap siden en forsker aldri kan distansere seg fra sin egen personlighet og meninger. Jeg er over gjennomsnittet interessert i natur og friluftsliv, og er en sterk tilhenger av vern og lite tilrettelegging. I tillegg føler jeg et eierskap til Femundsmarka etter å ha jobbet der, noe som helt sikkert kan påvirke mitt syn på temaet i oppgaven. På den positive siden er jeg godt kjent i området, og har gode kunnskaper om hvem som ferdes der, og hvordan naturen er påvirket av menneskelig aktivitet.

I 2016 jobbet jeg som naturveileder i Femundsmarka nasjonalpark. Dette gjorde at det var enkelt å få kontakt med forvaltningen på norsk side. Samtidig kan mitt tidligere arbeidsforhold være en utfordring til forskerens rolle som nøytral og uavhengig. Men jobben var en engangshendelse, og jeg ikke er avhengig av de som blir intervjuet for fremtidige stillinger. Dette betyr at mitt tidligere arbeidsforhold er mindre problematisk enn om jeg fortsatt hadde vært kollega med de som arbeider i Femundsmarka og som jeg har intervjuet, eller om jeg hadde tenkt å søke videre jobb og derfor må være forsiktig med hva jeg skriver.

Min jobb i Femundsmarka gjør også at jeg kjenner dette området mye bedre enn Rogen. Gitt begrensningene i tiden som er avsatt for å gjennomføre en masteroppgave, kan jeg ikke gjøre noe med det. Jeg forsøker å redegjøre for denne usikkerheten i beskrivelser og analyser.

Empiri Del 1: Forvaltningsinstitusjonene og lokal innflytelse

Jeg ser her på hvordan forvaltningen i Femundsmarka og Rogen er bygget opp, og likheter og forskjeller i organisering og utfall. Mitt hovedtema er spørsmålet om lokal involvering i forvaltningen, og da særlig effekten av den norske reformen i 2009 som førte til at ansvaret for nasjonalparkene ble overført fra fylkesmannen til lokale styrer. I Sverige styres vernede område stort sett etter en modell som ligner den Norge hadde tidligere, der en enhet i länet har ansvar (beskrives nærmere i del 5.3).

I kapittel 3 beskrev jeg at det har vært mye forskning på hvordan vernede områder bør forvaltes. Opprinnelig var tanken fra myndighetene at vernet skulle være strengt og sentralt (festningsvern). Et viktig utviklingstrekk de siste tiårene har vært at lokale interesser skal ha sterkere innflytelse. Dette begrunnes delvis fordi det er demokratisk at de som berøres mest får delta, dels fordi det er effektivt. For eksempel gjennom mindre konflikter eller fordi de lokale har nyttig kunnskap (Carlsson 2008; Zachrisson 2009). Men dette følger også en bruk/vern linje, om vernet skal være sterkt (festningsvern) eller om man skal tillate lokale å bruke området, for eksempel til jordbruk eller naturturisme (Daugstad et al. 2006). Samtidig er ikke alle overbevist om at en reform som den norske vil få stor betydning. I både Norge og Sverige er det fortsatt mye sentral styring av vernede områder fra lovgivning og direktorat. Mens noen mener mer lokal innflytelse gir svekket vern (Fauchald & Gulbrandsen 2012), er andre opptatt av at det er så strenge reguleringer og sterke profesjoner at slike reformer ikke får så stor betydning (Benjaminsen & Svarstad 2011).

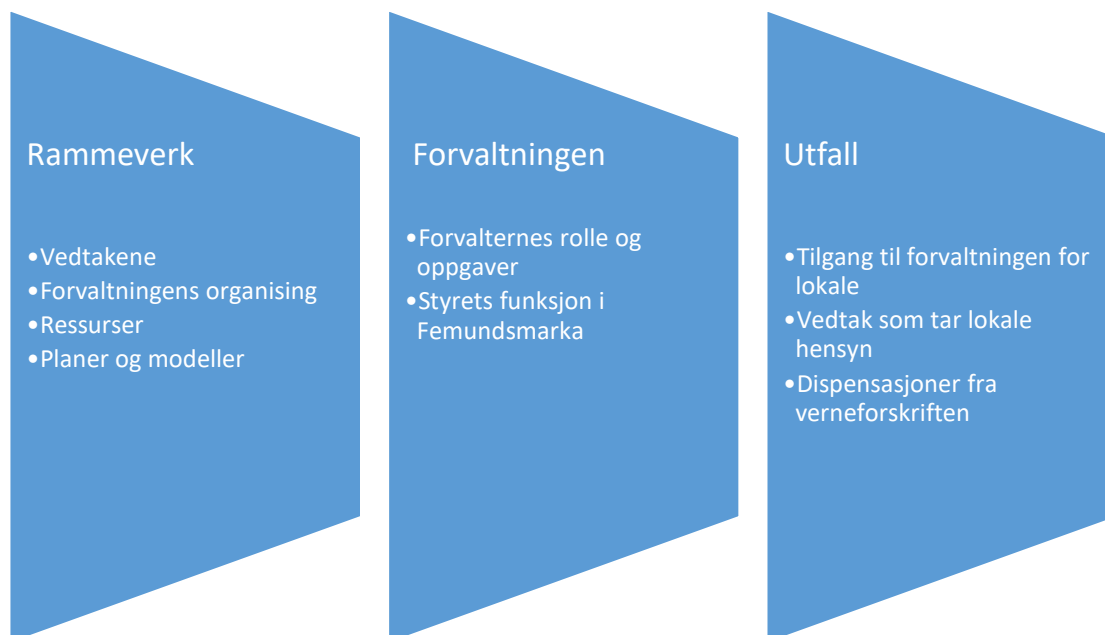
Jeg vil her se på rammeverket eller institusjonene (kapittel 5). Hvor like eller forskjellige er vernevedtakene og forskriftene for vernet? Og hvor like eller ulike er forvaltningsapparatet? Har reformen i Norge ført til at forvaltningen ser annerledes ut, og hva kjennetegner de nye organene (styre med mer)? Her vil jeg også se på hvilke virkemidler de har i form av planer og ressurser.

Jeg ser så på forholdet mellom lokale interesser og forvaltningen (kapittel 6). Her har jeg valgt å se på de som driver næring i eller nær områdene. Det vil si at det er mange lokale interesser jeg ikke ser på – for eksempel friluftsliv og naturvern. Jeg ser på hvordan de vurderer vernet; er det mye konflikter/misnøye eller er vernet en fordel for dem? Hvis det er sann at lokal forvaltning har stor betydning, forventer jeg at de lokale i Femundsmarka

opplever at de har fått større innflytelse og lettere tilgang til de som bestemmer over nasjonalparken.

I kapittel 7 ser jeg på nasjonalparkstyret i Femundsmarka. Er dette et «lobbyorgan» for lokale interesser eller er det først og fremst nasjonalparkens talsmenn og –kvinner som jobber for å sikre verneformålet? Eller har de rett og slett liten innflytelse fordi de styres av regler og byråkrater? Jeg går igjennom protokoller og vedtak om dispensasjoner, og ser også på hva mine informanter sier om kontakten mellom styret og lokale interesser. Ett viktig spørsmål er hvordan lokale interesser, for eksempel søknader om dispensasjoner, behandles. Jeg har ikke mye informasjon fra Rogen, men har informasjon om hvor mange dispensasjoner fra verneforskriften som er gitt eller sagt nei til.

Figuren nedenfor viser hvordan temaene er sortert i rammeverk (bakgrunn), forvaltningen (institusjonene) og utfall (resultat for vernet og for de lokale).



Del 1 Figur 1 Rammeverk, forvaltningen og utfall.

5 Vern og forvaltning i Femundsmarka og Rogen

I dette kapitlet ser jeg på hvordan forvaltningen av Femundsmarka Nasjonalpark og Rogen Naturreservat er organisert, det vil si at jeg ser på forvaltningsapparatet (institusjonene), de rammer de har for forvaltningen (vedtakene) og de virkemidler de har for å legge opp forvaltningen (planverk).

5.1 Når vernet og type vern

Som jeg redegjorde for i kapittel 2 ble Femundsmarka opprettet av Stortinget som en nasjonalpark i 1971 og utvidet i 2004, mens Rogen ble vernet i 1976. At Femundsmarka er nasjonalpark innebærer at det er et strengt vern, og at forvaltningen i dag skjer etter de nye reglene for nasjonalparker (2009), blant annet med et nasjonalparkstyre som ble innført i 2013. Rogen er et naturreservat, ikke en nasjonalpark. Mens mange naturreservat i Sverige er små, er Rogen på om lag 500 km² og dermed nesten like stor som Femundsmarka nasjonalpark etter utvidelsen i 2004.

Selv om de to områdene har ulike status, er begrunnelsen for vernet ganske lik. I begge tilfeller foreligger det et vernevedtak som også sier noe om hva som er tillatt og ikke tillatt.

Formålet med vernet av Femundsmarka er fastsatt i Forskrift om verneplan for Femundsmarka (Lovdata 2018):

§ 2. Formål

Formålet med opprettelsen av Femundsmarka nasjonalpark er:

- *å bevare et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt skog- og fjellområde,*
- *å bevare landskapsformer med blant annet det særpregede dødislandskapet med blokkmark, morener, sjøer og vannsystemer*
- *å bevare det naturlige biologiske mangfoldet med et egenartet plante- og dyreliv.*

Hensikten med vernet av Rogen er å bevare det spesielle fjellområdet for fremtiden, og å styre brukerne slik at områdetets naturverdier ikke blir ødelagt (Länsstyrelsen Jämtlands län 1993).

Rogen er også et Natura 2000-område. Natura 2000 er et EU-program som forplikter landene til å beskytte visse typer habitater, for å ta vare på biologisk mangfold. Det skal lages planer for Natura 2000-områdene, og det er særlige forpliktelser knyttet til det å være et Natura 2000-område:

Införandet av Natura 2000 i svensk lag har inneburit att det är förbjudet att utan tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken bedriva någon typ av verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000 område. Denna tillståndsplikt gäller även för verksamheter som bedrivs eller vidtas utanför Natura 2000 området. Av betydelse är således inte var verksamheten är lokaliserad utan den effekt den har på syftet och bevarandemålen för Natura 2000-området. (Länsstyrelsen Jämtlands län 2004)

Jeg fikk informasjon om at status som Natura 2000-område betyr mer for områder som ikke allerede er vernet. Statusen har dermed ikke forandret forvaltningen av Rogen i særlig grad (svar på skriftlig spørsmål til Miljøvårdsenheten i Länsstyrelsen).

5.2 Verneplanene

Både i Sverige og i Norge blir et vernevedtak fulgt av en begrunnelse for at området blir vernet, der det finnes regler for hva som er formål med vernet, og hva som er forbudt i området. Det skal også lages en plan om hvordan området skal forvaltes og tas vare på. Her ser jeg på planene for de to områdene, og ser på følgende:

- Hvem lager planene og hvem godkjenner dem?
- Ambisjoner – har man tiltak hvis vernet trues?
- Bruk av fagkunnskap
- Forholdet til eiere/brukere/samisk reindrift mm
- Sonering – mål om ren villmark vs. tilrettelegging?

5.2.1 Femundsmarka

Vernede områder i Norge reguleres av Naturmangfoldloven. Selve vedtaket om vern skjer i form av en forskrift til loven. Denne forteller hva formålet med vernebeslutningen er (se ovenfor). I tillegg skal det være en forvaltningsplan. I følge Miljødirektoratet skal forvaltningsplanen ha følgende formål:

Forvaltningsplaner for verneområder skal være et praktisk hjelpemiddel til å opprettholde og fremme verneformålet, samt sørge for at en unngår tilfeldige enkeltavgjørelser som kan være uheldige for verneverdiene. Forvaltningsplaner skal samtidig sikre en enhetlig forvaltning av verneområdet ved å gi konkrete retningslinjer om bruk, informasjon, skjøtsel, tilrettelegging mv. (Miljødirektoratet 2013a).

Lovverket gir dermed en del føringer på hvordan en slik plan skal opprettes. For nasjonalparker er det forvaltningsmyndigheten sin sekretær som har det praktiske ansvaret for å gjøre dette. Dette skal ikke settes ut til konsulentfirma eller lignende. For nasjonalparker vil forvaltningsmyndighet være styret, og nasjonalforvaltere er styret sin sekretær. I retningslinjene fra Miljødirektoratet (2013b) legger de også vekt på at «Forvaltningsmyndigheten bør samarbeide med faglig rådgivende utvalg, samt administrativt kontaktutvalg i forvaltningsplanprosessen.» Dette er utvalg som kan opprettes av nasjonalparkstyrene. Det gjelder spesielle regler for samiske interesser og disse finnes i internasjonale forpliktelser:

I områder med samiske interesser skal arbeidet med forvaltningsplanen skje innenfor rammen av konsultasjonsavtalen. Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater artikkel 6. Norge skrev som første land under ILO-konvensjonen i 1990. (Miljødirektoratet 2013a).

Forvaltningsplanen skal sendes ut på høring og skal godkjennes av Miljødirektoratet. Det er dermed ikke fritt fram til å lage en slik plan ut fra lokale interesser, eller ut fra det styret mener er god lokal politikk. Det ser dermed ut som om staten forsøker å legge opp til at lokale interesser trekkes inn: høring, den vedtas av styret, ulike typer råd/utvalg knyttet til nasjonalparken trekkes inn (Miljødirektoratet 2013b), noe som kan beskrives som «bottom-up». Men samtidig er det klare regler for hvordan dette skal gjøres, hva som skal med, og at

planen skal godkjennes av Miljøverndepartementet, det vil si at det fortsatt er sentral styring av vern og forvaltning (Overvåg et al. 2016, 1197).

Forvaltningsplanen for Femundsmarka er fra 2014, og er et omfattende dokument på om lag 100 sider (Forvaltningsplan 2014). I årsrapporten for 2016 (Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia 2017)) beskrives den som følger: «Forvaltningsplanen for Femundsmarka nasjonalpark og landskapsvernområdene Langtjønna og Femundslia, ble godkjent av Miljødirektoratet i mai 2014. Etter en langvarig prosess som startet opp allerede på 90-tallet.» (side 3).

Forvaltningsplanen skal hjelpe forvalterne til å realisere formålet med vernet, og den skal være et redskap for å avveie brukerinteresser gjennom praktisering av verneforskriften, og bidra til å avklare og konkretisere hva som kan tillates av ulike aktiviteter og tiltak (side 11). I verneplanen for Femundsmarka går man først gjennom de ulike paragrafene i naturmangfoldloven siden verneplanen skal være i samsvar med denne.

Det sies at hovedutfordringen er å legge opp til en forvaltning som tar vare på verneverdiene, samtidig som området fortsatt kan benyttes til jakt, fiske, friluftsliv og reins- og landbruksvirksomhet innen rammene av verneformålet. Det sies videre at «nøkkelen til å bevare naturmiljøet er å styre menneskelig påvirkning» (Forvaltningsplan 2014, 37).

- Det blir lagt opp til det som kalles differensiert forvaltning. Dette har mye felles med modellene for forvaltning. Verneverdier og sårbarhet varierer både over området og mellom årstider. Forvaltningspraksis kan være forskjellig, og er tilpasset verneverdiene og brukerinteressene i ulike deler av området til ulike årstider.
- Dette betyr at det er strengere krav i dispensasjoner gitt til søkere i sårbare områder. Dette er gjerne de mest urørte og villmarkspregede områdene, eller områder med særlige verneverdier (side 38).
- Det er laget leirplasser langs vassdrag som man vil at organiserte grupper skal bruke. Uorganiserte besøkende kan telte fritt, men anbefales å bruke leirplassene (side 65).
- Det blir vist til at dette ikke er en innskrenkning av verneforskriften, men et verktøy som bidrar til å sette fokus på en grundig og kunnskapsbasert forvaltningspraksis (side 39). Man kan for eksempel foreslå at et ønsket tiltak flyttes til en mindre sårbar del av området.
- Det foreligger en kunnskapsstatus (for eksempel over rødliste-arter) som kan bidra til en slik kunnskapsbasert og differensiert forvaltningspraksis.

Dette kan beskrives som kunnskapsbasert forvaltning. I planen heter det at man ikke nå kan definere spesielle delområder som sårbare, men at forvaltningsmyndigheten mener at det er viktig å følge med på ferdselsutviklingen nøye. Da er det mulig å forby ferdsel enkelte steder (Forvaltningsplan 2014, 69), selv om det skal en del til. Planen sier også at en kan gjøre tiltak for å skjerme de villmarkspregede områdene mest mulig mot organisert ferdsel, store grupper og arrangementer som kan skade naturmiljøet (side 69). Det er også et vedlegg til planen (vedlegg 5) som setter opp mål for hva som er bevaringsmål, hva som er dagens tilstand, hva som er trusselfaktorer og hva som gjøres (aktuelle tiltak). Slike faktorer er viktig i de modellene som bygger på grenser for akseptabel påvirkning (LAC), se avsnitt 3.6.2 og Gundersen & Strand (2014).

Samlet kan man si at planen tar utgangspunkt i vernevedtaket, beskriver området og løfter fram hva som er lov og hva som er utfordringer og setter opp noen kritiske faktorer som vil utløse tiltak.

5.2.2 Rogen

I Rogen er det en "Skötselplan" fra 1992 (vedtatt i 1993) som styrer forvaltningen. Den som gjelder i dag er en litt revidert versjon av planen fra 1989 (Länsstyrelsen Jämtlands län 1993). Selve plandelen er på 7 sider. Planen er ikke endret på drøye 25 år, og er i motsetning til planen for Femundsmarka veldig kort. Den er utarbeidet av Miljövårdsenheten hos länsstyrelsen i Jämtland som er et organ som ligner Fylkesmannen i Norge.

Målene i planen⁴ er som følger:

- Målet for forvaltning (skötsel) er å bevare det særpregede naturmiljøet [...] i vesentlig grad urørt og uforstyrret tilstand
- Området skal kunne utnyttes for «rörlig friluftsliv», for eksempel fiske, kano, vandring (fottur) og skiturer. Friluftslivets interesser skal underordnes interessene for å bevare naturkvaliteten.
- Om friluftslivet medfører at naturverdien skades, skal passende tiltak vedtas for å styre allmennhetens besøk og aktiviteter innen reservatet. Motorisert friluftsliv (skuterkjøring, flytrafikk) bør kunne aksepteres i begrenset omfang.
- Forvaltningen kan ikke innebære noen innskrenking i samenes rettigheter etter reindriftsloven. Forvaltningen skal heller ikke innebære noen innskrenking for andre rettighetsinnehaver innen reservatet, for eksempel i spørsmål om fiske.

Planen trekker også opp mål, retningslinjer og tiltak for områdene. Det sies blant annet at gammel furuskog i særlig grad skal vernes, at den ene veien inn i området ikke skal utbedres, men heller ikke stenges osv. Planen sier ikke noe om hvordan man skal gå fram hvis målene ikke nås. Planen for bemanning er ganske begrenset (1/2 stilling til oppsyn). Her så man for seg at staten skulle bidra med en halv stilling for å ivareta stier/ruter og vindskydd.

Tidlig eksempel på ROS-planlegging i Rogen

Det er interessant at Rogen allerede på slutten av 1980-tallet hadde bestemmelser om sonering med utgangspunkt i planverktøy. Rogen-området er et av de første som fikk en slik forvaltning. I 1988 (Wallsten 1988) ble det gjennomført et prosjekt for å bidra til metodeutvikling innen ROS-planlegging (Recreational Opportunity Spectrum). Rogen ble rett og slett en forsøkskanin for amerikansk planleggingsteori i Norden og i Sverige.

Rogen ble valgt fordi det var et område der de besøkende overnattet ute i naturen, fordi det hadde villmarkskarakter og fordi det er i slike områder at:

«problemen med utnyttjande av naturområden för rekreation kontra bevarande av natur och naturupplevelser här är som mest tillspetsade. På förvaltarhåll anser man också att sådana problem finns i Rogen». (Wallsten 1988,1).

⁴ Punkt 1. I Plandel (Skötselsplan Rogen Naturresevat)

Det ble gjennomført en stor undersøkelse om hvem som besøkte området, hvor mange som var purister (lite tilrettelegging, vil ha villmarka for seg selv) og urbanister (mye tilrettelegging, greit å møte andre). I undersøkelsen foreslo forfatteren også hvordan man kunne dele Rogen-området inn i ulike kategorier/ROS-klasser (Wallsten 1988, 153-156) og hva som var akseptabel bruk/tilrettelegging i de ulike områdene (side 162). Undersøkelsen viste at det var for mange besøkende/inngripen i områder som skulle ha villmarkspreget. For å få mer villmarkspreget i de områdene som skal ha dette, foreslo forfatteren ulike typer tiltak (Wallsten 1988, 163-168). Flere av disse finnes i retningslinjene i skjøtselsplanen for Rogen (Länsstyrelsen Jämtlands län 1993), eller i måten området forvaltes på (intervju Sverige), andre ble ikke innført. I planen heter det at

En zonerings inför så att västra och södra delarna av reservatet bibehålls mera vildmarksbetonat medan det område som förvaltas av Tännäs fiskevårdsområdesförening (se kartan) görs mera friluftsvänligt genom åtgärder typ eldplatser och vindskydd (del 3 i Plandelen)

I dag er det rasteplasser med ved, do og søppeldunker og forbud mot båltenning i deler av Rogen. Noen forslag fra Wallsten som ikke ble innført, var for eksempel at alle padlere må melde fra (anmeldingsplikt), eller å stenge veien til Käringsjön for å få kanoturistene mer spredt (da er sjansen for å møte andre mindre) eller å sette kvoter for hvor mange som får besøke området.

Natura 2000

Siden Rogen er et Natura 2000-område skal det utarbeidet en «bevarandeplan» (Länsstyrelsen, Jämtlands län 2006, 4). Arbeidet i Rogen ser ut til å ha vært en detaljert kartlegging av hvilke naturtyper og arter som finnes i området, samt en vurdering av hvilke trusler som foreligger mot disse eller mot målene i Natura 2000. I planen diskuteres det mulige trusler mot området, inkludert at noen arter er særlig truet og må ha spesiell oppmerksomhet. I følge reglene skal det være overensstemmelse mellom forvaltningsplan for området (skjøtselplan) og «bevarandeplaner» for Natura 2000. De førstnevnte må tilpasses de sistnevnte (Naturvårdverket 2003, 79). I Rogen er ikke skjøtselsplanen endret etter at området ble et Natura 2000-område.

5.2.3 Likheter og forskjeller i planer og vedtak

Formålet med vernet er ganske likt i Femundsmarka og Rogen. I begge områdene skal man verne store og sammenhengende områder med villmarkspreget og urskog, og med mange vannveier. Områdene er sårbare og kan lett ødelegges. I begge områdene er det reindrift, og samenes rettigheter er garantert i vernevedtaket.

I begge områdene forsøker man å balansere bruk og vern, og ulike typer brukere (villmark vs. de som vil ha tilrettelegging). Men disse tiltakene kom på ulike tidspunkt. I Rogen er dette del av den opprinnelige planen (første ROS-område). I Femundsmarka er det i det siste blitt opprettet leirplasser for større grupper i områder med mye trafikk (Forvaltningsplan 2014, 64). Dette gjelder hovedsakelig langs tømmerfløterruta fra Rogen til Røros. Dette forhindrer at større grupper sprer seg utover et stort område. Utkjøring av ved til leirplassene gjør de også attraktive for andre besøkende.

En stor forskjell er detaljene og ambisjonene i planverket. I Femundsmarka er forvaltningsplanen omfattende og ny, i Rogen er den knapp og fra da området ble vernet. Jeg vil forklare dette med områdenes status (nasjonalpark vs. naturreservat), og at norske nasjonalparker har fått beskjed om å lage slike planer. Svenske nasjonalparker har også omfattende planer, så en del av forklaringen er at naturreservat ikke er like mye prioritert som en svensk nasjonalpark (intervju, Sverige).

De viktigste forskjellene rent lovmessig er bålforbudet i Rogen og det at det finnes en skuterled gjennom verneområdet. I Norge er motorisert ferdsel forbudt, mens det er lov å brenne bål. I tillegg kommer de store forskjellene i fysisk tilrettelegging som det kommer mer om i senere kapitler.

5.3 Forvaltningsinstanser, lokalisering, ressurser etc.

Både norske og svenske nasjonalparker / verneområder var lenge uten særlig aktiv forvaltning. Det viktigste var å få vernet områdene og vedtatt regler for hva som var lov og ikke lov (vernevedtak og forvaltningsplan). Utover det var det ikke noen særlig aktiv forvaltning. I Norge pekte Riksrevisjonen på at mangelfull oppfølging av vernevedtakene gjorde at staten ikke kunne sikre naturmangfoldet (Riksrevisjonen 2005-2006). I løpet av de siste ti årene er det blitt avsatt mer ressurser til forvaltning av vernede områder. Det samme har skjedd i Sverige, og da særlig i nasjonalparkene. Her sammenligner jeg organiseringen av forvaltningen i de to vernede områdene. Er det stor forskjell? På hvilke måter?

5.3.1 Femundsmarka

Styret og andre organer

Forvaltningsmyndigheten for Femundsmarka og Gutulia nasjonalparker ble overført fra Fylkesmennene i Hedmark og Sør-Trøndelag til nasjonalparkstyret i 2013. Nasjonalparkstyret består av en representant fra hver av de to berørte kommunene, fylkeskommunene og to representanter fra Sametinget (Nasjonalparkstyret Femundsmarka og Gutulia 2017, 3). Styret behandlet 35 saker i 2016 og hadde 6 møter. Året før var det 50 saker og 9 møter (Årsrapport for 2015). Styret disponerte 1,55 millioner kroner i 2016 og 970 000 kroner i 2015. Lønn til nasjonalparkforvalterne kommer i tillegg, og betales av Fylkesmannen. Midlene som nasjonalparkstyret har, brukes til tiltak i nasjonalparken, brukerundersøkelser, forvaltningsplan, sårbarhetsanalyser, drift av styret mm. (Nasjonalparkstyret Femundsmarka og Gutulia 2017).

Det finnes også et Faglig rådgivende utvalg og et Administrativt kontaktutvalg. Det faglige rådgivende utvalget er bredt sammensatt, og har blant annet medlemmer fra de lokale samelandsbyene (sijtene), andre som har eiendom eller næringsaktivitet i området (DNT, A/S Fæmund II, Statskog, Engerdal Fjellstyre m.fl.) frivillige natur-, miljø- og kulturorganisasjoner (naturvern, jakt og fiske, historie- og kulturlag). Det er holdt ett møte i 2015 og ett møte i 2016.

Administrativt kontaktutvalg skal bidra få til «den gjensidige kontaktutvekslingen mellom ulike forvaltningsorgan i området». Her møtes kommuner, fylkeskommuner, Fylkesmannen i de to fylkene, Statens naturoppsyn, Nasjonalparksenteret/Rørosmuseet, Verdensarvkoordinator, Reindriftsavdelingen og Statskog. Dette viser bredden i det offentlige ulike roller i en nasjonalpark. Det ble avholdt to møter i 2015 (året dette ble opprettet) og to møter i 2016.

Nasjonalparkforvaltere og naturoppsyn

Femundsmarka og Gutulia nasjonalparker har to nasjonalparkforvaltere. Disse skal forberede saker for styret, drive informasjon og gjennomføre tiltak, samt holde kontakt med brukerne av verneområdet (Nasjonalparkstyret Femundsmarka og Gutulia 2017, 7). Den ene av de to har også ansvaret for en annen nasjonalpark, Fulufjellet nasjonalpark i Trysil.

Nasjonalparkforvalterne har også ansvar for landskapsvernområdene. Nasjonalparkforvalterne er ansatt hos Fylkesmannen, men jobber på instruks fra/er underlagt nasjonalparkstyret. De

har sine kontorplasser på Røros og Drevsjø, mens Fylkesmannen har kontorer i Trondheim og Hamar. En måte å tolke dette på at man er opptatt av lokal tilknytning, og derfor har flyttet stillingene/kontorene ut til nærmiljøet til nasjonalparkene. Lokalt plassert forvaltere var også del av reformen.

Det er flere instanser som utfører tilsyn i Femundsmarka. Statens Naturoppsyn (SNO) har to ansatte som delvis har sitt virke i nasjonalparkene Femundsmarka og Gutulia. I tillegg kjøpes det tjenester fra Engerdal fjellstyre. I følge årsrapporten for 2016 (Nasjonalparkstyret Femundsmarka og Gutulia 2017) ble det gjennomført 24 ukesverk med naturoppsyn/tiltak gjennom året i Femundsmarka og Gutulia.

Rollen til høyere organer

Fylkesmannen i Trøndelag og Miljødirektoratet har også en rolle, blant annet når det gjelder behandling av klager og godkjenning av planer.

5.3.2 Rogen

I Rogen er det Länsstyrelsen, som er et statlig organ, som har ansvaret for forvaltningen av naturreservatet Rogen. Dette ligner dermed det opplegget som ble brukt i Norge tidligere, da ansvaret lå hos Fylkesmannen som er en statlig instans. Rogen er et av mange vernede områder som länsstyrelsen i Jämtland har ansvar for. På hjemmesidene oppgir länet at de har 169 naturreservat og 1 nasjonalpark.

Länet har 13 naturbevakere (naturoppsyn) i den sørlige delen (der Rogen ligger) og 9 i den nordre delen av länet. I tillegg kommer feltsjef og naturvårdshandleggare med ansvar for uteapparatet/feltorganisasjonen. Kontoret ligger i Östersund. Uteapparatet har også ansvar for ” skötsel av statliga leder, skoter-, jakt-, fisketillsyn och rovdjursinventering”, det vil si at de ikke bare har ansvar for vernede områder, men mange andre oppgaver knyttet til naturforvaltning.⁵ To av naturoppsynene arbeider med Rogen, en av disse er ansatt på 50 prosent stilling, for kun å jobbe med dette området. I tillegg vil en naturvårdshandleggare ha ansvar for området, sammen med flere andre områder/arbeidsoppgaver. Det er denne stillingen som ligner mest på nasjonalparkforvalteren i Norge.

⁵ <http://www.lansstyrelsen.se/Jamtland/Sv/djur-och-natur/Pages/default.aspx>

Det er ingen organer som sikrer lokal medvirkning fra lokalbefolkningen, eiere eller grupper som har særskilt interesse i det vernede området. Det ser dermed ut som om de viktigste punktene for innflytelse er når naturreservatet opprettes, eller når man lager planer som skal ut på høring. Den nåværende planen for Rogen (fra 1989) måtte revideres i 1992/1993 etter innspill fra lokale interessenter (fiskeforeningen).

I håndboken for Bildande och förvaltning av naturreservat (Naturvårdverket 2003) legges det vekt på at det er viktig at forvalter/länsstyrelse har forståelse for landeiers situasjon. I Rogen er det nesten bare statlig eid land. I Sverige er forvaltningen av stinettet (ledsystemet) i fjellet integrert med forvaltningen av naturreservater/nasjonalparker i fjellet (Naturvårdverket 2003, 96). Det vil også være samarbeid mellom forvaltningen av de vernede områdene og länsstyrelsen sitt arbeid med øvrig forvaltning av områder, som reindrift og rovdyrteflinger, siden samme instans har ansvar. Med andre ord er forvaltningen av naturreservater en integrert del av länets (og dermed statens) forvaltning av naturen i fjellet.

Det er også regler i Miljöbalken som skal sikre dialog og samråd i saker som berører vernede områder, for eksempel i forbindelse med organisert friluftsliv (Naturvårdsverket 2015, del 3).

5.3.3. Likheter og forskjeller i organiseringen av forvaltningen

Det er store forskjeller i hvordan forvaltningen er organisert i Femundsmarka og Rogen. Dette dreier seg om ansvar, nærhet og ressurser. Fra og med 2013 forvaltes Femundsmarka av et styre med lokal representasjon og har egne nasjonalparkforvaltere med kontor tett opp mot området. I forbindelse med reformene i 2009 (overføring av ansvaret for nasjonalparkene til lokale styrever) ble det også økte bevilgninger til forvaltningen, sammen med krav om nye forvaltningsplaner og etter hvert besøksplaner, besøkssentra med mer. I Rogen ligger forvaltningsansvaret og forvaltningsapparatet hos länet, og enheten har ansvar for mange vernede områder. Jeg har ikke informasjon om hvor mye ressurser som brukes i Rogen, men inntrykket jeg fikk gjennom intervjuene var at dette ikke hadde endret seg mye, men at Rogen ville fått mer ressurser hvis området hadde blitt nasjonalpark (intervju, Sverige).

I tillegg er forvaltningen i Norge (Femundsmarka) mer fragmentert. I tillegg til styret og nasjonalparkforvalteren, kjøpes det oppsynstjenester av SNO, og SNO kjøper i videre tjenester fra lokale fjellstyrever. I Rogen er både naturforvaltere og oppsyn er ansatt i länet.

6 Forvaltningen og omgivelsene

Jeg vil i dette kapitlet se på hvordan lokale interesser vurderer vernet og hvilke saker som er viktig for de som har næringsinteresser i de vernede områdene. Tidligere kapittel har vist at tenkingen omkring vern og forvaltning har utviklet seg mye over tid. Da svenske myndigheter begynte å verne natur for mer enn 100 år siden, var målet å bevare områdene uberørt. Det var ikke så vanskelig, siden de første parkene lå langt unna bebyggelse (Wramner & Nygård 2010, 25). Det var riktignok reindrift og samer i områdene, men disse var ansett som en del av naturen (Zachrisson 2009, 30). Etterhvert ble det mer aktivitet i de vernede områdene. Det kom turisthytter, turstier og etter hvert også noe næringsvirksomhet. Da nye områder ble vernet var det i mange tilfeller områder som var brukt av lokalbefolkningen for fiske, fangst, landbruk/beite, friluftsliv osv. (Hovik et al. 2010). Femundsmarka er et eksempel på dette, og er i tillegg til vakker og spesiell natur også et område med mange kulturminner både fra gruvedrift, reindrift og annen aktivitet (Forvaltningsplan 2014). Også i Rogen er det kulturminner som viser at området har vært brukt i lang tid (Länsstyrelsen i Jämtlands län 1993). Femundsmarka har reindrift og også gårder tett inn til det vernede området, mens det i Rogen er reindrift, men ikke jordbruk (se kapittel 2).

Jeg har i kapittel 3 vist at det er dilemmaer i forvaltningen av natur. For å unngå «allmenningens tragedie» må det være regler og retningslinjer for bruk. Dette kan føre til begrensninger for lokalbefolkningen som har vært vant til å bruke områdene og det kan også føre til konflikter, eller at reglene ikke følges. Nyere teorier peker på at den beste måten å oppnå en god forvaltning er samforvaltning (co-governance). Da blir lokale interesser hørt og lokale erfaringer blir tatt med, og inngripenen i form av vern og regler blir mindre konfliktfylt (Zachrisson 2009, Sandström et al. 2008b). Innføringen av nasjonalparkstyrer med lokal representasjon beskrives som en sånn løsning (Hovik et al. 2016), selv om noen mener at det fortsatt er sterk sentral styring (Benjaminsen og Svarstad 2010, 120-122; Overvåg et al. 2016). Noen har også vært opptatt av at reformen kan føre til svekkelse av vernet, inkludert Direktoratet for naturforvaltning (DN 2008; Fauchald & Gulbrandsen 2012).

Det er i tillegg økt oppmerksomhet om at de vernede områdene skal bidra til lokal friluftsturisme. Dette behøver ikke å være aktiviteter inne i selve verneområdene, men for eksempel det å legge til rette for flere lokale overnattinger. I Norge kom dette med «Fjellteksten» i 2003 som la til rette for at det skulle være mer lokal verdiskaping og

kommersiell reisevirksomhet i Norges nasjonalparker (Fedreheim 2013). I Sverige begynner man å få noe lignende etter at en offentlig utredning (SOU) anbefalte å utrede mulighetene for natur- og kulturturisme i verneområder.⁶

I både Femundsmarka og Rogen finnes det samisk reindrift. Samiske interesser har en særstilling i lovverket fordi samene er urfolk, noe som påvirker forvaltningen (Miljødirektoratet 2013b). Men vernevedtakene i begge parkene slår også fast at vernet ikke skal være til hinder for reindriften.

I dette kapitlet vil jeg diskutere følgende tema: Hvordan oppfatter representanter for lokale interesser at vernet påvirker dem? Hva er viktig for dem? Er vern en fordel eller ulempe? For å gjøre dette beskriver jeg først kort hvilke lokale interesser som finnes i tilknytning til de vernede områdene

6.1 Hvem er berørt av vernet i Femundsmarka og Rogen

Det er mange som kan oppleve at de blir berørt av opprettelsen og forvaltningen av et vernet område. Hvis vi ser bort fra enkeltpersoner, kan følgende lokale interesser/grupper trekkes fram:

- Lokale/kommunale interesser representert ved kommunestyret eller lignende
- Eierinteresser (Statskog i Norge, Fastighetsverket i Sverige)
- Næringslivsinteresser, dvs. de som driver turistbedrifter, landbruk eller annet i eller opp mot områdene.
- Turistforeningene som har spesielt ansvar og interesser i verneområdene gjennom hyttedrift og organiserte turer.
- Reindrift ved sijtene (samelandsbyene) som har spesielle rettigheter.
- Fjellstyrene (Norge) som forvalter andre fjellområder som grenser opp mot parkene.
- Lokale organisasjoner for naturvern, friluftsliv osv.
- Representanter for andre som har direkte interesser i områdene (hytteeierforeninger, fiskeforeninger osv.)

⁶ **Anbefaling.** «att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Riksantikvarieämbetet utveckla ett förslag för hur skyddade natur- och kulturområden, inklusive nationalparker, och biosfärområden kan användas för utveckling av natur- och kulturturism för inhemska och inkommande besökare.» SOU 2017:95 side 263.

6.1.1 Femundsmarka

I forvaltningsplanen for Femundsmarka (2014) slås det fast at «turismen har på mange måter erstattet jordbruksvirksomheten i næringsssammenheng, og er i dag en viktig del av livsgrunnlaget for flere gårder langs Femund» (side 45). Dette dreier seg særlig om utleie av husvære på gårdene og tjenester i tilknytning til dette (transport av leietakere, proviant, hytteutleie mm). Det er fem gårder som nå tar imot turister. En av disse forteller at halvparten av inntekter i sommerhalvåret kommer gjennom utleie av hytter. Denne næringsdrivende erfarer at det hovedsakelig er norske fiskere som leier hyttene deres. De besøkende kommer ofte igjen flere år på rad. Det har vært en stor økning i turister fra 1960-70 tallet til i dag, minst en dobling i utleie (Kilde; Intervju, Norge). Turismen er også viktig for båten Fæmund II. Båten hadde i 2016 7350 påstigninger (Fæmund II).

I Femundsmarka har Den norske turistforeningen (DNT) en selvbetjent og en betjent hytte. Turistforeningen har også et ansvar for nettverket av merkede stier. Turistforeningen er dermed en viktig turistbedrift i området, men kan også sees som en del av forvaltningen gjennom sitt ansvar for stinettet.

Reindrift skal prioriteres i Femundsmarka og reindrift er den største brukeren av verneområdene. De tre reinbeitedistriktene har til sammen 12 000 rein, men det er sjelden så mange i området samtidig. I Elgå er det sommer- og vinterbeiter, mens Rørosområdet blir stort sett brukt som vinterbeite. Samene regner dette som sitt kulturlandskap, og bruker hele området til beite (Intervju, Norge).

Det er Statskog som eier det meste av grunnen i Femundsmarka, selv om gårdsbrukene også har noe grunn med hytter og gamle setervoller. Statskog har dermed omfattende fiske- og jaktrettigheter, men forvaltningen av disse er satt bort til lokale fjellstyrer. Engerdal fjellstyre forvalter den delen av Femundsmarka som ligger i Engerdal, mens det i Røros er Statskog og lokale fjellstyrer som har ansvar for fiskekort i nord. Jakt er stort sett begrenset til lokale beboere, mens fiske er et av Femundens største trekkplaster (Forvaltningsplan Femundsmarka 2014).

Det er en del som eier hytter i området, og disse har enkelte bruksrettigheter knyttet til dette. For eksempel er det sånn at alle som hadde båter liggende ved tjern i Femundsmarka før fredningen, har rettigheter til å ha båten liggende. Ellers er det ikke lov å bygge nye hytter eller å henlegge nye båter inne i nasjonalparken. Eksisterende bygningsmasse kan vedlikeholdes, men ikke bygges om eller få tilbygg (Forvaltningsplan 2014, 50).

6.1.2 Rogen

Rogen er på lik linje med Femundsmarka hovedsakelig eid av staten (Fastighetsverket), men det finnes også en del hytter, og samene har bruksrettigheter i området. Det er Jämtlands län som forvalter området med jakt- og fiskerettigheter, med unntak av storviltjakt, som samene har rettighetene til, og fiskerettigheter i noen av grenseområdene mot Tännäs.

I likhet med Femundsmarka er det heller ikke i Rogen tillatt med nye bygg eller utbedringer på eksisterende bygningsmasse uten godkjent søknad til forvaltningen. STF (Svenske Turistforeningen) driver tre hytter i Rogen, men har ellers ingen stor rolle i forvaltningen av verneområdet siden de ikke er aktivt med på tilrettelegging eller informasjonsarbeid.

Noe som er spesielt i Rogen er at det finnes fastboende inne i naturreservatet, ved Käringsjön. Til denne gården går det en grusvei som fungerer som innfartsåre til Rogen, og det er parkering ved gården. Gården ligger på privat grunn og er ikke berørt av vernebestemmelsene, men må forholde seg til reinnæringa som har rettigheter i området (Intervju, Sverige).

6.2 Hvordan oppfatter lokale interessenter at vernet påvirker dem

Jeg er interessert i å undersøke hvordan lokale interessenter opplever at vernestatus og forvaltningspraksis påvirker deres aktivitet. Er det en fordel eller en ulempe at områdene er vernet? Hvor lett eller vanskelig er det å finne løsninger hvis man må gjøre noe som krever ekstra tillatelser? En undersøkelse fra 2003 viste at næringsdrivende i tilknytning til nasjonalparken Dovre-Sunddalsfjella oppfattet at det var positivt å markedsføre bedriften ved hjelp av nasjonalparken, men at forvaltningen er for restriktiv:

Intervjupersonene ble spurt flere spørsmål for å avdekke hvorvidt de opplever vernerestriksjonene som passe strenge, for strenge eller for lite strenge. [...] Flere av dem synes miljømyndighetene i dag generelt står for en meget restriktiv linje. De har relativt liten tillit til at restriksjonene de møter er basert på solide kunnskaper om og

forståelse for lokale forhold. Dette gjelder både myndighetenes kunnskaper relatert til de aktuelle spørsmålene om naturforvaltning og deres forståelse av situasjonen for utkantbedriftene. Alle de sju ga uttrykk for synspunkter om at naturvern er viktig og at de mener at de innretter sin egen virksomhet etter dette. De kom med en rekke forslag til forvaltning av områdene på måter som de betrakter som bedre for naturen enn dagens praksis. (Andersen m.fl. 2003 side 57)

Dette var før omleggingen av den norske forvaltningen av nasjonalparkene, og slike undersøkelser var med å legge grunnlaget for en lokalt forankret forvaltning.

I mine intervjuer med representanter for lokale turistbedrifter (2 i Norge og 1 i Sverige), bekrefter disse at det både er fordeler og ulemper ved å ligge nær eller i en nasjonalpark.

Det er både fordeler og ulemper ved å ligge på grensa til nasjonalparken, men jeg personlig synes nok det er mest fordeler. Litt ulempe når en tenker rent økonomisk på drift, men på den andre siden så ... jeg har valgt en hytte som en ikke kan kjøre inn til, for jeg vil ha den type folk som går. (Norge)

Dette betyr likevel ikke at man ikke bruker bil eller transport. Det er vei til stedet og driveren får lov til å kjøre inn varer. Mange besøkende spør om transport, men forbudet mot bilkjøring gjør at det er lett å si nei. Reglene praktiseres ikke strengere enn at bagasje blir transportert.

De fleste av turistbedriftene i området har drift som går rundt, men ikke så mye mer. Det er derfor ønskelig med flere besøkende som bruker stedene slik at økonomien blir bedre. For de som tilbyr overnatting og mat, er det ønskelig med vandrere og toppturister. De overnatter og bruker næringslivet i området. Fiskere bruker turiststedene lite (bortsett fra hytteleie inne i parken) og de fleste har med seg telt og har egen husholdning.

En annen turistbedrift viser til at selv om vernet kanskje gir en fordel i økt turisme, så gir det også en del begrensinger for de som er eiere i området. De har utleiehytter inne i selve nasjonalparken, og dette er eldre bygninger fra før nasjonalparken ble opprettet. Man får lov til å utføre vedlikehold, men det er ikke mulig å bygge nytt på privat grunn eller å modernisere og bygge ut på eksisterende bygningsmasse slik at en kan øke utleiekapasiteten eller standarden:

Det er jo vanskeligere å drive næring slik det er i dag. I en nasjonalpark må det være strengt, da. Men vi får lov til å restaurere og ta vare på de husene vi har, men vi får ikke bygge nye eller bygge på til større. Det er buer og utleieenheter som er små og

veldig upraktiske, men vi får ikke bygge dem ut av bekvemmelighetshensyn. Det er vel den største ulempen for oss som har utleiehytter der. Vi kan ikke oppgradere til dagens standard. Det kan være behov for at flere kan sove i hver bu, men den muligheten har vi ikke. (Norge)

Vedkommende reflekterer også over en effekt av naturvernet; at Femundsmarka blir sett på som en uberørt naturperle, samtidig som det har vært omfattende næringsdrift der siden 1700-tallet med seterdrift og tømmerhogst. Restriktive regler kan også gjøre det vanskelig å skape et levebrød for framtiden:

Samfunnet skal gå framover, det er sånn en skal leve av og med verneområder. Når det er stagnasjon og en ikke får utnytte det en har, og når priser og kostnader går opp, så må vi bygge ekstra, og har vi ikke muligheter til det. Så er det lite muligheter i framtida til å drive disse plassene. Og skal en leve av det, det er ikke lenger mulig å leve av husdyr. [...] Så da er det da liksom turisme og opplevelsesturisme og utleie og servering og slikt som vi må prøve å leve av framover. Da må de kanskje se at vi må ha muligheter til å utvide virksomheten. (Norge)

Andre er veldig klare på at det de driver med er en bigeskjeft og ikke noe de lever av:

Det er en liten virksomhet som hovedsakelig pågår sommerstid. Litt på vår, men det er ikke en næringsvirksomhet vi forsørger oss på. Det er en bigeskjeft. Utleie av enkle, strømløse hytter. (Sverige)

Siden jeg kun har tre intervjuer med næringsdrivende innen turisme kan jeg ikke generalisere. Men disse viser at de som driver næringsvirksomhet i eller i nærheten av de vernede områdene blir berørt av regelverket. Vernet kan bli tatt for gitt eller som en fordel, men praktiseringen har ikke like stor betydning for alle. For de som skal leve av virksomheten, er det en utfordring at man kan vedlikeholde, men ikke oppgradere. For de som har valgt dette på grunn av ideologi (vil ha et sted uten vei) eller har det som en bigeskjeft, oppfattes utfordringene som mindre.

Jeg intervjuet også en representant for en annen del av næringslivet, nemlig reindriften. De som driver med reindrift er i en særstilling fordi deres rettigheter ble tatt med i vernebeslutningene, både i Femundsmarka og Rogen. Det er hovedsakelig Elgå og Røros reinbeitedistrikt som bruker områdene i Femundsmarka og Ruvhten i Rogen. Min informant viste til at man fra reindriften så positivt på vernet av Femundsmarka;

Vern på 1970 tallet ble sett på som positivt, siden dette sørget for at det ikke skulle komme inngrep i naturen som ødela beiteområdene. Samene har rettigheter som gjør at de kan gjøre de inngrepene som trengs for reindrift, men foretrekker at det ellers skjer så lite som mulig i området. (Norge)

I dag – med nye målsetninger og mer oppmerksomhet om vernet natur – er synet på vernestatusen mer delt:

Samene er ikke glad for oppmerksomhet i media om nasjonalparken, og dermed mer trafikk. De vil helst tilbake til tidligere bruk da det var færre brukere. De mener at en del besøkende har en arrogant holdning om allemannsretten og hevder sin rett til å bevege seg i naturen uten å vise hensyn til andre, som reinnæringa. Dette kan både gjelde villmarksfolk som vil gå der det ikke er andre folk og dermed fnyser av tilrettelagte stier, for i stedet å brase inn i områder reinen beiter. Men også hundekjørere som forstyrrer reinen på vinterbeite og løshunder sommerstid. Reindriftnæringa vil gjerne styre folk til randsonene, og andre ikke sårbare områder. De synes at kanotrafikken har tatt helt av. (Norge)

Større grupper med kano som kommer inn i nasjonalparken fra Sverige ble også trukket fram som et problem for reindriften, og noe som kunne vært bedre regulert. Det ble også vist til at et vernet område i Norge reguleres av flere ulike regelverk. Min informant pekte på at det er en gråsoner mellom verneforskriften, naturmangfoldloven og reindriften. Sett fra et reindriftperspektiv er det ønskelig at verneforskriften skal endres slik at den samsvarer mer med reindriften, og at det skal tas mer hensyn til reindrift. Spesielt oppleves sykling og hundekjøring som problematisk.

Det er også ulike syn på målet om utvikling av naturturisme og nye typer næringsvirksomhet i tilknytning til de vernede områdene. Selv om slik turisme skal skje i tråd med tradisjonell bruk av naturen, kan den komme i motsetning til reindriften sine interesser:

Samene liker ikke dreiningen som nå går mot mer turisme, med besøksstrategi og markedsføring av området for å øke bruken. Verneformål endres fra rent vern til besøksstrategier etc. Dette oppleves negativt for reindriften. De er skeptiske til inngrep som tilrettelegging og ferdsel. De er mest negative til økt bruk vinterstid, blant annet av hundespenn. (Norge)

6.3 Avslutning

For de med næringsinteresser i Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat er det både fordeler og ulemper med vern, men stort sett er de fleste ganske fornøyd med både vern og forvaltningsmyndighetene. For de som driver med turisme vil vernestatusen trekke flere turister, skjønt noen ønsker mer fleksibilitet til å gjøre utbedringer på bygninger inne i verneområdene. Samene og reindriften har noenlunde like rettigheter i Norge og Sverige. Samene i Norge er stort sett fornøyd med at området er vernet siden dette hindrer en del uønsket ferdsel fra andre, som motorisert ferdsel, syklist og hundekjøring, mens de fortsatt kan drive med reinnæringen. Samtidig legger "Fjellteksten" opp til mer turisme og aktivitet i nasjonalparker, noe samene vil unngå siden dette er forstyrrende for reinen.

Det kan se ut som om konflikter knyttet til turisme og næringsutvikling ikke bare dreier seg om verneforskriften, og hvordan denne fortolkes. I Femundsmarka er det også ulikt syn på vern mellom reindriften og de som ser for seg en utvikling av nye typer naturturisme. Så langt er det ganske lite av dette i Rogen og Femundsmarka, men mulighetene for flere slike bedrifter ligger i framtida. Dette betyr at konfliktlinjen ikke går mellom lokale (som vil ha mindre vern) og staten (som vil ha strenge regler og styring), men mellom ulike grupper lokale interesser. Balansen mellom disse vil være viktig for den lokale forvaltningen, og er ett av temaene i neste kapittel.

7 Nasjonalparkstyret og lokal forvaltning

Innføring av nasjonalparkstyret i 2013 var en stor reform i norsk naturforvaltning og gjør at forvaltningen skiller seg fra Sverige. Det er nå et lokalt styre som har ansvaret for forvaltningen av nasjonalparker og andre vernede områder. I tillegg ble det opprettet et råd med mye bredere representasjon enn styret. I Sverige har länsstyrelsen ansvar på samme måte som Fylkesmannen hadde det i Norge fram til bestemmelsene om nasjonalparkstyret kom og ble iverksatt. En enhet hos länsstyrelsen har ansvar for forvaltningen av områdene, inkludert oppsyn. Her er det ikke noe organisert samarbeid med lokale interesser:

Vi har ingen samrådsgruppe eller lignende for naturreservatet. Vi har litt samarbeid med Tännäs fiskesentrum. Der har vi en utstilling om naturreservatet og vi har litt samarbeid med dem. Men det finnes ingen formell samrådsgruppe. I forbindelse med at vi har jobbet med et informasjonsprosjekt har vi brukt en del eksterne kontakter og forsøkt å få til et nettverk. (Sverige)

I dette kapitlet ser først på hva mine informanter sier om mulighetene til å komme i kontakt med myndighetene. Jeg ser deretter på hva forvalterne i Rogen og Femundsmarka sier om kontakten mellom dem og lokalt næringsliv og andre lokale interesse. Deretter ser jeg på hvilke saker som behandles i ett av de «nye» organene – nasjonalparkstyret. Er det mange saker som angår lokale interesser (lokalbefolkning/lokalt næringsliv)? Dette vil bare gjelde for Femundsmarka, men jeg har innhentet en oversikt over dispensasjoner som søkes og eventuelt gis i Rogen for å kunne sammenligne.

7.1 Kontakten mellom lokale interesser og nasjonalparkstyret/lokal forvaltning

I Norge er ordningen med nasjonalparkstyret ganske ny. I Femundsmarka ble ordningen innført i 2013. Jeg spurte i intervjuene om dette har hatt noen betydning:

Tror det er enklere for lokale og bedrifter å komme gjennom med saker nå, enn da saksbehandlingen skjedde hos Fylkesmannen, men vet ikke noe sikkert om dette. (Norge).

[om tillatelse til nyttekjøring med snøskuter] Men det fungerer mye bedre nå når vi fikk et lokalbasert nasjonalparkstyre i forhold til da det var Fylkesmannen som var den myndighet som måtte søkes. De har litt mer forståelse og vet litt mer om hvordan det fungerer i praksis, i forhold til dem som sitter i Oslo eller Hamar, og bare skal synse ut fra regelverk. Det er lettere å søke, om vi trenger noen dispensasjon til noen kjøreturer, å søke nasjonalparkstyret, lokalt, i forhold til tidligere da vi søkte Fylkesmannen. (Norge)

En av de jeg intervjuet etterspurte mer kontakt mellom forvaltningen og lokale interesser.

Vi har litt for lite kontakt med forvalteren og nasjonalparkstyret, det har vi gitt tilbakemelding på. (Norge)

Vedkommende trakk også fram at det kunne vært ønskelig med mer uformell kontakt med styret og nasjonalparkforvalteren. Samtidig trekkes det fram at «det er kjekt med en lokal naturparkforvalter», og at det er blitt mer kontakt etter at de hadde deltatt på et møte. Det kan dermed se ut som det tar litt tid å bygge opp kontakt og samarbeid, selv når forvaltningen blir lokal. Det er heller ikke slik at alle har mange saker eller søknader de vil ha behandlet. Når en lokal aktør ikke hadde mange saker før og heller ikke mange saker nå, merker man kanskje ikke så mye til forskjellen i saksbehandling.

Jeg intervjuet også to styremedlemmer, en som var utpekt fra sametinget og en som var utpekt fra en kommune. Jeg spurte om de oppfattet at det ble tatt hensyn til lokale interesser.

Hvis det er kurante saker får de dispensasjon i flere år framover. Det er jo flere folk som har området som inntektskilde og det er jo folk som lever av det utmarka kan gi, og det jo ingen tvil i slike situasjoner. Men det er jo organiserte turer, og da er det ikke alltid at det gis dispensasjon. (Norge)

Dette bekreftes også av de jeg intervjuet fra forvaltningen. Skuterkjøring strider mot det generelle forbudet mot motorisert ferdsel, men kjøringen til utleiehytter foregår langs bestemte traseer. Det er også forskjell på buer som ligger i utkanten av området, og de indre områdene med mer sårbare arter. De tilgrensende fjellgårdene med hytter i området har derfor fått 10 års dispensasjon til å transportere folk til hyttene i forbindelse med utleie. Det er et begrenset antall turer i året og det må føres kjøreprotokoll (Forvaltningsplan 2014, 56).

Nasjonalparkforvaltningen har også et tett samarbeid med de samiske interessene (reindrifta). Dette skjer både gjennom representasjon i styret og rådgivende råd, men også uformelt:

Samiske interesser er viktige i området, for området er innenfor reinbeitedistriktet. De har mye aktiviteter, og det er et viktig område for reindrifta. Alle saker som berører reindrift blir sendt på høring til dem slik at de kan uttale seg. Og er det virksomhet som kan påvirke [reindriften], er de en høringsinstans for det. (Norge)

Dette ble også bekreftet min informant fra reindriftnæringen:

Egentlig er det samarbeid så lenge næringa er representert i styret, da kan en ta opp alle slags saker som gjelder dette, som ikke er delegerte saker. Som sagt er det en forvalter som er veldig positiv til reindrift, og dersom det er tvil så blir en jo spurt i forhold til administrative saker. Det er utrolig positivt. (Norge)

Her er det fellestrekk mellom forvaltningen i Femundsmarka og Rogen. Også i Rogen tok man hensyn til lokale interesser da området ble vernet:

Forskriftene som finnes er jo tenkt å være passende for skjøtselen for området. Når naturreservatet ble opprettet, ble det tatt hensyn til de forholdene som finnes. Det finnes mange som har hytter i området, som kanskje må gjøre en spesiell søknad. Det er fortsatt gode muligheter for å tilpasse forvaltningen til lokale behov. Reinskjøtselen er den næring som drives i området her. Og der er det besluttet at vernet ikke skal være til hinder for denne. (Sverige)

Inntrykket er at en også her ser til lokale behov, blant annet fordi dette er del av selve vernevedtaket. I Rogen måtte for eksempel planene justeres noe på grunn av rettighetene til en lokal fiskeforening.

En forskjell er at forvaltningen i Sverige har et prinsipp om at den som jobber som forvalter av et område ikke skal behøve å fatte en beslutning om en tillatelse (informasjon fra forvalter i Røgen). Det er en kollega som er saksbehandler og tar beslutningen om dispensasjoner og tillatelser med utgangspunkt i Miljöbalken.

En skal jo ha et godt samarbeid og da er det ikke fordelaktig at jeg skal behandle deres søknader. Så her er det skilt. Det er ganske mye rundt motorbåter, å få lande med helikopter, å få kjøre snøskuter, bygge ut hyttene, transportere materialer. (Sverige)

7.2 Nasjonalparkstyret

Nasjonalparkstyret hadde første møte i mai 2013 og har ansvaret for driften av nasjonalparken og flere andre områder. Jeg intervjuet to styremedlemmer om erfaringene med styrearbeidet og valgte en fra reindriftsnæringen (utpekt av Sametinget) og en fra kommunene (utpekt av Miljøverndirektoratet). Begge mener at styret bidrar til at lokale interesser kommer fram.

Representanten fra reindriftsnæringen sier at:

Jeg ser jo at det en kjempefordel at det sittede medlemmer fra drifta i styret og har den kunnskapen som ikke så mange vet om. Og hvis vi skal ha en påvirkningsmulighet for våre interesser, så må vi sitte der, det er ikke mulighet ellers. Det er ikke alltid at våre interesser er sammenfallende med kommunens interesser. (Norge)

Det andre styremedlemmet trekker fram at lokal representasjon gjør at vedtakene lettere får aksept:

Jeg opplever i hvert fall at nasjonalparkstyret har fått bredere aksept for de vedtak vi gjør, det er fordi det er lokale representanter som forvalter, at kommune og sametinget er med og beslutter, og ikke departement og direktorat, eller en Fylkesmann. Og jeg tror vi innenfor verneformålet har klart å balansere og gjøre kloke vedtak, som får aksept hos de ulike interessene. (Norge)

De to styremedlemmene sier at de får noen direkte henvendelser, men inntrykket er at det ikke er så mange. Selv om styremedlemmene er valgt for å representere lokale interesser er de også forpliktet av lover, forvaltningsplanen og vernebestemmelsene. Som en av dem sa: «en skal ivareta de lokale interessene innenfor formålet for vernet.». Dette bekrefter også den jeg intervjuet blant forvalterne, som likevel la vekt på at styret kan påvirke hvordan ting blir:

Men det er jo forskriftene til parken og forvaltningsplanen som sier hvordan forvaltningen skal være. Og det er styret som har ansvaret for forvaltningsplanen. Det er jo forvaltningsplanen som på en måte gir svaret på hvordan en skal håndtere bestemmelsene, og hvordan en skal håndtere den daglige forvaltningen. [...] Når det gjelder tilretteleggingsgraden, så er det mye opp til styrene, her har styret stor frihetsgrad. Når det gjelder dispensasjoner kan en ikke gå utover det som er reglene eller det som er fastsatt i lovverket, men så er det jo rom for skjønn. (Norge)

Styrene kan også påvirke hvordan områdene skal profileres utad, det vil si om man legger opp til mange besøkende eller ikke, og eventuelt hvor disse skal starte turen sin:

En sitter på virkemidlene, og det er ikke gitt hvordan det skal gjøres, det vil variere fra park til park, om en vil bruke merkevaren som et strategisk virkemiddel for å få mange flere besøkende eller om en vil begrense antall besøkende, det er opp til lokalt styre. (Norge)

7.3 Saker som behandles i styret for Femundsmarka og Gutulia nasjonalpark

Det er fra 4 til 6 styremøter og mellom 35 og 40 saker per år. Dette er inkludert godkjenning av innkalling, valg av to personer til å underskrive protokollen og eventuelt andre saker. De fleste dokumentene fra styremøtene ligger på nettsiden, men protokollene er stort sett ganske kortfattede. Jeg har gått igjennom disse og noen saker angår styrets eget arbeid. Styret vedtok for eksempel i 2015 å delegere rutinemessige saker om dispensasjon til nasjonalparkforvalter.

Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia, delegerer myndighet til nasjonalparkforvalter, for å avgjøre kurante ferdselsaker, herunder motorferdselsaker, i første rekke saker i henhold til forskrift om verneplan for Femundsmarka § 3, punkt 5.3, der forvaltningsplanen angir hvordan sakene skal behandles. Delegasjonen omfatter ikke adgangen til å treffe vedtak etter naturmangfoldloven § 48. *ST 4/15 Delegering av myndighet fra nasjonalparkstyret til nasjonalparkforvalter*

Det betyr at noen saker som angår ferdsel eller annet behandles av styret fordi de krever dispensasjon fra verneforskriften⁷ på andre områder enn det som allerede er spesifisert i

⁷ Naturmangfoldloven § 48 regulerer adgangen til å gi dispensasjon fra vernevedtak. Dette er dispensasjoner som ikke reguleres av «Spesifiserte dispensasjonsbestemmelser» som finnes i forvaltningsplanene. Se M106-2014 VEILEDER Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter (<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M106/M106.pdf>)

forskriften.⁸ For reindriften legges det opp til «en praksis med flerårige tillatelser som del av godkjent reinbeitedistriksplan i henhold til reindriftsloven slik at næringen kan utøves på tilfredsstillende måte.» Det vil si at nasjonalparkforvalter nå kan fatte vedtak så lenge det er kurante saker og innenfor verneforskriften.

Det er vanskelig å si noe om det er mye uenighet mellom ulike styremedlemmer eller hvordan de behandler lokale interesser ut fra styrepapirene. Men jeg kan komme et stykke på vei. I tillegg til intervjuene jeg gjorde (se forrige avsnitt) har jeg sett på:

- om det er mange saker der de stemmer ulikt
- om det er saker der de begrunner vedtakene med individuelle/lokale begrunnelser, ikke bare reglene i forskrifter og planer
- hva det søkes om, og fordelingen på tillatelser og avslag i søknader om dispensasjoner for eksempel for snøskuter eller annet

Selv om jeg ikke hadde alle protokollene, viste en gjennomgang av de som er lagt ut på hjemmesiden til styret at det er ganske sjelden at medlemmene stemmer ulikt, og det er sjelden at de ender opp med et vedtak som er annerledes enn det nasjonalparkforvalteren har foreslått. Noen vil si at dette innebærer at styret ikke har makt, og bare er et sandpåstrøingsorgan. Andre vil si at de forsøker å oppnå enighet og løsninger alle kan støtte (konsensus), som er slik mange styrer jobber. Men den som er styrets sekretær (forvalteren) vil naturligvis ikke foreslå vedtak som han/hun ikke tror vil ha styret sin støtte. I noen saker har vedtakene blitt endret. I de første årene ble det ved flere anledninger tatt inn tekster som støttet opp om reindriften, for eksempel når NRK skulle bruke helikopter i området:

«Behandling i møtet: Inge Even Danielsen fremmet følgende tillegg til innstillingen:
Reindriften ved Riast/ Hylling og Elgå reinbeitedistrikt varsles i forkant av flygningen

Innstillingen med forslag til tillegg ble enstemmig vedtatt» Sak 21/2014

Noen få ganger har det vært avstemninger (flertall og mindretall). Dette kan være saker som reindriften synes er vanskelig. Ett eksempel var en søknad om å arrangere hundesledetur i forbindelse med Femundløpet. Dette var en sak der begge sider hadde sterke synspunkter.

⁸ Forskriften åpner f.eks. opp for transport av ved, materialer, utstyr m.m. til setre, buer og hytter vinterstid og for uttransportering av vilt.

Først søkte arrangøren om lov til å ha en slik tur årlig, men da det ble motstand ble søknaden endret til ett år fordi det ble så mye motstand:

«Vi kan videre forandre vår søknad til å gjelde kun for 2018, da vi ikke gidder å arrangere denne turen fremover.» Sak 30/2017.

Tillatelsen ble likevel vedtatt med vedtatt med 4 mot 1 stemme og viser at striden om hunder/hundespann også går inn i styret.

Det er også noen saker som tyder på at et nasjonalparkstyre kanskje kan ta lokale eller individuelle hensyn fordi de er lokale og kjenner til de som bor i eller i nærheten av parken. Antakelig ville Fylkesmannens folk ikke kjent lokalbefolkningen like godt og kunne gjøre unntak.

«Det søkes om tillatelse til å lande med helikopter ved Haugen Gårds bu ved Lille Vonsjø i Femundsmarka. Bakgrunn for søknaden er at undertegnede kone, (...) som er eier av nevnte bu, er hardt rammet av sykdom (...), og har ikke lengre mulighet til å komme seg inn til sin egen bu på annen måte sommerstid. Dette er antakelig hennes siste mulighet mens hun fremdeles har helse nok til det.»

Svaret var

«Det vil ikke være ønskelig at helikopter blir benyttet til ordinær transport inn til buene. Men det aktuelle tilfellet med transport av (...), må sees på som et enkeltstående tilfelle, og det er sterke menneskelige hensyn som taler for at det bør være mulig å tillate en slik transport. (...) er oppvokst på Haugen gård, og har blitt hardt rammet av sykdom, noe som gjør det vanskelig å komme inn til den aktuelle bua på annet vis.» Sak ST 24/2016

Jeg fant ikke mange sånne saker – noe som tyder på at dette ikke er vanlig. Det var likevel noen andre vedtak som viser at det er mulig å ta slike hensyn.

Det er også slik at fastboende har fått lov til å bruke motorisert ferdsel til sine hjem og til buer/hytter de leier ut. Opprinnelig var ikke dette med i utkast til forvaltningsplan, og det var en sak som ble omtalt i lokale aviser og som skapte misnøye blant de som bor i Femundsmarka. Det ble først en løsning da saken kom til Stortinget der Hedmark-representerte Knut Storberget fikk lovnad fra statsråden om at de som bor på gårdene i Femundsmarka fortsatt skulle få bruke snøskuter. Dette er tatt inn i forvaltningsplanen fra 2014.

Noen spørsmål om dispensasjoner skiller seg ut ved at vedtakene vil skape føringer framover (presedens). Eksempler er når styret må bestemme om det er lov med sykling, organiserte turer eller å skifte ut dagens kjøretøy til å transportere ut elg etter jakt med beltegående ATV. Min gjennomgang tyder på at styret og forvalter er forsiktige med å godkjenne nye ting, og at de er lojale mot verneforskriften og at det skal være strenge regler.

7.4 Mange søknader– få dispensasjoner?

Jeg så på vedtakene som er lagt inn i databasen miljøvedtak.no som er en database som blant annet inneholder alle dispensasjoner som gis vernede områder. Det er 60 vedtak som omhandler Femundsmarka Nasjonalpark. De fleste ble innvilget, men noen ble også avslått, som vist i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Dispensasjonssøknader fra vernebestemmelsene i Femundsmarka Nasjonalpark 2014 til og med 2017. Resultat⁹.

	Antall søknader innvilget	Antall søknader ikke innvilget	I alt	Prosent
2014	18	2	20	-
2015	12	7	19	-
2016	8	1	9	-
2017	9	3	12	-
I alt	47	13	60	22%

Kilde: www.miljovedtak.no Tatt ut februar 2018.

Flesteparten av sakene dreier seg om motorisert ferdsel på snø, det vil si snøskuter. Mange søker om lov til å kjøre ved eller proviant til hytter. De som leier ut hytter får også kjøre bagasje, men de som leier hyttene får ikke lov å bruke egen skuter. Når antall saker går ned, kan det skyldes at de som har behov for kjøring, for eksempel fordi de har en hytte/bu, får tillatelse for mer enn ett år (fire år er ganske vanlig). Sakstypene er vist i tabell 7.2.

⁹ Det er 66 vedtak i databasen men 8 er registrert 2 ganger og to beslutninger dreier seg om mer enn en sak.

Tabell 7.2 Dispensasjonssøknader fra vernebestemmelsene i Femundsmarka nasjonalpark 2014 til og med 2017. Type saker.

Type sak	Antall
Motorisert ferdsel i utmark, Snødekt mark	43
Motorisert ferdsel i utmark, fly, helikopter	3
Motorisert ferdsel i utmark, barmark eller annet	3
Bygninger (nye eller tilbygg/utvidelse/ombygging)	5
Ikke motorisert ferdsel / organisert turer, sykling	3
Vann og vassdrag	2
Landbruk,	1

Kilde: www.miljovedtak.no. Tatt ut februar 2018.

Det finnes ikke noen svensk database over miljøvedtak eller dispensasjoner. Men jeg fikk en oversikt fra Naturvårdsenheten, vist i tabell 7.3.

Tabell 7.3 Dispensasjonssøknader fra vernebestemmelsene i Rogen naturreservat 2013 til og med 2017. Resultat og type saker¹⁰.

Antall saker	39
- Innvilget	35
- Avslått	4 (14 %)
Type saker	
- Terrengekjøring	10
- Landing med luftfartøy	23 (3 avslag)
- Dispensasjon fra reservatsföreskrifterna	6 (1 avslag)

Opplysninger fra Naturvårdsenheten i Jämtlands län.

Det er litt flere søknader i Femundsmarka enn i Rogen. Det kan kanskje forklares med at mange søknader i Femundsmarka kommer fra personer som har buer eller driver med annen type næringsdrift. Det er mer bosetning inn mot det vernede området i Femundsmarka enn i

¹⁰ Det er 66 vedtak i databasen men 8 er registrert 2 ganger og to beslutninger dreier seg om mer enn en sak.

Rogen. Det som er felles er at de fleste søknadene innvilges (14 prosent avslag i Rogen og 21 prosent i Femundsmarka) og at mange av søknadene dreier seg om motorisert ferdsel. Det som er forskjellen er de mange søknadene i Rogen som går på å lande med fly/helikopter. Det ble også gitt ett avslag i Rogen på å bruke motorbåt til turistformål (næring). Det ser dermed ut til at organisert turisme er noe man er forsiktig med i begge områdene, selv om det ble gitt tillatelse til organiserte turer i Femundsmarka. Denne aktiviteten var likevel ganske begrenset i omfang.

7.5 Avslutning

Intervjuene viser at de som har interesser i Femundsmarka opplever det som bra at forvaltningen har kommet nærmere det vernede området i form av et styre og en lokal nasjonalparkforvalter. Dette fører ikke bare til at det er lettere å komme i kontakt med forvalterne, men også at forvaltningen får forståelse for lokale behov.

Selv om nasjonalparkforvalteren har ansvaret for det daglige arbeidet, er det styret som formelt er ansvarlig for nasjonalparken. Gjennomgangen av styreprotokollene og dispensasjonene viser at det i ganske liten grad er en arena for å komme med et bredt spekter av lokale saker som noen vil ha tatt opp. Det er få eksempler på saker som kan defineres som politisk lobbyisme, og sakskartet er preget at hvilke oppgaver styret formelt har (budsjett, planer, dispensasjonssøknader). Den eneste konfliktlinjen jeg fant er mellom reindrifta, som vil ha ekstra strenge regler for ferdsel og aktiviteter, og de øvrige som bare vil ha strenge regler.

Men styret behandler også viktige saker som forvaltningsplan og besøksstrategi. Slike dokumenter vil antakelig ha mye større påvirkning på parken enn enkeltvedtak.

Jeg fant også at selv om styret eller nasjonalparkforvalter skal vurdere alle søknader etter lovbestemmelser, så er det rom for noe mer fleksibilitet enn tidligere. Dette forklares med at de som bestemmer nå, kjenner området bedre enn da søknader som ble behandlet i Hamar eller Trondheim.

Jeg viste i kapittel 3 at det var en diskusjon mellom dem som mener at de nye nasjonalparkstyrene vil føre til at vernet svekkes, og de som mener at nasjonalparkstyrene vil måtte følge ganske mange regler og kontroller. Gjennomgangen peker mest i retning av det

siste. Det er viktig å huske at Femundsmarka har vært nasjonalpark siden tidlig på 1970-tallet. Dermed er de fleste vant til at det er strenge regler for ferdsel og for bygninger. En del mulige konflikter er unngått når de som har eiendom og næring i parken har langvarige tillatelser (ti år om gangen) – en form for frihet under ansvar. Når det er såpass få saker som ender med nei, kan en forklaring være at de som har mest interesse har fått langvarige tillatelser. Men også i Rogen får de fleste ja på sine søknader. Det kan forklares med at man etter hvert vet hva som er mulig og hva som gir avslag. Det vil si at de som bruker områdene jevnt lærer seg regler og hvordan de praktiseres.

Jeg kan ikke si at reformen i Norge har ført til færre konflikter. Nasjonalparkforvaltere i nærområdene kan bidra til lavere konfliktnivå fordi det er lettere å forstå saksgang og regler når man kan ta direkte kontakt med noen som har kontor i nærområdet. I prinsippet kunne også det motsatte skjedd: for eksempel ved å ta saker inn i styret. Samtidig kan samfunnsutviklingen gi nye konfliktlinjer. En sak som kan gi konflikter framover er når det skal utvikles en besøksstrategi. Da kan konfliktene mellom de som ønske minst mulig forstyrrelser (reindrifta) og de som vil ha næringsutvikling/flere besøkende (de som har hytter mm) kunne bli mer synlig.

De svenske og norske styringsmodellene er ganske ulike, men siden det er få som har næringsinteresser i Rogen sammenlignet med Femundsmarka, er man ikke like avhengig av et omfattende samarbeid. I framtiden kan eventuelt mer næringsaktivitet knyttet til Rogen, om det skulle bli en nasjonalpark, føre til flere konflikter som krever mer samarbeid mellom interesser i området. Det samme gjelder hvis nye planer strammer inn dagens regelverk, for eksempel når det gjelder ferdsel eller fiske. Uansett hva som skjer, har samene som urbefolkning rettigheter som skal ivaretas.

I tillegg til at folk kan kontakte nasjonalparkstyret eller nasjonalparkforvalteren i Femundsmarka, finnes det et råd for mange av de med interesser i parken. Dette er opprettet og tatt i bruk, men er i startfasen. Framover bør dette antakelig brukes mer, dersom man vil nå ut informasjon om vernet og få bedre kontakt med ulike interesser, og dermed forebygge konflikter mellom de med forskjellige interesser i verneområdene.

Empiri del 2

Mitt andre hovedtema er forvaltningen som skjer i ute i parkene. Her dreier dette seg om andre typer brukere enn lokale næringsinteresser, nemlig de som besøker parkene. Norske og svenske nasjonalparker er store områder, og det er ikke praktisk mulig å overvåke bruken. Allemannsretten og et nordisk syn på friluftsliv gjelder, og folk er vant til å bruke naturen og at de telter, fisker og går turer på og utenom stier. Det å legge til rette for friluftsliv er også etter hvert blitt et viktig delmål for vernet. Samtidig kan bruken styrers på ulike måter. I kapittel 3.6 har jeg vist at det har vokst fram flere modeller for forvaltning som skal hjelpe forvalterne til å balansere hensynet mellom de ulike brukergruppene, urbanister og purister, og hensynet til tilgang og ivaretagelse av naturen.

Jeg ser først på om forvaltningen i de to parkene forsøker å styre bruk og adferd gjennom ulike typer tiltak (kapittel 8). Her ser jeg på virkemidler som informasjon, indirekte styring gjennom plassering av parkeringsplasser, stier og løyper etc. og gjennom oppsyn der forvalterne er fysisk tilstede. Rogen var en av de første områdene i Norden der man prøvde å iverksette ROS-modellen. Her legger man vekt på sonering, det vil si inndeling av parken i områder etter bruk og grad av tilrettelegging (se avsnitt 3.6.1). I Femundsmarka har man ikke tatt i bruk slike modeller, men har en forvaltningsplan (2014) der man har kartlagt utfordringer og tiltak. Det er derfor et åpent spørsmål om hvilket område jeg kan vente å finne mest styring av de besøkende og hvilke tiltak som det satses på.

Jeg går så videre til å se på fysisk tilrettelegging og naturslitasje. Dette kan sies å være et valg mellom to onder, inngripen i naturen i form av tilrettelagte leirer eller merker etter bruk i form av bål, søppel og skade på trær fordi folk trenger ved. Det argumenteres for at det er forskjeller i kultur mellom Norge og Sverige når det gjelder tilrettelegging og at man i Sverige har en tradisjon for mer tilrettelegging (Aas et al., 2003, 73). ROS-modellen har i tillegg vært viktig for forvaltningen i Rogen, og her er tilrettelegging viktig. Femundsmarka og Rogen har brukergrupper som gjør at de skiller seg fra mange andre nasjonalparker (se kapittel 2).

Fiskere og kanopadlere en stor gruppe besøkende. Disse legger igjen mer spor i naturen enn andre besøkende fordi de ikke bor på hytter, men slår leir. I kapittel 9 diskuterer jeg sammenhengen mellom tilrettelegging og naturslitasje i form av søppel, bålplasser og skade på trær. Er det mer slitasje i Femundsmarka enn i Rogen? Her bygger jeg først og fremst på observasjoner i mye brukte områder i Femundsmarka og Rogen.

8 Forvaltning i praksis, tiltak og metoder

8.1 Innledning

I kapittel 5 konkluderte jeg med at det er store forskjeller på Rogen og Femundsmarka når det gjelder hvor oppdatert og detaljert planverket er. Kapittel 6 og 7 har også vist at det er forskjeller i hvordan forvaltningen er organisert. Men det var også mange likheter mellom Femundsmarka og Rogen. Områdene har samme type natur og samme type besøkende, og de har begge reindrift innen grensene til verneområdene. Den kanskje viktigste likheten er at formålet med vernet er det samme. Både Femundsmarka og Rogen skal være villmarksområder og dette er sentralt i vedtakene for vern av områdene. Samtidig er et kjennetegn at begge områdene brukes mye av andre typer besøkende i tillegg til de typiske fotturistene som går fra hytte til hytte. Både fiskere og kanoturister setter spor i naturen som skiller seg fra «hytte til hytte»- turgåeren. I tillegg kommer «villmarksturisten» (puristen) som vil gå alene og ikke treffe andre eller se spor etter tilrettelegging og slitasje.

Et kjennetegn med Rogen og Femundsmarka er at begge områdene tidlig var gjenstand for en tankegang om «sonering», det vil si planlegging og tilrettelegging for ulike typer besøkende i ulike områder, basert på systematiske kartlegginger av de besøkende og deres ønsker.

Allerede på 1980-tallet ble besøkende og deres preferanser/villmarkssyn kartlagt (Wallsteen 1988; Viestad 1994). Det ble skrevet flere rapporter som satte søkelys på ulike typer turgåere, og at man må møte disse på ulik måte. Jeg spør om det fortsatt finnes spor etter denne tankegangen i dagens forvaltning. I forlengelsen av dette vil jeg også undersøke om det er ulik tradisjon for tilrettelegging for friluftsliv i vernede områder, jfr. at det er en oppfatning om at det tilrettelegges mer i Sverige (leirplasser og klopper), mens vi i Norge ikke vil ha sånne inngrep. Hvis jeg finner slike forskjeller, er det interessant fordi det ellers er så mange likheter mellom naturen i de to områdene, og fordi det er etablert et samarbeid på tvers av grensen.

I dette kapitlet ser jeg på hvordan de to områdene forvaltes i praksis. Jeg er særlig opptatt av den delen av forvaltningen som går på hvordan de møter de besøkende, oppfølging av regelverk, tilrettelegging for bruk og håndtering av slitasje. Jeg er opptatt av hvordan avveiningen mellom bruk, vern og slitasje håndteres i områder med mange besøkende, og der besøkende «legger igjen spor».

- Hva gjør forvalterne for å påvirke besøkende på forhånd (informasjon)?
- Hvordan jobbes det for å unngå slitasje og naturforringelse i form av tilsyn, fysisk tilrettelegging og oppsyn/kontroll?

I dette kapitlet er jeg mest opptatt av hvilke planleggings- og styringsverktøy som de to forvaltningene har tatt i bruk. I neste kapittel bruker jeg observasjoner som virkemiddel og illustrerer med bilder.

8.2 Inngangsporter og informasjonskanaler – styringsverktøy?

Alle som besøker Femundsmarka eller Rogen må starte turen et sted, både ved å planlegge turen på forhånd (bok, Internett) og fysisk, ved en inngangsport eller «parkeringsplass». Det er viktig å “treffe” de besøkende for å nå fram med informasjon om områdene. Dette kan dreie seg om hvilke regler som gjelder, og hvilke hensyn de besøkende skal ta til naturen i området de besøker. Forvaltningen kan også være interessert i å gi informasjon om aktuelle turer og muligheter for opplevelser, enten for å få flere besøkende eller for at de besøkende skal få gode opplevelser. Det siste er viktig hvis målet er å få flere til å besøke og bruke de vernede områdene. Men forvaltningsmyndighetene kan også legge til rette for at de besøkende skal starte turen sin fra bestemte steder, og gjøre det vanskeligere å starte fra andre steder. Årsaken til slike prioriteringer kan være hensyn til naturen. Dette kan for eksempel gjøres ved å opprette eller stenge parkeringsplasser, opprette informasjonssentra som innbyr besøkende til bestemte deler av området eller anbefaler spesielle ruter og overnattingsplasser. Da nærmer vi oss den typen planverktøy som er diskutert i kapittel 3. I en av rapportene som lå til grunn for soneringen i Rogen (Wallsten 1988) ble det for eksempel foreslått å stenge veien til Käringsjön. Diskusjonen om stenging av veien til Snøheim på Hjerkin er et annet eksempel på hvordan man vurderer fysiske hindre for å dirigere besøkende (Daugstad, et al.. 2006).

8.2.1 Informasjon

Et forhold som er viktig for en effektiv informasjon, er at noen besøkende er i området for første gang, mens andre er godt kjente. Halvparten av dem som registrerte seg i informasjonskassene i Femundsmarka i 2015, var førstegangsbesøkende (Vorkinn 2016, 24). Blant besøkende som hadde vært der før, var det mange som kjente området godt fordi de hadde vært i parken mange ganger – gjennomsnittet var ti somre (Vorkinn 2016, 25). Disse besøkende vil antakelig ikke søke opp informasjon før de drar. De som ikke er kjent i området vil derimot ofte søke informasjon på Internett, eller på annen måte skaffe seg opplysninger om området.

Mesteparten av informasjonen om de to områdene er samlet i en felles nettside. Denne siden ble utviklet som del av et større prosjekt innen EU-satsningen Interreg.¹¹ Her har norske og svenske vernemyndigheter samarbeidet på tvers av landegrensene i prosjektet “Grenslandet”. Samarbeidet omfatter informasjonsplakater, brosjyrer og et nettsted som informerer og promoterer området «Grenslandet». Området innbefatter de ni sammenhengende vernede naturområdene som ligger langs den norsk-svenske riksgrensen, deriblant Femundsmarka og Rogen. Hensikten med dette grensesamarbeidet er:

- bedre muligheter for naturnært friluftsliv og turisme i området
- økt informasjon om områdets friluftskvaliteter samt natur- og kulturverdier
- minsket slitasje og ødeleggelse av naturmiljøet
- at reindriftsnæringen i området blir tatt bedre hensyn til
- økt forståelse for vern, bevaring og forvaltning av vernet natur
- økt samarbeid mellom naturforvaltningsmyndighetene i Norge og Sverige

Grenslandet 2018 – Om prosjektet Grenslandet

Verneområdene skal promoveres som en villmarkspærl med store uberørte områder og gode muligheter for fiske og friluftsliv. Nettstedet informerer om historien i områdene, verneformålene og de forskjellige reglene i verneområdene. Informasjonen blir gitt på norsk,

¹¹ «Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Programmet ble etablert i 1990 for å styrke samarbeidet mellom naboregioner som var delt av nasjonale grenser. Norge har vært med siden 1996, og deltar i 11 forskjellige programmer.» <https://interreg.no/>

svensk, samisk, tysk og engelsk. Det er også laget informasjonsbrosjyrer som gir informasjon på de samme språkene.

... tanken var at det da skal være lett å finne informasjon når en planlegger turen sin, før en gir seg i vei. Og at det skal være lett å få tak i informasjon. Så vi har hatt som en strategi å forbedre besøksinformasjonen i området, fordi besøkende utgjør en så stor påvirkning på området. (Sverige)

Informasjonen på sidene legger både vekt på villmarkspreget (at man kan gå dager uten å treffe andre mennesker) og «et tilgjengelig fjellterreng der hundrevis av mennesker daglig er på tur». Man henvender seg dermed til ulike typer besøkende, jfr. Viestad og andre sine klassifikasjoner (Viestad 1994). Det er lett tilgjengelig informasjon om reglene, men med en positiv vinkling. Ett eksempel gjelder fiske:

«Velkommen til å prøve lykken, men husk at du må ha gyldig fiskekort og bare får fiske i tillatte vann. Grenselandet er et fantastisk fiskeparadis, så vel sommer som vinter.»

Også når det gjelder leirplasser og bål – aktiviteter som kan føre til mye synlig slitasje av naturen – har informasjonen et positivt utgangspunkt, men med påminning om hva som er lov, og hva som er «skikk og bruk».

Vi ser at nettsidene brukes til å informere om muligheter for friluftsliv i området, men at man også er opptatt av å informere om regler og ønsket adferd. Sidene er likevel mer preget av å promotere «gode friluftsopplevelser» enn av å løfte fram forbud og regler. Hvis jeg skal knytte dette til målsetninger med naturvern og forvaltning, vil jeg trekke fram at tonen og innholdet passer godt inn i de overordnede målene om økt friluftsliv for befolkningen. Sidene legger også vekt på å orientere om samenes rettigheter, og at besøkende må ta hensyn til reinflokkene - for eksempel når det gjelder hunder og skuterkjøring. Det informeres også om mulighetene for overnatting i hytter inne i de vernede områdene, med kontaktinformasjon til disse overnattingsstedene. Sidene har likevel lite informasjon om lokalt næringsliv. Målet om turisme som en levevei for lokalbefolkningen, er dermed ivaretatt på en indirekte måte. Ved å informere om de gode kvalitetene i området, og om mulighetene for fiske, kano, korte og lange turer, vilt- og fugleliv, kan også flere finne området interessant.

I intervjuene mine la informantene vekt på at det er viktig med felles informasjon, fordi besøkende bruker både norsk og svensk side av området, og dermed må sette seg inn i to ulike sett med regler:

I dette området har vi sett på det som en utfordring at vi har ulike regelverk i Norge og Sverige, det er vanskelig for besøkende. Eksempel; Nå passerer jeg grensa, nå kan jeg tenne bål. På Rogen-siden får en ikke tenne bål annet enn på bestemte plasser. Det er ganske store forskjeller, og derfor så vi det som viktig at de besøkende kan få informasjon som gjelder både Femundsmarka og Rogen. (Sverige)

I forbindelse med prosjektet Grenselandet er det produsert store plakater som er plassert på 61 steder ved inngangsporter, leirplasser og hytter i verneområdene, et eksempel er vist i figur 8.1. Disse gir utfyllende informasjon på norsk eller svensk, samt en kortere oversikt på engelsk og tysk. Siden de fleste besøkende vil komme via en av inngangsportene, eller besøke en leirplass eller hytte, har disse skiltene potensiale til å treffe mange av de besøkende. Skiltene opplyser om regler for hvordan man bruker og oppfører seg i de forskjellige verneområdene, samt informasjon om dyreliv, historie og årsaker til at områdene ble vernet.



Figur 8.1 Informasjonsplakater ved Käringsjön.

En utfordring kan bli at det er mye informasjon, noe som fører til at mange ikke leser alt. Selv om mulighetene til å nå besøkende inne i parkene er mange, vil skilt også kunne forstyrre naturopplevelsen. En ansatt i oppsynet jeg intervjuet sa det slik: «Det er krevende å møte alle som kommer hit. Vi vil jo ikke ha plakater og tavler overalt heller.»

8.2.2 Opplevelsessentre

Det er to opplevelsessentre i tilknytning til Femundsmarka nasjonalpark. Et av disse dekker den nordlige delen av parken og er plassert på Røros og det andre er plassert i Elgå og dekker de sørlige delene av parken og Gutulia nasjonalpark. Begge sentrene er drevet av Rørosmuseet, og fungerer hovedsakelig som informasjonssentre for Femundsmarka og omkringliggende områder. I Elgå er det muligheter for å leie sykkel, og til å få informasjon om kultur, historie og dyreliv i områdene rundt Femunden. Mange av de besøkende som kommer innom er interessert i turtips for korte dagsturer i området, noe de ansatte gjerne hjelper til med (kilde intervju).

Rogen har et lignende, men ikke like utbygd informasjonssenter i Tännäs Fiskesentrum. Mens opplevelsessentrene til Femundsmarka er direkte tilknyttet det vernede området, er Tännäs Fiskesentrum hovedsakelig rettet mot fisketurisme i området, og har en informasjonsrolle tilknyttet Rogen i forbindelse med fiske, salg av fiskekort osv.

Dette viser betydningen av den reformen som skjedde i forvaltningen av de norske nasjonalparkene på 2000-tallet. Da pekte riksrevisjonen på dårlig forvaltning (Riksrevisjonen 2005-2006) og Fjellteksten la vekt på at det var viktig å utvikle mulighetene for naturturisme. Dermed er det også blitt penger til denne typen satsninger.

En forklaring på at noe tilsvarende ikke finnes for Rogen kan være at området ikke er nasjonalpark, men kun naturreservat. En nasjonalpark som ligger i området Fulufjället – har et besøkssenter (naturrum). Det ser derfor ut som om ulike verneformer og nasjonale prioriteringer utløser bevilgninger som så gir muligheter for å utvikle besøkssentre og andre tilbud.

8.2.3 Veier inn til områdene

Jeg bruker her ordet «inngangsport» for å beskrive de stedene besøkende går inn i de vernede områdene, det vil si der de starter turen sin. Det er mulig å påvirke bruken av vernede områder ved ulike former for tilrettelegging, selv om den svenske og norske allemannsretten innebærer at alle besøkende har tilgang til alle områdene i parkene. Ved å styre brukerne til å starte turen bestemte steder, får man intensiv bruk i dette nærområdet, og mindre intensiv bruk jo lengre unna startpunktet som man kommer.

Femundsmarka

Det er fire inngangsporter som er lett tilgjengelig fra vei, og tre inngangsporter som er tilgjengelige fra Femundbåten. I tillegg er en inngangsport tilgjengelig fra svensk side, ved båt over Grøvelsjøen i Sverige. Rent praktisk er tilgang til Femundsmarka likevel hovedsakelig redusert til to inngangsporter, Synnervika i nord og Elgå i sør. Begge steder er det gode muligheter for parkering, og de to stoppene er hoveddestinasjoner for Femundbåten. Båten har flere stopp som egner seg som start eller avslutning på turer i området. Det er mulig å starte på fotturer innover i verneområdet fra begge stedene, med merkede stier. Resten av inngangsportene til Femundsmarka er ikke like godt egnet som startpunkter, da de er vanskeligere å komme seg til og gir færre rutevalg.

Rogen

I Rogen er brukerne styrt ved at de har kun to inngangsporter hvor de kan kjøre til området, mens i Femundsmarka er det betydelig flere inngangsporter. I Rogen vil de fleste besøkende starte fra Käringsjön, eventuelt parkere ved Käringsjövollen, et par kilometer før Käringsjön. Det er antakelig ikke bevisst fra forvaltningen at det kun er to inngangsporter til Rogen, med en bilvei, for veien fantes før fredningen. Men det er ikke åpnet for nye inngangsporter, noe som betyr at en har ganske god kontroll på hvor besøkende starter turen, og hvilke ruter de vil følge fra oppstart av turen. I Wallgrens rapport fra 1988 drøftet han også hvordan veier/parkering inn i området kunne brukes for å styre antall besøkende. I verneplanen heter det at veien ikke skal utbedres.

Likt eller ulikt?

Som vist i kapittel 6, har myndighetene for Rogen naturreservat gjennomført ROS-metoden for å styre brukerne, mens man i Femundsmarka ser konturene av en slik løsning uten at den offisielt sett er brukt. Det ser likevel ut til at organiseringen av inngangsporter dels er tilfeldig, og dels er preget av at en ikke har noen tradisjon for omfattende tilrettelegging i vernet natur. Et unntak er de viktigste destinasjonene til Femundbåten. Det er rimelig å anta at dette henger sammen med kundegrunnlaget for båten, og ikke er bevisst tilrettelegging fra forvaltningen for å styre de besøkende for å unngå konflikter mellom ulike brukergrupper, eller for å begrense slitasjen i enkelte områder.

8.2.4 Stier og løyper

Det finnes et godt utbygd sti- og løypenett i de to områdene. Hovedtrafikken av fotturister går mellom turistforeningens hytter, på merkede stier. Det er en lang tradisjon for merkede løyper i Norge og Sverige, og dette gjør det lettere for besøkende å finne fram. Dette fremmer dermed friluftslivet ved at også de som ikke er kjent kan ta seg fram på egen hånd, og kan gå lange turer over flere dager. Merkede løyper gjør også at de som driver hytter inne i de vernede områdene får besøkende. Samtidig fører merkingen og styring av trafikken (turgåere) til at stiene blir godt synlige i terrenget. Hvis stinettet går i sårbare områder skaper det også utfordringer. Dette har vist seg å være utfordringer i områder med villreinstammer, for eksempel i Rondane og på Dovrefjell.

I prinsippet har forvaltningen i Rogen størst muligheter til på påvirke slitasje, vern og bruk. I Sverige har turistforeningen hytter for vandrere, men det er ikke turistforeningen som vedlikeholder stinettet eller skiltingen som i Norge, dette er det Naturvårdverket som gjør. I prinsippet betyr det at svenske forvaltningsmyndigheter har større mulighet for å påvirke hvor stiene går, og dermed viktige deler av hvor trafikken av fotturister går. Jeg fikk ikke informasjon som tyder på at forvaltningen forsøker å styre trafikken ved å endre på stiene i noen av områdene.

8.3 Fysisk tilrettelegging av området og styring av bruken

Et mål med vernede områder er at de skal brukes. Både norsk og svensk politikk går ut på at det er mulig å kombinere vern og bruk, og at det også er rom for det som kalles turisme i naturen. Hvis alle områdene av en nasjonalpark blir like mye brukt, vil antakelig de besøkende sette få spor etter seg. Men noen områder, for eksempel mye brukte inngangsporter eller populære stier og løyper, vil i mye større grad enn andre bli merket av bruken. Dette skjer ikke bare der man har lagt opp til intensiv bruk gjennom sonering, men også i områder som av andre årsaker brukes hyppig av de besøkende, eller der bruken lett setter merker i naturen.

Den fysiske tilretteleggingen i Femundsmarka og Rogen er ganske ulik, til tross for at områdene er veldig like naturmessig. Årsaken er at norske og svenske myndigheter har noe forskjellig filosofi når det gjelder tilrettelegging. Det er ganske ulike oppfatninger fra svensk og norsk side om dette:

Det er ganske store forskjeller, synes jeg, på hvordan en ser på tilrettelegging, for eksempel. At vi i Sverige i lengre tid har hatt en tradisjon for å tilrettelegge, å merke leder, å kloppe leder, å lage i stand leirplasser. På den andre siden har vi bålforbud, som dere ikke har på norsk side, på samme vis. (Sverige)

Og så tilrettelegger de mer i områder. De klopper dersom det er vanskelig å komme fram, steinete eller sånn. Vi klopper bare av hensyn til vegetasjon, for å unngå opptrækking og slitasje, ikke at det er vanskelig å komme fram. Men i Sverige kan en klopper for å bedre framkommeligheten. (Norge)

Forskjellene mellom Femundsmarka og Rogen henger også sammen med historiske tradisjoner og økonomiske ressurser. Da Rogen ble opprettet som naturreservat, var det allerede en del slitasje i området. Dermed ble en viktig del av verneplanen å konsentrere de besøkende til visse områder, slik at slitasjen på resten av området ble minsket. Samtidig skulle området kunne ta imot besøkende, noe som gjorde at man måtte finne en løsning som tok hensyn til de besøkende og som samtidig hindret slitasje på naturen.

Som beskrevet ovenfor, var et tiltak fysisk tilrettelegging i form av klopper, bruer og leirplasser med tilkjørt ved, og i forlengelsen av dette skulle en sørge for mer konsentrert bruk (Wallsten 1988). I Femundsmarka hadde man tilløp til samme tankegang, men det fikk ikke utslag i samme type fysisk tilrettelegging (Viestad 1994).

En klopp er fra gammelt av steinheller eller trær som ble lagt over bekker og våtmarksområder for å gjøre det enklere å komme over uten å bli bløt på beina. Etterhvert som friluftslivsturisme ble mer populært, har kloppleggingen blitt mer profesjonell langs mye brukte stier. I stedet for de improviserte kloppene av trestammer og stein er dagens klopper vanligvis bygd med planker og spiker, vist i figur 8.2 og figur 8.3.

Den tradisjonelle kloppleggingen, hvor det som måtte finnes i området blir brukt til å bygge klopp, skjer fortsatt på mindre stier. På de merkede turstiene som finnes i Norge og Sverige blir det nå bygd klopper og skikkelige bruer, som blir vedlikeholdt av turistforeningen eller myndighetene.



Figur 8.2 Klopplegging i Rogen.



Figur 8.3 Klopplegging i Femundsmarka.

Selv om forskjellene forklares med ulik tradisjon for tilrettelegging for besøkende og vern av naturen, blir det også pekt på at noen av forskjellene har å gjøre med økonomiske ressurser:

De har en høyere grad av tilrettelegging, og de har hatt mer ressurser til å gjøre dette, både midler og ansatte, og har hatt det gjennom lang tid. Så det har vært stor forskjell mellom Norge og Sverige. Nå har vel de fått litt mindre ressurser og vi litt mer. Og så tenker vi litt ulikt, men vi nærmer oss nok hverandre. Vi prøver jo også å tilrettelegge der vi mener det er størst behov. (Norge)

Forskjellene går også delvis på hva som er tillatt og ikke tillatt:

Så er de litt strengere på andre måter, dette med bålforbud, for eksempel. Vi bygger på den norske friluftstradisjonen på mange måter, Sverige har tatt litt mer grep med styring og tilrettelegging. (Norge)

Sitatene viser at det er tre forskjeller mellom tilrettelegging og regler:

- Hvor mye en tilrettelegger.
- Hvorfor en tilrettelegger for bruk og ferdsel.
- Hvor strenge regler som finnes for adferd i områdene.

I Sverige, og i Rogen, blir det tilrettelagt mer, og av andre årsaker enn i Norge, i Femundsmarka. Tilrettelegging på norsk side gjøres for å verne naturen mot slitasje. På svensk side vektlegges mer å tilrettelegge for å gjøre det enklere for besøkende å bruke området. Klopplegging er en enkel måte å se denne forskjellen. I Norge er det gjerne klopplagt der det er bløtt, for eksempel over myrer, siden det ellers gjerne blir mange og brede stier som vil sette spor og kan ødelegge deler av myra. I Sverige er det gjerne klopplagt mye mer, både der det er bløtt og der det er ujevnt terreng. Dette kan være for å unngå slitasje på terrenget som i Norge, men også fordi det gjør det enklere for folk å komme seg fram. En fordel med den svenske metoden er at folk vanligvis holder seg på stien. I Norge har vi en tendens, selv på godt merkede stier, å gå våre egne veier slik at det ender opp med flere tråkk.

I Rogen har en også i større grad satset på tilrettelagte leirplasser med bål plass og søppeldunker. Dette har det vært lite av i Norge, da det forventes at folk skal bære med seg søpla ut fra parken. Eksempler på svenske og norske leirplasser er vist i figur 8.4 og 8.5.



Figur 8.4 Leirplass i Rogen.



Figur 8.5 Leirplass i Femundsmarka.

Regler knyttet til bål påvirker også forvaltningen og oppsynets rolle. I Rogen er det forbud mot bål, mens det er lov å brenne bål i Femundsmarka så lenge det ikke er brannfarlig. I begge parkene er det mange besøkende som slår seg ned med telt, eller tar pause med kanoen. Det betyr at det finnes mange bålplasser som folk har bygd opp gjennom årene, ved de fleste vann og elver i Femundsmarka.

Ettersom en har sett mye slitasje langs kanoruta Rogen-Røros har man etterhvert opprettet 4-5 leirplasser langs denne i Femundsmarka. Disse er markert med skilt, og det blir kjørt ut ved for å hindre hogst og slitasje i områdene rundt. Denne kanoruta går langs den gamle fløtervegen, og mange av de gamle fløterbuene ligger også langs denne ruta. Denne tilretteleggingen har vært en vellykket, og det bli nå kjørt ut ved til de fleste av Statskog sine koier i Femundsmarka.

Det blir gjort mye allerede, utkjøring av ved, til 17 buer og 4-5 store leirplasser. Det brukes mye ressurser til tilrettelegging. Ikke for at de som er der skal få lett tilgang til ved, men også for at de ikke skal hogge trær eller brette greiner der. (Norge)

Flere av de jeg intervjuet reflekterte likevel over spørsmålet om slitasje og søppel på områder med mye trafikk først og fremst er et estetisk problem:

Man må skille mellom hva en synes er pent og ikke, og hva som naturen selv ikke tåler. Det er klart at det [forsøpling/slitasje] dreier seg om ganske små områder. Og så kan en tenke seg, om en ser det i et mye større perspektiv så ville en jo ønsket at skogbranner for eksempel, naturlig fikk løpe ut. Det ser ikke direkte vakkert ut, med estetiske briller, en slik plass heller. Så i mitt hode dreier mye av dette seg om estetikk og hva en synes er pent og ikke. Det er vel ingen som synes en slik leirplass er pen, men naturen selv, tror jeg, tåler det. (Norge)

Samtidig kan de som oppretter leir og tenner bål ikke bare etterlate søppel, men også føre til uforvarende skade:

Men det er jo det som er en av hovedutfordringene med friluftslivet i Femundsmarka, og det at de etterlater seg veldig mye søppel. Det kan en pelle opp igjen, men har en gått løs på en 500 år gammel furu så erstattes ikke den (Norge)

8.4 Oppsyn: veileder, politi eller altnuligmann?

I vernede områder er det tilsatt naturoppsyn som skal være ute i terrenget og passe på områdene. De som har oppsyn i vernede områder har flere oppgaver, de skal holde oppsyn med natur, plante- og dyrelivet, de skal kontrollere at besøkende og andre brukere følger reglene som gjelder og de skal ivareta praktiske oppgaver. I de senere årene er det både i Sverige og Norge blitt lagt større vekt på naturveiledning som oppgave og fag, og i begge land er det opprettet egne stillinger for dette. Jeg tar for meg dem som er ute i områdene, og som betegnes som fjelloppsyn. Fjelloppsynet skal ha god oversikt over hva som skjer i området, og hva som bør gjøres der.

Jeg ser her på hvordan funksjonen som oppsyn er organisert i de to områdene:

- Hvor store ressurser i form av stillinger er til rådighet?
- Hvilke oppgaver blir prioritert?
 - Er det forebygging eller reparasjon?
 - Er det kontroll eller veiledning?
 - Er det oppsyn i områder med lite folk og villmark, eller i områder med mye folk og natur som ikke lengre er uberørt?
- Er oppsyn praktisert ulikt i Rogen og Femundsmarka? I tilfelle hvorfor?

8.4.1 Hva har man av stillinger og ressurser?

Både Femundsmarka og Rogen er store naturområder, og deler av områdene er lite tilgjengelige, i betydningen av at fjelloppsynene må ta beina fatt for å nå områdene. Hvis man skulle ha fullt oppsyn med områdene, måtte det vært mange ansatte. Når jeg skal diskutere forvaltning i praksis er det derfor nyttig å starte med å kartlegge om lag hvor mange personer/årsverk dette dreier seg om.

Det er vanskelig å komme med nøyaktige tall på antall ansatte og ressurser til de forskjellige områdene. I Femundsmarka har nasjonalparkstyret et budsjett for sine oppgaver, men her er ikke oppsynstjenester med, siden disse er finansiert fra SNO (Statens Naturoppsyn). SNO har egne ansatte, men kjøper også tjenester av de lokale fjellstyrene. I Femundsmarka kjøpes tjenester fra Engerdal Fjellstyre. I Sverige har länsstyrelsens enhet ansvar for alle vernede områdene innen Jämtland, og oppsynene er ansatt her. I tillegg er det slik at både i Norge og Sverige har de som er ansatt i oppsyn gjerne oppgaver i mange verneområder innenfor sitt distrikt. Hvordan arbeidsfordelingen er mellom de forskjellige områdene vil dermed variere etter hvilke oppgaver som blir prioritert. Tabell 8.1 viser ressurser til oppsyn.

Tabell 8.1 Ressurser til oppsyn.

	Naturoppsyn, ressurser	Andre som utfører oppsyn, ressurser
Rogen	½ stilling i Rogen for praktiske oppgaver + andre oppsyn (først og fremst en av oppsynene) bruker deler av sin tid.	Ikke
Femundsmarka	1 person har hovedansvar i nord (inkludert andre vernede områder). Nasjonalparkforvalter vil også være ute i terrenget	Engerdal fjellstyre, først og fremst sør i Femundsmarka. Enkelte prosjektmidler

Selv om det ikke er lett å anslå, kan det se ut som om det er noenlunde likt med ressurser i de to områdene. Dette betyr at man heller ikke her kan holde hele området under oppsikt, i betydningen ha oversikt over hva som skjer til enhver tid. Mange besøkende vil være i områder uten oppsyn, og dermed selv ha ansvar for å oppføre seg i tråd med reglene. Antall stillinger som oppsyn tilsier at en i begge områdene må prioritere oppgaver ganske hardt. De neste spørsmålene er derfor hva de gjør, og hvordan de oppfatter rollen sin.

8.4.2 Hva gjør de og hvordan ser de på rollen sin?

Både i Femundsmarka og i Rogen har oppsynene flere oppgaver. Rene oppsynsoppgaver er oppsyn med naturen, kontroll med at regler følges og informasjon til besøkende. Men det er også praktiske oppgaver som tilretteleggingstiltak, kjøring av ved, utkjøring av søppel, ivaretagelse av åpne buer (Femundsmarka) og rastskydd (gapahuk) i Rogen (intervjuer Norge og Sverige, årsrapporter fra Nasjonalparkstyret Femundsmarka og Gutulia). Fjellopssynet i Femundsmarka har også tilsyn med 17 koier som Statskog eier. Oppsynet er innom hyttene jevnlig i løpet av sommeren, og påser at de er i god stand, og at det ikke er etterlatt søppel. I Rogen er det bygd to nødbuer og det er søppelstativ på leirplassene. Det er også oppsyn med kjøring med snøskuter, siden det er lov å kjøre i deler av Rogen, men ikke i hele området. I tillegg kommer naturlig nok det tradisjonelle oppsynet med å kontrollere fiskekort.

Selv om oppgavene er varierte, og en del oppgaver går på skjøtsel og andre praktiske oppgaver, vil oppsynene naturlig nok være opptatt vern av natur og av regelbrudd:

... Og så blir det jo alltid når en er ute, slik at en har oppsynsbiten med seg. Nå er det kanskje ikke de områdene mine der det skjer aller mest, men hvis en tenker på for eksempel motorferdsel, som er mye omtalt, det er vel et forholdsvis rolig område. Så har vi en del overvåkning av trua arter - selv om det er delvis satt bort, er jeg jo innom det også. (Norge)

Det samme gjelder i Rogen. Også her tar skjøtsel, rydding og lignende oppgaver mye tid. Men oppsynene har likevel med seg oppsynsrollen i det daglige arbeidet:

Vi bruker mye tid på søppel og ved. Men i forbindelse med dette prater en jo også med besøkende. Tilsyn er jo en viktig oppgave, spesielt dette med bål. Dette jobber naturbevakere [oppsyn] mye med. Og det blir mye å informere besøkende, fortelle og forklare, hvorfor en ikke får tenne bål hvor som helst. Litt turtips kan det også bli, men de hovedsakelige arbeidsoppgavene er å håndtere søppel og se til at det ser bra ut på leirplassene, men også å svare på spørsmål fra besøkende. Vise dem til rette, og i blant hjelpe besøkende - for eksempel om de har brukket padleåra osv. (Sverige)

De vernede områdene er åpent tilgjengelig, jfr. allemannsretten, men det finnes ganske strenge regler for hva som er lov og hva som ikke er tillatt. Disse finnes i vernevedtakene, men også i de generelle reglene for vernede områder, og for ferdsel i naturen generelt. Oppsynene vil ha fullmakt til å påtale slike forhold og eventuelt ta saken videre, melde fra til politiet. Ett spørsmål er derfor om de legger seg på en streng politikk («politi»), eller om de i større grad veileder folk om reglene.

Både i Rogen og Femundsmarka er inntrykket at oppsynene følger godt med, og at overtredelser påtales, men først og fremst med den hensikt å korrigere atferd. Det ser ut som om de toner ned rollen som «politi» og bruker skjønn, men at de likevel følger med nøye på regelbrudd. Er det ulovlig aktivitet som hogst, jakt eller motorisert ferdsel skal dette meldes til politiet, men mindre overtredelser som en løs hund gjerne gir en advarsel: «Jeg synes det er forskjell på bevisst ulovlig handling og, hva skal vi si, sånn glemsomhet eller sånn».

jeg synes det er to grunner til å prate med folk, altså man prater jo stort sett med alle en treffer, men jeg ser stort sett to innfallsvinkler som jeg synes er litt viktig. Den ene er å prøve å justere atferden til litt sånne rufsete gjenger og slikt, men så er det også en del som ganske sånn vitebegjærlig, som lurere på ting, sånn som dyreliv, kulturminner og sånn, og da ser jeg et poeng hvis jeg kan bidra til å gjøre deres tur litt mer opplevelsesrik. (Norge)

Samtidig kan selv de små overtredelsene være en utfordring fordi det ansees som unødvendig når besøkende ikke har satt seg inn i reglementet:

Mange av disse mindre overtredelsene skjer fordi de besøkende ikke har satt seg inn i regelverket for området. Denne informasjon er lett tilgjengelig på nett, og på informasjonsplakater ved inngangsportene, og hvorfor besøkende ikke har gjort seg kjent med reglene er overraskende. (Sverige)

Utviklingen i synet på forvaltning har også påvirket oppsynsrollen. I Femundsmarka styres oppsynet etter planer og mål. Det innebærer at oppsynene er tilstede der det er mye folk, og der det er sårbare arter. Men dette kan gå litt på bekostning av hva man vet om resten av området. En av dem jeg intervjuet svarte at når vedkommende fikk spørsmål om fiske, så:

.. vet jeg mye mindre nå enn for ti år siden, for da var vi litt overalt. Da var det ikke så fokus på å være der det er folk. ... Tross alt er det vel viktigst å være der folk er. (Norge)

Men det kan også etterlyses et strengere grep fra oppsynene. En av de som driver næring i tilknytning til Femundsmarka pekte på oppsynenes rolle når jeg spurte om det burde være flere søppelstativer:

Nei, det tror jeg ikke. Jeg tror det er et holdningsspørsmål. Jeg synes ikke noe om å levere søpla heller. I Østmarka er det jo søppelkasser, men det hjelper ikke. Altså, det er noe med holdninger hos folk. Jeg tror mer oppsyn, og mer bøtelagt, som svir. Hvis noen får en bot som svir, så går jungeltelegrafene. Jeg tror heller på slikt. (Norge)

Oppsynene i Femundsmarka og Rogen skal ivareta ulike oppgaver og roller. Det ser likevel ut som om det viktigste er å finne en balanse mellom å kontrollere at regler følges, og å veilede. Mye av veiledningen skjer i situasjoner der det kan være fare for at reglene ikke er forstått, eller der reglene kan bli brutt, for eksempel besøkende med hund, besøkende på leirplasser

eller i koier osv. Oppsynene har stort sett ikke tid til noen omfattende naturveiledning, slikt vil derfor skje når besøkende tar initiativ og spør om hjelp.

8.5 Avslutning

Både i Rogen og i Femundsmarka kan man nå mange besøkende gjennom informasjon på nett eller på de stedene der de starter turen. Jeg finner likevel ikke tegn på at inngangsportalene brukes bevisst for å styre besøkende til bestemte deler av områdene, og bort fra andre. Veiene inn til Rogen og Femundsmarka er mest historisk bestemt, og ikke del av en plan.

Opplevelsessentrene på norsk side er også plassert der det er mange besøkende, ikke fordi man skal bruke disse til styre besøkende til noen deler og ikke andre.

I begge parkene har det blitt mer vekt på informasjon i de siste årene. Fordi områdene ofte brukes i fellesskap, er også informasjonen felles. Min vurdering er at denne er en blanding av veiledning og regler, men at det legges vekt på å få fram hva som er tillatt og hva som ikke er tillatt.

Også når det gjelder oppsyn og kontroll med områdene finner jeg mange fellestrekk.

Oppsynene har flere roller, og også praktiske oppgaver som utkjøring av ved, søppel, holde buer og skydd i orden. Veiledning og oppdragelse er like viktig som kontroll, men de vil alltid ha med «oppsynsmannshatten». Alt i alt virker det som om oppsynsrollen er ganske lik og at den er tilpasset at folk stort sett oppfører seg bra, men at man av og til må si fra.

Det området hvor det er størst forskjeller er graden av fysisk tilrettelegging. Her ser jeg at den tidlige soneringen i Rogen spiller en viktig rolle. Det er også forskjeller, som de jeg intervjuet beskriver som ulik tradisjon, for eksempel i hvorfor en skal klopplegge.

9 Utfall av bruk og tilrettelegging

I dette kapitlet ser jeg på hvilke konsekvenser ulike regelverk og tradisjoner for tilrettelegging kan ha når det gjelder naturslitasje. Viktige stikkord for mine undersøkelser (feltarbeidet) har vært grad av tilrettelegging og observert slitasje av naturen. Dette ser vi mest av i områdene med mange besøkende, og det er dermed naturlig å konsentrere studien til områdene som har flest brukere og en type brukere som etterlater spor. En av de store forskjellene mellom tradisjonelle fotturister, og kanoturister og fiskere, er overnatting. Fotturistene går vanligvis fra hytte til hytte, følger oftest merkede stier og har ikke med seg mer enn de kan bære på ryggen. Kanoturister og fiskere følger vassdragene, slår leir og etterlater seg ofte mer spor. Jeg konsentrerer meg derfor om områder som brukes mye av fiskere og kanoturister, det vil si de gruppene som slår leir, tenner bål og dermed har mye utstyr og potensielt søppel. Dette er de delene av Femundsmarka som jeg kjenner godt. Jeg har også gjort kartlegginger i et tilsvarende område i Rogen. Følgende sitat viser hvorfor nettopp denne typen områder er interessante i et forvaltningsperspektiv:

Det som særpreger Femundsmarka i forhold til andre verneområder, det er jo alle aktiviteter knyttet til vassdragene, altså kanopadling og fiske. Så det er vel en veldig stor gruppe sammenlignet med mange andre verneområdet. Og det er jo den gruppa som er mest utfordrende, ikke fordi det er noe gærent med denne aktiviteten, men det er klart at du kan si at en DNT-turist går fra hytte til hytte mens fiskere og padlere slår jo gjerne leir, og noen av de tar seg jo kanskje litt vel til rette, uten at en skal si. Men det gir noen utfordringer i Femundsmarka, det er klart. (Norge)

9.1 Tilrettelegging og fri bruk

Femundsmarka og Rogen har valgt ulik grad av tilrettelegging i de mye besøkte områdene. I kapittel 5 refererte jeg en rapport fra 1988 (Wallsten 1988) som hadde analysert Rogen ut fra ROS-prinsippene, og som foreslo at det skulle settes i gang tiltak å unngå slitasje, men også for å holde ulike besøkende-grupper borte fra hverandre slik at puristene ikke opplevde å møte for mye folk på «sine» områder. Selv om Wallsten pekte på flere andre reguleringsmuligheter, for eksempel kvoter, ble resultatet i Rogen tilrettelegging av leirplasser med tilkjørt ved og søppelstativ kombinerte med forbud mot bål (bålplasser var et problem i

undersøkelsene fra 1980-tallet). I Rogen har man dermed tilrettelagt for konsentrert bruk og for lett tilgjengelighet i definerte områder i lang tid.

Femundsmarka kunne fått samme politikk som Rogen fordi det ble gjennomført en lignende undersøkelse her (Viestad 1994). Også her delte forfatteren de besøkende i purister og urbaniserer langs en skala, og pekte på at de reagerte på slitasje og tilrettelegging uten at dette resulterte i samme type sonering som i Rogen. I Femundsmarka valgte man likevel en annen tilnærming til tilrettelegging. Dette skjer først og fremst for å beskytte naturen der faren for slitasje er ekstra stor. I Femundsmarka er det ikke søppelstativ, og det er med noen få unntak lov å slå leir og tenne bål i hele parken. I det siste har likevel forvaltningen gått ett skritt i retning mer tilrettelegging ved å opprette noen leirplasser for større grupper langs padleruta Rogen-Røros i verneområdene.

De ulike tradisjonene har sine gevinster og kostnader slik forvalterne fra de to landene beskriver forskjellene:

Det er mer spredning og mer leirslagning i Femundsmarka. Det er en sårbar vegetasjon, det er jo et sparagmittområde og det er lavdekke, som er lite slitesterkt.... I Femundsmarka vil leirslagning i et lite område raskt sette spor. Og mange tenner bål. Vi regulerer jo ikke det slik som i Sverige. Vi lar jo folk få lov til å tenne bål, og bruke område på denne måten, og det setter jo tydelig spor. Etterlater seg mer. Latriner, brenner søppel som ikke forsvinner helt likevel. Noen utfordringer er det jo i forhold til dette. Det skal ikke så mye ferdsel til i sårbare deler av året før det kan få konsekvenser, for vi vet jo at det er sårbare arter. (Norge)

Generelt bålforbud, men med bålplasser på tilrettelagte leirplasser, hvor en også finner ved og søppeldunker, vil trekke besøkende til disse leirplassene. Dette konsentrerer bruken, og slitasjen sprer seg ikke utover hele området. Svenske myndigheter har egentlig ikke noe mål om å få flere besøkende, men at de som besøker området ikke skal påvirke det for mye. (Sverige)

Samtidig understreker de svenske forvalterne at det er arbeidskrevende å holde de tilrettelagte leirplassene i orden, og at oppsynene bruker mye tid på ved, søppel osv.

Mine spørsmål er:

- Ser vi forskjeller når det gjelder leirplassene (søppel, bål, hogst, avbarking)?
- Ser vi forskjeller når det gjelder naturslitasje langs mye brukte stier/områder?

En utfordring for kombinasjonen av bruk og vern, eller tilrettelegging og villmark, er hvordan man gjennom tilrettelegging håndterer naturslitasje og eventuelt gjør det lettere å komme fram i terrenget. Tilrettelegging skiller seg fra naturslitasje siden dette er bevisst bygging av tiltak som kan hjelpe mot naturslitasje, eller hjelpe folk på tur, eksempler på dette er klopplegging, bruer, buer og stimerking. Naturslitasje defineres her som synlige tegn på spor etter menneskelig aktivitet, for eksempel stier og teltplasser der vegetasjonen er slitt ned, ringbarking av trær, og søppel (som nevnt tidligere).

Jeg kan ikke påvise at eventuelle forskjeller skyldes tilrettelegging eller ikke, men mener observasjonene kan illustrere at tilrettelegging gjør noe med den «ville» naturen, samtidig som «fri bruk» ikke nødvendigvis er uten kostnader. Dette er dermed dilemmaer de som forvalter et område må tenke på.

Det er flere typer tilrettelegging og slitasje, men jeg har valgt å konsentrere meg om tiltak som skal motvirke den typen tiltak (eller mangel på tiltak) som er knyttet opp til synlig slitasje og/eller naturforringelse i områder med mye bruk, vist i figur 9.1.

Type tiltak:		Skal motvirke:
Tilrettelagte leirplasser/bålplasser	→	bål/bålrester i naturen
Bålforbud	→	bål/bålrester i naturen
Søppelkasser (depot)	→	observert forsøpling
Utkjøring av ved til leirplasser	→	skade på vegetasjon
Klopplegging	→	slitasje i terrenget (bløtt terreng mm)

Figur 9.1 Typer tiltak og formål.

Jeg vil også avslutningsvis diskutere andre aspekter ved tilrettelegging enn ren naturslitasje; sonering for å oppfylle ønskene til ulike besøksgrupper (urbanister vs. purister), tilrettelegging for å øke tilgjengelighet (øke bruk) og spørsmålet om varig naturforringelse (verneformålene).

9.2 Observasjonsområdene

I Femundsmarka har jeg gjort undersøkelser i Røavassdraget, Muggavassdraget og i Langtjønna. Begge vassdragene starter i Rogen verneområde, og renner ut i Femunden. Vassdragene ser litt forskjellig bruk, mens Røa har mye trafikk ligger Mugga litt mer uveisomt til, og får dermed mindre trafikk. Klopplegging i Femundsmarka bærer ofte preg av å være mer tilfeldig (naturlig) enn i Rogen med planker eller trestammer lagt over de verste områdene. Sommeren 2017 ble kloppleggingen i nord mellom Ljøsnåvollen og Røvollen oppgradert over myrene og ligner de kloppene som finnes i Rogen.

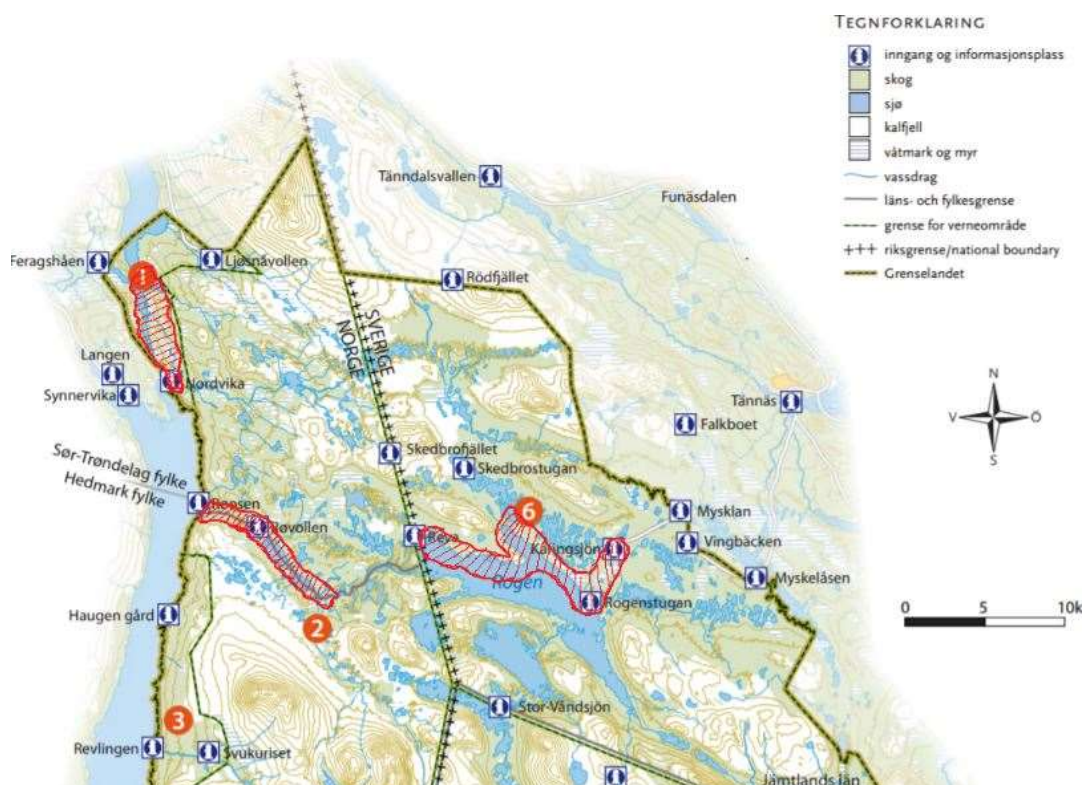
I Rogen prioriterte jeg å observere på forskjellige leirplasser, Rogenstua (STF-hytte), gapahuker og samt klopplegging og tilrettelegging over elver og myrer. Området har mange likheter med Femundsmarka. I nærheten av Rogenstua ligger det en del andre private hytter og båthus. Området ligner ganske mye på vannet Roasten i Femundsmarka, som også har en del hytter og båthus. Under feltarbeidet beveget jeg meg både på merkede stier og langs vannkanter, for å se etter spor etter kanopadlere. Begge parkene har områder med annen type terreng (fjell) og der andre typer besøkende dominerer. Disse inngår ikke i mitt feltarbeid. Jeg oppsummerer her kort kjennetegn ved områdene der jeg har gjort mine observasjoner

Femundsmarka

De tre områdene jeg observerer i har litt ulike kjennetegn, oppsummert i tabell 9.1 og vist i figur 9.2. Her kan man se den nordlige delen av Femundsmarka og Rogen, som er områder med mye bruk hvor det er gjort observasjoner, markert i rødt. Kanoruta fra Rogen til Røros, som følger den gamle tømmerrenna, passerer gjennom Langtjønna, Røa og Roastvatna. Det er i disse områdene vi finner mest tilrettelegging i form av hytter og leirplasser. I tillegg blir Røavassdraget mye brukt av fiskere, siden elva ligger sentralt i Femundsmarka med gode fiskevann både nord og sør for elva. Noen av de nærmeste fiskevannene som Litj-Tjønna, Roasten og Gislehåen er også mye brukt, mens vann lokalisert nærmere Mugga bærer preg av mindre bruk, til tross for at det også her finnes hytter.

Tabell 9.1 Kjennetegn ved kartlagte områder i Femundsmarka.

	Røa	Mugga	Langtjønnan
Kano	Mange langs kanoruten Rogen-Femunden-Røros	Veldig få	Veldig mange langs kanoruten Synnervika (Femunden) –Røros
Fiskere	Mange fiskere	Færre fiskere	Få fiskere
Tilrettelegging	2 leirplasser, 2 åpne buer	1 åpen bu	2 leirplasser og 4 åpne buer
Besøkende totalt	Mange	Færre	Mange



Figur 9.2 Observerte områder er skravert med rødt.

Rogen

I Rogen gjorde jeg feltarbeid i september, litt sent i sesongen siden de fleste besøkende kommer i juni-august. Dette førte til at jeg så relativt få turister, men fikk observert merker etter tilrettelegging og naturslitasje. Feltarbeidet foregikk innenfor sonen med bålforbud, det er i dette området Rogen har flest besøkende. I tillegg til å observere de mest brukte områdene langs Rogen valgte jeg å gå på rogenmorenene nord for Rogen hvor det finnes mange mindre vann. Oversikt over observasjonene er vist i tabell 9.2.

Tabell 9.2. Kjennetegn ved kartlagte områder i Rogen.

Tema	Rogen (bålforbudssone)	Muggdalen (kanoforbud)
Kano	Mange	Ingen
Fiskere	Mange	Få
Tilrettelegging	17 bålplasser (12 gapahuker, 2 åpne hytter, 3 leirplasser)	2 hytter
Besøkende totalt	Mange, både kano/fiskere og vandrere	Få, stort sett vandrere

9.3 Ulike strategier og ulike utfall

9.3.1 Bål

Bål og hogst er et fokusområde for oppsyn og forvaltning i Rogen og Femundsmarka siden en viktig del av verneformålene er å ivareta de særegne tørrfuruene som er en viktig biotop for rødlistearten ulvelav, og er viktig som reir for fugler (hakkespett lager hull, blir gjenbrukt av andre fuglearter). Da tørrfuru også er et lett brennbart materiale og de fleste regner døde nedfallstrær som god ved, er det at folk tar ved til bål en utfordring. Inne i verneområdene finnes også litt urskog. En annen utfordring med bålbrenning er forsøpling, da mye søppel brennes på bålene. For eksempel vil aluminiumsbokser brenne dårlig, og rester av søpla kan bli dratt utover av dyr.

Det er valgt ulike strategier for regulering og tilrettelegging. I Rogen er det bålforbud for å hindre skader på skog, mens man i Femundsmarka ikke har gått inn for å forby bålbrekking. I dette avsnittet skal jeg se på Femundsmarka som har utfordringer med bålbrekking og Rogen som hadde slike utfordringer, men som prøver å løse dette gjennom tiltak som bålforbud og utkjøring av ved.

Femundsmarka

Sommeren 2016 var det et større ryddeprosjekt som pågikk langs kanoruten Rogen-Røros, hvor jeg registrerte antall bålplasser i Langtjønna landskapsvernområde og langs Røavassdraget. Det viste seg å være mange bålplasser. Da det ofte var etablert 2-3 bålplasser ved siden av hverandre, ble dette et større ryddeprosjekt for å fjerne unødvendige bålplasser og aske fra dem.

Jeg gjorde grundige undersøkelser i de tre områdene i Femundsmarka, og kan derfor vise hvor mange bålplasser det er, hvilken type bål og hva som ble gjort med dem. I Femundsmarka finnes det både åpne buer eid av Statskog og leirplasser som kan brukes av besøkende. Hyttene og leirplassene blir ikke sett på som en utfordring, men er med i statistikken siden de tar en del besøkende som ellers ville teltet. Utfordringen er gjerne de mange mindre bålene og teltplassene som finnes langs elvene og innsjøene. Jeg har derfor laget tre kategorier for å skille mellom disse.

Begreper som blir brukt:

- Bålring: en bålplasse laget av steiner i en ring.
- Leirplasse/hytte: Åpne Statskog-buer og offisielle leirplasser (med tilkjørt ved)
- Teltplass: Bålplasse lokalisert i nærheten av flatt terreng der en kan slå opp telt
- Kaffeål: Mindre, enkle bål for å lage mat/koke kaffe, uten egnet område for telt.
- Fjernet: Bålringer som ble fjernet under ryddearbeid, dette er da enten ekstra bålringer ved teltplasser eller «kaffeål» som ikke er mye brukt.

Oversikt over antall registrerte bålplasser er vist i tabell 9.3, og bilder av bålplasser er vist i figur 9.3.

Tabell 9.3 Registrerte bålplasser i Femundsmarka.

	Leirplass/hytte	Teltplass	Kaffe bål	Fjernet
Mugga	1	10	39	0
Langtjønna	6	18	0	37
Røa	0	38	10	54

På den 5 km lange strekningen langs Røa mellom Femunden og Roasten, var det 102 bålplasser eller ringer av stein der det var brent bål innenfor. Dette gir et snitt på 98 meter mellom hver bålplass. Da store deler av elva har stryk, ender det opp med at det ofte ikke er mer en 20-30 meter mellom leirplassene. Etter ryddearbeidet ble antall bålplasser halvert, og det er hovedsakelig kun igjen bålplasser der besøkende kan slå opp telt, eller ved populære plasser å raste. Mange av bålene hadde mye søppel i seg, både rester av aluminiumsfolie, ølbokser, diverse metallbiter og delvis smeltet plast. Noe som dessverre var ganske vanlig, var delvis brent eller ubrent søppel. Noen besøkende legger igjen søppel og tenker at nestemann brenner den. Dette ser ikke pent ut, og mange velger nok heller å gå videre til neste plass, eller lage seg en egen leir i nærheten.



Figur 9.3 Bålplasser i Femundsmarka.

Statistikken viser at det er stor aktivitet langs Røa, ut fra merker etter antall bål og teltplasser. Jeg har også observert at bortsett fra en stor bål plass (mye brukt, ligner en maurtue av aske) ved Grunnhåbua langs Mugga, var de fleste bål plassene der små og lite brukt. Langs Røa var store og godt brukte bål plasser normen. Denne store forskjellen henger trolig sammen med tilgjengeligheten. Mugga ligger som nevnt mer avsidesliggende og øde til, så fiskere må gå eller padle noen kilometer for å komme dit, mens Røa ligger en kort båttur med Femundbåten fra parkeringsplassen.

Langtjønna skiller seg litt ifra de to andre områdene. Mens Røa har mange fiskere og kanopadlere, og Mugga hovedsakelig fiskere, har Langtjønna hovedsakelig kanopadlere. I dette området finnes det dermed mange teltplasser som ikke ligger langs stier, men som en må ha kano eller båt for å komme til. Området virker dermed estetisk sett renere enn Røa, men der det ligger igjen søppel eller er brent bål, ligger det ofte igjen mer. Dette kan komme av at kanofolk ofte har med seg mer enn de som må bære bagasjen.

Rogen

Rogen skiller seg en del fra Femundsmarka ved at de har et forbud mot å brenne bål i store deler av verneområdet. De tilrettelagte bål plassene virket på mange måter renere og ryddigere enn bål plasser i Femundsmarka, jfr. figur 9.4. Dette kommer av at det ikke brennes mye søppel på bål ene i Sverige, siden man kan kaste dette i søppelstativ. På de plassene jeg gjorde observasjoner, var det ganske mye aske i bål ene. Dette kan komme av at folk med lett tilgang til ved, brenner mer enn de gjør i Femundsmarka hvor besøkende selv må finne ved.

Observasjoner rundt i naturreservatet viste at det fantes bål plasser også utenfor de tilrettelagte leirplassene. Mange av disse bål plasser bar preg av lite bruk, så de kan være gamle, men det fantes også noen plasser med rester etter brenning av tørrfuru, som hadde skjedd ganske nylig. Få bål plasser utenom de tilrettelagte tyder på at de fleste er flinke til å holde seg på de tilrettelagte plassene. At det finnes ved, søppelstativ og innimellom også toalettmuligheter på de tilrettelagte leirplassene, vil trolig friste dem som ikke er fast bestemt på å slå leir langt unna andre besøkende.



Figur 9.4 Bål plass i Rogen.

Mellom rogenmorenene nord for Rogen ligger Uthusjøen-Østre-Rødsjøen og flere andre vann som slynger seg gjennom landskapet. Her fant jeg flere tegn på menneskelig aktivitet. Dette er et område uten mye tilrettelegging, men med en særegen geografi med mange kriker og kroker er det et interessant område som tiltrekker seg mange padlere. Det fantes betydelig flere rester etter bål i dette området enn langs hovedsjøen Rogen.

Dette viser at både tilrettelegging og bålforbud har en effekt. I Rogen er det flere spor der det ikke er tilrettelagt enn i områder med leirplasser. Selv et forbud mot bål hindrer ikke at det lages bål, noe som kan ha sammenheng med mangel på kunnskap, men også at det ikke er stor sannsynlighet for å bli oppdaget. I Femundsmarka er det først og fremst tilgjengelighet/antall brukere som avgjør om det blir mange bålplasser.

9.3.2 Søppel

Det andre store utfordringen i vernede områder som brukes mye er søppel, og i likhet med hogst er også dette knyttet til bål. Prinsippet i både Rogen og Femundsmarka er som ellers festet til allemannsretten, sporløs ferdsel. Dette betyr at det forventes at når folk transporterer med seg mat og drikke, bærer man med seg restene etter dette ut igjen, eller som i Rogen, bruker søppeldepoene. Men i praksis blir en del søppel etterlatt. Naturslitasje og bålringer med mye aske er helst et estetisk problem for mennesker, mens naturen ikke har store utfordringer med dette. Plast og metallresten som kan bli spist av dyr, og fiskesnører som dyr kan vikle seg inn i, er derimot et problem for dyrelivet.

Femundsmarka

Den type søppel som oppleves som mest utfordrende er plast og aluminium. Som nevnt i forrige delkapittel prøver mange besøkende å brenne søppel slik at de slipper å bære det ut av området. Andre prøver å gjemme det diskret under steiner eller i sprekker. Det er her allmenningens tragedie kommer inn, for når noen legger igjen søppel sprer dette seg gjerne ved at andre velger å gjøre det samme. For å bøte på dette pleier derfor oppsyn i Norge å plukke med seg søppel de finner når det er ute i området.

En lite hyggelig form for søppel er avføring og papir, noe som har en tendens til å hope seg opp der det er mange besøkende. Et eksempel på dette er langs Røa, ved noen av åpne buene og ved Røsanden hvor turister venter på at Femundbåten skal komme. Dette er delvis løst ved at det er satt opp utedo på en del slike plasser. Sommeren 2017 ble det også satt opp utedo ved den mye brukte leirplassen ved Muggas utløp.

Rogen

I Rogen har besøkende lenge hatt mulighet til å kaste søppel i søppelstativer på de mest brukte leirplassene. Tidligere var dette mulig i hele naturreservatet, men i dag er søppeldunkene tatt ned i de nordre delene av området. Rundt Rogen er det enklere å tømme søppeldunkene, siden oppsynet kan bruke båt. Et problem er at mange legger igjen søppel andre steder enn i søppeldunkene. Et annet problem er at søppelhenting er ressurskrevende – derfor legger nå forvaltningen i Rogen om på praksisen:

I øvre leder tar vi bort søppelstativ og søppelhåndtering, og så forsøker vi å få de besøkende til å ta med seg søppelet. Vi har stengt søppelhåndteringen der. Men i Rogen har vi fremdeles søppelstativer på alle leirplasser. Kommer en med kano, trenger en ikke tenke så nøye på hva en tar med seg. Da kan en pakke mye mer enn om en skal bære det i sekken. Så søppelhåndteringen er en utfordring. Det koster mye penger. Og i blant har vi problemer med at folk kaster søppel på andre steder enn det som er tenkt. (Sverige)

Under feltarbeidet i Rogen så jeg lite søppel ved leirplassene og langs de merkede stiene, men langs vannet Rogen var det en del søppel langs vannkanten. Om dette er mistet ved uhell, har blåst bort og blitt transportert på vannet, eller kan ha kommet dit på andre måter er usikkert.

Det generelle inntrykket er at det er mindre søppel i de mye brukte områdene av Rogen enn i de mye brukte områdene av Femundsmarka. Litt søppel langs vannkanten finnes begge plasser, men Femundsmarka har i tillegg mye søppel som ligger ved bålplassene, og dermed er veldig synlig. Jeg vil hevde at muligheten for å kaste søpla underveis på turen i Rogen, vil føre til at folk har større vilje til å transportere søpla et lite stykke videre. I Femundsmarka må alt ut eller brennes.

9.3.3 Hogst og avbarking

Både Femundsmarka og Rogen er kjennetegnet av urskog (furu) og dette er en viktig årsak til at områdene er fredet. Verneforskriftene gjelder også døde trær:

All vegetasjon er vernet mot skade og ødeleggelse av enhver art. Dette gjelder også døde trær. (§ 3. Vernebestemmelser 2.1)

..skada växande eller döda stående eller ikullfallna - träd, buskar och gräva upp växter eller ta bort mossor och lav (Forbud i Rogen)

Det er derfor strenge regler for bruk av brensel. Enten må man bruke brensel som er medbrakt, ved fra leirplasser eller døde greiner (Femundsmarka). En utfordring er at disse reglene ikke alltid overholdes. Oppsyn både i Sverige og Norge har opplevd problemer med ulovlig hogst.

Femundsmarka

Den mest vanlige formen for å ta ved, er å brette greiner eller brenne trær som har veltet. I Femundsmarka er dette ulovlig hogst, da trærne har en viktig biologisk funksjon mens de blir brutt ned. En vanlig observasjon, som viser at dette er utfordring, er de mange tørrfurer som står med brukne greiner etter at de har blitt brukket av for å brukes som ved på bålet.

Innimellom finner en også merker etter ulovlig felling av trær, tørrfuru har blitt felt for å brennes på bålet. I mitt feltarbeid har jeg observert merker etter denne typen hogst. Et par tilfeller av slike observasjoner var langs Mugga, mens det også er ganske mange tegn på ulovlig hogst langs Røa og vannet Roasten. Et tegn er stubber som står igjen, både ferske og eldre, eller veltede trær som er blitt sagt opp. Langs Røa kan en også se at det er færre tørrfurer enn i andre deler av området.

Et annet, og kanskje enda tydeligere tegn på menneskelig slitasje er ringbarking av bjørk. Dette kan observeres både langs Røa og i Langtjønna-området. En kan se ringbarkede trær ofte ved Statskog sine koier og ved populære overnattingsplasser. De offisielle leirplassene er nye og har få bjørketrær, så dette er ikke like tydelig der. De fleste trær overlever dette og selv om det ikke er direkte ulovlig da det ikke er hogst, ser det ikke særlig pent ut og er en uting. Figur 9.5 viser bilder fra hogst og avbarking i Femundsmarka.



Figur 9.5 Hogst og avbarking i Femundsmarka.

Rogen

I de områdene av Rogen jeg gjorde observasjoner var det få tegn på hogst. Det fantes et par bålplasser med tegn på ulovlig bålbrekking av tørrfuru, men det var vanskelig å si hvor ferskt dette var. Generelt sett var det få tegn på dette sammenliknet med Femundsmarka. Dette er en kontrast til tidligere tider på 90-tallet og tidlig 2000-tallet, da ulovlig hogst var et mer vanlig problem i Rogen (Intervju Sverige).

Leirplassene bar preg av bruk, så det kan se ut som de fungerer som planlagt og samler det meste av turtrafikken i området. Jeg går ut i fra at det kan være flere bålplasser i de mer øde områdene hvor det ikke finnes mange tilrettelagte leirplasser, men har ingen observasjoner som kan bekrefte eller avkrefte dette.

9.4 Avslutning

I dette kapitlet har jeg sett på konsekvenser av to ulike strategier når det gjelder tilrettelegging:

- Sonering med bevisst tilrettelegging for bruk i områder med mye besøk
- Fri bruk, med inngripen/rydding i etterkant

Rogen naturreservat har en bevisst soneringspolitikk som legger begrensninger på forskjellige aktiviteter i forskjellige områder. Dette kombinert med tilrettelegging, leder trafikken og begrenser slitasjen på naturen i områdene. Det er mindre søppel og færre bålplasser og inntrykket er også at det er mindre ødeleggelse av skogen. Sammenliknet med de mest brukte delene av Femundsmarka, virker Rogen generelt sett ryddigere og “penere” rent estetisk sett.

I Femundsmarka er det ingen eksplisitt sonering, men også her deler man inn områder der man er spesielt opptatt av at det skal være lite slitasje (indre områder av parken).

Forvaltningen kan ikke hindre besøkende i å gå til disse områdene, men de kan la være å tilrettelegge for trafikk til hytter i og stier i området. I forvaltningsplanen er dette en uttalt politikk, selv om det per i dag er få konkrete tiltak for å styre bruk og besøk.

I deler av Femundsmarka med mye bruk, er bålplasser, skade på vegetasjon og søppel en utfordring. Noen steder er det lagt til rette med leirplasser, men likevel ser det ut som om mange heller vil ha sin egen leirplass. Så lenge det er fritt fram å telte og tenne bål i

Femundsmarka, vil dette sikkert være en utfordring også framover. Det ser dermed ut som om tilrettelegging i kombinasjon med en soneringsplan påvirker den type naturslitasje som jeg har sett på.

Ett element i diskusjonen om «tilrettelegging i forkant» eller «oppretting i etterkant» er ressursbruken. I Rogen bruker oppsynet mye tid på å tømme søppeldunker, og i enkelte områder har de på grunn av dette gått bort fra å tilby søppelhenting. Også i Femundsmarka bruker oppsynet tid på søppel, fjerning av bålplasser med mer.

Likevel er det slik at søppel og bålplasser kan fjernes, og sporene etter dette vil forsvinne. Hogging av gamle furutrær og ødeleggelse av skogen kan derimot ikke erstattes, så dette gir varig forringelse av områdene. Både i Femundsmarka og i Rogen blir ved kjørt til hytter og leirplasser. Dette blir gjort for å unngå at besøkende hogger ned trær, bryter kvister eller brenner nedfallstrær, siden det å beholde den gamle skogen er et viktig verneformål for området.

I mitt feltarbeid og gjennom intervjuene har jeg også sett at sammenhengen mellom tilrettelegging og slitasje er mer sammensatt enn jeg opprinnelig forventet. Det er forskjeller mellom de to områdene som ikke bare har å gjøre med graden av tilrettelegging eller regelverk som begrenser besøkende i områdene. Rogen og Femundsmarka har mange likheter geografisk og biologisk, men har likevel ulike brukere når vi ser på måten de ferdes på.

Da jeg startet på oppgaven konsentrerte jeg meg om Femundsmarka og Rogen, siden dette er områder kjent for å være populære blant kanopadlere og fiskere. Intervjuer og observasjoner gjør at jeg etterhvert har funnet ut selv med liknende brukergrupper, opplever områdene forskjellig bruk. Ut i fra geologi, geografi og biologi er Femundsmarka og Rogen veldig like naturområder, men den store forskjellen ligger i topografien. Rogen og den indre delen av Femundsmarka, med store vann, utgjør et sammenhengende område som det er lett å padle i. Dette gjør at fiskerne velger å bruke kano når de er på besøk. I området mellom Femunden og de større innsjøene ved svenskegrensen ligger er et småkupert område med mange mindre tjern, og de to vassdragene Røa og Mugga. Dette terrenget er stort sett ikke egnet for kanopadlere, noe som betyr at fiskerne stort sett beveger seg til fots. Dette skaper en del slitasje i form av stier man ikke finner i Rogen. Topografien påvirker også mulighetene for tilretteleggingen. Rogens bålforbud, kombinert med utkjøring av søppel, er mulig siden oppsynet kan bruke båt til transport. Dette betyr at når villmarka i Femundsmarka blir utsatt for mer naturslitasje enn svensk side av området, skyldes ikke dette utelukkende

tilrettelegging eller mangelen på tilrettelegging, men også sammensetningen av brukergruppen.

Selv om det ikke er noen formell sonering, kan det se ut som om Femundsmarka i praksis har fått en soneinndeling med høyt konsentrerte bruk i visse områder. En utfordring framover er at uten noen tilrettelegging kan dette over tid føre til mer større naturslitasje. Spor etter synlig bruk kan også ha ringvirkninger i betydningen at neste besøkende blir mindre forsiktig, eller at de som observerer søppel ikke bryr seg om å ta det med seg. Dette er trolig også forklaringen på at forskjellene i tilrettelegging har blitt mindre over tid, at noen større leirplasser har blitt etablert og at forvaltningsplanen tar opp problemer med søppel og slitasje.

10 Drøfting

10.1 Innledning

I denne studien har jeg gjort sammenligninger av Femundsmarka nasjonalpark og Rogen naturreservat når det gjelder den praktiske forvaltningen. Dette er to områder som har noenlunde samme type natur og omtrent samme brukere. Verneformålet er også nesten det samme. Jeg har sett på to forhold/dimensjoner ved vernet:

- Hvordan er samarbeidet mellom forvaltning og lokale interesser, og hva betyr det at det er blitt en lokal forvaltning i Norge/Femundsmarka?
- Hvordan er avveiningen mellom bruk og slitasje i områder som brukes mye av besøkende som setter spor? Hvilke tiltak bruker forvaltningen for å sørge for at områdene brukes forsvarlig og hvordan balanseres tilrettelegging og fri bruk?

Begge disse handler om forholdet mellom vern og bruk. Den første problemstillingen dreier seg om lokale brukere i betydningen de som har interesser knyttet til det vernede området. Den andre problemstillingen dreier seg om muligheten til å drive friluftsliv i vernede områder, om man skal drive med synlig tilrettelegging eller beholde prinsippet om minst mulig inngrep og fri bruk.

Som diskutert i kapittel 3 (teori) er det en del dilemmaer ved vern av natur og forvaltning av vernet natur:

- Verneformål (uberørt natur vs. lokal næringsutvikling)
- Beslutningsnivåer (sentralt vs. lokalt)
- Brukertyper (urbanister vs. purister)
- Profesjonalisering (faglig kunnskap vs. lokal innsikt)
- Tilrettelegging (høy grad/styring av bruk vs. fri bruk)

Innen strenge naturreservater og forbudsområder vil vernet virke ved å beskytte naturen som den er. Men de fleste typer vern legger også opp til at områdene skal vises fram til besøkende. Dette gjør at vernet kan føre til økt besøkstall inne i området, og turisme-utbygging i randsonene. Dermed kan det litt paradoksale oppstå, at vernet i seg selv utløser mer bruk og slitasje.

10.2 Lokal innflytelse – samforvaltning

Femundsmarka fikk innført ordningen med nasjonalparkstyre i 2013. Dermed er det lokale styrerepresentanter som har ansvaret for forvaltningen av nasjonalparken og flere andre vernede områder. Ut fra teorien skal slike modeller gi mindre konflikter fordi lokale interesser får innflytelse, jfr. kapittel 3. Lokal innflytelse skal også øke aksepten for vernet siden beslutningene tas lokalt og det er mulig å ta lokale hensyn. Det kan også bli bedre forvaltning fordi man får inn en annen type kunnskap – fra de som kjenner området i praksis (Sandström et al. 2008). Samtidig er det ulike syn både på om det er hensiktsmessig for vernet å flytte innflytelse nedover (Fauchald & Gulbrandsen 2012), og om en slik modell vi har valgt i Norge faktisk gir lokal innflytelse (Benjaminsen & Svarstad 2011). Det vil si at noen mener dette gir bedre forvaltning, mindre konflikt og mer demokrati, andre mener at lokal innflytelse gjør at man ikke kan ivareta forpliktelsene i vernet, og atter andre mener at dette kun er demokrati/innflytelse på papiret fordi det fortsatt er sterk sentral styring /sterke profesjoner. I motsetning til Femundsmarka har Rogen beholdt en modell der forvaltningen er ganske sentralisert og styrt av profesjoner.

Mine intervjuer viste at geografisk plassering og organiseringen av forvaltningsapparatet betyr mye for kontakt og lokal forståelse. Sammenlignet med tidligere, er de som driver næringsvirksomhet mer fornøyd fordi det er lettere å komme i kontakt med nasjonalforvalter, og fordi de ser at vedkommende har god forståelse av lokale forhold. Det er mer usikkert om dette betyr at det er blitt større oppslutning om vernet. Mine intervjuer tyder på at det allerede var høy aksept for at Femundsmarka er vernet. Dette kan skyldes at Femundsmarka var del av den første nasjonalparkplanen, og har vært vernet i nesten 50 år. Det som var viktig for de jeg intervjuet, var mindre forhold som muligheten til å frakte ved inn til hytter og buer osv. Selv om ikke alle var helt fornøyde, var mye løst ved at bofaste brukere fikk kjøretillatelse for flere år av gangen. I mine intervjuer fikk jeg ikke inntrykk av at noen mente at det ikke skulle være sentrale reguleringer (det som Benjaminsen og Svarstad (2011) kalte tradisjonalistdiskurs). Men det kom fram at iallfall en av de næringsdrivende var opptatt av at strenge reguleringer innebar at de ikke kunne utvide sin virksomhet til å være tilpasset dagens krav. Det er med andre ord eksempler på at vernet ikke alltid er en vinn-vinn strategi for å bruke samme forfatteres begrep. Dette kan kanskje forstås som en konflikt ut fra den dimensjonen som Daugstad et. al (2006) trakk opp. Befolkningen i nærområdene kan oppfatte

sin tradisjonelle bruk av områdene til fritid og levebrød, som like forsvarlig som klassisk vern med mange og strenge forbud.

Ett annet forhold som kom fram, var at konfliktene ikke nødvendigvis dreier seg om konflikter mellom vern og ikke vern, eller mellom sentrale og lokale hensyn. I Femundsmarka knyttet dette seg særlig til reindriften. Det er for eksempel uenighet om hundekjøring og også om nye typer naturturisme. Kanskje er det slik at konfliktene ikke nødvendigvis går mellom lokalt (bruk) og sentralt (vern) nivå, men at sentrale strategier som Fjellteksten og krav om besøksstrategier kan komme i konflikt med både sentrale og lokale interesser som helst ser at det ikke blir mye mer bruk av områdene.

Jeg intervjuet styremedlemmer og gikk gjennom styreprotokoller og dispensasjoner som blir søkt og gitt. Hovedinntrykket er at styret følger ganske strenge krav til dispensasjoner og tillatelser. Dermed peker mine funn i retning av at strenge sentrale føringer begrenser den mulighetene for å gjøre vedtak som strider mot verneformålet og nasjonale forpliktelser. Det er heller ikke slik at styremedlemmene får mange henvendelser fra folk som driver lobbyvirksomhet for sine saker eller syn. Dette samsvarer med det Hovik og Hongslo (2017, 719) fant, de sier om styremedlemmene at «their contact with landowners, environmental groups or other local stakeholders is surprisingly low». Jeg tror likevel at styret vil ha en viktig funksjon framover når det gjelder nye typer aktiviteter, for eksempel ridning, sykling og organiserte turer i området, og også når det gjelder utviklingen av en besøksstrategi. Her har man større frihet siden dette ikke er regulert i forskriften. I dag er det ganske få som har næringsinteresser i området. De driver tradisjonelle aktiviteter og har fått spesielle rettigheter i verneforskriften og i forvaltningsplanen. Det kan bli flere konflikter hvis det etableres nye typer bedrifter, kanskje noen som ikke har samme lokale tilknytning, og da kan det også bli mer uenighet i styret.

Jeg hadde som mål å sammenligne dette med situasjonen i Rogen. Jeg fikk dessverre ikke noe intervju med representanter for reindriften, men inntrykket er at forvalterne har ganske mye kontakt om blant annet beiteområder. Utenom reindriften er det nesten ikke bosatte med næringsinteresser i Rogen.

10.3 Tilrettelegging: inngrep og styring vs. slitasje

Det andre hovedtemaet jeg har behandlet i oppgaven, er direkte eller indirekte tilrettelegging eller fri bruk, og effektene på naturslitasje og naturforringelse. På mange måter kan man si at dette er planleggingsmodellenes møte med en norsk eller nordisk ide om friluftsliv og allemannsrett. Jeg viste i kapittel 3 at det er utviklet ulike modeller hvordan man kan lage opplegg for forvaltning av vernede områder. Noen av disse tar utgangspunkt i ulike brukergrupper og deres opptreden og preferanser (ROS), andre har også tatt inn mål ved naturen/vernet (LAC). Slike modeller er kunnskapsbaserte på to måter – de er utviklet av fagfolk på basis av erfaringer med hva som virker, og de baserer seg på at det gjennomføres kartlegginger og analyser i vernede områder der de anvendes. Det som særlig interesserte meg ved Rogen og Femundsmarka er at disse områdene var et tidlig eksempel på denne typen modeller, og at Rogen i sin forvaltningsplan har gjennomført en sonering der man har delt området i deler med mye tilrettelegging og deler som skal være villmark. Samtidig kan det være vanskelig å skille mellom hva som er resultat av denne soneringen og det at forvaltningen i Sverige rent generelt har høyere grad av tilrettelegging for de besøkende.

Alle verneområder er ulike, men ulike besøkende gir også ulike utfordringer for forvaltningen. Som vist har Femundsmarka og Rogen mange kanoturister og fiskere sammenlignet med andre verneområder, som Fulufjellet og Jotunheimen. De to områdene er relativt like fra naturens side, de er geografiske naboer og opplever mye lik bruk. Allikevel forventet jeg at det skulle være en del forskjeller i forvaltningspraksis.

Jeg forventet å finne støtte for en antakelse at man i Sverige legger mer til rette for besøkende i naturen, og at dette er synlig gjennom klopplegging og merking av stier og løyper. Jeg forventet også at den bevisste soneringen i Rogen ville føre til mindre naturslitasje, men mer synlige menneskeskapte tiltak/innretninger i områder som er mye brukt. Det vil si at jeg ventet å finne en positiv effekt av tilrettelegging på slitasje, samtidig som denne typen tilrettelegging kan oppfattes som en begrensning av «fri bruk» eller «villmarksopplevelsen».

Når det gjaldt andre deler av forvaltningen, for eksempel utøvelsen av myndighet gjennom fjelloppsyn og kontroller, hadde jeg ikke noen klare forventinger. Siden reglene er ganske like, kunne jeg vente lik opptreden eller «rolleforståelse». Men kanskje ville en mer desentralisert organisering i Norge/Femundsmarka (der oppsynene ikke er ansatt hos forvaltningsmyndigheten) føre til at man er mindre politi?

For det første er både Rogen og Femundsmarka store naturområder med få besøkende sammenlignet med utenlandske parker. Selv om det ikke lengre er sånn at de vernede områdene overlates til seg selv, slik det var lenge, kan ikke norske og svenske parker ha oversikt over sine besøkende. Hvis man betrakter de store områdene, er det ganske begrenset med ressurser/stillinger til tilsyn (oppsyn). Oppsynene bruker i tillegg ganske mye tid til praktisk arbeid som ved, søppel, klopper, vedlikehold av buer og skydd osv. I det store og hele må begge parkene derfor satse på at folk oppfører seg bra og følger reglene. Dette betyr at informasjon og opplysninger om hva som er lov/bra opptreden er viktig. Oppsynene påtaler brudd på bestemmelsene når det observeres, men gir like ofte råd og veiledning.

For det andre fant jeg at politikken med større tilrettelegging i Rogen nok gjør at områdene mister litt av villmarkspreget, samtidig som det har en positiv effekt på synlig naturslitasje. I Rogen har mye brukte områder bålforbud og tilrettelagte leirplasser med ved, søppeldepot og do. Dette har ikke bare gjort at områdene ser renere ut, men inntrykket er også at det er mindre skade på vegetasjonen. I Femundsmarka er det mange flere bålplasser, mer synlig søppel, og jeg observerte også skade på vegetasjon, inkludert at det tas greiner fra tørrfuru (som det er viktig å beskytte). Den bevisste ROS-politikken i Rogen har dermed betydning for utfall (slitasje), samtidig som tilrettelegging kan redusere villmarkspreget litt. Også i Femundsmarka er det nå etablert enkelte leirplasser med ved og utedo, det vil si at det kanskje er en utvikling i «svensk» retning.

For det tredje så jeg at det er forskjeller mellom Rogen og Femundsmarka når det gjelder ressurser. En forklaring kunne vært at man i Norge har fått flere ressurser som resultat av politiske prosesser (Fjellteksten, Riksrevisjonens gjennomgang og etableringen av nasjonalparkstyrene). En like sannsynlig forklaring er at jeg ville fått et annet resultatet om jeg hadde sett på en svensk nasjonalpark. Det ble også påpekt av de jeg intervjuet i Sverige. En del av ressursene i Norge (Femundsmarka) går til å ha en lokal forvaltning og til bedre planer. I Femundsmarka er det for eksempel en ny brukerundersøkelse og indikatorer for når tiltak må settes inn, for eksempel ved naturskade. I Rogen er forvaltningsplanen ikke fornyet siden 1989, og den er basert på den typen modeller som ble utviklet på 1980-tallet. Samtidig har man i Rogen brukt en del ressurser på tilretteleggingstiltak som er kommet de siste årene, og de har en ansatt på deltid som jobber mye med blant annet ved og vedlikehold av leirplasser.

10.4 Alternative forklaringer på forskjeller og likheter

Jeg har sett etter forskjeller ut fra forvaltningsmodell (sentraliserte vs. desentralisert) og modell for tilrettelegging (høy og lav grad av sonering og tilrettelegging). Noen funn var som forventet, på andre områder så jeg forskjeller og likheter som var mer overraskende.

Norge og Sverige er to land som har utviklet seg noe ulikt over lang tid, både demografisk og byråkratisk. Dette er faktorer som kan ha påvirket utviklingen innen forvaltningen. Norge er et spredtbygd land, noe som fører til at i eller nær de fleste verneområder finnes lokalbefolkninger med interesser i området. I Sverige, som har hatt en sterkere urbaniseringstrend, er det ofte færre med interesser i verneområdene. Norge har også sterkere tradisjon for lokalt selvstyre (Hongslo et al. 2016). Dette kan forklare at det har vært et sterkt press i Norge på lokale løsninger, for eksempel nasjonalparkstyrer og nasjonalparkforvaltere som er plassert lokalt.

En annen observasjon, som jeg måtte ut i terrenget for å observere, er at man ikke bare kan ta utgangspunkt i beskrivelser av type brukere og type natur på overordnet nivå. Terrenget i Femundsmarka – som gjør at fiskere ferdes til fots og at de fisker i elv, ikke sjø – gjør at det potensielt blir større naturslitasje og kanskje også større naturforringelse. Samtidig kan dette gjøre at eventuelle tiltak og tilrettelegging er mer vanskelig, siden «alle» vil ha sin egen fiskeplass og leirplass. Da hjelper det kanskje ikke så mye å lage leirplasser – hvis man vil hindre denne gruppen i å lage sine egne leirplasser må det for eksempel innføres forbud mot bål.

10.5 Hva betyr mine funn?

En viktig del av et arbeid som dette er å reflektere over hvilken betydning funnene har for det området jeg har sett på, men også i en større sammenheng.

Behov for mer tilrettelegging og flere reguleringer?

Allemannsretten legger opp til sporløs ferdsel, men all bruk setter merker, selv i en nasjonalpark eller et naturreservat. En av mine observasjoner er at områder med mye bruk – og særlig områder som ikke brukes av typiske fotturister – vil få naturslitasje i form av bål, forsøpling og så videre. Hvis målsetningen om flere besøkende oppnås, vil antakelig slike utfordringer blir større. Det samme gjelder hvis de besøkende blir mindre vant til at «det du

tar med inn bærer du ut igjen» eller hvis de tar med mer inn. Områdene er så store at det ikke er mulig å «overvåke» de besøkende gjennom oppsyn og kontroll. Da er dilemmaet tilrettelegging eller synlige spor og mye tid til opprydding. Tilrettelegging av svenske dimensjoner fjerner en del av villmarkspreget området er kjent for, men et kompromiss kan være mulig.

Sånn blir det jo. Det er noen områder som en starter ut fra, og som er populære. Der blir det mer slitasje, det kommer en ikke utenom. En kan ikke nekte folk å være der. Allemannsretten gjelder i parkene, og en ønsker velkommen inn. Friluftsliv er et formål i mange nasjonalparker, blant annet Femundsmarka. En kan jo balansere dette i forhold til det å ta vare på. Det går mer på å styre ferdselen litt mer. (Norge)

Forvalterne i Femundsmarka har allerede gått et stykke, for eksempel med å etablere leirplasser med ved og utedo i områder der det er mange besøkende. Samtidig peker forvalterne på at det er viktig å skille mellom det som er et forvaltningsmessig problem (at naturen ødelegges) og det som er et estetisk problem (at man ser slitasje). I mine intervjuer pekte de på at et så stort område som Femundsmarka tåler ganske mye bruk, og at en del av de forholdene jeg har diskutert her dreier seg om estetikk, det vil si at det ser «stygt» ut.

I områdene med konsentrert bruk i Femundsmarka er de tydeligste sporene estetiske, som tydelige stier, et høyt antall bålplasser og en del søppel. Kun søpla er negativ for naturen, men dette er også hovedsakelig et estetisk problem for mennesker. Den største utfordringen for forvaltningen er brenningen av tørrfuru. Ut i fra dette mener jeg at man burde vurdere et bålforbud på like linje med det som eksisterer i Rogen. Utfordringen er at folk ikke forstår forskjellen på å brenne nedfallstrær som er fredet og kun nedfallskvist. Det enkleste for å hindre denne misforståelsen er å lage et totalforbud mot bålbrenning i deler av området, bortsett fra på de opprettede leirplassene. Problemet med dette er at det utfordrer den norske friluftslivstradisjon som er sentrert rundt bålkos med kaffe. Det er også denne typen friluftsliv de fleste som drar til Femundsmarka kommer for å få.

Så vel tilrettelegging i form av søppeldepot og utkjøring av ved som rydding i etterkant krever ressurser. Dette fjerner fokuset fra naturoppsyn til informasjonsarbeid og veiledning av besøkende. Det kan også føre til at oppsynene bruker mer tid på ytterområdene, som kanskje er minst verneverdige, og at de har mindre tid til å være i villmarken der mange sårbare arter befinner seg. Samtidig er områdene så store at man aldri kan kontrollere eller regulere hele Femundsmarka og Rogen. Dette kan bety at en holdningsendring blant de besøkende er

viktigst. De som bærer med seg mye inn i naturen, må bære det ut igjen i stedet for å brenne eller legge det igjen. Besøkende må også sette seg inn i og respektere de lokale reglene.

Det er ikke sikkert at erfaringene fra Femundsmarka og Rogen vil gjelde generelt. Hvor store utfordringene med slitasje blir, avhenger både av type brukere og av selve terrenget. Den typen slitasje vi ser kan derfor være helt annerledes enn det man får i områder med andre typer besøkende, eller natur som er sårbar på annen måte, f.eks. områder med villrein eller områder med høyfjell. Men jeg mener at framvekst av typer bruk som skiller seg fra hytte-til-hytte-turisme kan føre til at man i årene framover vil måtte vurdere å styre ferdselen, dvs. hvor folk slår leir. Kanskje vil også mer organiserte friluftsliv (naturturisme), større grupper og nye typer aktiviteter kunne føre til mer slitasje og tvinge fram en form for sonering og tilrettelegging i form av faste leirplasser og lignende. Men også her vil opplysning og informasjon være viktig. I Sverige har forvaltningsmyndighetene laget veiledere for de som vil organisere turer og lignende inn i vernede områder. Kanskje må man også skille mellom naturslitasje (estetisk problem) og naturforringelse (naturen ødelegges) når man skal bestemme hvor folk og ressurser skal settes inn.

Utviklingen i typer aktiviteter påvirker ikke bare naturslitasjen i de mest brukte områdene, men kan også føre til nye utfordringer når det gjelder å beskytte sårbare områder og arter. En av de jeg intervjuet innen forvaltningen hadde noen refleksjoner om hvordan nye typer fritidsaktiviteter kan utfordre naturvernet og dermed påvirke kravene til god forvaltning:

Og det som også kanskje etter hvert kan bli en utfordring, kanskje ikke spesielt i Femundsmarka, men generelt, det er ferdselspregede aktiviteter.. Ta slik som rovfugl for eksempel, som hekker gjerne i bratte skrenter, de har stort sett fått være i fred. Men nå er det en del som skal klatre, og fossekltring, i akkurat de samme veggene.

Jeg mener ikke at nye friluftformer nødvendigvis er noe mer negative enn de gamle. Men jeg ser kanskje litt utfordringer i at folk får litt større aksjonsradius, ta kiting for eksempel. Kanskje ikke så utbredt i Femundsmarka, men at en plutselig er inne i hjertet av Forollhogna, der det før tok evigheter å gå. (Norge)

Vedkommende pekte også på at deling på sosiale medier gjør at mulighetene for nye typer friluftaktiviteter sprer seg raskt, og at det én har gjort vil andre prøve.

Lokal/desentraliserte forvaltning

Som skrevet ovenfor var mine informanter stort sett fornøyde med den lokale forvaltningen i Femundsmarka. Dette gjaldt både styret og at forvaltningen (nasjonalparkforvalter) hadde fått tilholdssted lokalt. Det siste var nesten like viktig som det første. Verken intervjuene eller gjennomgangen av vedtak og dispensasjoner tydet på at lokal forvaltning innebærer at man ser gjennom fingrene på de føringene som ligger i vernet. Samtidig så jeg både i Femundsmarka og Rogen at selve vernevedtaket og etableringen av en praksis innebar at en del rettigheter ble videreført, dvs. at de som ble mest berørt fordi de bor eller har hytter i/nær området kunne bruke områdene. Dette skjedde også i Rogen, til tross for at forvaltningen i Sverige er mer sentralstyrt og mindre «sårbar» for politiske strømninger enn i Norge.

Enheten med ansvar for forvaltningen ser ut til å være mer nær området (både geografisk og jobbmessig) enn i Rogen, der ansvarlig naturforvalter har ansvar for flere områder. Det var også forskjeller i hvordan man tenkte; nasjonalparkforvalter i Femundsmarka hadde fått delegert ansvar for ukompliserte dispensasjoner, mens det i Rogen var et bevisst skille mellom den som har ansvar for området, og den som bevilger eller avslår søknader. Jeg fant likevel ikke at disse forskjellene i forvaltningens organisering og tradisjon gjorde at oppsynene (de som går i terrenget til daglig) oppfører seg forskjellig. Det var derimot mange fellestrekk både i oppgaver og hvordan de så på rollen (veileder vs. politi). Dette er antakelig fornuftig siden mange besøkende krysser grensen og bruker begge områdene.

Både Femundsmarka og Rogen er områder som har vært vernet mer enn 40 år, og det er områder med ganske få som har næring inn i parkene. Antakelig vil det være mer konflikter i områder som nettopp er vernet, eller er det er mer aktivitet i randsonen eller inne i det vernede området. Min gjennomgang tyder på at det ikke er så vanskelig å finne løsninger for de tradisjonelle brukerne, iallfall ikke når man har et lokalt styre og en forståelse av lokale behov. Det som kan bli krevende for styrer og forvaltere framover er når det kommer nye typer aktiviteter, og kanskje også næringsdrivende uten lokal tilknytning. Slike aktiviteter vil ikke bare kreve en balanse mellom vern og næring, eller Naturmangfoldloven og Fjellteksten, men også mellom ulike grupper i nærområdet. I Femundsmarka er for eksempel reindrifta kritisk til organiserte aktiviteter, og vil ha minst mulig av sånt. Antakelig vil reindrifta i Rogen reagere på samme måte. En løsning er at det lages sentrale retningslinjer, for eksempel for sykling, eller samarbeidsavtaler mellom forvaltningen og arrangør innen naturturisme. Dette vil likevel innebære mer sentralstyring og mindre lokal innflytelse. Kanskje er det slik

at noen vernede områder kan åpnes for sykling eller kiting eller store grupper, mens andre ikke kan dette, og at nettopp slike saker bør diskuteres og bestemmes i lokale styrer.

En dimensjon jeg ikke har sett på i denne oppgaven er lokale organisasjoner eller aktører som ikke har næringsinteresser. Det kan være frivillige organisasjoner innen naturvern, kulturvern eller jakt og fiske. I dag kommer disse kun til orde gjennom rådgivende utvalg, og det ser ut til at det tar tid før dette organet finner sin form. For eksempel har det kun vært ett møte i året så langt i Femundsmarka. De organisasjonene og interessene som er representert her ligner mer den type aktører som er trukket fram i litteraturen om samforvaltning, jfr. figur 3.2, eiere, sivile (ideelle) organisasjoner med mer.

10.6 Avsluttende refleksjoner om opplegg og videre forskning

I denne oppgaven har jeg sett på ulike kjennetegn ved forvaltningen av to vernede områder som ligner hverandre på mange måter. Dette opplegget fungerte godt når jeg så på dimensjonen tilrettelegging – fri bruk. Her kunne jeg se effekten av ulik tilnærming i de to landene, og jeg kunne også diskutere hvordan leirplasser eller andre typer tilrettelegging påvirker utfall i form av naturslitasje. Når det gjaldt min andre problemstilling – om lokal medvirkning påvirker oppslutning om og vedtak knyttet til det vernede området, burde jeg kanskje heller valgt en svensk nasjonalpark og da en som ikke har innført varianter av desentralisert styre. En observasjon, som ikke var del av min opprinnelige problemstilling, viser nemlig at ressurser og oppmerksomhet også henger sammen med status. Antakelig ville en svensk og en norsk nasjonalpark hatt mer felles enn Femundsmarka og Rogen når det gjelder ressurser til detaljerte planer, besøksstrategier med mer.

Framover kan det være interessant å følge med på nasjonalparkstyrene og se hvordan disse utvikler seg. Det kan bli variasjoner mellom hvordan de forskjellige styrene velger å behandle søknader om dispensasjoner i forhold til lokale brukere og naturturisme hvis det blir større kommersielle inntekter for lokalsamfunnene. Det kan allerede eksistere slike forskjeller, mens noen nasjonalparker som Femundsmarka opplever færre besøkende er det større økonomiske interesser i nasjonalparker som Rondane og Jotunheimen. Det vil også være interessant å se på hvordan kontakten mellom styrer og ulike typer interesser i lokalsamfunnet, og hvordan styret balanserer det å beskytte området og det å ha lokal forankring.

Det vil også trenes mer forskning for å finne en god balanse mellom tilrettelegging og fri bruk av naturen i norsk tradisjon i områder der bruken er stor. Dette har tidligere ikke blitt sett

på som et problem, men naturslitasje av estetiske- og miljøhensyn blir mer aktuelle nå i områder med mye bruk. Besseggen, Prekestolen og Gaustatoppen er mindre turer hvor det er tilrettelagt for å hindre slitasje, men hva som skjer i større områder som opplever slik slitasje er det mindre forskning på, og er vanskeligere å «fikse». Andre eksempler er villreinen i Rondane og nå sist på Hardangervidda¹², der det kan bli aktuelt å legge om populære turruter.

¹² NRK 2018.

Referanser

Aas, Ø., Vistad, O.I., Dervo, B.K., Eide, N. E., Kaltenborn, B. P., Haaland, H., Andersen, O., Svarstad, H. Skår, M. & Nellemann, C. 2003. *Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet*. NINA Fagrapport 72.

Andersen, O., Svarstad, H. Dervo, B.K. & Aas, Ø. 2003. *Delrapport 2: Kartlegging av næringsaktiviteter og oppfatninger om vernerestriksjoner. - Case studier fra Dovrefjell-Sunndalsfjella, Femundsmarka og Reisa nasjonalparker med tilhørende randsoner*. NINA Fagrapport 72

AS Fæmund 2017. Statistikk fra selskapet, fått per epost.

Bengtsson, B. (2004) Allemansrätten – Vad säger lagen? Naturvårdsverket.

<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8161-6.pdf> Hentet 13.05 2018.

Benjaminsen, T.A. & Svarstad, H. 2010. *Politisk økologi. Miljø, menneske og makt*. Oslo: Universitetsforlaget 2010.

Berntsen, B. 2011) *Grønne linjerr. Natur- og miljøvernets historie i Norge*. Unipub 2011.

Berntsen, B. 2015 Miljøbevegelsens «oldemor» - Norges Naturvernforbund – er hundre år. Hovedtrekk ved natur- og miljøvernet i Norgei et hundreårsperspektiv. I Berntsen, B. og Hågvar, S, ed, *Norske miljøkamper. Hundre års historie og dagens frontlinjer*. Naturvernforbundet, 12-26.

Carlsson, L. 2008. Omstridd natur i teori och praksis. Sandström, C. Hovik, S.& Falleth, E.I. *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 33-59. Umeå: Borea.

Christensen, T.B. 2013 Her startet kampen for norsk natur *Magasinet Natur og Miljø*.

<https://naturvernforbundet.no/naturogmiljo/her-startet-kampen-for-norsk-natur-article28907-1024.html> Hentet 13.05 2018.

Daugstad, K., H. Svarstad & O.I. Vistad 2006. A Case of Conflicts in Conservation: Two Trenches or a Three-Dimensional Complexity? *Landscape Research* 31/1.

Difi 2012. *Uavhengig eller bare uavklart. Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Difi-rapport 2012:7.

DN 2008. *Lokal forvaltning av verneområder – en evaluering av delegering* Direktoratet for naturforvaltnings tilrådning til Miljøverndepartementet 2008. DN Notat 2008

Falleth, E.I., Hovik, S. & Saglie, I.L. 2008. Samförvaltning av fjällområden i Norge. Sandström, C. Hovik, S. & Falleth, E.I. *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 205-223. Umeå: Borea..

Fauchald, O. 2016. Wilderness protection in Norway. Bastmeijer, E. (Ed.), *Wilderness Protection in Europe: The Role of International, European and National Law*, 360-385. Cambridge: Cambridge University Press.

Fauchald, O.K. & Gulbrandsen, L.H. 2012. The Norwegian reform of protected area management: a grand experiment with delegation of authority? *Local Environment* 17 (2):203-222.

Fauchald, O.K., Gulbrandsen, L.H. & Zachrisson, A. 2014. Internationalization of protected areas in Norway and Sweden: examining pathways of influence in similar countries. *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management* 10 (3):240-252.

Fedreheim, G.E. & Sandberg, A. 2008. Friluftsløven og allemannsretten i et samfunn i utvikling. *UTMARK- tidsskrift for utmarksforskning*. 1/2008.

http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2008-1/pdf/Fedreheim_Sandberg_Utmark_1_2008.pdf Lastet ned 13.05.2018.

Fedreheim, G.E. 2013. *Value creation on Norway's green gold. An analysis of policy formulation and implementation in the field of nature conservation*. PHD University of Nordland

FOR-2013-03-15-284 fra Forskrift om verneplan for Femundsmarka, vedlegg 1, vern av Femundsmarka nasjonalpark, Røros og Engerdal kommuner, Sør-Trøndelag og Hedmark.

Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia. 2014. *Forvaltningsplan for Femundsmarka nasjonalpark og Femundslia og Langtjønnas landskapsvernområder*. **Refereres som Forvaltningsplan 2014**

Grenselandet 2018 Kart. <http://www.grenslandet.se/no/kart>. Hentet 13.05.2018

Grenselandet 2018 Om prosjektet Grenselandet. <http://www.grenslandet.se/no/om-prosjektet-grenslandet>. Hentet 13.05.2018

Grenselandet 2018. Rogen. <http://www.grenslandet.se/no/ni-vernedede-naturomraeder/rogen>. Hentet 13.05.2018.

Grenselandet 2018. Besøk Grenselandet. <http://www.grenslandet.se/no/besoek-grenslandet>. Hentet 13.05.2018.

Gränslandet.. 2012. *Slutrapport för Interregprojekt. Naturinformation-naturturism i gränslandete Rogen-Femundsmarka-Långfjället.*

Gundersen, V. & Strand, O. 2014. Arealforvaltning i villreinområder: Fra gagn og ugagn til adaptive løsninger. *UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning* Nummer 1&2&S 2014,

Gundersen, V., Andersen, O., Kaltenborn, B.P., Vistad, O.I. & Wold, L.C. 2011. *Målstyrt forvaltning- Metoder for håndtering av ferdsel i verneområder.* NINA Rapport 615.

Haarberg, E. 2018. Rovviltnemndene er en parodi. Kommentar i i Aftenposten Kort sagt 7. april 2018. https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/4d0m3o/Kort-sagt_-sondag-8-april
Hentet 13.05.2018

Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, Vol. 162, Issue 3859, 1243-1248.

Haukeland, J.V.& Lindberg, K. 2001. *Bærekraftig reiselivsforvaltning i naturområder.* TØI rapport. 550/2001.

Holmgren, L., Sandström, C. & Zachrisson, A. 2017. Protected area governance in Sweden: new modes of governance or business as usual? *Local Environment*, 22:1, 22-37.

Hongslo, E. Hovik, S., Zachrisson, A. & Lundberg, A.K. 2016. Decentralization of conservation management in Norway and Sweden—different translations of an international trend. *Society & Natural Resources*. Vol. 29, 998-1014.

Hovik, S. & Hongslo, E. 2017. Balancing local interests and national conservation obligations in nature protection. The case of local management boards in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management* Volume 60, 2017 - Issue 4, 708-724

Hovik, S. & Sandström, C. 2008. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning. Sandström, C. Hovik, S.& Falleth, E.I. *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 293-316. Umeå: Borea.

Hovik, S., Sandström, C. & Zachrisson, A. 2010 Management of Protected Areas in Norway and Sweden: Challenges in Combining Central Governance and Local Participation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 12:2, 158-177.

Lindberg, K. 2001 Forvaltning av verneområder i Norge – sett fra utlandet. *UTMARK* 2001-3. http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2001-3/art/Lindberg-utmark-3-2001.html Hentet 13.05.2018.

Lovdata 2018. *Forskrift om verneplan for Femundsmarka, vedlegg 1, vern av Femundsmarka nasjonalpark, Røros og Engerdal kommuner, Sør-Trøndelag og Hedmark.*

<https://lovdata.no/forskrift/1971-07-09-6/%C2%A72> Hentet 13.05.2018.

Lundberg, A.KAa & Hovik, S. 2014. Inclusive and broad mobilization in collaborative rural governance. The case of National Park Management Boards of Norway. Paper draft submitted to the workshop on “Sustainable Governance of Rural Areas: Changes, Challenges and Conflicts”, ECPR Joint Session of Workshops, Salamanca April 10th-15th 2014.

Länsstyrelsen Jämtlands län 2018 Djur och natur

<http://www.lansstyrelsen.se/Jamtland/Sv/djur-och-natur/Pages/default.aspx> Hentet 12.05.2018

Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2004. *Bevarandeplan för Natura 2000-område Rogen.*

SE0720033. http://www.lansstyrelsen.se/jamtland/SiteCollectionDocuments/sv/djur-och-natur/skyddad-natur/natura-2000/Rogen_SE0720033_bp4.pdf Hentet 13.05.2018.

Länsstyrelsen i Jämtlands län 1993. Skötselsplan Rogens Naturreservat. Fastställd 1993-02-01 (dnr 231-8091-91)

Länsstyrelsen i Jämtlands län (utdatert) Föreskrifter för allmänheten Viktigt att tänka på när du besöker Rogens naturreservat

<http://www.lansstyrelsen.se/Jamtland/SiteCollectionDocuments/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/naturreservat/harjedalen/rogen/Foreskrifter-rogen-naturreservat.pdf> Hentet 10.05.2018

Miljö- och energidepartementet 2012 Mål för friluftslivspolitik, Regeringens skrivelse 2012/13:51

<http://www.regeringen.se/49bba5/contentassets/66ec772d0bd14d08b78289390f6b1275/mal-for-friluftslivspolitik-skr-20121351> Hentet 13.05.2018

Miljö- och energidepartementet 2009 *Regeringens proposition 2009/10:238 Framtidens friluftsliv.*

Miljødirektoratet 2018. *Om Miljødirektoratet* <http://www.miljodirektoratet.no/no/Om-Miljodirektoratet/> Hentet 13.05.2018

Miljødirektoratet 2013a. Forvaltningsplan <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Opprettelse-og-forvaltning-av-verneomrader/Forvaltningsplan/> Hentet 12.05.2018

Miljødirektoratet 2013b *Utarbeidelse av forvaltningsplan* <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/For-offentlig-sektor/Opprettelse-og-forvaltning-av-verneomrader/Forvaltningsplan/Utarbeidelse-av-forvaltningsplan/> Hentet 13.05.2018

Miljøverndepartementet (2009) Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv. En satsing på friluftsliv i hverdagen; 2014–2020
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4061fdb13c834bccaebd8b920f9e96b/t-1535.pdf>
Hentet 13.05.2018.

Nasjonalparkstyret Femundsmarka og Gutulia 2016, Mange besøker Femundsmarka og de blir lenge. <http://www.nasjonalparkstyre.no/Femundsmarka/Nyheter/Mange-besoker-Femundsmarka-og-de-blir-lenge-/> Hentet 09.05 2018.

Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia (2014) Sak 23/2014: Oppnevning av faglig rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg. 19.09.2014.
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Femundsmarka/Nasjonalparkstyret/Styredokument/2013/2014/> Hentet 11.02.2018

Nasjonalparkstyret Femundsmarka og Gutulia 2018. *Langtjønna*.
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Femundsmarka/Verneomrade/Langtjonna/> 10.05.2018.

Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia. 2017. *Årsrapport 2016*

Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia. 2016 *Årsrapport 2015*

Naturvårdsverket 2018a *Allemansrätten*. <https://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Allemansratten/> Hentet 13.05.2018.

Naturvårdsverket 2018b *Naturturism* <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbeite-i-samhallet/Miljoarbeite-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Friluftsliv/Naturturism/> . Hentet 10.05.2018.

Naturvårdverket. 2015. *Vägledning organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Friluftsliv/Vagledning-organiserat-friluftsliv-och-naturturism-i-skyddad-natur/> Hentet 13.05 2018.

Naturvårdverket 2008 Nationalparksplan för Sverige. Långsiktig plan. <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/1200/978-91-620-1269-4/> Hentet 13.05.2018

Naturvårdverket. 2003. *Bildande och förvaltning av naturreservat* <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0124-8.pdf> Hentet 13.05.2018.

NPKL 2018. Nasjonalparkkommuner og nasjonalparklandsbyer - det beste vertskap for tilrettelagte opplevelser av natur- og kulturarv. <http://nasjonalparkkommuner.no/> Lastet ned 13.05.2018.

NRK 2018 Meiner turisme trugar villreinen NRK 24. april 2018 <https://www.nrk.no/telemark/meiner-turisme-trugar-villreinen-pa-hardangervidda-1.14010354> Hentet 13.05.2018

Overvåg, K. Skjggedal, T & Sandström, C. (2016), Management of mountain areas in Norway and the persistence of local–national conflicts. *Journal of Environmental Planning and Management* Volume 59, 2016 - Issue 7, 1186-1204.

Riksrevisjonen 2014. *Riksrevisjonens undersøkning av forvaltninga av nasjonalparker*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2014.

Riksrevisjonen. 2005-2006. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder*. Dokument nr. 3:12

Riseth, J.Å. & Holte, A. Rennåring och nationalparker i Norge. Sandström, C. Hovik, S.& Falleth, E.I. *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 269-290. Umeå: Borea.

Sandström, C. Falleth, E.I. & Hovik, S. 2008b. Omstridd natur. Sandström, C. Hovik, S.& Falleth, E.I. *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 3-32. Umeå: Borea.

- Sandström, C. Hovik, S.& Falleth, E.I. 2008a *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*, 3-32. Umeå: Borea.
- Skjeggedal, T. 2007. Verneplanprosesser – reelle konflikter eller institusjonelle forviklinger? UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning, nr 1 2007.
http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2007-1/art/pdf/skjeggedal_Utmark_1_2007.pdf Hentet 13.05.2018..
- Smith, Eivind (2011). Likheter og skillelinjer i nordisk forvaltningsrett. Ståhl, K., ed., *Förhandlingarna vid Det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18-19 augusti 2011. Den svenska styrelsen*. 609 – 620.
- SOU 2007:95 *Ett land att besöka En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*. Näringsdepartementet
- St.prop. nr 65 2002-2003 *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*
- Stortinget 2011-2012. Skriftlig spørsmål fra Knut Storberget (A) til miljø- og utviklingsministeren. Dokument nr. 15:848 (2011-2012)
- Thagaard, T. 2013 *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Viestad, O.I. 1994. *I skogen og i skolten. En analyse av friluftsliv, miljøoppleveling, påverknad og forvaltning i Femundsmarka, med jamføringar til Rogen og Långfjället*. Dr. Polit. Avhandling 1994. Det samfunnsvitenskaplige fakultet AVH Universitetet i Trondheim
- Vik, J., Bay-Larsen, I. Aasetre, J. 2011. Bruk og vern –brytninger om demokrati. Haugen, M. S. & Stræte, E.P., ed. *Rurale brytninger*. Trondheim; Tapir,181-202.
- Visestad, Odd Inge, Karoline Daugstad og Hanne Svarstad, 2003. Store verneområde med lokal forvaltning: Funn og refleksjonar.
- Vorkinn, M. 2016. *Bruk og brukere i Femundsmarka og Gutulia sommeren 2015*
- Wallsten, P. 1988. Rekreasjon i Rogen tillämpning av en planeringsmetode för friluftsliv. KOMMIT-rapport 1988:2, Universitetet i Trondheim..
- Wikipedia 2018. <https://no.wikipedia.org/wiki/Rogenmorene>. Hentet 13.05.2018

Wilderness 2018. Femundsmarka.

<http://turwilderness.blogspot.no/2011/11/femundsmarka.html> Hentet 13.05.2018.

Wramner, P. & Nygård, O. 2010. *Från naturskydd till bevarande av biologisk mångfald: utvecklingen av naturvårdsarbetet i Sverige med särskild inriktning på områdesskyddet*.

COMREC studies on environment and development nr 2 2010.

Zachrisson, A. 2009, *Commons Protected For or From the People. Co-Management in the Swedish Mountain Region*. Department of Political Science. Umeå Universitetet. PDH

Annet

Sakspapirer og protokoller fra styremøter i Femundsmarka og Gutulia Nasjonalparkstyre

<http://www.nasjonalparkstyre.no/Femundsmarka/Nasjonalparkstyret/Styredokument/>

Saker som angår Femundsmarka nasjonalpark hentet fra Miljøvedtaksregisteret.

<https://www.miljovedtak.no/>

Alle bilder det ikke er oppgitt kilder til har jeg selv tatt under feltarbeid i Femundsmarka/Rogen.

Vedlegg

INTERVJUGUIDE FORVALTNING

BAKGRUNN

1. Hvem er du? (kort)

- a) Utdanning, hvor lenge i jobben,
- b) Hva er dine viktigste arbeidsoppgaver.

2. Hvordan forvaltes Rogen/Femundsmarka?

- a) Hvordan er forvaltningen av Rogen/Femundsmarka organisert?
- b) Antall ansatte/ressurser?
- c) Hvilket ansvar/hvilke oppgaver har dere?
- d) Hvilke lover/regelverk er viktige for forvaltningen av naturreservatet?
- e) Ansvarsfordelingen mellom ulike styringsnivåer? Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, kommune, andre, eks grunneiere? Deltar lokale interesser i rådgivende utvalg eller liknende?
- f) Har dette endret seg over tid?
- g) Hva er de viktigste punktene i forvaltningsplanen slik du ser det? Lager dere årlige handlingsplaner eller likende? Kan jeg eventuelt få en slik?

BESØKENDE, VEILEDNING OG VERN

3. Besøkende/bruk (status og mål)

- a) Hvem bruker parken som besøkende? Turgåere, fiskere, kano, korte/lang turer, innenlandsk/utenlandsk osv. Finnes det noen tall på besøkende?
- b) Har dette endret seg over tid? (flere/færre, annen profil)?

- c) Hvilke strategier har dere knyttet til besøk/bruk? Ønske om å få flere besøkende? Noen spesielle grupper?
- d) Hvis målet er flere besøkende, hvorfor? (For å støtte lokalt næringsliv? Fordi økt bruk av naturen er et mål i seg selv? Fordi parken tilbyr unike opplevelser? Fordi dette er del av sentrale mål på nasjonalt nivå?)
- e) Informasjon til besøkende
 - a. Hva gjør dere? Hvilke plattformer?
 - b. Er dette blitt en viktigere del av arbeidet over tid? Hvorfor (For å gjøre det lettere for de besøkende? For å forklare regler og ting man kan/ikke kan gjøre)?

4. Forvaltningsutfordringene ved ulike typer besøkende/økt bruk?

- a) Hva er de viktigste forvaltningsutfordringene og arbeidsoppgavene knyttet til bruken av naturreservatet? (her tenker jeg særlig på vanlig besøkende, ikke utfordringer knyttet til næringsdrift)
- b) Slitasje/vernebehov. Hvor stort/lite problem opplever dere med slitasje, søppel, skade på naturen etc. som følge av bruk?
- c) Hvordan legger dere til rette (fysisk) for å unngå slitasje? Klopping? Leirplasser? Stier/skilter? Annet? (mest for å unngå slitasje på naturen eller for å hjelpe de besøkende?)
- d) Bidrar noen andre organisasjoner i arbeidet med tilrettelegging? Eks; stimerking, vedlikehold etc.
- e) Hva er de viktigste oppgavene for oppsynene? Kontroll/politi? Naturveilending/turhjelp? Vedlikehold av naturen (rydde søppel, vedlikehold av stier etc.)?
- f) Er det forskjellige problemer/utfordringer knyttet til de ulike typene besøkende (kort/lang tur, kano/annet osv)?

5. Hvor gode/dårlige er mulighetene for å tilpasse forvaltningen av parken lokale behov?

Gir lover og forskrifter etc. muligheter for lokal tilpasning? Har du noen eksempler på slik lokal tilpasning?

ANDRE AKTØRER

6. Hvem har interesser i området og hvordan samarbeider dere med disse?

- a) Hvilke lokale interessegrupper finnes? (private og offentlige eiere, samiske interesser, turistforening, næringsdrivende, jakt/fiske/friluftinteresser, annet)?
- b) Hvor mange av disse har dere et samarbeid med?
 - a. Formelt
 - b. Uformelt
- c) Hva samarbeider dere eventuelt om?
- d) Er det mange forespørsler om unntak fra verneregler/bestemmelser? Hvordan håndteres disse?
- e) Har dette endret seg over tid?

Samer: Samarbeid og konflikter med relevans for forvaltning og vern

- i. Hvor mange beitedistrikt og type drift
- ii. Har samene egne rettigheter? Hvilke og hvordan påvirker dette deres bruk av parken?
- iii. Hva er de viktigste temaene/behovene med relevans for forvaltningen? Beite? Motoriserte ferdsel? Sperregjerder?
- iv. Konflikter med andre brukergrupper? (lite/mye)
- v. Hvilken innflytelse har de på bruk i området? Mer/mindre over tid?
- vi. Utfordringer for naturvernet? Hvordan håndteres dette?

Eiere og lokalbefolkning: Samarbeid og konflikter med relevans for forvaltning og vern

- Grunneiere og deres historiske rettigheter
- Beiterettigheter
- Hytter (oppussing, innkjøring av ved etc)
- Båteiere
- Fiskerettigheter
- Jakt
- Lokale næringsinteresser innen/inn mot parken

- Annet???

- a) Innflytelse på forvaltning
 - a. Hvordan?
 - b. Formell/uformell

- b) Er det konflikter knyttet til vern/bruk?

7. Samarbeid over grensen

- a) Ut fra dine erfaringer, hvor likt/ulikt er forvaltningen i Norge og Sverige innen områdene? Ulike regler? Ulike holdninger/naturforståelse?

Hvordan samarbeider dere om forvaltning og oppsyn i praksis?

- i. Har dere noe systematisk samarbeid? Møter etc..?
- ii. Er det ulike syn mellom Norge og Sverige når det gjelder tilrettelegging og slitasje (bålplasser, klopping, stier etc.)?
- iii. Er det ulike syn mellom Norge og Sverige på forholdet mellom kontroll vs. veiledning.
- iv. Er det noen typer bruk som gir konflikter mellom Norge og Sverige?

8. Avsluttende spørsmål – kan du reflektere litt over

Hva vil være de viktigste målene ved utviklingen av Rogen/Femundsmarka de neste 5-10 årene? (flere besøkende, mer lokalt næringsliv, mindre slitasje...)?

Hva kommer til å være de viktigste utfordringene når det gjelder forvaltning av naturen og området?

INTERVJUGUIDE: NÆRINGSINTERESSE

1. Hvordan er det å bo og drive næringsvirksomhet i nærheten av Femundsmarka nasjonalpark?
 - a. Hvordan driver dere utleievirksomheten?
 - b. Har dere mange overnattinger og kanouteleie i året?

2. Hvem er deres besøkende?
 - a. Har typen besøkende forandret seg over tid?
 - i. Flere/færre, erfarne/uerfarne, fiskere, kano, turgåere, utlendinger eller annet? Er det forskjeller på norske og svenske besøkende?
 - b. Hva slags behov har deres besøkende? (stier, rasteplasser, klopper, informasjonstavler osv.). Hvilke tilbakemeldinger får dere om tilrettelegging fra de besøkende?
 - c. Hva slags type spørsmål får dere? Fra hvem (nasjonalitet, erfaring, interesse)

TILRETTELEGGING

3. Hvordan vurderer dere nytten av tilrettelegging for besøkende i parken (informasjonstavler, stier, rasteplasser etc.)?
 - i. Gjøres det nok, eller bør det gjøres mer?
 - ii. Samarbeides det nok på tvers av ulike organisasjoner? (STF/DNT, forvaltning, andre)

VERN (ev. begrensinger på grunn av vern)

4. Hvilke utfordringer/fordeler gir vernebestemmelsene for dere som næringsdrivende?

5. Burde vernet/reglene for bruk av området vært sterkere eller mer fleksibelt/åpent for tilpasning?

a. På hvilke områder? Hvorfor?

I hvilke situasjoner samarbeider/samhandler dere med forvaltningen?

Har dere merket noe til overgangen med egen nasjonalparkforvalter og nasjonalpark styre?

FRAMOVER

6. Hvis du tenker 5 år fram i tid

a. Hvordan bør området ha utviklet seg (flere besøkende, bedre informasjon)?

b. Hvordan bør forvaltningen av Rogen/Femundsmarka ha forandret seg slik du ser det?

c. Burde noe forandres for å tilrettelegge bedre for næringsvirksomhet?

INTERVJUGUIDE REPRESENTANT I NASJONALPARKSTYRET

1. Hvem er du?
 - a. Bakgrunn (hvem representerer du)?
 - b. Hvor lenge har du vært i Femundsmarka nasjonalparkstyre?

2. Hvilken rolle har nasjonalparkstyret?
 - a. God forvaltning vs. det å ivareta lokale interesser, er det motsetninger?
 - b. Hvilke konflikter opplever dere at det er knyttet til forvaltningen av nasjonalparken
 - i. Bidrar styret til at disse håndteres bedre (enn tidligere)?

3. Hvilke saker behandler dere i praksis?
 - i. Styrker dette lokale interesser
 - ii. Hvilke lokale interesser behandler dere?

4. Styrets kontakt med lokale aktører/interesser
 - a. Får dere (som styremedlemmer) henvendelser?
 - b. Hva slags?

5. Er det motsetninger mellom «profesjonell forvaltning (direktoratet, naturforvalterprofesjonen) og den type forvaltning man ønsker gitt lokale interesser (mer politikk, ev. lokale næringsinteresser/brukerinteresser)?»
 - i. Hvordan løses eventuelle konflikter?

6. Er det forskjell på de to fylkene/kommunene?
 - i. Eksempler?
 - ii. Hvordan løses konflikter?

7. Hvor ofte er det uenighet/forskjeller i det dere vedtar og det nasjonalparkleder foreslår, dvs. at dere kommer med synspunkter som endrer saken/vedtaket?
 - a. Ofte uenighet eller sjelden uenighet?

b. Hvordan løses eventuelle uenigheter?

8. Hvor mye makt har dere?

- i. I forhold til stat og lovverk?
- ii. Frihet til å tilpasse forvaltningen lokale forhold?

9. Hvordan fungerer det rådgivende utvalget?

- i. Møtes de ofte?
- ii. Hva diskuteres? Er det noe som kommer opp ofte?
- iii. Hvordan avveies lokale interesser mot vern?