



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap (ISV)

## **Mot et lokalt forankret naturvern**

- En studie av utviklingen i Lyngsalpan verneområdestyre under ny forvaltningsmodell

Ane Lindskog

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse, juni 2020





# Forord

For en reise. For et privilegium.

En stor takk til dere i Lyngsalpan, til Nord-Troms Regionråd for stipend, til veileder Arild og til jentene på lesehuset. En spesiell takk til deg, Christine, for kritiske refleksjoner og endeløse kaffepauser. Og til Magnus, for inspirasjon til å fortelle historiene jeg ønsket å fortelle.

Ane Lindskog

Tromsø, 2. juni 2020



## Sammendrag

I 2009 introduserte regjeringen en ny forvaltningsmodell for verneområder der forvaltningsansvaret ble flyttet fra det statlige og faglige byråkratiet, til lokale verneområdestyrer med medlemmer valgt av politiske organ (kommunestyre, Fylkestinget, Sametinget), noe som i praksis vil si at de fleste er politikere med lokal og regional forankring. I dette masterprosjektet har jeg undersøkt hvorvidt forvaltningspraksisen til verneområdestyret i Lyngsalpan landskapsvernområde oppfyller ambisjonene til den nye modellen om en kunnskapsbasert forvaltning der verneverdiene blir bevart, samtidig som forvaltningen forankres lokalt. Dette har jeg undersøkt gjennom dokumentanalyser av sentrale planer knyttet til forvaltningen, og møteprotokoller fra styrets konstituering i 2012 fram til 2019. Jeg har også gjort intervjuer med styremedlemmer, verneområdeforvalter og to reineiere med sommerbeite i Lyngsalpan. Kunnskapen som har blitt produsert har blitt diskutert ut fra teoretiske perspektiver som omhandler forvaltning og planlegging med fokus på prosess, læring og inkludering av flere perspektiver i en sammensatt og dynamisk verden.

Studien viser at den nye, komplekse forvaltningsmodellen med sin «hybride» utforming av statlige og lokale ansvarsområder kan sikre verneverdiene samtidig som forvaltningen blir forankret lokalt. Dette forutsetter et engasjement, læring og et godt kunnskapsgrunnlag hos styret. På grunn av verneområdeforvaltningens kompleksitet finnes det også utfordringer knyttet til en kunnskapsbasert lokalforvaltning. Både ved å mobilisere de lokale aktørene for å få til en helhetlig forvaltning, og ved å inkludere reindrifta på deres premisser. Min ambisjon med prosjektet er å bidra med kunnskap om hvordan verneområdestyrer kan utforme sin rolle som forvaltningsmyndighet, hvilke potensialer som foreligger og hvilke utfordringer som er knyttet til lokal forvaltning. Med områdevern som et viktig politisk virkemiddel for å stanse tapet av natur, argumenterer jeg for at lokal forankring er viktig i arbeidet med å bevare natur.



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Problemstilling.....	2
1.1.1	Oppgavens oppbygging og struktur.....	3
<b>2</b>	<b>Fra globale ambisjoner til lokal forvaltning i Lyngsalpan</b> .....	<b>4</b>
2.1	Internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger.....	4
2.2	Naturvernhistorie, lover og utviklingstrekk.....	7
2.3	Forvaltning av verneområder .....	9
2.3.1	Ny forvaltningsmodell for verneområder: bakgrunn for nasjonalpark- og verneområdestyrer .....	10
2.3.2	Den nye forvaltningsmodellens ambisjoner .....	12
2.4	Lyngsalpan landskapsvernområde.....	16
2.4.1	De sentrale planene for forvaltningen av Lyngsalpan.....	19
2.5	Oppsummering.....	21
<b>3</b>	<b>Teoretiske perspektiver på forvaltning av verneområder</b> .....	<b>22</b>
3.1	Toppstyrt og ekspertorientert naturforvaltning – en saga blott?.....	22
3.2	Kollaborativ planlegging i møte med «wicked problems» .....	24
3.3	Adaptiv forvaltning.....	25
3.3.1	Naturforvaltning som en læringsprosess.....	26
3.3.2	Boundary spanner – brobygger mellom kunnskapsfelt .....	28
3.4	Handlingsrom.....	29
3.5	Tradisjonell økologisk kunnskap.....	30
3.6	Min plassering i forskningsfeltet .....	32
3.7	Oppsummering.....	33
<b>4</b>	<b>Metodiske betraktninger</b> .....	<b>35</b>
4.1	Bakgrunn for studien og vitenskapsteoretisk perspektiv .....	35
4.2	Dokumentanalyse .....	36
4.3	Utvelgelse av informanter til intervju .....	38
4.4	Intervju som en sosial praksis og etiske betraktninger.....	40

4.5	«Runddansen» som en analysestrategi .....	42
4.6	Oppsummering.....	43
<b>5</b>	<b>Styrets praksis: mellom statlig styring og lokal forankring.....</b>	<b>44</b>
5.1	Styrets sammensetting.....	44
5.1.1	Ulike politiske ståsteder og interesser innad i styret.....	45
5.2	Styrets praksis fra 2012 og fram til i dag.....	47
5.2.1	Utvikling gjennom arbeidet for bedre forvaltningsressurser.....	48
5.2.2	Engasjement, læring og lokalt eierskap.....	51
5.3	Hvordan kommer den lokale forankringen til uttrykk gjennom styrets praksis? .....	54
5.3.1	Eksempel: oppgradering til nasjonalpark .....	55
5.3.2	Eksempel: flytting av vernegrenser.....	56
5.3.3	Styrets opplevde handlingsrom .....	56
5.3.4	Forvaltningsmodellen - en «hybrid» mellom statlig hierarki og lokale prosesser.....	57
5.4	Oppsummering.....	58
<b>6</b>	<b>En kunnskapsbasert og enhetlig lokalforvaltning .....</b>	<b>60</b>
6.1	Hvordan inkluderer styret lokal kunnskap i forvaltningen?.....	60
6.2	Besøksforvaltning som et «wicked problem» .....	62
6.2.1	Hva bidrar lokal kunnskap med? Høringsinnspill som eksempel .....	64
6.2.2	Utarbeidelsen av besøksstrategi som en kollaborativ prosess.....	67
6.2.3	Læring som forvaltningsstrategi.....	68
6.3	Hvilke forutsetninger i styrets praksis bidrar til enhetlig forvaltning? .....	69
6.3.1	Forvalters natur- og forvaltningsfaglige kompetanse.....	69
6.3.2	Forvalter som «boundary spanner».....	72
6.3.3	Faglighet og kontinuitet for enhetlig forvaltning.....	73
6.3.4	Rammeverket som styrkende for forvaltningspraksisen .....	74
6.4	Oppsummering.....	76
<b>7</b>	<b>Utfordringer knyttet til kunnskapsbasert forvaltning: perspektiver fra styret og reindrifta .</b>	<b>77</b>
7.1	Styrets perspektiv: et mål om helhetlig forvaltning.....	77
7.1.1	Mangel på engasjement og kommunikasjon i lokalsamfunnene gir fragmentert forvaltning.....	78
7.1.2	Spørsmålet om nasjonalparkstatus – nytt engasjement i lokalsamfunnene? .....	80
7.2	Perspektiver fra reindrifta: en holistisk tilnærming til verneområdet.....	81
7.2.1	Reindriftskunnskap - en dynamisk og taus kunnskap .....	83
7.2.2	Behov for bedre kommunikasjon mellom reindrifta og styret .....	84
7.3	Dialog for samproduksjon av kunnskap? .....	85



7.4	Oppsummering.....	87
<b>8</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>88</b>
8.1	Mine funn .....	88
8.1.1	Styrets praksis som en læringsprosess .....	90
8.2	Teoretiske betraktninger – et bredt blikk på et komplekst felt.....	91
8.3	Konklusjon.....	92
8.4	Avsluttende refleksjoner .....	93
	<b>Referanseliste.....</b>	<b>95</b>

## Tabelliste

Tabell 1. Konvensjonell versus prosessorientert tilnærming til naturforvaltning.....	33
Tabell 2. Verneområdestyret i perioden 2016-2019 (2018-2021 for de samiske representantene) ..	45

## Figurliste

Figur 1. Organisasjonskart over den nye forvaltningsmodellen. Kilde: Direktoratet for naturforvaltning (2012) i Eira (2013).....	15
Figur 2. Lyngsalpan landskapsvernområde. Kilde: Statens kartverk i Skjemstad (2018) .....	17
Figur 3. Adaptiv forvaltning som en prosess. Kilde: Stankey et al. (2005).....	27
Figur 4. Organisasjonskart over den nye forvaltningsmodellen i Lyngsalpan landskapsvernområde. Kilde: Direktoratet for naturforvaltning (2012) i Eira (2013). Modifikasjoner gjort av meg. ....	55
Figur 5. Oversiktskart over Lakselvdalen/Lyngsdalen reinbeitedistrikt. Grønn skravering viser vårbeite og kalvingsland, lilla skravering viser høstbeite og parringsland, mens de tykke, svarte strekene viser trekkele. Kilde: kilden.nibio.no (2020) .....	65
Figur 6. Kart over Lyngsalpan inne på verneområdeforvalters kontor. Bilde: Ane Lindskog .....	71

# 1 Innledning

Klimaendringene verden står overfor i dag er et faktum, og en omstilling er nødvendig for å møte utfordringene som følger med dem. En av de største utfordringene er tap av natur. Ifølge rapporten «The Global Risks Report 2020» World Economics Forum (2020) la frem i januar fremkommer det at klimaendringer og tap av biologisk mangfold er de største risikoene for samfunnet og økonomien. Tap av natur innebærer tap av planter, dyrearter og pollinerende insekter, som igjen påvirker matproduksjonen vår. Tap av natur betyr derfor en forvitring av livsgrunnlaget vårt. I tillegg peker rapporten FNs klimapanel (IPCC) la frem i 2019 at vi må gjøre store endringer i måten vi bruker arealer på for å ikke overstige målet om 1,5 temperaturstigning (IPCC, 2019). I forbindelse med denne rapporten sa den daværende Klima- og miljøminister Ola Elvestuen at «Vi må ikke bare stoppe tapet av natur. Vi må restaurere og utvide arealene for natur. Det må gjøres globalt og det må gjøres hjemme» (Kvittingen & Kjørstad, 2019). Det er flere måter å gjøre det på. Som rapporten påpeker bør matproduksjonen legges om ved å forbruke og spise mindre kjøtt, og plante mer skog som kan fange opp CO<sub>2</sub> fra luften. En annen måte er å ta vare på større økosystemer og landskap gjennom å verne områder mot utbygginger og andre irreversible inngrep i naturen. Å verne naturområder er et sentralt virkemiddel i Norges miljøpolitikk og de over 3000 verneområdene Norge har i dag er derfor viktige bidrag til det internasjonale og nasjonale målet om å stanse tapet av natur (Miljøverndepartementet, 2010). I tillegg til målet om å bevare natur, har Norge en ambisjon om å forankre dette målet lokalt.

I 2009 etablerte regjeringen en ny forvaltningsmodell for verneområder der forvaltningen ble flyttet fra det faglige og statlige byråkratiet til lokale styrer sammensatt av politikere (Lundberg, Hongslo, Hovik & Bay-Larsen, 2013). Målsettingen med den nye forvaltningsmodellen er å kombinere lokal forankring og enhetlig forvaltning i tråd med vernebestemmelsene. I den nye modellen har medvirkning og tradisjonell kunnskap fått større plass og den nye reformen har et større fokus på at verneområdene skal brukes i mye større grad enn når ansvaret lå hos Fylkesmannen og vern handlet om å begrense effektene av menneskelig virksomhet (Kaltenborn, 2012). Samtidig skal lokal forankring, økt deltakelse i forvaltningen og mer kunnskap bidra til verdiskaping, både for lokalbefolkningen og for tilreisende. Selv om forvaltningsreformen blir omtalt som lokal forvaltning, er det ifølge Lundberg et al. (2013, s. 1) ikke et lokalt selvstyre, men «...snarere en invitasjon til kommunene til å være med i den statlige forvaltningen, enn en overføring av makt og myndighet til det lokale nivået». Gjennom den nye modellen har lokale verneområdestyrer fått et handlingsrom til å tilpasse forvaltningen

deres egne verneområder, men det er fortsatt staten som har det overordnede ansvaret og som gir direktiver nedover. En av bekymringene som fulgte innføringen av den nye modellen er om det er mulig for lokalstyret å sikre verneverdiene når beslutningene som tas om verneområdet er basert på politikk, heller enn vitenskapelig kunnskap (Fauchald & Guldbrandsen, 2012). Denne bekymringen reiser spørsmålet om det er mulig å gjennomføre regjeringens målsetting om å kombinere lokal forankring og enhetlig forvaltning i tråd med vernebestemmelsene.

## 1.1 Problemstilling

Hva er det mulig for verneområdestyret å gjøre med handlingsrommet de har fått gjennom den nye modellen? Hvordan kan både verneverdier og brukerinteresser sikres på samme tid? Dette skal jeg utforske i mitt masterprosjekt gjennom å se på forvaltningspraksisen til verneområdestyret i Lyngsalpan landskapsvernområde. Verneområdet ligger i Troms og Finnmark fylke med områder i både Lyngen, Balsfjord, Storfjord og Tromsø kommune. Verneområdestyret ble konstituert i 2012 og har gjennom to perioder utviklet en forvaltningspraksis over de siste åtte årene. Gjennom dette case-studiet skal jeg se hvordan den nye forvaltningsmodellen har fått utfolde seg i Lyngsalpan og for å kunne utforske spørsmålene ovenfor nærmere har jeg valgt å intervjuere verneområdeforvaltere og styremedlemmer i Lyngsalpan verneområdestyre, samt to brukerinteresser, begge reindriftsutøvere med sommerbeite i Lyngsalpan. Jeg har også gjort dokumentanalyse av møteprotokoller fra verneområdestyrets oppstart og fram til i dag og fulgt med på to planprosesser, forvaltningsplanen og besøksstrategien for Lyngsalpan som begge ble vedtatt i 2019. Problemstillingen for denne studien er;

*Oppfyller verneområdestyrets praksis forvaltningsreformens ambisjoner om lokal, kunnskapsbasert og enhetlig forvaltning?*

For å kunne svare på problemstillingen har jeg følgende forskningsspørsmål;

- Hvordan kommer den lokale forankringen til uttrykk gjennom styrets praksis?
- Hvordan inkluderer styret lokal kunnskap i forvaltningen?
- Hvilke forutsetninger i styrets praksis bidrar til enhetlig forvaltning?

Ettersom verneområdestyret ble konstituert i 2012 har de ikke hatt all verden av tid til å etablere og utvikle en forvaltningspraksis. Allikevel mener jeg at åtteårsperioden deres som forvaltningsmyndighet gir et grunnlag for å si noe om hvordan styret har tolket og brukt handlingsrommet reformen har gitt dem, samt hvordan den lokale forvaltningen har tatt form i

Lyngsalpan. Da det har vært uttalt interesse for mer samfunnsforskning på dette området (Lundberg et al., 2013) håper jeg at mitt masterprosjekt kan bidra til mer kunnskap om hvordan forvaltningsreformen har fungert i praksis. I dag finnes det mange små og store verneområder med tilhørende styrever spredt rundt i hele landet og verneområders historie, verneform, størrelse, sammensetting og størrelse av styrever har alle betydning for forvaltningen av et verneområde. Det finnes derfor ulike forutsetninger for de ulike styverne, og muligheter og utfordringer med forvaltningen vil derfor også være forskjellige. Allikevel håper jeg at dette prosjektet kan si noe om hvordan verneområdestyrever kan utforme sin rolle som forvaltningsmyndighet, hvilke potensialer som foreligger og hvilke utfordringer som er knyttet til lokal forvaltning av verneområder, gjennom å se på Lyngsalpan landskapsvernområde og Lyngsalpan verneområdestyre. Denne studien ser jeg relevant ettersom Norge jobber for å ta vare på naturmangfoldet, blant annet gjennom bedre forvaltning av verneområder, også ved å opprette nye verneområder og gjennom supplerende vern for manglende vern på eksisterende verneområder.

### **1.1.1 Oppgavens oppbygging og struktur**

Videre i kapittel 2 skal jeg utdype forvaltningsreformen jeg har presentert i dette kapitlet og ambisjonene med den. I tillegg ser jeg på bakgrunnen til hvorfor den oppstod ved å se på viktige globale avtaler knyttet til naturmangfoldet, samt utviklingen av norsk naturvernhistorie. I dette kapitlet blir også Lyngsalpan landskapsvernområde presentert. I kapittel 3 tar jeg for meg de teoretiske perspektivene jeg har valgt for å se på forvaltning av verneområder og som jeg benytter meg av i analysen. I kapittel 4 forklarer jeg bakgrunnen for denne studien og mine metodiske valg. Analysen presenteres i kapittel 5, 6 og 7. Forskningsspørsmålene mine tar sikte på å undersøke om styret oppfyller ambisjonene om lokal, kunnskapsbasert og enhetlig forvaltning, der disse ambisjonene nødvendigvis henger uløselig sammen. Allikevel har jeg av analytiske formål delt de opp, der første forskningsspørsmål blir diskutert i kapittel 5, mens de to andre drøftes i kapittel 6. I kapittel 7 løfter jeg frem og diskuterer implikasjonene ved funnene fra de to foregående analysekapitlene. Avslutningsvis i kapittel 8 presenterer jeg mine funn og konklusjon, og gjør meg noen refleksjoner av temaet jeg har studert.

## **2 Fra globale ambisjoner til lokal forvaltning i Lyngsalpan**

På hvilken måte har internasjonale trender og avtaler noe å si for hvordan forvaltningen av verneområder ser ut i Norge, og hvilken betydning har norske verneområder for det globale naturmangfoldet? Betyr vern av natur og verneområder at vi ikke får bruke naturen? Dette vil jeg utdype videre i dette kapittelet. Det vil bli vist til internasjonale forpliktelser med betydning for naturmangfoldet i Norge som Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) og Aichi-målene. Jeg tar også for meg nasjonale målsettinger og da spesielt handlingsplanen «Natur for livet» (også kalt naturmangfoldmeldinga) fra 2015. Denne planen beskriver hvordan regjeringens politikk skal bidra til å ta vare på naturmangfoldet. Videre gjør jeg rede for utviklingstrekk i Norges naturvernhistorie og lovverket knyttet til naturen opp gjennom tidene. Poenget med å presentere lovverk, konvensjoner og stortingsmeldinger er å gi et innblikk i hvordan naturen er blitt sett på, behandlet og forvaltet gjennom tidene, både internasjonalt og her i Norge. Og med det vise hvor lang tid slike prosesser tar. Disse presentasjonene inneholder flere årstall, der noen er mer relevante enn andre i forbindelse med forvaltning av verneområder.

I dette kapittelet vil også bakgrunnen for og utformingen av den nye forvaltningsmodellen bli forklart. Hensikten ved at ulike ansvarsområder er fordelt på statlig og lokalt nivå er å kunne skape et handlingsrom for lokale styrer, samtidig som verneverdiene i det aktuelle området sikres. Her går jeg mer i dybden for å få en større forståelse av tanken bak den nye og relativt komplekse modellen. Tanker om utfordringer uttrykt i forbindelse med innføringen av den nye modellen vil også bli trukket frem. For å få et bedre innblikk i hvilke forutsetninger denne modellen har kunne tatt form i Lyngsalpan avslutter jeg kapittelet med å presentere landskapsvernområdet. Her gir jeg en beskrivelse av landskapet, kulturhistorie og hvem som bruker verneområdet i dag, samt de sentrale planene forvaltningen skal ta utgangspunkt i. Informasjonen om Lyngsalpan er i all hovedsak hentet fra forvaltningsplanen til verneområdet.

### **2.1 Internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger**

Mennesker har aldri påvirket og endret naturen så mye som de siste tiårene. Naturmangfoldet, det vil si mangfoldet av arter, økosystemer og landskaper som i utgangspunktet er i liten grad påvirket av mennesker, danner selve grunnlaget for menneskenes liv på jorda. Den økte bruken av arealer og naturressurser de siste årene setter stort press på økosystemer verden over og har allerede resultert i tap av naturmangfold (Klima- og miljødepartementet, 2015). Å holde økosystemer intakte blir derfor viktig å jobbe for både globalt, nasjonalt og lokalt. Arbeidet med å stanse tapet av naturen både til lands og til havs har ført til flere viktige internasjonale

avtaler. Når det gjelder bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet er det flere avtaler som har fått spesiell betydning i Norge. Av europeiske avtaler er spesielt Bernkonvensjonen, en avtale om vern av ville dyr, planter og deres naturlige leveområder (1986)<sup>1</sup>, den europeiske landskapskonvensjonen, en avtale som omhandler vern, planlegging og forvaltning av landskap (2001) og OSPAR-konvensjonen (1995) som handler om å bevare det marine miljøet i nordøst-Atlanteren, viktige. Av globale avtaler vil jeg trekke fram Ramsarkonvensjonen som omhandler vern av våtmarker (1974) og FNs havrettskonvensjon (1996) som er rettet mot bærekraftig bruk og forvaltning av havet som sentrale (Klima- og miljødepartementet, 2015). Det er også relevant å trekke frem ILO-konvensjonen (1990) som anerkjenner urfolks rettigheter til å bevare og utvikle identitet, språk og kultur, som også har en påvirkning på naturmangfoldet. For Norges del gjelder denne konvensjonen for samene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Den globale avtalen som har fått størst betydning for Norge når det gjelder naturmangfold er konvensjonen for biologisk mangfold (Miljødirektoratet, 2019d).

Konvensjonen for biologisk mangfold trådte i kraft for Norge 29. desember 1993 og formålet med konvensjonen er først å fremst og bevare biologisk mangfold, sikre bærekraftig bruk av biologiske ressurser og dele godene av genressurser rettferdig (Miljødirektoratet, 2019d). Ettersom utfordringene er forskjellige globalt og nasjonalt er de 192 partslandene som har ratifisert konvensjonen forpliktet til å lage nasjonale strategier og handlingsplaner tilpasset egne lover og regler (Myhre & Olerud, 2019). Konvensjonen er relativt generell og oppfordrer land til å tenke langsiktig om hvordan de kan bruke naturressurser på en bærekraftig måte, heller enn å stille strenge krav. Hongslo, Hovik, Zachrisson & Lunberg (2015) kaller en slik konvensjon for «soft law», det vil si en lov som styres av ikke-bindende normer, heller enn sanksjoner. Formålet med konvensjonen er å sette biologisk mangfold på dagsordenen og i stedet for å komme med løsninger argumenterer Hongslo et al., (2015, s. 2) for at konvensjonen «formidler en idé om en demokratisering av naturressursforvaltning» (min oversettelse) som ofte har vært preget av konflikt og manglende legitimitet. Konvensjonen oppfordrer derfor også å tenke mer helhetlig om naturressurser og kan sees i lys av Brundtlandkommisjonens introduksjon av det sektorovergripende og optimistiske begrepet *bærekraftig utvikling* i 1987. Norges oppfølging av konvensjonen er den nasjonale strategien som ble utarbeidet gjennom

<sup>1</sup> Årstallene for disse europeiske og globale konvensjonene referer til året Norge ratifiserte avtalen.

stortingsmeldingen «Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling» (1996-1997) og en handlingsplan gjennom stortingsmeldingen «Biologisk mangfold – Sektoransvar og samordning» (2000-2001) (Miljødirektoratet, 2019d).

I 2010 ble det under et partsmøte i Nagoyo, Japan vedtatt en tiårig strategisk plan 2011-2020 som en måte å gjøre konvensjonen mer håndterlig og konkret for landene som har sluttet seg til konvensjonen for biologisk mangfold. Strategien inneholder 20 delmål, også kalt Aichi-målene, hvor målsettingen er at alle skal være realisert innen 2020 (Klima- og miljødepartementet, 2015). Disse delmålene er delt inn i fem hovedtemaer og handler blant annet om bevisstgjøring av biologisk mangfold, stoppe tapet av utrydningstruede arter og inkludering av tradisjonell kunnskap og medvirkning av lokalsamfunn og urbefolkninger i forvaltningen av natur (Klima- og miljødepartementet, 2015). Strategien, som med konvensjonen, er ikke rettslig bindende, men med mer spesifikke mål og en satt tidsfrist (2020) oppfordres land til å ta grep og dermed bidra til en bedre tilstand for naturmangfoldet globalt. Hvert enkelt land har et stort handlingsrom for å tilpasse delmålene egne nasjonale og regionale mål (Klima- og miljødepartementet, 2015). Norge har fulgt opp Aichi-målene med handlingsplanen «Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold» som ble vedtatt i 2015. Denne handlingsplanen er også omtalt som naturfoldmeldinga og den beskriver hvordan regjeringens politikk skal bidra til å ta vare på naturmangfoldet (Miljødirektoratet, 2019d).

Aichi-mål 11 er det mest konkrete målet av de 20 ettersom den er tallfestet, og den har også fått mye oppmerksomhet verden over. Målet går ut på at partslandene innen 2020 skal bevare minst 17 prosent av land- og ferskvannsarealer og 10 prosent av kyst- og havområder, og da spesielt områder som er særlig viktig for biologisk mangfold og økosystemtjenester. Disse arealene skal bli bevart gjennom «...effektivt og hensiktsmessig forvaltede, økologisk representative og godt sammenhengende systemer av verneområder og andre effektive bevaringstiltak, og er en integrert del av landskapet.» (Klima- og miljødepartementet, 2015, s. 22). Allerede ved utgangen av 2014 var 17 prosent av Norges landareal vernet etter naturmangfoldloven, mens i dag (2019) er 17,4 prosent vernet (Miljøstatus, 2019). Allikevel startet vernet av områder i Norge lenge før Aichi-målene ble introdusert. Lundberg et al. (2013) påpeker at Norge har vernet mye areal siden ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder ble vedtatt i 1992. Den gang var omtrent 4 prosent av fastlands-Norge vernet etter naturvernloven, og en stor del av vernet fant sted på begynnelsen av 2000-tallet (Miljøstatus, 2019). Mesteparten av arealet er vernet som nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservater (Klima- og miljødepartementet, 2015, s. 61). Allikevel påpeker regjeringen i naturmangfoldmeldingen at



måloppnåelsen av mål 11 ikke kun kan vurderes basert på hvor mange prosent areal som er vernet, ettersom de andre kriteriene i mål 11, som representativitet, beskyttelse og sammenheng i verneområdene, ikke er tilstrekkelig alle steder. For at områdene skal tåle klimaendringer og økt bruk på samme tid som verneverdiene blir ivaretatt, vil regjeringen gjøre forvaltningen av eksisterende verneområder enda bedre og ved å supplere dagens verneområder vil de kunne nå mål 11. Mer konkret innebærer det å verne naturtyper og økosystemer som ikke er godt nok dekket av dagens vern, vurdere grensejusteringer og eventuelle utvidelser for å ta vare på økologiske nettverk og øke robusthet mot klimaendringer (Klima- og miljødepartementet, 2015, s. 126-127). På bakgrunn av naturfoldmeldinga i 2015 ga Miljødirektoratet i 2018 etter oppdrag fra Klima- og miljødepartementet Fylkesmennene i hele landet om å foreslå områder for vurdering av supplerende vern. De har også blitt bedt om å foreslå mulige nye nasjonalparker, utvidelse av de eksisterende nasjonalparkene og omgjøring fra en verneform til nasjonalpark. 275 områder er anbefalt for supplerende vern, mens 46 av de foreslåtte områdene møter kravene til nasjonalpark etter naturmangfoldloven. Dette er i hovedsak fjellområder som allerede er godt dekket i dagens verneområder, men som har de fleste kriteriene for å bli en nasjonalpark og på den måten få en nasjonalparkstatus (Miljødirektoratet, 2019d). Lyngsalpan landskapsvernområde var ett av områdene som ble foreslått av Fylkesmannen i Troms til Miljødirektoratet for endring av verneform, som vil kunne gi Lyngsalpan nasjonalparkstatus (Lyngsalpan verneområdestyre, 2019).

## **2.2 Naturvernhistorie, lover og utviklingstrekk**

Norge har per dags dato over 3000 verneområder som skal bidra til å ta vare på arter, naturtyper og landskap (Miljødirektoratet, 2019a). De verner ut fra ulike formål og de viktigste verneformene vi har er nasjonalpark, landskapsvern, naturreservat og marine verneområder (Miljødirektoratet, 2019c). Naturvern i Norge som en sak for staten, har dog historie helt tilbake fra 1800-tallet. Naturvern kom som en grønn bølge på 1800-tallet, noe senere i Norge enn i USA der den første nasjonalparken Yellowstone ble etablert allerede i 1872. Også nabolandene våres, Sverige, Finland og også Tyskland var tidligere ute enn oss (Jansen, 1989). Det første området som ble vernet i Norge var «Laurvig bøgeskov», en bøkeskog i Larvik vedtatt av Stortinget i 1884. Dette var allikevel et beskjedent tiltak i forhold til opprettelsen av Yellowstone, og det var på grunn av noen enkeltpersoners engasjement som ønsket å sikre arealer til park- og friluftsområder for allmenheten (Jansen, 1989). Naturen ble tidligere i Norge behandlet på en instrumentell måte, men med vannkraftutbyggingene og omfattende hogst på 1800-tallet stod flere planter og dyr i fare for å bli utryddet. Flere ble bekymret for å miste

landets identitet av disse naturødeleggelsene (Christensen, 2013). Først i 1910 kom loven om naturfredning, som først og fremst sørget for muligheten til å frede natur av vitenskapelig eller historisk betydning (Brænd, 2019). Ifølge Jansen (1989) var det etter denne loven naturvernet kom inn i en annen fase da naturvern gikk fra å være basert på enkeltpersoners engasjement til å bli et statlig ansvarsområde tillagt et departement.

Videre sier han at naturvernbevegelsen fikk etter andre verdenskrig en bredere sosial basis og politisk slagkraft, ettersom flere i denne perioden fikk interesse for friluftsliv og flere interesseorganisasjoner begynte å engasjere seg i naturvernsspørsmål. «Lov om naturvern» som kom i 1954 åpnet opp for muligheten til å verne større områder, der mer enn enkeltarter og mindre naturområder var av interesse. Som følger av dette fikk Norge i 1962, neste hundre år etter USA, sin aller første nasjonalpark, Rondane. Den første moderne naturvernloven kom i 1970 og var et gjennombrudd for det moderne natur- og miljøvernet som handler om å ta vare på det biologiske mangfoldet i naturen (Brænd, 2019). Nesten 40 år senere la Miljøverndepartementet i 2009 fram forslag til ny lov om forvaltning av naturens mangfold, og naturvernloven ble erstattet av naturmangfoldloven samme år. Selv om naturvernloven omfattet mangfold, var det først og fremst en «...vernelov, ikke en generell lov om bærekraftig bruk» (Klima- og miljødepartementet, 2009, s. 51). Dessuten ønsket man å styrke gjennomføringen av Norges internasjonale miljøforpliktelser i Konvensjonen om biologisk mangfold (Myhre, 2019) ettersom FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992 ikke fantes da naturvernloven ble vedtatt i 1970. I forslaget står det: «Konvensjonen er den første store internasjonale miljøavtalen som så klart retter fokus mot sammenhengen mellom bruk og vern (...) Dette bør gjenspeiles i det norske regelverket» (Klima- og miljødepartementet, 2009, s. 13).

Biologisk mangfold omfatter mangfoldet av arter, genetisk mangfold innen artene, økosystemer og sammenhengene mellom disse, mens naturmangfold er bredere og omfatter både biologisk mangfold, men også geologisk og landskapsmessig mangfold (Klima- og miljødepartementet, 2015). Å ta vare på naturmangfoldet var blitt et av de viktigste fokusområdene innenfor miljøpolitikken. Dette behovet for en ny lov samsvarte også med den moderne tilnærmingen til naturforvaltning vi har i dag som bygger på den såkalte økosystemtilnærmingen. Det vil si at både elementene og påvirkningene i økosystemet må ses i sammenheng. Eksempelvis vil det si at ved avgjørelser som tas om en bestanddel i et økosystem, for eksempel høsting av en art, må det vurderes nøye hvilken betydning denne arten har i økosystemet og om høstingen vil påvirke flere arter eller det større systemet den er en del av (Klima- og miljødepartementet, 2009, s.

51). En ny bestemmelse i naturmangfoldloven var også at all naturforvaltning skal være kunnskapsbasert. I § 8 er det poengtert at det ikke kun gjelder vitenskapelig kunnskap, men også erfaringskunnskap som er basert på generasjoners bruk av naturen, også samisk bruk. Behovet for en helhetlig politikk på tvers av sektorene var derfor nødvendig. Naturmangfoldloven er spesiell fordi den gjelder for all natur og alle sektorer, slik at det er en felles lov for all forvaltning av natur eller beslutninger som har konsekvenser for naturen (Miljøverndepartementet, 2009). Lovens formål følger av § 1:

naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

### **2.3 Forvaltning av verneområder**

Områdevern er et sentralt virkemiddel i miljøpolitikken og verneområdene er derfor en viktig bærebjelke for å bidra til det internasjonale og nasjonale målet om å stanse tapet av biologisk mangfold (Miljøverndepartementet, 2010). Natur vernes etter et sett kategorier som er bestemt i naturmangfoldloven og de vernes ut fra størrelse, innhold og hvor strengt vern som er ønskelig. Målene med verneområder er hjemlet i § 33 og innebærer blant annet å ta vare på variasjon av naturtyper og landskap, arter og genetisk mangfold, større intakte økosystemer, truet natur, områder med særskilte naturhistoriske verdier, natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap), økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt og referanseområder for å følge utviklingen i naturen. Disse skal tas vare på både gjennom beskyttelse mot uønskede inngrep og tilrettelegges for ønsket aktivitet, men også gjennom skjøtsel og oppfølging. Samtidig ønsker Miljødirektoratet at lokalbefolkningen knyttet til verneområder, også de som besøker områdene, får økt forståelse for verneformålet (Miljødirektoratet, 2019a).

Alle verneområder har sin egen verneforskrift, det vil si egne lover for sitt verneområde som vedtas av regjeringen med hjemmel i naturmangfoldloven (Miljødirektoratet, 2019a). Det er Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet som har det overordnede nasjonale ansvaret for verneområdene, men selve forvaltningen av områdene gjøres av en egen forvaltningsmyndighet. Oppgavene til forvaltningsmyndigheten er å lage forvaltningsplaner og

skjøtsels- og informasjonstiltak, behandle søknader og spørsmål knyttet til verneforskriften, vurdere brudd på vernebestemmelsene og rapportere om tilstanden til verneområdet. De skal også legge til rette for tiltak som ivaretar verneformålet og som kan gi gode opplevelser i verneområdet. Miljødirektoratets operative feltorgan Statens naturoppsyn (SNO) gjør mye av arbeidet med skjøtsel, tilrettelegging og informasjonstiltak i verneområdene. Deres jobb er å sørge for at miljølover blir fulgt, deriblant naturmangfoldloven, men også motorferdselloven og kulturminneloven, gjennom kontroll, informasjon, dokumentasjon og skjøtsel (Miljødirektoratet, 2019b). Ved utgangen av 2017 hadde ca. en fjerdedel av alle verneområdene, det vil si ca. 800 verneområder, en forvaltnings- eller skjøtselsplan (Miljøstatus, 2019).

### **2.3.1 Ny forvaltningsmodell for verneområder: bakgrunn for nasjonalpark- og verneområdestyrer**

Det er tre aktører som kan ha forvaltningsansvaret, henholdsvis Fylkesmannen, kommunen og nasjonalpark- og verneområdestyrer. Historisk sett har nasjonalparker og verneområder blitt forvaltet av staten gjennom Fylkesmannen. Fra 2010 fikk kommuner med areal i nasjonalparker og landskapsvernområder mulighet til å overta forvaltningsansvaret fra staten gjennom å opprette nasjonalpark- og verneområdestyrer (Nasjonalparkstyre, 2019). En forutsetning for opprettelse av slike styrer er at kommunene selv ønsker lokal forvaltning. Et styre består av folkevalgte, gjerne ordfører fra den/de aktuelle kommunene, representanter fra Fylkeskommunen og representanter fra Sametinget i områder med samiske interesser. En verneområdeforvalter fungerer som styrets sekretariat og er ansatt av Fylkesmannen. Forvalteren skal ha god forståelse om verneområdet og bidra med naturvitenskapelig kunnskap slik at styrets beslutninger tas i henhold til verneforskriften og at de samsvarer med nasjonale forventninger og internasjonale forpliktelser. Samtidig skal forvalter ha en god dialog med alle instanser på tvers av administrative grenser, fra brukerinteresser til lenger opp i systemet. God kommunikasjon med kommunene, styret og det eksisterende kunnskapsmiljøet hos Fylkesmannen er også viktig. Forvalters naturvitenskapelige kunnskap skal bidra til en kunnskapsbasert forvaltning, men er underlagt styret i selve forvaltningen og beslutninger som tas om verneområdet (Nasjonalparkstyre, 2019). Det vil si at forvalteren representerer det statlige, mens styret sammensatt av politikere representerer det lokale.

Bakgrunnen for forvaltningsreformen i 2009, hvor forvaltningen ble flyttet fra det faglige og statlige byråkratiet til et lokalt styre sammensatt av politikere, er flerdelt og kan forstås både som et resultat av internasjonale trender, men også nasjonale krav (Lundberg et al. 2013). Ifølge

Fauchald og Gulbrandsen (2012) har de siste tiårene vært preget av en global trend der verneområdeforvaltning har blitt mer desentralisert og hvor medvirkning av lokale aktører har fått større plass. Denne trenden påpeker de står i samsvar med det mer generelle skiftet fra statlig styring til samstyring i miljøpolitikken hvor staten tar rollen som tilrettelegger, heller enn å kommandere ovenfra. De viser også til studier (Agrawal and Ribot 1999, Lane 2001, Ribot 2008 i Fauchald & Gulbrandsen, 2012, s. 204) som sier at forvaltning av verneområder gjøres mer effektivt og oppleves som mer legitimt når det gjøres i samarbeid med lokalbefolkningen og andre interessenter. I Stortingsmelding nr. 62 (1991-1992), Landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge, fastslo regjeringen at verneområder fortsatt bør være et statlig ansvar, men departementet ble bedt om å komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan det er mulig å samtidig sikre lokal medvirkning og medbestemmelse (Energi- og miljøkomiteen, 1996). Lundberg et al. (2013) påpeker også at det var ønskelig med en større lokal oppslutning om statlig vern ettersom de siste tiårene har vært preget av mange konfliktfylte verneprosesser og at disse konfliktene gjorde gapet mellom statlig naturforvaltning og lokalbefolkningen større.

I forbindelse med verneområdene var det også et uttalt behov for *styrket* forvaltning. Dette kom fram i riksrevisjonen i 2006 og i en ekstern evaluering av Norges politikk for en bærekraftig utvikling fra 2007 (Miljøverndepartementet, 2010). Undersøkelser viste at verneverdiene i verneområdene var trua på grunn av mangel på forvaltning og skjøtsel. Dette viste seg blant annet gjennom gjengroing, introduserte arter og andre forstyrrelser i områdene. Dermed skulle det være et større fokus på å stanse tapet av naturmangfoldet gjennom styrket områdevern og utarbeidelse av forvaltningsplaner. Forvaltningsreformen kan derfor også ses i sammenheng med behovet for å modernisere den gamle naturvernloven og innføringen av naturmangfoldloven med hovedfokus på bevaring av biologisk mangfold og bærekraftig bruk. Da Fylkesmannen hadde ansvaret for forvaltningen var det større fokus på selve verneverdiene, heller enn brukerinteressene i området. Vernepolitikken hadde som hovedmål å begrense effekter av menneskelig virksomhet og klassisk naturvern var nettopp skillet mellom bruk og vern. I dag ses verneområder som sosial-økologiske systemer, det vil si at de består av økologiske, økonomiske, institusjonelle og sosiale variabler i samspill med hverandre (Kaltenborn, 2012). Hongslo et al. (2015) argumenterer for at den internasjonale trenden med å desentralisere verneområdeforvaltningen i tillegg førte med seg en endring i hvordan naturforvaltning oppfattes av lokalbefolkning og myndigheter. I stedet for at vern kun skal innebære vern mot menneskelig aktivitet, mener de det har vokst fram en oppfatning blant folk

at biologisk mangfold og «naturlige» egenskaper også kan være *avhengig* av menneskelig aktivitet. En ny forvaltningsmodell som reflekterer naturmangfoldloven og bærekraftig bruk vil bedre kunne møte de internasjonale forpliktelsene Norge har, nasjonale mål og regjeringens miljøpolitikk.

### **2.3.2 Den nye forvaltningsmodellens ambisjoner**

Startskuddet for den nye lokale forvaltningsmodellen gikk ifølge Lundberg et al. (2013, s. 2) av i 1996 da Stortinget tok initiativ til et forsøk med lokal forvaltning av større verneområder. Initiativet ble fulgt opp av regjeringen som ga Direktoratet for naturforvaltning ansvar om å administrere forsøkene. Fire områder ble valgt ut til å delta og målet med disse forsøkene var å overføre myndighet til å forvalte områdene etter verneforskriften til de berørte kommunene. De skulle behandle søknader om dispensasjoner fra verneforskriften, lage forvaltningsplan, vurdere behovet for skjøtsel og informasjon og rapportere/anmelde brudd på verneforskriften. Evalueringen av forsøkene gjort av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) sier at de i hovedsak var vellykkede (Falleth & Hovik, 2008). Det fremkommer av evalueringen at det var et stort lokalpolitisk engasjement og kommunene forholdt seg i stor grad til de oppgaver og krav som de hadde fått som forvaltningsmyndighet. Dette engasjementet ble rettet mot å utvikle en politikk for bruk og vern av områdene.

Samtidig avdekket evalueringen at det var en generell tendens til at den lokale forvaltningen la mer vekt på brukerinteresser, enn på verneformålet. I noen tilfeller var det tendenser til at grunneiere og reiselivsnæringens interesser ble prioritert høyere enn det som var vanlig i verneområder under Fylkesmannens ansvar (Lundberg et al, 2013). Samtidig pekte NIBR på at enkelte kommuner ikke innfridde krav om naturvitenskapelig kompetanse, at det var gitt for mange og for liberale dispensasjoner, og at det ikke fantes sanksjoner overfor kommuner som ikke fulgte de rammene som er gitt av staten (Falleth & Hovik, 2008). Allikevel ble forsøkene ansett som vellykket og regjeringen fulgte opp forsøkene ved å etablere en ny forvaltningsmodell for verneområder. Målsettingen med den nye forvaltningsmodellen er å kombinere lokal forankring og enhetlig forvaltning i tråd med vernebestemmelsene. Den bygger på fire forutsetninger og er forklart i proposisjon, forslag til vedtak av Stortinget for budsjettåret 2010 (Miljøverndepartementet, 2010, s. 222-223). Det proposisjonen omtaler som forutsetninger fortolker jeg snarere som ambisjoner som den lokale forvaltningen skal realisere:

- *Lokal forvaltning:*

Medvirkning av lokalsamfunnet er nødvendig i velfungerende demokrati. Det er derfor ønskelig å ha lokale folkevalgte i saker som er statlige, men som best blir løst ved å ha kjennskap til lokale forhold. Forvaltning av verneområder er en slik oppgave der lokal kunnskap og erfaring kan bidra positivt. Ved at lokalsamfunnet har kunnskap og erfaringer ervervet gjennom bruk av naturen i flere generasjoner vil dette kunne styrke forvaltningen. Identitet, nærhet og tilhørighet vil være viktig på kort og lang sikt i forvaltningen av området og samisk deltakelse er en forutsetning i de områdene det er aktuelt. Samtidig er det nødvendig å få til et økt lokalt eierskap til verneområdet.

- *Enhetlig forvaltning:*

Det må være klare rammer for hvordan verneområdet skal forvaltes. Det vil si at formål, regler og restriksjoner må være tydelige slik at forvaltningen blir forutsigbar, både for styret, men også for brukere av området. For å sikre at vernet blir godt nok tatt vare på og at det ikke blir forskjellsbehandling i dispensasjonssaker av samme karakter, er det utarbeidet en ny dispensasjonsbestemmelse i naturmangfoldloven § 48 som gir klare grenser og rammer for dispensasjon og som skal sikre ingen dispensasjoner går utover rammene i naturmangfoldloven og verneformålet i forskriften. En forutsetning for en forutsigbar, effektiv, lik og enhetlig forvaltning krever både faglig og institusjonell kontinuitet. Dette skal sikres gjennom blant annet utarbeidelse av forvaltnings- og skjøtelsesplaner. Planene skal fungere som «kjøreregler» for de enkelte områdene, tilpasset deres egen kontekst. De skal gi retningslinjer for utøvelse av skjønn, men kan ikke utformes i strid med naturmangfoldloven og verneforskriftene. Forvaltningsplanen skal bli utarbeidet i nær dialog med lokale og regionale styresmakter, grunneiere og andre brukere av verneområdet.

- *Kunnskapsbasert forvaltning:*

En annen forutsetning for en effektiv og enhetlig forvaltning er kunnskap. Betydningen av kunnskapsbasert forvaltning er slått fast i den nye naturmangfoldloven § 8 der det står at alle offentlige avgjørelser om naturmangfoldet så langt det er mulig skal bygge på vitenskapelig kunnskap om bestandssituasjonen for arter, utbredelse og økologiske tilstander for naturtyper og effekten av påvirkninger. I samme lov står det også at erfaringsbasert kunnskap og samisk bruk skal bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet. Behovet for kunnskap er også understreket i innspillene departementet

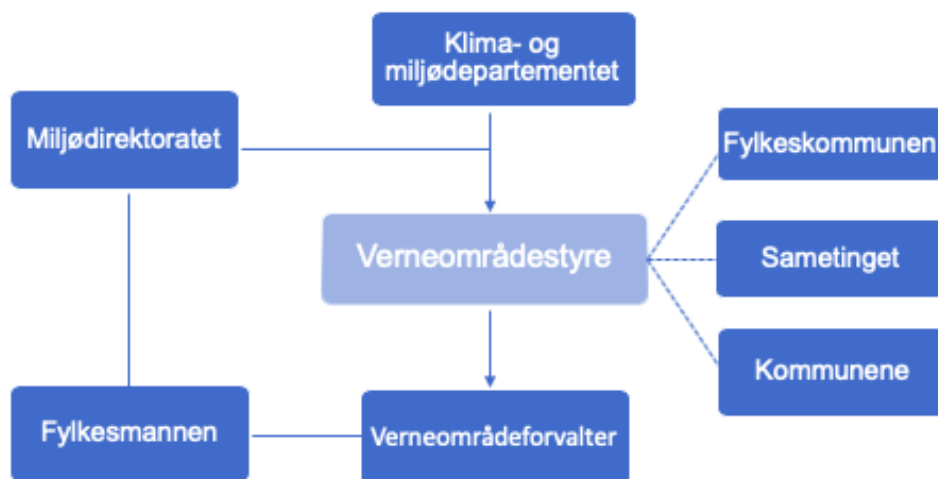
har mottatt i forbindelse med vurderingen av ny forvaltningsordning for verneområder. Det er derfor viktig at det ligger god natur- og forvaltningsfaglig kompetanse bak alt arbeid knyttet til verneområdet.

- *Rapporterings-, kontroll og sanksjonsordninger:*

Ettersom forvaltning av verneområder handler om oppfyllelse av nasjonale og internasjonale forpliktelser skal statlige styresmakter gripe inn dersom forvaltningen ikke er i samsvar med naturmangfoldloven og formålet med vernet. Fylkesmannen har klagerett på vedtak fattet etter naturmangfoldloven, jf. § 62 og denne paragrafen gir staten hjemmel til å instruere verneområdestyret og eventuelt trekke delegert myndighet tilbake dersom forvaltningen ikke skjer i samsvar med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser.

Selv om den nye forvaltningsmodellen innebærer lokal forvaltning, påpeker Lundberg et al. (2013) at det ikke er lokalt selvstyre. De kaller utformingen for en «hybrid» mellom statlig og kommunalt ansvar der skillet mellom dem kan være uklar. Som nevnt i innledningen argumenterer de for at den nye forvaltningsmodellen heller er en *invitasjon* til kommunene til å være med i den statlige forvaltningen, enn en overføring av makt til det lokale nivået. Styret er statlig nemnd, opprettet av og direkte underlagt Miljøverndepartementet, men styremedlemmene velges av kommunestyrene, Fylkestingene og Sametinget. Den nye forvaltningsmodellen sier de derfor forskyver maktrelasjonene i forvaltningen. Styrets jobb er å blant annet tilrettelegge for kommunikasjon mellom de ulike styringsnivåene, men Lundberg et al. (2013) understreker at handlingsrommet deres er begrenset av verneforskriftene som er vedtatt nasjonalt. Organisasjonskartet nedenfor viser kompleksiteten og de ulike styringsnivåene i den nye forvaltningsmodellen. Det må påpekes at Miljødirektoratets rolle i organisasjonskartet ikke kommer tydelig frem i dette organisasjonskartet. Det mer korrekte bildet hadde vært hvis det hadde gått en pil direkte fra departementet til Miljødirektoratet. Den stipla linjen er de som oppnevner styremedlemmer.





Figur 1. Organisasjonskart over den nye forvaltningsmodellen. Kilde: Direktoratet for naturforvaltning (2012) i Eira (2013)

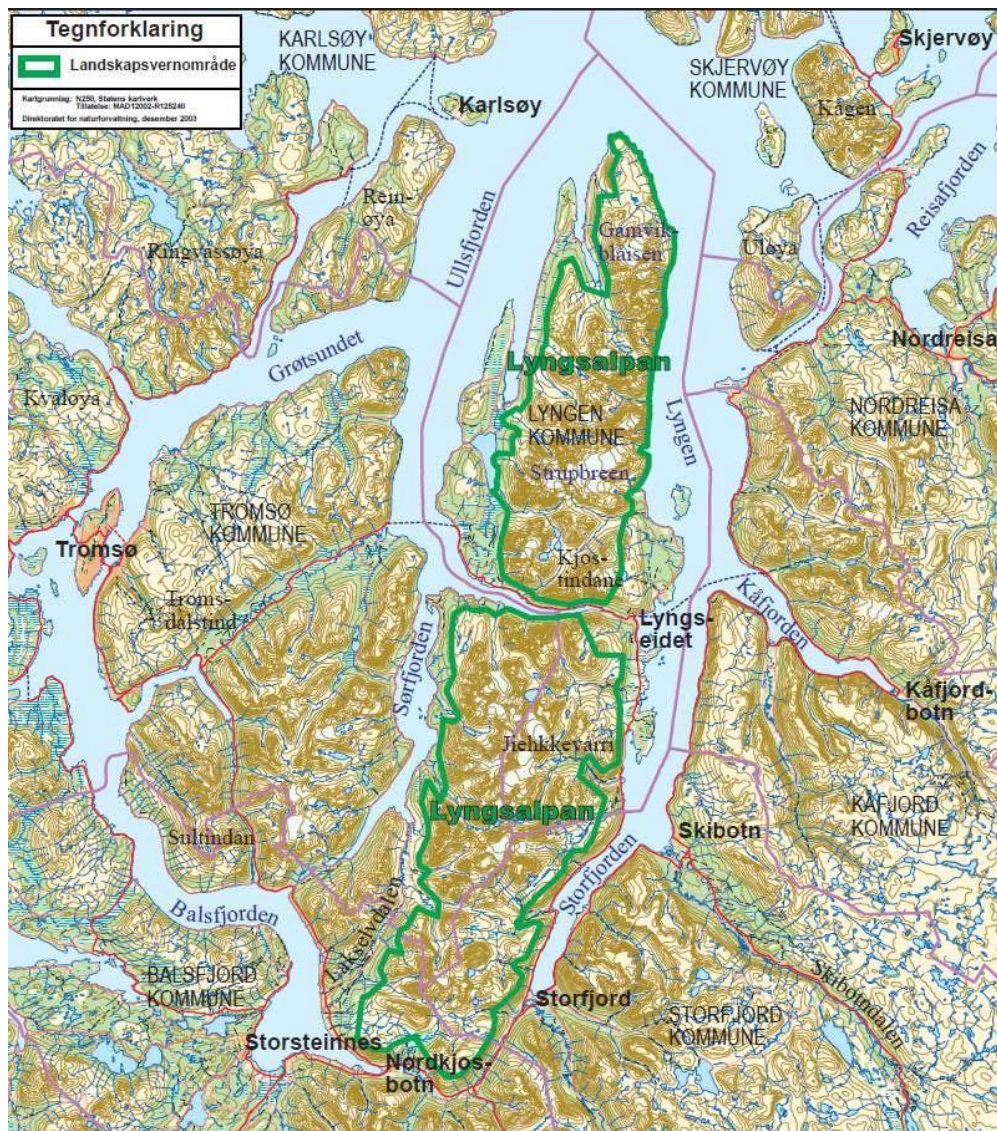
Evalueringen av de første forsøkene på lokal forvaltning peker på muligheten for en *for* liberal praksis med et lokalstyre (Falleth & Hovik, 2008). Falleth & Hovik (2009, s. 223) sammenligner den suksessfulle desentraliseringen i velferdspolitikken i Norge med desentraliseringen i miljøvernpolitikken, og sier at sistnevnte er preget av motstridende mål og interesser mellom lokale og sentrale myndigheter. De sier derfor at desentraliseringen av miljøvernpolitikken kan bli ineffektiv når det gjelder å ta vare på nasjonale mål lokalt. Dette grunner i at når lokale aktører skal «betale» for en politikk som gagnar det nasjonale og internasjonale samfunnet, vil den desentraliserte makten heller brukes for å oppnå lokal utvikling, enn å utføre nasjonale mål. Videre argumenterer de for at kompetanse er avgjørende for å implementere statlig politikk lokalt, men at miljøpolitikken er svakt profesjonalisert og institusjonalisert på kommunalt nivå (Bjørnæs 2002, Hovik and Reitan 2004 i Falleth & Hovik, 2009, s. 223).

Denne problematikken påpeker Fauchald & Gulbrandsen (2012) også, og stiller spørsmål ved hvordan lokalpolitikere i lokale verneområdestyrer skal kunne ta beslutninger angående naturvern når beslutningene er basert på politiske prioriteringer og ikke på et vitenskapelig grunnlag. Lundberg et al. (2013, s. 4) påpeker at det også finnes andre utfordringer knyttet til den nye modellen, og trekker frem lokalstyrenes handlingsrom. Ettersom Miljøverndepartementet har lagt klare begrensninger på hvilke saker styret kan behandle og hvilke ressurser de kan disponere er de av den oppfatning av at det lokalpolitiske engasjementet

kan dabbe av hvis ikke lokalpolitikerne får drive lokal utvikling gjennom styrets arbeid. De påpeker at den nye modellen ikke tar hensyn til helhetlig forvaltning av verneområdene og områdene rundt i sammenheng, og kontakten mellom verneområdeforvaltningen og den kommunale og regionale planleggingen er ikke formalisert i modellen. Eventuell kunnskapsutveksling og bredere lokal forankring er derfor avhengig av styrets engasjement og initiativ. I det følgende skal jeg presentere casen min, Lyngsalpan landskapsvernområde, verneområdet det lokale styret i Lyngsalpan er satt av til å forvalte.

## **2.4 Lyngsalpan landskapsvernområde**

Lyngsalpan landskapsvernområde/Ittugáissáid suodjemahcci ligger i kommunene Lyngen, Storfjord, Balsfjord og Tromsø i Troms og Finnmark Fylke. Verneområdet ligger på den rundt 1500 km<sup>2</sup> store Lyngahalvøya hvor den største delen av verneområdet ligger i Lyngen kommune. Landskapsvernområdet er delt i to ettersom halvøya består av to deler, Lyngsalpan nord og Lyngsalpan sør (se figur 3) og er i privat eie. Det er registrert over tusen grunneiere og rettighetshavere i området, med store usikkerheter på eiendomsforholdene over tregrensen da det kun eksisterer kart for arealer under tregrensen (Skjemstad, 2018, s. 51). Med Lyngenfjorden og Ullsfjorden på hver sin side er fjellmassivet iøynefallende både fra havs og til lands med sine bratte tinder. Lyngsalpan er et av Nord-Norges mest markante fjellområder kjent verden over for sitt alpine landskap og har også fylkets høyeste topp, Jiehkkevárri (1833 moh.). På grunn av at Lyngsalpan i hovedsak består av urørt natur, foreslo Statens Naturvernråd i «Ny landsplan for nasjonalparker» (NOU: 1986:13 i Skjemstad, 2018) at Lyngsalpan skulle opprettes som nasjonalpark. I henhold til naturvernloven gikk ikke dette på grunn av store deler av privateid grunn. Verneformen ble derfor landskapsvernområde og den 20. februar 2004 ble Lyngsalpan landskapsvernområde opprettet i statsråd. I 2011 ble det bestemt at det skulle etableres et verneområdestyre og 6. juni 2012 ble styret konstituert (Skjemstad, 2018). Verneområdestyret er forvaltningsmyndigheten for landskapsvernområdet og består av lokale politikere fra Lyngen, Storfjord, Balsfjord og Tromsø, regionale politikere fra Troms og Finnmark fylkeskommune, samt representanter fra Sametinget. En mer utdypende presentasjon av styret og styrets sammensetting gjøres i kapittel 5.



Figur 2. Lyngsalpan landskapsvernområde. Kilde: Statens kartverk i Skjemstad (2018)

Lyngsalpan har som navnet tilsier et alpint landskap med bratte tinder og hele 140 registrerte isbreer. De bratte fjellpartiene ligger som et belte som strekker seg fra sør til nord på halvøya. Det høye fjellmassivet gjør at klimaforholdene veksler mye i området der det er stor forskjell mellom et tørrere øst og en våtere, eventuelt snøfull, vest i Lyngen. De lavereliggende landskapspartiene nedenfor fjellmassivet går ut mot fjordene på hver sin side og kan sies å ha et kystklima. Isbreene i området vedlikeholdes av en balanse mellom nedbøren på vinteren og temperaturene på sommeren. De er derfor dynamiske systemer og vil minke eller vokse om balansen endrer seg og på den måten bidrar de til viktig informasjon til den pågående klimaforskningen (Skjemstad, 2018, s. 24). De bratteste fjellpartiene er relativt artsfattige, men området har en variert rovfuglbestand og fjellrypa, ravn og snøspurv holder til i fjellene. Jo

lengre ned fjellsidene en kommer, øker antall arter betraktelig. Det finnes blant annet elg, hare, rødrev, røyskatt og snømus. Det er også observert gaupe på halvøya. Plantelivet har ikke vært så godt kjent, men i flere områder finnes det særpreget flora av botanisk verdi, da spesielt på områder foran isbreer der for eksempel flere nellikarter har funnet seg til rette etter isen trakk seg tilbake (Skjemstad, 2018).

Lyngsalpan er et kulturlandskap, det vil si et landskap som er påvirket av mennesker. Det finnes flere kulturminner i Lyngsalpan som gammetufter etter samisk bosetting og boplassamfunn fra yngre steinalder. Det finnes også «usynlige» kulturminner om man ikke kjenner til områdets historie, som offerplasser og hellige steder. Da Lyngsalpan og området rundt befinner seg midt på Nordkalotten med grenser både til Sverige og Finland, har området i lang tid vært et møtested for mennesker, kulturer, handel og ikke minst konflikter. Lyngshalvøya har blant annet vært reinbeiteområde i lang tid. Skriftlige kilder forteller om svenske samers flyttinger til «Iddunjarga», Lyngshalvøya på sommerstid helt tilbake til 1700-tallet. Man tror at dette har pågått lenge før den tid ettersom reinen flytter seg etter årstidene til de mest frodige beiteene. Sjøsamene holdt også til på Lyngshalvøya, men var i motsetning til reindriftssamene der hele året. Sjøsamene drev med gårdsbruk, jakt og fiske. Fra 1600-tallet kom norske handelsmenn, embetsmenn og misjonærer, mens kvenene kom til Lyngshalvøya på 1700- og 1800-tallet. Norske fiskere og jordbrukere holdt også til ved Lyngsfjorden. Møtet mellom samer, nordmenn og kvener på Nordkalotten er blitt kalt «de tre stammers møte» (Skjemstad, 2018, s. 33). Ettersom det var så mange ulike bruksområder og kombinasjon av folk på Lyngshalvøya ble det nødvendig å navngi bekker, lier, sletter, hauger, steiner og andre ting i naturen for å vise hva som ble brukt av hvem. De fleste stedsnavnene er samiske og de forteller om hvordan naturen ble brukt. Kulturhistorie og kulturminner preger landskapet i den forstand at de forteller om samspillet mellom mennesket og naturen og er derfor viktig å holde ved like (Skjemstad, 2018).

Det er også flere brukerinteresser i verneområdet i dag. Det finnes interesser knyttet til landbruk, reindrift, friluftsliv og reiseliv. Det drives blant annet sauehold rundt hele halvøya som beiter både i lavlandet og på høyfjellet. Det er også geitebruk i området som i hovedsak beiter i dalførene og lavlandet. To reinbeitedistrikt har sommerbeite på halvøya, Rendalen (Ittunjarga), nord på halvøya, og Lakselvdalen/Lyngsdalen (Lákko), sør på halvøya. På høsten flytter de fra vinterbeitene i innlandet til Lyngshalvøya da kyststrøkene, med kjølig havluft og store nedbørmengder fører til frodig vekst av grønne vekster på sommerstid (Skjemstad, 2018). Landskapsvernområdet er også mye brukt til friluftsliv, både sommerstid og vintertid, og alt fra

fotturer og skiturer til fiske, bær- og soppsanking er populært. Flere bygdelag har også felleshytter i utmarka. Selv om området lenge har vært brukt til friluftsliv var det hovedsakelig av lokalbefolkningen. Nå er det mange også utenfra som ønsker å besøke verneområdet, og antall besøkende har økt markant de siste årene. I Tromsø-regionen var det registrert en 32% økning i turisme i 2016, som også indikerer en økning i områdene rundt, deriblant Lyngsalpan (Skjemstad, 2019). Flere av områdene som tidligere ble ansett som utilgjengelige, brukes nå til blant annet toppturer på randoneeski og isklatring (Skjemstad, 2019). Verneområder er viktige i reiselivssammenheng og dette har blitt vist gjennom nasjonal politikk, da spesielt «Fjellteksten» (St. Prp. Nr. 65, 2002-2003) som sier at verneområdene i fjellet bør kunne brukes til turisme så lenge det ikke er i strid med verneinteressene (Skjemstad, 2018). Verdien som er grunnlaget for vernet er også forutsetningen for naturbasert reiseliv. Lyngsalpan har blitt et attraktivt reisemål de siste årene og åtte av ti besøkende oppgir at det er natur og landskap som er hovedmotivet for valget av reisemål (Skjemstad, 2018). Det er en grunn til å vente at antall besøkende vil øke i årene som kommer. Nye aktivitetstilbud og attraktive overnattingstilbud har kommet til Lyngsalpanområdet og det er kartlagt at flere reiselivsbedrifter planlegger å starte nye aktiviteter i framtiden i verneområdet og i verneområdets randsone (Fjære, 2017). Det er landskapet, historien og naturen som folk kommer for å oppleve i Lyngsalpan og formålet med vernet av Lyngsalpan er:

å ta vare på et av Norges mest karakteristiske fjellområder som inkluderer isbreer, morener, daler og geologiske forekomster med det biologiske mangfoldet, de kulturminner og den kulturpåvirkning som preger landskapet. Allmennheten skal ha anledning til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor landskapsvernområdet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift», jfr. forskriftenes § 2. (Skjemstad, 2018, s. 12).

#### **2.4.1 De sentrale planene for forvaltningen av Lyngsalpan**

Ifølge forskriftene skal det i forbindelse med opprettelse av et verneområde utarbeides en forvaltningsplan. Dette er for å gjøre verneforskriftene mer håndterlig i den daglige forvaltningen av verneområdet, og tilpasset forholdene i Lyngsalpan. Forvaltningsplanen, med

sine konkrete og detaljerte «kjøreregler» for området, skal bli brukt som et arbeidsverktøy av verneområdestyret. Ved å bidra til å avklare og konkretisere hva som er lov og ikke lov av aktiviteter og tiltak i området, er planen også med på å skape en forutsigbarhet, både for styret og for brukere (Skjemstad, 2018). Forvaltningen av Lyngsalpan skal skje i et langsiktig perspektiv, samtidig som praksisen skal vurderes kontinuerlig. Forvaltningsplanen skal derfor revideres og oppdateres etter nye erfaringer er kommet til eller nye utfordringer oppstår. Det betyr at forvaltningspraksisen også er til gjenstand for endring, og det er forvaltningsmyndigheten (styret) som har ansvaret for revideringen. Forvaltningsplanen ble etter en lang periode med kunnskapsinnhenting, høringer og behandlingstid hos Miljødirektoratet godtatt av Miljødirektoratet og vedtatt av verneområdestyret i 2019.

En annen sentral plan for forvaltningen av Lyngsalpan, og som jeg skal se nærmere på i kapittel 6, er besøksstrategien. Dette er en plan for hvordan forvaltningen ønsker at besøkende skal møte verneområdet. I 2015 innførte Miljødirektoratet en ny merkeveragesatsing for Norges nasjonalparker og større verneområder med mål om at flere skal besøke verneområdene og få gode opplevelser, og på den måten gi områdene økt verdiskaping. Samtidig er det et mål å legge til rette for dialog og samarbeid med reiselivet, og at lokalt næringsliv kan dra fordeler av denne merkeveragesatsingen. Miljødirektoratet har derfor bestemt at alle nasjonalparker i Norge skal ha laget en besøksstrategi innen 2020 for å implementere denne merkeveragesatsingen lokalt, mens alle områder vernet med hjemmel i naturmangfoldloven har muligheten til å utarbeide en strategi på eget initiativ (Miljødirektoratet, 2016). En besøksstrategi er en plan for hvordan forvaltningsmyndigheten vil gjennomføre besøksforvaltningen for verneområdet, samtidig som det er et verktøy for å nå målene i forvaltningsplanen. Besøksstrategien skal vise hvilke tiltak (informasjon, fysisk tilrettelegging, soneinndeling, oppsyn o.l.) som er nødvendig for å balansere verneverdier, besøkende og lokal verdiskaping i verneområdet, men der ivaretagelse av verneverdiene tillegges størst vekt (Verneområdestyret for Lyngsalpan landskapsvernområde, 2016)

Sammen med forvalter startet verneområdestyret opp i 2016 med prosjektplan for utarbeidelse av egen besøksstrategi med målsettinger som styrket vern av naturverdiene i verneområdet, ivaretagelse av eksisterende naturbasert næringsutøvelse som reindrift, landbruksnæring, jakt og fiske, en økt bevisstgjøring om verneområdet hos reiselivsbedriftene og de besøkende, samt økt verdiskaping i bygdene rundt verneområdet (Verneområdestyret for Lyngsalpan landskapsvernområde, 2016). Informasjon og tilrettelegging er de viktigste verktøyene for

styret i besøksforvaltningen. Besøksstrategien ble godkjent av Miljødirektoratet i 2019 og styret fikk ros for det grundige arbeidet som var lagt ned i planen, både for «et svært godt kunnskapsgrunnlag» med data innhentet fra ulike kilder og for den langsiktige tenkingen for verneområdet (Miljødirektoratet, 2019e).

## **2.5 Oppsummering**

Å ta vare på naturen har vært en nasjonal interesse lenge, og er ikke et nytt fenomen i seg selv. Men grunnene for vern av natur har endret seg i takt med globale og nasjonale utviklingstrender. Fra å verne enkeltarter eller mindre områder med historisk og vitenskapelig betydning, handler naturvern i dag også om å ta vare på større, intakte økosystemer, biologisk mangfold og hele landskap. Også landskap preget av menneskelig bruk. Synet på naturvern har også endret karakter. Der naturvern tidligere var vern mot menneskelige inngrep har i vern i senere tid betydning, også gjennom bruk. Endringen i synet på naturvern har blitt reflektert i lovverket opp gjennom årene, og det har vokst fram en bred enighet globalt at naturen og mennesker ikke kan sees som adskilte. Vi er ikke bare avhengige av naturen, vi påvirker den også. Bærekraftig bruk som en måte å ta vare på naturen er selve formålet med naturmangfoldloven som er gjeldende i dag. I tillegg har fokuset på naturvern også blitt større. Ratifiseringen av både internasjonale og europeiske konvensjoner hva gjelder naturmangfoldet de siste tiårene viser oppmerksomheten det nå blir gitt til bevaring av natur. Allikevel er den lange naturvernshistorien i Norge en påminnelse om at endringer tar tid. Institusjonell utvikling viser treghet, men det jeg ser er noe som er i ferd med å vokse frem og etablere seg. Naturvern er nå sterkt linket til klimadebatten, og viktigheten av å bevare naturmangfoldet, og dermed opprettholde dets funksjoner, er sett på som avgjørende for å løse verdens klimautfordringer. Områdevern er for Norge et viktig politisk virkemiddel for å bidra til denne globale oppgaven, og lokale verneområdestyrer har fått en viktig rolle i dette arbeidet.

### **3 Teoretiske perspektiver på forvaltning av verneområder**

Historien viser at naturvern har endret karakter fra å handle om å beskytte spesifikke arter eller naturområder, til å skulle ta vare på hele økosystemer hvor arter, naturområder, områdets historie og mennesker sees i sammenheng, også gjennom menneskelig bruk. For å ta hensyn til disse sammenhengene har også forvaltningen av verneområder måttet endre karakter og det er nå et større krav om å forvalte slike områder mer helhetlig enn tidligere. For å kunne svare på problemstillingen min om styrets praksis oppfyller ambisjonene om lokal, enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning, ser jeg det hensiktsmessig å bruke noen analytiske verktøy som kan hjelpe meg å tolke datamaterialet mitt sett i lys av denne endringen. Jeg har hentet inspirasjon fra både naturressursforvaltning og nyere planlitteratur, men også begreper fra ledelsesteori, struktureringsteori og økologien for å kunne belyse viktige elementer som er relevant for analysen av praksisen i Lyngsalpan. Perspektivene presentert i dette kapitlet, som kollaborativ planlegging, adaptiv forvaltning og tradisjonell økologisk kunnskap, er relatert til lokal deltakelse i naturforvaltning og må derfor sees i sammenheng med kritikken av den tradisjonelle måten å forvalte på. Helt til slutt presenterer jeg en tabell der jeg har satt de teoretiske perspektivene og begrepene i sammenheng for å vise hvordan de er av relevans i verneområdeforvaltning og i analysen av styrets praksis.

#### **3.1 Toppstyrt og ekspertorientert naturforvaltning – en saga blott?**

Forvaltningsmodellen som har dominert naturforvaltningen inntil de siste tiårene har vært *top-down*-styrt (Emmelin & Kleven, 1999). En slik måte å forvalte på karakteriseres av et hierarkisk perspektiv der staten styrer og setter den forvaltningsmessige agendaen, og på den måten styrer hva styret skal forvalte. Forvaltningen har vært basert på ekspertisekunnskap knyttet til naturvitenskapen og i Norge har naturforvaltningen fra sentralt hold vært dominert av biologisk fagkunnskap (Emmelin & Kleven, 1999). Ekspertisekunnskap, også omtalt som vitenskapelig kunnskap, har fortsatt størst tyngde i forvaltning av natur. Dette reflekteres i den nyeste loven vi har for naturmangfoldet fra 2009. Paragraf 8 (kunnskapsgrunnlaget) innledes med at alle beslutninger som tas på vegne av naturen skal være bygd på vitenskapelig kunnskap om spesifikke arter og deres bestandssituasjon, omfanget av naturtyper og deres økologiske tilstand. Loven impliserer at de som har kunnskap om naturen også skal legge grunnlaget for hvordan naturen skal forvaltes. Vitenskapen kjennetegnes av å dele et fenomen i forskjellige komponenter (disipliner), fjerne komponentene fra den større konteksten den er en del av for å studere prosesser i de spesifikke disiplinene (Stankey, Clark & Bormann, 2005). Eksempelvis biologer, geologer, glasiologer og oseanografer er alle spesialister på sitt felt.



I denne ekspertorienterte forvaltningen blir naturen oppfattet som et relativt stabilt system (Emmelin & Kleven, 1999). Når det gjelder *naturressurser* hevder Berkes, Colding & Folke (2000) at forvaltning fra et slikt «stability point of view» handler om å kunne kontrollere og opprettholde ressurser innenfor systemet, eksempelvis gjennom maksimal bærekraftig avkastning av en art. Dette gjøres først og fremst gjennom en bestandsvurdering med kvantitative teknikker der det regnes ut hvor mange av denne spesifikke arten som kan høstes uten at økosystemet den er en del av påvirkes. Videre sier de at disse avgjørelsene som oftest blir tatt fra sentralt hold der beslutningstakerne ikke har noen nær relasjon til ressursene. Pimbert & Pretty (1997, s. 302) nevner noen egenskaper som karakteriserer denne hierarkiske måten å forvalte naturressurser på; makten er sentralisert, kommunikasjonen er hierarkisk; «orders down, reports up», eksperter produserer og har monopol på kunnskapen og økosystemer består av ressurser som kan hentes ut (mennesker er ikke en del av økosystemene).

Denne ekspertorienterte måten å forvalte naturen på har blitt kritisert for å ikke inkludere andre kunnskapsformer og for å være frakoblet konteksten forvaltningen foregår i (Stankey et al., 2005). Den har også blitt kritisert for å ikke være tilstrekkelig for å takle dagens komplekse miljøproblemer ettersom de ulike ekspertisene ser på økosystemet «...through the narrow window of their own professional discipline (Pimbert & Pretty, 1997, s. 299). Folke, Hahn, Olsson & Norberg (2005) hevder at ved å fokusere på å kontrollere enkeltressurser og enkeltproblemer i systemer som antas å være stabile, er ikke ekspertorientert forvaltning rustet for å takle endringer. Noen ganger er endringene i økosystemene og i samfunnet langsomme og relativt forutsigbare, mens andre ganger skjer det brå endringer som gjør at den eksisterende kunnskapen som besittes ikke er tilstrekkelig for å vite konsekvensene av handlingene som utføres (Folke et al., 2005). På grunn av klimaendringene er det stadig flere av disse endringene og det gjør denne ekspertorienterte måten å forvalte på sårbar.

Manglene til denne forvaltningsmåten har vært diskutert en stund og det har vokst fram en erkjennelse av at naturen sjelden er lineær og forutsigbar (Berkes, Colding & Folke, 2003). I stedet for å søke kontroll i systemer vi *antar* er stabile mener Folke et al. (2005) at vi bør utvikle bærekraftige måter for samfunnsutvikling i møte med endringene vi står overfor. De foreslår at vi kan svare på klimaendringene ved å utvikle prosesser som kan skape læring, kunnskap og erfaringer av økosystemdynamikker. Fokuset på kompleksitet, prosess og interaktiv kommunikasjon har også blitt fremtredende i planleggingslitteraturen de siste tiårene (Se Harvold, 2002; Agger, 2007; Amdam, 2012). Planlegging, i likhet med naturforvaltning, har vært dominert av formell ekspertise styrt fra øverste hold, men har i senere tid blitt erstattet

med planprosesser der både eksperter og andre interessenter er inkludert i større grad. Dette står blant annet nedfelt i kapittel 5 om medvirkning i planleggingen i Plan- og bygningsloven fra 2008. Gjennom Innes & Boothers (2010) praksisbaserte planteori henter jeg inspirasjon fra planleggingslitteraturen som kan belyse forvaltningspraksisen i Lyngsalpan. Ettersom deres teori bygger på erfaringer, ikke bare fra klassiske, urbane planleggings-caser, men også fra erfaringer med forvaltning av eksempelvis vannområder, er dette teoretiske perspektivet relevant da den belyser samme type konflikter og problemer som man kan møte på i forvaltning av verneområder.

### **3.2 Kollaborativ planlegging i møte med «wicked problems»**

Innes & Booher (2010) har utviklet en teori gjennom planleggingspraksis og forskning som de kaller for kollaborativ planlegging, et begrep først utviklet av Patsy Healey (2006) (først utgitt i 1997). Innes & Booher er trolig mest kjent for DIAD-modellen (diversity, interdependence, authentic dialogue), men dette skal ikke jeg fokusere på her. Kollaborativ planlegging bygger på Habermas (1981) idé om kommunikativ rasjonalitet som sier at det er mulig å komme fram til rasjonelle beslutninger gjennom åpne dialoger og kommunikative prosesser som inkluderer flere kunnskapsformer enn den vitenskapelige. I likhet med kommunikativ rasjonalitet er teorien deres normativ, men ettersom den har sitt utspring fra virkelige planprosesser tilfører den viktige bidrag til hvordan slike kollaborative prosesser kan fungere i praksis. Kollaborativ planlegging er ikke ment å erstatte tradisjonell planlegging, men kan fungere som et supplement. Der tradisjonell, ovenfra og ned-planlegging er basert på en mål-middel-modell med ambisjon om å gå fra A til Å, har kollaborativ planlegging større fokus selve prosessen. Sistnevnte mener de er nyttig når man står overfor såkalte «wicked problems», et begrep som først ble presentert av Rittel og Weber (1973) og som kan sies å være et resultat av at vi lever i mangfoldige samfunn med tilsvarende interesser og verdier. Et «wicked problem» er et problem hvor det ikke finnes noe fasitsvar på hva en god løsning er og det er heller ikke alltid konsensus om hva problemet er i utgangspunktet. «Komplekse miljøproblemer» kan i mange tilfeller sies å være «wicked problems».

Det kollaborativ planlegging kan tilføre tradisjonell planlegging er flere verktøy i verktøykassa. Det vil si flere aktører involvert i prosessen og som gjør at man bedre kan håndtere de endringene en står overfor. I stedet for å starte ovenfra med å definere ett mål, vil aktørene som er involvert i en slik prosess kunne bidra med informasjon som gjør det mulig å definere flere mål sammen. Poenget med en slik prosess blir derfor ikke å finne en optimal løsning til

problemet, men å utforske muligheter, alternativer og hvilke konsekvenser disse vil kunne ha. Ettersom prosessen og problemene som formuleres stadig er i endring, blir implementeringen av planene heller ikke et ferdig resultat. Etterhvert som ny kunnskap blir lagt på bordet og jo mer de involverte aktørene opplever at de lærer, kan nye mål bli formulert.

Innes & Booher (2010, s. 5-9) argumenterer for at en inkluderende prosess vil kunne bidra til å produsere individuell og kollektiv læring som kan hjelpe «samfunnet» å bli mer adaptiv og motstandsdyktig i fremtiden. Når flere av de berørte får ta del i prosessen og si sin mening vil dette kunne føre til mer gjennomførbare og legitimerede avgjørelser enn det tradisjonell beslutningstaking vil gjøre alene. En slik prosess kan bli oppfattet som mer legitim som, blant annet ved at ideen om «passende» kunnskap både for planlegging og politikk er i endring. Flere erkjenner nå vitenskapens og ekspertkunnskapens begrensninger og ved at forskere seg imellom ofte kommer med sprikende resultater er kunnskap nå, i større grad enn før, ansett som sosialt konstruert. Lokal kunnskap har fått en større og bedre status i planlegging og sees nå som viktig for å identifisere hvilke utfordringer en står overfor, hvordan de kan møtes og hvilke muligheter man har. Om det allerede er enighet om årsak og virkning, hva problemet er og hvordan det best løses, vil mål-middel-modellen være mest relevant. En kollaborativ tilnærming vil ikke være formålstjenlig der(som) naturen er stabil og vi har kontroll over ressursene. Står vi dermed overfor «wicked problems» og ønsker å forbedre situasjonen, kan det være hensiktsmessig å fokusere også på prosessen.

### **3.3 Adaptiv forvaltning**

Desentraliseringen i forvaltningen av verneområder åpner opp for alternative, innovative måter å forvalte på. Adaptiv forvaltning, en strategi hovedsakelig brukt innen naturressursforvaltning, er opptatt av å lære av erfaringer og bruke denne kunnskapen i situasjoner med mye usikkerhet. Det meste av litteraturen om adaptiv forvaltning kommer fra USA og er knyttet til naturressursforvaltning på tvers av ulike ressurssektorer som landbruk, vannressursforvaltning og fiskeri, men er også blitt brukt i sosiopolitiske kontekster innen næringslivet og utdanning (Stankey et al., 2005). Det er et begrep med mange definisjoner og ulike tolkninger som inneholder akademiske perspektiver fra blant annet læringsteori, offentlig politikk og eksperimentell vitenskap. Det de ulike definisjonene har til felles er at det handler om en strukturell prosess som bygger på «learning by doing».

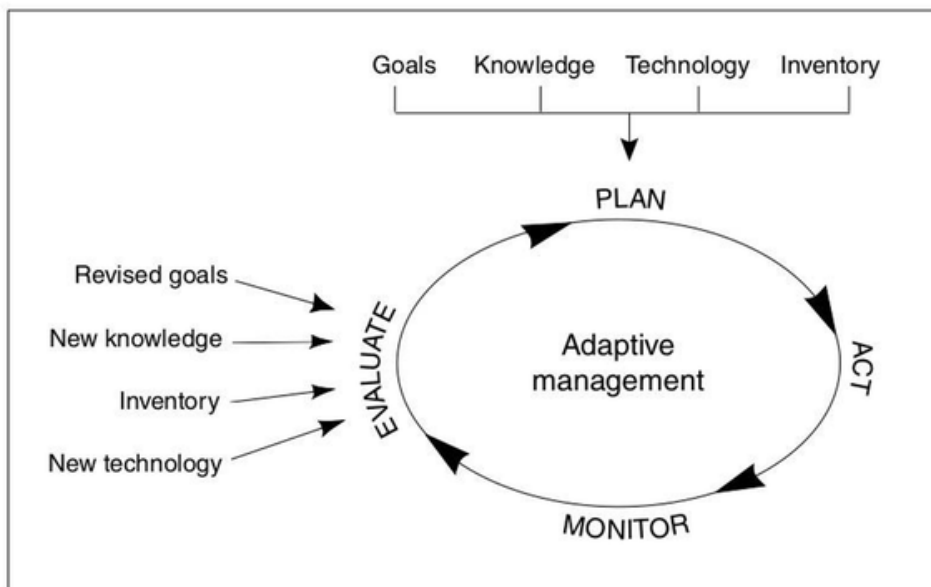
I naturforvaltning vil det alltid være en større eller mindre grad av usikkerhet ettersom det er vanskelig å vite årsaker (hvilke faktorer ligger til grunn for dette problemet) og effekt (hva vil

skje hvis vi gjør dette), og er delvis et resultat av at moderne miljøproblemer i dag blir oppfattet som komplekse. Derfor er det også et større krav til å møte disse problemene ved å se på sammenhenger på tvers av sektorer der fokus på årsak og virkning går over store romlige skalaer og lange tidsrammer og som involverer flere disiplinære perspektiver (Stankey et al., 2005). På samme tid vil kunnskapsinnhenting gjennom tradisjonelle, vitenskapelige undersøkelser alltid være begrenset av ressurser og tid. Når disse begrensende faktorene er knyttet til ressursknapphet, potensiell irreversibilitet og økende krav fra omgivelsene mener Bormann et al. (1994b i Stankey et al., 2005, s. 8) det blir tydelig at det er et behov for at læring og forståelse ikke bare forekommer, men spiller en aktiv rolle i beslutningsprosessene. Et grunnleggende premiss i adaptiv forvaltning er at kunnskap om økologiske systemer ikke bare er ufullstendig, med flyktig. Adaptiv forvaltning kan derfor fungere som et rammeverk for å håndtere komplekse forvaltningsproblemer ettersom denne strategien ikke venter med handling til en vet «nok», men anerkjenner at tid og ressurser er begrenset og derfor må man gjøre *noe* (Lee, 1999, s. 1). Stankey et al. (2005) hevder derfor at i stedet for en hierarkisk, ekspertstyrt forvaltning vil innovative institusjonelle strukturer og prosesser der myndigheter, forvaltere, politikere, brukerinteresser og andre aktører deler kunnskap gjennom god informasjonsflyt, bedre kunne møte dagens utfordringer. Gundersen, Andersen, Kaltenborn, Vistad & Wold (2011, 11) sier at adaptiv forvaltning handler «...i bunn og grunn om å håndtere risiko i en inkluderende prosess og med kunnskapsinnhenting som tar utgangspunkt i både en lokal kontekst og i en mer universell vitenskapelig kontekst».

### **3.3.1 Naturforvaltning som en læringsprosess**

Mennesker har til enhver tid tilpasset seg ny informasjon, respondert på forandringer og lært av sine erfaringer. Det er en del av det å være menneske og en forutsetning i all planlegging og forvaltning. Ettersom vi ofte tar dette for gitt, mener Stankey et al. (2005) at adaptiv forvaltning tilfører en eksplisitt, bevisst og formell dimensjon til «learning by doing». Denne dimensjonen sier noe om innrammingen av hvilke spørsmål og problemer som finnes, om eksperimentering og testing, om kritisk bearbeiding av resultatene og revurdering av den politiske konteksten i lys av ny kunnskap. Læring kommer derfor fra målrettet eksperimentering som igjen kommer fra bevisste og formelle prosesser. For å forstå hva læring innebærer i en slik setting har Stankey et al. (2005, s.14-15) samlet fire fellestrekk fra læringslitteraturen som viser måter læring *oppstår* på: 1. Læring oppstår når avviket mellom hva man vet og hva som behøves skaper spenninger som bare kan bli løst gjennom læring. 2. Læring kommer ofte fra erfaringer, spesielt erfaringer av ting man har gjort feil. Slike feil, som av Dryzek (1987 i Stankey et al., 2005, s.

14) kalles for «negative feedback», er potensielle kilder til innsikt og et viktig premiss i adaptiv forvaltning. 3. Læring involverer nesten alltid endring. Det vil si at handlinger i fremtiden må reflektere den nye informasjonen man har fått gjennom læring. I den forbindelse påpeker Stanket et al. (2005) at individuelle og institusjonelle holdninger ofte lener seg mot å opprettholde «status quo». 4. Læring involverer det som er omtalt som «omforming» (reframing). Det vil si at verden blir tolket på nytt gjennom alternative perspektiver og verdier og at man ser på problemer med ulike innfallsvinkler.



Figur 3. Adaptiv forvaltning som en prosess. Kilde: Stankey et al. (2005)

Adaptiv forvaltning kan derfor sies å være en prosess som vektlegger det å lære underveis. I en teknisk guide lagd for U.S. Department of the Interior om adaptiv forvaltning påpeker Williams, Szaro & Shapiro (2009) at adaptiv forvaltning representerer ikke et mål i seg selv, men fungerer som et middel eller verktøy for å ta mer effektive beslutninger. For å operasjonalisere begrepet har Williams et al. (2009) i den tekniske guiden laget noen nøkkelpunkter for å vise hva adaptiv forvaltning som en strukturert prosess bør eller kan inneholde og nevner blant annet at;

- relevante aktører må bli involvert i beslutningsprosesser
- identifisere hvilke problemer som finnes og hva de består av
- spesifisere hvilke mål de ulike interessene har og hvilke verdier som underbygger disse målene
- identifisere hvilke forvaltningsalternativer som finnes og hvilke man skal gå for

- identifisere usikkerhetene og utforske hvilke konsekvenser ulike handlinger vil ha i dag og i fremtiden
- prosessen må forholde seg til gjeldende lover, forskrifter og myndigheter

Det virkelige målet med adaptiv forvaltning er derfor hvordan en slik prosess kan bidra til å oppfylle miljømessige, sosiale og økonomiske målsettinger, øke kunnskapsnivået og redusere spenninger mellom de ulike aktørene (2009, s. V). Til tross for potensialet i adaptiv forvaltning, det vil si lær av det du gjør og endre din praksis deretter, er det ikke mange eksempler på vellykkede prosesser. Ifølge Lee (1999) har adaptiv forvaltning så langt vært mer vellykket som en idé enn som en praksis.

### **3.3.2 Boundary spanner – brobygger mellom kunnskapsfelt**

En forutsetning for å stimulere til diskusjon blant aktører om verdier, problemdefinisjon, mål og forvaltningspraksis (hvordan man skal forvalte for best mulig resultat) er gjennom god informasjonsflyt mellom forskere, forvaltere og øvrige brukerinteresser. McLain og Lee (1996, s. 437) identifiserer tre sentrale elementer som læringsaspektet i adaptiv forvaltning hviler på. 1. rask kunnskapsinnhenting; 2. effektiv informasjonsflyt; og 3. prosesser for å skape delt forståelse. En måte å styrke informasjonsflyten er gjennom en *boundary spanner*, det vil si en person som sørger for at det er informasjonsflyt mellom ulike instanser og som kan koble vitenskap med forvaltning. Ideelt sett er dette en person som både har vitenskapelig bakgrunn og erfaring med forvaltning. Ideen er at denne personen skal ha en koordinerende rolle for de relevante aktørene og kommunisere og «oversette» mellom forskning og forvaltningsmyndigheten. Ett av dilemmaene diskutert rundt en slik «boundary spanner» er hvor denne personen skal høre til organisatorisk. Skal denne personen være en del av forskningen eller forvaltningen? Bruken av «boundary spanners» er ikke veldig framtredd i litteraturen om adaptiv forvaltningsteori, men er kjent i nettverksanalyse og har fått mer oppmerksomhet innen naturressursforvaltning i senere tid (Stankey et al., 2005).

Et eksempel fra Australia viser at en slik rolle kan være helt nødvendig for å få til adaptive prosesser (Gilmour, Walkerdien & Scandol, 1999). En gruppe på Macquarie University brukte adaptiv forvaltning i tre prosjekter som omhandlet vannkvaliteten i urbane områder i New South Wales i Australia. I prosjektet «Tuggerah Lakes» så de betydningen av en slik person som de har omtalt som en *institutional champion*. I dette prosjektet var en slik «champion» helt nødvendig for at den adaptive forvaltningstilnærmingen skulle bli akseptert av både det lokale rådet som var involvert i prosjektet og de øvrige samfunnsdeltakerne. De så også at fraværet av

en slik person resulterte i lite entusiasme og en mindre sjanse for følge opp den adaptive prosessen. Forfatterne av denne studien konkluderte med at det er et stort behov for en slik person som på den ene siden har påvirkningskraft og innflytelse i beslutningsprosesser, og på den annen side er gode til å kommunisere både innad i egen organisasjon og ut til andre involverte. Dette er for å sikre en formalisert versjon av «learning by doing» der feedback, ny kunnskap og eventuelle endringer er en bevisst del av arbeidsmetoden.

### **3.4 Handlingsrom**

For å kunne forklare handlingsrommet styret har fått etter den nye forvaltningsmodellen har jeg hentet inspirasjon fra ledelsesteori, der lederrollen senere forstås som verneområdestyret. Espedal & Kvitastein (2012) sier at i ledelseslitteraturen oppfattes handlingsrom som en forutsetning en leder må ha for å kunne skape endring, og som en forutsetning til å gjennomføre disse valgene (endringene). Videre sier de at endringskapasitet er knyttet til læring, motivasjon og innflytelse. I litteraturen som omhandler leders handlingsrom, trekkes de et skille mellom et formelt og et subjektivt definert handlingsrom. Det formelle handlingsrommet forklares ved at det blir påvirket av to organisasjonsmessige forhold; forventninger (hvilke krav det er til jobben) og begrensninger (hierarki, makt, regler og normer). Forventningene kan både være eksterne, som politiske vedtak, tidsfrister, standardiserte prosedyrer og interne, som egne og andres forventninger. I et formelt handlingsrom ligger derfor mulighetene for handling mellom de krav som stilles og de begrensninger som finnes.

Samtidig sier de at forventninger, krav og strukturelle føringer kan tolkes. Handlingsrommet blir dermed noe en leder kan oppfatte, definere og forme subjektivt. En leder kan altså delvis forme handlingsrommet selv, og dette subjektive definerte handlingsrommet vil igjen påvirke de valg og handlingene lederen gjør. Hvordan ledere oppfatter eget handlingsrom mener Espedal & Kvitastein (2012) har med læring å gjøre. De sier at en leder som gjennom læring har utviklet åpenhet, tillit og kompetanse ved å tåle og mestre usikkerhet og konflikt, vil kunne tolke og definere handlingsrommet på en annen måte enn en leder som lener seg på det sikre og det trygge, og som har liten toleranse for kompleksitet og endring. Dette betyr at handlingsrommet ikke trenger å være satt av krav og begrensninger, men at det kan oppfattes som større eller mindre enn det formelle handlingsrommet, avhengig av hvordan lederen selv tenker og hvilken motivasjon og kompetanse lederen sitter på.

I forbindelse med handlingsrom som en forutsetning for å kunne skape endring, ser jeg det relevant å trekke inn struktureringsteori. «Structuration» eller strukturasjon, et begrep skapt av

sosiologen Giddens (1984), går ut på å se strukturer og aktører i et gjensidig avhengighetsforhold. Strukturer, som ofte oppleves som en «tatt for gitt-kontekst», setter begrensninger for hva aktører kan gjøre, på samme måte som et formelt handlingsrom gjør. Samtidig argumenterer Giddens for at aktører er med på å produsere disse (sosiale) strukturene gjennom handlinger, og dermed kan de også forsås som en *konsekvens* av aktørers handlinger. Etersom sosiale strukturer både setter begrensninger, men også gir muligheter for handlinger, vil det være mulig å endre strukturen. Healey (2006, s. 47) eksemplifiserer denne strukturasjonen i en planpraksis og sier at strukturen blir usynlig for oss fordi vi daglig jobber innenfor den, og bruker den i form av rutiner og sosiale normer. Samtidig sier hun at gjennom «...the day-to-day way we decide about things», som når vi skal finne ut av ting (for eksempel hvordan forvalte et verneområde), er det mulig å endre denne strukturen. Nettopp gjennom små valg hver dag om hvorvidt man skal «følge reglene» eller endre dem, kan strukturen endres.

### **3.5 Tradisjonell økologisk kunnskap**

En av forutsetningene for den nye forvaltningsmodellen er at forvaltningen skal inkludere flere kunnskapsformer enn den naturvitenskapelige. Der naturvitenskapen bygger på tanken om at det finnes objektiv og verdinøytral kunnskap om verden uavhengig av subjektiv fortolkning og samfunnsmessige forhold, finnes det kunnskapsformer hvor konteksten ikke kan skilles fra det som vites om verden. Disse har blitt av større interesse i planlegging og forvaltning de siste tiårene og har av forskere blitt kalt for tradisjonell kunnskap, lokal kunnskap, økologisk kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og urbefolkningkunnskap, avhengig av bruksområde, kontekst og hvem som besitter denne kunnskapen. Fellesegenskapene ved slik kunnskap har å gjøre med tradisjoner, erfaringer, praksiser, historie og «hands on» kjennskap til spesifikke områder som ofte står i motsetning til vitenskapelig kunnskap. En passende beskrivelse er det antropologen Lévi-Strauss kalte for *science du concret*, og som Berkes forklarer som «...the native knowledge of the natural milieu firmly rooted in the reality of an accumulation of concrete, personal experiences, as opposed to book-learning» (1962 i Berkes, 2012, s. 5).

Tradisjonell kunnskap er ofte knyttet til urbefolkninger og forbindes med ontologi (kunnskap om væren) og epistemologi (kunnskap om læren). I Lyngsalpan drives det med reindrift av samer. Samiske kunnskapstradisjoner har en holistisk tilnærming til naturen som påvirker deres måte å se landskapet på. De økologiske aspektene ved et landskap skilles ikke fra det sosiale og det spirituelle (Helander-Renvall, 2008, s. 46; Berkes, 2012). Landskapet er meningsbærende i den forstand at det er “...more than simply a reservoir of detailed ecological



knowledge.... It is also a repository for the memory of past events, and thus a vast mnemonic representation of social relationships and of society” (Brosius, 2001; Berkes, 2012, s. 6). Reindriftssamene skiller ikke seg selv fra naturen, men ser seg selv som en integrert del av det. I stedet for at naturen er stabil og ressurser i naturen skal kontrolleres, blir naturområder sett på som levende enheter som er aktive i relasjonen til dyr og mennesker. Disse områdene blir enda mer levende gjennom sanger, stedsnavn, historier og minner (Hellander-Renvall, 2008, s. 48). For eksempel så er reindriftsutøvernes romlige organisering og aktivitet avhengig av hvordan reinen flytter seg over områder og hvordan de oppfører seg i forskjellige sammenhenger i tid og rom (Turi 1987; Åhren 1988 i Hellander-Renvall, 2008, s. 46). Reindriftsutøveren ser ikke på reinen kun som en ressurs, men som et vesen de gir beskyttelse til og hvor reinen tar vare på menneskene gjennom å gi seg selv tilbake. Både menneskelige og ikke-menneskelige aktører blir behandlet som partnere i nettverket innen samisk kultur og relasjonen dere imellom er basert på gjensidig omsorg og respekt (2008, s. 49).

I forvaltningen av Lyngsalpan skal samisk kunnskap inkluderes, men også kunnskap fra lokalsamfunnet forøvrig som kan bidra positivt med kunnskap og erfaringer som er ervervet gjennom bruk av naturen i flere generasjoner (Miljøverndepartementet, 2010). Det vil si mennesker med kjennskap til lokale forhold. Berkes (2012) synes begrepene listet ovenfor kan være problematiske da det finnes mange konnotasjoner og ekskluderinger av betydninger knyttet til begrepene tradisjonell, økologisk og lokal. For å favne så bredt og på samme tid så konkret som mulig bruker han begrepet *tradisjonell økologisk kunnskap* og definerer det som

a cumulative body of knowledge, practice, and belief, evolving by adaptive processes and handed down through generations by cultural transmission, about the relationship of living beings (including humans) with one another and with their environment. (Berkes, 2012, s. 7).

Begrepet er nyttig i min analyse av Lyngsalpan fordi det tar for seg kunnskap knyttet til det samiske, men også kunnskap som ikke-samiske besitter og tilegner seg gjennom sitt kjennskap til verneområdet. Det økologiske aspektet i begrepet knytter kunnskapen spesifikt til verneområdet. Selv om forskjellene mellom det naturvitenskapelige og det erfaringsbaserte eksisterer, mener Berkes (2012) at de ikke må overdrives. Det er lett å tenke i dikotomier som natur-kultur, statisk-dynamisk, mekanisk-instinktiv, hard-myk og sette de opp mot hverandre, men ofte er distinksjonen “a difference of degree (quantitative) rather than of type (qualitative)”

(Giarelli, 1996 i Berkes, 2012, s. 12). Ifølge Helander-Renvall (2008) er ikke forskjellene mellom kunnskapsformene dikotome, men at det finnes ulike måter å vite på i mangfoldet av kulturer. Allikevel har naturvitenskapen lenge hatt monopol på hva som er sant og ikke sant, hva som er kunnskap og hva som er overtro eller uvitenhet (Helander and Kailo 1998; Nadasdy 1999; Harvey 2006 i Helander-Renvall, 2008, s. 45). I dette prosjektet er det hensiktsmessig å påpeke skillene ettersom ambisjonen til den nye forvaltningsmodellen er at flere kunnskapsformer skal få plass og bli anerkjent nettopp som kunnskap, og komplettere naturvitenskapen i forvaltningen av verneområdet. Kunnskapen som er knyttet til brukerinteresser, lokalbefolkning, enkeltpersoner og andre med erfaringer gjennom bruk og samspill av naturen kaller jeg i analysen for lokal eller erfaringsbasert kunnskap. Der det er relevant å snakke om kunnskap knyttet spesifikt til reindrifta og det samiske, veksler jeg mellom å snakke om erfaringsbasert/tradisjonell kunnskap eller reindriftskunnskap. Denne type kunnskap i forbindelse med kunnskapsbasert forvaltning utdypes og diskuteres i kapittel 7.

### **3.6 Min plassering i forskningsfeltet**

Trenden med desentralisering av verneområdeforvaltning de siste tiårene har resultert i et paradigmeskifte innen verneområdeforvaltning, noe som 2009-reformen er et resultat av. Jeg skriver meg inn i forskningen som kritiserer toppstyrt og ekspertorientert forvaltning. Det er foreløpig ikke gjort omfattende forskning på den nye forvaltningsreformen, men noen masteroppgaver fra ulike universiteter og fakulteter, samt noen NINA-rapporter er skrevet få år etter forvaltningsreformen ble innført. I denne perioden skrev også Lundberg et al. (2013) i tidsskrift for utmarksforskning en forskningsstatus på den nye modellen og Fauchald & Gulbrandsen (2012) en artikkel med et overordnet perspektiv på den nye modellen. Disse bruker jeg flittig gjennom hele masterprosjektet mitt. Det vil også si at det ikke finnes mye kunnskap per dags dato om verneområdepraksiser av lokalstyrer som har rukket å utvikle en praksis over flere år. Fokuset i masteroppgavene har vært rettet mot forventninger til den nye modellen, deltakelse og lokale medvirkningsprosesser av lokalbefolkning og reindrifta, samt reiselivsutvikling. De har ulike faglige vinklinger, men flere av dem har sett forvaltningen i et co-management-perspektiv (Borge, 2011; Roald, 2012; Eira, 2013; Jørgensen, 2014).

Mitt fokus er litt annerledes. Det lokale aspektet i modellens ambisjon om lokal forvaltning i mitt prosjekt er rettet mot det lokalt sammensatte styret, og i mindre grad medvirkningsprosesser med perspektiver fra brukerinteresser og lokalsamfunnene rundt. I motsetning til tidligere forskning på området ønsker jeg ikke å bare se på graden av bottom-up

og initiativ nedenfra (hvor mye handlingsrom lokalstyret får av den nye modellen), men også hvordan den toppstyrte og ekspertisebaserte kunnskapen møter dette nye innslaget av lokal forvaltning. I mitt prosjekt viser jeg at statlig involvering med dens ekspertisekunnskap vil kunne bidra til å «sikre» den langsiktige tenkingen om verneområdet og kontrollere at verneverdiene blir ivaretatt i den lokale forvaltningen. Fokuset i dette prosjektet er derfor ikke bare hvor mye handlingsrom styret får, men hva de gjør med det handlingsrommet de har. Mitt fokus blir derfor å se hvordan det Lundberg et al. (2013) kaller for «hybridmodellen», nemlig samspillet mellom ovenfra og ned og nedenfra og opp fungerer i praksis gjennom læringsprosesser i Lyngsalpan.

### 3.7 Oppsummering

Med inspirasjon både fra planteori, naturressursforvaltning, ledelsesteori, struktureringsteori og økologien har jeg sett på teoretiske perspektiver og begreper som vil belyse datamaterialet i analysen min. For å sammenfatte de ulike tilnærmingene til naturforvaltning har jeg laget en tabell der jeg skiller mellom konvensjonell og prosessorientert tilnærming og hva som karakteriserer de to. Ordet prosessorientert refereres her til en fremgangsmåte der bottom-up-elementer er en del av en dynamisk prosess, mens konvensjonell tilnærming er preget av en hierarkisk prosedyre.

	<b>KONVENSJONELL TILNÆRMING</b>	<b>PROSESSORIENTERT TILNÆRMING</b>
<b>NATUR</b>	Skal bli dominert og kontrollert, mennesker er frakoblet naturen	Kompleks, dynamisk, holistisk, mennesker i relasjon med natur
<b>ORGANISERING</b>	Sentralisert, hierarkisk, autoritær, rigid	Desentralisert, fleksibel, adaptiv, samarbeid på tvers av instanser og grupper
<b>BESLUTNINGSTAKING</b>	Ovenfra-ned, ekspertorientert, prosedyre	Prosess, kollaborativ, medvirkning av andre aktører som både er med på å definere problemer og løsninger
<b>PROBLEM</b>	Lineær, middel-mål	«Wicked», ikke konsensus på løsninger eller problem
<b>KUNNSKAP</b>	Ekspertisekunnskap, naturvitenskap har monopol	Flere kunnskapsformer anerkjent, også lokal og tradisjonell kunnskap, fokus på delt læring, endring av oppfatninger etter ny kunnskap

Tabell 1. Konvensjonell versus prosessorientert tilnærming til naturforvaltning.

Selv om jeg i dette kapitlet har vært opptatt av å skille den ene tilnærmingen fra den andre er dette først og fremst på grunn av dets analytiske formål, da en forvaltningsstrategi sjelden vil være enten eller. Som Stankey et al. (2005, s.1) nevner så har det vitenskapelige paradigmet «...served science and society well» og vil fortsette å gjøre det i fremtiden, da vi er avhengige av vitenskapen i møte med klimaendringene. Der en prosessuell tilnærming i møte med komplekse miljøproblemer og «wicked problems» vil kunne bidra til legitime prosesser, må de påpekes at slike kollaborative og adaptive prosesser ofte tidkrevende og avhengige av institusjonelle strukturer som åpner opp for å være eksperimentell og fleksibel i forvaltningen. Som i tilfellet med adaptiv forvaltning har denne tilnærmingen så langt fungert best som en idé, enn som forvaltningspraksis. I analysen skal jeg gjennom styrets praksis se hvordan den lokale forvaltningsmodellen som en «hybrid» med både hierarkiske og bottom-up elementer er viktig for å møte internasjonale avtaler, nasjonale krav og lokale behov.

## 4 Metodiske betraktninger

I dette kapitlet skal jeg ta for meg de metodiske verktøyene jeg har brukt for kunnskapsproduksjonen i denne studien, og jeg skal redegjøre for metodologien. Metode kan beskrives som et verktøy for å oppnå kunnskap og refleksjoner, mens metodologi forklares av Madden (2010) som begrunnelsen for hvorfor du har brukt de verktøyene (metodene) du har brukt. Kunnskapen jeg har produsert gjennom studien er gjort hovedsakelig gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Med refleksjoner rundt utgangspunktet for dette masterprosjektet, mitt vitenskapsteoretiske perspektiv, valg av metoder, utvalg av informanter og hvordan analysen har gått til, har jeg som mål å vise til en transparent studie og en større forståelse for mine funn og veien dit.

### 4.1 Bakgrunn for studien og vitenskapsteoretisk perspektiv

Bakgrunnen for denne studien er et sterkt ønske om å se hvordan klimautfordringene møtes lokalt. Klimautfordringene er mange og løsningene på dem omdiskutert. Dette kan etterlate en følelse av frustrasjon og maktesløshet. Som en student på femte året i samfunnsfag blir ikke denne følelsen noe mindre tilstedeværende med erkjennelsen av at «alt henger sammen med alt» i store, globale nettverk. Ofte er sammenhengene relatert til klimautfordringene uoversiktlige, nettverket for stort, alt er i konstant endring og fasitsvarene utenfor rekkevidde. Samtidig er det kunnskapen om at det *er* sammenhenger, at det *er* store nettverk av mennesker, natur, normer, diskurser og politikk som gjør at vi kan bevege oss i riktig retning. For veiene til en bærekraftig fremtid er mange. Derfor må store, men også små sammenhenger forskes på, også på tvers av faglige disipliner, ettersom omstilling er like mye en sosial som en teknisk prosess. På samme tid som vi trenger naturvitenskapen og teknologiske nyvinninger, må det endringer til i holdninger, normer og politikk for å kunne nå klimamålene som er satt globalt. I stedet for å bli handlingslammet av det store nettverket, mener jeg det er nødvendig å se nærmere på det med et samfunnsfaglig perspektiv for å avdekke de viktige sammenhengene.

Dette må sees i sammenheng med mitt vitenskapsteoretiske perspektiv på kunnskap som jeg forstår som kontekstuell. Det vil si at kunnskapen må sees i lys av sine omgivelser. Dette er i tråd med Haraway (1988) sin forståelse om situert kunnskap. Hun mener at kunnskap om verden er til enhver tid er forankret sosialt, politisk, historisk, teknologisk og normativt. Kunnskap kan aldri være nøytralt fordi det *alltid kommer fra et sted*. Hun beskriver det som blir omtalt som objektiv kunnskap som «a conquering gaze from nowhere» (1988, s. 581). Sann

kunnskap er derfor kunnskap som er delvis, kritisk og som kan lokaliseres. Kun ved at den kommer fra et sted kan den ansvarliggjøres, kritiseres og derfor også endres.

Med et samfunnsfaglig og delvis perspektiv ønsket jeg å finne ut av hva som faktisk gjøres i norske kommuner for å møte klimautfordringene og hvilke sosiale prosesser som eventuelt bidrar til eller hindrer det arbeidet. Intensjonen med masterprosjektet var derfor å se på noen av de mindre sammenhengene relatert til arbeidet med klimaendringene. Mer spesifikt; hvordan bevaring av natur som et internasjonalt og nasjonalt mål, og som et politisk virkemiddel i møte med klimautfordringene, gjøres i praksis på lokalt nivå. Min forforståelse til denne tematikken var at det økologiske aspektet i «bærekraftig utvikling» sjelden blir vektlagt når det planlegges lokalt og at naturarealer ofte må vike for økonomiske interesser. For å få et innblikk i hvordan det jobbes lokalt så jeg det hensiktsmessig å velge et område/en case der bevaring av natur allerede er en prioritet. Lyngsalpan landskapsvernområde pekte seg ut som et bra case av flere grunner. Det er et sted jeg selv har vært mye på tur og har et forhold til, og som i tillegg til å være et populært reisemål, har lange tradisjoner med beiting av både rein og sau. Relevansen lå også i at verneområdet er et geografisk avgrenset område der naturmangfoldloven er gjeldende innenfor vernegrensene. Målet med forvaltningen er en balanse mellom bruk og vern, men er det motstridende interesser i verneområdet, skal verneverdiene prioriteres. Ved at oppgaven med å forvalte nylig var satt til lokale og regionale politikere, ble dette ekstra interessant. Min interesse lå derfor ikke bare i å se faktiske handlinger, men også hvordan slike spørsmål oppleves lokalt og hvilken kunnskap de er med å produsere gjennom sin forvaltningspraksis.

Haraways (1988) poeng om å ha et «view from somewhere», nemlig viktigheten av å se på *noe* og fortelle *noen* historier, har i tillegg fungert som en motivasjon gjennom hele arbeidet med masterprosjektet. Ved å få en innsikt i forvaltningspraksisen i Lyngsalpan vil det være mulig å få en større forståelse for hvordan internasjonale og nasjonale mål møtes og tolkes lokalt ved å lære fra *denne* studien, *dette* stedet.

## **4.2 Dokumentanalyse**

Metodene jeg har benyttet meg av er de verktøyene jeg anser som best egnet for å oppnå kunnskap om tematikken jeg studerer. Kunnskapen jeg har produsert gjennom studien er gjort hovedsakelig gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Ettersom utgangspunktet mitt var å beskrive forvaltningspraksisen til styret har jeg valgt en bred og åpen metodisk inngang. Forvaltningsplanen som beskriver hvordan verneområdestyret både skal kunne sikre

verneverdiene, samtidig som lokale interesser blir ivaretatt, anser jeg som startpunkt for det som senere skulle bli problemstillingen. Både for å få en oversikt, men også innsikt i både temaet verneområdeforvaltning og den lokale konteksten Lyngsalpan, leste jeg planer relatert til verneområdet, avisartikler fra Nord-Troms' lokalavis Framtid i nord, reiselivsplaner i Lyngen, og jeg deltok også på et seminar om besøksforvaltning i Troms høsten 2019 arrangert av UiT. På den måten ble jeg også kjent med brukerinteressene i verneområdet og dannet meg et bilde av situasjonen i Lyngsalpan.

Videre har jeg gjort mer inngående dokumentanalyser av alle møteprotokollene fra 2012 til 2019 og av alle sentrale planer for verneområdet for å se hvordan forvaltningspraksisen til styret har hatt form. Som Lynggaard (2012, s.154) påpeker er dokumentanalyse et godt verktøy for å se på prosesser over en lengre periode. Ettersom dokumenter kan forstås som språk fiksert i tekst og tid er de nyttige å bruke for å avdekke for eksempel stabilitet, eller om det har skjedd forandringer i en utvikling av en praksis. I de innledende analysene av møteprotokollene ønsket jeg å få et inntrykk av hvilke type saker som ble behandlet, hvem som deltok på møtene og hva styret jobbet med. Dette var i tillegg en måte for meg å bli kjent med saksbehandling, utforming og språk relatert til verneområdeforvaltning. De innledende dokumentanalysene handlet derfor i større grad om å bli «kjent» med styret og styrets praksis, enn å lete etter mønstre og sammenhenger i første omgang. Dette har dog vært intensjonen senere i analysearbeidet da jeg har gått gjennom møteprotokollene i flere omganger med ulike utgangspunkt. Dette skal jeg komme tilbake til i delkapittel 4.5 om analysestrategier. Ettersom møteprotokollene strekker seg tilbake til styrets konstituering har de vært veldig verdifulle i min forståelse av deres utvikling og for en helhetlig forståelse av praksisen deres. Møteprotokollene det henvises til i analysen er alle fra Lyngsalpan verneområdestyre og kan lokaliseres på [www.nasjonalparkstyre.no/Lyngsalpan-LVO/](http://www.nasjonalparkstyre.no/Lyngsalpan-LVO/).

Planene jeg tok for meg var forvaltningsplanen, tiltaks- og skjøtselsplaner, prosjektplanen til besøksstrategien, besøksstrategien og undersøkelser og kartlegginger knyttet til denne. Spesielt besøksstrategien har vært viktig fordi den sier noe om hva besøksforvaltningen i Lyngsalpan konkret skal innebære, og fordi i prosessen med å lage planen har styret engasjert brukerinteressene i verneområdet. I tillegg har jeg sett på naturmangfoldloven, verneforskriften og styrets vedtekter. Jeg har også sett på nasjonale politiske retningslinjer i tidsrommet styret har eksistert. Jeg var ute etter hva disse dokumentene sa om både bevaring av natur, bruken av verneområdet og hva slags type kunnskap det er ment skal inkluderes i lokalforvaltningen. Med dette ønsket jeg også å få en forståelse for hvordan det er tenkt at nasjonale retningslinjer skal

implementeres lokalt. Ved at forvaltningsplanen ble lagt ut på høring i 2018 og besøksstrategien i 2019 fikk jeg muligheten til å følge prosessene til begge disse sentrale planene. Jeg fikk blant annet tilsendt høringsinnspillene fortløpende av verneområdeforvalter. Ettersom jeg hadde lest planene også før høringsinnspillene kunne jeg se hvilke endringer som ble gjort og som resulterte i de vedtatte planene. Ved å følge med på disse (slutt)prosessene har jeg sett hvordan slike prosesser forløper. Jeg har sett hvor lang tid det kan ta, hvor mange hensyn som skal tas og hvor mange ledd en plan må gjennom før den til slutt kan bli godkjent av Miljødirektoratet, og vedtatt av styret.

### **4.3 Utvelgelse av informanter til intervju**

De innledende dokumentanalysene dannet et grunnlag for hvilke personer jeg ønsket å intervju. Forvalter, som både er styrets sekretær og forfatter av både forvaltningsplanen og besøksstrategien, så jeg som en sentral informant og hun tok jeg kontakt med allerede høsten 2018. Det var også hun som holdt meg oppdatert på planprosessene og som inviterte meg med på styremøte. Da jeg skulle intervju forvalter i Lyngen høsten 2019, var det blitt ansatt en til forvalter med ansvar for Nordkvaløya-Rebbernesøya landskapsvernområde, og jeg fikk derfor muligheten til å intervju begge denne dagen. Ellers hadde jeg en ambisjon om å intervju personer i styret med sentrale roller, som leder og nestleder, og styremedlemmer fra forskjellige politiske partier.

Mitt første møte med flere av styremedlemmene var gjennom styremøtet jeg fikk ta del i juni 2019. Dette lengre møtet med befaring var lagt til Jægervatn leirskole i Lyngen der forvalter og fem styremedlemmer, inkludert et varamedlem var til stede. Gjennom dette møtet fikk jeg ansikt på personer jeg kun hadde lest om i planer og møteprotokoller, samtidig som jeg fikk et innblikk i hvordan et slikt styremøte går til. Jeg skulle kun observere på dette møtet, men fikk presentere meg selv og masterprosjektet mitt for styret. Jeg ble mottatt med entusiasme og samtlige syntes det var spennende at jeg skulle forske på Lyngsalpan og forvaltningsarbeidet de gjør. Den uformelle praten, engasjementet og det hyggelige samværet «overrasket» meg. Jeg hadde på forhånd en tanke om at et styremøte skulle være rigid og saklig og at relasjonene mellom styremedlemmene skulle være mer pragmatiske. Denne observasjonen gjorde at jeg fikk et annet inntrykk av hvem de som styre var enn da jeg kun hadde lest om praksisen gjennom møteprotokollene. Ved at jeg fikk se hva de faktisk «gjør» fikk jeg også kunnskap om det Hastrup (2012) sier foregår *mellom* mennesker. Dette noe *mellom* mennesker er ikke noe som fremkommer av møteprotokoller. Ved at leirskolen lå et stykke fra der vi hadde parkert fikk jeg



i tillegg muligheten til å prate med flere av styremedlemmene langs veien. Disse uformelle samtalene styrket tanken om at mer dyptgående intervjuer kunne belyse forvaltningspraksisen på interessante måter. Tre av styremedlemmene som deltok på møtet skulle jeg få intervjuer senere på høsten, der to av disse var leder og nestleder. Selv om jeg på forhånd hadde et ønske om å intervjuer de i kraft av deres rolle i styret, ble dette ønsket forsterket etter styremøtet. Disse personene har gitt meg mye verdifull informasjon og belyst praksisen på interessante måter, og har derfor fått stor plass i min analyse. Det tredje styremedlemmet jeg valgte å intervjuer har sittet i styret en god stund og representerer Sametinget. En svakhet ved studien er at jeg kun har intervjuet styremedlemmer som har sittet i styret lenge og som har vært aktive i forvaltningen. Det hadde vært interessant å få innblikk i hvordan forvaltningspraksisen oppleves av de som ikke deltar like ofte, eller de som ikke har vært med like lenge.

Jeg har hele tiden vært opptatt av å se hvordan det lokale styret jobber. Allikevel, med tanke på at kunnskap og medvirkning står så sterkt i den lokale forvaltningsambisjonen, så jeg det nødvendig og relevant å intervjuer noen utenfra som blir berørt av forvaltningspraksisen for å få et innblikk i hvordan forvaltningspraksisen oppleves, og om styret og brukerinteresser er av samme oppfatning. Jeg valgte å intervjuer to personer fra reindriften, blant annet fordi de har sterke interesser i verneområdet. Men jeg så også et reindriftsperspektiv relevant av flere grunner etter de innledende dokumentanalysene jeg gjorde. 1. Begge reinbeitedistriktene og flere siidaandeler hadde sendt inn detaljerte høringsinnspill til både forvaltningsplanen og besøksstrategien, noe som pekte på at de har sterke meninger om forvaltningen av verneområdet. 2. Reindriftssamene har vært i Lyngsalpan i flere hundre år og basert på tidligere nasjonal historie har de som minoritet kommet dårlig ut i prosesser angående arealbruk, og arealene tilgjengelig for reindriften har blitt redusert. 3. Samtidig som det er et internasjonalt mål, står det eksplisitt både i naturmangfoldloven og i verneforskriften til Lyngsalpan at samisk kunnskap skal bidra til bærekraftig bruk av verneområdet. Også fordi jeg hadde kjennskap fra før av at samisk kunnskap har en annen epistemologisk inngang til kunnskap enn den vitenskapelige, mente jeg det var relevant å få utdypet hva denne kunnskapen innebærer fra de som besitter den. Andre sentrale brukerinteresser i verneområdet som reiselivet og friluftslivet finnes det informasjon om da det allerede var gjort spørreundersøkelser og kartlegginger i 2017 i forbindelse med utarbeidelsen av besøksstrategien. Andre brukerinteresser som for eksempel

<sup>2</sup> En organisasjonsform for reindriftssamene og defineres som «en gruppe av reineiere som utøver reindrift i fellesskap på bestemte arealer» (Skogvang, 2020).

grunneiere og saueneinga besitter verdifull kunnskap om verneområdet og kunne ha tilføyd temaet med interessante perspektiv, men har ikke fått plass i denne studien.

#### **4.4 Intervju som en sosial praksis og etiske betraktninger**

Målet med et intervju er å tilegne seg kunnskap om informantens holdninger, erfaringer og livsverdener (Brinkmann & Tanggaard, 2012). For å få innblikk i de sosiale prosessene ved forvaltningspraksisen har jeg intervjuet tre styremedlemmer og begge verneområdeforvalterne. I tillegg har jeg hatt to intervjuer med reieneiere med sommerbeite i Lyngsalpan. Med styremedlemmene var to intervjuer gjort i Lyngen og ett i Tromsø. Intervjuet med begge forvalterne var satt til kontoret deres i Lyngen, mens av de to intervjuene med reieneierne var den ene gjort i Tromsø og den andre over telefon. Til sammen hadde jeg seks intervjuer med syv informanter.

Jeg ønsket gjennom intervjuer med styremedlemmene å få en større innsikt i hvordan forvaltningspraksisen oppleves av dem og deres personlige engasjement i styret. På forkant av samtalen hadde jeg lest møteprotokollene og de sentrale planene slik at jeg kunne få mest mulig ut av samtalen. Jeg hadde i tillegg det Brinkmann & Tanggaard (2012) kaller for «bevisst naivitet» for å tillate informanten å uttrykke seg med sine egne ord. Intervjuguiden inneholdt spørsmål om styrets praksis, medvirkningsprosesser, bærekraftig forvaltning og utfordringer knyttet til forvaltningen. Med semistrukturerte intervjuer fungerte disse spørsmålene mer som temaer i praksis, og ved at jeg hadde gjort gode forberedelser i forkant av intervjuet kunne jeg stille relevante oppfølgingsspørsmål underveis. Selv om jeg under intervjuene var opptatt av informantenes egne erfaringer og opplevelser av bestemte fenomener, var jeg i tillegg oppmerksom på hvordan informanten(e) pratet om ting (språket), og hvilke begreper de benyttet seg av. Dette var for å få en større forståelse for hvordan de oppfatter verden rundt seg og på den måten kunne forklare ting de sa. De fleste intervjuene hadde i større eller mindre grad form som en samtale der det også var rom for at informanten selv kunne ta opp emner de var interessert i. Vi pratet også om andre ting som ikke var relatert til intervjuguiden. Blant styremedlemmene og forvalterne var spørsmålet om supplerende vern i Lyngsalpan (og en eventuell oppgradering til nasjonalpark) et hot tema, ettersom dette var en av de store sakene i kommunevalget i Lyngen høsten 2019, og som akkurat hadde vært da intervjuene fant sted. Spørsmålet om nasjonalpark tas senere opp i både kapittel 5 og 7.

Som Brinkmann & Tanggaard (2012) påpeker er et intervju situert i en spesifikk historisk og kulturell sammenheng. Det betyr at de svarene jeg får er sosialt forhandlede og må sees i den

konteksten de befinner seg i. Situasjonen, stedet, temaene og jeg som intervjuer påvirker hvilke svar informantene gir. Intervjuet kan således sies å være en sosial praksis. Det er dette som ifølge Haraway (1988) danner grunnlaget for å produsere sann kunnskap. Ved at kunnskapen som produseres av meg og informanten(e) kan lokaliseres, er den åpen for kritikk og derfor også endring. Hvordan svarene blir konstruert i møtet mellom den som intervjuer og den som blir intervjuet ble tydelig i mitt første intervju med en av reieneierne. Som en del av de informative og innledende spørsmålene jeg hadde lagd på forhånd spurte jeg reieneieren etter jeg hadde spurt om hans roller i arbeidslivet, hvor mange rein han hadde. Dette ble møtt med latter og et kontant svar; «*Punkt 1. Man spør aldri om reintall hos en reieneier*». Videre kunne han fortelle meg at han forventet at det spørsmålet skulle dukke opp og at han derfor hadde tenkt på hvordan han skulle «...svare på disse tingene», det vil si temaene jeg hadde informert han på forhånd studien min skulle handle om.

Både i dette, men også i det andre intervjuet med den andre reieneieren inntok jeg bevisst en noviserolle slik at de kunne få uttrykke seg med sine egne ord. Samtidig tilpasset de seg intervjusituasjonen for å kunne svare på spørsmål fra en person som har lite kunnskap om reindrifta fra før. Dette illustrerer hvordan intervjuet er en sosial praksis hvor svarene man får er sosialt forhandlede, fra begge sider. Derfor var jeg også bevisst under intervjuene hvilke roller mine informanter hadde (for eksempel politiker) og hvordan de eventuelt ønsket å fremstille seg. Jeg var også bevisst over min egen rolle som intervjuer og masterstudent med en viss makt over informasjonen informantene valgte å dele med meg.

I etterkant av hvert enkelt intervju skrev jeg «tykke» beskrivelser for å huske konteksten hvor den sosiale praksisen fant sted. Dette gjorde jeg også etter styremøtet jeg deltok på. Dette er en sentral metode innen antropologien (Madden, 2010; Spradley, 1980) og brukes for å huske detaljer, stemninger og andre inntrykk som påvirker kunnskapsproduksjonen mellom forsker og informant(er) under feltarbeid. Jeg så det nyttig også etter mine intervjuer for å skrive ned ideer som dukket opp under intervjuet og sammenhenger jeg hadde gjort underveis. Disse «end-of-day»-notatene (Madden, 2010) hjalp meg både i transkriberingen og senere i analysearbeidet. Ettersom kunnskapsgrunnlaget mitt har endret seg gjennom hele prosessen har disse notatene også vært nyttige å se tilbake på for å se hvilke refleksjoner jeg gjorde med det kunnskapsgrunnlaget jeg hadde på det tidspunktet.

Alle jeg intervjuet fikk et samtykkeskjema av meg med informasjon om prosjektet som var godkjent hos NSD (Norsk senter for forskningsdata). I dette samtykkeskjemaet stod det at

personnavn ikke skal brukes i oppgaven, men at utsagn/sitater vil knyttes til funksjon/stilling og derfor kan utsagn identifiseres. Det stod også at de kan trekke seg når som helst i forskningsprosessen. Jeg har hovedsakelig snakket med personer i offentlige stillinger og inntrykket jeg fikk var at samtlige var positive til å snakke med meg. Allikevel har de vist en tillit til meg ved å stille opp til intervju og dele med seg sine erfaringer. Derfor har jeg i analysen forsøkt å fremstille kunnskapen som ble produsert under intervjuene på en måte som gjør at informantene ikke føler at utsagn blir tatt ut av kontekst og at min tolkning av det som ble sagt stemmer overens med deres intensjon i intervjusituasjonen. Samtlige informanter har fått tilbud om å få tilsendt utsagn og sitater som er brukt i oppgaven for sitatsjekk.

#### **4.5 «Runddansen» som en analysestrategi**

Med et ønske om å både beskrive forvaltningspraksisen som et historisk forløp og gjennom personlige erfaringer har jeg benyttet meg av teoretiske og metodiske verktøy jeg anser som best egnet for å oppnå kunnskap om dette. Måten jeg har kommet fram til mine funn på er gjennom det Wadel (1991) kaller for en «runddans» mellom metode, teori og data. Det vil si at metoder, teorier og hva som anses som data påvirker hverandre og endres underveis i forskningen. Analyse betyr å ta fra hverandre og sette sammen igjen på nye måter (Brinkmann & Tanggaard, 2012). I analysearbeidet, som starter allerede i innledningsfasen av forskningsprosessen, har jeg vært åpen for å la meg bli overrasket, bli konfrontert med mine forforståelser, se nye strukturer, sammenhenger og motsetninger. Jeg har gjort mange gjennomlesinger av datamaterialet mitt og gjort meg mange refleksjoner etter at ny informasjon har tilkommet underveis i prosessen og kunnskapsgrunnlaget mitt har blitt større.

Det har vært helt vesentlig for mine funn at jeg har blitt godt kjent med materialet og fulgt planer og prosesser over en lengre periode. Ved at jeg gjennom dokumentanalysene har hatt god kjennskap til detaljer som navn, roller, årstall, hendelser o.l., har flere av disse detaljene senere i analyseprosessen bidratt til de sammenhenger, mønstre og funn jeg har gjort. For eksempel gjennom intervju har jeg fått informasjon om *hvilke* hendelser styremedlemmene selv har tenkt er viktige og hvilke relasjoner det er mellom navn jeg har lest om. Eller i en intervjusituasjon der informanten forteller meg at noe «har tatt lang tid», så har jeg med forkunnskaper om årstall kunne vite om de snakket om ett år eller seks. Detaljer som jeg i utgangspunktet ikke trodde var av stor relevans har gjennom ny informasjon fått betydning. Metodene jeg har brukt for å tilegne meg kunnskap om temaet har informert hverandre og kastet

nytt lys på materialet underveis i prosessen. Kombinasjonen av dokumentanalyse og intervjuer har vært avgjørende for funnene jeg har gjort.

De teoretiske perspektivene presentert i forrige kapittel har jeg sammen med de metodiske verktøyene presentert i dette, benyttet meg av med en intensjon om at de kan belyse temaet jeg ville studere. Noen teoretiske perspektiver som kollaborativ planlegging og tradisjonell økologisk kunnskap har ligget temaet nært og som jeg derfor har hatt som et «utgangspunkt» og tatt med inn i feltet, mens teori om handlingsrom og adaptiv forvaltning har oppstått fra datamaterialet. I arbeidet med analysen har jeg derfor gjort en variasjon av det Gibbs (2007 i Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 39) kaller for begrepsdreven og datadreven koding. Begrepsdreven koding vil si når man på forhånd ut ifra teorier har bestemt hvilke «koder» man skal se etter i materialet. Medvirkningsprosesser og ulike former for kunnskap er eksempler på koder jeg tok med inn i materiale på forhånd. Datadreven koding på den annen side oppstår induktivt fra datamaterialet. Det vil si at man selv finner «koder» i materialet, som for eksempel spesifikke handlinger, symboler eller deltakelsesnivåer som er av interesse for studien. En slik induktiv måte å jobbe på har vært en viktig del i mitt analysearbeid ettersom jeg i arbeidet med å belyse forskningsspørsmålene, også ønsket å si noe om hva som karakteriserer utviklingen av forvaltningspraksisen uten teoretiske forutsetninger. Gjennom å lete etter koder som kunne si noe om disse karakteristikene, fant jeg teoretiske tolkninger (som teoriene om adaptiv forvaltning og handlingsrom) som kunne bidra til å forklare praksisen.

#### **4.6 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg begrunnet mine metodevalg ved å vise hvorfor jeg mener de kvalitative metodene jeg har benyttet meg av kan best gi meg kunnskap om temaet jeg har studert. Jeg har vært opptatt av å beskrive styrets forvaltningspraksis og har tatt med meg forforståelser inn i prosessen, men jeg har også vært åpen for å bli overrasket. De mange rundene av dokumentanalyser av møteprotokoller og planer relatert til verneområdet i kombinasjon med de semistrukturerte intervjuene har vært avgjørende for funnene jeg har gjort. Jeg har også vist hvordan teoretiske perspektiv både har påvirket datamaterialet og oppstått fra det gjennom å bruke deduktive og induktive analysestrategier. I neste kapittel tar jeg fatt på selve analysen.

## 5 Styrets praksis: mellom statlig styring og lokal forankring

En av forutsetningene for forvaltningsreformen er at forvaltningen skal forankres lokalt ettersom «...Det er (...) ønskjeleg å ha lokale folkevalde organ knytt til delar av statleg forvaltning i saker som er klart statlege, men som likevel blir best løyst ved kjennskap til lokale forhold» (Miljøverndepartementet 2010, s. 223). Hvilket handlingsrom har det lokale verneområdestyret fått gjennom den nye modellen? Hva er det mulig for styret å gjøre med handlingsrommet? I dette kapitlet tar jeg for meg første forskningsspørsmål «*Hvordan kommer den lokale forankringen til uttrykk gjennom styrets praksis?*». Ettersom jeg er ute etter å si noe om styrets oppfatning av og bruk av handlingsrom, er den lokale forankringen rettet mot det lokalt sammensatte styret. I den forbindelse presenterer jeg styremedlemmer og de politiske ståsteder og interesser som er representert i forvaltningen av Lyngsalpan. Basert på empiri fra møteprotokoller i tidsperioden fra 2012 til 2019, samt intervjuer med styremedlemmer ser jeg på utviklingen av forvaltningspraksisen til styret som best sees gjennom de overordnede sakene de har jobbet med, fra det ble konstituert til i dag. Her blir også egenskaper som preger styret trukket frem.

I kapitlets andre halvdel ser jeg hvordan den nye forvaltningsmodellen er organisert og hvilke oppgaver knyttet til den lokale forvaltningen som fortsatt er statlig og hvilke som er lokale, og dynamikkene mellom dem. Gjennom ledelsesteori ser jeg på det formelle handlingsrommet de har fått gjennom den nye modellen (oppgavene de har fått fra staten), men også hvordan styret har tolket det større gjennom engasjement og de overordnede sakene de har jobbet med. Kapitlets første halvdel er i stor grad deskriptiv, mens teoretiske perspektiver om top-down og bottom-up-styrt forvaltning, samt ledelsesteori og struktureringsteori trekkes inn i siste halvdel for å se det lokale aspektet i den nye modellen i et analytisk perspektiv.

### 5.1 Styrets sammensetting

Verneområdestyret i Lyngsalpan består av lokalpolitikere fra kommunene Lyngen, Tromsø, Storfjord og Balsfjord og representanter fra Fylkeskommunen i Troms og Finnmark og Sametinget. Styreleder er tidligere ordfører i Lyngen kommune (Arbeiderpartiet), nestleder fra Tromsø kommune (Fremskrittspartiet) er tidligere varaordfører, styremedlem for Storfjord kommune (Tverrpolitisk liste) er tidligere ordfører, styremedlem fra Balsfjord kommune (Arbeiderpartiet) er ordfører, mens styremedlemmet oppnevnt av fylkeskommunen jobber som daglig leder i en rørleggerbedrift og er bosatt i Lyngen kommune. Sametinget har to representanter, hvor ett av styremedlemmene tidligere var sauebonde, men jobber i dag i

Lyngen kommune og er engasjert i Miljøpartiet De Grønne, mens det andre styremedlemmet er distriktsleder for Ittunjårga/Rendalen reinbeitedistrikt som har sommerbeite på nord på halvøya, men som for øvrig holder til i Kautokeino. Varamedlemmene består av politikere, en ordfører og en som jobber i Framtiden i våre hender nord. Ett av varamedlemmene var også styremedlem i forrige styre. Styremedlemmene er presentert i tabellen under.

Rolle	Ordinært medlem	Varamedlem	Representerer
Leder	Tidligere ordfører (Ap)	Ordfører (Sp)	Lyngen kommune
Nestleder	Tidligere varaordfører (FrP)	Prosjektleder i Framtiden i våre hender Nord	Tromsø kommune
Styremedlem	Tidligere ordfører (Tverrpolitisk liste)	Politiker (Tverrpolitisk liste)	Storfjord kommune
Styremedlem	Ordfører (Ap)	Politiker (Ap)	Balsfjord kommune
Styremedlem	Distriktsleder for Ittunjårga/Rendalen reinbeitedistrikt	Ordinært medlem i forrige styre	Sametinget
Styremedlem	Jobber i Lyngen kommune (MDG)	Politiker (Norske samers Riksforbund)	Sametinget
Styremedlem	Daglig leder i en rørleggerbedrift i Lyngen kommune	Tidligere fylkesrådsleder (H)	Troms fylkeskommune

Tabell 2. Verneområdestyret i perioden 2016-2019 (2018-2021 for representantene fra Sametinget)

### 5.1.1 Ulike politiske ståsteder og interesser innad i styret

Tabellen viser at det er en bred variasjon av politiske ståsteder og at flere av områdets brukerinteresser er representert i styret. Det at det i utgangspunktet er ordførere og varaordførere som blir valgt inn i verneområdestyret hever statusen og signaliserer at et slikt styre er gitt politisk prioritet. På mindre plasser er det heller ikke uvanlig å ha flere hatter på. Flere av politikerne har andre jobber ved siden av og flere av styremedlemmene er også styremedlemmer andre steder, eksempelvis i bygdelag, et lokalt bompengeselskap, en renovasjonsvirksomhet og produsentforeningen Lyngenslam AS, for å nevne noen. Fauchald & Gulbrandsen (2012, s. 212) påpeker at sammensetningen av lokale verneområdestyret er viktig fordi det har noe å si for balansegangen mellom ulike relevante interesser i forvaltningsbeslutninger. Sammensetningen vil kunne påvirke i hvilken grad de langsiktige

målene (verneinteressene) blir ivaretatt og forholdet mellom verneområdet og områdene rundt verneområdet. Om politiske representanter sier de at de må tenke på sin politiske status og derfor vil deres beslutninger mest sannsynlig gjenspeile flertallsinteresser på lokalt nivå. De sier også at politiske representanter kan forventes å være ganske fleksible og utøve skjønn, samt at spørsmål om næringsliv og lokalt bruk vil stå sterkt. Med representanter av lokale interessegrupper i styret er det mer sannsynlig at minoritetsinteresser på lokalt nivå gjenspeiles i beslutningene. En tredje kategori de nevner er utnevnte forvaltningsekspertene («appointed management experts»). Med sine ekspertisebakgrunner er disse mer opptatt av langsiktige bevaringsmål, heller enn lokale interesser, men ingen av disse er representert i dette styret.

I styret i Lyngsalpan er ulike interesser, som for eksempel beitenæringa, og de mange hattene på tvers av kommunene og Sametinget, med på å sette fokus på mer spesifikke, lokale interesseområder. Styremedlemmene bringer derfor inn viktig, lokal kunnskap og kan være med på å sette agendaen. I spørsmål om styremedlemmene har ulike visjoner om forvaltningen svarer nestleder; *«jeg vet ikke hvor ulike dem er, men vi har kanskje forskjellige prioriteringer. Fra Sametinget er jo det mye snakk om reindrift (...) og de tingene som kanskje vi andre ikke er så fokusert på.»* Leder nevner også spesielt dette med reindrift og påpeker viktigheten av å ha en spesifikk næringsinteresse i styret. Hun sier at de har fått et verdifullt tilskudd til styret etter ny representant fra Sametinget ble oppnevnt ved forrige Sametingsvalg i 2018, som også er distriktsleder for et reinbeitedistrikt. Ifølge leder er det positivt med et styremedlem som har kjennskap spesifikt til reindriften i Lyngsalpan for *«...vi hadde ikke den reindriften kunnskapen inn i styret før.»*

Selv med ulike politiske ståsteder og interesser nevner samtlige styremedlemmer jeg har pratet med at det er lite konflikter innad i styret og at de som regel jobber mot konsensus. Representant fra Sametinget sier at det er stor grad av stemmelikhet uansett partiorientering og at *«...selv om det er noen fra Arbeiderpartiet og noen fra Fremskrittspartiet (...) kommer det ikke særlig frem.»* Som nestleder også kunne fortelle; *«Det er veldig sjelden at vi ikke jobber oss fram til et eller annet som gjør at alle kan leve med det.»* Dette gjenspeiles også i møteprotokollene der det i løpet av åtte år kun er et fåtall av sakene det ikke er enstemmig vedtak om. Hvorfor dette har seg i et styre sammensatt av personer som representerer mange ulike interesser, svarer samtlige styremedlemmer at de følger verneforskriften tett i beslutninger som tas området og forvaltningen forøvrig. En del av begrunnelsen for stemmelikheten kan også ligge i det representant fra Sametinget sier om at det ikke er så veldig kontroversielle saker som blir behandlet i styret. *«Vi følger jo forskriftene og det er ikke så veldig mange saker hvor det blir*



*snakk om mer skjønnsmessige vurderinger.» Verneforskriften som rammeverk for enhetlig forvaltning skal jeg komme tilbake til i kapittel 6.*

## **5.2 Styrets praksis fra 2012 og fram til i dag**

Fra oppstart i 2012 og fram til i dag har forvaltningspraksisen til verneområdestyret tatt form. De har tatt fatt på oppgavene som ble tillagt det nye lokale styret som å behandle disposisjonssøknader, og de startet på arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksplan for verneområdet allerede første året. I løpet av de drøye åtte årene styret har eksistert har rollene innad i styret blitt tydeligere og de har sammen utviklet rutiner og tillit, både til hverandre og til forvalter. Etter observasjonen jeg gjorde av de konsensuspregede saksbehandlingene i møteprotokollene, spurte jeg leder om hva hun trodde årsaken til dette kunne være. Nøkkelordene er forberedelse, faglighet og interesse. Leder forteller at de har forvalter å takke for de to første. *«For det første får vi et veldig godt saksfremlegg. Det har veldig mye å si.»* Videre nevner hun nestleder; *«hvis vi tar ho som eksempel, så er ho veldig god til å lese saksdokumenter. Sånn at ho får kunnskap gjennom det.»*

Styret har fått god kunnskap gjennom å sette seg inn i regelverket som omhandler dem selv som forvaltningsmyndighet, verneforskriften og verneformålet med Lyngsalpan landskapsvernområde. I oppstartsfasen oppnevnte de et eget arbeidsutvalg for å effektivisere forvaltningen som består av leder, nestleder og et av styremedlemmene fra Sametinget. Dette arbeidsutvalget har fått myndighet til å treffe vedtak etter naturmangfoldloven og verneforskriften i enkeltsaker som ikke er av stor betydning for verneverdiene. Arbeidsutvalget har bestått av de samme personene siden oppstart, bortsett fra at styremedlemmet fra Sametinget ble erstattet med sin etterfølger i 2014. For å lette på arbeidsmengden av den daglige driften har de også delegert de sakene det er flest av til forvalter, saker som angår ferdsel i verneområdet og som er hjemlet i verneforskriften.

De har i gjennomsnitt fire styremøter i året som holdes i de ulike kommunene med arealer i Lyngsalpan, men flesteparten er satt til Lyngen kommune. Det er også i Lyngen forvalters kontor ligger. Hvert år har de satt av mer tid til ett av møtene, gjerne det møtet som ligger nærmest sommeren, slik at de kan ha befaring i verneområdet. Disse befaringene har innebåret både gåturer i verneområdet, RIB-turer rundt, og helikoptertur over halvøya. I tillegg til at styret sørger for gode og grundige utredninger av sakene som foreligger, spiller det sosiale samværet en viktig rolle i styret, og kan være med på å forklare det gode arbeidet de gjør sammen. I styremøtet jeg fikk ta del i juni i fjor (2019), hadde vi utsikt mot Jægervatnet i Lyngen og de

diskuterte styresaker rundt bålet, samtidig som vi grillert pølser og fikk servert hjemmelaget rabarbrasuppe av et styremedlem fra Sametinget. Nestleder forteller; «*Du kan ikke la være å være glad i sånt (...) det handler også om de folka som sitter i styret (...) I tillegg til sakene så har vi det gøy.*»

### **5.2.1 Utvikling gjennom arbeidet for bedre forvaltningsressurser**

En av arbeidsoppgavene som lokale verneområdestyrer har fått gjennom den nye modellen er behandling av disposisjonssøknader. Som fremkommet av møteprotokollene har disposisjonssøknadene i Lyngsalpan hverken endret seg stort i antall eller omfang opp gjennom årene. Søknadene fra både lokalpersoner og reindrifta til NVE og Røde Kors innebærer hovedsakelig bruk av scooter, ATV, helikopter og stimerking i verneområdet. Antall søknader ligger på et gjennomsnitt på rundt ti i året og har kun økt i liten grad de siste par årene med noen flere søknader enn ellers om bruk av drone. Ut fra denne type data om sakstyper- og mengde vil det være vanskelig å se en endring i styrets praksis eller forklare utviklingen av forvaltningspraksisen. Det er andre prosesser rundt som har vist større grad av endring. Utviklingen av styrets praksis vises derfor best gjennom de overordnede sakene de har jobbet med, som bedre forvaltningsressurser i verneområdet. I det følgende vil jeg i forbindelse med dette fokusere på stillingsbrøk, oppsyn og verneform.

Noe styret har jobbet mye og lenge med er å få en «hel» forvalter. Fram til 2019 var forvalter i Lyngsalpan også forvalter for Nordkvaløya – Rebbelesøya landskapsvernområde og var derfor 50% forvalter for hvert av verneområdene. Som fremkommet av møteprotokollene sendte de allerede i 2013, året etter styret ble konstituert, et brev til Miljøverndepartementet der de uttrykte sin misnøye med for liten forvaltningsressurs i Lyngsalpan. Siden det har de jobbet politisk, blant annet med folk i regjeringsapparatet, stortingspolitikere og Tromsbenken. I møteprotokollene vises arbeidet blant annet gjennom krav om «hel» forvalter i forbindelse med andre saker. Som i 2015 ble styret tilbudt om å overta forvaltningsansvaret for Faueldalen naturreservat i Tromsø kommune, og som grenser til Lyngsalpan landskapsvernområde. Styret uttrykte at forvaltning av små verneområder bør overtas av verneområdestyrene for å opprettholde nødvendig kompetanse og for at forvaltningen ikke spres på så mange ledd for en helhetlig forvaltning. Det ble påpekt av Miljødirektoratet at styrer og kommuner som ønsker forvaltningsansvar må selv sette av nødvendige ressurser til administrasjon og saksbehandling, men styrets prinsipielle holdning er at det må følge ressurser med delegasjon av ansvar og myndighet for å kunne ivareta det økte ansvaret. De takket ja for tilbudet, men stilte samtidig et krav hvor de skrev at «Styret vil samtidig peke på at med bakgrunn i forvalters oppgaver

anser vi det som nødvendig at verneområdestyret for Lyngsalpan landskapsvernområde får forvalter i 100 % stilling.» Styret overtok ansvaret, men kravet ble ikke etterfulgt. Tre år senere i 2018 oppstår en lignende sak og styret stiller et nytt krav. Denne gangen i en høringsuttalelse til en rapport fra ekspertutvalget som vurderte nye oppgaver til fylkeskommunene. I rapporten stod det blant annet at forvaltningsansvaret som kommunene i dag har bør forbli uendret. Styret var enige i dette, men sa også at styret i noen tilfeller bør få overført myndighet for mindre verneområder som ligger i nærheten av Lyngsalpan «...forutsatt at man får økt forvalterressursen til 100% stilling.» Etter syv år med politisk arbeid fra styrets side ble det i 2019 ansatt en forvalter til som skal ha ansvar for Nordkvaløya – Rebbenesøya. Da Lyngsalpan endelig fikk en «hel» forvalter for seg selv, kunne nestleder fortelle meg at «...*da spretta vi nesten champagnen, for da fikk vi det til. Nå har vi fått to.*»

En annen ressurs styret anser nødvendig for god forvaltning av Lyngsalpan er oppsyn. SNO (Statens naturoppsyn) er Miljødirektoratets operative feltorgan, og styret har jobbet med å få oppsyn i Lyngsalpan i mange år ettersom naturoppsyn er forvaltningens viktigste bidrags giver til kunnskap om tilstanden i området. Et effektivt og faglig naturoppsyn kan følge utviklingen i verneområdet, både når det gjelder naturtilstanden, bruken av området og for å føre kontroll med at verneforskriften og eventuelle dispensasjonsvedtak overholdes. Fordi Lyngsalpan er privateid utføres det ikke oppsyn av fjelltjenesten i regi av Statskog, og ingen SNO-stilling i Troms og Finnmark har Lyngsalpan som sitt primære arbeidsområde. Ettersom styret er nødt til å kjøpe oppsynstjenester og «pengesekken» er begrenset, er det lite til ingen oppsyn per dags dato. I likhet med en «hel» forvalter, startet dette arbeidet i 2013 da styret var på en nasjonalparkkonferanse i Trondheim. Da de forhørte seg med Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet) og SNO om oppsynssituasjonen i Lyngsalpan fikk de beskjed om at den eneste måten de kan få mer tilsyn på er å jobbe for det politisk. Nestleder sendte derfor et skriftlig innspill med merknad til Stortinget med det samme til hennes felles partimedlem, en FrP-politiker og stortingsrepresentant, der hun beskrev situasjonen i Lyngsalpan. Nemlig at «...verneområdet er det mest besøkte i Troms, og er det eneste uten noen som helst form for naturoppsyn.» Hun avsluttet brevet med: «Verneområdestyret ser på det som særdeles viktig at det bevilges en oppsynsstilling knyttet til Lyngsalpan landskapsvernområde slik at området også i fremtiden skal være den juvelen som tilreisende ønsker å besøke, husdyr og tamrein fortsette å beite, og lokalbefolkningen benytte til høsting og rekreasjon uten at verneformålet forringes» (Møteprotokoll, 10.12.13).

Styret har foreløpig ikke lyktes med å få mer oppsyn. Noe som derimot vil kunne endre oppsynssituasjonen er om Lyngsalpan får endret vernestatus til nasjonalpark. Denne situasjonen har styret bemerket seg. Allerede i 2016 ble muligheten om oppgradering av verneområdet tatt opp av nestleder på et styremøte der hun stilte spørsmål om hvilke konsekvenser det vil ha for Lyngsalpan. Ettersom det ikke var før i 2018 Fylkesmennene fikk i oppgave fra Miljødirektoratet om å foreslå supplerende vern for eksisterende verneområder, også fordi jeg hørte på styremøtet jeg deltok på at nestleder i utgangspunktet ikke var interessert i en nasjonalpark, spurte jeg henne om hvorfor hun tok opp dette allerede i 2016. Hun fortalte meg at hun hadde hørt om supplerende vern da styret hadde vært på en studiereise for flere år siden. Der hadde de fått vedtektene til Lyngsalpan sammenlignet med generelle nasjonalparkvedtekter, og ettersom opprettelsen av Lyngsalpan i utgangspunktet var tenkt som nasjonalpark (se delkapittel 2.4), var det ikke store forskjeller i vedtektene. Hun bekreftet at utvidet vern i utgangspunktet ikke var noe hun ønsket seg, ettersom hun trodde det ville bli mye strengere regler for hva som er lov og ikke lov å gjøre i verneområdet. Som hun uttrykte det selv; «...og du søte, da får vi ikke gjort noen ting».

Da hun derimot forstod at det fortsatt ville være mulig for folk å campe, gå tur, hogge ved og at de hyttene som står i Lyngsalpan fremdeles skal få lov til å stå der hvis det blir en nasjonalpark, så hun en mulig inngang for mer oppsyn i verneområdet. Det var lærdom og kunnskap som gjorde supplerende vern interessant for nestleder: «...det kommer som sagt fordi jeg hadde fått den kunnskapen jeg hadde. Hovedgreia for meg er dette med oppsyn. For vi trenger det. Skal vi klare å holde det bærekraftig så må vi vite hvor vi sliter, hvor det slites, hva vi kan gjøre for å holde det sånn at neste generasjon også kan bruke det.» Hun forklarer videre; «...i nasjonalpark så ligger det mye mer naturlig å ha oppsyn og vi vet i de som har nasjonalparker i dag så er det jo en og opptil flere oppsyn. Det er en de av hovedårsakene faktisk at jeg har foreslått det.» Leder resonnerer på samme måte; «får vi endra statusen så kan ikke jeg tenke meg til at staten vil ha en nasjonalpark som ikke har oppsyn (...) For en så stor nasjonalpark med så masse besøk, uten oppsyn? Det er ikke bærekraftig.» Forvalter med fagkompetanse på dette området bekrefter dette ved å si at en nasjonalpark har høyere status hos Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet; «...så pengene sitter litt løsere til en nasjonalpark enn til et landskapsvernområde selv om vi har et lokalt styre.»

Selv om styret ikke har myndighet til å endre vernestatusen (dette blir tatt opp i delkapittel 5.3.2), har de tilegnet seg kunnskap om mulige konsekvenser ved supplerende vern og diskutert det innad i styret over en lenger periode for å se hva en eventuell statusendring vil ha å si for

Lyngsalpan. En lærdom de har fått er at oppsynssituasjonen nødvendigvis vil endre seg om vernestatusen endrer seg. Styret har jobbet politisk for å få mer og bedre forvaltningsressurser ved å aktivt tilegne seg kunnskap og finne muligheter på andre arenaer enn de som er forbeholdt styret. Dette har vist seg å være tidkrevende prosesser, men som i forvaltersituasjonen har styrets kunnskapsgrunnlag og innsats hatt effekt, og arbeidet de har lagt ned har gitt resultater. Dette viser at selv om lokalstyret ikke kan bestemme over statlige spørsmål, kan de tilegne seg kunnskap og som forvaltningsmyndighet ta stilling til saken. Når det da åpner seg en mulighet, som at Fylkesmennene får i oppgave å sende inn forslag til Miljødirektoratet om verneområder, vet allerede styret hva dette vil innebære for sitt verneområde fordi de allerede har diskutert saken og fått et godt kunnskapsgrunnlag. I stedet for å ha en passiv holdning, kan de med dette ta en aktiv rolle og foreslå verneområdet for Fylkesmannen.

### **5.2.2 Engasjement, læring og lokalt eierskap**

De overordnede sakene styret har jobbet med over årene som er gått viser at styrets praksis er preget av et engasjement. Som nestleder nevner; *«det er sånne type ting som gjør at, i hvert fall jeg da, blir litt ekstra gira. Jeg skjønner nødvendigheten av et oppsyn, for eksempel. Av en forvalter. Og så jobber vi beinhardt for å få til det, så tar dessverre ting alt for lang tid innimellom.»* Men det er ikke nødvendigvis slik at engasjementet har vært der fra starten av for alle. Å sitte i et verneområdestyre kan også være, og har vært for noen, nok et verv en som politiker er nødt til å ta. Nestleders engasjement har vokst parallelt med tiden i styret og etter hun har fått mer kunnskap om hva Lyngsalpan «er»; *«For å være helt ærlig, som jeg sa min input til det her (...) Det var ikke viktig. Det var ikke interessant (...) Det var bare noe noen måtte. (...) Det var starten, det er jeg helt ærlig på. Og jeg tror nok kanskje at, uten at jeg har spurt noen, at det er sånn det er (...) Og så har jeg jo da erfart at etterhvert som tiden har gått, etterhvert som du skjønner hva du driver med, så blir det faktisk interessant.»* Hun tok opp nasjonalparkstatusen igjen for å illustrere dette; *«hadde du sagt til meg i 2011, før vi kom inn her, at jeg skulle stemme for en nasjonalpark så hadde jeg sagt at (...) jeg vedder med de ti millionene jeg ikke har – jeg hadde aldri trodd det.»*

For nestleder har et større kunnskapsgrunnlag vært en viktig faktor for hennes engasjement. Ved å lære om verneområdet og verneområdestyret gjennom møter, befaringer og studiereiser, kan hun fortelle at kunnskapsnivået, interessen og dermed engasjementet har vokst med tiden. Nestleder forteller meg at hun gjør det som stør først i boka og at hun har valgt å prioritere verneområdestyret. *«Og ergo, så er det jeg som veldig tidlig sa at nå må vi ha møtekalendere og sånn, så jeg skal være sikker på at jeg har tid (...) Ikke sant, jeg ville faktisk være med. Jeg*

*har jo lært sinnsykt mye som jeg aldri ville ha vært foruten.» Styreleder forteller også hvordan engasjementet hennes har vokst med tiden, og etter hun kom inn i verneområdestyret har Lyngsalpan blitt hennes «hjertebarn». Hun sier; «Vi har jo vært høyt og lavt i området her (...) da får vi jo se hva det er, hva slags jobb vi egentlig er satt av til å ta i det her styret, hva vi skal ta vare på.»*

Der engasjementet for styreleder og nestleder har vokst frem etter et større kunnskapsgrunnlag om verneområdet, var det for styremedlemmet jeg intervjuet fra Sametinget hans engasjement og interesse som fikk han inn i styret. Han kom inn et par år etter konstitueringen ved å foreslå seg selv overfor Sametingsrådet ettersom han så nytte av det da han var næringsdrivende, bruker av fjellet og bosatt i Lyngen. Styret forøvrig har vist et engasjement ved å ta en aktiv rolle med å lære om eget område og sin egen rolle som forvaltningsmyndighet. For å styrke egen forvaltning har de søkt ut for å lære mer om ulike måter å forvalte et verneområde på, både i her i Norge, men også i utlandet. I 2013 var forvalter og styreleder i Canada der hovedmålet med turen var gjensidig kompetanseheving og erfaringsutveksling på forvaltningssystem og forvaltningspraksis for verneområder i nordlige- arktiske-områder. I 2018 besøkte styret en nasjonalpark i Sveits, mens i 2019 dro de til Øvre Pasvik nasjonalpark. Selv om det i fjor var usikkert om de daværende styremedlemmene fortsatt hadde en plass i styret etter kommunevalget i 2019, mente de studiereisen kunne bidra med viktig kunnskap som de senere kunne ta med inn i kommunestyrene, uansett utfall av det nye styret. Som nestleder påpekte i forbindelse med dette; «vi har et ansvar».

Samtidig som styret er opptatt av å forbedre sitt eget kunnskapsgrunnlag, ønsker de at de som besøker verneområdet og lokalsamfunnene rundt tilegner seg kunnskap om verneområdet. De jobber ut ifra det Kuo (2002) kaller for en «myk tilretteleggingsstrategi» (soft management strategy), spesielt i forbindelse med besøksforvaltningen. Denne strategien går ut på at de besøkende gjennom informasjon og et økt kunnskapsgrunnlag skal utvikle en dypere respekt for verneområdet, og samtidig skape et ønske om å spille en meningsfull rolle i ivaretagelsen av det. Hovedutfordringen i forvaltningen sier forvalter er å få ut denne informasjonen tilpasset målgruppen. De jobber med å få ut ulike typer informasjon til ulike brukergrupper. Det er for eksempel ikke alle besøkende i verneområdet som vet at Lyngsalpan er et landskapsvernområde. «Veldig mange av de skituristene som kommer hit for eksempel aner jo ikke hva det er for noe (...) ofte kommer de inn her [på forvalters kontor] (...) for dem tror jo det er turistinformasjon.» Hun sier at de som kommer, ikke kommer fordi det er et verneområde. «Det er bare et tillegg dem får når dem er her. Så dem aner jo ikke at det er restriksjoner. Det

*er jo ikke så mye restriksjoner, men noen er det jo. Og så er det det å informere om reindrift og litt sånn (...) for å unngå konflikter.»* I tillegg opplever de at turister og nye brukergrupper som ikke er vant til å være ute i naturen ikke vet hvordan de skal oppføre seg, ved å for eksempel kaste søppel rett ved turstier eller gå på do bak naust og i nærheten av boliger. Styret ønsker å forebygge, men også takle utfordringene de møter på med informasjon slik at folk kan regulere egen atferd ved å ta nødvendige hensyn.

Hva gjelder lokalbefolkningen sier den nyansatte verneområdeforvalteren for Kvaløya-Rebbenesøya under intervjuet at de ønsker å formidle verneformålet i Lyngsalpan slik at de som også bor i områdene rundt skal få en større forståelse for hva vernet faktisk er. Hun forklarer: *«Det er ikke sånn at du ikke får trå over den grensa man ikke kan se, men at det er for å ta vare på den naturen vi har.»* De ønsker ikke bare å informere om begrensningene, men også om mulighetene i verneområdet. En målsetning de har er å *«...få snudd folk fra å være helt imot vernet til å være stolt av vernet.»* Styret mener at det å øke kunnskapen om naturverdier generelt og verneverdiene i området er viktige grep for å verne om naturen og skape forståelse for vernet. Målet er å nå ut til alle, men leder konstaterer at *«...vi kan aldri bli gode nok på informasjon.»*

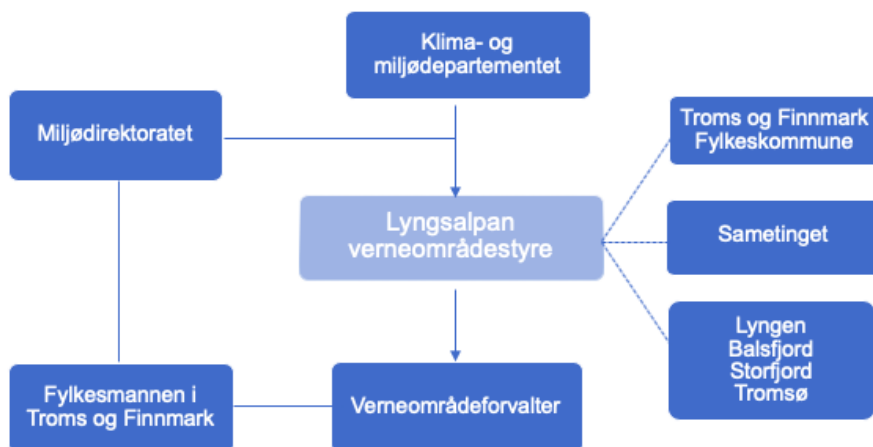
En av intensjonene med lokal forankring i den nye forvaltningsmodellen for verneområder er at *«Nærleik, identitet, tilhøyre og auka demokrati vil både på kort og lang sikt gi ein plussverdi i forvaltninga av områda. Det er naudsynt å få til eit auka lokalt eigarskap til verneområda.»* (Miljøverndepartementet, 2010, s. 223). Det lokale eierskapet kommer til uttrykk gjennom engasjementet til styremedlemmene. Nestleder har vært mest eksplisitt på utviklingen av hennes engasjement for Lyngsalpan. Fra å ikke vite at Lyngsalpan var et verneområde før hun kom inn i styret, forteller hun i dag engasjert om hvordan Lyngsalpan også har andre spennende kvaliteter enn naturen; *«...så kommer du inn i vikene og begynner å høre gamle historier om at de måtte gå over fjellene her (...) Vi kan gjøre så sinnsykt mye ut av det hvis vi bare vil. For det er egentlig sinnsykt mye historie som kunne vært fortalt fra Lyngsalpan. Jeg opplever i dag at de aller fleste er der for å se naturen og det er vel og bra. Men tenk, altså nå bare drømmer jeg litt, men tenk om vi i tillegg kunne ha fortalt noen av de historiene som knytter seg til det.»* Hennes utsagn viser at den aktive læringen og det økte kunnskapsgrunnlaget innad i styret kan føre til lokalt eierskap, også for de som i utgangspunktet ikke hadde et sterkt forhold til området. Nestleder sier om styret at *«...vi er en gjeng engasjerte mennesker som vil det beste for Lyngsalpan».* Forvaltningsstrategien deres om å «utdanne» de besøkende og lokalsamfunnene rundt for et større engasjement for verneområdet, reflekterer i så måte deres egen læreprosess.

### 5.3 Hvordan kommer den lokale forankringen til uttrykk gjennom styrets praksis?

Den nye forvaltningsmodellen er relativt kompleks der oppgaver og ansvarsområder veksler mellom lokale, regionale og statlige nivåer. Styret er statlig nemnd, opprettet av og direkte underlagt Klima- og miljøverndepartementet. Staten kan derfor gripe inn dersom forvaltningen ikke skjer i samsvar med naturmangfoldloven og trekke delegert myndighet tilbake hvis ikke forvaltningen følger nasjonale mål og internasjonale forpliktelser (Miljøverndepartementet 2010, s. 223). Samtidig finnes det dynamikker mellom de statlige og lokale oppgavene og ansvarsområdene som gjør at det kan være vanskelig å plassere de enten som statlig eller som lokal i den daglige driften. For eksempel dynamikken mellom styret og forvalter. Ettersom forvalter er ansatt av Fylkesmannen representerer hun staten, samtidig som hun er underlagt styret. I tillegg til hennes sekretariat- og bindeleddfunksjon er hun med sin naturvitenskapelige bakgrunn og kunnskap om området en viktig ressurs i forvaltningen, og styret er derfor på mange måter «avhengig» av forvalter i den daglige driften. Med stor tillit til forvalter har styret i tillegg delegert beslutningsmyndighet til henne i flere saker for mer effektiv forvaltning.

Dermed kan det sies at styret overfører noe av sin lokale makt *tilbake* til staten. Funksjonen til denne dynamikken er blant annet som kontrollmekanisme for å sikre at lokal forankring skjer i samsvar med enhetlig forvaltning. Som illustrert i organisasjonskartet nedenfor er staten plassert både over og under lokalstyret. Andre dynamikker mellom det statlige og det lokale uttrykkes gjennom tilliten Fylkesmannen har til det lokale styret. Et eksempel vises i et vedtak styret gjorde i forbindelse med en rapport om nye oppgaver til fylkeskommunene i 2018 der de skriver at styret «...har gode erfaringer med at fylkesmannen ikke overprøver den lokale forvaltningen og det politiske skjønn, men heller kommer med råd og veiledning når verneområdestyret etterspør dette» (Møteprotokoll 22.03.18). Slike dynamikker av tillit kan være vanskelig å presentere visuelt.





Figur 4. Organisasjonskart over den nye forvaltningsmodellen i Lyngsalpan landskapsvernområde. Kilde: Direktoratet for naturforvaltning (2012) i Eira (2013). Modifikasjoner gjort av meg.

Ettersom det er så mange ledd med ulik juridisk myndighet kan ansvarsområdene i mange tilfeller virke uklare. Dette kan være utfordrende å forholde seg til, spesielt for personer utenfor lokalstyret. I det følgende skal jeg presentere to eksempler fra fjoråret (2019) som viser hvordan disse uklarhetene blant annet har ført til misforståelse av styrets rolle og myndighet.

### 5.3.1 Eksempel: oppgradering til nasjonalpark

Som nevnt i 5.2.1 har styret søkt kunnskap om hva det vil si om verneområdet får endret status til nasjonalpark, og de har diskutert dette på styremøter over en lengre periode. Det ble på årets siste styremøte i 2018 stemt over om man skulle komme med innspill til Fylkesmannen om en oppgradering av vernet i Lyngsalpan, eller ikke. Det var delte meninger innad i styret og lederen brukte derfor sin dobbeltstemme og vedtaket om innspill ble fattet med fire mot tre stemmer. Dette viste en sjelden uenighet. Fylkesmannen sendte inn forslaget til Miljødirektoratet (i lag med flere områder i Troms, og 275 områder på landsbasis). At leder og ordfører kandidat for Arbeiderpartiet brukte sin dobbeltstemme i denne saken ble senere brukt mot henne i kommunevalget drøye året etter. I lokalavisa Framtid i Nord kunne en lese at leder ikke burde kjørt et «one-man-show og trumfet saka igjennom», da en nasjonalpark ikke ønskes av blant annet et annet parti i kommunen (Sivertsen, 2019a). Det som ble underkommunisert i denne saken er at selv om styret har hatt saken oppe til diskusjon, er det til syvende og sist opp til Fylkesmannen å sende inn innspill, og deretter opp til Klima- og miljøverndepartementet for en eventuell statusendring. I tillegg kunne leder fortelle at Fylkesmannen hadde tatt kontakt med styret, og som hun sa; «...det er veldig fint at Fylkesmannen spør oss.» I prinsipp kunne

Fylkesmannen ha meldt inn Lyngsalpan som kandidat til nasjonalpark uten at styret hadde vært involvert. Dette var blant annet tilfellet flere steder i Finnmark. Den nyansatte forvalteren som tidligere har jobbet med nasjonalpark i Finnmark kunne fortelle at det var en god del områder i Finnmark som Fylkesmannen selv hadde meldt inn for Porsanger «uten at styret hadde tatt i saken.» Det at styret i Lyngsalpan har satt seg inn og diskutert saken ble dermed tolket av politikere, media og lokalbefolkningen som at de har myndighet til å endre statusen.

### **5.3.2 Eksempel: flytting av vernegrenser**

Et annet tilfelle hvor beslutningsmyndigheten til styret har blitt misforstått handler om flytting av vernegrensene. I Framtid i Nord oktober 2019 kunne man lese om misnøyen til Nord-Lenangen grendelag og flere turistbedrifter i området over verneområdets begrensninger på reiselivsutviklingen i området (Sivertsen, 2019b). De ønsker å tilrettelegge for besøkende i området med ski- og scooterløyper og mulighet for byggetiltak innenfor verneområdet. De hadde derfor henvendt seg til styret angående muligheter til å flytte vernegrensa noen steder for å muliggjøre dette. Styret svarte at de ikke har nok informasjon om deres planlagte tiltak for å vurdere i forhold til verneforskriftene, og at en eventuell flytting av vernegrensa må i tilfellet gjøres via en forskriftsendring, og det er ingenting styret kan gjøre noe med per dags dato. Skulle Klima- og miljødepartementet derimot velge å gå videre med prosessen for en oppgradering av Lyngsalpan til nasjonalpark, vil det i den forbindelse være som styret sa i sitt svar; «naturlig å se på en revidering av forskriftene» (2019b, s. 12). Medeier i en av de største turistbedriftene i Lyngen tolker saksutredninga og vedtaket fra styret og forvalter som at de har bestemt seg allerede da hun sier at «Det henvises til forskrifter og lovverk som virker nærmest umulig å gjøre noe med» (2019b, s. 13). Sett fra et lokalt verneområdestyrets perspektiv ligger det en sannhet i den hun sier. Styret har mulighet til å jobbe med slike saker politisk gjennom å tilegne seg kunnskap, diskutere og ta dette videre til ulike arenaer, men de har ikke myndighet til å hverken endre vernestatus eller flytte på vernegrensene uten videre.

### **5.3.3 Styrets opplevde handlingsrom**

Hovedoppgaven til styret er ivaretagelse av verneverdiene og verneformålet. I det formelle handlingsrommet til styret, som i ledelsesteori defineres av krav og begrensninger (Espedal & Kvitastein, 2012) er kravene til styret at de skal tilpasse forvaltningen eget område, først og fremst gjennom å utføre oppgavene de har som myndighet. Dette innebærer skjøtsel og tilrettelegging, behandling av dispensasjonssøknader, samt utarbeide forvaltningsplan for verneområdet. Begrensningene deres ligger i at forvaltningen skal skje i samsvar med internasjonale forpliktelser, naturmangfoldloven og verneforskriftene. Dette sørger for at styret

ikke har myndighet til å hverken endre vernestatus eller vernegrenser. Men som nettopp vist, er ikke dette det eneste styret jobber med. Forstår vi dermed handlingsrommet deres som subjektivt definert vil kunne se gjennom deres handlinger hva styret selv tolker som sitt handlingsrom. Som Espedal & Kvitastein (2012) sier kan et handlingsrom oppleves som større og mer fleksibelt (eller mindre og mer rigid) enn hva det formelle handlingsrommet tilsier, avhengig av initiativ, engasjement og kunnskap hos lederen, som i dette tilfellet er styret. Selv om Espedal & Kvitastein (2012) referer til en individuell leder, bruker jeg teorien deres i denne sammenhengen for å snakke om et kollektivt lederskap, og derfor egenskaper ved styret som en helhet. Derfor har jeg omformulert det de omtaler som et subjektiv handlingsrom til opplevd handlingsrom. Så lenge handlingene er i tråd med verneforskriftene står styret fritt til *hvor mye* de ønsker å gjøre og hva de ønsker å gjøre ut av sin rolle som forvaltningsmyndighet. Gjennom blant annet det overordnede arbeidet med bedre forvaltningsressurser har styret vist et initiativ og et engasjement som går utover «minstekravet» til dem som forvaltningsmyndighet.

Ved at de jobber med overordnede saker utover de formelle kravene kan handlingsrommet deres tolkes som større. I tillegg kan dette føre til endring, som i eksempelet vist ovenfor med en «hel» forvalter. Ved å trekke inn Giddens (1984) struktureringsteori kan vi se at strukturen styret forholder seg til (lover, normer, forvaltningspraksisen) i utgangspunktet bare kunne tilby styret en «halv forvalter». Etersom forvalter er ansatt av Fylkesmannen, har ikke styret selv myndighet til å endre på denne situasjonen. Men Giddens (1984) argumenterer for at selv om strukturen styrer handlinger, så blir de ikke fullt determinert av den. Tvert imot er strukturen vi lever i og forholder oss til noe vi selv er med på å skape, gjenskape og delvis modifisere kontinuerlig. Ved å forstå styret med Giddens termer som en aktiv agent, og med et opplevd større handlingsrom, ser man at de opp gjennom årene har tatt flere valg, og som i styrets tilfelle, stilt flere krav, og dermed utfordret denne strukturen. Til slutt, gjennom alle de små valgene har de endret strukturen til å inkludere en hel stilling som forvalter.

#### **5.3.4 Forvaltningsmodellen - en «hybrid» mellom statlig hierarki og lokale prosesser**

Dynamikkene mellom de statlige og lokale oppgavene og ansvarsområdene viser at den nye modellen er en «hybrid» med både hierarkiske toppstyrte-elementer og bottom-up-elementer. Som i forslaget for ny modell ble sagt at det var ønskelig at lokale styrever kunne ta seg av statlig forvaltning der oppgavene blir løst best når med kjennskap til de lokale forholdene. De hierarkiske elementene er det juridiske rammeverket styret må forholde seg til og de politiske initiativene og forpliktelsene som kommer ovenfra. Det er også staten som oppnevner styret og

som har makt til å trekke den delegerte myndigheten tilbake. De hierarkiske elementene skal sørge for enhetlig forvaltning og at internasjonale forpliktelser og nasjonale krav holdes. Bottom-up-elementene tar form først og fremst ved at styret er demokratisk ved at styremedlemmene oppnevnes av kommunene, fylkeskommunen og Sametinget. Det er også det lokale styret som skal tilpasse forvaltningen til eget område, og bottom-up-elementene i modellen skal sørge for at det gjennom et lokalstyre er flere interesser og perspektiver representert, slik at forvaltningen får mest mulig lokal forankring. Gjennom lokale prosesser skal styret også være i kontakt med de som har interesser i verneområdet, det være gjennom planarbeid, møter med rådgivende utvalg og de respektive kommunene.

Det er dog opp til styret hvor inkluderende de lokale prosessene skal være og det avhenger av hvor villige de er som styre til å engasjere, både innad i styret som sådan, men også ut til berørte aktører. Også her er det mulig for styret å begrense dette til et «minstekrav», men det er også mulig gjennom den nye forvaltningsmodellen å skape brede inkluderende prosesser. Ettersom forvaltningsmodellen kan oppleves som kompleks utenfra, noe som eksemplene ovenfor viser, legger det et større ansvar på styret til å informere de ulike brukerinteressene og kommunene om hvilket handlingsrom styret har og legge til rette for medvirkning i de prosessene der de kan. Mer om inkluderende prosesser skal jeg ta for meg i kapittel 6 og utfordringer knyttet til det i kapittel 7.

## **5.4 Oppsummering**

Forvaltningen forankres lokalt gjennom den nye forvaltningsmodellen med lokale demokratisk valgte styrer. Styret i Lyngsalpan har brukt tiden siden konstitueringen til å lære hva det innebærer å være et verneområdestyre, og de har tatt fatt på oppgavene de er tillagt av den nye modellen. Den virkelige utviklingen i styrets praksis vises derimot gjennom det styret har jobbet med utover «minstekravet», som å jobbe politisk for bedre forvaltningsressurser som de har sett nødvendig for å forvalte Lyngsalpan på en god måte. Engasjementet for å jobbe med slike overordnede saker og for en god forvaltning har vokst parallelt med læring og et bedre kunnskapsgrunnlag. Kunnskapen om Lyngsalpan har også ført til et lokalt eierskap til verneområdet ved å «*se hva de skal ta vare på*», selv for de som i utgangspunktet ikke hadde stor interesse for verneområdet. Styrets praksis viser at det lokale aspektet i den nye modellen ikke bare sørger for lokal representativitet, men at det med et lokalt styre er gitt større fokus på verneområdet generelt. Forvaltningsmodellen som en «hybrid» er med de hierarkiske elementene med på å sikre langsiktig tenking om vern av større naturområder i et nasjonalt og

internasjonalt perspektiv, samtidig som bottom-up-elementene med lokale styrever sørger for at disse overordnede målene tilpasses eget område med egne ønsker og behov. Å balansere langsiktig tenking om verneområdet på den ene siden, og lokale interesser på den andre, forutsetter et godt kunnskapsgrunnlag hos styret. Dette skal jeg se på i neste kapittel.

## 6 En kunnskapsbasert og enhetlig lokalforvaltning

I dette kapittelet skal jeg belyse mitt andre og tredje forskningsspørsmål; «*Hvordan inkluderer styret lokal kunnskap i forvaltningen?*» og «*hvilke forutsetninger i styrets praksis bidrar til enhetlig forvaltning?*» Jeg har valgt å belyse forskningsspørsmålene i samme kapittel ettersom de begge har å gjøre med kunnskapsgrunnlaget forvaltningspraksisen er basert på. Første forskningsspørsmål tar jeg for meg i delkapittel 6.1 og 6.2 der jeg ser på hva den lokale kunnskapen kan bidra med i forvaltningen av Lyngsalpan og hvordan denne type kunnskapen blir inkorporert av styret. Jeg fokuserer hovedsakelig på besøksforvaltningen i verneområdet og utarbeidelsen av besøksstrategien i forbindelse med dette. For å se planprosessen i et analytisk perspektiv trekker jeg inn teori om kollaborativ planlegging fra Innes & Booher (2010). På bakgrunn av planprosessen er det også mulig å si noe om styrets forvaltningsstrategi og jeg gjør meg noen betraktninger om dette med inspirasjon fra naturressursforvaltning og adaptiv forvaltning. Empirien jeg har brukt er hovedsakelig dokumenter som forvaltningsplanen, besøksstrategien, prosjektplanen til besøksstrategien, undersøkelser knyttet til besøksstrategien og høringsinnspill til begge planene.

Det andre forskningsspørsmålet tar jeg for meg i delkapittel 6.3. For å se hvilke faktorer i styrets praksis som bidrar til enhetlig forvaltning (forutsigbar, lik og helhetlig forvaltning), ser jeg nærmere på den naturfaglige kompetansen som ligger til grunn for beslutningene som tas, og den viktige rollen forvalter har i forbindelse med dette. For å forstå hennes rolle og funksjon i forvaltningen trekker jeg inn teori fra adaptiv forvaltning. Jeg ser også i denne delen hvordan det juridiske rammeverket styret må forholde seg til ikke oppleves som begrensende, men heller har styrket forvaltningskompetansen innad i styret gjennom læring.

### 6.1 Hvordan inkluderer styret lokal kunnskap i forvaltningen?

I budsjettforslaget til Stortinget fra Miljøverndepartementet (2010, s. 223) står det at en forutsetning for lokal forvaltning er at alle beslutninger som tas om naturmangfoldet skal bygge på vitenskapelig kunnskap så langt det er mulig, men også erfaringsbasert kunnskap, herunder samisk kunnskap, skal bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet. Lundberg et al. (2013, s. 7) kaller dette for en ambisiøs målsetting og sier at man kan forvente en endring i hvordan man forholder seg til kunnskap når forvaltningen flyttes fra fagbyråkratiet til politikere. De stiller seg også spørsmålene; hvordan påvirker disse endringene maktbalansen mellom fagbyråkrati og politikere i bruken av kunnskap? Og hvordan brukes kunnskap inn i prosessen med å lage forvaltningsplan? Ettersom besøksstrategien ble introdusert for nasjonalparker og

større verneområder etter Lundberg et al. stilte disse spørsmålene i 2013, er det grunn til å tro at deres siste spørsmål også ville ha gjaldt prosessen med å lage besøksstrategi. For å få et godt nok grunnlag for å forvalte Lyngsalpan har kunnskapsinnhenting vært viktig for styret. Både det naturvitenskapelige grunnlaget som kartlegginger av sårbarheten til naturen, men også det erfaringsbaserte (også omtalt som lokal og tradisjonell kunnskap) for å kunne tilpasse forvaltningen lokalt. Som nevnt i kapittel 5 er det opp til styret hvor inkluderende slike lokale prosesser skal være, og mye av kunnskapsgrunnlaget til styret har de fått gjennom planarbeid.

Parallelt med arbeidet med styresaker har de jobbet med en forvaltningsplan og en besøksstrategi. Begge planene ble vedtatt i 2019, men forvaltningsplanen ble påbegynt av kommunene allerede før styret ble konstituert. Ettersom naturmangfoldloven erstattet naturvernloven i 2009, var styret nødt til å tilpasse planutkastet etter det nye lovverket. Da det forrige utkastet ble sendt inn var det dessuten lite ferdsel i området. Ettersom situasjonen hadde endret seg, så styret gjennom utarbeidelsen av forvaltningsplanen sin mulighet til å forbedre kunnskapsgrunnlaget og dermed få mer informasjon om både verneområdet og brukerne. Dette grunner i at forvaltningsplanen skal være et arbeidsverktøy for styret, men også for at de skulle sikre lokal forankring i arbeidet. I forbindelse med dette har både grunneiere, reindrifta, lokale lag og foreninger, samt reiselivsorganisasjoner vært invitert til å komme med innspill. I tillegg til temamøter har det også vært møter med rådgivende utvalg. For å forbedre kunnskapsgrunnlaget om naturforholdene er det gjort geologi- og rovfuglkartlegginger, botaniske fagrapporter og ulike faunarapporter. I samband med dette er også lokalkunnskap fra grunneiere og brukere benyttet (Skjemstad, 2018, s. 9).

I 2016 påbegynte de arbeidet med besøksstrategi som en del av forvaltningsplanen. Der forvaltningsplanen skal fungere som «kjøreregler» i den daglige forvaltningen av verneområdet, skal besøksstrategien øke kvaliteten på besøksforvaltningen i området med formål om å ivareta naturverdier, bedre besøksopplevelser i området og mulighet for lokal verdiskaping. Det var kun nasjonalparker som var pålagt av Miljødirektoratet å lage en besøksstrategi, men styret så det som nyttig og strategisk for bedre besøksforvaltning, ettersom Lyngsalpan er et stort og mye besøkt landskapsvernområde. Det er også et uttalt behov om bedre besøksforvaltning i regionen (Viken, Benonisen & Svensson, 2018). En viktig forutsetning for arbeidet med besøksstrategien er å skaffe god nok kunnskap om områdets sårbarhet i forhold til bruk. For å vite hvor «skoen trykker» innhentet styret kunnskap gjennom eksisterende og nye kartlegginger om områdets sårbarhet og sårbare naturverdier. De hentet informasjon om beitenæringens områdebruk, reindriftsnæringens arealbruk og behov, samt

kunnskap om grunneiernes og lokalbefolkningens ønsker og behov knyttet til besøksforvaltningen. I perioden 2016-2018 kartla de også besøkende i området gjennom tellere og spørreundersøkelser ved populære rasteplasser og innfallsporter for å finne ut av hvem de er, hvor de er, og hva de ønsker å gjøre i verneområdet. De hadde også en spørreundersøkelse om reiselivsbedriftenes planer i området. Målet med kunnskapsinnhenting har vært å tilrettelegge for ønsket bruk, samtidig som det vil lette kommunikasjonen til ulike brukere om nødvendige hensyn som må tas i forhold til viktige naturverdier eller andre brukergrupper (Skjemstad, 2019).

## **6.2 Besøksforvaltning som et «wicked problem»**

Gjennom undersøkelsene i forbindelse med utarbeidelsen av besøksstrategien fikk styret mye detaljert informasjon om bruken av verneområdet av de ulike brukerinteressene, samt hvilke egenskaper ved Lyngsalpan de ulike aktørene verdsetter. For å få et innblikk i hva denne bruken og disse egenskapene er skal jeg i det følgende presentere noe av informasjonen som ble innhentet fra tre sentrale brukerinteresser; friluftslivet, reiselivet og reindrifta. Kunnskapen innhentet viser at det er ulike verdier og sprikende ønsker mellom de ulike brukerinteressene, men også innad i de enkelte gruppene. Når det gjelder tradisjonelt friluftsliv er det på sommertid dagsturer i dalførene og kortere toppturer som er mest populært, men også flere bruker verneområdet til mer moderne aktiviteter som klatring og stisykling. Undersøkelsene viste at de aller fleste som er på besøk i Lyngsalpan sier det er det spesielle landskapet og den uberørte naturen som er målet for besøket, og mange pekte også på at det var positivt å treffe på få andre i området. Samtidig er det forventet at flere vil besøke Lyngsalpan fremover. En teller ved det populære turmålet Blåisvatnet viser at besøket på stien har økt med 80% i løpet av ett år fra 2016-2017, og ytterligere 135% fra 2017-2018 (Skjemstad, 2019). En utfordring er å opprettholde stillheten og det uberørte med flere mennesker i området.

Reiselivet i verneområdet har mest aktivitet på våren med de travleste månedene i mars, april og mai for toppturistene (Skjemstad, 2019). Gjennom en telefonundersøkelse for reiselivsbedrifter i Nord-Troms hadde 30 bedrifter tilhørighet til Lyngsalpan hvor 19 av disse er aktive med naturbaserte aktiviteter. Mens åtte svarte at de brukte verneområde i noen grad i reiselivssammenheng, kunne over halvparten fortelle at de brukte verneområdet i stor grad. Bruken er også forventet med å øke da så mange som 21 bedrifter sa de hadde planer om nye aktiviteter i verneområdet fremover. Som med friluftslivet er de fleste reiselivsbedriftene opptatt av at Lyngsalpan skal tilby stillhet og uberørt natur, men når det gjelder spørsmålet om



tilrettelegging i verneområdet er det sprikende ønsker blant reiselivsbedriftene. Noen ønsker mer skilting, parkering og toaletter, mens andre vil ikke at Lyngsalpan skal være for tilgjengelig for folk, og ønsker derfor lite eller ingen tilrettelegging. I spørsmål om hvilke verdier reiselivsbedriftene mener det er viktig å ta vare på kom det utsagn som; «uberørt natur er viktigst – ikke at det er et verneområde», «økt bruk er det beste vern», «disse områdene skal være attraktive og spesielle. Det skal kreve litt innsats å komme dit», «tilrettelegging er OK for å unngå økt slitasje», «minst mulig tilrettelegging inne i verneområdet er best», «vernemyndighetene må verne områdene bedre. Når gjør de det motsatte. De øker tilstrømningen uten av det tilrettelegges for det» (Skjemstad, 2019. s. 32-33). Utsagnene viser at det ikke er enighet innad i reiselivet om hvordan de ønsker at besøksforvaltningen skal se ut.

Beitenæringa, spesielt reindrifta, er kanskje de som er mest utsatt for mer besøk i verneområdet. Reindrifta har sommerbeite på hele halvøya og på visse tider er dyrene ekstra sårbare for forstyrrelser, eksempelvis kalving på våren og flytting og samling på høsten. Beitedyra kan sky viktige områder på grunn av menneskelig aktivitet eller hunder som ikke er i bånd. Som det fremkom i et høringsinnspill til forvaltningsplanen av distriktsleder for Ittunjárga/Rendalen reinbeitedistrikt, forstyrrer økt ferdsel reinen og dette kan resultere i produksjonstap, lavere slaktevekter, mer arbeid for reindrifutøverne og økte utgifter til gjeting. I et høringsinnspill fra en annen reineier tilhørende Låtkko/Lakselvdalen/Lyngsdalen reinbeitedistrikt blir det sagt om økt besøk at; «Uheldigvis er de mest populære områder de som også har en særdeles verdi for beitenæringen. Det kan derfor ligge an til visse interessekonflikter mellom beitenæringen og friluftslivet i visse deler av verneområdet». De ulike reinbeitedistriktene og siidaandelene på halvøya har ulike praksiser, men deler ønsket om at tilretteleggingen i verneområdet må være mer restriktiv, og i samarbeid med reindrifta slik at viktige områder og tidspunkter tas hensyn til.

Med mål om å legge til rette for mer besøk, ta hensyn til de ulike brukerinteressene og samtidig ta vare på sårbar natur kan besøksforvaltningen i Lyngsalpan sies å være det Rittel & Weber (1973) kaller for et «wicked problem». Et problem det ikke finnes noe fasitsvar på, eller det ikke er enighet om hva problemet er i utgangspunktet. Med de sprikende ønskene presentert ovenfor vil det være vanskelig å finne en løsning alle de involverte finner optimal. Brukerne er opptatt av å ta vare på det særegne ved Lyngsalpan og de kvalitetene verneområdet har i dag, men av ulike grunner. Der det for noen handler om i hvor stor grad verneområdet bør tilrettelegges for besøkende for å optimalisere opplevelsen for den besøkende, skulle andre ønske at mer besøk ikke var et spørsmål i det hele tatt fordi det truer næringsgrunnlaget deres.

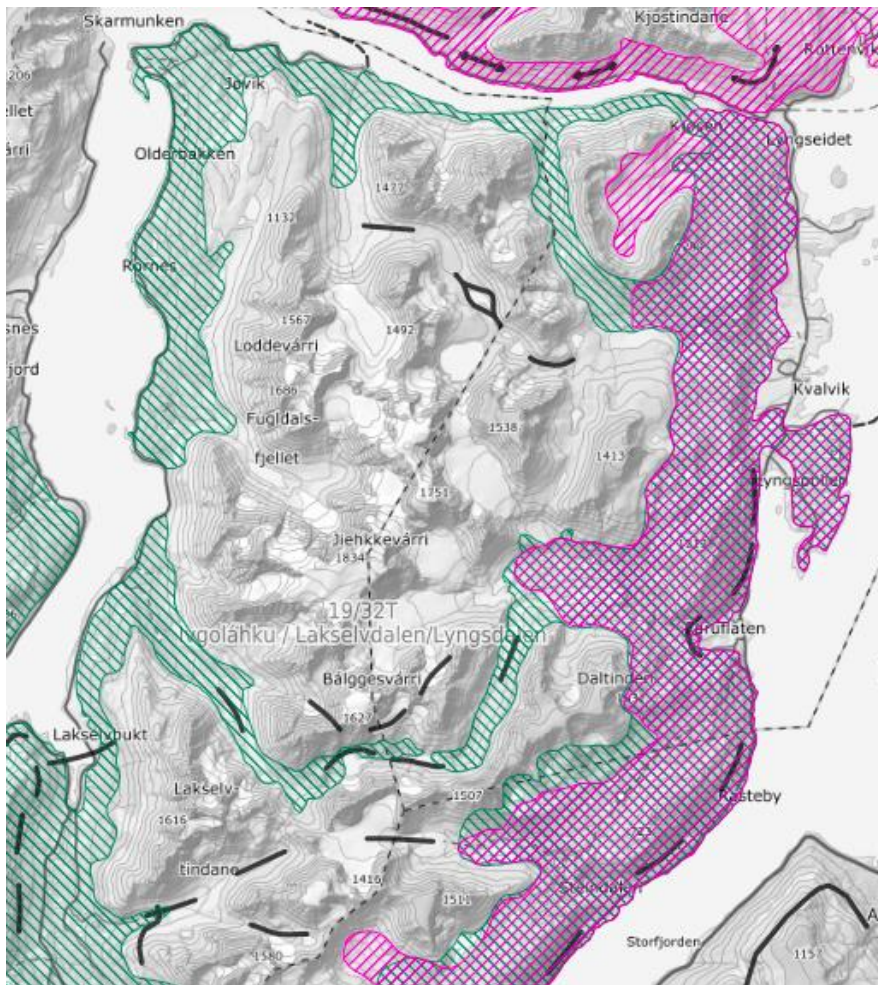
Verneområdet har således ulike verdi for de ulike brukerne. Når styret skulle lage mål for besøksforvaltningen var denne informasjonen viktig. Utarbeidelsen av besøksstrategien som en inkluderende prosess, og hvilke implikasjoner det har å planlegge på denne måten tar jeg opp senere i kapittelet i 6.2.3.

### **6.2.1 Hva bidrar lokal kunnskap med? Høringsinnspill som eksempel**

Et viktig prinsipp i besøksstrategien er at «Dersom det er motstridende målsettinger mellom ivaretagelse av verneverdiene, tilrettelegging for de besøkende og lokal verdiskaping, skal ivaretagelse av verneverdiene tillegges størst vekt» (Verneområdestyret for Lyngsalpan landskapsvernområde, 2016, s. 5). Med utgangspunkt i verneverdiene og nasjonale føringer som merkeveresatsingen, forsøker styret å legge til rette for de ulike ønskene ved å supplere den naturvitenskapelige kunnskapen de har om sårbare naturområder med lokal kunnskap. I forutsetningen for den nye forvaltningsmodellen er lokal kunnskap forklart som kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk og samspill av naturen. Dette er i tråd med Berkes (2012) definisjon av tradisjonell økologisk kunnskap, et begrep som favner begrepene lokal, økologisk og tradisjonell, og som derfor kan brukes om både kunnskap knyttet til reindrifta, men også kunnskap mennesker med tilknytning til verneområdet besitter. Lokal kunnskap er personlig, erfaringsnært og kontekstavhengig, i motsetning til naturvitenskapen som bruker vitenskapelige teknikker for å regne ut, kartlegge og finne årsakssammenhenger i naturen med universelle lovmessigheter. Ved å fungere som et supplement til den naturvitenskapelige kunnskapen om et verneområde (for eksempel kartlagte sårbare områder, økologiske prosesser eller truede arter) er lokal kunnskap viktig for å tilpasse forvaltningen lokale forhold.

De viktigste tiltakene de som styre kan gjøre med økt besøk er kanalisering av ferdsel og informasjon gjennom tilrettelegging. Det vil si å legge til rette for ferdsel til områder som kan tåle høyt ferdselstrykk, både gjennom fysiske tiltak som merking av stier, men også «myke» tiltak (Kuo, 2002) som handler om informasjon til brukeren. For å illustrere hva slags kunnskap den lokale kunnskapen bidrar med når forvaltningen skal tilpasses Lyngsalpan, har jeg med et eksempel fra reindrifta. For at styret skal vite hvor de skal kanalisere ferdselen av besøkende og styre unna kritiske områder for beitebrukerne er spesifikk kunnskap om hvordan område blir brukt viktig. I høringsinnspillet til besøksstrategien fra en siida tilhørende Lákko/Lakselvdalen/Lyngsdalen reinbeitedistrikt sør på halvøya, får styret detaljerte beskrivelser om både kritiske områder og tidspunkt på året der beitedyrene er ekstra sårbare.

Siidaen har beiteområde nord på den sørlige delen av Lyngsalpan og de deler området inn i to deler, Jøvik/Lakselvbukt på vestsiden og Lyngen fra Lyngseidet til Steindalen på østsiden.



Figur 5. Oversiktskart over Lakselvdalen/Lyngsdalen reinbeitedistrikt. Grønn skravering viser vårbeite og kalvingsland, lilla skravering viser høstbeite og parringsland, mens de tykke, svarte strekene viser trekklei. Kilde: kilden.nibio.no (2020)

Driftsmønsteret de siste årene har vært at de kommer inn på Jøviksiden i midten av april og kalvingen starter rundt midten av mai, avhengig av klimatiske forhold. Når simlene kalver trenger de ro. Bli de forstyrret kan det føre til at simlene forlater kalvene sine, eller at de stresser og ikke får kalvet ordentlig slik at kalven blir dødfødt. I midten av juni foregår merkingen på Jøvikfjellet, og i denne perioden er den første fremveksten av gress viktig for veksten til kalvene ettersom gresset gir næringsgrunnlaget i melka til simlene. Flokken flyttes over mot østsiden til Lyngen i juli, men ettersom Jøvikfjellet er lavt og har trekklei mot Lyngen, kan økt menneskelig aktivitet i området i juni måned gjøre at de beveger seg over fjellet før de skal. Dette har hendt tidligere og de har måttet hente flokken tilbake til Jøvikfjellet for å beite klart.

Østsiden blir brukt som parringsområde og høstbeite, før flokken fraktes til Kautokeino mot vinteren. Også i parringstiden er ro viktig for reinen, og på grunn av dette påpeker de blant annet at de ikke ønsker aktivitet i den øvre delen av Kvalvikdalen i oktober.

Siidaen uttrykker at de ikke ønsker at det tilrettelegges for aktivitet fra april til juli på vestsiden av halvøya, eller i september og oktober på østsiden da dyrene er spesielt vare for forstyrrelser på disse tidspunktene i de ulike områdene beskrevet ovenfor. De har i dag ikke store utfordringer med menneskelig aktivitet mot reinen, men påpeker i høringsinnspillet at mer besøk kan være utfordrende da «Lyngnehavøya har en spesiell topografi, der man har høye fjell og dype daler, topografien er dermed kanalisierende både for mennesker og dyr». Informasjonen styret innhentet fra ferdselstellerne og undersøkelsene av friluftslivet i 2017 og 2018 viser at flere av de mest populære turene, både skiturer på våren og turer til fots på sommeren, er i mange av de samme områdene som reinen beveger seg i. I tillegg påpeker siidaen at driftsmønsteret kan endres. Som vist på kartet ovenfor er ikke bare vestsiden kalvingsland og vårbeite, også østsiden kan brukes til dette formålet. Dette vises ved at den lille skraveringen som er høstbeite har ruter og ikke streker fordi det er grønn skravering under. Reindriften ønsker at informasjon om dem skal formidles ut både til besøkende og turister, men også til reiselivsbedriftene som «selger» Lyngsalpan som destinasjon for å unngå uønskede hendelser.

Høringsinnspillet ovenfor viser at lokal kunnskap bidrar med en detaljert, erfaringsnær og personlig kunnskap som naturvitenskapen, eller noen utenfra, ikke kan gi. Samproduksjon av kunnskap mellom forvaltningsmyndigheten og lokale brukere er derfor nødvendig for å kunne tilpasse forvaltningen lokale forhold. I den vedtatte besøksstrategien har styret beskrevet 20 konkrete tiltak basert på den lokale informasjonen de har innhentet, blant annet fra høringsinnspillet til siidaen beskrevet ovenfor. Disse er lagt til robuste områder der det allerede er stor ferdsel og områder som tåler mer trykk. Informasjonspunktet på eksisterende parkeringsplass i Kvalvikdalen er et eksempel på hvordan et slik tiltak er tenkt: «Området benyttes mye av lokalbefolkning, men er samtidig et veldig viktig beiteområde (sau, rein og hest) (...) området brukes også en del i forbindelse med toppturer på ski. På sommeren er det en del vandring til Oksen og videre over fjellet til Lyngseidet. Det kan imidlertid være skredfare i dalen (...) området er også nedslagsfelt for vannforsyning. Verneområdestyret vil derfor ikke skilte dit eller promotere område særskilt. Det er imidlertid behov for tavle med verneområdekart og stier inntegnet, informasjon om beitedyr. Kvalvikdalen er et av områdene med rikest vegetasjon». Under står det hvilken vurdering styret har gjort:

«Verneområdeinformasjon på parkering i Øvergård vil nå mange av dem som besøker området. Viktig med informasjon om verneområdet, beitedyr. Området skal ikke promoteres i brosjyrer eller på nett» (Skjemstad, 2019, s. 43).

### **6.2.2 Utarbeidelsen av besøksstrategi som en kollaborativ prosess**

Uten at den har vært gjenstand for store konflikter kan besøksforvaltningen i Lyngsalpan sees som et «wicked problem». Informasjonen fra friluftslivet, reiselivet og reindrifta viser at det ikke bare er knyttet ulike interesser til verneområdet, men også ulike verdier. Målet for styret med utarbeidelsen av besøksstrategien var allikevel ikke å komme med en løsning, men å lage en prosess der de involverte i verneområdet fikk muligheten til å ta del i planarbeidet, slik at styret kunne få et bedre grunnlag for å tilpasse forvaltningen Lyngsalpan. Denne tilnærmingen samsvarer med det Innes & Booher (2010) omtaler som kollaborativ planlegging. Gjennom erfaringer fra virkelige planprosesser har de sett at «wicked problemer» best kan møtes gjennom kollaborative prosesser. Dette er prosesser med et mål om kunnskapsutveksling der flere aktører er representert enn planmyndigheten. I stedet for å starte ovenfra med å definere ett mål, vil aktørene som er involvert i en slik prosess kunne bidra med informasjon som gjør det mulig å definere flere mål sammen. Tatt de ulike interessene i betraktning lagde styret etter kunnskapsinnhenting til besøksstrategien mer konkrete delmål for besøksstrategien basert på denne informasjonen. Disse delmålene innebærer å; sikre verneverdiene i et langsiktig perspektiv, gi besøkende gode opplevelser gjennom høy kvalitet på innfallsporter og annen tilrettelegging, bidra til å unngå konflikter mellom besøkende og beitebrukerne, gi besøkende mulighet til å oppleve stillhet og ro i Lyngsalpan og øke kompetansen om verneområdet til brukere og besøkende og få frem stolthet og begeistring (Skjemstad, 2019, s. 37).

Ettersom utarbeidelsen av besøksstrategien ble påbegynt i 2016 og planen vedtatt i 2019, er besøksforvaltningen etter de nye målene som ble lagd kun i en oppstartsfase. Allikevel peker Innes & Booher (2010) på noen implikasjoner en slik kollaborativ prosess kan ha som er relevant å trekke frem her. Ved at brukerinteressene har fått delta i utarbeidelsen av planen og lagd mål for besøksforvaltningen signaliserer styret at lokalkunnskapen blir anerkjent som nettopp kunnskap, og at denne kunnskapen er viktig for forvaltningen av Lyngsalpan. Som vist gjennom informasjonen styret innhentet fra friluftslivet, reiselivet og reindrifta, er Lyngsalpan for lokalsamfunnene rundt viktig både som rekreasjonsområde og som næringslivsgrunnlag. Ved at flere som er berørt får ta del i prosessen og si sin mening, vil det ifølge Innes & Booher (2010) kunne føre til mer gjennomførbare og legitime avgjørelser enn det tradisjonell beslutningstaking vil gjøre alene. En slik prosess vil også kunne minimere spenninger mellom

ulike brukerinteresser, men også mellom brukerinteressene og forvaltningsmyndigheten ved at kunnskapsgrunnlaget også hos brukerinteressene blir større. Dette er både et mål styret i Lyngsalpan har satt seg, men også en målsetning for forvaltningsreformen ettersom den tidligere statlige forvaltningen av verneområder var preget av et høyt konfliktnivå mellom staten og lokalbefolkningen (Lundberg et al., 2013).

### **6.2.3 Læring som forvaltningsstrategi**

Ved å se på utarbeidelsen av besøksstrategien videre i et naturforvaltningsperspektiv vil det være mulig å si noe om forvaltningsstrategien til styret. Målet med besøksstrategien er gjennom kunnskapsinnhenting å se hvilke utfordringer en står overfor i dag, hvilke som kan oppstå i framtiden og hvordan disse eventuelt kan møtes, for på den måten å balansere bruk og vern på best mulig måte. Besøksstrategien som er utarbeidet er ikke en statisk plan, men et *utgangspunkt* for besøksforvaltningen. I denne planen erkjenner styret at klimatiske forhold og bruks- og ferdselsmønstre nødvendigvis vil kunne endre seg fremover, og styret skal derfor skal streve etter å være tilpasningsdyktige og aktive i forvaltningen. Strategien deres er derfor å kunne møte endringer i framtiden ved hjelp av ny informasjon og kunnskapsinnhenting. Med denne dynamiske tilnærmingen til forvaltningen trekker jeg paralleller mellom styrets praksis og adaptiv forvaltningsstrategi, en strategi der læring er et viktig premiss for forvaltningen. Grunnprinsippet i adaptiv forvaltning er at kunnskap om økologiske systemer ikke bare er ufullstendig, men flyktig, og at det i forvaltning av natur eller naturområder alltid vil være en større eller mindre grad av usikkerhet på grunn av komplekse sammenhenger, der årsak og effekt ikke er gitt (Stankey, et al., 2005). På grunn av denne kompleksiteten og usikkerheten bør læring ifølge Bormann (1994b i Stankey et al., 2005, s. 8) spille en aktiv rolle i beslutningsprosessen. Verneområder som sosial-økologiske system (Kaltenborn, 2012) der de økologiske, økonomiske og institusjonelle og sosiale variablene er i samspill med hverandre, er preget av en høy grad av kompleksitet.

Poenget med en slik strategi er å kunne ta kunnskapsbaserte avgjørelser uten at man vet «alt». Med kompleksiteten knyttet til verneområder er dette så godt som umulig med alle hensyn som skal tas. På grunn av denne forutsetningen påpeker Lee (1999) at man i en slik situasjon ikke kan vente med handling til man vet «nok», men må erkjenne at man ikke vet alt og derfor må gjøre *noe*. Samtidig forutsetter en slik strategi at eventuelle tiltak kan endres hvis noe ikke fungerer, eller ny kunnskap kommer til. Styret viser til en slik tilnærming i besøksstrategien. Selv om de ikke kan vite konsekvensene av tiltakene konkretisert i besøksstrategien, er den basert på lokal og vitenskapelig kunnskap om den nåværende situasjonen. Med det store trykket

Lyngsalpan har i dag, vil det uten aktiv forvaltning kunne føre til at stier eroderes, sårbare naturtyper forringes, skremte simler forlater reinkalvene sine og konflikter kan oppstå mellom aktører i verneområdet. Med dette sagt skal tiltaksplanen tilhørende besøksstrategien rulleres årlig og styret har påpekt at hvilke type tiltak som skal settes inn hvor og når, vil kunne endre seg alt etter hvordan behovet er.

Ved at utarbeidelsen av besøksstrategien har vært en kollaborativ prosess med berørte aktører i verneområdet, vil det være mulig for de som allerede er involvert å følge med på tiltakene fremover og gi viktig feedback for å kunne forbedre besøksforvaltningen senere. En slik feedback vil gjøre at styret kan endre på det som ikke fungerer gjennom å lage nye tiltak med den nye informasjonen de har fått. Innes & Booher (2010) argumenterer for at en inkluderende prosess vil kunne bidra til å produsere individuell og kollektiv læring, som igjen kan hjelpe aktørene, også styret, til å bli mer adaptive og motstandsdyktige i fremtiden når nye utfordringer oppstår. Gundersen et al. (2011) sier adaptiv forvaltning handler om; «...å håndtere risiko i en inkluderende prosess og med kunnskapsinnhenting som tar utgangspunkt i både en lokal kontekst og i en mer universell vitenskapelig kontekst» (s. 11). Der jeg i denne delen har sett på hvordan lokal kunnskap har blitt inkludert i forvaltningen, skal jeg i det følgende se nærmere på hvordan det vitenskapelige premisset for forvaltningen ivaretas.

### **6.3 Hvilke forutsetninger i styrets praksis bidrar til enhetlig forvaltning?**

En annen forutsetning for den nye forvaltningsmodellen er at forvaltningen skal være enhetlig. For en effektiv, helhetlig og forutsigbar forvaltning må rammene for vernet «...vere eintydige, dvs. at føresegner, formål og restriksjonar må vere tydelege» (Miljøverndepartementet, 2010, s. 223). Rammeverket for forvaltningen består av naturmangfoldloven, verneforskriften, og planer som forvaltningsplanen, tiltaks- og skjøtselsplaner som gir retningslinjer for lovverket. Besøksstrategien som har blitt introdusert i ettertid har også denne funksjonen. Planene som arbeidsverktøy skal gjøre forvaltningen forutsigbar, både for styret, men også for brukerne. Der medvirkningsprosesser fyller en viktig funksjon for å inkludere den lokale kunnskapen i området, er faglig og institusjonell kontinuitet en forutsetning for en forutsigbar og lik forvaltning.

#### **6.3.1 Forvalters natur- og forvaltningsfaglige kompetanse**

I budsjettforslaget til Stortinget fra Miljøverndepartementet (2010, s. 223) står det at ettersom all forvaltning knyttet til verneområder skal være kunnskapsbasert; «må det forankrast i eit samla og robust fagleg miljø med god natur- og forvaltningsfagleg kompetanse». I den

forbindelse lurer Lundberg et al. (2013) på hvordan forvalternes bakgrunn og kompetanse påvirker hvilken type kunnskap som blir vektlagt i den praktiske forvaltningen. Den viktigste kilden til naturvitenskapelig kompetanse i forvaltningen av Lyngsalpan er verneområdeforvalter. Forvalter har utdanning innen naturforvaltning og har vært forvalter i Lyngsalpan siden styret ble konstituert i 2012. Hun jobbet også med verneområdet som rådgiver da Lyngen kommune hadde forvaltningsansvaret. Hennes hovedjobb er å bidra til at styret forvalter områdene i samsvar med naturmangfoldloven og verneforskriftene. Selv om hun ikke sitter i styret, har hun en nøkkelrolle i forvaltningen av verneområdet, en rolle tilsvarende en «daglig leder». I spørsmålet om hva hennes arbeidsoppgaver innebærer, ramser hun opp ikke få; «...ha styremøter, innkalling til møter, skrive protokoller, finne saker til møtene, innkommende saker, søknader om dispensasjon, lage forvaltningsplaner, lage besøksstrategier, skjøtselsplaner, følge med litt i områdene, informasjon, tilrettelegging (...) Det kommer jo litt under den daglige forvaltninga på en måte. Kartlegginger, det å faktisk holde oversikt over det som skjer i området, være litt antenner ut, snakke med folk, være på en måte et bindeledd mellom vern og bruk.»

Selv om forvalter er ansatt hos Fylkesmannen ligger forvalters kontor for seg selv, rett over veien for rådhuset i Lyngen kommune med et eget skilt på ytterveggen som sier «Verneområdestyret for Lyngsalpan landskapsvernområde. Ittugáissáid Suodjemeahcci». Det er styret som har bestemt hvor forvalter skal sitte og Fauchald & Gulbrandsen (2012 s, 214) påpeker viktigheten av hvor forvalters kontor, og derfor også kompetansen, befinner seg. De mener også at lokaliseringen av forvalternes kontor kan bli sett som en del av et bredere arbeid for å gi lokale myndigheter en viktigere rolle i miljøpolitikken. Kompetansen på kontoret i Lyngen har nå blitt høyere med at den nyansatte forvalteren for Rebbenesøya-Karlsøy har fått kontorplass i samme lokale. Hun er opprinnelig fra Lyngen, har utdanning innen biologi og naturforvaltning og har tidligere blant annet jobbet med rovvilt og som forvalter i en nasjonalpark i Finnmark. Hun har derfor god kunnskap om verneområdeforvaltning fra før av, og kan dele viktige erfaringer med forvalter i Lyngsalpan.





Figur 6. Kart over Lyngsalpan inne på verneområdeforvalters kontor. Bilde: Ane Lindskog

Alle styremedlemmene jeg har intervjuet påpeker forvalters viktige rolle i arbeidet med forvaltningen. Dette begrunner de ved å si at forvalter sitter på mye fagkunnskap, hun kommuniserer mellom de ulike instansene og har en evne til å formidle kunnskap på en god måte. Av samtlige får hun også mye ros for hennes store arbeidskapasitet. På grunn av god saksfremlegging og at styremedlemmene får grundige utredninger av de sakene som foreligger, får styret også god oversikt over forvaltningens innhold. I generell saksbehandling påpeker nestleder at forvalters kunnskap er til god hjelp slik at rette lovtekster og lovgivninger blir fulgt, og at beslutninger av styret blir tatt på rett grunnlag. I prat om forvalter forteller nestleder meg at forvalter ofte kommer med innstilling og hun sier entusiastisk; «*Dæven han søkke hva ho ikke vet og ikke kan og vært å veta.*» I tilfeller der styrets vedtak har et annet utfall enn forvalters tilråkning til vedtak, må styrets begrunnelse for valg av annet utfall komme frem i vedtaket. Dette har kun skjedd et par ganger og ett av tilfellene beskrives i delkapittel 6.3.4. På grunn av styrets tillit til forvalter har de derfor også delegert en del saker til henne «av kurant karakter», som kun tas til orientering på styremøtene.

### 6.3.2 Forvalter som «boundary spanner»

Forvalter kan sies å være det som i adaptiv forvaltningsteori omtales som en *boundary spanner*. Som nevnt i kapittel 3 er dette en person som sørger for informasjonsflyt mellom ulike instanser og som kan koble vitenskap med forvaltning. Ideen med en «boundary spanner» er at denne personen skal ha en koordinerende rolle for de relevante aktørene og kommunisere og «oversette» mellom vitenskap og forvaltningsmyndigheten. Selv om det ikke har vært så mye fokus på «boundary spanners» i litteraturen om adaptiv forvaltning i USA, har jeg et klart inntrykk av at det er en viktig faktor i verneområdeforvaltning i norsk kontekst. I norsk kontekst innebærer denne rollen å være brobygger, også mellom vitenskapen og lokalbefolkningen og andre aktører. For eksempel i prosjektplanen for besøksstrategien stod arbeidskapasiteten til forvalter under «kritiske suksessfaktorer». Dette gjenspeiles også i milepælsplanen vist i tabell 3, der det er tydelig at forvalter har hatt en bærende rolle i utarbeidelsen av besøksstrategien. Dette var i tillegg da forvalter kun hadde 50% stilling i Lyngsalpan.

Aktiviteter/milepæler	Tidsplan	Ansvarlig	Gjennomfører
<u>Oppstart:</u> Vedtak om oppstart av besøksstrategi	2016 Desember 2016	<b>Forvalter</b> Verneområdestyret	Verneområdestyret
<u>Interesseanalyse:</u> Hvem er brukerne, invitere til medvirkning	Jan – mai 2017	<b>Forvalter</b>	<b>Forvalter</b>
<u>Kunnskapsinnhenting:</u> Sårbarhetskartlegging Brukerundersøkelser Kartlegge reiseliv Kartlegge naturbasert næring Ferdsestellere	2017  2016 - 2018	<b>Forvalter</b>	Tjenestekjøp/ <b>forvalter</b>
Sammenstilling/analyse	Jan – mars 2018	<b>Forvalter</b>	<b>Forvalter</b>
<u>Utarbeide besøksstrategi:</u> Mål og strategi. Involvering av interessegrupper <u>Vedtak</u>	Mars-Juni 2018	<b>Forvalter</b>	<b>Forvalter</b> , Verneområdestyret
Prosjektering og gjennomføring av tiltak	2016 – 2020	<b>Forvalter</b>	<b>Forvalter</b> , kommuner tjenestekjøp

Tabell 3. Milepælsplan for besøksstrategi. Kilde: Prosjektplan besøksforvaltning (2016). Utheving og markering av «forvalter» er gjort av meg.

I likhet med prosjektene knyttet til vannkvaliteten i urbane områder i New South Wales, Australia presentert i 3.3.2, fremkommer det av milepælsplanen at utarbeidelsen og gjennomføringen av besøksstrategien også har vært avhengig av en *institutional champion*. I

Australia-prosjektene var en slik «champion» viktig for å opprettholde entusiasmen til de involverte, sørge for kommunikasjon innad i gruppen og ut til andre involverte, samt gjennomføring av prosjektene. Med tanke på ansvarsområdene og arbeidsmengden til forvalter er det stor grunn til å tro at styrets arbeid med besøksstrategien uten henne ville vært amputert både tids- og innholdsmessig. Ett av dilemmaene diskutert rundt en slik «boundary spanner» i adaptiv forvaltningsteori er hvor denne personen skal høre til organisatorisk. Skal personen være en del av forskningen eller forvaltningen? I og med at kunnskapsgrunnlaget i verneområdeforvaltning i tillegg til å være basert på naturvitenskapen, også skal være praksisnært, er det grunnlag for å stille spørsmål om en «boundary spanner» også kunne vært forankra i den sistnevnte kunnskapsfæren. I norsk kontekst er det en rolle som den nye forvaltningsmodellen har klart å institusjonalisere på en effektiv måte ved at forvalter er ansatt av Fylkesmannen, samtidig som personen har innflytelse på forvaltningsmyndigheten ved å være deres sekretariat. Forvalter kommer med faglig input og skal sørge for at styret forvalter områdene i samsvar med naturmangfoldloven og verneforskriftene, samtidig som forvalter er underlagt styret i selve forvaltningen av verneområdet. Det er viktig å understreke at forvalter jobber per dags dato med verneområdet fulltid, mens for styremedlemmene er verneområdestyret et verv de har påtatt seg.

### **6.3.3 Faglighet og kontinuitet for enhetlig forvaltning**

Faglig og institusjonell kontinuitet er en viktig faktor for enhetlig forvaltning. Selv om styret kun har eksistert i åtte år og kun hatt to valgperioder, ser det ut til at kontinuitet har vært en viktig faktor for en effektiv og forutsigbar forvaltning. I den forbindelse påpekte styremedlemmet jeg intervjuet fra Sametinget viktigheten av en stabil administrasjon og at man har kontinuitet over tid for at forvaltningen skal være god. At forvalter har vært den samme siden styrets oppstart og at hun jobbet med verneområdet før den tid, har sørget for en kontinuitet av det faglige. En annen viktig faktor hva gjelder stabil administrasjon er at både leder og nestleder har sittet begge periodene, og samtidig hatt de samme rollene i styret. De har derfor fått innarbeidet gode rutiner på de formelle styresakene og fått et klarere bilde av hva det innebærer å være forvaltningsmyndighet. Som vist i kapittel 5 har også engasjementet for Lyngsalpan og kunnskapsgrunnlaget deres vokst i takt med tiden de har sittet i styret. Med det har de initiert og fulgt de overordnede sakene de har jobbet med over flere år, og har dermed fått en god oversikt over hvilke utfordringer som finnes i verneområdet, og muligheter og begrensinger ved forvaltningspraksisen. I perioden deres i styret har de også sett at samtidig som ting tar tid, hjelper politisk engasjement fra styret. I tillegg må det påpekes, som det

fremkommer av møteprotokollene, at leder og nestleder har vært på samtlige styremøter over de åtte årene styret har eksistert. Tilstedeværelse ser derfor ut til å være en annen viktig faktor som bidrar til kontinuitet.

#### **6.3.4 Rammeverket som styrkende for forvaltningspraksisen**

Fauchald & Gulbrandsen (2012) mente at en av de største utfordringene med den nye forvaltningsmodellen er spenningen mellom langsiktig tenking med vern av natur på den ene siden, og mer kortsiktig handling med fokus på brukerinteresser og lokalt næringsliv på den andre. Med et styre bestående av lokalpolitikere fryktet de at den nye reformen ville oppfordre til mer av sistnevnte. Et spørsmål de stiller er derfor om reformen vil øke makten til de politiske representantene på *bekostning* av fagkompetanse. Gjennom intervjuene med styremedlemmene forteller de meg derimot at langsiktig tenking om verneområdet står høyt hos dem. Styreleder konstaterer at «...*det er verneforskriftene og verneverdiene vi er satt av til å ta vare på.*» Da vi under intervjuet snakket om næringsinteresser i verneområdet påpekte hun at det er viktig å ta vare på det unike ved Lyngsalpan, og at man derfor bør tenke nøye gjennom planene for fremtiden. Hun illustrerte denne langsiktige tenkingen ved å si; «*jeg tror vi blir mer og mer utfordra, for bruken kommer til å bli annerledes når folk vil kreve mer (...) for eksempel det her med å ha opp bygninger for næringsvirksomhet og sånne ting. Og det er jo da vi må ha is i magen. Vi må ikke la oss friste. Det er klart det er sånn at innbyggere og lokalpolitikere ønsker at vi skal ha mange arbeidsplasser i Lyngen, og at turismen skal gi mange arbeidsplasser, mye mer enn det vi har i dag. Men ikke for enhver pris. Vi må finne alternativer til hotell i fjellet (...) den næringsvirksomheten som skal være, det må kunne gjøres utenfor landskapsvernområdet, og vi har området til det (...) det vi har her [verneområdet] kommer til å bli sjeldent om femti år, det er jeg sikker på.*» Leder, som også er politiker og tidligere ordfører i Lyngen, er opptatt av lokalt næringsliv, men ikke på bekostning av verneverdiene.

Samtlige styremedlemmer jeg intervjuet sier de er blitt godt kjent med lovverket. I spørsmålet om hva som tenkes å være styrets rolle i forvaltningen av verneområdet svarer styremedlemmet fra Sametinget; «*Det er vel å påse at de her verneforskriftene blir opprettholdt. At man gir tillatelse og dispensasjoner i forhold til verneforskriftene.*» Dette var ikke nestleders oppfatning da hun kom inn i styret. Hun kunne fortelle meg at da hun kom inn i styret trodde hun at hun skulle jobbe for at folk skulle få kjøre snøscooter i området fordi hun er «...*kanskje den mest ytterliggående på at jeg vil at folk skal få gjøre det dem har lyst til å gjøre.*» Allikevel kunne hun fortelle at etter mye læring om verneområdet hadde hun fått noen andre vinklinger, og dermed et annet syn på hva forvaltning av verneområdet innebærer. En forforståelse hun hadde

før hun ble engasjert i styret var at forvaltning av verneområder kun handler om vern. Etter hun fikk mer kunnskap om «*hva Lyngsalpan er*» og hva styret er satt av til å ta vare på, har bevaring av verneverdiene, som også innebærer bruk, blitt viktig for nestleder. Og når det gjelder lovene og reglene for verneområdet har nestleder en pragmatisk holdning til dem i dag; «*...enten må jeg forholde meg til dem, eller så vi må prøve å gjøre noe med dem.*» Da jeg snakket med leder om samarbeid i styret på tvers av politiske ståsteder, kunne leder fortelle om det gode samarbeidet sitt med nestleder, som hun kaller for et «scoop». Hun kunne også bekrefte læringskurven nestleder fortalte om selv og sa lattermildt; «*ho er jo nesten den som er verst holdte jeg på å si når det kommer til verning.*»

Rammeverket med lover og planer har vært med på å forme styrets praksis. Forvalter med hennes kunnskapsgrunnlag har også bidratt i stor grad til å formidle dette rammeverket til styret. Mitt inntrykk er at rammeverket ikke oppleves som en begrensning, noe som regler som ofte impliserer, men heller at det har en funksjon som *styrker* forvaltningspraksisen deres. Dette ved at de 1. gjennom flere år med læring har fått god kjennskap til vernebestemmelsene og et godt kunnskapsgrunnlag har gjort de selvsikre i saksbehandling og i forvaltningen av Lyngsalpan generelt. 2. engasjementet de har lagt ned i arbeidet de har gjort og rollen de har tatt som forvaltningsmyndighet har gjort at de føler på et større ansvar for bevaringen av Lyngsalpan og 3. samme visjon om å bevare Lyngsalpan som det står i verneformålet ser ut til å viske ut partiskiller ved at de har fått et felles mål hvor rammeverket er et middel for å nå det målet.

For eksempel, i 2015 gikk de mot forvalters innstilling og ga dispensasjon til lavtflyging og landing i forbindelse med Puls Lyngen, en randoneekonkurranse i Lyngsalpan, der deler av løypa var innenfor verneområdets grenser. Det ble aldri noe av arrangementet, men Fylkesmannen klagde på vedtaket og anket det inn til Klima- og miljøverndepartementet. Klagen ble ikke tatt til følge hos Miljødirektoratet, noe styret opplevde som en liten seier. Ikke fordi de hadde «rett» selv om de trosset forvalters innstilling, men fordi styret selv hadde vurdert at kunnskapsgrunnlaget deres var tilstrekkelig til å kunne innvilge dispensasjon til bruk av helikopter i *det* området på *det* tidsrommet, og så fikk de medhold fra Miljødirektoratet på akkurat *det*. De fikk konkret tilbakemelding fra øverste hold om at de som lokal forvaltningsmyndighet har et godt nok kunnskapsgrunnlag for å ta beslutninger på vegne av Lyngsalpan, selv om både forvalter og Fylkesmannen var imot deres vurdering. Fauchald & Gulbrandsen (2012) stilte spørsmål om forvaltningsreformen ville øke makten til de politiske representantene på *bekostning* av fagkompetanse, men praksisen til styret i Lyngsalpan viser at den økte makten politikerne har fått ikke trenger å gå på bekostning av fagkompetansen, heller

at med forvalters hjelp og en større forståelse av rammeverket, har de fått noe fagkompetanse selv.

#### **6.4 Oppsummering**

Ambisjonen om en kunnskapsbasert lokalforvaltning som både skal være basert på vitenskapelig og lokal kunnskap er ifølge Lundberg et al. (2013) ambisiøs. Styret viser allikevel at begge kunnskapsformene har plass i forvaltningen av Lyngsalpan, og at de som styre både kan være dynamiske og forutsigbar i forvaltningen. Initiativet deres til å utarbeide en besøksstrategi gjorde det mulig for styret å innhente mer kunnskap om brukerinteressene og få detaljert informasjon om bruken av verneområdet. Den erfaringsnære og kontekstavhengige kunnskapen brukerinteressene har, bidrar med en type kunnskap naturvitenskapen ikke kan gi, og gir derfor mulighet til å tilpasse forvaltningen lokale forhold. Styret har en adaptiv tilnærming til forvaltningen ved at de erkjenner at verneområdet og forvaltningen av det er til gjenstand for endringer, og at disse endringene skal møtes med kunnskap. Samtidig som forvalter som kunnskaps giver og brobygger mellom ulike instanser er viktig faktor til den enhetlige forvaltningen av Lyngsalpan, har styret vist at lokale næringsinteresser ikke trenger å gå på bekostning av verneverdiene. Deres engasjement og lærevillighet viser at de kan jobbe etter statlige direktiver og at lover og regler kan bli internalisert, i stedet for motarbeidet.

## **7 Utfordringer knyttet til kunnskapsbasert forvaltning: perspektiver fra styret og reindrifta**

I de foregående analysekapitlene har jeg gjennom å belyse forskningsspørsmålene sett på handlingsrommet styret har fått (og skapt) gjennom den nye forvaltningsmodellen, og kunnskapsgrunnlaget de har fått gjennom læring. Dette kapitlet har ikke som hensikt å svare på noen forskningsspørsmål, men er inkludert med en intensjon om å belyse noen av funnene jeg har gjort. Kunnskap har vist seg å være et gjennomgående tema i praksisen, og en viktig forutsetning for styret for å følge og bruke rammeverket, inkorporere lokal kunnskap i forvaltningen og for å jobbe med ting utover de formelle kravene som forvaltningsmyndighet. Allikevel er det ikke slik at en kunnskapsbasert forvaltning er uten implikasjoner. Flere ting har dukket opp underveis i prosessen med å svare på forskningsspørsmålene, og som peker på noen utfordringer knyttet til modellens ambisjon om en kunnskapsbasert lokalforvaltning. Med bakgrunn i presentasjonen og analysen av forskningsspørsmålene i kapittel 5 og 6 skal jeg nå løfte frem og diskutere noen av disse implikasjonene gjennom perspektiver fra styret og fra reindrifta, en sentral aktør i Lyngsalpan. Med et mål om en helhetlig forvaltning, opplever styret at lite engasjement og dårlig kommunikasjon med aktører i lokalsamfunnene som en utfordring. Reindrifta på den annen side opplever utfordringer i form av at inkluderingen av dem skjer på andres premisser. Med en annen inngang til kunnskap kan reindrifta belyse kunnskapsambisjonen fra et annet ståsted.

### **7.1 Styrets perspektiv: et mål om helhetlig forvaltning**

En gjennomgående påminnelse til leseren i dette prosjektet er verneområdeforvaltningens kompleksitet. Med verneområder som sosial-økologiske systemer er det mange nivåer av aktører som er involvert, både for å møte denne kompleksiteten, men også som bidrar til den. Styret har gjennom den nye modellen fått rollen som bindeledd mellom internasjonale og nasjonale krav og lokale behov, og jobben til styret er derfor mangefasettert. For å gripe og romme forvaltningens kompleksitet er styret nødt til å se flere veier. Perspektivene til styret kan derfor sies å være verneområdet, menneskene som bruker det og forvaltningspraksisen som et institusjonelt rammeverk. Som vist gjennom de foregående analysekapitlene har styret gjennom læringsprosesser fått et større kunnskapsgrunnlag om naturtilstanden i verneområdet, om verdiene knyttet til det gjennom planprosesser, samt formalitetene rundt rollen som forvaltningsmyndighet. Allikevel, for å få til en helhetlig forvaltning av verneområdet der disse sees i sammenheng (natur, mennesker, forvaltningspraksis) ser det ut til at det må mer til enn bare engasjement og et godt kunnskapsgrunnlag hos styret. Styret forvalter natur gjennom å

forvalte menneskelig atferd i form av reguleringer (tillatelser, tilrettelegginger, forbud), og derfor er det sentralt for styret å få med lokalsamfunnene i forvaltningen, også utenom planprosesser. I tillegg til målet om en helhetlig forvaltning er involveringen av lokalsamfunnene viktig for en legitimering av styrets rolle og beslutninger.

### **7.1.1 Mangel på engasjement og kommunikasjon i lokalsamfunnene gir fragmentert forvaltning**

En utfordring styret opplever er manglende engasjement fra rådgivende utvalg som består av grunneiere, bondelag, friluftsråd, reinbeitedistrikt, naturvernforbundet og reiselivsselskapet Visit Lyngenfjord, og de fire kommunene. Disse utgjør brukerne av verneområdet og representerer interesser og næringslivet. Samtlige styremedlemmer og forvaltere jeg har intervjuet kan fortelle at det er dårlig oppmøte på møter. Forvalter forteller at de i forbindelse med utarbeidelsen av forvaltningsplanen prøvde å få innspill fra både rådgivende utvalg og kommunene, men at engasjementet var laber; *«Vi har prøvd å få til innspill, men vi har ikke fått så mye innspill, nei. Og så har vi prøvd å pushe kommunene litt i forhold til innspill når den [forvaltningsplanen] lå på høring, men det engasjerer liksom ikke.»* Når det gjelder det rådgivende utvalget forteller representanten fra Sametinget at han tror omtrent tjue prosent av de som er innkalt møter opp. Han mener at det dårlige oppmøtet kan grunne i at styret ikke har hatt så mange store saker enda som har vekket engasjement. Allikevel mener den nyansatte forvalteren at kommunene burde investere tid og interessere seg mer ettersom forvaltningen angår dem. Forvalter mener det gjelder for rådgivende utvalg også; *«...de skal jo på en måte være (...) talerør for brukerne.»*

At engasjementet for verneområdesaker i lokalsamfunnene foreløpig ikke er stort, er ikke uventet. Både ved at styret ikke har behandlet store, kontroversielle saker enda og fordi lokal forvaltning er nytt for mange. Som leder og nestleder også har illustrert, har engasjementet deres vokst i takt med deres fartstid og involvering i styret der de gjennom deres verv har blitt godt kjent med Lyngsalpan og forvaltningen av det. Som illustrert i delkapittel 5.3.1 og 5.3.2 er ikke styrets ansvarsområder og oppgaver heller like lett å forstå utenfra. Men også andre grunner for dårlig oppmøte og lite engasjement trekkes frem. Disse handler ikke nødvendigvis om lite interesse eller uvisshet. Av forvalterne blir det påpekt at den gamle filosofien i reindrifta kommer til syne til tider der det for noen reindriftsutøvere er en prinsipp sak å ikke søke om dispensasjon til å bruke barmarkskjøretøy fordi man *«ikke driver næring basert på dispensasjoner»*. Dette skjer ikke bare i Lyngsalpan, men er gjeldende også i andre verneområder.



Under intervjuet mitt med leder kom vi i snakk om reiselivet i Lyngen. Her fikk jeg ikke inntrykk av at det er mangel på engasjement, men at reiselivet foreløpig ikke har sett nytten av å samarbeide med styret enda. Som leder påpekte har reiselivet uttrykt interesse i jobben styret gjør for å bevare verneformålet ettersom det ligger i deres interesse, men at de «glemmer» styret når de lager reiselivsplaner. Hun synes dette er synd; *«For på det her kontoret [forvalternes kontor] sitter det veldig mye kompetanse. De er jo så flinke de her damene våres som kan tilføre næringslivet og turisme en masse på en ordentlig måte.»* Under innsamlingen av det empiriske materialet mitt våren 2019 observerte jeg ved et tilfelle denne kommunikasjonsbristen. Visit Lyngenfjord reklamerte på Facebook at de hadde lagd stisykkelkart i Lyngsalpan, på samme tidspunkt som høringsinnspillene til forvaltningsplanen ble behandlet. I høringsinnspillene hadde reindriften uttrykt at stisykling er svært forstyrrende for reinen, og styret svarte i merknadsbehandlingen av høringsinnspillene at nasjonale føringer åpner for å være mer liberale i forhold til stisykling, men at «verneområdestyret kan imidlertid være med å påvirke opprettelse av sykkelstier der dette kan tåles og ikke vil være i strid med andre brukergrupper. På denne måten kan vi styre ferdselen vekk fra sårbare områder.»

Jeg nevnte denne observasjonen jeg hadde gjort til leder, og med det påpekte hun viktigheten av bedre kommunikasjon mellom styret og reiselivet slik at de kan «dra i samme retning», og på den måten sammen møte framtidens utfordringer. For endringer i verneområdet er forventet. Leder konstaterer at fremtiden kommer til å by på flere utfordringer hvor folk bruker området på en annen måte enn de tradisjonelle måtene som å plukke bær eller gå tur til fots. Dette er dagens dronebruk og stisykling et bevis på. Derfor mener hun det er spesielt viktig at samarbeid skjer på tvers av administrative grenser og næringsinteresser, og at flere i lokalsamfunnet tenker langsiktig om bruken av Lyngsalpan. Samtidig påpeker leder at når det gjelder reiselivet i Lyngsalpan og hva slags type turisme man ønsker, har de ikke tatt det hun kaller for «den store debatten» i kommunestyret og med lokalbefolkningen enda. Dette mener hun er spørsmål de som lokalsamfunn må ta stilling til, for det angår alle; *«Hva vil vi? Hva vil vi med turismen? Vil vi ha en million 'gåenes' her oppe i fjellene, eller vil vi ha det her i småskala? Den store debatten har vi ikke turt å ta. Vi er litt redd for både det ene og det andre svaret.»* Lite engasjement og dårlig kommunikasjon med aktørene i lokalsamfunnene fragmenterer forvaltningen, og forvaltningen som den er tenkt av styret blir mindre effektiv. Uten en helhetlig forvaltning kan det oppstå interessekonflikter mellom brukergrupper og det har implikasjoner for sårbar natur hvis tiltak ikke er kunnskapsbasert eller nøye planlagt.

### 7.1.2 Spørsmålet om nasjonalparkstatus – nytt engasjement i lokalsamfunnene?

Som nevnt i delkapittel 5.2.3 jobber styret ut ifra en strategi om at informasjon og et høyere kunnskapsnivå i lokalsamfunnene kan føre til en større forståelse for verneformålet. En ambisjon styret og forvalterne har er som den nyansatte forvalteren sier; *«å få snudd folk fra å være helt imot vernet til å være stolt av vernet.»* Selv om de allerede jobber med dette gjennom å få informasjon om landskapsvernområdet ut til kommunene og næringslivet, tror samtlige at en nasjonalparkstatus vil kunne ha den effekten. Leder sier at en høyere, mer anerkjent vernestatus kan gjøre noe med stolthetsfølelsen ettersom de aller fleste har hørt om nasjonalpark; *«Det er veldig mange som ikke vet hva et landskapsvernområde er, men de vet hva en nasjonalpark er.»* Forvalter resonnerer på samme måte; *«...jeg tror faktisk at folk som bor i områder med nasjonalpark er mer stolt over området sitt enn et landskapsvernområde.»* Dette forutsetter at lokalbefolkningen blir klar over hva det vil innebære for dem. På grunn av at verneområdet består av store områder med urørt natur var det som nevnt i delkapittel 2.4 tenkt at Lyngsalpan skulle bli opprettet som nasjonalpark. Med datidens naturvernlov fra 1970 var det derimot ikke mulig å opprette en nasjonalpark under privat eie (noe det er med naturmangfoldloven fra 2009), så derfor ble verneformen landskapsvernområde. Denne likheten vil si at det i Lyngsalpan ikke vil være store restriksjonsendringer hvis det blir en nasjonalpark. Dette må det ifølge forvalterne og styret kommuniseres tydeligere ut.

Styret og forvalter har lenge tenkt på hvordan de kan engasjere lokalbefolkningen, og forvalter fortalte meg under intervjuet vårt i september at målet deres var å få til et seminar samme høst. Dette ble ekstra relevant i forbindelse med kommunevalget som nettopp hadde vært, for med den politiske debatten om supplerende vern som var høsten 2019 i forbindelse med kommunevalget i Lyngen, var det ifølge forvalterne mye «uinformert valgkamp» om hva man ikke får gjøre i en nasjonalpark. I forbindelse med forvirringen rundt konsekvensene av en eventuell statusoppgradering, inviterte derfor styret lokalbefolkningen i november til informasjonsmøte på Tindevangen i Lyngen. Temaet var «Lyngsalpan landskapsvernområde sett utenfra» der målet både var å engasjere lokalbefolkningen om verneområdet, samtidig som de kunne informere om konsekvensene av en nasjonalparkstatus. De hadde invitert en inspirator til å holde foredraget for å diskutere bærekraftig reiseliv og hva man ønsker for Lyngsalpan i framtiden, samt en rådgiver fra Miljødirektoratet og en seniorrådgiver ved juridisk seksjon for naturmangfold som kunne svare på spørsmål om supplerende vern. Spørsmålet om

nasjonalparkstatus har tydelig engasjert lokalbefolkningen ettersom over førti personer dukket opp på møtet (Sivertsen, 2019c).

Inspiratoren tok utgangspunkt i hva som skjedde da Hallingskarvet nasjonalpark i hans hjemlige trakter ble opprettet og ifølge Framtid i nord (Sivertsen, 2019c) var det både et engasjerende og tankevekkende foredrag. Under dette møtet ble det tydeliggjort at kommunikasjon mellom aktørene i Lyngsalpan er viktig. Framtid i nord skriver at inspiratorens melding var; «Hvis Lyngen skal lykkes, må man snakke sammen! (...) Samspill er alfa og omega!» (Sivertsen, 2019c, s. 15). Rådgiveren for Miljødirektoratet informerte også om supplerende vern og sa at hvis regjeringen velger å gå videre med en nasjonalparkutredning, vil det bli mange muligheter til å komme med innspill og uttalelser. Som det fremkommer av avisartikkelen kom ett av styremedlemmene i verneområdestyret med flere innspill og spørsmål underveis som handlet om verneområdet sett i sammenheng med den lokale utviklingen av Lyngen kommune fremover. «Vi har en sterk befolkningsnedgang i Lyngen. Hva er framtida for kommunen? Hvordan kan vi gi muligheter i framtiden for ungdommen vår? Kanskje kan en nasjonalpark bli den store drivkraften (...) Den vil gi langt større trykk enn dagens landskapsvernområde gjør. Kan dette være muligheten for et levedyktig Lyngen i framtida?» (Sivertsen, 2019c, s. 15). Med fokuset og bevisstgjøringen over samarbeid som veien å gå fremover i Lyngsalpan, la møtet et godt utgangspunkt for styrets ambisjon om en helhetlig forvaltning. Om ikke en nasjonalparkstatus i seg selv vil føre til en stolthetsfølelse hos lokalbefolkningen, kan engasjementet rundt denne saken fungere som en spire for et videre engasjement og for en bedre debatt også i tiden fremover.

## **7.2 Perspektiver fra reindrifta: en holistisk tilnærming til verneområdet**

I kapittel 6 så jeg hvordan styret har inkludert erfaringsbasert kunnskap i forvaltningen gjennom arbeidet med forvaltningsplanen og besøksstrategien. Et eksempel på hva lokal kunnskap bidrar med i forvaltningen ble illustrert i delkapittel 6.2.1 med høringsinnspillet til en av siidaene på den sørlige delen av halvøya i forbindelse med utarbeidelsen av besøksstrategien. Selv om deres kunnskap i en slik prosess blir tatt hensyn til, opplever de at premisene for hvordan denne kunnskapen blir inkludert, og dermed også hvordan den skal bli presentert, ikke er på deres egne, og derfor at behovene deres ikke blir møtt. Gjennom intervjuer med reineier og distriktsleder med sommerbeite på den sørlige delen av Lyngshalvøya, skal jeg i det følgende gjennom et reindriftsperspektiv se nærmere på utfordringene knyttet til ambisjonen om en kunnskapsbasert lokalforvaltning hvor tradisjonell kunnskap skal være en del av det.

For reindrifta er Lyngsalpan viktig på grunn av godt beite. Reineier kan fortelle at verneområdet ble opprettet i 1986 på bakgrunn av spesielle fjellformasjoner og at området i hovedsak består av urørt natur og i sammenligning med andre områder så stilte ikke det biologiske grunnlaget så sterkt. Han forklarer videre; *«vi vil jo kanskje si det på en litt annen måte når det kommer til reindrift. Vi vil jo si at det biologiske stiller ganske så veldig sterkt. Med hvordan gresset vokser i forhold til snøsmelting, men også hvordan det vokser i forhold til det her med berg og stein og de mineraler som ligger.»* De kan heller ikke si seg enig at Lyngsalpan består av urørt natur. Som nevnt i kapittel 2 har området vært reinbeite på sommerstid for norske og svenske samer flere hundre år tilbake. Reineieren forteller at blant annet hans far og onkel flyttet fra Kautokeino til Lyngen over sommeren allerede i 1973: *«Så vi var der jo allerede når det her ble skrevet i 1986, før det var det jo svensker som brukte det (...) Så det har jo ikke vært urørt natur (...) vi har jo vært med på å forme plantelivet (...) Hvordan den biologiske veksten har forekommet gjennom dyrs og menneskers bruk.»* Videre forteller han at måten de har brukt sommerbeitet er med en tanke om at det skal være noe å komme tilbake til neste vår. Han nevner dette med flytting av flokken som eksempel: *«Det er jo derfor vi flytter fra der vi har kalving så tidlig i sommer til ut mot Lyngen i løpet av sommeren. Fordi hvis vi bare blir ute i Jøvika (...) det går ut over dyr, men det går også ut over planter og den biologiske veksten.»*

At mennesker er med på å påvirke det biologiske mangfoldet og har vært med å forme landskapet mener han er underkommunisert. Lovverket verner om naturen med hensyn til spesifikke arter og økosystemer, og oppfattes som smalt og rigid av reindrifta. Spesielt nå som klimaendringene er med på å endre landskapet. Han forteller at klimaendringene har ført til skogvekst som tidligere ikke har vært der og han peker ut Furuflaten og innover i Lyngsdalen som et utfordringsområde der skogveksten stenger flyttveien: *«Hver høst når vi samler så har vi alltid en flokk som er i den dalen (...) I den dalen, på grunn av varmere klima, det er sikkert også mindre telehiv i bakken og tidligere snøsmelting som gjør at planteveksten har lengre sesong å vokse på. Så vi har dem der småbjørkene som vokser i en enorm fart (...) og da må jo vi som brukere av området, der man tidligere bare har hogd det her ned hvis det var en utfordring (...) rydde den her veien. Og da snakker man ikke om noe sånn skogsrydding, men du rydder en gate hvor det passer at fire-fem dyr i bredden klarer å gå. Og den her gata vil jo da være så lenge det er flyttinger i det store og det hele.»* Handlingsrommet oppleves som begrenset ettersom de nå må de søke om rydde veien basert på en idé om at gjengroing er en del av den naturlige utviklingen. Han sier; *«men den naturlige utviklingen var der jo tidligere*

*med den menneskelige aktiviteten også. Og det samme ville kanskje også bonden sin. Altså, sauenevinga. De var jo også med på å skape noe av det her.»*

Hva som er en naturlig eller unaturlig utvikling er derfor et definisjonsspørsmål. Det at de får restriksjoner mens det tilrettelegges for besøk oppleves for reindrifta som paradoksalt. Videre sier han at beitenæringas tilstedeværelse og tidligere bruk faktisk har lagt forutsetningene for at man kan ta imot besøk. Han nevner Lyngsdalen som et eksempel: *«Den er jo lagd av noen, ikke sant. Den brukes jo av de besøkende som kommer, men den er jo også lagd av noen som var der tidligere. Samme i Kvalvikdalen. De som går der er jo dyr og menneskers eksistens som har laget den stien som gjør at folk kan gå opp dit.»* Han sier at reindrifta har en mer holistisk tilnærming til verneområdet, både når det gjelder naturen, men også i forhold til forvaltningen. Han sier at *«...en av de utfordringene vi i reindrifta opplever (...) er at forvaltninga er spesifisert.»* Med dette mener han at verneområdet er underlagt Klima- og miljødepartementet. Ettersom reindrifta er underlagt Landbruksdepartementet fragmenteres forvaltningen og *«...du får ikke det helhetlige bildet som hvordan de forskjellige tingene da påvirker et reinbeitedistrikt.»* Han sier ikke at grunnlaget for vernet er feil, men at det er ensidig og mangelfullt ettersom det er basert på perspektivet til ett departement og ett spesielt interesseområde. For reindrifta må bildet sees mer helhetlig enn det gjør med dagens sektorisering. *«Vi har selv tanken om at vi har en mer holistisk [tilnærming], for vi må jo tenke på dyr, familie og beitegrunnlaget som et minimum. At vi skal klare å opprettholde reindrifta.»*

### **7.2.1 Reindriftskunnskap - en dynamisk og taus kunnskap**

Som vist i forrige kapittel om flyttemønsteret til denne siidaen har reindriftsutøvere en spesifikk kunnskap knyttet både til dyrene sine og til området de beveger seg i. Kunnskapen som Berkes (2012, s. 7) kaller for tradisjonell økologisk kunnskap har med relasjoner mellom dyr og mennesker å gjøre og miljøet de er en del av, basert på erfaringer som har utviklet seg gjennom adaptive prosesser gjennom generasjoner. Denne kunnskapsformen kan også beskrives som det antropologen Lévi-Strauss kalte for *science du concret*, nemlig kunnskap som er akkumulert gjennom tradisjoner, personlige erfaringer og praksiser, i motsetning til kunnskap du kan tilegne deg ved å lese en bok (1962 i Berkes, 2012, s. 5). En utfordring er derfor å få ned denne kunnskapen på papir. Dette ble jeg klar over da jeg så på kart over den sørlige delen av Lyngsalpan med distriktslederen for Lakselvdalen/Lyngsdalen (Lákko) og leder i den andre siidaen sør på halvøya. Han pekte ut høstbeitene for meg, men det var vanskelig å avgrense hvor et høstbeite startet og sluttet: *«Alt er jo høstbeite. Men så sies det jo sånn at*

*reindriftsforvaltningen... Han stat vil at vi skal tegne, så må vi jo tegne... men alt er jo... det er vanskelig å si at dette ikke er høstbeite [peker på kartet]. Det er jo rein der på høsten også.»*

Det gjør det ikke lettere å skrive ned planer når driftsmønsteret er uforutsigbart og i stadig endring: «*Våren 2018 var ikke som våren 2019. Stor forskjell. 2017 var hinsides. Vi kjørte med scooter i slutten av juni enda. Alt var galt da. Mye rovdyr. Mye svake dyr.»* Jeg blir fortalt at distriktsplanen som reinbeitedistriktet skal skrive ikke går på detaljnivå, men blant annet på produksjon og høyeste reintall. Den sier derfor ingenting om hva som skjer i øyeblikket og eventuelt hva som er kritisk akkurat nå. Distriktslederen prøver å forklare; «*jeg kan ikke skrive ned nå hva vi gjør nå til høsten. Hva vi gjør til våren. Hvordan er (...) neste vår. Det er mye taus kunnskap som er vanskelig å gjøre om til eksplisitt kunnskap. Det er nesten... det er veldig, veldig vanskelig, det er sånn... det er en umulig øvelse. Så den tause kunnskapen forblir taus. Altså det blir sånn... den blir ikke eksplisitt før... jeg må være ganske sikker på at, for eksempel reinmerkinga, jeg vet ikke når... blir det reinmerking i juli, eller ikke? Det vet jeg ikke. Jeg vet ingenting før... før det blir... før det er reinmerking.»* For å forklare meg nærmere hva dette innebærer forteller han meg at han ikke har bestilt ferietur på sommeren på over tre år. Grunnen til det er at det er reinen selv som styrer når dem vil flytte mot vinterbeitet igjen, og man er nødt til å følge nøye med på atferden deres. Han utdyper; «*Lyngenhavøya er et massivt område. Det er store høye fjell, du kan ikke bruke makt til å samle. Du må se (...) er dyra villig til å samle seg nå? De bestemmer helt. Og det vet vi jo ikke... det er ikke før... heller... nå. Nå ser det ut til at, nå er det en flow den veien. Og da er det sånn: starter firhjulingen og forlater alt.»*

### **7.2.2 Behov for bedre kommunikasjon mellom reindriften og styret**

Hva gjelder den erfaringsnære kunnskapen reindriften og de ulike siidaandelene besitter sier reineieren at kanskje en av de største utfordringene verneområdestyrene har (han referer til andre styrer også) er at reindriften og andre beitnæringer ikke er godt nok inkludert selv om et styre har representanter fra Sametinget og til og med representanter fra reindriften. «*Poenget mitt er bare at man kan ikke gå ut ifra en tanke om at alle de forskjellige distriktene eller dem i reindriften jobber på samme måte (...) man utvikler strategier til bruken av området sitt basert på en grunnleggende kunnskap i den her tradisjonskunnskapen (...) om hvordan reindriften er, hvordan plante- og dyrevækst påvirker reinen. Men så er det jo den erfaringen du gjør i selve området som er like så viktig. Og det er ikke alltid sånn at en reineier fra et annet område kan svare på hvordan det her påvirker de her reineierne. Det er det som er poenget.»* Videre sier han at ikke alle reineiere nødvendigvis må sitte i styret, men at det på grunn av denne personlige

kunnskapen må være god dialog og kommunikasjon med reindrifta i området. For eksempel når det skal tilrettelegges for mer besøk er spesifikk informasjon om området nødvendig. «*Hvis vi tilrettelegger for en sti her, hvilken påvirkning har det da, som kanskje ikke noen utenifra kan svare så godt på. De vil forstå noen generelle trekk, men (...) kanskje ikke kartlegge godt nok de mulighetene eller utfordringene det skaper.*»

Bedre kommunikasjon mellom styret og reindrifta ønskes også av distriktsleder. Han sier at dårlig kommunikasjon kan få store konsekvenser og forteller om en hendelse med et helikopter for et par år siden som kunne fått store følger for han. Tidlig på sommeren kom det et lavtflygende helikopter som fraktet noen materialer over verneområdet der flokken var samlet for merking. «*Det som da skjedde var at det splitta flokken og den flokken som ble her, de var på tur over til høstbeitet vårt. For de dyra (...) er vant med at vi med helikopter om høsten flytter dyrene (...) 'Ja okay, vi skal flytte tidlig tilbake til Finnmarksvidda igjen', trodde dem.*» Heldigvis fikk lederen øye på dette og kunne handle raskt ettersom de var i området. «*Hadde det ikke blitt sett så hadde de gått over og det hadde vært et enormt tap for oss.*» Videre sier han at hadde kommunikasjonen med styret vært bedre, ville konfliktnivået og skadeomfanget vært mindre. Både reineier og distriktsleder sier det er mer relevant for dem med hyppigere kontakt med styret slik at styret er oppdatert på de kritiske tidene for reindrifta og eventuelle endringer som oppstår underveis, enn å skulle beskrive driftsmønsteret som noe statisk.

### **7.3 Dialog for samproduksjon av kunnskap?**

Mens naturvitenskapen har fokuset på naturen i seg selv (som arters bestandssituasjon, naturtyper og deres økologiske tilstand, samt økologiske prosesser), ser reindrifta på naturen med et mer helhetlig blikk der andre faktorer, som mennesker, også er en del av naturen. Som Helander-Renvall (2008) påpeker ser reindriftssamene seg selv som integrert med naturen. I stedet for at naturen er stabil og kontrollerbar, sees naturområder som levende enheter som er aktive i relasjonen til dyr og mennesker. Hun nevner reindriftsutøvernes romlige organisering og aktivitet som er avhengig av hvordan reinen flytter seg over områder og hvordan de oppfører seg i forskjellige sammenhenger i tid og rom. Dette har både reineieren og distriktslederen vist med sine eksempler og det kan være med på å forklare det store fokuset reineieren har på menneskelig påvirkning av det biologiske mangfoldet og landskapet er underkommunisert.

Ettersom tradisjonell økologisk kunnskap er personlig og dynamisk ligger utfordringen i å inkorporere denne type kunnskap (reindriftskunnskapen) i forvaltningen på *deres* premisser, ettersom tradisjonell og vitenskapelig kunnskap har ulike epistemologiske innganger. Selv om

forskjellene mellom det naturvitenskapelige og det erfaringsnære eksisterer, mener Berkes (2012) at de ikke må overdrives. Ifølge Helander-Renvall (2008) er ikke forskjellene mellom kunnskapsformene dikotome, det handler heller om at det finnes flere perspektiver og ulike måter å vite på i mangfoldet av kulturer. Allikevel har naturvitenskapen lenge hatt monopol på hva som er kunnskap og hva som ikke er kunnskap. Som vist gjennom beskrivelsene ovenfor er den personlige, tause og dynamiske kunnskapen reindriftsutøvere besitter vanskelig å skrive ned på papir, og høringsinnspill som en måte å inkludere på er basert på vitenskapelige premisser. I intervjuene uttrykker reineier og distriktsleder at deres behov vil bedre kunne bli møtt med en større grad av kommunikasjon og dialog med styret.

I motsetning til eksempelvis høringsinnspill er dialog ifølge Innes & Booher (2010, s. 119) hverken argumenter eller debatt, men en samtale og en utveksling av ideer. Det er gjennom dialog ideer og valg oppstår, og der motstridende perspektiver og kunnskaper kan bli transformert til noe som oppleves både som rasjonelt og meningsfullt for de som deltar. Dialog påpeker de er selve kjernen i kollaborativ planlegging. I boka «Planning with Complexity» referer de til William Isaacs som sier følgende om intensjonen med dialog: “We do not merely try to reach agreement, we try to create a context from which many new agreements might come. And we seek to uncover a base of shared meaning that can greatly help coordinate and align our actions with our values.” (1999a i Innes & Booher, 2010, s. 120). For å skape dialog må det derfor tilrettelegges for at dialog kan skje. Det er mange måter å gjøre dette på, men de har til felles at de det gjelder skal kunne formidle kunnskap på sine egne premisser. Noen eksempler de gir er bruk av kart, workshops, invitere til mindre møter med kun enkeltinteresser og gjennom historiefortelling. Først ved å formidle kunnskap i en friere form, heller enn å forsøke å få informasjon til å passe et satt format, vil det være mulig å formidle verdier. Som i høringsinnspill kommer ikke dette tydelig fram og gjennom dette formatet blir derfor mye viktig reindriftskunnskap «lost in translation».

Selv om reindrifta blir inkludert i forvaltningen gjennom utarbeidelsen av besøksstrategien som vist i kapittel 6, viser perspektivene fra reindrifta at det finnes utfordringer knyttet til en kunnskapsbasert lokalforvaltning i områder der reindrifta er representert. Ved å få en «tykkere» beskrivelse av hva reindriftskunnskapen innebærer, ser man at den holistiske tilnærmingen de har både til verneområdet og til forvaltningen skiller seg fra premisset lokalforvaltningen er lagt på. En utfordring med samproduksjon av kunnskap mellom forvaltningsmyndigheten og de forskjellige reindriftsutøverne er derfor at de ulike kunnskapsformene har ulike måter å forstå verden og lære på. Der den erfaringsnære kunnskapen knyttet til reindrifta ofte er



uforutsigbar, dynamisk og «taus», oppleves ikke de konvensjonelle måtene å inkludere kunnskap på som tilstrekkelig for reindrifta når det gjelder å planlegge for, og forvaltningen av, verneområdet. Selv om det er lovfestet i naturmangfoldloven, og en forutsetning i den nye forvaltningsmodellen at samisk kunnskap skal bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet, kan man med disse perspektivene stille spørsmål ved hvorvidt den nye modellen har lagt opp til reell inkludering der dette bidraget kan skje.

#### **7.4 Oppsummering**

Både perspektivene fra styret og fra reindrifta underbygger Lundberg et al. (2013) sin påstand om at modellens forutsetning om en kunnskapsbasert forvaltning er ambisiøs. For utfordringene pekt på av disse perspektivene viser at kunnskapsbasert lokalforvaltning er en mangefasettert jobb, og som i styrets fall, ikke bare er avhengig av deres egen innsats. Selv om styret i seg selv kan ha et godt kunnskapsgrunnlag, behøver de med jobben de er satt av til å gjøre at lokalsamfunnene «drar i samme retning» for å få til en helhetlig forvaltning. Eksempelet med stisykkelkartet Visit Lyngenfjord hadde lagd midt i høringsperioden til forvaltningsplanen, illustrerer dette. For selv om styret har ryddige, ambisiøse og inkluderende planprosesser, vil den helhetlige og kunnskapsbaserte forvaltningen kun bli med intensjonen om ikke næringslivet som bruker verneområdet samarbeider med styret. Uten samarbeid vil forvaltningen bli lite effektiv og gå ut over brukerne i verneområdet og naturen. Disse perspektivene viser også at den nye forvaltningsmodellen har lagt mye ansvar på de lokale styrene. Når det gjelder lokal utvikling påpeker Lundberg et al. (2013, s. 4) at kunnskapsutveksling mellom verneområdeforvaltningen og den (fylkes-)kommunale planleggingen ikke er formalisert i modellen. Det vil si at om styret ønsker en helhetlig forvaltning må de engasjere selv. Dette gjelder også utfordringene reindriftsutøvere opplever. Om reindriftskunnskapen skal bli inkludert på deres premisser, for eksempel gjennom dialog, er styret nødt til å ta initiativ og legge til rette for arenaer der dette kan skje.

## 8 Avslutning

I denne masteroppgaven har jeg sett på forvaltningspraksisen til det lokale verneområdestyret i Lyngsalpan etter den nye forvaltningsmodellen for verneområder ble introdusert. Jeg har ønsket å se på hvorvidt det er mulig å ta vare på verneverdiene og naturmangfoldet når forvaltningsmyndigheten er flyttet til lokale, interkommunale styrever som består av politikere og brukerinteresser. Den nye modellen ble introdusert med noen forutsetninger, som jeg i min problemstilling omtaler som ambisjoner. Jeg har derfor gjennom dette prosjektet forsøkt å svare på problemstillingen min som er; *oppfyller verneområdestyrets praksis forvaltningsreformens ambisjoner om lokal, enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning?* Kunnskapen som har blitt produsert gjennom dette prosjektet baserer seg på intervjuer og dokumentanalyser. Den har blitt diskutert ut fra teoretiske perspektiver som omhandler forvaltning og planlegging med fokus på prosess, læring og inkludering av flere perspektiver i en sammensatt, kompleks og dynamisk verden.

### 8.1 Mine funn

Jeg har nærmet meg problemstillingen min gjennom å belyse forskningsspørsmålene mine i analysekapitlene 5, 6 og 7. Ambisjonene om lokal, enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning henger uløselig sammen, men for analytiske formål har jeg allikevel forsøkt å svare på det første forskningsspørsmålet i kapittel 5, mens de to andre har jeg tatt for meg i kapittel 6. I det siste analysekapittelet har jeg løftet frem noen faglige og analytiske aspekter knyttet til kunnskapsbasert lokalforvaltning. I kapittel 5 har jeg belyst forskningsspørsmålet; *Hvordan kommer den lokale forankringen til uttrykk gjennom styrets praksis?* med utgangspunkt i det lokale styret. Utviklingen av styrets praksis er preget av et engasjement som, spesielt for leder og nestleder, er et resultat av læring. Et godt kunnskapsgrunnlag innad i styret og kunnskap om «hva de er satt til å ta vare på» har ført til et større lokalt eierskap over Lyngsalpan. Ved å se på styrets praksis har jeg vist at styret ikke bare sørger for lokal representativitet og forankring som var tenkt gjennom den nye modellen, men at det har blitt et større fokus på verneområdet generelt ved at styret har opplevd og gjort handlingsrommet sitt større. Dette har de gjort gjennom å jobbe med overordnede saker utover «minstekravet» som forvaltningsmyndighet.

I kapittel 6 har jeg tatt for meg de to neste forskningsspørsmålene. Ved å belyse det andre forskningsspørsmålet; «*Hvordan inkluderer styret lokal kunnskap i forvaltningen?*» har jeg vist at planprosessene med forvaltningsplanen og besøksstrategien har vært styrets viktigste kilder for kunnskap om hvordan brukerinteressene bruker verneområdet. Ved at styret har supplert

denne kunnskapen med den naturvitenskapelige gjennom å lage tiltak for besøksstrategien, har de signalisert at lokal kunnskap er viktig for forvaltningen av verneområdet. Dette har også vært tilfellet ved at de i forbindelse med utarbeidelsen av besøksstrategien sammen med forvalter og brukerinteressene definerte mål for hvordan de ønsker besøksforvaltningen for Lyngsalpan skal se ut.

I andre halvdel av dette kapittelet har jeg sett på det tredje og siste forskningsspørsmålet; «Hvilke forutsetninger i styrets praksis bidrar til enhetlig forvaltning?». Her har jeg vist hvordan forvalter spiller en helt avgjørende rolle som brobygger mellom naturvitenskapen og forvaltningen. Hun har også sørget for informasjonsflyt mellom statlige initiativer og retningslinjer og styret, også mellom brukerinteressene og styret. Allikevel er det styrets egen læringsvillighet som har gjort at verneforskriften og verneformålet ligger «langt fremme i hodet» når de tar beslutninger om verneområdet. Selv uten representanter med ekspertisebakgrunner i styret som skal representere «naturvernet» og langsiktige bevaringsmål, har de lokale og regionale politikere, samt representantene fra Sametinget påtatt seg den jobben gjennom læring. Rammeverket, med lover og regler, virker derfor ikke begrensende for lokalforvaltningen i Lyngsalpan som det i oppstartsfasen av reformen var forventet av blant annet Falleth & Hovik (2009), Fauchald & Gulbrandsen (2012) og Lundberg et al. (2013). Tvert imot så har rammeverket vist å tilby styret et felles mål; verneformålet, og fungerer derfor også som et middel for å bevare dette målet.

Kunnskap har vist seg viktig i styrets praksis. På bakgrunn av funnene gjort i kapittel 5 og 6, viste jeg med perspektiver fra styret og reindrifta i kapittel 7 at det finnes noen utfordringer knyttet til kunnskapsbasert lokalforvaltning. Ved at styrets jobb er å forvalte natur gjennom å forvalte menneskelig atferd i form av reguleringer (tillatelser, tilrettelegginger, forbud), er det ønskelig at de som bruker verneområdet (næringsinteressene spesielt) samarbeider med styret. Mangelen på engasjement og kommunikasjon i lokalsamfunnene som styret opplever i dag, påvirker derfor den helhetlige forvaltningen av verneområdet. Perspektivene fra reindrifta tar opp en annen utfordring knyttet til en kunnskapsbasert forvaltning. De opplever at inkluderingen av reindriftskunnskapen er basert på vitenskapelige premisser, og tar derfor ikke hensyn til reindriftutøvernes dynamiske og «tause» kunnskap om verneområdet og reindrifta. Deres perspektiv viser at selv om de blir inkludert i forvaltningen (for eksempel gjennom høringsinnspill), er det ikke nødvendigvis den type inkludering reindrifta selv opplever som nyttig.

### 8.1.1 Styrets praksis som en læringsprosess

Gjennom å belyse forskningsspørsmålene og temaene de tar for seg, har jeg i tillegg sett på styrets praksis og utviklingen av den med et helhetlige blikk. Underveis i arbeidet har jeg derfor stilt meg selv spørsmålet; hva er det som karakteriserer styret i Lyngsalpan og styrets forvaltningspraksis? Dette er relevant å trekke frem fordi det sier noe om hvilke faktorer som har bidratt til utformingen av praksisen deres, og hva disse faktorene består av. Ettersom kunnskap har vært et gjennomgående tema i forvaltningspraksisen, har læring som en forutsetning for dette vært sentral for utformingen av praksisen. Med inspirasjon fra adaptiv forvaltning der læring både er en driver og et produkt av strategien, ser jeg derfor forvaltningspraksisen til styret som en læringsprosess. Ettersom praksisen deres er ung og læring ofte kommer fra erfaringer, mener jeg læringsprosessen deres best kan beskrives gjennom måter læring *oppstår* på. Som beskrevet i delkapittel 3.1.1 nevner Stankey et al. (2005, s. 14-15) fire fellestrekk som viser måter læring oppstår på, der jeg ser tre som relevante for styrets praksis: 1. læring skjer når avviket mellom hva man vet og hva som behøves skaper spenninger som bare kan løses gjennom læring. Dette har vært selve utgangspunktet for styret etter de fikk rollen som forvaltningsmyndighet. Blant annet støtte de tidlig på problemet med for lite forvaltningsressurser og responderte ved å stille spørsmålet; «hvordan løser vi dette?». Gjennom dette spørsmålet har de også lært om det institusjonelle rammeverket og omgivelsene vernet foregår i. Handlingsrommet de har fått gjennom den nye forvaltningsmodellen, og som de selv har gjort større gjennom å jobbe med overordnede saker, har de derfor brukt som en aktiv læringsprosess.

3. Individuelle og institusjonelle holdninger lener seg ofte mot å opprettholde «status quo», men læring involverer nesten alltid endring. Den knappe tiden styret har eksistert gjør at det ikke er mange endringer å vise til enda. Allikevel har styret vist at de ikke ønsker å opprettholde «status quo». Gjennom de overordnede sakene de har jobbet med har de søkt etter måter å endre ting de ikke er fornøyd med. Praksisen deres reflekterer også erkjennelsen av at verneområdet er en del av et større system som er i stadig endring. Dette gjelder både eksterne, klimatiske forhold, til at verneområdet blir brukt på nye måter. Endringsvilligheten synes blant annet gjennom å lage dynamiske planer og kontinuerlig søke etter og tilegne seg ny kunnskap. Dette er tiltaksplanen som skal rulleres årlig i besøksstrategien et eksempel på, der det understrekes at «hvilke type tiltak som skal settes inn hvor, og når, vil kunne endre seg alt etter hvordan behovet er» (Skjemstad, 2019, s. 47). Nestleder har vært mest eksplisitt på endring etter hun kom inn i styret, og det leder meg til siste punkt; 4. Læring involverer «omforming»

(reframing). Omforming innebærer å se problemer på en annen måte enn tidligere, eller på ulike måter gjennom alternative perspektiver og verdier. Nestleders forforståelser om hva forvaltning av verneområder innebar (bare vern) ble møtt med kunnskap om hva det faktisk innebærer (bruk og vern), og et større kunnskapsgrunnlag endret synet hennes på forvaltning.

For muliggjøringen av en omforming innad i styret er det relevant å trekke frem de tre sentrale elementene McLain og Lee (1996, s. 437) mener læringsaspektet i adaptiv forvaltning hviler på, og som har vært til stede i praksisen og bidratt i læringsprosessen til styret. Disse er; 1. rask kunnskapsinnhenting; 2. effektiv informasjonsflyt og 3. prosesser for å skape delt forståelse. God saksfremlegging fra forvalter, studiereiser og befaringer i eget område og planprosesser med kunnskapsinnhenting om brukerinteressene i verneområdet har bidratt til kunnskapsbaserte diskusjoner innad i styret. Med et helhetlig blick på utviklingen av styrets praksis kan praksisen i Lyngsalpan sees som en læringsprosess med engasjement som en viktig forutsetning.

## **8.2 Teoretiske betraktninger – et bredt blick på et komplekst felt**

Temaet i denne studien har vært områdevern, et viktig politisk virkemiddel i norsk miljøpolitikk. De internasjonale konvensjonene vi har forpliktet oss til som konvensjonen om biologisk mangfold og de mer spesifikke Aichi-målene har mål om en økt demokratisering av verneområdeforvaltning. Disse konvensjonene reflekterer derfor et skifte fra en hierarkisk, ekspertstyrt forvaltning som tar sikte på bevaring av naturområder, habitater og enkeltarter, til det mer omfattende målet om bruk og vern for både mennesker og natur basert på flere typer kunnskap, og samarbeid på tvers av sektorer, skalaer og geografiske områder. Den lange naturvernhistorien i Norge og miljøpolitikken viser at vi nå tenker annerledes enn tidligere om hvordan vi skal ta vare på naturmangfoldet. Verneområder sees i dag som sosial-økologiske systemer og forvaltningspraksisen i Lyngsalpan handler om forvaltning av natur gjennom å forvalte menneskelig atferd og verdier knyttet til verneområdet. Mine teoretiske innganger reflekterer denne kompleksiteten.

På bakgrunn av denne tematikken har jeg brukt et bredt spekter av analytiske verktøy og hentet inspirasjon fra planleggingslitteraturen, forvaltningsteori, ledelsesteori og økologien for å forklare forvaltningspraksisen til Lyngsalpan verneområdestyre. Som utdypet i kapittel 4 tok jeg noen perspektiv med meg inn i feltet, mens andre dukket opp underveis i behandlingen av datamaterialet. Med denne verktøykassa har jeg kunnet belyse *deler* av praksisen (handlingsrommet til styret, medvirkningsprosesser, kunnskapsimplikasjoner i forskjellige

kunnskapssystemer), men også se praksisen i et *helhetlig* perspektiv (forvaltningsstrategi, praksisen som en læringsprosess). Disse perspektivene har også gjort det mulig å si noe om hvordan den nye forvaltningsmodellen har utspilt seg et spesifikt sted, som problemstillingen min tar utgangspunkt i. Det at jeg har hatt et bredt blikk og feltet har vært stort har resultert i at jeg har måtte tatt flere valg om hvilke teoretiske perspektiver jeg ønsker å bruke ut ifra de forskjellige tematiske og faglige vinklingene. Dette har gjort at jeg har måttet velge bort noen, og derfor ikke hatt muligheten til å gi like «tykke» beskrivelser av de delene og prosessene jeg har sett på. Det er nødvendigvis flere viktige aspekter ved disse som er med å forklare funnene jeg har gjort, men som ikke diskuteres her. Samtidig indikerer mine funn at komplekse felt, som desentralisert forvaltning av verneområder er, nettopp må sees med et bredt blikk for å kunne fange den flerfaglige kompleksiteten, og for å kunne si noe om helheten av en forvaltningspraksis.

### **8.3 Konklusjon**

Er det mulig å ivareta verneformålet gjennom lokale verneområdestyrer sammensatt av lokalpolitikere? Hvordan kan både verneverdier og brukerinteresser sikres på samme tid? Fører den nye modellen til en forvaltning av verneområder i tråd med internasjonale forpliktelser og nasjonale krav? Dette er spørsmål jeg har forsøkt å svare på i dette masterprosjektet. På bakgrunn av mine funn argumenterer jeg for at den nye, komplekse forvaltningsmodellen med sin «hybride» utforming av statlige og lokale ansvarsområder faktisk kan sikre verneverdiene samtidig som forvaltningen blir forankret og tilpasset lokalt. Gjennom min analyse av forvaltningspraksisen til verneområdestyret i Lyngsalpan har jeg sett at styret oppfyller forvaltningsreformens ambisjoner om lokal, enhetlig og kunnskapsbasert forvaltning. Dette har blitt mulig gjennom styrets engasjement og kunnskapsgrunnlag om naturtilstanden i verneområdet, bruken og verdiene knyttet til verneområdet, om ulike aktørers bruk og om verdiene knyttet til verneområdet, så vel som av rollen deres som forvaltningsmyndighet. I den forbindelse spiller også verneområdeforvalter en avgjørende rolle i forvaltningen som «daglig leder» og kunnskapsgiver. Styrets engasjement og kunnskapsgrunnlag har utviklet seg som følge av ansvaret og de oppgaver de har fått som forvaltningsmyndighet, og som de har utviklet og utformet over tid.

Samtidig finnes det utfordringer knyttet til en kunnskapsbasert lokalforvaltning. Både ved at det ikke er lagt opp til å inkludere reindriftskunnskap på deres premisser, og ved at styret er avhengig av at lokalsamfunnene (spesielt næringsinteressene) som bruker verneområdet «drar

i samme retning» for at styret skal få til en helhetlig forvaltning. Styret opplever i dag lite engasjement og interesse for verneområdeforvaltningen fra lokalsamfunnene, men jobber for at de berørte aktørene skal se nytten av å samarbeide med styret og forvalter. Den nye forvaltningsmodellen har lagt mye ansvar på verneområdestyrene for å kunne realisere ambisjonene om å ivareta verneverdiene samtidig som vernet skal forankres lokalt. Funnene fra Lyngsalpan viser at endringene gjennom den nye modellen har bidratt til dette. Samtidig vil verneområdeforvaltning være i et kontinuerlig og dynamisk felt hvor både kunnskapsutvikling og press og ønsker fra brukerinteresser stadig stiller nye krav og utfordringer. En læringsorientert forvaltningsmodell som anerkjenner denne dynamikken vil være sentral for verneområdeforvaltning i framtiden.

#### **8.4 Avsluttende refleksjoner**

Utgangspunktet mitt for å skrive denne oppgaven var et ønske om å se hvordan klimautfordringer møtes lokalt gjennom arbeidet med å bevare natur. I mars 2020, mot avslutningen av denne oppgaven, spredte koronaviruset seg fra Wuhan i Kina til hele verden, og verden slik vi kjenner den ble snudd opp ned. Verdensøkonomien raste, mange av oss ble permittert og hverdagen ble satt på pause med hjemmekontor og karantene i sofaen. Denne pausen har tvunget oss til å tenke over maskineriet vi alle er en del av, og vi ble plutselig minnet på hvor sårbare vi er. Den driftige og pedagogiske sosialantropologen Thomas Hylland-Eriksen (2020) skrev i en kronikk i NRK at «...for første gang er store deler av verdens befolkning blitt minnet om hvordan globaliseringen fungerer». Pandemien, i likhet med klimaendringene, er et resultat av hvordan vi mennesker bruker naturen, hvor tap av arealer er en stor årsak. Forskere, deriblant eksperter og samfunnsvitere har uttrykt at koronapandemien kan være den omveltningen vi trenger for å få til en reell omstilling der bevaring av natur endelig får fokus. Både ved å få øynene opp for hvor viktig intakt natur er, men også ved å se hvor stor makt politiske beslutninger faktisk har, noe vi har vært vitne til i nedstengingen av mange verdens samfunn.

Allikevel er det en annen politisk makt, men først og fremst politisk *vilje*, jeg har vært vitne til lokalt denne perioden som har fanget min interesse. Nemlig mobiliseringen av motstanden til utbyggelsen av Arctic Center, et planlagt skianlegg og hyttefelt på Finnheia på Kvaløya her i Tromsø. Dette har vært en sak i over 40 år, men det var ikke før nå, midt i koronatiden, engasjementet spredte seg og vokste i lokalsamfunnet. I lokalavisa, debattforumet «nordnorsk debatt» og på facebookgruppen «Bevar Finnheia/Ellos Rávdnjemuotki» vokste antall stemmer

som stilte spørsmål om utbygging av areal og økonomisk vekst er veien fremover. Hva er det egentlig vi vil? Skal vi, og kan vi, fortsette som før? I den forbindelse delte folk med seg små og store historier om turer i stillhet, om reindriften og kulturminner, om ildsjelene i Sør-Kvaløya idrettslag som frivillig trækker skiløyper, om tilflyttere som fikk tilhørighet til Tromsø gjennom friluftslivet i Finnheia, om karbonlagring i myra, og egenverdien til heiene og dyrene og fjellene som Finnheia består av og huser. Det ble til slutt i et nervepirrende drama på rådhuset i Tromsø bestemt at det ikke vil bli noen utbygging. Den mobiliserende motstanden mot utbyggingen av Finnheia og engasjementet for bevaring av naturen hadde effekt. Ved at politisk vilje og mobilisering gir resultater, følger også selvtillit og driv. I ettertid av vedtaket er facebookgruppen «Bevar Finnheia/Ellos Rávdnjemuotki» blitt en tenketank og et forum for andre saker relatert til utnyttelsen av naturen for næringsinteresser i Tromsø og omegn. I forbindelse med refleksjoner rundt utbygging av vindkraft på Kvaløya skrev et medlem av gruppen; «tenk om vi hadde hatt dette nettverket for 5-10 år siden».

I min studie av Lyngsalpan har jeg sett at arbeidet med å bevare natur også handler om mennesker og verdier, og om læring, engasjement og samarbeid på tvers av administrative grenser, myndighetsnivåer og kunnskapssystemer. Jeg har også sett at bidrag til det globale målet om å stanse tapet av natur starter lokalt. Dette gjelder også utenfor verneområdene. Om vi skal få til en reell omstilling der natur står i sentrum, er vi i tillegg til å se på de store sammenhengene, nødt til å fortelle de lokale historiene. For det er de lokale historiene om nærområdet vårt vi har tilhørighet til som har mulighet til å vekke engasjement og en vilje til å bevare og ta ansvar for naturen rundt oss. Dette er både Lyngsalpan og Finnheia et godt eksempel på. Med tilstrekkelig politisk vilje kan den lokale kunnskapen og de lokale historiene faktisk føre til endring. Tap av natur skjer bit for bit, også her vi bor. Skal vi få til en omstilling er det viktig at vi begynner her, og forteller denne historien.



## Referanseliste

- Agger, A. (2007). Kommunikativ planlægningssteori – nye idealer for borgernes rolle i planlægningen. I Jensen, A., Andersen, J., Hansen, O. E. & Nilsen, K. A. (Red.), *Planlægning i teori og praksis: et tværfagligt perspektiv* (s. 31-45) Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag
- Amdam, R. (2012). Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidande planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft, demokrati* (s. 273-289). Kristiansand: Cappelen Damm
- Berkes, F., Colding, J. & Folke, C. (2000). Rediscovery of Traditional Ecological Knowledge as Adaptive Management. *Ecological Applications*, Vol. 10, No. 5, 1251-1262. Lokalisert på <https://www.fws.gov/nativeamerican/pdf/tek-berkes-2000.pdf>
- Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (2003). *Navigating Social–Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Berkes, F. (2012). *Sacred ecology* (3. utg.). London & New York: Routledge. Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203123843>
- Borge, E. H. (2011). *Å råde eller i? Holdninger til allemannsretten, vern og forvaltningsnivå blant tilreisende og lokale i fire norske verneområder* (Masteroppgave, Arktisk naturbruk og landbruk). UiT Norges arktiske universitet.
- Brinkmann, S. & Tangaard, L. (Red.) (2012). *Kvalitative metoder*. Gyldendal Akademisk
- Brænd, T. (2019). Naturvernloven. I *Store norske leksikon*. Lokalisert 12.12.19 <https://snl.no/naturvernloven>
- Christensen, T., B. (2013). Her startet kampen for norsk natur. *Naturvernforbundet*. Lokalisert 16.12.19 <https://naturvernforbundet.no/naturogmiljo/her-startet-kampen-for-norsk-natur-article28907-1024.html>
- Eira, L. H. (2013) *Medforvaltning som ideal og praksis. Studie av forvaltningspraksisen i to nasjonalparker med reindrif* (Masteroppgave, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging). UiT Norges arktiske universitet.
- Emmelin, L. & Kleven, T. (1999). *A Paradigm of Environmental Bureaucracy? Attitudes, thought styles and world views in the Norwegian environmental administration*. NIBRs pluss series 5-99.
- Energi- og miljøkomiteen. (1996). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn*. (Innst. O. nr. 64 (1995-1996)). Lokalisert 15.12.19 <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1995-1996/inno-199596-064/?!vl=0>
- Espedal, B. & Kvitastein, O.A. (2012). Rom for læring: betydningen av handlingsrom for ledelse. *Magma*. 8: 30-38. Lokalisert på <https://www.magma.no/rom-for-laring-betydningen-av-handlingsrom-for-ledelse>

- Falleth, E. I. & Hovik, S. (2008). *Lokal forvaltning av store verneområder - Erfaringer fra fire forsøk* (NIBR-rapport 2008: 11). Lokalisert på <https://evalueringsportalen.no/evaluering/lokal-forvaltning-av-store-verneomraader-erfaringer-fra-fire-forsok/2008-11.pdf/@@inline>
- Falleth, E. I & Hovik, S. (2009). Local government and nature conservation in Norway: decentralisation as a strategy in environmental policy. *Local Environment*, 14:3, 221-231. <https://doi.org/10.1080/13549830802692849>
- 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. <https://doi.org/10.1080/13549839.2012.660910>
- Fjære, J., F. (2017). *Kartlegging av reiselivets bruk av nasjonalparken og verneområdene i Nord-Troms i dag, og planlagte aktiviteter for fremtiden*. (Syttigradernord AS. Rapport, 2017). Lokalisert på [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan\\_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%20C3%B8ksstrategi/Rapport%20for%20Lyngsalpan\\_Reiseliv.pdf](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%20C3%B8ksstrategi/Rapport%20for%20Lyngsalpan_Reiseliv.pdf)
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 15(30): 441-73. DOI: 10.1146/annurev.energy.30.050504.144511
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press.
- Gilmour, A., Walkerden, G. & Scandol, J. (1999). Adaptive Management of the Water Cycle on the Urban Fringe Three Australian Case Studies. *Conservation Ecology*, Vol. 3, No. 1. Lokalisert på <https://www.ecologyandsociety.org/vol3/iss1/art11/>
- 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) Lokalisert på <https://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2011/615.pdf>
- Habermas, J. (1981). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*. Boston, MA: Beacon Press.
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privelege og Partial Perspective. *Feminist Studies*, Vol 14, No. 3, s. 575-599. <http://dx.doi.org/10.2307/3178066>
- Harvold, K-A. (2002). Planleggingens «kommunikative vending»: Nytt paradigme eller gammel debatt? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18,356-378. Lokalisert på [https://www.idunn.no/file/pdf/33207276/planleggingens\\_kommunikative\\_vending\\_nytt\\_paradigme\\_eller\\_gammel\\_debatt.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/33207276/planleggingens_kommunikative_vending_nytt_paradigme_eller_gammel_debatt.pdf)
- Hastrup, K. (2012). Feltarbeid. I Brinkmann & Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (s. 46-80). Gyldendal Akademisk
- Healey, P. (2006). *Collaborativ planinnging, Shaping places in fragmented societies* (2 utg.). New York: Palgrave MacMillian

- Helander-Renvall, E. (2008). Animism, personhood and the nature of reality: Sami perspectives. *Polar Record* 46, (236): 44–56.  
<https://doi.org/10.1017/S0032247409990040>
- Hongslo, E., Hovik, S., Zachrisson, A. & Lundberg, A., K., A. (2015). Decentralization of Conservation Management in Norway and Sweden – Different Translations of an International Trend, Society & National Resources. *Journal of Environmental Policy and Planning* 12(2):159-177. Lokalisert på <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmli/bitstream/handle/11250/2368438/FINAL+Decentralization+of+Conservation+Management+in+Norway+and+Sweden.pdf?sequence=3>
- Hylland-Eriksen, T. (2020, 22.mars). Når støvet har lagt seg. *NRK*. Lokalisert på <https://www.nrk.no/ytring/nar-stovet-har-lagt-seg-1.14951570>
- Innes, J., E. & Booher, D., E. (2010). *Planning with Complexity. An introduction to collaborative rationality for public policy*. London & New York: Routledge. Taylor & Francis Group
- IPCC. (2019). *Climate Change and Land. An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for Policymakers*. Lokalisert på <https://www.ipcc.ch/srccl/>
- Jansen, A-I. (1989). *Makt og miljø. Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Universitetsforlaget AS
- Jørgensen, Y. H. (2014) *Lokal forvaltningsmodell i praksis. En studie av verneområdeforvaltningen på Vega etter overgangen til lokal forvaltningsmodell* (Masteroppgave, Geografisk institutt). NTNU Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Kaltenborn, B.P. (2012). *Bruk og vern i utmarksområder. Sluttrapport*. (NINA Temahefte 50). Lokalisert på <https://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/temahefte/050.pdf>
- Klima- og miljødepartementet. (2015). *Natur for livet. Norsk handlingsplan for naturmangfold*. (St.meld. nr. 14, 2015-2016)). Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater*. Lokalisert 25.05.20  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtpalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o/id451312/>
- Kuo, L. I. (2002). The Effectiveness of Environmental Interpretation at Resource-Sensitive Tourism Destinations. *International Journal of Tourism Research*, 4, 87-101  
<https://doi.org/10.1002/jtr.362>
- Kvittingen, I. & Kjørstad, E. (2019, 8. august). Ny rapport fra FN's klimapanel: Mindre kjøtt og mer skog må til for å takle klimakrisen. *Forskning.no*. Lokalisert på <https://forskning.no/klima-mat-naturressursforvaltning/ny-rapport-fra-fns-klimapanel-mindre-kjott-og-mer-skog-ma-til-for-a-takle-klimakrisen/1364976>

- Lee, K, N. (1999). Appraising Adaptive Management. *Conservation Ecology*, Vol 3, No. 2. Lokalisert på <https://www.ecologyandsociety.org/vol3/iss2/art3/>
- Lundberg, A., K., A., Hongslo, E., Hovik, S. & Bay-Larsen, I. (2013). *Hva skjer i den nye lokale forvaltningsmodellen for verneområder? En forskningsstatus*. (UTMARK Nummer 1 2013). Lokalisert på [https://www.researchgate.net/publication/264540527\\_Hva\\_skjer\\_i\\_den\\_nye\\_lokale\\_forvaltningsmodellen\\_for\\_verneomrader\\_En\\_forskningsstatus](https://www.researchgate.net/publication/264540527_Hva_skjer_i_den_nye_lokale_forvaltningsmodellen_for_verneomrader_En_forskningsstatus)
- Lyngsalpan verneområdestyre. (2019). *Nasjonalpark I Lyngsalpan?* Lokalisert 15.01.20 <http://www.nasjonalparkstyre.no/Lyngsalpan-LVO/Nyheter/Nasjonalpark-i-Lyngsalpan/>
- Madden, R. (2010). *Being Ethnographic. A guide to the Theory and Practice of Ethnography*. SAGE publications Ltd
- McLain, R., & Lee, R., G. (1996). Adaptive Management: Promises and Pitfalls. *Environmental Management*, Vol. 20, No. 4, 437-448. Lokalisert på <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/BF01474647.pdf>
- Miljødirektoratet. (2019a). *Forvaltning av vernet natur*. Lokalisert 12.12.19 <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/forvaltning-av-vernet-natur/>
- Miljødirektoratet. (2019b). *Statens naturoppsyn (SNO)*. Lokalisert 13.12.19 <https://www.miljodirektoratet.no/om-oss/miljodirektoratets-organisasjon/statens-naturoppsyn/>
- Miljødirektoratet. (2019c). *Norges verneområder*. Lokalisert 13.12.19 <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/norges-verneomrader/>
- Miljødirektoratet. (2019d). *Verneområder: Anbefaler 275 potensielle områder*. Lokalisert 17.12.19 <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/mai-2019/anbefaler-275-potensielle-verneomrader/>
- Miljødirektoratet. (2019e, 24. juli). *Endelig godkjenning av besøksstrategi for Lyngsalpan landskapsvernområde/Ittugàissàid suodjemeahcci*. Lokalisert på [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan\\_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%3%b8ksstrategi/Endelig%20godkjenning%20bes%3%b8ksstrategi%20Milj%3%b8direktoratet.pdf](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%3%b8ksstrategi/Endelig%20godkjenning%20bes%3%b8ksstrategi%20Milj%3%b8direktoratet.pdf)
- Miljødirektoratet. (2016). *Ny merkevare for Norges Nasjonalparker*. Lokalisert 10.12.18 <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Verneomrader/Ny-merkevare-for-Norges-nasjonalparker/>
- Miljøstatus. (2019). *Vernet natur*. Lokalisert 13.12.19 <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/vernet-natur/>
- Miljøverndepartementet. (2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-2008-2009/-id552112/?ch=1>

- Miljøverndepartementet. (2010). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)* (Prop. 1 S. (2009-2010)). Lokalisert på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20092010/id581125/>
- Myhre, T. (2019). Naturmangfoldloven. I *Store norske leksikon*. Lokalisert 12.12.19 <https://snl.no/naturmangfoldloven>
- Myhre, T. og Olerud, K. (2019). Konvensjonen om biologisk mangfold. I *store norske leksikon*. Lokalisert 14.01.20 [https://snl.no/Konvensjonen\\_om\\_biologisk\\_mangfold](https://snl.no/Konvensjonen_om_biologisk_mangfold)
- Nasjonalparkstyre. (2019). Lokalisert 17.12.19 <http://www.nasjonalparkstyre.no/>
- Lynggaard, K. (2012). Dokumentanalyse. I Brinkmann & Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder* (s. 153-170). Gyldendal Akademisk
- Olerud, K. (2018). Verneområder. I *Store norske leksikon*. Lokalisert 15.01.20 <https://snl.no/verneomr%C3%A5der>
- Pimbert, M., P. & Pretty, J., N. (1997). Putting 'participation' into Protected Area Management I *Social Change & Conservation*. Eds. Ghimire, K., B. & Pimbert, M., P.
- Rittel, H. W. J & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4:2, 155-169. Lokalisert på [https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber\\_1973\\_PolicySciences4-2.pdf](https://urbanpolicy.net/wp-content/uploads/2012/11/Rittel+Webber_1973_PolicySciences4-2.pdf)
- Roald, H. (2012). *Lokal forvaltningsmodell i Ytre Hvaler nasjonalpark* (Masteroppgave, Institutt for naturforvaltning). NMBU Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Skogvang, S. F. (2020). siida. I *Store norske leksikon*. Lokalisert 01.06.20 <https://snl.no/siida>
- Sivertsen, J-S. (2019a, 6. september). Lyngsalpan landskapsvernområde kan bli nasjonalpark. *Framtid i Nord*. Lokalisert på <https://www.framtidinord.no/nyheter/2019/09/07/Lyngsalpan-landskapsvernomr%C3%A5de-kan-bli-nasjonalpark-19875945.ece>
- Sivertsen, J-S. (2019b, 29. oktober). Nasjonalpark kan skape næringsflukt i Lyngen. *Framtid i Nord*. Lokalisert på <https://www.framtidinord.no/nyheter/2019/10/30/Nasjonalpark-kan-skape-n%C3%A6ringsflukt-i-Lyngen-20279760.ece>
- Sivertsen, J-S. (2019c, 29. november). -Vi må dyrke styrke som flokk. *Framtid i nord*, s. 15.
- Skjemstad, O. (2018). *Forvaltningsplan Lyngsalpan landskapsvernområde/ Ittugáissáid suodjemeahcci*. (Rapport 1, 2018). Lokalisert på [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan\\_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%c3%b8ksstrategi/Forvaltningsplan%20for%20Lyngsalpan%20landskapsvernomr%c3%a5de\\_etter%20h%c3%b8ring\\_vedl\\_opt.pdf](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%c3%b8ksstrategi/Forvaltningsplan%20for%20Lyngsalpan%20landskapsvernomr%c3%a5de_etter%20h%c3%b8ring_vedl_opt.pdf)
- Skjemstad, O. (2019). *Besøksstrategi*. (Rapport 1, 2019). Lokalisert på [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan\\_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%c3%b8ksstrategi/Vedtatt%20bes%c3%b8ksstrategi\\_med%20vedlegg2019.pdf](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%c3%b8ksstrategi/Vedtatt%20bes%c3%b8ksstrategi_med%20vedlegg2019.pdf)

- Stankey, G. H., Clark, R. N. & Bormann, B. T. (2005). *Adaptive Management of Natural Resources: Theory, Concepts, and Management Institutions*. U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station. Lokalisert på [https://www.researchgate.net/publication/237327282\\_Adaptive\\_Management\\_of\\_Natural\\_Resources\\_Theory\\_Concepts\\_and\\_Management\\_Institutions#fullTextFileContent](https://www.researchgate.net/publication/237327282_Adaptive_Management_of_Natural_Resources_Theory_Concepts_and_Management_Institutions#fullTextFileContent)
- Spradley, J.P. (1980). *Participant Observation*. Wadsworth, Cengage Learning
- Verneområdestyret for Lyngsalpan landskapsvernområde. (2016). *Prosjektplan besøksforvaltning*. (Rapport, 2016). Lokalisert på [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan\\_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%C3%B8ksstrategi/Prosjektplan%20bes%C3%B8ksstrategi.pdf](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Lyngsalpan_dok/Forvaltningsplan%20og%20bes%C3%B8ksstrategi/Prosjektplan%20bes%C3%B8ksstrategi.pdf)
- Viken, A., Benonisen, R. & Svensson, G. (2018). *Besøksforvaltning – tilrettelegging og regulering av friluftsliv og naturbasert turisme*. Institutt for reiseliv og nordlige studier, Alta: UiT – Norges arktiske universitet
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur: En innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: Seek AS
- Williams, B. K., Szaro, R. C. & Shapiro, C. D. (2009). *Adaptive Management: The U.S Department of the Interior Technical Guide*. Lokalisert på <https://cawaterlibrary.net/wp-content/uploads/2017/04/DOI-Adaptive-ManagementTechGuide.pdf>
- World Economics Forum. (2020). *The Global Risks Report 2020* (Insight Report. 15<sup>th</sup> edition) Lokalisert på <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>

## Tabelliste

Tabell 1. Konvensjonell versus prosessorientert tilnærming til naturforvaltning.

Tabell 2. Informasjon hentet fra <http://www.nasjonalparkstyre.no/Lyngsalpan-LVO/Styret/>

## Figurliste

Figur 1. Eira, L. H. (2013) *Medforvaltning som ideal og praksis. Studie av forvaltningspraksisen i to nasjonalparker med reindrift* (Masteroppgave, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging). UiT Norges arktiske universitet.

Figur 2. Skjemstad, O. (2018). *Forvaltningsplan Lyngsalpan landskapsvernområde/ Ittugáissáid suodjemeahcci*. (Rapport 1, 2018).

Figur 3. Stankey, G. H., Clark, R. N. & Bormann, B. T. (2005). *Adaptive Management of Natural Resources: Theory, Concepts, and Management Institutions*. U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station.

Figur 4. Eira, L. H. (2013) *Medforvaltning som ideal og praksis. Studie av forvaltningspraksisen i to nasjonalparker med reindrift* (Masteroppgave, Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging). UiT Norges arktiske universitet. Modifikasjoner gjort av meg.

Figur 5. Kilden.nibio.no. (2020)

Figur 6. Bilde: Ane Lindskog

