

Benonisen, R. & Viken, A. (2025). Norsk friluftslivs- og besøksforvaltning.
I A. Viken, G. Svensson & R. Benonisen, *Friluftsliv og besøksforvaltning*.
(s. 69–90). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa481104>

Kapittel 4

Norsk friluftslivs- og besøksforvaltning

Rune Benonisen og Arvid Viken

Innledning

Besøksforvaltning fikk første gang oppmerksomhet den i norske opinio-
nen da Klima- og Miljødepartementet og Miljødirektoratet i 2015 lanserte
en ny merkevarestrategi for Norges nasjonalparker (Miljødirektoratet, 2015).
Strategien innebar blant annet at nasjonalparkene i Norge, i større grad enn
tidligere, ble tildelt en rolle som besøkssteder og attraksjoner – ikke bare for
friluftsliv, men også turisme. Dette er en praksis som er i tråd med nasjonal-
parkforvaltning ellers i verden. Det ble med dette etablert det vi oppfatter
som en felles forståelse av målet med besøksforvaltning: «Å legge til rette
for og styre bruken av et verneområde slik at opplevelsen for de besøkende
og den lokale verdiskapinga blir størst mulig, forståelsen for vernet økes og
verneverdiene ivaretas» (Miljødirektoratet, 2015, s. 7). Selv om dette var
formulert i en verneområdekontekst, gjelder det videre enn som så. Også
generelt etterstrebes det balanse mellom friluftslivsaktiviteter og bevaring
av naturen, noe som også gjennomsyrrer en utredning om besøksforvaltning
– *Leve og oppleve. Reisemål for en bærekraftig fremtid* (NOU 2023:10), som
ble presentert våren 2023.

Det har dermed blitt tydelig at behovet for besøksforvaltning også er
omfattende utenfor verneområdene. I de siste 5–6 årene før 2019 og utbruddet
av koronapandemien (2020), ble det rapportert om stor vekst i reiselivsaktivi-
tet også i mindre sentrale strøk. Attraksjoner som Trolltunga og Prekestolen
rapporterte om utfordringer på grunn av stort besøkstrykk, og i destina-
sjoner som Lofoten og Senja var det mange attraksjoner og lokaliteter som
opplevde at naturen og infrastrukturen ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til
å håndtere veksten (Viken et al., 2020). Men det har ikke vært klart verken
hva besøksforvaltninga egentlig er eller skal være, *hvordan* besøksforvaltninga
skal foregå eller *hvem* som skal være ansvarlig for den. Reisemålsutvalget
(NOU 2023: 10) anbefaler at kommunene skal få en sterkere og mer fram-
tredende rolle både i besøksforvaltning og det som kalles destinasjonsfor-
valtning, og at arbeidet skal forankres i det kommunale plansystemet. Det er
også eksplisitt nevnt at det må utvikles helhetlige rammeverk som skal bygge
på erfaringer fra Nordlandsprosjektet (Nordland fylkeskommune, u.å.) og
fra Miljødirektoratets arbeid med besøksforvaltning (NOU 2023:10 kap. 1.4).
Med den nevnte NOU-en er besøksforvaltninga blitt definert og avgrenset.
Men rapporten er imidlertid lite konkret på hvordan besøksforvaltning fak-

tisk skal foregå og hva som skal være innholdet. Den analyserer behovene for besøksforvaltning ut fra reiselivsnæringas og turistenes behov, i mindre grad ut fra ståsted i naturen, landskapet eller kulturen. I dette kapitlet velger vi det omvendte ståsted, med hovedvekt på hvordan vi forvalter naturen. Vi presenterer den besøksforvaltninga som foregår, med sideblikk til andre land hvor man har lengre og sterkere tradisjoner i feltet. I kapitlet gjør vi en tentativ avgrensning av hvilke temaer og oppgaver som inngår i besøksforvaltninga.

Hva er besøksforvaltning?

Friluftslivets påvirkning på natur- og kulturverdier er en problemstilling som har fått økt oppmerksomhet de siste årene. All bruk og ferdsel i et naturområde, uavhengig av om vi kaller det rekreasjon, friluftsliv, naturbasert turisme eller noe annet, påvirker naturen og samfunnet. Resultatet av påvirkninga kan være positiv, eller negativ, ofte begge deler (Leung, 2018). For å hindre uønskede og fremme ønskede virkninger av naturbruk, har man lenge forvaltet naturen. I de seinere år har man erkjent at også brukerne kan og må forvaltes, og ikke minst at naturen og dens brukere må inngå i samme forvaltningsregime. Derfor har ideen om besøksforvaltning vokst fram for å balansere friluftsliv mot bevarings- og skjøtselsskav.

Besøksforvaltning har vært et fagområde internasjonalt i flere tiår. Diskusjonen har dreid seg om hvordan man skal tilrettelegge for og styre turistenes adferd, og i noen grad også hvordan disse aktivitetene kan bidra til å verne og styrke de omgivelsene der de foregår. I en bok om temaet beskrives feltet på følgende måte:

Besøksforvaltning skal styrke profilen og forbedre turistproduktene, informere de besøkende om fasiliteter, tjenester og infrastruktur, spre turistene, påvirke de besøkendes adferd for å unngå negative effekter, og på positive måter påvirke de besøkendes opplevelser gjennom guiding og formidling. (Albrecht, 2017, s.3)

I samme boka gjør Pearce (2017) en presisering av forskjellen mellom besøksforvaltning (*visitor management*) og destinasjonsledelse (*destination management*). Han definerer destinasjonsledelse mye breiere, i tillegg til å tilrettelegge og styre de besøkende, dreier dette seg også om forvaltning av alle de forholdene som på en destinasjon påvirker natur og kulturforhold, samt opplevelsproduksjonen. Trolig er dette en betraktning som ligger ganske nært til feltets avgrensning i Norge.

I den nevnte utvalgsrapporten (NOU 2023: 10), omtales besøksforvaltning på følgende måte:

Besøksforvaltning innebærer å utvikle strategier og benytte ulike verktøy å forebygge og unngå uønskede konsekvenser av besøk på naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn og øke den sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige verdiskapingen av besøk [...] Besøksforvaltning er et sentralt element i både lokalsamfunnsutvikling, reisemålsutvikling og naturforvaltning.

[...]

Et internasjonalt anerkjent forvaltningsprinsipp innen naturforvaltning, er at det ikke skal brukes tiltak som er mer inngripende overfor de besøkende enn det som er nødvendig. Men dersom det ikke er mulig å overvåke og styre ferdselen gjennom indirekte tiltak, mener utvalget at direkte reguleringer må kunne brukes i unntakstilfeller for å beskytte særlig utsatte verdier knyttet til natur, kulturminner eller lokalsamfunn. Direkte reguleringer kan også være aktuelt for å ivareta de besøkendes egen sikkerhet. (NOU 2023: 10, s. 12–13)

Definisjonen, om en kan kalle dette for det, er instrumentell og sier lite om underliggende verdier eller overordnede mål, men rommer dobbeltheten – både naturens, kulturens og de besøkendes interesser skal ivaretas.

I dette ligger mange paradokser og utfordringer. Et sentralt spørsmål er om besøksforvaltninga egentlig søker å styre noe som er «ustyrkelig»? I Norge er friluftsliv basert på en forutsetning om «fri bruk». Det vil si at enhver kan bruke naturområder til aktiviteter og opphold så lenge de tar tilbørlig hensyn. I praksis vil vi oppleve at både lovlig og ønsket aktivitet faktisk kan være skade-

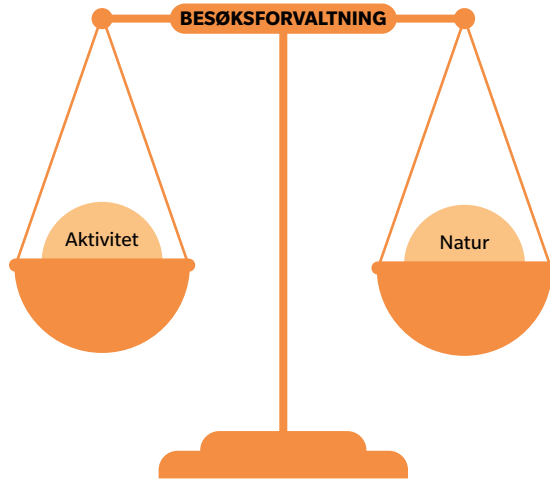
lig for naturverdier. Et eksempel er ferdsel til fots som kan forstyrre og faktisk avbryte hekking hos rovfugl hvis ferdselen foregår nært nok eller på «feil» tidspunkt. Vi har i dag få virkemidler til å forby ferdsel i naturen som ikke er motorferdsel. Friluftslivets positive sider stilles opp mot dets negative. Om det er naturverdier eller friluftsverdier som har «rangen», avhenger av mange forhold. Friluftslivet har lenge hatt en svært sterk posisjon, og friluftslivets rettigheter står sterkt både lovmessig og på annen måte.

I Norge er det mange forvaltningsaktører som er satt til å håndtere utfordringer og muligheter rundt denne tematikken. I praksis er besøksforvaltning møtet mellom to sektorer og fagdisipliner: naturforvaltninga på den ene sida, næringsforvaltning, friluftslivsorganisasjoner og privat næringsliv på de andre. Samtidig er friluftsliv og naturforvaltning to samfunnssektorer med sterke bånd seg imellom i Norge. Begge politikk- og forvaltningsområdene sorterer under miljøforvaltninga ved Klima- og miljødepartementet (KLD) og Miljødirektoratet. Således er både bevaring av natur og fremming av friluftsliv resultatområder under de offisielle norske Klima- og miljømåla (Miljødirektoratet, u.å.).

Balansen som etterstrebes i besøksforvaltninga er i mange tilfeller vanskelig å oppnå, blant annet fordi aktørene som bidrar bare ivaretar sin avgrensede del av besøksforvaltninga. De som er satt til å fremme friluftsliv har ofte ikke tilstrekkelig fokus på de negative effektene disse aktivitetene kan ha for natur, kultur og lokalsamfunn. Likedan har aktørene i naturforvaltninga, som i hovedsak har ansvar og virkemidler for å bevare naturen svakt fokus på hvordan friluftaktiviteter kan fremmes. Bare unntaksvis finnes organisasjoner eller myndigheter som både har ansvar for tilrettelegging og bevaring. Verneområdeforvaltninga har de seinere åra vært et slikt unntak med et sterkt fokus på å ønske «velkommen inn», altså stimulere til økt friluftsliv og økt bruk av og rundt verneområdene. Men vern er fortsatt hovedoppgava og skal prioriteres foran de andre perspektivene (Miljødirektoratet, 2015). Besøksforvaltninga skal kompensere for skeiv prioritering, slik at «opplevelsen for de besøkende og den lokale verdiskapinga blir størst mulig, forståelsen for vernet økes og verneverdiene ivaretas», skriver Miljødirektoratet (2020b, s. 5).

Figur 4.1

Illustrerer en mulig forståelse av besøksforvaltning. Vi kan forstå besøksforvaltning som et rammeverktøy for å skape balanse mellom henholdsvis aktiviteter og ressurser i naturen



Besøksforvaltning i en norsk forvaltningssammenheng

Besøksforvaltning foregår alltid i en politisk eller juridisk kontekst som påvirker arbeidet og vurderingene av arbeidet. Et naturområde har alltid en status i henhold til et regelverk som setter rammer for hvordan det kan brukes. Friluftslivet i Norge foregår primært på utmark som hovedsakelig er regulert etter friluftslvslova, motorferdselslova og lover for jakt, fiske og annen naturbruk. Slike områder har laveste grad av offentlig regulering, med status som LNFR-område (landbruk, natur, friluftsliv og reindrift) i kommuneplanens arealdel. Først og fremst betyr det at slike områder ikke kan bebygges eller industrialiseres, og at friluftsliv er en prioritert aktivitet. Felles for slike områder i Norge er at de mer eller mindre er intakte naturområder, det vil si områder som ikke har særlig preg av bebyggelse eller infrastruktur og som derfor ser «naturlige» ut, selv om de har vært brukt og utnyttet i generasjoner. Derfor kan også begrepet *intakte naturområder* brukes om slike områder. Neste nivå i dette systemet er dedikerte friluftsområder, som altså er en egen status i plansystemet. De kan både være basert på kommunale og statlige vedtak. Det er ofte forventninger om omfattende tilrettelegging i slike områder. I en internasjonal sammenheng er begrepet besøksforvaltning (*visitor*

use management) i stor grad knyttet til områder avsatt for friluftaktiviteter. Som regel vil også *områdes størrelse* påvirke forvaltningas muligheter til å eksponere og forvalte kvaliteter og infrastruktur. Sånn sett vil det være forskjell på et lite avgrenset friluftsområde på noen hundre kvadratmeter og en stor nasjonalpark på flere hundre kvadratkilometer.

Bruksomfanget i naturområder i Norge varierer mye – både i tid og rom. Hvor mye, henger sammen med tilgjengelighet og hva områdene er kjent for, for eksempel som utkikkspunkt, vakker sti, fiskeområde, jaktområde, skiområde, dagstuområde eller som besøksmål med en spesiell attraktiv natur, slik Trolltunga eller Blåisvatn i Lyngen er. Slike områder kan også ha vært, eller vil fortsatt være, viktige bruksområder i for eksempel landbruk eller reindrift. Mange steder har grunneiere, rettighetshavere eller andre interessenter lagt ned innsats i tilrettelegging; hytter og koier for utleie, merkede stier og løyper, rasteplasser og parkeringsplasser. Besøksforvaltninga har fokus på friluftslivet der det foregår, men det er sjelden slik at friluftslivet er «enerådende» eller eneste arealbruksinteresse, heller ikke i dedikerte, formelt definerte *friluftsområder*. Annen aktivitet og andre interesser vil også påvirke bruken av områdene, som jordbruk, skogsdrift og beiting. Storparten av friluftslivet i Norge foregår i beiteområder. I Nord-Norge er reindriftnæring som bruker store arealer, som også har beskyttelse for sin arealbruk gjennom reindriftslova og internasjonale konvensjoner. Besøksforvaltninga er derfor tett koblet til andre former for forvaltning med andre og kanskje til og med motstridende mål.

Som i mange andre land er *grunneierretten* et sentralt element i styring og forvaltning av naturområder. Generelt kan vi si at den offentlige naturforvaltninga ikke tar bort grunneiers råderett over egen eiendom eller de økonomiske verdiene som (kan) skapes på eiendommen. Det betyr for eksempel at eierne (hjemmelshaverne) til naturområder selv rår over jakt og fiske på eiendommen, og kan nekte tilrettelegging for friluftsliv. Men noen typer forvaltning, for eksempel vern etter naturmangfoldlova, vil kunne påvirke hvordan grunneier kan utnytte sin eiendom. I Norge er grunneierstrukturene i utmark svært forskjellige fra landsdel til landsdel. I Finnmark er det stiftelsen Finnmarkseiendommen (Fefo) som er gitt grunneierretten som Staten tidligere hadde. Dette er hjemlet i Finnmarkslova (2005). Eiendommen utgjør om lag 95 prosent av arealet i Finnmark fylke. I Troms og Nordre Nordland er det Statskog SF som er grunneier for om lag 50 prosent av arealet. Statskog forvalter også arealer i sør i landet, da fordelt på Statsgrunn i statsallmenninger og

statsgrunn utenfor statsallmenninger. *Statsallmenningene* forvalter rettigheter som beiting, seterdrift, jakt, fangst og fiske, og ledes av 93 fjellstyrer etter rammer gitt i fjellova (1995). I tillegg kommer de private grunneierne, deriblant bøndene, som tross alt eier det meste av områdene i nærheten av bebyggelse.

Den generelle *arealforvaltninga* er en kommunal oppgave og foregår etter plan- og bygningslovas bestemmelser. Kommuneplanens arealdel definerer hvordan arealene i en kommune skal disponeres. Skal det være byggeområder eller områder prioritert for landbruk, reindrift eller friluftsliv? Dette bestemmer kommunestyrene. Arealplanlegging etter *plan og bygningslova* har i stor grad fokus på det rent fysiske og bygningsmessige, og regulerer ikke aktivitetene. Det er derimot en lang rekke særlover som regulerer aktiviteter og bruk av naturområder. Motorferdselslova setter rammer for hvordan motorisert ferdsel kan foregå, friluftslova regulerer i hovedsak ikke-motorisert ferdsel. Beitelova regulerer beiting, reindriftslova regulerer reindriftsaktiviteten og så videre.

Myndighetene kan også gjennom planer nekte for eksempel husbygging, og kan gjennom vern sette begrensninger for uttak av en skogressurs eller tilrettelegge for friluftsliv. I slike tilfeller finnes det erstatningsregler som kan komme til anvendelse. I statlig sikrede friluftsområder, enten gjennom oppkjøp eller gjennom en juridisk bestemmelse, er det en betydelig bredde i organisering og mandat. Ofte har friluftsrådene en rolle i denne forvaltninga. Dette er organisasjoner som eies av én eller flere kommuner eller fylkeskommuner. I de mest befolkningstette områdene i Norge finnes det friluftsråd med mange ansatte som utfører tilretteleggings- og driftsoppgaver. Et eksempel er Oslofjorden friluftsråd, en organisasjon med mange viktige forvaltningsoppgaver og mange ansatte først og fremst fordi trafikken og friluftslivet i området er svært omfattende.

Verneområdeforvaltninga har som hovedformål å oppfylle verneformålet for hvert verneområde. Verneformålet er eksplisitt beskrevet i hvert områdes verneforskrift. Dette er i hovedsak bevaring av natur, for eksempel leveområder for spesifikke arter, naturtyper, deler av økosystemer eller naturlandskap uten større synlige tekniske inngrep. I mange områder er også bevaring av spor etter tidligere tiders bruk deler av verneformålet. I de fleste nasjonalparkene er det anledning til å utøve et «enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging», som det gjerne heter. Forvaltningsmyndighetene for de ulike verneområdene utarbeider forvaltningsplaner og skjøtselsplaner som beskriver hva som skal gjøres eller ikke gjøres for å oppfylle formålene med vernet. Objektet for verneområdeforvaltninga er primært *naturen*, mens friluftsliv ses på som

et fremmedelement som kan føre med seg negative konsekvenser for en mer eller mindre intakt natur. De besøkendes mål og velvære kommer i andre rekke.

I de store verneområdene – i hovedsak nasjonalparker og landskapsverneområder, men i noen tilfeller også i de mindre verneområdene – er forvaltningsmyndigheten delegert fra staten til egne *verneområdestyrer*. Dette er styrer som er oppnevnt av staten og som representerer kommuner, fylkeskommuner og Sametinget i samiske områder. Hvert styre har en instruks som utdyper og avgrenser mandatet og arbeidet i styret. Ett sentralt punkt er at styrene skal ha samarbeid med interessenter som berøres av vernet. Dette skal sikres ved at hvert styre har et *rådgivende utvalg* hvor næringsinteresser, grunneiere og andre interesser får plass og kan gi innspill til forvaltninga. På denne måten involveres en stor bredde av aktører og interesser i forvaltninga og besøksforvaltninga for det enkelte verneområde. I mange av de mindre verneområdene (særlig naturreservater) er fokuset utelukkende på bevaring av arter, leveområder eller naturtyper, uten hensyn til friluftsliv. Men ikke uten unntak. Mange slike mindre verneområder ligger nært boligområder og benyttes til friluftaktivitet. Et slikt eksempel, blant mange, er Reisaautløpet naturreservat, som ligger ved utløpet av Reisaelva mellom Storslett og Sørkjosen i Nordreisa kommune (se kapittel 9). Dette er et større deltaområde viktig for en rekke trekkfuglarter. Området ligger inntil et statlig sikret friluftsområde. Det er lett tilgjengelig, naturskjønt ved fjorden og viktig for det lokale friluftslivet. Behovet for besøksforvaltning er betydelig.

Begrepet *destinasjonsforvaltning* er som nevnt også på vei inn i feltet. Det henspiller på aktiviteter som foregår (eller ikke foregår) innenfor administrativt bestemte områder hvor kjernen er «koordinert forvaltning og styring av alle elementene som skaper en turimedestinasjon» (UNWTO, u.å.). I korte trekk vil det omhandle transport, bespisning, overnatting og attraksjoner. En helhetlig forvaltning av en destinasjon er faglig og innholdsmessig tett beslektet med besøksforvaltning. Denne relasjonen er blitt aktualisert gjennom reisemålsutvalgets (NOU 2023: 10) anbefalinger som foreslår at destinasjonsforvaltning skal innlemmes i kommunalforvaltninga og kommunenes samfunnsplanlegging.

Besøksforvaltninga har også en *organisatorisk dimensjon*. Den handler om hvilke aktører som er tilknyttet og hvem som er ansvarlige for besøksforvaltninga. Figur 4.2 gir oversikt over hvilke aktører besøksforvaltninga forholder seg til. Reisemålsutvalget peker i sin utredning (NOU 2023:10 kapittel 1.4) på at nasjonale myndigheters innsats stort sett har vært begrenset til nasjonalparker, strandsoner, ikoniske attraksjoner og nasjonale turiststier. Dette

er primært «definerte områder med svært stor attraksjonskraft og opplevelsesverdi» og hvor besøksforvaltninga er «etablert som svar på utfordringene knyttet til svært høye besøkstall» (Miljødirektoratet, u.å.-b). Det er altså en fast og avklart organisatorisk ramme for verneområdene. For øvrig er det mange ulike lover, forskrifter, systemer og tradisjoner som berører forvaltninga av naturområder i Norge, og dermed også besøksforvaltninga. Det er altså mange aktører som har «aksjer» i denne forvaltninga, og som enten påvirker hvordan besøksforvaltninga skal foregå, eller som påvirkes av måten den utøves på. Et vesentlig spørsmål er knyttet til «ansvar» og «mandat». Hvem er egentlig ansvarlig for besøksforvaltninga? I praksis er det et delt ansvar mellom naturforvaltninga og den eller dem som utøver og utvikler friluftsliv.

Figur 4.2

En oversikt over aktørene som påvirker besøksforvaltning i en kommune. Mange aktører på flere geografiske nivå skal samordnes for å kunne lykkes med helhetlig besøksforvaltning. Aktørene vil variere fra kommune til kommune og ulike landsdeler i Norge



Besøksforvaltningas innhold – på vei mot en omforent definisjon

Vi vil her forsøke å gi en kortfattet beskrivelse av begrepet besøksforvaltning sitt innhold, basert på og inspirert av kilder fra Nord-Amerika. Her har tematikk rundt styring og forvaltning av besøkende i natur- og verneområder vært et akademisk og forvaltningsmessig fagområde siden 1970-tallet (Nilsen & Taylor, 1997). I stor grad har dette vært en fagutvikling som også er relevant for norske forhold, selv om *konteksten* kan være ganske ulik. Besøksforvaltning i Nord-Amerika har et faglig ståsted i samfunnsfagene, hvor brukerperspektivet er sentralt (Spenceley, 2021), mens det i Norge er forankret i naturvitenskapelige fag. Dette er en vesentlig forskjell som påvirker vår forståelse av begrepet og praksis i tilknytning.

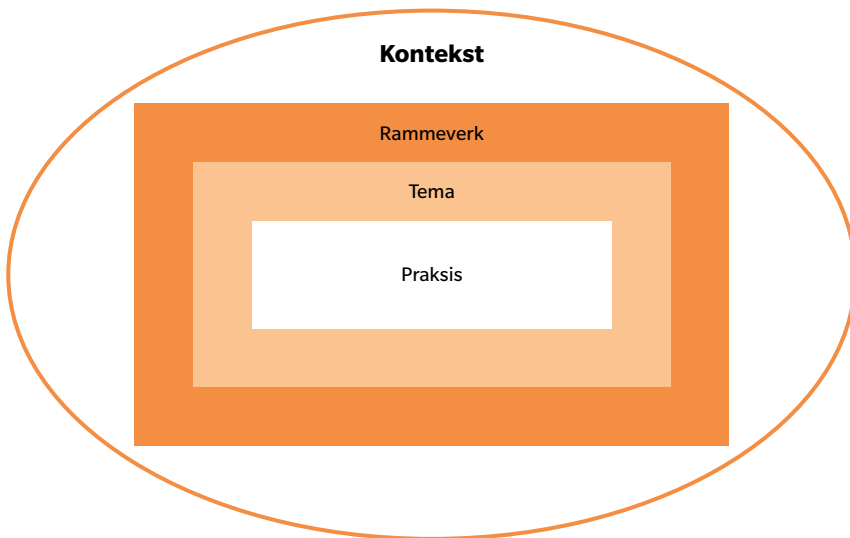
Når vi skal definere et konkret innhold for besøksforvaltninga, velger vi å dele opp i tre hovedelementer. Dette er illustrert i Figur 4.3. Det første er *det faglige rammeverket* som arbeidet foregår innenfor. Dette kan vi omtale som det strategiske elementet, forståelsesrammen for hele feltet. Når noe skal forvaltes, må det ha røtter i et system, der ulike elementer har betydning i forhold til hverandre; vi vil som regel starte med et mål og en plan, før vi bestemmer hva vi skal sette inn innsats på, og som i neste omgang skal styre et praksisfelt. Derfor minner et rammeverk om det som gjerne kalles metagovernans, styring av styring og forvaltning (Torfing, 2009). Det andre hovedelementet er besøksforvaltningas tematikk, hvilke tema og oppgaver man arbeider med – skal det være overvåking, skjøtsel eller tilrettelegging av fasiliteter for besøkende. Det tredje er besøksforvaltningas *praksis*, hvordan man jobber og hvilke metoder og tiltak som anvendes i det praktiske arbeidet med tilrettelegging og beskyttelse av naturen. Selv om det ikke er en del av besøksforvaltningas innhold, er også *konteksten* viktig; den er en ytre ramme som vil påvirke både strategi, prioriteringer av tematikk og hvordan man løser oppgavene. Det vil for eksempel være forskjell mellom hvordan man utøver besøksforvaltning innenfor et naturvernområde, innenfor et statlig sikret friluftsområde eller i et område som bare er et «naturområde» uten annen formell status, eller status som LNFR-område i kommuneplanens arealdel.

Med rammeverk mener vi det faglige plansystemet som besøksforvaltninga foregår innenfor. Rammeverk for besøksforvaltning finnes særlig i Nord-

Amerika, hvor dette også er benevnelsen som brukes (*framework*) (se Nilsen & Grant, 1997). Hensikten med disse rammeverkene er å sikre at styring og forvaltning er fast etablert og systematisk, anerkjent av institusjoner og organisasjoner i feltet. Disse representerer også læringsarenaer og legger til rette for forskningsbaserte eller kunnskapsbaserte beslutninger (fritt etter Spenceley, 2021, s. 304).

Figur 4.3

Viser en skjematisk oversikt over besøksforvaltningas innhold. Det består av et faglig rammeverk, tema og praksis, som foregår innenfor en spesifikk kontekst som påvirker besøksforvaltninga



Det nyeste rammeverket fra USA, *Visitor Use Management Framework* kan sammenliknes med noe som på norsk vil være en kombinasjon av en veileder, en kvalitetsstandard og rutinebeskrivelse. Felles for alle rammeverkene er at de representerer planverktøy som leder til et plandokument og videre til praktisk handling. Rammeverka angir prosessen, hvordan den skal gjennomføres, og hva den skal inneholde. De beskriver alle steg og metoder som anvendes underveis. Besøksforvaltningsstrategier settes dermed inn i et system, men kan tilpasses ulike situasjoner og kontekster (IVUMC, 2016 s. 2–3). Rammeverket

har fire hovedelementer med tilhørende steg under. Kort oppsummert ut fra modellen i IUVCM (2016, s. 32):

1. Hvorfor skal området forvaltes? Forstå hvorfor det er nødvendig å utvikle en passende tilnærming. Klargjøre hensikt og behov. Gjennomgå og forstå områdets formål, regelverk, retningslinjer og annet som påvirker forvaltninga. Samle og oppsummere informasjon og eksisterende tilstand. Prosjektplan.
2. Hva skal være besøksforvaltningas retning? Beskrive hvilke naturtilstander som man ønsker å oppnå eller opprettholde og hvordan man skal følge med på tilstanden over tid. Angi aktiviteter, fasiliteter og service for besøkende. Velg indikatorer og etabler terskler som angir når tiltak må vurderes eller settes inn.
3. Velge forvaltningsstrategier. Bestemme strategier for forvaltninger og styring av besøksbruk, slik at man kan nå eller beholde ønsket naturtilstand. Sammenlikne eksisterende og ønsket tilstand og klargjøre sammenhengen med besøksmengde. Finne strategier og tiltak for å oppnå ønsket tilstand.
4. Iverksette, monitorere, evaluere og tilpasse. Gjennomføre og dokumentere tiltak, og monitorering, og evaluere effekter av dem, hvis nødvendig justere forvaltningstiltakene.

I tillegg til selve rammeverket rommer det amerikanske systemet flere «guidebooks» som i detalj spesifiserer tematikk og verktøy, for eksempel en for monitorering (*Monitoring Guidebook*) (IVUMC, 2019a) og en for hvordan man kan definere besøkskapasitet (*Visitor Capacity Guidebook*) (IVUMC, 2019b). I dette systemet finnes også anbefalinger om hvordan en kan bestemme prosjekters størrelse og kompleksitet før man setter inn forvaltningstiltak. Modellene kan dermed benyttes både for planlegging knyttet til enkeltlokaliteter (små områder) med avgrenset tematikk og til regioner med store arealer og større kompleksitet.

I Norge «[...] er det i dag ingen nasjonal myndighet som sørger for å utvikle politikk og virkemidler for besøksforvaltning på tvers av ulike sektorer», sier Reisemålsutviklingsutvalget (NOU 2023: 10, s. 22). Det nærmeste vi kommer er «veileder for besøksforvaltningsstrategi i norske verneområder» utarbeidet av Miljødirektoratet (2015). Veilederen anbefaler i hoved-

sak en beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget, blant annet angående sårbare naturverdier, samt å gjøre opp status i reiselivet, skaffe seg kunnskap om de besøkende og andre relevante forhold. Dette skal danne grunnlag for å sette mål og velge strategier for besøksforvaltninga og reiselivet. Valg av tiltak skal komme som konkretisering av denne informasjonen.

Vi kan også si at plansystemet etter plan- og bygningslova representerer et faglig rammeverk for besøksforvaltning. Planer som utarbeides etter plan- og bygningslova har sterke formative føringer på prosesser og prosedyrer. Gjennom arealplaner defineres rammer for hvordan arealene skal disponeres innenfor en kommune, for eksempel til boligområder, andre byggeformål eller friluftsliv. Forvaltningsplaner for verneområdene har en lignende formell forankring og skal utarbeides i tråd med regelverk gitt etter naturmangfoldlova:

En forvaltningsplan er en plan for å forvalte verneområdet. Verneforskriften gir de juridiske bestemmelsene for et verneområde og setter restriksjonsnivået. En forvaltningsplan gir utfyllende retningslinjer om forvaltning, tilrettelegging og skjøtsel og bidrar til å beskrive bestemmelsenenes praktiske betydning. (Miljødirektoratet, u.å.-a)

Rammene for innholdet i forvaltningsplanene er satt av Miljødirektoratet. Et annet eksempel på et planverktøy som er relevant for besøksforvaltning i norsk kontekst, men av en helt annen karakter enn de nevnte, er merkeordningen for bærekraftige destinasjoner i Norge. Det er gjennom dette systemet beskrevet en klart definert prosess med klare mål og føringer for arbeidet (Innovasjon Norge, u.å.). Et liknende prosessverktøy i Europa er «Sustainable Tourism in Protected Areas» eller Charter for bærekraftig turisme (ECST) som forvaltes av sammenslutningen Europarc (Europarc Federation, u.å.). Det faglige rammeverket og plansystemet som besøksforvaltningen i Norge skal foregå innenfor er altså under utvikling.

Neste nivå i Figur 4.3 er besøksforvaltningas tematikk. Tematisk sett er besøksforvaltninga mangfoldig. I norske fagdiskusjoner har særlig fysisk tilrettelegging som parkeringsplasser, toaletter og stier nærmest vært synonymt med besøksforvaltning. Troms Fylkeskommune etablerte for eksempel prosjektet bærekraftig besøksforvaltning i 2020 hvor et utvalg prosjekter fikk midler til å gjennomføre konkrete tilretteleggingstiltak. Dette skulle være Fylkeskommunens svar på spørsmål om hvordan man skulle takle utfor-

dringene ved økt friluftsliv. Tematisk sett er imidlertid tilrettelegging kun ett av mange elementer. I en artikkel av Eagles og kolleger (2014) presenteres en analyse av plankvalitet og plandetalj for besøks- og turismestrategier i Ontario, Canada. Her finnes en liste med 30 strategikategorier. Vi bruker listas hovedkategorier som utgangspunkt for å beskrive det vi mener angir er hovedinnholdet i besøksforvaltning, også i en norsk kontekst. For at et naturområde som en forvaltningsenhet har eller skal ha ansvar, finnes det noen hovedtemaer: planlegging og administrasjon, praktisk tilrettelegging og skjøtsel, informasjon og markedsføring, samt oppsyn, monitorering og evaluering, med hvert sitt sett av undertemaer.

Planlegging og administrasjon. Sette overordna mål for bruk og besøk; klargjøre ønsket bruk av områdene i fysisk forstand; klargjøre hva som er ønskede aktiviteter og ønsket mengde besøk; ha beredskap for å håndtere konflikter mellom ulike brukergrupper; foreta aktivitetssonering ut fra ønsket bruk i tid og rom; drive reservasjonssystemer (hytter, parkering og annet); administrere konsesjoner, tillatelser og avtaler; samt daglig administrasjon og bemanning.

Tilrettelegging og skjøtsel. Dette vil dreie seg om planlegging for transport til, og eventuelt inn i definerte områder tilrettelegging av stier, løyper og leder, inkludert merking; lage planer for og tiltak mot lyd- og lysforurensing; regulering av forbudte verktøy og objekter (for eksempel fiskeredskaper og våpen); planlegging og tilrettelegging for tilgjengelighet og universell utforming perspektiver; lage systemer for betaling og bestemme prising; risiko og sårbarhetsforvaltning (beredskap mot skader og farlige hendelser); planlegging og tilrettelegging av hytter og annen overnatting, tilrettelegge praktiske fasiliteter (for renovasjon, toaletter, parkering).

Informasjon og markedsføring. Formidling og informasjon; naturveiledning; markedsføring, tilrettelegging og administrasjon av hjemmesider; oppfølging av besøkende og utvikling av tjenester.

Monitorering, evaluering og oppsyn. Måling av effekter på natur og sosiale forhold; besøkstellinger; besøksundersøkelser; analyser av økonomiske og sosiokulturelle effekter m.v.; analyse av egen måloppnåelse; oppfølging og oppsyn.

Til slutt i omtalen av besøksforvaltningas innhold og det innerste nivået i Figur 4.3, er det vi har kalt iverksetting eller praksis. Overordnet sett kan vi si at besøksforvaltning har en verktøykasse. Hvor velfylt den er, avhenger blant

annet av hvilke lover, regler og hjemler som finnes. Leung og kolleger (2018) har laget en oversikt som viser fire typer forvaltningsstrategier i situasjoner der naturepåvirkninga er negativ. Vi bruker temaene som utgangspunkt for å vise hvilke praktiske virkemidler norsk besøksforvaltning rår over, strategier, operasjonalisering og valg av virkemidler, satt inn i en norsk kontekst.

Tabell 4.1

Strategier og tiltak i besøksforvaltning. Tabellen er hentet fra Leung mfl. 2018

Strategier	Operasjonalisering	Virkemidler, tiltak og mål
Gi bedre muligheter for opplevelser og aktiviteter		
I tid	Spre besøket mer utover sesong eller dag for å unngå store besøkstopper.	Tilrettelegge informasjon med anmodning om varsomhet. Svært få muligheter til å forby aktivitet som foregår i henhold til <i>friluftslova</i> . Kan stimulere til spredning gjennom å tilrettelegge alternativer. Styrke reguleringsmulighetene i <i>friluftslova</i> (foreslått i NOU 2023, s. 10). Ferdselsforbud i verneområder er mulig, men lite brukt.
I rom	Spre bruk og besøk over større områder eller på flere aktiviteter.	
Redusere påvirkning av bruk		
Endre bruksmåte	Endre tillatt aktivitet for å redusere negativ påvirkning.	Forby sykling, padling eller kryssing av myrer i bestemte områder.
Skille ulik bruk	Tilrettelegging som skiller brukergrupper.	Favorisere visse aktiviteter i angitte områder. Lage egne stier eller løyper for hunder eller for sykling.
Konsentrere bruk	For eksempel kanalisere brukere til bestemte stier, veier eller områder.	God tilrettelegging der en ønsker mest bruk. Ingen tilrettelegging der en ønsker mindre bruk.

Strategier	Operasjonalisering	Virkemidler, tiltak og mål
Forbedre motstandsdyktighet for ressursen eller opplevelsen		
Fysisk tilrettelegging	Forsterke underlag på slitasjeutsatte steder. Lage fasiliteter som reduserer belastning på utsatte steder.	Tilrettelegging og skjøtsel. Lage nye stier rundt utsatte områder, forbedre alternative stier og veier.
Forberede de besøkende og ha bruksregler	Informere og gi råd til brukere slik at nødvendige hensyn tas.	Informasjon og veiledning til publikum. Retningslinjer og lignende.
Begrense bruk		
Mengde	Sette grenser for hvor mange som kan bruke et område samtidig.	Henstilling til publikum gjennom informasjon og veiledning. Innføring av konsesjoner (foreslått i NOU 2023, s. 10).
Type bruk	Tillate eller forby visse typer bruk.	Gjennom informasjon og veiledning til publikum. Reisemålsutvalget foreslår innføring av godkjenningsordninger.

Modellen kan anvendes både på nasjonalt og lokalt nivå. Midt i Tromsø, ca. 1,5 kilometer fra sentrum er et friluftsområde som heter Charlottenlund. Her har kommunen tilrettelagt for aking (bakke med stoppsoner), løping (tartanbelagt bane), skilek, skøyter (bane), fotball (binge), gapahuk og grillplasser (for piknik), lekeplasser med klatrestativer, samt toaletter og friluftsparkering (gratis). Aktivitetene er plassert slik at de ikke kolliderer (sonering). Man har også tilrettelagt flere stier i og rundt området som sprer trafikken noe. Tiltakene er utført av kommunens park- og idrettsavdeling. Det finnes også nasjonale eksempler på at slik tenkning – besøksledelse – utøves. Et eksempel er lansering av den såkalte stiskolen i 2020. Dette er en kombinasjon av nettverk mellom operativt personell som arbeider med bygging og vedlikehold av stier og et faglig digitalt oppslagsverk hvor god praksis demonstreres og deles (Miljødirektoratet, u.å.-c.).

En helt sentral del av besøksforvaltninga i dag er å legge til rette for naturopplevelser og verdiskaping knyttet til dette, altså å skape grunnlag for

opplevelsesproduksjon. Å ha inngående kunnskap om de besøkende og hvordan de bruker og opplever områdene, er ansett som fundamentalt (Spenceley, 2021, s. 304). Dette betinger dialog med de besøkende. I USA har IUVCM (2019) prioritert dette under overskrifter som monitorering og evaluering. Det er utarbeidet et omfattende verktøy for prosessene rundt dette (IVUMC, 2019a). Monitoreringa omfatter en lang rekke temaer der måling og oppfølging av de besøkendes perspektiver er sentralt, altså deres tilfredshet med besøket, egne oppfatninger omkring besøket og hvordan de besøkende påvirker andre besøkende. I norsk sammenheng er monitorering, i den grad det foregår, i liten grad rettet mot å systematisk kartlegge de besøkendes oppfatninger eller opplevelser. Fokus er nesten utelukkende hvordan naturen og andre ressurser er påvirket av aktivitetene. Det finnes imidlertid en veileder for hvordan man skal gjennomføre besøksundersøkelser (Miljødirektoratet, 2018), men dette er ikke en del av den løpende monitoreringa slik det er andre steder. De besøkende er åpenbart lavt prioritert som kunnskapskilder, ulikt det man finner i USA og Finland, i alle fall i deres verneforvaltninger.

Besøksforvaltning er altså et begrep og et saksområde som rommer et omfattende sett av oppgaver, temaer og praksiser. Strategisk planlegging, prioriterte temaer og en lang rekke virkemidler står til rådighet for dem som utøver besøksforvaltning, også i Norge. Problemet er at det ikke finnes et helhetlig rammeverk, tematisk systematikk eller en allment etablert praktisk «verktøykasse» som skaper en enhetlig forståelse av besøksforvaltning.

Har vi fungerende besøksforvaltning i Norge?

Besøksforvaltning anno 2023 er i Norge i sin innledende fase. Det berører et omfattende nett av aktiviteter, transaksjoner og maktsystemer som vi ikke har berørt i denne framstillinga. Det vi har pekt på her, er hva det innebærer at friluftslivsutfoldelsen er stedsspesifikk, relatert til steder og staten Norge, og at det er forbundet med en serie utfordringer. En åpen og tilgjengelig natur og nye måter å benytte den på, betyr at mange, både nordmenn og andre, mangler den kulturelle ballasten som stort sett styrte aktivitetene tidligere. Derfor er det behov for besøksforvaltning. Kapitlet har gitt en skisse av hva

det innebærer, gjennom å beskrive rammeverk, lover og plansystemer, strategier, konkrete virkemidler og forvaltningspraksiser.

Vi kan likevel, med basis i denne teksten, spørre i hvor stor grad vi i dag har et helhetlig system for besøksforvaltning i Norge, og om det som finnes av besøksforvaltning i dag kan fungere til beste både for naturen og de besøkende. Vi trenger et besøksforvaltningssystem som har et noenlunde felles faglig utgangspunkt og en omforent forståelse av hva som er besøksforvaltningas hensikt? Skal forvaltninga ivareta naturen på dens egne premisser, eller skal den betraktes som en ressurs for mennesket? I dette kapitlet har vi kanskje latt ressurstenkninga dominere – tross alt er kapitlet skrevet ut fra behov som er registrert hos dem som har ansvar for vår natur, hvor vi inngår – både forvalteren og forskeren. Dermed har det i stor grad handlet om styring og forvaltning av bruk eller av naturen som en ressurs, uten å ta stilling til om det er tilrettelegging eller regulering av friluftslivet som er viktigst, gjennom å peke på hvordan de to perspektivene kan balanseres innenfor samme geografiske område.

Det kan se ut som om en sektorisert offentlig forvaltning, hvor ansvarsområder spres over et stort antall aktører, fører til prioritering og spissing av «hvert sitt» ansvarsområde, mens helheten blir skadelidende. Kunne et helhetlig system for besøksforvaltning i naturområder i Norge gi en mer koordinert tilnærming for alle aktørene, og i så fall – hvordan skal et slikt system se ut? Det er ikke tvil om at mange land og områder i verden har hatt sterkere offentlig bevissthet om problematikken enn i Norge. Det har å gjøre med forvaltnings-tradisjoner og kanskje også ulike behov. Vår oppfatning er at Norge både kan og bør lære av den innsatsen, samt de rammeverkene og praksisene som er etablert, for eksempel i USA, Canada og Finland.

Til slutt et tankekors. Det vi har beskrevet som besøksforvaltning, og kanskje enda mer det vi etterspør, representerer en byråkratisering av relasjonen mellom mennesker og naturen vi utøver aktiviteter i. Det blir stadig flere regler å forholde seg til, stadig noe som blir forbudt som før var tillatt. Besøksforvaltning kan betraktes som enda et lag av slike forordninger. Som besøkende skal vi bli forvaltet og styrt, også når vi utøver det frie livet i naturen. Det kan oppfattes som et paradoks i seg selv. På den andre siden preges friluftslivet av «mer av alt». Mer tilrettelegging, mer utstyr, flere brukere og økt oppmerksomhet. I den konteksten er det enklere å se behov for besøksforvaltning. Ikke over alt, men der kapasiteten overstiges.

Referanser

- Albrecht, J. N. (2017). Introduction to visitor management in tourism destinations. I J. N. Albrecht (Red.), *Visitor management in tourism destinations* (s. 3–8). Cabi.
- Eagles, P. F., Coburn, J. & Swartman, B. (2014). Plan quality and plan detail of visitor and tourism policies in Ontario provincial park management. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 7–8, 44–54. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2014.09.001>
- Europarc Federation. (u.å.). Sustainable tourism. <https://www.europarc.org/sustainable-tourism/>
- Finnmarksloven. (2005). *Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (finnmarksloven) (LOV-2005-06-17-85)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-85>
- Fjellova. (1975). *Lov om utnytting av retter og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) (LOV-1975-06-06-31)*. Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1975-06-06-31>
- Innovasjon Norge. (u.å.). *Bærekraftig destinasjon*. <https://www.innovasjon norge.no/no/tjenester/reiseliv/merket-for-barekraftig-reiseliv/>
- IVUMC. (2016). *Visitor use management framework: A guide to providing sustainable outdoor recreation*. <https://visitorusemanagement.nps.gov/VUM/Framework>
- IVUMC. (2019a). *Monitoring guidebook – Evaluating effectiveness of visitor use management* (Utg. 1). <https://visitorusemanagement.nps.gov/VUM/Framework>
- IVUMC. (2019b). *Visitor capacity guidebook – Managing the amounts and types of visitor use to achieve desired conditions* (1. utg.). <https://visitorusemanagement.nps.gov/VUM/Framework>
- Leung, Y.-F., Spenceley, A., Hvenegaard, G. & Buckley, R. (2018). *Tourism and visitor management in protected areas: Guidelines for sustainability*. IUCN. <https://portals.iucn.org/library/>
- Miljødirektoratet. (2015). *Veileder for besøksforvaltning i norske verneområder* (M-415). <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M415/M415.pdf>
- Miljødirektoratet. (2018). *Brakerundersøkelser som verktøy for forvaltning av verneområder* (M-913). <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m930/m930.pdf>
- Miljødirektoratet. (2020). *Nasjonalparkene som merkevare: Sluttrapport pilotfase 2014–19* (M-1751). <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1751/m1751.pdf>
- Miljødirektoratet. (u.å.-a). *Bevaringsmål*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/myndigheter/folge-opp-tilstand-i-verneomrader/>
- Miljødirektoratet. (u.å.-b). *Forvaltningsplaner*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/myndigheter/lage-forvaltningsplan-for-et-verneomrade/>
- Miljødirektoratet. (u.å.-c). *Stiskulen*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/friluftsliv/stiskulen/>
- Nilsen, P. & Taylor, G. (1997). *A comparative analysis of protected area planning and management frameworks*. <https://www.fs.usda.gov/research/treesearch/23910>
- Nordland fylkeskommune. (u.å.). *Besøksforvaltning*. <https://www.nfk.no/besoksforvaltning/>

- NOU 2023:10. (2023). *Leve og oppleve – Reisemål for en bærekraftig framtid*. <https://www.regjeringa.no/contentassets/1d876bb6e74642908297a9e2bc981118/no/pdfs/nou202320230010000dddpdfs.pdf>
- Pearce, D. G. (2017). Destination management and visitor management: Non-convergent literatures but complementary activities and issues. I J. N. Albrecht (Red.), *Visitor management in tourism destinations* (s. 9–22). Cabi.
- Spenceley, A. (Red.). (2021). *Handbook for sustainable tourism practitioners: The essential toolbox* (s. 364–379). Edward Elgar Publishing.
- UNWTO. (u.å.). *Destination management*. <https://www.unwto.org/policy-destination-management>
- Viken, A., Benonisen, R. & Svensson, G. (2020). Der ustyrlige friluftslivet. I A. Viken (Red.), *Turismens paradokser: Turisme som utvikling og innvikling* (s. 269–302). Orkana Forlag.

