

Samráð í Friðlandi að Fjallabaki

Hvernig bæta má verklag við gerð
stjórnunar- og verndaráætlana

Hákon Ásgeirsson

Samráð í Friðlandi að Fjallabaki
Hvernig bæta má verklag við gerð stjórnunar- og
verndaráætlana

Hákon Ásgeirsson

30 eininga ritgerð sem er hluti af *Magister Scientiarum* gráðu
í náttúru- og umhverfisfræði

Leiðbeinendur: Edda Ruth Hlín Waage og Brita Kristina Berglund

Náttúra & skógur
Landbúnaðarháskóli Íslands
Hvanneyri, júní 2021

Íslenskur titill: Samráð í Friðlandi að Fjallabaki: Hvernig bæta má verklag við gerð
stjórnunar- og verndaráætlana

Enskur titill: Stakeholder participation in Fjallabak Nature Reserve: How to improve work
procedures in the making of management plans

30 eininga ritgerð sem er hluti af Magister Scientiarum í náttúru- og umhverfisfræði

Höfundaréttur © 2021 Hákon Ásgeirsson

Öll réttindi áskilin

Náttúru- og umhverfisfræði

Náttúra & Skógur

Landbúnaðarháskóli Íslands

Hvanneyri

311 Borganesi

Sími: 433 5000

Skráningarupplýsingar:

Hákon Ásgeirsson, 2021, *Samráð í Friðlandi að Fjallabaki. Hvernig bæta má verklag við
gerð stjórnunar- og verndaráætlana*. MS ritgerð, Náttúru- og umhverfisfræði,

Landbúnaðarháskóli Íslands, 62 bls.

Yfirlýsing

Hér með lýsi ég því yfir að verkefni þetta er byggt á mínum eigin athugunum, er samið af mér og að það hefur hvorki að hluta né í heild verið lagt fram áður til hærri prófgráðu.



Hákon Ásgeirsson

Ágrip

Í þessari rannsókn var beitt aðferðafræði starfendarannsókna. Markmiðið var að leita skilnings á því hvernig bæta mætti samráð við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði í umsjón Umhverfisstofnunar. Vinnu við gerð áætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki var fylgt eftir og verklagi við tilhögun samráðs vegna þeirrar vinnu þróað samhliða öflun gagna. Starfshættir rannsakanda og samstarfsfélaga hans voru skoðaðir og ígrundaðir til að finna leiðir til að bæta samráð og verklag við áætlanagerðir.

Rannsóknaraðferðin var eigindleg og gagnaöflun fór fram í formi viðtala við sex einstaklinga sem áttu hagsmuna að gæta í friðlandinu og með fimm hópaviðtölum við starfsfólk Umhverfisstofnunar. Í viðtölunum var leitað eftir sjónarmiðum þátttakenda um hvernig samráði ætti að vera háttað og hversu umfangsmikið það þyrfti að vera, hvaða hagsmunir væru í húfi og hvernig hægt væri að bæta traust til Umhverfisstofnunar. Einnig voru fundargerðir fundu með hagsmunaaðilum og önnur vinnugögn úr samráðsferlinu við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak hluti af rannsóknargögnunum.

Helstu niðurstöður rannsóknarinnar sýna að hagsmunaaðilar höfðu miklar væntingar um að haft væri samráð við þá við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak. Hagsmunaaðilar voru margir og áttu ólíkra hagsmuna að gæta. Það skilaði árangri að gera ítarlega hagsmunaaðilagreiningu sem gaf kost á að áætla umfang samráðs við áætlanagerðina. Hagsmunaaðilagreiningin gerði einnig kleift að greina hina fjölbreyttu hagsmuni sem í húfi voru, allt frá því að nýta svæðið til sauðfjárbættis til þess að hjóla um svæðið. Með greiningunni fjölgaði samráðsaðilum miðað við það sem gert hafði verið ráð fyrir í upphafi vinnu við áætlunargerðina. Það leiddi til þess að frekari upplýsingar og meiri þekkingaröflun varð til með samtali við hagsmunaaðila. Með auknu samráði jókst traust og virðing á starfsháttum Umhverfisstofnunar og starfsfólki hennar. Rannsóknin gerði þannig starfsfólki stofnunarinnar kleift að bæta starfshætti sína og verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana sem nýtast mun til framtíðar. Helstu ráðleggingar til að bæta starfshætti eru að: gerðar séu kostnaðaráætlanir áður en vinna hefst við gerð áætlana og að umfang samráðs stjórnist ekki af fjárframlagi, gerð sé ítarleg hagsmunaaðilagreining fyrir allar áætlanagerðir, að samráð við hagsmunaaðila hefjist snemma í ferlinu og að samráðsferlið sé opið og gagnsætt. Einnig er ráðlagt að bætt verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana verði aðalagað að öðrum verkefnum Umhverfisstofnunar sem krefjast samráðs.

Lykilorð: Samráð, hagsmunaaðilar, stjórnunar- og verndaráætlun, Umhverfisstofnun, Fjallabak.

Abstract

[Stakeholder participation in Fjallabak Nature Reserve: How to improve work procedures in the making of management plans].

In this study, action research methodology was applied. The aim of the research was to find out how to improve stakeholder's participation when making protection and management plans for protected areas under the supervision of the Environment Agency of Iceland. The work on the management plan for Fjallabak nature reserve was used as a case study and the stakeholder participation procedures were developed alongside data collection. The working methods of the researcher and his coworkers were observed and analyzed in order to find ways to improve stakeholders' participation when making management plans.

This was a qualitative study based on interviews with six individuals, who were stakeholders in the nature reserve, and five group interviews with employees at the Environment Agency. The aim of the interviews was to answer the questions of how stakeholder's participation should be carried out, how extensive it needed to be, which interests were at stake and how to improve the participation process itself and increase trust in the Environment Agency. Minutes of the meetings with stakeholders during the process of negotiation the management plan for Fjallabak were also part of the data.

The results from the study showed that the stakeholders had high expectations about participating in the process of creating the protection and management plan. There were several stakeholders and they all had different stakes. Carrying out a detailed stakeholder analysis was effective and made it possible to approximate how comprehensive the participation of the different stakeholders needed to be. The analysis also made it possible to assess which interests were at stake. The interest were varied and included activities such as using the land for sheep grazing or bike riding. The stakeholder analysis showed that the parties to be consulted turned out to be more than estimated in the beginning of the work on the management plan. Conversations with these additional stakeholders revealed new information and led to further acquisition of knowledge. Increased and extensive stakeholder's participation improved the stakeholders' trust towards the work of the Environment Agency and its employees. This research gave the Agency employees an opportunity to improve their practices and work methods when making management plans, which might prove useful in the future. The main recommendation for improving practices is: financial plans should be done before work on a management plan starts and stakeholder participation should not be dependent on the finance,

advanced stakeholder analyses should be done for each management plan, stakeholders should be included early in the process of creation of management plans and the working process should be open and transparent. It is also recommended that the improved working methods for creation of management plans should be adapted to other projects at the Environment Agency.

Keywords: Participation, stakeholders, management plan, Environment Agency of Iceland, Fjallabak.

Þakkir

Ég vil þakka leiðbeinendum mínum, Eddu Ruth Hlín Waage og Britu Kristínu Berglund fyrir frábæra leiðsögn og aðstoð við verkefnið og trú á efnistöku rannsóknarinnar. Þá vil ég þakka yfirstjórn Umhverfisstofnunar fyrir veitt svigrúm til að rannsaka starfshætti mína og samstarfsfélaganna ásamt því að fá tækifæri til að þróa verkferla við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Samstarfsfélögum mínum sem tóku þátt í rannsókninni vil ég þakka fyrir þátttökuna og þá tiltrú sem þeir höfðu á verkefninu. Einnig vil ég þakka viðmælendum einstaklingsviðtalanna fyrir að gefa sér tíma til þátttöku. Mínum kæra Ramon Flavià Piera þakka ég innilega fyrir veittan stuðning og hvatningu á meðan vinnu við ritgerðina stóð yfir. Fjölskyldu minni, foreldrum og systur, þakka ég sérstaklega fyrir að styðja við bakið á mér frá upphafi til enda. Kristínu Ósk Jónsdóttir og Edda Kristínu Eiríksdóttir þakka ég fyrir prófarkalestur og stuðning við gerð verkefnisins. Hildi Vésteinsdóttir og Þórdísi Björt Sigþórsdóttir þakka ég fyrir samstarfið við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak og stuðning við verkefnið. Síðast en ekki síst þakka ég minni kærnu vinkonu Önnu Berg Samúelsdóttir fyrir innblástur og hvatningu að halda áfram og gefast ekki upp.

Verkefni þetta er tileinkað Önnu Kristínu Ólafsdóttur (1966 – 2013) samstarfsfélagi mínum sem kenndi mér hversu mikilvægt er að hafa gott samráð í náttúruverndarmálum.

Efnisyfirlit

Myndir.....	x
Töflur.....	x
1. Inngangur.....	1
1.1 Friðland að Fjallabaki.....	3
1.2 Markmið og rannsóknarspurningar.....	4
2. Stjórnunar- og verndaráætlanir og þátttaka hagsmunaaðila.....	6
2.1 Þátttaka hagsmunaaðila í ákvarðanatöku.....	6
2.2 Stjórnunar- og verndaráætlanir.....	8
2.3 Hagsmunaaðilar.....	10
3. Aðferðir og gögn.....	14
3.1 Rannsóknarsnið.....	14
3.2 Viðtöl.....	15
3.2.1 Einstaklingsviðtöl.....	16
3.2.2 Hópaviðtöl.....	17
3.2.3 Greining viðtalsgagna.....	18
3.3 Önnur rannsóknargögn.....	18
3.3.1 Rannsóknardagbók.....	19
3.3.2 Fundargerðir og greinargerð.....	19
3.4 Siðferðisleg mál.....	20
3.5 Sjálfsrýni rannsakanda.....	21
4. Samráðsferlið við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar.....	23
4.1 Samráðsfundir.....	23
4.2 Hagsmunaaðilagreining.....	26
4.3 Aðrir viðburðir.....	27
4.4 Auglýsing stjórnunar- og verndaráætlunar.....	28
4.5 Árangur samráðsins.....	29
5. Niðurstöður.....	30
5.1 Mikilvægi samráðs.....	30
5.1.1 Væntingar til samráðs.....	30
5.1.2 Áskoranir í samráði.....	32
5.1.3 Aukið samráð - betri áætlun.....	34
5.2 Hagsmunir sem eru í húfi.....	36
5.2.1 Einstaklingsbundnir hagsmunir.....	36
5.2.2 Sameiginlegir hagsmunir.....	38

5.3	Viðhorf til Umhverfisstofnunar	39
5.3.1	Góð samskipti og samvinna	39
5.3.2	Skapa traust og bæta ímynd	40
5.4	Samantekt	43
6.	Umræður	45
6.1	Leiðir að betra samráði	45
6.2	Ítarlegri hagsmunaaðilagreining	46
6.3	Aukið traust með faglegum vinnubrögðum.....	48
6.4	Betra verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana	50
7.	Lokaorð	53
	Heimildaskrá	56
	Viðauki I.....	61

Myndir

<i>Mynd 1. Yfirlitsmynd yfir samráðsferlið.....</i>	<i>24</i>
<i>Mynd 2. Hagsmunaaðilar í hópavinnu á opnum samráðsfundi á Hellu.....</i>	<i>25</i>
<i>Mynd 3. Verkfæri sem notað var við greiningu hagsmunaaðila og skýring á gildum</i>	<i>27</i>

Töflur

<i>Tafla 1. Viðmælendur í einstaklingsviðtölum, þátttakendum voru gefinn gervinöfn.....</i>	<i>16</i>
<i>Tafla 2. Fjöldi viðmælenda og umræðuefni í hópaviðtölum.....</i>	<i>17</i>
<i>Tafla 3. Fundir sem haldnir voru í samráðsferlinu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar Fjallabaks.....</i>	<i>20</i>

1. Inngangur

Árið er 2011 og ég er staddur ásamt fyrrum samstarfsfélaga mínum í heimahúsi hjá landeigendum þar sem við erum að kynna mögulega friðlýsingu svæðis í næsta nágrenni. Það er kökuilmur í loftinu þegar okkur er boðið í eldhúsið og ungabarn liggur á teppi á gólfinu og leikur sér við móður sína. Eftir rólegheita samtali um málefnið við einn húsráðanda, ljúffengan kaffibolla og heimabakaða hjónabandsælu, kemur annar húsráðandi inn og andrúmsloftið breytist snögglega. Samtalið snýst upp í andhverfu sína. Móðirin fer með ungabarnið inn í annað herbergi og að lokum kemur þriðji húsráðandi inn og segir: „Hvað er landvörður að gera í mínum húsum?“ Allt í einu erum við ekki lengur velkomin á þessu heimili.

Á undanförunum árum hefur Umhverfisstofnun lagt áherslu á að auka og bæta samráð og samstarf við hagsmunaaðila í verkefnum á sínum vegum. Í stefnu stofnunarinnar er lögð áhersla á gagnsæi og að leita bestu lausna í samstarfi við almenning og hagsmunaaðila (Umhverfisstofnun, á.á.a). Þá er mikil áhersla lögð á að starfsfólk hafi góða samskiptahæfni þar sem samskipti við fólk um náttúru- og umhverfismál spila stóran sess í daglegu starfi hjá stofnuninni. Ekki tókst mér að nýta samskiptahæfni mína í eldhúsinu hjá landeigendum á Vestfjörðum um árið, en ýmsar aðferðir til að bæta samskipti og samráð hafa verið þróaðar til þessa. Eina aðferðarfræði um samskipti við fólk um umhverfis- og náttúruverndarmál lærði ég á landvarðanámskeiði sem ég hafði tekið nokkrum árum áður. Sú aðferðarfræði er aldagömul og kallast ýmist umhverfis- eða náttúrutúlkun (e. environmental-, nature interpretation). Hún gengur út á það að skapa tengsl milli fólks og umhverfis, bæði vitsmunaleg og tilfinningaleg, því fólk er líklegra til að vilja vernda það sem það þekkir og þykir vænt um (Sigprúður Stella Jóhannsdóttir, 2011).

Í dag starfa ég hjá Umhverfisstofnun á Hellu þar sem ég hef umsjón með friðlýstum svæðum, þar á meðal Friðlandi að Fjallabaki. Einnig er ég teymisstjóri í teymi náttúruverndar. Í starfi mínu er ég í reglulegum samskiptum við fólk, bæði á friðlýstu svæðunum og á Hellu þar sem ég er með skrifstofu. Aðferðarfræði náttúrutúlkunar nýtist mér í öllum mínum samskiptum við fólk um náttúru- og umhverfismál, þar sem markmiðið er alltaf að fræða og upplýsa fólk um mikilvægi þess að vernda náttúruna og bera virðingu fyrir henni. Náttúrutúlkunaraðferðin nýtist einnig í vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana (e. management plan) fyrir friðlýst svæði sem felur í sér að móta stefnu fyrir svæðin um hvernig viðhalda skuli verndargildum þess (Umhverfisstofnun, 2019a). Stjórnunar- og verndaráætlanir eru gerðar fyrir öll friðlýst svæði

og unnar í samráði við ýmsa aðila sem eiga hagsmuna að gæta. En að ná góðum árangri í samráði við hagsmunaaðila er ekki einfalt mál og náttúrutúlkunaraðferðin dugar ekki ein og sér.

Þegar ég vann að gerð fyrstu stjórnunar- og verndaráætlunarinnar í starfi mínu hjá Umhverfisstofnun á árunum 2014 og 2015, var samráð fyrst og fremst haft við landeigendur og sveitarfélagið. Aðrir hagsmunaaðilar voru upplýstir um að vinnan væri hafin en þurftu að öðru leyti sjálfir að leita eftir samráði og samtali við stofnunina. Á þeim tíma var ekki gerð ítarleg hagsmunaaðilagreining (e. stakeholder analysis), óljóst var hversu umfangsmikið samráðið gæti orðið og opnir samráðsfundir eða aðrir sérstakir fundir voru ekki algengir. Aðkoma flestra hagsmunaaðila var almennt bara á auglýsingartíma áætlanna þar sem öllum gafst tækifæri til að koma með athugasemdir og ábendingar innan sex vikna. Auglýsingar birtust á heimasíðu Umhverfisstofnunar og viðeigandi sveitarfélags og fór hún eflaust framhjá stórum hópi fólks sem mögulega átti ríkra hagsmuna að gæta. Þessi vinnubrögð hafa skapað margvísleg vandamál og neikvæð áhrif, t.a.m. tortryggni í garð Umhverfisstofnunar og tafir á útgáfu áætlana, auk þess sem stofnunin hefur farið á mis við upplýsingar um svæðin sem hagsmunaaðilar hefðu annars getað komið á framfæri og nýst hefðu í vinnuna við gerð áætlanna. Mögulega hefðu þær orðið betri fyrir vikið. Í öllu falli má ætla að meiri sátt hefði ríkt um útgáfu áætlanna ef samráðið hefði verið meira.

Við búum í lýðræðisríki sem þýðir m.a. að hver og einn borgari hefur rétt á virkri þátttöku í umræðunni, að greina frá sinni skoðun og sínum óskum um lokaútkomu í ákvarðanatöku (Dahl, 1989). Guðmundur Steingrímsson komst vel að orði í grein sinni í Fréttablaðinu um það hvað felst í því að búa í lýðræðissamfélagi:

Þetta felur meðal annars í sér að fólk verður að vera reiðubúið að lenda í minnihluta og jafnvel vera alla ævi í minnihluta. Það verður að vera reiðubúið að setta sig við það að meginþorri annarra telji það ekki hafa á neinn hátt rétt fyrir sér. Það verður að vera reiðubúið til þess að leggja þó nokkuð á sig til þess að sannfæra annað fólk um að tiltekna leiðir, lausnir, fyrirkomulag og aðgerðir séu til bóta og aðrar ekki. Það verður að vera reiðubúið að afla sér upplýsinga og menntunar til þess að geta mótað sér afstöðu, sem er krafa sem lýðræðissamfélag gerir til borgara sinna. Fólk verður að vera til í að hlusta ríflega á aðra og velta vöngum yfir alls konar hliðum mála, jafnvel þótt það nenni því ekki (Guðmundur Steingrímsson, 2021, 15. janúar).

Samkvæmt þessu felur það að búa í lýðræðisríki í sér að við gerum hlutina saman. Ísland er aðili að alþjóðasamningum þar sem m.a. er kveðið á um rétt almennings til þátttöku í

stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnvalda í umhverfismálum (UNECE, 1998; Council of Europe, 2000). Rannsóknir hafa líka sýnt að víðtækt samráð og samstarf við hagsmunaaðila stuðli að betri ákvörðunum, því þannig bætast við upplýsingar, hugmyndir og greiningar sem geta nýst í vinnuna (Beierle, 2002). Eftir því sem hagsmunirnir eru fjölbreyttari verður verkefnið í kringum áætlanagerðirnar umfangsmeira, vegna ólíkra hagsmuna og mögulega óraunhæfa krafna sem koma fram og geta stangast á við verndarmarkmið þess svæðis sem áætlanir eru unnar fyrir (Scholte, 2000). Að gera stjórnunar- og verndaráætlun er því vandasamt verkefni ef taka á tillit til allra þeirra hagsmuna sem um ræðir.

Í núgildandi lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 er gert ráð fyrir að gerð sé stjórnunar- og verndaráætlun fyrir öll friðlýst svæði í samráði við landeigendur, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitarstjórnir og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og hagsmunaaðila án þessa að nánar sé skýrt hversu víðtækt samráðið á að vera og hvernig því skuli vera háttað. Umhverfisstofnun hefur sett sér verkferil um hvernig samráði skuli háttað í samræmi við það sem lög kveða á um (Umhverfisstofnun, 2019a). Einnig hefur starfsfólk stofnunarinnar fengið tækifæri til að fara á námskeið til að auka færni sína í samskiptum og samráði við hagsmunaaðila. Sá verkferill sem unnið er eftir í dag hefur þróast í gegnum árin samhliða aukinni reynslu og þekkingu starfsfólks en nauðsynlegt er að skýra enn frekar þann hluta sem snýr að samráði, þ.m.t. greiningu hagsmunaaðila, tilhögun samráðs og fundahöld.

1.1 Friðland að Fjallabaki

Fjallabak var friðlýst fyrir rúmum 40 árum (sjá auglýsingu nr. 354/1979), en vinna við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir friðlandið hófst ekki fyrr en árið 2017 og tók gildi árið 2021. Friðland að Fjallabaki er þekkt á heimsvísu og árlega heimsækja svæðið tugir þúsunda gesta. Innan friðlandsins er einn af mest sóttu viðkomustöðum ferðamanna á hálendi Íslands, Landmannalaugar og þaðan liggur ein vinsælasta hálendisgönguleið landsins, Laugavegurinn. Mjög fjölbreyttur hópur fólks nýtir friðlandið, m.a. til útivistar, atvinnusköpunar og vegna hlunnindaréttar sem eru fiskveiðar og sauðfjárbæit. Friðland að Fjallabaki er um 446 km² að stærð og er allt ofan 500 metra yfir sjávarmáli (Umhverfisstofnun, 2021). Megineinkenni svæðisins, og jafnframt það sem skýrir verðmæti þess, er fjölbreytt landslag, mikill breytileiki jarðminja og jarðhitafyrirbæra, sérstakt en viðkvæmt lífríki og mikil litadýrð. Þá er stór hluti svæðisins óbyggð víðerni. Markmið friðlýsingarinnar er að vernda þessar sérstæðu jarðminjar, landslag, lífríki og hin óbyggðu víðerni svæðisins (Umhverfisstofnun, 2021). Friðlandið er hluti

af Torfajökulssvæðinu sem þykir einstakt á heimsmælikvarða og er eitt af þeim svæðum sem eru á yfirlitsskrá heimsminja fyrir Ísland hjá UNESCO (UNESCO Tentative List, 2013).

Á Friðlandi að Fjallabaki eru fjölbreyttir hagsmunir í húfi, sem felast í megin dráttum í nýtingu svæðisins, t.d. til útivistar, sauðfjárbættis og ferðaþjónustu, en einnig verndun viðkvæmra náttúru þess. Umhverfisstofnun ber að gæta hagsmuna náttúrunnar og stuðla að sjálfbærri nýtingu hennar (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013). Þá vaknar sú spurning hvernig fara skal að því að samþætta fjölbreytta hagsmuni innan friðlandsins og sammælast um stjórnun og verndun þess með hagsmuni allra að leiðarljósi. Kanna þarf hvernig ákjósanlegt er að samráð fari fram og við hverja við gerð stjórnunar- og verndaráætlana.

Það er trú mín að gott samstarf og samráð við hagsmunaaðila sé lykillinn að góðum árangri í náttúruverndarmálum. Þá tel ég að bætt samráð auki skilning fólks á mikilvægi friðlýstra svæða og tengi það sterkari böndum sem leiðir til aukinnar sáttar um verndun og nýtingu þeirra.

1.2 Markmið og rannsóknarspurningar

Markmið þessarar rannsóknar var að leita skilnings á hvernig hægt sé að bæta samráð og verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir friðlýst svæði í umsjón Umhverfisstofnunar.

Leitað var svara við eftirfarandi spurningum:

1. Hvernig er ákjósanlegt að haga samráði við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar?
2. Hvernig má greina hagsmunaaðila friðlýstra svæða og þá hagsmuni sem eru í húfi?
3. Hvernig má efla traust til Umhverfisstofnunar?

Til að svara þessum spurningum var gerð starfendarannsókn (e. action research) meðan á vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki stóð. Gagnaöflun fór fram gegnum regluleg hópaviðtöl við starfsfólk Umhverfisstofnunar sem kemur að vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði og einstaklingsviðtöl við aðila utan stofnunarinnar sem eiga hagsmuna að gæta innan Friðlands að Fjallabaki.

Með því að rannsaka starfshætti mína og samstarfsfélaga minna skapaðist tækifæri til að skoða og bæta verkferla okkar í samskiptum og samráði við hagsmunaaðila. Niðurstöður rannsóknarinnar gætu nýst til að bæta verklag við ýmis önnur verkefni hjá stofnuninni en gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Má þar nefna verkefni sem snúa að friðlýsingu svæða og umsjón

og rekstri friðlýstra svæða. Ef vel tekst til gætu bættir verkferlar mögulega bætt viðhorf og traust til Umhverfisstofnunar.

2. Stjórnunar- og verndaráætlanir og þátttaka hagsmunaaðila

Þessi kafli fjallar um þátttöku hagsmunaaðila í stefnumótun stjórnvalda í náttúru og umhverfismálum, hvað stjórnunar- og verndaráætlun er og hvernig slíkar áætlanir eru unnar og hvað felst í því að vera hagsmunaaðili og hvernig þeir eru skilgreindir og flokkaðir.

2.1 Þátttaka hagsmunaaðila í ákvarðanatöku

Áskoranir í stefnumótun er varða náttúru- og umhverfismál eru mjög fjölbreyttar og oftar en ekki flóknar. Sveigjanleiki og gagnsæi í ákvarðanatöku er því mikilvægt, sem og að tillit sé tekið til fjölbreyttrar þekkingar og verðmætamats. Af þeim sökum hefur í auknum mæli verið sóst eftir þátttöku almennings sem hefur hagsmuna að gæta í ákvarðanatöku um umhverfismál og hefur slíkt verklag víða fest sig í sessi í lýðræðisríkjum (Reed o.fl., 2008). Arnstein (1969) sagði að þátttaka almennings í ákvarðanatöku ríkisstjórna sé hornsteinn lýðræðis. Markmiðið með þátttöku almennings, samkvæmt henni, er að dreifa valdinu af fárra höndum yfir á fleiri, þ.e. frá þeim sem sitja við stjórnvölinn til almennings. Það er mikilvægt að stjórnendur og þeir sem hafa völd til ákvarðanatöku í stefnumörkun umhverfismála þekki hverjir verða fyrir áhrifum vegna ákvarðana og aðgerðum þeim fylgjandi og hverjir hafa mátt til að hafa áhrif á útkomu, það er hagsmunaaðilar (Freeman, 1984).

Margskonar ávinningur getur hlotist af þátttöku hagsmunaaðila í ákvarðanatöku og dæmin sýna að slíkar ákvarðanir geta verið betri en þær sem teknar eru án samráðs og standast líka tímans tönn (Beierle, 2002; Reed o.fl., 2009). Beierle (2002) skoðaði 239 ferilsrannsóknir á þátttöku hagsmunaaðila í ákvarðanatöku um umhverfismál. Megin niðurstaða þeirra athugana var að mikill meirihluti rannsókna sýndu fram á að þátttaka hagsmunaaðilanna stuðlaði að betri ákvörðunum, þar sem við bættust nýjar upplýsingar, hugmyndir og greiningar. Scholte (2000) varaði þó við því að ef hópur hagsmunaaðila yrði mjög stór, gæti samráð við gerð áætlana um stjórnun náttúruverndarsvæða orðið tímafrekt. Einnig gæti ráðaleitun orðið áhættusöm og sett stjórnandann í klípu vegna óraunhæfra krafna mismunandi hagsmunahópa sem stangast á við lög, reglugerðir og/eða verndarmarkmið náttúruverndarsvæðisins.

Það getur þó verið áskorun að fá fólk til þátttöku í stefnumálum hins opinbera. Eiter & Vik (2014) könnuðu hvaða aðferðir hefðu gefist best til að fá almenning í Noregi til að taka þátt í skipulagi landslags eftir að Evrópski Landslagssamningurinn (e. European Landscape Convention) hafði verið innleiddur þar í landi. Niðurstöður þeirra leiddu m.a. í ljós að aðferðirnar þurfa að vera breytilegar þar sem fólk er mismunandi og óskir, þarfir og væntingar þess þar með einnig. Mismunandi aðferðir þarf til að nálgast sem breiðastan hóp fólks til að fá

það til þátttöku í verkefnum hjá hinu opinbera. Mikilvægt er að skapa traust á milli opinberra starfsmanna og hagsmunaaðila (Eiter & Vik, 2014).

Það hefur sýnt sig að traust er mikilvægur félagslegur þáttur og er í auknum mæli viðurkennt sem lykill að árangursríkri stjórnun og verndun náttúruauðlinda (MacKercher o.fl., 2018). Í könnun sem MacKercher o.fl. (2018) gerðu á meðal fjölbreytts hóps hagsmunaaðila um hverjum væri best treystandi til að veita réttar upplýsingar um stjórnunar og verndarþörf á náttúruverndarsvæðinu við kóralrifin miklu í Ástralíu kom í ljós að flestir treystu best rannsóknarstofnunum. Þar á eftir voru það vinir og ættingjar og frjáls félagasamtök, en síst var traustið til stofnunarinnar sem fer með umsjón verndarsvæðisins. Í rannsókn sem gerð var á meðal héraðsfulltrúa Landgræðslunnar hér á landi, sem vinna að samstarfsverkefni með bændum í endurheimt landgæða, kom í ljós að það að hitta bændur augliti til auglitis væri mikilvægt (Berglund o.fl., 2015). Með því skapaðist gagnkvæmt traust milli starfsmanns Landgræðslunnar og bændanna. Fleiri rannsóknir hafa komist að sambærilegri niðurstöðu um mikilvægi beinna samskipta (Pretty, 1995; Stenseke, 2009).

Cornwall (2008) kannaði hvaða þýðingu þátttaka almennings í ákvarðanatöku stjórnvalda hafði fyrir mismundandi hagsmunaaðila og hvaða aðferðum var beitt til að fá almenning til þátttöku. Niðurstöður bentu til þess að nauðsynlegt væri að skoða hverjir þátttakendurnir eru, í hverju er verið að taka þátt og hverjum það er í hag. Ákvarðanir um hvernig þátttöku hagsmunaaðila í verkefnum skuli háttáð og hverjir skuli taka þátt er oft tekin af þeim sem standa að verkefninu, þ.e. þátttaka annarra er ákveðin út frá verkefninu sem liggur fyrir. En aðstandendur verkefnisins hafa ekki alltaf þekkingu á því hverjir hafa hagsmuna að gæta. Það getur leitt til þess að einhverjir sem ættu að hafa rödd í verkefninu verði útundan og verkefnið þannig ekki að fullu lýðræðislegt. Ríkið gegnir mikilvægu hlutverk í þessu sambandi, sérstaklega varðandi jaðarsetta hópa sem taka ekki þátt nema þeir séu hvattir til þess (Cornwall, 2008; Young, 2000).

Það mætti velja því upp hvort almenningur sem tekur þátt í verkefnum á vegum stjórnvalda hafi einhver raunveruleg völd eða möguleika á að hafa áhrif. Eða hvort mögulega sé búið að taka ákvörðun áður en þeim er boðið til þátttöku. Árið 1969 setti Arnstein fram kenningu um hvernig áhrifum og völdum geti verið háttáð með ólíkum hætti á meðal almennings í þátttöku í ákvarðanatöku stjórnvalda og lýsti því í átta mismunandi þrepum. Í efstu þrepunum hefur almenningur völd, eru samstarfsaðilar og hafa þannig áhrif, í miðþrepunum er valinn lítill hluti samborgara sem eru til ráðgjafar eða eru upplýstir um aðgerðina án þess að fá nein völd en geta mögulega haft áhrif. Í neðstu þrepunum hafa þátttakendur engin völd og fá í raun ekki að hafa nein áhrif þó það virðist svo á yfirborðinu (Arnstein, 1969; Cornwall, 2008).

Ísland er aðili að alþjóðasamningum sem kveða á um rétt almennings til þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnvalda í umhverfismálum. Einn þessara samninga er samningur um líffræðilega fjölbreytni (e. Convention on Biological Diversity) (United Nations, 1994). Þar er tekið fram að víðtækt samráð skuli haft við alla hagsmunaaðila við ákvarðanatöku um nýtingu og stjórnun náttúruauðlinda þar sem nýting getur haft áhrif á velferð fólks. Árórsarsamningurinn svokallaði (e. Aarhus Convention) er samningur frá árinu 1998 (UNECE, 1998) sem Ísland fullgilti árið 2011 (Stjórnarráð Íslands, á.á.). Samningurinn kveður á um rétt almennings á aðgengi að upplýsingum, þátttöku í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Ísland er einnig aðili að Landslagssamningnum. Aðildaríki að Landslagssamningnum skuldbinda sig til að innleiða starfshætti með hlutdeild almennings, staðar- og svæðisyfirvalda, og annarra hlutaðeigandi aðila með áhuga á skilgreiningu og útfærslu á landslagsstefnunum sem um getur í mgr. B í 5. gr. samningsins (European Landscape Convention, 2000). Í Landslagssamningnum kemur einnig fram að þátttaka almennings sé lykilatriði í ákvarðanatöku um landnotkun og nýtingu.

Íslensk löggjöf tekur einnig á þátttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnvalda. Í lögum um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 segir að tryggja skuli almenningi aðgang að upplýsingum um ákvarðanir er varða umhverfismál. Í markmiðum laganna segir einnig að stuðla skuli að: „sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál“ (Lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006). Í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 er tekið fram við hverja skuli haft samstarf við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði. Í 81. gr. laganna segir: „Stjórnunar- og verndaráætlun skal gerð í samvinnu við eigendur svæðisins, Náttúrufræðistofnun Íslands, viðkomandi sveitastjórnir og eftir atvikum aðrar fagstofnanir og hagsmunaaðila“ (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013). Í *Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands (Hvítbók)* (Agot V. Óskarsdóttir, 2011) er m.a. fjallað um þau stjórnþæki í náttúruvernd sem til eru hér á landi og eru skilgreind í lögum. Eitt þessara tækja er stjórnunar- og verndaráætlun og segir í *Hvítbók* að þegar teknar eru ákvarðanir um nýtingu og stjórnun náttúruauðlinda þá sé ráðgert að hafa víðtækt samráð við alla hagsmunaaðila og almenning á öllum stigum ferilsins.

2.2 Stjórnunar- og verndaráætlanir

Ýmsar skilgreiningar á því hvað stjórnunar- og verndaráætlun felur í sér hafa verið settar fram í gegnum árin. Það er mismundandi eftir stofnunum sem fara með umsjón friðlýstra svæða

hversu ítarlegar áætlanirnar eru. Umhverfisstofnun styðst við leiðbeiningarit alþjóðlegu náttúruverndarsamtakanna IUCN (International Union for Conservation of Nature) (Thomas & Middleton, 2003) við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Í leiðbeiningariti IUCN er áætluninni lýst sem afurð skipulagsferlis, áætlun um að móta framtíðarsýn tiltekins friðlýsts svæðis, þar sem lögð er fram stefna um verndun þess og nýtingu og hvernig viðhalda skuli verndargildi svæðisins, sett fram markmið og bent á leiðir að markmiðum. Þessi skilgreining er notuð í vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana hjá Umhverfisstofnun og liggur til grundvallar í þessu rannsóknarverkefni.

Þegar Fjallabak var friðlýst árið 1979 var það gert með stoð í þágildandi lögum um náttúruvernd (Lög um náttúruvernd nr. 47/1971). Í þeim lögum var ekki gert ráð fyrir gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði. Önnur náttúruverndarlög tóku gildi árið 1999 þar sem í fyrsta skipti var fjallað um gerð stjórnunar- og verndaráætlana, sem þá hét reyndar aðeins verndaráætlun. Einungis var gert ráð fyrir að áætlanir væru gerðar fyrir þjóðgarða en ekki nauðsynlegt fyrir önnur friðlýst svæði (Lög um náttúruvernd nr. 44/1999). Árið 2015 tóku núgildandi lög um náttúruvernd gildi (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013) þar sem segir að Umhverfisstofnun beri ábyrgð á því að gera stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði í umsjón stofnunarinnar. Í 81. gr. laganna segir að í áætlunum skuli m.a. fjalla um: „landnýtingu, landvörslu, vöktun, [uppbyggingu], 2) fræðslu og miðlun upplýsinga, [verndaraðgerðir] 2) og aðgengi ferðamanna, þar á meðal aðgengi fatlaðs fólks“ (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013). Þá er heimilt að setja sérstakar reglur um umferð og dvöl manna á viðkomandi svæði. Í lögnum er einnig kveðið á um að gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir öll svæði sem friðlýst voru samkvæmt eldri lögum skuli lokið eigi síðar en tíu árum eftir gildistöku laganna eða árið 2025.

Verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana hefur þróast mikið í gegnum árin. Árið 2011 var lagður grunnur að stefnu um gerð verndaráætlana hjá Umhverfisstofnun með útgáfu skýrslu sem hefur verið endurskoðuð reglulega og nú síðast árið 2019 og ber nafnið *Handbók um stjórnun friðlýstra svæða í umsjón Umhverfisstofnunar* (Umhverfisstofnun, 2019a). Handbókin á að nýtast sérfræðingum Umhverfisstofnunar við stjórnun og umsjón friðlýstra svæða. Í handbókinni er farið yfir það hvernig ferli við gerð stjórnunar- og verndaráætlana eigi að vera háttað.

Markmið með gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði í umsjón Umhverfisstofnunar er ávallt að móta stefnu fyrir svæðin um hvernig viðhalda skuli verndargildi þeirra (Umhverfisstofnun, 2019a). Unnið er að stefnumótun sem tekur mið af sérstöðu hvers svæðis fyrir sig. Þá er samhliða gerð áætlunarinnar unnin aðgerðaáætlun þar sem

nauðsynlegar aðgerðir til að viðhalda verndargildi svæðisins eru skilgreindar og tímasettar. Um samráð við gerð stjórnunar- og verndaráætla segir m.a. að samstarfshópur skuli stofnaður og skipaður, ásamt fulltrúum Umhverfisstofnunar sem fer með formennsku í hópnum, fulltrúum landeigenda ef svæðið er í einkaeigu og fulltrúum frá sveitarfélagi viðkomandi svæðis. Einnig segir í handbókinni að ef talin er þörf á að aðrir fulltrúar eigi sæti í samstarfshópnum sé heimilt að fjölga þeim, en að miða skuli við að ekki séu fleiri en fimm fulltrúar að jafnaði. Samstarfshópnum er gert að setja fram samráðsáætlun þar sem tilgreina á m.a.; tilgang og markmið samráðs, hverjir eru samráðsaðilar og hvert hlutverk þeirra er, fyrirkomulag samráðs og tímasetning og hvort ástæða þykir til að halda opinn samráðsfund vegna stefnumótunarvinnu. Allir aðilar sem tilgreindir eru í samráðsáætlun skulu upplýstir um að vinnan sé hafin og hvar megi nálgast upplýsingar um hana. Einnig skulu samráðsaðilar hvattir til að kynna sér vinnuna og bent á að athugasemdir og ábendingar sem nýtast munu við gerð áætlunarinnar sé fagnað. Þá skulu samráðsaðilar upplýstir um hvenær formlegt kynningarferli áætlunarinnar hefst (Umhverfisstofnun, 2019a).

Í dag eru stjórnunar- og verndaráætlanir unnar í samstarfi sérfræðinga Umhverfisstofnunar í teymi friðlýsinga og áætlana og teyimum náttúruverndar.

Teymi friðlýsinga og áætlana hefur það hlutverk að gera stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði og einnig að vinna að undirbúningi friðlýsinga og leyfisveitingar á friðlýstum svæðum. Allt er þetta unnið í samvinnu við starfsfólk teyma náttúruverndar. Samstarf teymanna við gerð stjórnunar- og verndaráætla felst í því að hver og einn starfsmaður í teymi náttúruverndar kemur að gerð áætlana fyrir það friðlýsta svæði sem viðkomandi hefur umsjón með.

Teymi náttúruverndar er skipt í tvennt eftir landshlutum, þ.e. teymi náttúruverndar norður og teymi þjóðgarðs og náttúruverndar suður. Starfsmenn í teyminum hafa umsjón með og sjá um rekstur friðlýstra svæða í sínum landshluta. Það er hlutverk þeirra að framfylgja þeim stefnum sem settar eru fram í stjórnunar- og verndaráætlunum fyrir hvert friðlýst svæði. Starfsmenn teymanna eru dreifðir um landið eftir því hvaða friðlýstu svæðum þeir sinna, en starfstöðvar Umhverfisstofnunar eru níu talsins (Umhverfisstofnun, á.á.b).

2.3 Hagsmunaaðilar

Hugtakið „hagsmunaaðili“ er samkvæmt orðabók Árnastofnunar, sá eða sú sem á hagsmuna að gæta (Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum, á.á.). Settar hafa verið fram ýmsar kenningar um hvað það er að vera hagsmunaaðili og hugtakið „hagsmunaaðili“ er í eðli sínu

umdeilanlegt (Miles, 2015). Freeman (1984) segir að hagsmunaaðilar geti verið af ýmsu tagi eins og stjórnendur, starfsmenn, umhverfið og samfélagið allt og að það þurfi að hafa hagsmuni allra að leiðarljósi við ákvarðanatöku, ekki bara eins ákveðins hóps.

Þá hafa hagsmunaaðilar verið flokkaðir á ýmsan hátt. Kaler (2002) flokkar hagsmunaaðila í kröfuhafa sem hafa tilkall til einhvers, áhrifavalda og samblöndu af hvoru tveggja. Fassin (2009) notar hugtökin hagsmunaeigendur (e. stakekeepers) yfir kröfuhafa, þeir sem hafa tilkall til einhvers sem eru að stórum hluta stjórnvöld eða stjórnendur, og hagsmunaverði (e. stakewatchers) sem eru aðallega þrýstihópar. Einnig hafa hagsmunaaðilar verið flokkaðir í hópa eftir virkni þeirra, hegðun og stöðu í þjóðfélaginu. Miles (2017) talar um fjóra undirflokkar hagsmunaaðila: áhrifavalda sem hafa getu til að hafa áhrif á aðgerðir stofnana og hafa virka áætlun til þess; kröfuhafa sem hafa kröfur á stofnanir og áætlun til að fylgja þeim eftir en skortir völdin til að tryggja að kröfunum sé veitt athygli af stjórnendum; samstarfsaðila sem eiga í samstarfi við stofnanir en skortir áhuga á að hafa áhrif; og þiggjendur sem eru óvirkir og verða því ekki fyrir áhrifum af starfsemi stofnana (Miles, 2017). Þetta eru bara nokkur dæmi af mörgum um það hvernig hagsmunaaðilar hafa verið flokkaðir og varpar ljósi á þá dýpt sem fólgin er í hugtakinu.

Hagsmunaaðilar sem þátttakendur í ákvarðanatöku um stefnu í umhverfismálum, eru oft skilgreindir út frá gerð verkefnisins sem unnið er að hverju sinni án séstakrar greiningar. Þ.e. að stjórnendur verkefnisins hafa fyrirfram ákveðna sýn á það hverjir hagsmunaaðilarnir eru. Það veldur því að mögulega verða mikilvægir hópar útundan, niðurstöðurnar verða tvíræðar og langtíma stuðningur við stefnuna verður tvísýnn. Þess vegna er það talið vera mikilvægt á meðal stjórnenda og aukinn áhugi á því í lýðræðisríkjum að gera einhverskonar hagsmunaaðilagreiningu (Reed o.fl., 2009). Hagsmunaaðilar náttúruverndarsvæða geta verið mjög fjölbreyttur hópur fólks. Fyrsta skrefið er því að finna út hverjir það eru í hverju tiltekna tilviki. Það geta verið ferðamenn, vísindamenn, veiðimenn, bændur, stjórnvöld og fleiri (Thomas & Middleton, 2003).

Reed o.fl. (2009) segir að hagsmunaaðilagreining sé ferli sem: i) skilgreinir félagsleg og náttúrleg fyrirbrigði sem verða fyrir áhrifum af ákvörðunum eða aðgerðum; ii) auðkennir einstaklinga, hópa og samtök sem verða fyrir áhrifum eða geta haft áhrif á þessa þætti (þetta getur verið náttúran, dýralíf eða framtíðarkynslóðir); og iii) forgangsraðar þessum einstaklingum og hópum til þátttöku í ákvörðunartökuferlinu.

Hagsmunaaðilagreining er einnig gerð til að dýpka skilning á hugsanlegum árekstrum milli aðila vegna ólíkra hagsmuna (Friedman & Miles, 2006). Gass o.fl. (1997) varpa fram þeim áhyggjum að í sumum tilvikum geta leynst þættir eða hagsmunir sem geta skekkt greininguna og sem vekja upp spurningar um hlutdrægni þess sem gerir greininguna, þar sem sá aðili gerir það frá ákveðnu sjónarhorni eða með ákveðna niðurstöðu í huga.

Í *Hvítbók* (Agot V. Óskarsdóttir, 2011) er fjallað um sérstöðu löggjafar um náttúruvernd. Þar segir að löggjöfin varði marga ólíka hagsmuni og er þeim skipt í þrennt. Í fyrsta lagi, hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa sem nýta landið t.d. til framfærslu og viðurværis. Í öðru lagi hagsmuni almennings er snúa að því að geta notið náttúrunnar og að hún sé vernduð til framtíðar, og í þriðja lagi hagsmuni náttúrunnar sjálfar, að lífsskilyrðum lífvera og búsvæðum þeirra sé ekki alvarlega raskað og skerði þar með afkomu þeirra. Spurningin er hvernig á að ákveða hverjir eru hagsmunaaðilar við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og hverjir eiga að taka þátt í samráðinu. Í leiðbeiningariti IUCN um gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði (Thomas & Middleton, 2003) eru leiðbeiningar um hvernig eigi að bera kennsl á mikilvægustu hagsmunaaðilana. Þetta eru aðilar sem geta haft áhrif á verndarsvæðið og geta verið t.d. yfirvöld á svæðinu, aðgerðasinnar, landeigendur í næsta nágrenni, íbúar, þeir sem eiga hlunnindarétt á svæðinu, stjórnendur fyrirtækja og starfsfólk þeirra sem eiga hagsmuni vegna raforkuframleiðslu, námuvinnslu, fiskveiða, ferðaþjónustu, rekstrar- og umsjónaraðilar verndarsvæðis og starfsfólk þess, útivistarsamtök, útivistarfólk og vísindamenn. Fjórar spurningar eru settar fram í leiðbeiningariti IUCN (Thomas & Middleton, 2003) sem geta hjálpað til að bera kennsl á hagsmunaaðila:

1. Hvaða tengingu hefur fólk við svæðið – hvernig notar og verðmetur það svæðið?
2. Hvaða mismunandi hlutverkum og ábyrgð gegnir það?
3. Á hvaða hátt er það líklegt til að verða fyrir áhrifum af stjórnun svæðisins?
4. Hver eru núverandi áhrif af afnotum þess á verðmæti verndarsvæðisins?

Hagsmunaaðilagreining er heiti yfir fjölmargar aðferðir til að greina og lýsa hagsmunaaðilum. Ein aðferðin felst í því að greina mikilvægi og áhrif hagsmunaaðila í tilteknu verkefni (e. Importance and influence matrix) (Brouwer, o.fl., 2016). Með þeirri aðferð er m.a. greint hversu mikil áhrif hver og einn hagsmunaaðili eða hópur hagsmunaaðila hefur á ákveðin atriði í verkefninu og hversu miklir hagsmunir eru í húfi. Aðferðin getur verið notuð til að innleiða hagsmunaaðila inn í tiltekin verkefni og einnig til að greina aðstæður innan hóps af hagsmunaaðilum. Þá getur aðferðin hjálpað við að bera kennsl á mögulega hagsmunaaðila sem ekki er endilega ljóst að eigi hagsmuna að gæta. Umrædd aðferð er hliðstæð þeirri aðferð sem

notuð var við hagsmunaaðilagreiningu hjá Vatnajökulsþjóðgarði (Vatnajökulsþjóðgarður, 2011). Umhverfisstofnun fékk leyfi hjá Vatnajökulsþjóðgarði til að nota greiningarverkfærið sem þjóðgarðurinn hafði látið búa til vegna vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir svæði innan þjóðgarðsins. Í kafla 4.1. er fjallað um framkvæmd hagsmunaaðilagreiningar vegna vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak.

3. Aðferðir og gögn

Í þessum kafla er fjallað um aðferðarfræði rannsóknarinnar. Gerð er grein fyrir þeirri nálgun sem beitt er í rannsókninni, hvaða gögn voru notuð, hvernig þeirra var aflað og hvernig var unnið úr þeim. Einnig er fjallað um siðferðisleg mál varðandi öflun gagnanna og gildi starfendarannsókna.

Þegar ég tók að mér verkefnið sem þessi rannsókn fjallar um, að gera stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Friðland að Fjallabaki, þá langaði mig að gera það eins vel og hægt var. Mig langaði að nýta þá starfsreynslu sem ég hafði úr fyrri verkefnum og þróa verkferil sem hægt væri að heimfæra á framtíðar verkefni í þessum geira. Ég var orðinn leiður á því að fara úr einu verkefni í annað án þess að geta staldrað við og ígrundað hvað væri hægt að gera betur. Ég vissi ekki hvernig best væri að gera það þar til mér var bent á aðferðarfræði starfendarannsókna. Það tók mig tíma að átta mig á aðferðafræðinni, sérstaklega þann þátt að ég sem rannsakandi væri hluti af því sem væri verið að rannsaka. Þegar leið á rannsóknina fór ég að setja sjálfan mig meira inn í myndina og áttaði mig þá á því hvað ég væri mikilvægur hlekkur í rannsókninni. Ég þurfti í fyrstu að ígrunda það vel hvernig þessi aðferðafræði hentaði mínu sviði. En ég tel að hún geti hentað á hvaða sviði sem er því allir hafa á einhverjum tímamarki þörf á að ígrunda eigin störf og starfshætti, þróa þá og bæta. Þá tel ég að við sem störfum við viðfangsefnið, í þessu tilviki að gera stjórnunar- og verndaráætlanir, séum best til þess fallinn.

3.1 Rannsóknarsnið

Hér er um að ræða starfendarannsókn sem unnin var með eigindlegum aðferðum. Með hugtakinu starfendarannsókn er átt við rannsókn sem gerð er í starfsumhverfi rannsakanda og þá jafnan í þeim tilgangi að rýna í og bæta eitthvert tiltekið vandamál tengt starfinu (Carr & Kemmis, 1986; McNiff, 2017; Stringer, 1999). Í þessu tilviki beindist rannsóknin að aðkomu hagsmunaaðila við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki, og um leið að starfsháttum mínum, sem og annara starfsmanna Umhverfisstofnunar, í því samhengi.

Ferli starfendarannsókna er lifandi og síbreytilegt þar sem rannsakandinn og viðfangið eru eitt. Reynsla og sýn rannsakanda getur því verið áhrifaþáttur í rannsóknunum. Haraway (1988) benti meðal annars á að bakgrunnur rannsakanda sé oft forsenda fyrir þeim viðfangsefnum sem þeir takast á við og gagnrýndi hugmyndir um hlutleysi í vísindum. Hvað varðar þessa rannsókn er rétt að taka fram að áhugi minn og afstaða til viðfangsefnisins grundvallast á reynslu minni í því starfi sem ég hef gengt síðastliðin ár. Rannsóknin tekur því einnig á sig form sjálfs-

etnógrafíu (e. autoethnography), aðferð þar sem byggt er á eigin upplifunum og endurminningum liðinna atburða, þ.e. reynslu og minningar úr starfinu sem mikilvægt er að leita í þegar rannsakað er eigið starf (Ellis, 2004; McNiff, 2017).

Með eigindlegum aðferðum er áhersla lögð á að skoða viðhorf, túlkun, reynslu og framsetningu einstaklinga og hópa. Sjónum er beint að upplifun fólks á aðstæðum sínum og umhverfi í síbreytilegum veruleika (Braun & Clarke 2013; Creswell 2007; Kvale & Brinkmann, 2009). Hluti eigindlega rannsókna byggja á fyrirbærafræðilegum (e. phenomenological) þekkingargrunni og þeirri hugmynd að veruleikinn sé mótaður félagslega (Creswell, 2007). Þessi rannsóknin er unnin út frá fyrirbærafræðinni þar sem gögnum er safnað sem gefa innsýn í hugarheim fólks og rannsakandinn leggur sig fram við að skilja reynslu og upplifun annars fólks. (Creswell, 2007; Kvale & Brinkmann, 2009). Þar sem rannsóknin skoðar sýn þeirra sem telja má til hagsmunaaðila við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak, er hér jafnframt um tilviksathugun (e. case study) að ræða. Það er, rannsóknin beindist að skýrt afmörkuðu tilviki sem í þessu tilviki var stjórnunar- og verndaráætlun Friðlands að Fjallabaki, og sú vinna sem fram fór meðan á gerð hennar stóð. Þar sem áætlunin fyrir Fjallabak er dæmi um fleiri slíkar áætlanir hefur sú þekking sem fékkst af rannsókn á þessu tilviki jafnframt gildi fyrir önnur sambærileg tilvik, þ.e. aðrar stjórnunar- og verndaráætlanir (sbr. Creswell, 2007; Kvale & Brinkmann, 2009).

Gögnin sem rannsóknin byggir á voru hljóðupptökur einstaklingsviðtala og hópaviðtala, rannsóknardagbók og fundargerðir af fundum í samráðsferlinu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak. Einnig er hér um að ræða gögn sem byggja á eigin upplifunum og endurminningum á liðnum atburðum. Það er: reynsla og minningar úr öðrum verkefnum sem ég hef unnið að hjá Umhverfisstofnun og leita í til að dýpka skilning minn á þeim aðstæðum sem ég stóð frammi fyrir.

3.2 Viðtöl

Viðtölin voru annars vegar sex einstaklingsviðtöl við hagsmunaaðila og fimm hópaviðtöl við samstarfsfélaga mína. Viðtölin voru hálf-stöðluð (e. semi-structured) sem þýðir að ég var með tilbúna spurningar en spurði einnig nánar út í hlutina þegar ég taldi þörf á því. Í hálf-stöðluðum viðtölum er lagt upp með að spyrja opinna spurninga og leitast þannig við að ná fram viðhorfum og upplifun viðmælenda (Bogdan & Biklen, 2007; Brinkmann & Kvale, 2015; Hennink o.fl., 2011). Þessi viðtálstækni býður upp á að viðmælendur stýri umræðunni innan ákveðinna marka.

Byrjað er á auðveldum spurningum og viðtalinu síðan leyft að þróast innan marka viðfangsins (Braun & Clarke, 2013).

3.2.1 Einstaklingsviðtöl

Valdir voru sex aðilar í einstaklingsviðtöl. Við val var leitast við að hafa viðmælendahópin sem fjölbreyttastan með tilliti til þess hvaða hagsmuna einstaklingar áttu að gæta á Friðlandi að Fjallabaki, en einnig aldurs, kyns, búsetu og þjóðfélagsstöðu.

Viðmælendur voru því á breytilegum aldri og kyni, með mismunandi menntun og starfsferil (sjá Töflu 1). Haft var samband við viðmælendur í gegnum síma eða með tölvupósti. Í Töflu 1 eru sýndar helstu bakgrunnsupplýsingar viðmælenda og gervinöfn sem þeim voru hér gefin.

Tafla 1. Viðmælendur í einstaklingsviðtölum, þátttakendum voru gefinn gervinöfn.

Gervinöfn	Viðtals tími	Aldur	Búseta	Nám	Starf
María	okt. 2017	30+	sveit	háskólapróf	Ferðaþjónusta og bóndi
Margeir	okt. 2017	70+	sveit	iðnnám	Bóndi
Hrannar	okt. 2017	45+	þéttbýli	iðnnám	Ferðaþjónusta og útivistarsamtök
Þorgeir	jan. 2020	60+	þéttbýli	háskólapróf	Leiðsögumaður og náttúruverndarsamtök
Lára	feb. 2020	50+	þéttbýli	háskólapróf	Ríkisstofnun
Erla	mars 2020	45+	þéttbýli	háskólapróf	Sveitarfélag

Viðtölin voru tekin á rúmlega þriggja ára tímabili, það fyrsta í október 2017 og það síðasta í mars 2020. Viðtölin fóru fram í umhverfi sem viðmælendur þekktu vel, tvö á heimili viðmælenda, þrjú á vinnustað viðmælenda og eitt í gegnum Teams fjarfundarbúnað. Lengd viðtalanna var 40-50 mínútur.

Í viðtölunum sögðu viðmælendur frjálst frá upplifunum sínum og þekkingu á málefninu út frá spurningum sem lagðar voru fyrir þá. Stuðst var við viðtalsramma sem skipt var upp í átta þætti sem sjá má í viðauka I. Fyrst var spurt um bakgrunnsupplýsingar sem staðsetja viðmælendur í samfélaginu og geta haft áhrif á viðhorf þeirra. Í sérhæfðari spurningum var m.a. spurt um tengsl viðmælenda við friðlandið, hvaða hagsmuna viðmælendur töldu sig eiga að gæta í friðlandinu og hvaða reynslu og þekkingu viðmælendur höfðu af starfsemi Umhverfisstofnunar. Einnig var spurt um hversu mikilvægt viðmælendum fannst samráðið vera, hvort mikilvægt væri fyrir þá að taka þátt í vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak og þá hvað þeir gætu lagt að mörkum til vinnunnar.

3.2.2 Hópaviðtöl

Í hópaviðtölum tóku þátt samstarfsfólk mitt á Umhverfisstofnun sem kemur að gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Um var að ræða starfsfólk úr teymi friðlýsinga og áætlana og teyimum náttúruverndar. Haft var samband við viðmælendur í gegnum tölvupóst og þeim sent fundarboð í kjölfarið. Mæting á fundina var valfrjáls en þeir fóru fram á vinnutíma. Ástæður rannsóknar og efnistösk voru útskýrðar fyrir öllum viðmælendum talsvert áður en viðtölin sjálf hófust.

Hópaviðtölin voru fimm (sjá Töflu 2). Fyrsta viðtalið fór fram í fundarherbergi Umhverfisstofnunar á Akureyri og hin fjögur fóru fram í Skype og Teams fjarfundarbúnaði. Viðtölin spönnuðu þriggja ára tímabili, það fyrsta fór fram í nóvember 2017 og það síðasta í mars 2020. Lengd hópaviðtala var á bilinu 30-40 mínútur, og öll viðtölin voru hljóðrituð.

Tafla 2. Fjöldi viðmælenda og umræðuefni í hópaviðtölum.

Viðtalstími	Fjöldi viðmælenda	Umræðuefni
Nóv. 2017	8	Hvernig gengur ykkur (teymi friðlýsinga og áætlana) að vinna með okkur (teymi náttúruverndar) og öfugt? Er þörf á að endurskoða fyrirkomulagið?
Jan. 2018	11	Hversu mikilvægt er að hafa samráð við hagsmunaaðila? Hversu langt á samráðið að ganga? Og hvernig finnst ykkur það hafa gegnið?
Feb. 2018	12	Þarf teymi náttúruverndar að leggja meiri vinnu í gerð stjórnunar- og verndaráætlana á móti teymi friðlýsinga og áætlana? Hvernig eiga verkferlarnir að vera?
Feb. 2018	8	Hvaða hlutverki eiga samstarfsnefndir friðlýstra svæða að gegna og hverjir eiga að skipa þær?
Mars 2020	9	Kynning á framkvæmd hagsmunaaðilagreiningar fyrir stjórnunar- og verndaráætlun Fjallabaks. Umræður um hvort samskonar greining myndi nýtast við gerð áætlana fyrir önnur friðlýst svæði.

Viðmælendur voru fjórtán starfsmenn í það heila að mér meðtöldum. Þessir viðmælendur voru á aldrinum 25 til 60 ára, níu konur og fimm karlar og öll með háskólagráðu. Starfsaldur þeirra hjá Umhverfisstofnun spannar allt frá einu ári til 18 ára, eða frá því stofnunin var sett á laggirnar árið 2003.

Rannsóknartíminn spannar tæp fjögur ár. Á þessum tíma hafa orðið breytingar á innra skipulagi Umhverfisstofnunar og nýir samstarfsfélagar bæst í hópinn og einhverjir hætt störfum. Starfsmönnum hefur fjölgað og vegna þess var gerð sú breyting á teymi náttúruverndar að því var skipt í tvö teymi. Þátttakendur í hópaviðtölum hafa því tekið einhverjum breytingum meðan á gagnaöflun stóð þar sem nýir starfsmenn komu inn í hópinn. Þar gafst tækifæri á að fá álit

aðila sem ekki höfðu áður komið að vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og því ekki litaðir af hugmyndum þeirra sem lengri starfstíma hafa á því hvernig áætlanirnar eru unnar.

Fyrir hvert hópaviðtal ákvað ég hvert umræðuefnið yrði (sjá Töflu 2) en að öðru leyti voru viðtölin óstöðluð. Umræðuefnið var sent með um viku fyrirvara í fundarboði til allra þátttakenda. Ég stýrði fundunum og sá til þess að allir sem mættu fengju tækifæri til að tjá sig um reynslu sína og upplifun af vinnunni.

3.2.3 Greining viðtalsgagna

Upptökur einstaklingsviðtala og hópaviðtala voru afrituð orð fyrir orð. Upptökutími einstaklings- og hópaviðtala var í heildina um sjö klukkustundir og fjöldi blaðsíðna sem voru skrifaðar vegna afritunar voru tæplega 180. Öll viðtölin afritaði ég innan nokkurra daga frá hljóðritun þeirra.

Fyrsta greining viðtala fór almennt fram í kjölfarið á afritun. Gögnin voru svo lesin og greind ítarlega nokkrum sinnum eftir það, þar til ég fann ekkert nýtt í gögnunum og taldi að þau væri fullgreind. Ég reyndi að rýna gögnin sem mest, að veita ekki bara athygli því sem var sagt, heldur einnig andrúmsloftinu hverju sinni, þögnum og því sem var látið ósagt.

Við greiningu var beitt aðferðum grundaðra kenningar (e. grounded theory) (Bogdan & Biklen, 2007; Creswell, 2007). Þær aðferðir fela í sér þrjú þrep; opna kóðun (e. open coding), öxulkóðun (e. axial coding) og markvissa kóðun (e. focused/selective coding). Greining á gögnunum stóð yfir allan tímann frá því að fyrsta viðtalinu lauk, en það er eitt einkenna grundaðrar kenningar að samhliða gagnaöflun fer fram skipuleg gagnagreining (Creswell, 2007; Esterberg, K. G., 2002; Heinnink o.fl., 2011). Í fyrstu var unnið sjálfstætt með hvert viðtal. Viðtölin voru greind með opinni kóðun þar sem leitast er eftir samstæðum og andstæðum í gögnunum. og þau greind eftir þemum og/eða skýringum sem fundust í þeim. Með öxulkóðun voru einstaklings- og hópaviðtölin lesin saman og meginþemu staðsett og innan hvers meginþema voru greind undirþemu. Með markvissri kóðun voru kóðar og þemu tengd og samþætt í eina heild sem leiðir gjarnan til uppgötvunar eða þróunar á kenningu sem leynast í gögnunum (Cresswell, 2007). Niðurstöður viðtalanna voru svo settar fram með þremur meginþemum og undirþemum innan hvers meginþema.

3.3 Önnur rannsóknargögn

Stuðst var við ýmis önnur gögn sem urðu til á þeim tíma sem rannsóknin og samráðsferlið við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak stóðu yfir. Gögnin voru rannsóknardagbók,

fundargerðir af samráðs- og vinnufundum vegna vinnunnar við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak. Einnig greinargerð með athugasemdum sem bárust Umhverfisstofnun vegna auglýsingar á drögum að stjórnunar- og verndaráætlun Fjallabaks og svörum við þeim (Umhverfisstofnun á.á.c).

3.3.1 Rannsóknardagbók

Ég hélt dagbók um rannsóknina þar sem ég skrifaði niður ýmsa punkta og ígrundanir. Ég skrifaði reglulega niður hugrenningar eftir samtöl eða fundi við ýmsa aðila vegna vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar Fjallabaks. Dæmi um hugleiðingar sem ég skrifaði í rannsóknardagbókina 11. maí 2020, um hvernig mér fyndist að samráðsferli við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak ætti að vera háttáð, er svo hljóðandi:

Ég lít svo á að ferlið eigi að vera þannig að áður en neitt byrjar, að þá sé haldinn kynningarfundur. Ég fann það á fyrsta fundi að þar var vilji hjá öllum að fá að vera með frá upphafi til enda. Ferlið við gerð áætlunarinnar er ekki bara um það að klára áætlunina, heldur að kynnast fólki, ná til fólks, vinna með fólki, kynnast svæðinu, fá fólk í lið með sér, fá fólk til að virða áætlunina og vera tilbúið að fara eftir því sem í henni er sagt. Svæðið er ekki bara náttúran. Svæðið er líka fólkið í náttúrunni. Fólk sem upplifði áður að Umhverfisstofnun væri lögin og reglurnar og ekkert annað, upplifði seinna að þar væri venjulegt fólk.

Einnig greip ég til dagbókarinnar ef ég fékk innblástur og hugmyndir um hvernig haga ætti rannsókninni og ef það var eitthvað sem ég vildi muna að bæta inn í rannsóknina. Þegar líða fór á seinni hluta rannsóknarinnar þá fannst mér gott að lesa í dagbókinni og rifja upp hvað ég var að hugsa varðandi ákveðin atriði á hverjum tíma. Þannig notaði ég dagbókina til að þróa og skrásetja túlkun mína á gögnum rannsóknarinnar.

Eftir á að hyggja hefði ég viljað vera duglegri að skrifa í dagbókina um mínar hugrenningar um rannsóknina. Hugsanir og hugrenningar koma oft snöggt upp í kollinn og gleymast jafn óðum ef maður skrifar þær ekki niður.

3.3.2 Fundargerðir og greinargerð

Á öllum skipulögðum fundum vegna vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar Fjallabaks voru skrifaðar fundargerðir sem eru opinber gögn (Umhverfisstofnun, á.á.c). Þessar fundargerðir voru mikilvægur hluti af gögnum rannsóknarinnar þar sem fundirnir spiluðu stóran þátt í samráðsferlinu við gerð áætlunarinnar. Fundargerðirnar rýndi ég og kannaði hvort

eitthvað kæmi fram í þeim sem ekki kom fram í viðtölum við einstaklinga og hópa. Einnig skoðaði ég hvort samsvörun var í fundargerðum og öðrum gögnum sem ég gæti stuðst við í skrifum á rannsóknarniðurstöðum. Yfirlit yfir samráðsfundi og fjölda þátttakenda á fundum má sjá í Töflu 3.

Tafla 3. Fundir sem haldnir voru í samráðsferlinu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar Fjallabaks.

Fundir	Tímabil	Fjöldi funda	Fjöldi þátttakenda
Opnir samráðsfundir	feb. 2017 og nóv. 2018	2	88
Samstarfshópur	júní 2017 – des. 2020	6	5
Ráðgjafanefnd friðlandsins	maí 2019 – nóv. 2020	3	6
Sérstakir samráðsfundir	júní 2019 – nóv. 2020	15	39

Að loknum auglýsingartíma á drögum að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Fjallabak, var skrifuð greinargerð með öllum þeim 118 athugasemdum sem bárust vegna hennar til Umhverfisstofnun. Svör við öllum athugasemdum eru í greinagerðinni og eru það opinber gögn (Umhverfisstofnun á.á.c). Greinargerðina rýndi ég eins og fundargerðirnar og studdist við hana í skrifum á rannsóknarniðurstöðum.

3.4 Siðferðisleg mál

Rannsóknin er unnin með stuðningi frá yfirstjórn Umhverfisstofnunar sem veitti leyfi fyrir þróun verkferla samhliða gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki. Megin uppspretta gagna í þessari rannsókn eru viðtöl við hagsmunaaðila í Friðlandi að Fjallabaki og samstarfsfélaga minna á Umhverfisstofnun sem koma að gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði. Þær upplýsingar sem þátttakendur veittu voru meðhöndlaðar með trúnaði og nafnleynd og farið að lögum varðandi persónuvernd um vinnslu og eyðingu frumgagna (Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018).

Áður en viðtölin fóru fram voru viðmælendur upplýstir um tilgang rannsóknarinnar og úrvinnslu rannsóknargagna. Ég er kunnugur flestum viðmælendum, ýmist í gegnum nám eða vinnu, en ég lagði mig fram um að láta það ekki hafa áhrif á greiningu rannsóknargagnanna. Öll viðtölin voru hljóðrituð með samþykki viðmælenda. Viðmælendum í einstaklingsviðtölum var afhent skjal þess efnis að nafnleyndar og fyllsta trúnaðar yrði gætt og óskað eftir undirskrift þeirra. Til að gæta trúnaðar við viðmælendur var nöfnum þeirra breytt við framsetningu á viðtalsgögnum og hugað að því að ekki væri hægt að tengja þá við ákveðna staði. Þegar greiningu viðtalsgagnanna var lokið var upptökum eytt.

3.5 Sjálfsrýni rannsakanda

Gildi starfendarannsóknna felst í því að rannsakandinn er sjálfur í þeim aðstæðum sem rannsóknin beinist að og hefur þannig áhrif á ferlið (McNiff, 2017). Líta má svo á að í þessari rannsókn sé ég í þremur hlutverkum. Fyrst og fremst er ég persóna með tilfinningar, ákveðnar skoðanir og sýn á lífið. Ég er einnig starfsmaður Umhverfisstofnunar sem hef ástríðu fyrir starfi sínu og vill gera vinnu sína vel. Síðast en ekki síst er ég rannsakandi sem fékk tækifæri til að leita leiða við að bæta starfshætti sína og samstarfsfélaganna. Með þessari rannsóknaraðferð er ég því bæði sá sem skoðar og það sem skoðað er. Ég rannsaka sjálfan mig í samfélagi við aðra, ég spegla mig í gögnunum sem ég safna og læri af því. Ég sem rannsakandi hef þannig möguleika á að þroskast og læra í rannsóknarferlinu.

Samskipti við fólk um náttúru- og umhverfismál hafa verið mér hugleikin allt frá því ég hóf starfsferil minn hjá Umhverfisstofnum sem landvörður árið 2006 í Þjóðgarðinum Snæfellsjökli. Þar kynntist ég því hversu sterkar taugar heimamenn hafa til síns nærumhverfis og að þeir ættu hagsmuna að gæta varðandi það hvernig þjóðgarðinum væri stjórnað og náttúra hans vernduð. Eftir fimm sumur í þjóðgarðinum og fjögurra ára háskólanám í náttúru- og umhverfisfræðum, var ég ráðinn í fullt starf hjá Umhverfisstofnun sem sérfræðingur á sunnanverðum Vestfjörðum. Megin verkefni mitt þar, ásamt því að hafa umsjón með friðlýstum svæðum, var að vinna að undirbúningi friðlýsingar Látrabjargs, en þar áttu í hlut hátt í hundrað landeigendur. Mér var hent út í djúpu laugina og mátti þróa mína eigin verkferla við að ræða við landeigendur og fá þá til samstarfs við ríki og sveitarfélag um að friðlýsa svæðið. Ég hafði þó sterkt bakland hjá samstarfsfélögum mínum á Umhverfisstofnun annarsstaðar á landinu. Á Vestfjörðum þar sem ég var einn á starfstöð stofnunarinnar, var ég alla daga í hringið samræðna við landeigendur og aðra hagsmunaaðila og drakk ófáa kaffibollana. Sum þeirra verkefna sem ég vann að þar tóku á mig andlega. Ég upplifði mig stundum vera fastan í sömu sporum og að ég næði litlum eða engum árangri í samræðum og samráði við hagsmunaaðila.

Í lok árs 2016 flutti ég mig um set innan Umhverfisstofnunar og tók við starfi sérfræðings hjá Umhverfisstofnun á Suðurlandi þar sem ég starfa í dag. Frá árinu 2018 hef ég einnig gegnt starfi teymisstjóra í teymi náttúruverndar sem felst meðal annars í því að vera öðru starfsfólki til fyrirmyndar, koma til skila jákvæðum skilaboðum og vinna að eflingu góðs liðsanda teymisins. Einnig hef ég umsjón með og sé um rekstur friðlýstu svæðanna í Þjórsárdal og Fjallabaki og kom að gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki sem þetta rannsóknarverkefni fjallar einmitt um. Áður en vinna við áætlun friðlandsins hófst hafði ég

tekið þátt í undirbúningi á friðlýsingu svæða og vinnu við gerð fjögurra annarra stjórnunar- og verndaráætlana og hef ég því reynslu og þekkingu á því sviði.

Umhverfisstofnun er með starfstöðvar á níu stöðum vítt og breytt um landið. Samstarfsfélagar mínir eru staðsettir um allt land og á sumum starfstöðvum starfa þeir einir eins og aðstæður mínar voru þegar ég starfaði á Vestfjörðum. Þessi starfendarannsókn gaf mér og samstarfsfélögum mínum tækifæri til að bera saman bækur okkur og ígrunda okkar eigið starf og starfshætti. Rannsóknin gaf samstarfsfélögum mínum einnig möguleika á að þroskast og læra í rannsóknarferlinu eins og mér. Með þátttöku sinni í rannsókninni voru samstarfsfélagar mínir þátttakendur í að leita leiða til að bæta verkferla við gerð stjórnunar- og verndaráætlana.

4. Samráðsferlið við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar

Í þessum kafla er fjallað um hvernig samráði var háttað við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki. Fjallað er um samráðsfundi og viðburði sem voru haldnir í tengslum við áætlanagerðina og hvernig hagsmunaaðilagreining fór fram.

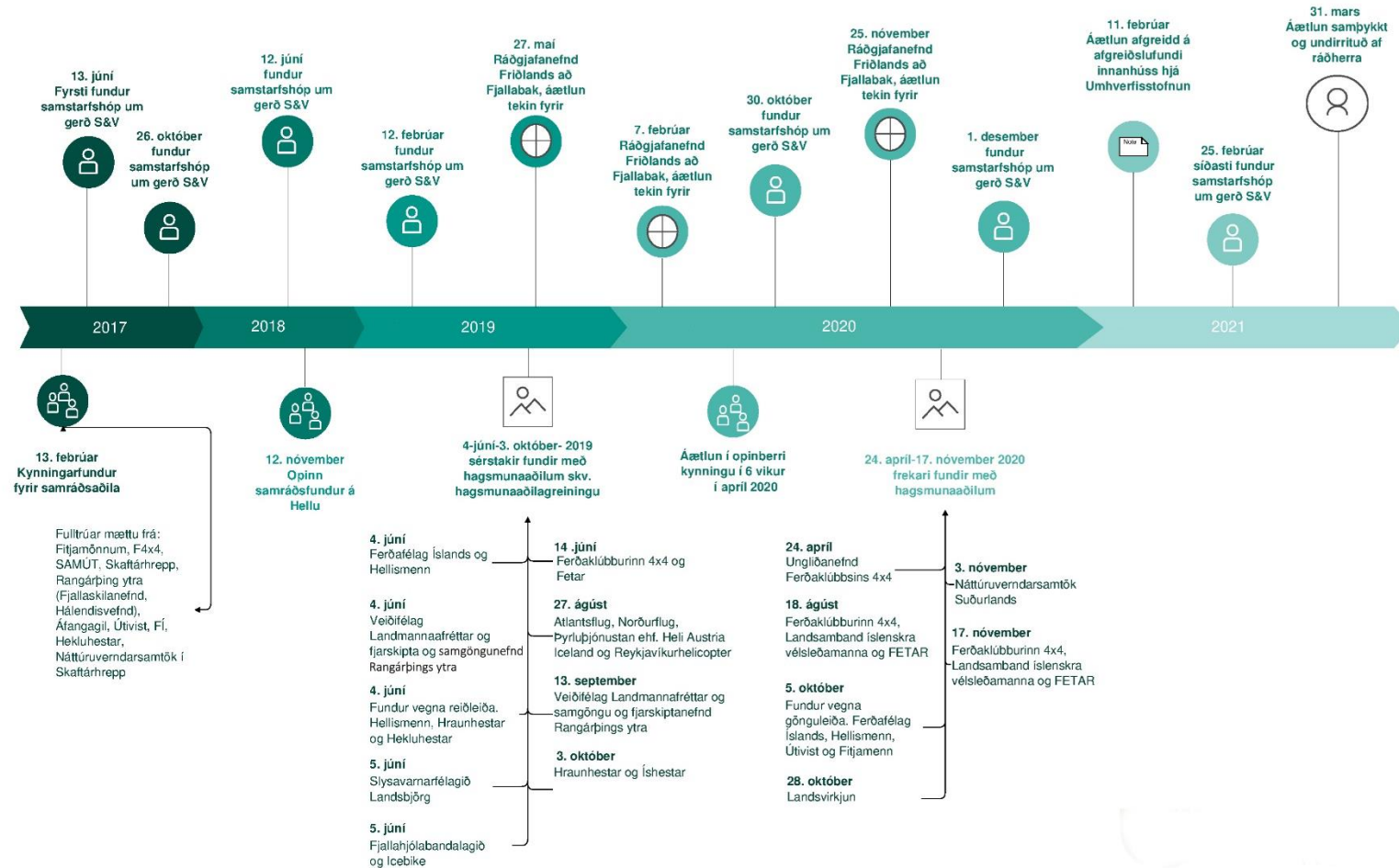
Aðdragandinn að gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki var langur. Í skýrslu starfshóps um Friðland að Fjallabaki sem kom út í maí 2016 segir að vinna við gerð áætlunarinnar muni hefjast árið 2016 (Umhverfisstofnun, 2016). Ég tók við umsjón Friðlands að Fjallabaki haustið 2016 og vinnan við stjórnunar- og verndaráætlun hófst í janúar 2017. Ég, ásamt starfsmanni úr teymi friðlýsinga og áætlana, héldum vinnufund og gerðum drög að verk- og tímaáætlun og samráðsáætlun sem gerð var með aðstoð fulltrúa frá sveitarfélaginu Rangárþingi ytra (Umhverfisstofnun, 2021).

Ég gerði samkomulag við yfirstjórn Umhverfisstofnunar um að vinnan við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak yrði hluti af þessu rannsóknarverkefni mínu og hafði því tækifæri til að hafa áhrif á samráðsferlið. Ég lagði strax mikla áherslu á að eiga samtalið við ýmsa aðila sem áttu hagsmuna að gæta og hefðu mögulega talsvert til vinnunnar að leggja með þekkingu sinni á friðlandinu. Verk- og tímaáætlun tók því miklum breytingum í ferlinu þar sem fljótlega var ljóst að í áætlunina vantaði verkþætti til að mögulegt væri að bæta samráðið. Það hafði þau áhrif að samráðsferlið og vinnan við áætlunina tók mun lengri tíma en áætlað var í upphafi. Ástæðan fyrir því var að fleiri hagsmunaaðilar bættust í hópinn og deildu ýmsum upplýsingum sem notaðar voru í áætlunargerðina (sjá Mynd 1 um samráðsferlið).

4.1 Samráðsfundir

Boðað var til fyrsta kynningarfundar 13. febrúar 2017 með hagsmunaaðilum sem tilgreindir voru upphaflega í samráðsáætlun. Hagsmunaaðilum var sendur tölvupóstur með um tveggja vikna fyrirvara og mættu 17 manns (Umhverfisstofnun, á.á.c). Í kjölfar fyrsta samráðsfundarins var skipað í samstarfshóp um gerð stjórnunar- og verndaráætlunarinnar fyrir Fjallabak þar sem sæti áttu tveir fulltrúar Umhverfisstofnunar og tveir fulltrúar Rangárþings ytra. Ég lagði til síðar í ferlinu að óskað yrði eftir fulltrúa frá Náttúrufræðistofnun Íslands í samstarfshópinn sem hefði þekkingu á jarðfræði og var það samþykkt á fundi í júní 2018 (Umhverfisstofnun, á.á.c).

Samráðsferli um gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki



Mynd 1. Yfirlitsmynd yfir samráðsferlið (Umhverfisstofnun, á.á.c).

Á sama fundi var tekin ákvörðun um að halda íbúafund sem væri opinn öllum sem áhuga hefðu á gerð áætlunarinnar. Fundurinn var auglýstur á vefmiðlum og í staðarblöðum og tölvupóstur sendur á alla sem voru tilgreindir í samráðsáætlun. Fundurinn var haldinn á Hellu 12. nóvember 2018 og mættu um 70 mans (Umhverfisstofnun, á.á.c).

Skipulagi fundarins var þannig háttað að eftir kynningu á gerð stjórnunar- og verndaráætlunar var farið í hópavinnu þar sem fundargestum var skipt á sjö borð (sjá Mynd 2) Á hverju borði var borðstjóri með ákveðið umræðuefni sem tengdist gerð áætlunarinnar og tók hann niður alla punkta. Fundargestir fóru svo á milli borða á 20 mínútna fresti. Umræðuefnin á hverju borði voru um áherslur í verndun svæðisins, uppbyggingu innviða, umsjón og fræðslu, öryggismál, stýringu umferðar, og ferðapjónustu (Umhverfisstofnun, á.á.c).



Mynd 2. Hagsmunaaðilar í hópavinnu á opnum samráðsfundi á Hellu (Umhverfisstofnun á.á.c).

Eftir opna fundinn fannst mér nauðsynlegt að kafa dýpra í ákveðin málefni og afla meiri upplýsinga um hvernig hagsmunaaðilar væru að nýta svæðið í atvinnuskyni og til útivistar og einnig til að afla meiri þekkingar á svæðinu almennt. Þær upplýsingar áttu svo eftir að nýtast okkur í samstarfshópnum til að gera stefnumótun um verndun og sjálfbæra nýtingu náttúru friðlandsins með hag fólksins og náttúrunnar að leiðarljósi. Til að finna út hverjir þessir hagsmunaaðilar væru var gerð hagsmunaaðilagreining sem fjallað er um í kaflanum hér á eftir. Þeir aðilar sem höfðu mikla hagsmuna að gæta og gátu með þekkingu sinni á friðlandinu veitt upplýsingar sem nýttust við gerð áætlunarinnar voru boðaðir á sérstaka fundi árin 2019 og 2020

og sumir fundir voru endurteknir (sjá Mynd 1) (Umhverfisstofnun, á.á.c). Aðilar sem boðaðir voru á sérstaka fundi voru fulltrúar útivistarfélag, ferðaþjónustunnar, hlunnindaréttihafa í friðlandinu, náttúruverndarsamtaka og þeir sem voru með fyrirtækjarekstur innan friðlandsins.

4.2 Hagsmunaaðilagreining

Í vinnunni við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabak var mikilvægt að gera ítarlega hagsmunaaðilagreiningu. Æskilegast hefði verið að hagsmunaaðilagreiningin hefði verið gerð fyrir í ferlinu, eða áður en boðað var til opins fundar sem fjallað var um í kafla 4.1. Markmiðið með greiningunni var að auka skilning þeirra sem stýrðu verkefninu, í þessu tilfalli starfsfólki Umhverfisstofnunar og annarra þátttakenda, á eðli verkefnisins. Einnig hvernig leiða skyldi fram markmið þess og skilgreina árangur sem hlýst af verkefninu (Umhverfisstofnun, 2019b). Með greiningunni var skipulagt hvernig samskiptum skyldi háttað við hagsmunaaðila meðan á vinnu við áætlunina stóð, en árangur við áætlanagerð veltur m.a. á því hvernig samskiptum við hagsmunaaðila er háttað og hvernig tekst að uppfylla væntingar þeirra. Forsenda skilvirkra samskipta er að stjórnendur verkefnisins kunni skil á því hverjir eru hagsmunaaðilar, á stöðu þeirra, væntingum og þýðingu þeirra fyrir verkefnið. Þeir aðilar sem stjórnunar- og verndaráætlun Fjallabaks hefur áhrif á eru þeir sem hafa hagsmuni af því hvað áætlunin felur í sér. Annars vegar stefnunni sem sett er fram í áætluninni og einstaka ákvörðunum eða aðgerðum sem af henni leiða. Í greiningunni voru skoðaðir þættir sem gagnast annars vegar verkefninu sjálfu, og hins vegar hagsmunaaðilunum. Varðandi þætti sem gagnast áætluninni, þá var skoðað hverjir væru hagsmunaaðilar, hvaða hlutverki þeir gegna og/eða hvert framlag þeirra væri til verkefnisins. Með framlagi er átt við t.d. þekkingu á svæðinu eða aðrar upplýsingar sem nýtast í áætlanagerðina. Varðandi þætti sem gagnast hagsmunaaðilunum voru skilgreindar væntingar þeirra til framvindu og útkomu verkefnisins (Umhverfisstofnun, 2019b).

Hagsmunaaðilagreiningin fólst einnig í því að greina þá hagsmuni sem eru í húfi. Hagsmunir sem eru í húfi í tilfalli Fjallabaks eru í megin dráttum að nýta gæði friðlandsins, ferðast og komast um það, njóta útiveru og náttúru til; afþreyingar og yndisauka, í atvinnuskyni eða vegna vísindalegra rannsókna.

Greiningin á hagsmunaaðilum fór þannig fram að greint var:

- i. hvert hlutverk hagsmunaaðila eða framlag til samráðsins væri
- ii. hverjar væntingar þeirra væru
- iii. í hvaða flokk og forgangs röðun hagsmunaaðilarnir voru
- iv. hvaða aðgerð skyldi fara í varðandi samráð

Umhverfisstofnun fékk leyfi hjá Vatnajökulsþjóðgarði til að nota greiningarverkfæri (sjá Mynd 3) sem þjóðgarðurinn hafði látið búa til við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir svæði innan þjóðgarðsins (Vatnajökulsþjóðgarður, 2011). Var það aðlagð að Friðlandi að Fjallabaki (Umhverfisstofnun, 2019b).

Hvaða aðgerð var farið í fór eftir því hversu mörg stig hagsmunaaðili í greiningunni skoraði. Fjöldi stiga voru metin út frá þáttum sem sjá má á Mynd 3.

Mikilvægi	5 Bráðnauðsynlegur	Áhrif	5 Alger
	4 Nauðsynlegur		4 Mikil
	3 Þó nokkur		3 Nokkur
	2 Æskilegur		2 Lítil
	1 Skiptir ekki máli		1 Óveruleg

Mynd 3. Verkfæri sem notað var við greiningu hagsmunaaðila og skýring á gildum (Vatnajökulsþjóðgarður, 2011).

Gefin var einkunn á bilinu 1 til 5 og margfeldi af einkunnum fyrir mikilvægi og áhrif gaf mynd af því hversu mikilvægir hagsmunaaðilar voru viðfangsefninu. Aðgerðirnar fólust svo í því hvort hagsmunaaðilar ættu að fá almennt fundarboð á opna fundi eða boðið á sérstaka fundi. Hagsmunaaðilar sem skoruðu 16 stig eða meira var boðið á sérstaka fundi (sjá Mynd 1) og þeir sem skoruðu 6-15 stig hefði verið boðið á almenna fundi (fund eins og haldinn var á Hellu og fjallað var um í kafla 4.1). Hagsmunaaðilar sem skoruðu lægra en 6 stig þurfa sjálfir að bera sig eftir því að koma á opna fundi (Umhverfisstofnun, 2019b).

Í raun voru þessir sérstöku samráðsundir framlenging á samstarfshópnum um gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak sem skipaðir voru í þessu tilfelli fulltrúum Umhverfisstofnunar, Rangárþings ytra og Náttúrufræðistofnunar Íslands. Hagsmunaaðilar sem voru boðaðir á þessa fundi hafa mikilla hagsmuna að gæta vegna afmarkaðra málefna og ekki var talin þörf á að þeir tækju þátt í öllum umræðum um málefni friðlandsins sem samstarfshópurinn annars gerði.

4.3 Aðrir viðburðir

Ýmsir aðrir viðburðir tengdust óbeint vinnunni við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak. Þar má nefna tvö málþing sem haldin voru fyrri hluta árs 2019 og fjölluðu annars vegar um akstur á hálendi Íslands (Umhverfisstofnun, 2019, 28. febrúar) og hins vegar um ábyrgar fjallahjólreiðar (Umhverfisstofnun, 2019, 14. maí). Tilgangurinn með málþingunum

var að koma á samtali á milli þeirra sem stunda þessa iðju, hvort sem er í atvinnuskyni eða til afþreyingar, og ríkisstofnana sem fara með umsjón vega, löggæslu og friðlýstra svæða á hálendinu. Með samtalinu fengu aðilar innsýn í það um hvaða hagsmuni væri að ræða varðandi nýtingu svæðisins og verndun þess og hvernig þessir tveir þættir geta spilað saman.

Fjallabak átti 40 ára friðlýsingarafmæli árið 2019 og af því tilefni var haldið málþing um friðlandið þar sem um 60 manns mættu (Umhverfisstofnun, 2019, 9. september). Á málþinginu voru haldnir ýmsir fyrirlestrar sem fjölluðu um verðmæti svæðisins og mikilvægi verndunar þess, landvörslu, skipulag í Landmannalaugum og kynning á niðurstöðum vöktunar á viðhorfum ferðamanna á svæðinu. Þá sagði heimamaður sögur af fjárleitum í friðlandinu þar sem hann hefur um árabil sótt fé á afréttinn.

4.4 Auglýsing stjórnunar- og verndaráætlunar

Eftir fundarhöldin með hagsmunaaðilum árið 2019 var unnið úr þeim upplýsingum sem þar komu fram og þær settar inn í áætlunina. Í febrúar 2020 var svo haldinn fundur með ráðgjafanefnd friðlandsins og samstarfhóp um gerð stjórnunar- og verndaráætlunarinnar. Á fundinum var farið yfir drög að áætluninni og þau samþykkt til auglýsingar (Umhverfisstofnun á.á.c). Áætlunin fór í auglýsingu í byrjun apríl 2020 og auglýsingartími var sex vikur (Umhverfisstofnun, 2020, 8. apríl). Nokkrir aðilar óskuðu eftir að frestur til að senda inn umsögn vegna áætlunarinnar yrði framlengdur í ljósi Covid-19. Umhverfisstofnun varð við þeirri beiðni og framlengdi umsagnarfrestinn um rúmar þrjár vikur eða fram í miðjan júní 2020. Til stóð að halda opinn kynningarfund og kynna drögin að stjórnunar- og verndaráætluninni, en vegna samkomubanns sem var í gildi vegna heimsfaraldurs var í staðinn gerð rafræn kynning sem hægt var að nálgast á heimasíðu Umhverfisstofnunar, ásamt öðru efni sem tengdist vinnunni við gerð áætlunarinnar (Umhverfisstofnun, 2020, 8. apríl).

Alls bárust athugasemdir og ábendingar frá 118 aðilum, og er það mestur fjöldi athugasemda sem borist hefur Umhverfisstofnun hingað til við gerð stjórnunar- og verndaráætlana (Umhverfisstofnun, á.á.c). Stór hluti þeirra athugasemda sem bárust snéru að takmörkun á vetrarumferð, sem er að mestu óheft á hálendi Íslands samkvæmt 31. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Vegna fjölda athugasemda við takmörkun á vetrarumferð í friðlandinu var ákveðið að boða aftur til sérstakra funda með fulltrúum þeirra aðila sem málið varðaði og leita leiða til að koma til móts við athugasemdirnar. Sex slíkir fundir voru haldnir (sjá Mynd 1). Einnig voru haldnir fundir með öðrum aðilum sem óskuðu eftir því í umsögnum sínum, þar á meðal fulltrúum náttúruverndarsamtaka, ríkisstofnanna, útivistarfélaganna og einstaklinga. Svo hægt

væri að koma til móts við athugasemdirnar sem sneru fyrst og fremst að takmörkun á umferð við viðkvæm jarðhitasvæði að vetri á snævi þakinni frosinni jörð, var leitað nákvæmari vísindagagna um staðsetningu þessara jarðminja innan friðlandsins. Haft var samband við Ísor sem fer m.a. með rannsóknir á jarðhita og afhentu þeir gögn sem sýndu nákvæmari staðsetningar jarðhitasvæða en þau gögn sem miðað var við í fyrstu. Með nýjum gögnum opnaðist leið til að koma til móts við helstu athugasemdir og hagsmunaaðilar voru almennt sáttir við þær niðurstöður eins og fram kemur í fundargerðum samráðsfunda sem voru haldnir árið 2020 (Umhverfisstofnun, á.á.c).

Vegna fjölda athugasemda sem bárust á auglýsingatíma áætlunarinnar fór mikil vinna í að svara þeim öllum og einnig að ígrunda þau atriði sem gerðar voru athugasemdir við. Einnig fór mikil vinna í að uppfæra efni áætlunarinnar þar sem uppfæra þurfti kort og texta, en á sama tíma gafst tækifæri til að bæta og breyta ýmsu öðru í áætluninni.

4.5 Árangur samráðsins

Allir fundirnir með hagsmunaaðilunum voru mikilvægir og tók áætlunin talsverðum breytingum eftir því sem okkur áskotnuðust meiri upplýsingar og öðluðumst meiri þekkingu á nýtingu svæðisins. Árangur fundanna var að hagsmunaaðilarnir öðluðust aukinn skilning á því hvers vegna stofnunin leggur áherslu á umtalsverða stýringu á umferð um friðlandið sem er til þess gerð að ná fram markmiðum um verndun þess. En einnig að samþætta þá fjölbreyttu hagsmuni sem eru í húfi og ná fram jafnvægi á milli verndunar og nýtingar. Öllum varð því að lokum ljóst að ekki yrðu allir aðilar fullkomlega sáttir. En þrátt fyrir mismunandi hagsmuni þá voru lang flestir sem mættu á fundina sammála um mikilvæg þess að vernda náttúru svæðisins.

Upphaflega var áætlað að verklok við gerð áætlunarinnar yrðu árið 2018. Þeim seinkaði nokkuð þar sem samráð við hagsmunaaðila varð umfangsmeira en gert hafði verið ráð fyrir í upphafi. Ferlið tók í það heila fjögur ár og lauk formlega þegar áætlunin var send til umhverfis- og auðlindaráðherra í lok mars 2021 til staðfestingar.

5. Niðurstöður

Í þessum kafla er greint frá helstu niðurstöðum rannsóknarinnar. Við greiningu á viðtölum við hagsmunaaðila og starfsmenn Umhverfisstofnunar voru dregin fram þrjú meginþemu: 1) Mikilvægi samráðs, 2) hagsmunir sem eru í húfi og 3) viðhorf til Umhverfisstofnunar. Innan hvers meginþema voru svo greind undirþemu. Einnig byggja hluti af niðurstöðunum á fundargerðum frá fundum með hagsmunaaðilum í samráðsferlinu og greinargerð með svörum við athugasemdum við drögum að áætluninni fyrir Fjallabak þar sem dregin voru fram mikilvæg atriði sem ekki komu fram í viðtölum.

Niðurstöðurnar eru settar fram í þrem meginkaflum eftir meginþemum og undirkaflum eftir undirþemum. Í fyrsta meginkaflanum eru undirkaflar þar sem greint er frá: væntingum til samráðs; áskorunum í samráði og auknu samráð sem leiðir til betri áætlunar. Í öðru meginkaflanum er greint frá í undirkaflum: einstaklingsbundnum hagsmunum og sameiginlegum hagsmunum. Í þriðja meginkafla er greint frá í undirkaflum: góðum samskiptum og samvinnu og að skapa traust og bæta ímynd. Beinar tilvitnanir í orð viðmælenda í viðtölum eru skáletraðar. Í lok kaflans er samantekt á niðurstöðum.

5.1 Mikilvægi samráðs

Heilt yfir kom fram í öllum viðtölum að samráð væri mikilvægt og að ekki væri grundvöllur til annars en að vera í samráði við hagsmunaaðila við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak.

5.1.1 Væntingar til samráðs

Þeir hagsmunaaðilar sem rætt var við höfðu væntingar til þess að Umhverfisstofnun hefði samráð við sig og ýmsa aðra hagsmunaaðila við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir friðlýst svæði. Væntingar um hversu mikið samráð skuli haft og hvernig því skuli háttað voru mismunandi, bæði hjá starfsmönnum Umhverfisstofnunar og einstaklingum utan hennar.

Hrannar komst svo að orði að samráð væri 100% mikilvægt og aðrir viðmælendur voru á sama máli. Hrannar sagði:

Ég geri bara talsverðar væntingar til að verði samráð. En kannski fyrst og fremst geri ég væntingar til þess að ég finni það að það sé hlustað á mitt sjónarmið.

Það kom einmitt ítrekað fram, bæði í einstaklingsviðtölum og á fundum í samráðsferlinu, að þótt fólki væri gefinn kostur á að koma sínum málum á framfæri, þá þýddi það ekki endilega

að það yrði tekið mark á því. Hrannar undirstrikaði að samráðið mætti ekki bara vera sýndarmennska til að sýna á pappírnum að Umhverfisstofnun hafi haft samráð heldur þyrfti að hlusta á rök hagsmunaaðila og taka mark á þeim. En í lokin tekur einhver ákvörðun og í tilviki þessarar vinnu við áætlun Fjallabaks er það stjórnsýslan sagði Hrannar. Þá var Hrannar þeirrar skoðunar að færa þyrfti rök fyrir því þegar ekki væri tekið tillit til sjónarmiða hagsmunaaðila. María og Þorgeir voru á sama máli.

Í samráðsferlinu við gerð áætlunarinnar var í þessu sambandi talið þýðingamikið að allt sem hagsmunaaðilar lögðu til málanna væri skoðað og mátað inn í áætlunina. Mikill tími fór í að svara öllum athugasemdum og ábendingum hagsmunaaðila, en mikil áhersla var lögð á að það yrði gert.

Það kom bersýnilega í ljós að fólk sem býr í nálægð við friðlandið ber sterkar tilfinningar til þess. María sem býr í nágrenni við friðlandið benti á að sveitungar hennar telji sig eiga mikla hlutdeild í því og margir hafi tilfinningaleg tengsl við svæðið:

Margir horfa á þetta sem bakgarð sinn. Þannig að þeim finnst örugglega ósanngjarnt þegar að bara einhverjar hérna, stofnanir sem að taka einhverjar ákvarðanir án þess að viðra þær ákvarðanir við heimafólk. Ég held að því sárni það.

Viðmælendur sem búa í nágrenni friðlandsins höfðu miklar væntingar um að haft væri samráð við þá. Erla sem er starfsmaður hjá sveitarfélagi annarsstaðar á landinu tók í sama streng og sagði að það væri mikilvægt að koma ekki aftan að fólki í heimabyggð því það hefur oft en ekki sterk tengsl við svæðið. Erla nefndi svæði í sinni heimabyggð sem er búið að vinna stjórnunar- og verndaráætlun fyrir:

Ég mundi berjast með kjafti og klóm fyrir það svæði miklu frekar en fyrir Landmannalaugar þó að Landmannalaugar séu náttúrulega bara algjörlega einstakt.

Margeir hefur sterkar taugar til friðlandsins og var mjög ákveðinn í sinni skoðun um mikilvægi samráðs og sagði að ef það yrði ekki samvinna um áætlanagerðina þá félli verkefnið um sjálft sig. Hann taldi að mikilvægt væri að auglýsa vel þegar vinna við áætlunina væri í gangi þannig að sem flestir væru upplýstir um möguleikann á að koma að vinnunni með einhverjum hætti. Þá væri alltaf hægt að benda á að það hafi verið boðið upp á samráð ef einhver teldi sig ekki hafa haft tækifæri til að koma sínum málum á framfæri.

Viðmælendur sem starfa hjá samtökum eða stofnunum sem hafa hagsmuna að gæta í friðlandinu höfðu skiptar skoðanir á því hversu mikið þeir ættu að koma að vinnunni við gerð áætlunarinnar.

Þorgeir sagði að náttúruverndarsamtök ættu að hafa tækifæri til að koma að málefnum um náttúru- og umhverfismál með umsögnum og álitum á tillögum að stefnumótun og aðgerðum. Hann benti á að þótt Árórsarsáttmálinn kvæði á um að náttúruverndarsamtök eigi að eiga aðild að málum, þá hafi íslenski löggjafinn ekki leyft það ennþá. Þorgeir vildi meina að íslenska ríkið fari ekki eftir sáttmálanum sem það hefur þó samþykkt.

Lára sem starfar hjá ríkisstofnun finnst að samstarfið milli stofnana mætti vera betra. Hún taldi mikilvægt að fagstofnanir og fagaðilar séu með í samráðsferlinu og eigi samtal við þá sem eru að nýta svæðið. Samkvæmt Láru þá þurfa þeir sem eru að nýta svæðið og þeir sem hafa fagþekkingu á náttúru og lífríki svæðisins að öðlast skilning á hagsmunum verndunar og nýtingar og hvernig það geti spilað saman. Samstarfsfélagar mínir voru sammála því að mikilvægt væri að fagstofnanir, og nefndu í því samhengi Náttúrufræðistofnun Íslands, kæmu að vinnu við gerð áætlana sem eykur fagleg vinnubrögð.

Umtalsverður fjöldi athugasemda barst Umhverfisstofnun á auglýsingatíma áætlunarinnar fyrir Fjallabak, en einnig bárust símtöl og tölvupóstur beint til mín. Í einu símtali lýsti t.a.m. einn aðili því yfir að honum fyndist hafa verið gengið framhjá sér þar sem honum var ekki boðið á sérstakan fund. Umræddur aðili er með rekstur í nágrenni friðlandsins.

Á þeim tíma sem áætlunin var í auglýsingu var því velt upp hvað hefði mátt gera betur í samráðsferlinu og hvort koma hefði mátt í veg fyrir að svo mikið af athugasemdum voru gerðar við áætlunina. Það kom svo í ljós síðar að betri sátt náðist um áætlunina þegar ákveðið var að taka upp samráðið aftur eftir auglýsingatíma áætlunarinnar og boða þá hagsmunaaðila til fundar sem óskuðu eftir því í athugasemdum sínum við áætlunina.

5.1.2 Áskoranir í samráði

Það var áskorun að eiga samráð um svo fjölbreytta hagsmuni eins og þá sem eru í húfi á Friðlandi að Fjallabaki. Þorgeir sem starfar með náttúruverndarsamtökum hefur reynslu af því að miðla málum þar sem um fjölbreytta hagsmuni er að ræða:

Og það er alveg vitað mál að það verða aldrei allir sáttir um það. En ef allir fá að koma fram sínum sjónarmiðum, síðan eru það einhverjir sem taka ákvarðanir, það er bara þannig hjá okkar samfélagi. Við höfum leikreglur svo eru teknar ákvarðanir. Í leikreglum er mikilvægt að öll sjónarmið komi fram. Svo treystum við einhverjum til að taka ákvarðanir.

Þorgeir bætti við að ef það verða vafamál þá sé það látið fara til dómstóla. Í samráðsferlinu við gerð áætlunar fyrir Fjallabak kom í ljós eftir að drög að áætluninni voru auglýst að samráðið hefði þurft að vera meira en gert var ráð fyrir í upphafi. Um var að ræða fjölbreytta hagsmuni og að samþætta nýtingu svæðisins og verndun þess var áskorun þar sem fæstir vildu að þeirra eigin réttindi yrðu takmörkuð á einhvern hátt. Hvort sem um var að ræða nytjaréttihafa með sauðfjárbreit, hjólreiðafólk, göngufólk eða aðra hagsmunahópa. Með auknu samráði náðist þó að komast að niðurstöðu um stjórnun og verndun friðlandsins þannig að fleiri urðu sáttir en ósáttir.

Lára taldi að víðtækt samráð gæti gert vinnunna flóknari þar sem fleiri álit og skoðanir kæmu fram. Hún sagði að það yrði að setja einhver mörk. Í samráðsferlinu við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak voru sett ákveðin mörk um hversu langt samráðið átti að ganga með því að gerð var ítarleg hagsmunaaðilagreining. Með niðurstöðum úr greiningunni var hægt að áætla umfang samráðsins þar sem stigagjöf leiddi í ljós hverja væri mikilvægt að boða á sérstaka fundi. Aðrir þurftu sjálfir að sjá um að koma á framfæri athugasemdum eða ábendingum um innihald áætlunarinnar. Nokkrir aðilar sem lentu í hópi þeirra sem voru ekki boðaðir á sérstakan fund og voru ekki sáttir við niðurstöðu greiningarinnar óskuðu eftir því að koma á fund.

Í viðtali við samstarfsfélagi mína var rætt um hvort alltaf ætti að halda opna fundi fyrir hagsmunaaðila þegar unnar eru stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði. Einn samstarfsfélaginn sagði að þessir fundir geta verið dýrir og kostað ferðalög fyrir starfsmenn og ekki víst að alltaf sé nægu fjármagni úthlutað í verkefni svo slík tilhögun sé möguleg. Umræðan fór þá út í það að kannski væri ekki þörf á því að halda alltaf opna fundi. Það færi eftir svæðunum sem verið væri að gera áætlun fyrir hversu ítarlegt samráðið þarf að vera. Þar spilar inn í stærð svæðis og líklegur fjöldi hagsmunaaðila. Þá var nefnt dæmi um lítil svæði sem gerð var áætlun fyrir þar sem ekki hafi verið vitað í upphafi hvort þörf væri á að halda opna fundi. Í þeim tilvikum var samt ákveðið að auglýsa opna fundi og öllum að óvörum sýndu því margir áhuga og mættu á fundina.

Samstarfsfélagarnir ræddu einnig um flækjustig samráðsfunda og hvort fleiri litlir fundir væru æskilegri heldur en stórir opnir fundir og einn félagi sagði:

Mér finnst skynsamlegt að einmitt að vera með kannski fleiri fundi og með svona sér hópum sem eru að fjalla um eitthvað eitt málefni, heldur en að vera með endalausa stóra fundi þar sem allir eru að tala út og suður um allt og ekkert. Það verður bara oft rosalega mikið torf oft og eiga að vinna úr svoleiðis fundum, er oft mjög erfitt.

Það tók einmitt mikinn tíma að vinna úr opna fundinum sem var haldinn vegna áætlunar fyrir Fjallabak þar sem um 70 manns mættu með mismunandi hagsmuni. Á þeim fundi var skipulagið við skráningu ábendinga og athugasemda vel útfært þar sem ritari var á hverju borði og ákveðin málefni voru rædd. Það var einfaldara að vinna úr efni funda sem haldnir voru með smærri hópum þar sem afmarkað málefni var rætt. En vegna þess að íbúar eru einn af mikilvægu hagsmunaaðilahópunum, þá var haldinn opinn fundur en ekki var vitað fyrirfram hversu margir myndu mæta á fundinn.

5.1.3 Aukið samráð - betri áætlun

Eftir mikið samráð og samtal við hagsmunaaðila kom í ljós að mikið af upplýsingum og þekkingu hafði orðið til í samráðsferlinu sem nýttist vel í áætlunargerðina fyrir Fjallabak. Þekking hagsmunaaðila á friðlandinu og upplýsingar sem þeir höfðu fram að færa höfðu áhrif á stefnumótun áætlunarinnar og útfærslu á einstaka sérreglum um umferð og dvöl í friðlandinu.

Viðmælendur í einstaklingsviðtölum nefndu það að áætlunin yrði betri með víðtæku samráði við hagsmunaaðila. Þorgeir benti á að það geti verið gagnkvæmur hagur Umhverfisstofnunar og annarra að vera í samstarfi og samráði, að áætlunin yrði trúverðugri og meira traust borið til hennar. Þorgeir sagði að það væri samt ekki endilega víst að áætlunin yrði betri út frá sjónarmiðum náttúruverndar því það koma aðrir hagsmunir til sem þarf að taka tillit til sem gætu veikt náttúruverndarhlutann:

En við þurfum stundum að fórna einhverju til þess að fá traustari bakgrunn.

Fleiri viðmælendur nefndu að það gæti verið erfitt að samþætta alla hagsmuni og náttúruvernd.

Samstarfsfélagar mínir voru einnig sammála um að áætlunin yrði líklega betri með víðtæku samráði. Einn félagi sagði að ef gera á áætlun sem hægt verður að vinna eftir, þá verðum við að eiga gott samráð:

Ég held að þótt að vinnuferlin geti oft verið flókin, og geta náttúrulega tafist þegar við erum að reyna að samþætta allskonar skoðanir inn í áætlanirnar okkar, að þá gerir það að verkum að, að þarna þær verða bara betra plagg fyrir vikið.

Annar samstarfsfélagi minn bætti við að við verðum að leyfa okkur að vera flæðandi og hugmyndarík í svona samráði og leyfa því að þróast. Það sem hann var að benda á er að í verklagi við gerð áætlana eru staðlaðir verkþættir, en að það verði að vera svigrúm til að bregða út af því þar sem samráðið muni alltaf mótast af svæðunum sem verið er að vinna með hverju sinni.

Samstarfsfélagarnir voru almennt sammála um að samráðsferlið sjálf við gerð stjórnunar- og verndaráætlana væri mikilvægt til að koma á tengslamyndun við hagsmunaaðila og safna saman þekkingu þeirra á friðlýsta svæðinu sem áætlun er unnin fyrir. Einn félagi sagði frá ráðstefnu sem hann fór á erlendis þar sem fulltrúi frá finnsku þjóðgarðastofnuninni benti á að:

Það var mun dýrmætari þekking sem við bjuggum til eða eignuðumst við gerð verndaráætlana heldur en verndaráætlunin sjálf.

Einnig sagði hann að annar aðili frá Bretlandi á sömu ráðstefnu hafi sagt að stjórnunar- og verndaráætlunirnar sönnuðu tilvist svæðanna. Samstarfsfélaginn hélt áfram frásögn sinni og sagði að vinna við gerð áætlana snúist ekki bara um að koma þeim út, heldur sé ferlið við gerð þeirra einnig mikilvægt og margþætt. Aðrir samstarfsfélagar mínir voru sammála því og vísaði einn þeirra í opinn samráðsfund sem haldinn var vegna áætlunargerðar sem hann kom að:

En mér fannst þetta bara líka svo dýrmætt fyrir mig sem starfsmann svæðisins, af því að það var fullt af atriðum sem var alveg bara ótrúlega lítið mál að laga sem að hérna komu ábendingar um og ég held að sko samstarfið um svæðið verði miklu betra, og svo dýrmætt að geta nýtt tækifærið og hitta allt þetta fólk og fá sjónarmiðin þeirra á svona fundi, bara almennt fyrir svæðið ekki bara fyrir áætlunina.

Þessi sami samstarfsfélagi minn benti einnig á að ekkert væri fjallað um í verkferlinum um gerð áætlana að halda skuli opna samráðsfundi og að því þyrfti að breyta. Annar félagi sagði að þótt stundum kæmi ekkert gagnlegt út úr þessum fundum sem nýtist í áætlanagerðirnar, að þá sé samtalið bara svo mikilvægt til að sýna að það sé opin gátt á milli Umhverfisstofnunar og hagsmunaaðila. Aðrir samstarfsfélagar mínir komu inn í umræðuna og sögðu að áætlanagerðin væri einnig leið til að styrkja samtal og samstarf Umhverfisstofnunar við nærsamfélagið til framtíðar. Í samráðsferlinu geta orðið til ýmiskonar samstarfsverkefni við hagsmunaaðila.

Einnig var rætt á meðal samstarfsfélaganna mikilvægi þess að starfsmenn í teymi friðlýsinga og áætlana fengju tækifæri til að fara á friðlýstu svæðin með umsjónarmönnum þeirra í teyllum náttúruverndar. Leggja ætti áherslu á að þeir starfsmenn stofnunarinnar sem vinna við áætlanagerðir fái tækifæri til að tengjast svæðunum sem unnið er með hverju sinni. Það væri mikilvægt bæði til að auka þekkingu þeirra á svæðunum og einnig til að vera betur í stakk búin til að taka þátt í samræðum við hagsmunaaðila. Einn félagi sagðist hafa verið mjög þakklátur því að hafa fengið tækifæri til að fara á svæðið sem hann var að vinna með og að það hafi skipt miklu máli að fá tilfinningu fyrir svæðinu. Það er mjög erfitt að móta stefnu um stjórnun og verndun svæðis sem maður þekkir ekki og hefur jafnvel aldrei komið á sagði hann.

Flest allir samstarfsfélagar mínir sem rætt var við hafa komið að gerð stjórnunar- og verndaráætlana áður. Rætt var um hvernig þessar áætlanir voru unnar áður fyrir þegar umsjónaraðilar friðlýstra svæða í teymi náttúruverndar sáu að mestu leyti sjálfir um vinnuna. Ég sagði félögum mínum frá því þegar ég koma að gerð minnar fyrstu áætlunar:

Mér fannst rosalega gaman að vinna þetta sjálfur, og þá var þetta svona áætlunin mín.

Einn félagi minn sagði þá í framhaldinu að umsjónaraðilar friðlýstra svæða gætu verið búnir að móta sér sterka skoðun á því hvernig hlutirnir ættu að vera á þeirra umsjónarsvæði og verið dóminandi um hvernig áætlanirnar ættu að vera uppsettar. Þess vegna sé mikilvægt að utanaðkomandi aðilar komi að vinnunni. Umræðan hélt áfram um hvernig áætlanirnar voru unnar áður en teymi friðlýsinga og áætlana kom að vinnunni og einn samstarfsfélaginn rifjaði upp sína fyrstu áætlun fyrir rúmlega 15 árum. Hann sagði að á þeim tíma hafi Umhverfisstofnun verið búin að móta ákveðna stefnu um hvernig áætlunin ætti að vera. En svo var haldinn opinn fundur með hagsmunaaðilum vegna þessarar tilteknu áætlunar og þá hafi allt breyst þar sem nýjar upplýsingar og vitneskja hafi komið fram.

5.2 Hagsmunir sem eru í húfi

Í samráðferlinu við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak kom fljótlega í ljós að hagsmunir sem eru í húfi innan friðlandsins eru mjög fjölbreyttir sem endurspeglar svo fjölda hagsmunaaðila. Síðar í ferlinu bættust við hagsmunir sem var ekki svo augljóst í upphafi að áætlunin mundi hafa áhrif á, t.d. þá sem stunda svifflug og stofnanir sem sjá um raforkuflutningskerfi. Ekki var hægt að ganga út frá því með vissu að allir hagsmunir sem eru í húfi í friðlandinu hafi verið upplýstir og að tillit hafi verið tekið til þeirra við áætlanagerðina. Allt til loka vinnunnar voru að koma fram nýir hagsmunaaðilar sem töldu að gengið hefði verið framhjá þeim, að ekki hafi verið tekið tillit til þeirra hagsmuna og þeim ekki boðið að taka þátt í samráðinu.

5.2.1 Einstaklingsbundnir hagsmunir

Sumir hagsmunaaðilar hafa persónulegra hagsmuna að gæta í friðlandinu. Sem dæmi þá rekur María ferðaþjónustufyrirtæki og taldi hún að gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak væri mikilvægt til að vernda svæðið:

Því ef það tekst ekki, t.d. að það verði allt út traðkað þá missi ég lífsviðurværi mitt.

María fer með viðskiptavini sína í friðlandið til þess að upplifa náttúru svæðisins. Það skiptir hana máli að svæðið sé verndað og að viðskiptavinir hennar fái góða upplifun af náttúru svæðisins sem er í raun söluvara hennar.

Það vafðist fyrir mörgum sem rætt var við hvernig best er að samþætta vernd og nýtingu friðlandsins. Hrannar sagði að þegar hann væri að rökræða við mig sem starfsmann Umhverfisstofnunar, að þá væru tvö element að berjast innra með honum, náttúruverndarsinninn og svo að geta ferðast um svæðið og skoða það frá öllum sjónarhornum. En Hrannar sagði einnig:

Það þarf alltaf að setja reglur utan um fólk svo það geri ekki það sem það vill.

Allir viðmælendur vildu gæta sinna eigin hagsmuna, en einnig taka tillit til þeirra sem á eftir þeim koma. Þorgeir sagði að sínir persónulegu hagsmunir væru að geta farið inn á friðlandið og njóta ósnortinnar náttúru þess og einnig að afkomendur hans hafi kost á því í framtíðinni. Þá er mikilvægt fyrir hann að geta farið með hópa inn á svæðið í atvinnuskyni þar sem það væri hluti af framfærslu hans.

Margeir sem er bóndi sagði að bændur væru hræddir við að missa hlunnindarétt sinn á svæðinu sem er beitarréttur fyrir sauðfé og veiðiréttur í vötnum:

Fólki finnst sporin hræða sig, það er ef það gefur einhversstaðar eftir að þá séu alltaf tekin af þeim réttindin.

Margeir nefndi einnig að það væri fólk sem á mikinn rétt á svæðinu frá fornu fari sem verður ekki gefinn eftir:

Auðvitað er maður að, alltaf að hugsa um sjálfan sig sko, þarna kemur upp um það.

Þetta vekur upp spurningar um hver sé talsmaður hvers og eins hóps hagsmunaaðila. Þegar auglýst voru drög að stjórnunar- og verndaráætlun Fjallabaks hafði fulltrúi ungliðahreyfingar einna útivistarsamtaka samband við mig og óskaði eftir fundi til að ræða áætlunina. Fulltrúar á fundinum vildu koma því á framfæri að þeim væri mikilvægt að rödd þeirra heyrðist á þessum samráðsvettvangi og að rödd eldri félaga samtakanna endurspegladi ekki endilega sýn yngri félaga á hvaða hagsmuna væri mikilvægt að taka tillit til í áætluninni. Það kom t.d. fram á fundinum að ungliðahreyfingin hafði ekki sömu sýn og eldri félagar útivistarsamtakanna á stýringu umferðar um friðlandið í verndarskyni og náttúruvernd almennt.

Í viðtali við samstarfsfélaganna var rætt um mikilvægi þess að fulltrúar hópa eins og útivistarsamtaka væru talsmenn fyrir allan hópinn á samráðsfundum en ekki ákveðins hluta hóps innan samtakanna eða einungis sjálfa sig. Einn samstarfsfélagi minn benti á að hann hefði uppgötvað í einum samstarfshópi sem hann var fulltrúi í, að þar var einn landeigandi sem var fyrst og fremst að gæta eigin hagsmuna. Hann var ekki að gæta hagsmuna hinna landeigendanna sem hann var fulltrúi fyrir auk sjálf síns. Samstarfsfélagarnir voru sammála um að það þyrfti að vera skýrt hvert hlutverk fulltrúa í samstarfshópum væri, að þeir væru að tala fyrir hagsmunum allra sem þeir væru fulltrúar fyrir. Það getur t.d. verið sveitarfélag, landeigendur eða félagasamtök. Einnig bentu samstarfsfélagar mínir á að það þyrfti að vera skýrt hvert hlutverk fulltrúa Umhverfisstofnunar væri í samstarfshópum, að þeir væru meðvitaðir um hvaða hagsmuna þeir væru að gæta.

5.2.2 Sameiginlegir hagsmunir

Allir viðmælendur í einstaklingsviðtölum sögðu að Friðland að Fjallabaki væri einstakt svæði og mikilvægt væri að vernda það. Hrannar, Þorgeir, Lára og Erla sem búa fjarri svæðinu nefndu það öll að sem Íslendingar hafi þau hagsmuna að gæta varðandi vernd og stjórnun friðlandsins. Erla sagði:

Ég hef hagsmuni sem íslenskur ríkisborgari og svo bara sem, það að vera til.

Þorgeir sem starfar með náttúruverndarsamtökum og einnig í ferðaþjónustu sagðist bæði gæta persónulegra hagsmuna og hagsmuna stóran hóps í samfélaginu:

En þar er þetta samspil líka mikilvægt, sem sagt fagfólkið sem vinnur í náttúruverndinni, sveitarfélögin, síðan aðrir aðilar, bæði sem að af hugsjón og sem að kannski vegna atvinnu sinnar og annað hafa tengsl við svæðið.

Erla, sem er starfsmaður sveitarfélags, sagði að ef sveitarfélög væru með ákveðna rökhugsun ættu þau að vera jafnvíg Umhverfisstofnun þegar kemur að gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Þau ættu að sýna frumkvæði frekar en að láta draga sig áfram og þannig öðlast sterkari rödd í verkefninu. Erla benti jafnframt á, eins og Margeir nefndi hér á undan, að sporin hræða. Sveitarfélög hræðast það að missa réttindi eins og skipulagsréttinn þegar verið er að vinna verkefni eins og gerð stjórnunar- og verndaráætlana.

Á samráðsfundi sem haldinn var með náttúruverndarsamtökum bentu fulltrúar samtakanna á að líta bæri á náttúruvernd sem eina tegund nýtingar í friðlandinu og að náttúruvernd væri ekki

síður hagsmunamál en hvað annað. Samtökin töldu sig eiga umtalsverðra hagsmuna að gæta í friðlandinu þar sem þau stuðli að náttúruvernd og væru fulltrúar fyrir stóran hóps fólks.

5.3 Viðhorf til Umhverfisstofnunar

Það var misjafnt hvaða viðhorf fólk hafði til Umhverfisstofnunar. Það var ýmist gott eða ekki nógu gott. Sumir höfðu á árum áður átt í slæmum samskiptum við starfsfólk stofnunarinnar en það hafi síðan farið batnandi. Aðrir nefndu að með þátttöku í þessu verkefni, að gera stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Fjallabak, hafi viðhorf þeirra til stofnunarinnar breyst og almennt hafi það batnað.

5.3.1 Góð samskipti og samvinna

Í viðtali við samstarfsfélaganna kom fram að það skiptir máli að starfsmenn Umhverfisstofnunar hafi góða samskiptafærni þar sem samskipti við aðila utan stofnunarinnar væru daglegt brauð. Flest verkefni stofnunarinnar kalla á samstarf og samráð við ýmsa aðila eins og einstaklinga, fyrirtæki, stofnanir og félagasamtök.

Allir viðmælendur í einstaklingsviðtölunum svöruðu því til að viðhorf til Umhverfisstofnunar hafi ekki alltaf verið gott en færi batnandi. Margeir hefur verið mikið í samskiptum við stofnunina og forvera hennar allt frá því að Fjallabak var friðlýst árið 1979:

Til að byrja með fannst manni, alla vega ótrúlega stór hópur sem vann við þessa þó ágætu stofnun, vera mikið öfgafólk. Það kaus frekar að gefa manni utan undir en að bjóða manni góðan daginn. En ég hitti ekki orðið svoleiðis fólk. Mjög lítið.

Allir viðmælendur í einstaklingsviðtölunum sögðust hafa átt bæði góða og slæma upplifun í samskiptum við Umhverfisstofnun í gegnum árin.

Umhverfisstofnun er stór stofnun með marga málaflokka. Viðmælendur í einstaklingsviðtölunum töluðu um að stofnunin væri þung í vöfum og stjórnsýsluverkefni gangi oft á tíðum hægt fyrir sig. Hrannar og María sögðu að stofnunin væri mjög svifasein þegar þarf að fá eitthvað gert inn á Friðlandi að Fjallabaki. Hrannar sagði:

Allt sem að maður hefur verið að biðja um og reyna að fá að gera, það er rosalega erfitt að fá það í gegn. En fólkið sem er að vinna á svæðinu, alveg pottþétt.

Hrannar og einnig María nefndu það að hlutirnir eigi það til að stoppa of lengi í stjórnsýslunni og að starfsfólk sem starfar á svæðinu í friðlandinu nái ekki að fylgja hlutunum eftir vegna tíðra mannaskipta og manneklu þó þau séu öll af vilja gerð. María sagði að stundum væri beðið um

Það ár eftir ár, að sama verkefnið væri klárað en ekkert gerðist og þá upplifi hún að þetta hafi þau áhrif að fólk missi trúna á stofnuninni og gefist upp á samskiptum við hana.

5.3.2 Skapa traust og bæta ímynd

Samstarfsfélagarnir ræddu um það hvernig Umhverfisstofnun geti bætt ímynd sína og aukið traust hagsmunaaðila. Rætt var um fyrirkomulag samráðs og þar benti einn félagi á að samráðsfundur með hagsmunaaðilum ættu að vera haldnir snemma í ferlinu, áður en stefnan væri mótuð fyrir svæðin í stjórnunar- og verndaráætlunum. Þá upplifi fólk að stofnunin sé í einlægni að kalla eftir hugmyndum. Hann sagði að samráðið mætti ekki líta út eins og Umhverfisstofnun væri einungis að sinna skyldum sínum vegna þess að lögin kveða á um það. Annar félagi sagði:

Já ég held líka með þessu samráði og sérstaklega með þessum kannski opnu fundum að fólk fái soldið sko kannski nýja sýn pínulítið á okkur því það er náttúrulega alltaf fyrsta upplifunin að nú á að banna allt. Þið hafið náttúrulega heyrt þetta hundrað sinnum.

Í samræmi við það sem fram kemur hér að ofan, þá var lögð áherslu á það snemma í samráðsferlinu við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak, að mikilvægt væri að halda samráðsfundi áður en byrjað væri að móta stefnuna í áætluninni svo að hagsmunaaðilar ættu þátt í mótun hennar. Fyrsti fundur í ferlinu var því haldinn áður en byrjað var að skrifa áætlunina og áður en skipað var í samstarfshóp.

Samstarfsfélagarnir höfðu orð á því að þegar boðið væri til fundar með hagsmunaaðilum þá væri andrúmsloftið oft eins og búíð væri að taka upp sverðin og allir búnir undir það að verja eigin hagsmuni. Það sama gera sumir starfsmenn Umhverfisstofnunar einnig ósjálfrátt. En þegar á hólminn væri komið, komi oftast í ljós að ekki sé þörf á að brynja sig heldur bara að ná samtalinu maður á mann.

Sú skoðun kom fram bæði í einstaklingsviðtölum og viðtölum við samstarfsfélaganna að traust byggist að stórum hluta á góðum samskiptum. Að samskiptahæfni starfsmanna Umhverfisstofnunar hafi talsvert um það að segja hvort traust skapist á milli starfsmanna og hagsmunaaðila utan stofnunarinnar.

Margeir og María hafa, eins og áður hefur komið fram, mikla tengingu við Friðlandið að Fjallabaki. Þau sögðu að það skapi traust að hafa starfsmann stofnunarinnar á svæðinu allt árið, en það skipti einnig máli að sá aðili væri góður í samskiptum. Í viðtali við Maríu á heimili hennar komst hún svo að orði:

Bara eins og þú ert að gera núna að fara og spjalla við fólk í sveitinni, það gætir aðeins fordóma gegn Umhverfisstofnun af því að þetta er stofnun í Reykjavík.

Af þessu má skilja að Maríu finnist mikilvægt að starfsfólk stofnunarinnar skapi tengsl við fólk í samfélaginu og að starfseminni í héraði sé ekki stýrt frá stofnun á fjarlægum stað.

Hrannar, sem býr á höfuðborgarsvæðinu en hefur einnig talsverða tengingu við friðlandið í gegnum vinnuna og áhugamál sín, sagði að það væri mikil gjá á milli starfsmanna á svæðinu og starfstöðvar stofnunarinnar í Reykjavík:

Svo er einhver þarna, einhver filabeinsturn sem er ekki að skilja hvað er að gerast á vettvangnum og hvað þarf raunverulega að gera til að, að hlutirnir eru í eðlilegu samhengi að, ja friðlandið er ofboðslega erfitt og stórt svæði, allt of fáir starfsmenn til þess að geta sinnt því sem þarf að sinna þarna.

Hrannar sagði að það væri ekki traustvekjandi að „filabeinsturninn“, eins og hann kallar starfstöð Umhverfisstofnunar í Reykjavík, stjórnir því hvað þarf að gera í friðlandinu þegar þekkingin væri ekki þar heldur hjá þeim sem starfa á svæðinu.

Erla sem býr í landshluta þar sem Umhverfisstofnun hefur ekki verið með starfstöð fyrr en nýverið sagði að þar hafi samfélagið ekki náð tengingu við stofnunina:

Stofnunin hefur svona ekki gott, góða ímynd af því að þeim vantar starfskraft sem að presenterar stofnunina.

Erla sagði líka að það að hafa starfsmann á svæðinu auki skilning fólks á mikilvægi náttúruverndar og að það öðlist skilning á tilgangi hennar. Ef fólk hefur ekki skilning á hvað náttúruvernd felur í sér, þá getur það upplifað það sem ógn eða að það eigi að skerða rétt þeirra á einhvern hátt. Erla bætti við að það væri mikilvægt að Umhverfisstofnun næði að mynda tengsl við samfélögin til að efla jákvæða ímynd og það væri að sjá að hafi tekist sums staðar þar sem stofnunin hefur verið með starfstöðvar í einhvern tíma.

Samstarfsfélagar mínir voru sammála um að samráðsfundir væru mjög mikilvægur vettvangur til að byggja upp traust á milli hagsmunaaðila og starfsmanna Umhverfisstofnunar. Það að hitta fólk í besta leiðin til að efla traust. Einn félagi benti á að reynslan væri sú að þar sem samtal við hagsmunaaðila hafi verið gott, að það hafi leitt af sér vilja til frekara samstarfs við stofnunina. Annar félagi sagði að á einum fundi sem hann fór á hafi einn maður, sem hefur haft sterkar skoðanir á „sérfræðingum að sunnan“ og Umhverfisstofnun átt orð við sig og sagt:

Mikið rosalega eruð þið orðin diplóma þarna á Umhverfisstofnun, það er bara hægt að tala við ykkur.

Í fundargerðum úr samráðsferlinu við gerð áætlunar fyrir Fjallabak kom oftast en einu sinni fram atvik þar sem starfsmenn Umhverfisstofnunar voru ásakaðir um að vera með eigin geðþóttarákvarðanir varðandi reglur sem settar voru fram í áætlun Fjallabaks. Þar má nefna ákvarðanir um takmörkun umferðar vélknúinna farartækja um ákveðin svæði og lokun vegslóða sem fundarmenn töldu ekki þjóna neinum tilgangi í verndun svæðisins. Þá benti einn þátttakandi á fundi snemma í samráðsferlinu á það að með því að setja reglur um umferð og dvöl í stað tilmæla í áætlunina, væri einungis til þess að rýra traust og samstarfsvilja hagsmunaaðila við stofnunina. Síðar í samráðsferlinu, þegar búið var að upplýsa um tilgang og mikilvægi reglnanna, þá öðluðust samráðsaðilar meiri skilning á því að ákveðnar reglur væru nauðsynlegar þó þeir væru ekki endilega sammála þeim vegna eigin hagsmuna. Fulltrúar Umhverfisstofnunar á fundunum bentu á það að ekki væri hægt að líta einungis til hagsmuna einstaklinga heldur verði að horfa á heildarmyndina, að taka yrði tillit til fjölbreyttra hagsmuna í áætlunavinnunni og finna leið sem flestir geta sæst á.

Einn hagsmunaaðili sem sendi inn umsögn vegna stjórnunar- og verndaráætlunar Fjallabaks, var mjög ósáttur við þær reglur sem settar voru fram í drögum að áætluninni og óskaði eftir fundi. Honum var boðið á fund sem var jafnframt síðasti samráðsfundur sem haldinn var áður en áætlunin var send til ráðherra til staðfestingar. Hann sagði í lok fundarins að hann væri í raun orðinn mjög sáttur og að viðsnúningur hefði orðið hjá honum varðandi virðingu hans gagnvart Umhverfisstofnun. Einnig sagði hann að honum fyndist mikilvægt að hlustað væri á sig og að það hafi verið gert í þessu tilviki.

Lára og Þorgeir, sem bæði hafa sterkar skoðanir á náttúruvernd, nefndu það að Umhverfisstofnun hafi ekki verið að sinna náttúruverndarmálum nægilega vel á undanförunum árum. Þau nefndu það einnig bæði að mikilvægt væri að stofnunin væri sjálfstæð gagnvart ráðuneytinu og fylgdi ekki duttlungum stjórnmalamanna og annarra hagsmunaaðila og að stofnunin sýni það í verki. Þá sögðu þau mikilvægt að stofnunin væri fagleg og að þangað væri ráðið hæft starfsfólk, sem þau telja að sé. Þorgeir sagði:

En náttúruvernd fylgir alltaf svona svolítil tilfinning. Það þarf að kunna að miðla þeim líka ekki bara lögfræðinni.

Úr þessu má lesa að Þorgeiri finnst að starfsfólk Umhverfisstofnunar þurfi að geta hugsað út fyrir lög og reglur og taka mark á mannlegum tilfinningum í náttúruverndarmálum því það sé ekki hægt að skilja þær frá í umræðunni um náttúruvernd.

5.4 Samantekt

Viðmælendur, bæði í einstaklingsviðtölum og í hópaviðtölum, voru sammála um það að samráðið væri mikilvægt við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. En það þarf að vera ljóst að samráðið sé fyrir alvöru, að hagsmunaaðilar finni að hlustað sé á sig og mark sé tekið á því sem þeir segja. Hagsmunir innan friðlýstra svæða geta verið fjölbreyttir og þeir sem rætt var við voru meðvitaðir um að aldrei verði fullkomin sátt um allt sem kemur fram í áætlunum sem gerðar eru fyrir friðlýst svæði, en að meiri sátt myndi nást með víðtæku samráði. Víðtækt samráð getur verið tímafrekt, flókið og kostnaðarsamt og ekki endilega tryggt að gert sé ráð fyrir því í fjárframlögum við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Þá töldu samstarfsfélagar mínir að það fari eftir svæðum hversu umfangsmikið samráðið þarf að vera. Samráð við áætlanagerð fyrir hvert og eitt svæði getur verið mismunandi og samstarfsfélagarnir töldu að það þurfi að vera svigrúm til að leyfa því að þróast en ekki vera meitlað í stein samkvæmt stöðluðum verkferlum. Flestir sögðu að víðtækt samráð auki traust á Umhverfisstofnun og að stjórnunar- og verndaráætlanir verði sterkari fyrir vikið og að öllum líkindum betri.

Tilfinningar fólks reyndust spila hlutverk í samráðsferli við gerð stjórnunar- og verndaráætlana, bæði starfsfólk stofnunarinnar og aðrir hagsmunaaðilar hafa sterkar taugar til þeirra svæða sem áætlanirnar eru unnar fyrir. Fólki sem býr í nágrenni svæðanna þykir vænt um þau en það þykir einnig starfsfólki svæðanna sem myndað hafa við þau tengsl. Enn aðrir, bara fyrir það eitt að vera Íslendingar, hafa skoðun á því hvernig svæðunum ætti að stjórna og hvernig á að vernda þau. Viðmælendur í einstaklingsviðtölum gerðu sér grein fyrir því að stundum væri um að ræða þeirra persónulegu hagsmuni varðandi Friðland að Fjallabaki en að einnig þyrfti að líta til sameiginlegra hagsmuna. Þess vegna þyrfti í sumum tilvikum að fórna einhverju til að ná sáttum um stjórn og vernd svæðisins en margir væru á sama tíma hræddir um að missa einhver völd eða réttindi varðandi nýttjar og ferðir um svæðið.

Samstarfsfélagar mínir töldu að það væri miklu meira sem fengist út úr víðtæku samráði heldur en einungis betri áætlun. Í samráðsferlinu hittist fólk og það skapar tengsl á milli þeirra, aukin þekking verður til um svæðin og oft verða til samstarfsverkefni til framtíðar. Almennt voru viðmælendur, bæði í einstaklingsviðtölum og hópaviðtölum, á því að viðhorf og traust til Umhverfisstofnunar hafi ekki alltaf verið gott en fari batnandi. Þar spilaði m.a. inn aukið samráð

og samtal og að starfsmenn stofnunarinnar væru góðir í samskiptum og staðsettir í nærsamfélaginu í nálægð við fólkið og þá náttúru sem um er að ræða en ekki einungis í Reykjavík.

6. Umræður

Tilgangur verkefnisins var að leita skilnings á því hvernig hægt væri að bæta samráð og verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði í umsjón Umhverfisstofnunar.

Til grundvallar setti ég fram eftirfarandi rannsóknarspurningar:

1. Hvernig er ákjósanlegt að haga samráði við gerð stjórnunar- og verndaráætlana?
2. Hvernig má greina hagsmunaaðila friðlýstra svæða og þá hagsmuni sem eru í húfi?
3. Hvernig má efla traust til Umhverfisstofnunar?

Í þessum kafla set ég fram svör við rannsóknarspurningunum í fyrstu þremur undirköflunum og skoða niðurstöðurnar í fræðilegu samhengi. Í fjórða undirkafla dreg ég fram þann lærdóm sem ég hef dregið af þessu rannsóknarferli og hvernig það getur bætt verklag við gerð áætlana.

6.1 Leiðir að betra samráði

Niðurstöður rannsóknarinnar gefa til kynna að góð samskipti og samráð séu lykilatriði þegar kemur að vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Eftir að áætlun Friðlands að Fjallabaki var auglýst, töldum við í einlægni, ég og samstarfsfélagar mínir á Umhverfisstofnun, að vel hefði tekist til og að gott samráð hafði verið haft við hagsmunaaðila. En annað kom á daginn. Óeining ríkti um drögin að áætluninni sem sýndi sig í þeim mikla fjölda athugasemda og ábendinga sem bárust stofnuninni á auglýsingartíma hennar (Umhverfisstofnun, á.á.c). Að auglýsingartíma loknum töldum við því nauðsynlegt að taka aftur upp samráðið og fara yfir það sem hagsmunaaðilar voru ósáttir við.

Ég er sammála Pretty (1995) um að þátttaka margra hagsmunaaðila hafi ekki endilega neikvæð áhrif á gæði ákvarðanataka. Um það eru þó skiptar skoðanir á meðal viðmælenda í viðtölum. Í vinnunni við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak var niðurstaðan sú að betra hefði verið að auka þátt hagsmunaaðila í mótun áætlunarinnar og þannig hefði mögulega mátt koma í veg fyrir þann fjölda athugasemda sem barst stofnuninni. Reynslan var sú að aukin þátttaka hagsmunaaðila síðar í ferlinu gaf okkur aðra sýn á áætlunina um hvernig best væri að útfæra hana með þeim markmiðum að tryggja verndun náttúru friðlandsins en einnig að sátt ríkti um áætlunina.

Fram kom í viðtölum við samstarfsfélaganna að meta ætti umfang samráðs hvers svæðis fyrir sig með tilliti til þess hvers konar friðlýst svæði væri um að ræða sem vinna ætti stjórnunar- og verndaráætlun fyrir. Að það væri mikilvægt þar sem umfangsmikið samráð væri kostnaðarsamt, tímafrekt og ekki endilega tryggt fjármagn til þess að fara í víðtækt samráð. Lög um

náttúruvernd kveða ekki skýrt á um hversu umfangsmikið samráð á að vera, aðeins að samstarf skuli haft við viðkomandi sveitarfélag, Náttúrufræðistofnun Íslands og landeigendur, að öðru leiti við aðra hagsmunaaðila eftir atvikum (Lög um náttúruvernd nr. 60/2013). Alþjóðasamningar sem Ísland er aðili að, Landslagssamningurinn, samningur um líffræðilega fjölbreytni og Árórsarsamningurinn kveða á um rétt almennings til þátttöku í ákvörðunartöku í umhverfis- og auðlindamálum og nýtingu lands (Council of Europe, 2000; United Nations, 1994; UNECE, 1998). Með vísan í umrædda alþjóðasamninga, ber stofnun eins og Umhverfisstofnun að vinna faglega að samráði við almenning rétt eins og þá hagsmunaaðila sem kveðið er sérstaklega á um í lögum um náttúruvernd. Það vekur þá upp spurninguna hvort stofnunin geti skipulagt umfang samráðs út frá fjármagni hverju sinni og á sama tíma uppfyllt skyldur sínar í samræmi við það sem fram kemur í lögum og alþjóðasamningum.

Áhrifin af því að ákveðið var að eiga samtali við fleiri hagsmunaaðila en áætlað var í upphafi við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak, varð til þess að okkur áskotnaðist mikið magn upplýsinga sem margar voru mikilvægar í mótun áætlunarinnar. Þetta samræmist því sem ýmsir fræðimenn hafa sagt og einnig það að ákvarðanir verði betur ígrundaðar og þá mögulega endist þær lengur, sem hefur þó ekki enn reynt á í tilviki áætlunarinnar fyrir Fjallabak (Beierle, 2002; Cornwall, 2008; Reed o.fl., 2008). Eftir að við tókum aftur upp samráðið við hagsmunaaðila að loknum auglýsingatíma áætlunarinnar og boðuðum nokkra þeirra á fundi, fengum við tækifæri til að ígrunda ýmsar stefnur sem settar höfðu verið fram í áætluninni sem varð til þess að sumum þeirra var breytt. Það var gert m.a. til að ná betri sátt, en einnig með það að markmiði að áætlunin yrði betri fyrir vikið. En líta má svo á að það tvennt fari saman. Leiða má af þessu líkur að ákjósanlegast sé að haga samráði við gerð stjórnunar- og verndaráætlana á þann hátt að samtali fari fram við sem flesta hagsmunaaðila, nýta þekkingu þeirra á svæðinu sem um ræðir og hvernig þeir nýta það og leita leiða til að ná sem mestir sátt um innihald áætlanna.

6.2 Ítarlegri hagsmunaaðilagreining

Það kom bersýnilega í ljós að ítarleg hagsmunaaðilagreining var grundvallaratriði í vinnunni við áætlanagerðina til að greina hvaða hagsmunaaðila var um að ræða og hvaða hagsmunir væru í húfi á Friðlandi að Fjallabaki. Eins og fram kemur í rannsókn Freeman (1984), þá er mikilvægt fyrir stjórnendur verkefna sem hafa völd til að taka stefnumarkandi ákvarðanir að þekkja hverjir verða fyrir áhrifum af ákvörðunum og aðgerðum þeim fylgjandi, og hverjir hafa getu til að hafa áhrif á útkomuna. Sú ákvörðun að nota hagsmunaaðilagreiningarverkfærið gerði okkur kleift að greina betur þá aðila sem skráðir höfðu verið sem samráðsaðilar í samráðsáætlun í upphafi

verkefnisins. Með því gátum við mælt hversu umfangsmikil áhrif stjórnunar- og verndaráætlun Fjallabaks gætu haft á þessa aðila og hvað þeir gætu lagt til vinnunnar við áætlanagerðina. Þannig gátum við flokkað hvaða samráðsaðila væri mikilvægt að fá á sérstaka fundi. Eins og Thomas & Middleton (2003) benda á þá er fyrsta skrefið að finna út hverjir séu hagsmunaaðilar. Það var gert á fyrsta stigi vinnunnar með því að boða til kynningarfundar með aðilum úr heimabyggð, frá helstu útivistar- og náttúruverndarsamtökum, samtökum í ferðaþjónustu og aðilum frá sveitarfélaginu. Hagsmunaaðilagreiningin sem gerð var fyrir áætlun Fjallabaks er í takt við leiðbeiningar IUCN (Thomas & Middleton, 2003). Við vissum þó ekki hvort listi okkar yfir samráðsaðila í samráðsáætlun væri tæmandi og getum líklega aldrei fullvissað okkur um það.

Hagsmunaaðilagreining er að hluta huglæg og greining á hverjir eru hagsmunaaðilar verður aldrei fullkomin. Gass o.fl. (1997) bentu á það í rannsókn sinni að í einhverjum tilvikum geta leynst þættir eða hagsmunir sem geta skekkt greininguna og sem vekja upp spurningar um hlutdrægni, þar sem sá sem gerir greininguna gerir það frá ákveðnum sjónarhóli eða með ákveðna niðurstöðu í huga. Í vinnunni við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak kom í ljós á síðari stigum að við, starfsfólk Umhverfisstofnunar, vissum ekki um alla hagsmuni sem voru í húfi í friðlandinu. Nokkrir aðilar höfðu samband við okkur og bentu á að þeir ættu hagsmuna að gæta og töldu sig eiga að vera þátttakendur í samráðsferlinu. Hagsmunaaðilum fjölgaði því talsvert þegar leið á vinnuna og ekki er hægt að útiloka að einhverjir hafi orðið útundan. En samráðsferlið var opið og ef upp kemur ágreiningur um það hvaða hagsmunaaðila var haft samband við og aðkomu að gerð áætlunarinnar, þá er hægt að vísa í hagsmunaaðilagreininguna sem er opið öllum, um hvernig staðið var að málum.

Hagsmunaaðilar á Friðlandi að Fjallabaki eru m.a. aðilar sem hafa hlunnindarétt og skipulagsvald og hafa því tilkall til einhvers; náttúruverndarsamtök sem vilja hafa áhrif og berjast fyrir vernd náttúrunnar; og svo allir hinir sem eiga tilkall til þess að fá að ferðast frjálst um landið og stunda sína atvinnu og afþreyingu og vilja hafa áhrif á það hvernig því verður stýrt. Þessir hagsmunaaðilar gætu fallið undir skilgreiningu Kaler (2002) á hagsmunaaðilum þar sem hann skiptir þeim í kröfuhafa eða þeirra sem hafa tilkall til einhvers, áhrifavalda og samblöndu af hvoru tveggja.

Hagsmunaaðilagreiningin skildi meira eftir sig en greininguna sjálfa. Friedman & Miles (2006) bentu á í rannsókn sinni að hagsmunaaðilagreining væri einnig til þess gerð að skilja hugsanlega árekstra á milli aðila með ólíka hagsmuni. Við komumst að því á fundum með hagsmunaaðilum

að árekstrar væru til staðar á milli nokkurra aðila sem eiga hagsmuna að gæta innan friðlandsins. Innan Fjallabaks geta t.d. komið upp aðstæður þar sem hagsmunir útivistarfólks og sauðfjárbænda rekast á, á þeim tíma sem verið er að smala í friðlandinu. Enn fremur er umferð göngu- og hjólreiðafólks á þröngum eða bröttum göngustígum ekki alltaf samþættaleg. Með samtali við þessa hópa var hægt að finna leiðir til að draga úr eða koma í veg fyrir árekstra.

6.3 Aukið traust með faglegum vinnubrögðum

Þrátt fyrir alla þá tækni sem við höfum í dag til að hafa samskipti án þess að hitta hvert annað í raunheiminum hefur það sannað sig að það að hafa samskipti maður á mann skiptir máli. Starfsfólk Umhverfisstofnunar sem og aðilar utan hennar höfðu orð á því að mikilvægt væri að hittast augliti til auglitis og ræða málin. Það væri besti vettvangurinn til að skapa traust og tengsl á milli starfsmanna stofnunarinnar og hagsmunaaðila. Það er í samræmi við niðurstöður rannsóknar sem gerð var meðal héraðsfulltrúa Landgræðslunnar sem eru í samstarfi við bændur um uppgræðslu (Berglund o.fl., 2015) og einnig aðrar erlendar rannsóknir (Pretty, 1995; Stenseke, 2009). Samskipti sem fara fram eingöngu í gegnum fjarfundarbúnað og tölvupóst skila ekki sama árangri í að byggja upp traust. Aðilar í einstaklingsviðtölum bentu á það að nálægð við starfsmenn stofnunarinnar skipti máli, að þeir séu ekki bara á starfstöðinni í Reykjavík heldur í nálægð við þau samfélög sem friðlýstu svæðin tilheyrja. Þetta kom einnig fram í rannsókn á meðal héraðsfulltrúa Landgræðslunnar (Berglund o.fl., 2015). Dreifð starfsemi Umhverfisstofnunar er mikilvæg að mati viðmælenda og á það einnig við um starfsmenn stofnunarinnar sem sinna friðlýstum svæðum. Samstarfsfélagarnir sögðu að það skipti máli að skapa tengsl við samfélögin, þannig þróist gagnkvæmt traust og virðing. Því þarf að hafa það í huga í samráðsferli við gerð stjórnunar- og verndaráætlana sem og annarra verkefna hjá stofnuninni sem kalla á samráð við hagsmunaaðila, að gert sé ráð fyrir samráðsfundum þar sem fólk getur komið saman.

Það hvílir mikil ábyrgð á Umhverfisstofnun að sjá til þess að samráð við gerð stjórnunar- og verndaráætlana sé sanngjarnt. Það var almennt álit þeirra hagsmunaaðila, sem komu að þessari rannsókn, að þeir telja sig eiga rétt á að taka þátt í samráðsferlinu, sama hvort þeir búi í nágrenni svæðisins, nýti svæðið til atvinnusköpunar eða sem íslenskir ríkisborgarar. Eins og Cornwall (2008) bendir á í sinni rannsókn þá er ákvörðun um hverjir verði þátttakendur í hverju og einu verkefni oftast tekin af þeim sem standa að verkefninu. Það getur leitt til þess að einhverjir sem hefðu átt að hafa möguleika á að hafa eitthvað um verkefnið að segja verði útundan. Á samráðsfundi með ungliðasamtökum einna útivistasamtaka vegna vinnu við gerð áætlunar fyrir

Fjallabak bentu aðilar á að rödd eldri félaga í samtökunum endurspegladi ekki endilega það sem yngri félagar hefðu um málið að segja. Ríkisstofnun eins og Umhverfisstofnun hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að gæta lýðræðis og koma í veg fyrir að einhverjir minnihlutahópar verði útundan, sem getur leitt til þess að tortryggni myndist í garð stofnunarinnar.

Nokkrir samstarfsfélagar mínir voru sammála um að samráðsferlið við gerð stjórnunar- og verndaráætlana þurfi að vera sveigjanlegt og lagað að þeim friðlýstu svæðum sem áætlun sé unnin fyrir. Nokkrir viðmælendur bæði utan og innan stofnunarinnar bentu á að taka þurfi tillit til mannlegra þátta eins og tilfinninga sem fléttast alltaf inn í umræðuna þegar verið er að tala um verndun náttúrunnar. Einnig verður að skapa rými fyrir frjóa hugsun og leyfa ferlinu að þróast miðað við sérstöðu svæðanna og mismunandi þarfir þess fólks sem á hagsmuna að gæta á svæðunum. Það kom fram í einstaklingsviðtölum að það væri mikilvægt að fólk skynjaði að á það væri hlustað og að tillit væri tekið til hugmynda þess og tillagna. Rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi þess að byggja upp traust milli opinberra starfsmanna og hagsmunaaðila og er viðurkennt að það sé lykill að árangursríkri stjórnun og verndun náttúruauðlinda (Eiter & Vik, 2014; MacKercher o.fl., 2018). Viðmælendur í einstaklingsviðtölum bentu á að stjórnunar- og verndaráætlanir myndu njóta meiri virðingar og verða meira traustvekjandi ef sýnt væri fram á að haft hafi verið víðtækt samráð um gerð þeirra. Einnig að mikilvægt væri að tekið væri á móti öllum athugasemdum og þær teknar til skoðunar og rökstutt ef ekki væri tekið tillit til þeirra. Samstarfsfélagar mínir höfðu orð á því að það yrði erfitt að framfylgja stefnu í stjórnunar- og verndaráætlunum ef ekki ríkti sátt um áætlanirnar meðal hagsmunaaðila.

Starfsmenn Umhverfisstofnunar töldu mikilvægt að fagstofnanir, eins og Náttúrufræðistofnun Íslands eða aðrar stofnanir sem fara með rannsóknir á náttúrunni, væru þátttakendur í gerð áætlana. Það gerði vinnuna faglegru og ákvarðanir sem teknar væru varðandi stefnumótun væru meira traustvekjandi þar sem þær byggðu á grundvelli fyrirliggjandi þekkingar á náttúrunni. Í rannsókn sem MacKercher o.fl. (2018) gerðu á hverjum væri best treystandi til að veita réttar upplýsingar um mál er varða náttúruvernd, kom í ljós að það væru rannsóknarstofnanir frekar en stofnanir sem fara með umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða. Það er í samræmi við það sem starfsmenn Umhverfisstofnunar töldu, að mikilvægt sé að faglegur rökstuðningur liggi á bakvið ákvarðanir um stefnumótun í stjórnunar- og verndaráætlunum og því mikilvægt að Náttúrufræðistofnun sem er rannsóknarstofnun taki þátt í vinnunni. Það kom fram í nokkrum athugasemdum sem bárust stofnuninni á auglýsingartíma áætlunarinnar fyrir Fjallabak að ekki væri nægilega góður rökstuðningur fyrir sumum ákvörðunum um takmörkun á umferð fólks um friðlandið í verndarskyni. Það varð til þess að rökin á bakvið þær ákvarðanir voru ígrunduð og

nákvæmari gagna var aflað vegna einstakra atriða í áætluninni. Rannsókn MacKercher o.fl. (2018) rennir þannig stoðum undir ályktun þess efnis að það hafi verið rétt ákvörðun í samráðsferlinu að óska eftir því að fulltrúi frá Náttúrufræðistofnun Íslands væri fenginn í samstarfshópinn um gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak til að gera vinnuna faglegri og meira traustvekjandi. Það kom líka í ljós á fundum með hagsmunaaðilum að þegar þeir fengu mjög skýrar og nákvæmar upplýsingar um hvers vegna nauðsynlegt væri að setja ákveðnar umgengnisreglur í friðlandinu vegna viðkvæmra náttúru, þá sýndu þeir reglunum meiri skilning þótt þeir væru ekki endilega sammála þeim.

Niðurstöður þessarar rannsóknar benda til þess að Umhverfisstofnun hafi tekist að ávinna sér traust með því að útvíkka samráð við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak. En einnig með því að veita skýrari rökstuðning fyrir ákvarðanatöku og útfærslu á reglum um umferð og dvöl í friðlandinu. Niðurstöður síðustu funda með hagsmunaaðilum áður en áætlunin var send ráðherra til staðfestingar, bentu til aukins trausts þar sem m.a. kom fram að hagsmunaaðilum hafi fundist að hlustað hafi verið á athugasemdir þeirra og þær teknar til skoðunar.

6.4 Betra verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana

Við komumst að því í vinnunni við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak að ef umfang samráðs við hagsmunaaðila hefði verið skýrara frá upphafi þá hefði mögulega verið hægt að koma í veg fyrir að svo mikið af athugasemdum og ábendingum bærust stofnuninni á auglýsingartíma áætlunarinnar. Líklega hefðu sérstakir fundir með hagsmunaaðilum þurft að vera a.m.k. tveir eins og úr varð þegar samráðið var tekið upp aftur eftir að auglýsingatíma áætlunarinnar lauk. Á fyrri fundinum myndu hagsmunaaðilar leggja fram þær áherslur sem þeir sjá fyrir sér í áætluninni og samstarfshópurinn myndi þá móta þær inn í áætlunina. Á seinni fundinum yrðu tillögur að útfærslu áherslna hagsmunaaðila í áætlunina lagðar fram til skoðunar. Tilgangur seinni fundarins væri þá að finna ásættanlega niðurstöðu fyrir báða aðila, það er: þeirra sem taka ákvörðun um stefnumótun áætlunarinnar (Umhverfisstofnun) og hagsmunaaðila. Samkvæmt þessu fyrirkomulagi þá væru hagsmunaaðilarnir sem koma að samráðinu við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak í miðþrepi stiga Arnstein (1969) varðandi hversu mikil áhrifa og völd þeir hafa. Í miðþrepinu eru aðilar sem eru til ráðgjafar en hafa engin völd en geta haft áhrif á stefnumótun.

Þegar ég fór að velta vöngum yfir sjálfum mér og hugleiðingum mínum í rannsóknardagbókinni, komst ég m.a. að því að ég hafði dulda fordóma gagnvart ákveðnum

hópum hagsmunaaðila í friðlandinu. Ég hafði ákveðnar skoðanir á því hvernig stjórnun og verndun Friðlandsins að Fjallabaki ætti að vera háttáð eins og hver annar hagsmunaaðili. Ég, sem fer með umsjón og rekstur friðlandsins, er mikilvægur þátttakandi í verkefninu um gerð áætlunarinnar, en þarf að gæta hlutleysis svo að mín sýn á verkefnið skyggi ekki á sýn annarra hagsmunaaðila. Það er í samræmi við það sem Gass o.fl. (1997) benda á, að það geti verið faldir þættir sem geta skekkt hagsmunaaðilagreininguna vegna hlutdrægni þess sem gerir greininguna; hann geri það frá ákveðnu sjónarhorni eða með ákveðna niðurstöðu í huga. Þegar ég ber saman vinnu við þessa áætlun fyrir Fjallabak og vinnu mína við fyrstu áætlunina sem ég kom að árin 2014 og 2015, sé ég að ég hafði töluverð áhrif á stefnumótunina í þeirri síðartölu þar sem samráðið við þá áætlun var mun minna en við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak. Þó skal það tekið fram að á þeim tíma voru áætlanir unnar samkvæmt eldri náttúruverndarlögum nr. 44/1999, og þá var ekki heimilt að setja sérstakar reglur um umferð og dvöl og áætlanir voru ekki staðfestar af ráðherra. Allt til loka árs 2015 sáu umsjónaraðilar friðlýstu svæðanna í teymi náttúruverndar að mestu leiti um gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Eins og fram kom í viðtölum við samstarfsfélaganna þá var það gott skref fram á við að teymi friðlýsinga og áætlana tók við yfirumsjón við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Það var fyrst og fremst nauðsynlegt þar sem núverandi lög um náttúruvernd (nr. 60/2013) kveða á um að ljúka skuli við gerð allra áætlana fyrir friðlýst svæði árið 2025, og teymi náttúruverndar hafa ekki mannafla til að sjá um það. En mikilvægast við þessa breytingu að mínu mati og samstarfsfélaga minna er að með henni færðist yfirumsjón með vinnu við áætlanir frá umsjónaraðilum svæða yfir á starfsmenn annars teymis, sem dregur úr hlutdrægni umsjónaraðila á stefnumótun áætlana.

Eins og kom fram í viðtölum við samstarfsfélaganna, er það þekkingin sem verður til og tengslamyndunin við fólkið í samráðsferlinu sem er svo dýrmæt. Þekkingarbrunnurinn og tengslamyndunin nýtist til verkefna á svæðunum og mögulega verða til samstarfsverkefni og aukið samráð eftir að áætlunin hefur verið gefin út eins og varð raunin í tilfelli stjórnunar- og verndaráætlunar Fjallabaks. Í viðtölum við einstaklinga gafst mér einnig tækifæri til að fá innsýn í þeirra væntingar um samráð, samstarf og þekkingu þeirra á Friðlandi að Fjallabaki. Það kenndi mér m.a. að hægt væri að gera greiningu á því hvar væri flötur fyrir samstarfsverkefni með ákveðnum hópum hagsmunaaðila. Það var ein ástæða þess að ég lagði til að sett væri inn í áætlunina að haldnir væru reglulegir samráðsfundir með mismunandi hópum hagsmunaaðila (Umhverfisstofnun, 2021).

Það skiptir máli að starfsmenn Umhverfisstofnunar séu færir í samskiptum. Í viðtölum við hagsmunaaðila kom fram að það hafi mikið að segja hvernig starfsmaður stofnunarinnar komi

fram við fólk í starfi sínu. Sumir viðmælendur höfðu það á orði að hafa brennt sig á samskiptum við stofnunina hér áður fyrr, en að það hafi orðið framför. Ég hef lært það að samskiptahæfni mín sé eitt af grundvallaratriðum til að ná góðum árangri í samræðum og samráði við hagsmunaaðila. Góð samskiptahæfni getur bætt árangur vinnu við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og góð áætlun getur bætt verndun svæðanna sem áætlanirnar eru unnar fyrir. Ég þarf að leggja meiri áherslu á það í samráðsferlum að aðskilja mína persónulegu sýn á stjórnun og verndun þar sem mitt hlutverk er að gæta hagsmuna allra, bæði manna og náttúru. Ég hef líka lært það að verkferlar sem stofnunin útbýr verða að vera sveigjanlegir, það verður að vera hægt að aðlaga þá hverju og einu verkefni og fólkinu sem kemur að verkefninu, bæði innan og utan stofnunarinnar.

Í viðtölum við samstarfsfélaganna var mér bent á það að þessi hópaviðtöl sem ég boðaði þá á vegna þessarar rannsóknar, væru viðburðir sem ættu að vera haldnir reglulega. Með öðrum orðum, hópaviðtölin urðu til þess að bæta okkar starfshætti þar sem viðtölin snerust um það að bera saman bækur okkar, deila því hvernig hver og einn vinnur verkefni sín og ekki hvað síst að læra hvert af öðru. Rannsóknarferlið varð til þess að við áttuðum okkur á því hversu mikilvægt væri að ræða saman um verkefnin sem við vorum að vinna og úr varð að haldnir verða reglulegir fundir, svokallaðir starfsþróunarfundir milli teyma friðlýsinga og áætlana og teyma náttúruverndar.

Tillaga mín um bættu starfshætti, eftir að hafa ígrundað ferlið við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Friðland að Fjallabaki, er að verklag um hvernig samráði skuli háttað verði mótað í fastari skorður. En þó þannig að hægt sé að bregða út af eftir því hvernig svæðin eru. Fjármagn sem úthlutað er til vinnu við gerð áætlana ætti ekki að hafa áhrif á umfang samráðs við hagsmunaaðila og gera ætti kostnaðaráætlun áður en vinna við stjórnunar- og verndaráætlunirnar hefjast og tryggja að verkefnið verði fjármagnað að fullu. Einnig ætti að gera ráð fyrir að upp geti komið þættir sem ekki er gert ráð fyrir í upphafi. Hagsmunaaðilagreiningu eins og gerð var fyrir áætlun Friðlands að Fjallabaki ætti að gera fyrir allar áætlanir sem unnar verða í framtíðinni, óháð stærð friðlýstra svæða og áætluðum fjölda samráðsaðila. Ferlið við gerð áætlana ætti að vera opið og gagnsætt frá upphafi vinnunnar. Allar fundargerðir funda sem haldnir eru vegna vinnunnar ættu að vera aðgengilegar jafn óðum og þær eru samþykktar á heimasíðu stofnunarinnar. Þá legg ég til að verklag við gerð stjórnunar- og verndaráætlana verði aðlagað að öðrum verkefnum hjá stofnuninni eins og vinnu við undirbúning á friðlýsingu svæða.

7. Lokaorð

Í gegnum rannsóknarvinnuna hefur málshættinum „maður er manns gaman“ reglulega skotið upp í huga mínum. Ef ég ætti að draga saman megin niðurstöður rannsóknarinnar í nokkrum orðum um hvernig hægt er að bæta samráð við gerð stjórnunar- og verndaráætlana, þá fæ ég orðin: samskipti, samstarf, traust og virðing. Til þess að af því geti orðið þarf að leggja áherslu á að samtöl fari reglulega fram, maður á mann. Af þessari rannsókn má draga ákveðnar ályktanir sem Umhverfisstofnun, sem og aðrar stofnanir sem vinna að málefnum sem varða náttúru og umhverfi, gætu tekið til sín. Starfsfólk Umhverfisstofnunar sem vinnur að verkefnum eins og gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði, ætti að hafa góða samskiptahæfni. Samskipti auglitis til auglitis skipta miklu máli til að skapa traust, efla samstarf og skapa tengsl. Stuðla ætti að jafnvægi á milli beinna og óbeinna samskipta við fólk innan og utan stofnunarinnar. Heimsfaraldurinn Covid-19 kenndi okkur að nýta tæknina mun betur en við höfum gert hingað til, en ekki væri æskilegt að fara alltaf auðveldu leiðina, þ.e. að eiga öll samskipti við fólk í gegnum fjarfundarbúnað. Þó að það sé líka gott og gilt. Eitt af markmiðum Umhverfisstofnunar varðandi samstarf er að starfsmenn: „leiti samstarfs við almenning og hagsmunaaðila“ (Umhverfisstofnun, á.á.a). Stofnunin hefur því skyldum að gegna í að stuðla að góðu samráði og samskiptum við fólk í samfélaginu. Samráði ætti að vera þannig háttað að það sé skipulagt í upphafi vinnunnar við gerð áætlana í kjölfar ítarlegrar hagsmunaaðilagreiningar. Ávallt ætti að bjóða upp á opna fundi fyrir alla sem áhuga hafa á að koma að vinnunni við áætlanagerðir og sérstaka fundi fyrir hagsmunaaðila sem skora hátt í hagsmunaaðilagreiningunni. Dreifð starfsemi Umhverfisstofnunar um byggðir landsins, að starfsfólk stofnunarinnar sé með góða samskiptahæfni og fagleg vinnubrögð í samstarfi við aðrar fagstofnanir er leið til að efla traust til Umhverfisstofnunar.

Að gera þessa starfendarannsókn, sem tók tæp fjögur ár, hefur gefið mér og samstarfsfélögum mínum einstakt tækifæri til að þróa og bæta starfshætti og þá sérstaklega að bæta verkferil við gerð stjórnunar- og verndaráætlana. Umfram allt hefur þessi rannsóknaraðferð þó gefið mér tækifæri á að þroskast í starfi og bæta eigin starfshætti. Í starfi hjá ríkisstofnun eins og Umhverfisstofnun, þar sem er fólk sem sinnir mjög mikilvægum samfélagsverkefnum og þarf oft að taka umdeildar ákvarðanir, er mikilvægt að hafa tækifæri til að staldra við og ígrunda eigin störf og þróa vinnuaðferðir og verklag. Tímarnir breytast hratt og áhersla á hraða og afköst eru mikil, ekki bara hjá Umhverfisstofnun, heldur í samfélaginu öllu. Verkefnunum fjölgar sem gerir það að verkum að mest allur tími og rúmlega það fer í að leysa verkefni og lítill tími gefst til að ígrunda þau, bæta og breyta. Á sama tíma hefur það líklega aldrei verið eins mikilvægt.

Það gæti nefnilega, auk þess að bæta starfshætti, orðið til þess að draga úr álagi og streitu sem er hvítleitt mein á mörgum vinnustöðum þar sem krafist er faglegra vinnu en einnig mikilla afkasta.

Á þeim tíma sem ég vann að þessari rannsókn hafa orðið ýmsar breytingar í samfélaginu, m.a. vegna áhrifa af Covid-19. Heimsfaraldurinn gerði það t.d. að verkum að samfélagið þurfti að tileinka sér breytta starfshætti og nýta tæknilausnir í meira mæli til að fólk gæti sinnt störfum sínum. Það hafði þau áhrif í vinnunni við gerð áætlunarinnar fyrir Fjallabak að flest allir hagsmunaaðilar tileinkuðu sér og lærðu að nota fjarfundarbúnað. Það auðveldaði okkur að ná til fleiri hagsmunaaðila á skömmum tíma með því að bjóða upp á samtalsvettvang í gegnum fjarfundarbúnað. Annað sem gerðist á rannsóknartímanum var að vinnuvikan styttist um tæpa klukkustund á dag þegar ákvæði kjarasamninga þar að lútandi tóku gildi. Það kallaði á að gera þurfti umbætur á störfum okkar og kom það sér því vel að allir, bæði starfsmenn stofnunarinnar og aðrir í samfélaginu, voru þegar búnir að tileinka sér það að nýta tæknilausnir sem voru fyrir hendi. Segja má að bæði breyttar áherslur í samfélaginu og þetta rannsóknarverkefni mitt hafi orðið til þess að ég og samstarfsfélagar mínir höfum unnið í því að þróa og bæta starfshætti og að koma reglulega saman á starfsþróunarfundum. Reglulega starfsþróunarfundir ætti að festa í sessi þar sem tækifæri gefst fyrir samstarfsfélaga að ræða m.a. samskipti sín við hagsmunaaðila og áskoranir í þeim efnunum.

Þegar leið undir lok vinnunnar við gerð stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir Fjallabak, áttaði ég mig á því að ekki höfðu verið kannaðir sérstaklega hagsmunir ungu kynslóðarinnar með vísan í það að megin markmið Umhverfisstofnunar er að hafa „hag komandi kynslóða og náttúrunnar að leiðarljósi“ í starfsemi sinni (Umhverfisstofnun, á.á.a). Ungu kynslóðin í dag á hagsmuna að gæta varðandi verndun Fjallabaks, að hafa sömu tækifæri á að njóta náttúru svæðisins eins og við fullorðna fólkið höfum í dag. Það væri áhugavert að skoða betur aðkomu ungs fólks að samráði um stefnur og ákvarðanir sem teknar eru í náttúru- og umhverfismálum. Einnig væri áhugavert að eiga samtál við erlenda gesti sem koma hingað til lands til að njóta náttúru landsins og kanna hvaða hagsmuna þeir telja sig eiga að gæta varðandi ákvarðanir sem stjórnvöld taka í náttúru- og umhverfismálum á Íslandi. Sagt er að það sé mannfólkinu um heim allan í hag að regnskógum sé viðhaldið. Hvað með Fjallabak eða hálendi Íslands með sín óbyggðu víðerni sem sagt er að séu auðlind, sem á undir högg að sækja á heimsvísu vegna ágangs manna eins og regnskógarnir? Eru Fjallabak og hálendi Íslands einkahagsmunir Íslendinga?

Eins og ég hef komið að áður þá hefur mér tekist að bæta mína starfshætti með gerð þessarar rannsóknar. Ég er ekki sama manneskjan og ég var í eldhúsinu á Vestfjörðum árið 2011 og hef þroskast mikið sem fagmanneskja. Ég tók það nærri mér þegar mér og samstarfsfélagi mínum var vikið út af heimilinu þar sem við vorum að ræða náttúruverndarmál við heimilisfólkið. Í dag er ég ekki óvelkomin á umrætt heimili þrátt fyrir að ég deili ekki sömu skoðun og heimilisfólkið um náttúruvernd. Við virðum skoðanir hvert annars.

Heimildaskrá

- Agot V. Óskarsdóttir (ritstj.). (2011). *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands*. Umhverfissráðuneytið. https://www.stjornarradid.is/media/umhverfissraduneyti-media/media/PDF_skrar/Hvitbok_natturuvernd_001-478.pdf
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–214. <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Auglýsing um friðland að Fjallabaki. Stjórnartíðindi B, nr. 354/1979.
- Beierle, T. C. (2002). The quality of stakeholder-based decisions. *Risk Analysis*, 22(4), 739–749. <https://doi.org/10.1111/0272-4332.00065> | <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/0272-4332.00065>
- Berglund, B., Hallgren, L., & Aradóttir, Á. L. (2015). Stakeholder Interaction in Participatory Land Restoration in Iceland: Environmental Officers, Challenges and Strategies. *Environmental Management*, 56, 519–531. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00267-015-0506-0.pdf>
- Bogdan, R., & Biklen, S. K. (2007). *Qualitative research for education: An introduction to theory and methods* (5. útg.). Person Education.
- Braun, V., & Clarke, V. (2013). *Successful Qualitative Research. A practical guide for beginners*. SAGE.
- Brinkmann, S., & Kvale, S. (2015). *Interviews: Learning the crafts of qualitative research interviewing* (3. útg.). SAGE.
- Brouwer, H., Woodhill, J., Hemmati, M., Verhoosel, K. & Vugt, S. (2016) *The MSP Guide. How to design and facilitate multi-stakeholder partnership*. Practical Action.
- Carr, W., & Kemmis, S. (1986). *Becoming critical: Education, knowledge and action research*. Deakin University.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking Participation Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283. http://www.gsdr.org/wp-content/uploads/2016/03/Unpacking_Participation_models_meanings.pdf
- Council of Europe. (2000). *The European Landscape Convention*. <https://www.coe.int/en/web/landscape>

- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. (2. útg.). SAGE.
- Dhal, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Eiter, S., & Vik, M. L. (2014). Public Participation in landscape planning: Effective methods for implementing the European Landscape Convention in Norway. *Land Use Policy* 44, 44–53. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.11.012>
- Ellis, C. (2004). *The Ethnographic I: A Methodological Novel about Autoethnography*. Oxford.
- Esterberg, K. G. (2002). *Qualitative Method In Social Research*. Mc Graw Hill Publication, Inc.
- Fassin, Y. (2009). The Stakeholder Model Refined. *Journal of Business Ethics*. 84, 113–135. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10551-008-9677-4.pdf>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge University Press.
- Friedman, A., & Miles, S. (2006). *Stakeholders: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Gass, G., Biggs, S., & Kelly, A. (1997). Stakeholders, Science and decision making for poverty-focused rural mechanization research and development. *World Development*. 25, 115–126. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(96\)00090-3](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(96)00090-3)
- Guðmundur Steingrímsson (2021, 15. janúar). *Lýðræðið*. Fréttablaðið. <https://www.frettabladid.is/skodun/lyri/>
- Haraway, D. (1988). Situated knowledges: The science question on feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575–599. <https://doi.org/10.2307/3178066>
- Hennink, M., Hutter, L., & Baily, A. (2011). *Qualitative Research Methods*. SAGE.
- Kaler, J. (2002). Morality and strategy in stakeholder identification. *Journal of Business Ethics*, 39, 91–99. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1016336118528.pdf>
- Lög um náttúruvernd nr. 60/2013.

Lög um náttúruvernd nr. 44/1999.

Lög um náttúruvernd nr. 47/1971.

Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.

Lög um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006.

MacKeracher, T., Diedrich, A., Gurney, G. G., & Marshall, N. (2018). Who trusts whom in the Great Barrier Reef? Exploring trust and communication in natural resource management. *Environmental Science and Policy*, 88, 24–31.
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.06.010>

McNiff, J. (2017). *Action research: All you need to know*. SAGE.

Miles, S. (2015). Stakeholder Theory Classification: A Theoretical and Empirical Evaluation of Definitions. *J Bus Ethics*, 142, 437–459.
<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10551-015-2741-y.pdf>

Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 23(8), 1247–1263. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(95\)00046-F](https://doi.org/10.1016/0305-750X(95)00046-F)

Reed, M. S., Dougill, A. J., & Baker, T. (2008). Participatory indicator development: what can ecologists and local communities learn from each other? *Ecological Applications*, 18(5), 1253–1269. <https://esajournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1890/07-0519.1>

Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H., & Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>

Robert, D. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.

Scholte, P. (2000). Towards Consensual Park Management Planning in Africa. *Opinion in Oryx*, 34(2), 87–89. <https://doi.org/10.1046/j.1365-3008.2000.00109.x>

Sigprúður Stella Jóhannsdóttir (2011). *Náttúrutúlkun*. Náttúrustofa Norðausturlands.

Stenseke, M. (2009). Local participation in cultural landscape maintenance: Lesson from Sweden. *Land Use Policy*, 26(2), 214–223.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.01.005>

Stjórnarráð Íslands. (á.á.). Umhverfismál og þátttökuréttur almennings. Sótt 3. maí, 2021 af
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/umhverfi-og-natturuvernd/umhverfismal/umhverfismal-og-thatttokurettindi-almennings/>

Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum. (á.á.). Hagsmunaaðili. Í *Íslensk nútímamálsorðabók*. Sótt 3. maí 2021 af
<https://islenskordabok.arnastofnun.is/ord/17446>

Stringer, E. T. (1999). *Action research* (2. útg.). SAGE.

Thomas, L., & Middleton, J. (2003). *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. IUCN – The World Conservation Union.
<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-010.pdf>

Umhverfisstofnun. (á.á.a). *Stefna Umhverfisstofnunar*. Sótt 17. mars, 2021 af
<https://ust.is/umhverfisstofnun/hlutverk-og-stefna/stefna-umhverfisstofnunar/>

Umhverfisstofnun. (á.á.b). *Starfsstöðvar*. Sótt 2. febrúar, 2021 af
<https://ust.is/umhverfisstofnun/starfsstodvar/>

Umhverfisstofnun (á.á.c). *Samráðsferlið og fundargerðir*.
<https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/fridlyst-svaedi/sudurland/fridland-ad-fjallabaki/stjornunar-og-verndaraetlun/samradsferlid-og-fundargerdir/>

Umhverfisstofnun. (2021). *Friðlands að Fjallabaki: Stjórnunar- og verndaráætlun 2021-2030*. <https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Fridland-ad-fjallabaki/Stj%20c3%b3rnunar-%20og%20verndar%20a1%20c3%a6tlun%20Fri%20c3%b0land%20a%20c3%b0%20Fjallabaki.pdf>

Umhverfisstofnun. (2020). *Kynning á drögum að stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Friðland að Fjallabaki*. <https://ust.is/umhverfisstofnun/frettir/stok-frett/2020/04/08/Kynning-a-drogum-ad-stjornar-og-verndaraetlun-fyrir-Fridland-ad-Fjallabaki/>

Umhverfisstofnun. (2019a). *Handbók um stjórnun friðlýstra svæða í umsjón Umhverfisstofnunar*. <https://ust.is/library/Skrar/utgefing-efni/Verndaraetlanir/Handb%20C3%B3kMars2019.pdf>

Umhverfisstofnun. (2019b). *Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Friðland að Fjallabaki. Hagsmunaaðilagreining unnin af Vatnajökulspjóðgarði og aðlöguð að friðlandinu*.

https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Fridland-ad-fjallabaki/Hagsmunaa%c3%b0ilagreining_Fjallabak.pdf

Umhverfisstofnun. (2019, 28. febrúar). *Vel heppnuð málstofa um akstur á hálendi Íslands*.
<https://ust.is/umhverfisstofnun/frettir/stok-frett/2019/02/28/Vel-heppnud-malstofa-um-akstur-a-halendi-Islands/>

Umhverfisstofnun. (2019, 14. maí). *Samtal um ábyrgar fjallahjólreiðar*.
<https://ust.is/umhverfisstofnun/frettir/stok-frett/2019/05/14/Samtal-um-abyrgar-fjallahjolreidar/>

Umhverfisstofnun. (2019, 6. september). *Friðland að Fjallabaki 40 ára*.
<https://ust.is/umhverfisstofnun/frettir/stok-frett/2019/09/06/Fridland-ad-Fjallabaki-40-ara/>

Umhverfisstofnun. (2016). *Friðland að Fjallabaki, Skýrsla starfshóps*.
https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Fridland-ad-fjallabaki/Fri%C3%B0land%20a%C3%B0%20Fjallabaki_sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps.pdf

UNECE. (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*.
<https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

UNESCO Tentative List. (2013). *Torfajökull Volcanic System / Fjallabak Nature Reserve*.
<https://whc.unesco.org/en/tentativelists/5817/>

United Nations. (1994). *Convention on Biological Diversity*. <https://www.cbd.int>

Vatnajökulspjöldgarður. (2011). *Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir nýtt svæði, Langasjó – Eldgjá, á vestursvæði Vatnajökulspjöldgarðs. Hagsmunaaðilagreining – 2. útgáfa*.
https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/svaedin/Laki-Eldgja-Langisjor/PDF-skjol/hagsmunaa_ilagreining_vestur_3.pdf

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

Viðauki I

Viðtalsrammi

1. Almennar upplýsingar

Stutt um þetta hér til að fá yfirlit yfir núverandi aðstæður viðkomandi og koma viðtalinu af stað með auðveldum spurningum.

- ✓ Aldur
- ✓ Fjölskylduaðstæður
- ✓ Búseta
- ✓ Menntun
- ✓ Atvinna

2. Tengsl við Friðland að Fjallabaki, áhugi og skilningur á náttúruvernd

- ✓ Hvetja til lýsinga á áhuga á náttúru og náttúruvernd, tengslum við Friðland að Fjallabaki og áhuga til svæðisins.
- ✓ Fyrstu kynni af svæðinu
- ✓ Upplifun af svæðinu, tilfinningatengsl
- ✓ Hvernig hafa tengsl við svæðið þróast/breyst

3. Þekking á náttúruvernd og friðlýsingu

- ✓ Skoðun á náttúruvernd
- ✓ Þekking á friðlýsingu, tilgangi friðlýsingar
- ✓ Friðland að Fjallabaki, þekking á friðlýsingarskilmálum / hefur kynnt sér skilmála

4. Hagsmunir

- ✓ Hefur hagsmuna að gæta, hvaða hagsmuna
- ✓ Hagsmunir á samvinnu við Umhverfisstofnun
- ✓ Hagsmunir á samstarfi við umsjónar- og rekstraraðila friðlandsins

5. Umhverfisstofnun (UST), starfsemi og skyldur, þjónusta

- ✓ Þekking á starfsemi Umhverfisstofnunar, hlutverki og skyldum á Friðlandi að Fjallabaki
- ✓ Reynsla af starfsemi UST, skoðun á starfsemi UST
- ✓ Hlutverk UST á Friðland að Fjallabaki
- ✓ Þjónusta UST, einhvern tímann notað hana
- ✓ Er UST að standa sig í umsjón og rekstri Friðlands að Fjallabaki
- ✓ Getur UST bætt sig í þjónustu við almenning í tengslum við umsjón og rekstur friðlýstra svæða, hvernig

- ✓ Hvað finnst öðrum

6. Stjórnunar- og verndaráætlun

- ✓ Samráð, er það mikilvægt
- ✓ Væntingar um samráð
- ✓ Hagsmunir við samráð
- ✓ Skoðun á samráði, hversu langt á samráð að ganga

7. Samráð um gerð stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Friðland að Fjallabaki

- ✓ Hvernig geta þau komið að samráði við gerð stjórnunar- og verndaráætlana
- ✓ Hvað geta þau lagt að mörkum
- ✓ Til í að taka þátt í vinnu
- ✓ Verður áætlunin betri með meiru samráði
- ✓ Hvað er mikilvægt að komi fram í áætluninni að þeirra mati
- ✓ Hvað finnst öðrum

8. Lok viðtals

- ✓ Spyrja viðmælanda hvort hann/hún hafi einhverju við að bæta, eitthvað sem liggur á hjarta, hefur eitthvað mikilvægt gleymst?