

Eivind Brendehaug

Mobilisering, makt og endring

Ein studie av deltaking i verneplanprosessen for oppretting av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde

Thesis for the degree of Philosophiae Doctor

Trondheim, September 2013

Norwegian University of Science and Technology
Faculty of Social Sciences and Technology Management
Department of Industrial Economics and
Technology Management



NTNU – Trondheim
Norwegian University of
Science and Technology

NTNU

Norwegian University of Science and Technology

Thesis for the degree of Philosophiae Doctor

Faculty of Social Sciences and Technology Management
Department of Industrial Economics and
Technology Management

© Eivind Brendehaug

ISBN 978-82-471-4583-8 (printed ver.)
ISBN 978-82-471-4584-5 (electronic ver.)
ISSN 1503-8181

Doctoral theses at NTNU, 2013:232

Printed by NTNU-trykk

Forord

Ei PhD-avhandling er eit individuelt arbeid. Eg hadde likevel ikkje kome i mål om det ikkje var for den gode støtta menneska rundt meg, mine næraste, venar, kollegaer og rettleiarar, har gitt meg når eg trengte det som mest. Ein varm takk til doke!

Det var Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som opna verneplanprosessen i Breheimen for forskning. Eg vil takke for denne interessa, ein særskilt takk til Tom Dybwad og andre ved etaten som har kome med verdifulle bidrag i felles refleksjon over gjennomføringa av planprosessen. Likeeins fortentar dei lokale deltakarane, representantar for organisasjonar og kommunar i Luster, Skjåk og Lom, ein takk for at dei stilte opp på intervju. Grunneigar Knut Stokkenes i Luster skal ha ein spesiell takk for alle bidrag.

Eg vil også sende ein takk til programmet Norsk miljøforskning mot 2015 i Noregs Forskingsråd som har finansiert PhD arbeid. Takk også til Vestlandsforskning som har bidrege økonomisk, og til mine kollegaer som har kome konstruktiv kritikk undervegs. Ein særskilt takk går til Kyrre Groven som har hatt ei stødig hand om korrekturlesing og klargjering saman med Ole Inge Gjerald i innspurten. Per-Arvid Ølmheim ved Høgskulen i Sogn og Fjordane skal ha takk for språkleg konsulentråd undervegs.

Eg har saman med tolv andre kandidatar deltatt på PhD programmet: ”Enterprise development and Work Life Research (Edwor)”, ved Norges Tekniske-Naturvitskaplege Universitet. Takk til alle kandidatane, rettleiarane og dei andre gode hjelparane på Edwor. Å vere ein del av dette fellesskapet har gitt både fagleg utvikling og glede. Ein særskilt takk går til mine to rettleiarar, Professor Hans Christian Garman Johnsen og Professor Morten Levin, for deira akademiske romslegheit, kreative forslag og støtte i vegval undervegs.

Den største støyten i desse åra har mine næraste på heimebane tatt. De har vore uthaldande! Ein stor takk. No vert det meir tid til å gjere kjekke ting i lag, Julia, Trygve og Carina.

Sogndal, 20. desember 2012.

Eivind Brendehaug

Innhald

English summary	1
Samandrag	6
1 Innleiing	13
1.1 Problemet og min tese	13
1.2 Relevans: Kvifor denne interessa?	15
1.3 Koplinga til tidlegare forskning	18
1.4 Forskingsspørsmål og studieeining	23
1.5 Struktura i avhandlinga	24
2 Kontekst	26
2.1 Naturvernpolitikken	26
2.2 Frå nasjonalparkmeldinga til oppstartmeldinga	31
2.3 Planområdet	37
2.4 Kommunane	39
2.5 Verneplanprosessen	47
3 Forsking på feltet	59
3.1 Planleggingstradisjonar	63
3.2 Deltaking	66
3.3 Makt	74
3.4 Konflikt	84
3.5 Mobilisering	91
3.6 Analysemodell	108
4 Metode	113
4.1 Oppdraget og rammene	113

4.2	Vitskapsteoretisk posisjon	114
4.3	Forskningsstrategi: praksisnær og tolkande	116
4.4	Praksisnær teoriutvikling	121
4.5	Datainnsamling	122
4.6	Analyse: Refleksjon i praksis	126
4.7	Refleksjon over eiga rolle	129
4.8	Truverde	130
5	Mobilisering og motmakt	137
5.1	Systemvilkår	138
5.2	Spontanitetsprosessar	141
5.3	Endring gjennom motmakt	153
5.4	Drøfting	169
5.5	Delkonklusjon	182
6	Mobilisering og medmakt	184
6.1	Systemvilkår	185
6.2	Spontanitetsprosessar	188
6.3	Endring gjennom medmakt	199
6.4	Vidare effektar	213
6.5	Drøfting	214
6.6	Delkonklusjon	225
7	Mobiliseringshindringar og avmakt	227
7.1	Systemvilkår	228
7.2	Spontanitetsprosessar	230
7.3	Avmakt gir makt til staten	246
7.4	Drøfting	263

7.5	Delkonklusjon.....	273
8	Mobilisering for endring	275
8.1	Forskingsspørsmål og analysestruktur.....	275
8.2	Svar på delspørsmåla.....	275
8.3	Funn i forhold til analysemodellen.....	279
8.4	Dynamikk og transformasjon	283
8.5	Vilkår for at deltaking fører til endring	287
8.6	Konklusjon.....	288
8.7	Vidare forskning.....	289
	Referansar.....	292
	Vedlegg	300
	Vedlegg 1. Naturvernpolitikken, 1954-2009.....	301
	Vedlegg 2: Deltaking og møteplassar i verneplanprosessen.....	336
	Vedlegg 3: Verneområde i kommunane Luster, Skjåk og Lom.....	338

Tabellar

Tabell 2-1:	Eigedomsstruktur i kommunane og for verneområdet.....	41
Tabell 2-2:	Samla verna areal i kommunane.....	42
Tabell 2-3:	Milepælar i planprosessen	49
Tabell 2-4:	Tal på organisasjonar med fråsegn i prosessen.	50
Tabell 3-1:	Samanheng mellom ulike makt- og konfliktsynet	90
Tabell 3-2:	Verknad av systemvilkår og kontroll på spontanitetsprosessane.	97
Tabell 3-3:	Mobilisering, spontanitetsprosessar og endringsmekanismar for motmakt.	101
Tabell 3-4:	Mobilisering og endringsmekanisme for medmakt.....	104
Tabell 3-5:	Hindringar for mobilisering og endring.....	107

Tabell 4-1: Gjennomførte intervju.	123
Tabell 4-2: Møte og seminar med aktiv deltaking frå forskaren.....	125
Tabell 4-3: Deltakarar, arena og data for kvadrohermeneutisk tolking.	128
Tabell 6-1: Utviklingstiltak i verneplanprosessen.....	193
Tabell 7-1: Møte i Samrådingsutvalet (SUB).	233

Figurar

Figur 2-1: Kart over utgreiingsområdet, 2007.	38
Figur 2-2: Sysselsetting i ulike næringar i kommunane.....	41
Figur 3-1: Analysemodell.....	109
Figur 4-1: Forskingsprosessen som alternering mellom data, teori og tolking.	121
Figur 8-1: Forskansing og aksjon for endring i analysemodellen.....	280
Figur 8-2: Medmakt i analysemodellen.	282
Figur 8-3: Eksterne aktørar i analysemodellen.	286

English summary

The aim of this PhD thesis is to analyse and illustrate how local participants create change even when in conflict with state governed conservation planning. The final conclusion is that local mobilisation for the development of common interests and a participant community is vital in order for change to take place. By developing their own problem understanding and action strategies independent of the conservation authorities, the participants reduce the power asymmetry in such processes, and are able to influence the plan. If such mobilization does not take place participation easily ends in powerlessness and symbolic participation.

The conclusion is based on analysis of the conservation planning process for the designation of Breheimen National Park in 2009. The planning process was governed by the County Governor (CG), with participation from local organisations and municipalities. CG presented the proposal to the Directorate for Nature Management in April 2009, and the Directorate handed their assessment to The Ministry for Environment one month later. The Ministry prepared the case for a final decision in the King's Council, and on August 7th the National Park was designated.

The national park is located in the central mountain area of southern Norway between the Jotunheimen and Jostedal glacier, at the end of the extensive SogneFjord. Though three municipalities were involved in the planning process, this thesis focuses on the consultation process between the County Governor in Sogn og Fjordane and participants from Luster municipality. The study is limited to only one of the municipalities because it was the CG of Sogn & Fjordane who invited Vestlandsforskning to research the planning process (the other two municipalities are located in Oppland County).

The planning process has had several contextual conditions influencing the result. In parallel with the regional process, a national debate was taking place regarding the level of

authority, local, regional or national, for the management of the national parks. Secondly, the Breheimen National Park was the first park designated by the new Nature Diversity Act, aiming to create a stronger differentiation between national parks and landscape protected areas. Thirdly, the time table for the process was changed because the Prime Minister wished to establish the Park before the national election in September that same year. Thus the whole process was shortened by one year, according to the original plan. Other important contextual conditions include the Norwegian Parliament and Government's desire to strengthen participation in conservation processes in order to decrease conflicts with local interests, as well as improve legal protection and create local anchoring for conservation.

The conservation process was studied as an open system with a limited number of actors and processes with mutual dependence. The process was carried out with a number of on-site inspections in the actual area, as well as formal meetings, two public hearings and an on going dialogue between the planner and the most active participants. The local participants included land owner organisations, community organisations, and mountain management boards and municipality representatives. This participation, however, was not strongly representative of the local population as a whole – some local organisations did not participate and few of the organisations were represented by women.

The study developed an analysis model from previous research based on participation in planning, social mobilisation, various power understandings, and conflict and change processes. From the literature review, the main research question formulated in the thesis is as follows: How can participant mobilisation with the development of various kinds of power explain change in a state governed planning process even when there are conflicts?

The analysis is based on various types of data including public documents, semi structural interviews, reports and notes from communication in meetings and field inspections. In addition, preliminary analysis was presented to the participants and the

planning officer, to test the internal validity. Response to these presentations has solved misunderstandings, supplemented data and given new perspectives (theories) to the analysis model. Knowledge was created by alternating between data, theory and interpretation. The creditability of the study is based on a naturalistic research design, a prolonged study of the planning process, an in-depth study of change mechanisms, chain of argumentation, comparison within the study between different sub sections, and triangulation of data and data sources. The results from the study has relevance for other cases where the context is comparable.

The analysis shows that different problem conditions influence mobilisation. When participants feel pressure from, and dependence on the conservation authority, then mobilisation is stimulated. By giving the land owners a strong position in the planning process the CG stimulated interaction and identification processes between participants. These processes were further strengthened by the land owners themselves. They established a local group to develop their own analysis, and strategies to meet the CG in the formal planning process.

Change in the process was created, without conflict, by information and dialogue between the participants and the CG. Such dialogue increased the CG insight into the area which led to a revision of the conservation strategies and measures. Change in conflicting issues was developed when the participants threatened to apply sanctions if important changes were not made, but the participant's prioritized strongly what issues to focus on. Changes were also created when participants articulated conflict when process rules were breached. In response the CG pragmatic handling of the conflict stimulated further process. After the conflict, planning was carried out more in accordance with the participants will. Mobilisation and countervailing power stimulated changes in conservation boarders, rules and conservation

forms, but on the other hand the participants did not manage to achieve changes on other issues, for example the building of vehicle roads in the area.

The pragmatic handling of this conflict stimulated interaction between participants and the CG. Several site inspections were carried out where participants and the planner walked in the outlying fields and discussed nature values and traditional use of the area and how to combine conservation and use. This dialogue stimulated a common understanding of the area and led to development actions that facilitate new growth opportunities in the overlap between conservation and use of the resources. These actions included the building of an information center inside the conservation area, the improvement of hiking paths, the re-establishment of wild reindeer into the area, and measures to continuing sheep gassing. These actions provided advantages for both parties. From the participant's point of view the processes slightly changed from a zero-sum till a plus-sum situation. Power *with* and identification between the participants and the planner was established. This change also stimulated the discussion of traditional issues with regards to conservation legislation, designation and management.

At the end of the planning process, both the participants and the CG articulated countervailing power towards the Directorate and the Ministry to realize the common plan. Power with and countervailing power therefore exists side by side in the end of the process, also between the participants and the CG, and stimulated changes. The relationship between the participants and the CG could be described as *co-adjutant opponents*. They both cooperated and were, at times, in conflict with each other.

The study discovers that the two kinds of power, countervailing power and power with, understand change differently. Countervailing power understands change as change in beforehand defined issues in the planning process. While power with, understands change in a wider perspective, as changes in the content of the plan. New action and measures were

developed during the process and the reason is that power with was developed. The way the planning process evolved influenced the result. The process was transformative.

Samandrag

Hovudkonklusjonen i denne avhandlinga er at lokal mobilisering for utvikling av ein deltakarfellesskap er avgjerande for at lokale deltakarar skal kunne skape endring i ein statleg styrt verneplanprosess med konflikhtar. Mobiliseringa kan utvikle ulike maktformer for å skape endring, her kalla motmakt og medmakt. Føresetnadene får å skape motmakt og medmakt er at lokale deltakarar med felles interesser gjennom interaksjon utviklar eigne analysemodellar for problemtolking uavhengig av planstyresmaktene. Når slik mobilisering ikkje kjem i stand endar deltakinga lett i avmakt og symbolsk deltaking.

Denne konklusjonen kjem fram gjennom ein analyse av verneplanprosessen¹ for etablering av Breheimen nasjonalpark i 2009. Prosessen var leidd av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Oppland frå november 2005 til våren 2009 med deltaking frå representantar for lokale organisasjonar og kommunar (kalla deltakarane). Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet overtok deretter ansvaret for planprosessen i slutfasen før vedtak i statsråd 7. august 2009. Planområdet ligg mellom Jotunheimen i aust og Jostedalsbreen i vest og mellom Ottadalen i nord og Lustrafjorden i sør. Tre kommunar har vore involverte, Luster, Skjåk og Lom. Avhandlinga har avgrensa seg til å studere drøftingane mellom Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og deltakarane frå Luster, samt drøftingane i felles kontaktutval mellom dei tre kommunane og fylkesmennene².

Planprosessen for oppretting av Breheimen nasjonalpark har hatt spesielle kontekstuelle forhold. For det første skjedde det – parallelt med den lokale verneplanprosessen – ein nasjonal debatt og reformprosess rundt forvaltningsordning for

¹ Den konkrete verneplanprosessen som er studert er også omtalt som planprosess eller berre prosess for å variere språket.

² Dei spesifikke drøftingane mellom Fylkesmannen i Oppland og deltakarane frå Lom og Skjåk kommune er ikkje inkludert i denne studien. Avhandlinga avgrensar seg til å studere dei drøftingane som Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har hatt hand om då det var denne fylkesmannen som inviterte Vestlandsforskning til å forske på planprosessen.

nasjonalparkar og andre større verneområde, ein prosess som var initiert av Stortinget. For det andre er Breheimen nasjonalpark det første større verneområdet som er oppretta etter at naturmangfaldlova vart vedtatt og avløyste naturvernlova i 2009. Den nye lova skjerpa inn retningslinene for å skilje klarare mellom dei ulike verneformene som landskapsvern og nasjonalpark. For det tredje skjedde det også endringar i rammene for planprosessen i Breheimen undervegs fordi statsministeren ville opne nasjonalparken før stortingsvalet i 2009. Dermed måtte verneplanprosessen kortast ned i tid med om lag eitt år samanlikna med den opphavelige tidsplanen.

Andre viktige kontekstuelle forhold er at Storting og regjering dei siste tjue åra har styrkt kravet om at det skal utviklast verneplanar gjennom drøfting med lokale interessentar. Ifølge Miljøverndepartementet er motivet å dempe konfliktane, styrke rettstryggleiken og skape lokal forankring for at verneverdiane vert tatt vare på. I verneforvaltninga er deltaking oppfatta som eit krav om å gi meir informasjon og gi lokale aktørar høve til å kome med synspunkt, men det er i liten grad utvikla retningsliner eller metodar for korleis konfliktar skal handsamast.

Avhandlinga bygger på ei forståing av at deltakarane må utvikle kapasitet for å sile og analysere informasjonen i planprosessen. Dersom det ikkje blir gjort, fører deltakinga til forsterking av etablerte maktposisjonar. Både nasjonalt og internasjonalt peiker forskning på behovet for strategiar for å handtere konfliktar og lære av dei, og for å utvikle samhandling og rådslaging, men lite forskning går inn på korleis lokale deltakarar sjølv kan utvikle og styrke sin posisjon i verneplanprosessar.

Den overordna problemstillinga for avhandlinga er korleis deltaking i ein statleg planprosess med konfliktar skaper tilpassing til lokale interesser. Fokus er på saker i planprosessen der staten og dei lokale deltakarane er usamde i sak, som dei etter ei drøfting ikkje finn noko løysing på utan vidare. Den analysemodellen som er utvikla tar utgangspunkt i

tidlegare forskning om verdien av deltaking, sosial mobilisering og makt i endringsprosessar. Systemvilkåra i form av press frå (verne)systemet, avhengigheit av systemet og fråvære av medverknad for deltakarane, stimulerer deltakarane til mobilisering. Interaksjonsvilkåra, om deltakarane har høve til å møtast, og identifikasjonsvilkåra, i form av synleg likskap mellom deltakarane, legg også premissar for mobiliseringa. Vidare legg analysen vekt på studie av spontanitetsprosessar i form av problemtolkning, interaksjon og identifisering. Deltakarane sin eigen stimulans av mobiliseringa og sjølvorganiseringa er avgjerande for endring, og dreier seg både om å utvikle omgrep, analysar og visjonar for deltakarane sin eigen bruk av området og å utvikle handlingsstrategiar for å påverke utforming av verneplanen.

To typar strategiar er analyserte: motmakt og medmakt. *Motmakt* omfattar instrumentell, institusjonell og kulturell motmakt der ein søker endring ved høvesvis tradisjonell forhandling i form av byte eller kompromiss, ved å påverke rammene for planprosessen og påverka forståing og verdiar hos planstyresmaktene. *Medmakt* tar utgangspunkt i at vernesystemet har ein intensjon og struktur for medverknad. Eit slikt utgangspunkt stimulerer til at deltakarane og planstyresmaktene utviklar nye moglegheiter saman. Mens motmakt forstår planprosessen som eit nullsum-spel (redistribusjon av makt), ser medmaktsperspektivet planprosessen som eit plussum-spel der alle kan styrke sin makt for realisering av nye moglegheiter. Dersom mobilisering for motmakt og medmakt ikkje vert utvikla, endar deltakinga lett i *avmakt*. Deltakarane får då ikkje utvikla målretta handling for endring, og staten treng då heller ikkje tilpasse planen til deltakarane sine behov og synspunkt.

Ut frå gjennomgangen av tidlegare forskning, er det overordna spørsmålet i avhandlinga formulert slik: Korleis kan deltakarmobilisering med utvikling av ulike former for makt forklare endring i ein statleg planprosess med konflikhtar? Avhandlinga viser korleis mobilisering vert stimulert, kva for maktformer som vert utvikla, og korleis desse

maktformene skaper endring. Studien analyserer også korleis mobilisering vert hindra og korleis avmakt påverkar planprosessen.

Verneplanprosessen vert studert som eit *ope* system der eit avgrensa tal aktørar og prosessar er gjensidig påverka av kvarandre. Systemet er utforma ut frå dei relasjonane aktørane i prosessen har til eksterne aktørar. Dei lokale deltakarane i verneplanprosessen har vore grunneigarlag, bygdelag, fjellstyre og kommunar. Fleire lokale organisasjonar som var invitert til å delta i verneplanprosessen deltok ikkje. Deltakinga har difor ikkje vore representativ for alle lokale interesser. Dessutan har dei lokale organisasjonane i liten grad late seg representere av kvinner. Drøftingane mellom dei lokale representantane og fylkesmannen har stort sett funne stad mellom menn.

Analysane er basert på ulike type data, som dokument, utskrift av semistrukturerte intervju og samtalar i samband med møte og synfaring og notat frå deltaking på møte og synfaring. Eg har også presentert foreløpige analysar for deltakarane og fylkesmannen, og fått respons på desse analysane. Data er analysert ut frå ein tolkande tradisjon som forstår handlingar ut frå den situasjonshorizonten (eigne interesser og moglege handlingsval) og intensjonen (målet) personen har med handlinga. Kunnskap om desse forholda får ein ikkje om ein observerer handlinga utanfrå, men gjennom å engasjere seg i problemet, visjonen og situasjonen til den handlande.

Kunnskapsutviklinga har i studien gått for seg gjennom ei alternering mellom data, teori og tolking. Responsen til deltakarane og fylkesmannen på presentasjon av førbelse analysar har ført til ny datainnsamling og bruk av annan teori for å kaste nytt lys over datamaterialet. Slik sett har tolkingsprosessen vore inspirert av aksjonsforskning ved at resultatane er testa på dei som er studert, og deira deltaking i tolkingsprosessen. Målet har likevel ikkje vore at deltakarane og fylkesmannen skulle vere fullstendig samde i mine tolkingar, men denne sjekken har hatt som formål å hindre mistolkingar av datamaterialet.

Truverde til resultatene i avhandlingen er basert på eit naturalistisk forskingsdesign ved hjelp av ein langvarig studie av planprosessen, ein djupnestudie av endringsmekanismer, ei kjede av resonnement, ei sammanlikning mellom delcase innanfor studien og ei triangulering av data og datakjelder. Både deltakarane og fylkesmannen har kjent seg att i mine analysar, men har også fått ny innsikt gjennom forskingsprosessen. Det er eit prov på at avhandlingen har produsert truverdige resultat. For å unngå at eg vart fanga i deltakarane sine situasjonshorisont, har eg også reflektert over analysane med kollegaer og rettleiarar, og ikkje minst ved hjelp av litteratur frå tidlegare forskning. I denne prosessen har forskaren også endra og utvikla si eiga forståing av prosessen, samanhengane og resultatet. Funna i studien kan overførast til andre situasjonar i den grad det er samanfall mellom dei kontekstuelle forholda i denne studien og konteksten til det caset ein vil overføre kunnskapen til.

Analysen viser at ulike problemvilkår mellom bygdene påverkar mobiliseringsgrunnlaget. Når deltakarane opplever press og avhengigheit, vert mobilisering stimulert. Den måten planprosessen er organisert på frå vernestyresmaktene si side har også gitt identifikasjons- og interaksjonsvilkår som stimulerer til mobilisering med grunneigarperspektiv i sentrum. Spontanitetsprosessane mellom deltakarane forsterkar denne situasjonen. Ei eldsjel mellom grunneigarane står i spissen for sjølvorganisering, utvikling av eigne analysemodellar og problemtolking.

Fleire endringar kjem i stand utan konflikt gjennom informasjon og dialog mellom deltakarane og fylkesmannen. Endring i spørsmål med konflikt i saksforhold vert oppnådd når deltakarane truar med å sette i verk sanksjonar dersom viktige endringar ikkje vert oppfylte. Deltakarane oppnår også endring når dei set i verk konflikt når spelereglane for prosessen vert brotne. Deltakarane utøver både instrumentell, institusjonell og kulturell motmakt. Endring kjem også i stand fordi planstyresmaktene ønskjer å unngå konflikt, og fordi betre innsikt i bruken av området gir grunnlag for å revidere vernestrategiane.

Mobilisering og motmakt endrar både på vernegrenser, vernereglar og verneform.

Artikulering av konflikt hos deltakarane i Skjolden-området, og fylkesmannen si pluralistiske handsaming av konflikten, skaper endring av retninga på den vidare verneplanprosessen. Han vert meir i samsvar med premissane til deltakarane.

I andre bygdelag der problemvilkåra ikkje stimulerer til mobilisering, vert det i liten grad utvikla endringsstrategiar for å få gjennomslag for dei få krava deltakarane har. Dei nyttar heller ikkje alle arenaer for å kommunisere krava til fylkesmannen. Deltakarane i desse områda oppnår difor i liten grad endringar.

Grunnlaget for utvikling av medmakt er fylkesmannen si pluralistiske handsaming av konflikten med Skjolden-deltakarane halvvegs i verneplanprosessen. Deltakarane sine synspunkt og krav vert godtatte, og ein struktur for implementering vert utvikla. Endringane stimulerer til felles problemtolkning mellom deltakarane og vernestyresmaktene gjennom auka interaksjon. Prosessen vert endra, medmakt vert utvikla, og med det skjer det også ei endring i kva saker drøftingane omfattar. Partane utviklar nye tiltak saman, tiltak som kan skape ein plussum-situasjon av vernet. Samstundes stimulerer samhandlinga til nye løysingar i dei tradisjonelle spørsmåla, som vernegrenser, verneformer og vernereglar.

Medmakt skaper endring i planen ved at deltakarane og fylkesmannen samhandlar for realisering av ein felles ambisjon i form av ein plan som dei begge kan akseptere, og dei utvidar innhaldet i planen med fleire utviklingstiltak. Dei artikulerer motmakt kvar på sine frontar om naudsynt. Samstundes vert motmakt og medmakt kombinert av deltakarane i siste fase av verneplanprosessen. Endring av tidsrammene for planprosessen bidreg til tilpassing fordi styresmaktene vil unngå konflikt mot slutten av prosessen. Medmakt og motmakt eksisterer difor side om side i den siste delen av verneplanprosessen og skaper endring av systemvilkår. Forholdet mellom deltakarane og verneplanstyresmaktene kan karakteriserast som samarbeidande motstandarar. Deltakarane og planleggaren får gjennom prosessen ein

innsikt som gjer at dei reviderer sine oppfatningar av saksforhold, prosessen, seg sjølv og den andre. Radikal læring vert skapt. Det gir eit godt grunnlag for vidare identifikasjon og interaksjon for utvikling av positive effektar av vernet i ettertid. Samhandlinga held fram. Funna viser at mobilisering er avgjerande for å skape endring gjennom både motmakt og medmakt. Autonomi og fridom heng saman, og krevst for at deltakarane skal kunne utvikle nye moglegheiter, ut frå eigne premissar, saman med planstyresmaktene.

Mobilisering mellom kommunane vert hindra fordi problemvilkåra er ulike og kommunane sjølv i liten grad utviklar felles problemtolking og identifisering. Kommunane manglar initiativ og evne for å utvikle ein fellesskap. Dei har svake endringsstrategiar i spørsmål dei står saman om, og ein potensiell intern konflikt vert undertrykt. Fråværet av ein fellesskap og eigne analysemodellar hindrar dei i å sjå det handlingsrommet som opnar seg når staten vil forsere planprosessen, dei stiller ikkje vilkår for å framskande opninga av nasjonalparken. Splittinga mellom kommunane gjer dei til uinteressante dialogpartnarar for staten på slutten av verneplanprosessen, og deltakinga vert symbolsk. Staten kan hauste fordelane av prosessen, mens kommunane oppnår lite.

Funna i avhandlinga viser at motmakt og medmakt har ulik forståing av endring. Motmaktstrategien forstår endring som endring av gitte saker som følger av verneplanprosessen som regelverk, verneformer og vernegrenser. Medmakt forstår endring i vidare meining, både som endring av prosessen og innhaldet i planen. Medmakt skaper ei endring av planprosessen fordi problemtolkings- og identifikasjonsprosessane inkluderer representantar for systemet. Resultat vert endra, ikkje berre fordi deltakarane påverkar gitte avgjerder, men også fordi innhaldet i planen er endra ved at ei rekke utviklingstiltak er komne til. Prosessen har påverka resultatet, og det viser at prosessen har vore transformativ.

1 Innleiing

1.1 Problemet og min tese

Dette er ein studie i korleis lokal deltaking i ein statleg planprosess fører til at nasjonal politikk vert tilpassa lokale forhold og interesser. Den nasjonale politikken som vert studert, er vern av Breheimen, som Stortinget gav si tilslutning til ved handsaminga av nasjonalparkmeldinga i 1992 (Miljøverndepartementet, 1992). Fylkesmennene i Sogn og Fjordane og Oppland fekk i oppdrag å gjennomføre ein verneplanprosess og utarbeide eit framlegg til verneplan. Planen er utarbeidd gjennom eit samarbeid med kommunane, grunneigarane og andre representantar frå lokale organisasjonar, her kalla deltakarane. Planprosessen starta først i november 2005, tretten år etter handsaming av nasjonalparkmeldinga. Då gav fylkesmannen melding om planprosess etter naturvernlova og konsekvensutgreiing etter plan- og bygningslova.

Før 1980 vart nasjonalparkar og andre større verneområde stort sett oppretta på statleg grunn (statsallmenningar) i samsvar med vilkåra i naturvernlova. Etter den tid har staten i aukande grad lagt vekt på vern av representative naturtypar uavhengig av eigedomsstruktur. Vern er difor dei siste tretti åra også oppretta på produktive areal i låglandet og private areal. Det har skapt fleire konflikhtar med lokale bruksinteresser (Daugstad, Kaltenborn, & Vistad, 2000).

Samstundes er bønder og grunneigarar oppmoda om å utvikle nye næringar for å utvide inntektsgrunnlaget i landbruket, som turisme. I Nasjonalparkmeldinga av 1992 gjekk regjeringa inn for ein varsam bruk av nasjonalparkane i reiselivsamanheng i form av ei meir aktiv, planmessig og utadretta forvaltning for å skape ein større næringsøkonomisk verdi av parkane (Miljøverndepartementet, 1992). Dette vart seinare følgt opp og konkretisert i Fjellteksten, ei utgreiing frå regjeringa om bruk, vern og verdiskaping i fjellområda, presentert

i Stortingsproposisjon nr. 65 (Finansdepartementet, 2003). Regjeringa foreslo i proposisjonen at forbodet mot kommersiell turisme vart oppheva, og utarbeiding av ein handlingsplan for berekraftig bruk av verneområda (Moen, 2006). Mellom bygdefolk vart signala om vern av privat grunn og utvikling av næringsbruk oppfatta som motstridande og eit bevis på ”bysamfunnets overstyring av lokale tradisjoner og behov” (Daugstad, et al., 2000 p.2).

Parallelt med større fokus på berekraftig bruk av verneområde og randsonene, er det også ein tendens til ei meir restriktiv statleg forvaltning. I nokre tilfelle kan det vere naudsynt, mens det i andre situasjonar kan forsterke konflikhtar, heiter det i oppsummeringsrapporten frå Noregs forskingsråd sin nasjonale konferanse om vern og bruk i 2009 (Forskningsrådet, 2009). Det er difor grunn til å hevde at landbruksnæringa og naturvernforvaltninga har ulik tilnærming til natur og vern. Grunneigarar og bønder meiner at den naturen staten vil verne, er natur som har vore i aktiv bruk til beite, stølsdrift, hogst, jakt og fiske i lang tid. Vern kan difor berre forståast som vern *gjennom* bruk. Verneforvaltninga har derimot vore dominert av tanken om at natur må vernast *frå* bruk. I denne forståinga vert naturverdiane først og fremst sikra gjennom å hindre inngrep, ny og moderne bruk, og i mindre grad at verneverdiane må haldast ved like gjennom skjøtsel. To ulike syn på kva som er den største trusselen mot naturverdiane, står dermed mot kvarandre. Riksrevisjonen stadfester at verneverdiar går tapt fordi forvaltninga ikkje har lagt vekt på vedlikehald av verdiane, og gir dermed bruksperspektivet langt på veg rett i sin kritikk av vernepolitikken (Riksrevisjonen, 2006).

For å bidra til å løyse konfliktane vedtok Stortinget endringar i naturvernlova som styrkte lokal deltaking i verneplanprosessar i 1989. Formålet med lokal deltaking er både å redusere konfliktane, styrke rettstryggleiken, betre informasjonsgrunnlaget og styrke den lokale forankringa for vern (Miljøverndepartementet, 1990). Derimot har Stortinget og regjeringa sagt lite om kven som skal representere lokale interesser, korleis lokal deltaking skal finne stad, og korleis konflikhtar mellom ulike lokale interesser og mellom lokale og

nasjonale/internasjonale interesser kan løysast (Miljøverndepartementet, 1992, 1999). Både nasjonalt og internasjonalt er det varierende erfaringar med styrkt lokal deltaking i verneplanprosessar og forvaltning av verneområde. Forsking på vilkår for å løyse konflikhtar på alle nivå i verneplanprosessar er etterlyst (Daugstad, et al., 2000; Forskringsrådet, 2009).

Avhandlinga argumenterer for at lokal deltaking i verneplanprosessar kan føre til at den nasjonale politikken i større grad tar omsyn til lokale interesser, men at dette er på vilkår av at

- deltakarane mobiliserer og utviklar ein fellesskap med eigne analysemodellar, argument og strategiar for å fremje og få gjennomslag for sine interesser
- vernestyresmaktene anerkjenner lokale interesser og behov, og har ein struktur for å fange opp synspunkt og evne til tilpassing
- planprosessen tar i bruk dialogformer som stimulerer felles utforsking og læring mellom deltakarane og styresmaktene
- forhold utanfor den konkrete verneplanprosessen (konteksten) støttar opp om desse endringane og tilpassingane hos deltakarane, styresmaktene og relasjonane mellom dei.

Når slike føresetnader ikkje er til stades, vil det lett styrke posisjonen til styresmaktene, mens dei lokale deltakarane vanskeleg får gjennomslag for sine krav. Deltakinga kan då verte symbolsk. Dei lokale deltakarane må då bere kostnadene, mens vernestyresmaktene haustar fordelane med vernet. På lang sikt undergrev det føresetnadene for å oppretthalde verneverdiane.

1.2 Relevans: Kvifor denne interessa?

Min personlege motivasjon for å studere dette feltet er både praktisk/politisk og teoretisk. Når det gjeld det første, meiner eg det har oppstått feilslåtte stereotypar om dei lokale aktørane

som likegyldige til å ta vare på natur og landskap og dei nasjonale aktørane som tilhengjarar av vern. Det finst mange på bygda som vil ta vare på naturlandskap og kulturverdiar, men dei gjer det som oftast *gjennom bruk*. På den andre sida er dei fleste utbyggingsinteressene godt representerte i nasjonale organ, anten det gjeld kraft- eller vegutbygging, militærvesen eller infrastruktur for turisme. Spørsmålet er meir korleis vern kan kombinerast med ein bruk som står opp om utvikling og busetting på bygdene. Korleis kan den nasjonale politikken skape eit lokalt handlingsrom som styrker dei kreftene på bygda som meiner og handlar slik at bruk og vern lèt seg kombinere?

Slik integrasjon av samfunnsinteresser møter lett på hindringar fordi politikken ikkje er samordna på nasjonalt nivå. Sektororganiseringa av det norske samfunnet er sterk og hindrar samhandling (Reitan, 2001). Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har søkt å stimulere integrasjon mellom vern, landbruk og reiseliv gjennom Naturbruksprosjektet (Fylkesmannen, 2000), men har støytt på hindringar på grunn av svak samordning på nasjonalt nivå. Likevel har det skjedd noko. I 2001 tok Stortinget initiativet til ei kartlegging av hindringar for berekraftig bruk i verna område (Aall, Brendehaug, Fløtre, & Årethun, 2003; Aas et al., 2003). Som ei følge av dette arbeidet vart den nasjonale politikken endra for å gi rom for ein viss næringsbruk av verna område (Finansdepartementet, 2003)³

Avveging og integrasjon mellom nasjonale og lokale interesser er ikkje berre knytt til spørsmål om vern av areal. Slik koordinering har allmenn interesse i demokratiske samfunn. Ofte er deltaking, partnerskap og governance framstilt som løysinga på styringssvikt og svak legitimitet til det representative demokratiet. Særleg i regionale utviklingsprosessar er slike honnørord brukte og får merksemda bort frå skjulte nettverk, makt og handling for å styrke

³ Dette dreier seg mellom anna om forbodet mot kommersiell fjellføring i Jotunheimen nasjonalpark. Eit forbod som no er oppheva.

interessene til einskildaktørar (Normann, 2007). Ofte er det innebygd asymmetrisk makt i slike utviklingsprosessar.

I planprosessen som er studert i denne avhandlinga, har fylkesmannen mange roller, men dei er i det minste ålment kjende. Staten leier planprosessen, avgjer kva for eksterne utgreiingar som skal innhentast, styrer prosessen og agendaen i drøftingane og utformar verneframlegg. Dei lokale deltakarane har som oppgåve å få fram informasjon, gi synspunkt og kommentere framlegg frå fylkesmannen. Slik sett skil Breheimen-prosessen seg vesentleg frå eit likeverdig partnerskap. På den andre sida skal vi sjå at nokon av deltakarane opparbeidar seg makt i prosessen og gjer asymmetrien mindre. Difor gir denne planprosessen ålmenn kunnskap om vilkår for at deltaking skal skape innverknad og endring.

Lokal deltaking i verneplanprosessar har også ei spesifikk samfunnsinteresse for forvaltning av verneområda. Sikring av verneverdiane, anten det er natur- eller kulturlandskap, kan ikkje løysast av forvaltningsstyresmaktene åleine. For å lukkast med forvaltning av eit område er ein avhengig av den bruken grunneigarar og bønder gjer av områda, men også av å utvikle nye former for bruk som lèt seg sameine med verneformålet. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane styrkte lokal medverknad allereie i verneplanprosessen for oppretting av Jostedalbreen nasjonalpark i 1991, og har utvikla metodar for å kombinere vern og bruk gjennom Naturbruksprosjektet i 2000-2005 (Fylkesmannen, 2005). Desse endringane er seinare følgde opp både i verneplanprosessar og forvaltning, ein praksis som har gjort Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til ein føregangsetat når det gjeld å kombinere vern og bruk. Difor er det både politisk og fagleg interessant å studere oppretting av ein ny nasjonalpark styrt av denne etaten. Korleis vel fylkesmannen å løyse konflikhtar mellom vern og bruk og mellom lokale og nasjonale aktørar? Dersom ein verneplanprosess styrt av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ikkje lukkast med å oppnå lokal aksept for vernet, vil det vanskeleg lukkast andre plassar.

1.3 Koplinga til tidlegare forskning

Tidlegare forskning har vist at *forma* på den nasjonale politikken påverkar kor stort handlingsrom ein kan oppnå lokalt. Ein nasjonal politikk som først og fremst støttar opp med ressursar og kompetanseutvikling til lokale politiske organ, skaper handlingsrom, mens ein politikk som legg vekt på regelverk og korleis politikk skal praktiserast, avgrensar det lokale handlingsrommet (Fimreite, Flo, & Tranvik, 2003; Flo, 2004). Lokalpolitikarar er naturleg nok opptatte av handlingsrom. Det er difor ikkje underleg at kommunalpolitikarar ofte har vore motstandarar av statleg vern. Vern handlar om å endre på regelverket for kva aktivitet (mellom anna bygging og ferdsel) som skal vere tillate i eit område.

Hovudfokuset i miljøvernpolitikken har vore nasjonal sektorintegrasjon meir enn lokalt handlingsrom. Sett i dette lyset dreier avhandlinga seg om kva rolle kommunane og lokale interesser skal spele i vernepolitikken samanlikna med nasjonale politiske organ. Er lokale politiske organ først og fremst ein arena for gjennomføring av ein vedtatt statleg politikk, eller er det rom for å forstå politikken på ein ny måte i møte med lokale forhold, behov og interesser? I det siste tilfellet vert spørsmålet kva som skal til for at nasjonale styresmakter får innsikt i lokale forhold og behov, og vilkår for at politikken skal kunne tilpassast desse.

Eit slikt perspektiv på vern står langt frå det rasjonelle og naturvitskaplege planleggingsparadigmet som naturvernpolitikken både nasjonalt og internasjonalt bygde på langt inn i 1970-åra. Fram til då vart statleg vern ofte gjennomført ved hjelp av ein allianse mellom miljøstyresmakter, internasjonale verneorganisasjonar og nasjonale elitar, og mindre av lokale innbyggjarar sin bruk av områda (Zachrisson, 2009). Denne slagsida vart etter kvart erkjent internasjonalt (Stevens & De Lacy, 1997), og i 1980- og 1990-åra vart det tatt mange initiativ for å styrke lokal deltaking som verkemiddel i vernepolitikken. Det kan også forståast

som ein reaksjon på dreininga av planleggingsfaget generelt mot større grad av deltaking (Amdam & Veggeland, 1998).

I Noreg forsterka vernekonfliktane seg i 1980- og 1990-åra, særleg som følge av at private og lågareliggande areal i større grad enn tidlegare vart inkluderte i nye verneområde. Lokal medverknad vart lansert som ein strategi for å dempe konfliktane (Aall, 1993). Både i Noreg og internasjonalt har lokal medverknad gitt varierende resultat. Forvaltninga oppfatta lokal deltaking som eit krav om å gi meir informasjon og om å gi lokale aktørar høve til å kome med synspunkt (Kaltenborn & Thorsberg, 1998), men forvaltninga har mangla kunnskap om korleis organisering av planprosessar legg premisser for om deltakarane oppnår innverknad. Deltakarane treng å utvikle kapasitet til å sile og analysere informasjonen for ikkje å adoptere forvaltninga sitt perspektiv. Når slike vilkår ikkje er til stades, vert lokale innbyggjarar lett gislar for ein politikk dei ikkje ønskjer, slik deltakarar i verneplanprosessar ofte opplever (Myklebust, 1995). Då vert lokal deltaking lett symbolsk, eit ”spel for galleriet”, som staten kan nytte for å legitimere sin eigen politikk (Cooke & Kothari, 2001; Sandström, Falleth, & Hovik, 2008).

I år 2000 vart det stilt spørsmål om kva som er meint med medverknad i verneplanprosessar i Noreg. Kven er lokale aktørar, og i kva grad finst det gode reiskapar og arbeidsprosessar for å løyse konflikter (Daugstad et al., 2000)? Ti år seinare ser det ut til at vernestyresmaktene generelt sett ikkje har utvikla ein struktur, metodikk og ei haldning som tar deltaking på alvor, det vert halvhjarta forsøk: ”(...) uklare maktforhold, politisk motstand, institusjonelle forutsetningar, uklarheter og uenigheter rundt målsettinger og mangelen på lokal kompetanse (...)” (Forskningsrådet, 2009, p. 28). Styresmaktene sitt mål og sin intensjon med deltaking har vore klar, men det har vore uklart kva lokal deltaking krev av vernestyresmaktene, og ikkje minst kva det krev av dei sentrale styresmaktene.

Konfliktlinene mellom vern og bruk av naturområde og mellom nasjonalstaten og lokale styresmakter og andre organisasjonar finn vi att internasjonalt (Forskningsrådet, 2009). Ein god del forskning omtaler konfliktane omkring vern (Brechtin, Wilshusen, Fortwangler, & West, 2003; Daugstad, Svarstad, & Vistad, 2006a; Hanna, Negrave, Kutas, & Jojkic, 2008), men det er forska lite på korleis konfliktar kan løysast gjennom medverknad i verneplanprosessar: "little of the existing research addresses the issues of deliberation and conflict resolution in a thorough manner" (Zachrisson, 2009, p. 18). Fleire peiker på behovet for kunnskap for å handtere konfliktar og lære av dei (Brechtin et al., 2003; Hanna, Clark, & Slocombe, 2008), og for å utvikle samhandling og rådslaging (Sandström et al., 2008; Wondolleck & Yaffee, 2000). Desse forfattarane argumenterer difor for ein kontekststahengig strategi i forhold til sosial rettferd, maktfordeling, ansvarlegheit, legitimitet, læring og konflikthandsaming, men går i liten grad inn på korleis lokale aktørar sjølv kan utvikle og styrke sin posisjon for å påverke vern slik at det vert tilpassa lokale behov og interesser. Hanna et al. (2008 p.223) viser likevel til at både "resilience"-teori, adaptiv forvaltning og samforvaltning foreslår at "deliberate policy interventions might be self-defeating, and that we need to allow (and support) social-ecological systems to self-organize to respond to changes". Desse studiane manglar etter mitt syn eit mobiliserings- og maktperspektiv. Det er planleggaren og styresmaktene som skal sjå til at det vert tatt lokale omsyn. Forfattarar innan deltakings-, makt- og mobiliseringslitteraturen viser derimot til at sjølvorganiseringa må ha som formål å styrke maktbasen til deltakarane for å skape endring (Arnstein, 1969; Borum, 1980; Bråten, 1973; Lysgaard, 1961).

Internasjonalt er samforvaltning ("co-management") utvikla som eit svar på påstandane om at statleg vern verken er sosialt rettferdig eller effektiv sett i forhold til forvaltningsmåla om å ta vare på natur- og/eller kulturverdiane (Brechtin et al., 2003; Hanna, Clark, et al., 2008). Samforvaltning har tre formål: å styrke føresetnadene for å nå verne- og

forvaltningsmåla (effektivitetsargumentet), å fordele byrder og fordelar jamnare mellom lokale og nasjonale aktørar (rettferdsargumentet) og til sist å supplere det representative demokratiet for å dempe konfliktane (deltakarargumentet) (Brechin et al., 2003). Zachrisson (2009) summerer opp litteraturen om samforvaltning med at konseptet fokuserer på forvaltning av naturressursar gjennom ein partnerskap mellom private og offentlege aktørar i ein utviklingsprosess. Dei ulike definisjonane varierer i sin omtale av makt og korleis avgjerder vert tatt, men det er grunn til å konkludere med at "The sharing of power and responsibility is, therefore, central to definitions of co-management" (Zachrisson, 2009 p. 15). Dette betyr ikkje nødvendigvis at maktfordelinga er gitt gjennom formelle eller legale posisjonar, men at endring av maktforhold kan oppstå i sjølv prosessen. Dette perspektivet kan knytast til omtalen ovanfor om behovet for å styrke maktbasen til deltakarane. I den verneplanprosessen som vert studert her, er makt i utgangspunktet asymmetrisk fordelt mellom deltakarane og planstyresmaktene.

Ein heilt annan posisjon i litteraturen hevdar at dersom lokale aktørar får reell innverknad, kan det svekke vernet og gå ut over verneverdiane (Brechin et al., 2003). Det er ein posisjon som oppfattar lokale aktørar som ueigna til å ta vare på natur- og kulturlandskapsverdiar. Paradokset i denne posisjonen er kvifor så mykje av den naturen som har vore i aktiv bruk av slike menneske, skal vernast. Då må det vere nokre verdiar der.

Min posisjon forstår deltaking som ei moglegheit og ikkje som ein garanti for innverknad (Daugstad, 2010). Utvikling av ein deltakarfellesskap der felles problemtolking og identifisering vert utvikla gjennom hyppig integrasjon er vist som eit vilkår for endring. Desse prosessane; problemtolking, interaksjon og identifisering, vert omtalte som *spontanitetsprosessar*. Systemvilkåra i form av press frå systemet (her: vernestyresmaktene), avhengigheit til systemet og fråvære av medverknad stimulerer spontanitetsprosessane mellom deltakarane (Lysgaard, 1961). Mobilisering og sjølvorganisering mellom

innbyggerane er difor avgjerande for å skape endring i analysemodellen min (Brunsson & Johannisson, 1983; Levin, 1988). Det dreier seg både om å utvikle omgrep, analysar og visjonar for eigen bruk av ressursane i forhold til systemet sine planar (Clemetsen, Krogh, & Thorén, 2010) og å utvikle handlingsstrategiar for å skape endring (Amdam, 2006). Eg har fokusert på to endringsstrategiar: motmakt og medmakt, der motmakt vert utvikla når deltakarane styrker maktbasen sin for å oppnå endring gjennom positivt og negativt byte, informasjonstilgang, alliansar og forhandlingstaktikk (Borum, 1980; Enderud, 2008). Medmakt bygger på eit anna utgangspunkt ved at vernesystemet har ein intensjon og struktur for medverknad, slik at konflikthar får ein transformativ verknad (Cornwall, 2008; Enderud, 1987). Når deltakarane opplever godkjenning av deira behov og interesser, skjer det ei endring i oppfatninga dei har av motparten (Follett, 1995 (1925); Forester, 1999). Dermed vert det lagt eit grunnlag for at spontanitetsprosessane også inkluderer representantar for systemet. Medmakt vert utvikla når deltakarane og planleggaren i lag skaper nye moglegheiter gjennom felles interaksjon, problemtolking og identifisering.

Endring gjennom motmakt og medmakt er også avhengig av korleis prosessen og arenaene for kommunikasjon mellom partane er utforma. Møteplassar kan stimulere til rådslaging, gjensidigheit og radikal læring dersom kommunikasjonen skjer på ein likeverdig og respektfull måte der verdiar, kunnskap og praktisk erfaring hos deltakarane møter den vitskaplege tilnærminga hos planleggaren gjennom felles refleksjon (Argyris & Schön, 1996; Forester, 1999; Pretty, 1995). Endring er dessutan avhengig av eksterne aktørar, korleis dei reagerer, og av tilfeldige hendingar (Cornwall, 2008).

Analysemodellen i avhandlinga fokuserer difor på korleis systemvilkår påverkar spontanitetsprosessane mellom deltakarane, i kva grad og korleis deltakarane sjølv stimulerer og kontrollerer desse prosessane, og for det tredje korleis deltakarane gjennom motmakt og medmakt oppnår endring i planen.

1.4 Forskingsspørsmål og studieeining

Gjennomgangen av tidlegare forskning i kapittel tre konkretiserer problemstillinga for avhandlinga i dette overordna forskingsspørsmålet: Korleis kan deltakarmobilisering med utvikling av ulike former for makt forklare endring i ein statleg styrt verneplanprosess med konflikhtar? For å svare på dette spørsmålet har eg formulert tre sett med delspørsmål:

- Korleis vert mobilisering for motmakt stimulert, og korleis skaper motmakt endring?
- Korleis vert mobilisering for medmakt stimulert, og korleis skaper medmakt endring?
- Korleis vert mobilisering hindra og avmakt skapt, og korleis påverkar avmakt planprosessen?

Eg har svart på desse tre delspørsmåla gjennom analyse av den verknaden systemvilkåra har på spontanitetsprosessane, stimulansen og kontrollen av spontanitetsprosessane frå deltakarane og korleis maktformer skaper endring av verneplanprosessen og verneplanen.

Eg tar ikkje for gitt at deltakinga fører til endring i verneplanprosessen. I kva grad det har skjedd, er også eit implisitt forskingsspørsmål her. Det set fokus på saksforhold – regelverk, verneformer og grenser, men også på prosessen – korleis drøftingane med dei lokale deltakarane har gått for seg.

Studieeininga er både dei lokale deltakarane i verneplanprosessen og vernestyresmaktene (partane), drøftingane mellom desse to partane og resultatet i form av verneplanen. *Partane* dreier seg både om representantar for 1) lokale lag og organisasjonar i Luster kommune som har møtt i referansegruppa og deltatt på synfaringar, 2) representantar frå kommunane Luster, Skjåk og Lom og representantar frå grunneigarane i desse kommunane som har deltatt i felles kontaktutval, 3) Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og

Fylkesmannen i Oppland og 4) Direktoratet for naturforvaltning⁴. *Drøftingane* dreier seg først og fremst om prosessane mellom dei lokale deltakarane og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, dernest prosessane mellom kommunane, grunneigarrepresentantane og fylkesmennene, og for det tredje dei interne relasjonane mellom dei lokale deltakarane og mellom fylkesmennene og direktoratet. *Resultatet* er studert som endringar i utkast og framlegg til verneplan frå fylkesmennene og direktoratet, og den endelege verneplanen vedtatt av Kongen i Statsråd i august 2009. Funna i avhandlinga viser at endring av prosessen også er eit resultat, fordi relasjonane mellom deltakarane og fylkesmannen endrar seg.

1.5 Struktura i avhandlinga

Kapittel to omtaler den samanhengen, nasjonalt og lokalt, verneplanprosessen er ein del av. Nokre hovudtrekk i naturvernpolitikken er omtalte, dessutan den førebuande statlege sakshandsaminga før drøftingane mellom dei lokale deltakarane og fylkesmennene starta. I kapitlet er også eigenskapar ved kommunane omtalte og struktura i planprosessen skissert. Tidlegare forskning på feltet er tatt opp i kapittel tre med vekt på planlegging, deltaking, makt, konflikt og mobilisering for endring. Kapitlet avsluttar med utforming av analysemodellen og delproblemstillingane. Kapittel fire omtaler og drøftar metoden med forskingsstrategi, datainnsamling, analyse og korleis truverdet til resultatane er oppnådd.

Så følger tre analysekapittel som alle har same struktur: verknaden av systemvilkåra på spontanitetsprosessane, stimulans og kontroll av spontanitetsprosessane frå deltakarane og korleis deltakarane oppnår endring. I denne struktura analyserer kapittel fem korleis motmakt vert stimulert og skapar endring. Kapittel seks analyserer korleis medmakt vert

⁴ Planen var også å inkludere andre nasjonale styresmakter som departement, men det har ikkje lukkast å få dei i tale etter fleire forsøk.

utvikla og skaper endring, mens kapittel sju analyserer hindringar for mobilisering og korleis avmakt vert skapt og påverkar planprosessen og verneplanen.

2 Kontekst

Dette kapitlet tar for seg både nasjonal og lokal kontekst. Den nasjonale konteksten har vore viktig fordi verneplanprosessen går ut frå, og er ein del av, naturvernpolitikken. Det har skjedd viktige endringar i politikken når det gjeld deltaking og forvaltning i tida før verneplanprosessen i Breheimen, og det skjer endringar i prosessida for planen. Den nasjonale samanhengen verneplanprosessen i Breheimen inngår i, har difor vore med på å forme prosessen.

Kapitlet omtaler forarbeidet med verneplanprosessen, oppstartsmeldinga og relevante tilhøve i kommunane, som tradisjonar og kultur i bruk og forvaltning av utmark, vernehistorie og nærings- og eigedomsstruktur, likeins faktorar som spelar direkte inn på korleis vern vert forstått og møtt lokalt. Til slutt er det gitt ein utførleg omtale av organiseringa, deltakinga og strukturen i verneplanprosessen. I avsnitt 2.3 er området vist med kart.

2.1 Naturvernpolitikken

Det går to konfliktliner i utforming av naturvernpolitikken, frå oppretting av naturvernlova i 1954 til naturmangfaldlova i 2009. Dragkampen dreier seg både om prosess (sakshandsamingsreglar) og om saksinnhald. Den første konfliktlina gjeld maktfordelinga i verneplanprosessar og kven som skal forvalte verneområda. Den andre om korleis vern skal forståast, og der dragkampen har stått mellom posisjonane ”vern *frå* bruk” og ”vern *gjennom* bruk”.

2.1.1 Dragkamp om deltaking og forvaltning

Naturvernlova av 1970, som no er oppheva, sa lite om sakshandsaming og ingen ting om korleis verneplanane skulle arbeidast ut. I 1980-åra voks det fram eit krav om sterkare lokal deltaking i utforminga av vernet med basis i sakshandsamingsreglane i plan- og bygningslova

(Skjeggedal, 2007). Planlovutvalet av 1987 var ei drivkraft for større deltaking også i planprosessar etter naturvernlova. Frå 1990 kom det statlege retningslinjer med heimel i naturvernlova, som kravde at verneplanar skulle arbeidast ut i samarbeid med andre offentlege styresmakter og lokale private organisasjonar og interesser. For det andre bad Miljøverndepartementet om ei koordinering mellom verneplanprosessar og planlegging etter plan- og bygningslova (Skjeggedal, 2007).

I dei statlege retningslinjene er det overordna formålet med å styrke lokal deltaking å betre rettstryggleiken i verneplanprosessar og betre saksopplysninga slik at ein unngår uheldige avgjerder. Motivet er også å styrke den lokale forståinga og forankringa av statleg vern. Deltaking er ikkje berre eit middel for å legitimere statlege vedtak, men staten må kome deltakarane sine krav og behov i møte. Konflikter skal løysast så tidleg som mogleg og på eit lågast mogleg nivå. Rolla til deltakarane er å få fram informasjon og kunnskap om lokale forhold (Miljøverndepartementet, 1990; 1999). Den forståinga av lokal deltaking som kjem til uttrykk i retningslinjene går i retning av reell innverknad, men det er staten som avgjer i kor stor grad og i kva for spørsmål reell innverknad skal skje. Den sterkare lokale deltakinga er avgrensa til den lokale planprosessen, som er styrt av fylkesmennene, og legg ikkje vekt på slutfasen av planprosessane, der direktoratet og departementet styrer arbeidet⁵.

Det går ei line i endringane av sakshandsamingsreglane frå innstillinga til planlovutvalet av 1987, via initieringa av forsøk med lokal forvaltning frå Stortinget i 1996, til delegering av forvaltningsmakt til interkommunale styre i 2009. Bakgrunnen for endringane har å gjere med at Stortinget og regjeringa har ulik forståing av kor alvorlege konfliktane om oppretting og forvaltning av verneområde er. Regjeringa viser til at hovudmotiva for vern i naturvernlova i alt vesentleg er oppfylte med nasjonalparkmeldinga i 1992 (Miljøverndepartementet, 1992). I meldinga heiter det at når det har gått ei viss tid etter

⁵ Desse endringsprosessane er meir utførleg omtalte i vedlegg

at ein nasjonalpark og ein forvaltningspraksis er etablert, viser erfaringane stor grad av lokal aksept. Den ulike forståinga av konfliktsituasjonen kan også kome av at regjeringa har rekna naturvern som ei statleg oppgåve, mens sentrum-høgre-opposisjonen i Stortinget har ønskt å delegere forvaltninga til det lågaste forvaltningsnivået. Initiativet frå Stortinget til å sette i gang forsøk med lokal forvaltning i 1996 fekk store konsekvensar for den framtidige forvaltninga, med delegering til interkommunale styre i 2009. Stortinget har difor spelt ei viktig rolle i endring av forvaltningsordninga for områdevernet.

2.1.2 Dragkamp om kva vern er

Naturvernpolitikken har også vore ein arena for dragkamp om i kva grad vern lét seg kombinere, eller skal kunne kombinerast, med bruk. To posisjonar har stått mot kvarandre: Den eine er representert ved naturvernstyresmaktene i form av vern *frå* bruk, mens kommunale organ og lokale organisasjonar ofte har fokusert på vern *gjennom* bruk. Konflikten har dreidd seg om ulike oppfatningar om kva som skal vernast og kva som er ein trussel mot verneverdiane. Den første posisjonen ser inngrep, endring og ny aktiv bruk som ein trussel, mens den andre posisjonen ser gjengroing og mindre bruk, mellom anna grunna i ei marginalisering av landbruket, som den største trusselen.

Allereie før naturmangfaldlova vart innført, innskjerpa direktoratet lovtolkinga av kva for aktivitet som skulle vere tillate i ein nasjonalpark. Éi slik innskjerping var at aktivt drivne stølar ikkje lenger kunne vere del av ein nasjonalpark. Etter den nye lova er vilkåret for å etablere ein nasjonalpark at området representerer eit større særprega eller representativt økosystem og er utan tyngre tekniske inngrep. Direktoratet for naturforvaltning seier at kulturlandskap ikkje kan ha ein framtrédande plass i verneformålet for ein nasjonalpark⁶. Rettsverknaden av ein nasjonalpark er mellom anna at tradisjonell aktivitet kan halde fram,

⁶ Munnleg informasjon frå sakshandsamar ved Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

men at det som hovudregel ikkje er mogleg å etablere nybygg og vegar for motorkøyretøy. Vilkåra for landskapsvern er knytte til å verne natur- eller kulturlandskap av økologisk verdi, kulturell verdi eller opplevingsverdi, eller som er identitetsskapande. Området kan ha tyngre tekniske inngrep. Rettsverknaden av landskapsvern er at mindre bygg og anlegg som ikkje endrar eigenarten eller karakteren til landskapet vesentleg, kan etablerast dersom det er i samsvar med verneformålet⁷.

Resultatet av desse to dragkampane er at nokre politiske aktørar har fått gjennomslag for å endre sakshandsamingsreglane for områdevernet, ikkje minst i spørsmålet om kven som skal forvalte områda. På den andre sida har andre aktørar halde ved lag eller forsterka det materielle innhaldet i lovverket for områdevern. Men når forvaltninga av områda vert delegert til interkommunale organ, er det grunn til å rekne med at skjønnet vert annleis, og at lokale organ prøver å utvide handlingsrommet. Det viser forsøka og evalueringa av den lokale forvaltninga (Falleth & Hovik, 2008). Det var også det som var intensjonen til Stortinget med Fjellteksten, å auke det lokalpolitiske handlingsrommet for miljøbasert næringsutvikling (Finansdepartementet, 2002-2003).

2.1.3 Stortinget korrigerer

Skiljelinene i norsk naturvernpolitikk kan mellom anna forklarast med ulike oppfatningar om kven som skal definere naturvernpolitikken. Til langt inn i 1990-åra oppfatta både Storting og regjering naturvernpolitikken som ei nasjonal statleg oppgåve. Plasseringa av miljøvernavdelingane hos fylkesmannen i byrjinga av 1980-åra viser det tydeleg. I 1990-åra vart det lagt sterkare vekt på deltaking og delegering i planlegging generelt (Amdam & Amdam, 2000). Det vart difor eit stadig sterkare krav om at naturvernet skulle styrke den lokale involveringa. Det er på denne bakgrunnen vi må forstå initiativet frå Stortinget med

⁷ Desse endringane er meir utførleg omtalte i vedlegget.

forsøk på lokal forvaltning i 1996. Trass i at Stortinget har ei perifer rolle i den operative naturvernpolitikken, ser vi altså at det har spelt ei sentral rolle i å endre både sakshandsamingsreglar og forvaltningsordning.

Dersom vi skal leite etter moglege forklaringar på den sviktande legitimiteten for områdevernet i 1990-åra, må vi ikkje berre sjå på deltaking og forvaltningsmakt, men også på det materielle innhaldet i lovverket. I naturvernlova av 1970 heiter det at nasjonalpark kan opprettast på ”arealer av statens grunn”, mens slikt vern også kan opprettast på privat grunn dersom slikt areal ligg i eller inntil statleg grunn (Naturvernloven, 1970 (2009)). Før 1980 var difor nasjonalpark hovudsakleg oppretta på statsallmenningar. Dette endra seg ved oppretting av Hardangervidda nasjonalpark i 1980, der over halvparten av arealet var privat grunn. Etableringa av parken førte til harde konflikter mellom omsynet til naturvern og omsynet til lokal økonomisk utvikling. Konflikta vart utspelt mellom lokale og nasjonale politiske organ, og enda med at grunneigarane førte saka til Høgsterett (Aall, 1993). Dommen i Høgsterett gav staten medhald i at krava i lova var oppfylt, trass i at 52 prosent av arealet i nasjonalparken var privat grunn (Backer, 1986). Denne saka representerer difor eit vendepunkt i staten sin bruk av private areal for oppretting av store verneområde. Endringa bidrog til skjerping av konflikta.

Sviktande lokal legitimitet har også å gjere med korleis staten i verneforskriftene forstår truslar mot verneverdiane. Forskriftene er bygde opp med fokus på det som ikkje er tillate, mens det som er naudsynt for å sikre vedlikehald av verneverdiane, er lite fokusert. Som Riksrevisjonen peiker på, har staten prioritert etablering av verneområde og ikkje lagt vekt på korleis vernet skal forvaltast for å sikre verdiane. Denne prioriteringa synleggjer ei oppfatning om at den største trusselen mot verneverdiane er menneskeleg aktivitet. For mange bønder og grunneigarar er dette uforståeleg, all den tid dei har brukt områda i fleire hundre år og skapt mange av dei verdiane som vert verna.

Det har likevel skjedd visse endringar. Med naturmangfaldlova i 2009 fekk formålsparagrafen ein meir positiv ordlyd i forhold til naturvernlova av 1970. Formålet er :

[å ta] vare på naturen (...) ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Det vart også sett opp konkrete mål for områdevernet. Derimot er verneforskriftene uendra på den måten at det framleis er fokus på kva bruk og inngrep som ikkje er tillatne, og i mindre grad på kva som er naudsynt for å ta vare på verneverdiane. Menneskeleg aktivitet med positiv verknad for verneverdiane synest ikkje att i lovverket. Vernestyresmaktene si styrka prioritering av forvaltningsplanar prøver å rette på dette. Planane skal vere retningsgjevande for vurdering av verknaden av bruk i forhold til verneformålet. Det er ei slik vurdering som skal avgjere om eit tiltak kan gjennomførast eller ikkje.

2.2 Frå nasjonalparkmeldinga til oppstartmeldinga

I dette avsnittet går vi heilt attende til første gong vern av Breheimen er nemnt i statlege plandokument. Det skjer i Norges offentlige utredninger (NOU) nr. 13 av 1986, ”Ny landsplan for nasjonalparker”, utarbeidd av Statens naturvernråd (Gjærevoll, 1986). Dokumentet vart følgt opp politisk med stortingsmelding nr. 62 (1991-1992), nasjonalparkmeldinga. Oppstartsmeldinga frå fylkesmennene i Oppland og Sogn og Fjordane bygde på denne meldinga og innleidde den lokale verneplanprosessen i 2005.

2.2.1 Feilinformasjon frå staten

Statens naturvernråd foreslo i 1986 å sjå vern av Breheimen i samanheng med Jostedalsbreen nasjonalpark slik at eit stort samanhengande verneområdet kunne etablerast⁸. Rådet gjekk ut frå at landskapsvernområde var den mest aktuelle verneforma for Breheimen, men at ein

⁸ Jostedalsbreen nasjonalpark vart oppretta i 1991.

kombinasjon av nasjonalpark og landskapsvernområde også var aktuelt. Rådet uttaler at ”store deler av fjellområdene her er statsgrunn” (Gjærevoll, 1986, p. 59). Av det svært grove kartet i NOU-en frå 1986 går det fram at store delar av Mysbyttaldalen i Skjåk kommunen inngjekk i planområdet. I Skjåk er derimot alt areal privat grunn.

Nasjonalparkmeldinga i 1992 følger opp forslaget frå Statens naturvernråd og peikte på at ei tilknytning til Jostedalsbreen nasjonalpark måtte skje gjennom Oppland (Miljøverndepartementet, 1992). Departementet foreslo vidare å ta med store areal av Skjåk kommune ved å ”(...) trekke inn øvre deler av området ned mot Bråtådalen, Tundradalen og Lundadalen” (Miljøverndepartementet, 1992, p. 88). Det vil seie at regjeringa utvida området samanlikna med framlegget frå Naturvernrådet, særleg når det gjeld Skjåk kommune. Likevel heitte det i meldinga at ”store deler av fjellområdene her er statsgrunn”. Området vart stipulert til ca. 400 km² i Nasjonalparkmeldinga. Vidare la meldinga opp til at landskapsvernområde var ei tilstrekkeleg verneform: ”Departementet antar at verneverdiene i området vil kunne sikres tilstrekkelig gjennom opprettelse av et landskapsvernområde” (...) (Miljøverndepartementet, 1992, p. 88). I meldinga kom det derimot fram at Fylkesmannen i Sogn og Fjordane viste til at det er aktuelt med nasjonalpark i dei høgareliggande områda av Luster og Skjåk, men dette vert ikkje følgt opp av departementet.

Skjåk kommune tok til motmæle mot staten si framstilling i nasjonalparkmeldinga. Den lite korrekte omtalen av fjellområdet skapte stor irritasjon i bygda, fortel ein informant i kommuneadministrasjonen. Kommunen skreiv difor eit brev til departementet i januar 1993 der dei peikte på at

- Stortingsmeldinga inneheld urette og klart misvisande opplysningar
- saka ikkje er handsama i samsvar med paragraf 17 i forvaltningslova
- det har vore medviten feilinformasjon frå Fylkesmannen i Oppland og/eller Miljøverndepartementet.

Kommunen hadde eit møte med departementet etter dette brevet, men det finst ikkje referat frå møtet. Informanten frå kommunen svarer slik på spørsmål om kommunen framleis, 17 år etter, meiner at staten medvite feilinformerte om Breheimen i nasjonalparkmeldinga:

Trur ikkje det var medvite. Staten ser stort på det, medan lokale interesser går meir i detalj. Men det verka svært provoserande på lokale interesser, serleg i Skjåk med berre privat grunn. Du blir provosert og betutta. Det var starten på prosessen, krenkjande fordi karta i NOU 1986 var grove kart som viste at vernet kunne gå langt ned i dalane. Vanlege folk les karta nøye.

Etter dette skjer det lite i saka om vern av Breheimen før oppstartmeldinga frå fylkesmenne i 2005. I mellomtida er Skjåk kommune engasjert i verneplanprosessen for Reinheimen nasjonalpark, som gjekk frå 1997 til endeleg vernevedtak i 2006. Seinare skal vi kome inn på kva verdi Reinheimprosessen hadde for verneplanprosessen i Breheimen.

2.2.2 Oppstartmeldinga

Fylkesmennene i Oppland og Sogn og Fjordane meldte i brev av 18. november 2005 om oppstart av planarbeidet etter naturvernlova og konsekvensutgreiing etter plan- og bygningslova. Denne oppstartmeldinga viste til at Stortinget har slutta seg til at det skulle arbeidast ut framlegg til verneplan for området Breheimen/Mørkridsdalen på basis av nasjonalparkmeldinga. I brevet vart det sagt at arealet har eit omfang på om lag 1800 km² fordelt med om lag 600 km² i Sogn og Fjordane (Luster kommune) og om lag 1200 km² i Oppland (Skjåk og Lom kommunar). Det var altså først i denne meldinga at areal i Lom kommune vert inkludert i førebuingane til verneplanen.

Ser vi desse dokumenta i samanheng, verkar det som om staten stilte seg i ein skiftande og lite konsistent posisjon. Området var meir enn firedobla frå 400 km² i nasjonalparkmeldinga til 1800 km² i oppstartmeldinga. Forslaget frå Naturvernrådet omfatta areal i Luster og Skjåk kommunar, mens i oppstartmeldinga var også Lom komen med i utgreiingsområdet. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane gav også ein varierende omtale av

storleiken på området. I ein presentasjon på eit informasjonsmøte i Skjolden 16. juni 2005, var utgreiingsområdet stipulert til ca. 1500 km², altså 300 km² mindre enn i oppstartmeldinga fem månader seinare. Dette kom truleg av ein reknefeil. Det er ikkje mogleg å sjå skilnad på storleiken på utgreiingsområda på kart gitt av fylkesmannen på desse to tidspunkta.

I oppstartmeldinga vart formålet med eit vern i Breheimen ikkje kommunisert direkte, men det vart vist til verneverdiane i området:

Heile Breheimen-Mørkridsdalen har uvanleg store variasjonar i landskap og vegetasjon knytt til store skilnader i høgde over havet og til store skilnader i kor mykje nedbør som fell gjennom året, og Mørkridsvassdraget omfattar alle vegetasjonssoner frå fjord til fjell.

Meldinga la vekt på at området har store samanhengande areal med inngrepsfrie naturområde, og at det var registrert villmarksprega område i begge fylka⁹. Oppstartsmeldinga peikte også på dei store kvartærgeologiske verneverdiane knytte til bre- og breelvavsetningar. Også einskilde område vart trekte fram i meldinga, som at ”Mørkridsdalen har eit svært verdifullt kulturlandskap med m.a. støsvollar”.

Oppstartsmeldinga orienterte vidare om dei aktuelle verneformene nasjonalpark, landskapsvernområde og naturreservat. Berre området rundt Høyrokampen vart omtalt som aktuelt for naturreservat. Skilnaden mellom landskapsvern og nasjonalpark dreidde seg ifølge meldinga om at reglane i eit landskapsvernområde i stor grad tar ”(...) omsyn til den tradisjonelle bruken av området, og at landbruksdrift medrekna plukkhogst av skog og stølsdrift stort sett kan halde fram som tidlegare”. I ein nasjonalpark kan ”(...) landbruksdrift, mellom anna beite, stort sett halde fram som tidlegare”, heitte det i oppstartsmeldinga, som også understreka at ein nasjonalpark legg restriksjonar på organisert bruk av området.

Fylkesmannen orienterte i oppstartbrevet også om at dei ville sette i gang to utgreiingsprogram. For det første ønskte dei å registrere verneverdiar og brukarinteresser. For

⁹ Inngrepsfrie område tyder område som ligg meir enn 1 km frå tyngre tekniske inngrep, medan villmarksprega område ligg meir enn 5 km frå slike inngrep.

det andre ville dei ha ei konsekvensutgreiing (KU) etter plan- og bygningslova for å vurdere vern i form av nasjonalpark og landskapsvern (og naturreservat i utvalde område) i forhold til dagens områdestatus (ikkje vern).

I oppstartmeldinga heitte det vidare at fylkesmennene ville sette ned referansegrupper i kvar kommune og eit felles kontaktutval for å få informasjon og råd frå kommunar, grunneigarar og andre interessentar. Fylkesmennene ønskte å drøfte med kommunane korleis gruppene elles skulle setjast saman. På grunnlag av møte, synfaringar og andre innspel skulle fylkesmennene arbeide ut eit framlegg til verneområde med verneforskrifter og avgrensing. Dette framlegget skulle sendast på høyring til alle med interesse i verneplanane, både grunneigarar, organisasjonar og organ på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Etter at planen hadde vore ute til høyring, skulle fylkesmennene summere opp alle dei lokale innspela og sende si tilråding til sentrale styresmakter, som skulle legge planen fram til endeleg avgjerd i regjeringa.

Oppsummert ser vi altså at lokalbefolkninga først får klare signal om omfanget av planområdet i 2005 med oppstartmeldinga, tjue år etter at vern av Breheimen er omtalt for første gong i statlege dokument.

2.2.3 Reinheimprosessen lækjer sår

Informanten i Skjåk kommune, referert tidlegare, viser til at verneplanprosessen (1997-2006) for Reinheimen var særst god fordi han i større grad enn i Breheimen vart styrt lokalt. Kommunane skreiv sjølv rapportar om bruken av området og ” (...) spelte inn saker som måtte avklarast”. Ein viktig effekt av det var at den lokale referansegruppa i kommunen fekk god oversikt over kva vernet ville dreie seg om: ”Då kunne vi utgreie alt mogleg angående bruk av areala; truslar og hindringar for vidare utvikling og bruk.”

Vedkommande viser også til at Reinheimen både var ein lære- og oppmjukingsprosess. Før verneplanprosessen om Reinheimen hadde kommunen lita erfaring med statleg vern. Prosessen gav kommunen læring i:

(...) å sette seg inn i ein ny måte å vurdere vern på, frå ei fagleg praktisk tilnærming til meir politisk (statisk) tilnærming: Det er lov - det er ikkje lov. Dessutan måtte vi lære oss korleis vi skulle møte sentralt mynde med ytringane våre.

Kommunen måtte lære seg å kome godt budd til møta fordi staten avgrensar rommet for dialog. Ein må då ha klart for seg kva ein vil, og korleis det skal leggast fram, og ”(...) vite kva motparten vil, og kva rom det er for lemping i den retning lokale interesser vil”, seier informanten. Samstundes vart Reinheimen ein oppmjukingsprosess der kommunen måtte tilpasse seg maktapparatet til staten:

Vi føler avmakt overfor staten, og må gjere det beste ut av det. Prosessen mjuka opp folk. Når staten legg så mykje tyngd til, har det ein verknad på folk. Staten har makt gjennom norsk rett.

Verneplanprosessen i Reinheimen ser ut til å ha dempa den sterke frustrasjonen som kommunen uttrykte i brev til departementet i 1993. På spørsmål om det var slik at staten gjennom verneplanprosessen for Reinheimen retta opp det dårlege inntrykket frå NOU 1986: 13 og nasjonalparkmeldinga, er svaret:

Ja det kan ein seie, men vi var skeptiske til opplegget (forvaltningsordninga) fordi det i fyrste omgang var avgrensa til å gjelde inntil forsøksprosjekta med forvaltning av verneområde i Noreg var avslutta.

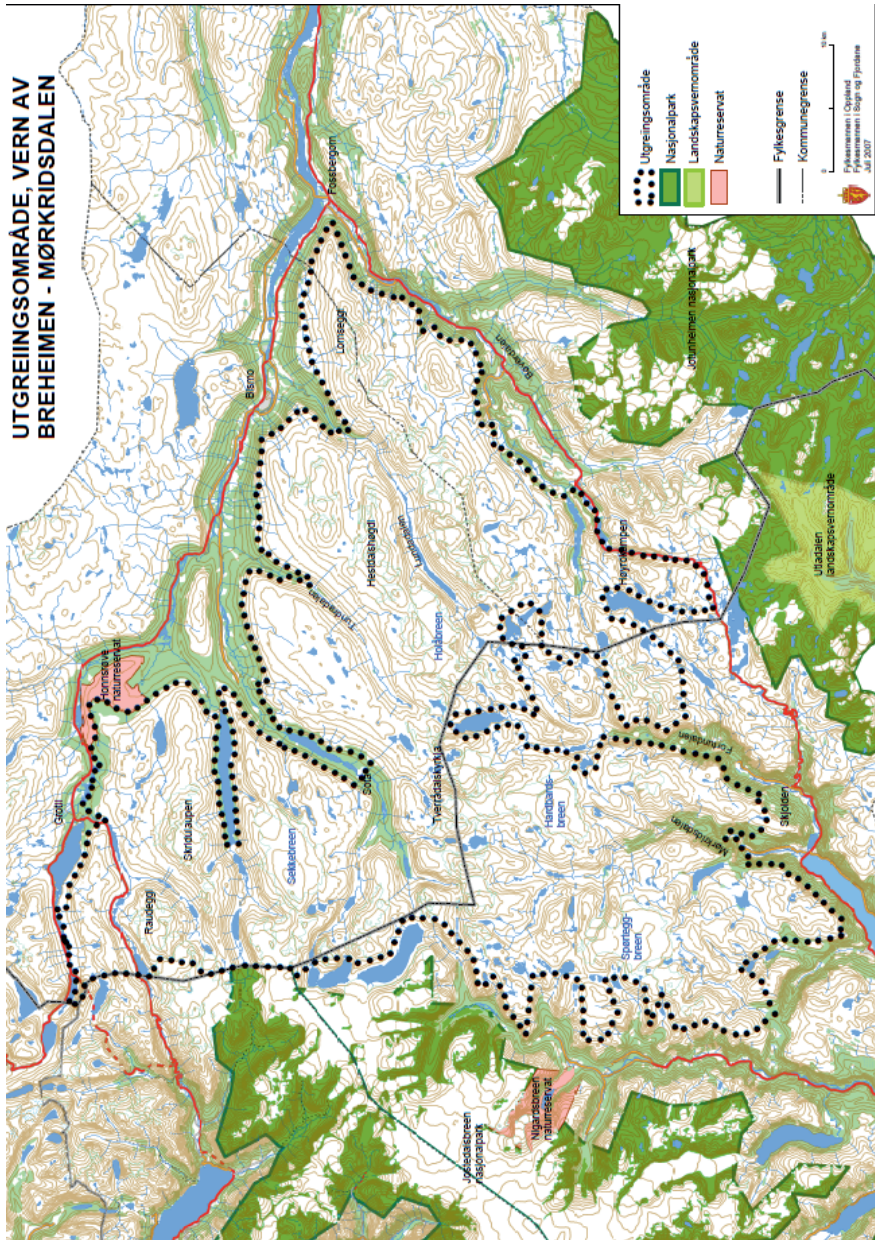
Informanten viser med dette til at kommunane i Reinheimen nasjonalpark fekk forvaltningsansvaret for ein avgrensa periode. Reinheimen var ikkje ein del av det nasjonale forsøket med lokal forvaltning av større verneområde som Stortinget initierte i 1996 og som Direktoratet for naturforvaltning administrerte.

2.3 Planområdet

Fjellområdet Breheimen¹⁰ ligg sør for den nordlege delen av Ottadalen, vest for Sognefjellet og aust for Jostedalen. Kartet på figur 3.1 viser utgreiingsområdet, det vil seie det maksimale arealet som vert utgreidd i planarbeidet per juli 2007¹¹. Midt på kartet ser vi fylkesgrensa, som går tvers igjennom utgreiingsområdet for verneplanprosessen i Breheimen. Nord for fylkesgrensa ligg Oppland med Skjåk (Bismo) og Lom kommunar. Grensa mellom kommunane går langs Lomseggi og viser at Skjåk kommune har størstedelen av utgreiingsområdet i Oppland. Ottadalen går i retning aust-vest med europaveg 15 frå Otta via Lom og Skjåk med Grotli ned til Stryn i Nordfjord. Nord for vegen vart landskapsvernområde og nasjonalpark i Reinheimen etablerte i 2006 (ikkje teikna inn på kartet). Riksveg 55 går over Sognefjellet til Skjolden. Aust for Sognefjellsvegen ligg Jotunheimen med Jotunheimen nasjonalpark, som vart oppretta i 1980. Sør for fylkesgrensa ligg Luster kommune i Sogn og Fjordane. Ved Skjolden ser vi ein liten del av Lustrafjorden, som ligg inst i Sognefjorden. Fortunsdalen og fjellområdet ved Illvatnet og Breiddalsvatnet er ikkje med i utgreiingsområdet fordi elva er nytta til kraftproduksjon og det er gjort inngrep i form av både vegar og kraftgater.

¹⁰ Verken i Luster eller i Skjåk er namnet Breheimen nytta i daglegtale. Det vanlege er å bruke namn for spesielle område i fjellet og ikkje eitt namn for heile fjellområdet. Skjåk kommune skriv i fråsegna si til oppstartmeldinga at namnet Breheimen først vart tatt i bruk då kraftutbyggjarane og naturvernarane kasta augo sine på området.

¹¹ Utgreiingsområdet vart endra, både utvida og avgrensa, i juli 2007 etter forslag frå referansegruppene i begge fylka. Dei største endringane representerte ei utviding.



Figur 2-1: Kart over utgreingsområdet, 2007.

I Luster kommune ligg tre store dalføre inne i utgreiingsområdet, eller dei grensar inntil området: i vest Jostedalen med fleire sidedalar (m.a. Vigdalen), som endar i Lustrafjorden ved kommunesenteret Gaupne, og Mørkridsdalen og Fortunsdalen, som begge endar i Lustrafjorden ved Skjolden. Mørkridselva er varig verna i Verneplan III for vassdrag. Både Jostedøla og Fortunsdalselva med sideelvar er utbygde til kraftproduksjon. Ved Mørkrid går verneområdet ned til ca. femti meter over havet og berre nokre få hundre meter frå busetnad. Både i Vigdalen, Mørkridsdalen og Fortunsdalen inkluderer utgreiingsområdet per juni 2007 fleire stolar og stølsområde som er i bruk, anten i samband med tilsyn med beitetyr, jakt og fiske eller rekreasjon.

Skjåk har fleire dalføre inne i eller inntil verneområdet, frå aust til vest dalføra Lundadalen, Tundradalen, Bråtadalen, som går over i Sprangdalen og Mysubuttdalen, Raudalen, Mårådalen og Breiddalen. Dei to siste er ein del av Strynefjellet, der både gamal og ny veg går gjennom dalføra. Dei tre første dalane er stølsdalar. Bråtådalen har også fast busetting nær inntil verneområdet. I Lom kommune ligg verneområdet vest for riksveg 55, som går over Sognefjellet. Høydalen vest for Leirdalen er ein aktiv stølsdal. Øvst i Bøverdalen kjem verneområdet nær inntil fast busetting.

Med Breheimen nasjonalpark etablert i august 2009, ligg det midt i Sør-Noreg fire store nasjonalparkar (Jostedalsbreen, Breheimen, Reinheimen og Jotunheimen) tett inntil kvarandre med tettstader, kraftutbygging og annan infrastruktur imellom.

2.4 Kommunane

Kommunestrukturen rundt planområdet har ikkje alltid vore slik han er i dag. I 1962 vart kommunane Hafslo, Jostedal og Luster slått saman til éin kommune som fekk namnet Luster. Identiteten frå den gamle kommunestrukturen er framleis til stades i bygdene og gir seg utslag

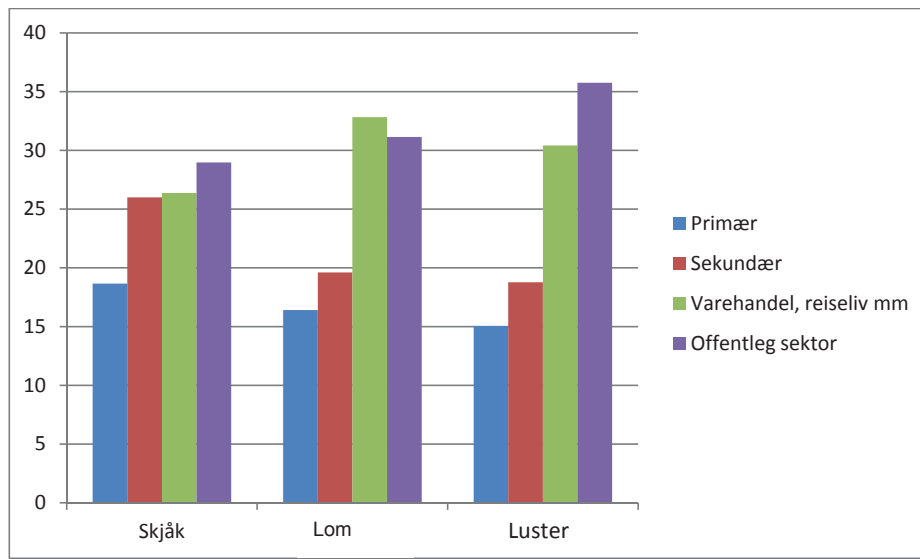
i politiske debattar om ressursfordeling og lokalisering av aktivitetar, sist i debatten om etablering av badeanlegg i Gaupne¹² i 2009. Skjåk var ein del av Lom herad frå tida då det kommunale sjølvstyret vart innført i 1837 fram til 1866, då Skjåk vart eige herad.

Felles for alle tre kommunane er at dei har hatt nedgang i folketalet dei siste tretti åra. Luster har hatt ein mindre nedgang enn dei to andre kommunane. Ved tusenårsskiftet hadde Skjåk kommune ca. 2390 innbyggjarar, mens Lom hadde 2570. Første halvdel av 2000-talet var positiv for begge kommunane, med stabilisering i Skjåk og til dels auke i Lom, men seinare har nedgangen halde fram, slik at Skjåk i 2010 hadde 2265 innbyggjarar, mens Lom hadde 2410. Dei same utviklingstrekk ser vi i folketalsutviklinga i Luster, men her er nedgangen svakare. På 2000-talet kom folketalet under 5000 og i 2010 var det 4945 personar busette i Luster kommune.

2.4.1 Næringsstruktur

Alle kommunane har ein relativt stor del av innbyggjarane sysselsett i landbruket samanlikna med gjennomsnittet for landet. Nedgangen i sysselsetting i landbruket dei siste tretti åra har for desse kommunane vore større enn gjennomsnittet for landet. Skjåk hadde i 2010 høgast sysselsetting i primærnæringane med 19 prosent, mens Lom hadde 16 og Luster 15 prosent. Skjåk skil seg ut med ei relativt høg sysselsetting i sekundærnæringane (26 prosent i 2010). Ei forklaring er at kommunen har både næringsmiddelindustri og treforedlingsbedrifter. Lom skil seg derimot ut med høg sysselsetting i varehandel, hotell og restaurant og andre næringar knytte til reiseliv. Kommunen har 33 prosent av sysselsettinga si i desse næringane, mens Skjåk har 26 prosent. Luster kommune har ein forholdsvis høg del arbeidsplassar i offentleg sektor samanlikna med Skjåk og Lom. Figur 2-2 viser sysselsettinga i kommunen uavhengig av stad for bustad (kjelde:www.ssb.no).

¹² http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_sogn_og_fjordane/1.6778962



Figur 2-2: Sysselsetting i ulike næringer i kommunane.

2.4.2 Egedomsstruktur

Av det totale arealet som vart verna i Breheimen i 2009, ligg 54 prosent i Skjåk kommune, 32 prosent i Luster og 14 prosent i Lom kommune. Av det samla vernearealet på 1800 km² ligg 72 prosent på privat grunn (mellom anna bygdeallmenningar), mens 28 prosent er statleg. I Skjåk kommune er vernet i sin heilskap oppretta på privat grunn (Skjåk Almenning), mens 60 prosent av vernearealet i Breheimen innanfor Lom kommune er på statsallmenning, sjå tabell 2-1.

Tabell 2-1: Egedomsstruktur i kommunane og for verneområdet.

Kommune	Egedomsstruktur, prosent		Breheimen verna, prosent	
	Stat	Privat	Stat	Privat
Skjåk	0	100	0	100
Lom	75	25	60	40
Luster	d.m	d.m	59	41

Kjelde: Kommunane og fylkesmannen¹³. d.m.= data manglar.

¹³ Det har ikkje lukkast å få data for egedomsstruktur i Luster kommune.

Med vern av Breheimen får desse kommunane ein relativt høg del av arealet sitt verna. Skjåk er den kommunen som har størst verna areal av alle kommunar i landet, med 79 prosent¹⁴, medrekna vern av Breheimen. Tilsvarande tal for Lom er 60 prosent og for Luster 63 prosent, sjå tabellen under.

Tabell 2-2: Samla verna areal i kommunane.

	Totalt verna km ²	Totalt areal km ²	Prosent areal verna
Skjåk	1632	2074	79
Lom	1180	1967	60
Luster	1766	2804	63

Kjelde: Kommunane.

2.4.3 Bruken av området

Konsekvensutgreiingane har vurdert kva konsekvensar ulike verneformer som landskapsvern, nasjonalpark og naturreservat har for ulike sektorar og bruk. Under tar eg kort med hovudpunkta i nokre av konsekvensutgreiingane. Konsekvensutgreiingane vurderte tre alternativ opp mot 0-alternativet¹⁵.

For landbruket er det ingen merkbare konsekvensar av landskapsvern, mens nasjonalpark kan få middels negative konsekvensar ved å avgrense skjøtsel av kulturlandskap i form av slått, ifølge konsekvensutgreiing for landbruk og tamrein. Vidare heiter det at oppføring av nye bygningar er av svært stor verdi for landbruket og er også tillate i nasjonalpark, men under eit strengare regelverk. Difor er nasjonalpark vurdert å ha små negative konsekvensar for dette tiltaket. Eit naturreservat vil derimot kunne ha store negative konsekvensar fordi det hindrar oppføring av nye bygningar og etablering av nye bruer, stiar

¹⁴ Skjåk har også rekna med arealet for verna vassdrag.

¹⁵ Alternativa var: 1A Nasjonalpark som hovudverneform med landskapsvern i fem område, forutan to naturreservat, 1B Nasjonalpark som hovudverneform med landskapsvern i fire område, og 2 Landskapsvern i heile området.

og gjerde, og hindrar vedlikehald, heiter det i konsekvensutgreiinga for landbruket og tamrein (Eilertsen & Høberg, 2008).

Konsekvensutgreiinga for hytter og andre bygningar vurderer vern til å ha liten negativ konsekvens fordi det er høve til å ruste opp og halde ved like bygningar (Fangel, 2008). Det ser ikkje ut til at konsekvensutgreiinga har fanga opp planane om etablering av eit kulturlandskapsenter i Mørkridsdalen.

For reiselivet er konsekvensane av vern vurdert til å vere relativt små og ikkje særleg ulike 0-alternativet. Dette krev at reiselivet vert sett på som ein legitim interessent i utforming av forskrifter og forvaltningsplan slik at det kan leggast til rette for turisme i samsvar med verneformålet (Aas & Tangeland, 2008).

Konsekvensutgreiingane for motorferdsel konkluderer med at vernet vil ha negative konsekvensar for bruk av motorkøretøy i samband med oppsett og vedlikehald av private hytter, kvisting og leigekøyring, og i samband med fiske og filmproduksjon (Alvereng, 2008).

I gjennomgangen av konsekvensutgreiingane på møte i referansegruppa i Luster i juni 2008, vart det frå deltakarane sagt at rapportane hadde gitt lite ny kunnskap. Fylkesmannen på si side var usikker på kva nytte dei hadde hatt av å bruke to millionar kroner på konsekvensutgreiingane.

I ei fråsegn til oppstartmeldinga har Skjolden grunneigarlag saman med 11 andre organisasjonar ein grundig gjennomgang av kva for eksisterande og framtidig bruk som er viktig å kunne halde oppe og gi rom for dersom det blir eit vern. Vi kan ikkje gjengi alle detaljande her frå den 15 sider lange fråsegna, men vil summere opp hovudpunkta. Dei andre lokale organisasjonane har liknande krav. Organisasjonane er opptatte av at

- tilgangen og bruken av stolar og stølsområde vert uendra
- gjerding for husdyr vert mogleg både på stølsområde og i utmarka elles
- vedhogst og transport av ved til hytter og stølshus kan halde fram som før

- stølsvegar og andre vegar i området kan utbetrast og haldast ved like
- motorisert transport for næringsverksemd kan tillatast
- det vert rom for tilrettelegging i samband med jakt, mellom anna transport av jaktutbytte
- det vert høve til restaurering av bygg og nybygg, mellom anna i samband med utvikling av turisme
- ei skånsam kraftutbygging kan gjennomførast
- jordbruksdrift på stølsområde, oppdyrking og hausting kan takast opp igjen
- det kan etablerast infrastruktur for kommunikasjonssystem (mobilmaster).

Av nye tiltak som organisasjonane i Skjolden ønskjer det skal vere rom for, er oppretting av eit kulturlandskapsenter i Mørkridsdalen, høve til å etablere gondolbane til Bolstadnosi (med helikopterlanding) og sjøflylanding på Åsetevatnet, dessutan enkel veg langs den nedste delen av den varig verna Mørkridselva. I Jostedalen er dei opptatte av å kunne utvikle turisme i Vanndalen og Geisdal i samband med å vidareutvikle infrastrukturen som allereie finst i området. Vidare ber lokale organisasjonar i Jostedalen om at det må vere mogleg å bygge veg over til Skjåk (Handspiki) trass vern av området.

Dette inneber at organisasjonane langt på veg ber om å kunne halde oppe den handlefridomen dei har hatt utan vern av området. Dei to mest omfattande varige tiltaka som vert foreslått, er veg over Handspiki og kraftutbygging. Men det er klart at også andre tiltak kan vere i konflikt med vern av området, som nydyrking, utstrekt bruk av motorisert transport og køyreveg inn Mørkridsdalen. I analysen i kapitla 5 og 6 skal vi sjå kva slags aktivitetar det gjeld, og kva tiltak dei lokale deltakarane prioriterer å få realisert, og korleis dei oppnår resultat.

Organisasjonane er i fråsegna til oppstartmeldinga også opptatte av rovdyrsituasjonen. Områdevern regulerer normalt ikkje rovdyrforvaltninga, så lenge rovdyr ikkje er eit formål med vernet. Rovdyrforvaltninga er styrt av eit eige lovverk. Praktiseringa av dette regelverket påverkar likevel indirekte den haldninga bøndene får til vernet. I fellesfråsegna frå organisasjonane i Skjolden heiter det at ei sterkt medverkande årsak til nedgang i sauetalet i Mørkridsdalen er problem med rovdyr, i hovudsak jerv. Organisasjonane viser til at rovdyrproblemet er så stort at ”det berre er eit tidsspørsmål før fleire sluttar” med sauehald. Bakgrunnen for dette er at i 2004 og 2005 var tapet av sau og lam på beite om lag dobbelt så stort som tidlegare år. Sju-åtte prosent av dyra som vart sleppte på beite, kom ikkje att. Tapa kan likevel ha fleire årsaker enn rovdyr, som flugemakk, flått og ryggvelt¹⁶, men det vert ikkje nemnd av dei lokale organisasjonane.

2.4.4 Vernehistorie

Dei tre kommunane som er involvert i verneplanprosessen har ulik vernehistorie. Lom og Luster har erfaring med store verneområde frå 1980, då Jotunheimen nasjonalpark vart oppretta. Skjåk fekk sitt første større statlege verneområde med Ottadalen landskapsvernområde og Reinheimen nasjonalpark i 2006.

Luster kommune

Med vern av Breheimen fekk Luster kommune tre nasjonalparker, seks naturreservat og tre landskapsvernområde¹⁷ innanfor kommunegrensene. For Jostedalsbreen og Jotunheimen nasjonalpark har fylkesmannen vore forvaltningsmakt fram til 2011. Det året vart interkommunale forvaltningsstyre oppretta for desse verneområda i samsvar med reforma om delegert forvaltning i Stortingsproposisjon nr. 1 (2008-2009) frå Miljøverndepartementet.

¹⁶ Informasjon frå rovviltkonsulenten hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

¹⁷<http://dnweb12.dirnat.no/nbinsyn/status/NBdata.asp?FyNr=0&Komm=1426&Datsett=VV&Overskrift=true&knrSort=true>

Luster kommune har også tidlegare nytta seg av tilbodet om delegering av forvaltning for naturreservata frå direktoratet til kommunen, og meiner at den kommunale forvaltninga fungerer godt.

Erfaringane med Jostedalsbreen nasjonalpark er gode i form av få konflikhtar knytt til forvaltninga av området (Bugge, 1998; Storm, Lange Vik, Brendehaug, & Aall, 2009). Med Jotunheimen nasjonalpark er røynslene meir blanda. Eit medlem av det rådgivande utvalet for nasjonalparken, som også deltar i verneplanprosessen for Breheimen, viser til at den statlege forvaltninga av Jotunheimen nasjonalpark utvikla seg ulikt mellom Oppland og Sogn og Fjordane etter at parken vart oppretta, men at forvaltningspraksisen har vorte meir einskapleg etter at eit koordineringsorgan mellom fylka har kome på plass. Som vi seinare skal sjå, er ulik praksis mellom forvaltningseiningar (her fylkesmenn) også framført som ankepunkt mot kommunal forvaltning av nasjonalparkane.

Lom kommune

Lom kommune har, som Luster, tretti års erfaring med vern av større område med oppretting av Jotunheimen nasjonalpark i 1980. Forutan verneområda i Breheimen, har kommunen to nasjonalparkar, to landskapsvernområde og fire naturreservat innanfor kommunegrensene. Kommunen skil seg frå dei to andre kommunane i haldninga til vern. Alt i 1970-åra gjekk kommunen inn for å opprette Jotunheimen nasjonalpark, ei haldning som har vorte ført vidare til både Reinheimen nasjonalpark og vern av Breheimen.

Denne haldninga er dokumentert frå tre ulike kommunestyre i Lom, fortel ordføraren. Det tyder på at det er brei politisk semje om vern. Ordføraren viser til at denne positive haldninga er grunna på tre forhold. For det første er Jotunheimen ein brukspark, for det andre er Lom ein reiselivskommune med infrastruktur for å ta imot fleire turistar som ønskjer å bruke nasjonalparkane, og for det tredje ligg det meste av arealet i nasjonalparkane i Lom på statleg grunn.

Då Reinheimen nasjonalpark vart etablert, fekk kommunane høve til å forvalte parken. Eit koordinerende organ mellom kommunane skulle sikre lik forvaltningspraksis. I februar 2007 gjekk startskotet for denne nyskipinga då Fylkesmannen i Oppland samla kommunane på Bjorli¹⁸. Det gjekk likevel ikkje lang tid før Lom kommune signaliserte at dei ikkje hadde tru på at ordninga ville sikre ei heilskapleg forvaltning. Ordføraren i Lom tok til orde for at forvaltningskompetansen burde samlast¹⁹.

Skjåk kommune

Skjåk kommune har ei forholdsvis kort vernehistorie når det gjeld statleg vern, særleg for større verneområde. Den første nasjonalparken og landskapsvernområdet vart oppretta i 2006. Forutan verneområda i Breheimen, har kommunen ein nasjonalpark, eit landskapsvernområde og to naturreservat innanfor kommunegrensene.

Ein informant i kommunen samanliknar i ettertid Breheimenprosessen med verneplanprosessen i Reinheimen. Desse planprosessane står i kontrast til kvarandre ved at planprosessen i Breheimen vart ein ”top-down-prosess”, mens verneplanen for Reinheimen vart utarbeidd gjennom ein ”bottum-up-prosess”, seier denne informanten.

2.5 Verneplanprosessen

Verneplanprosessen er her definert frå det tidspunktet fylkesmennene fekk i oppdrag av Direktoratet for naturforvaltning å leie planprosessen for å forme ut forslag til verneplan og vidare til vedtak i statsråd i august 2009. På grunnlag av drøftingane med lokale deltakarar fram til desember 2008 forma fylkesmennene ut eit høyringsframlegg til verneplan. Etter høyringa vart det halde nye møte med dei lokale deltakarane i referansegruppa og det felles kontaktutvalet. Deretter arbeidde fylkesmenne ut sitt endelege forslag til verneplan, oversendt

¹⁸ Sjø Gudbrandsdølen Dagningen 28. februar 2007.

¹⁹ Sjø Gudbrandsdølen Dagningen 1. mars 2007.

til Direktoratet for naturforvaltning i april 2009. Direktoratet innstilte til Miljøverndepartementet i slutten av april 2009. Departementet tok så over saka for å førebu vedtak i statsråd. Sommaren 2009 hadde departementet møte med kommunane og gjennomførte ei interdepartemental høyring før vedtak i statsråd 7. august 2009. Ut frå dette kan heile prosessen delast inn i tre fasar etter korleis arbeidet vart organisert:

- førebuande sakshandsaming i regjeringa og Stortinget, 1986–2004
- oppstartmelding og konsultasjonsprosess styrt av fylkesmennene med lokale deltakarar, 2005–2009
- førbuing i direktorat og departement til vedtak i statsråd, april–august 2009.

Fylkesmennene styrte den lokale prosessen frå 2004 til april 2009. Det betyr likevel ikkje at nasjonale aktørar som Direktoratet for naturforvaltning, Miljøverndepartementet og regjeringa ikkje påverka prosessen i denne fasen. Som omtalt ovanfor, forsterka regjeringa kravet til lokal deltaking i verneplanprosessar frå 1990. Det gav føringar for prosessen i Breheimen. For det andre ønskte statsministeren sjølv å opne nasjonalparken før stortingsvalkampen i 2009. Det endra tidsplanen for verneplanprosessen.

Vi kan difor forstå verneplanprosessen som to parallelle prosessar, ein sentral og ein lokal, der begge la føringar for kvarandre. I tabellen under er prosessen oppsummert i detalj, med milepælar.

Tabell 2-3: Milepælar i planprosessen

Milepæl	Tidspunkt	Merknad
NOU nr. 13 1986: Ny landsplan for nasjonalparker.	1986	Utarbeidd av Statens naturvernråd. Grunnlag for nasjonalparkmeldinga i 1992
Stortingsmelding nr. 62 (1991-92)	Juni 1992	Område ca. 400 km ² i Skjåk og Luster kommunar. Landskapsvern
Informasjonsmøte lokalt gjennomført av fylkesmannen	Nov. 2004-nov. 2005	Bygdevise møte, området presentert som 1500 km ²
Oppstartmelding om planprosess etter naturvernlova og konsekvensutgreiing etter plan- og bygningslova	Nov. 2005	Utgreiingsområdet omfattar i alt 1800 km ² i Luster, Skjåk og Lom kommunar
Dialog og forhandlingar mellom fylkesmannen og lokale deltakarar	Jan. 2006- april 2009	Kommunevise referansegrupper med synfaringar og eitt felles kontaktutval
Konflikt mellom Skjolden grunneigarlag og fylkesmannen	25. august-20. november 2007	Sakshandsamingsfeil i samband med kartlegging/synfaring av naturreservat
Ekstraordinært møte mellom fylkesmannen og Skjolden grunneigarlag m.fl.	20. november 2007	Fylkesmannen personleg deltar og legg eit nytt grunnlag for den vidare prosessen
Evalueringsrapport om lokal forvaltning frå NIBR	April 2008	Lokal forvaltning har gitt ei akseptabel forvaltning ut frå gjeldande lovverk og politikk
Plan for forsering av verneplanprosessen for å sikre opning i august 2009	28. august 2008	Møte mellom direktoratet og fylkesmennene for å sikre at statsministeren kan opne parken tidlegare en planlagt
Kommunane stiller ikkje krav om forsering av prosessen	September/oktober 2008	Ei ikkje-avgjerd mellom kommunane hindrar dei i påverke planprosessen
Direktoratet legg fram forslag om modell for framtidig forvaltning til departementet	Oktober 2008	Foreslår å vidareføre statleg forvaltning med visse lokale tilpassingar; kommunal forvaltning av reservat
Fylkesmennene sender verneframlegg til lokal og sentral høyring	Desember 2008	Framlegg utan forslag til forvaltningsmodell eller økonomisk kompensasjon
Ad.hoc.-møte om forvaltningsmodell med Fylkesmannen i Oppland	17. februar 2009	Berre representantar frå kommunane i felles kontaktutval er inviterte
Forvaltningsmodell drøfta i felles kontaktutval	18. februar 2009	Eg (forskaren bak denne avhandlinga) tar aktivt del i form av ei innleiing før drøftinga
Fylkesmennene orienterer om delt innstilling om forvaltningsmodell til felles kontaktutval	26. mars 2009	FM i Oppland går inn for interkommunal forvaltning av nasjonalparken, mens FM i Sogn og Fjordane går inn for kommunal forvaltning
Endeleg innstilling til verneplan frå fylkesmennene	3. april 2009	Viktig endring er at alle stolar får landskapsvern som verneform
Innstilling frå Direktoratet for naturforvaltning	30. april 2009	Direktoratet fjernar høvet til å etablere eit kulturlandskapscenter i Mørkridsdalen
Handsaming i departementet	Juni 2009	Berre Skjåk og Luster kommunar møtte til møte med statssekretæren
Vedtak i statsråd	7. august 2009	Vedtaket om interkommunal forvaltning er førebels inntil ei reform er vedtatt
Opning av nasjonalparken	14.-15. august 2009	Statsministeren, miljøvernministeren og partileiarane frå SP og SV tar del; arrangement i alle tre kommunane

2.5.1 Varierende mobilisering lokalt

På to tidspunkt bad fylkesmennene om formelle skriftlege innspel frå både lokale og nasjonale partar: 1) ved meldinga om oppstart av verneplanprosess etter naturvernlova og framlegg til konsekvensutgreiingsprogram, og 2) ved høringsframlegg til verneplan frå fylkesmennene av desember 2008. Det varierte mykje kor mange lokale lag og organisasjonar som engasjerte seg med fråsegner til oppstartmeldinga. I Luster sendte tjue lag inn fråsegn. Tolv av desse organisasjonane arbeidde ut og sendte ei felles fråsegn. Ei slik mobilisering finn vi ikkje i Lom og Skjåk, der det høvesvis var ni og fem fråsegner frå einskilde lokale lag til oppstartmeldinga.

Engasjementet om framlegget til verneplan i 2008 var større. Det kom inn fråsegner frå 16 lokale lag i Luster, 13 i Skjåk og sju i Lom. Åtte av organisasjonane i Luster skreiv ei felles fråsegn. I tillegg kom det inn fråsegner frå einskildpersonar eller eigedomar. Dei er oppførte i parentes i tabellen under. Der er nasjonale organisasjonar eller fylkeslag ikkje talde med, heller ikkje kommunane som alle gav fråsegn ved begge tidspunkta.

Tabell 2-4: Tal på organisasjonar med fråsegn i prosessen.

	Luster	Skjåk	Lom
Fråsegn til oppstartmeldinga, 2006	20	5	9
Fråsegn til verneframlegg, 2009	16 (6)	13 (7)	7 (3)

Dette viser det vi skal utdjupe seinare i analysen, at mobiliseringa kom raskt i gang i Luster, og at det vart skipa ein fellesskap av fleire organisasjonar.

2.5.2 Deltaking og møtearena

Det vart etablert tre typar formelle fora for dialog mellom dei lokale deltakarane og fylkesmennene: kommunevise referansegrupper, synfaringar og eitt felles kontaktutval. Her skal referansegruppa og synfaringane i Luster forutan felles kontaktutval omtalast.

Referansegruppene i Skjåk og Lom er ikkje med i denne studien. Grunnen til denne avgrensinga er at det var Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som inviterte Vestlandsforskning til å forske på prosessen. Arbeidet til Vestlandsforskning er difor avgrensa til dei delprosessane som Fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde hand om.

Referansegruppa i Luster

På det første møtet i referansegruppa i april 2006 var mandatet definert til å vere ”eit rådgjevande kontaktorgan for fylkesmannen i arbeidet med verneplanen”. Gruppa hadde desse oppgåvene:

- Vere arena for innspel, kunnskap og råd frå ulike partar som planarbeidet vedkjem.
- Vere arena for informasjon mellom partane i gruppa.
- Vere eit diskusjonsforum mellom fylkesmannen og ulike partar i planprosessen.
- Medverke til å formidle informasjon ut mot aktuelle høyringsinstansar
- Gi tilrådingar til detaljar i prosessen undervegs, så vel som til den endelege innstillinga frå fylkesmannen.
- Fylkesmannen leier møtet og er sekretariat.
- Referansegruppa møter 2–3 gonger i året, inkludert synfaringar.
- Fylkesmannen dekkjer tekniske utgifter til møte, møtegodtgjersle (ev. tapt arbeidsforteneste) og reise til grunneigarrepresentantar.

På det same møtet heiter det mellom anna at gruppa har som oppgåve å finne fram til løysingar innanfor ramma av oppdraget både når det gjeld grenser og verneforskrift. Til slutt heiter det:

Målet er at konklusjonen som til slutt blir trekt frå Fylkesmannen, skal vere best mogleg i samsvar med innstillinga frå referansegruppa. I den grad det blir sprik mellom det referansegruppa ynskjer, vil det følgje saka fram til slutthandsaming.

Dette viser at for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane var målet å kome fram til ei felles innstilling med deltakarane. Eg tolkar det også som eit signal om at fylkesmannen ønskte å unngå konflikt. Det er ikkje tilsvarende formuleringar i referat frå oppstart av referansegruppene i Skjåk eller Lom.

På bakgrunn av drøftingar om samansetting med kommunen vart fire grunneigarlag, tre bygdelag, representantar frå Luster statsallmenning, tre representantar frå Luster kommune og éin representant frå Luster jakt- og fiskelag inviterte til å vere med i referansegruppa i Luster. I tillegg vart Sogn og Fjordane Bondelag og Sogn og Fjordane fylkeskommune inviterte med. Alle organisasjonane tok del i gruppa med unntak av Sogn og Fjordane fylkeskommune og Luster jakt- og fiskarlag²⁰.

Sakshandsamaren hos fylkesmannen uttrykker undring over at fylkeskommunen ikkje var med, i lys av ”kor viktig denne gruppa er”. Det som kom opp i gruppa var med på å legge premissane for den vidare prosessen. Informasjon frå ein tilsett i fylkeskommunen i Sogn og Fjordane tyder på at grunnen var kapasitetsomsyn, og at fylkeskommunen oppfatta at gruppa ikkje ville ha stor innverknad på prosessen, men meir var eit uttrykk for ”symboldemokrati”²¹.

På det første møtet i gruppa april 2006 heiter det at det vert to–tre møte, inkludert synfaringar, per år. Det vart arrangert i alt sju møte i referansegruppa. Eg var til stades på tre av desse møta. Oversikt over møta finst som vedlegg.

Det har også vore andre møte i prosessen enn dei planlagde møta, som opne informasjonsmøte, men også lukka møte der nokre av deltakarane i referansegruppa var inviterte. Dei lukka møta kjem vi tilbake til i kapittel 5. Det har også vore direkte kontakt mellom deltakarar i referansegruppa (og andre) og fylkesmannen.

Synfaringar i Luster

Synfaringane hadde som mål å gjere fylkesmannen kjend med bruken av området og kvalitetane der, drøfte korleis verneverdiane kunne takast vare på, og vurdere grensespørsmål og verneformer. Alle grunneigarane i det aktuelle området vart inviterte til synfaringane, men

²⁰ Etter at Luster jakt- og fiskarlag sa frå seg deltaking i referansegruppa, vart Luster Turlag invitert. Møtereferata viser at laget ikkje møtte.

²¹ Personleg informasjon frå tilsett i fylkeskommunen.

dei var også opne for andre. Som oftast var det grunneigarar, Luster kommune og folk frå fylkesmannen som deltok, berre unntaksvis andre medlemmer i referansegruppa. Særleg hadde synfaringa i Mørkridsdalen i august 2007 og juni 2008 større deltaking. Minst lokal deltaking var det på synfaringane i Vanndalen og Geisdalen i Jostedalen, der berre éin deltakar frå Jostedalen møtte (Jostedalen bygdelag). På fleire av synfaringane og møta i referansegruppa i Luster var det berre éin sakshandsamar til stades. Eg var med på synfaring i Mørkridsdalen i juni 2008. Det gav god innsikt i beite- og stølsbruken i området.

Det vart halde langt fleire synfaringar enn det som var planen i starten av prosessen, særleg i 2006 og 2008, i sum tjuve synfaringar (sjå vedlegg). Sakshandsamaren opplyser at auken i 2008 var ei direkte følge av at prosessen vart meir konkretisert etter ein konflikt om eit naturreservat i Mørkridsdalen hausten 2007 (omtalt i kapittel 5). Fleire av synfaringane er gjennomførte etter initiativ frå grunneigarane.

Felles kontaktutval

I referat frå førebuande møte i det felles kontaktutvalet i juni 2006 heiter det at gruppa skal vere "eit rådgjevande kontaktorgan for fylkesmannen i arbeidet med verneplanen". Gruppa var tiltenkt desse funksjonane:

- Vere arena for innspel, kunnskap og råd frå ulike partar som planarbeidet vedkjem
- Vere arena for informasjon mellom partane i gruppa
- Vere eit diskusjonsforum mellom fylkesmannen og ulike partar i planprosessen
- Medverke til å formidle informasjon ut mot aktuelle høyringsinstansar
- Gi tilrådingar til detaljar i prosessen undervegs, så vel som til den endelege innstillinga frå fylkesmannen

På det første ordinære møtet i kontaktutvalet i september 2006 vart det framheva at utvalet skulle koordinere arbeidet over fylkes- og kommunegrensene. Samstundes skulle utvalet sikre den lokalpolitiske og næringspolitiske forankringa av prosessen.

Kommunane sette fram ønske om representasjon frå grunneigarane i kontaktutvalet.

Fylkesmennene meinte at dersom grunneigarar skulle vere med, burde også representantar frå

organisasjonar som representerer allmenne interesser, møte. Konklusjonen vart at dei tre ordførarane skulle møte, og at dei kunne ta med seg inntil to personar kvar (for eksempel ein sakshandsamar og ein grunneigarrepresentant), til saman ni personar. Ingen representantar frå allmenne interesser vart inviterte.

Skjåk kommune kom i si fråsegn til oppstartmeldinga med kritiske merknader til den sentrale styringa fylkesmennene hadde av det felles kontaktutvalet. Skjåk kommune såg dette utvalet først og fremst som eit organ for lokale interesser, der dei lokale kunne utveksle erfaringar, diskutere strategiar og problemstillingar som reiste seg undervegs, og på den måten påverke verneplanprosessen. Slik sett kunne utvalet skape legitimitet og forståing for verneframlegg og forvaltningsplan. På det første ordinære møtet i september 2006 la Lom og Skjåk kommunar fram ønske om at dei skulle leie utvalet, slik dei hadde gjort i verneplanprosessen for Reinheimen. Fylkesmennene meinte det var mest naturleg at fylkesmennene stod for leiinga og var sekretariat for kontaktutvalet. Det vart også konklusjonen. Det var lagt opp til eitt-to møte i året i det felles kontaktutvalet. I alt vart det åtte møte i utvalet under verneplanprosessen. Oversikt over møta finst som vedlegg.

I skriftlege kjelder kjem det fram at verken referansegruppa eller kontaktutvalet skulle kunne binde representantane. Om representantane i ettertid, for eksempel gjennom drøftingar med andre lokalt, kom fram til andre synspunkt, skulle ikkje drøftingar i utvala hindre dei i det, seier sakshandsamaren hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i eit intervju.

Kommunane etablerte eit eige samrådsutval som hadde fire møte under prosessen, i august 2006, januar 2008, januar 2009 og april 2009. Dette er nærare omtalt i kapittel 7.

2.5.3 Intensjonen med deltakinga

Under følger ein kort omtale av intensjonen til fylkesmannen og deltakarane med deltaking i verneplanprosessen.

Sakshandsamaren viser til fleire intensjonar med lokal deltaking. For det første har Stortinget oppmoda til meir inkluderande prosessar for å redusere konflikhtar.

Sakshandsamaren uttaler i eit intervju i februar 2007 at det er trong for møteplassar:

(...) der staten og dei lokale møtest for å utvikle lokal forankring, retningslinjer nasjonalt og internasjonalt og forholdet mellom bruk og vern, fordi ein har ulike utgangspunkt, ulike interesser. Avstand aukar motsetnadene. Dialog gir løysingar. Ein klarer å bygge over ulike interesser.

Slik sett kan ein verneplanprosess gi allmenn lærdom for forholdet mellom det lokale og det statlege nivået, meiner sakshandsamaren. Det dreier seg om å bygge eit samfunn på demokrati og medverknad. Dette gir uttrykk for ei tenking som kan minne om deltakande planlegging (Forester, 1999). På spørsmål om korleis dette kan skje, er svaret:

Det dreier seg om å forstå eigen praksis i eit nytt lys. Ny praksis endrar ikkje på formålet med vernet, men når ein får bryne seg på eit anna utgangspunkt, kan nye løysingar utviklast. Det som ligg til grunn for ulike utgangspunkt saman med kunnskap, kan gi opphav til å finne løysingar som peiker ut frå eigen ståstad.

Utsegna gir uttrykk for at planprosessen kan skape transformasjon av posisjonar og oppfatningar, ikkje så ulikt radikal læring (Argyris & Schön, 1996). På spørsmål om det er skilnad på korleis slike planprosessar vert gjennomførte i dag samanlikna med tidlegare, er svaret:

Det skil seg frå tidlegare prosessar fordi vi har gjort det tydelegare at miljøvernstyresmaktene kjem for å ha ein open prosess og opne møte. Vi kjem for å lytte. Etaten er mykje meir medviten om å tenkje kommunikasjon og opne prosessar. Føringane ligg hos fylkesmannen og direktoratet.

Denne utsegna viser at fylkesmannen treng kunnskap og informasjon frå lokale brukarar av området for å få saka så godt opplyst som mogleg, og at prosessen ikkje skal vere bestemt på førehand. Likevel er det fylkesmannen som avgjer både prosessen og den endelege innstillinga til slutt.

Oppsummert ser vi dermed at intensjonen til fylkesmannen med deltaking var å sikre demokratiske verdiar ved å tilpasse statlege avgjerder til lokale føresetnader og interesser ved å utvikle nye løysingar. Kommunikasjonen skulle føre til at saka var så godt opplyst som mogleg, slik av avgjerder vart tatt på eit så godt grunnlag som mogleg.

Kva intensjon hadde så dei lokale organisasjonane med å ta del i verneplanprosessen?

I ei fellesfråsegn til oppstartmeldinga skreiv tolv organisasjonar i Luster dette:

Grunneigarane har ikkje bede om noko vern og er i utgangspunktet negative til vernet. Når vernet ikkje er til å unngå, ynskjer me eit positivt samarbeid i prosessen.

Det kjem fram i intervju at representantar for organisasjonane hadde undersøkt om vernet lét seg stoppe, men kom fram til at det var vanskeleg. Dei hadde difor ei haldning om å delta for å gjere det beste ut av det. Organisasjonane kravde at vernet ikkje vesentleg skulle avgrense tradisjonell bruk av området. Deira mål med å delta i prosessen var å påverke utforminga av vernet. Ei representativ fråsegn frå grunneigarane er denne:

Vi har valt å delta i prosessen ved å vere konstruktive og påverke korleis vernet vert utforma. Vi ville ikkje berre sette oss ned å seie nei, nei

Deltakarane oppfatta prosessen, uttrykt av ein grunneigar, som ein tradisjonell forhandlingsprosess med "(...) å gi og ta. Noko vil vi ikkje få gjennomslag for, noko får vi gjennomslag for". Dei lokale deltakarane hadde difor ein kompromiss- eller bytemodell i bakhovudet då dei gjekk inn i drøftingane.

Kommunane uttalte at dei var med i verneplanprosessen med to hovudkrav, lokal forvaltning av verneområda og økonomisk kompensasjon. Desse krava vart sette fram for at "lokalsamfunna skal få noko att for vernet", som ein informant uttrykker det. Korleis kommunane vidare oppfatta drøftingane med fylkesmennene, går ikkje fram av materialet.

2.5.4 Oppsummering

Naturvernpolitikken har vore gjenstand for to dragkampar gjennom dei siste førti åra. For det første har det vore ein kamp om maktfordelinga i verneplanprosessar og forvaltning av verneområda. For det andre har det vore ein kamp om korleis vern skal forståast, som vern *frå* bruk eller vern *gjennom* bruk. Stortinget har i stor grad trekt det lengste strået i den først kampen, mens vernestyresmaktene har oppnådd mykje i den andre ved å sette strengare krav til rettsverknaden av nasjonalparkinstituttet.

Mens NOU nr. 13 1986 og Stortingsmelding nr. 62 (1991-1992) omtalte planområdet for oppretting av vern i Breheimen som eit areal på 400 km² med verneform landskapsvern, utvida fylkesmennene området til 1800 km² i 2005 og sette fram forslag om nasjonalpark. Slike vilkårlege moment vart endå sterkare då NOU-en og nasjonalparkmeldinga uttalte at det ”meste av fjellområdet er statsallmenning”, mens realiteten var at all grunn i Skjåk kommune var i privat eige. Skjåk kommune skuldar difor staten for brot på forvaltningslova, for misvisande opplysningar og medviten feilinformasjon.

Med utviding av planområdet i 2005 kom Lom kommune med i verneplanprosessen, ein kommune som oppfatta vern som positivt. Luster kommune ønskte ikkje meir vern velkome, men ville gjere det beste ut av det ved å delta i planprosessen. Dei ulike haldningane til vern og statleg forvaltning, ulik vernehistorie, ulik eigedomsstruktur og ulike næringspolitiske strategiar, skaper ulike problemvilkår mellom kommunane.

I Sogn og Fjordane fylke omfatta utgreiingsområdet fleire dalføre med aktive stølsområde, og i Mørkridsdalen gjekk området nær inntil gardsdrift med fast busetting. Dei lokale bruksinteressene er særleg knytte til dalføra, der det ligg mange stølar som er nytta både til beiteoppsyn, jakt, fiske og rekreasjon. Det er også planar om å utvikle ny bruk av området i form av småskalaturisme.

Fylkesmennene oppretta referansegrupper i kvar kommune og eit felles kontaktutval. Fire typar organisasjonar var med i referansegruppa i Luster: kommunen, grunneigarlag, bygdelag og fjellstyre i tillegg til folk frå fylkesmannen. Grunneigarane var den største grupperinga. Det vart gjennomført tjue synfaringar innanfor Luster kommune som ein del av planprosessen, fleire etter initiativ frå lokale deltakarar. Målet til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane var å kome fram til ei innstilling i samsvar med synet til deltakarane i referansegruppa. I det felles kontaktutvalet deltok kommunane og representantar for grunneigarar, mens fylkesmennene leidde arbeidet. Formålet med utvalet var å koordinere arbeidet på tvers av fylke og kommunar, og å skape lokalpolitisk og næringspolitisk forankring.

Dei lokale organisasjonane i Luster deltok for å påverke utforminga av vernet slik at det ikkje avgrensa den tradisjonelle bruken av området. Dei la til grunn ein tradisjonell forhandlings- eller kompromissrasjonalitet ved å forstå prosessen som ein situasjon med ”å gi og ta”. Luster kommune deltok for å sikre at lokalsamfunnet skulle få noko att for vernet i form av næringsfond og forvaltningsansvar.

3 Forsking på feltet

Hovudproblemstillinga i denne avhandlinga er korleis deltaking i ein statleg planprosess med konflikhtar skaper tilpassing til lokale interesser. Målet med dette kapitlet er å gå gjennom relevant forskning på feltet for utvikling av ein analysemodell. Tilfanget av samfunnsvitskapleg teori som kan nyttast i ein slik analyse er stort. Ut frå den overordna problemstillinga har eg valt å nytte forskning innan planlegging, deltaking, makt, konflikt og sosial mobilisering for endring. Under har eg introdusert desse perspektiva kort, før eg går nærare inn på kvart av desse teoretiske perspektiva.

Den tradisjonelle planleggingsmodellen top-down for oppretting av verneområde har mista legitimitet og ført til konflikhtar (Leibenath, 2008; Sandström et al., 2008). Kapitlet startar med ein omtale av i kva grad ulike plantradisjonar gir plass til deltaking. Auka vekt på deltaking i verneplanprosessar og modellar for samforvaltning ("co-governance") har som mål å betre informasjonsgrunnlaget, utvikle tilpassa løysingar og styrke forankringa ved statleg vern. Det er naudsynt for å få lokalbefolkninga med i forvaltning av området, som er ein føresetnad for å kunne realisere intensjonane med det nasjonale vedtaket (Sandström et al., 2008). Betre informasjonsgrunnlag, lokal forankring og oppslutning om nasjonale vedtak er ei generell utfordring mellom stat og kommune (Flo, 2004; Lafferty, 2004). Gjennomgangen av plantradisjonane viser at nokre av plantradisjonane har mista relevans fordi dei ikkje gir rom for deltaking (Enderud, 2008; Friedman, 1987). Ein skulle tru at alle hadde interesse av ei tilpassing av nasjonale vedtak til lokale forhold. Kva er så problemet?

Litteraturen om deltaking viser at deltakinga ofte vert symbolsk fordi staten i liten grad kjem lokale krav i møte. I staden vert deltaking ofte brukt for å legitimere ein gitt politikk (Cooke & Kothari, 2001; Sandström et al., 2008; Zachrisson, 2008). Inndefinering og koopertering er omgrep utvikla om den rolla deltakarane spelar i slike situasjonar (Dahlstedt,

2000; Mathiesen, 1989). Kapitlet kjem inn på korleis deltakarane kan oppnå innverknad. Fire utfall av deltaking vert drøfta: kompromiss, transformasjon, alternativ og dominans (symbolsk deltaking). Her vert det konkludert med at innverknad i deltaking er avhengig av at deltakarane utviklar eigne analysemodellar for saksfeltet, at planstyresmaktene har ein intensjon og struktur for endring, og at organiseringa av dialogen og utforming av møteplassar påverkar relasjonen mellom aktørane.

Gjennomgangen av forskning innanfor deltaking har vist at det kritiske perspektivet fokuserer på makt i deltakingsprosessar. To ulike forståingar av makt vert drøfta: makt *over* og makt *til*. Makt *over* er den tradisjonelle maktforståinga i form av makt som eit nullsumspel. Om ein aktør styrker makta si, må ein annan svekke si makt dersom dei deltar i den same avgjerdsprosessen (Lukes, 2005). Makt *til*-omgrepet ser derimot på makt som eit plussumspel, der alle aktørar kan styrke si makt samstundes ved å realisere potensialet i situasjonar og menneske gjennom samhandling (Arendt, 1958).

To forståingar av konflikt i avgjerdsprosessar kan knytast til desse maktformene, pluralistisk konflikt (Enderud, 1987) og transformativ konflikt (Forester, 1999). Den første modellen (makt *over* og pluralistisk konflikt) vert så knytt til middel-kompromissmodellen, der endring i planprosessen vert nådd gjennom å styrke innverknadsressursane til deltakarane i form av sosialt byte og sanksjonar (Enderud, 2008). Den andre modellen (makt *til* og transformativ konflikt) stimulerer endring ved at relasjonen mellom deltakarane og planstyresmaktene vert endra gjennom demokratisk anerkjenning (Forester, 1999), gjensidig utforsking av konfliktane (Argyris & Schön, 1996) og av at deltakarane opplever å få noko att for deltakinga (Blau, 2002). Begge modellane krev mobilisering for utvikling av motmakt og medmakt, men spontanitetsprosessane mellom deltakarane, og mellom deltakarane og planstyresmaktene, er ulike fordi systemvilkåra er ulike.

Litteraturen om makt har for det meste nøgd seg med å kategorisere maktformer slik den maktsterke ser dei, eventuelt dei som makt vert utøvd overfor. I denne avhandlinga er vi opptatte av korleis deltakarane kan styrke maktbasen sin for å oppnå endring. Kva er føresetnadene for å utvikle motmakt? Lokal organisering og mobilisering er omtalt som nettopp det (Borum, 1980; Levin, 1988). Deltakarar som vil skape ei endring i forhold til ein arbeidsplass, eit lokalsamfunn eller eit politikkområde, må utvikle ein deltakarfellesskap (Brunsson & Johannisson, 1983; Lysgaard, 1961). Utvikling av ein slik fellesskap er avhengig av dynamikken mellom systemvilkår (vilkår for interaksjon, identifisering og problemtolking) og kontrollen av spontanitetsprosessar mellom deltakarane (Lysgaard, 1961). Her vert mobilisering brukt som omgrep for stimulansen og kontrollen av spontanitetsprosessane (å møtast, utvikle felles problemforståing og utvikle samhald). Lokal mobilisering kan utvikle maktbasen til deltakarane og skape endring frå dominans til kompromiss.

Mindre vekt har det vore lagt på at mobilisering også trengst for å skape transformasjon og nye løysingar: "For participants to become active players in a change process, they must exercise power" (Greenwood & Levin, 2007, p. 96). Kapitlet skisserer ein alternativ endringsrasjonalitet til kompromissmodellen. Endring gjennom transformasjon krev fråvære av manipulasjon, at ein kommuniserer måla sine ope (Forester, 1989), anerkjenner verdiane til den andre (Forester, 1999), og at begge partar er villige til kritisk utforsking av føresetnader for artikulerte interesser (Argyris & Schön, 1978).

Den tredje modellen som vert utvikla i dette kapitlet, er avmakt, at deltakarane ikkje greier å mobilisere på grunn av ulike interesser, kognitiv veikskap eller organiseringsproblem (Bråten, 1973; G. Hernes, 1975).

Desse tre modellane, motmakt, medmakt og avmakt, dannar – saman med forholdet mellom systemvilkår og spontanitetsprosessar – analysemodellen i avhandlinga. Modellen fokuserer på tre prosessar. Den første gjeld verknaden av systemvilkåra i form av press,

avhengigheit og medverknad på spontanitetsprosessane mellom deltakarane. For det andre gjeld det spørsmålet om korleis deltakarane sjølve og leiarane deira stimulerer og kontrollerer spontanitetsprosessane for tolking av situasjonen, utviklar felles identitet og endringsstrategiar. For det tredje vert det lagt vekt på korleis deltakarane oppnår endring ved å artikulere motmakt og medmakt, eller ikkje klarer å endre handlingsvilkåra sine og endar i avmakt, med andre ord kva verknad deltaking og handlingar frå deltakarane har på planstyresmaktene.

Valet av teori om deltaking og innverknadsressursar (makt) som perspektiv for den empiriske analysen er gjort ut frå to forhold. For det første har eg i PhD-arbeidet gått gjennom ulike samfunnsvitskapleg teori og brukt denne teorien i preliminare analysar av datamaterialet. Dei teoriane som er valde, har kasta lys over og gitt innsikt i prosessen, dei tilfredsstillar kravet til ”workability” (Greenwood & Levin, 2007) både ut frå perspektivet til forskaren, men også ut frå responsen på presentasjon av analysar frå deltakarane i prosessen. For det andre er dette teoriar som fascinerer og interesserer meg.

Andre teoriar kunne ha vorte nytta, som diskursteori (Hajer & Wagenaar, 2003), teori om kommunikativ handling (Habermas, 1984; Johnsen, 2001) og governanceteori (Sørensen & Torfing, 2005). Kommunikativ teori ville ha retta eit større fokus på dialogen og vilkår for utvikling av intersubjektivitet, men det er delvis fanga opp gjennom omgrepa for medmakt og transformativ konflikt. Governanceteorien kunne ha lagt større vekt på dei ulike forståingane av planprosessen som aktørane har, men er delvis fanga opp gjennom dei avgjerdene og endringsmodellane som er brukte.

Strukturen i kapitlet er slik: Først er fire overordna plantradisjonar presenterte og drøfta i forhold til deltaking. Det gir ein inngang til eit nærare blick på deltakingsteorien og kva vilkår denne teorien set for medverknad. Omtalen av ulike makt- og konfliktformer skaper

rammene for moglege endringsstrategiar mellom deltakarane, mens analysemodellen er utvikla med fokus på forholdet mellom systemvilkår og spontanitetsprosessane.

3.1 Planleggingstradisjonar

I denne korte omtalen av planleggingsteori er eg ute etter å summere opp dei tilnærmingane ulike plantradisjonar har til deltaking og endring i ein konfliktsituasjon. Både tradisjonell planlegging²² (også kalla analyse for politikktutforming) og reformplanlegging bygger på ein top-down-modell for samfunnsstyring med liten plass for deltaking. Planlegging er ein teknisk vitenskap der planleggaren søker den optimale løysinga ved å basere seg på ”facts to arrive at truth”, som difor ”are not subject to outsider criticism” (Reiner, 1967, p. 232). Metodisk sett er det ingen skilnad på å konstruere ein bygning eller veg eller ein organisasjon ut frå tradisjonell planlegging (Amdam & Veggeland, 1998). Planlegging med ein slik basis vert reint instrumentell der menneskelege konflikhtar og kommunikative og sosiale handlingar vert rekna som irrasjonelle (Sager, 1993). Samhandling og deltaking med befolkninga har ingen plass i desse tradisjonane fordi innbyggerane ”(...) are not sufficiently informed to be engaged in planning” (Friedman, 1987, p. 76). Samhandlinga skjer mellom dei demokratisk valde politikarane (det representative demokratiet) og planleggaren. Eit skilje mellom tradisjonell planlegging og reformplanlegging er at den første ser samfunnsstyring som eit middel for bevaring, mens den siste ser styring som eit middel for endring.

I 1960-åra vart det reist kritikk mot tradisjonell planlegging. Planleggaren burde møte innbyggaren ansikt til ansikt, og gjensidig (sosial) læring burde kome i stand (Fainstein & Fainstein, 1996). Plantradisjonen sosial læring er eit svar på denne kritikken fordi denne tradisjonen bruker teori om organisasjonslæring (Argyris & Schön, 1978). Slik læring prøver

²² I engelskspråkleg litteratur er det også nytta ord som ”comprehensive” og ”synoptic planning”.

å gå ut over motsetninga mellom teori og praksis, kunnskap og handling gjennom ein dialogisk prosess. Læring vert skapt i refleksjon over verknaden av handling i sosiale eksperiment. Denne kunnskapen vert igjen brukt for å forme ut nye handlingsstrategiar (Greenwood & Levin, 2007). Tradisjonen er med andre ord ei form for transformativ læring, men likevel konservativ fordi endring skjer innanfor ramma av det etablerte politiske systemet. Tradisjonen legg vekt på å avgrense planleggingsprosessane til problem som deltakarane kan gjere noko med innanfor eit avgrensa tidsrom. Tradisjonen har *inkrementell* endring til felles med reformplanlegging.

Deltakande planlegging er ei retning innanfor den sosiale læringstradisjonen som viser til at aktørar med til dels motstridande interesser, men som er avhengige av kvarandre, også kan skape felles læring. Rolla til planleggaren vert då å føre saman dei ulike partane: “(...) who are interdependent, interconnected, affecting each other by acting or inaction” (Forester, 1999, p. 90). Det krev at ein ser prosess og sak i samanheng og tar på alvor synspunkt, bekymringar og ambisjonar som den andre har (Hoch, 1994).

I den sosiale læringstradisjonen er ikkje nødvendigvis måla faste og gitt ovanfrå av ein oppdragsgjevar. Sjølve planleggingsprosessen “(...) vil påvirke målene så vel som løsingene (...)” (Amdam & Veggeland, 1998, p. 149), men tradisjonen held seg framleis innanfor rammene til det representative demokratiet. Ei slik forankring er mindre tydeleg i planretninga kommunikativ planlegging. Her er planlegginga ikkje basert på definerte prinsipp fordi desse prinsippa må konstruerast i dialogen: “Right and good actions are those we can come agree on, in particular time and places”. Dermed vert planlegging “a way of acting that we can choose, after debate” (Healy, 1996, p. 243). Bengs (2005) kritiserer denne retninga for å vere naiv og for å sette til side rolla til representative demokratiske organ.

Den siste planleggingstradisjonen som skal omtalast her, er sosial mobilisering basert på eit radikalt syn om samfunnsendring nedafrå gjennom kollektiv og solidarisk handling.

Dette er det motsette av reformplanlegging og tradisjonell planlegging, men tradisjonen er ikkje einskapleg. Han består av fleire retningar, som historisk materialisme, utopisme, sosial anarkisme og seinare også kritisk teori, den sjølvstendige retninga grunna på frankfurtarskulen (Friedman, 1987). Samfunnsplanlegging er etter det synet denne breie tradisjonen har, ein “(...) kontinuerleg kamp om kunnskap og handling mellom interesser og maktgrupper i samfunnet (...)” (Amdam & Veggeland, 1998, p. 20). Evne til mobilisering, solidaritet, argumentasjon og organisering av motmakt vert avgjerande for å skape endring. Denne tradisjonen skil seg frå dei små stega i reformplanlegginga med å vere radikal og samfunnsomveltande.

Ein samnemnar for dei tre historiske retningane innanfor sosial mobilisering er ambisjonen om å utvikle alternativet til det beståande systemet. Særleg har utopistane og anarkistane lagt vekt på å realisere det alternative samfunnet, anten i form av harmoni med natur og menneske, eller som eit samfunn utan stat og autoritetar, men basert på full desentralisering og spontanitet (Friedman, 1987).

I norsk samanheng kan den generative planlegginga til Ottar Brox reknast som ein variant av sosial mobilisering (Amdam & Veggeland, 1998), og som ein motreaksjon til tradisjonell planlegging. Generativ planlegging tar utgangspunkt i den faktiske tilpassinga og verdiane til dei lokale innbygarane, og deira ønske om endring: ”De forskjellige aktørklassenes verdier aksepteres uten prøving som det som skal maksimeres gjennom planleggingsprosessen” (Brox, 1971, p. 5). Oppgåva til forskinga vert å avdekke grunnar for den faktiske tilpassinga, det vil seie ”analyser av enhetens valgsituasjon” (Brox, 1971, p. 3). Planlegging for endring skjer då på premissane til innbygarane og ikkje på premissane til planleggaren. Generativ planlegging har dermed fellestrekk med konseptet til John Forester (1999) om demokratisk anerkjening.

Oppsummert vil eg trekke fram at analyse for politikktutforming og reformplanlegging manglar deltakarelementet og bygger på eit segregert syn på kunnskap der planlegginga er basert på objektive og nøytrale fakta, mens dei politiske rammene er subjektive. Sosial læring og sosial mobilisering har begge eit reelt deltakarelement for å skape endring nedanfrå eller innanfrå. Den første er ei transformativ endring innanfor det beståande systemet. Den andre gjeld samfunnsendring gjennom ei brei mobilisering tufta på solidaritet, moralsk forplikting av individet eller antiautoritære og antihierarkiske praktiske alternativ. Tradisjonen har ei utvikla maktforståing fordi endring krev brei mobilisering gjennom bevisstgjerung nedanfrå. Det skulle også tilseie eit brot med det rasjonalistiske planleggingsidealet. Einskilde forfattarar innanfor sosial læring meiner også at læring krev mobilisering mellom deltakarane for å artikulere makt.

3.2 Deltaking

Vi skal her sjå korleis forskinga om deltaking handsamar spørsmålet om innverknad og endring for å få fram omgrep som kan gå inn i analysemodellen.

Demokrati kan forståast på minst to måtar, som resultat, for eksempel i form av det representative demokratiet, eller som prosess i form av deltaking i avgjerdsprosessar (Pateman, 1970). I det første tilfellet er demokrati oppfylt når folket vel sine representantar. I den andre forståinga er det eit krav at innbyggerane også tar del i avgjerdsprosessar innanfor ramma gitt av representative demokratiske organ. Denne avhandlinga tar utgangspunkt i eit prosessuelt demokratiomgrep.

Deltaking for å oppnå endring i ein situasjon med konflikt har å gjere med rasjonalitetsomgrepet. I denne avhandlinga forstår vi rasjonalitet som det valet av handling deltakaren gjer ut frå si situasjonsforståing og sitt mål (March & Olsen, 1995). Denne rasjonalitetsforståinga er ikkje så ulik den smale rasjonalitetsforståinga hos Elster (1983), der

ei handling er rasjonell ("reasons") om ho gjeld den forståinga ("beliefs") og dei ønska ("desires") aktøren har av røyndomen (Elster, 1983; Hovi & Rasch, 1994)²³.

I ei institusjonell forståing av deltaking har deltaking to endringselement, for det første korleis og i kva grad deltakarane skaper endring i prosessen og planen, og for det andre korleis prosessen og planen (institusjonane) påverkar deltakarane (Berger & Luckmann, 1966). I konfliktar mellom private og felles interesser, som vi ofte finn i verneplanprosessar, stimulerer deltaking til at private aktørar må ta stilling til fellesinteressa, mens planstyresmaktene må rette seg etter dei private interessene (Pateman, 1970). Dermed dreier planprosessen seg mellom anna om ei gjensidig tilpassing mellom dei private interessene og fellesinteressa, med andre ord mellom plansystemet og deltakarsystemet. Planlegging dreier seg også om korleis ein skal forstå private og kollektive interesser. Frå omtalen av planleggingstradisjonar har vi med oss at desse prosessane kan skje som deltakarmobilisering for utvikling av alternativ og som transformativ sosial læring.

I framstillinga under skal vi i tillegg drøfte endring gjennom kompromiss og situasjon med dominans, altså inga endring. Dette er basert på deltakartypologiane til Arnstein (1969) og Pretty (1995), der den første tar ståstad til deltakarane og forstår endring som eit spørsmål om makt i eit nullsum-spel, mens dominans oppstår når deltakarane står i ein avmaktsituasjon.

3.2.1 Deltaking og kompromiss

Partnerskapsmodellen er ein av fleire modellar for deltaking i typologien til Arnstein (1969), der både deltakar og planleggar er ansvarlege og har ressursar for gjennomføring. Modellen føreset difor at det er ein viss balanse i makt, der ein-sidedig endring av den eine parten ikkje er mogleg: "power is in fact redistributed through negotiation between citizen and

²³ Den breie rasjonalitetsforståinga hos Elster (1983) set krav til konsistens og dokumentasjon mellom forståing og kunnskap av røyndomen på den eine sida og viljen og handlingane på den andre. Vidare har viljeveikskap, sjølvmotseiingar og statiske preferansar ingen plass i denne modellen.

powerholders” (Arnstein, 1969, p. 9). Endring kjem i stand gjennom eit gi-og-ta-rasjonal for utforming av kompromisset, og har fellestrekk med middelkompromissmodellen (Enderud, 2008). Løysing i denne modellen ligg som oftast ein plass på konfliktlina mellom partane. Tre forhold avgjer kvar løysinga plasserer seg: utgangsposisjonen, innverknadsressursane (informasjon, alliansar og byteposisjonen), og evna til å kombinere ressursane i den aktuelle situasjonen (forhandlingstaktikken) (Enderud, 2008).

Deltakarmakta i modellen er ikkje gitt frå styresmaktene, men utvikla av deltakarane: ”Since those who have power normally want to hang on to it, historically it has had to be wrested by the powerless rather than proffered by the powerful” (Arnstein, 1969 p.10) Det vil seie at tilgang til avgjerdsarenaen ikkje er nok for å skape endring. Deltakaren må også ha evne til å få gjennomslag for sitt syn. Modellen har likskapstrekk med modellen til Pretty (1995) om sjølvmobilisering, der deltakarane tar initiativ uavhengig av styresmaktene for å endre systemet, og modellen til Borum (1980) for styrking av maktbasen til deltakarane. I begge tilfella er vilkåra for å skape endring at innbyggjarane har utvikla ein maktbase (ei støttegruppe) i samfunnet som representantane er ansvarlege overfor, og at gruppa har økonomiske ressursar og tilgang til ekstern kompetanse (Arnstein, 1969). Pretty (1995) peiker på at slik mobilisering likevel ikkje er nokon garanti for deltakarmakt: ”Such self-initiated mobilization may or may not challenge existing distributions of wealth and power” (Pretty, 1995, p. 1252). Partnerskapsmodellen gir difor ikkje innverknad automatisk, men har potensial for det.

Ei anna utfordring i denne modellen og andre modellar for auka deltakarmakt er at eksterne aktørar som ikkje tar del i prosessen, meir eller mindre skjult kan styre utfallet av prosessen. Dermed får ein ei utfordring med å skape meiningsfull deltaking (Meadowcroft, 2004). Dette viser at rasjonalitet er kontekstavhengig, og at konteksten er makt (Flyvbjerg, 1989).

3.2.2 Deltaking og transformasjon

Veikskapen med endring basert på kompromiss er at forhandlingane lett vert ein nærsynt interessefokuserd dragkamp framfor rådslaging, kreativitet og fokus på fellesinteressa (Fainstein & Fainstein, 1996; Meadowcroft, 2004). *Interaktiv* deltaking prøver å svare på denne utfordringa basert på teori om organisasjonslæring (Argyris & Schön, 1978). Pretty (1995) skisserer ein metode for transformativ læring i form av prinsipp for "Participatory Rural Appraisal (PRA)". PRA vektlegg at både problemformulering, datainnsamling, analyse og handlingsstrategiar skal formast ut av "insiders" og "outsiders" i fellesskap, slik at ulike typar aktørar, disiplinær og næringar er representerte. To av elementa i verktøykassa er av spesiell interesse: "A range of workshop and field methods can be used to facilitate this process of group formation", og kartlegging og analyse, der ein får fram "local categories, criteria and symbols (...)" (Pretty, 1995, p. 1255). Visualisering har som mål å utfylle dialogen og styrke både djupna og breidda av diskusjonen. Dette er ein metode som ikkje er så ulik "Cogenerative Action Research", men denne metoden legg i større grad vekt på felles refleksjon over erfaring, kunnskap og handling (Greenwood & Levin, 2007). Det ser ut til at Pretty (1995) tar for gitt at makt ikkje er i funksjon fordi metoden i seg sjølv får fram informasjon som "(...) already agreed and negotiated by various interest groups. As a result, the likelihood of conflicts is reduced" (Pretty, 1995, p. 1257). Dette er eit uttrykk for ei svak forståing av makt, fordi makt særleg utspeler seg i stabile situasjonar (semje) utan open konflikt (Flyvbjerg, 1998). Også i endringsprosessar prega av stabilitet og samhandling er det viktig at deltakarane har evna til å skape mindre asymmetriske maktforhold (Greenwood & Levin, 2007, p. 96).

3.2.3 Innbyggarmakt for alternativ

Den sterkaste deltakarmodellen i typologien til Arnstein (1969) er innbyggarmakt ("citizen power") med fokus på å utvikle eigne lokale representative institusjonar for å skape endring (Arnstein, 1969), det vil seie institusjonar som kan løyse konkrete oppgåver innanfor planlegging, forvaltning og lokalsamfunnsutvikling, forutan jobb-, skule- og helsetilbod. I denne typen institusjonar dreier det seg om å utvikle alternativ til det beståande systemet som vi finn att frå plantradisjonen sosial mobilisering. Deltaking vert då engasjement og deltaking for å utvikle desse alternative institusjonane, og i mindre grad deltaking innanfor det etablerte systemet. Modellen skaper difor utfordringar om intern organisering mellom innbyggerane og relasjonen mellom representantane inn mot storsamfunnet. Den siste utfordringa dreier seg om å gjere det alternative til ein konkurrerande motsetnad overfor det beståande systemet. Det er heile tida sterke krefter som arbeider for å oppheve alternativet ved enten å innlemme det eller definere det *ut*. Løysinga ligg i det *uferdige*, tilstrekkeleg konkretisert til å vere ein motsetnad, men samstundes ikkje konkret nok til å verte utdefinert som urealistisk (Mathiesen, 1992).

3.2.4 Deltaking og dominans

Vi har tidlegare framheva at deltaking i form av representasjon ikkje er nokon garanti for innverknad. Fleire former for deltaking kan typologiserast som ikkje-deltaking og symbolsk deltaking. Ikkje-deltaking kan vi dele i kategoriseriane manipulasjon, terapi og informasjon. Her skal berre informasjon omtalast, ein kategori der kommunikasjonen berre går éin veg utan at deltakarane får lagt fram sine syn, rydda bort uklarheiter og påverka planstyresmaktene (Arnstein, 1969; Pretty, 1995). Slik dominans kan også vise seg i deltakarformer som gir inntrykk av ein viss innverknad mellom deltakarane, som konsultasjon og forlik. Dei tradisjonelle formene for konsultasjon er haldningsundersøkingar, møte og

høyringar utan nokon form for garanti for at synspunkta vert tatt til følge, men der makta kan vise til at deltakaren har fått uttale seg. Forliksmodellen har fellestrekk med funksjonell deltaking hos Pretty (1995), der det dreier seg om å redusere kostnader når eksternt vedtatte mål skal setjast i verk, men som på sitt beste kan gi deltakarane høve til å ta ei avgjerd i fellesskap: "Such involvement may be interactive and involve shared decision making, (...) At worst, local people may still only be coopted to serve external goals" (Pretty, 1995, p.1252). Forlik og funksjonell deltaking er overgangsformer til partnerskapsmodellen, men gir ingen garanti for innverknad. For at desse deltakarformene skal ha innverknad, må deltakarane for det første utvikle kompetanse for å artikulere interessene sine. For det andre, som tidlegare omtalt, må deltakarane høyre til ei organisert gruppe som legg press på planstyresmaktene for at synspunkta skal verte tatt omsyn til (Arnstein, 1969). Dette er vilkår som også trengst for at partnerskapsmodellen skal gi innverknad for deltakarane.

Dilemmaet for mange styresmakter er at dei både er avhengige av deltaking og at dei fryktar deltaking fordi "(...) this wider involvement is less controllable, less precise and so likely to slow down planning processes". Dersom denne uroa berre fører til iscenesett deltaking, "then distrust and greater alienation are the most likely outcomes" (Pretty, 1995, p.1252).

3.2.5 Deltaking, ein funksjon av fleire faktorar

Same kva form deltakinga har, er det ikkje mogleg å predikere resultatet fordi "much depends on the context and on those within it (...) it involves efforts from above and from below" (Cornwall, 2008, p.273). Verdien av deltaking er altså avhengig av minst tre grupper av aktørar: deltakarane, planstyresmaktene som leier prosessen, og andre eksterne aktørar som prosessen vert påverka av. Vi har ovanfor vist verdien av at deltakarane utviklar si eiga stemme og skaper kollektiv som kan stimulere til endring. Det nye momentet her er at

deltaking også krev *institusjonell endring* hos planstyresmaktene, dersom dei med deltaking meiner noko meir enn symbolsk deltaking. Det må utviklast organisatoriske løysingar som gjer at styresmaktene vert lydhøyre overfor deltakarane, og som set dei i stand til å implementere endring (Cornwall, 2008). Det peiker fram mot ei pluralistisk konflikthandsaming, der deltakarmakt vert møtt med endringsvilje og endringsevne (Enderud, 1987).

Cornwall (2008) argumenterer vidare for at spørsmålet om deltaking er meir komplisert enn dette fordi intensjonen hos dei som organiserer deltaking, berre er ein del av historia: "participatory interventions may result in effects that were never envisaged at the outset" (Cornwall, 2008, p. 274). Mens den mest instrumentelle forma for deltaking kan skape transformativ endring, kan dei mest transformative intensjonane ende i ikkje-deltaking eller manipulasjon. Det er difor grunn til å sjå på deltaking som ein prosess mellom deltakarane og planstyresmaktene, der *forma* på samhandlinga i seg sjølv påverkar utfallet.

Dette gir ein deltakarmodell som for det første er avhengig av kven som tar del, og deira mobilisering, kapasitetsutvikling og alliansar til eksterne aktørar, men også i kva grad planstyresmaktene har ein intensjon og struktur for reell deltaking der organiseringa av dialogen verkar inn på om synspunkt kjem fram og vert registrerte. Dessutan påverkar eksterne aktørar den interne prosessen mellom aktørane. Likevel står deltakarane først og fremst overfor utfordringa med å bli fanga i symbolsk deltaking (Cooke & Kothari, 2001).

3.2.6 Deltakartyranni?

Mykje av deltakinga i utviklingsprosessar endar reelt sett med ikkje-deltaking eller i beste fall med ei symbolsk deltaking. På bakgrunn av ei slik forståing viser Cooke og Kothari (2001) at den rituelle deltakinga har skapt fleire problem: 1) overstyring av etablerte representative avgjerdsprosessar, 2) styrking av aktørar som har makt frå før, og 3)

merksemda vert tatt bort frå andre metodar med andre fordelar som deltakingskonseptet ikkje har. Årsaka til denne utviklinga er ikkje først og fremst den måten deltaking vert praktisert på eller dei metodane og teknikkane som vert brukte, men "how the discourse itself, and not just the practice, embodies the potential for an unjustified exercise of power"(Cooke & Kothari, 2001, p. 4). Kritikken mot den nye trenden for deltaking i lokal utvikling har to retningar. For det første er det ein kritikk mot metodar og teknikkar som er brukte i praktisering av deltakande prosessar. For det andre er det eit fokus på dei politiske, demokratiske og konseptuelle avgrensingane av deltaking (Cooke & Kothari, 2001). Forsvararar av deltaking i plan- og utviklingsprosessar har "generally been naive about the complexity of power and power relations". Dei har vore naive når det gjeld korleis språket har skjult reelle motiv for å auke styringseffektiviteten, og ikkje minst korleis deltaking på mikroplanet kan "obscure, and indeed sustain, broader macro-level inequalities and injustice"(Cooke & Kothari, 2001, p. 14).

Dette vil seie at deltakinga i planprosessar ikkje berre må vurderast etter i kva grad deltakarane har oppnådd endringar, men også etter korleis staten nyttar deltakinga i ein større samanheng. Makt må difor forståast på minst to plan, i den lokale prosessen og opp mot metastyring av planprosessar generelt. Her er det ein konkret planprosess som vert studert, men han går på fleire nivå, både lokalt og nasjonalt. Slik sett kan vi ta med oss perspektivet over ved å studere maktrelasjonane på begge nivå.

Oppsummert er det viktig å skilje mellom deltaking i form av tilgang til avgjerdarenaen og deltaking som også bygger på ein endringsstrategi. Ovanfor er fire deltakarmodellar viste i form av kompromiss, transformasjon, alternativ og dominans. Utfordringa for deltakarane er alltid å unngå at deltakinga skjer på premissane til den maktsterke, enten i form av ikkje-deltaking eller i form av symbolsk deltaking. Men makt må vi også forstå på fleire nivå samstundes. Deltakarane kan oppnå endring på eitt nivå, men oppleve symbolsk deltaking på

eit anna fordi konteksten er annleis. Difor skal vi gå nærare inn i maktomgrepet for deltakarar som vil skape endring (Forester, 1989).

3.3 Makt

For å skape endring må det eksistere ein intensjon, ein relasjon og ein årsakssamanheng, dei tre grunnleggande dimensjonane i maktomgrepet (Engelstad, 1999). Det finst likevel ikkje eit samla omgrep eller ei samla forståing av kva makt er, verken i daglegtale eller i samfunnsvitskapen. Weber (2000) fokuserer på maktgrunnlaget og konkluderer med tre former for legitim makt: legal makt som makt gitt i lover eller lovreglar, tradisjonell makt basert på tradisjon i samfunnet, og karismatisk makt basert på eigenskapar hos det einskilde mennesket (Weber, 2000). Den kritikken som er sett fram mot top-down-styringa av verneplanprosessar, er eit teikn på at den legale makta har mista legitimitet, mens kritikken av planprosessane kjem frå aktørar som driv tradisjonell næring i områda. Desse brukarane opplever vern som negativ makt, makt som avgrensar moglegheiter for å bruke eit område for næringsverksemd og rekreasjon.

Makt kan også forståast vidare, i form av ei proaktiv kraft til å realisere, til å skape på eiga hand eller saman med andre. Dette er makt som *potentia*: "to exist and act" både hos natur og menneske (Lukes, 2005). Her er makt eit plussum-spel. Om ein aktør aukar makta si, fører ikkje det nødvendigvis til at andre får redusert si makt, alle kan styrke makta si samstundes. Lukes (2005) refererer med dette maktforståinga til Spinoza (1958). I dette vide maktomgrepet ligg også det meir tradisjonelle omgrepet om makt *over*, *potestas*, som negativ makt eller makt som eit nullsum-spel. Om éin aktør får meir makt, får ein annan mindre.

Maktomgrepet kan avgrensast i forhold til tvang og manipulasjon. Det maktomgrepet som er presentert her er både relasjonelt og rasjonelt og overlèt til den makta er retta mot, å velje handling. Vedkomande har eit val i motsetning til når det vert nytta tvang. Då er det

aktøren A som vel for aktøren B. Tvang er difor ikkje rasjonell og til dels ikkje relasjonell. Manipulasjon fører på si side til at B ikkje forstår eller veit kva som skjer. A får B til å gjere ting ved å føre han bak lyset: "(...) manipulation is an aspect of force, not of power. For once the subject is in the grip of the manipulator, he has no choice as to course of action" (Bachrach & Baratz, 1970, p. 28). Autoritet er på den andre sida både rasjonell og relasjonell og utan synleg konflikt, men kan innehalde potensiell og fordekt maktbruk.

3.3.1 Makt over

Lukes (2005) kategoriserer makt i form av *potestas* i tre dimensjonar, som eg her vil omtale som instrumentell makt, institusjonell makt og kulturell makt. Instrumentell makt er den synlege konflikten over konkrete avgjerder, mens institusjonell makt er selektivitet hos organisasjonar når det gjeld merksemd og praksis. Kulturell makt eller ideologisk makt er "usynleg" påverknad ved forming av forståing og verdiar. Nedanfor skal eg utdjupe denne tredelte maktmodellen. Engelstad (1999) definerer *makt over* langt på veg på same vis som Lukes (2005), det vil seie å ha kontroll over dei aktuelle ressursane (instrumentell), påverke og kontrollere rammevilkåra som avgjerda vert tatt innanfor (institusjonell), og til sist makt ved å påverke oppfatningar, verdiar og preferansar (ideologisk eller kulturell). Denne avhandlinga bygger på Lukes (2005) og Engelstad sin måte å definere makt *over* på, men også på at makt vert utøvd på minst to nivå, i den lokale forhandlingsprosessen og på eit nasjonalt eller internasjonalt nivå der alle tre dimensjonane er i funksjon.

Instrumentell makt

Instrumentell makt er når A har makt over B "to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do" (Dahl, 1969 (1957), p. 80). Denne påstanden fokuserer på makt som kapasitet, men Dahl legg likevel vekt på den *utøvande* makta ("exercise") (Lukes, 2005). Dette eindimensjonale synet på makt dreier seg om åtferd i

forhold til avgjerder i spørsmål der det er "an observable conflict of (subjective) interests, seen as expressed policy preferences, revealed by political participation" (Lukes, 2005, p. 19). Vekta ligg på kven som vinn og kven som taper i avgjerdsprosessar mellom aktørar som har klart definerte og ulike interesser. Dahl ville motbevisje at det var éin elite som dominerte avgjerdsprosessane, slik sosiologane hevda. Han fann at det var ulike elitar, der ingen hadde ei dominerande stilling. Han omtaler dette som pluralistisk makt i meininga balanse mellom ulike interessegrupperingar (Dahl, 1961).

Den pluralistiske forståinga av makt finn vi att i middelkompromissmodellen for avgjerder (Enderud, 2008), i partnerskapsmodellen (Arnstein, 1969) og i governabilityteorien (Mayntz, 1993). Modellen til Mayntz (1993) bygger på ei forståing av at aktørane er avhengige av kvarandre for å nå måla sine, og at ingen part er i ein posisjon til å velte alle kostnader over på den andre og hauste vinsten sjølv. Dermed er det rasjonelt å gå inn i eit samarbeid, trass i delvis ulike mål. Partane kan også utvikle felles mål, som å utvikle ein plan eller gjennomføre eit prosjekt. Partane kan såleis både samarbeide og vere i konfrontasjon med kvarandre. Modellen bygger på ein "gi-og-ta"-logikk der ein prioriterer interessene sine og på den måten gjer eit byte med den andre for å kunne realisere egne interesser. Makt er då den kontrollen ein aktør har over gode eller tenester andre har interesse av.

Det er prinsipielt tre ulike situasjonar kor berre mellomposisjonen har med makt å gjere. Den første gjeld uavhengigheit, for eksempel ved at kan få tilfredstilt sine interesser av andre eller på andre måtar enn gjennom B. Dette betyr at A er autonom i forhold til B. Den andre situasjonen er at A og B er gjensidig avhengige av kvarandre. Dei kan då ikkje nå sine mål utan den andre. Dette er mellomposisjonen der makt ikkje treng vere likt fordelt, men der veien A eller B kan legge alle kostnader over på den andre. Den tredje situasjonen inneber at A er heilt avhengig av B for å få sine interesser tilfredsstilte samstundes som B er uavhengig av A. Det betyr at forholdet mellom A og B er prega av full asymmetri. B er då i ein

hegemoni-situasjon, medan A er under tvang og styrt av B, ein situasjon som fell utanfor maktomgrepet slik det er definert her.

Det er mellomposisjonen som er fokusert her, det vil seie meir eller mindre avhengigheit i form av kontroll over interesser mellom partane. Logikken eller dragkampen i forhandlingane er då slik at løysinga ligg på konfliktlina mellom partane (sjeldan på andre plan). Denne maktmodellen har fire grunnelement, *aktørar* og *hendingar* (avgjerdene), *makt* og *interesser* (Coleman, 1964). Interesse er her definert som dei effektane hendingane har for vedkomande, og makt er den kontrollen vedkomande har over utfallet av hendingane. Desse elementa er kopla saman på to måtar, *kontrollen* (makta) over utfallet av hendingane er fordelt mellom aktørane, og utfallet har ulike *konsekvensar* (interesse) (Coleman, 1964). Til skilnad frå den institusjonelle forståinga er ikkje hendingane problematiserte, dei er gitt i denne modellen. Modellen bygger på fullstendig rasjonelt handlande aktørar der konteksten ikkje verkar inn på handlingane til aktørane. Det er ingen spegel av røyndomen. Sosiale normer, konvensjonar og forventningar påverkar oss og handlingane våre (Elster, 1989), men viktigare i denne samanhengen er at dess større makt, dess friare står ein til å definere realiteten (Flyvbjerg, 1998), altså kva situasjonsforståing som skal gjelde for samhandlinga mellom partane. Ein sterk asymmetrisk maktrelasjon svekker dermed grunnlaget for ein rasjonell, i meininga opplyst, avgjerdsporsess. Flyvbjerg (1998) set dette på spissen ved å vise til at dess meir makt ein aktør har, dess svakare er krava til rasjonalitet i form av opplysning og kunnskap. Han siterer difor Friedrich Nietzsche: makt kan ha ein kostnad ved å gjere den mektige dum (Flyvbjerg, 1998, p. 230). Makta viser at mangel på kunnskap, bedrag og rasjonalisering er meir verknadsfullt enn rasjonalitet og sanning. Flyvbjerg (1998) ser ut til å ha eit vidt maktomgrep ved å inkludere manipulasjon. Det gjer ikkje eg.

Den instrumentelle maktforståinga må supplerast fordi konteksten og samhandlingsprosessen i seg sjølv spelar inn på handlingane til aktørane (Blau, 2002 ; Forester, 1989).

Institusjonell makt

Den institusjonelle maktforståinga seier at makt vert utøvd også når ei avgjerd ikkje vert tatt (Bachrach & Baratz, 1970). Den institusjonelle maktforståinga inkluderer hindringar for at ei sak vert sett på agendaen, eller at nokon vert hindra tilgang til arenaen for å reise eit spørsmål. Selektivitet kan stengje nokre interesser ute frå den politiske agendaen (Bachrach & Baratz, 1970). Den systematiske skeivheita i merksemd og praksis til organisasjonar retter fokus mot nokre saker og ikkje andre, og saker vert vinkla ut frå definerte interesser til organisasjonen, og ikkje andre interesser (Schattschneider, 1960). Det betyr at makt ikkje berre er til stades ved synleg konflikt, men også i potensielle konflikhtar i saker som vert hindra å kome til uttrykk. Selektivitet gjer at visse spørsmål, konflikhtar og perspektiv (forslag) vert definerte ut og ikkje kjem på agendaen:

(...) non-decision making is a mean by which demands for changes in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced; or kept covert: or killed before they gain access to the relevant decision-making arena; or (...) destroyed in the decision-implementation stage of the policy process (Bachrach & Baratz, 1970, p. 44).

Makt kan difor ikkje avgrensast til synlege konfliktspørsmål fordi konflikt ikkje kan vere kriterium for viktighet: "any challenge to the predominant values or the established "rule of the game" would constitute an important issue (...)"(Bachrach & Baratz, 1970, p. 11). Dei får støtte av Flyvbjerg (1989), som viser at makt særleg vert nytta i dei stabile konsensusliknande situasjonane.

Avgjerdsmodellen "administrative man" uttrykker denne typen makt, der problemforståing og søking etter handlingsalternativ er selektivt forma av personlege forhold

som interesse, erfaring og utdanning, men også av organisatoriske forhold som struktur og rekrutteringspolitikk (Enderud, 2008). Samanfall av personleg bakgrunn og organisatorisk selektivitet i rekruttering av medarbeidarar kan gi eit sterkt avgrensa perspektiv som gir seg utslag i at det administrative mennesket søker etter alternativ og løysingar langs fire stigar: langs problem, langs tidlegare løysingar, langs dei vegane ein har kontroll over ut frå utdanning, og langs erfaring og praksis (Enderud, 2008). Langs alle desse fire stigane har utdanning og forståingshorisont mykje å seie. Men selektivitet er ikkje avgrensa til dette. Tid og merksemd er ein knapp faktor i alle avgjerdssituasjonar: "Neither all alternatives nor all the consequences of any one of them can be known" (March, 1988, p. 3). Det vert brukt ulike taktiske instrument for å hindre deltaking eller deltakarar i å reise ei problemstilling, eller aktivt nytte sanksjonar mot den som vil ha endring. Andre strategiar er å vise til prosedyrar, reglar eller normer for at spørsmålet ikkje høyrer heime på arenaen eller dagens agenda (Enderud, 2008; Hernes, 1975; Kothari, 2001). Slik sett har det institusjonelle perspektivet også ein instrumentalitet i seg. Å hindre ein konflikt i å kome til uttrykk eller å hindre eit spørsmål i å verte reist handlar ofte om konflikt over konkrete interesser. Samstundes har både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet ei kulturell forståing i form av verdiar og korleis situasjonen skal tolkast.

At det vert brukt makt overfor ein annan person viser ikkje nødvendigvis at det er denne mekanismen som skaper endring. Mottakaren kan endre handling, ikkje på grunn av trussel om sanksjonar, men fordi den andre har gode argument. Korleis ei avgjerd vert tatt og korleis endring vert skapt, må difor sjåast frå to sider (Cornwall, 2008), den som styrer avgjerda og den som påverkar. Dersom det er fleire enn to aktørar som samhandlar, vert dette komplisert: (...) in all events, that a decision cannot be said to be a result of power or influence or authority or force unless and until it is specified from whose point of view the decision is being examined, (...) (Bachrach & Baratz, 1970, p. 40). Dette gjer maktanalysar

krevjande fordi den som det vert nytta makt mot, kan ha ønske om å ikkje vise at endring skjer fordi den andre bruker makt. I staden kan han for eksempel grunnge si eiga endring med at det er sett fram gode grunnar (rasjonale) for ei anna løysing. Det viser at det er nære koplingar mellom læring og makt, og at det kan vere eit problem å skilje læring frå asymmetrisk makt.

Kulturell makt

Lukes (2005) kritiserer Bachrach & Baratz (1970) for å adoptere den metodiske individualismen til Robert Dahl i si utlegging av det todimensjonale maktomgrepet. Han grunnge det med to forhold. For det første kan ikkje kollektiv handling koplast til ei avgjerd hos eit individ, for det andre fangar ikkje dei to føregåande maktperspektiva opp systemeffektar av makt. Organisasjonar og institusjonar har ein intensjon med si verksemd i form av rutinar, vedtak og iverksetting, men dei nyttar også makt meir indirekte gjennom situasjonsforståing og verdiar. Det er denne siste forma for makt vi er ute etter her, ei form for makt som er meir eit potensial enn ein eksersis. Makt er då ikkje knytt til konkrete avgjerder eller konflikhtar, men til korleis ein skal forstå situasjonen, ved at diskurser dannar "(...) retoriske former og tankefigurer som setter seg igjennom i bestemte sosiale felt og situasjoner. Noen diskurser blir kommunikasjonsregimer: språk som får hegemonisk makt (...)". Slik makt avgrensar kva som kan bli sagt og forstått, kva for kunnskap som er relevant, kven som kan avgjere om ei handling er bra eller dårleg, osv. Denne form for makt "gjør at noen lett finner et språk for sine erfaringer, mens andre forblir tause og usynlige" (Meyer, 2003, p. 72). Dette er ei form for dominans som er karakterisert av stabile maktrelasjonar utan konfrontasjon, men som kan føre til "(...) distortions in the production and use of rational or quasi rational arguments" (Flyvbjerg, 1998, p. 233). Eg omtaler dette som kulturell makt, ho er i funksjon utan konflikt eller konkrete avgjerder gjennom "influencing, shaping or

determining his very wants (...)", slik at ein aksepterer "their role in the existing of things (...)", anten fordi ein ikkje kan sjå noko alternativ fordi ein oppfattar situasjonen som umogleg å endre, eller fordi det vert oppfatta som naturleg, gudeskap eller fordelaktig (Lukes, 2005, pp. 27-28). Dette er høvesvis den tynne og den tjukke teorien av falskt medvit. Dette er mekanismar basert på "(...) hidden, least visible forms of power"(Lukes, 2005, p. 86). Eit slikt maktomgrep må likevel avgrensast. Det er ikkje meining i at det skal romme all påverknad og sosialisering som ligg i at eit menneske er del av ein kultur. Spinoza (1958 (1677)) kan i følgje Lukes (2005) hjelpe oss her ved å knyte denne forma for makt til det å gjere menneske mindre frie. Fridom er då ein tilstand der makt *over* ikkje er i aksjon, og der mennesket kan leve i samsvar med sin natur og eiga overtyding (Lukes, 2005, p.115). Natur er her autensitet, altså å vere tru mot mennesket, det vil seie den naturen som eit menneske representerer – det allmennmenneskelege. Med vurdering (judgement) må vi forstå autonomi, det vil seie den vurderinga individet sjølv gjer.

I den kulturelle makta ser vi difor bort frå endring som stimulerer eit menneske til å leve ut sin autensitet og autonomi. Uttrykt motsett, den endring som strir mot autensiteten og autonomien til eit menneske, og som hindrar bevisstgjerung av ein slik strid, har dermed med utøving av kulturell makt å gjere. Denne maktforma kjem til uttrykk fordi eit perspektiv, ei situasjons- og problemforståing vert heva over kritikk (Hernes, 1975). Dette er dominans eller hegemoni, der rasjonaliteten har dårlege vilkår (Flyvbjerg, 1998). Dermed nærmar vi oss omgrepet om manipulasjon som er definert ut av maktomgrepet her.

Desse tre maktformene – instrumentell, institusjonell og kulturell makt – kan vere i funksjon på både lokalt (internt) og eksternt. Det er ein samanheng mellom nivåa. Den lokale makta kan styrke seg dersom det vert skapt koplingar mellom maktformene på dei to nivåa, for eksempel fordi institusjonell makt er forankra i eksternt kulturell makt.

Oppsummering

Makt *over* har tre dimensjonar, nemleg instrumentell, institusjonell og kulturell. Instrumentell makt har å gjere med konflikthar mellom gitte interesser knytte til konkrete avgjerder. Fire forhold avgjer maktposisjonen, *kven* som deltar og deira *kontroll* over utfallet eller *hendingane* og *interessene* for ulike utfall. Den institusjonelle maktforståinga utvidar perspektivet til også å omfatte potensielle konflikthar og til spørsmål som nokon hindrar andre i å reise, til avgrensing av deltakinga, kva reglar som gjeld for avgjerdsprosessen og andre rammer som direkte eller indirekte legg premissar for prosessen og avgjerda. Kulturell makt forkastar at makt berre er knytt til konkrete avgjerder og konflikthar. Makt handlar også om korleis visse verdiar og synsmåtar får dominans trass i at dei bryt med autensiteten og autonomien til mennesket fordi ein ikkje kan sjå noko alternativ eller oppfattar situasjonen som naturleg eller gudeskapt. Alle desse tre maktformene kan vere i funksjon lokalt i ein lukka forhandlingssituasjon og eksternt på samfunnsarenaen.

3.3.2 Makt til

Makt *til* er også omtalt som kreativ makt (potenia). Denne forståinga av makt bryt med makt som *potestas* (makt *over*). Makt *til* dreier seg om makt skapt gjennom samhandling med andre: "(...), power springs up between men when they act together and vanished the moment they disperse" (Arendt, 1958, p. 200). Det bygger på ei forståing som den vi finn hos Aristoteles om alle tings ibuande moglegheiter og røyndom. Makt er eit potensial og ikkje ein eksersis. Makt kan ikkje lagrast for så å takast i bruk når det trengst, fordi makt berre "exists only in its actualization. Where power is not actualized, it passes away, (...)" (Arendt, 1958, p. 200). For Arendt (1958) dreier makt seg om organisering, det vil seie skilje og samle menneske. Samhandling kan generere meir makt så lenge "the interplay is alive and has not resulted in a stalemate." (Arendt, 1958, p. 201). Denne maktforståinga ser difor makt som eit

plussum-spel, meir makt til ein deltakar treng ikkje svekke makta hos ein annan fordi ein skaper makt saman.

For Arendt (1958) er difor fridom og makt synonyme omgrep: "Freedom, as understood by people of action, is power in the world, power to change and initiate new things, a power which does not have the sovereignty of the will or the force to violence" (Nye, 1994, p. 195). Demokratisk makt oppstår gjennom felles handling ut frå fredeleg samtale og reflekterande overtving. Arendt (1958) baserer seg på den klassiske greske polismodellen grunnlagd på fridom og open diskusjon, dialogmodellen: "Å delta i offentlig ordskifte ved fritt å gi uttrykk for sine meninger er for Arendt et vilkår for tenkning (...)" Vert personane fråtatte fridomen til å kommunisere tankane sine offentleg, tar vi samstundes frå dei sjansen til å tenkje og forske: "(...) et samfunn som ønsker åpne dører basert på tillit og troverdighet, må forlange klar tale og diskusjon". Dette bygger på ei oppfatning om at alle menneske har like rettar til å seie si mening. Arendt meiner difor at demokratiske samfunn ikkje fungerer godt utan "et inkluderende og klokt organisert deltakerdemokrati". Forholda må difor leggest til rette for "(...) læring, handling, aktivitet sammen med andre - og tid til refleksjon" (Svenneby, 2003, pp. 211-215). Vilkåret for denne typen makt er konsistens mellom ord og handling: "Power is actualized only where word and deed have not parted company, where words are not empty and deed not brutal, where words are not used to veil intentions but to disclose realities, and deed are not used to violate and destroy but to establish relations and create new realities" (Arendt, 1958, p. 200).

Dette er kommunikasjon og handling der *måla* er opne, og der kommunikasjon og handling vert rekna som ein heilskap. Då har eventuelle kommunikative forstyrringar si årsak i "cognitive limits" og "division of labor" (Forester, 1989), og ikkje i medviten eller strukturell (systematisk) feilinformasjon ansikt til ansikt. Modellen føreset difor at med dei "riktige" rammene for utviklingsprosessen synleggjer deltakarane intensjonane og formåla

sine slik at prosessen ikkje endar i eit strategisk spel som i kompromissmodellen (Forester, 1989). Slike fortrulege arenaer skaper ein felles identitet for dei som tar del: "In participatory processes, the ritualized interactions can shape new identities and relationships" (Forester, 1999, p. 138).

Denne endringsmodellen ser bort frå at *makt over*-relasjonar eksisterer i slike prosessar. Det er i beste fall naivt, etter mitt syn. Læring og integrasjon av interesser i deltakande planleggingsprosessar krev ei viss jamnbyrdigheit for å hindre dominans: "For participants to become active players in a change process, they must exercise power" (Greenwood & Levin, 2007, p. 96). Den eine kan ikkje ha vesentleg større autonomi enn den andre. Det ser ut til at Arendt (1958) gjer som Mayntz (1993) og tar for gitt at partane i ein endringsprosess er jambyrdige, eller at den mektige ikkje misbruker sin posisjon til å dominere. Det er problematisk fordi dei fleste held på den makta dei har (Arnstein, 1969; Flyvbjerg, 1998; Sager, 1999). Det er først ved ei viss jambyrdigheit at ein kan avsløre kvasirasjonelle argument (Flyvbjerg, 1998).

3.4 Konflikt

Konfliktomgrepet står sentralt i både den instrumentelle og institusjonelle forståinga av makt. Konflikt er her ein situasjon der ein part er budd på å handle ut frå si eiga overtyding samtidig som det går ut over interessene til andre (White et al., 2009). Det instrumentelle maktomgrepet har eit funksjonalistisk eller pluralistisk syn på konflikt fordi konflikt skaper tilpassing, mens det institusjonelle synet på konflikt nærmar seg dominans og manipulasjon. Under skal vi gå nærare inn i konfliktomgrepet som bidrag til spesifisering av problemstillinga og analysemodellen. Vi avgrensar drøftinga til ikkje-valdelege konflikhtar. Fokus er på konflikhtar i planleggingsprosessar.

I omtalen av maktomgrepet har vi vist at konflikter kan vere opne, latente eller skjulte konflikter. Her skal vi kome inn på forholdet mellom konflikt og stabilitet, strukturelle versus fordelingskonflikter, og ulike modellar for handsaming av konflikter i avgjerdsprosessar.

3.4.1 Stabilitet versus konflikt

Ingen grupper kan eksistere utan opne konflikter fordi grupper er avhengige av harmoni og disharmoni, integrasjon og desintegrasjon. Konflikt etablerer og held ved like identitet og grenselinene mellom grupper og samfunn, men skaper også tilpassing innover i gruppa og mellom gruppa og samfunnet rundt (Coser, 1956). Opne konflikter er ein måte å teste det relative maktforholdet mellom partar på. Tilpassing krev at begge partar kjenner den relative styrken hos seg sjølv og den andre, men det er som regel berre mogleg å få kjennskap til gjennom ein konflikt. Konflikt er ein måte å hindre ubalanse (asymmetri) på gjennom modifisering av maktforholdet.

Flyvbjerg (1998) hevdar derimot at i dei *opne konfrontasjonane* er sanninga det første offeret. Då er det makt-makt-relasjonane som avgjer, og ikkje kunnskap-rasjonalitet-forholdet. Naken makt er då mykje meir effektivt enn fakta, kunnskap eller rasjonalitet. I slike situasjonar vert rasjonalisering brukt for å legitimere makta. Etter mi forståing er desse resonnementa gjeldande i konflikter der det eksisterer asymmetrisk makt. Då kan den mektige definere rasjonaliteten og dermed den situasjonsforståinga som skal ligge til grunn for samhandlinga. I relasjonar med symmetri eller svak asymmetri i maktforhold kan konflikt stimulere til endring i tråd med den funksjonelle konfliktforståinga.

Flyvbjerg (1998) gir eit viktig bidrag til å forstå forholdet mellom konflikt og makt når han viser at stabile maktforhold utan konflikt likevel er meir typiske enn konfrontasjon i moderne samfunn. Ein prøver å unngå konfrontasjon eller transformerer konfrontasjonen inn i stabile maktrelasjonar: ”The result is that the issue shaping politics, administration and

planning are defined more by stable power relations than by antagonistic confrontations”(Flyvbjerg, 1998, p. 231). Stabile maktrelasjonar skaper ikkje noko anna enn: “a working consensus with unequal relations of dominance, which may lead to distortions in the production and use of rational or quasi rational arguments” (Flyvbjerg, 1998, p. 233). Stabilitet i maktrelasjonane definerer difor politikk ved å hindre konflikhtar å kome til uttrykk. Det er difor grunn til å tolke dette som eit institusjonelt konfliktsyn.

3.4.2 Tette og lause band

Dersom ein konflikt vert hindra i å kome til uttrykk, kan ein urealistisk konflikt oppstå fordi frustrasjonen ikkje får kome til syne. Frustrasjonen kan då kome til uttrykk på andre måtar, eller han kan skape eit potensial for ein sterkare reaksjon seinare. Strukturen er viktig både for om konflikhtar kjem til uttrykk og kva verknad dei har. Det funksjonelle konfliktperspektivet er først og fremst knytt til konflikhtar i svake strukturar, i organisasjonar eller grupper med svake band, mens ein konflikt lett kan ha ein dysfunksjonell verknad når det er tale om tette og sterke band (Coser, 1956).

I den funksjonelle konfliktforståinga finn konflikhtar som regel stad innanfor eit felles univers av reglar og normer, og fører til etablering og forsterking av slike normer og reglar. Så lenge konflikten er mellom deltakarar med svake band, og verdispørsmål ikkje dominerer, og dersom ikkje heile personlegdomen er involvert, kan konflikten lettare verte funksjonell. Då kan reglane for samhandlinga verte intensifisert og revitalisert, og ei sosialisering kan kome i stand slik at det skjer ei tilpassing i relasjonen:

Conflict acts as a stimulus for establishing new rules, norms, and institutions, thus serving as an agent of socialization for both contending parties. Furthermore, conflicts reaffirm dominant norms and thus intensify participation in social life. As a stimulus for the creation and modification of norms, conflicts make the readjustment of relationship to change conditions possible. (Coser, 1956, p. 128).

Når banda mellom aktørane er tette, vert på den andre sida konflikhtar i mindre grad utløyste fordi det i tette relasjonar er ein tendens til å undertrykke motsetningar og konflikhtar. Dersom konflikhtar likevel vert utløyste, styrker dei som oftast motsetningar og motvilje. Dei mest intense og øydeleggande konfliktane er difor konflikhtar som dreier seg om dei grunnleggande verdiane for samarbeidet i tette nettverk, som følger dei same mønstra (segmentering) og der individa er involvert med heile sin personlegdom.

3.4.3 Konflikthandsaming

Enderud (1987) skisserer tre modellar for handsaming av konflikhtar: managementmodellen, den pluralistiske eller funksjonelle forståinga av konflikt og den strukturelle eller marxistiske forståinga. Den første modellen er den typiske leiarmodellen der konflikhtar vert rekna som uheldige og uønskte, og der konflikhtar kan verte undertrykte eller bortforklarte. Rasjonalet i modellen er at auka innsikt, informasjon og kompetanse får aktørane til å sjå den rette løysinga. Andre løysingar vert forklarte som mistydingar, feil kompetanse eller feil situasjonsforståing. Oppgåva dreier seg om å sjå og forstå kva som er den rette løysinga og identifisere seg med og artikulere denne. Dette perspektivet ser difor på organisasjonen og dei tilsette som ei samla stemme.

Det reine konfliktperspektivet har ein aktørprofil der det er to grupper som står mot kvarandre i ein konflikt som vert oppfatta som strukturell, det vil seie at grunnleggande verdiar står på spel, men der også konflikten i seg sjølv skaper og held ved like identiteten til partane. Konflikten er dermed ikkje berre eit nullsum-spel når det gjeld ressursar, men også eit spel om ære og status. Konflikten er total, og det er særns vanskeleg å sjå for seg noko form for løysing, verken som kompromiss eller som integrasjon.

Den pluralistiske konfliktmodellen har derimot ein fleirtydig aktørprofil, og konstellasjonane kan skifte mellom grupper av aktørar. Partane har både særinteresser og

fellesinteresser, og dei både konkurrerer og samarbeider. Relasjonen er prega av både avhengigheit og autonomi. Motivasjonen for interaksjon er auka effektivitet for betre å oppnå sine særinteresser, men samstundes ”utvikler aktørene fællesinteresser gjennom samarbejde”, i det minste i det å halde oppe samarbeidsramma slik at prosessen for å arbeide for sine særinteresser kan halde fram (Enderud, 1987, p. 124). Det pluralistiske konfliktperspektivet har fellestrekk med både middelkompromissmodellen for avgjerder og partnerskapsmodellen. Den grunnleggande føresetnaden er at partane er avhengige av kvarandre for å realisere måla sine. Ingen part kan velte alle kostnader over på den andre og hauste heile vinsten sjølv. Relasjonen er ikkje dominert av asymmetrisk makt.

I tillegg til desse tre konfliktperspektiva gir Follett (1995), Forester (2009), Arendt (1958) og Argyris og Schön (1996) meg stimulans til å skissere eit fjerde perspektiv som eg kallar transformativ konflikt. Konfliktpartar kan bidra til integrasjon dersom skilnadene mellom partane vert eksplisitte gjennom å gjere konflikten synleg, det vil seie både å anerkjenne konflikten og utforske bakgrunnen, dei kontekstuelle forholda og innhaldet i han. I slike prosessar bør ein søke etter dei grunnleggande faktorane for skilnader i staden for dei dramatiske ved å dele opp krav frå begge sider i konstruktive delar (“the method of breaking up wholes by examination of symbols”). Dette krev konsistens mellom ord og handling og fråvære av strategisk og taktisk spel (Arendt, 1958). Dersom ein gjennomfører denne typen utforsking, kan ein få ei revurdering (“revaluation”) av både etablerte posisjonar og situasjonsforståing (Follet, 1995).

Argyris og Schön (1996) tilfører denne konfliktmodellen naudsynte vilkår for radikal læring. Radikal læring går ut på utforsking av mål og verdiar i trygge omgivnader gjennom ei kritisk evaluering av føresetnadene for eksisterande posisjonar. Læringsmodellen bygger på at menneska på individuelt nivå har to typar handlingsteoriar: ein artikulert teori (“espoused theory”), og den verkelege teorien som er i bruk (“theory-in-use”). I radikal læring er det den

siste teorien som vert sett på prøve i utforsking av uklare, tvitydige og ulogiske slutningar. Det dreier seg også om å få fram informasjon som vert halden tilbake, diskutere det som ikkje vert drøfta, og utforske utryggleik og inkonsistens (Argyris & Schön, 1996). Slike forhold treng ikkje nødvendigvis kome av strategisk og taktisk kommunikasjon, men kan ha si årsak i kognitive avgrensingar og sosial differensiering (Forester, 1989). Difor er det avgjerande å ha tid til handling, kommunikasjon, refleksjon og læring saman med andre i samsvar med Arendt (1958) sin modell for medmakt.

Den konflikthandsaminga som her kjem til uttrykk, har fellestrekk med omgrep ”democratic recognition” hos Forester (1999), som kan stimulere til gjensidigheit og tillit, eigenskapar som er sentrale i omgrepet medmakt, omtalt tidlegare. I tabellen under er forholdet mellom dei ulike makt- og konfliktforståingane sett opp. Det er berre det transformative konfliktperspektivet som forstår makt som både makt *over* og makt *til*. Det er denne breie maktforståinga som skil det transformative perspektivet frå dei andre, anten fordi ein ikkje har ei makt *over*-forståing, som i managementperspektivet, eller fordi ein ikkje har eit makt *til*-perspektiv, som i det pluralistiske og det reine konfliktperspektivet.

Medmaktperspektivet i transformativ konflikt skil seg frå medmakt i managementsynet ved deltakarmobilisering. Mobilisering er ein føresetnad for endring ved transformativ konflikt for å skape gjensidig utforsking, evaluering og revurdering av situasjonsforståing, eigen posisjon og oppfatning av den andre.

Managementperspektivet fører lett til dominans i deltakande prosessar, mens det pluralistiske konfliktperspektivet lettare gir tilpassing. Det reine konfliktperspektivet gir ein statisk konfliktsituasjon.

Tabell 3-1: Samanheng mellom ulike makt- og konfliktsynet.

Konfliktperspektiv	Makt over	Makt til
Management	-	X
Det reine konfliktsyn	X	-
Pluralisme	X	-
Transformativ	X	X

Dersom vi relaterer desse konfliktperspektiva til plantradisjonane omtalt i starten av kapitlet ser vi at det transformative perspektivet kombinerer mobiliseringsomgrepet frå tradisjonen om sosial mobilisering med den inkrementalistiske endringsmodellen i den sosiale læringstradisjonen. Det kan verke inkonsistent fordi sosial mobilisering har eit radikalt (samfunnsomveltande) endringsperspektiv. Eg vil argumentere for at desse tradisjonane lèt seg kombinere fordi mobilisering også er naudsynt i gradvise endringsprosessar for at deltakarane ikkje skal adoptere modellane til den dominerande parten (Bråten, 1973).

3.4.4 Oppsummering

Asymmetriske maktforhold mellom partar i konflikhtar forsterkar lett dominansen, mens meir symmetriske maktforhold gjer det vanskeleg for ein part å aleine definere rasjonaliteten i samhandlinga. Stabile maktforhold utan konflikhtar er likevel meir typiske enn konfrontasjon, og i slike relasjonar vert konflikhtar ofte hindra i å kome til uttrykk. I relasjonar med svake band, der saksforholdet ikkje involverer heile personlegdomen og der konfliktlinene skiftar, kjem tilpassing lettare i stand enn elles.

Gjennomgangen har fått fram fire konflikt- og maktmodellar:

- managementmodellen, der makt vert utøvd institusjonelt ved å hindre konflikt å kome til uttrykk (dominans)
- det reine konfliktperspektivet, der konflikten er forstått som statisk, og endring er avhengig av nedbryting av systemet

- pluralistisk konflikt, der makt er forstått som synleg konflikt over artikulerte interesser, og der tilpasing kjem i stand ved kompromiss eller gjennom sosialt bytte
- transformativ konflikt, der makt vert forstått som både makt *over* og makt *til*, og der vilkåret for endring er mobilisering av deltakarane, demokratisk anerkjening og radikal læring.

3.5 Mobilisering

Mobilisering er samspelet mellom dei individuelle og kollektive prosessane som kjem i stand når folk kjem saman for å løyse eit problem dei opplever som viktig (Brunsson & Johannisson, 1983; Levin, 1988). Men kva skal til for at folk oppfattar noko som eit problem og trur dei kan gjere noko med det? Kva er med andre ord mobiliseringsgrunnlaget? Tre hovudforklaringar (teoriar) er vektlagde i litteraturen: dei strukturelle (eksternt forma) forholda som aktørar er påverka av, kva ressursar eller handlingsevne folk har og dei kulturelle forholda mellom folk (Edwards & McGarthy, 2004; Stokke, 1999). Mobilisering vert stimulert av strukturelle forhold som nokon opplever som urettferdige og frustrerende, men folk må også ha ressursar og handlingsevne og ei felles identifisering for å gå saman for å løyse problem dei opplever som viktige (Edwards & McGarthy, 2004; Hagen, 2010; Lysgaard, 1961). Under er dei tre forklaringane til mobilisering utdjupa med utgangspunkt i den ressursfokuserete forklaringa fordi ho til ein viss grad inkluderer alle tre perspektiva.

Mobiliseringsgrunnlaget vert skapt av dei organisatoriske, politiske og kulturelle kapasitetane til deltakarane. Dei organisatoriske dreier seg mellom anna om ressursar som infrastruktur, sosiale nettverk og organisasjon. Tilgang til eller etablering av organisatoriske strukturar er rekna som ein nøkkelfaktor for å kunne utvikle dei andre mobiliseringsfaktorane

(Edwards & McGarthy, 2004). Evne og kapasitet til å manøvrere i det politiske landskapet for å oppnå sine mål er ein avgjerande mobiliseringsfaktor. Denne evna vert påverka av om det politiske systemet har ein struktur for medverknad. Svake sosiale og politiske rettar skaper avhengigheit og marginalisering (Gurr, 2000). Misnøye og frustrasjon med slike forhold stimulerer til mobilisering.

Det politiske systemet er handlingsrommet som dei lokale aktørane må handle og velje sine strategiar innanfor. Styrken i undertrykkinga påverkar mobiliseringa, ei viss undertrykking kan stimulere mobilisering, mens ei sterk undertrykking kan verke handlingslammande. Varierende eller svake alliansar innover i statsapparatet aukar handlingsrommet for at andre kan skape endring gjennom mobilisering. Andre politiske faktorar er val av handling, om ho er allment akseptert eller ikkje. Vidare spelar det ei rolle kor tett og omfattande mobiliseringsaktørane går inn i det systemet som skal endrast (Harriss, Stokke, & Törnquist, 2004). Her kan vi trekke ein parallell til omtalen ovanfor, der deltaking enda i kooptering fordi deltakarane hadde for svak autonomi eller gjekk for tett inn i systemet (Mathiesen, 1992).

Identitet er rekna som nøkkelfaktoren mellom dei *kulturelle* forholda som påverkar grunnlaget for mobilisering. Identitet vert skapt, produsert og halden ved like gjennom ulikskap/likskap og marginalisering og konflikt i forhold til andre grupper. Særleg er konflikt brukt av leiarar for å synleggjere urettferd og mobilisere for endring (Hagen, 2010). Grupper som opplever seg undertrykte, kan skape ein mobiliseringsidentitet (Castells, 2010) gjennom diskursar skapte av felles historie, hendingar, tradisjonar, symbol og konfliktar (Gurr, 1993; Stokke, 1999).

Denne tredelte forklaringsmodellen, struktur, ressursar og identitet, for mobilisering kan knytast til modellen til Lysgaard (1961) i form av problem-, interaksjons- og identitetsvilkår ved systemet. Systemvilkåra er då dei eksterne rammene som påverkar

problemforståing, interaksjon og identifisering mellom deltakarane (spontanitetsprosessane). I modellen til Lysgaard er grunneiningane forholdet mellom systemvilkår og spontanitetsprosessane i deltakarfellesskapen. Systemvilkåra påverkar spontanitetsprosessane, men prosessane er ikkje determinert av systemvilkåra. Deltakarane og fellesskapen kan sjølv stimulere spontanitetsprosessane.

Det kan diskuterasst kor relevant det er å bruke ein modell som er utvikla for å analysere tilhøva i ein industribedrift til å analysere ein verneplanprosess. Lysgaard (1961) analyserte vilkår for å etablere arbeidarkollektivet (deltakarfellesskapen) som ein forskansingsmekanisme mot det teknisk-økonomiske bedriftssystemet. Forskansinga hadde som føremål å redusere presset på den einskilde tilsette i bedrifta. Det allmenne spørsmålet som Lysgaard stilte er kvifor dei tilsette (deltakarane) samlar seg i eit kollektivt forsvar overfor bedriftsleiinga. Svaret er meint å ha relevans for underordna i andre arbeidsorganisasjonar (Lysgaard, 1985).

Tilsvarande ser eg vernestyresmaktene som det overordna systemet som utøver press overfor, skaper avhengigheit til, og svak medverknad for deltakarane i vernesystemet. Deltakarane kan utvikle ein fellesskap med spontanitetsprosessar for å hindre at vernesystemet avgrensar bruken deira av utmarksområda. Det er også ei form for forskansing, men modellen til Lysgaard (1961) er her vidareutvikla med handlingsstrategiar for å endre systemet.

Det er to grunnar til at eg har funne modellen til Lysgaard (1961) relevant i denne avhandlinga: For det første fordi han viser korleis ein deltakarfellesskap kan verte utvikla gjennom dynamikken mellom systemvilkår og spontanitetsprosessar, og for det andre fordi han gjer det mogleg også å analysere korleis deltakarane kan endre systemvilkåra ved hjelp av aktive endringsstrategiar.

Lysgaard (1961) tar meir eller mindre for gitt at ein deltakarfellesskap vert utvikla fordi deltakarane er tilsette i den same bedrifta og har tilnærma den same rolla. Samstundes viser han til at funksjonærane og ingeniørane i bedrifta ikkje vert ein del av fellesskapen (arbeidarkollektivet). Modellen bygger difor på ei føresetnad om forholdsvis like deltakarar innafor eit lite område (bedrifta). Vilråa for å utvikle ein deltakarfellesskap er annleis i ein verneplanprosess med ulike lokale deltakarar i eit større og meir samansett område enn ei bedrift, men det treng ikkje svekke relevansen til modellen. Skilnadene i kontekst mellom ei bedrift og ein planprosess gjer det vanskelegare å utvikle ein deltakarfellesskap av minst tre grunnar. For det første kan deltakarane vere meir ulike enn arbeidarane i ei bedrift. Dess meir ulike deltakarane i verneplanprosessen er, dess meir utfordrande vert det å utvikle ein deltakarfellesskap. For det andre kan det vere vanskelegare for deltakarane i ein planprosess å møtast på eiga hand (utan representantar for systemet). For det tredje vil ikkje-deltaking i ein planprosess vere mindre synleg enn i ei bedrift. Samla sett vil eg difor anta at presset på den einskilde må vere sterkare i ein planprosess for å få utvikla ein deltakarfellesskap samanlikna med ei bedrift.

3.5.1 Systemvilkår

Systemet skaper problem-, interaksjons- og identifikasjonsvilkår for deltakarane (Lysgaard, 1961). *Problemvilkåra* er konkretiserte til det presset som systemet²⁴ legg på dei tilsette, avhengigheit for tilsetting i den grad det ikkje finst alternative jobbar, og plassering av dei tilsette i hierarkiet som underordna (Lysgaard, 1961). Modellen til Lysgaard er relevant i vår samanheng: problemvilkåra kan ein forstå som det presset og den usikkerheita som vernesystemet (lover og forvaltning) legg på lokale brukarar av utmarka. Viktige spørsmål som må avklarast er om presset er vilkårleg eller følger reglar og avtalar, og i kva grad

²⁴ I boka *Arbeiderkollektivet* av Sverre Lysgaard (1961) er bedrifta systemet, mens i denne studien er det styresmaktene generelt, og vernestyresmaktene spesielt, som konstituerer systemet.

deltakarane er avhengige av avgjerdene i vernesystemet. Omgrepet avhengigheit kan knytast til det instrumentelle maktomgrepet som er omtalt tidlegare i form av den kontroll over avgjerder som gjeld interessene til ein aktør. Dersom aktøren har sterke interesser i ei avgjerd som ein annan kontrollerer, er avhengigheita stor. Ein ting er avhengigheit som kjem av økonomiske forhold. Eit anna, og minst like viktig forhold, er dei tradisjonane og den symbolske verdien avgjerda kan ha for innbyggjarane (Falleth & Hovik, 2008; Skogen, Haaland, Krange, Brainerd, & Hustad, 2003). Difor spelar også tradisjon og kultur inn her, fordi dess meir bruken av utmarka er tradisjonsbunden, dess sterkare opplever ein at staten tar over forvaltninga av området ved oppretting av statleg vern (Holmefjord, 1996) . For det tredje er mobilisering påverka av i kva grad deltakarane vert tatt med på råd i avgjerdsprosessen. Dersom deltakarane også oppfattar svak medverknad som illegitimt, styrker det mobiliseringa.

Identifikasjonsvilkåra har å gjere med kor relevant deltakarlikskapen er for fenomenet, omfanget av likskapsområdet, og kor tydeleg (iaugefallande) likskapen er. Vekta ligg på dei formelle karakteristika. *Interaksjonsvilkåra* har å gjere med sjansen for systematisk og uformell kontakt ansikt til ansikt, og er difor påverka av både organisering og fysisk avstand mellom deltakarane. Her skal vi nytte omgrepet både om den formelle planprosessen og om korleis avstand/nærleik mellom aktørane påverkar den uformelle interaksjonen.

3.5.2 Spontanitetsprosessane

Dei tre systemvilkåra ovanfor påverkar spontanitetsprosessane mellom deltakarane som omtalt , men verknaden er ikkje determinert. Den *tolkinga* deltakarane gjer av systemvilkåra har mykje å seie for mobiliseringa. Opplever dei problemvilkår i form av press, avhengigheit og fråvære av medverknad, stimulerer det til utvikling av ein deltakarfellesskap. Denne skaper ei ”autorisert oppfatning” av at deltakarane gjer best i å stå saman, og ein

”ideologi som gir retningslinjer for hvordan” deltakarane skal tolke situasjonen sin og prosessen (Lysgaard, 1961, p. 216). Ideologien sikrar innordning i deltakarfellesskapen og nyttar eit ”kontrollpress” fordi deltakarane passar på den einskilde, lønner og straffar (Lysgaard, 1961, p. 216). Felles problemtolking kjem i stand når deltakarar som oppfatter å ha felles interesser kjem saman trass eventuelle fysiske eller organisatoriske hindringar. Slik kan dei utvikle samhald når dei møtest og tolkar situasjonen sin. Desse tre prosessane påverkar kvarandre gjensidig, den eine stimulerer den andre og omvendt, og dei er gjensidig avhengige av kvarandre. Denne modellen viser at deltakarane sjølv kan stimulere mobilisering og styrke maktbasen (Borum, 1980).

Lysgaard (1961) føreset at evna til å utvikle ei alternativ problemtolking er til stades, altså at gruppa er stor nok til å ha den naudsynte kompetansen og ferdigheita til å utvikle analysar på eigne premissar. Det er ein føresetnad som i denne samanhengen ikkje kan takast for gitt. Bråten (1983) omtaler korleis deltakarane kan utvikle andre modellar, men heller ikkje han problematiserer storleiken på gruppa som avgjerande. Han viser til at den modellsvake styrker posisjonen sin når han flytter grensene for saksområdet og slik får inkludert perspektiv på eigne premissar. Eller ein kan sleppe til andre deltakarar med rivaliserande modellar for å oppnå det same. Dessutan kan ein bryte opp samhandlinga for ei tid, slik at den modellsvake skal få utvikle alternative modellar.

Tabellen under summerer opp samanhengen mellom systemvilkåra og spontanitetsprosessane.

Tabell 3-2: Verknad av systemvilkår og kontroll på spontanitetsprosessane.

Systemvilkår	Faktor som stimulerer mobilisering	Stimulans av spontanitetsprosessar når deltakarane opplever:	Kontroll av spontanitetsprosessar
Problem	Press	uvisse, vilkårligheit, brot på reglar og avtalar	Fellesskapsideologien uttrykker korleis deltakarane skal tolke situasjonen
	Avhengigheit	at systemet kontrollerer gode dei er avhengig av	
	Medverknad	svak medverknad og symbolsk deltaking	
Likskap, formell	Relevans, omfang og tydelegheit av likskap	å ha felles interesser på saksområdet planprosessen dreier seg om	Definerer kven deltakarane ikkje har felles interesser med
Nærleik, avstand	Systematisk (formell) og uformell kontakt	gode tilhøve for formell og uformell kontakt	Avgjer korleis deltakarane skal oppføre seg og kven dei skal ha kontakt med

Men Lysgaard (1961) legg relativ lite vekt på korleis handlingsstrategiane skaper endring i møte med systemet. Handling kjem først og fremst fram i form av passiv handling for å svekke den verknaden systemet får på individet, og ikkje for å endre systemet (Lysgaard, 1961). For at deltakarar skal utvikle ein aktiv handlingsstrategi, må dei ha innsikt i historia, situasjonen og korleis handling kan skape endring (Friedmann, 1987). I tråd med det todelte maktomgrepet presentert ovanfor, kan vi sjå for oss to hovudstrategiar for endring. For det første ein strategi ut frå makta *over* logikken, der deltakarane utviklar instrumentell, institusjonell og kulturell motmakt. For det andre at deltakarane utviklar medmakt gjennom samhandling med planstyresmaktene. Då er utgangspunktet eit anna ved at verneplanssystemet godkjenner situasjonsforståinga og verdiane til deltakarane. Under skal vi gå nærmare inn på desse to strategiane.

3.5.3 Spontanitetsprosessar og motmakt

Den tradisjonelle modellen for organisasjonsutvikling kan verke konserverande fordi det er perspektiva til dei dominerande aktørane som vert premissgivande (Borum, 1980). Ein alternativ modell går ut på å styrke maktbasen til dei svake deltakarane i organisasjonen slik

at dei vert i stand til å møte dei dominerande aktørane i forhandlingar. Borum (1980)

identifiserer fem måtar å styrke maktbasen på:

- gruppesamhald forstått som både felles mål og gruppeidentitet
- engasjement og vilje til ressursbruk i spørsmålet
- analysekapasitet og modellar for saksområdet
- grad av autonomi forstått som forholdet mellom autoritet og avhengigheit
- evne til å danne koalisjonar og strategisk kompetanse.

Gruppesamhald og felles analyse av situasjonen er ein føresetnad for dei andre elementa hos Borum (1980): ”group cohesion is an essential power base”(Borum, 1980, p. 130). Eigne analysemodellar for saksområdet er nødvendige for å bryte eit maktmonopol og utvikle kulturell makt (Bråten, 1973). Evna hos fellesskapen til å få ”motparten” til å adoptere modellane, er ein kjerne i kulturell makt. Slik makt kan operere innanfor ei gruppe, ein organisasjon eller eit samfunn for å skape grunnlag for endring. Kulturell motmakt er etter mi forståing ein føresetnad for å skape endring gjennom instrumentell og institusjonell motmakt. Utan egne modellar for å tolke situasjonen og utforme endringsstrategiar i forhold til egne interesser, adopterer deltakarane lett dei maktsterke sine modellar, med avmakt som resultat (Bråten, 1973; Hernes 1975).

Middelkompromissmodellen uttrykker tre måtar å utøve instrumentell makt på:

1) fastsetting av utgangsposisjonen, 2) styrke og bruke innverknadsressursane og 3) dei samla taktiske disposisjonane i forhandlingane (Enderud, 2008). Fastsetting av utgangsposisjonen til partane er viktig fordi kompromisset normalt vert liggande på konfliktlina mellom posisjonane. Innverknadsressursane kan delast i tre; byte- og sanksjonsmiddel, koalisjonar og informasjon. Her er byte og sanksjonar omtalt mest. Positivt byte finn stad i den enklaste idealtilstanden mellom to aktørar. Bytet gjeld to gode som partane har ulik interesse i, eller

som dei prioriterer ulikt (Coleman, 1966). Deltakarane kan også styrke maktbasen sin ved å oppnå større kontroll over det godet som motparten er avhengig av, eller ved å gjere seg uavhengig av det godet som motparten kontrollerer. Å gjere seg mindre avhengig av den andre viser at makt dreier seg om evne til tilpassing: "(...) having power is being able to make or to receive any change, or to resist it" (Lukes, 2005). Dette er viktig i ein motmaktstrategi. Evna til å sjå nye type løysingar, til å omdefinere behov, gir potensiell makt.

Dessutan kan deltakarane styrke maktbasen sin gjennom trussel om sanksjonar eller iverksetting av sanksjonar (negativt byte). Deltakarane kan vidare styrke innverknadsressursane sine ved å utvikle koalisjonar, både internt og eksternt. Informasjon er også ein ressurs. I utgangspunktet har ikkje deltakarane tilgang til intensjonar og mål hos den andre parten. Dei har interesse av å få tilgang til informasjon om kor langt den andre parten er villig til å kompromisse før forhandlingane bryt saman, men også å halde tilbake slik informasjon om eigne val (Enderud, 2008).

Så er vi komne til den tredje og siste hovudfaktoren som kan styrke maktbasen til deltakarane skissert av middelkompromissmodellen: forhandlingstaktikken. Også her er tre faktorar sentrale: val av utgangsposisjon, binding til eit alternativ og samla og taktisk bruk av innverknadsressursar. Det kan vere taktisk å ha ein utgangsposisjon slik at ein har noko å gå på i forhandlingane, men likevel kome fram til ei løysing ein er nøgd med. Dersom utgangsposisjonen er for ytterleggående, kan den andre parten nekte å forhandle, eller appellere til ein tredje part som meklar utgangsposisjonane. Det er difor eit avgrensa handlingsrom når ein skal fastsetje posisjon. For det andre kan ein binde seg til eit alternativ, eller avvise ei løysing. Det kan redusere handlingsrommet for motparten og redusere uvissa for deltakarane. For det tredje er forhandlingstaktikken eit resultat av den samla taktiske bruken av byte, sanksjonar, koalisjonar og informasjon. Strategisk og taktisk spel er ein del av kompromissmodellen (Enderud, 2008). Spel dreier seg om å bruke dei samla

innverknadsressursane innanfor reglane for samhandling på ein slik måte at ein oppnår maksimalt til eigen fordel. Endåtil ein avgrensa rasjonell aktør gjer dette²⁵. Klassisk spelteori dreier seg om korleis rasjonelle nyttemaksimerande aktørar handlar i samhandling med andre. Eit spel omfattar to eller fleire aktørar, deira strategiar, preferansar, utfall og spelereglar. Dette er strenge vilkår som ikkje er i samsvar med den avgrensa rasjonaliteten i kompromissmodellen, men modellen er likevel tatt med her fordi avgrensa rasjonelle aktørar også kan handle ut frå ein spellogikk²⁶.

Korleis kan så deltakarane styrke den institusjonelle motmakta si i form av å påverke kva saker som kjem opp til handsaming, kven som deltar og spelereglane for avgjerdsprosessen (Hernes, 1975)? Føresetnaden for å utvikle slik motmakt er å synleggjere korleis dei politisk-økonomiske maktstrukturane ”function systematically to misinform affected public, by misrepresenting risk or costs and benefits (...)” (Forester, 1989, p. 35). Det dreier seg om å avsløre styring av dagsorden, systematisk interessevriding, feilinformasjon og ulik tilgang til avgjerdsarenaen som illegitim. Føresetnadene for å kunne reise slik kritikk er sjølvorganisering (Arnstein, 1969) og evna til å utvikle eigne analysemodellar (Bråten, 1973), identifikasjon og felles problemtolking (Lysgaard, 1961). På eit slikt grunnlag kan ein prøve å institusjonalisere debatt og kritikk, og demokratisere planlegging (Forester, 1989, pp. 137-

²⁵ Kor fokusert den avgrensa rasjonelle aktøren er på å oppnå eigne fordelar er avhengig av kva for normer og reglar som gjeld i forhandlingane, og miljøet deltakaren er ein del av.

²⁶ Det er ulike typar spel. Her skal sekvensielle dynamiske spel omtalast fordi det er denne typen spel som er mest relevant. I slike spel handlar deltakarane etter kvarandre, og kan på den måten ta omsyn til handlingane til den andre (Axelrod, 2006). I vårt eksempel er det to aktørar som står overfor valet mellom to typar relevante handlingar: 1) Vern eller ikkje vern²⁶, og 2) konflikt eller ikkje konflikt. Gitt at preferansestrukturen til aktørane er slik: A prioriterer å unngå konflikt framfor å oppnå vern. B prioriterer å unngå vern, og er villig til å ta ein konflikt for å oppnå dette. Ut frå desse føresetnadene vert løysinga i denne modellen *ikkje vern*. Det som gjer at modellen berre har avgrensa interesse, er at han er statisk. Han krev klare alternativ og konsekvensar, og slik er det ofte ikkje. Det avgjerande for aktørane er kva for vern, eller rettare sagt, kva for grenser, vernemodellar og reglar vernet får. Det er drøftingane mellom partane som i stor grad avgjer dette, og som dermed påverkar om modellen er relevant. Sagt med andre ord: A vil ikkje sette alt inn på å unngå konflikt. Det kan vere situasjonar der vern er viktigare enn å unngå konflikt. På den andre sida vil ikkje B gjere alt for å unngå vern. Det vil seie at vernet kan utformast på ein måte som gjer at det ikkje er naudsynt å artikulere konflikt. I tillegg kan alternativ utanfor konfliktlinene vere vel så relevante. Spelteorien hjelper oss ikkje i korleis vi kan skape vilkår der slike situasjonar vert utvikla.

162). Å vise til vedtatte spelereglar for prosessen eller til allmenne demokratiske prinsipp, kan vere eit middel for å utøve institusjonell motmakt. Det dreier seg difor om å konfrontere den interne samhandlingsrasjonaliteten med dei eksterne normene for demokratisk dialog.

Kulturell, instrumentell og institusjonell motmakt er kopla til kvarandre og er avhengig av kvarandre. For at deltakarane skal oppnå endring, må dei utvikle desse motmaktformene og artikulere dei avhengig av kva for makt vernesystemet nyttar. Mobiliseringsgrunnlag, spontanitetsprosessar for motmakt og endringsmekansimar er summert opp i tabell 3-3 under.

Tabell 3-3: Mobilisering, spontanitetsprosessar og endringsmekanismer for motmakt.

Mobilisering vert stimulert av	Spontanitetsprosessar som stimulerer motmakt	Endringsmekanisme
Systemvilkår som utøver press, avhengigheit og liten medverknad for deltakarane. Gode vilkår for interkasjon og identifikasjon stimulerer mobilisering i slike situasjonar.	Etablering av ein deltakarfellesskap med eigne analysemodellar av saksfeltet. Kontroll av deltakarane sine handlingar. Utforming av handlingsstrategiar og middel ut frå ei makt <i>over</i> -forståing.	<i>Instrumentell motmakt</i> : Fastsetting av utgangsposisjon, styrking av innverknadsressursar og forhandlingstaktikk. <i>Institusjonell motmakt</i> : Konfrontere den interne samhandlingsrasjonaliteten med den eksterne diskursen om demokratisk dialog ved å reise offentleg debatt og kritikk for å påverke dagsorden, spelereglar, deltaking og overordna rammer. <i>Kulturell motmakt</i> : Påverke motparten si situasjonsforståing og verdiar ved å endre på kunnskapsgrunnlaget og analysemodellane.

3.5.4 Spontanitetsprosessar og medmakt

I motsetning til den konsekvensfokuserede handlingslogikken i modellen om motmakt, kan endring verte stimulert ved at systemet har ein intensjon og struktur for endring: "If you give legitimacy to the needs of your opponent, even if you can't answer them, even if you can't come up with a solution, then they act differently towards you" (Forester, 1999, p. 109). Det avgjerande er at ei slik innstilling er ekte og ikkje eit spel for galleriet. Denne forma for samhandling er omtalt som demokratisk anerkjenning ("democratic recognition") (Forester, 1999), og er ein parallell til intensjon for medverknad (Cornwall, 2008). I tillegg

framhever Cornwall (2008) at ein struktur for medverknad må til for å få implementert endringane. Desse vilkåra vil stimulere deltakarane til å revurdere oppfatninga av planleggar som motstandar, og til stimulans for å skape nye moglegheiter saman. Denne forma for samhandling “accomplishes acts, and it changes the nature of things and relations” (Clegg, et al., 2006, p. 191). Ein intensjon og struktur for medverknad legg grunnlag for utvikling av medmakt og radikal læring (Argyris & Schön, 1996).

Å skape situasjonar som stimulerer til radikal læring er inga rasjonell øving. Det krev vilkår for kreativitet og lek i kompliserte, usikre og tvitydige prosessar. Organiseringa av læringsprosessane må stimulere motivasjon og engasjement både ved å gi rom for det uventa og kreative, det unike og det som bind saman, men også for det usikre og tvitydige, det truande og ubehagelege. Slike læringsprosesar må skje i fortrulege og trygge omgjevnader, slik at deltakarane ikkje går i forsvarsposisjon (Forester, 1999, p. 133). Dette betyr ikkje at modellen har konsensus som mål, og at ein skal unngå konflikhtar. Tvert om er det viktig at konflikhtar vert gjort eksplisitte og opne, slik at ein kan utforske, evaluere og revidere dei (Follett, 1995), eller å lære korleis ein kan leve med skilnader (Forester, 2009).

Så langt har fokus vore på korleis planleggaren kan legge til rette for at deltakarane kan lære om seg sjølv og om relasjonen til andre. Kanskje vel så viktig er det å få planleggaren til å gjere det same. Først når planleggaren også stiller seg open for å revidere sine egne preferansar, erfaringar og førestellingar, kan dynamikken mellom deltakarane og planleggar (systemet) skapast: ”When I discover, for example, that your priorities are not what I thought, my priorities might, change too, especially if we are interdependent and have to come to terms with each other.” (Forester, 1999, p. 206).

Planleggaren må difor kombinere ulike roller, ikkje berre vere fasilitator for ein prosess og ein forhandlar mellom ulike interesser. Han/ho må også ta deltakarrolla og sjølv lære om sine egne verdiar, preferansar, truslar og posisjonar. I bruk av desse rollene dreier

oppgåva seg om å sjå moglegheiter, hindringar og potensialet, men også kva som er tabu, kva som ikkje kan gjerast, eller kva som ikkje vert akseptert. Slike prosessar handlar om makt, relasjonar og avhengigheit der også planleggaren inngår (Forester, 1999). Dette er inga enkel oppgåve, særleg ikkje dersom ein person skal meistre alle desse rollene samstundes. Det er difor ein fare for at planleggarrolla får ei slagside i denne type prosessar gjennom ei haldning hos planleggaren om at vedkomande skal skolere deltakarane og konstruere støtte til seg sjølv gjennom dei. Det er ein balansegang mellom openheit for kreativ læring og det at planleggaren kan handle som betre vitande:

(...) we could easily be tempted to take their initially valued, even cherished, ends a bit less seriously – for, after all, once they have been through our dialogical boot camp, they'll really know what they want! (Forester, 1999, p. 202).

I ein situasjon med asymmetrisk makt, kan planleggaren lett misbruke, medvite eller umedvite, ein slik situasjon fordi det lett kan dukke opp feilinformasjon ”by the very structure of the bureaucracies in which the planners work” (Forester, 1989, pp. 41-42). Slik kan planleggaren vere den som på vegne av organisasjonen artikulere politisk press for å legitimere det beståande, unngå eller dempe konflikter for å skape konsensus og oppslutning om ei bestemt utviklingsretning. Difor er det naivt å gå ut frå at utviklings- og endringsprosessar i planlegging er fri for makt- og konfliktstrukturar (Flyvbjerg, 1998).

Når planleggaren sjølv kan vere ei kjelde til institusjonell og kulturell maktutøving, vert mobilisering og utvikling av maktbasen med eigne analysemodellar hos deltakarane eit vilkår for deltakarinnverknad også i denne endringsmodellen. Men verkemidla er annleis i denne endringsstrategien med tid for transformativ konfliktløsning, argumentasjon, felles refleksjon og radikal læring. I tabellen under er mobiliseringsgrunnlag, spontanitetsprosessar og endringsmekanismar for medmakt summert opp.

Tabell 3-4: Mobilisering og endringsmekanisme for medmakt.

Mobilisering vert stimulert av	Spontanitetsprosessar som stimulerer til medmakt	Endringsmekanisme
Eit system som har ein intensjon og struktur for medverknad.	Problemtolking, interaksjon og identifikasjon endrar karakter fordi planstyresmaktene ikkje lenger berre er motstandar, men også medspelar, i prosessane for å skape nye moglegheiter.	Demokratisk anerkjenning, transformativ konflikthandsaming, kritisk utforsking, felles refleksjon og radikal læring.

3.5.5 Spontanitetsprosessar og avmakt

Hernes (1975) definerer avmakt som ein situasjon der vilkåra for målretta handling ikkje er til stades. Det kan skuldast forhold ved aktørane, for eksempel kognitive avgrensingar og fragmenterte interesser, men også forhold ved systemet som systematisk interessevriding og organisasjonshindringar. Desse forholda kan representere barrierar for mobilisering og utøving av motmakt. Andre årsaker til mobiliseringshindringar og avmakt, som systemtvang og gratispassasjerproblem, er ikkje omtalte her (Hernes, 1975).

Mobilisering vert hindra hos aktørar ved kognitiv veikskap når deltakarane ikkje forstår korleis dei vert påverka av handlingane til andre. Årsaka kan vere svake konsekvensanalysar, uklare mål eller mangelfull kunnskap om samanhengen mellom mål og middel eller dårleg planlegging (Hernes, 1975). Dette er kognitiv svikt som lett oppstår når deltakarane ikkje har eigne modellar for saksområdet. Då adopterer dei modellsvake (B) lett modellane av røyndomen til den modellsterke (A) (Bråten, 1973). Dess meir dette skjer, dess meir vert B kontrollert av A. Den modellsterke har også ofte målekriterium til å definere formålet med, tilgang til data om tilstanden og eit repertoar av handlingsprogram for å oppfylle måla ut frå den faktiske tilstanden.

I omtalen av kulturell makt ovanfor, viste eg at den svake vert avmektig fordi han/ho ikkje ser noko alternativ, anten fordi han oppfattar situasjonen som umogleg å endre eller fordi situasjonen er naturleg eller gudeskapt. I slike situasjonar forsterkar meir informasjon

avmakta fordi den modellsvake ikkje har evne til å sile og tolke informasjonen. Eigne modellressursar er nødvendig for å skape innsikt i samanhengen mellom tilstand, handling og mål vurdert i forhold til egne interesser. Kjernen i modellmakt er at alternativ problemtolking ikkje kjem i stand fordi deltakarane ikkje har denne kapasiteten (Bråten, 1973).

Mobilisering krev også identifisering bygd på likskap. Hernes (1975) viser til at flyktige (ikkje stabile) interesser eller fragmenterte interesser kan hindre mobilisering. Når deltakarane har fragmenterte interesser i form av felles interesser på eitt felt, mens dei har ulike på andre, kan koalisjonsgrunnlaget verte oppdelt i ulike fraksjonar. Dersom fragmenteringa også dreier seg om interesser med relevans for saksfeltet, forvitrar mobiliseringsgrunnlaget. I tillegg kan interessene til aktørane ”fragmenteres innvending, fordi sosial splid og strukturbestemte motsetningar avspeiler seg som konflikter og krysspress i deres eget sinn” (Hernes, 1975, p. 175). I begge tilfelle er dette situasjonar som hindrar identifikasjonsprosessar, og som dermed hindrar mobilisering.

Svak interaksjon mellom deltakarane kan også hindre mobilisering. Årsaka kan vere organisasjonshindringar i form av fråvære av organisasjons- og ytringsfridom eller fysiske barrierar for organisering (Hernes, 1975). Det siste er relevant i vår samanheng, og har samanheng med at fysisk avstand kan hindre deltakarane i å kome saman, eller avgrense kor hyppig dei møter kvarandre. Systemvilkåra dannar hindring for utvikling av ein deltakarfellesskap (Lysgaard, 1961). Svak interaksjon kan også kome av at deltakarane sjølv ikkje nytta dei moglegheitene dei har for kontakt fordi dei er lite engasjerte, har lite ressursar eller i liten grad identifiserer seg med dei andre deltakarane.

Ei anna relevant hindring er systematisk interessevriding. Samfunnsinstitusjonane, både dei formelle og dei uformelle, kan uttrykke selektivitet i både problemforståing, søking etter løysingar og løysingsval. Institusjonelle ordningar kan føre til forvriding, medvite eller umedvite i ”de interesser som registreres, sorteres ut, presenteres og handles på basis av”

(Hernes, 1975, p. 147). Den medvitne forvridinga er når organisasjonar har som mål å fokusere på nokre interesser og neglisjere andre (Schattschneider, 1960). Om ei slik interessevriding er gjennomgåande i samfunnet fordi grupper av institusjonar skaper ein felles selektivitet, vert interessevridinga strukturell og ikkje representativ for befolkninga (Hernes, 1975). I omtalen av planleggingstradisjonar først i dette kapitlet, såg vi at tradisjonell planlegging representerer ei slik forskansing mot deltakarmedverknad. Når samfunnsinstitusjonane på ein slik måte bruker hegemoni på problemtolking og løysingsalternativ, kan resultatet verte avmakt. Systemet kan svekke moglegheita for å sjå at andre deler situasjonen deira. Interesser og behov kan dermed verte individualiserte og svekke grunnlaget for å danne deltakarfellesskap.

Ei anna årsak til avmakt kan vere at systemet er så komplisert at det er vanskeleg for deltakarane å finne fram til korleis dei kan endre systemet. Dei politiske og samfunsmessige systema som er etablerte for å løyse nokre problem, kan svekke eller hindre løysing av andre oppgåver utan at dette er ønska. Strukturelle forhold kan då skape prosessar der kvar einskild prosess er fornuftig ut frå måla til aktørar og samfunn, men som held ved like systemet og hindrar deltakarane i å nå andre mål (Hernes, 1975).

Til slutt i dette delavsnittet skal vi vise at svak mobilisering og svake handlingsstrategiar forsterkar kvarandre. Den konsulterande staten kan avgrense tilgangen på avgjerdsarenaen fordi staten møter interesser som er svakt organiserte, eller fragmenterte, eller fordi staten representerer selektive interesser (interesseforvringing). Det skal mindre til for eit departement å utelate konsultasjon i saker med svake segment enn med sterke (Olsen, 1978). I den grad deltakarane vert konsulterte, vil synet deira i mindre grad påverke staten. Det er difor ein samanheng mellom fragmenterte interesser, tilgang til avgjerdsarenaen og den systematiske interessevridinga. Fragmenterte interesser hos deltakarane gir liten kontroll av eventuelle gode som staten er ute etter. Då vert deltakarane ein mindre interessant bytepartnar

eller kompromisspartnar for staten. Tilgangen til avgjerdsarenaen vert avgrensa, og om ein har tilgang, kan deltakinga verte symbolsk fordi staten kan vende det dauve øyret til.

Tabellen nedanfor oppsummerer hindringar for mobilisering i form av spontanitetsprosessar som fører til avmakt.

Tabell 3-5: Hindringar for mobilisering og endring.

Mobiliseringshindringar	Spontanitetsprosessar	Dominansmekanisme
Systemvilkår som fragmenterte interesser, systematisk interessevriding og organisasjonshindringar.	Kognitiv veikskap, svakt engasjement, svak identifisering og intren splid hindrar utvikling av felles interesser gjennom felles problemtolking.	Fråvære av felles mobilisering legg tilhøva til rette for dominans gjennom monopolitisk makt frå systemet.

3.5.6 Oppsummering

Mobilisering mellom deltakarane vert stimulert av problemvilkåra i form av press, avhengigheit til, og svak medverknad i systemet. Har deltakarane samstundes gode vilkår for å møtast og er synleg like på område med relevans for saksområdet, vil det stimulere utvikling av ein deltakarfellesskap. Men mobiliseringa er ikkje determinert av systemvilkåra, men avhengig av spontanitetsprosessane mellom deltakarane. Prosessane vert stimulert gjennom hyppig interaksjon for utvikling av analysemodellar for felles problemtolking mellom deltakarar som identifiserer seg med kvarandre. Endring vert skapt gjennom evne og vilje hos fellesskapan til å utvikle og bruke maktressursar, kontrollen over handlingane til deltakarane og kor avhengig planstyresmaktene er av deltakarane. Modellen er derimot svak når det gjeld å skape endring i problemtolking og nye typar løysingar.

Har systemet ein intensjon for medverknad, stimulerer det til at spontanitetsprosessar inkluderer representantar frå systemet. Også i slike situasjonar treng deltakarane alternative analysemodellar som dei nyttar i dialogen med planstyresmaktene, og at planstyresmaktene har ein struktur for å fange opp og implementere endring. Under slike vilkår kan deltakarane og planstyresmaktene gjennom interaksjon utvikle felles problemtolking og identifisering.

Medmakt vert skapt. Mobilisering og eigne analysemodellar er med andre ord grunnleggande for å skape endring både ved mobilisering for motmakt og medmakt.

Avmakt vert skapt når deltakarane ikkje får i stand målretta handling. Årsaka kan vere hindringar for interaksjon, fragmenterte interesser, fråvære av eigne analysemodellar eller at systematisk interessevriding i samfunnet hindrar interessene i å kome til uttrykk. Oppsummert har eg i gjennomgangen kome fram til tre ulike spontanitetsprosessar, maktformer og endringar:

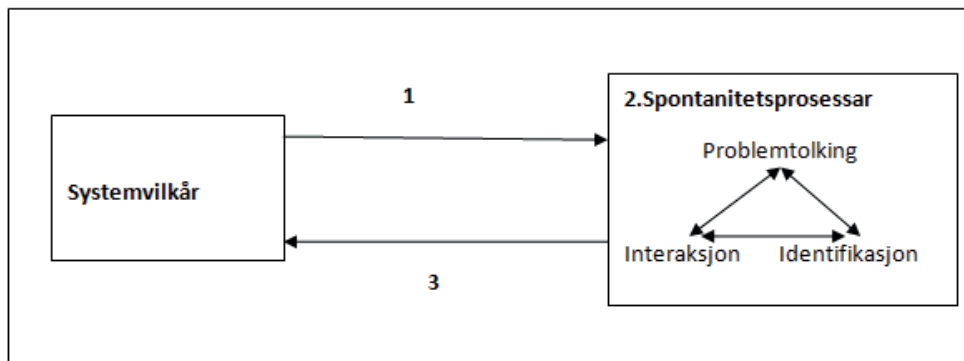
- 1) mobilisering for utvikling av *motmakt* på grunn av press, avhengigheit og svak medverknad i systemet
- 2) mobilisering for utvikling av *medmakt* fordi systemet har ein intensjon og struktur for medverknad
- 3) hindringar for mobilisering med *avmakt*, og inga eller lita endring som resultat.

Eg vil dermed formulere hovudspørsmålet på denne måten: Korleis kan deltakarmobilisering med utvikling av ulike former for makt forklare endring i ein statleg planprosess med konflikhtar?

3.6 Analysemodell

Figur 3-1 viser prosessane som er studert i denne avhandlinga, med vekt på:

- korleis systemvilkåra verkar på spontanitetsprosessane (1)
- den stimulansen og kontrollen deltakarane gir spontanitetsprosessar med utvikling av endringsstrategiar (2)
- korleis deltakarane oppnår endring i systemvilkår (3)



Figur 3-1: Analysemodell.

Den uavhengige variabelen er systemvilkåra i form av problem-, interaksjons- og likskapsvilkår. Mobilisering vert for det første påverka av problemvilkåra i form av press, avhengigheit og fråvære av medverknad frå systemet. Dersom deltakarane har eigenskapar som gjer at desse tre elementa verkar på same måte på deltakarane, vert mobilisering stimulert. For det andre vert mobilisering påverka av likskapsvilkåra i form av formelle karakteristikkar av deltakarane, kor relevant likskapen er for det som skal endrast, kor omfattande likskapen er og kor tydeleg han er. Dess meir like deltakarane er, dess sterkare er stimulansen for felles mobilisering. For det tredje påverkar interaksjonsvilkåra mobiliseringa ved kor lett eller vanskeleg (praktisk) det er for deltakarane å møtast og ha kontakt med kvarandre. Gjer interaksjonsvilkåra det lett å halde kontakt, vert mobilisering stimulert, mens organisasjonshindringar og systematisk interessevriding gjer mobilisering vanskelegare.

Delprosess to, spontanitetsprosessane, er ein mellomliggande variabel, og dreier seg om korleis deltakarane i fellesskap stimulerer og kontrollerer problemforståinga, interaksjons- og identifikasjonsprosessane. Mobilisering er ikkje eintydig gitt av systemvilkåra, men avhengig av om deltakarane kjem saman for å utvikle ein fellesskap for tolking av situasjonen og utvikling av handlingsstrategiar. Dess meir utfordrande problemvilkåra vert tolka av deltakarane, dess meir lukka vert identifikasjons-, interaksjons- og problemtolkingsprosessane

mellom deltakarane. I slike situasjonar vert systemet oppfatta som ein motstandar, der deltakarane kan oppnå endring gjennom utvikling og artikulering av motmakt.

Dersom systemet har ein intensjon og struktur for medverknad, kan det stimulere spontanitetsprosessar der systemet også kan vere ein medspelar. Mobiliseringa endrar då karakter. Problemtolkings-, interaksjons- og identifiseringsprosessane går ikkje berre mellom deltakarane, men kan også inkludere representantar frå systemet. Design og organiseringa av drøftingsprosessane spelar ei rolle for i kva grad deltakarane og representantar frå systemet kan endre si situasjonsforståing, eigen posisjon og oppfatning av den andre – altså om vilkåra for radikal læring er til stades.

Hindringar for felles mobilisering oppstår ved kognitiv veikskap, fragmenterte interesser eller intern splid mellom deltakarane, eller fordi dei vert hindra i å møtast og når systemet representerer systematisk interessevriding.

Den tredje delprosessen i analysemodellen (figur 3-1) handlar om korleis deltakarane oppnår endring. Endring kan kome i stand ved artikulering av motmakt og/eller medmakt. Ei tredje moglegheit er at endring ikkje kjem i stand på grunn av hindringar for mobilisering, med avmakt som resultat. Det er viktig korleis (verneplan)systemet møter dei ulike maktformene. Fire konfliktmodellar er skisserte, der berre den pluralistiske og den transformative konflikten skaper endring.

Den avhengige variabelen er *endring*, forstått som endring i planen, både undervegs i planprosessen, og det endelege vedtaket i statsråd. Med andre ord er den avhengige variabelen endring i systemvilkåra. Det betyr at analysen startar med systemvilkår som den uavhengige variabelen, og avsluttar med systemvilkår som den avhengige variabelen.

Oppsummert betyr dette at hovudspørsmålet i avhandlinga, korleis deltakarmobiliseringa med utvikling av ulike former for makt forklarar tilpassing i ein statleg planprosess med konflikter, vert svart på gjennom analyse av tre sett av delspørsmål:

- Korleis vert mobilisering for motmakt stimulert, og korleis skaper motmakt endring?
- Korleis vert mobilisering for medmakt stimulert, og korleis skaper medmakt endring?
- Korleis vert mobilisering hindra og avmakt skapt, og korleis påverkar avmakt planprosessen?

Analysen er strukturert i tre delar for kvar av desse tre gruppene av spørsmål: 1) verknaden av systemvilkår på spontanitetsprosessane, 2) den stimulans og kontroll deltakarane utøver på spontanitetsprosessane og 3) korleis deltakarane oppnår endring i møte med verneplanssystemet. Dette vil gi svar på hovudspørsmålet der mobiliseringa med utvikling av ulike former for makt forklarar korleis deltaking skaper endring i ein verneplanprosess med konflikhtar. Mine tesar er at

- mobilisering for motmakt for det første vert stimulert av press, avhengigheit og lite medverknad i systemet, for det andre i form av spontanitetsprosessar som stimulerer til sjølvorganisering (interaksjon), samhald (interessefellesskap) og utvikling av eigne analysemodellar for felles problemtolking. Systemet vert oppfatta som ein motstandar, der endring vert skapt gjennom styrking av innverknadsressursane, påverking av rammene og forløpet av prosessen, forutan situasjonsforståinga og verdiane til motparten.
- mobilisering for medmakt vert stimulert gjennom demokratisk anerkjenning og ein struktur for medverknad i systemet. Det legg grunnlaget for endring av spontanitetsprosessane, der problemtolking, interaksjon og identifisering også inkluderer representantar for systemet (planleggaren). Slike spontanitetsprosessar gir grunnlag for å utvikle medmakt, der nye moglegheiter gjennom samhandling skaper endring.

- hindringer for mobilisering kjem av svak sjølvorganisering (interaksjon), fragmenterte interesser (svak identifisering) og fråvære av eigne analysemodellar for felles problemtolking av saksområdet. Dette skaper avmakt utan endring.

4 Metode

4.1 Oppdraget og rammene

Denne avhandlinga er ein empirisk studie. Data stammar frå verneplanprosessen for opprettinga av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde i perioden 2005-2009. Verneplanprosessen tok formelt til i november 2005, med oppstartmeldinga frå fylkesmennene. Eitt år etterpå, i desember 2006, inviterte Fylkesmannen i Sogn og Fjordane Vestlandsforskning til å evaluere prosessen. Formålet med evalueringa var å skaffe kunnskap både om forholdet mellom det statlege og lokale nivået for tilpassing av statlege vedtak og om planprosessen førte til at haldningane til miljøvernavingdelinga hos fylkesmannen vart endra. Vidare var det eit mål å få fram kunnskap om andre forhold av verdi for framtidig forvaltning av områda. Det er først og fremst det første av desse spørsmåla som er tatt opp i denne avhandlinga, men også spørsmålet om endring i haldningar er omtalt.

Finansiering av Vestlandsforskning sitt arbeid kom i gang med eit lite forprosjekt i Forskningsrådsprogrammet ”Verdiskapande innovasjon i offentleg sektor” (VIOS) i 2007. Frå 1. januar 2008 fekk Vestlandsforskning fullfinansiert prosjektet med tittelen ”Policy strategies for the harmonization of national park management and local business development” gjennom programmet Norsk Miljøforskning mot 2015 i Noregs Forskningsråd. Frå då av gjekk verneplanprosessen i Breheimen inn som eitt av fire case i dette prosjektet. Våren 2009 vart det endelege valet tatt om at Breheimen-casen skulle utgjere empirien for denne PhD-avhandlinga.

Både føresetnaden om Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som oppdragsgivar og tidspunktet for finansiering har vore styrande for den avgrensinga forskinga har gjort av studien. Tilgangen til møteplassar i planprosessen for Vestlandsforskning har vore styrt av dei arenaene Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har vore med på og hatt ansvaret for. Tidspunktet

for fullfinansiering av PhD-arbeidet har avgrensa tilfanget av intervjudata til andre halvdel av planprosessen.

4.2 Vitskapsteoretisk posisjon

Valet av teoretisk perspektiv og metode er viktig fordi det avgjer kva for ”briller” forskaren studerer fenomenet med. Difor skal eg kort omtale min vitskapsteoretiske posisjon. Han er basert på at det er eit skilje mellom ontologi og epistemologi. Det eksisterer ei verd, ein realitet, uavhengig av meg sjølv og andre. Den jorda vi lever på, er ein realitet uavhengig av menneske og vår kunnskap om ho. Menneska har organisert seg i samfunn på ulike måtar der dei fysiske og biologiske realitetane har avgjerande innverknad på korleis utfordringane vert løyste. Det epistemologiske synet mitt er at kunnskapen vår om jorda er sosialt konstruert, men at denne kunnskapen dels er påverka av den fysiske og biologiske realiteten som omgir oss, og dels av idear og førestillingar hos menneska. Det er ikkje tilfeldig at urfolk, eller bønder for den saks skuld, rundt om på kloden har visse felles trekk i forholdet sitt til naturen og organisering av samfunna sine. Folk som lever under nokolunde like naturforhold, har fellestrekk i sin levemåte. Men det er også ulikskapar som har opphav i ulike kulturelle og sosiale tradisjonar.

Slik sett er forholdet mellom menneske og natur komplisert og ikkje einsegn determinert, heller ikkje einsegn sosialt konstruert. Handlingane våre og kunnskapen vår er skapt i ein kombinasjon av strukturelle premisser i form av fysiske og biologiske realitetar og dei sosiale konstruksjonane våre. Dei sosiale konstruksjonane er forma av kva for familie, sosial gruppe, utdanning eller yrke ein har (Berger & Luckmann, 1966), men også av den territorielle identiteten lokalt, regionalt, nasjonalt og interregionalt (Thuen, 2003).

Dette har visse implikasjonar for relevansen av funna i denne studien. For det første gjer det at funna er relevante for andre rurale område med statleg vern av natur, der grunnen er i privat eige av bønder eller andre grunneigarar. For det andre er graden av relevans avhengig av den lokale organiseringa, erfaringane og historia til området. Dette er med andre ord ein type forskning der konteksten spelar ei viktig rolle. Relevansen av funna ("transferability") for andre område er avhengig av i kva grad det er samanfall mellom "sending" og "receiving" kontekst (Lincoln & Guba, 1985).

Samfunnsvitskapen skil seg frå naturvitskapen i at studieobjektet, mennesket, har evne til å reflektere, også saman med andre, over sine eigne handlingar og den samanhengen dei høyrer til. Refleksjon kan gi auka innsikt og kunnskap om si eiga forforståing av situasjonen, handlingane og konsekvensane av handlingane. Slik innsikt kan føre til endring i handling og i den forståinga mennesket har av seg sjølv. Mennesket er ikkje determinert. Denne avhandlinga bygger difor på ein tolkande eller refleksiv posisjon, til skilnad frå stringente årsaksforklaringar ("Social Fact Paradigm") og rasjonell handling ("Social Behaviour Paradigm") (Eriksen & Weigård, 1999; Little, 1991). Dei to siste posisjonane har likskap med naturvitskapen ettersom forskinga har til oppgåve å avdekke skjulte strukturelle forhold som forklarar handlingane. Den tolkande tradisjonen søker forklaringar til ei handling i intensjonar, mål og middel hos aktørane, ikkje minst i deira forståing av kva handlingsval dei har i den aktuelle situasjonen. Rasjonalitet i denne forståinga har å gjere med "aktørens forhold til verden, det vil si hvordan de oppfatter og forholder seg til sine omgivelser". Oppgåva til forskaren er då å finne eit mønster i den sosiale realiteten ved å forstå "den mening som aktørene legger i sine handlinger" (Eriksen & Weigård, 1999, p. 30)²⁷. Det er ei slik rasjonalitetsforståing som ligg til grunn for dette arbeidet, men det betyr ikkje at skjulte

²⁷ Det er likevel ikkje vasstette skott mellom desse rasjonalitetsmodellane. Det åtferdsretta paradigmet og den tolkande tradisjonen har vore med på å utvikle forklaringa om avgrensa rasjonalitet (Eriksen & Weigård, 1999).

strukturar av betydning for handling ikkje finst. Både økonomiske, politiske og sosiale/kulturelle strukturar og makt vert ofte forsøkt skjult for å hindre personar og grupper innsikt i forhold som avgrensar handlingsval. Å avdekke slike forhold er ein viktig del av den tolkande tradisjonen.

4.3 Forskingsstrategi: praksisnær og tolkande

For å kunne forklare handlingane til menneska må ein difor kjenne *situasjonshorisonten* (behov og aktuelle handlingsval) og *intensjonen* (kva ein vil oppnå) som vedkomande har med handlinga. Kunnskap om desse forholda får ein ikkje om ein observerer handlinga utanfrå, men gjennom å engasjere seg i problemet, visjonen og situasjonen til den andre (Skjervheim, 2002). Gjer ein det, vert ein ikkje observatør, men deltakar i situasjonen til den andre. Då tar ein den andre på alvor – ein engasjerer seg i verda til den andre – og får innsikt, jamfør konseptet demokratisk anerkjenning (Forester, 1999). Ein observatør handsamar den andre og uttrykker det som fakta, som statiske utsegner og einingar (Skjervheim, 2002) .

Å sette seg inn i horisonten til den andre, ”horisontsamansmelting” som Gadamer (2007) uttrykker det, vil ikkje seie å sjå bort frå sitt eige perspektiv, men også å kunne sjå eit fenomen frå det perspektivet andre har. Det gir ei breiare forståing av fenomenet. I daglegtale omtaler vi dette som at ei ”sak har fleire sider”. Å sette seg inn i andre ”horisontar” kan gi forståing for ulike reaksjonar og handlingar knytte til den aktuelle situasjonen. I ei slik tolkande forståing av den andre ligg også erkjenninga av at den andre, som ein sjølv, gjennom refleksjon og auka innsikt kan endre si forståing av situasjonen og av kva som er aktuelle handlingar. Difor er kravet om validitet i konvensjonell forskning problematisk. Dette kravet dreier seg om å finne ein samanheng (kausalitet) mellom to

variablar, som at slike samanhengar er stabile (faste) i menneskeleg relasjonar.

Validitetskravet fangar dermed ikkje opp at ny forståing av situasjonen kan gi endring i handling. I naturalistisk forskning er validitet derimot erstatta med truverde, om forskinga er gjennomført på ein måte som skaper truverde til resultatata (Lincoln & Guba, 1985).

I alle situasjonar ber forskaren med seg si forforståing i form av erfaring frå likande situasjonar og korleis aktørar plar handle i den aktuelle situasjonen (tradisjonen). Denne akkumulerte historiske erfaringa bør ein vere medviten om og ikkje prøve å springe frå for å kunne forstå nye situasjonar (Gadamer & Jørgensen, 2007). Ved å ta ein deltakande og tolkande posisjon kan ein korrigere den forforståinga ein har både ved å legge fram forskinga for kritikk for kollegaer ("peer debriefing") og studiepersonane ("member check") (Lincoln & Guba, 1985). Begge deler er gjort i denne studien utan at det har vore eit mål at deltakarane skulle vere fullstendig samde i mine tolkingar.

Den praksisnærleiken som den tolkande posisjonen gir uttrykk for, er ikkje berre viktig for å forstå og kunne forklare meiningar og handlingar. Praksisnær forskning er også naudsynt for å kunne gi deltakarane i prosessen noko tilbake frå forskinga for at dei skal kunne kjenne seg att i analysen, eller at forskinga kan gi nye perspektiv som vert oppfatta som verdifulle. Slike relasjonar kan vere avgjerande for legitimiteten til samfunnsforskinga. Eit einssidig teoretisk perspektiv i oppdragsforskinga kan lett ende med det Jeffcutt (1993) så treffande kallar "karnivaliska diskurser", og som også Alvesson og Sköldberg (2008) meiner postmodernismen lett endar i. For meg er det difor avgjerande at deltakarane kan kjenne seg att i dei analysane som er gjorde eller at dei får nye perspektiv som dei ser på som verdifulle. Difor er resultat frå forskinga presentert for studiepersonane på ulike steg i forskingsprosessen. Legitimiteten og truverdet til forskinga er avhengig av ei slik forankring.

4.3.1 Systemavgrensing

Studieeininga i denne avhandlinga er ein pågåande planprosess som skal ende med eit vedtak av Kongen i Statsråd. Prosessen vert studert som eit ope system der aktørar og prosessar vert gjensidig påverka av andre aktørar og prosessar utanfor den aktuelle planprosessen. Systemet har difor ikkje klare avgrensingar, men vert avgrensa ut frå dei relasjonane aktørane i prosessen har til eksterne aktørar og prosessar. Dette er ein situasjon som er eigna for case-studier der studiefenomenet også er “a continuing series of decisions and actions over time, outcomes do not have a specific explanation, the situation has many participants and the phenomenon is related to specific context conditions” (Yin, 1981 p. 99).

Stake (2000) tar den motsette posisjonen og definerer casestudien som eigna dersom studieeininga er eit avgrensa, lukka system: “... the more the object of study is a specific, unique, bounded system, the greater the usefulness of the epistemological rationales described” (Stake, 2000 p. 436). Desse ulike posisjonane gir ulike utfordringar. Posisjonen til Yin (2003) har ei utfordring med å avgrense kva for eksterne relasjonar ein skal inkludere i studien. Ein kan ikkje studere alle relasjonar. Posisjonen til Stake (2000) har ei utfordring med å få med forhold som kan vere viktige for å forklare endringar i casen. Dermed står dei eigentleg overfor den same utfordringa: Korleis skal casen avgrensast? Slik sett oppfattar eg skilnaden mellom desse to forfattarane som meir språkleg enn substansiell når vi skal operasjonalisere dei teoretiske posisjonane deira.

Datainnsamlinga er tidsavgrensa og involverer fleire, men likevel eit avgrensa tal aktørar. Studien møter dei same utfordringane som Yin og Stake har med avgrensing. Casen kan avgrensast når det gjeld kva aktørar som har influert i spørsmål om vernereglar, grenser og verneformer i prosessen, men i langt mindre grad når det gjeld den nasjonale debatten om forvaltningsordningar og økonomisk kompensasjon, to sentrale spørsmål i planprosessen. Desse to spørsmåla er i stor grad del av ein nasjonal debatt der mange aktørar er involverte,

og der systemet er omfattande. Studien har likevel måtte gjere ei avgrensing. Avgrensinga er sett ved det informantane sjølve identifiserer som viktig for dei sakene planprosessen inneheld. Difor er mellom anna den handsaminga samanslutninga av utmarkskommunar har av forvaltningsmodellen, omtalt. Det same gjeld vedtaket i Dovrefjellrådet om ønskt forvaltningsmodell. Som Ragin (1992) argumenterer er case ikkje geografiske område eller tidsperiodar, men ”parallel and contrasting event sequences (...) or generic macrosocial processes, or historical outcomes, or macrolevel narratives” (Ragin & Becker, 1992, p.5). Casen er handling, det er aksjonane til aktørane som definerer casen (Abbott, 1992). Det vil seie at det er samhandlinga eller mangel på samhandling mellom aktørar, både synlege og mindre synlege som konstituerer casen. Det er denne forståinga av case som er lagd til grunn i denne studien.

4.3.2 Tolkande forskning

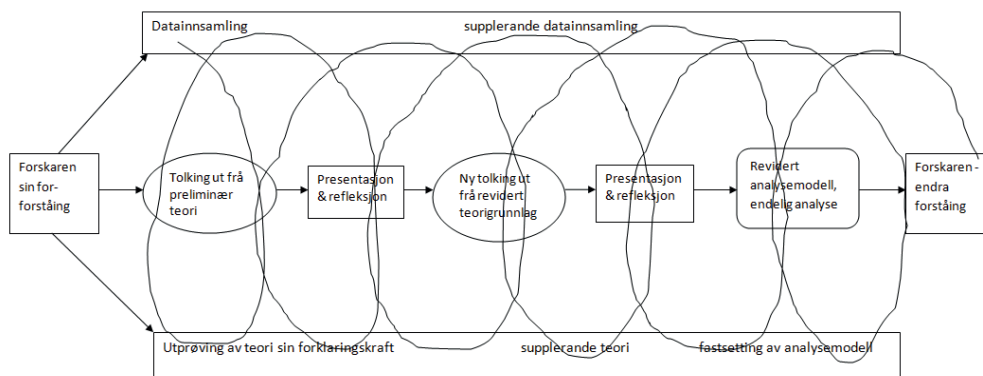
Kunnskapsutviklinga har i denne studien gått for seg som ei alternering mellom data, teori og tolking (analyse). Foreløpige tolkingar har vore presenterte for deltakarane, og responsen deira har så lagt grunnlaget for ny datainnsamling og bruk av ny teori for å støtte opp under tolkinga. I denne prosessen har forskaren også endra og utvikla si forståing av prosessen og årsakssamanhengane. Ei slik alternering eller pendling mellom data og teori er omtalt som *abduksjon* (Alvesson & Sköldbberg, 2008) og er verken induksjon eller deduksjon, men har innslag av begge og representerer ein kvalitativ annan veg til kunnskap. Dette er ein metode som baserer seg på det same prinsippet som den ”hermeneutiske sirkelen” i form av ein gjentakande pendlingsprosess mellom del og heilskap, heller ikkje så ulik ”dialectics of local knowledge and research-based knowledge” i aksjonsforskinga (Greenwood & Levin, 2007, p. 102).

Refleksiv tolking vil seie at data må fange opp den forståinga informanten har av situasjonen, handlingsvalet hans og kva forhold som kan endre på desse føresetnadene. Det vil igjen seie at ein må tenkje igjennom premissane som ligg til grunn for datainnsamling, analysar og rapportering. Refleksjon vert dermed eit forsøk på å bryte ut av referanseramma til forskaren og prøve å finne fram til korleis han/ho avgrensar tolkinga av materialet ved at: ” (...) en form av tänkande konfronteras med en annan”(Alvesson & Sköldberg, 2008, p. 489). Alvesson og Sköldberg (2008) skisserer fire tolkningsnivå:

- interaksjonen med det empiriske materialet med fokus på utsegner, observasjonar osv. (første ordens tolking)
- tolking med fokus på bakanforliggende implikasjonar ut frå ulike perspektiv (andre ordens tolking)
- kritisk tolking med fokus på ideologi, politikk og sosial reproduksjon (kritisk tolking)
- sjølvkritisk og språkleg refleksjon med fokus på eigen tekst, autoritet og selektivitet (sjølvtolking)

Første ordens tolking har i denne studien dreidd seg om å gjere dei nære tolkingane av rådata i laupet av og etter eit intervju. Andre grads tolking handlar om å gå bak den første tolkinga og søke meir skjulte samanhengar og forklaringar. Tredje grads tolking (kritisk tolking) dreier seg om å finne dei strukturelle eller systematiske fordreingane i makt, merksemd og ideologi baserte på kritisk teori. I denne studien er maktforholdet mellom den lokale og nasjonale planprosessen eit eksempel på dette. Det siste nivået i kvadrohermeneutikken er sjølvrefleksjon. Det går ut på å reflektere over korleis forforståing, makt og språk hos forskaren fargar analysen. Det er gjort ved hjelp av presentasjon og respons frå kollegaer, rettleiarar og oppdragsgivar i planprosessen. Lincoln og Guba (1985) omtaler dette som ”peer debriefing” og ”member check”.

Arbeidet med denne avhandlinga har dreidd seg om tolking på meir eller mindre desse fire nivåa, men i arbeidet har eg ikkje skilt klart mellom andre og tredje grads tolking. Alterneringa mellom data-teori-presentasjon-refleksjon er skjematisk vist i figur 4-1 under.



Figur 4-1: Forskingsprosessen som alternering mellom data, teori og tolking.

4.4 Praksisnær teoriutvikling

Alterneringa mellom data og teori har ikkje berre vore nytta for å tolke data, men også for å utvikle teorigrunnlaget og analysemodellen for avhandlinga. Det teoretiske perspektivet for arbeidet har endra seg i forskingsprosessen frå eit fokus på teoriar om nettverksteori (governance), avgjerdsmodellar, sosialt byte til planleggingsteori, sosial læring, makt og konflikt. Drivkrafta i endringane har vore den evna teorien har til å kaste lys over data. Grunnen til at eg har enda opp med ein analysemodell med vekt på forholdet mellom systemvilkår, spontanitetsprosessar og endringsstrategiar er den forklaringskraft modellen gir til datamaterialet. er det berre denne modellen, av dei eg har vurdert, som forklarar kva systemvilkåra og deltakartolkinga av desse vilkåra har å seie for spontanitetsprosessane.

I denne utviklingsprosessen har både deltakarane og planleggar, forskarkollegaer og rettleiarar påverka val av teorigrunnlag, men det er eg som har valt ut den forskinga arbeidet

bygger på og det er like eins eg som har utforma analysemodellen. Utvikling av teorigrunnlaget og analysemodellen er skjematisk framstilt i figur 4-1.

Problemet med denne tilnærminga kan vere at skiljet mellom teori og empiri vert viska ut, og at metoden stimulerer til tautologi, at ein ”bit seg sjølv i halen”. Ved å utforme ein analysemodell med inspirasjon frå forskning innan eit anna empirifelt, ei industribedrift, reduserer faren for å hamne i denne fella. Kritiske tilbakemeldingar frå kollegaer og rettleiarar i utviklinga av analysemodellen, såkalla ”peer debriefing” (Lincoln & Guba, 1985), har også hjelpt til slik at eg unngår dette problemet.

4.5 Datainnsamling

Eg har hatt tilgang til dei møtearenaene som Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har hatt ansvaret for, og vidare dei arenaene han har samarbeidd med Fylkesmannen i Oppland om. Dette inneber ei referansegruppe sine møte, synfaringar i Luster kommune og møte i eit felles kontaktutval. Datainnsamlinga er gjennomført vha. desse metodane:

- semistrukturerte intervju
- dokumentstudium
- notat frå deltaking og observasjon på møte og synfaring
- notat frå møte med respons på presentasjon av foreløpige analysar
- refleksjonsnotat

I alt er det gjennomført tretti intervju. Dei som er intervjuet, har vore representantar for 1) lokale lag og organisasjonar i Luster kommune som har møtt i referansegruppa og deltatt på synfaringar, 2) representantar frå kommunane og grunneigarlag i Luster, Skjåk og Lom som har deltatt i felles kontaktutval, 3) planleggar hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og

Fylkesmannen i Oppland og 4) Direktoratet for naturforvaltning. Fire av deltakarane i Luster er intervjuja to gonger, først i 2007 og så i 2009, sjå tabellen under.

Tabell 4-1: Gjennomførte intervju.

Representantar frå	Tal på personar	Tal på intervju	År	Funksjon
Lokale organisasjonar i Luster	11	17	2007, 2009, 2010, 2011	Medlem i referansegruppa og lokal arbeidsgruppe
Kommune-administrasjonen ¹	6	4	2009-2010	Medlem i kontaktutvalet
Grunneigar Skjåk	1	1	2010	Medlem i kontaktutvalet
Grunneigar Lom	1	1	2010	Medlem i kontaktutvalet
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	2	4	2007/2009	Planleggar/prosessleiar & fylkesmann
Fylkesmannen i Oppland	1	1	2010	Planleggar/prosessleiar
DN ²	3	2	2010, 2011	Innstillar til departementet

¹ To av intervjuja med kommunane var gruppeintervju med to deltakarar. Ein person i ein kommune vart intervjuja to gonger. ² Eit gruppeintervju med to personar.

Informantane har fått lese gjennom utskift av intervjuja for å kunne kontrollere informasjonen. Ved fleire høve har det vorte gitt eller henta inn utfyllande informasjon til intervjuja frå informantane.

Det har ikkje lukkast å få gjennomført intervju med to sentrale aktørar i prosessen, Fylkesmannen (personleg) i Oppland og sakshandsamaren i Miljøverndepartementet. Eg har tatt kontakt med desse fleire gonger utan å få til nokon avtale om intervju.

Tidspunktet for finansiering av forskinga har gjort at avhandlinga har flest intervjudata og data frå deltaking på møte og synfaringar frå andre halvdel av verneplanprosessen (åra 2008-2009). Intervju i denne perioden kastar likevel lys over situasjonen i første halvdel av prosessen (åra 2005-2007) fordi informantane har reflektert over det som har skjedd tidlegare.

Saman med nokre intervju frå første halvdel av prosessen dekker data også dei to første åra av planprosessen.

Tilgangen på dokumentdata har vore god både frå internettsida til verneplanprosessen og tilgang til postlister for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Dokumentlesing har først og fremst dreidd seg om å gå gjennom referat frå møte og synfaringar, oppstartmelding, fråsegner frå deltakarane og innstillingar.

Notat frå deltaking og observasjon dreier seg om data frå to typar arenaer. For det første møte med fylkesmannen som introduksjon til planprosessen og for å avtale den forskninga Vestlandsforskning skulle gjere av prosessen. Møta har avklara tidspunkt for oppstart av arbeidet til Vestlandsforskning, formål og omfang. Med andre ord det Lincoln og Guba (1985) omtaler som "preentry" i "the audit process", og som bidreg til "confirmability" av studien. For det andre har eg ei rekke notat frå møte i referansegruppa og synfaringar. Eg har notert kommunikasjon og kroppsspråk mellom deltakarane og mellom deltakarane og planstyresmakt. Desse notatane supplerer informasjonen som kjem fram i dei offisielle referat frå møta og synfaringane.

Den tredje metoden for datainnsamling som er nytta er eigne notat frå møte, der eg har presentert mine foreløpige analysar for dei lokale deltakarane og planstyresmaktene. Det er gjort på møte i referansegruppa og kontaktutvalet, og på møte med planleggarane frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i 2009 og 2010. Tabellen under viser ei oversikt over desse refleksjonsmøta. Responsen frå deltakarane og fylkesmannen på førebelse analysar har ein viktig funksjon som "member check" for å gjere forskingsresultata truverdige (Lincoln & Guba, 1985).

Tabell 4-2: Møte og seminar med aktiv deltaking frå forskaren.

Tema	Tidspunkt	Målgruppa	Respons frå målgruppa	Konsekvens
Presentasjon av forvaltningsmodellar av forskaren	Januar 2009	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Kan nyttast i kontaktutvalet i februar	Avklaring av perspektiv for presentasjon februar 2009
Presentasjon av forvaltningsmodellar av forskaren	Februar 2009	Felles kontaktutval	Ved kommunal forvaltning bør fylkesmannen vere med	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane innstilte til direktoratet på ein slik forvaltningsmodell
Førebelse analysar av forskar	Desember 2009	Referanse-gruppa Luster	Strategisk/taktisk spel eller open prosess?	Nye data. Spelteori likevel aktuelt? Vidare datainnsamling
Førebelse analysar, heile prosessen av forskaren	April 2010	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Omfattande refleksjon og respons	Justering av tolking og teorigrunnlag

Presentasjonen i januar 2009 (sjå tabell 4-2) var eit førebuande møte til møtet i kontaktutvalet i februar 2009. Forskaren gav ein førebels presentasjon til planleggarane. Det vart tatt godt imot, og med nokre tilpassingar vart denne presentasjonen brukt på eit seminar i kontaktutvalet månaden etter. På seminaret i februar var det kommunar som tok til orde for å utvikle ein kommunal/statleg forvaltningsmodell, det vil seie at kommunane hadde det formelle forvaltningsansvaret med fylkesmannen som aktiv rådgivar. Det var ein slik modell Fylkesmannen i Sogn og Fjordane innstilte på til Direktoratet for naturforvaltning i april 2009.

Møtet i desember 2009 (tabell 4-2) gjaldt forvaltningsplanen for Breheimen nasjonalpark og tilgrensande verneområde. I forlenginga av møtet fekk forskaren presentert førebelse analysar av arbeidet sitt. Det vart gjort på basis av teori om gjensidig avhengigheit (Mayntz, 1993), sosialt byte (Blau, 2002), konflikt (Coser, 1956) og handlingsteoriar om "front stage" og "back stage" (Goffman, 2003). Det var fleire oppklarande spørsmål til presentasjonen frå deltakarane og synspunkt som støtta opp om mi tolking. Ein kommentar til slutt skilde seg ut og representerte eit nytt perspektiv på prosessen. Ein representant frå kommunen viste til at fylkesmannen hadde vore den mest strategiske i prosessen ved å gå ut

med ein omfattande utgangsposisjon slik at dei kunne forhandle seg fram til ei løysing som dei var nøgde med²⁸. Dette førte til at forskaren henta inn nye data, og at ny teori vart aktualisert. Innspelet førte til ei nyansering av hovudperspektivet i avhandlinga.

I april 2010 presenterte forskaren ein meir omfattande analyse for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Då vart det også ein felles refleksjon over analysen der nye data kom fram, som gjekk inn i det vidare analysearbeidet. Mellom anna kom det fram informasjon om at tidsrammene for prosessen var viktige for tilpassing/ending frå fylkesmannen for å unngå at planstyresmaktene tok med seg ein konflikt om grenser mellom landskapsvernområdet og nasjonalparken rett før vedtaket i statsråd. Den siste typen datainnsamling som er lista opp ovanfor, er refleksjonsnotat der eg har gjort andre og tredje ordens tolking av alt materialet og heile planprosessen undervegs i skriveprosessen.

4.6 Analyse: Refleksjon i praksis

Her skal eg vise korleis tolkingsarbeidet er gjennomført. Eg har strukturert presentasjonen ut frå dei fire tolkningsnivåa hos Alvesson og Sköldberg (2008). Første ordens tolking av rådata har vore gjennomført som tolking av

- intervjureferat, ofte med supplerande spørsmål stilte per e-post eller telefon
- feltnotat frå observasjon og kommunikasjon på møte og synfaring
- observasjon på møte og synfaring, det vil seie at det er stilt spørsmål i pausar til deltakarar der det har vore behov for å utdjupe utsegner i møte og liknande

Dette materialet er rådata i gjennomføringsplanen ("the audit trail") og skal tene til at forskinga fangar opp realiteten eller realitetane (Lincoln & Guba, 1985).

²⁸ Denne problemstillinga vart også drøfta i starten av prosessen i referansegruppa i 2006 før forskaren vart involvert. Fylkesmannen svarte då at dei utforma utgreiingsområdet ut frå føreliggjande kunnskap om området, og ikkje ut frå strategiske vurderingar. I ettertid viser planleggaren til at fylkesmannen ikkje trefte heilt, at det både har vore utviding og avgrensing av utgreiingsområdet etter oppstartmeldinga.

Andre ordens tolking er gjennomført ved å utvikle breidd og djupn i relevante tolkingar i samsvar med andre steget i gjennomføringsplanen. Dette dreier seg om tolking som

- pendling mellom empiri og teori
- triangulering, tolking av ulike typar data i samanheng
- utprøving av forklaringskrafta i ulike teoriar
- syntese av teori, for eksempel ved å kople saman compatible teoriomgrep som kompromiss og motmakt, medmakt og transformasjon

Triangulering er ein metode der ein samanliknar data innsamla med ulike metodar, for eksempel intervju, observasjon og dokumentstudium (Creswell & Plano Clark, 2007), men også data frå ulike *arenaer* som informant-/forskararena (intervju), møtearena (observasjon osv.), synfaring (observasjon av felles tolking av området) og mediearena (Lincoln & Guba, 1985). Det vil altså seie at ein får inn data for korleis studieeininingane uttrykker seg og responderer på ulike arenaer. Dermed får forskaren testa konsistensen i datamaterialet, og også korleis utsegner kan variere i forhold til dei institusjonelle rammene datainnsamlinga skjer innanfor. I denne form for tolking har eg også nytta egne refleksjonsnotat nedskrivne i løpet av forskingsprosessen.

Kritisk tolking (tredje ordens tolking) av data er gjennomført ved å rette merksemda mot dominerande posisjonar og synsmåtar og selektivitet, men også når høgverdige eller edle motiv er promoterte som grunngeving for handlingar, som

- den multirolla staten har som planleggar, prosess/styrar og meklar
- det tilsynelatande harmoniske forholdet mellom dei to fylkesmannembeta
- relasjonane mellom dei lokale deltakarane og mellom kommunane

Denne typen tolking er gjennomført vha. omgrep som "espose theory" og "theory in use" (Argyris og Schön, 1996), og "backstage" og "frontstage" (Goffman, 2003), som begge

bygger på at aktørar har ei artikulert forklaring på handling, medan den reelle handlingsteorien ofte er meir skjult.

Fjerde ordens tolking i form av sjølvkritisk refleksjon hos forskaren er gjennomført ved å rette søkelyset mot tendensar til selektivitet i tolking ut frå sympatiar eller antipatiar til aktørar og posisjonar, både med omsyn til stabilitet og konflikhtar i prosessen. Dessutan vil denne type tolking også avdekke kva for forståinga hos forskaren har hatt å seie for datainnsamling og tolking, jamfør dominerande diskurs i forskarsamfunnet. Denne sjølvkritiske tolkinga vart særleg stimulert av presentasjon av foreløpige analysar og respons på desse analysane på møte og seminar. Desse presentasjonane med kommentarar var viktige for å identifisere dei mest relevante tolkingane av materialet og for å stimulere til min eigen sjølvrefleksjon. Som hjelp for desse tolkingane har eg også brukt prosessnotat som er utarbeidde i samband med refleksjonsnotat undervegs i arbeidsprosessen. I tabellen under er dei fire tolkningsnivåa oppsummerte når det gjeld kven som har vore involverte og på kva slags arena.

Tabell 4-3: Deltakarar, arena og data for kvadrohermeneutisk tolking.

Tolkingsnivå	Deltakar	Arena	Sentrale data
Første ordens tolking	Forskar/informant/referent	Bilateralt	Intervjuutskrift og dokument
Andre ordens tolking	Forskaren, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, deltakarane, Direktoratet for naturforvaltning	Møte/synfaring multilateralt	Datatriangulering, presentasjon av tolking
Kritisk tolking	Forskaren, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og deltakarane	Møte/synfaring multilateralt, forskaren i forskarmiljø	Refleksjon over analyse, presentasjon
Sjølvkritisk tolking	Forskaren, deltakarane, forskarkolleger og rettleiarar	Møte multilateralt, forskaren i forskarmiljø	Tolkingane

Problemet med den konstruktivistiske posisjonen er at han tar all form for tolking av realitetane som relevant. Tolkingar kan variere i kvalitet og relevans og krev at ein må saumfare kvaliteten av den konstruerte kunnskapen (Greenwood & Levin, 2007). Det har skjedd i dette forskingsarbeidet med ei omfattande og kontinuerleg utprøving av forklaringskrafta i ulike teoriar og analysemodellar.

Dersom eg nyttar ei sjølvkritisk tolking av forskingsprosessen, kjem det fram i alle fall fire refleksjonar. For det første har eg identifisert meg med ein dominerande diskurs i forskarsamfunnet som ser samforvaltning som ei løysing på dilemmaet av at verken lokal eller statleg forvaltning er ideelle løysingar (Benjaminsen & Svarstad, 2010). Samforvaltning har ei svakt utvikla forståing av kva makt og konflikt har å seie. Difor var det nødvendig å gå nærare inn i forskning om makt, konflikt og mobilisering. For det andre har eg identifisert meg med perspektivet om at vern kan skape ein plussum-situasjon (Brechtin et al., 2003). Skal dette perspektivet ha noko for seg, må det fokuserast på *vilkåra* for at det skal gjelde, og ikkje at ein slik situasjon oppstår av seg sjølv. Dynamikk mellom motmakt og medmakt fangar opp dette. For det tredje kan analysane, i alle fall på eit tidleg stadium, ha hatt ei slagside fordi forskaren har vorte fascinert av nokre av aktørgruppene fordi dei har vist sterk handlingsevne. Dette har eg prøvd å korrigere ved å nansere analysane i siste fase. For det fjerde har presentasjonane og kommentarane på førebelse analysar vist at perspektiva om avhengigheit, mobilisering, konflikt og sosialt byte er relevante, men at det også har vore innslag av strategisk og taktisk handling. Mi førestilling om fråvære av strategisk og taktisk spel har difor vorte nanserte.

4.7 Refleksjon over eiga rolle

Omtalen framfor viser at eg har hatt eit kritisk reflekterande forhold til deltakarane og planstyresmaktene i prosessen. Denne rolla har vore sterkast overfor fylkesmannen ettersom

oppdraget kom derfrå. Eg har formelt sett vore meir knytt til fylkesmannen som har styrt planprosessen og har difor ikkje vore nokon nøytral part (Wing, 2009). Eg har likevel freista å ha ei kritisk innstilling til styringa av prosessen.

Eg vart introdusert for dei lokale deltakarane i juni 2008. Fylkesmannen forklarte formålet og spurde om det var i orden at forskaren var med på møta. Dette vart godtatt av møtelyden, og eg fekk dermed tilgang til ein forskingsarena, ein ”preentry” (Lincoln & Guba, 1985), men avtale om intervju måtte gjerast i kvart einskild tilfelle.

I starten kan eg ha vorte assosiert med fylkesmannen sidan det var sakshandsamaren der som gav tilgang til deltaking i prosessen. Eg var somme gonger sekretær for fylkesmannen og noterte frå møta. Ut frå informasjonen i intervjuet kan det ha hatt ein positiv effekt at sakshandsamaren har vorte frigjord til møteleiing og presentasjonar. På den andre sida kan ei slik rolle ha knytt meg for nært til fylkesmannen. Eg har vore forsiktig med å profilere min posisjon, men denne posisjonen har nok kome fram indirekte. Posisjonen kan formulerast som positiv til vern under føresetnad av at drøftingane klarer å tilpasse vernet til lokale behov og bruk av området. Det krev tilpassing både frå staten og dei lokale deltakarane. På slutten av planprosessen opplevde forskaren ei positiv haldning frå deltakarane. Det kan både ha med tid å gjere og med at posisjonen min gradvis kom fram gjennom prosessen.

4.8 Truverde

Den avhengige variabelen i denne avhandlinga er endring, det vil seie endring av forslag frå planstyresmaktene i planprosessen fram til den endelege verneplan. Det er endring i spørsmål som er viktige for deltakarane, som er fokusert. I vurderinga av om endring har kome i stand i desse spørsmåla, er det lagt stor vekt på den oppfatninga deltakarane har. Det gjer at studien

kan verte farga av adaptive preferansar til deltakarane (Elster, 1983). Det er menneskeleg at deltakarane set fokus på spørsmål der endring er oppnådd og at ein ser bort frå spørsmål der endring ikkje er oppnådd. For å unngå dette, er det lagt vekt på fråsegner frå deltakarane i starten av planprosessen, altså den utgangsposisjonen deltakarane hadde, ved å samanlikne utgangsposisjonen med dei resultat dei har oppnådd. Då finn eg mellom anna at transformativ læring har skjedd ved at den posisjonen som deltakarar hadde i starten er revidert. Revisjonen skuldast at deltakarane fekk i stand ei tilpassing av vernet til deira bruk av området, og at dei fekk ny kunnskap om konsekvensane av vernet. Vernet avgrensar i mindre grad bruken til bønder og grunneigarar enn dei trudde før verneplanprosessen starta. På same vis har det skjedd ein revisjon av posisjonar og val av verkemiddel hos fylkesmannen, fordi han har fått betre innsikt i bruken av området, og at bruken og vernet er mogleg å kombinere.

I konvensjonell forskning er gyldigheita til resultatane bestemt av den interne og eksterne validiteten. Den interne validiteten handlar om i kva grad ein har funne eller ikkje funne ein samanheng (kausaltitet) mellom to variablar. Ekstern validitet handlar om datagrunnlaget har produsert resultatane som er representativt for ein større populasjon. Ein nyttar statistiske kriterium for å omtale validiteten for å vise samanhengen mellom variablar og for å vise generaliserbarheit i forhold til populasjonen. Vidare er styrken av eit resultat i konvensjonell forskning avhengig av reliabilitet og objektivitet (Guba & Lincoln, 1989). Reliabilitet seier noko om kor nøyaktige data er, og kriteriet for objektivitet er at data og analyse er basert på fakta utan innblanding av verdiar og andre subjektive førestellingar frå forskaren eller andre.

Dette synet på gyldigheit, relevans, nøyaktighet og objektivitet er problematisk av fleire grunnar. Kausalitet mellom to variablar er problematisk i samfunnsforskninga. Som omtalt tidlegare er ikkje menneskeleg handling statisk (Skjervheim, 2002). Auka innsikt i situasjonen og i eigne preferansar kan gi endring i handlingsrasjonaliteten. For det andre kan det ikkje provast at hypotesar er sanne, dei kan berre falsifiserast (Popper, 1959). Difor erstattar vi

intern validitet med truverde i ”naturalistic inquiry” (Lincoln & Guba, 1985), der truverde er ”the arguments and the processes necessary for having someone trust research results” (Greenwood & Levin, 2007, p. 67). To forhold er sentrale for å skape truverd. For det første om den måten studien er utforma på skaper truverde. For det andre om dei som er studerte kjenner seg att i dei funna studien har kome fram til, eller om dei opplever å ha fått ny innsikt i form av nye relevante tolkingar.

Internt truverde dreier seg om resultatata av forskinga gir meining for dei som har vore med i kunnskapsutviklinga. Har kunnskapen gitt deltakarane betre innsikt i situasjonen og betre føresetnader for å løyse problema? I så fall er krava til internt truverde tilferdsstilte. Dette betyr også at ekstern validitet ikkje er relevant og må erstattast med overførbarheit. Resultatet er avhengig av konteksten, og dermed er overførbarheita avhengig av om det er samanfall mellom ”sending” og ”recieving” kontekst, altså om den samanhengen resultatata er skaffa i, kan finnast att i den situasjonen som ein ønskjer å overføre resultatata til (Lincoln & Guba, 1985, p. 297). Denne forma for truverde er ei utfordring for den naturalistiske forskingsstrategien. Eksterne aktørar kan ha problem med å sjå korleis kunnskapen fører til løysingar og endring. Det er krevjande å forme ut historieforteljingar eller narrativ på ein måte som gir generell kunnskap, men er likevel ein strategi for å vise at resultatata av einskildstudiar kan ha overføringsverdi til andre situasjonar (Greenwood & Levin, 2007). For å vudere om det er tilfellet, må ein klargjere kva type casestudie ein har å gjere med. Flyvbjerg skisserer fire typar: ekstreme/avvikande case, maksimum-variasjon.case, kritiske case og paradigmatisk case (Flyvbjerg, 1992). Casen i denne studien kan karakteriserast som *ekstrem case* i den meining at det er eit eksempel på ein vellukka gjennomført verneplanprosess²⁹. Casen kan også karakteriserast som ein *kritisk case* på den måten at

²⁹ Velluka sett frå både Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og dei lokale deltakarane i Luster sin ståstad (kanskje med unntak av kommunen).

dersom det ikkje er mogleg å få til ei tilpassing av verneplanen i denne casen, er det liten grunn til å rekne med at det er mogleg andre plassar (Flyvbjerg, 1992). Denne karakteristikken er grunnlagt ut frå tre forhold. For det første gjeld det forhold hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, der ein har arbeidd med å kombinere vern og lokal næringsutvikling i fleire år. Embetet var også tidleg ute med å utvikle deltakande verneplanprosessar. Dessutan hadde fylkesmannen frå starten ei haldning om at ein ville kome deltakarane i møte. Målet var å forme ut ein verneplan som var akseptabel for deltakarane.

For det andre gjeld det forhold ved sjølve det området som gjer casen til ein kritisk case. Mørkridselva er frå tidlegare varig verna slik at kraftutbygging der ikkje var aktuelt. Området har heller ikkje tamreindrift og fekk dermed ikkje dei spesielle utfordringane med å kombinere områdevern og ei slik næringsutøving. Den tredje grunnen, som først vart kjend i prosessen, er at fylkesmannen har opplevd deltakarane som meir konstruktive enn i tidlegare verneplanprosessar. Som data viser, ville lokale organisasjonar delta i planprosessen for å påverke utforminga av vernet, dei hadde altså ei haldning til at utforminga av vernet kunne vere avgjerande for dei. Desse forholda gjer at det vart lagt eit godt grunnlag for at dialogen mellom dei lokale deltakarane og fylkesmannen kunne lukkast.

Vidare erstattar naturalistisk forskning reabilitet med konsistens, altså at ulike data i studien ikkje motseier kvarandre, men ufyller, stadfestar og styrker kvarandre. Grunnen er at det konvensjonelle kravet til nøyaktigheit ikkje fanger opp endring hos den eller dei som vert studerte (Lincoln & Guba, 1985).

Objektivitet i konvensjonell forskning er også problematisk fordi den menneskeskapte verda ikkje er statisk, ho er i kontinuerleg endring. Difor erstattar naturalistisk forskning objektivitet med transparens eller openheit om korleis forskinga er gjennomført og kva som har vore posisjonen til forskaren.

I sum er difor intern validitet erstatta med truverde ("credibility"), ekstern validitet (generaliserbarheit) med overførbarheit, reabilitet med konsistens og objektivitet med openheit (transparens). Under skal vi utdjupe korleis denne studien har prøvd å etterkomme desse kriteria for truverde til resultatata i denne studien. Argumenta bygger på Lincoln og Guba (1985) og Greenwood og Levin (2007).

4.8.1 Gjennomføring for å skape truverde

Truverde til resultatata i denne studien er basert på langvarig deltaking (to år) i ein planprosess gjennom observasjon, intervju, samtalar, presentasjon og refleksjon med deltakarar og planstyresmakter. Denne "prolonged engagement" (Lincoln & Guba, 1985, p.301) har vore med på å gi forskaren læring om prosessen, dei lokale deltakarane og planstyresmaktene. Det har gitt betre innsikt i årsaks-/verknadsforhold. Eit eksempel på det er aksjonen i ein av kommunane for å vende avmakt til motmakt mot sentrale styresmakter våren 2009. Strategien til kommunen mot slutten av planprosessen står i kontrast til strategien tidlegare i prosessen.

Det langvarige engasjementet har skapt konsistens i forståing av synspunkt og handlingar, og til å oppklare mistydingar og feilinformasjon, og det har bygd opp tillit til dei som vert studerte (Lincoln & Guba, 1985). Dette langvarige arbeidet har gitt ein breiddekunnskap. Abduksjon, pendlinga mellom empiri og teori, har gitt innsikt i dei sentrale mekansimane for endring omtalt som "persistent observation" ved å studere "tentative labeling of what are taking as as sailent factors and exploring them." (Lincoln & Guba, 1985, p.302).

Vidare er, som tidlegare omtalt, triangulering av data og datakjelder, nytta i tillegg til presentasjon og kritikk frå kollegaer og rettleiarar. Denne "peer debriefing" har klargjort mine val og føresetnadene i utforming, gjennomføring og analyse, gitt innspel til vidare utvikling av studien og gjort meg medviten om mine eigne sympatiar og antipatiar til dei studerte. Ikkje

minst har tilbakemeldingar frå dei lokale deltakarane og planstyresmaktene på førebelse analysar styrkt truverdet, fordi det har oppklart feiltolkingar og fått fram alternative tolkingar og nye data. Slik deltakarsjekk er ”probably a reasonable valid way to establish the meaningfulness of the findings and interpretations”. Å oppnå tilslutning til tolkingane i studien skaper eit sterkt bru hovud for å overtyde lesarar og kritikarar for ”authenticity of the work” (Lincoln & Guba, 1985, p.315).

Konvensjonelle teknikkar for å styrke truverde er også nytta i form av å utvikle ei kjede av data i analysen, ved hjelp av analysemodellen. Ein annan konvensjonell teknikk er det ”embedded case design” (Yin, 1994) som har skapt samanlikningar mellom ulike deltakargrupper i analysearbeidet, for eksempel mellom Skjolden-grupperinga og deltakarane i Jostedalen og Vigdalen. Dermed har analysen gitt innsikt i korleis ulike handlingsstrategiar påverkar resultatet. Dei aksjonane ulike deltakargrupper har hatt i prosessen, vert kontrasterte. Slik sett oppnår studien nokre av fordelane med eit multiple-case-design.

Ekstern validitet er erstatta med anvendbarheit eller overførbarheit (”transferability”) i form av samanfall mellom ”sending an receiving context” der omtale av case konteksten (”*thick description*”) skal gjere det mogleg for andre å vurdere om resultata kan overførast. Problemet her er om case-omtalen er omfattande nok og om han har med dei naudsynte elementa (Lincoln & Guba, 1985, p.316). Det får lesaren avgjere. Samla sett meiner eg at resultat på denne måten har vorte truverdige.

Reabilitet er erstatta med konsistens eller meir dekkande med autensitet i datatilfanget. Med inspirasjon av revisjonsfaget er kontrollen for autensitet for det første at det ikkje har skjedd ”kreativ bokføring”, altså at reglane for kvalitativ datainnsamling er følgde. For det andre at dei som er oppgitt som kjelda til data, verkeleg er dei som er intervjuet, og at dei aktuelle data er deira informasjon. Dette er sikra med at informantane har fått lese gjennom referat frå intervju, at notat frå deltaking og observasjon er samanlikna med offisielle referat

frå møta og synfaringane og at ukklarheiter i rådata er tatt opp med deltakarane eller planstyresmaktene.

Til slutt er objektivitet erstatta med openheit eller transparens der Lincoln og Guba (1985) grupperer kriteria i to, det materialet studien bygger på ("The audit trail") og gjennomføringsprosessen ("The audit process"). Materialet som denne studien bygger på, er både rådata dokumentasjon i ulike former (omtalt framfor), datareduksjon og analyse/tolking basert på felt-notat og oppsummeringer i tillegg til refleksjonsnotat om både tolking, teori og metode, omtalt framfor som andregrads tolking. Den tredje typen materiale er prosess-notat dels som eigne notat og dels som eigne dokument frå planprosessen. Den fjerde typen materiale er syntesen i form av den overordna tolkinga publisert i denne avhandlinga, og til slutt resultatata samanlikna med intensjonen til forskinga gitt i prosjekttalen. Det siste materialet her er resultatrapporteringa til Noregs Forskningsråd.

Studien har forbettringspunkt i gjennomføringa. Det burde vore betre samsvar mellom oppstart av forskinga og start av planprosessen, men det er ofte slik i oppdragsforskinga at den ideelle designen ikkje alltid lèt seg realisere. Vidare burde eg ha forma ut meir systematiske feltnotat, og hovudelementa i analysemodellen burde vore klare før intervju vart gjennomførte. Det siste heng saman med at avhandlinga er ein del av ein læringsprosess. Verdien av analysemodellen for analysen er kanskje den viktigaste lærdommen eg har med meg frå dette PhD arbeidet. Analysemodellen bør vere "ganske" klar når hovudtyngda av datainnsamlinga vert gjennomført.

Dei sterkaste sidene ved studien for å skape truverde er at forskinga har følgd planprosessen over relativ lang tid, at analysen er basert på fleire ulike datakjelder og datainnsamlingsteknikkar, og at både deltakarar og fylkesmannen har fått presentert resultat av studien og kommentert tolking og resultat. Samla sett meiner eg difor at studien har fått fram truverdige funn.

5 Mobilisering og motmakt

Her skal vi svare på dei to delspørsmåla: Korleis vert mobilisering for motmakt stimulert, og korleis skaper motmakt endring? Søkelyset er retta mot dei tre samanhengane i analysemodellen (figur 3-1), og desse syner:

- korleis systemvilkåra verkar på spontanitetsprosessane (1)
- den stimulans og kontroll deltakarane gir spontanitetsprosessar med utvikling av endringsstrategiar (2)
- korleis deltakarane oppnår endring i systemvilkåra (3)

Analysemodellen i denne avhandlinga skisserer at problem-, identifikasjons- og interaksjonsvilkår legg premissane for mobiliseringa mellom deltakarane. Når deltakarane opplever press frå systemet, når dei er avhengige av avgjerdene i systemet, og når dei har liten innverknad, vert mobilisering stimulert. Interaksjonsvilkåra påverkar i kva grad deltakarane kan møtast, mens graden av synleg likskap, relevansen av likskapen og kor omfattande han er, påverkar i kva grad dei utviklar samhald og fellesskap (identifikasjonsvilkåra).

For det andre vert mobiliseringa påverka av eigen stimulans og kontroll som deltakarane gjer av spontanitetsprosessane. Spontanitetsprosessane er avhengige av om deltakarar som opplever å ha like interesser kjem saman og utviklar felles problemtolking. Dessutan fører fellesskapen *kontroll* med spontanitetsprosessane. Desse to samanhengane, verknaden av systemvilkåra og eigen stimulans og kontroll av spontanitetsprosessane frå deltakarane (sjå delprosess 1 og 2 på figur 3-1) er analyserte for å svare på korleis mobilisering for motmakt vert stimulert.

Den andre delproblemstillinga vert analysert i tredje del av dette kapitlet. Det dreier seg om to delprosessar. For det første gjeld det den artikuleringa deltakarfellesskapen har av motmakt i møte med planstyresmaktene, for det andre korleis plansystemet reagerer på

motmakta. Artikulering av motmakt vert forma av evna deltakarane har til å kombinere innverknadsressursane, påverke rammene for prosessen og oppnå tilslutning for si situasjonsforståing og sine verdiar i systemet. Responsen frå systemet på motmakta vert forma av kor avhengige styresmaktene er av deltakarane, korleis plansystemet handsamar konflikhtar og den intensjonen og strukturen systemet har for å gi deltakarane medverknad. Denne andre delproblemstillinga, korleis deltakarane oppnår endring, vert analysert samla under overskrifta ”Endring gjennom motmakt”.

Deltakarane i denne analysen er representantane frå dei lokale organisasjonane i Luster, med unntak av representantar frå kommunen (deltakinga til kommunane vert analysert i kapittel 7). Her er det deltakinga i første halvdel av verneplanprosessen, åra 2005-2007, som er analysert. Mobiliseringa til to lokale grupperingar, Skjolden-koalisjonen³⁰ og deltakarane i Jostedalen, er analysert. Hovudfokus ligg på den første grupperinga ut frå at det empiriske materialet viser at det er i Skjolden-området (Møkridsdalen) det har vore størst aktivitet i samhandlinga mellom fylkesmannen og dei lokale deltakarane, det vil seie aktivitet i form av tal på synfaringar, tal på saker reiste på møte og aktivitetar utanom dei formelle møta. Analysen av deltakinga i Jostedalen er ein kontrast til Skjolden-koalisjonen i form av svak mobilisering.

5.1 Systemvilkår

Som vist i kapittel 3, er problemvilkåra ulike mellom Luster, Lom og Skjåk kommunar. Slik er det også mellom bygdelaga i Luster kommune. I vest går grensa for utgreiingsområdet om lag 1000 moh. og kjem ikkje ned i Jostedalen. Dermed kjem ikkje planområdet i nærleiken av

³⁰ Skjolden grupperinga er omtalt som koalisjon fordi dei har knytt til seg ulike deltakarar lokalt i Skjolden, men også frå andre grender som i Fortun og Dalen. Ei slik koalisjonsdanning skjer for grupperinga i Vigdalen først heilt på slutten av prosessen.

den mest aktive lokale bruken av utmarka, bruken knytt til stølsområda. Annan bruk som tradisjonelt friluftsliv er i liten grad avgrensa av vernet. Derimot kan infrastrukturutvikling for turisme lett råkast av vernereglane (som vi skal sjå i to av sidedalane til Jostedalen). I den eine av desse sidedalane, Vigdalen, går utgreiingsområdet ned under høgfjellsplatået og inkluderer dalområdet. Her vart utgreiingsområdet utvida i 2007 til også å omfatte stølsområdet Breidsete. Også i Fortunsdalen er stølsområdet på vestsida av dalen med i utgreiingsområdet, men generelt går grensa høgt i dalsida.

I Mørkridsdalen omfattar derimot utgreiingsområdet heile dalen med dalbotnen og går også ned til grenda Mørkrid, nokre få hundre meter frå hus og gard. Det er difor ein vesentleg skilnad på problemvilkåra i Mørkridsdalen og Vigdalen samanlikna med dei andre dalføra i utgreiingsområdet. Problemvilkåra skaper objektivt større press i desse to områda enn i resten av planområdet. Dermed vert deltakarane med bruksinteresser i Mørkridsdalen og Vigdalen meir avhengige av avgjerdene til vernestyresmaktene enn deltakarane i dei andre områda.

Vernestyresmaktene har gjennom sine retningslinjer for planprosessar etter naturvernlova gitt føringar for at lokal deltaking skal styrkast, sjå kapittel 2. Særleg er det lagt vekt på at grunneigarar og andre med bruksrettar skal takast med i utforming av planen. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane var tidleg ute med å styrke den lokale deltakinga ved opprettinga av Jostedalsbreen nasjonalpark i 1990 (Storm, Vik, Brendehaug & Aall, 2009). Fylkesmannen har også utvikla prosessar for næringsutvikling i og rundt verna område, for å stimulere til at vernet kan kombinerast med tradisjonell og ny bruk (Fylkesmannen, 2000). Desse to forholda, medverknad og næringsutvikling, har deltakarane frå Jostedalen fått erfare, mens deltakarane frå Skjolden i mindre grad har denne erfaringa. Grunnen er at i 1980, då Jotunheimen nasjonalpark vart oppretta, var ikkje desse nye retningslinjene og strategiane utforma. Det betyr at deltakarane frå Jostedalen, til skilnad frå deltakarane frå Skjolden-

området, har fått erfare endringane i medverknad og næringsutvikling knytte til vern. Det gir eit anna grunnlag for problemtolking.

Identifikasjonsvilkåra forma av fylkesmannen gjorde at deltakinga i referansegruppa og på synfaringar var dominert av grunneigarlag. Fem grunneigarlag, to bygdelag og to statsallmenningar, i tillegg til to kommunerepresentantar, var inviterte til å delta i referansegruppa. Trass i at organisasjonar for meir allmenne interesser var inviterte, møtte dei ikkje. Fylkesmannen viser i eit intervju til at etaten ikkje var aktiv for å få med organisasjonar som representerte meir allmenne interesser. Det betyr at fylkesmannen ikkje la vekt på å få ei referansegruppe med større breidd av organisasjonar. Bygdelaga har også grunneigarar som medlemmer, men i vår samanheng var det andre enn grunneigarar som har representerte bygdelaga. Representantane for statsallmenningen konsentrerte engasjementet sitt om statsallmenningane som ligg i høgfjellet. Det er difor grunn til å hevde at identifikasjonsvilkåra forma av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane la eit grunnlag for at grunneigarperspektivet kunne få ein framståande plass i arbeidet.

Interaksjonsvilkåra i form av moglegheit for kontakt mellom deltakarane og mellom deltakarane og fylkesmannen la til rette for mobilisering. Referansegruppa i Luster hadde ei sentral rolle i arbeidet til fylkesmannen med å gi innspel og kommentarar og drøfte innhaldet i planen. Den breie deltakinga frå alle bygdelaga i gruppa gjorde at planprosessen vart desentralisert. Dei formelle møtearenaene i prosessen, både synfaringar og møta, stimulerte til kontakt både mellom deltakarane og mellom desse og fylkesmannen. Deltakarane kommuniserte både før møta tok til, på møta, i pausar og etter møteslutt. Særleg gav det høge talet på synfaringar deltakarane god tid til å samtale seg imellom, og med fylkesmannen. Det gav rom for felles problemtolking.

Oppsummert betyr dette at problemvilkåra skapte ulikt press i bygdelaga avhengig av kor langt ned i dalane utgreiingsområdet gjekk. Problemvilkåra var også ulike fordi nokre

bygdelag fekk erfare auka medverknad og næringsutvikling i samband med vern. Dei hadde ei anna vernehistorie enn andre bygdelag. Samstundes la identifikasjonsvilkåra eit grunnlag for fokus på perspektiva til grunneigarane, og mindre på allmenne brukarinteresser. Interaksjonsvilkåra la til rette for god kontakt mellom deltakarane og mellom deltakarane og planstyresmaktene.

5.2 Spontanitetsprosessar

I dette avsnittet skal vi analysere korleis felles problemtolking, interaksjon og identifikasjon vert stimulert av deltakarane.

5.2.1 Problemtolking

I samsvar med analysemodellen skal vi sjå nærare på korleis deltakarane tolkar press frå vernesystemet, avhengigheit og medverknad.

Press frå vernesystemet

Ein grunneigar viser i intervju til verneprosessen for Jotunheimen på 1980-talet. Då var det kontroversar mellom fylkesmannen og grunneigarane, og ”ein vert ikkje positivt innstilt til vern”, seier vedkommande. Problemet var at vernestyresmaktene ikkje var villige til å legge til rette for bruk av utmarka: ”Den gongen var det berre nei, nei til alt.” Men likevel var det lokale engasjementet i Skjolden svakt i starten av Breheimen-prosessen i 2005.

Vedkommande såg det som si oppgåve å gjere noko med det. For å få opp engasjementet, fekk han Skjolden grunneigarlag til å kalle inn til møte:

(...) på det møtet vart det fokusert ganske mykje på dei negative konsekvensane vern ville få for grunneigarane. Det gjorde sitt til at engasjementet tok seg opp umiddelbart, så kan det seiast at det er feil måte å gå fram på, men det var trass alt den enklaste og mest effektive.

Møtet stimulerte til mobilisering. Og eitt av dei første resultata var ei felles fråsegn frå tolv organisasjonar i Skjolden-området³¹ i mars 2006 til oppstartmeldinga frå fylkesmennene. I fråsegna heiter det mellom anna: ”Grunneigarane har ikkje bede om noko vern og er i utgangspunktet negative til vernet. Det er såleis vesentleg at vernet ikkje avgrensar tradisjonell bruk av området (...)”.

Dette tolkar eg som at grunneigarane i utgangspunktet ikkje hadde mistillit til prosessen, men fråsegna skisserte fleire klare vilkår for at dei kunne gå med på vern. Eitt gjekk ut på å opprette eit årleg næringsfond for å kunne utvikle landbruk, turisme og aktivitetar som gjorde det mogleg å halde oppe tradisjonell bruk av området³². I intervjuet kom det fram at problema var størst når vernet omfatta stolar og stølsområde. I slike område var dei viktigaste bruksinteressene knytte til grunneigarar og bønder. Fråsegna viste at organisasjonane hadde klare mål, og at dei hadde sett seg godt inn i saka, men det betydde likevel ikkje at alle verkemidla var klare. I uttalen heitte det mellom anna:

Det er vanskelegare å definera kvar grensa skal gå i Mørkridsdalen, men me ønskjer i utgangspunktet at grensa blir over stølane som ligg ved Mørkridselvi. Grenseanbefalinga her er i vesentleg grad knytt opp mot § 46 (”utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde”), som kan føre til konflikter mellom verneinteresse og grunneigarane.

Deltakarane gir her uttrykk for at dei ikkje har full informasjon om alternativ og konsekvensar, det vil seie at dei har avgrensa rasjonalitet (March & Simon, 1958). Dei relaterer forslaga sine til einskilde paragrafar i naturvernlova. Det viser kor godt organisasjonane hadde sett seg inn i saka allereie i starten av prosessen. Men for

³¹ Desse er: Skjolden grunneigarlag, Luster grunneigarlag, Fortun grunneigarlag, Mørkrid sameige, Hauge Sameige, Bolstad og Heltne sameige, Skjolden bygdelag, Luster bondelag, Skjolden sankelag, Luster sankelag, Fortun sankelag og Luster sau og geitavlslag.

³² I den 15 sider lange fråsegna til oppstartmeldinga er ei rekke forhold og krav utførleg omtalt, m.a. at stølane rundt Åsetevatnet bør haldast utanfor verneområdet, opprusting av gamle kjøyre- og kløvavegar, bruk av helikopter og snøskuter til transport i samband med jakt, vedlikehald, ombygging og tilbygg til eksisterande bygningar, oppføring av nye bygningar til landbruksaktivitet/næringsverksemd, gjenopptaking av jordbruksdrift eller seterdrift på nedlagte setervoller og oppdyrking/beitekulturering av nye areal.

grunneigarane er verneplanprosessen likevel eit paradoks, fordi ”det som har vore problemet med større inngrep så langt, har staten stått bak”, seier ein informant. Likevel er det slik at grunneigarane ”ofte får skuldi for det som er gale”, seier vedkomande. Grunneigarane oppfattar seg sjølve like mykje som natur- og landskapsvernarar som fylkesmannen.

Også i dei to andre bygdene, Jostedalen og Vigdalen, koordinerte dei lokale organisasjonane deltakinga si og forma ut ei felles fråsegn til oppstartmeldinga. Vi finn likevel ikkje ei tilsvarande mobilisering i Jostedalen som i Lustrafjorden (Skjolden-området). Generelt er fråsegna frå organisasjonane i Jostedalen mildare i tonen enn den frå organisasjonane i Lustrafjorden. Til samanlikning er fråsegna på to sider med få klare krav. Dei mest konkrete og tydelege merknadene er knytte til hytter og stølshus, der dei krev det same som Skjolden-grupperinga:

Verneforskriftene må ikkje vere til hinder for vedlikehald og mindre påbyggingar og nybygg i tilknytning til eksisterande hytter (...) Stølar må og kunne nyttast til tradisjonell bruk (...)

Ein deltakar i referansegruppa frå Jostedalen forklarar denne skilnaden med at erfaringane med vern er annleis i Jostedalen enn i Skjolden. Vernet på vestsida av dalen (Jostedalen nasjonalpark) ”merkar me ikkje”, seier han. Ein annan deltakar viser til at

(...) alle lag i Jostedalen har koordinert seg, men lite engasjement, derfor lite innspel. Dersom folk hadde vore meir berørt (av vernet), hadde engasjement vore større.

Vi ser at problemvilkåra, det vil seie presset frå vernesystemet, vert tolka som langt mindre problemfylte i Jostedalen enn i Skjolden. Det kan sjå ut som eit paradoks all den tid desse to grupperingane eksisterer i same kommune drygt ein times køyring frå kvarandre. Men det har nok mykje å gjere med at det er skilnad på om det er høg fjell eller stølsdalar som skal vernast.

Avhengigheit

Mange forhold er omtalte i fråsegna til oppstartmeldinga frå Skjolden-grupperinga. Ut frå informasjon gitt i intervju var dei viktigaste spørsmåla for deltakarane:

- Å halde Osen-området og stølane rundt Åsetevatnet utanfor vernet.
- Grensene og verneforma for stølsområda
- Å få med ei formulering om ”vern gjennom bruk” i verneformålet.
- Lokal (kommunal) forvaltning av verneområdet
- Oppretting av eit næringsfond for å stimulere bedriftsetablering.

Osen ligg ved det idylliske Åsetevatnet ca. 800 meter over havet. Her ligg det om lag tretti hytter som høyrer til lokalbefolkninga. Området er mykje brukt til rekreasjon og fiske. Grunneigarane har innført fleire sjølvpålagde restriksjonar i området³³. I fråsegna til oppstartmeldinga frå Skjolden-koalisjonen er krava klare:

Ved å innlemma Osen i verneområdet vil det utan tvil oppstå store konflikter. Me kan derfor ikkje godta at dette området blir verna³⁴.

Vidare vert det vist til at stølane rundt Åsetevatnet er i ei særstilling når det gjeld lokal bruk. Svært mange av lokalbefolkninga nyttar dette området til rekreasjon, og det er store næringsinteresser her i form av beiting:

Derfor er det viktig at tilgjenget og bruken av stølane blir uendra. Dette kan berre oppnåast ved at Åsetevatnet med tilhøyrande stolar blir halde utanfor verneområdet.

³³ Dei vil ikkje ha turisthelikoptertrafikk i området, storleiken på hytter er avgrensa, og det er ikkje høve til å nytte båtmotor på Åsetevatnet.

³⁴ Grunneigarane har i samarbeid med kommunen fått oppretta ein offentlig godkjent landingsplass for helikopter ved Osen for transport av material og utstyr til hyttene. Dette er ein bruksrett som er viktig å oppretthalde i følge fråsegn til oppstartmeldinga.

Organisasjonane viser til at dersom stølsområda blir verna, må dei få permanente ordningar, noko som også må gjelde alle dei andre stølane som blir verna i dalføret. Vidare krev organisasjonane at den privateigde delen av Mørkridsdalen blir landskapsverneområde og ikkje nasjonalpark. Dei uttalar også at:

(...) me forlangar at den privateigde delen av Mørkridsdalen blir landskapsverneområde. Nasjonalpark er i dette tilfellet ikkje tema. Når grensene skal fastsetjast, vil me at vårt forslag i det store og heile skal etterkomast då dette er oppsett med tanke på å unngå å skapa konfliktområde (...).

Kontakten med fylkesmannen dreidde seg ikkje berre om spørsmål om regelverk, grenser og verneformer. Dialogen har også tatt opp andre spørsmål som ikkje nødvendigvis kjem opp i ein verneplanprosess. Eit viktig eksempel er forslaget frå Skjolden grunneigarlag og det lokale medieselskapet Vatne Visjon i 2006 om å arbeide ut ein dokumentasjon av stølane i Mørkridsdalen, ein idé som sakshandsamaren tende på: ”Vi sa at dette gjer vi uansett om vi får pengar til det eller ikkje.”

Eit anna eksempel på denne typen kreative forslag er ideen om ein overnattings- og serveringsstad inne i verneområdet, omtalt i fråsegna til oppstartmeldinga frå Skjolden grunneigarlag. Tiltaket er tenkt å fylle ei rolle når det gjeld jakt, fiske og andre former for opplevingsturisme, og til å halde kulturlandskapet oppe. Dei signaliserer at det er trong for ein dialog med styresmaktene for det er mange ting som må belyst og greiast ut:

Me føler oss derfor trygge på at me i lag med forvaltningsorganet kan koma fram til løysingar der alle sine interesser er ivareteke. Ved å opna for bygging av eit slikt senter vil fleire ha interesse av at kulturlandskapet blir ivareteke, og det vil derfor vera ein vinn-vinn-situasjon for både bygdefolk og miljøverninteressene.

Dette viser forsøk på å utvikle nye tiltak og moglegheiter med vernet, og korleis eit slikt tiltak kan sameinast med nasjonale interesser. Deltakarane viser med dette ei ope haldning til at senterideen må tilpassast vernet.

Deltakarane fekk positiv respons på forslaget om eit senter i Mørkridsdalen frå fylkesmannen, noko dei også sette pris på: ”Fylkesmannen har kjøpt tiltaket”, seier ein representant frå grunneigarlaget i november 2007.

Mi tolking er at deltakarane her ikkje berre oppfattar at vern er ein redistribusjon av rettar og makt (null-sum spel), men at vern kan skape nye moglegheiter, altså eit plussum-spel. Det er ikkje uventa at forslaga vert tatt positivt imot, då fylkesmannen tolkar prosessen som ein utviklings- og læringsprosess. Den positive responsen er ei anerkjenning av verdiane og tradisjonane i dalen slik grunneigarane og bøndene ser det (Forester, 1999).

Organisasjonane i Jostedalen set i fråsegna til oppstartmeldinga også fokus på nokre område som er viktige for dei. Det gjeld mellom anna området Vanddalen, Geisdalen og Fagredalen, der forholda ligg godt til rette for å kunne utvikle næringsutvikling knytt til turisme:

Det kan til dømes utviklast eit skiløypenett til langt ut på sommaren eller annan aktivitetsturisme som krev visse tilretteleggingar og inngrep (...) Ved å trekkje grensa til verneområdet opp til grensa til Luster vestre statsallmenning, kan området frå Vangsen til Vetlestølen nyttast til lokal næringsutvikling.

Vi ser at tonen er ein annan enn i Skjolden, men framlegget til endring er likevel klart. Dei ber om at grensa for verneområdet vert flytt til grensa for statsallmenningen. Dette får dei ikkje svar på av fylkesmannen.

Medverknad

Det tredje elementet i problemtolkinga er den oppfatninga deltakarane har av kva innverknad dei har hatt på utforminga av vernet. Fellesfråsegna frå organisasjonane i Skjolden-området legg vekt på at alle skal få kome med sitt syn:

Me forventar ein tett dialog og eit positivt samarbeid med miljøvernavdelinga hos fylkesmannen i verneprosessen. Det er store moglegheiter til å få noko positivt ut av dette, men det betingast at me alle får fremja våre interesser utan at dette blir trenert av andre.

Dette viser at organisasjonane vil ha reint spel i forhandlingane. Dei vil ikkje ha noko taktisk spel som hindrar interesser i å kome til uttrykk.

Mi tolking er at dette synet på forhandlingar bryt med den tradisjonelle pluralistiske forhandlingsmodellen (Dahl, 1961; Enderud, 2008), der informasjon og kommunikasjon er ei kjelde til strategisk og taktisk spel. Deltakarane ønskjer derimot at spelereglane for prosessen skal hindre slik åtferd. Organisasjonane får ingen direkte svar på innspelet om spelereglar for prosessen, men på det første møtet i referansegruppa i Luster får deltakarane eit indirekte svar når Fylkesmannen i Sogn og Fjordane seier det slik: ”Målet er at konklusjonen som til slutt blir trekt frå fylkesmannen, skal vere best mogleg i samsvar med referansegruppa si innstilling”. I den grad det blir sprik mellom innstillinga og det referansegruppa ønskjer, følger det saka fram til slutthandsaming, heiter det i referatet frå møtet i april 2006.

I intervju kjem situasjonsforståinga til deltakarane fram. Dei oppfattar prosessen som ei tradisjonell forhandling der ein må kunne kompromisse: ”Det er å gi og ta. Noko vil vi ikkje få gjennomslag for, noko får vi gjennomslag for”. Deltakarane legg med andre ord til grunn ein byterasjonalitet for si deltaking, men det er ein uspesifisert byterelasjon. Den som gir, har ikkje kontroll over kva motyting ein får tilbake, men ei motyting må kome om relasjonen skal oppretthaldast (Blau, 2002).

Samstundes viser intervjuhausten 2007 at fleire av deltakarane oppfatta prosessen som symbolsk: ”Det meste er forutbestemt”. Det gjaldt mellom anna spørsmålet om verneform for stølane, der fylkesmannen gav signal om ei arbeidsgrense på om lag 650 meter mellom landskapsvernområdet og nasjonalparken, trass i at deltakarane ville halde dei stølane som er i aktiv bruk, utanfor vernet. Ein annan og meir konfronterande måte å uttrykke det same på ser vi i utsegna frå ein deltakar som ikkje opplevde at fylkesmannen greidde å sjå saka frå hans perspektiv:

Dei (sakshandsamarane) er utdanna i den interessa dei har. Det kan vere vanskeleg å forholde seg til. Då kan det vere ein fare for at dei ikkje er objektive. Det kan irritere: å ikkje ha syn for ei sak. Grunneigarane er like mykje naturvernarar som dei. Det dreier seg om at andre kjem og bestemmer kva vi skal få gjere på vår eiga mark.

I tillegg oppstod det nokre problem på grunn av manglande tilbakemeldingar til deltakarane. Det gjorde dei usikre på korleis innspela vart handsama: ”Vi var usikre på om vi vart høyrde og tatt på alvor. Lenge hadde vi den følelsen”. Dessutan opplevde fleire deltakarar at referat frå møte og synfaringar hadde ein del hol: ” (...) i referata er miljøavdelinga sine forslag framheva. Andre sine synspunkt mindre framme.”

Mi tolking er at deltakarane fekk stadfesta ein skepsis til i kva grad prosessen var reell. Dette kunne lett gi ei kjensle av at deltakarane var underordna planmakta, ei kjensle som skulle stimulert til mobilisering (Lysgaard, 1961). Svak tilbakemelding på nokre spørsmål vart langt på veg stadfesta av sakshandsamaren: ”Har ikkje alltid gitt tilbakemelding, fordi det må sjåast i samanheng med andre ting, og då kan det ha gått tid.”

Kva for arena kommunikasjonen skjedde på, påverka også oppfatninga deltakarane hadde om kommunikasjonen: ”Dei (fylkesmannen) er lettare å ha med å gjere når dei er med oss. Når dei kjem tilbake til kontoret, vert det litt annleis.” Denne opplevinga er gjensidig, fylkesmannen uttaler: ”Opplever at dei lokale er lettare å møte når vi treffer dei enn når dei reiser heim att. Då kan dei opptre som hobbyadvokatar.” Fylkesmannen viser til at denne første fasen ikkje var fri for strategisk handling: ”(...) i starten var einskilde utspel om grensesetting urealistiske. Då føler ein kvarandre på tennene.”

På spørsmål om det er mogleg å sameine bruk og vern, er svaret frå ein av deltakarane: ”Dette er utfordringa. Det skal la seg gjere. Det krev at vi er meir kreative enn hittil.” Vedkomande viser til at det lett vert slik at ”ein står på kvar si side og dreg tog”. Det er lett for at både grunneigarar og fylkesmannen berre ser saka frå sitt perspektiv. Denne oppfatninga er i samsvar med middelkompromissmodellen. Modellen har den veikskapen at

nye perspektiv er vanskelege å utvikle fordi partane fokuserer på kompromiss langs den aktuelle konfliktlina (Enderud, 2008).

5.2.2 Interaksjon

Her skal vi analyse korleis spontanitetsprosessane i form av interaksjon stimulerer til utvikling av ein deltakarfellesskap.

Sjølvorganisering

Mellom Skjolden og Jostedalen er det ca. åtti kilometer, med kommunesenteret Gaupne om lag midt imellom. Bygdene er to knutepunkt for den lokale deltakinga, Skjolden-området med Fortun og Jostedalen/Vigdalen. Innanfor desse to knutepunkta er avstanden liten, inntil tjue kilometer. Dei fysiske avstandane skulle difor ikkje avgrense sjølvorganiseringa i desse to knutepunkta. Tvert imot legg dei korte avstandane eit godt grunnlag for kontakt og mobilisering. Kontakten mellom deltakarane følger mønsteret til den gamle kommunestrukturen i området, ettersom deltakarane frå Jostedalen/Vigdalen har møtst, mens deltakarane frå bygdene omkring Skjolden har møtst etter initiativ frå Skjolden grunneigarlag.

I Skjolden tar grunneigarlaget initiativ, vinteren 2006, til etablering av: ”Arbeidsgruppa for vern og næringsutvikling i Skjolden”. Gruppa skal vere ei støtte til deltaking i referansegruppa til fylkesmannen. I ei melding frå Skjolden grunneigarlag i februar 2006 til fylkesmannen heiter det mellom anna at ”Skjolden Grunneigarlag valde på siste årsmøtet ei arbeidsgruppe til å jobba med verneplansaka”. Det viser seg at grunneigarlaget oppnår oppslutning frå dei andre lokale organisasjonane for gruppa. Alle medlemmene i referansegruppa til fylkesmannen frå Skjolden, Fortun og Luster (Dalen) deltar i arbeidsgruppa. I tillegg knyter gruppa til seg andre grunneigarar i lokalsamfunnet³⁵.

³⁵ Dei som var med i arbeidsgruppa var: Skjolden grunneigarlag (2 personar), Skjolden bygdelag, Fortun grunneigarlag og Luster grunneigarlag og Luster austre statsallmenning. Det varierte kor ofte deltakarane frå bygdene omkring Skjolden deltok.

Den uformelle leiaren i denne gruppa omtaler seg sjølv som koordinator og har i realiteten fungert som leiar. Det er han som har kalla inn til møta, førebudd møta og lagt fram sakene til drøfting. Det er også han som har hatt kontakt med fylkesmannen. Difor vert han her omtalt som *leiar* av gruppa. Han seier at det på det meste var eitt møte i veka i gruppa. Til samanlikning var det totalt åtte synfaringar og referansegruppemøte i 2006 i Luster leidd av fylkesmannen.

På spørsmål om det har vore vanskeleg å formidle synspunkt mellom grunneigarlaget og referansegruppa, er svaret frå leiaren i arbeidsgruppa:

Vanskeleg å balansere synspunkta sine mellom ytterpunkta. Litt vanskeleg. Når eg har sagt at det ser ut for at fylkesmannen er nøgd med dei løysingane vi har kome fram til, har eg fått reaksjonen at då har de ikkje forlanga nok.

Sitatet inneheld skilnaden på ei forståing av prosessen som middelkompromiss (Enderud, 2008) der tilpassing er mogleg, og ei forståing i retning av strukturell konflikt der motsetnader ikkje kan sameinast, også kalla det reine konfliktperspektivet (Enderud, 1987). Leiaren har fått gjennomslag for sin posisjonen som kan karakteriserast som kompromissvillig, men kritisk. Verken dei som vil ha vern (vernetilhengjarane) eller dei som meiner at ein ikkje skal delta i planprosessen (dei revolusjonære), har fått støtte for sitt syn.

Leiaren for arbeidsgruppa seier hausten 2007 at han saknar fleire aktive deltakarar på møta i referansegruppa. Det er god deltaking på møta, men det er mest leiaren av arbeidsgruppa for vern og næringsutvikling i Skjolden som fører ordet. Han veit ikkje kvifor det har vorte slik.

Mi tolking er at fellesskapen sin kontroll med deltakarane gjer at det er leiaren som dominerer i kommunikasjonen med fylkesmannen. Generelt er det grunn til å tolke sjølvorganiseringa som særst viktig for problemtolking og utvikling av ein deltakarfellesskap i Skjolden-området. Den ressursinnsatsen leiaren har lagt ned har vore avgjerande for dette.

Data viser at det ikkje var noko tilsvarende organisering i Jostedalen. Her var det koordinering i samband med formuleringa av fråsegna frå organisasjonane, men ikkje noko fast organisering i verneplanprosessen slik som i Skjolden. Dei som koordinerte seg i Jostedalen var Jostedal bygdelag, Jostedal grunneigarlag, Vigdalen grendalag og Luster vestre statsallmenning.

5.2.3 Identifikasjon

Referata frå møta i referansegruppa syner at deltakarane var samstemde. Det kom i liten grad kome fram ulike syn. Heller ikkje kommunen skilde seg ut samanlikna med dei andre deltakarane. Det var divergens på to punkt: namn for verneområdet og kven som skulle ha ansvar for informasjonen. Informasjonsrolla løyste seg då det vart utvikla ein avtale mellom det etablerte nasjonalparksenteret i Jostedalen, Breheimsenteret, og Fjordsenteret i Skjolden. Namnevalet løyste seg då store deler av Mørkridsdalen vart landskapsvernområde og dermed fekk dette namnet i forskrifta. Då vart kravet om at nasjonalparken skulle ha med Mørkridsdalen i namnet svekka.

Data presenterte over viser at grunneigarane var godt representerte i prosessen, og at deira perspektiv er godt synleg i fråsegna til oppstartmeldinga. Likevel har ikkje alle lokale aktørar vore like mykje med i dei kollektive prosessane, og arbeidsgruppa har ikkje hatt full kontroll med kva ulike aktørar i lokalsamfunnet foretok seg. I samband med saksutgreiinga frå fylkesmannen om naturreservat i Mørkridsdalen informerte ein lokal person i Skjolden fylkesmannen om at det var aksept for eit reservat i dette området. Leiaren i arbeidsgruppa uttaler: ”Han handla på eiga hand. Då det vart kjent kva som føregjekk, vart han som ein sa *avhodna*.”

Å verta ”avhodna” er eit sterkt lokalt uttrykk. Det betyr eigentleg å sette nokon til sides og proklamere for all verda at utsegna hans ikkje er til å stole på. Det er ikkje tvil om at

denne personen ikkje representerte fleirtalet av grunneigarane, og at han handla på eiga hand, men det viser kva som kan skje når nokon ikkje har vore med i dei kollektive identifikasjons- og problemtolkingsprosessane. Når vedkomande vart ”avhodna”, skaper leiaren igjen kontroll med kva signal fylkesmannen skulle få.

Eit anna eksempel viser at kontrollen med interaksjons- og identifikasjonsprosessane skjedde meir indirekte og utan konfrontasjon. I omtale av arbeidsgruppa for vern og næringsutvikling i Skjolden er det ein ikkje-grunneigar som fortel at gruppa har jobba kontinuerleg, og koordinert arbeidet mellom dei ulike organisasjonane slik at deltakarane har vore samde:

Vi har følgt det grunneigarane har gjort. Veldig rart å gå imot dei – det er deira område. Vi har vore samd i grunneigarlaget. Ikkje noko konflikt innad.

Den same informanten svarer slik når forskaren spør om det har gått for langt i retning av grunneigarane si meining: ”Nei det har ein ikkje. Vi har spelt på lag. For samarbeid. Det var noko av det første vi hadde.” Det er grunn for å tolke at kulturell makt er i funksjon her. Fellesskapen påverkar deltakarane sine verdier og situasjonsoppfatning utan konflikt.

5.2.4 Oppsummering

Spontanitetsprosessane vert kraftig stimulert i Skjolden-området av ein grunneigar med erfaring med vern frå eit nærliggande verneområde. Han får tilslutning for si problemtolking om at grunneigarane sine bruksrettar er trua med vern av Breheimen, og at dei må organisere seg. Ei arbeidsgruppe med representantar frå ei rekke lokale organisasjonar tar form. Fellesskapen utviklar ein strategi om å delta aktivt i planprosessen for å påverke utforminga av vernet ved å synleggjere konflikter i prioriterte saker.

I kontakten med fylkesmannen opplever deltakarane uvisse om i kva grad synet deira vert tatt til følge, og til ein viss grad oppfattar dei at spørsmål er førutbestemte. Det stimulerer

til mobilisering og den lokale arbeidsgruppa vert eit knutepunkt for mange av deltakarane i referansegruppa. Sjølvorganiseringa forsterkar grunnlaget gitt i interaksjons- og identifikasjonsvilkåra. Deltakarfellesskapen legg ned store ressursar i mobilisering og deltaking i planprosessen, men dei legg også vekt på å kontrollere deltakarane slik at fellesskapen talar med ei stemme. Kulturell makt vert utøvd ved at fellesskapen påverkar situasjonsforståing og verdiane til deltakarane. Interne konflikter vert også artikulerte om naudsynt. Fylkesmannen vert rekna som ein motpart.

Deltakarane og fylkesmannen oppfatar prosessen ulikt, høvesvis som ei tradisjonell forhandling og som ein utviklings- og læringsprosess. Det gjer at samhandlinga haltar i denne første fasen, og deltakarane får støtte for si oppfatning av systematisk interessevriding hos vernestyresmaktene.

Deltakarane frå Jostedalen tolkar problemvilkåra som langt mindre problemfylte enn deltakarane frå Skjolden. I Jostedalen har dei få negative erfaringar med vern, og vern av Breheimen vert ikkje forstått dit hen at det truar bruksinteressene, fordi planområdet går høgt til fjells. Mobiliseringa er difor svak. Deltakarane er likevel avhengige av systemet for å få gjennomslag for dei få krava dei har, mellom anna om høve til tilrettelegging for skiturisme, men dei utviklar ingen klar endringsstrategi.

5.3 Endring gjennom motmakt

I avsnittet over har vi analysert korleis systemvilkåra har påverka, og deltakarane sjølve har stimulert, spontanitetsprosessane. Her skal vi analysere nærare utviklinga og bruken av motmakt i møte med fylkesmannen, og korleis motmakt vert møtt av planstyresmaktene. Vi rettar søkelyset mot samanhengen 3 i analysemodellen på figur 3-1 i form av instrumentell og

institusjonell motmakt og den responsen system har på deltakarmakta. Den tredje dimensjonen i maktomgrepet, kulturell makt, ligg implisitt i desse maktformene.

5.3.1 Instrumentell motmakt

I tråd med middelkompromissmodellen tok deltakarane ein omfattande utgangsposisjon i uttalen til oppstartmeldinga. Dette gjeld særleg Skjolden-koalisjonen, som ville oppretthalde handlingsrommet for bruk av utmarka gitt i Plan- og bygningslova. Dette gir meining fordi deltakarane oppfatta planprosessen som ein ”gi og ta”-prosess, der utgangsposisjonen hadde mykje å seie for resultatet (Enderud, 2008). Deltakarane mobiliserte vidare motmakt i form av trussel om konflikt (Osen-området) og alliansar for å få i stand eit sosialt byte. Men først skal vi vise at det skjedde viktige avklaringar i prosessen i dialogen mellom deltakarane og fylkesmannen.

Avklaringar utan konflikt

I første halvdel av verneplanprosessen førte dialogen mellom deltakarane og fylkesmannen til at fleire mindre spørsmål om bruk av området vart avklarte utan kontroversar. På synfaringar og møte vart aktuelle grenser og vernereglar drøfta og avklaringar gitt direkte frå fylkesmannen. Dei fleste av desse avklaringane dreidde seg eigentleg om informasjon om kva eit vern omfattar. Døme på slike enkle avklaringar:

- Vernet endrar ikkje på det regelverket ein har i dag for jakt og fiske
- Vernet av fjellområdet endrar ikkje på rovdyrpolitikken
- Stølsveggar og bygningar kan haldast ved like
- Det blir lov å sette opp hytter eller stølshus på eksisterande tufter
- Informasjon om lovlege metodar for å rydde stølsvollar
- Merking av stigar er uproblematisk så lenge det ikkje er til hinder for villrein
- Skuterkøyring er mogleg om vinteren etter løyve.

For deltakarane utgjorde slike forhold potensielle konflikter, men informasjon og drøftingar viste at aktivitet og regelverk kunne tilpassast. Ein ikkje liten del av planprosessen handla om slike spørsmål og denne typen oppklarande dialog. Hovudproblemstillinga i denne avhandlinga fokuserer på konflikter. Difor konsentrerer analysen seg om saker der tilpassingar ikkje så lett kom i stand.

Ein annan type endring i denne første perioden var justering av utgreiingsområdet. I eit brev av 12. juli 2007 frå fylkesmannen var utgreiingsområdet både utvida og avgrensa. Mellom anna heitte det at eit område ut mot Bolstadnosi sør for 300 kV kraftline var tatt ut. Dette var viktig for deltakarar frå Skjolden, som var motivert til å utvikle næring knytt til turisme³⁶. Bolstadnosi var foreslått som helikopterlandingsplass. I samband med denne justeringa vart det også gjort ei innsnevring av utgreiingsområdet vest for Lustrafjorden og sør for den nemnde kraftlina (Kinnfolkfjellet). Dei lokale deltakarane ønskte dette området utanfor vernet for å lette tilgangen til Osen-området med snøskuter om vinteren, men det vart ikkje nytta trussel om sanksjonar i samband med kravet. Likevel tok fylkesmannen området ut av utgreiingsområdet. Dette vart grunnlagt med at landskapsrapporten frå Aurland Naturverkstad påpeikte at kraftlinja utgjorde eit skilje i oppfatninga av landskapet. Med dette fekk fylkesmannen ei fagleg grunngeving for å endre grensa, og unngjekk dermed ein konflikt med deltakarane. Landskapsrapporten viste at det ikkje er viktige verneverdiar i området.

Fleire av dei viktigaste spørsmåla for deltakarane tok det lengre tid å få ei avklaring på. Det gjaldt mellom anna hytteområdet ved Osen og statusen til stølane i Mørkridsdalen og Fortunsdalen.

³⁶ Sjå fråsegn til oppstartmeldinga frå Skjolden grunneigarlag m.fl.

Trussel om konflikt

Allereie i fråsegna til oppstartmeldinga signaliserte grunneigarane i Skjolden at det ville oppstå konflikt dersom Osen-området vart inkludert i vernet. Grunneigarane skapte også ein allianse med Luster kommune i å sette fram dette kravet. Kommunen viste til potensiell konflikt i dette spørsmålet i fråsegna si. Ved å forme ut eit ultimatum på dette viset som samstundes vart gjort offentleg kjent, syntte deltakarane at her var det ikkje rom for kompromiss. Eit slikt signal kan redusere omfanget av taktisk spel i prosessen (Enderud, 2008).

Etter at forhandlingane tok til våren 2006, gav grunneigarane på fleire synfaringar og møte klar melding om at Osen måtte haldast utanfor verneområdet. Etter fråsegna til oppstartmeldinga var dette første gongen nemnt i verneplanprosessen på møtet i referansegruppa 5. april og vidare på synfaringa 14. juni (Osen) og 15. august (Mørkridsdalen) 2006. I referatet frå synfaringa 14. juni 2006 heiter det:

Grunneigarane gjorde det heilt klart at dei ønskjer Osen utafor eit eventuelt verneområde. Dei krev dette. Sakshandsamaren sa at det er forstått at dette er eit krav. Han sa vidare at ut frå naturvernet kan truleg Osen vere med i eit landskapsvernområde, men ikkje i ein nasjonalpark. Grunneigarane vil ikkje at Osen er innafor eit verneområde uansett verneform. Ein av grunneigarane oppfordra sakshandsamaren til å fremja meininga til grunneigarane når tilrådinga skulle skrivast.

Av dette sitatet ser vi at grunneigarane ville ha det klart uttrykt i referatet at fylkesmannen forstod kravet dei kom med. Det var altså grunneigarane som bad om at den potensielle konflikten vart gjort *eksplisitt*. Å gjere konfliktar eksplisitte er ein metode for å skape tilpassing og endring (Follett, 1995).

Grunneigarane meinte at vern av Osen og dagens bruk ikkje lét seg kombinere, mens sakshandsamaren meinte at ein kunne finne løysingar slik at landingsplassen for helikopter kunne halde fram innanfor eit landskapsvern. Det vart ikkje gitt noko endeleg tilbakemelding frå fylkesmannen i dette spørsmålet, verken i 2006 eller første halvår 2007.

På synfaringa til Osen 24. august 2007 viste grunneigarane konkret i marka kvar næraste akseptable grense nord for Osen vern kunne akseptert. Sakshandsamaren oppfatta dette som eit ultimatum. Han seier i eit intervju seinare:

Ved Åsetevatnet hadde vi ei synfaring der grunneigarane sa klart frå kor langt dei kunne tole vernegrensa – det var ikkje ei strategisk utsegn, men ei presis påpeiking av kvar dei kunne akseptere grensa.

Om det ikkje var klart før, vart det i alle fall klart at grunneigarane ville sette i verk sanksjonar i form av konflikt om fylkesmannen gjekk inn for å verne Osen-området i ei eller anna form. Grunneigarane i Skjolden skil seg frå dei andre deltakarane i Luster. Ingen andre har stilt slike ultimatum i prosessen. Dei bind seg difor til ei spesiell løysing i samsvar med middelkompromissmodellen (Enderud, 2008). Det avgrensar speleroommet til fylkesmannen, men styrken av eit slikt verkemiddel er avhengig av i kva grad motparten ønskjer å unngå sanksjonen (Hernes, 1975). Data tyder på at deltakarane hadde eit inntrykk av at fylkesmannen ville unngå konflikt. Ein deltakar i referansegruppa seier i eit intervju: ”Fylkesmannen har prøvd å unngå konflikt.” På første møtet i referansegruppa i Luster i april 2006 gav fylkesmannen indirekte signal om dette ved å vise til at målet var å kome fram til ein plan som var akseptabel for deltakarane.

5.3.2 Institusjonell motmakt

Institusjonell makt blir utøvd gjennom å påverke dagsorden, prosess, spelereglar og deltaking og dermed indirekte dei konkrete avgjerdene. Omgrepet omfattar også evne til å hindre at ein prosess vert sett i gang, ei sak vert reist og eit vedtak fatta (Bachrach & Baratz, 1970).

Strategien i den institusjonelle motmakta må difor vere meir sofistikert i form av å reise debatt og kritikk internt og offentleg, og peike på brot på spelereglane og dei demokratiske prinsippa (Forester, 1989). Eit kjenneteikn ved institusjonell makt er at konflikhtar ikkje kjem fram i fullt dagslys. Ein unngår dei, dempar dei ned eller skjuler dei, og inga konkret avgjerd vert tatt

(Lukes, 2005). Då kan det vere naudsynt å nytte instrumentell motmakt for å skape endring, for eksempel i form av open konflikt.

Latent konflikt

Her skal vi lyfte fram eitt eksempel på latent konflikt, altså saksforhold som har eigenskapar til å verte ein open konflikt mellom partane, men som så langt ikkje har kome til uttrykk av ulike årsaker. Eksempelen dreier seg om sakhandsaming med tanke på eit eventuelt naturreservat i Mørkridsdalen. I oppstartmeldinga vart det ikkje konkretisert kvar eit eventuelt naturreservat på vestsida av høg fjellet kunne vere aktuelt, trass i at i referatet frå synfaringa i Mørkridsdalen fire månader tidlegare (7. juli 2005) viser til at det er: ”Særleg store verneverdiar kring fossen under Osen”. Det er først på møtet i referansegruppa 5. april 2006 at naturreservat formelt sett vert nemnt, og då i form av eit ”kanskje” i ein parentes i referatet:

(...) fylkesmannen ser for seg primært ei verneform i området med unntak for nokre mindre område som er naturreservat (Høyrokampen, kanskje kring fossen Drivande).

Det er lite informasjon om planane om reservat i referat og andre dokument ut over dette, men det er sannsynleg at ideane om reservat i dette området i større grad vart kommuniserte munnleg til deltakarane. Datamaterialet gir ikkje svar på dette.

I saksdokumenta kjem spørsmålet om naturreservat stort sett fram når grunneigarane spør om helikoptertransporten til Osen kan halde fram om det vert opna eit reservat under Osen. Spørsmålet om naturreservat er ikkje drøfta på sjølvstendig basis i verneplanprosessen så langt, verken på møte eller synfaring. Den formelle informasjonen frå fylkesmannen om spørsmålet er med andre ord svært knapp heilt fram til august 2007.

Hausten 2007 skjer det meir i dette spørsmålet. I referatet frå synfaring kring Osen 24. august 2007 heiter det: ”Berget vårstøl til Johan Mørkrid i området under Osen er aktuelt som naturreservat.” På synfaringa denne dagen var naturreservatdelen ikkje tema, men det vart

informert om registreringa som skulle gjennomførast dagen etter. Formålet med registreringsarbeidet var å undersøke om utbreiinga av det biologiske mangfaldet i dalsida tilsa ei utviding av det aktuelle området for naturreservat. Ikkje alle grunneigarar som denne registreringa gjaldt, var med på synfaringa 24. august. Dermed fekk heller ikkje alle informasjon om registreringa som skulle skje på eigedommen deira dagen etter. Det viste seg at forsøket på utviding av området for naturreservatet var det som provoserte grunneigarane mest.

Open konflikt

25. august 2007 vart det gjennomført registrering som planlagt under Osen, med eit møte etterpå der nokre av grunneigarane vart informerte om resultatet av kartlegginga. Dette reagerte Skjolden grunneigarlag på. Grunneigarane oppfatta registreringsarbeidet som ei synfaring alle burde få høve til å vere med på. Konflikten vart eit faktum. Interaksjonen mellom deltakarane i Skjolden-området og fylkesmannen får eit opphald etter denne synfaringa/registreringa og fram til eit oppklaringsmøte 20. november 2007, det vil seie i ca. tre månader. I intervjuet vert dette opphaldet forklart med at ein av grunneigarane ikkje kunne møte før i november. Ifølge Bråten (1983) kan eit opphald i forhandlingane vere eit naudsynt verkemiddel for å skape rom for analysar og strategiutvikling, og signalisere konflikt. Det er grunn for å tru at opphaldet vart skapt for å syne konflikt, og at grunneigarane nytta tida på å vurdere reaksjonsform. I brev frå Skjolden grunneigarlag til fylkesmannen 25. oktober 2007 er konflikt artikulert:

Sist fredag hadde vi eit møte der mange av dei frammøtte uttrykte stor frustrasjon over framgangsmåten til sakshandsamaren om vurdering av utviding av naturreservatet ved Drivandefossen. Særleg vedkjem frustrasjonen framgangsmåten i samband med synfaring den 25. august.

På den lange synfaringa 24. august fekk dei som møtte fram der, opplyst at dagen etter skulle Tom Dybwad og Geir Gaarder på synfaring/registrering i området kring Drivande. Grunneigarane på austsida av Åseteelva vart kontakta munnleg av Tom Dybwad dagen før han og Geir Gaarder skulle på synfaring/registrering. For det området som vart undersøkt vest for elva, vart berre ein grunneigar varsla. Dei øvrige

er ikkje varsla i det heile. Slik sakshandsaming finn vi oss ikkje!

Etter registreringa/synfaringa 25. august var nokre grunneigarar inviterte til møte (meir eller mindre tilfeldig kven som fekk greie på det) der Tom Dybwad signaliserte at det planlagde naturreservatet kan få ei mykje større utstrekning enn det som først har vore presentert. Den utvidinga som ein der fekk tankar om, er ikkje varsla verken til grunneigarar eller sameiga.

Det er også vanleg, om ikkje lovpålagt, at grunneigarar vert inviterte med på synfaringar der deira bruks- og eigedomsrett blir direkte påverka av resultatet. Nokre av grunneigarane ønskte å vera med på synfaringa, men vart då avviste av fylkesmannen, representert ved Tom Dybwad, med den unnskyldinga at Geir Gaarder var så dyr at han måtte få arbeida i fred. Så vil kanskje fylkesmannen hevde at det ikkje var synfaring, men registrering. Dette er ein dårleg måte å arbeide på. I startfasen signaliserer fylkesmannen at prosessen skal vere open og inkluderande, så syner det seg i løpets gang at ein avvik frå dette, og at det vert meir eller mindre tilfeldig kva grunneigarar som kjenner til kva som skjer på deira eigen eigedom.

Vi finn oss ikkje i slik framgangsmåte frå fylkesmannen og krev snarast eit møte med fylkesmannen der alle fakta i denne saka kjem på bordet. Slike hendingar som den vi opplevde 25. august, skaper stor mistillit! Ei framdrift og ei i størst mogleg grad av semje om ei sak krev tillit til dei ulike partane som er involverte. Vår tillit til fylkesmannen sitt arbeid i denne saka er sterkt svekka!

La oss sjå korleis grunneigarane argumenterer. Dei viser til at spelereglane ikkje er følgde: Innkallinga til synfaringa/registreringa var tilfeldig og kom seint. I brevet vert det peikte på at grunneigarane har gått inn i samarbeidet under føresetnad av ein ”open og inkluderande prosess”. Hendinga bryt med den uformelle kontrakten i starten, der alle synspunkt skulle få kome fram, proklamert av fylkesmannen på første møte i referansegruppa i april 2006. Dei har også gode grunnar for å hevde at generelle sakshandsamingsreglar er brotne ut frå nasjonale retningslinjer om sakshandsaming, omtalte i kapittel to og vedlegg (Miljøverndepartementet, 1999). I desse retningslinjene er det lagt vekt på at særleg grunneigarane skal takast med i drøfting om utforming av vernet. Felles reglar og normer for ein forhandlingsprosess er ifølge governanceteorien avgjerande for å stabilisere forhandlingar og gjere dei føreseielege (Cook, 1990; Kooiman, 1993; Mayntz, 1993).

Deltakarane oppfattar at dei er i ein annan situasjon enn dei hadde trudd, i ein prosess der ikkje alle får tilgang til informasjon. Nokre av grunneigarane får dermed ikkje fremje synspunkta sine. Ut frå tonen i brevet er det grunn til å tolke grunneigarlaget som om dei oppfattar at feilinformasjonen skuldast unngåeleg feilinformasjon (Forester, 1989). Det ser

ikkje ut til at dei oppfattar dette som ein ”glipp”. Kanskje gjer dei det, men dei utnyttar likevel denne ”glippen” til sin fordel.

Her legg eg til grunn ei institusjonell forståing av at handlemåten til grunneigarane tilseier at vi må sjå konflikten om reservatet og Osen-området sin status i samanheng. Når konflikten om naturreservatet dukkar opp, er situasjonen for Osen-området uavklart. Datamaterialet tyder på at deltakarane fekk uformelle signal om at Osen ikkje ville bli inkludert i vernet først etter august 2007. I tillegg var ambisjonen til fylkesmannen om eit naturreservat lite kommunisert. Deltakarane er opptatte av å skape endring, og opplever at det ikkje er balanse mellom kostnader og vinstar så langt slik dei forstår prosessen, der ein må gi og ta. Balanse mellom krav og yting mellom partane er med på å stabilisere ein forhandlingssituasjon (Cook, 1990; Kooiman, 1993; Mayntz, 1993).

Sakshandsamaren sette ikkje konflikten i samanheng med det som skjedde før sakshandsamingsfeila. I eit intervju seinare viser han til at naturfaglege undersøkingar viste at det var verdiar i eit større område i lia under Osen. Det vart difor aktuelt å utvide området for naturreservatet til ikkje berre å gjelde området ved fossen. Dette kom uventa på deltakarane: ”Hadde ein episode der dei overrumpla oss - det var framlegg om å utvide reservatet til eit større område fjellsida - vi sa klart i frå om at det ville vi ikkje ha”. Problemet er altså ikkje at Fylkesmannen ville opprette eit reservat rundt fossen, men at dette plutselig skal gjelde eit større område. Det kom tydelegvis brått på deltakarane og dei var ikkje informert. At dei opplevde å verte overrumpla er ikkje fokusert hos sakshandsamar når han forklarar det som skjedde:

Det var feil at eg vart med personen som utførte denne kartlegginga utan at grunneigarane fekk vite om det, og høve til å delta. Det var lagt opp til eit møte med grunneigarane etter kartlegginga fordi det ikkje ville vere tid til å kombinere kartlegging og synfaring. Det gjekk på tilliten laus, men sagt frå folk at dette lèt seg reparere.

Sakshandsamaren viser til at tidspress gjorde at han deltok på registreringa. Konsulenten som skulle gjere dei naturfaglege registreringane, hadde berre éin dag til disposisjon. Dermed var det ikkje tid til å ha med deltakarar. Sakshandsamaren måtte vere med for å guide fagkonsulenten. Det gjorde at arbeidet vart oppfatta som ei synfaring. Sett i ettertid er det grunn til å tolke feila i sakshandsaminga som ein glipp grunna tidspress: “Planners themselves can produce misinformation. They often work within pressing time constraints, with limited data” (Forester, 1989, pp. 41-42). Det å avvikle registreringa på éin dag, var eit uttrykk for manglande “fingerspitzengefühl” i eit så ømtolig spørsmål som naturreservat i låglandet. Arbeidsmåten (prosessen) vart ikkje vurdert tilstrekkeleg i høve til kva sak arbeidet dreidde seg om (Hoch, 1994).

Grunnen til at brevet frå grunneigarlaget i Skjolden kom først to månader etter hendinga, er ifølge ein informant at laget ikkje fekk samla alle før i midten av oktober. Det kan sjølvsagt vere reelt, men vi kan ikkje sjå bort frå at laget ville spenne fylkesmannen på pinebenken. Så kunne også han kjenne på usikkerheit om kva som kom til å skje i prosessen. Dette vert spekulasjonar, men sikkert er det at grunneigarane snaktest om korleis dei skulle aksjonere i denne perioden, både når dei møttest på smalajag (sauesanking) og på jakt. I denne perioden vart difor deltakarfellesskapen og deltakarideologien vidareutvikla, og konflikten mobiliserte deltakarane. Det gav eit endå betre grunnlag for å artikulere konflikt mot fylkesmannen. Dei hadde eit behov for å markere at dei skulle ha innfridd viktige krav før prosessen kunne gå vidare.

5.3.3 Pluralistisk konfliktrespons

Ovanfor har vi sett korleis ein latent konflikt vart gjort eksplisitt. Her skal vi sjå kva verknad det har på systemvilkåra. Vi skal sjå korleis fylkesmannen kjem deltakarane i møte både når det gjeld spørsmålet om naturreservat og statusen for Osen-området.

Konflikt skaper endring

Den kraftige kritikken i brevet av 25. oktober 2007 frå Skjolden grunneigarlag fører til at fylkesmannen går med på eit eige møte om saka. Deltakarane får dermed i stand ei endring av kven som er involverte i prosessen. Ved å krevje deltaking frå fylkesmannen sjølv, utvidar dei deltakinga i prosessen. Deltakarane oppfattar at fylkesmannen sjølv ikkje er direkte involvert i saksspørsmåla og kan sjå konflikten utanfrå. Det betyr at leiinga av verneplanprosessen i realiteten vert overtatt av fylkesmannen personleg i perioden frå 25. oktober til 20. november.

Møtet 20. november vert halde i Sogndal, på nøytral grunn så å seie, men av intervju går det fram at kritikken frå einskilde deltakarar var minst like hard som i brevet. Ein av dei som deltok på møtet seier i intervju at: ”Vil nesten unnskyldde sakshandsamar for den reaksjonen han fekk frå nokre av grunneigarane angående naturreservatet”. Den hardaste kritikken kom frå dei som frå starten meinte at ein lokalt ikkje skulle delta i planprosessen i det heile. Vi forstår difor at den grupperinga mellom grunneigarane som stod for den revolusjonære lina fekk argument for si sak gjennom sakshandsamingsfeila.

For å få prosessen tilbake på rett kjøl kjem fylkesmannen på møtet med fleire forslag til endring av prosessen. I møtereferatet heiter det at desse konklusjonane vart trekte:

- 1) Fylkesmannen beklagar framgangsmåten og den mangelfulle varslinga ved registrering/synfaring og etterfølgjande møte 25.august.
- 2) Det skal arbeidast grundig med å få fram formålet med verneplanen. Skisse til forvaltningsplan skal liggje føre når framlegget til verneplan vert sendt på høyring.
- 4) Fylkesmannen vil primært sjå om verneverdiane i lia under Osen kan ivareta ved bruk av landskapsvernområde i staden for naturreservat. Grunneigarane signaliserer sterkt at dei er imot at det skal vurderast vern som naturreservat i dette område, og at dei primært ikkje ønskjer vern her.
- 5) Fylkesmannen vil invitere til eit eige møte med alle grunneigarar som har eigedom i det området som vart inventert 25. august. På dette møtet vil rapporten frå Miljøfagleg Utredning bli presentert, og det vil bli diskutert moglege alternative løysingar.
- 6) Fylkesmannen skal arbeide vidare med næringsutvikling i tilknytning til det aktuelle verneområdet i Breheimen-Mørkridsdalen.
- 7) Det vert stadfesta at det etter eit eventuelt vernevedtak er dei formelle vernegrensene som gjeld. Utafor vernegrensene (i randsonene) er det plan- og bygningslova sine vanlege reglar som gjeld. Fylkesmannen gir på normal måte innspel og råd til

kommunane si planlegging i randsonene til verneområda.

Dette betyr at konklusjonen frå møtet handla om mykje meir enn spørsmålet om naturreservat. Grunneigarane påverka innhaldet i prosessen vidare. Sakshandsamingsreglane vart presisterte, det skulle arbeidast grundig med verneformål, forvaltningsplanen skulle arbeidast ut og næringsutviklingsprosjektet skulle halde fram, og alternative verkemiddel for vern skulle greiast ut. Deltakarane påverka dermed både sak og prosess slik Coser (1956) skisserer i den funksjonelle konflikten og Enderud (1987) i den pluralistiske konflikt. Deltakarane utøvde ein kombinasjon av institusjonell og instrumentell motmakt, institusjonell fordi dei endra deltaking i prosessen då dei kravde fylkesmannen personleg inn på arenaen for å reforhandle rammene for den vidare prosessen. Instrumentell motmakt vart utøvd då dei gjorde eit byte med fylkesmannen om å få prosessen på rett kjøll igjen mot at grunneigarane unngjekk naturreservat i Mørkridsdalen.

I sum endra Skjolden grunneigarlag maktbalansen i prosessen. Frå då av kunne ikkje fylkesmannen oversjå viktige krav. På den andre sida kunne ikkje deltakarane krevje gjennomslag for alle type endringar. Konflikten gav ikkje grunnlag for at maktbalansen skulle vendast fullstendig på hovudet, han vart justert til fordel for deltakarane. Difor hadde prosessen og konflikten ein vidare verknad enn at det ikkje vart reservat under Osen. Den pluralistiske konflikthandsaminga (Enderud, 1987) førte til at det felles målet om å utvikle ein plan vart halde oppe, og at det skjedde ei tilnærming mellom partane (Coser, 1956). Ei ytring frå ein deltakar gir grunn for ei slik tolking:

Vi har hatt oppklaringsmøte der også fylkesmannen sjølv var med. Det var heilt greitt. Sakshandsamarane ser det som si oppgåve å verne mest mogleg. Fylkesmannen er ikkje knytt direkte til fagfeltet. Han var veldig klar og kom med forslag som det ikkje var vanskeleg å verte einige om. God oppklaring, og det vart beklaga det som hadde skjedd. Grunneigarane var positive til dette.

Ein som ikkje er grunneigar og medlem av referansegruppa, reflekterer over denne konflikten i ettertid og uttaler at han vart ”overraska over at dei (fylkesmannen) gjekk så fort bort frå det (reservatet)” fordi det vart funne raudlisteartar der. Men han forklarar det med at fylkesmannen ”følte vel at motstanden var så stor”. Vedkomande viser til at fylkesmannen kanskje også såg at grunneigarane ikkje kjem til å gjere noko (for eksempel hogge skog) der likevel.

På eit ekstraordinært møte 4. april 2008 la sakshandsamaren fram rapporten frå Miljøfagleg Utredning³⁷ om naturmangfaldet under Osen. På møtet uttrykte grunneigarane igjen klart at dei ikkje ønskte naturreservat i dette området. I referatet heiter det: ”Dette er også fylkesmannen sitt utgangspunkt.” Dermed ser vi at konflikten og prosessen i ettertid har skapt ei felles forståing av kva som er alternativa. Det skjedde ei tilnærming i problemtolkinga mellom partane, ei sosialisering, eit kjenneteikn ved den funksjonelle konflikten (Cosser, 1956).

Vidare bad deltakarane om at vernegrensa måtte flyttast lenger vekk frå innmarka. Dei viste til interesser knytte til vedhogst i området, men dei var også opptatte av positive tiltak som midlar til restaurering av stølsvegen til Osen (og inn Mørkridsdalen), og at kulturminne vart innarbeidd i formålsparagrafen i vernereglane. Deltakarane på møtet nytta også høvet til å påverke den vidare prosessen. Dei ville ha ei synfaring før fylkesmannen skulle kome med framlegg til grenser, og dei ønskte å sjå utkasta til dei mest relevante konsekvensutgreiingane før desse vart endelege.

Endring på fleire område

Kva skjedde så med Osen-området? Dette spørsmålet var uavklart då konflikten om reservatet vart utløyst. Hausten 2007 vart det meir og meir klart for fylkesmannen at Osen-området ikkje

³⁷ Det var dette konsultentselskapet som gjennomførte registreringa av naturmangfald 25. august 2007 og kor grunneigarane ikkje fekk delta og som utløyste konflikten.

kunne vere med i eit verneområde ut frå dei lokale bruksinteressene i området. Det er likevel først på møtet i referansegruppa i juni 2008 at deltakarane fekk ei formell tilbakemelding om at fylkesmannen ville halde Osen utanfor vernet. Sakshandsamaren uttaler i ettertid: ”Det kan godt hende at vi tidlegare har late det skine gjennom at det er lite sannsynleg at vi ville inkludere Osen.” Det er også tilfellet. I eit intervju i november 2007 viser ein av deltakarane til at Osen-området sannsynligvis ikkje vert verna: ”Dei (fylkesmannen) får det ikkje slik dei vil der.”

På spørsmål om kvifor området blir halde utanfor vernet, svarer sakshandsamaren: ”Ut frå ei samla vurdering.” Dette vert utdjupa med at den samla vurderinga dreier seg om fleire forhold, så som kva for verneverdiar og eksisterande inngrep som finst i området, i kva grad dagens bruk let seg sameine med vern, og den lokale motstanden mot vern. Det ligg nær å tolke dette svaret slik at det var viktigare for fylkesmannen å unngå ein ny konflikt etter reservatkonflikten, enn å verne Osen-området. Ein ny konflikt kunne sette heile verneprosessen i fare. Det var viktig å verne Osen-området, men ikkje så viktig. Dessutan var det vanskeleg å sameine dagens bruk av området med vern. I området er det eit hyttefelt med 40 hytter, og det er planar om eit nytt hyttefelt i nærleiken på austsida av elva ved Osen.

Eg tolkar avgjerda av Fylkesmannen om å halde Osen-området utanfor vernet som eit byte som kjem i stand ved utøving av instrumentell motmakt der bruksverdiane vert fokuserte. Grunneigarane gav klar melding om at det ville verte konflikt om området vart verna. To aktørar byt to gode: grunneigarane unngår vern, mens fylkesmannen unngår konflikt. Dette er det elementære sosiale bytet, men det skjer først etter konflikt over eit anna spørsmål. Det er i samsvar med den erfaringa deltakarane har. Leiaren i arbeidsgruppa uttaler på spørsmål om dei får gjennomslag for sitt syn: ”Ja, når vi har bastante meiningar, for eksempel Osen-området.”

Med desse endringane får grunneigarane gjennomslag for to av sine viktigaste krav.

Presset frå vernesystemet vart redusert og dei styrka sin medverknad i prosessen. Ifølge analysemodellen skulle dette svekke mobiliseringa, men erfaringa til den same deltakaren er at dei vert lytta til når dei har klare meiningar. Konflikten viste at ved å utvide deltakinga i prosessen med fylkesmannen personleg fekk deltakarane ei løysing dei var nøgde med. Dei utøvde her institusjonell motmakt.

Vidare får deltakarane styrkt oppfatninga av at prosessen er ei tradisjonell forhandling der dei vinn nokre saker og taper andre. Ifølge analysemodellen skulle denne forma for redusert press frå systemet svekke grunnlaget for forskansing og mobilisering mellom deltakarane. Vi skal i neste kapittel gå nærare inn på verknaden av konflikten for den vidare verneplanprosessen.

5.3.4 Ingen mobilisering – inga endring

I Jostedalen er situasjonen ei anna enn i Skjolden-området. Mobiliseringa er svak, og på synfaring i Vanndalen og Geisdalen i juli 2006 vert ønsket frå organisasjonane om å flytte vernegrensa til parallelt med grensa for statsallmenningen for å gi rom for aktivitet og næringsutvikling, ikkje framført av deltakarane. Deltakarane argumenterer altså ikkje munnleg for den endringa dei bad om i sitt høyringssvar på oppstartmeldinga trass i at dei tidlegare i planprosessen fekk med seg kommunen i dette kravet.

I 2008 er det ei ny synfaring i det same området. Heller ikkje denne gongen tar deltakarane opp spørsmålet om å flytte grensene for verneområdet til statsallmenningen. Datamaterialet gir ikkje forklaring på dette. I fellesfråsegna frå organisasjonane i februar 2009 til verneframlegget frå fylkesmannen ber dei igjen om endring av grenser for verneområdet. Luster kommune set også fram det same kravet. Argumentasjonen er den same som i fråsegna til oppstartmeldinga: handlingsrom for næringsutvikling knytt til skiturisme, og at det ikkje er dokumentert spesielle verneverdiar i dette området. Organisasjonane viser til at dei foreslåtte

grensene er ”til stor hinder for framtidig næringsutvikling i området”. Ingen maktmidlar vart artikulert.

I fylkesmennene si endelege tilråding til direktoratet er grensa ikkje endra. Ein deltakar i referansegruppa frå Jostedalen uttaler i eit intervju at når han vurderer resultatet, er det ein del kunstige grenser der:

Sakshandsamaren sa at han hadde bestemt seg for å ha med Myrhyrna (i vernet), men eg har ikkje fått forklaring på dette anna enn at det var ein markert topp. Ingen fagrapport seier at dette fjellet burde med.

Sakshandsamaren viser på si side til lite konkrete planar for næringsutvikling, mens fjellet er eit landemerke: ”Det er eit berømt landemerke, m.a. brukt på I. C. Dahl sine akvarellar/måleri. Det same var tilfellet for Vetle Geisdalen, der botnen var greitt å få med i verneområdet”.

Mi førebelse tolking av dette er at ein må nytte dei høva som finst for å argumentere for si sak, elles vert det ikkje lagt merke til. Å argumentere i ei fråsegn er viktig, men ikkje nok. Ei mobilisering må til også når ein søker endring gjennom argumentasjon utan direkte bruk av motmakt, så lenge krava går på tvers av interessene til motparten.

Ein av deltakarane frå Jostedalen gir langt på veg forklaringa på kvifor deltakarane er ”oversett” som han seier: ”Generelt har folk ikkje engasjert seg i Jostedalen. Ja, kanskje det er slik fordi det var lite konflikhtar.” Informanten samanliknar situasjonen med mobiliseringa i Skjolden: ”Der var det ein større opposisjon – då må ein i større grad ta omsyn til det.”

5.3.5 Oppsummering

Det skjer fleire endringar og tilpassingar, både med omsyn til regelverket og grenser i drøftingane mellom deltakarane og planstyresmakt på møte og synfaringar, utan at partane er i konflikt med kvarandre. Ei viktig endring for deltakarane var at Bolstadsnosi og Kinnfokkfjellet vart tatt ut av planområdet. I andre viktige spørsmål skjer det likevel lite det første halvanna året av planprosessen. Fylkesmannen underkommuniserer til dels konflikhtar

mellom vern og bruk (Osen-området), mens det er deltakarane som må gjere konfliktane eksplisitte. Dette styrkar ei problemtolking i form av taktisk handling frå systemet si side og svak medverknad. Mobilisering for motmakt vert difor ytterlegare stimulert.

Ein ope konflikt om naturreservat i Mørkridsdalen utviklar seg fordi deltakarane opplever ubalanse mellom krav og yting, og at gjensidige forplikingar om open kommunikasjon ikkje er tilfredstilte. Interaksjonen med fylkesmannen vert broten ein periode og deltakarane utøver instrumentell, institusjonell og kulturell motmakt ved høvesvis å sanksjonere og påverke deltakinga og handlingsrommet for den vidare planprosessen. Ved deltaking frå fylkesmannen sjølv vert deltakarane sine krav innfridde, og planprosessen kan gå vidare. Denne pluralistiske konflikthandsaminga stimulerer til ei oppfatning mellom deltakarane at endring er mogleg.

Svak mobilisering i Jostedalen gjer at deltakarane ikkje utviklar motmakt for å få gjennom krava sine. Dei oppnår ikkje endring i eit viktig krav då dei verken artikulere motmakt eller utviklar medmakt.

5.4 Drøfting

I dette kapitlet skal vi svare på spørsmålet om korleis mobilisering for motmakt er stimulert, og korleis deltakarane skaper endring i planprosessen. Analysen er strukturert i tre deler: Den verknaden systemvilkåra har på mobilisering av deltakarane, deltakarane sin eigen stimulans og kontroll av spontanitetsprosessane og korleis artikulering av motmakt skaper endring i møte med vernestyresmaktene.

Problemvilkåra i Jostedalen og i Mørkridsdalen (Skjolden-området) var ulike fordi vernet, slik det var signalisert i oppstartmeldinga frå fylkesmennene, gav ulikt press på bruksrettane til grunneigarar og bønder i dei to dalføra. Interaksjons- og identifikasjonsvilkåra

var forholdsvis like, mens problemvilkåra var ulike. Når vernet var foreslått i store delar av Mørkridsdalen, gav det eit større press enn i Jostedalen, der grensa for utgreiingsområdet går høgt til fjells. Dette gav ulik stimulans til mobiliseringsprosessane. Den formelle organiseringa av planprosessen med god deltaking frå grunneigarane skapte identifikasjonsvilkår som stimulerte til mobilisering der grunneigarperspektiva dominerte. Ved å gjere den lokale referansegruppa viktig for drøftingane av grenser, verneformer og regelverk, stimulerte fylkesmannen til interaksjon og mobilisering.

Det er likevel ikkje gitt korleis systemvilkåra verkar på spontanitetsprosessane. Deltakarane si eiga tolking er avgjerande for verknaden, og tolkinga er avhengig av personar og grupper sin evne til å engasjere og skape oppslutning for si tolking av situasjonen (Philips, 1988). Ei eldsjel mellom grunneigarane skapte mobilisering i Skjolden, og utvikla ei sjølvorganisering med fokus på grunneigarinteressene. Arbeidsgruppa for vern og næringsutvikling i Skjolden la premissar for dei lokale organisasjonane si deltaking i referansegruppa til fylkesmannen. Dette skjedde både fordi arbeidsgruppa gjorde eit grundig arbeid med å sette seg inn i dokument, lovverk og prosessen og utvikla egne analysemodellar, men også fordi ho var den største grupperinga mellom deltakarane i fylkesmannen sin referansegruppe. Den lokale arbeidsgruppa arbeidde for å sikre grunneigarane sine bruksinteresser i samsvar med vilkåra for å bryte med modellmakt (Bråten, 1973). Sjølvorganiseringa og mobiliseringa er i samsvar med funn frå anna forskning om vilkår for at deltakarar skal oppnå innverknad i deltakande prosessar (Arnstein, 1969; Pretty, 1995).

Intervjudata og fellesfråsegna frå Skjolden-koalisjonen viser at deltakarane utvikla ei mobilisering som kan karakteriserast ved hjelp av trekk frå middelkompromissmodellen (Enderud, 2008). For det første ein utgangsposisjon som nærmast kravde status quo, for det andre framsetting av ultimatum (trussel om konflikt) i dei viktigaste sakene, og for det tredje

ei forventning om kompromiss i andre saker. Deltakarane utvikla sin maktbase både ved å sette seg godt inn i saksspørsmåla og utvikle egne analysemodellar, og ved å utvikle handlingsstrategiar for å oppnå endring (Borum, 1980). Derimot ser det ut for at deltakarfellesskapen ikkje ønska ein prosess med taktisk forhandlingsteknikk som vi finn i middelkompromissmodellen (Enderud, 2008). I uttalen til oppstartmeldinga kom det fram at deltakarane ville ha ei direkte og Reinhårig meiningbryting med fylkesmannen. At dei signaliserte dette kan likevel vere eit taktisk trekk for å få planleggar til å tru det, men analysen vidare skal vise at dette i liten grad var tilfelle.

Deltakarane oppfatta likevel at fylkesmannen i liten grad såg sakene frå dei lokale deltakarane sitt perspektiv, eller formulert med Forester (1999), at plansystemet representerer ein ”systematisk skeivheit” i merksemd og interesser. Det tyder på ei institusjonell forståing av makt som går ut over den instrumentelle maktforståinga i middelkompromissmodellen (Lukes, 2005). Trass i at endringsmodellen til deltakarane har fleire fellestrekk med motmaktmodellen har handlingane også trekk av medmaktmodellen i form av kreativitet for å skape nye moglegheiter. Deltakarane foreslo tidleg i prosessen å starte planlegging av eit kulturlandskapsenter i Mørkridsdalen og å utarbeide ein dokumentasjon av den historiske bruken av dalen. Deltakarane viste med dette at dei ikkje berre handla for å avgrense og svekke systemet sine handlingar, men at dei også tok i bruk kreative og såkalla konstruktive forslag³⁸. Dette gir ein indikasjon på at deltakarane ikkje berre handlar ut frå ein motmaktstrategi, men også i form av nye tiltak for å utvikle moglegheiter. Det viser at deltakarane allereie tidleg i planprosessen hadde ei mangfaldig forståing av prosessen og ulike handlingsstrategiar.

³⁸ Eg skriv ”såkalla” fordi konstruktiv er eit sterkt lada ord. Konstruktivitet i forhold til kva og kven? Nye tiltak er kanskje eit meir verdinøytralt ord.

Deltakarfellesskapen vart også utvikla ved hjelp av kontroll av spontanitetsprosessane. Ein indikasjon på dette er at det var leiaren av gruppa som var aktiv i referansegruppemøte med fylkesmannen. At få andre deltakarar tok ordet kan vere eit utslag av den kontroll fellesskapen utøvde på deltakarane, men det kan også ha med personlegdom å gjere. Ikkje alle er like aktive i formelle møte. Meir tydeleg har kulturell makt vore i funksjon når ein ikkje-grunneigar viser til at det er grunneigarane sine interesser som må telje mest fordi det er dei som må leve med konsekvensane av vernet. Denne oppfatninga vart skapt mellom deltakarane utan verken open eller latent konflikt, men ved at det vart oppfatta som naturleg at grunneigarperspektiva og -interessene fekk ein dominerande plass. Kontrollen av spontanitetsprosessane kom også tydeleg fram då ein deltakar vart ”avhorna” fordi han gav inntrykk av at det var lokal aksept for eit naturreservat i Mørkridsdalen. I dette spørsmålet var konflikten open og eksplisitt, og viste at fellesskapen kontrollerte dei som var positive til vern. På den andre sida vart personar med ytterleggående syn på vern og deltaking marginaliserte i deltakarfellesskapen for å skape oppslutning om ei kritisk, men konstruktiv line overfor fylkesmannen. Spontanitetsprosessane vart difor kontrollert på fleire måtar av fellesskapen.

Den sterke fellesskapen gjorde det vanskeleg for fylkesmannen å spele på ulike syn i gruppa. Kompetansen dei utvikla gjorde også sitt til at andre organisasjonar nytta deira høyringsuttale som mal for eigne uttaler. Arbeidsgruppa i Skjolden vart på dette viset eit nav i den lokale deltakinga. Dette hadde også sitt å seie for at fylkesmannen i liten grad la vekt på å få med andre typar organisasjonar enn grunneigarlag, bygdelag og fjellstyret i gruppa. Den formelle samansettinga av referansegruppa og den uformelle lokale organiseringa av arbeidsgruppa stimulerte difor til at grunneigarperspektiva dominerte i planprosessen. Spontanitetsprosessane forsterka difor systemvilkåra.

Deltaking i lokale planprosessar er hevda å gi meir makt til dei mektige, fordi grunneigarar og andre som føler seg direkte råka gjer seg meir nytte av deltakinga enn andre grupper som representerer meir ålmenne interesser (Naustdalslid, 1986). Dette argumentet kan ha mykje for seg i ein planprosess avgrensa til det kommunale nivået, der grunneigarane dominerer over andre grupperingar. I denne type planprosessar er det derimot grunn til å hevde at det er staten som er den mektige parten. Det er staten som styrer prosessen, utformar verneframlegg og som gjer vedtaka.

Analysen viser at Naustdalslid (1986) kan ha rett i at internt mellom dei lokale deltakarane er grunneigarane dei mektige aktørane. Spørsmålet vert då kvifor fylkesmannen stimulerte til ein slik situasjon gjennom samansettinga av referansegruppa? Det var ikkje intensjonen i utgangspunktet. Fleire organisasjonar med allmenne interesser var inviterte med, men dei deltok ikkje. Det var vanskeleg å få representantar frå slike organisasjonar til å steppe inn i prosessen når andre ikkje deltok. Kanskje synleggjer det også Naustdalslid (1986) sitt poeng ved at andre interesser enn dei dominerande på lokalplanet vegrar seg for å delta fordi dei veit kven som er den dominante aktøren³⁹. Anna forskning viser også at lokal deltaking har problem med å synleggjere lokale mindretalsinteresser (Hovik, Sandström, & Zachrisson, 2010).

På den andre sida kan det argumenterast for at det viktigaste er å få med dei aktørane som opplever å vere mest berørt av tiltaket (Reed, 2008). Det er overfor desse at legitimitetsproblemet er størst (Leibenath, 2008). Slik sett kan vi omtale samansetting av referansegruppa i denne prosessen som ”kritisk deltaking” etter modell av ”kritisk” val av case (Flyvbjerg, 1992). Det er dei aktørane som normalt er mest skeptiske til statleg vern som dominerer. I den grad ein klarer å utvikle ein verneplan med aksept frå slike lokale aktørar har

³⁹ Eg har prøvd å kome i kontakt med eitt av dei lokale laga som ikkje deltok for å spørje, men lukkast ikkje å få kontakt.

fylkesmannen oppnådd lokal aksept. Spørsmålet vert sjølv sagt om fylkesmannen går for langt i å imøtekomme grunneigarane sitt syn, ut frå at det er ulike syn på vern lokalt og nasjonalt. Det er fylkesmannen, direktorat og departement som kan hindre at det skjer.

Deltakinga har også ei anna slagside i form av skeiv kjønnsamansetting: referansegruppa i Luster er dominert av menn og berre 1-2 kvinner deltar i delar av prosessen. Dette er ikkje uvanleg i slike planprosessar, og grunnen er ”ettterspørselssida”, kvinner er i liten grad spurte om å delta (Daugstad, Svarstad, & Vistad, 2006b). Dette er også tilfelle i denne studien. Det kan ha påverka både prioriteringar i planprosessen og resultatane.

Samla sett styrkar funna i denne analysen tesen om at mobilisering for motmakt vert stimulert av systemvilkår som skaper press og uvisse for deltakarane som identifiserer seg med kvarandre, og som har gode tilhøve for interaksjon. Motmakt vert skapt gjennom spontanitetsprosessar for sjølvorganisering, samhald og utvikling av eigne analysemodellar for felles problemtolking. Det vert skapt ei forskansing mellom deltakarane mot vernesystemet når dei ikkje opplever å verte tatt på alvor. Det gjer at deltakarane og planleggar forventar og handlar ulikt, og strevar med å finne ”tonen” i den første fasen. Analysemodellen underkommuniserer verdien av personlege initiativ for stimulans og kontroll av spontanitetsprosessane. Dessutan viser analysen at storleiken på deltakargruppa kan vere kritisk for utvikling av ein deltakarfellesskap med naudsynt kompetanse. I små bygder som i denne casen er det ikkje sikkert at desse vilkåra er til stades.

Vi rettar så merksemda mot samanhengen mellom spontanitetsprosessane og systemvilkåra (delprosess 3 i figur 3-1). Deltakarane oppnådde tilpassing og endring i ein del mindre spørsmål det første året av planprosessen. I dei to viktigaste sakene lét avklaringane vente på seg (statusen for Osen-området og naturreservat). Det var deltakarane som måtte gjere konfliktane eksplisitte, men framleis var det lita endring hos motparten. Det styrker ei

problemtolkning om ikkje legitimt press frå vernesystemet og liten medverknad for deltakarane (Lysgaard, 1961). Fylkesmannen stimulerte difor mobiliseringa i denne fasen, og partane stod mot kvarandre, dei ”drog tog”, som ein deltakar uttrykte det. Noko av grunnen må vere at deltakarane og fylkesmannen forstod prosessen ulikt. I det viktigaste spørsmålet i denne fasen, statusen for Osen-området, hadde deltakarane ingenting å gi. At prosessen kan hemmast av ulik prosessforståing er også vist i andre undersøkingar (Dahlberg & Burlando, 2009). Sakshandsamaren oppfatta prosessen som ein lærings- og utviklingsprosess der dialog skulle få fram nye typar løysingar. I ei slik forståing måtte ein ta tida til hjelp, og ulike einskildelement måtte sjåast i samanheng med heilskapen og omvendt. Difor skapte prosessen frustrasjon hos begge partar i denne fasen. Dei oppfatta prosessen ulikt, og dei handla på grunnlag av si oppfatning.

Denne tolkinga vert også støtta av ein analyse av prosessen ut frå den klassiske spelteorien. Ut frå denne teorien står valet mellom vern og konflikt, og mellom ikkje-vern og ikkje-konflikt for Osen-området. Gitt at fylkesmannen prioriterte å unngå konflikt, skulle det vere opplagt at dei måtte skrinlegge vern dersom dei tok truslane om konflikt på alvor (Axelrod, 2006). At det tok lang tid før dei skrinla vernet i dette området, styrkar tolkinga av at fylkesmannen handla ut frå ein læringsrasjonalitet.

Det er difor ei sakleg forklaring på at det tok så lang tid å få ei avklaring om Osen-området. Det var viktig for fylkesmannen å innlemme Osen-området i vernet for å kunne få heile vassdraget ned til låglandet med i vernet. Ein av deltakarane sa at ”vi (deltakarane og fylkesmannen) har ulike interesser og ulike utgangspunkt”. Tolka i eit slikt perspektiv var det rasjonelt for fylkesmannen å bruke tid på drøfting og vurdering for å utvikle nye typar løysingar som i større grad kunne gjere det mogleg å kombinere vern og bruk av Osen-området. Ei slik vurdering har støtte hos sakshandsamaren, som i eit intervju seier at han ikkje

alltid gav tilbakemelding med ein gong fordi spørsmåla måtte sjåast i samanheng med andre ting.

Dette forklarar likevel ikkje kvifor sakshandsamaren ikkje gjer konfliktane eksplisitte for å utforske dei, slik at posisjonar kan revurderast og tilpassing kan kome i stand (Follett, 1995; Forester, 1999). I både spørsmålet om Osen-området og naturreservat er det deltakarane som må lyfte opp og fram konflikten. Det kan forklarast med eit ”management”-syn på konflikt hos fylkesmannen i form av at konflikt er uønskt og ikkje fører noko godt med seg, og difor bør unngåast. Difor vert konflikten ikkje gjord tydeleg (Enderud, 1987). Ein slik handlemåte fører til det motsette av intensjonen, han forsterkar konfliktane.

Når deltakarane i liten grad oppnådde endring det første halvtanna året i planprosessen, fekk deltakarane styrkt oppfatninga om at prosessen eigentleg var symbolsk. Dei opplevde at deira syn i varierende grad vart registrert i referat frå møta, og dei sakna tilbakemeldingar på krav. Dette skapte uvisse i prosessen, noko som gir ein indikasjon på at fylkesmannen dreiv eit strategisk og taktisk spel. Dette står i strid med signala som både fylkesmannen og deltakarane gav i starten av prosessen om at dei ikkje ønskte eit slikt spel. Det var likevel ingen grundig dialog om slike forhold i starten av planprosessen. Einskildsignal var tydelegvis ikkje nok. Når tilliten er svak, slik det sjølvst er i starten av slike prosessar, må det handling til for å skape tillit (Forester, 1999). Lokale deltakarar forventar avklaringar og framdrift, dei vil ikkje delta i ein ”prateblubb” (Milligan, O’Riordan, Nicholson-Cole, & Watkinson, 2009, p. 210). Når handlingane til motparten gir rom for strategisk og taktisk tolking, er det lett for at prosessen vert oppfatta slik. Men, data gir ikkje haldepunkt for at fylkesmannen reelt sett brukte situasjonen slik.

Den ”revolusjonære” oppfatninga mellom grunneigarane, at ein ikkje skulle vere med i forhandlingane fordi det ikkje var mogleg å sameine motsetningane, vart styrkt av at deltakarane oppnår lite i den første delen av planprosessen. Det er difor grunn til å tru at den

pluralistiske posisjonen mellom deltakarane vart utfordra i denne fasen. Hadde dei ikkje oppnådd endring i spørsmålet om Osen og naturreservatet, ville truverdet deira verta svekt i forhold til dei ”revolusjonære” mellom grunneigarane. Det er difor sannsynleg at det hausten 2007 stod om truverdet til den pluralistiske posisjonen internt i deltakarfellesskapen. Problemvilkåra i form av press frå vernesystemet skapte ei forskansing i ein periode på to til tre månader då det skjedde ein reproduksjon av problemtolkingane i sinnet til deltakarane, slik Lysgaard (1961) viser. Når deltakarane ikkje fekk tilbakemelding på sine viktigaste krav i denne fasen, og når fylkesmannen ikkje gjorde konfliktane eksplisitte, forsterka det mobiliseringa for motmakt.

Dei dominerande deltakarane i forhandlingsprosessen var opptatte av å skape endring i systemvilkåra, ikkje å reprodusere dei. Gjennom konflikten praktiserte dei ein kombinasjon av institusjonell, instrumentell og kulturell motmakt. Institusjonell fordi dei endra deltakinga i prosessen og kravde fylkesmannen sjølv inn på arenaen for å reforhandle rammene for den vidare prosessen. Instrumentell motmakt vart utøvd ved at deltakarane inngjekk eit byte med fylkesmannen om å få prosessen på rett kjølgjen mot at grunneigarane unngjekk naturreservat i Mørkridsdalen, slik det går fram av sosial byteteori (Blau, 2002). Kulturell motmakt vart utøvd ved at deltakarane fekk til ei justering av retninga på planprosessen med meir vekt på vern *gjennom* bruk. I sum endra Skjolden grunneigarlag maktbalansen i prosessen, i tråd med teorien om den funksjonelle konflikten (Coser, 1956). I forhold til Coleman (1964) sin instrumentelle maktmodell ser vi at deltakarane påverka tre av fire faktorar: aktørsamansettinga, utfallet av hendingane og dermed konsekvensane, mens interessene var dei same. Coleman (1964) fangar derimot ikkje opp det institusjonelle perspektivet, kva for saker og hendingar, *agendaen* for verneplanprosessen og balansen mellom ulike omsyn (Forester, 1989).

Sakshandsamaren viser i intervju etterpå til at resultatet hadde vorte det same om det ikkje hadde skjedd sakshandsamingsfeil, underforstått at prosessen ikkje var avgjerande. Det er berre delvis i samsvar med mi tolking. Det er sannsynleg at fylkesmannen ville fått ei konflikt utan sakshandsamingsfeila, fordi deltakarane ikkje opplevde samsvar mellom krav og yting i den første fasen av planprosessen. Slikt samsvar er eit vilkår for stabile forhandlingsprosessar (Kooiman, 1993). Ubalansen ville ha mobilisert til konflikt, men det er sannsynleg at konflikten ville vore mindre betent utan sakshandsamingsfeila. Sagt på ein annan måte: Mobilisering og potensiell makt hos deltakarane vart forsterka med sakshandsamingsfeila og gjer at retninga for prosessen vert tydeleg justert. Planleggar får dermed eit revidert mandat for det vidare arbeidet. Som det går fram av møtet i april 2008 mellom fylkesmannen og deltakarane i Skjolden-området vert desse endringane implementert. Konflikten førte til at fylkesmannen prioriterte å gi deltakarane medverknad og ein struktur for å implementere endring vart sett i verk (Cornwall, 2008).

Vi har då vist at det har gått for seg to typar spontanitetsprosessar. For det første ei forskansing når systemvilkåra skaper press og svak medverknad. Den andre forma for mobilisering er når deltakarane artikulere motmakt og konflikt for endring. I begge tilfelle opplever deltakarane at deira syn ikkje vert anerkjent. Det forsterkar mobiliseringa og dei etablerte posisjonane (Forester, 1999).

Analysen gir ikkje grunnlag for å konkludere med at endring berre kjem i stand når motmakt vert artikulert. Det kjem også i stand endring utan at deltakarane inngår byte eller truar med sanksjonar. Ei rekke spørsmål vart avklart gjennom dialog mellom partane i møte og på synfaring, utan at det oppstod konflikt. Det betyr at fleire saker som deltakarane har oppfatta som konfliktfylte, har vorte løyste utan konflikt fordi deltakarane har fått informasjon, og dialogen har oppklara kva regelverket seier. Ein god dialog mellom planstyresmaktene og deltakarane har gjort at spørsmål som kunne ha utvikla seg til

konfliktar, ikkje har gjort det. Ei anna forklaring på endring utan konflikt er at fylkesmannen har fått betre kunnskap om planområdet. For eksempel vart Bolstadsnosi og Kinnfolkfjellet i inngangen til Mørkridsdalen tatt ut av planområdet fordi det ikkje var ønskeleg å ha høgspintlina i dette området i verneområdet. Det skjer difor ei endring i forståinga av området hos deltakarane og hos fylkesmannen som bidreg til at konflikt vert unngått.

Analysane i avhandlinga er fokuserte mot dei sakene der dialog og informasjon likevel viser at det er ulike interesser og verdiar hos partane. Det er altså dei kompliserte spørsmåla som har vore i fokus. Reservatkonflikten er eit eksempel på begge deler, at informasjonen ikkje var god nok, men også at det ville ha vore konflikt trass i at han hadde vore tilstrekkeleg god. Feilinformasjon gjer konfliktar verre enn dei elles treng vere (Forester, 1999).

Så kan ein spørje: Skal det ikkje meir til enn å true med bråk for å skape endring? Motmakt er både utvikling av alternative analysemodellar for saksfeltet og argument for å tilpasse vern til bruk, og å utvikle byte og sanksjonsmidlar. Det er denne kombinasjonen av saksargumentasjon og maktmiddel i prosessen som karakteriserer Skjolden-koalisjonen sin måte å jobbe fram endring i planprosessen på. Dei prioriterte også kva for saker som var viktigast å oppnå endring i. Det var fleire spørsmål deltakarane i Skjolden-koalisjonen ikkje fekk gjennomslag for, for eksempel traktorveg inn Mørkridsdalen og å halde stølane i dalbotnen utanfor vernet. Det første kan tolkast som adaptive preferansar (Elster, 1985), mens tilpassing av reglane til bruken i dalen gjorde det mogleg for grunneigarane å ha stølar i verneområdet. Det siste er utrykk for radikal læring (Argyris & Schön, 1996).

Den tolkinga av prosessen som er gjort ovanfor bryt med den rasjonelle avgjerslemodellen ved at både deltakarane og planstyresmakta sine handlingar ikkje er dominert av strategisk og taktisk spel. Slikt spel kunne ein sjå i starten av prosessen, ifølge sakshandsamar, men dette vart meir og meir borte etter kvart som dialogen utvikla seg. Den pluralistiske konflikthandsaming styrka deltakarane sin tillit til fylkesmannen.

Ei anna tolking kom fram på møte i referansegruppa i desember 2009, etter at verneområdet var oppretta. Tema for møtet var forvaltningsplanen. Eg fekk høve til å presentere mine analysar av prosessen på dette møtet. Då vart det lagt vekt på at prosessen hadde skapt eit sosialt bytte, deltakarane hadde fått innverknad på planen, mens fylkesmannen hadde fått lokal aksept for vernet. Ein av deltakarane på møtet reagerte på denne framstillinga ved å hevda at det var fylkesmannen som hadde vore lurast og den beste strategen: ”Først kom forslag som var svært ytterleggående, og så har han gitt etter og til slutt fått det akkurat slik som han ville”. Dette vart vidare grunnlagt med at dei tilpassingane og endringane som skjedde i prosessen hadde fylkesmannen tatt høgde for i sin vide utgangsposisjon i oppstartmeldinga.

Sakshandsamar svarte i møtet med at han skjønnte at prosessen kunne verte forstått slik, men at fylkesmannen ikkje hadde handla strategisk på denne måten. Det vart grunnlagt med at utgreiingsområdet i løpet av planprosessen vart utvida i nokre område og redusert i andre, ut frå den kunnskapen fylkesmennene fekk gjennom arbeidet. Dette vart delvis gjort etter forslag frå deltakarane og etter kvart akseptert. I det mest konfliktfylte området, inngangen til Mørkridsdalen, vart Bolstadnosi og Osen-området og eit område søraust for Ofsavatnet tatt ut, mens utgreiingsområdet vart utvida andre plassar.

Ein annan deltakar på møtet støtta utsegna om at fylkesmannen hadde vore strategisk. I seinare intervju viser vedkomande til at utsegna har relevans ut frå grensene til utgreiingsområdet i oppstartmeldinga:

Viss utgreiingsområdet hadde vore sett slik vernegrensene vart, hadde nok grensene vore flytta ytterligare tilbake utan at det hadde hatt betydning for oss eller myndigheitene. Så viss me ser på yttergrensene er det nok eit utsagn som det er lett å tru på utan at eg veit om det var bevist. Ser me på framlegget i stortingsproposisjon tidleg på 90tallet var heile området kun 1/3 av det vart verna samt at landskapsvern var tilstrekkeleg til å ivareta verneinteressene, så det er vel det ein kallar rått parti.

Å ta ein utgangsposisjon som gir handlingsrom for kompromiss, men som likevel fører til at ein når sine mål, er ein mogleg handlemåte omtalt i middelkompromissmodellen (Enderud, 2008). I litteraturen om naturvern finn vi også ein slik posisjon, der deltaking i stor grad vert forstått som eit ”spel for galleriet” ved at staten nyttar deltaking for å legitimere sin eigen politikk, og at deltakarane i realiteten oppnår lite (Hovik & Sandström, 2008; Zachrisson, 2008). Som det går fram av sitatet ovanfor, veit ikkje vedkomande om fastsetting av grensene for utgreiingsområdet var ein bevisst strategi frå fylkesmannen si side. Til det er å seie at om det ikkje var bevisst, så er det heller ikkje ei strategisk handling.

Det er ein anna veikskap ved resonnementet om strategisk handling frå fylkesmannen si side: Kvifor synte staten sin reelle posisjon i nasjonalparkmeldinga, altså at staten ville verne eit relativt lite areal på 400 km²? Dette framstår som ei lite strategisk handling. Skulle staten verkeleg vore strategisk her, så skulle dei ha lansert eit området på 1800 km² eller meir i nasjonalparkmeldinga (slik som i oppstartmeldinga). Det gjorde dei ikkje. Meldinga gir inntrykk av at staten hadde lite informasjon, og vidare ikkje tok seg tid eller bryet med å sette seg betre inn i kva for område det var snakk om. Då staten i nasjonalparkmeldinga i 1992 annonserte at området er på ca. 400 km², gav det deltakarane eit høve til å nytte denne posisjonen som utgangspunkt for forhandlingane i staden for eit areal på 1800km² frå oppstartmeldinga. Dei kunne ha bede om ei revidert oppstartmelding som var i samsvar med det arealet som Stortinget gjorde vedtak på grunnlag av gjennom Stortingsmelding nr. 62 (1991-92). Men deltakarane valde å ikkje gjere det. Dette viser at heller ikkje deltakarane handla så strategisk som middelkompromissmodellen skisserer.

Tilbakemeldingane får deltakarane etter verneplanprosessen tyder på at oppfatninga av strategisk og taktisk handling ikkje dominerte. Dei endringane deltakarane oppnådde med reservatkonflikten vert oppfatta som reelle endringar og ikkje ein taktisk manøver. Å halde Osen-området utan for vernet var eit tap for fylkesmannen, men det var viktigare å få til ei

løysing som deltakarane kunne akseptere. Dette gav også fylkesmannen i ettertid uttrykk for. Med reservatkonflikten var det annleis. Her fekk fylkesmannen ei ny forståing av at landskapsvern og skjøtselplan var tilstrekkeleg. Fylkesmannen reviderte sin posisjon ut frå at etaten fekk ei klarare forståing av grunneigarane sin bruk av området, og at bruken kunne sameinast med landskapsvern. Det tyder på radikal læring (Argyris & Schön, 1996). Men, ein kan ikkje sjå bort frå at det også dreidde seg om adaptive preferansar hos fylkesmannen (Elster, 1983).

5.5 Delkonklusjon

Problemvilkåra er ulike mellom bygdene og påverkar mobiliseringsgrunnlaget. Press, avhengigheit og svak medverknad stimulerer til mobilisering i eitt område, mens svake problemvilkår ikkje set i gang mobilisering andre plassar. Den måten planprosessen er organisert på, gir identifikasjons- og interaksjonsvilkår som stimulerer til at grunneigarperspektiva kjem i fokus. Spontanitetsprosessane mellom deltakarane forsterkar stimulansen frå systemvilkåra. Ei eldsjel mellom grunneigarane får oppslutning om at bruksrettar er trua, og ei sjølvorganisering vert utvikla som svar på dette. Fellesskapen utviklar eigne analysemodellar for problemtolking og handlingsstrategiar for å oppnå endring. Deltakarane vert også kontrollert av fellesskapen, både ved at kulturell og instrumentell makt er i funksjon.

Fleire endringar kjem i stand gjennom informasjon og dialog mellom deltakarane og fylkesmannen, utan konflikt. Endring i spørsmål med substansiell konflikt vert oppnådd når deltakarane trugar med å sette i verk sanksjonar dersom viktige endringar ikkje vert oppfylte, og når dei set i verk konflikt etter at spelereglane for prosessen vert brotne. Deltakarane utøver institusjonell motmakt ved å utvide deltakinga og ved å få i stand ei revidering av

handlingsrommet for prosessen. Dette skjer ved at dei påverkar utforming av planen i byte mot at prosessen kjem på rett kjøl igjen. Samstundes tyr dei til kulturell makt ved å få fylkesmannen si tilslutning til større vekt på bruken av området i den vidare planprosessen. Endring kjem også i stand fordi planstyresmakta reviderer verkemidla sine for vern ut frå betre innsikt i bruken av området. Konflikten vert handsama pluralistisk, og fylkesmannen etablerer ein struktur for implementering av endringane. Mobilisering og motmakt har både endra på konkrete spørsmål og bidrege til å skape ein prosess som i større grad er på deltakarane sine premissar.

6 Mobilisering og medmakt

I dette kapitlet skal eg svare på korleis mobilisering for medmakt vert stimulert, og korleis medmakt skaper endring. Analysen vert gjennomført etter dei tre elementa i analysemodellen:

- korleis systemvilkåra verkar på spontanitetsprosessane (1)
- den stimulansen og kontrollen deltakarane gir spontanitetsprosessar med utvikling av endringsstrategiar (2)
- korleis deltakarane oppnår endring i systemvilkår (3).

Denne modellen skil seg frå modellen for mobilisering av motmakt ved at systemet her har ein intensjon og struktur for medverknad. Når deltakarane opplever demokratisk anerkjening, stimulerer det til endring av spontanitetsprosessane. Representantane for systemet vert ikkje lenger berre oppfatta som motstandarar, men også som moglege medspelarar. Dermed kan problemtolkings-, interaksjons- og identifikasjonsprosessane opnast til også å inkludere representantar for systemet. Delprosessane 1 og 2 (figur 3-1) vert difor analyserte for å svare på spørsmålet: Korleis vert mobilisering for medmakt stimulert?

For å svare på spørsmålet om korleis medmakt skaper endring må vi også ta med oss det som skjer i delprosess 2. Auka interaksjon og felles problemtolking styrker den gjensidige forpliktinga om å realisere felles mål på ein måte som er akseptabel for begge partar. Det skaper også identifisering mellom partane og spontanitetsprosessane vert endra. Samhandlinga i prosessen utviklar også nye moglegheiter, ved at medmakt skaper endring i planen.

Kapitlet analyserer deltakinga frå to lokale grupperingar, Skjolden-koalisjonen⁴⁰ og grupperinga i Vigdalen. Hovudfokus ligg på den første ettersom det empiriske materialet viser at det er i Skjolden-området (Møkridsdalen) det har vore størst aktivitet i samhandlinga mellom fylkesmannen og dei lokale deltakarane i form av tal på synfaringar, tal på saker reiste på møte og aktivitetar utanom dei formelle møta.

6.1 Systemvilkår

Analysemodellen fokuserer på at endring i systemvilkåra gir svakare press, mindre avhengigheit til og meir medverknad i vernesystemet.

6.1.1 Sveikka problemvilkår

Viktige sider ved forliket frå møtet med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 20. november 2007 vart drøfta på synfaringa 4. april 2008 og møtet etterpå, som fylkesmannen hadde med deltakarane i Skjolden-området (sjå kapittel 5). På møtet la fylkesmannen fram rapporten frå Miljøfaglig Utredning⁴¹ om naturmangfaldet i dalsida under Osen. Då gav grunneigarane uttrykk for at dei ikkje ønskte naturreservat i dette området, noko dei fekk fylkesmannen med på: ”Dette er også fylkesmannen sitt utgangspunkt”, heiter det i referatet frå møtet. Vidare bad ein av grunneigarane om at styresmaktene måtte flytte vernegrensa lenger vekk frå innmarka, og fekk gjennomslag for det: ”(...) eg fekk heva grensa for landskapsvernområdet 200 meter rundt garden”, seier ein grunneigar som ikkje tok del i referansegruppa. Motivasjonen for dette var interesse knytt til vedhogst. Deltakarane på dette møtet var også opptatte av andre

⁴⁰ Skjolden-grupperinga er omtalt som ein koalisjon fordi dei knytte til seg ulike deltakarar lokalt i Skjolden, men også frå andre grender, som Fortun og Dalen. Ei slik koalisjonsdanning skjedde for grupperinga i Vigdalen først heilt på slutten av prosessen.

⁴¹ Det var dette konsultentselskapet som gjennomførte registreringa av naturmangfald 25. august 2007, der grunneigarane ikkje fekk delta, og som løyste ut konflikten.

typar tiltak, som midlar til restaurering av stølsvegen til Osen (og inn Mørkridsdalen), og at kulturminne burde kome inn i formålsparagrafen i verneforskrifta.

Deltakarane nytta også høvet til å påverke den vidare prosessen. Dei ville ha ei synfaring før fylkesmannen forma ut framlegg til grenser for verneområdet, og dei ønskte å sjå utkasta til dei mest relevante konsekvensutgreiingane før dei vart endelege.

Møte og synfaring i april vart følgt opp igjen på synfaring ved Drivandefossen 16. mai. Referatet viser til at synfaringa hadde bakgrunn i møtet i april der deltakarane drøfta kor grensa for verneområdet burde gå ut frå bruken av skogen. Synfaringa i mai konkluderte i detalj om korleis ein burde trekke vernegrensa:

(...) at den mest aktuelle vedskogen vert liggjande utanfor verneområde. (...) Samstundes må verneforskriftene opne for hogst av or og ein del yngre/ikkje gamal alm, og med retningslinjer som tilseier flatehogst av ein viss storleik kan skje slik at grunneigar ikkje treng å spørje kvar gong han/ho skal hogge i området. Grunneigarane og forvaltninga er samde om at det er viktig å spare stor og gamal alm og delvis stor bjørk og gammalt hasselkratt, og dette er då heller ikkje interessant for hogst.

Møtelyden var også opptatt av at det vart utvikla planar for forvaltning av området og midlar til skjøtsel, særleg av dei gamle almetrea, og for å halde fram med beiting. Referatet frå synfaringa syner at dette også var i samsvar med synet til fylkesmannen. Felles problemforståing vart med andre ord utvikla i kjølvatnet av reservatkonflikten. Vidare skulle verneområdet ikkje vere til hinder for bygging av mikrokraftverk: ”Grensa skal trekkjast over aktuelt inntak for mikrokraftverk”, heiter det i referatet frå 16. mai.

Reservatkonflikten førte dermed, slik sakshandsamaren såg det, til at deltakarane betre fekk fram kva interesser dei hadde i området ved Drivandefossen:

(...) Det gav ei klarare forståing av den bruken grunneigarane ville behalde, og at denne ikkje var i konflikt med vernet, trass i at området har kvalitetar for reservat.

Det er vanskeleg å vite om det var deltakarane som kommuniserte annleis, eller om det var fylkesmannen som betre registrerte synspunkta deira. Truleg var det ein kombinasjon. Vi fann i kapittel 5 at det var lite informasjon kring vurderingane om naturreservat frå

fylkesmannen i plandokumenta før konflikten. Det kom brått og uventa på deltakarane at området for det aktuelle reservatet skulle utvidast. Konflikten synleggjorde dei ulike interessene slik at ein kunne finne ut kva problemet eigentleg grunna i. Ein fekk i stand ei felles utforsking av konflikten, noko som stimulerte til å løyse han (Follett, 1995). Det tyder på at prosessen hadde mykje å seie for substansen.

Deltakarane var opptatte av å kunne halde oppe bruken av området, og at det vart utvikla skjøtelsesplanar og skaffa midlar for å pleie og sikre verneverdiane i området.

Sakshandsamaren fortel i ettertid at på desse synfaringane fann ein ut at

(...) det var få motstridande interesser. Vedhogsten var det viktige for grunneigarane, medan dei store lauvingstrea kunne gjerne stå, for dei eignar seg ikkje til ved, men er tilsvarande viktig verneverdi.

Mi tolking ut frå desse data er at konklusjonen frå oppklaringsmøtet 20. november 2007 vart følgd opp og stadfesta gjennom ein struktur for implementering i form av synfaring og møte. Den pluralistiske konflikthandsaminga gav ei anerkjening av krava til deltakarane og la konkrete premissar for prosessen vidare. Det fann stad ei tilnærming mellom partane, ei sosialisering, i samsvar med modellen for den funksjonelle konflikten (Coser, 1956). I og med at grunneigarane kunne halde fram sin bruk av området, reduserte det presset frå vernesystemet, og deltakarane opplevde medverknad. Det skapte grunnlag for endring i spontanitetsprosessane. Ein informant uttrykker dette slik: ”lenge var vi usikre på om vi vart tekne alvorleg, gradvis endra dette seg”. Samhandlinga fekk altså gradvis eit fornya mobiliseringsgrunnlag.

6.1.2 Skjerpa problemvilkår

Som ein kontrast til endringane som er presentert ovanfor, skal vi her kort sjå på korleis deltakarane handla i Vigdalen, ein sidedal til Jostedalen. I første fase av planprosessen var Breidsete i Vigdalen ikkje med i utgreiingsområdet, men med utvidinga av utgreiingsområdet

i juni 2007, halvtanna år etter oppstartmeldinga, endra problemvilkåra seg. Melding om dette vart ikkje send til grunneigarane i Vigdalen med det same. Først i brev av 8. august og på synfaring 7. august fekk dei kjennskap til utvidinga. Dette vart beklaga av fylkesmannen. Dessutan vart det ikkje informert om synfaringa 7. august til alle aktuelle partar. Det skjedde difor fleire sakshandsamingsfeil. Desse feila gjorde deltakarane i området likevel ikkje noko stort poeng av, ein reaksjon som var heilt ulik den hos deltakarane i Skjolden-området.

Utvidinga av utgreiingsområdet innebar at stølen Breidsete, som er i aktiv bruk, kom innanfor området på grunn av dei kvartærgeologiske verdiane (moreneryggene). I brev frå Breidsete sameige i september 2007, vart det bede om at grensa vart flytt tilbake til ovanfor stølen: ”Vi fryktar at framtidig bruk og utvikling av stølsområdet kan verta hindra ved ei verning.” Brevet seier lite konkret om kva for framtidig bruk som kan verte hindra. Først seinare i prosessen, i 2008-2009, kom det fram at det var trong for traktorveg og samlekke (inngjerding) for husdyr ved stølen Breidsete. Dei kvartærgeologiske moreneryggene kan gjere det vanskeleg.

Mi tolking av desse data er at fleire forhold gjorde at behovet for traktorveg i Vigdalen ikkje stimulerte til mobilisering i første fase av planprosessen (2006-2007). For det første fordi systemvilkåra (utgreiingsområdet) ikkje omfatta stølsområdet i oppstartmeldinga. For det andre fordi mobilisering vart hindra av svak problemtolking og konkretisering av bruksrettar mellom deltakarane i Vigdalen hausten 2007. Det hadde sin bakgrunn i at det var få deltakarar i området.

6.2 Spontanitetsprosessar

I dette avsnittet rettar vi søkelyset mot spontanitetsprosessane, korleis mobilisering for medmakt vart stimulert. Avsnittet analyserer interaksjon og problemtolkingsprosessane, altså elementa 2 og 3 i analysemodellen (figur 3-1).

6.2.1 Interaksjon

I starten av planprosessen våren 2006 sa fylkesmannen at det kom til å verte tre-fire møte per år, inkludert synfaringar. Det vart lang fleire. I 2006 var det seks synfaringar, i 2007 fire og i 2008 åtte. I alt var det tjue synfaringar i den delen av verneplanprosessen som vart leia av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. I tillegg vart det to til tre møte per år. Samanlikna med intensjonen i starten av prosessen, gav dette ein langt meir omfattande interaksjon med deltakarane enn det fylkesmannen først hadde tenkt seg. Auken fann stad etter reservatkonflikten.

Av i alt tjue synfaringar vart halvparten gjennomført på lokalitetar i Mørkridsdalen, fleire etter forslag frå dei lokale deltakarane. Av desse ti skjedde fire på same plass, området under Osen ved Drivandefossen, altså i eit av dei problematiske områda. Tre synfaringar vart gjennomførte i Vigdalen.

Synfaringane var viktige for å utvikle ei felles forståing for den bruken grunneigarar og bønder har av områda, og for verneverdiane. Fleire av deltakarane trekker fram denne funksjonen til synfaringane. Ein informant formulerer seg slik:

Trur at det avgjerande for at ein har kome til felles forståing av mange spørsmål, er at det har vore mange møte og synfaringar med gode muligheiter for å diskutere problemstillingar. Så utan alle desse møta og synfaringane er det fort for at det kunne ha vorte større ueinigheit.

Ein annan deltakar viser til at synfaringane letta kommunikasjonen på møta i etterkant: "Når vi har kome på møte i referansegruppa, har vi vore samde." Dette samspelet mellom synfaringar og møte vert også trekt fram av sakshandsamaren: "Utan kombinasjonen av møte og synfaring hadde vi ikkje klart å skape ei felles forståing for området".

På synfaringane har grunneigarar, representantar frå kommunane og fylkesmannen bokstavig gått gjennom terrenget i lag og lært av kvarandre korleis dei ser på og forstår bruken og verdien av utmarka. Dermed har ein fått fram kunnskap og forståing av tidlegare

bruk og bruken i dag, relatert til drøfting av verneformer, regelverk og grenser. Dette er ein metode som gir visualisering og får fram lokale kriterium og symbol omtalte i den deltakande metodikken ”participatory rural appraisal (PRA)” (Pretty, 1995, p. 1255), og som har fellestrekk med cogenerative action research (Greenwood & Levin, 2007).

Så langt har vi konsentrert oss om den formelle kommunikasjonen mellom deltakarane og planstyresmaktene. Men det har vore ein omfattande uformell munnleg kommunikasjon som har vore viktig for å skape endring. Leiaren for den lokale arbeidsgruppa i Skjolden viser til at ”(...) like viktig å jobbe utanom denne gruppa (referansegruppa). Den kontinuerlege jobbinga har vore vel så viktig”. Med den kontinuerlege jobbinga meiner leiaren den munnlege kontakten og kommunikasjon med e-post som han har hatt med sakshandsamaren.

Mi tolking er at den hyppige kontakten og forma på møtearenaene etter reservatkonflikten bind deltakarane og planstyresmaktene nærare kvarandre, og dei utviklar felles problemtolking i fleire saker, i samsvar med den funksjonelle konflikten (Coser, 1956).

I tillegg fekk interaksjonen også eit utvida innhald. Saman utvikla partane ei rekke tiltak som ikkje nødvendigvis følger av planprosessen, men som var avhengige av kreativitet og initiativ frå partane for å skape nye moglegheiter i prosessen. Denne typen idear kom fram tidleg i verneplanprosessen, då deltakarane tok initiativ til eit beiteprosjekt for å halde oppe beitetrykket i Mørkridsdalen. Dei kom med forslag om å utarbeide ein stølsrapport for Mørkridsdalen og drøfte planlegging av eit informasjonssenter her. Desse og andre tiltak, som var avhengige av kreativitet for å utvikle nye moglegheiter, er meir utførleg omtalte i neste avsnitt om problemtolking.

6.2.2 Problemtolking

Analysemodellen skisserer at når deltakarane opplever mindre press frå problemvilkåra, endrar mobiliseringsgrunnlaget seg. Her skal vi sjå nærare på korleis felles problemtolking

kjem i stand. Hovudfokus er på to typar tiltak eller prosjekt, for det første utviklingstiltak som ikkje nødvendigvis følger av verneplanprosessen, for det andre saker som nødvendigvis følger av verneplanprosessen. Verneform for stølane i Mørkridsdalen og Fortunsdalen er eit spørsmål av den siste typen.

Utviklingstiltaka

Her skal vi omtale dei viktigaste utviklingstiltaka frå deltakarane sin ståstad, som stølsrapporten, beiteprosjektet, rovdysituasjonen og villrein⁴².

Stølsrapporten vart initiert av grunneigarane i Skjolden allereie i 2006, altså i den første fasen av planprosessen, som var prega av uvisse hos deltakarane om fylkesmannen ville støtte dei viktigaste krava deira. I mars 2008 var stølsrapporten ferdig. Han hadde ifølge sakshandsamaren ein klar verknad for den problemtolkinga styresmaktene kom til:

(...) ei blanding av katalysator og aha-oppleving for oss alle. Det synleggjorde den eldre historia til dalen, dagens verdi og potensial i framtida. Det var viktig for å forstå kva Mørkridsdalen handlar om, både for fylkesmennene, direktoratet og Miljøverndepartementet si forståing av dalen og for verneframlegget.

Rapporten dokumenterte ein aktivitet som grunneigarane kjende godt til frå før, men som styresmaktene fekk eit bilete av då det vart samla i ein skriftleg rapport med mange fotografi. Rapporten synleggjorde og uttrykte ”taus” kunnskap (Polanyi, 1944 (1957)). Det var i seg sjølv viktig for å formidle problemforståinga grunneigarane hadde.

Beiteprosjektet er eit anna eksempel på eit tiltak tidleg i arbeidet som kom i stand ved hjelp av samhandling mellom grunneigarane og fylkesmannen i 2006. Det vart utvikla mellom kommunen, bøndene og fylkesmannen i næringsutviklingsprosjektet. Tiltaket var motivert ut frå ei forståing av at verneverdiane i Mørkridsdalen er avhengige av at

⁴² Etter vedtaket i statsråd om oppretting av Breheimen nasjonalpark var det tatt initiativ til nye tiltak. Det er omtalt til slutt i dette kapitlet.

beitepresset vert halde oppe. I innstillinga frå fylkesmennene av desember 2008 heiter det at ”kan redusert beiting (kan) vere eit trugsomål gjennom påfølgjande attgroing”.

Deltakarane registrerte den forståinga fylkesmannen hadde av samanhengen mellom beiting og verneverdiane: ”Ein del verneområde har forfalle rundt om i landet – det har vi hatt følelsen av at dei (fylkesmannen) ikkje vil skal skjje her”. Det viser at deltakarane og fylkesmannen utvikla ei felles problemtolking.

Ein av dei som var mest kritisk til heile verneplanprosessen, såg at det kom noko positivt ut av arbeidet: ”Dette (beiteprosjektet) hadde vi ikkje fått om det ikkje var for verneprosessen. Vi hadde ikkje starta opp med det utan denne støtta – det er litt positivt frå dei styrande”. Sitatet viser at problemoppfatninga av vernesystemet vart endra fordi deltakarane opplevde å få noko att for arbeidet med å halde verneverdiane ved like.

I forlenginga av beiteprosjektet høver det godt å nemne rovdysituasjonen. Fleire av informantane og organisasjonane som har vore med i verneplanprosessen, gir klart uttrykk for at fleire bønder kjem til å slutte med sau dersom rovdysituasjonen ikkje vert betre. Leiaren i Skjolden sankelag skreiv i brev til fylkesmannen i november 2008 at ”(...) det er urealistisk å tenkje seg fortsatt beitebruk i Mørkridsdalen med ein fast etablert jervebestand som gjer stor skade”. Sankelaget viste til at verneplanområdet både i Sogn og Fjordane og i Oppland ligg i eit område Stortinget har prioritert til beitebruk, og der rovviltet ikkje har hatt prioritet. Likevel har jerven fått etablere seg i området. Laget avslutta brevet til fylkesmannen slik: ”Skal ein lukkast med målsetjingane for området med omsyn til beiting, er det heilt avgjerande å ta ut denne bestanden!” Denne oppfatninga finn ein også hos ikkje-bønder i referansegruppa i Luster, der ein medlem viste til at dersom ikkje staten ville gi garanti for at det ikkje skal vere jerv i området, ”sluttar dei med beitedyr”.

Dei ville ha felt fleire jervar i området. Fylkesmannen forsto at jervane kunne true verneverdiane ved å redusere talet på saueflokkar på beite. På møtet i referansegruppa i Luster

i mars 2009, heilt på slutten av verneplanprosessen, uttalte difor fylkesmannen: ”Vi er på line med dykk. Vi kan ikkje ha jerv slik at husdyrbruken går ned.” Fylkesmannen tok kontakt med Direktoratet for naturforvaltning, og det vart sett inn tiltak som gjorde at fleire jervar vart felte våren 2009 (sjå tabell 3.6). Dette hadde verknad. Ein husdyreigar uttalte hausten 2009 at vernet hadde gjort det lettare å få rovdysituasjonen på eit akseptabelt nivå for bøndene. Igjen ser vi altså at fylkesmannen og deltakarane utvikla felles problemtolking, og at vernestyresmaktene sette i verk tiltak for å realisere felles mål.

Referansegruppemøta i Luster i 2008 drøfta oppretting av ein villreinkomité som skulle arbeide fram ein plan for reetablering av villrein i den vestre og sørlege delen av Breheimen. Deltakarane og fylkesmannen vart samde om samansetting av gruppa, og arbeidet heldt fram også etter vernevedtaket i statsråd i august 2009.

Det mest kontroversielle utviklingstiltaket for direktoratet var etablering av eit kulturlandskapsenter i Møkrisdalen. Det vart foreslått av Skjolden-koalisjonen allereie i ei fråsegn til oppstartmeldinga i mars 2006. Mens dei andre tiltaka relativt raskt vart aksepterte og rekna som eit gode av vernesystemet, skapte senterideen utfordringar. Tiltaket er analysert utførleg under. I tabellen er dei omtalte utviklingstiltaka oppsummerte.

Tabell 6-1: Utviklingstiltak i verneplanprosessen.

Tiltak	Initiativ, initiert år	Ansvarleg	Resultat
Stølsrapport	Skjolden grunneigarlag og Vatne Visjon, 2006	Vatne Visjon	Rapport i 2008
Beiteprosjekt	Grunneigarar, 2006	Grunneigarane og næringsutviklingsprosjektet	Heldt fram etter at vernet var etablert
Kulturlandskapsenter	Skjolden grunneigarlag, 2006	Grunneigarane og næringsutviklingsprosjektet	Heldt fram etter at vernet var etablert
Villrein	Fylkesmannen og fleire, 2008	Fagrapport og konsekvensutgreiing, eiga arbeidsgruppe	Heldt fram etter at vernet var etablert

Kjelde: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Vi kan summere opp med at deltakarane og fylkesmannen gjennom samhandling om desse utviklingstiltaka ikkje berre skapte nye moglegheiter for kva partane kunne få ut av

prosessen og vernet, men at tiltaka styrkte interaksjonen, felles problemtolking og identifisering mellom partane. Deltakarane og fylkesmannen jobba seg saman. Tiltaka var med på å styrke den uformelle kontrakten om at dei skulle utvikle ein verneplan som begge partar kunne akseptere og ha nytte av. Dette står fram som eit godt døme på at medmakt var under utvikling (Arendt, 1958). Spirene til denne typen samhandling vart lagde i første fase av planprosessen, og den pluralistiske handsaminga av reservatkonflikten gav næring til å skape moglegheiter saman, og ikkje berre ”dra tog”⁴³.

Kulturlandskapscenter

Det andre eksemplet vi skal omtale, er kulturlandskapscenteret. Skjolden grunneigarlag signaliserer i oppstartmeldinga at eit slikt tiltak må tilpassast vernet, og at det bør la seg gjere å kome fram til løysingar der alle interesser er ivarettate⁴⁴. Fylkesmannen reagerer på same støttande måten på dette tiltaket som på stølsrapporten. Sakshandsamaren uttaler i eit intervju at ”Kulturlandskapscenteret var ein prøvestein for å ta lokale ønske på alvor. Grunneigarlaget har skissert noko vi tar på alvor”.

Eg tolkar dette som eit tydeleg eksempel på demokratisk anerkjening (Forester, 1999). Fylkesmannen tok eit av dei viktigaste forslaga frå deltakarane på alvor, og var med på å realisere tiltaket. Mens stølsrapporten dokumenterte den historiske bruken, peikte forslaget om kulturlandskapscenteret framover. Ideane vart utvikla vidare gjennom næringsutviklingsprosjektet, med auka vekt på informasjon. Grunneigarlaget og fylkesmannen hadde ein dialog om korleis dette kunne gjerast, mens fylkesmannen heldt kontakt med Direktoratet for naturforvaltning for å avklare dei overordna rammene.

⁴³ Å ”dra tog” er det same som tautrekking.

⁴⁴ Sjøå fråsegn frå Skjolden grunneigarlag til oppstartmeldinga i mars 2006.

Direktoratet var skeptisk til tiltaket og bad om at det måtte verte konkretisert for at dei skulle kunne ta stilling til det⁴⁵. Det skjedde på slutten av verneplanprosessen vinteren 2009.

Samtalane mellom sakshandsamaren og direktoratet for å skape forståing for at senteret ikkje braut med den nye naturmangfaldlova, førte ikkje fram. På spørsmål om eit slikt senter var noko nytt i eit landskapsvernområde, svarer sakshandsamaren:

Ja, det vil direktoratet seie, men vi tenkjer at dette vert utforma som ein støl og lagt til ein eksisterande stølsvoll, ikkje minst i lys av å bruke landskapsvernområdet i reiselivssatsing. Vi har heile tida sagt at det ikkje skulle vere noko stort bygg. Det må ha form som eit stølshus. Direktoratet er i tvil fordi det kan generere motorferdsel.

På spørsmål om kva som gjorde at direktoratet gjekk imot senteret, uttaler direktoratet at problemet var at tiltaket omfatta nye bygningar for ein ny aktivitet:

Når det gjeld etablering av nye tiltak, er terskelen for nasjonalpark og landskapsvernområde forholdsvis lik. I landskapsvernområde kan det vere rom for endring av eksisterande bygg innvendig. I ein nasjonalpark er det i utgangspunktet eit totalvern.

Informanten i direktoratet viser vidare til at området ”skal vere utan tyngre inngrep”. I samsvar med dette var det, etter direktoratet si oppfatning, ”ikkje høve til nye tekniske inngrep”. At fylkesmannen tolka dette annleis, finn ein støtte for hos Backer (2010): ”Mindre nybygg eller utvidelser i tilknytning til eksisterande bebyggelse vil nok som oftest gå klar” (Backer, 2010, p. 328). Som omtalt i kapittel 2 viser proposisjonen til naturmangfaldlova at det er lite aktuelt med nye tekniske inngrep. I den grad det vert opna for nybygging eller andre nye tiltak, er det etter verneforskrifta ”anledning til å sette vilkår som styrer denne utbyggingen på en god måte for å ivareta verneformålet” (Miljøverndepartementet, 2009 p.410). Direktoratet tolka dette til å gjelde tradisjonell bruk, ikkje ny aktivitet:

Dette dreier seg om ombygging av eksisterande bygningar og eventuelle nybygg for å halde fram med eksisterande bruk, som seterbuer eller tilsynsbuer. Reiseliv er ikkje tradisjonell bruk.

⁴⁵ Omtalt i referat frå referansegruppemøte i Luster i oktober 2008.

Backer (2010, p. 328) skriv at denne typen vurdering må gjerast ”på bakgrunn av det konkrete verneformålet slik det går fram av formålsparagrafen i verneforskrifta”. Det vil seie at det einskilde tiltaket (omfang, utføring og lokalisering) må sjåast saman med eksisterande trekk ved landskapet. Det er det fylkesmannen meiner han har gjort.

Sakshandsamaren dempar likevel ned konflikten med direktoratet: ”Det er ei vurdering av balanse mellom ulike omsyn meir enn at direktoratet og fylkesmannen har ulike syn”, seier han. Fylkesmannen heldt i denne saka fast på synet sitt, og uttalte i verneframlegget, som vart sendt på høyring i desember 2008, at ”(...) kulturlandskapscenter slik Skjolden grunneigarlag har presentert, bør få ei spesiell opning i verneforskriftene”. I forslaget til verneforskrift for Mørkridsdalen kom senteret med under avsnitt 1.3 om kva forvaltningsstyresmaktene kan gi løyve til, punkt d):

Oppføring av eit kulturlandskapscenter med inntil åtte stølshus (i form) i tilknytning til ein av stølane, eventuelt kombinert med ei sjølvbetjent DNT-hytte.

Dette vart også resultatet i den endelege innstillinga frå fylkesmennene om verneplan til Direktoratet for naturforvaltning i april 2009.

Eksemplet viser etter mitt syn at deltakarane og fylkesmannen utvikla ei felles problemtolking om at eit senter i Mørkridsdalen var eit godt tiltak for å kombinere vern og bruk, og i tråd med formålet med vernet. Interaksjonen mellom partane i prosessen forsterka oppfatninga av at dei saman måtte klare å realisere ideen. Fleire saker har medverka positivt til dette, som stølsrapporten og beiteprosjektet, men også konflikten om reservatet skapte ein grobotn hos fylkesmannen for å anerkjenne senteret. Partane utvikla nye moglegheiter saman, *medmakt* vart skapt (Arendt, 1958). At fylkesmannen på si side heldt på forslaget i si endelege innstilling, trass i at dei visste at direktoratet var imot, viser at fylkesmannen utøvde *motmakt*.

Verneform for stølane

I dette avsnittet skal vi analysere korleis saka om verneform for stølane utvikla seg i dialogen mellom deltakarane og fylkesmannen. Framleis legg vi til grunn delprosess 2 i analysemodellen (figur 3-1). Spesifikt ser vi på dynamikken mellom auka og utvida interaksjon og utvikling av felles problemtolking mellom deltakarane og planstyresmaktene.

I fråsegna frå Skjolden-koalisjonen til oppstartmeldinga i mars 2006 heiter det at "(...) me ønskjer i utgangspunktet at (verne)grensa blir over stølane som ligg ved Mørkridselvi". Vern i den nedre delen av Mørkridsdalen var berre aktuelt for deltakarane dersom regelverket for parken kunne tilpassast bruken i dag og framtidig bruk.

Utgangspunktet for fylkesmannen var vern av heile Mørkridsdalen. På møtet i referansegruppa i 28. november 2007 viste fylkesmannen kart som synte at både nasjonalpark og landskapsvern var aktuelle verneformer for heile Mørkridsdalen. Stølsrapporten viste at stølane i botnen av dalen var i aktiv bruk. Strategien frå fylkesmannen var å få i stand ei tilpassing av nasjonalparkforskriftene for å kunne verne heile dalen som nasjonalpark, utan å hindre bruken av stølsområda: "Vi såg for oss ei sonering av nasjonalparken i brukssoner", seier sakshandsamaren. Dette var ein strategi som deltakarane også i sjølve prosessen oppfatta som god. Ein grunneigar viser i intervju seinare at den beste løysinga hadde vore å ha "(...) alt som nasjonalpark med ulike brukssoner".

Fylkesmannen hadde kommunikasjon med direktoratet for å få i stand ei felles problemtolking om at ei sonering kunne gjere det mogleg med nasjonalpark i heile Mørkridsdalen. Fylkesmannen lukkast ikkje med dette, og sakshandsamaren uttalte i ettertid: "Det var uventa med den strenge tolkinga til direktoratet (...)." Frå direktoratet er svaret at det må vere samsvar mellom restriksjonsnivå, verneform og verkemiddel. Sjølv om også direktoratet ønskjer seg færrast mogleg regelnivå i området, er det ein grunn til at naturmangfaldlova har fleire verneformer, uttaler informanten i direktoratet:

Mørkridsdalen er eit kulturlandskap med skjøtsel, og det er ikkje ønskjeleg i ein nasjonalpark. Dersom det dreier seg om omfattande skjøtsel, utvikling av eksisterande stølsverksemd, er det lettare i landskapsvernområde.

Direktoratet viser elles til at styresmaktene med den nye lova har hatt som mål å skilje klarare mellom verneformene. På referansegruppemøtet i juni 2008 signaliserte fylkesmannen ut frå dei klare signala frå direktoratet at store delar av Mørkridsdalen måtte få landskapsvern som verneform. Fylkesmannen tilpassa seg den forståinga direktoratet hadde.

Sakshandsamaren uttaler i eit intervju:

(...) det var klart at med ei tydeleg vekt på kulturlandskap og skjøtsel med til dels aktive stølar, vart nasjonalpark rekna som lite aktuelt som verneform (...)
Nasjonalpark i dei mest aktive delane av Mørkridsdalen vart uaktuelt med oppklaringa av naturreservatet i Drivande, det vil seie det oppklaringsmøtet vi hadde i november 2007.

Dette betyr altså at konflikten om naturreservat i Mørkridsdalen klargjorde ei mogleg verneform for dalen.

Saka vart vidare drøfta på synfaringa i Mørkridsdalen i juni 2008, der forskaren bak denne avhandlinga deltok. I dalsida ved stølen Råsane stoppa turfølget opp med utsikt innover det frodige dalføret. Då viste grunneigarane til at alle stølane burde kome med i landskapsvernområdet for å få same verneform. Fylkesmannen på si side argumenterte for at stølane som var i aktiv bruk, burde få verneforma landskapsvern, mens dei andre kunne ligge i nasjonalparken. Sakshandsamaren refererte til direktoratet, som hevda at ein ikkje kunne ha kulturlandskap som dominerande element i nasjonalparken. Det var difor ikkje mogleg å ha aktive stølar i nasjonalparken. Kulturlandskap kunne ikkje vere ein sjølvstendig del av formålet i ein nasjonalpark, men det kunne vere eit delement, stadig i samsvar med definisjonen til direktoratet. Deltakarane slutta seg ikkje til dette synet.

Mi tolking av denne kommunikasjonen er at deltakarane og fylkesmannen først utvikla felles problemtolking i form av ei sonering av nasjonalparken som var tilpassa bruken i

Møkriddalen. Då fylkesmannen vart kjend med den tolkinga direktoratet hadde om at denne løysinga ikkje var mogleg innanfor regelverket, endra fylkesmannen syn og tilpassar seg dette.

6.2.3 Oppsummering

Den medverknaden deltakarane opplever i kjølvatnet av reservatkonflikten, er eit uttrykk for at systemet kjem deltakarane i møte: dei opplever medverknad og presset frå systemet vert redusert. Det stimulerer til auka interaksjon og vidare felles problemtolking mellom deltakarane og planleggaren. Systemet er ikkje berre motstandar, men også ein mogleg medspelar, eit uttrykk for at medmakt er under utvikling. Samhandlinga får eit utvida innhald i form av fleire utviklingstiltak som ikkje nødvendigvis følger av verneplanprosessen, men som skaper nye moglegheiter for deltakarane og vernestyresmaktene. Utviklingstiltak som vart initierte tidleg i prosessen, viser resultat i denne fasen, og nye tiltak kjem til. Den hyppige kontakten og forma på møtearenaene etter reservatkonflikten, bind deltakarane og planstyresmaktene nærare kvarandre, og dei utviklar felles problemtolking. Det skjer med andre ord ei sosialisering mellom partane som også påverkar drøftingane i dei tradisjonelle sakene i verneplanprosessen. Deltakarane og fylkesmannen utviklar felles problemtolking og mål både i saka om verneform for stølane i Møkriddalen og fleire utviklingstiltak med kulturlandskapssenter som det viktigaste for deltakarane. Det stimulerer deltakarane til ei oppfatning av fylkesmannen som ein medspelar: medmakt vert utvikla.

6.3 Endring gjennom medmakt

I dette avsnittet skal vi rette merksemda mot korleis medmakt skaper endring, slik det er vist i delprosess 3 i analysemodellen (figur 3-1). Framleis er det interaksjonen mellom Skjolden-koalisjonen og vernestyresmaktene som er i hovudfokus, men vi analyserer også

samhandlinga mellom deltakarane i Vigdalen og fylkesmannen. Sakene som vert analyserte, er kulturlandskapssenteret, verneform for stølane og veg til stølen i Vigdalen.

6.3.1 Nye moglegheiter vert skapte

Arendt (1958) definerer makt som evna til å skape nye moglegheiter saman med andre. I dette avsnittet skal vi sjå korleis samhandling mellom deltakarane og fylkesmannen realiserer kulturlandskapssenteret.

Direktoratet strauk ut unntaksregelen om kulturlandskapssenteret som fylkesmannen hadde lagt inn i innstillinga si, då direktoratet gav si innstilling til Miljøverndepartementet i slutten av april 2009. Grunngevinga var at eit slikt senter ville vere i strid med verneformålet om å hindre nye inngrep og tekniske installasjonar som kunne svekke dei eksisterande landskapsverdiane. I innstillinga frå direktoratet til departementet heiter det:

Irreversible tiltak og inngrep er i utgangspunktet forbodne og bør berre verte vurderte som aktuelle i område der det av omsyn til verneformålet er behov for slike tiltak. Ein meiner då tiltak i samband med skjøtsel eller tilrettelegging for å ta vare på verneverdiane. Direktoratet kan ikkje sjå at det av omsyn til verneformålet er behov for eit senter av denne typen slik det er skissert i innspelet. For å hindre at verneverdiar vert reduserte eller går tapte, har direktoratet difor ei svært restriktiv haldning med omsyn til å ha dispensasjonsheimlar i verneforskriftene som opnar for oppføring av nye bygningar.

Til slutt skriv direktoratet at verneinstituttet kan verte skadelidande om ein opnar for denne typen tiltak:

Dersom ein opnar for denne type tiltak innanfor vernet, øydelegg du bruken av eit restriktivt verkemiddel som vern er. Det må vere samanheng mellom restriksjonsnivå, verneform og verkemiddel. Plan- og bygningslova er meir eigna for å regulere denne typen tiltak.

Dette fører til at grunneigarane går til aksjon. Dei rettar seg no mot departementet, Stortinget og regjeringa. I eit kort brev til stortingsrepresentantane frå Sogn og Fjordane, kommenterer Skjolden grunneigarlag direktoratet si grunngeving om at åtte nye bygningar er eit omfattande inngrep som kan endre arten eller karakteren til landskapet, slik:

Dette er ei framstilling som ikkje har rot i verkelegheita, attgroing og lite bruk er ein betydeleg større trussel mot verneverdiane enn eit senter.

Etter mi tolking er vi her ved kjernen i skilnad i situasjonsforståinga mellom deltakarane og fylkesmannen på den eine sida og direktoratet på den andre. Deltakarane meiner at lite bruk truar verneverdiane, mens direktoratet meiner at oppføring av nye bygningar som var tilpassa arkitekturen på stølane, var ein trussel mot dei same verdiane.

Grunneigarane nøyer seg ikkje med å argumentere for sitt syn, dei tar i bruk instrumentell motmakt. Dei sender brev til Den Norske Turistforening (DNT) med varsel om at leigeavtalen på Fast ved Åsetevatnet ikkje vert forlengd dersom grunneigarane ikkje får etablere kulturlandskapscenter i Mørkridsdalen⁴⁶. Det gjer dei fordi dei reknar med at DNT kan påverke Miljøverndepartementet til å godta senteret. Dei kjem altså med ein trussel om sanksjonar mot tredjepart, eit verkemiddel som er skissert i middelkompromissmodellen (Enderud, 2008).

I framlegget frå Miljøverndepartementet til vedtak i statsråd heiter det at det primært ikkje er ønskeleg med nye bygningar innanfor eit slikt område, fordi det kan endre eigenarta eller karakteren til landskapet. Departementet ser dei skisserte planane for eit kulturlandskapscenter knytt til eit eksisterande stølsområde som interessante med tanke på å formidle natur- og kulturhistorie og stølskultur. Vidare meiner departementet at eit slikt senter primært bør ligge utanfor verneområdet eller slik at ein tar i bruk eksisterande bygningar innanfor verneområdet, men opnar likevel for å bygge nytt:

Dersom ein ikkje finn fram til andre eigna lokaliseringar, skal forvaltningsstyresmaktene i denne spesielle saka gi løyve til oppføring av maksimalt åtte nye bygningar knytte til eksisterande stølsmiljø (...). Forskrifta er tilpassa slik at forvaltningsstyresmaktene gir løyve til etablering av eit kulturlandskapscenter, jf. § 3 pkt. 1.3.

⁴⁶ Informasjon frå leiaren i Skjolden grunneigarlag

Departementet krev dessutan at eventuelle nye bygningar må formast ut i nært samarbeid med forvaltningsstyresmaktene, slik at dei vert tilpassa terrenget og eksisterande byggeskikk. Det er òg ein føresetnad at ei slik eventuell etablering av eit kulturlandskapscenter ikkje må føre til auka motorisert ferdsel. Tilrådinga frå departementet vert også vedtatt av Kongen i statsråd 7. august 2009.

I ettertid viser informanten i direktoratet til at det var ei politisk og ikkje fagleg vurdering som vart lagd til grunn då departementet tok med senteret i innstillinga si. Det må bety at direktoratet meiner at også fylkesmannen, ikkje berre departementet, gjorde ei politisk vurdering.

Etter mitt syn er det ikkje mogleg å skilje klart mellom fag og politikk i spørsmål som dette. Backer (2010) viser nettopp til at denne typen inngrep må vurderast ut frå verneformålet. Det er farga av både fag og politikk. Haldninga til direktoratet gir assosiasjonar til tradisjonell planlegging, der idealet er at det er den profesjonelle planleggaren som veit korleis eit mål best skal kunne realiserast (Reiner, 1967). I denne modellen har deltaking liten plass, og vert symbolsk (Arnstein, 1969).

Den alliansen deltakarane fekk etablert med fylkesmannen i denne saka, gjorde det lettare for Skjolden grunneigarlag å argumentere for senteret, både overfor stortingspolitikarar og regjeringa. Ein av dei som arbeidde med saka, seier: "Når fylkesmannen hadde det med i sitt framlegg, kunne vi ta det vidare til Miljøverndepartementet." Den medmakta som vart utvikla mellom deltakarane og fylkesmannen for realisering av senteret, vart til motmakt då fylkesmannen inkluderte senteret i si innstilling til direktoratet, og då grunneigarane sette fram sanksjonar mot tredjepart om ikkje departementet ville opne for etablering av kulturlandskapscenteret. Departementet anerkjente deltakarane og framlegget frå fylkesmannen ved å gå god for det i si innstilling til vedtak i statsråd, men stilte samstundes ei

rekke krav. Det viser at dei handsama konflikten i tråd med den pluralistiske konfliktmodellen (Enderud, 1987).

6.3.2 Tilpassing til premissane til deltakarane

Demokratisk anerkjenning krev ikkje at ein innfrir alle krava til deltakarane, men at ein seriøst prøver å møte behova deira (Forester, 1999). Her skal vi analysere korleis tilpassing kom i stand i saka om verneform for stølane. Vi er framleis i delprosess 3 i analysemodellen (figur 3-1).

I motsetning til saka om kulturlandskapscenteret, tilpassa fylkesmannen seg den tolkinga direktoratet gjorde av lovverket. Hausten 2008 informerte fylkesmannen deltakarane om at nokre av stølane skulle få nasjonalpark som verneform. Presset frå vernesystemet mot deltakarane vart difor utøvd av fylkesmannen og direktoratet i fellesskap. Deltakarane meinte det var urimeleg at stølane i same verneområde skulle ha ulik verneform. Det hadde dei også sagt frå om på synfaringar, og dei skreiv det i brev til fylkesmannen 11. november 2008: ”Det er ikkje akseptabelt for oss at det vert forskjellige regelverk for stølane.” Dette var rett før fylkesmannen utarbeidde verneframlegget som skulle ut på høyring. Grunneigarane opplevde grensesettinga som vilkårleg, og var avhengige av å få fylkesmannen til å endre si tolking i saka. Fylkesmannen tok likevel ikkje omsyn til dette i høyringsframlegget sitt 5. desember 2008. Det betyr at verneplanprosessen gjekk inn i ein avsluttande fase med ei innstilling om grenser mellom landskapsvern og nasjonalpark i Mørkridsdalen som særleg grunneigarane var sterkt imot.

I ei felles høyringsfråsegn til verneframlegget frå organisasjonar i Skjolden, vert det argumentert for at alle stølane må ligge i landskapsvernområdet. Også Fortun grunneigarlag gir ei tilsvarande fråsegn på dette punktet. Synet er grunnitt med tre argument. For det første må det vere ei felles forvaltning og eit felles regelverk for alle stølsområda. Ein får då lik

handsaming av alle saker som gjeld desse områda. Mange grunneigarar har stølar både i landskapsvernområdet og i nasjonalparken, slik framlegget er utforma. Alle stølane er ein del av kulturlandskapet, og det er viktig at ein har same mål for å halde dei ved like. For det andre er det ikkje rett at fylkesmannen har tatt omsyn til dei stølane som er mest brukte, og lagt dei i landskapsvernområdet. Ingen av stølane er brukte som tradisjonelle stølar i dag, men alle er brukte som fritidshytter i større eller mindre grad, og som tilsynshytter for dei som har beitedyr. For det tredje gjer plasseringa av stølar i nasjonalparken det ikkje mogleg å ta opp att stølsdrift på desse stølane om ein skulle ønskje det i framtida, slik reglane er i dag. Ei gjenopptaking av stølsdrifta ville innebere tilpassing av bygningar med meir. Vidare seier dei lokale organisasjonane:

Stølsretten er ein rett som bruka i dei enkelte sameigene har hatt i uminnelege tider. I dag er dette for så vidt ein rett som ikkje vert nytta utanom at stølshusa vert haldne i stand på dei fleste bruka. Retten er der. Ein veit ingen ting om kva som er aktuelt i framtida, men vert dette verna som nasjonalpark, lyt me sjå det som ei avløyning av denne retten. Då vert stølsrettane reduserte til ei hyttetomt. Det er mykje meir enn vern, det er bortfall av ein rett. Dette er slik vi ser det, gjenstand for rettsleg prøving. Ein skal og vera klar over at retten ligg til det enkelte gardsbruket, ikkje til person. Det kan soleis ikkje hevdast at ein må ha nytta seg av retten for at erstatning skal kunna vurderast. Denne erstatninga må og haldast utanfor eit eventuelt næringsfond fordi den berre gjeld dei enkelte bruka som får bortfall av sine rettar for all framtid, til dømes fallrettsstatning.

Som vi ser, er argumentasjonen både substansiell og prosessuell: Bruksretten til stølane er ein historisk sedvane som organisasjonane sidestiller med eigedomsretten, og som staten difor ikkje kan ta frå grunneigarane med eit vernevedtak. Dersom staten gjer det, trua grunneigarane med rettsleg prøving. Prosessen kan på den måten stoppe opp, og det er lite ønskeleg fordi statsministeren ønskte å opne nasjonalparken før stortingsvalet i 2009.

På referansegruppemøtet etter høyringa i mars 2009, sa sakshandsamaren til møtelyden: ”De har argumentert godt for plassering av alle stølar i landskapsvernområdet.” Deltakarane fekk høyre at fylkesmannen valde å tilrå at alle stølane skulle ligge i

landskapsvernområdet. Eg observerte på møtet at møtelyden sette stor pris på denne endringa i posisjonen til fylkesmannen.

I eit intervju etterpå viste sakshandsamaren til at fråsegna frå Fortun grunneigarlag og koalisjonen i Skjolden-området synte at ”Etter kvart vart det då også uråd å grunngi logisk at ikkje alle stølane vart plasserte i landskapsvernområdet”. Det var difor tilsynelatande den klare argumentasjonen som fekk fylkesmannen til å endre si innstilling. I vernevedtaket i statsråd 7. august 2009 vart grensene mellom landskapsvernområdet og nasjonalparken i Mørkridsdalen vedtatte i samsvar med innstillinga frå fylkesmannen.

Då sakshandsamaren saman med forskaren seinare reflekterte over denne hendinga, kom det også fram at fylkesmannen ikkje ønskte å ta med seg ein konflikt om verneform for stølane inn i vernevedtaket i statsråd. Fylkesmannen hadde ikkje tid til å forhandle med grunneigarane om grensesettinga i mars 2009. Innstillinga skulle gå til direktoratet i bytjinga av april slik at statsministeren kunne opne nasjonalparken berre nokre månader seinare.

Mi tolking er difor at det er fleire forhold som gjer at fylkesmannen endrar sitt framlegg frå høyringsdokumentet til endeleg innstilling: argumentasjonen frå deltakarane og at dei nye tidsrammene for planprosessen legg sterke føringar på fylkesmannen for å kome til ei minnelig ordning med grunneigarane. Når vernestyresmaktene hevar grensa mot nasjonalparken, kjem alle stølane innanfor landskapsvernområdet. Fylkesmannen unngår konflikt tett på vedtaket i statsråd, og grunneigarane får innverknad på utforminga av vernet. Dette kan tolkast som eit sosialt byte mellom to aktørar i to saker (Blau, 2002). Endringa er også ei anerkjenning av at synspunkt og krav frå deltakarane er legitime (Forester, 1999).

Løysinga er likevel ikkje optimal, slik leiaren for arbeidsgruppa i Skjolden ser det. Det beste ville vere ei sonering, slik at ein kunne ha nasjonalpark som verneform i heile området, slik også fylkesmannen i utgangspunktet prøvde å få i stand. Tolkinga frå direktoratet

avgrensar difor handlingsrommet på ein måte som etter synet til deltakarane og fylkesmannen skapar ei underoptimal løysing for grunneigarane og samfunnet.

Vi skal her også ta med eit par eksempel som viser kor mangfaldig denne verneplanprosessen var, og at deltakarane og fylkesmannen ikkje oppnådde alle dei endringane dei ønskte.

I forliket frå reservatkonflikten heiter det at ”Det skal arbeidast grundig med å få fram formålet med verneplanen”. I høyringsuttalen frå Skjolden-koalisjonen til verneframlegget frå fylkesmannen ber deltakarane om endring av formålsparagrafen i forskrifta for Mørkridsdalen *landscapsvernområde* for å få fram at verneverdiane er *avhengige* av bruken slik:

Formålet med Mørkridsdalen/Vigdalen Landskapsvernområde er å ta vare på **og gjennom bruk, stimulera til å ta vare på** eit eigenarta og vakkert natur- og kulturlandskap, (...)

Dette får dei ikkje gehør for hos fylkesmannen, som i sitt endelege framlegg til direktoratet formulerer første del av formålet slik

Formålet med Mørkridsdalen landskapsvernområde er å ta vare på eit eigenarta og vakkert natur- og kulturlandskap, (...)

Dette tolkar eg i lys av det tradisjonelle skiljet i tilnærming til vern og bruk mellom vernestyresmaktane og bønder/grunneigarar. Vernestyresmaktene er framleis dominerte av tenkinga om vern *frå* bruk, mens lokale deltakarar forståar vern som vern *gjennom* bruk fordi dei har skapt mange av dei verdiane som vert verna.

Det neste eksemplet viser at fylkesmannen ikkje var heilt avvisande til å få fram at kulturlandskapet også er ein del av *nasjonalparken*, men at direktoratet hindrar dette. I verneplanframlegget til direktoratet tar fylkesmannen heilt mot slutten av formålsparagrafen for Breheimen nasjonalpark inn ei lita setning der det heiter at: ”Innslag av kulturlandskap er med på å prege området.” Denne setninga vart tatt ut av direktoratet og kom aldri inn att. Det

stadfester tydeleg at trass i at kulturlandskap pregar området som vart verna som nasjonalpark, skal det ikkje med i verneforskrifta. Eg tolkar direktoratet slik at dei ikkje vil syne den positive påverknaden mennesket har på dei verdiane som skal vernast. Det stadfester igjen den segregerte tenkinga om vern *frå* menneskeleg påverknad.

6.3.3 Staten delegerer til fylkesmannen

I dette avsnittet skal vi vise at endring kan skje utan føregåande open konflikt mellom partane, men ved at partane utviklar ei felles forståing av moglege handlingsalternativ.

Som omtalt tidlegare i dette kapitlet, hindra systemvilkår mobilisering i Vigdalen i starten av planprosessen. Det gjorde at det tok tid før deltakarane fekk artikulert sine behov for tiltak i området. Det var først på møte i referansegruppa i 2008 at spørsmålet om traktorveg og samlekve for husdyr kom på sakskartet.

Mobiliseringa fekk først fart mot slutten av prosessen vinteren 2009 då kommunen vart engasjert og saka kom opp i referansegruppa i mars og på synfaringa i juni. Det gjorde at fylkesmannen og deltakarane vart samde om to moglege alternativ for framføring av veg til stølen Breidsete. Partane var ikkje samde om kva alternativ som var best. Saka sto difor uavklart då verneplanen vart handsama i statsråd. I vedtaket i statsråd 7. august 2009 heitte det at ”forvaltningsstyringsmakta i samarbeid med dei det gjeld må finne fram til ei løysing på plassering av samlekve i samband med forvaltningsplanen”. Ei tolking er difor at interaksjonen mellom deltakarane, kommunen og fylkesmannen hadde utvikla ei felles forståing av at det var to moglege løysingar i saka, men at partane ønskte kvart sitt alternativ.

Saka vart drøfta på ei ny synfaring i september 2009, der også ein geolog deltok etter initiativ frå deltakarane og kommunen. Då kom det fram argument for at den løysinga deltakarane ønskte, var akseptabel ut frå dei geologiske førekomstane i området. Luster kommune skreiv brev til fylkesmannen i november 2009 der dei bad om at fylkesmannen kom

brukarane av området i møte slik at beitinga kunne halde fram. Brevet var argumenterande, og sanksjonar vart ikkje artikulerte. Den uavklarte situasjonen skapte uvisse hos deltakarane, og hausten 2009 uttalte ein grunneigar i intervju:

Eg trudde dette skulle verte enklare å få til, men no når vernet er bestemt, er det ikkje så lett likevel. Vi får ikkje den vegen så langt fram som vi vil der det er betre forhold for å bygge bru.

Det er først i 2010 at saka får ei løysing. På møte i referansegruppa i juni 2010 informerer fylkesmannen om at dei har valt den løysinga deltakarane har argumentert for, noko som får deltakarane til å uttrykke at dei er tilfredse: ”Det er positivt at fylkesmannen har valt denne løysinga.”⁴⁷. Data viser ikkje kvifor fylkesmannen til slutt fell ned på løysinga deltakarane ønskjer seg. Dette er ikkje den løysinga som sakshandsamaren ønskjer seg. I ettertid forklarar ein av deltakarane denne endringa med at overordna hos fylkesmannen ”skar igjennom”.

Dette må tolkast slik at det var ulike vurderingar hos fylkesmannen, noko som svekker analysen her om at medmakt i form av felles problemtolking med deltakarane vart utvikla. På den andre sida kan ein hevde at deltakarane og fylkesmannen hadde felles problemforståing i form av to alternativ til vegtrasé. Det kan vere minst to grunnar til at fylkesmannen kjem deltakarane i møte. Anten vurderer fylkesmannen at inngrepet ikkje svekker verneverdiane i den grad at det er naudsynt å seie nei, eller fylkesmannen legg avgjerande vekt på omsynet til å gi deltakarane innverknad etter ein langvarig prosess. Det kan også vere ein kombinasjon av desse to grunnane.

⁴⁷ Sjø referat frå referansegruppemøtet i Luster i juni 2010.

6.3.4 Medverknad og identifikasjon

Så langt har vi analysert interaksjon og problemtolking i tillegg til korleis deltakarane oppnår endring. Her skal vi analysere identifikasjon ved å sjå dette i samanheng med korleis deltakarane opplever medverknad i prosessen.

I starten av prosessen fann vi ei oppfatning hos nokre av deltakarane om at det meste av planen var bestemt på førehand (sjå kapittel 5). Ein av dei som meinte dette i 2007, uttaler i 2009 på spørsmål om han framleis oppfattar prosessen som førehandsprogrammert:

På einskilde område vil eg moderere det. Ikkje alt har vore forutbestemt. Det har vore utvikla i arbeidet i referansegruppa, til dømes grensene mellom landskapsvernområdet og nasjonalparken – det har endra seg i prosessen. Så det har ikkje vore forutbestemt.

Denne utsegna refererer direkte til avgjerda der fylkesmannen i sitt verneframlegg endra grensa for landskapsvernområdet til over alle stølane i Mørkridsdalen og Fortunsdalen på slutten av planprosessen.

Ein annan deltakar som reflekterer over kvifor det var større lokal aksept for vernet etter at prosessen var gjennomført, viser til at motstanden var sterk i starten fordi ”dei trudde dei ville tape råderetten. Når det vart landskapsvern (i Mørkridsdalen), har det (vernet) liten betydning”, seier han. Vedkomande, som ikkje er grunneigar, viser til at grunneigarane trudde dei ikkje fekk fiske, jakte eller hogge ved. Vedkomande konstaterer at det ikkje vert noko endring med omsyn til jakt og fiske, og held fram: ”Uvitenheit er noko av det verste du kan ha.” Kort oppsummert forklarar han kvifor haldninga til vernet har endra seg: ”Måten det vert verna på, gjer at motstanden har endra seg.”

Det er altså to poeng som kjem fram frå desse to informantane, og som forklarar at deltakarane oppfattar at vernet er akseptabelt. For det første skjer det ei tilpassing i utforming av vernet i verneplanprosessen, eksemplifisert med verneform for stølsområda. For det andre

får deltakarane korrigert sine oppfatningar av kva vernet omfattar, eksemplifisert med inga endring i tilgangen på jakt og fiske.

Fleire av deltakarane stadfester ei oppfatning av at dei opplever at prosessen har vore reell, at dei har fått i stand endring gjennom si deltaking. Ein deltakar viser til at det har vore lettare å kommunisere med sakshandsamaren enn han hadde trudd på førehand: ”Han (sakshandsamar) er fødd med øyre. Du får alltid svar. Han prøver å kome oss i møte.” Dette er ei oppfatning som fleire andre stadfestar. Ein annan deltakar uttrykker dette slik:

”(…) Kanskje var vi litt forutinntatt – dei er som folk flest – kjekke, sakshandsamaren i særdelesheit.” Denne deltakaren uttrykker at han også har fått eit meir nyansert syn på prosessen: ”Alt er ikkje så svart-kvitt. God prosess. Gode tilbakemeldingar.”

Oppfatninga av at prosessen har vore god, er ikkje strengt knytt til at deltakarane har fått gjennomslag for sine krav. Det er avhengig av om dei har opplevd å verte høyrde og tatt på alvor, altså om planstyresmaktene har handla i samsvar med demokratisk anerkjenning (Forester, 1999). Alle informantane seier i intervju hausten 2009 at prosessen var god eller særskild god etter reservatkonflikten. I den siste delen av planprosessen opplevde deltakarane å verte høyrde i større grad enn tidlegare. Kva er så forklaringa på dette? Ein deltakar seier: ”Møta og synfaringar har gitt ei betre forståing for kva ein vil med vernet.” Både deltakarane og fylkesmannen viser som omtalt tidlegare til at kombinasjonen av mange synfaringar og formelle møte har skapt ei felles forståing for området.

Det er også ein tidsdimensjon i dette, ettersom deltakarane og fylkesmannen utvikla ei form å samhandle på gjennom dei tre åra prosessen sto på, og at kommunikasjonen på dei ulike møtearenaene gav avklaringar etter kvart. Ein deltakar formulerer dette slik:

Det var mykje meir skepsis og spørsmål i starten, mens no er det mykje meir avklara (…) Møta og synfaringar har gitt ei betre forståing for kva ein vil med vernet.

Også dei som ikkje tok aktivt del i referansegruppa, oppfatta at prosessen var god etter konflikten om reservatet. Også motstandarar av vernet gjorde denne observasjonen.

Prosesen har også lært deltakarane kva for rammer fylkesmannen har hatt. Ein deltakar viser til at dei har spurt om kva overordna rammer sakshandsamaren har: ”Vi vil vite desse rammene, og kva som ville gjere at han eventuelt fekk saka tilbake. Sakshandsamaren har vore ærleg. Han har sagt kva rammer han har hatt.” Dette vert også stadfesta av andre. Ein viser til at deltakarane har lært at sakshandsamaren ikkje bestemmer alt:

Ryddig – det har gått voldsomt fint. Føler at dei høyrer på det vi seier. Trur sakshandsamaren legg godviljen til, men det er ikkje han som bestemmer alt. Han har sagt frå om det vi føreslår, er mogleg eller ikkje. Dei som har hatt noko på hjartet, har vunne fram med det.

Ein annan deltakar utdjupar dette slik:

Eg har lært om verneverdiane i området, om personane lokalt og hos fylkesmannen. Lært korleis fylkesmannen arbeider. Dei har sine føringar gitt av DN. Vi skal ikkje skulde på ein hos fylkesmannen, fordi det treng ikkje vere den personen som er hindringa – dei har ein jobb å gjere ut frå dei retningslinene dei har. Det ligg ein del der.

Dette viser etter mitt syn at då deltakarane opplevde at sakshandsamaren prøvde å kome dei i møte, skjedde det noko med relasjonen. Deltakarane opplevde ikkje lenger sakshandsamaren som einsidig motpart. Det skjedde ei identifisering som ikkje var til stades i starten av arbeidet.

Nokre viser til at dei framleis er like mykje mot vernet som tidlegare. Ein grunneigar svarer slik på spørsmålet om prosessen har påverka synet på vern: ”Nei, eg meiner vi hadde klart oss godt utan vern.”

Sakshandsamaren har også lært av prosessen. Han seier at den viktigaste lærdommen er ”å seie det ein gjer og gjere det ein seier”. Dette er mykje det same som Arendt (1958) uttrykker som vilkår for å utvikle medmakt: ”Power is actualized only where word and deed have not parted company (...)” (Arendt, 1958, p. 200).

6.3.5 Oppsummering

Analysen viser at medmakt har skapt endring i planen gjennom interaksjon og felles problemtolking på fleire måtar. For det første tar fylkesmannen forslaget frå deltakarane om kulturlandskapsenter på alvor, trass i at direktoratet er imot tiltaket. Den gjensidige ambisjonen om å gjere senteret mogleg skaper ein allianse mellom deltakarane og fylkesmannen. Det er i seg sjølv ei endring av prosessen og fører til at partane aksjonerer for å realisere tiltaket på kvar sine frontar. Nye moglegheiter vert skapte gjennom medmakt. Verneform for stølane representerer ei anna form for endring i og med at fylkesmannen tilpassar seg rammene som var gitt av direktoratet, men på ein måte som svekker problemvilkåra for deltakarane. Fylkesmannen kjem deltakarane i møte også i denne saka. Mobilisering i form av skjerpa argumentasjon frå deltakarane og endra tidsrammer for planprosessen kan forklare endringa. Fylkesmannen vil unngå konflikt med deltakarane før planen skal til vedtak i statsråd. Derimot får deltakarane ikkje tilslutning frå fylkesmannen til at formålet i vernesforskrifta burde innhalde formuleringar om at verneverdiane i Mørkridsdalen landskapsvernområde må haldast ved like gjennom bruk. Fylkesmannen får på si side ikkje gehør frå direktoratet om å ta inn ei kort formulering om at innslag av kulturlandskap er med på å prege området i det som skulle bli Breheimen nasjonalpark.

I Vigdalen kjem det i stand ei endring etter at fylkesmannen har fått fullmakt til å forme ut ei løysing saman med deltakarane. Partane utviklar ei felles problemtolking omkring to løysingsalternativ, men er usamde om val av løysing. Når fylkesmannen kjem deltakarane i møte til slutt, kan det tolkast både som eit resultat av motmakt og medmakt.

Når fylkesmannen kjem deltakarane i Skjolden-området i møte både i dei tradisjonelle vernespørsmåla og i utvikling av nye moglegheiter, stimulerer det til endring. Deltakarane reviderer si oppfatning av vernet som ei hindring for deira tradisjonelle bruk, og dei opplever at prosessen skaper nye moglegheiter. Det betyr i sin tur at deira interesser ikkje er trua og at

fylkesmannen prøver å kome dei i møte for å tilpasse vernet til deira bruk av området. Det fører til at identifiseringsprosessane ikkje berre går mellom deltakarane, men også mellom deltakarane og fylkesmannen. Deltakarane oppfattar fylkesmannen som ein medspelar, men med avgrensa handlingsrom forma av overordna styresmakter.

6.4 Vidare effektar

Samarbeidet mellom deltakarane og fylkesmannen held fram også etter at vernet er vedtatt i statsråd 7. august 2009. Arbeidet dreier seg då om utforming av forvaltningsplanen, som inneber å konkretisere tiltak for å ta vare på verneverdiane, både korleis regelverket skal tolkast, men også naudsynte tilretteleggings- og utviklingstiltak.

Fylkesmannen skaffar midlar til både informasjon, utbetring av vegar og skjøtsel⁴⁸ i 2009 og til tilrettelegging av innfallsportar til nasjonalparken. Etaten engasjerer seg også i utbetring av drifteveg i Mørkridsdalen i samband med flaumen i 2010⁴⁹. Nokre slike utviklingstiltak som er initierte og utvikla etter vernevedtaket, er viste i tabellen under.

Tabell 7-6: Utviklingstiltak etter vernevedtaket.

Tiltak	Initiativ frå	Resultat
Vedlikehald og reoperasjon av buføringsveg	Fleire	Driftevegen til Dulsete lagd om og restaurert
Vedlikehald av vegar og bruer	Fleire	Utført etter vernevedtaket
Tilrettelegging av innfallsportar	Fylkesmannen	Utført etter vernevedtaket

Hausten 2010 gjer ein flaum stor skade på brua over den offentlege vegen inn Mørkridsdalen. Fylkesmannen set i verk tiltak for å få brua reparert. Leiaren i arbeidsgruppa for vern og næringsutvikling i Skjolden avsluttar eit intervju i mars 2011 slik:

⁴⁸ Sjø referat frå referansegruppemøte i Luster i mars 2009.

⁴⁹ Sjø referat frå referansegruppemøte i Luster i juni 2010.

(...) etter vernevedtaket er dei fleste meir positive til vern enn tidlegare, det er også mykje større engasjement. Dette kjem nok av midlane som er tilførte, så det er utan tvil samla sett positivt for bygda. Utan vernet hadde Mørkridsdalen så godt som vore isolert no på grunn av flaumane dei siste to åra.

Dette viser at dei konkrete materielle endringane og resultatata har mykje å seie for kva slags oppfatning lokalbefolkninga har av vernestyresmaktene og vernet.

6.5 Drøfting

Problemstillinga for dette kapitlet er korleis mobilisering for medmakt vert stimulert, og korleis medmakt skaper endring. Det første spørsmålet er svart på i analysen av den verknaden systemvilkåra har på spontanitetsprosessar og stimulans av spontanitetsprosessane frå deltakarane sjølve. Det andre spørsmålet er analysert ut frå den verknaden spontanitetsprosessane har på systemvilkåra. Dette betyr at den uavhengige variabelen (systemvilkåra) i analysen av det første spørsmålet, er den avhengige variabelen i analysen av det andre spørsmålet.

Kapittel 5 avslutta med at problemvilkåra vart endra av fylkesmannen ved at Osen-området ikkje vart med i verneområdet, det vart ikkje noko av naturreservatet, og det skulle leggjast meir vekt på å få fram formålet med vernet og styrke bruken av området i den vidare planprosessen. Dette var viktige endringar for Skjolden-koalisjonen, men også for dei andre deltakarane fordi resultatet hadde konsekvensar ut over Mørkridsdalen. Desse hendingane må ein forstå på tre plan, for det første dei konkrete endringane reservatkonflikten skapte, for det andre at prosessen kom på rett kjøl igjen, drøftingane mellom dei lokale deltakarane i Skjolden-området og fylkesmannen heldt fram og vart intensiverte, og for det tredje at den pluralistiske handsaminga skapte eit endra mobiliseringsgrunnlag. Deltakarane erfarte at dei kunne oppnå reell endring, deira synspunkt og krav vart godtatte. Planprosessen gav høve til medverknad og asymmetrien i makt vart redusert. Samhandlinga endra seg i retning av

partnerskapsmodellen (Arnstein, 1969), men framleis var det fylkesmannen og plansystemet som både styrte prosessen og tok avgjerdene. Difor vil eg argumentere for at samhandlinga gjekk i retning av forliksmodellen (Arnstein, 1969) eller funksjonell deltaking (Pretty, 1995).

Korleis påverkar dette spontanitetsprosessane og korleis stimulerer endringane til mobilisering for medmakt? Analysen viser at både interaksjons-, problemtolkings- og identitetsprosessane vert endra. Først ser vi på dei to første prosessane, mens vi kjem tilbake til identifikasjon under drøfting av korleis deltakarane oppnår endring.

Interaksjonen mellom deltakarane og planstyresmaktene vert styrkt gjennom fleire synfaringar. Deltakarane tar sjølv initiativ til fleire av desse, noko som viser at dei er med på å styre prosessen og agendaen. Det kjem opp framlegg om nye utviklingstiltak frå nokre av deltakarane, mellom anna å greie ut reetablering av villrein. Dessutan begynner fruktene av andre utviklingstiltak å vise seg. Stølsrapporten vert lagd fram og gir ei aha-oppleving for planstyresmaktene når det gjaldt å forstå kva Mørkridsdalen har vore og er, og kva dalen symboliserer for deltakarane. Beiteprosjektet går sin gang, og kulturlandskapscenteret vert drøfta innanfor ramma av næringsutviklingsprosjektet. På slutten av planprosessen vert det drøfta korleis ein skal få felt fleire jerv for å halde oppe sauehaldet og beitinga. Samhandlinga mellom partane dreier seg med andre ord om meir enn grenser, forskrifter og verneformer. Tiltak som kan skape nye moglegheiter, får ein større plass. Interaksjonen er ikkje dominert av at deltakarane og fylkesmannen ”dreg tog”, men av ei gjensidig initiering og responsrelasjon. Dermed endrar prosessen seg og medmakt utvidar forståinga av endring. Samhandlinga dreier seg ikkje berre om kva utfall gitte avgjerder skal få, men også om kva type saker som skal handsamast. Også andre studiar viser at kreativitet og engasjement vert stimulert ettersom deltakarane opplever at vernesystemet kjem dei i møte (Dahlberg & Burlando, 2009; Reed, 2008). Felles kapasitetar og moglegheiter vert utvikla, og med det felles identitetar (March & Olsen, 1995).

Kulturlandskapscenteret var eit av dei viktigaste utviklingstiltaka, slik deltakarane såg det. Fylkesmannen forstod tiltaket på bakgrunn av den omfattande historiske bruken i Mørkridsdalen, som er dokumentert i stølsrapporten, og kva dette har hatt å seie for deltakarane. Felles problemtolking vart utvikla om at ny bruk kunne vere naudsynt for å halde oppe bruken av dalen. Handlemåten til fylkesmannen er prega av demokratisk anerkjening (Forester, 1999), men deltakarane gjorde også sitt for å få til endringane gjennom sin måte å presentere forslaget på. Tidleg i prosessen signaliserte dei at tiltaket ikkje var ferdig utforma, men måtte tilpassast vernet. Det stimulerte til at forslaget vart eit reelt alternativ for fylkesmannen og departementet i tråd med modellen om at "det uferdige" skaper alternativ og endring (Mathiesen, 1992).

Utviklingstiltaka kan likevel ikkje forklare utvikling av medmakt fordi tiltaka er eit resultat av medmakt. Vi må søke etter forklaringar i dei tradisjonelle sakene i planprosessen. Då står verneform, reglar og grenser i Mørkridsdalen i ei særstilling. Deltakarane fekk innsikt i at fylkesmannen gjennom dialog med Direktoratet for naturforvaltning prøvde å få til ei sonering slik at Mørkridsdalen kunne få verneforma nasjonalpark. Det springande punktet i denne diskusjonen var kva for aktivitetar som kunne gå for seg i ein nasjonalpark. Direktoratet meinte at aktiv stølsbruk og pleie av landskapet ikkje var heimla i lova, mens fylkesmannen meinte at tiltaket var innanfor formålet med vernet. Denne skilnaden i syn merka deltakarane seg og forsto at fylkesmannen prøver å kome dei i møte, men at direktoratet avgrensar handlingsrommet. Denne innsikta gjer at deltakarane reviderer si oppfatning av fylkesmannen. Han er ikkje lenger berre ei hindring, men prøver å skape løysingar som er akseptable for deltakarane.

Ei institusjonell forståing av planprosessen tilseier at vi må sjå sakene og prosessen i samanheng (Hoch, 1994). Styrkt interaksjon med fleire synfaringar var med på å visualisere problemstillingane. Dei lokale deltakarane har fått presentert sitt syn på eigne premisser ute i

terrenget (Pretty, 1995). Synfaringane skapte ei kopling mellom den naturfaglege og den praktiske kunnskapen som er eit vilkår for ”best practice stakeholder participation” (Reed, 2008, pp. 2421-2426). Deltakarane får gjennom synfaringane artikulert analysemodellane sine og på den måten påverka problemforståinga hos fylkesmannen. Det gir ein meir likeverdig planprosess. Deltakarane treng ikkje stadig vere på vakt for å sjå til at interessene deira vert sikra, men at kreativiteten også kan sleppast laus. Partane kommuniserte betre etter at deltakarane fekk fram kva bruksinteresser som er viktige for dei, og planstyresmaktene legg meir vekt på å registrere lokale behov. Fleire andre granskingar viser at likeverd og gjensidigheit er vilkår for at denne typen prosessar skal vere konstruktiv (Dahlberg & Burlando, 2009; Reed, 2008). Det avgjerande er ”the way that group dynamics were handled by the facilitator” og at ”The quality of the decision is strongly dependent on the quality of the process that leads to it” (Reed, 2008, p. 2421). Kreativitet er eit bevis for at kommunikasjonen gjer meir enn skilnadene mellom partane. Etter kvart som relasjonen utvikla seg, vert det skapt felles normer, lojalitetar og forpliktande relasjonar mellom partane slik også anna forskning peiker på (Blau, 2002; Offerdal, 1992).

Vi kan difor konkludere med at fleire faktorar medverka til mobilisering for medmakt mellom deltakarane og fylkesmannen. Grunnlaget vert likevel lagt gjennom den medverknaden deltakarane opplevde som følge av forliket i reservatkonflikten. Endringane stimulerte til auka interaksjon, og etter kvart også identifisering, fordi deltakarane innsåg at handlingsrommet til fylkesmannen vart avgrensa av overordna styresmakter. Deltakarane opplevde å verte tatt på alvor, og at fylkesmannen prøvde å kome dei i møte så langt som mogleg. Felles problemtolking vart utvikla. Prosessen endra karakter og stimulerte til kreativitet og engasjement i form av nye utviklingstiltak.

Rettar vi merksemda mot forholdet mellom spontanitetsprosessane og systemvilkåra (delprosess 3 i figur 3-1), er spørsmålet korleis medmakta skaper endring i planen. I analysen kom det fram at den medmakta som vart utvikla mellom deltakarane og fylkesmannen i form av felles problemtolking, møtte motstand hos direktoratet i fleire saker. Denne motstanden tolkar eg ut frå ”administrative man”-modellen, der søking etter alternativ og konsekvensar er selektiv. Det administrative mennesket i direktoratet søker etter alternativ og løysingar langs fire stigar: langs problem, tidlegare løysingar, langs dei vegane ein har kontroll på og ut frå utdanning, erfaring og praksis (Enderud, 2008).

Grunnen til at fylkesmannen hadde ei anna problemtolking enn direktoratet, er at fylkesmannen samhandla intensivt med dei lokale deltakarane over lengre tid. Dessutan hadde Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ein forvaltningspraksis for å skape tilpassing mellom bruk og vern. Leiinga hos fylkesmannen hadde gjort strukturelle endringar for å bygge ned sektortenkninga mellom landbruks- og miljøvernavdelinga⁵⁰. Det hadde ført til at problemtolking og søking etter løysingar var farga av både dei lokale deltakarane og nye perspektiv som følge av strukturelle endringar. Naturbruksprosjektet var det ytre teiknet på desse endringane hos fylkesmannen.

Når Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i utgangspunktet var positiv til kulturlandskapssenteret, må det difor forståast i lys av dei endringsprosessane som hadde skjedd i organisasjonen før Breheimen-prosessen, og som var stimulerte av fylkesmannen personleg. Med støtte i leiinga kunne difor sakshandsamaren implementere ei positiv haldning til å skape næring av vernet i samhandling med deltakarane. Senteret vart eit symbol på oppfølging av den strategien Fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde utvikla over ti år. Den *medmakta* som fylkesmannen og deltakarane utvikla for å realisere senteret, vart sterkare enn den lojalitet fylkesmannen hadde til direktoratet. Difor gjer medmakt at fylkesmannen

⁵⁰ Personleg informasjon frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane våren 2009.

artikulerer *motmakt* mot direktoratet ved å innstille i strid med det synet direktoratet hadde. Det viser dynamikken i maktrelasjonane. Samarbeidet (medmakt) med deltakarane kom til uttrykk som *motmakt* mot direktoratet.

Dette skjedde samstundes som det vart knytt ny uvisse til grenser mellom landskapsvernområdet og nasjonalparken i Mørkridsdalen. I motsetning til spørsmålet om senteret tilpassa fylkesmannen seg problemtolkinga frå direktoratet. Sakshandsamaren uttaler at han hadde ”ikkje tenkt tanken” på å innstille på tvers av direktoratet i spørsmålet om verneform for stølane. Det vil seie at kulturell makt eller definisjonsmakt utøvd av direktoratet var i funksjon (Bråten, 1983). Her hadde ikkje sakshandsamaren ein strategi frå leiinga om næringsutvikling å støtte seg på då tolkinga frå direktoratet kom overraskande. Kulturell makt og lojalitet til direktoratet slo igjennom. Dermed skifta maktrelasjonane igjen. Presset frå systemet kom i dette spørsmålet både frå fylkesmannen og direktoratet.

Men grunneigarane som hadde utvikla egne analysemodellar, argumenterte for at grensa mellom nasjonalparken og landskapsvernområdet i Mørkridsdalen var vilkårleg sett. Dei framheva at stølsretten var ein rett som staten ikkje kunne ta frå dei gjennom eit vernevedtak. På siste møte i referansegruppa våren 2009 viste sakshandsamaren til at deltakarane argumenterte godt for si sak i høyringsfråsegna. Det førte til at fylkesmannen fann ei ny løysing ved å heve grensa for nasjonalparken i Mørkridsdalen. Sakshandsamar seier at: ”Det vart etter kvart umogleg å argumentere logisk for at ikkje alle stølane skulle få landskapsvern.” Dette kan tolkast på fleire måtar. Ei tolking er at dialogen førte til at samtalen vart meir opplyst. Argumentasjonen vart testa og argument forkasta til fordel for andre resonnement, i samsvar med vilkår for kommunikatív handling (Habermas, 1984).

Trekker vi inn konteksten, viser det seg at problemvilkåra endra seg. Endring av tidsplanen for planprosessen gjorde at fylkesmannen ikkje hadde tid til å løyse ein eventuell konflikt med deltakarane. Dermed støtta fylkesmannen kravet frå grunneigarane om å gi alle

stølane same verneform, og unngjekk dermed konflikt. Endringane kan difor tolkast som gjennomføring av eit sosialt byte (Blau, 2002).

Det er komplisert å seie kva som styrer ei avgjerd når det er fleire enn to aktørar i aktivitet samstundes. Då må det spesifiserast kva for aktørperspektiv ein legg til grunn (Bachrach & Baratz, 1970, p. 40). Det gjer maktanalysar krevjande fordi den som det vert utøvd makt mot, kan ha ønske om ikkje å vise at endringar skjer på grunn av maktutøvinga til ein annan, i dette tilfellet at staten ikkje ønskjer å ha ein pågåande konflikt med grunneigarane ved opningsseremonien. I vår situasjon er det minst fire partar: deltakarane, fylkesmannen, direktoratet og regjeringa. Det ligg nær å tolke grunngevinga for endringa i form av ”gode argument” som den artikulerte teorien til fylkesmannen (”espouse theory”) (Argyris & Schön, 1996), mens den reelle teorien var å unngå konflikt tett opptil vedtak i statsråd. I min felles refleksjon over hendinga med fylkesmannen vert det vist til at begge mekanismane var i funksjon. Ei tolking kan difor vere at når ytre press krev forsering av prosessen, vert fylkesmannen meir lydhøyr for krav frå deltakarane, krav som kan forkludre ein god opningsseremoni nokre månader seinare. Men det er også viktig å sjå at deltakarane forsterka sin saklege argumentasjon, det skjedde ei forsterka mobilisering vinteren 2008/2009. Difor vart det vanskelegare for fylkesmannen å avvise argumenta. Min konklusjon er difor at begge mekanismane, både den forsterka argumentasjonen og tidspresset, skapte endring. Det viser at det er nære koplingar mellom læring og rammer (makt) i prosessen (Greenwood & Levin, 2007).

Den personlege faktoren er i liten grad trekt fram som forklaring til dei endringane som skjer i planprosessen. Det er derimot ikkje tvil ut frå den omtalen deltakarane gir av sakshandsamaren, at den personlege faktoren har hatt mykje å seie i denne prosessen. Både måten sakshandsamaren kommuniserte på og gav respons på, endra seg i prosessen. Ei forklaring på desse endringane er at planleggaren måtte tilpasse handlemåte sin etter at

fylkesmannen sjølv måtte redefinere prosessen og handlingsrommet for vernet. Det ville ta seg dårleg ut om det oppstod nye konflikhtar, og at fylkesmannen igjen måtte inn på arenaen for å ordne opp. Gode personlege eigenskapar gjeld ikkje berre sakshandsamaren. Leiaren i arbeidsgruppa i Skjolden har hatt mykje å seie for dei endringane som har kome i stand. Slik sett har både sakshandsamaren og leiaren for arbeidsgruppa i Skjolden gjort sitt til at prosessen endra karakter frå mobilisering av motmakt til mobilisering av medmakt. Hausten 2009 uttaler leiaren for arbeidsgruppa for vern og næringsutvikling i Skjolden: ”dei (fylkesmannen) er som folk flest – kjekke, sakshandsamaren i særdelesheit». Det viser eit vesentleg skifte i identifiseringa samanlikna med den første fasen av prosessen. Då var den same deltakaren irritert fordi sakshandsamarane ikkje kunne sette seg inn i det synet deltakarane hadde. Dette viser at ikkje berre har interaksjons- og problemtolkingsprosessane vorte endra, men også identifiseringa. Den intensive interaksjonen og felles problemtolking stimulerer til at både deltakarane og sakshandsamaren får betre innsikt og forståing for den andre. Planprosessen førte til at den forståinga deltakarane og fylkesmannen hadde av både prosess, substans, posisjonen til den andre og sin eigen posisjon, vert revidert. Samhandlinga mellom deltakarane og fylkesmannen har stimulert til radikal læring. Prosessen har vore transformativ (Argyris & Schön, 1996; Forester, 1999).

Leiaren i arbeidsgruppa for vern og næringsutvikling i Skjolden sa i talen sin på opningsseremonien på Fjordstova i Skjolden 15. august 2009 at vernet kan få positive konsekvensar, at det kan ”gagna distriktet”. Det er nok ei stadfesting av den transformative karakteren prosessen har hatt. Prosessen skapte ikkje berre felles problemtolking, men også identifisering mellom deltakarane og fylkesmannen. Deltakarar og planstyresmakter kan omtalast som samarbeidande motstandarar (Enderud, 1987; Mayntz, 1993). Dei samarbeidde på nokre felt gjennom felles problemtolking og interaksjon, mens dei var motstandarar på andre område.

Men prosessen har også skapt læring om korleis ein løyser eller unngår unødvendige konflikhtar. Sakshandsamaren uttrykker vilkåret for dette slik: ”å seie det ein gjer og gjere det ein seier”. Det stemmer overraskande godt med korleis Arendt (1958) skisserer vilkåret for utvikling av medmakt: *konsistens mellom ord og handling*. Ein slik samhandlingssituasjon gir lite rom for strategisk og taktisk kommunikasjon og handling.

Framstillinga av endringane over kan gi inntrykk av at deltakarane i Skjolden-området fekk gjennomslag for alle krav dei hadde hatt i verneplanprosessen. Det er ikkje riktig, men ein grunn for at desse deltakarane er rimeleg nøgde med resultatet er at dei oppnådde reelle endringar i planprosessen. Til skilnad frå alle dei andre deltakarane i den same planprosessen mobiliserte desse deltakarane for motmakt tidleg i planprosessen. Andre undersøkingar viser også at tidleg engasjement gjer det lettare å få gjennomslag for sine krav (Reed, 2008). Det er fleire spørsmål der endring ikkje er oppnådd eller berre delvis oppnådd, eller at ei anna endring enn dei tenkte seg på førehand, er vedtatt. Prosessen er dynamisk, ikkje berre fordi preferansar vert tilpassa (Elster, 1983), men også fordi det skjer ei prioritering av krav og fordi informasjon gjer at visse krav vert mindre relevante. Det gjeld for eksempel krava om å halde Åsetestølane og stølane i dalbotnen av Mørkridsdalen utanfor vernet. Andre krav som å få med ei formulering om vern gjennom *bruk* i formålsparagrafen til forskrifta for Mørkridsdalen landskapsvernområde, vart ikkje innfridde. Det er eit resultat av at direktoratet og departementet hadde som formål at den nye lova (naturmangfaldlova) skulle skilje klarare mellom verneformene. Kulturlandskap høyrer etter deira syn ikkje heime i formålsparagrafen til ein nasjonalpark. Fylkesmannen ville på si side ikkje ha med formuleringar om at verneverdiane måtte takast vare på gjennom bruk i formålsparagrafen i verneforskrifta for Mørkridsdalen landskapsvernområde. Begge delar tolkar eg som at vernestyresmaktene framleis bygger på ei tenking om vern *frå* menneskeleg påverknad.

Den medmakta deltakaren og fylkesmannen likevel klarte å utvikle, har ei anna forståing av endring enn motmakt-strategien. Den siste set fokus på å oppnå endring i gitte spørsmål, som grenser, regelverk og verneformer. Medmakt set fokus på også å utvikle nye tiltak som kan skape ein plussum-situasjon. Det lukkast deltakarane og fylkesmannen med. Dermed endra prosessen karakter. Identifikasjons- og problemtolkingsprosessane gjekk mellom deltakarane og planstyresmaktene, ikkje berre mellom deltakarane. For det andre skapte utviklingstiltaka ein annan plan. Endring er ikkje berre kva utfall gitte saker får, men kva saker som planen inneheld. Difor skaper medmakt transformasjon.

Situasjonen i Vigdalen skil seg frå deltakinga i Skjolden-området på fleire måtar. For det første kom den lokale mobiliseringa seint i gang mellom anna fordi det var først i 2007 endringar i planområdet skapte utfordringar i problemvilkåra. For det andre var det ingen open konflikt mellom deltakarane og fylkesmannen. Mobilisering kom først i gang når deltakarane allierer seg med Luster kommune og ein geolog frå fylkeskommunen, men likevel tar det tid før fylkesmannen konkluderer med å støtte kravet. Partane hadde i drygt eitt år (2009-2010) drøfta spørsmålet og vurdert fleire alternativ. I mellomtida hadde regjeringa oppretta verneområdet i statsråd og delegert til fylkesmannen å finne ei løysing med ”dei det gjeld”. Eit slikt vedtak styrkte den makta fylkesmannen hadde over prosessen, ikkje minst fordi det ikkje vart sett ein tidsfrist til å kome fram til ei løysing. Så lenge fylkesmannen hadde fått deltakarane med på ei felles forståing av at det var to alternativ til vegtrasé, hadde fylkesmannen oppfylt vilkåret til samråding. Den felles problemtolkinga strekte seg ikkje lenger, og ved utgangen av 2009 stod partane framleis på kvart sitt alternativ til vegtrasé. Det kan difor stillast spørsmål om denne delprosessen representerer medmakt, eller om den i større grad gir uttrykk for ei tradisjonell forhandling. Når den overordna hos fylkesmannen ”skar igjennom” og vel det alternativet deltakarane ønskte, kan det tolkast som at spørsmålet ikkje kunne forsvare ein ny konflikt. Dersom denne situasjonen skulle tolkast som medmakt,

måtte samhandlinga ha ein transformativ effekt ved å skape nye moglegheiter. Det var ikkje tilfellet. Situasjonen var faktisk omvendt. Dersom fylkesmannen hadde falle ned på "sitt" alternativ til vegtrasé, ville prosessen vore transformativ i negativ meining, i form av å redusere moglegheitene, ifølge deltakarane i Vigdalen. Difor vil eg tolke denne delprosessen meir i retning av ei tradisjonell forhandling utan bruk av sterke verkemiddel som konflikt frå deltakarane. Situasjonen kan tolkast som eit sosialt byte fordi indirekte er to spørsmål oppe til vurdering (Blau, 2002), val av vegtrasé og lokal aksept for den løysinga som vert vald. Når fylkesmannen bestemmer seg for det alternativet deltakarane ønskte, oppnådde han lokal aksept for vernet, mens deltakarane fekk gjennomslag for val av trasé. Eit sosialt byte kom i stand (Blau, 2002).

Endringane i Vigdalen og Møkriddalen kan også tolkast på eit meir overordna nivå. Dei sentrale styresmaktene kan oppleve val av vegtrasé som mindre viktige detaljar. For regjeringa er det viktige å få oppretta eit nytt verneområde i samsvar med nasjonalparkplanen. På den nasjonale politiske arenaen er oppretting av Breheimen nasjonalpark eit steg i å realisere nasjonalparkplanen. Den lokale deltakinga dreier seg ikkje *om* det skal skje, men *korleis* det skal skje, mens prosessen i den nasjonale diskursen dreier seg meir om ein oppnår lokal aksept (unngår konflikt), og i mindre grad korleis detaljspørsmål vert fastsette. Det vil seie at deltakarar som ser denne tosidigheita, kan påverke detaljar, som for dei kan vere viktige ved å vere restriktive til å gi aksept til planen.

På den andre sida kan styresmaktene ta ein vid utgangsposisjon og tilpasse seg undervegs for å oppnå lokal aksept utan å gå på akkord med sitt overordna mål. Då vert prosessen eit strategisk spel (Axelrod, 2006). Det er i dette lyset vi må forstå den oppfatninga dei lokale deltakarane i Skjolden har av prosessen. Dei har oppnådd fleire viktige endringar som gjer vernet akseptabelt, men i forhold til det store spelet er det dei nasjonale styresmaktene som styrer prosessen frå start til slutt, og som kan endre på rammevilkåra for å

få i stand eit vedtak dei er tente med. Det er difor grunn til å hevde at dei sentrale styresmaktene handla strategisk, men at deltakarane kan avgrense kor store fordelar staten haustar ved å mobilisere, og som i dette tilfellet utvikle medmakt med fylkesmannen.

Om samhandlinga mellom deltakarane og fylkesmannen har vore transformativ, gir data ikkje grunn til å hevde det same i forhold til dei sentrale styresmaktene. Analysen viser at det var store vanskar med å formidle transformasjon av problemforståing og interesser i den lokale forhandlingsprosessen til sentrale styresmakter. Anna forskning stadfester dette. Det er vanskeleg å oppnå eksternt truverte hos aktørar som ikkje har tatt del i prosessen (Greenwood & Levin, 2007). Fylkesmannen prøvde både når det gjaldt verneform i Mørkridsdalen og i saka om kulturlandskapscenteret. Dei lukkast ikkje i nokon av sakene overfor direktoratet, men lukkast overfor departementet når det gjaldt kulturlandskapscenteret. Det viser at utan direkte deltaking i planprosessen med lokale deltakarar på interaktive læringsarenaer held byråkratiet lett fast på sin handlingsrasjonalitet. Dei vil tolke situasjonen, moglege alternativ, konsekvensar og val av løysing selektivt samanlikna med rasjonaliteten i organisasjonen, jamfør modellen om det ”administrative mennesket” (Enderud, 2008; March, 1988).

6.6 Delkonklusjon

Artikulering av konflikt frå deltakarane og ei pluralistisk konflikthandsaming fører til at lokale krav, behov og synspunkt kjem betre fram. Det fører til at endring vert implementert hos fylkesmannen og at deltakarane opplever medverknad i planprosessen. Det stimulerer i sin tur til endring av spontanitetsprosessane, med auka interaksjon for felles problemtolking mellom deltakarane og fylkesmannen. Forma på dialogen med visualisering og vektlegging av praktisk kunnskap gjer også at prosessen skjer på premissane til deltakarane. Deltakarane ser at fylkesmannen prøver å kome dei i møte så langt som råd, innanfor dei rammene som dei

overordna styresmaktene tillet. Planprosessen endrar karakter ved å verte meir likeverdig.

Medverknaden og endringane i prosessen stimulerer til utvikling av medmakt.

Samhandling gjennom medmakt utviklar nye tiltak, tiltak som skaper ein plussum-situasjonen av vernet. Medmakta stimulerer også til at fylkesmannen og deltakarane artikulere motmakt kvar på sine frontar for å kunne realisere ein felles ambisjon om å skape rom for kulturlandskapsenteret. Samstundes må deltakarane mobilisere overfor fylkesmannen for å redusere dei siste problematiske elementa i verneplanen. Ein skjerpa argumentasjon frå deltakarane og kortare tidsrammer for prosessen endrar grensa for nasjonalparken i Mørkridsdalen fordi styresmaktene vil unngå konflikt mot slutten av prosessen. Dei ulike maktformene eksisterer difor side om side, og skaper endring av systemvilkår. Forholdet mellom deltakarane og planstyresmaktene kan karakteriserast som samarbeidande motstandarar. Situasjonen skaper revidering av den oppfatninga partane har av vernet, og av prosessen, egne posisjonar og den andre. Verneplanen er endra både fordi utfallet av saker er endra, og fordi planen har fått eit nytt innhald. Prosessen har skapt transformasjon og radikal læring, noko som kan vere med på å forklare at samhandlinga held fram også etter at nasjonalparken er oppretta.

7 Mobiliseringshindringar og avmakt

Dette kapitlet skal svare på to spørsmål: Korleis vert mobilisering hindra og avmakt skapt, og kva verknad har avmakt på planprosessen? Analysen vert gjennomført etter dei tre elementa i analysemodellen (sjå figur 3-1):

- korleis systemvilkåra verkar på spontanitetsprosessane (1)
- den stimulans og kontroll deltakarane gir spontanitetsprosessar med utvikling av endringsstrategiar (2)
- korleis deltakarane oppnår endring i systemvilkår (3)

For å svare på det første spørsmålet analyserer vi kva for verknad systemvilkåra har på spontanitetsprosessane. Dersom deltakarane har forskjellige eigenskapar slik at systemet skaper ulik problemsituasjon, hindrar det felles mobilisering. Er ulikskapen mellom deltakarane synleg, relevant og omfattande, hindrar det identifikasjonsprosessane mellom deltakarane. Dessutan kan interaksjonsvilkåra hindre eller gjere det vanskeleg å møtast ut frå den måten deltakargruppa er samansett på.

Deltakarane kan sjølve påverke mobiliseringa gjennom sine spontanitetsprosessar, men ikkje fri seg heilt frå systemvilkåra. Dei kan vere aktive og møtast, og dei kan kompensere ulikskap og utvikle felles mål trass i delvis ulike interesser fordi dei er avhengige av å stå saman for å få realisert eigne mål. I kva grad deltakarane sjølve stimulerer og kontrollerer interaksjon, identifikasjon og felles problemtolklingsprosessar, er avgjerande for om dei klarer å oversteige mobiliseringshindringar i systemvilkåra.

For å svare på det andre spørsmålet, korleis avmakt verkar på planprosessen, skal vi i tråd med analysemodellen granske samanhengen mellom spontanitetsprosessane og systemvilkåra (sjå analysemodellen figur 3-1, delprosess 3). Når deltakarane verken utviklar

motmakt eller medmakt, klarer dei ikkje å endre handlingsvilkåra sine. Det gjer at deltakinga vert symbolsk, og planstyresmaktene kan styre prosessen og resultatet på eiga hand.

Studieeininga er kommunane og grunneigarrepresentantane, og deira forhandlingar med fylkesmennene gjennom eit felles kontaktutval. Koordineringsorganet for kommunane, Samrådingutvalet (SUB), er også med i analysen. Kapitlet er strukturert i tre delar, som dei andre analysekapitla, med ei samla drøfting til slutt.

7.1 Systemvilkår

I samsvar med analysemodellen skal verknaden av problem-, interaksjons- og identifikasjonsvilkår på mobilisering analyserast.

Som vist i kapittel 2, endra vernestyresmaktene systemvilkåra frå innstillinga til Naturvernrådet i 1986 til nasjonalparkmeldinga i 1992 og til oppstartmeldinga i 2005. Endringane gir inntrykk av at staten var vilkårleg. Rammene var uføreseielege for kommunane og skapte press. Kommunane hadde opplagt ikkje medverka så langt i planprosessen. Desse forholda skal etter analysemodellen stimulere til mobilisering, noko som også skjedde. Skjåk kommune sendte i 1993 eit krast brev til Miljøverndepartementet, der dei skulda staten for å drive med feilinformasjon og desinformasjon.

Lom kommune vart først omtalt i samband med vern av Breheimen i oppstartmeldinga frå fylkesmennene i november 2005. Då vart også nasjonalpark for første gong sett opp som ei aktuell verneform i tillegg til landskapsvern. Det endra både identifikasjons-, interaksjons- og problemvilkåra. Om kommunegrupperinga hadde vorte avgrensa til Skjåk og Luster, ville systemvilkåra vore annleis.

Lom kommune har hatt eit særeige forhold til statleg vern heilt sidan Jotunheimen nasjonalpark vart oppretta i 1980. Vernet vart ønskt velkome av kommunen. Dessutan har

kommunen vore medeigar i Lomseggen sameige, og 75 prosent av kommunen er statsallmenning. Ulikt dette har Skjåk ei kort vernehistorie og ein heilt annan eigedomsstruktur, med ein bygdeallmenning som dekker 95 prosent av arealet i kommunen. Den forvaltninga bygdefolket gjer av utmarka gjennom Skjåk Almenning, er ein sterkt rotfesta tradisjon og kultur.

Vernehistoria og ein eigedomsstrukturen i Luster har fellestrekk med den i Lom kommune, mens forvaltningstradisjon og kultur er meir i samsvar med det vi finn i Skjåk. Det er ingen store bygdeallmenningar i Luster, men vektlegginga av grunneigarforvaltninga er sterk slik som i Skjåk. Kommunen har ei blanding av privat eigd areal i dei lågareliggande områda og statsallmenning i høgfjellet.

Kommunane har dessutan ulik næringsstruktur. Skjåk har den høgaste sysselsettinga i primærnæringane med 20 prosent, mens Lom har 17 og Luster 15 prosent. Reiseliv, handel og transport utgjer høvesvis 29, 24 og 28 prosent for Lom, Skjåk og Luster. Skilnadene er difor ikkje store, men som vi skal sjå, kan dei verte forsterka i åra framover gjennom eigne næringsstrategiar frå kommunane.

Vi ser altså at kommunane har til dels ulik vernehistorie og erfaring med statleg og lokal forvaltning, ulik tradisjon og kultur når det gjeld forvaltning av utmark, og ulik eigedoms- og næringsstruktur. Skiljelinene er ikkje systematiske mellom kommunane. Det er fellestrekk mellom Lom og Luster og mellom Luster og Skjåk. Minst fellestrekk er det mellom Skjåk og Lom, trass i at dei er nabokommunar øvst i Ottadalen.

Interaksjonsvilkåra stimulerer heller ikkje til mobilisering. Kommunikasjonane mellom Luster og dei to andre kommunane er rimeleg god om sommaren, men om vinteren når Sognefjellet er stengt, er avstanden mellom Luster og Lom om lag 300 kilometer éin veg. Vilkåra hindrar ikkje at kommunane møtest om sommaren, men påverkar kor hyppig dei kan møtast om vinteren.

Den måten fylkesmennene organiserte arbeidet i felles kontaktutval på, stimulerte heller ikkje til interaksjon, slik organiseringa gjorde i Reinheimen-prosessen (sjå kapittel 2). I verneplanprosessen for Reinheimen (RH) var det kommunane som styrte kontaktutvalet, og dei fekk ”(...) ei sterkare påverknadskraft på prosessen - vi var meir samla”, seier ein representant frå ein av kommunane. I RH-prosessen fekk også kommunane ein felles pott pengar som gjorde at dei hadde høve til å tinge utgreiingar. I Breheimen-prosessen fekk Oppland-kommunane eit årleg beløp til støtte for å vere med i prosessen, ikkje til felles disponering, men individuelt for kvar kommune. Det stimulerer ikkje til fellesskap. Dette viser at den organiseringa som fylkesmennene valde, hadde noko å seie for grunnlaget for interaksjon og dermed utvikling av deltakarfellesskap.

Verknaden av systemvilkåra kan summerast opp med at skiftande og ulike problem- og identifiseringsvilkår mellom kommunane skaper hindringar for felles mobilisering. Interaksjonsvilkåra legg hindringar for kontakt om vinteren, men i liten grad om sommaren. Måten fylkesmennene organiserer prosessen på, stimulerer ikkje til å utvikle ein deltakarfellesskap, men dette kan kommunane sjølve kompensere for ved å stimulere til interaksjon.

7.2 Spontanitetsprosessar

For å svare på korleis mobilisering vert hindra og avmakt skapt, skal vi analysere i kva grad kommunane sjølve stimulerer til felles mobilisering. Er dei aktive for å utvikle felles problemtolking gjennom interaksjon og identifikasjon?

7.2.1 Interaksjon

Då fylkesmennene sende oppstartmeldinga om planprosessen i Breheimen til kommunane i november 2005, var verneplanprosessen for Reinheimen endå ikkje ferdig. Ordføraren i Lom

bad fylkesmannen legge prosessen på is inntil det det var gjort vedtak i Reinheimen. Avisa Gudbrandsdølen Dagningen (GD) spør i februar 2006⁵¹ om dette er ein protest, og får til svar:

Det er kanskje ikkje rett å bruke ordet protest. Men vi ser det som svært viktig å stå samla i den vidare prosessen for Breheimen. Lom, Skjåk og Luster må byggje alliansar og samlast om ei felles uttale.

Ambisjonen frå ordføraren i Lom var difor ei felles fråsegn. Han tok difor kontakt med dei andre kommunane og fekk positivt svar når det gjaldt å fremje krav om økonomisk kompensasjon og handlingsrom for næringsutvikling. Dei andre kommunane viste likevel til at det verken var realistisk eller ønskjeleg å forme ut ei felles fråsegn fordi ”det vil vere ulike lokale forhold kvar kommune ønskjer å ta opp”⁵². Det vart difor ikkje noka felles fråsegn til oppstartmeldinga frå kommunane.

Av referatet frå det første møtet i Samrådingsutvalet for kommunen (SUB) i august 2006⁵³ går det fram at kommunane stod samla i kravet om å utsetje prosessen med grunnlag i vedtak i kommunestyra. I konklusjonen frå møtet heiter det at ”kommunane føreset at fylkesmennene etterkjem dette”. Vedtaket i SUB vart oversendt fylkesmennene. Ifølgje ein av sakshandsamarane vart dette kravet registrert: ”Samhandlinga og kontinuiteten halta ei tid i den tidlege fasen, men vart så god og heldt seg god.” Skjåk og Lom fekk utsetting til 15. august same år for å kome med forslag til samansetting av referansegrupper. Leiaren av utvalet, ordføraren i Lom, gjekk ut i avisa 17. august og kritiserte prosessen:

Dei går tulle fort fram. Vi føler oss langt på veg overkøyrte av fylkesmannen. Omtrent som husmenn. Lom, Skjåk og Luster har gjort like vedtak om å la prosessen for Breheimen liggje i ro til Reinheimen er endeleg avgjort. Dette høyrer ikkje fylkesmannen på. Snarare tvert om.

Kommunane møtte fylkesmennene i kontaktutvalet 29. september same år (2006), men av møtereferatet går det fram at kommunane ikkje kravde endringar i framdriftsplanen.

⁵¹ Sjø oppslag i GD 24. februar 2006.

⁵² Sjø saksutgreiinga til Lom kommunestyre 6. april 2006

⁵³ På denne tida vart gruppering berre kalla kommunekontaktutvalet.

Kommunane møttest ikkje i sitt eige utval igjen før i mars 2008, halvtanna år etter det første møtet. Også på dette møtet vart framdrifta i prosessen kritisert, og kommunane viste til at ”det trengst minst eitt år til i prosessen, slik stoda er no” i samband med planen til fylkesmennene om høyring i september 2008. Då kommunane igjen møtte fylkesmennene, kjempa dei ikkje for den problemtolkinga dei utvikla i fellesskap.

Det ser difor ut til at det ikkje er samanheng mellom krav utvikla i fellesfora og dei som er proklamerte i media med den kommunikasjonen kommunane hadde på møta med fylkesmennene. Dette kan tolkast på to måtar, anten som at utspela i avisa var eit slags spel for galleriet, det vil seie for innbyggjarane i kommunane, eller at sakshandsamarane hos fylkesmennene var dyktige til å roe ned kommunane når dei møttest, og fekk dei til å godta framdriftsplanen. Datamaterialet gir ikkje svar på dette, men det kan tenkjast at det dreier seg om begge delar. Det viktigaste her er likevel å konstatere at kommunane kom ”bakpå” i ein tidleg fase, og at dei ikkje var med på å forme prosessen. Dei synte institusjonell avmakt.

I løpet av dei tre og eit halvt åra verneplanprosessen for Breheimen varte, møttest dei tre kommunane fire gonger i sitt eige koordineringsorgan, Samrådingsutvalet (SUB). I tillegg møttest dei i felles kontaktutval saman med fylkesmennene. Det ser ikkje ut til at kommunane nytta utvalsmøta til å ha eigne møte før eller etter, med unntak av éin gong, i april 2009. I tabellen under er tema for møta i SUB oppsummerte.

Tabell 7-1: Møte i Samrådsutvalet (SUB).

Møtetid og -stad	Agenda	Hovudkonklusjonar
August 2006 (Skjåk)	Tidsplan, samansetting av kontaktutvalet, utgreiingsbehov, konstituering, konsekvens-utgreiingsprogram	1.Tap av næringsutvikling som eige punkt i KU-programmet 2.KU-rapportar til kommentering 3.Utsetting til vedtak i Reinheimen 4.Kommunane må få midlar til deltakinga
Mars 2008 (Stryn)	Ny konstituering, rolla til SUB, aktiviteten i kommunane, samanlikning av prosessane i RH og BH, lokal forvaltning, kompensasjon	Dei same punkta som i møtet i 2006 så nær som krav om utsetting. Arbeide for å få møte med politisk leiing i departementet.
Januar 2009 (Stryn)	Forvaltningsmodell, møte med den politiske leiinga, økonomisk kompensasjon, samordning av fråsegn, opningsarrangement	1.Kommunane held fast på modellen om kommunal forvaltning 2.Leiaren skal ta kontakt med departementet for å få i stand møte 3.Økonomisk kompensasjon i form av eingongsfond eller fond med årleg tilskot 4.Alle kommunar er interesserte i arrangement
April 2009 (Luster) Same dag som kontaktutvalsmøte	Møte med departementet: forvaltningsmodell, økonomisk kompensasjon, andre ytingar	Forhandlingsutval sett ned: ordføraren i Luster (leiar), ordførarane i Skjåk og Lom, grunneigarrepresentant, Skjåk. Prioritet: Forvaltningsmodell og kompensasjon

Kjelde: Referat frå møta, Skjåk kommune.

På det første møtet i 2006 vart ordførar Simen Bjørgen frå Lom konstituert som leiar, med Bjørn Dalen frå Skjåk som sekretær. På det neste møtet i mars 2008 vart denne konstitueringa gjentatt. Det vil seie at kommunane ikkje nytta den modellen dei var kjende med frå kraftutbyggingssaker. Der er det tradisjon for at den kommunen som har dei tyngste interessene (største fallrettar), leier forhandlingane for dei kommunane som er involverte. Ein representant frå Lom viste til at denne modellen også kunne vore praktisert ved vern: ”Det er ikkje særskilt at ein kommune vert representert med ein annan (...)Vi trudde at vår ordførar kunne oppnå noko på den måten, at det kunne vere ei løysing med at Skjåk leia utvalet”. Ei slik organisering valde ikkje kommunane, utan at datamaterialet viser kvifor.

På det andre møtet (2008) kom det i SUB framlegg om å få i stand eit møte med den politiske leiinga i Miljøverndepartementet for å drøfte næringsfond og lokal forvaltning. Mi

tolking er at dette var eit teikn på at kommunane prøvde å påverke verneplanprosessen, og ikkje berre ville følge med den styringa fylkesmennene hadde av prosessen. Det viser seg at det ikkje vart noko av møtet dette året, uvisst av kva grunn.

Det er to påfallande trekk ved SUB i perioden 2006-2008, slik eg tolkar arbeidet. For det første kom dei seint i gang, først i august 2006, etter at det førebuande møtet i felles kontaktutval var gjennomført. Dessutan hadde utvalet svært få møte fram til 2009, noko som gjorde det vanskeleg å utvikle ein sterk fellesskap. For det andre var det lita framdrift og handling ut frå dei møta som vart gjennomførte. Det andre møtet gjentok stort sett det same som vart handsama, og konkluderte på same måte som møtet halvtanna år tidlegare. Det er difor ikkje til å undrast over at ein av ordførarane uttaler at utvalet ”fekk ikkje noka viktig rolle”. Det er difor grunn til å påstå at SUB ikkje stimulerte til å utvikle ein deltakarfellesskap. Kommunane utvikla heller ikkje ein plan og strategi for korleis dei skulle få oppfylt dei viktigaste krava sine.

7.2.2 Problemtolking

Problemtolkingsprosessane dreier seg om i kva grad kommunane opplever press frå, avhengigheit til og medverknad i vernesystemet.

Press

Kommunane har ulike røynsler med vernestyresmaktene, vern og statleg forvaltning. Dei opplever presset frå vernesystemet ulikt. Skjåk kommune, med den kortaste vernehistoria av dei tre kommunane, opplever vernesystemet som vilkårleg fordi det ikkje er konsistens mellom korleis vern av Breheimen er framstilt i dei offentlege plandokumenta frå 1986 til 2005. I fråsegna frå kommunen til oppstartmeldinga frå fylkesmennene heiter det mellom anna:

Den generelle verneplanprosessen vitnar om dårleg forvaltningsskikk frå staten si side. Det verkar som om staten har funne "kvite flekker på kartet" dei ikkje kjende til. (...) Staten har gjennom prosessen gjeve feil inntrykk for kva som har vore intensjonen med vern når det gjeld Breheimen. Og det er vanskeleg for kommunen og grunneigarar å forholde seg til overordna mynde når planlegginga er så vilkårleg.

Dette skreiv kommunen trass i at dei opplevde at staten vedgjekk kritikkverdige forhold i dei offentlege dokumenta om Breheimen gjennom den måten verneplanprosessen i Reinheimen vart gjennomført på.

Skjåk kommune oppfatar naturvern som ein del av nedlegging av samfunnsretta infrastruktur i distrikts-Noreg. Det er ei utvikling som staten er med på, uttaler ein informant. Når kravet om vern kjem i ei slik tid og i tillegg representerer ei bandlegging av areal utan synlege fordelar lokalt, er det som ein representant for kommunen uttrykker det, klart

(...) at befolkinga føler seg pressa. Avmakta fører til at ein må gå frå skanse til skanse og gi seg i sak etter sak. Staten kjører sitt løp konstant, men kan i enkelte stuttare periodar ha einskildpolitikarar som kjem i posisjon og "skal gjere litt ekstra", noko som nesten alltid blir oppfatta som latterleg lokalt.

Informanten gir uttrykk for at systematiske og strukturelle prosessar formar om samfunnet. Vernepolitikken vert oppfatta som ein slik prosess, der staten på same måte som i den økonomiske politikken legg avgjerande premissar for utkantsamfunn som Skjåk, utan at kommunen får noko tilsvarende tilbake. Dette må tolkast i samanheng med det omfattande vernet i kommunen dei føregåande tre-fire åra med Reinheimen og Breheimen. Før vernet av Reinheimen i 2006 var det berre eitt naturreservat i Skjåk kommune som var statleg verna. Den same informanten uttaler difor at "verneplanprosessar var noko nytt for oss".

Datamaterialet viser ikkje ei tilsvarende kopling av vern og svekt samfunnsretta infrastruktur i dei andre kommunane. Tvert imot har Lom kommune hatt ei anna tilnærming til vern enn dei fleste andre kommunar i Noreg. Ein representant for kommunen uttaler:

For tretti år sidan gjekk Lom kommune inn for oppretting av Jotunheimen nasjonalpark. Det var spesielt for ein kommune å gjere det på den tida. Det same gjorde vi for Reinheimen og Breheimen.

Representanten seier at denne haldninga er dokumentert i tre ulike kommunestyre i Lom slik at det er ”brei politisk semje i Lom om dette”. Når han skal forklare denne positive haldninga til vern i Lom, trekker han fram tre faktorar. For det første er Jotunheimen ein brukspark, for det andre er Lom ein reiselivskommune med infrastruktur til å ta imot fleire turistar som vil bruke nasjonalparkane, og for det tredje ligg det meste av arealet i nasjonalparkane i Lom på statleg grunn.

Lom kommune nemner på si side derimot ikkje at kommunen ikkje er nemnd i nasjonalparkmeldinga, men først i oppstartmeldinga. Kommunen ønskte vernet i Breheimen velkome. Dei ber om at verneformål, grenser og verneform må formast ut slik at det gir rom for næringsutvikling. Ein representant for Lom kommune viser til at dei fokuserer på det positive med vern:

Vi har ikkje kjempa imot det, men hatt fokus på moglegheitene. I staden for å grave oss ned i elendebeskriving har vi tru på at nasjonalpark gir området status og anerkjenning.

Mens Skjåk kommune opplever vern som statleg overstyring, tolkar altså Lom kommune nasjonalpark som eit kvalitetsstempel for kommunen, som ei moglegheit for vidare satsing på reiseliv. Kommunen har gode røymsler med Jotunheimen nasjonalpark. Dei har fått både Nasjonalparksenteret ved Norsk fjellmuseum og senteret for Reinheimen nasjonalpark lagt til Lom. Kommunen profilerer seg både som nasjonalparkkommune og nasjonalparklandsby⁵⁴. Ordføraren opplever entusiasme om desse tiltaka, og kommunen er med i verdiskapingsprogrammet til direktoratet og reknar med at det kjem meir midlar til denne typen tiltak framover. Kommunen har stor tru på vern, forvaltning og reiseliv, framhevar ordføraren.

⁵⁴ Sjø www.lom.kommune.no

På denne bakgrunnen hevdar representantar frå nabokommunen at Lom hadde som mål å skaffe seg fellesfunksjonar som naturoppsyn, informasjon og forvaltning for Breheimen trass i at kommunen berre har ein liten del av vernearealet i Breheimen. Interessene mellom kommunane kan difor omtalast som ulike, det er kamp om fellesfunksjonar.

Luster kommune kommenterte ikkje prosessen før oppstartmeldinga frå fylkesmennene. Det tyder på at kommunen, som Lom kommune, oppfatta meldinga om oppstart og den førebuande prosessen som legitim. Røynslene med vern er derimot blanda i Luster. Generelt viser representantar for kommunen til at vern er statleg overstyring, ikkje så ulikt den oppfatninga Skjåk kommune har (sjå kapittel 2).

Avhengigheit

Spørsmålet om avhengigheit og sjølvstende er her analysert i samanheng med eigedomsstruktur og forvaltningstradisjonar for utmarka. Fram til 2009 vart det i Noreg slik at vern førte til at forvaltningsfullmakta vart flytta frå kommunen til staten. Lokalsamfunnet mista makt over utmarka, mens staten styrka si makt. Det spesielle med Breheimen-prosessen var at ein parallelt revurderte forvaltningsmodellen for store verneområde for landet generelt. Spørsmålet om regionalisering av forvaltninga vart sett på sakskartet. Både Skjåk, Lom og Luster kommunar ønskte lokal forvaltning, men vi skal seinare vise at dei la ulikt innhald i omgrepet lokal forvaltning. Det betyr at også forvaltningsmodell var eit diskusjonstema i verneplanprosessen for Breheimen .

Forvaltningsansvar har både ei praktisk-økonomisk side og ei meir symbolsk. Skjåk har ein særeigen eigedomsstruktur. Bygdeallmenningen Skjåk Almenning (SA) er den største private grunneigaren i landet og eig om lag 95 % av arealet i kommunen. Styraren for allmenningen var redd for at vernet skulle få uventa konsekvensar på lang sikt for grunneigarorganisasjonen, som har sterke interesser knytte til reiseliv, skogbruk, friluftsliv,

jakt, fiske og vasskraftressursar. Han viser i eit avisoppslag til at det dreier seg både om store areal som skjåkværingane har forvalta på ein måte som blir lagd merke til, og at dei sjølve har sterke kjensler knytte til området:

Da vil vi ikkje gje frå oss forvaltninga utan kamp (...) Det er sikkert vanskeleg for skrivebordsfolk og andre å forstå at vi tviheld på kravet, men dette ligg langt inne i ryggmergen vår⁵⁵ (...)

På spørsmål om kva som har vore dei viktigaste spørsmåla for SA, svarer styraren for allmenningen i prioritert rekkefølge: lokal forvaltning, utforming av forskrift og økonomisk kompensasjon.

Den praktiske og symbolske verdien av grunneigarforvaltning kjem også fram i talen til nestleiaren i SA, Sigbjørn Forberg, ved opninga av Breheimen nasjonalpark 14. august 2009 på Sotaseter:

25. juni i 1798 selde kammerherre og godseigar Bernt Anker på Frogner hovedgård i Christiania Nordherredsmarkens allmenning til gardbrukarane i Skjåk for 2500 riksdalar. Bakgrunnen for kjøpet var å tryggje bruksrettane i utmarka som sidan alders tid har høyrte til gardane i bygda. Dermed var grunnlaget lagt for lokal eigarskap til Skjåk Almenning, det som i dag er den største private eigedommen i landet med sine nesten to millionar dekar i utstrekning.

Dette seier litt om kva verdi SA har i lokalsamfunnet. Det dreier seg om sjølvstende og råderett over ressursane.

Går vi så til grunneigarrepresentanten for Lomseggen Sameige (LS), er haldninga ei anna. Han svarer slik på kva som har vore dei viktigaste spørsmåla i verneplanprosessen, ”beiterett og kvilebuer”. På desse punkta har dei fått fullt gjennomslag, seier representanten. Forvaltningsordninga vert ikkje nemnd. Det betyr at grunneigarane opplever avhengigheita til staten ulikt etter kva saker dei legg vekt på. Det er lettare å oppnå gjennomslag for beiting og kvilebuer enn for forvaltningsordninga.

⁵⁵ Sjå Gudbrandsdølen Dagningen 25. februar 2009.

Eg tolkar handlemåten til LS som eit ærleg uttrykk for kva dei opplever som viktig. Forvaltningsordninga ser ikkje dei som sitt domene, det er ikkje på deira agenda. Forvaltningsordninga har ikkje den symbolverdien som ho har i Skjåk og Luster. I Lom går dei rett på dei praktiske tilhøva som har noko å seie for deira bruk av utmarka.

Medverknad

Det tredje problemvilkåret handlar om i kva grad deltakarane opplever å verte tatt med på råd i avgjerdsprosessen, om dei berre får informasjon eller om dei reelt sett har innverknad. Det påverkar i kva grad dei oppfattar vernestyresmaktene som legitime. Dersom dei opplever motparten som autoritær, stimulerer det til utvikling av ein deltakarfellesskap.

Som tidlegare omtalt var Skjåk kommune kritisk til den rolla staten spelte, ut frå deira røynsler tidleg i planprosessen for Breheimen. Det ser ut til at kritikken gjorde inntrykk på departementet. Kommunen fekk saman med andre kommunar større styring enn vanleg over ein annan vernplanprosess, Reinheimen-prosessen, som tok til mot slutten av 1990-åra. Kommunane styrte kontaktutvalet i fellesskap og forvalta midlar slik at dei kunne tinge utgreiingar. Skjåk tolka dette som ei anerkjenning av den kritikken dei hadde uttrykt. Då verneplanprosessen for Breheimen starta i 2005, hadde Skjåk kommune difor ei mindre kritisk haldning.

Ovanfor omtalte vi dei mislukka forsøka frå kommunane på å utsetje verneplanprosessen i Breheimen. Data om korleis planprosessen har vore for kommunane, tyder på at den nye tidsplanen til fylkesmennene med forsering av planprosessen ikkje skada relasjonen til kommunane. Deltakarane i kontaktutvalet uttrykker at prosessen har vore god. Særleg vert arbeidet i referansegruppene framheva som godt (i kapitla 5 og 6 er arbeidet i referansegruppa i Luster analysert). Representantane for kommunane viser til at samarbeidet med sakshandsamarane hos fylkesmennene har vore godt. Ein informant seier det slik:

Dialogen med fagpersonane/sakshandsamarane har vore svært god. Dei har vore opne for dialog og teke mot lokalt syn og vurdert det. Høg fagkompetanse både i Oppland og Sogn og Fjordane.

Etter analysemodellen skal denne situasjonen ikkje føre til utvikling av ein deltakarfellesskap som står i motsetning til sakshandsamarane og fylkesmannen. Datamaterialet tyder også på det. Sakshandsamarane vert ikkje omtalte som motpartar. Opplevd medverknad stimulerer ikkje til mobilisering.

Derimot omtaler to av kommunane sakene om forvaltningsmodell og økonomisk kompensasjon som problematiske. For det første gav fylkesmannen i Oppland på eit ad-hoc-møte før kontaktutvalsmøte i februar 2009 ”ei formaning om forvaltningsmodell” der kommunane ikkje fekk legge fram sitt syn og drøfte saka (dette er meir utførleg omtalt seinare i dette kapitlet). Både Luster og Skjåk oppfatta fylkesmannen som autoritær. For det andre var det ikkje ”tovegskommunikasjon i det heile” på møtet med departementet mot slutten av planprosessen sommaren 2009. Representantane for kommunane opplevde ikkje at departementet brydde seg om kva synspunkt dei la fram.

Når det gjeld økonomisk kompensasjon, var alle kommunane misnøgde både med resultatet og prosessen. Dei fekk ikkje gjennomslag for sine forslag til konsekvensutgreiingsprogram, og dei fekk ein kompensasjon ”som ikkje er noko å snakke om”. Den svake innverknaden til kommunane i sakene om forvaltningsmodell og økonomisk kompensasjon var ikkje berre eit resultat av at staten ikkje hadde ein intensjon og struktur for medverknad. Det kom også av fråvære av felles mobilisering for å kunne utvikle ein deltakarfellesskap med endringsstrategiar.

Sakene om forvaltningsmodell og økonomisk kompensasjon står for kommunane i kontrast til resten av prosessen i høve medverknad. Fordi desse sakene var dei viktigaste for

kommunane, forma det som skjedde i desse sakene oppfatninga kommunane fekk av resultatet av prosessen.

7.2.3 Identifikasjon

Mobilisering i form av identifiseringsprosessane vert stimulert dess meir relevant likskapen mellom deltakarane er for saksområdet, omfanget av likskapen og kor iaugefallande likskapen er. Både ulik vernehistorie og ulik haldning til vern, forskjellig syn på behovet for lokal og grunneigarstyrt forvaltning og ulik næringsstruktur, er alle viktige punkt for saksområdet og iaugefallande.

Skjåk og Luster identifiserer seg med kvarandre. Ein representant for Skjåk opplever fellesskap med Luster:

Eg oppfatar det som at lokalsamfunn som Luster og Skjåk (ekstreme tilfelle om ikkje like) som ligg ("inst inni") og ("øvtst uppi"), står overfor enorme utfordringar. I dette inngår verneplanprosessane også som ein del. Dei kjem i ei tid der kommunane er svært pressa frå alle kantar, og det byrjar å bli svært synleg (...)

Med "inst inni" meiner informanten lengst inne i Sognefjorden, og med "øvtst uppi" den kommunen som ligg høgast i Ottadalen (Skjåk).

Ovanfor viste vi at problemvilkåra varierte mellom kommunane. Lom og Luster har fellestrekk når det gjeld eigedomsstruktur og vernehistorie. Luster og Skjåk har fellestrekk når det gjeld vektlegging av lokal forvaltning. Her skal vi sjå korleis spontanitetsprosessane mellom kommunane forstår og tolkar desse skiljelinene.

I Luster og Skjåk finn vi ein sterk grunneigarkultur ettersom det er grunneigarane og eventuelt kommunen som er best skikka til å forvalte utmarka. Ein informant frå Luster kommune uttaler:

Me som bur og arbeider i kommunane, er dei som har best føresetnader for å forvalte arealet, særleg dei som er eigarar. Når det er deira måte å forvalte området på som har gjort det verneverdig, føler dei på mange måtar at det er å ta frå dei eigedomsretten når dei ikkje skal forvalte det lenger.

Også ordføreren i Skjåk viser til at lokal forvaltning i form av kommunal forvaltning er det rette: ”Vi ønske og meiner framleis at det er kommunal forvaltning som er best”.

Styraren for Skjåk Almenning viser i uttaler til avisa Gudbrandsdølen 25. februar 2009 at kravet om lokal forvaltning ”ligg langt inne i ryggmergen vår”:

Dette går på matematikk og kjensler. Her er det snakk om enorme områder med privat grunn som skjåkvæerne har sterke kjensler for. Vi snakkar om område som skjåkvæerne har forvalta gjennom generasjonar på ein måte som blir lagt merke til. Da vil vi ikkje gje frå oss forvaltninga utan kamp, seier Stig Aaboen.

I Luster og Skjåk rører vern av private areal ved rettsoppfatninga til folk. Dei opplever at statleg vern tar frå dei råderett til å drive med aktivitetar som dei før ikkje har måtta spørje om lov til. Dette er vanskeleg for sjølveigande bønder som har ein tradisjon og kultur for å forvalte areala sjølve, og der det er deira eigne folkevalde i kommunen som gjennom plan- og bygningslova legg rammene. Dette formar ein felles identitet mellom Luster og Skjåk.

Vi finn ei heilt anna haldning i Lomseggen Sameige, der representanten i kontaktutvalet viser til at det viktige for dei er å halde på bruksrettane i utmarka. Forvaltningsordninga er ikkje eit viktig tema for denne allmenningen. Det betyr ikkje at representanten frå LS ikkje er opptatt av eigedomsretten, men han er ikkje så fokusert som dei er i Skjåk: ”Vi mister retten til å gjere tekniske inngrep. Men det er eit ope spørsmål om det er ein rett vi ville ha nytta oss av i framtida.” Vedkomande viser dessutan til at skilnaden i syn på forvaltningsordninga mellom kommunane kan kome av at i Lom ligg verneområda stort sett på *statleg* grunn, mens det er *privat* eigde areal i Skjåk. Lomseggen Sameige har eit anna forhold til offentleg eigarskap enn Skjåk Almenning. Representanten for sameiget viser til at Lom kommune har vore medeigar i Lomseggen Sameige inntil 2002 då dei selde seg ut. Fram til då var kommunen ein positiv medeigar som ”(...) stilte med kompetanse i vanskelege spørsmål. Kanskje har det ført til at vi er positive til offentleg styring”, seier informanten. Når forvaltningsmodellen for Breheimen har vore drøfta på årsmøtet i Lomseggen Sameige, viser

grunneigarrepresentanten til at dei som sa noko, ikkje skilde mellom kommunal og interkommunal forvaltning. ”Forvaltning har difor ikkje vore eit konflikttema i Lom”, seier vedkomande. Det viser at haldninga til offentleg styring og val av forvaltningsmodell i Lom Sameige er vesentleg annleis enn i Skjåk Almenning. Lom kommune er lite avhengig av kva slags forvaltningsmodell som vert vald, mens det er motsett for Skjåk.

Kommunane har difor ikkje ein felles identitet når det gjeld verdien av val av forvaltningsmodell for fjellområda. I Skjåk og Luster finn vi ein sterk identitet knytt til tradisjonen om at eigedomsrett og råderett (forvaltning) er kopla saman. Grunneigarane og kommunen er dei som er best skikka til å forvalte områda på grunn av deira kunnskap om områda, og at det er dei som har skapt og halde ved like dei verdiane som no skal vernast.

Skiljelinjene mellom forvaltningstradisjon formar den haldninga kommunane har til forvaltningsmodell for Breheimen. I starten av verneplanprosessen står kommunane tilsynelatande saman i kravet om lokal forvaltning i Breheimen, det vil seie kommunal forvaltning etter modellen for Reinheimen nasjonalpark. Men i eit oppslag i Gudbrandsdølen Dagningen 1. mars 2007 tar ordføraren i Lom til orde for interkommunal forvaltning for Breheimen. Då må det ha vorte opplagt for alle at kommunane har ulike syn. Lom kommune er uroa over at den kommunale forvaltninga skal føre til at ”kompetansen blir spreidd, og at vi får ei dårleg koordinert og fragmentert forvaltning”⁵⁶. Trass i usemja om forvaltningsmodell mellom kommunane, vert det ikkje gjennomført noko møte i samarbeidsorganet for kommunane (SUB) dette året. Det betyr altså at når dei andre kommunane vert kjende med det standpunktet leiaren i SUB for Breheimen (Lom-ordføraren) har, tar dei ikkje initiativ til å møtast for å oppklare, drøfte og samordne seg. Først på SUB-møtet eitt år etter, i mars 2008, vert forvaltningsmodellen drøfta. Frå referatet heiter det at ein skal

⁵⁶ Intervju i Gudbrandsdølen Dagningen 1. mars 2007.

”halde oppe trykket i kravet om lokal forvaltning. Resultatet av evalueringa av forsøka med ymse forvaltning blir ein milepåle og avgjerande for korleis kommunane forhold seg til vernet.”

Kva det betyr å ”halde oppe trykket”, står det ingen ting om. Ein representant frå ein av kommunane seier i eit intervju at på dette møtet gav Lom kommune signal om at dei ”ville bøye seg for fleirtalssynet”, forstått som synet til Luster og Skjåk om kommunal forvaltning av både nasjonalparken og landskapsvernområda. Det ser ikkje ut for at kommunane utforskar konflikten for å finne ut av dei reelle skilnadene og verdiane slik at interesser kunne verte utprøvde og reviderte (Follett, 1995). Sannsynlegvis er Skjåk og Luster kommunar tilfredse med situasjonen når Lom kommune signaliserer at dei vil innrette seg etter fleirtalet. Dette skal vise seg å vere ein overflatisk måte å handsame saka på i SUB.

Like etter møtet i SUB i mars 2008 kjem evalueringsrapporten frå NIBR, som konkluderer med at ”lokale forvaltningsstyresmakter i hovudsak ivaretar dei formelle krav og oppgåver som ligg til ei forvaltningsstyresmakt”. NIBR evaluerte ulike forvaltningsmodellar, både kommunale og interkommunale. Både Skjåk og Luster tolka resultatet av evalueringa som ei stadfesting av deira syn, mens representantane frå Lom kommune mest ikkje nemner evalueringa.

Direktoratet for naturforvaltning gir si innstilling til departementet om forvaltningsmodell for store verneområde i Noreg i oktober 2008. Dei foreslår at staten framleis skal ha forvaltningsansvaret (sjå kapittel 2). Det kjem sterke reaksjonar på rapporten til direktoratet frå fleire hald, men dei dreier seg ikkje om sjølve forslaga, men om den måten direktoratet har presentert evalueringsrapporten frå NIBR. Samanslutninga av utmarkskommunar (USS) er mellom dei som reagerer sterkast, som omtalt i kapittel 2. Likevel kjem USS i ei eiga juridisk vurdering fram til at kommunane neppe ville kome vidare med kravet om kommunal forvaltning overfor sentrale styresmakter. På spørsmål om kva

verknad det hadde på Skjåk kommune, svarer ein informant: ”Det likte vi ikkje, men skjønte at vi ikkje kom nokon veg.” På spørsmål om kvifor Skjåk kommune stod fast på denne modellen etter vurderinga frå USS, svarer ein annan representant:

For di det var det vi eigentleg meinte. Vi ønskte og meiner framleis at det er kommunal forvaltning som er best. Vedtak i regjeringa er eit minste felles multiplum, det er kompromiss.

Dette viser at kommunen meiner det er viktig å halde på posisjonen sin for å påverke kor løysinga på konfliktlina mellom partane kjem til å ligge. Dette er i samsvar med rasjonalet i middelkompromissmodellen (Enderud, 2008).

I Lom kommune tolkar dei den nasjonale debatten om forvaltningsmodell på ein annan måte enn i Skjåk. Kommunen viser til at kommunal forvaltning er urealistisk og grunngr det med både rapporten frå Riksrevisjonen om forvaltning av verneområde, innstillinga frå direktoratet og synet til det sentrale politiske miljøet. Spørsmålet dreidde seg etter deira vurdering om korleis den interkommunale modellen skulle formast ut.

Kommunane tok ikkje initiativ til å reise spørsmålet om forvaltningsmodell i felles kontaktutval i 2008. Fylkesmennene gjer framlegg om eit seminar om temaet i det siste kontaktutvalsmøtet i 2008 (oktober) etter forslag frå meg. Det kjem vi tilbake til seinare i kapitlet.

Av dette ser vi at i det viktigaste spørsmålet for kommunane, forvaltningsmodell for verneområdet, har dei ikkje utvikla ei felles problemtolking og identifisering. Samarbeidsorganet for kommunane handsamar spørsmålet overflatisk. Etter at fleire nasjonale aktørar har kome med sine syn, vert det ikkje tatt initiativ til å drøfte spørsmålet mellom kommunane. Dette gir inntrykk av unnfallenheit.

Kommunane vart tidleg i prosessen samde om å krevje økonomisk kompensasjon for vernet. Det bygger på eit resonnement om at kommunane må få kompensert for at dei tar på

seg ei oppgåve for storsamfunnet i form av vern som reduserer handlingsrommet for næringsutvikling. Dei foreslår eit fond som draghjelp til dei som vil utvikle nye idear for næring for å halde oppe busettinga.

7.2.4 Oppsummering

Kommunane sjølve stimulerer ikkje til å kompensere ulikskapen i problemvilkår ved å styrke interaksjonsprosessane. Dei møtest sjeldan, har lita framdrift i arbeidet og påverkar verneplanprosessen lite til sin fordel. Fleire av kommunane er opptatte av å stå vakt om sin posisjon framfor å utvikle ein fellesskap. Leiinga av samarbeidsutvala i kommunane prøver å stimulere til felles mobilisering, men etter kvart vert også leiinga ei hindring for å kunne utvikle ein deltakarfellesskap.

Vektlegging av tradisjonar for grunneigarmedverking i forvaltninga skaper identifisering mellom kommunane. For to av kommunane er koplinga sterk mellom privat eigedomsstruktur og grunneigarmedverknad i forvaltninga både praktisk og symbolsk, mens grunneigarane i den tredje kommunen i større grad aksepterer statleg forvaltning. Usemja om forvaltningsmodell følger desse skiljelinene og skaper usemje mellom kommunane. Motsetnadene vert forsterka når fellesfunksjonane som naturoppsyn, informasjonsoppgåver og forvaltningsfunksjonar ikkje vert fordelte mellom kommunane, men skal leggest til to av dei tre kommunane.

7.3 Avmakt gir makt til staten

Her skal vi svare på korleis avmakt hindrar endring i planprosessen. Samanhengen mellom spontanitetsprosessane og systemvilkåra skal no analyserast (delprosess 3 i analysemodellen, figur 3-1). Analysen er konsentrert om dei to hovudkrava frå kommunane, økonomisk

kompensasjon og lokal forvaltning. Forholdet mellom spontanitetsprosessane og systemvilkåra vert analysert med omgrepa instrumentell, institusjonell og kulturell avmakt.

7.3.1 Instrumentell og institusjonell avmakt

Her skal vi vise to eksempel på korleis instrumentell og institusjonell avmakt mellom kommunane kjem til uttrykk, for det første i saka om fastsetting av konsekvensutgreiingsprogrammet i første del av planprosessen, for det andre i saka om økonomisk kompensasjon. I begge desse sakene stod kommunane samla i sitt syn overfor staten.

KU-programmet

Kommunane var samstemde i at vernet måtte kompenseras økonomisk fordi vernet ville bandlegge areal og redusere spelerommet for næringsutvikling. For å få utgreidd dette nærare gjorde kommunane, med ordføraren i Lom i spissen, framlegg på kontaktutvalsmøtet i september 2006 om at ”det bør utgreiast kva for konsekvensar det har for samfunnet/kommunane at store areal vert verna i næringssvake område, jamfør folketalsnedgang som ein no har i Lom”. Frå Luster vart det foreslått at også næringsfond burde vere med i programmet, gjerne under det same temaet. Med dette prøvde kommunane å få støtte for å utvikle kunnskap og analysemodellar, altså argumentasjon for å motverke monopolitisk makt frå staten (Bråten, 1983).

Synspunktet frå kommunane vart gjentatt i kontaktutvalet i desember 2006.

Fylkesmannen tok ønsket frå kommunane opp i eit brev til direktoratet 14. februar 2007.

Direktoratet svarte raskt i brev av 27. februar same året at næringsfond var ei politisk sak som dei ikkje ville gå inn på. Dei meinte heller ikkje at det var naudsynt å gjere ei eiga oppsummering av sentrale undersøkingar om vern og næringsutvikling i Noreg. Vi ser altså at trass i at kommunane sto samla i desse spørsmåla om KU-program, og fekk med seg

fylkesmennene i forslaga overfor direktoratet, vart det avvist. Kommunane avgrensa seg til å fremje forslaga i håp om at dei vart tatt til følge av staten. Dei vurderte ikkje kva som skulle til for at dei skulle få gjennomslag for kravet. Dei påverka ikkje saksprosessen om konsekvensutgreiingsprogrammet verken instrumentelt eller institusjonelt, dei utøvde ikkje motmakt.

Dette kan tolkast på fleire måtar. Den eine tolkinga er at kommunar ikkje har tradisjon for å sette makt bak krav dei har, for eksempel i form av sanksjonar dersom krava ikkje vert tatt til følge. Dei har altså ei kulturell sperre for bruk av motmaktmiddel. Den andre tolkinga er at det ikkje er så viktig om forslaget får gjennomslag. Den første tolkinga er den mest nærliggande fordi ordføraren i Lom på møtet i felles kontaktutval i desember 2007 tar opp att ønsket om ”ein større, uavhengig, samfunnsretta analyse av verknadene av eit vern, mellom anna i høve til randsoner”. Kommunane tar altså opp att det kravet som vart avvist av direktoratet nokre månader tidlegare. Fylkesmennene kommenterer utspelet med å vise på same møte til saka om næringsutviklingsprosjekt både i Luster og Skjåk og til nasjonalparkkrieket der fylkesmannen har ”bidrege med betydelige beløp”.

Mi tolking av dette er at fylkesmennene klarte å kanalisere merksemda til kommunane bort frå deira eigne krav. Det ser ut til at ”lufta går ut av ballongen” for kommunane etter dette når det gjeld å få i stand utgreiingar om dette temaet. Det tyder på instrumentell og institusjonell avmakt.

Økonomisk kompensasjon

På møtet i SUB 9. januar 2009 drøfta kommunane igjen økonomisk kompensasjon og såg mellom anna til kommunane rundt Trillemarka, som hadde fått eit næringsfond på tretti millionar kroner i samband med oppretting av skogsvern. Det ser ut til at Breheimen-kommunane identifiserte seg med Trillemarka-kommunane. Dei gjekk ikkje inn på ei vurdering av om bruken i Trillemarka (skogbruk) var på same nivå som i Breheimen. Planen om å få kontakt med representantar frå kommunane rundt Trillemarka (SUB-møtet i mars 2008) vart ikkje realiserte.

I konklusjonen frå SUB-møtet i januar 2009 heiter det at ”det kan vere aktuelt både som eingongsfond eller varige verdiar i form av fond med årlege tilskot” for å kompensere for den avgrensinga i råderett som eit vern fører til. Kommunane ser det som vanskeleg å fastsetje eit konkret beløp fordi ”vernet har eit svært langsiktig perspektiv, og framskriving av framtidig bruk er vanskeleg”. Dei ser det difor som aktuelt å ”be om ei vurdering frå eksterne kjelder i saka”. Det vert likevel ikkje gjort. Vidare seier møterefaratet lite om korleis ein skal få kompensasjonen.

På møtet i kontaktutvalet 18. februar 2009 i Lom vart dei økonomiske forholda drøfta med fylkesmennene, mellom anna næringsfond og økonomisk kompensasjon. Då bad sakshandsamaren kommunane konkretisere kor stort beløp som årleg måtte til for å få gjennomført tiltak og vedlikehald i eit framtidig verneområde (informasjonssenter, innfallsportar, kulturlandskapsskjøtsel/beiting, tiltak, bygningar osv.). Ei slik konkretisering fekk aldri fylkesmannen. På det same møtet viste kommunane til landskapsvernområdet i Naustdal-Gjengedal i 2008, der kommunane fekk eit næringsfond på ti millionar kroner i samband med opprettinga. Det er tydeleg at det gav kommunane håp om å kunne få til noko tilsvarende utan at dei hadde nokon analyse av kva vilkår som var til stades i Naustdal-Gjengedal som førte til at kommunane fekk tildelt næringsfondet. Det viser institusjonell

avmakt. I høyringsfråsegnene frå kommunane i mars 2009 bad alle om årlege næringsfond og/eller auke i rammeoverføringane (skjønnsmidlar). Kommunane signaliserte ikkje noka form for sanksjonar om kravet ikkje vart innfridd. Det tyder på instrumentell avmakt.

Fylkesmennene hadde ulike vurderingar av økonomisk kompensasjon og kom i innstillinga si til direktoratet med forskjellige forslag. Oppland viste til at kommunar med store verna areal burde få kompensasjon som årlege løyvingar gjennom inntektssystemet. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane gjekk inn for at dei tre kommunane skulle få tilført eit næringsfond, men viste til at årleg kompensasjon var urealistisk. Beløp vert ikkje konkretisert frå fylkesmennene.

Ein knapp månad før opninga av nasjonalparken på Sota Sæter gjekk leiaren i SUB ut i Gudbrandsdølen Dagningen⁵⁷ under overskrifta ”Historiske moglegheiter på Sota” med krav om at staten måtte kome med pengar på opningsarrangementet. Han viste mellom anna til at i samband med opprettinga av Fulufjellet nasjonalpark i Sverige, vart det løyvd tretti millionar kroner til infrastruktur og tilretteleggingstiltak, og uttalte at: ”Ambisjonane for Breheimen bør ikkje vere mindre”. Det som ikkje kom fram i oppslaget, var at den lokale motstanden for oppretting av Fulufjellet nasjonalpark var sterk, og at det ein periode såg ut til at det ikkje ville verte nokon nasjonalpark i det heile. Den lokale mobiliseringa og motstanden var avgjerande for at det kom i stand eit kompromiss om regelutforming og etablering av eit utviklingsprosjekt for lokalsamfunnet (Zachrisson, 2008). Igjen ser vi at kommunane ikkje ser korleis andre har oppnådd gjennomslag for krav dei har stilt i planprosessen. Det viser institusjonell avmakt.

Ein av ordførarane i Breheimen-prosessen seier at strategien for å få økonomisk kompensasjon var å krevje næringsfond og auka rammeoverføring. Strategien var å fremje

⁵⁷ Sjø GD 21. juli 2009.

synet til kommunane i kontakt med fylkesmennene, direktoratet og departementet. Han seier:

”Vi hadde ikkje fått dei fire millionar kronene om vi ikkje hadde pressa såpass hardt på”.

På spørsmål om kva slags press dette var, er svaret:

Stå samla i kravet om dette, spesielt mot Miljøverndepartementet. Vi brukte våre politiske kanalar. Både stortingspolitikarar og kontaktar i regjeringa.

Forskaren: Brukte de truslar om å lage bråk?

Nei, ikkje her. Ikkje franske tilstandar. Det er annleis med ein profesjonell grunneigar enn ein vanleg privat grunneigar.

Dette viser at kommunane ikkje utvikla og tok i bruk motmakt i form av trussel om sanksjonar, slik deltakarane i Luster gjorde (sjå kapittel 5). Dei utvikla heller ikkje ein allianse (medmakt) med fylkesmennene i dette spørsmålet.

På opninga av nasjonalparken på Sota Sæter 14. august 2009 fekk kommunane ein felles eingongssum til næringsutvikling på fire millionar kroner. I ei vurdering av dette resultatet seier ein av ordførarane: ”Vi fekk ikkje kompensasjon som er noko å snakke om.” Ein annan sa det slik på opninga av nasjonalparken: ”Me registrerer at på dette området nådde me ikkje fram.” Den tredje oppfattar resultatet som ”delvis gjennomslag, men ikkje på nivå som forventa”. Ordførarane er difor samstemde i at det beløpet som vart gitt, var for lite til å representere nokon kompensasjon. Som vist ovanfor, er mi forklaring på dette resultatet at kommunane enda i instrumentell eller institusjonell avmakt fordi dei verken såg kva kontekstuelle forhold som trongst for å få gjennomslag, og at dei ikkje brukte motmakt i form av trussel om sanksjonar.

7.3.2 Institusjonell og kulturell avmakt

I referatet frå referansegruppemøtet i Luster 21. oktober 2008 heiter det: ”Statsministeren og Miljøverndepartementet vil ha framskunda verneprosess med vedtak august 2009.” I referatet frå møtet i felles kontaktutval åtte dagar seinare heiter det: ”Det er eit sterkt politisk ønske å få gjennomført så mykje som mogleg av nasjonalparkplanen i 2009, mellom anna Breheimen –

Mørkridsdalen (...).” Det er sannsynleg at kommunane fekk melding om at statsministeren ønskte å opne nasjonalparken før valet i 2009, men det må ha skjedd munnleg eller per e-post.

Korleis reagerte så kommunane på denne endringa i problemvilkåra? Dei kom ikkje saman i SUB for å drøfte korleis dei skulle forstå ønsket om endra tidsplan, og korleis det påverka situasjonen og interessene deira. I eit intervju med representantane kjem det heller ikkje fram at dei såg denne endringa som eit høve til å stille vilkår for ein slik forsert prosess. Det er usikkert om dei såg at dei med dette hadde kome i ein ny forhandlingsposisjon. Kanskje oppfatta dei at dei ikkje hadde noko val.

Før vi analyserer dette vidare, skal vi sjå korleis spørsmålet arta seg for staten. For Direktoratet for naturforvaltning var det viktig at kommunane vart med på denne forseringa av prosessen. Sakshandsamarane i direktoratet uttaler i eit intervju:

(...) vi fekk beskjed om å forsere tidsplanen her. Og vi syns jo at fylkesmennene takla dette på ein veldig bra måte i forhold til kommunane og fekk dei med på laget. Noko som vi var *heilt* avhengige av for å kome i mål innanfor den fristen som vart sett her. Generelt sett opplever direktoratet at kommunane har utmerka seg i denne verneplanprosessen. (...) dei har vore så positive heile vegen, eigentleg.

Forsering av verneplanprosessen i tid gjorde at direktoratet heldt tettare kontakt med fylkesmannen før dei fekk saka overlevert. Direktoratet deltok på møte mellom fylkesmannen og deltakarane i større grad enn elles. På denne måten fekk direktoratet ”ei mykje større forståing for korleis forholda i lokalmiljøet er”, seier sakshandsamaren. Den tettare kontakten hadde også ein annan effekt, direktoratet vart liggande i forkant av prosessen, og fekk dermed ”vere til stades i diskusjonane når dei går for seg der og då, det er jo litt viktig, i staden for at dei blir tatt opp 2 eller 3 månader seinare”. Dermed dukka det ikkje opp ukjende problemstillingar då saka kom til etaten. Det førte til at ”ein ikkje brukte tid på å løyse konflikhtar, eller at ein fekk rydda eventuelle problemstillingar av vegen undervegs”. Den nye arbeidsmåten hadde difor ein positiv effekt for meir enn målet om å forsere planprosessen,

han gav også kunnskap om ei ny arbeidsform mellom direktoratet og fylkesmannen, ei arbeidsform som direktoratet seier dei vil praktisere også i andre verneplanprosessar.

Initiativet til forsering av prosessen kom frå kontoret til statsministeren. I samband med opning av Hallingskarvet nasjonalpark sommaren i 2008, tok statsministeren kontakt med direktøren i Direktorat for naturforvaltning med spørsmål om kva for nasjonalpark som var aktuell for opning før valet i 2009. Valet fall på Breheimen. I eit internt notat frå eit møte mellom direktoratet og fylkesmennene i Oppland og Sogn og Fjordane på Gardermoen 28. august 2008 heiter det:

Det er spesielt uttrykt ønske fra SMK at statsministeren skal ha anledning til å åpne den foreslåtte Breheimen nasjonalpark i august 2009 som et ledd i en miljømarkering før valget.

På møtet vart det sett opp ein tidsplan for å realisere dette. Planen hadde også nokre føresetnader om at sakshandsamarane måtte kunne legge andre saker til sides, og at det vart stilt naudsynnte midlar til disposisjon. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sette også eit ”ufråvikeleg krav” om at verneområdet Naustdal-Gjengedal og Ålfotbreen måtte gå i statsråd i 2008 for at dei skulle gå med på denne forseringa av tidsplanen⁵⁸. Vi ser altså at Fylkesmannen i Sogn og Fjordane forstod at den nye situasjonen gav dei eit høve til å stille krav i ei anna sak, noko dei også gjorde. Vidare heiter det i oppsummeringa frå møtet på Gardermoen:

Begge fylkesmennene utarbeider i fellesskap en oversikt over hvilke kompensasjonsordninger som kan tenkes for at vernevedtaket skal gi best mulig politisk gevinst, inkl. modell for lokal medvirkning i forvaltningen, næringsfond, informasjonstiltak mm.

Sitatet viser at regjeringa var villig til å kome lokale krav i møte for å få til ei god opningsmarkering, men kommunane fekk ikkje kjennskap til at fylkesmennene fekk dette ”oppdraget”.

⁵⁸ Dette dreidde seg om å gjere det endelege vedtaket om oppretting av eit landskapsvernområde som hadde lege i departementet i fleire år utan vedtak. Direktoratet stadfesta at det var planen å gjere vedtak i løpet av året.

Mi tolking er at manglande kjennskap til dette oppdraget hos kommunane ikkje åleine kan forklare den lite strategiske handlemåten deira. På sjølvstendig grunnlag kunne kommunane ha tolka situasjonen og sett at han gav dei ein posisjon til å stille eigne krav for å gå med på ei forsering av planprosessen, slik Fylkesmannen i Sogn og Fjordane gjorde. I den grad datamaterialet viser kvifor dei ikkje gjorde det, går det i retning av at ”vi trudde vi ikkje hadde noko val”, slik ein representant frå ein av kommunane uttaler i eit intervju.

Det vart aldri laga noka oversikt over kompensasjonsordningar. Informanten hos fylkesmannen fortel: (...) Dette ”oppdraget” frå sentrale styresmakter vart justert utan at det vart formalisert skriftleg.” Så kan vi berre spekulere på kvifor det aldri vart gjort eller kvifor oppdraget vart ”justert”. Det er sannsynleg at det har å gjere med at kommunane ikkje fremja felles krav, at dei aldri artikulerte vilkår for å godta ei forsering av prosessen og å møte på opninga i august 2009. Eg tolkar dette tidspunktet som eit tidsskilje i prosessen for kommunane. Her hadde dei høve til å skape endring i planprosessen og i favør av planen. Dei nytta ikkje den moglegheita nye handlingsvilkår gav, mellom anna fordi dei ikkje såg at dei hadde eit val. Det viser institusjonell og kulturell avmakt.

7.3.3 Intern usemje, forskansing og open konflikt

Det fjerde møtet i SUB fann stad i januar 2009, fem månader før Miljøverndepartementet skreiv si innstilling til vedtak i statsråd. Av referatet går det fram at val av forvaltningsmodell vart drøfta på bakgrunn av innstillinga frå direktoratet til departementet. På møtet vart det foreslått å få ei ekstern vurdering av forvaltningsmodellen, sannsynlegvis av ordføraren i Lom, men det vart tolka som ein retrett som fleirtalet av kommunane ikkje ville vere med på. Møtereferatet konkluderte med at kommunane sto fast på den modellen ein hadde valt, det vil seie ein liknande forvaltningsmodell som i Reinheimen, og at fleirtalet av kommunane ikkje såg behov for ekstern vurdering.

Mi tolking er at dette vedtaket var viktig for Skjåk kommune av to grunnar. For det første kunne ein vise til at kommunane stod samla i synet på kommunal forvaltning i samband med oppretting av Reinheimen nasjonalpark. For det andre ville modellen i Reinheimen sannsynligvis falle bort dersom ein gjekk inn på ein annan modell for Breheimen. Dette vedtaket i SUB var i samsvar med haldninga til Skjåk og Luster, men det skapte ikkje noko kompromiss med Lom kommune. Som vi skal sjå, hindra ikkje vedtaket den usemja som kom til uttrykk seinare.

Lom kommune hadde ei anna tilnærming til spørsmålet og la vekt på kva for handlingsrom kommunane hadde. Kommunen heldt god kontakt med den politiske leiinga i departementet i verneplanprosessen. Kontakten viser at kommunal forvaltning av nasjonalparken var uaktuelt slik dei sentrale styresmaktene såg det, ifølge ordføraren. Ambisjonen til Lom kommune var å påverke utforminga av den interkommunale modellen.

Forskansing

Leiaren for SUB lét ikkje vedtaket mellom kommunane om lokal forvaltning ligge lenge. Han fekk dei andre kommunane med på å invitere Fylkesmannen i Oppland personleg til eit ad-hoc-møte 17. februar 2009 i Lom for å innleie om forvaltningsmodellen før det planlagde møtet i felles kontaktutval 18. februar. Formålet med møtet var ”å få fram kor debatten står og kva som var moglegheitene”. Ordførarane og grunneigarrepresentantane frå kommunane møtte. Sakshandsamarane frå fylkesmenne var ikkje til stades. På møtet gav Fylkesmannen i Oppland sitt inntrykk av situasjonen for val av forvaltningsmodell i lys av den nasjonale debatten og faglege og politiske vurderingar i kjølvatnet av debatten. Fylkesmannen tok til orde for at berre interkommunal forvaltning var aktuelt dersom ein ville ha lokal forvaltning. To av ordførarane opplevde foredraget som ”ei formaning om forvaltningsmodell som utelukka alle andre alternativ”. Ordførarane var ikkje budde på kva som skulle skje på møtet.

Dei hadde ikkje venta eit innlegg ”som gjekk på tvers av det Luster og Skjåk, i grunnen alle tre kommunane, hadde meint”, seier ein av dei.

Mi vurdering er at denne overraskinga hos ordførarane var underleg, all den tid det burde vere kjent at fylkesmannen allereie på folkemøtet i Skjåk tidleg i februar 2009 signaliserte at etaten ville gå inn for interkommunal forvaltning i Breheimen⁵⁹.

Berre éin deltakar tok til motmæle på møtet og kritiserte både form og innhald. Det var ein grunneigarrepresentant, som i intervju etterpå uttaler:

Det var vanskeleg å måtte stille kritiske spørsmål til den rolla fylkesmannen hadde, og samtidig vere konstruktiv (...) Ho ville legge diktat på det vi skulle meine. Om det ikkje vart ein interkommunal modell, ville det verte pest eller kolera. Opplevde den måten fylkesmannen var på, som eit sterkt overtramp. Vurderte å gå til media, men lét det vere.

Vi veit ikkje korleis fylkesmannen sjølv framstiller situasjonen fordi det ikkje har vore mogleg å få i stand eit intervju. Det som skapte sterkast reaksjonar hos representantane frå Skjåk og Luster kommunar, var likevel forma på møtet. Det vart ikkje opna for kommentarar eller debatt. Ein av ordførarane viser til at forma på møtet var uheldig:

(...)Det hadde ikkje skåre seg dersom vi hadde fått snakka om det etterpå. Det vart ein isfront, og den har ikkje løyst seg opp att på det området. Det gjer noko med ein når det var gjort på denne måten (...) Vi vart totalt overkjørt. Det var berre hennar versjon som var aktuell. Sat att med mange spørsmål og andre versjonar.

Kommunane valde likevel ikkje å gå i konfrontasjon med fylkesmannen, slik som den eine grunneigarrepresentanten gjorde på møtet. Kvifor ikkje? Ein representant frå ein av kommunane uttaler i eit intervju:

Vi tør ikkje å legge oss ut med fylkesmannen i same grad som med den sentrale staten, er mitt inntrykk. Det er eit inntrykk eg har i mange samanhengar, at vi lokalt synest det er best å ha slike maktutøvande organ så langt unna at dei ikkje kan gjennomføre eit dagleg tilsyn/overvaking.

⁵⁹ Sjå Gudbrandsdølen Dagingen 5. februar 2009.

At kommunane ikkje tok til motmæle, må altså forståast institusjonelt. Ordførarane har forholdsvis tette band til fylkesmannen og er avhengige av eit godt forhold til organisasjonen. Med tette band vert ein konflikt undertrykt i det lengste (Cosser, 1956). Det kan berre forklare den manglande reaksjonen frå Skjåk. Luster, som ligg i eit anna fylke, skulle stå friare til å kommentere. Det er uvisst kvifor det ikkje skjedde.

Skjåk og Luster opplevde det som skjedde på ad-hoc-møtet som illegitimt fordi det ikkje vart lagt opp til ein dialog om forvaltningsmodell. Det var eit brot på normale spelereglar. Kommunane opplevde at det ikkje vart lagt vekt på deira syn, og det gjorde sitt til at fylkesmannen vart oppfatta som autoritær. Dette kom fram dagen etter på det planlagde kontaktutvalsmøtet, der eg var deltakar. Lom-ordføraren var ikkje glad for forma på møtet, men hadde samanfallande syn med fylkesmannen.

Når deltakarane opplever at den overordna er autoritær, skal det stimulere til mobilisering og utvikling av ein interessefellesskap (Lysgaard, 2001). Den fellesskapen som vart styrkt med denne hendinga, var mellom to av kommunane, Skjåk og Luster. Motsetnadene til Lom kommune vart med dette meir synlege.

Debatten under kontaktutvalsmøtet 19. februar fokuserte mellom anna på behovet for ei koordinering mellom kommunane i val av kommunal forvaltning (Reinheimen-modellen). Skiljelinene i debatten følgde standpunkta i val av forvaltningsmodell. Vidare tok fleire av deltakarane til orde for at ”fylkesmannen si tilsynsrolle og rådgivingsrolle må styrkjast, for den er viktig ved kommunal forvaltning, med formell tilknytning i utval”, og at ein burde ”konkretisere ein kommunal/statleg modell”.

Interessa for denne typen modell frå Skjåk og Luster kan tolkast ut frå at han kunne vere eit alternativ til den interkommunale modellen. Ein allianse med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane om ein slik modell kunne difor styrke posisjonen til desse kommunane. Modellen

kan ein sjå att i den endelege tilrådinga til forvaltningsmodell frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

Etter at den eine fylkesmannen hadde annonsert sin posisjon for forvaltningsmodell, var det lite å forhandle om mellom fylkesmennene. Sakshandsamarane viser til at det vart prøvd, men at det ikkje lukkast. Det var aldri kontakt mellom fylkesmennene personleg. Dei var usamde. Sakshandsamaren viser elles til at det var ei reell samordning mellom fylkesmennene, slik at dei vart samde om at kommunane skulle få forvalte landskapsvernområda. Ein sakshandsamar uttaler: ”Det spelte ei rolle at kontaktutvalet sa at det var unaturleg at andre skulle delta i forvaltninga av eit område i ein annan kommune.” Fylkesmennene hadde difor eit felles syn på dette punktet.

Dette betyr at det i februar vart etablert to leirar i planprosessen. Skjåk og Luster kommunar fekk Fylkesmannen i Sogn og Fjordane med på ei felles problemforståing om behovet for kommunal forvaltning av nasjonalparken. Lom og Fylkesmannen i Oppland la vekt på kva som var mogleg å oppnå overfor sentrale styresmakter, og gjekk inn for interkommunal forvaltning. Det vil seie at den formelle høyinga om verneframlegget frå fylkesmennene eigentleg vart avblåst midt i februar 2009. Dermed vart høyringa symbolsk i dette spørsmålet.

På møtet i felles kontaktutval i mars 2009 fekk kommunane informasjon om at fylkesmennene ville innstille på ulike forvaltningsmodellar, som skissert ovanfor. Det vart ikkje godt mottatt av Skjåk og Luster, som viste til at ei felles innstilling frå fylkesmennene ville vege tungt for departementet.

Konflikt og artikulert avmakt

Det siste møtet i felles kontaktutval vart halde 29. april i Gaupne. Då informerte direktoratet kommunane om si innstilling til departementet. Direktoratet tilrådde interkommunal forvaltning, men uttalte seg ikkje i spørsmålet om næringsfond.

Etter KU-møtet hadde kommunane sitt siste møte i SUB. Leiaren i SUB møtte ikkje, verken på kontaktutvalsmøtet eller det interne møtet mellom kommunane, men varaordføraren frå Lom møtte. SUB-møtet dreidde seg om førebuing til å møte departementet. Prioriterte saker var forvaltningsmodell og økonomisk kompensasjon. Det vart reist spørsmål om strategi for å få gjennomslag for dette synet. Svaret var at kommunane måtte stå samla og appellere til departementet om at dei måtte få noko att for vernet. Det vart også reist kritikk mot rolla til ordføraren i Lom. Møtet konkluderte med at dei tre ordførarane og styraren for Skjåk Almanning skulle utgjere forhandlingsutvalet med departementet, med ordføraren frå Luster som leiar.

Avisa Gudbrandsdølen Dagingen omtalte forholdet mellom kommunane etter dette møtet som ”kommunal bresprekk”. Avisa skreiv at Bjørgen, som ikkje var til stades på møtet i Gaupne 29. april, følte at han var kasta ut av Samrådingsutvalet. Avisa siterte ordføraren: ”Ja, eg oppfattar det slik. Og eg kan ikkje delta i forhandlingsutvalet utan å ta del i diskusjonen (...).”. Dette vart dementert av ordføraren i Luster, men det påverka ikkje situasjonen. Det vart difor ikkje nokon samla delegasjon til departementet. Berre Skjåk og Luster tok del. Lom fekk seinare eit møte med embetsverket.

Informantane frå Luster kommune viser til at dei hadde venta ein meir omfattande dialog med departementet mot slutten av prosessen. Då dei kom inn på møtet, vart det både eit stramt tidskjema og ”lite gehør for det vi la fram (...). Føler at det var meir eit pliktlop som dei måtte kjøre”. Representantane frå kommunen hadde venta at dei kunne hatt meir direkte kontakt med både direktoratet og departementet for å diskutere ting, men det har ”ikkje vore

tovegskommunikasjon i det heile teke”. På spørsmål om dei hadde grunn til å tru at det skulle verte meir dialog, viser ein av representantane frå kommunen til verneprosessen om Reinheimen. I den prosessen var det meir direkte kontakt med MD for å drøfte seg fram til løysingar.

Ein kommunerepresentant set sjølv ord på det som skjedde: ”Sjølv om vi har hatt god kontakt med fylkesmannen, har det ikkje ført til det sluttresultatet me håpa på.” Vedkomande viser til at fylkesmannen har hatt ei sentral rolle på ein del detaljar i forskrifta og liknande, der deltakarane har oppnådd tilpassing, men dei viktigaste spørsmåla for kommunane har vore avgjorde på ein annan arena. Representantane ser etter kvart sjølve problemet med at dei ikkje kom tidlegare på bana for å påverke, og viser til at når fylkesmennene hadde gitt si innstilling, var

(...) løpet kjørt for oss. Det har ikkje vore lagt opp til drøftingar med direktoratet, dei har gjort sin jobb utan å spørje oss til råds. Dei har berre informert oss – utan at vi har hatt høve til å påverke dei. I endå sterkare grad gjeld dette MD. Dei har vore ugjennomtrengjeleg. Ikkje lett å påverke.

Men ikkje alle kommunane opplevde at dialogen med sentrale styresmakter hadde vore dårleg. Dialogen Lom-ordføraren hadde med den politiske leiinga i Miljøverndepartementet, avslørte at kommunane ikkje ville nå fram med kommunal forvaltning. Vedkomande opplevde i motsetnad til dei to andre kommunane å få gjennomslag for den forvaltningsmodellen dei ønskte.

7.3.4 Avmakt mobiliserer

Då Skjåk kommune våren 2009 innsåg at dei ikkje nådde fram med kravet om kommunal forvaltning av nasjonalparken, endrar dei strategi. Frå då av vert det viktigaste å få Skjåk Almenning inn i det interkommunale forvaltningsstyret. Då skjer det ei individuell mobilisering i Skjåk kommune for å få gjennomslag for dette. Fylkesmannen i Oppland hadde

i si innstilling til direktoratet framlegg om deltaking frå ein grunneigarrepresentant frå kvar av kommunane Skjåk og Lom i det interkommunale forvaltningsstyret. Dette vert ikkje følgt opp av direktoratet, men grunneigarane kan delta i eit rådgivande organ ifølgje innstillinga til departementet.

I motsetnad til tidlegare i prosessen truar Skjåk kommune med sanksjonar om kravet om deltaking frå Skjåk Almenning ikkje vart innfridd. Ordføraren seier i intervju at ”Dersom vi truga med å lage bråk, var det for å få Skjåk Almenning inn i forvaltningsstyret”.

Allmenningen sjølv går ut i media⁶⁰ og viser til at det går ei absolutt grense for kva dei kan godta:

Vi kan ikkje akseptere ein forvaltningsmodell med statleg overstyring på privat grunn, og der grunneigaren ikkje er medaktør i forvaltninga.

Dermed gir kommunen uttrykk for eit ultimatum i samsvar med middelkompromissmodellen (Endrud, 2008). Det vert også arbeidd politisk i forhold til regjeringsmedlemmer for å få allmenningen med i forvaltningsstyret. I vedtaket i statsråd får Skjåk Almenning ein plass i det interkommunale styret for Breheimen nasjonalpark, ei særlege løysing som ikkje vart grunneigarane i Lom og Luster til del. Det viser verdien av mobilisering og artikulering av motmakt for å skape endring.

Skjåk kommune var også opptatt av å få lagt ei nasjonalparkforvaltarstilling og ei naturoppsynsstilling for nasjonalparken til Skjåk. Her lukkast dei med å få direktoratet ”med på laget”. I innstillinga heiter det at direktoratet tilrår at ”(...) det vert oppretta to stillingar, ei i Luster og ei i Skjåk”, som skal vere knytte opp mot eit interkommunalt forvaltningsorgan for Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde. Stillingane skal også knytast til Statens naturoppsyn, heiter det i tilrådinga. Det ser difor ut for at Skjåk kommune og direktoratet utvikla felles problemtolking på desse områda. Data viser ikkje korleis dette

⁶⁰ Gudbrandsdølen Dagningn 29. februar 2009.

skjedde, men ordføreren viser til god kommunikasjon med direktoratet. Det kan sjå ut til at kontakten mellom kommunen og direktoratet var prega av *medmakt* ut frå ei felles problemtolking.

Det andre eksempelet på at artikulering av motmakt fører fram, er diskusjonen om opningsarrangementet, der departementet skisserer at opninga skal skje på Mefjell på Sognefjellet utanfor Breheimen nasjonalpark, og at serveringa skal vere på Vienvang i Vågå kommune. Så kontaktar nokon avisa og fortel om det paradoksale i framlegget frå departementet. Gudbrandsdølen Dagningen⁶¹ tar saka og slår opp at opningsarrangementet for Breheimen nasjonalpark skal skje andre plassar enn i nasjonalparken og i ein annan kommune enn dei aktuelle. Skjåk kommune uttrykker instrumentell motmakt i avisa ved å uttale at ”ein ikkje kunne rekne med deltaking korkje frå Skjåk kommune eller Skjåk Almenning” med eit slikt opplegg. Oppslaget lét etter seg eit underleg inntrykk av planlegginga av opningsarrangementet.

Så kjem det i stand kontakt mellom Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, som var med på planleggingsmøtet, og departementet. Det gjer at planlegginga av opningsseremonien kjem på rett kjøøl igjen.

I eit seinare oppslag i den same avisa viser det seg at departementet har gjort full retrett⁶², og at opningsarrangementet vert på Sota Seter i Skjåk med etterfølgjande markering både på Sognefjellet (Lom) og i Mørkridsdalen (Luster).

7.3.5 Oppsummering

I dei sakene der kommunane hadde samanfallande syn, utvikla dei svake endringsstrategiar. Verken motmakt eller medmakt vart skapt, og kommunane viste ei naiv tru på at dei skulle oppnå endring hos staten. At kommunane ikkje tidleg i planprosessen utvikla ein sterk

⁶¹ Sjå opplag i GD 20. mars 2009

⁶² Sjå oppslag i GD 24. mars 2009.

deltakarfellesskap, medverka til dette. Då statsministeren ønskte å forsere planprosessen for å opne nasjonalparken før valet i 2009, kunne kommunane skapt eit tidsskilje i prosessen, men dei såg ikkje at dei kunne endre handlingsvilkåra sine. Dette viser institusjonell og kulturell avmakt. Direktoratet og fylkesmannen arbeidde tettare for å klare å forsere verneplanprosessen. Det gav positive og uventa effektar fordi direktoratet fekk betre innsikt i lokale behov og vurderingane til fylkesmannen. Saker som kunne ha utvikla seg til konflikhtar, vart løyste på eit tidlegare tidspunkt.

For det tredje hadde kommunane ulike mål og strategiar i saka om forvaltningsmodell, men dei tok ikkje tak i konflikten for å skape tilpassing internt. Tvert imot unngjekk dei den latente konflikten, noko som førte til open usemje då kommunane skulle konkretisere krava overfor fylkesmennene og departementet. Kommunane tok ikkje til motmæle då ein av fylkesmennene ville påverke standpunktet til kommunane om forvaltningsmodell på eit ad-hoc-møte. Den underliggande konflikten mellom kommunane vart tydeleg for alle og danna ei forskansing i to grupperingar med kvar sine fylkesmenn. Kommunane hadde difor fragmenterte interesser i møtet med departementet, og tilgangen til den sentrale arenaen vart svak fordi departementet ikkje var avhengig av kommunane så lenge dei ikkje sto samla. Avmakta skapte lita eller inga endring i prosessen. Det var først då *ein* av kommunane innsåg si eiga avmakt, at kommunen aleine mobiliserte og fekk i stand ei ”second best”-løysing om forvaltningsmodell, forvaltarstillingar til kommunen og ein akseptabel plan for opningsseremoni.

7.4 Drøfting

Kjernen i utvikling og eksistens av deltakarfellesskapen er den stimulansen systemvilkåra gir til mobiliseringsprosessane og den stimulansen og kontrollen deltakarane sjølv utøver på dei

same prosessane (Lysgaard, 2001). For å oppnå endring i systemvilkåra må deltakarane ifølge analysemodellen artikulere motmakt eller utvikle medmakt i forhold til systemet (vernestyresmaktene). Drøftinga under er strukturert i desse tre elementa.

Dei stadige endringane i systemvilkåra frå 1985 til 2005 skapte uføreseielege og vilkårlege rammer for kommunane. Både problem-, interaksjons- og identifikasjonsvilkår endra seg. Det stimulerte ikkje til utvikling av ein deltakarfellesskap. Særleg la ulike tradisjonar, kultur og vektlegging av grunneigarmedverknad i utmarksforvaltning hindringar for felles mobilisering. Skjåk og Luster hadde fellestrekk på dette området, mens haldninga i Lom til offentleg og statleg forvaltning var positiv. Nabokommunane Lom og Skjåk var dei som har minst til felles trass i at dei begge ligg øvst i Ottadalen, er distriktskommunar som slit med nedgang i folketalet, har høg sysselsetting i primærnæringane og ordførar frå det same partiet. Det kan synast som eit paradoks at desse kommunane i vår samanheng er ulike, men viser kor ulike tilsynelatande like kommunar kan vere. Vi kan ikkje sjå bort frå at dei personlege relasjonane mellom dei politiske leiarane i kommunane hadde noko å seie, men eg har ikkje samla inn data for å kaste lys over slike forhold.

Avstanden mellom Luster og dei to andre kommunane om vinteren var ei hindring for interaksjon, men dette var ei mindre ulempe om sommaren då vegen over Sognefjellet var open. Det er difor ikkje grunn til å hevde at interaksjonsvilkåra la store hindringar for at kommunane skulle møtast og utvikle ein fellesskap. Den måten fylkesmennene organiserte arbeidet i kontaktutvalet på, stimulerte i mindre grad til interaksjon enn i Reinheimen-prosessen. Det er likevel ikkje grunn til å hevde at fylkesmenne hindra interaksjon med den organiseringa som vart vald. Verneplanprosessen i Reinheimen var organisert på ein uvanleg måte ved å gi kommunane styring over kontaktutvalet. Det gav ein sterk stimulans til å kunne utvikle ein fellesskap. Vi kan difor konkludere med at det er først og fremst er skiftande og ulike problem- og identifikasjonsvilkår som hindra mobilisering.

Kva gjer så kommunane sjølve for å kompensere for ulik problemtolking og identifikasjon? Stimulerte dei sjølve til utvikling av ein deltakarfellesskap? Skjåk og Luster avviste eit initiativ frå Lom kommune om å utarbeide ei felles fråsegn til oppstartmeldinga til fylkesmennene. Analysen av Skjolden-koalisjonen (kapittel 5) viste at arbeidet med ei felles fråsegn var ein viktig del av mobiliseringa og spontanitetsprosessane i starten. Fråsegna skapte eit fundament for den vidare deltakinga. Kommunane stod i staden vakt om å fremje sitt eige sjølvstende, dei er ulike og har behov for å synleggjere det i fråsegna til oppstartmeldinga. Dei handla som omtalt i ”Muddling-Through”-modellen (Lindblom, 1958). Handlemåten forsterka meir enn reduserte skiljelinene.

Kommunane stimulerte heller ikkje interaksjonsprosessane på andre måtar. Dei nytta ikkje betre kommunikasjonsvilkåra om sommaren samanlikna med tilhøva om vinteren. Dei hadde få møte i planprosessen, lita framdrift i arbeidet, ingen klar strategi for å påverke planen. Det andre møtet i samarbeidsorganet var først i mars 2008. På dette tidspunktet hadde kommunane høve til å skape samsvar mellom leiinga av SUB og haldninga til fleirtalet av kommunane i val av forvaltningsmodell. Det skjedde ikkje. Det viser svake handlingsstrategiar. Kvifor det ikkje skjedde, viser ikkje datamaterialet.

Kommunane kom likevel fram til nokre felles krav til fylkesmennene, mellom anna om at prosessen burde utsetjast, og dei hadde konkrete tillegg til konsekvens-utgreiingsprogrammet, men dei artikulerte ikkje maktmiddel for å få gjennomslag for krava. Fylkesmennene kom ikkje det første kravet i møte, og direktoratet avviste det andre. Ifølge analysemodellen skulle det styrke grunnlaget for mobilisering fordi det gir ei oppleving og å vere underordna og ha liten innverknad (Lysgaard, 2001). Data viser at slik mobilisering for endring var svak, sannsynlegvis fordi deltakarfellesskapen var lite utvikla. Det er grunn til å tru at usemja om forvaltningsmodell påverka desse spørsmåla. I mars 2007 gjekk ordføraren i Lom offensivt ut i media og argumenterte for interkommunal forvaltning i Reinheimen. Utan

av data viser det, må dette ha provosert Skjåk kommune, som saman med Lom og fire andre kommunar hadde gått inn for kommunal forvaltning av Reinheimen nasjonalpark kort tid tidlegare. Dessutan påverka forvaltningsmodellen for Reinheimen kva som var mogleg å få til for Breheimen. Uttalen til ordføraren frå Lom burde vere grunn nok til å møtast i SUB i 2007 for å drøfte situasjonen, men det skjedde ikkje. Det kan verke som at usemje ikkje stimulerte til kontakt. Det er menneskeleg, men i det arbeidet dei hadde for seg, verka mangel på debatt og forhandlingar internt handlingslammande overfor vernestyresmaktene. Det er berre når ein kan gjere konflikhtar eksplisitte og utforske dei, at endring, tilpassing og revidering kan kome i stand (Follett, 1995). Verken Skjåk eller Luster kommunar tok initiativ til å gjere noko med dei motsetnadene som tydelegvis eksisterte.

Trass ulike syn i saka om forvaltningsmodell er kommunane avhengige av kvarandre for å få gjennomslag overfor sentrale styresmakter i andre spørsmål. Kommunane kunne gjort eit klassisk sosialt byte seg imellom for å oppnå det som var viktigast for den einskilde kommunen (Coleman, 1964). Det kunne også ha styrkt fellesskapen i prosessen (Mayntz, 1993). Det kan vere fleire grunnar til at det ikkje skjedde. To av kommunane står nær kvarandre geografisk, og då kan det vere for sterke kjensler i sving for å handle rasjonelt. Den skisserte byterasjonaliteten strir også mot ein rasjonalitet som legg stor vekt på å stå fast på sitt sjølvstende (Enderud, 2008). Dette gir støtte til ei forklaring der Skjåk og Luster meiner at det er dei som burde avgjere kva posisjonar som skal gjelde overfor staten, mens den tredje kommunen bør tilpasse seg dette. Skjåk og Luster kommunar grunnvir ein slik posisjon med at dei samla har eit areal som utgjer 85 % av vernearealet i Breheimen. Kommunane legg ikkje vekt på å få til ein avtale med den tredje kommunen for å oppå denne posisjonen, slik det er vanleg i saker om kraftutbygging.

Utover i 2008 blir vilkåra for den nasjonale debatten og prosessen om framtidig forvaltningsmodell for nasjonalparkar forma. Fleire nasjonale aktørar la fram sitt syn og sine

vurderingar. Kommunane var lite med i denne debatten. Dei var avventande til kva ulike nasjonale aktørar hadde å melde. Det ser ut for at dei håpa at den nasjonale debatten skulle hjelpe dei med den usemja som eksisterte mellom kommunane. Det motsette skjedde. I staden for å møtast og saman tolke den nasjonale debatten sat kommunane kvar for seg og fann fram til dei aktørane som støtta deira syn. Dermed fekk ein ikkje utvikla strategiar for å kunne leve med skilnadene eller skape integrasjon mellom dei ulike posisjonane (Forester, 2009). Det var ein framgangsmåte som gjorde at konflikten vart feia under teppet. Det minner om eit syn på konfliktar som at dei er uønskte, bør unngåast og at dei skaper problem, det såkalla management-synet på konflikt (Enderud, 1987). Det er eit syn som gjer at konfliktar skaper større problem enn naudsynt. Det skjedde difor inga tilnærming mellom kommunane i saka om forvaltningsmodell i 2008 som følge av den nasjonale debatten.

Korleis skal vi forstå usemja om forvaltningsmodell? Kommunane opplevde presset frå vernestyresmaktene ulikt fordi dei hadde ulik kultur og vektlegging av den rolla grunneigarane spelte i forvaltning av utmarka. Luster og Skjåk opplevde at vernet greip inn i den lange tradisjonen bygdene hadde for å styre bruken av utmarka sjølv, mens grunneigarane i Lom kommune var vane med offentlig eigarskap og såg positivt på å få ein ny nasjonalpark i sitt område. Det passa inn i den reiselivsstrategien kommunen hadde. Dette er viktige skilnader som gjorde at vernet sette i gang større emosjonell rørsle i dei to første kommunane enn i den tredje, og som gjorde at engasjementet i saka om forvaltningsmodell var ulikt. Både intervjudata og medieoppslag viser dette. Mi tolking er at haldningar og tradisjonar for deltaking av grunneigarane i forvaltninga er mest *relevant* for det synet kommunane har på forvaltningsmodell. Difor følger identifiseringa mellom kommunane desse skiljelinene, og i mindre grad at Luster og Lom har ein eigedomsstruktur og ei vernehistorie med fellestrekk. Dette er i samsvar med funn frå evaluering av forsøk med ulike modellar for lokal og regional forvaltning (Falleth & Hovik, 2008).

I saka om økonomisk kompensasjon stod kommunane samla. Det sentrale kravet var næringsfond slik kommunane i Trillemarka og Naustdal-Gjengedal hadde oppnådd. Kommunane meinte at når andre kommunar hadde fått dette, burde dei få det same. Ei institusjonell forståing tilseier at kommunane ikkje får slike ordningar utan vidare. Det kjem an på samanhengen, forholda rundt prosessen. I dei nemnde eksempla er situasjonen annleis enn i Breheimen-prosessen. I Trillemarka var motstanden kraftig, og konflikten var lyfta opp på nasjonalt nivå (Velvin, Krogh, & Vedeld, 2010). I Naustdal-Gjengedal var prosessen styrt av fylkesordføraren og fylkesmannen i fellesskap. Det var eit prestisjeprosjekt for å lukkast med ei koordinering av verneplan etter naturvernlova og kommuneplanen etter plan- og bygningslova. Det gir ein heilt annan kontekst enn i Breheimen.

Dei lokale deltakarane i Trillemarka og i Naustdal utnytta situasjonen til å stille vilkår til staten. Det kommunane kan oppnå i forhandlingar med staten, er difor avhengig av den motmakta dei mobiliserer, som igjen er avhengig av om ein har utvikla ein deltakarfellesskap med samhold (Borum, 1980). Rett nok viser ein av ordførarane til at dei la press på sentrale styresmakter for å få ein kompensasjon. Det fekk dei på opningsseremonien, men som den same ordføraren sa, var ”det ikkje noko beløp å snakke om”.

Ei vesentleg endring i problemvilkåra skjedde då statsministeren ville opne Breheimen nasjonalpark før valet hausten 2009. Det kravde ei forsering av prosessen som var avhengig av velvilje frå kommunane. Det ser ut som om kommunane ikkje var medvitne om at dei med det fekk eit heilt nytt forhandlingskort. Statsministeren ønskte eit flott arrangement like før valkampstart og kunne tilby kompensasjonsordningar og lokal forvaltning som gjenyting. Kommunane utnytta ikkje situasjonen. Dette vitnar om institusjonell og kognitiv avmakt. Det grunnleggande var likevel den kognitive avmakta, at kommunane ikkje såg at handlingsvilkåra endra seg. Den svake deltakarfellesskapen kan vere ein grunn til det. Kommunane utvikla ikkje eigne omgrep og modellar for den situasjonen som oppstod. Dei

adopterte problemforståinga til staten og var med på å halde fast ved den makta staten har over prosessen (Bråten 1983).

Så lenge kommunane ikkje stilte krav til at staten kunne forsere prosessen, stilte ikkje staten opp med det dei kunne tilby. Her fann det stad eit medvite strategisk spel.

Kommentaren frå ein deltakar på referansegruppemøtet i Luster i desember 2009 om at det var staten som hadde ”vore lurast og den beste strategen”, var på sin plass her. På dette tidspunktet kunne kommunane ha endra prosessen til sin fordel. Skulle dei ha gjort det, måtte dei tidlegare i prosessen ha utvikla ein sterk deltakarfellesskap med eigne modellar for planprosessen.

Forsering av verneplanprosessen førte til at direktoratet og fylkesmannen arbeidde tettare enn vanleg i siste fase av planprosessen for å halde dei nye korte tidsfristane. Den nye arbeidsforma gav positive verknader fordi direktoratet fekk betre innsikt i prosessen og i vurderingane til både deltakarane og fylkesmannen. Det hindra konflikhtar, og handsaminga til direktoratet vart lettare enn i tidlegare verneplanprosessar. Det ser difor ut til at det oppstod ein utilsikta innovasjon fordi organiseringa mellom statsetatane vert forbetra.

Oppsummert viser analysen at kommunane i lita grad kompenserte for systemvilkår som ikkje stimulerte til mobilisering og utvikling av ein deltakarfellesskap. Dei møttest sjeldan, dei kom fort ”bakpå” i prosessen med fylkesmennene, og i den grad dei utvikla felles krav, sette dei ikkje makt bak krava overfor vernestyresmaktene. Konflikhtar mellom kommunane vert skuva under teppet. Dessutan var det ikkje samsvar mellom leiing av samarbeidsorganet mellom kommunane og fleirtalssynet til dei same kommunane. Dei ulike problemtolkingane mellom kommunane fekk utvikle seg og med det svekker ein grunnlaget for felles identifisering og aksjon overfor staten. Fråvære av eigne analysemodellar for prosessen og felles interesser hindra dei å sjå at dei kunne endre handlingsvilkåra då staten ville forsere prosessen i tid. Kommunane stilte ikkje vilkår for å gå med på ei slik forsering.

Hovudforklaringa var at dei ikkje hadde utvikla ein deltakarfellesskap som kunne tolke situasjonen i forhold til egne interesser, men at forholdet mellom kommunane var dominert av usemje om ønskt forvaltningsmodell. Kommunane gav uttrykk for både instrumentell, institusjonell og kulturell avmakt.

Vi rettar så søkelyset mot forholdet mellom spontanitetsprosessane og systemvilkåra, delprosess 3 i analysemodellen (figur 3-1), for å svare på kva verknad avmakt har på planprosessen.

For kommunane var verneplanprosessen fram til 2009 eit tre år langt oppspel til det avgjerande slaget siste halvår. I høyringsframlegget frå desember 2008 kom fylkesmennene verken med framlegg til forvaltningsmodell eller ordning for økonomisk kompensasjon. Det var i desse to sakene kommunane hadde hovudkrava sine. Det var forståeleg at fylkesmennene utsette desse spørsmåla til vinteren 2009. Sakene var meir avhengige av den nasjonale debatten enn av spørsmål om grenser, regelverk og verneformer. Når kommunane godtok at spørsmåla vart skuva ut i tid, var det eit symptom på institusjonell avmakt. Dei påverka ikkje prosessen fordi dei ikkje hadde utvikla ein deltakarfellesskap med endringsstrategiar.

Fråvære av felles mobilisering kan også tolkast ut frå at kommunane forstod prosessen ulikt. Posisjonen til Skjåk og Luster minner om middelkompromissmodellen ettersom dei stod fast på utgangsposisjonen. Når strategien var kompromiss, var det om å gjere å halde fast på utgangsposisjonen sin for å få eit resultat mest mogleg i samsvar med egne interesser (Enderud, 2008). Det som likevel skil strategien til kommunane frå kompromissmodellen, er at dei ikkje utvikla maktmiddel for å nå sine mål (Enderud, 2008).

Posisjonen til Lom kommune dreier seg om å skape endring gjennom samhandling med sentrale styresmakter. Kommunen har god kontakt med departementet for å få innsikt i

kva handlingsrom og moglegheiter dei har i planprosessen. Dersom strategien er samhandling, er ikkje måla gitt (Forester, 1999), dei blir skapte i samhandlinga. Det er ein posisjon som har fellestrekk med medmaktmodellen (Arendt, 1958), men faren er at kommunen adopterer modellane til staten slik at deltakinga vert symbolsk (Arnstein, 1969).

Vi ser dermed konturane av to ulike forståingar av korleis ein skulle få til innverknad og endring overfor staten. Det var difor usemje ikkje berre om måla (forvaltningsmodell), men også om strategiane. Det gjorde samarbeidet mellom kommunane vanskeleg.

Vinteren 2009 prøvde kommunane og fylkesmennene å samordne synspunkta sine om forvaltningsmodell. I SUB prøvde Skjåk og Luster å slå fast kva syn som skulle gjelde, men dei lukkast ikkje. Fylkesmannen i Oppland prøvde saman med Lom kommune å vise at det ikkje var mogleg å oppnå kommunal forvaltning. Det vart også gjort forsøk på samordning mellom fylkesmennene. I sum var dette ein innsats for å prøve å kontrollere spontanitetsprosessane vis-à-vis sentrale styresmakter. At det mislukkast, kan i hovudsak forklarast med tre faktorar: 1) Kommunane (og fylkesmennene) hadde i utgangspunktet ulike interesser og ulik problemtolking. 2) Interaksjonen og forsøka på å utvikle felles problemtolking mellom kommunane (og fylkesmennene) før vinteren 2009 var for svake. Aktørane gjekk difor inn i siste fase av verneplanprosessen med ulike standpunkt. 3) Forma på samordningsforsøka var ueigna til å skape integrasjon eller løysingar for å kunne leve med skilnadene (Forester, 1999; 2009). Tvert imot vart eit av forsøka opplevd som eit autoritært overtramp. Det stimulerte til forskansing og utvikling av ein kommune- og fylkesmannsfellesskap i to leirar (Lysgaard, 2001). Frå og med ad-hoc-møtet i februar 2009 kom den interne usemja tydeleg til uttrykk og gjorde at avmakta til kommunane styrkja makta til dei sentrale styresmaktene.

Då kommunane møtte departementet i juni 2009, var dei sterkt svekte fordi interessene var synleg fragmenterte. Då hadde dei ikkje noko forhandlingskort å spele, innspela vart gode

ønske og intensjonar. Dei vart ikkje ein interessant forhandlingspartner for departementet og vart ikkje lytta til. Det er altså ein samanheng mellom svak mobilisering, fragmenterte interesser og svak tilgang til avgjerdsarenaen. Den konsulterande staten konsulterer ikkje når han opplever at det ikkje finst ein sterk deltakarfellesskap han er avhengig av å kompromisere med (Olsen, 1978). Difor vart det ingen dialog. Staten fekk fridom til å spele på dei ulike koalisjonane som fantast. Difor oppnådde fleirtalet av kommunar lite i møte med departementet. Deltakinga vart symbolsk (Arnstein, 1969).

Når kommunane sjølve tidfester splittinga til februar eller april, er mi tolking at årsakene til usemja må søkjast lenger tilbake i tid. Skulle kommunane unngått den avmaktsituasjonen dei kom i det siste halve året, måtte dei ha utvikla ein sterk deltakarfellesskap i 2007 og 2008.

Framstillinga ovanfor kan gi inntrykk av at kommunane ikkje oppnådde nokon ting i planprosessen. Det må nyanseras. Dei to konstellasjonane mellom kommunane, Skjåk/Luster og Lom, med alliansar mot høvesvis Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Oppland, oppnådde fleire endringar. Dei fekk gjennomslag hos fylkesmennene for at kommunane burde forvalte landskapsvernområda knytte til Breheimen nasjonalpark. Det vart nedfelt i innstillinga frå fylkesmennene til direktoratet. Fylkesmannen i Oppland foreslo også at grunneigarane skulle verte representerte i det interkommunale forvaltningsstyret. Eit tredje eksempel viste at deltakarane kunne utnytte svak planlegging og handling frå den maktsterke. Den første alliansen ovanfor fekk endra planen om opningsarrangementet til å innehalde arrangement i kvar kommune. Det må leggest til at desse eksempla viser endringar som ikkje er oppnådd av kommunane samla, men av ei mindre gruppering av kommunane. Dette vert støtta av analysen av mobiliseringa frå Skjåk kommune mot slutten.

Den medmakta som Skjåk kommune utvikla med direktoratet og den motmakta som vart utøvd overfor sentrale styresmakter, skapte endringar på slutten. Endringane kom i stand

fordi avmakta var med på å revurdere koalisjonsgrunnlaget slik at kommunen kunne artikulere sine egne interesser meir kraftfullt. Det viser at deltakarane kan endre handlingsvilkåra og skape ein dynamikk frå avmakt til motmakt og medmakt.

Luster kommune mobiliserte ikkje på tilsvarande måte i slutfasen. Intervjudata viser at dei opplevde å ikkje ha fått att for deltakinga. Tvert imot fekk dei stadfesta si oppfatning om at staten ikkje tar omsyn til ønska frå kommunane i deltakande verneplanprosessar. Deltakinga var ”mykje til informasjon”, som ordføraren uttrykte det i eit intervju. Det gjer at deltakinga kan karakteriserast som symbolsk (Arnstein, 1969).

Lom kommune hadde ei meir pragmatisk haldning til kva som var mogleg og ønskjeleg å oppnå i prosessen. Forvaltningsmodellen vart slik kommunen ønskte og hadde rekna med. Dei var mest misnøgde med den låge økonomiske kompensasjonen kommunane fekk, og at verken naturoppsynsstilling eller nasjonalparkforvaltarstilling vart lagde til Lom.

Analysen viser dermed at kommunane oppnår svært ulike resultat i den same verneplanprosessen. Hovudgrunnen er at dei hadde ulik problemtolking og interesser, og at forsøka med å utvikle ein fellesskap vart for svak.

7.5 Delkonklusjon

Skiftande og ulike problem- og identifikasjonsvilkår skaper vilkårlege tilstandar og hindrar mobilisering mellom kommunane. Ulike tradisjonar, kultur og vektlegging av behovet for grunneigarmedverknad i forvaltninga skaper vanskar for felles mobilisering. Interaksjonsvilkåra og organiseringa av prosessen skaper ikkje vesentlege hindringar for utvikling av ein deltakarfellesskap. Spontanitetsprosessane mellom kommunane stimulerer i liten grad til å kompensere ulike problem- og identifikasjonsvilkår. Deltakarane tar få, og halvhjerta initiativ for å utvikle ein fellesskap. Det gir seg utslag i at dei møtest sjeldan, og i

liten grad utviklar alternative modellar for sakene og prosessen. Vidare har dei svake endringsstrategiar i spørsmål dei står saman om, og ein potensiell intern konflikt vert undertrykt. Kommunane står vakt om posisjonane sine framfor å utvikle kompromiss eller byte internt ut frå ei forståing av at dei er gjensidig avhengige av kvarandre. Dette gjer at dei ikkje ser det handlingsrommet som opnar seg når staten vil forsere planprosessen, dei stiller ikkje vilkår for å framskande opninga av nasjonalparken.

Forsøk på samordning mellom kommunane mot slutten av prosessen mislukkast fordi dei tidlegare ikkje har utvikla ein deltakarfellesskap, dei godtar ikkje standpunkta til kvarandre, og forma på møtearenaen hindrar dialog. Dermed blir det skapt ei forskansing i to deltakarfellesskapar. Splittinga mellom kommunane gjer dei til uinteressante dialogpartnarar for departementet, og deltakinga på slutten av verneplanprosessen vert symbolsk. Det opnar for at staten kan hauste fordelane av prosessen, mens kommunane oppnår lite. Avmakta som oppstår gjer at deltakarane handlar individuelt overfor staten på slutten. Ein av kommunane mobiliserer medmakt med direktoratet og motmakt overfor sentrale styresmakter, og lukkast med å skape endring i fleire spørsmål.

8 Mobilisering for endring

8.1 Forskingsspørsmål og analysestruktur

Det overordna forskingsspørsmålet for denne avhandlinga er: Korleis kan deltakarmobilisering med utvikling av ulike maktformer forklare endring i ein statleg planprosess med konflikhtar? For å svare på spørsmålet er desse delspørsmåla utforma:

- Korleis vert mobilisering for motmakt stimulert, og korleis skaper motmakt endring?
- Korleis vert mobilisering for medmakt stimulert, og korleis skaper medmakt endring?
- Korleis vert mobilisering hindra og avmakt skapt, og korleis påverkar avmakt planprosessen?

Frå tidlegare forskning er det utvikla ein analysemodell. Modellen skisserer at endring er avhengig av tre forhold: 1) den verknaden systemvilkåra har på spontanitetsprosessane, 2) den stimulansen og kontrollen deltakarane har på spontanitetsprosessane, og 3) korleis spontanitetsprosessane skaper endring i verneplanprosessen og i verneplanen.

Dette betyr at systemvilkår er den uavhengige variabelen, mens spontanitetsprosessane er den mellomliggande variabelen. Endring i prosessen og planen er den avhengige variabelen.

8.2 Svar på delspørsmåla

Under er analysen oppsummert i form av svar på delspørsmåla.

Korleis vert mobilisering for motmakt stimulert, og korleis skaper motmakt endring i planprosessen? Problemvilkåra er ulike mellom bygdene og påverkar mobiliseringsgrunnlaget. Press, avhengigheit og svak medverknad stimulerer til mobilisering i

eitt område, mens svake problemvilkår ikkje set i gang mobilisering andre plassar. Den måten planprosessen er organisert på, gir identifikasjons- og interaksjonsvilkår som stimulerer til at grunneigarperspektiva kjem i fokus. Spontanitetsprosessane mellom deltakarane forsterkar stimulansen frå systemvilkåra. Ei eldsjel mellom grunneigarane får oppslutning om at bruksrettar er trua, og ei sjølvorganisering vert utviklas som svar på dette. Fellesskaperen utviklar eigne analysemodellar for problemtolking og handlingsstrategiar for å oppnå endring. Deltakarane vert også kontrollert av fellesskaperen, både ved at kulturell og instrumentell makt er i funksjon.

Fleire endringar kjem i stand gjennom informasjon og dialog mellom deltakarane og fylkesmannen, utan konflikt. Endring i spørsmål med substansiell konflikt vert oppnådd når deltakarane truar med å sette i verk sanksjonar dersom viktige endringar ikkje vert oppfylte, og når dei set i verk konflikt etter at spelereglane for prosessen vert brotne. Deltakarane utøver institusjonell motmakt ved å utvide deltakinga og ved å få i stand ei revidering av handlingsrommet for prosessen. Dette skjer ved at dei påverkar utforming av planen i byte mot at prosessen kjem på rett kjøl igjen. Samstundes tyr dei til kulturell makt ved å få fylkesmannen si tilslutning til større vekt på bruken av området i den vidare planprosessen. Endring kjem også i stand fordi planstyresmakta reviderer verkemidla sine for vern ut frå betre innsikt i bruken av området. Konflikten vert handsama pluralistisk, og fylkesmannen etablerer ein struktur for implementering av endringane. Mobilisering og motmakt har både endra på konkrete spørsmål og bidrege til å skape ein prosess som i større grad er på deltakarane sine premisar.

Korleis vert mobilisering for medmakt stimulert, og korleis skaper medmakt endring? Artikulering av konflikt frå deltakarane og ei pluralistisk konflikthandsaming fører til at lokale krav, behov og synspunkt kjem betre fram. Det fører til at endring vert

implementert hos fylkesmannen og at deltakarane opplever medverknad i planprosessen. Det stimulerer i sin tur til endring av spontanitetsprosessane, med auka interaksjon for felles problemtolking mellom deltakarane og fylkesmannen. Forma på dialogen med visualisering og vektlegging av praktisk kunnskap gjer også at prosessen skjer på premissane til deltakarane. Deltakarane ser at fylkesmannen prøver å kome dei i møte så langt som råd, innanfor dei rammene som dei overordna styresmaktene tillet. Planprosessen endrar karakter ved å verte meir likeverdig. Medverknaden og endringane i prosessen stimulerer til utvikling av medmakt.

Samhandling gjennom medmakt utviklar nye tiltak, tiltak som skaper ein pluss-situasjonen av vernet. Medmakta stimulerer også til at fylkesmannen og deltakarane artikulere motmakt kvar på sine frontar for å kunne realisere ein felles ambisjon om å skape rom for kulturlandskapsenteret. Samstundes må deltakarane mobilisere overfor fylkesmannen for å redusere dei siste problematiske elementa i verneplanen. Ein skjerpa argumentasjon frå deltakarane og kortare tidsrammer for prosessen endrar grensa for nasjonalparken i Mørkridsdalen fordi styresmaktene vil unngå konflikt mot slutten av prosessen. Dei ulike maktformene eksisterer difor side om side, og skaper endring av systemvilkår. Forholdet mellom deltakarane og planstyresmaktene kan karakteriserast som samarbeidande motstandarar. Situasjonen skaper revidering av den oppfatninga partane har av vernet, og av prosessen, egne posisjonar og den andre. Verneplanen er endra både fordi utfallet av saker er endra, og fordi planen har fått eit nytt innhald. Prosessen har skapt transformasjon og radikal læring, noko som kan vere med på å forklare at samhandlinga held fram også etter at nasjonalparken er oppretta.

Kva hindrar mobilisering, og korleis påverkar avmakt planprosessen?

Skiftande og ulike problem- og identifikasjonsvilkår skaper vilkårlege tilstandar og hindrar mobilisering mellom kommunane. Ulike tradisjonar, kultur og vektlegging av behovet for grunneigarmedverknad i forvaltninga skaper vanskar for felles mobilisering. Interaksjonsvilkåra og organiseringa av prosessen skaper ikkje vesentlege hindringar for utvikling av ein deltakarfellesskap. Spontanitetsprosessane mellom kommunane stimulerer i liten grad til å kompensere ulike problem- og identifikasjonsvilkår. Deltakarane tar få, og halvhjerta initiativ for å utvikle ein fellesskap. Det gir seg utslag i at dei møtest sjeldan, og i liten grad utviklar alternative modellar for sakene og prosessen. Vidare har dei svake endringsstrategiar i spørsmål dei står saman om, og ein potensiell intern konflikt vert undertrykt. Kommunane står vakt om posisjonane sine framfor å utvikle kompromiss eller byte internt ut frå ei forståing av at dei er gjensidig avhengige av kvarandre. Dette gjer at dei ikkje ser det handlingsrommet som opnar seg når staten vil forsere planprosessen, dei stiller ikkje vilkår for å framskande opninga av nasjonalparken.

Forsøk på samordning mellom kommunane mot slutten av prosessen mislukkast fordi dei tidlegare ikkje har utvikla ein deltakarfellesskap, dei godtar ikkje standpunkta til kvarandre, og forma på møtearenaen hindrar dialog. Dermed blir det skapt ei forskansing i to deltakarfellesskapar. Splittinga mellom kommunane gjer dei til uinteressante dialogpartnarar for departementet, og deltakinga på slutten av verneplanprosessen vert symbolsk. Det opnar for at staten kan hauste fordelane av prosessen, mens kommunane oppnår lite. Avmakta som oppstår gjer at deltakarane handlar individuelt overfor staten på slutten. Ein av kommunane mobiliserer medmakt med direktoratet og motmakt overfor sentrale styresmakter, og lukkast med å skape endring i fleire spørsmål.

8.3 Funn i forhold til analysemodellen

Her vil eg drøfte funna opp mot analysemodellen og dei tesane som vart utvikla i kapittel 3. Dette vert først gjort for delspørsmåla og til slutt for hovudspørsmålet i avhandlinga.

8.3.1 Motmakt

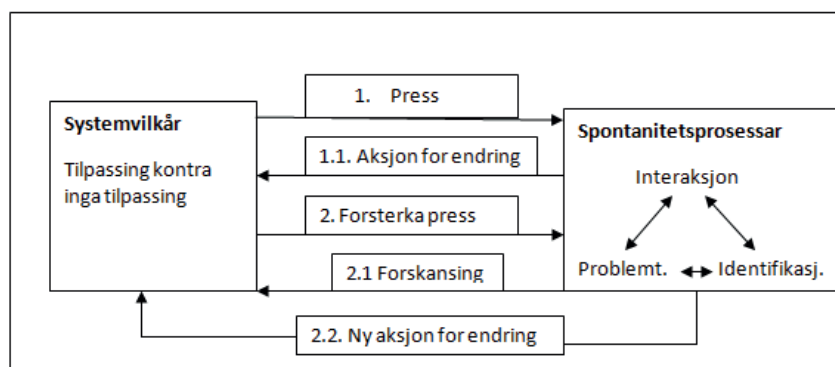
To funn frå analysen går ut over tesane som er skisserte i analysemodellen. For det første er mobilisering avhengig av einskildpersonar, og storleiken på deltakargruppa kan vere kritisk. For det andre viser analysen to typar handlingsstrategiar for endring med motmakt: forskansing og aktiv endring. Nedanfor kjem eg nærare inn på kvart av desse forholda.

Analysen har vist at personlege initiativ kan ha mykje å seie for mobiliseringa. I det eine delområdet var interessa svak mellom innbyggjarane i starten. Éin person tok initiativ til å skape engasjement, og lukkast med det gjennom fokus på moglege negative effektar av den framtidige verneplanen. Systemvilkåra var dei same før og etter initiativet, men tolkinga av vilkåra endra seg fordi eldsjela fekk oppslutning om si tolking av situasjonen. Initiativ og leiarskap for lokal mobilisering er difor essensielt for å utvikle motmakt. Motsett viser analysen av kommunane at leiarskapen og deltakinga ikkje stimulerte til felles mobilisering for å kunne utvikle ein deltakarfellesskap.

Storleiken på deltakargruppa kan vere kritisk fordi mobilisering krev ulik kunnskap og ulike ferdigheiter, som historisk erfaring, praktisk kunnskap, analysekapasitet, strategiske evner osv. I eitt av delområda viser analysen at eit lite miljø gjorde at mobiliseringa kom seint i gang då systemvilkåra endra seg midt i planprosessen. Desse to funna er også påviste i andre undersøkingar (Brunsson & Johannisson, 1983; Philips, 1988).

For det andre viser analysen at spontanitetsprosessane for motmakt kan gi to typar output. Modellen til Lysgaard (1961) fokuserer på forskansing og ikkje aktiv aksjon for endring av systemvilkår. I min studie er også aksjon for endring fokusert. Funna viser at

begge handlingane eksisterer side om side. Forskansing skjer i Breheimen-prosessen når deltakarane ikkje får gjennomslag for viktige tilpassingar, altså når presset frå systemvilkåra vert halde oppe og eventuelt forsterka (symbolisert med boks ”2. Forsterka press” i figuren under). Dette inneber at spontanitetsprosessane verkar på to måtar inn mot systemet: forskansing i form av brot på samhandlinga (2.1) og ny mobilisering for å skape ny aksjon for endring (2.2). Situasjonen styrker posisjonen til dei revolusjonære deltakarane, det vil seie dei som meiner at ein ikkje skal ta del i drøftingane med fylkesmannen. Det viser at forskansinga reproduserer systemvilkåra, slik også Lysgaard (1961) viste. I Breheimen-prosessen er forskansinga mellombels fordi dei dominerande deltakarane har som mål å endre systemvilkåra. Inga endring av systemvilkår skjerpar aksjonslysta for desse deltakarane. Difor set dei i verk ny aksjon for å reforhandle grunnlaget for planprosessen i møte med fylkesmannen personleg. Dei to posisjonane vert sameina i sterk kritikk mot planstyresmaktene. I røynda er det endå meir mangfaldig enn desse to prosessane, fordi sakshandsamingsfeil vert oppfatta som eit brot på den avtalen om medverknad som deltakarane og fylkesmannen var samde om i starten av prosessen. Modellen er såleis ei sterk forenkling av røyndomen.



Figur 8-1: Forskansing og aksjon for endring i analysemodellen⁶³.

⁶³ Forklaring til forkortingane i figur 8-1: Problemt.= Problemtolking, Identifikasj.= Identifikasjon.

Desse funna betyr ikkje at mobilisering og motmakt alltid fører fram. Det kan vere for vanskeleg å endre systemvilkåra, men det vil ikkje nødvendigvis seie at deltakarane endar i avmakt. At mobilisering og motmakt ikkje skaper endring er ikkje det same som avmakt (Hernes, 1975).

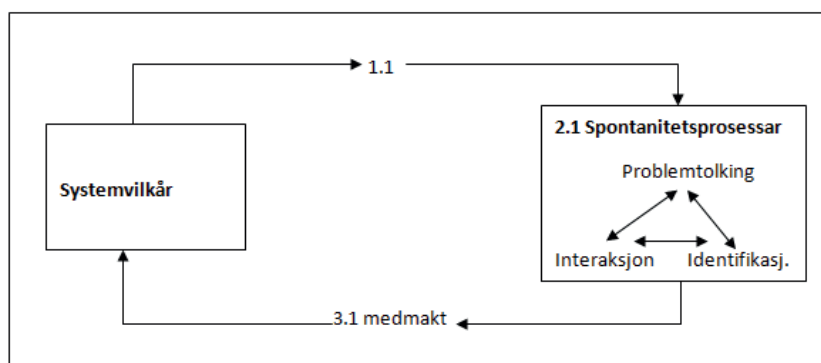
8.3.2 Medmakt

Analysemodellen seier at medmakt kan utviklast når systemet har ein intensjon og struktur for medverknad. Fylkesmannen hadde ein slik posisjon frå starten av planprosessen. Fleire saker vart møtte på denne måten, mellom anna forslaget om kulturlandskapscenteret og stølsrapporten. Likevel er den første perioden av planprosessen dominert av uvisse og motmaktstrategiar frå deltakarane. Det vil seie at planprosessen hadde fleire handlingsrasjonalitetar i seg frå start. Korleis desse er komponerte i forhold til kvarandre, er avhengig av deltakarane, planstyresmaktene, dialogen mellom desse og eksterne rammer og aktørar⁶⁴. I denne studien skaper den handsaminga fylkesmannen har av reservatkonflikten, eit viktig grunnlag for endring frå motmakt til medmakt, men fleire faktorar er avgjerande for denne endringa. Eg vil trekke fram auka interaksjon med visualisering og synleggjering av praktisk og taus kunnskap hos deltakarane på synfaringar, og ikkje minst auka innsikt hos deltakarane om at handlingsrommet for fylkesmannen vart avgrensa av overordna styresmakter. Utviklingstiltak er i seg sjølv eit resultat av medmakt, og kan difor ikkje forklare dette, men prosessen var sjølvforsterkande. Samhandling om utviklingstiltak genererte fleire nye tiltak.

Medmakt er difor noko anna enn svak mobilisering, det er mobilisering på grunnlag av medverknad. For det andre skil medmakt seg frå motmakt ved at medmakta nyttar andre verkemiddel som felles refleksjon og læring, som igjen transformerer situasjonsforståing av

⁶⁴ I kapittel 6 drøfta eg om tilpassingane som kom i stand etter vernevedtaket i Vigdalen, kunne tolkast som medmakt. Konklusjonen var at denne delprosessen har meir karakter av tradisjonell forhandling.

den andre og seg sjølv. I modellen nedanfor er dette illustrert slik at prosessane mellom systemvilkår og spontanitetsprosessar er teikna inn på eit anna nivå enn i den generelle analysemodellen, sjå figur 8-2. Prosess 1.1 representerer systemvilkår i form av ein intensjon og struktur for medverknad. Spontanitetsprosessane 2.1 skil seg frå spontanitetsprosessane i figur 3-1, ettersom dei også inkluderer representantar frå systemet. Delprosess 3.1 er samhandlinga for realisering av nye moglegheiter (medmakt), der planprosessen er endra. Felles problemtolking og identifisering går ikkje berre mellom deltakarane, men inkluderer også representantar for systemet. Medmakt har difor eit breiare endringsomgrep enn motmakt. Prosessen vert endra, ikkje berre resultatet. I tillegg vert innhaldet i planen endra, ikkje berre utfallet av gitte avgjerder. Det viser den transformative krafta i prosessen.



Figur 8-2: Medmakt i analysemodellen.

8.3.3 Avmakt

Funna frå analysen om mobiliseringshindringar og avmakt er i samsvar med analysemodellen. Den avmakta kommunane opplever, har fleire forklaringar. Problem- og identifikasjonsvilkåra er ulike, og kommunane nyttar lite ressursar og engasjement for å utvikle ein deltakarfellesskap trass ulikskapen. Dermed får dei fragmenterte interessene utvikle seg

vidare og skape intern usemje. Når deltakarane ikkje utviklar eigne analysemodellar, adopterer dei lett modellane til den maktsterke, slik at samhandlinga skjer på premissane til den maktsterke (Bråten, 1973). Analysen viser at staten handlar strategisk, ikkje for å velte alle kostnader over på deltakarane, men for å gjere eit tradisjonelt byte (Blau, 2002). Men så lenge deltakarane ikkje stiller vilkår for at staten skal få oppnå måla sine, gir dei motparten endå større makt. Dermed kan staten hauste fordelane, mens kommunane sit att med lite.

Situasjonen i Vigdalen viser til dels avmakt som mellom kommunane. Fylkesmannen skaper lite føreseielege problemvilkår. Når planområdet vert utvida, halvtanna år etter oppstartmeldinga, tar det tid før mobiliseringa kjem i gang, både fordi deltakarane får sein kjennskap til endringa (grunna sakshandsamingsfeil), og fordi deltakarfellesskapen er lite utvikla.

Den avmakta som deltakarane i Jostedalen opplever, heng meir saman med at det manglar faktorar som stimulerer til mobilisering. Det ser vi i dei generelt lite problemfylte systemvilkåra og fråværet av ein tydeleg leiar. Dei få krava dei har, vert berre kommuniserte skriftleg i form av ein høyringsuttale, og det er ikkje nok for å skape endring. Avmakta er altså ikkje eit resultat av fragmenterte interesser som mellom kommunane, men at dei ikkje mobiliserer for dei få krava dei har. Det er difor grunn til å konkludere med at avmakt ikkje berre kan skuldast fragmenterte interesser, kognitiv veikskap, systematisk interessevriding og hindringar for interaksjon som analysemodellen set fokus på, men også mangel på, eller svak iverksetting av, endringsstrategiar av deltakarane.

8.4 Dynamikk og transformasjon

Analysemodellen er skjematisk og gir inntrykk av at den eine maktforma avløyer den andre. Det kan for eksempel skje når medmakt vert utvikla på grunnlag av endring oppnådd gjennom

motmakt. Som omtalt ovanfor viser analysen at prosessen er meir mangfaldig. Det er ein kime til medmakt i den første fasen av verneplanprosessen som er dominert av motmakt, mens deltakarane i den andre fasen, når medmakrelasjonar dominerer, også artikulerer motmakt når det er nødvendig. Det betyr at deltakarane kombinerer handlingsstrategiar med både motmakt og medmakt. Omgrepet samarbeidande motstandarar ("coadjutant opponents") er dekkande for relasjonen mellom deltakarane og fylkesmannen, og er også vist i andre undersøkingar (Marin, 1990; Michelsen, Lynggaard, Padel, & Foster, 2001).

I annan litteratur er desse to strategiane ofte framstilte som gjensidig utelukkande fordi dei bygger på ein rasjonell handlingsmodell og ein kulturavhengig handlingsmodell (Little, 1991). Den rasjonelle modellen følger ein konsekvensfokuserert handlingslogikk, mens den andre følger ein formålslogikk (Sørensen & Torfing, 2005). Analysen viser altså at røyndomen er meir kompleks. Skjolden-koalisjonen kombinerer desse endringsstrategiane.

Avmaktsituasjonen som kommunane opplever, er heller ikkje totalt dominerande. Dei to grupperingane mellom kommunane (Skjåk/Luster kontra Lom) får gjennomslag hos fylkesmennene for fleire mindre spørsmål kvar for seg, men som fellesskap får dei tre kommunane i liten grad innverknad på resultatet.

Eit anna dynamisk element er forholdet mellom den lokale planprosessen og sentrale styresmakter. Nokre av deltakarane hevda at det var fylkesmannen som hadde vore mest strategisk og som hadde "trekt det lengste strået", altså oppnådd mest i forhold til sin utgangsposisjon. Eg vil derimot hevde at denne analysen viser at det er dei sentrale styresmaktene som handlar mest strategisk av statsetatane. For statsministeren hadde det truleg lite å seie om Osen-området fall utanfor verneområdet, at det ikkje vart eit naturreservat i Mørkridsdalen og detaljar i grensesettinga mellom nasjonalparken og landskapsvernområdet i Mørkridsdalen. Mest sannsynleg kjende statsministeren ikkje til drøftingane i desse

spørsmåla. Det er ingen data som syner det, det er mi tolking av handlingane til dei sentrale styresmaktene⁶⁵.

Mi tolking er at det viktige for dei sentrale styresmaktene var å få i stand ei god opningsmarkering med ”politisk vinst” og vise at nasjonalparkplanen var på god veg til å verte realisert. Desse måla fekk statsministeren og partleiarane i regjeringa oppfylt. Omtalen av opninga av nasjonalparken på NRK-TV 7. august 2009 på Sota Sæter gav uttrykk for at sentrale politiske styresmakter hadde fått lokal aksept for vernet⁶⁶. Statsministeren trekte i sin tale på opningsseremonien liner tilbake til då han som statssekretær i Miljøverndepartementet var med å utarbeide nasjonalparkmeldinga (St.meld. nr 62 (1991-92) der Breheimen var omtalt. Deltaking i planprosessar må difor ikkje berre vurderast opp mot den lokale forhandlingsprosessen, men også i forhold til korleis overordna organ nyttar deltakinga i ein større samanheng. Forsvararar av deltaking i plan- og utviklingsprosessar er ofte naive overfor kompleksiteten i maktrelasjonane i slike prosessar, først og fremst fordi deltaking på mikroplanet kan dekke til og halde ved like større ulikskap og urett på makroplanet (Cooke & Kothari, 2001, p. 14).

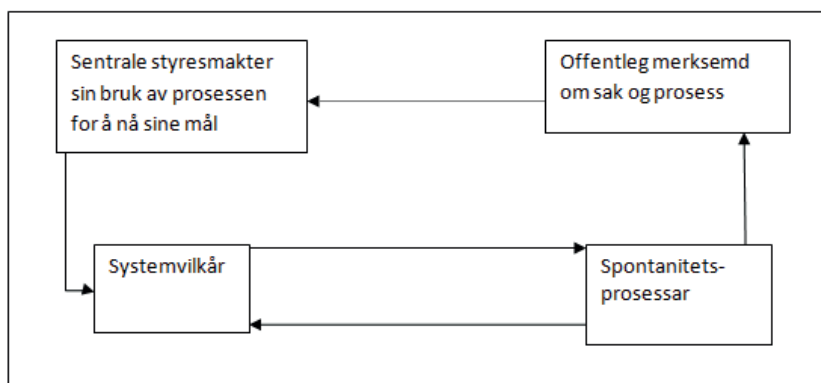
Sett frå dei lokale deltakarane i Skjolden-koalisjonen kan prosessen difor tolkast slik at: 1) innanfor dei gitte rammene har deltakarane oppnådd eit akseptabelt resultat, 2) at dei ulike statsetatane kan ha ulik situasjonsforståing og strategiar, som gjer det mogleg å utvikle allianse med ein eller fleire av desse for å få i stand endring, 3) at sentrale styresmakter gjennom fastsetting av rammene og resultatet er den mektige aktøren som bruker prosessen for å nå sine overordna mål.

⁶⁵ Trass fleire førespurnader har eg ikkje lukkast å få Miljøverndepartementet til å svare på spørsmål om denne verneplanprosessen.

⁶⁶ På opninga på Sota Sæter 7. august deltok forutan statsministeren også samferdselsminister Liv Signe Navarsete, finansminister Kristin Halvorsen og miljøvernminister Erik Solheim.

Makt må difor forståast på fleire plan. Slik sett er det grunn til å hevde at prosessen var eit strategisk spel, eit spel som kommunane i liten grad tok del i, og der sentrale styresmakter la dei fleste premissane. Det er på denne bakgrunnen vi kan forstå ordføraren i Luster, som på opningsarrangementet i Mørkridsdalen 8. august 2007 seier: ”Me registrerer at me ikkje har nådd fram med ein del av krava våre. Me er lite tilfredse med det! (...)” Mi tolking av årsakene til dei svake resultatane er at kommunen ikkje fekk i stand mobilisering, verken kollektivt mellom kommunane, eller på eiga hand. Då vert det opna eit handlingsrom der motparten kan hauste fordelane.

Analysemodellen treng difor presisering for å fange opp dynamikken mellom lokalt og nasjonalt nivå. På figuren under er det vist med boksen i øvre venstre hjørne.



Figur 8-3: Eksterne aktørar i analysemodellen.

Boksen i øvre høgre hjørne skal illustrere eit anna poeng, nemleg at deltakarane kan reise ein debatt i det offentlege rommet om einskildspørsmål og måten styresmaktene styrer prosessen på. Då kan handlingane til planstyresmaktene bli vurderte i lys av normer i samfunnet, og spelerommet for den maktsterke kan verte mindre. Det skjedde i fleire situasjonar i denne planprosessen; i reservatkonflikten, når det gjaldt verneform for stølane, opningsseremoni og deltakinga frå Skjåk Almenning i forvaltningsstyret. Då deltakarane

reiste offentlig kritikk i desse spørsmåla, førte det til endring hos planstyresmaktene, i tråd med teorien til Forester (1989). I planprosessar med asymmetriske maktforhold, er dette eit av dei få verkemidla deltakarane har i demokratiske samfunn (Flyvbjerg, 1998).

8.5 Vilkår for at deltaking fører til endring

Det overordna forskingsspørsmålet i avhandlinga er: Korleis kan deltakarmobilisering med utvikling av ulike former for makt forklare endring i ein statleg planprosess med konflikhtar? Som vist i analysen, hadde deltakarane ingen garanti for innverknad, fordi det var andre (fylkesmannen, direktoratet og departementet) som styrte planprosessen. Sagt på ein annan måte: Deltakarane måtte sikre seg at dei fekk noko att for deltakinga, at ikkje staten hausta alle fordelane. Analysen har vist at mobilisering for utvikling av motmakt og medmakt har vore avgjerande for å få til endring. Eigne analysemodellar og evne til å tolke og analysere situasjonen i forhold til egne interesser, utvikling av endringsstrategiar og iverksetting av desse, er essensielt for at deltakarane skal ha innverknad. I tillegg kan eksterne aktørar både svekke og styrke posisjonen til deltakarane gjennom å påverke handlingsvilkåra deira.

Endring gjennom motmakt er avhengig av at deltakarane har eller opparbeider seg ei viss makt, det vil seie at planstyresmaktene er avhengige av deltakarane i prosessen. Då kan drøftingane vere baserte på ei viss gjensidigheit, men partane treng ikkje å ha like mykje makt. Ei viss avhengigheit gjer at partane ikkje kan legge alle kostnader over på den andre og hauste alle fordelane sjølve, slik anna forskning også viser (Mayntz, 1993).

Endringar gjennom medmakt har vore avhengig av at planstyresmaktene har ein intensjon om å gi deltakarane reell innverknad og ein prosesstruktur for å implementere endring. Ein slik situasjon stimulerer deltakarane til å revidere tidlegare oppfatningar av problem, prosess, seg sjølv og motpart. Samhandlinga kan då utvikle nye moglegheiter, men

framleis må deltakarane ha kapasitet til å analysere situasjonen på eiga hand. Som Arendt (1958) poengterer, autonomi og fridom heng saman og trengst for at deltakarane skal kunne utvikle nye moglegheiter, ut frå eigne premissar eller saman med andre (her vernestyresmaktene).

Analysane av medmakt viser at deltakarane ikkje berre påverka utfallet av spørsmål som nødvendigvis kom opp til drøfting, men at dei også påverka innhaldet i planen, kva planen vart til slutt. Planen fekk eit utvida innhald med ei rekke utviklingstiltak. Det må forklarast med endring av planprosessen, han vart transformativ.

Mobilisering for utvikling av motmakt og medmakt er ikkje eigna for å skape endring i alle samanhengar. Avhandlinga har fokusert på dei lokale drøftingane mellom deltakarane og fylkesmannen, men har også gitt eit innblikk i drøftingane med dei sentrale styresmaktene. Motmakt kan skape endring på begge arenaene, mens grunnlaget for å utvikle medmakt mellom lokale deltakarar og sentrale styresmakter er svakt. På den sentrale forhandlingsarenaen er det den tradisjonelle forhandlingsrasjonaliteten som rår grunnen. Det er særleg to grunnar til at drøftingane mellom lokale deltakarar og sentrale styresmakter ikkje gir grunnlag for radikal læring. For det første tar ikkje sentrale styresmakter del i den lokale forhandlingsprosessen, og det er sjeldan rom for å utvikle arenaer (i tid og rom) som gjer radikal læring mogleg. For det andre går den konkrete planen inn i eit større politisk-administrativt spel, der den tradisjonelle forhandlingsrasjonaliteten dominerer, det vil seie kompromiss og byte. Der er verken tid eller møteformer som opnar rommet for radikal læring.

8.6 Konklusjon

Systemvilkåra påverkar mobiliseringsgrunnlaget i form av problem-, identifikasjons- og interaksjonsvilkår. Press, avhengigheit og svak medverknad i systemet stimulerer til

mobilisering ved interaksjon mellom deltakarar med visse felles interesser. Deltakarane kan sjølv stimulere mobilisering ved å utvikle ei sjølvorganisering med eigne analysemodellar og handlingsstrategiar. Mobilisering krev initiativ og engasjement, gjerne frå ei eldsjel, og ressursar for å kunne utvikle felles problemtolking og identifisering gjennom interaksjon. Ein deltakarfellesskap må utviklast, stimulerast og styrast. Då kan asymmetriske maktrelasjonar verte svekte, og deltakarane kan påverke problemtolkinga til styresmaktene i planprosessen. Eksterne aktørar kan både svekke og styrke posisjonen til deltakarane gjennom å påverke handlingsvilkåra deira.

Endring gjennom motmakt vert skapt når deltakarane påverkar situasjonsforståing og verdiar hos planleggaren, utviklar og bruker innverknadsressursane sine og påverkar rammene for planprosessen. Føresetnadene for endring gjennom medmakt er at systemet har ein intensjon og struktur for medverknad. Når deltakarane opplever at deira behov og synspunkt vert tatt til følge, skaper det grunnlag for å revidere oppfatninga av både sak, prosess og den andre parten. Det stimulerer også kreativitet og engasjement for å skape nye moglegheiter saman med representantar frå systemet. Nye tiltak utvidar innhaldet i planen, og prosessen vert transformativ. Planen er endra både fordi utfallet av gitte saker er endra, og fordi planen har fått eit nytt utvida innhald.

8.7 Vidare forskning

Det er fleire aktuelle forskingsoppgåver i kjølvatnet av denne avhandlinga. Både endringa i samhandlingsmønsteret mellom deltakarane og fylkesmannen, og endringa i samhandlinga mellom direktoratet og fylkesmannen for å forsere planprosessen i tid, kan vi forstå som innovasjonar.

Begge endringane kan vi forstå som ein innovasjon fordi det dreier seg om noko nytt for dei involverte partane (Van de Ven, 1999). Den nye arbeidsforma er både ein idé, ei oppfinning og ei utnytting, det siste fordi det nye vert tatt i bruk (Hernes & Koefoed, 2007). Vidare dreier dette seg om innovasjon i offentleg sektor som både kan auke effektiviteten og betre kvaliteten og brukarnytta i tråd med målet den satsinga Noregs forskningsråd gjer på området (Forskningsrådet, 2012).

8.7.1 Mekanismar for å skape plusssum-spel

Endringane i både planprosessen og planen skapte av medmakt kan vi omtale som ein sosial innovasjon fordi det utvikla betre måtar å samarbeide på mellom deltakarane og staten. Det nye samhandlingsmønsteret mellom partane vil eg påstå fører til betre offentlege avgjerder, både for deltakarane og staten, samanlikna med ein situasjon der mobilisering og transformativ konflikthandsaming ikkje kjem i stand.

Kan vi finne tilsvarende resultat i andre areal- og ressursforvaltningssaker enn vern? Det kan gjøره resultatata endå meir ålment gyldige. Aktuelle problemstillingar kan vere:

- Korleis kan staten bidra til pluralistiske deltakarfellesskap?
- Kva er vilkåra for at statlege forvaltningseiningar skal ha ein intensjon og struktur for medverknad i planprosessar?
- Kva for kontekstuelle forhold kan føre til tilpassing mellom lokale og nasjonale interesser?

Svara på desse spørsmåla vil gi auka kunnskap om nyskapande samhandling mellom deltakarar og planleggarar i offentlege planprosessar.

8.7.2 Innovasjon i offentlig planlegging

Forseringa av verneplanprosessen i Breheimen førte til at direktoratet og fylkesmannen arbeidde tettare enn vanleg i siste fase av prosessen. Det gav fleire positive verknader: Direktoratet fekk betre innsikt i dei lokale behova og i vurderingane til fylkesmannen, konflikhtar vart unngått og sakshandsaminga vart enklare for direktoratet enn elles. Det er grunn til å hevde at den nye arbeidsforma skapte betre offentlege avgjerder. Erfaringane med den nye arbeidsforma er så god at ho vert vidareført i andre verneplanprosessar.

Det er difor aktuelt å forske på dei planprosessane der den nye arbeidsmetoden er tatt i bruk etter Breheimen-prosessen. Aktuelle problemstillingar kan vere:

- Kva verknader har ein tettare kontakt mellom forvaltningsnivåa på planlegging for tidsbruken, avgjerdene (resultatet), ressursbruken osv.?
- Påverkar dei nye arbeidsformene rollene og funksjonane til forvaltningsnivåa?

Svara på slike spørsmål vil gi kunnskap for å styrke effektivitet og kvalitet i offentlig planlegging.

Referansar

- Aall, C. (1993). Nasjonale miljømål innafør vassdragsforvaltning og nasjonalparkforvaltning *Notat*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C., Brendehaug, E., Fløtre, T. A., & Årethun, T. (2003). Næringsmessig potensiale for kvalitetsturisme: en utredning for Miljøverndepartementet belyst med analyser fra Sogn og Fjordane *Rapport*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aas, Ø., & Tangeland, T. (2008). Utredning av vern i Breheimen-Mørkridsdalen. Konsekvenser for reiseliv *Rapport*. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Aas, Ø., Vistad, O. I., Dervo, B., Eide, N. E., Kaltenborn, B. P., Haaland, H., . . . Nellemann, C. (2003). Bruk og forvaltning av nasjonalparker i fjellet (Use and management of National Parks in the Mountains) *Fagrapport*. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Abbott, A. (1992). What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis. In C. C. Ragin & H. S. Becker (Eds.), *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry* (pp. 53-82). Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvereng, P. (2008). Vern av Breheimen-Mørkridsdalen. Konsekvensutredning: Tema: motorfedsel. *Rapport*. Oslo: Miljøfaglig utredning.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning og refleksjon. Vetenskapsfilosofi og kvalitativ metod*. Lund & Stockholm: Studentlitteratur.
- Amdam, J. (2006). Communicative planning in rural areas *Notat*. Volda: Høgskulen i Volda/Møreforskning Volda.
- Amdam, J., & Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging: regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging. Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organisational learning II*. New York, Amsterdam, Sydney, Tokyo, Paris: Addison-Wesley Publishing Company.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Axelrod, R. (2006). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Backer, I. L. (1986). *Naturvern og naturinngrep*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, I. L. (2010). *Naturmangfoldloven. Kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bengs, C. (2005). Planning Theory for the naive? *European Journal of Spatial Development*, 10. Retrieved from <http://www.nordregio.se/en/European-Journal-of-Spatial-Development/Debate/>
- Benjaminson, T. A., & Svarstad, H. (2010). *Politisk økologi: miljø, mennesker og makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). *Social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin.
- Blau, P. M. (2002). *Exchange & Power in social life*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.

- Borum, F. (1980). A Power-Strategy Alternative to Organization Development. *Organization Studies*, 1980(1/2), 123-146.
- Brechin, S. R., Wilshusen, P. R., Fortwangler, C. L., & West, P. C. e. (2003). *Contested Nature. Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century*. New York: State University of New York Press.
- Brox, O. (1971). *Generativ planlegging*. Stockholm: Nordiska institutet för samhällsplanering.
- Brunsson, N., & Johannisson, B. (1983). *Lokal mobilisering: om industriers kommunalpolitik och kommuners industripolitik*. Bodafors: Doxa ekonomi.
- Bråten, S. (1973). Model monopoly and communication systems: Theoretical notes on democratization. *Acta Sociologica*, 16(2), 98-107.
- Bugge, M. (1998). *Reiseliv og naturvern: ei kartlegging av tilhøve kring reiseliv og vern av større naturområde, basert på ei intervjuundersøking på Skei og i Jostedalen, ved Jostedalbreen nasjonalpark* (Master). Ås: Universitetet for miljø- og biovitenskap.
- Castells, M. (2010). *The information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell.
- Clemetsen, M., Krogh, E., & Thorén, K. H. (2010). Landscape Perception Through Participation: Developing New Tools for Landscape Analysis in Local Planning Processes in Norway. In M. Jones & M. Stenseke (Eds.), *The European Landscape Convention. Challenges of Participation*. Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer.
- Coleman, J. S. (1964). Collective Decisions. *Sociological Inquiry*, 34(2), 166-181.
- Coleman, J. S. (1966). Foundation for a Theory of Collective Decisions. *The American Journal of Sociology*, LXXI(6), 615-627.
- Cook, K. S. (1990). Exchange Network and Generalized Exchange: Linking Structure and Action. In B. Marin (Ed.), *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits* (pp. 215-229). Frankfurt am Main/ Boulder, Colorado: Campus Verlag/Westview Press.
- Cooke, B., & Kothari, U. (2001). The Case for Participation as Tyranny. In U. Kothari & B. Cooke (Eds.), *Participation: the new tyranny?* (pp. 1-15). London: Zed Books.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking "Participation"; models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269-283.
- Coser, L. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks/London/New Dehli: SAGE.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1969 (1957)). The Concept of Power. In R. Bell, D. V. Edwards & R. Harrison Wagner (Eds.), *Political Power. A Reader in Theory and Research* (pp. 79-93). New York: The Free Press.
- Dahlberg, A. C., & Burlando, C. (2009). Addressing Trade-offs: Experiences from Conservation and Development Initiatives in the Mkuze Wetlands, South Africa. *Ecology and Society*, 14(2), 37. Lokalisert på: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art37/>
- Dahlstedt, M. (2000). Mångkulturell demokrati genom civilt samhälle? En problematisering. Umeå: Partnerskap för multietnisk integration.
- Daugstad, K. (2010). The participation dimension in nature conservation processes: examples of ideology and practice from Norway. In M. Jones & M. Stenseke (Eds.), *The European Landscape Convention: the challenge of participation*. Dordrecht: Springer.

- Daugstad, K., Kaltenborn, B. P., & Vistad, O. I. (2000). Vern - planer og prosesser. Identifisering av kunnskapsstatus og -behov *Notat*. Trondheim: NINA, NIKU, Senter for bydeforskning.
- Daugstad, K., Svarstad, H., & Vistad, O. I. (2006a). A Case of Conflict in Conservation: Two Trenches or a Three-Dimensional Complexity? *Landscape Research, Routledge*, 31(1), 1-19.
- Daugstad, K., Svarstad, H., & Vistad, O. I. (2006b). Community-based Nature Protection. *The International Journal of Environment, Cultural, Economic & Social Sustainability*, 2.
- Direktoratet for naturforvaltning. (2008). Områdevern og forvaltning *DN håndbok*. Trondheim: Direktoratet for naturforvaltning.
- Edwards, B., & McGarthy, J. D. (2004). Resources and social movements mobilization. In D. e. a. Snow (Ed.), *Blackwells Companion to Social Movements*. Malden: Blackwell publishing.
- Eilertsen, S. M., & Høberg, J. (2008). Utredning av vern i Breheimen-Mørkridsdalen. Konsekvensutredning for landbruk og tamrein. *Rapport*. Tjøtta: Bioforsk.
- Elster, J. (1983). *Sour grapes: studies in the subversion of rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1989). SOCIAL NORMS AND ECONOMIC-THEORY. *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), 99-117.
- Enderud, H. (1987). *Konfliktbeslutninger*. København: Samfundslitteratur.
- Enderud, H. (2008). *Beslutninger i organisasjoner - i adferdsteoretisk perspektiv*. Fredriksberg C.: Samfundslitteratur.
- Engelstad, F. (1999). Maktbegrepet etter Max Weber *Om makt: teori og kritikk*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Eriksen, E. O., & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati: Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fainstein, S. S., & Fainstein, N. (1996). City Planning and Political Values: An Updated View. In S. F. Campbell, S.S. (Ed.), *Readings in Planning Theory* (pp. 265-287). Cambridge, US: Blackwell.
- Falleth, E., & Hovik, S. (2008). Lokal forvaltning av store verneområder *Rapport* (pp. 56). Oslo: NIBR.
- Fangel, K. (2008). Utredning om vern av Breheimen-Mørkridsdalen. Konsekvenser for hytter og andre bygninger. *Rapport*. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Fimreite, A. L., Flo, Y., & Tranvik, T. (2003). Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*, (50), 13. Retrieved from doi:<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2002/Rapport50.html>
- Finansdepartementet. (2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003, St.prp.nr.65. (2002-2003)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste - Informasjonsforvaltning.
- Flo, Y. (2004). *Staten og sjølvstyret: ideologier og strategier knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Bergen: Det historisk-filosofiske fakultet, Historisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Flyvbjerg, B. (1992). *Rationalitet og makt. Det konkrete videnskap*. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Follett, M. P. (1995 (1925)). Constructive conflict. In P. Graham (Ed.), *Mary Parker Follett. Prophet of Management* (pp. 67-95). Washington: Beard Books.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.

- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences: dramas of mediating public disputes*. Oxford: Oxford University Press.
- Forskningsrådet (2009). *Forskning innefor vern og bruk av verneområder og randsoner*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Forskningsrådet. (2012). *Innovasjon i offentlig sektor. Kunnskapsoversikt og muligheter*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Friedman, J. (1987). *Planning in the Public Domain. From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
- Fylkesmannen (2000). *Naturbruksprosjektet - vern, bruk og næring Rapport*. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
- Fylkesmannen (2005). *Sluttrapport - Naturbruksprosjektet Rapport*. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
- Gadamer, H.-G., & Jørgensen, A. (2007). *Sandhed og metode: grundtræk af en filosofisk hermeneutik*. København: Academica.
- Gjærevoll, O. (1986). *Ny landsplan for nasjonalparker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Goffman, E. (2003). Introduction in the presentation of self in everyday life (Vol. 6, pp. S. 97-107).
- Greenwood, D. J., & Levin, M. (2007). *Introduction to Action Research, Social Research for Social Change* (2nd ed.). Thousand Oaks, London, New Dehli: SAGE.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation* Newbury Park, CA, London, New Delhi: SAGE.
- Gurr, T. R. (2000). *Peoples versus states: minorities at risk in the new century*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action. Vol. 1: Reason and the rationalization of society*. London: Heinemann.
- Hagen, R. M. (2010). *Konflikt, politisk mobilisering og identitet i en postkonflikt kontekst*. (Master), Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hanna, K. S., Clark, D. A., & Slocombe, D. S. (2008). Introduction: protected areas in a changing world. In K. S. Hanna, D. A. Clark & D. S. e. Slocombe (Eds.), *Transforming Parks and Protected Areas. Policy and governance in a changing world* (pp. 1-11). New York/London: Routledge.
- Hanna, K. S., Negrave, R. W., Kutas, B., & Jojkic, D. (2008). Conflict and protected areas establishment: British Columbian's political parks. In K. S. Hanna, D. A. Clark & D. S. e. Slocombe (Eds.), *Transforming Parks and Protected Areas. Policy and governance in a changing world* (pp. 137-153). New York /London: Routledge.
- Harriss, J., Stokke, K., & Törnquist, O. (2004). *Politicising democracy: the new local politics and democratisation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Healy, P. (1996). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Plannings Theory. In S. F. Campbell, S.S. (Ed.), *Readings in Plannings Theory*. Cambridge, Oxford: Blackwell.
- Hernes, G. (1975). *Makt og avmakt*. Bergen - Oslo - Tromsø: Universitetsforlaget.
- Hernes, T., & Koefoed, A. L. (2007). *Innovasjonsprosesser : om innovasjoners odysse*. Bergen: Fagbokforl.
- Hoch, C. (1994). *What Planners Do?* Chicago: APA Planners Press.

- Holmefjord, K. (1996). *Nasjonalpark på privat grunn - argumentasjon og identitet, ein studie av debatten rundt framlegget om nasjonalpark i Fraffjordheia i Rogaland* (Master). Bergen: Universitetet i Bergen.
- Hovi, J., & Rasch, B. E. (1994). *Strategisk handling: innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovik, S., & Reitan, M. (2004). National Environmental Goals in Search of Local Institutions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(5), 687-699.
- Hovik, S., & Sandström, C. (2008). Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning. In C. Sandström, S. Hovik & E. Falleth (Eds.), *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Hovik, S., Sandström, C., & Zachrisson, A. (2010). Management of Protected Areas in Norway and Sweden: Challenges in Combining Central Governance and Local Participation. *Journal of environmental policy and planning*, 12(2), 159-177.
- Huse, S. (1979). Naturven grunnkurs (NV1). Ås: Institutt for naturforvaltning, Norges landbrukshøgskole.
- Høyer, K. G. (1991). Regionalpolitikkenes økopolitiske grunnlag. In K. G. Høyer & T. Selstad (Eds.), *Regionalpolitikkenes økologiske grunnlag* (pp. 5-48). Sogndal/Lillehammer: Vestlandsforskning/Østlandsforskning.
- Innst.S.nr.92. (1996-1997). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om statlig naturoppsyn*. Oslo: Statens forvaltningstjenste - Informasjonforvaltning.
- Innst.S.nr.124. (1992-93). *Energi- og miljøvernkomiteen sin instilling til ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder*. Oslo: Stortinget.
- Innst.S.nr.260. (2002-2003). *Innstilling til Stortinget fra Finanskomiteen*. Oslo: Stortinget.
- Jaffcutt, P. (1993). From Interpretation to Representation. In J. Hassard & M. Parker (Eds.), *Postmodernism and Organizations* (pp. 25-48). London: SAGE.
- Jansen, A.-I. (1989). *Makt og miljø: en studie av utformingen av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, H.-C. G. (2001). *Involvement at work. A study of Communicative Processes and Individual Involvement in Organisational Development* (Ph.D.). Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Kaltenborn, B. P., & Thorsberg, A. (1998). Bruk og vern hand i hand?: lokal medvirkning i utvidelsen av Rondane nasjonalpark *Rapport*. Hamar: Østlandsforskning.
- Kooiman, J. (1993). Findings, speculations and recommendations. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (pp. 249-262). London: SAGE.
- Lafferty, W. M. (2004). *Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Leibenath, M. (2008). Legitimacy of Biodiversity Policies in a Multi-level Setting. The case of Germany. In J. Keulartz & G. Leistra (Eds.), *Legitimacy in European Conservation Policy*. (pp. 233-250). Wageningen: Springer.
- Levin, M. (1988). *Lokal mobilisering*. Trondheim: Institutt for industriell miljøforskning (IFIM), SINTEF-Gruppen.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif.: SAGE.
- Lindblom, C. (1958). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 11.
- Little, D. (1991). *Varieties of Social Explanation. An Introduction to the Philosophy of Social Science*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Lukes, S. (2005). *Power. A radical view (2nd ed.)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Lysgaard, S. (1961). *Arbeiderkollektivet: en studie i de underordnedes sosiologi* (3 - 2001 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lysgaard, S. (1985). *Arbeiderkollektivet: en studie i de underordnedes sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. G. (1988). *Organizations and Decisions*. New York: Blackwell.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations* (2 - 1993 ed.). Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- Marin, B. (1990). *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt am Main, Boulder, Colorado: Campus Verlag/Westview Press.
- Mathiesen, T. (1989). *Den dolda disciplineringen. Makt och motmakt*. Göteborg: Korpen.
- Mathiesen, T. (1992). *Det uferdige: tekster om opprør og undertrykkelse*. Oslo: Pax.
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 6(1), 3-16.
- Meadowcroft, J. (2004). Participation and sustainable development: modes of citizen, community and organisational involvement. In W. Lafferty (Ed.), *Governance for sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function* (pp. 162-190). Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Meyer, S. (2003). Særruttalelse fra Siri Meyer. In Ø. Østerud (Ed.), *Makt og Demokrati: Sluttrapport fra Makt og Demokratiutredningen (NOU 2003:19)* (pp. 62-74). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltningen.
- Michelsen, J., Lynggaard, K., Padel, S., & Foster, C. (2001). Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries *Organic Farming in Europe: Economics and Policy* (Vol. 9, pp. 179). Stuttgart: University of Hohenheim.
- Miljøverndepartementet (1988). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering*. (Ot.prp.nr. 51 (1987-88)). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1990). *Endring av saksbehandlingsregler i Naturvernloven og Viltloven*. (4/90). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1992). *St.meld.nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (1999). *Naturvernloven. Saksbehandlingsregler etter naturvernloven*. (3/99). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Milligan, J., O'Riordan, T., Nicholson-Cole, S. A., & Watkinson, A. R. (2009). Nature conservation for future sustainable shorelines: Lessons from seeking to involve the public. *Land Use Policy*, 26(2), 203-213.
- Moen, E. (2006). *Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder*. Trondheim/Oslo: Miljøverndepartementet.
- Mose, I. (2007). *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*. Aldershot: Ashgate Pub. Co.
- Myklebust, O. (1995). *Lokalbefolkning og verneområder. Vernet av Gauldalsvidda/Forelhogna-området* (Master). Trondheim: Universitet i Trondheim.
- Naturmangfoldloven. LOV 2009-06-19 nr 100: Lov om forvaltning av naturens mangfold. (2009 (2012)).

- Naustdalslid, J. (1986). Medverknad i lokal planlegging - meir makt til dei mektige? In J. Naustdalslid (Ed.), *Kommunal styring: innføring i kommunalkunnskap frå ein planleggingssynsstad*. Oslo: Samlaget.
- Normann, R. (2007). *Democracy in development: a critical view on regional governance*. (2007:88), Norwegian University of Science and Technology, NTNU, Trondheim.
- Nye, A. (1994). *Philosophia: the thought of Rosa Luxemburg, Simone Weil, and Hannah Arendt*. New York: Routledge.
- Olsen, J. P. (1978). *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Philips, Å. (1988). *Eldsjälar: en studie av aktörsskap i arbetsorganisatoriskt utvecklingsarbete*. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Polanyi, M. (1944 (1957)). *The Great Transformation*. Garden City: NY: Doubleday Anchor.
- Popper, K. R. (1959). *The logic of scientific discovery*. London: Hutchinson.
- Pretty, J. N. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 23(8), 1247-1263.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431.
- Reiner, T. A. (1967). The planner as value technician: two classes of Utopian constructs and their impact on planning. In H. W. Eldridge (Ed.), *Taming Megalopolis* (Vol. 1, pp. 232-247). New York: Anchor.
- Reitan, M. (2001). Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene. In B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Eds.), *Den fragmenterte staten. Reform, stat og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sager, T. (1993). *Paradigms for Planning: a Rationality-Based Classification*. Trondheim: Norges tekniske høgskole.
- Sager, T. (1999). Manipulation in planning: The social choice perspective. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 123-134.
- Sandström, C., Falleth, E. I., & Hovik, S. (Eds.). (2008). *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Selstad, T. (1991). Miljøvern og regionalpolitikk. En avstandsforelskelse som aldri førte til noe. In K. G. Høyer & T. Selstad (Eds.), *Regionalpolitikkenes økologiske grunnlag* (pp. 49-107). Sogndal/Lillehammer: Vestlandsforskning/Østlandsforskning.
- Skjeggedal, T. (2007). Verneplanprosesser - reelle konflikter eller institusjonelle forviklinger? *Utmark - tidsskrift for utmarksforskning*. Retrieved from <http://www.utmark.org/>.
- Skjervheim, H. (2002). Deltakar og tilskodar. In H. Skjervheim (Ed.), *Mennesket*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogen, K., Haaland, H., Krange, O., Brainerd, S., & Hustad, H. (2003). Lokale syn på rovdyr og rovviltforvaltning. En undersøkelse i fire kommuner: Aurskog-Høland, Lesja, Lierne og Porsanger *Rapport*. Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning (NINA).
- Spinoza, B. d. (1958 (1677)). *Tractatus Politicus*. In A. G. Wernham (Ed.), *The Political Works*. Oxford: Clarendon Press.
- Stevens, S., & De Lacy, T. (1997). *Conservation through cultural survival: indigenous peoples and protected areas*. Washington, DC: Island Press.
- Stokke, K. (1999). *Politisk geografi*. Oslo: Tano Aschehoug.

- Storm, H. N., Vik, M. L., Brendehaug, E., & Aall, C. (2009). Policy for harmonizing national park management and local business development. Case Study Report on Jostedalbreen National Park. *Notat*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Svenneby, E. (2003). Bios politikos. Makt og handlings hos Hannah Arendt. In F. Engelstad (Ed.), *Om makt. Teori og kritikk* (pp. 207-222). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Thuen, T. (2003). Stedets identitet. In T. Thuen (Ed.), *Sted og tilhørighet* (pp. 59-76). Oslo: Høyskoleforlaget.
- Van de Ven, A. H. (1999). *The Innovation journey*. Oxford: Oxford University Press.
- Velvin, J., Krogh, E., & Vedeld, P. O. (2010). Når enden er god er vel allting godt? Vern av Trillemarka-Rolagsfjell - styringsprosesser, deltakelse og politiske nettverk. *Utmark*, 2010(1). Retrieved from <http://www.utmark.org/>
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati (3. utgave)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- White, R. M., Fischer, A., Marshall, K., Travis, J. M. J., Webb, T. J., di Falco, S., . . . van der Wal, R. (2009). Developing an integrated conceptual framework to understand biodiversity conflicts. *Land Use Policy*, 26(2), 242-253.
- Wing, L. (2009). Mediation and Inequality Reconsidered: Bringing the Discussion to the Table. *Conflict Resolution Quarterly*, 26(4), 21.
- Wondolleck, J. M., & Yaffee, S. L. (2000). *Making Collaboration Work. Lessons from Innovation in Nature Resource Management*. Washington: Island Press.
- Zachrisson, A. (2008). Fulufjällets nationalpark - på folkets villkor? In C. Sandström, S. Hovik & E. I. Falleth (Eds.), *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning* (pp. 105-125). Umeå: Boréa Bokförlag.
- Zachrisson, A. (2009). *Commons Protected. For or From the People* (PhD). Umeå: Umeå University.

Vedlegg

Vedlegg 1: Naturvernpolitikken, 1954-2009

Vedlegg 2: Deltaking og møteplassar i planprosessen

Vedlegg 3: Verneområde i kommunane

Vedlegg 1. Naturvernpolitikken, 1954-2009

Naturvernet har dei siste femti åra vore gjennom ei institusjonalisering, større vekt på lokal deltaking i verneplanprosessar og frå 1990-åra fokus på berekraftig bruk. Ikkje minst har det vore ein dragkamp om kven som skal ha forvaltningsfullmakt for verna området, ein kamp som desentraliseringstilhengjarane vann i 2009. Vi skal seinare kome inn på desse endringsprosessane for å få eit bakteppe for verneplanprosessen i Breheimen. Breheimen-prosessen er sterkt påverka av alle dei fire endringsprosessane, særleg auka vektlegging av lokal deltaking, berekraftig bruk og desentralisering av forvaltningsfullmakt.

Naturvernpolitikken fekk sitt institusjonelle grunnlag i 1970-/1980-åra med naturvernlova av 1970, oppretting av Miljøverndepartementet i 1972 og Direktoratet for naturforvaltning og miljøvernavdelingar hos fylkesmennene i byrjinga av 1980-åra. Spørsmålet om kva for materiell rekkevidd naturvernlova skulle ha, har vore ei konfliktline frå 1960-åra og fram til kravet om konsekvensutgreiingar kom med plan- og bygningslova i byrjinga av 1990-åra. Skulle lova avgrense seg til den verna naturen, eller skulle ho også regulere bruken av den naturen som ikkje var verna? Naturvern er nemleg definert på to måtar: 1) som vern av spesielle område i form av nasjonalpark, naturreservat o.l. (klassisk naturvern) og 2) som vern av natur generelt, også den naturen som er i aktiv bruk (Backer, 1986).

Her skal vi avgrense oss til naturvern i den første meininga. Vi omtaler vilkår for etablering av nasjonalpark og landskapsvern, sakshandsamingsreglar og nasjonale retningsliner for verneplanprosessar og forvaltning av verneområde. Problemstillingane for denne gjennomgangen er:

- Kva er vilkåra for å opprette nasjonalparkar, og kva for aktivitet og bruk er det heimel for å ha i ein nasjonalpark?

- Kva er formålet med å styrke lokal deltaking i verneplanprosessar, og kva rolle skal denne deltakinga ha?
- Korleis har forvaltninga av områdevernet endra seg, og kva har vore drivkreftene?

I tillegg til å drøfte den nasjonale politikken på desse områda skal vi sjå på korleis politikken kjem til uttrykk i Sogn og Fjordane når det gjeld desse problemstillingane. For det andre skal vi sjå på korleis Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sjølv har tatt initiativ til å endre forskrifter for vern gjennom prosjekt og organisering. Det er tydeleg at fylkesmannen ikkje berre er ein iverksetjar av nasjonal politikk, men også ein premissgivar for å utvikle og forme ut den same politikken i tråd med ei institusjonell forståing av endring (March & Olsen, 1995).

Utvikling av lovgrunnlaget for områdevern

Den første lova om naturfreding i Noreg vart vedtatt av Stortinget i 1910. Denne lova handla berre om vern av natur og var i hovudsak objektfokusert. Plantelivet på Dovrefjell var det første verneobjektet i 1911. Fokstumyra fuglereservat vart verna i 1923, men elles var det stort sett einskildtre, naturminne og geologiske førekomstar som vart verna. Lova av 1910 vart avløyst av lov om naturvern av 1954. Omgrepet naturvern var på den tida i ferd med å få ei vidare meining enn freding av einskilde førekomstar og stader med interesse av vitskaplege eller historiske grunnar (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1969). Med naturvernlova av 1954 kunne vernet omfatte ”områder”, og vernet kunne vere motivert av estetiske grunnar (Backer, 1986). Oppretting av den første nasjonalparken, Dovrefjell, var heimla i denne lova i 1962, mens Børgefjell nasjonalpark vart opna året etter.

I 1963 oppmoda Naturvernrådet og Norges Naturvernforbund Kyrkje- og undervisningsdepartementet om å sette ned eit utval for å greie ut spørsmålet om ny naturvernlov. Først fleire år seinare vart arbeidet sett i gang fordi ansvaret for

naturvernpolitikken vart overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Naturvernrådet, som fekk i oppgåve å arbeide ut eit forslag, la fram forslag til ny lov i 1967. Rådet meinte at ei ny naturvernlov burde betre lovgrunnlaget for naturvern i vidare meining, det vil seie også ha retningsliner for bruk av ikkje verna natur og mellom anna gi retningsliner for organisering av det offentlege naturvernet (Direktoratet for naturforvaltning, 2008). Ambisjonen om å utvide det materielle verkeområdet for lova vart aldri sett ut i livet (Backer, 1986).

Den nye lova vart meir konkret og utfyllande når det gjaldt områdevernet. Lova heimla oppretting av fire typar områdevern: nasjonalparker, landskapsvernområde, naturreservat og naturminne, mens biotopvern kom til i 1972. Lova skil seg frå lova av 1954 fordi ho opnar for eit mindre strengt vern i form av landskapsvern, men var meir restriktiv med kva for areal som kunne leggest ut som nasjonalpark, hovudsakleg statleg grunn, enn lova av 1954 (Backer, 1986 p.76). Lova har gjerne vorte omtalt som det klassiske naturvernet (Direktoratet for naturforvaltning, 2008). Fleire endringar er komne til etter at naturvernlova vart vedtatt 1970. Av interesse for denne avhandlinga er endringane i sakshandsamingsreglane i 1989. Det er omtalt seinare i dette kapitlet.

Naturvernlova vart avløyst av naturmangfaldslova av 1. juli 2009, vel éin måned før vedtaket i statsråd om å etablere Breheimen nasjonalpark. Den nye lova har ei vidare rekkevidd enn naturvernlova, først og fremst fordi ho omfattar allmenne reglar for berekraftig bruk. Lova femner også vidare med reglar for utsette naturtypar, og fordi ho omfattar framande organismar og genetisk materiale. Reglane om ulike typar områdevern er i hovudsak førte vidare. Formålet med lova er at naturen "(...) tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden (...)" (Naturmangfoldloven, 2009 (2012)).

Her skal vi avgrense oss til å sjå nærare på områdevernet. Det overordna formålet med områdevern er å ta vare på naturverdiar, jf. paragraf 33. For første gong er det sett opp konkrete mål for områdevernet på land, i vassdrag og i sjøar i form av vern av

- a) variasjonsbredden av naturtyper og landskap,
- b) arter og genetisk mangfold,
- c) truet natur og økologiske funksjonsområder for prioriterte arter,
- d) større intakte økosystemer, også slik at de kan være tilgjengelige for enkelt friluftsliv,
- e) områder med særskilte naturhistoriske verdier,
- f) natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene,
- g) økologiske og landskapsmessige sammenhenger nasjonalt og internasjonalt, eller referanseområder for å følge utviklingen i naturen (Naturmangfoldloven, 2009 (2012)).

Bruksverdi i næringsssamanheng er ikkje eit direkte formål med vern, men ulike typar bruk, til dømes beiting, kan ha påverka utviklinga av verneverdiar. Slik bruk kan vere ein viktig føresetnad for vern av naturverdiar, heiter det i stortingsproposisjonen til lova (Miljøverndepartementet, 2009). I naturmangfoldlova er vernekategoriane meir distinkte slik at dei i mindre grad skal overlape kvarandre enn i naturvernlova. Areal kan vernast ved hjelp av seks ulike verneformer: nasjonalpark, landskapsvern, naturreservat, biotopvern og marint vern. Alle dei åtte delmåla, bokstavane a-h (sjå ovafor) kan nyttast i nasjonalparkvern, men dei mest aktuelle er bokstavane a) naturtypar og landskap, b) mangfald, c) trua natur, d) økosystem, f) kulturlandskap og g) økologiske og landskapsrelaterte samanhengar nasjonalt og internasjonalt (Miljøverndepartementet, 2009). Seinare i proposisjonen kjem det fram andre vurderingar som strir mot dette:

Vilkårene for vern innebærer imidlertid at verneformål for nasjonalparker normalt vil gå inn under bokstav a, b, og d i § 33 første ledd (...) Også de øvrige formålene i § 33 første ledd kan være aktuelle. På grunn av sin størrelse kan nasjonalparkene f.eks. bidra til å opprettholde økologiske og landskapsmessige sammenhenger (bokstav g). De vil også kunne bidra til bevaring av sjeldne og truede arter og truet natur (bokstav c) og naturhistoriske verdier (bokstav e), samt være et referanseområde (bokstav h) (Miljøverndepartementet, 2009, p.410).

Her er altså delmålet om kulturlandskap (f) ikkje nemnt slik det er på side 209 i proposisjonen. Det kan sjå ut som om det er ein feil på side 209 i proposisjonen. Tolkinga til Backer (2010) kan tyde på det, likeins informasjon frå Direktoratet for naturforvaltning⁶⁷. Backer (2010) viser til at kulturlandskap først og fremst er aktuelt som landskapsvernområde, men ”kulturlandskap basert på ekstensiv virksomhet kan også inngå i nasjonalparker” (Backer, 2010, p. 300). Samanlikna med tidlegare praksis er dette ei endring. Backer (1986) viser til at aktive settrar kan vere delar av nasjonalparker slik det vart gjort både for Hardangervidda, Jotunheimen og Dovrefjell.

Regjeringa legg vekt på at nasjonalparkane i Noreg skal følge kriteria til Den internasjonale naturvernunionen (IUCN), trass i at dei ikkje er rettsleg bindande og ”ikke fullt ut tilpasset norske forhold. Det anses imidlertid som en fordel å tilnærme norsk rett til retningslinjene”(Miljøverndepartementet, 2009). Ut frå desse kriteria vert det vist til at nasjonalparker ”ikke bør” opnast på område som

- ålmenta ikkje kan ferdast i utan spesielt løyve
- er etablerte og vert forvalta av andre enn den høgaste styresmakta i landet
- berre har eit verneformål (for eksempel myr, skog o.l.)
- er busette eller utbygde, eller der rekreasjonsinteressene vert prioriterte framfor vern av økosystem
- i vesentleg grad er endra gjennom tekniske inngrep eller kulturpåverknad

(Miljøverndepartementet, 1992)

⁶⁷ Informant i Direktoratet for naturforvaltning seier at det er omtalen av dei einskilde paragrafane mot slutten av proposisjonen som vert nytta i lovtolkinga.

Grunngivinga for å følge normene frå IUCN er ifølge departementet internasjonal interesse for å etablere einskaplege normer for nasjonalparkar, og at formålet er å kunne samanlikne mellom land. Det vert vist til at dei ti nasjonalparkane i Storbritannia ikkje er godkjende av IUCN, og tilfredsstillar dermed ikkje kriteria for nasjonalparkar frå denne organisasjonen.

Nasjonalpark og landskapsvern

I dette avsnittet skal vi ta for oss vilkår for oppretting av nasjonalpark og landskapsvern, og i kva grad ulike former for bruk og aktivitet kan tillatast etter formålet med vern.

I naturvernlova er det skissert tre vilkår for å kunne etablere ein nasjonalpark: kvalitet, storleik og eigarforhold i området (Backer, 1986). Dei to første vilkåra er førte vidare i naturmangfaldlova paragraf 35, første ledd, første punktum:

Som nasjonalpark kan vernes større naturområder som inneholder særegne eller representative økosystemer eller landskap og som er uten tyngre naturinngrep (Naturmangfoldloven, 2009 (2012)).

Det er altså tre vilkår som må oppfyllest for å kunne opne ein nasjonalpark: Det skal vere eit større område, det skal vere eit naturområde med særeigne eller representative økosystem, og det skal vere utan tyngre tekniske inngrep. Det er ikkje klart definert kva som er meint med større område, men departementet viser til at parkar ikkje bør vere mindre enn Ormtjernkampen nasjonalpark med eit areal på ni kvadratkilometer oppretta i 1968, ”og bør normalt ha et betydelig større arealomfang” (Miljøverndepartementet, 2009, p.409). Med vilkåret ”uten tyngre tekniske inngrep” er det mellom anna meint traktorvegar, skogsbilvegar, landbruksvegar og anleggsvegar over femti meter, gamle ferdsselsvegar opprusta for bruk av motorkøretøy, kraftanlegg og kraftliner (Backer, 2010).

Når det gjeld kvalitet som vilkår, går det ei ”grense mot arealer som er bearbeidet aktivt, som jordbrukslandskap”, slik at innmark fell utanfor om det ikkje gjeld ”små og

ekstensivt drevne arealer, for eksempel en setervoll” (Backer, 2010, p. 313). At stølsområde kan vere ein del av ein nasjonalpark er som vi seinare skal kome til, særst relevant for denne avhandlinga. Med ”særegne” er det meint at området må ha karakteristiske trekk som skil det frå andre område, eller med spesielle artar. Med ”representative” er det meint gode døme på bestemte natur- eller landskapstypar, som eit samanhengande område frå fjord til fjell (Backer, 2010). Det siste vilkåret i første punktum ovafor viser til at området må vere utan tyngre inngrep. Det avløyser kravet i naturvernlova om ”i det vesentlige urørt” og er ei lemping av minimumskrava for oppretting av nasjonalpark (Backer, 2010, p. 315). For naturvernlova viser Backer (1986) til at områder som har einskilde bygningar, anlegg eller innretningar etter nærare vurdering som unntak kan vere med i ein nasjonalpark.

I praksis vart dette ved etablering av Dovrefjell, Jotunheimen og Hardangervidda nasjonalparkar avgrensa slik at fast busetting ikkje er med, mens aktive setrar/stølar og turisthytter og grusvegar med biltrafikk som ikkje har gjennomgangstrafikk, er med i nasjonalparken. Det er forvaltningspraksis av ”inngrepsfrie områder” som er utgangspunktet for korleis ein skal forstå tyngre tekniske inngrep i den nye lova, heiter det i stortingsproposisjonen til lova (Miljøverndepartementet, 2009). I proposisjonen er det vist til at formålet med å opprette nasjonalpark først og fremst er å

(...) sikre større økosystemer mot tyngre tekniske inngrep. Med dette menes bl.a. det som i forvaltningspraksis i dag legges til grunn for såkalte inngrepsfrie områder (...) (Miljøverndepartementet, 2009, p. 197).

Inngrepsfrie naturområde i Noreg (INON) er inndelte i tre kategoriar:

- Villmarksprega område, meir enn fem kilometer frå tyngre tekniske inngrep⁶⁸

-
- ⁶⁸ Tyngre inngrep er definerte som
 - offentlige veier og jernbanelinjer med lengde over 50 meter, unntatt tunneler
 - skogsbilveier med lengde over 50 meter
 - traktor-, landbruks-, anleggs- og seterveier og andre private vegar med lengde over 50 meter
 - gamle ferdsselsveier rustet opp for bruk av traktor tilsvarende traktorveg klasse 7/8 eller bedre standard

- Inngrepsfri sone 1: tre-fem kilometer frå tyngre tekniske inngrep
- Inngrepsfri sone 2: éin-tre kilometer frå tyngre tekniske inngrep

Her kjem Backer (2010) med ein kommentar til proposisjonen når han peiker på at omgrepet ”uten tyngre tekniske inngrep” har å gjere med omgrepet ”inngrepsfrie områder”, men er ikkje identisk. Skilnaden går ut på at med det første omgrepet må det gjerast ei heilskapleg vurdering av om området står fram utan tyngre tekniske inngrep (Backer, 2010), mens den andre definisjonen er absolutt. Er det eit inngrep, er ikkje området ”inngrepsfritt”.

Desse forholda har stor relevans for Breheimen-prosessen. Som for Dovre, Jotunheimen og Hardangervidda er også aktive stølar med i Jostedalsbreen nasjonalpark oppretta i 1991. Men i verneplanprosessen i Breheimen vart Fylkesmannen i Sogn og Fjordane⁶⁹ klar over endringane i vilkåra for nasjonalpark i samband med verneplanprosessen for Breheimen. Sakshandsamaren ser endringa i samanheng med at det vart arbeidd med den nye naturmangfaldlova på denne tida. Denne innskjerpinga i vilkår for etablering av nasjonalparkar fekk dermed utslag for Breheimen, som vart oppretta etter den nye lova. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde i verneplanprosessen i Breheimen ein diskusjon med Direktoratet for naturforvaltning om vern i Mørkridsdalen kunne skje i form av nasjonalpark ut frå eit ønske om å ha ei verneform for heile planområdet (med unnatak for naturreservat).

-
- o godkjente barmarksløyper (Finnmark)
 - o kraftlinjer bygd for spenning på 33 kV eller mer
 - o massive tårn og vindturbiner
 - o større steintipper, steinbrudd og massetak
 - o større skitrekk, hoppbakker og alpinbakker
 - o kanaler, forbygninger, flomverk og rørgater i dagen
 - o magasiner (hele vannkonturen ved høyeste regulerte vannstand), regulerte elver og bekker i ein rekke nærmere spesifisert tilfeller, sjå http://www.dirmat.no/inon/definisjoner_og_inndelinger/

⁶⁹ Personleg informasjon frå sakshandsamaren ved fylkesmannen.

Som vi seinare skal sjå, vart dette ikkje støtta av direktoratet med den grunngevinga at aktive stølar ikkje kunne vere del av ein nasjonalpark, og fylkesmannen fremja heller ikkje eit slikt forslag. Etter mi tolking er dette eit døme på at Noreg ikkje følger den internasjonale trenden i arealvernet som er karakterisert i form av endringsprosessar frå segregering til integrering mellom natur og kultur (Mose, 2007).

Når det gjeld eigedomstilhøve, skil naturmangfaldlova seg frå naturvernlova i at det ikkje er krav om at ein nasjonalpark skal ligge på statleg grunn. Vilkkåret om hovudsakleg statleg grunn var styrande for kvar nasjonalpark vart oppretta fram til 1980. Før den tid vart privat grunn stort sett halden utanfor. Dette endra seg ved oppretting av Hardangervidda nasjonalpark. Der kom Høgsterett til at kravet i lova (hovudsakleg statleg grunn) var oppfylt trass i at 52 % av arealet ligg på privat grunn (Backer, 1986).

Dersom vilkkåra om storleik, kvalitet og fråvære av tyngre inngrep er til stades, er det vidare eit forvaltningsskjønn som avgjer om området skal vernast som nasjonalpark. Eit slikt skjønn må gjerast i lys av formålet med områdevernet. I ei avgrensing av nasjonalparken er det viktig "(...) hvor sterke bruker- eller utnyttingsinteresser som gjør seg gjeldende (...)" (Backer, 2010, p. 316).

Går vi til regelen om landskapsvern, er skilnaden samanlikna med nasjonalpark at kulturlandskap eksplisitt er tatt med i vilkkåret for vernet med heimel i paragraf 36 i naturmangfaldlova:

Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. Til landskap regnes også kulturminner som bidrag til landskapets egenart (Naturmangfoldlova, 2009 (2012)).

Grunnvilkkåret er at det handlar om eit natur- eller kulturlandskap, og at det er landskapet meir enn artar som skal vernast. Med dette er det meint den heilskapen som ulike landskapsformer utgjer, alt frå einskildtre og steingjerde til fjell- og dalformasjonar. Kulturlandskap er

landskap som er forma gjennom menneskeleg aktivitet over tid, til dømes beiting (Backer, 2010). Det vil likevel ikkje seie at landskapsvern berre er aktuelt i samband med kulturlandskap, heller ikkje at nasjonalpark berre er aktuelt i samband med verneverdig naturlandskap. Det er ikkje naudsynt å trekke skiljet mellom natur- og kulturlandskap, skriv Backer (2010), men meir etter kva slags inngrep som kan akseptast i eit område der parken skal etablerast, og korleis området kjem til å verte brukt. Med landskapsvern er det ikkje krav til at det skal vere fritt for tyngre tekniske inngrep, og vern gir normalt eit meir lempeleg vern for kva slags aktivitetar som er mogleg samanlikna med i ein nasjonalpark (Backer, 2010). Men landskapsvern er også avgrensa til landskap med meir omfattande inngrep, som by- og tettstadlandskap.

I tillegg til dette grunnvilkåret vert det stilt fire tilleggsvilkår for etablering av landskapsvern som kan knytast til verneverdiane: økologisk, kulturelt, opplevingsrelatert eller identitetsskapande, utan at det er noko klart skilje mellom desse verdiane. Også kulturminne som gamle stølsvollar og bygningar kan kome inn her.

Så langt har vi omtalt vilkår for å etablere nasjonalpark og landskapsvern. Nedafor skal vi sjå på i kva grad det er mogeleg med ulike aktivitetar innanfor vernet.

Aktivitet og bruk i nasjonalpark og landskapsvern

Fram til 1980-åra var det ingen store konflikter ved oppretting av nasjonalparker mellom anna fordi dei i liten grad omfatta privat eigd grunn. Områda som vart verna, hadde dessutan lita økonomisk interesse med unntak for kraftutbygging nokre plassar. Dette endra seg med oppretting av Hardangervidda nasjonalpark i 1981, der meir enn halvparten av areala er i privat eige. Etableringa av parken førte til harde konflikter mellom omsynet til naturvern og omsynet til lokal økonomisk utvikling og mellom lokale og nasjonale politiske organ. Regjering og Storting meinte at det var mogleg å sameigne verne- og landbruksinteressene i parken, men i nasjonalparkmeldinga ti år seinare tar regjeringa til orde for å innskjerpe motorferdselregelverket. Dei lokale tilsynsutvala rundt Hardangervidda nasjonalpark var også problematiske fordi dei førte til ulik forvaltningspraksis (Aall, 1993).

På den andre sida tok nasjonalparkmeldinga frå 1992 til orde for ein meir aktiv bruk av større verneområde, mellom anna i turistsamheng (Miljøverndepartementet, 1992, p. 46):

Departementet vil understreke at nasjonalparkplanens tilrådingar om ein mer aktiv, planmessig og utadretta forvaltning vil føre til større næringsøkonomisk verdi av nasjonalparkene for reiselivet i framtiden. Departementet meiner at ein på varsomt vis kan utnytte nasjonalparksystemet i reiselivssatsingen - i første rekke gjennom:

- Å bruke et utvalg av nasjonalparkene i markedsføringen av reiselivstilbudet generelt i Norge,
- tilrettelegging for flere og mer langvarige besøk i og nær et utvalg av nasjonalparkene,
- tilrettelegging for rikere opplevelse ved nasjonalparkbesøk i et utvalg av nasjonalparkene

Omsynet til næringsverdien i reiselivssamheng vart ytterlegare forsterka i komitéhandsaminga av meldinga (Aall et al., 2003). På den andre sida var komiteen opptatt av at reglane for ferdsel framleis skulle vere strenge:

Retten til fri ferdsel og den forventede økte trafikken som følge av bl.a. økt turisme understreker etter komiteens oppfatning behovet for strenge regler for bruk av og atferd i de vernede områdene (Innst.S.nr.124., 1992-93).

Som ei følge av meldinga vart det innført differensiering (sonering) i einskildparkar og mellom parkar for å legge til rette for auka bruk, først og fremst i form av friluftsliv og turisme. Direktoratet for naturforvaltning har ansvaret for å skissere kva for parkar som eignar seg for sterkare turistbruk dersom det ikkje strir mot verneformålet. Det er forvaltningsplanane i den einskilde parken som legg rammene for korleis det kan gjerast. Det krev også auka innsats når det gjeld informasjon, tilrettelegging, rettleiing og tilsyn. Både Jostedalbreen, Jotunheimen og Hardangervidda nasjonalparkar er døme på parkar som er definerte som eigna for tilrettelegging av turisme (Aall, 1994).

På området ”bruk og vern” har Fylkesmannen i Sogn og Fjordane tatt initiativ til prosjekt og tiltak som har vore med å påverke den nasjonale politikken. Det har særleg skjedd med utgangspunkt i naturbruksprosjektet, som vart sett i gang i 2000. Bakgrunnen for prosjektet var at fylkesmannen gjennom verneplanprosessar og forvaltning av vern såg at vern fører til konflikt mellom ulike interesser:

I lokalsamfunn er det forståeleg nok ei kjensle av at vernetiltak går ut over økonomisk handlefridom, og vi ser at prosessane synleggjer strid mellom lokalsamfunnet og storsamfunnet (...) Næringsutviklinga rundt dei verna områda vert påverka av vernet (Fylkesmannen, 2000).

Vidare viser fylkesmannen til at det i verneplanprosessar vert ein diskusjon om ressursbruk, og når vernet er vedtatt, ein diskusjon om næringsutvikling innanfor rammene av vernet. Det har vore auka merksemd og interesse for næringsutvikling som baserer seg på naturverdiane utan å redusere dei. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane viser til at nasjonalparkmeldinga frå 1992 tar til orde for sterkare bruk i reiselivssamanheng, men at det ”Trass i store utfordringar har det skjedd lite på dette området etter at Stortinget handsama den aktuelle Stortingsmeldinga i 1993” (Fylkesmannen, 2000, p. 12).

I den første fasen av naturbruksprosjektet i regi av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane vart naturverdiane i sju område med vern kartlagde, og potensialet for næringsutvikling

synleggjort. I neste fase vart fire bygdelag med i eit treårig prosjektarbeid for bygdemobilisering for entreprenørskap på basis av næringsutviklingspotensialet i og rundt verneområda. Prosjektet fekk fram mange konkrete idear til nærings- og lokalsamfunnsutviklingsprosjekt som det tradisjonelle tiltaksapparatet også har vore involvert i, og som kommunar og fylkesmannen har løyvt midlar til. Fleire av tiltaka og ideane har utvikla seg til kommersielle bedrifter som eksisterer per 2010. Det vil ikkje seie at naturbruksprosjektet skal ha æra for dette, men at prosjektet har vore med på realiseringa.

Erfaringane frå prosjektet vart nytta i fylkesplanen for Sogn og Fjordane, og reisemålselskapa har i større grad nytta nasjonalparkane i marknadsføringa av området. Erfaringane frå naturbruksprosjektet førte til at ein likande næringsutviklingsprosess vart sett i gang parallelt med verneplanprosessen i Breheimen i bygdene Skjolden og Jostedalen. Også i denne prosessen er det utvikla bedriftsidear og forvaltnings- og informasjonstiltak. Eitt av tiltaka representerer ei nyskaping av naturvernpolitikken. Verneforskrifta for Mørkridsdalen landskapsvernområde opnar for å kunne etablere eit kulturlandskapsenter med nye bygningar i landskapsvernområdet. Det kjem vi utførleg tilbake til i seinare kapittel. På ein nasjonal konferanse for fylkesmannsembeta i juni 2008 informerte Fylkesmannen i Sogn og Fjordane om bruk og vernearbeid. Tilbakemeldingane frå dei andre regionane var at denne måten å arbeide på, er ny og interessant⁷⁰.

Mens Fylkesmannen i Sogn og Fjordane var i gang med det første naturbruksprosjektet, fekk regjeringa i oppdrag av Stortinget i samband med budsjetthandsaminga 2002 å kome tilbake til Stortinget innan 1. oktober 2003 med ei sak om

(...) bærekraftig bruk av utmark og fjellområdene i Norge. I den forbindelse skal bl.a. spørsmålet om nærmere retningslinjer for økt turistmessig bruk av disse områdene utredes nærmere, både på arealer utenfor og innenfor større verneområder opprettet etter naturvernloven. Initiativ som bidrar til utvikling av kvalitetsturisme, med respekt

⁷⁰ Munnleg informasjon frå Tom Dybwad ved Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

for det naturlige, økonomiske, sosiale og kulturelle miljøet i fjellregioner, bør dyrkes frem og støttes (Innst.S.nr.260, 2002-2003, pp. 175-176).

Bakgrunnen for dette framlegget var ein budsjettavtale mellom regjeringspartia og Framstegspartiet der vern gjennom berekraftig bruk er vektlagt, og der det mellom anna heiter at restriksjonar på bruk må vere å hindre skade på naturen, og at det ikkje må leggest restriksjonar på å auke tilkomst og bruk så lenge det ikkje skader naturen. Vidare vert det vist til at miljøtilpassa næringsverksemd kan gi viktige arbeidsplassar i distrikta, og at ein har merka seg at initiativ vert stansa på grunn av avgrensingar i forskrifta (Aall et al., 2003). I stortingsdebatten der innstillinga frå finanskomiteen var med vart det uttrykt uro frå opposisjonen i Stortinget for kva ein auke turisttilpassa bruk av verneområda kunne føre med seg.

Med budsjettet eitt år seinare kjem regjeringa med den såkalla fjellteksten som ein del av budsjettproposisjonen til Stortinget (Finansdepartementet, 2003). Der heiter det at dei unike natur- og kulturressursane representerer eit stort potensial for sysselsetting og busetting i fjellbygdene, men at all aktivitet skal skje innanfor målet med vernet. Proposisjonen representerer endringar når det gjeld

- å oppheve forbodet mot kommersiell turisme slik det var formulert i vernereglane for Saltfjellet/Svartisen, Jotunheimen og Reisa nasjonalparkar
- å sterkare legge til rette for mindre, miljøtilpassa turistverksemd innanfor ramma av verneformålet, særleg i landskapsvernområde
- å prioritere arbeidet med nye forvaltningsplanar, og justere eldre planar for verneområda i fjellet
- å legge til rette for vern av område og utvikle nærliggande lokalsamfunn i større grad, og at det må sjåast i samanheng med verneprosessar
- så langt som mogleg å legge til rette for større lokalpolitisk medverknad og innverknad i verneprosessar

Når det gjeld oppheving av forbodet mot kommersiell turisme, vart det vist til at innverknaden av tiltaket i forhold til verneformålet skal vere avgjerande. Om tilrettelegging av infrastruktur signaliserte regjeringa dette:

(...) nødvendige, tynge infrastrukturelle tekniske tiltak så som større reiselivsnett med tilhørende aktiviteter, skal vere lokalisert utenfor verneområdene (...) reiselivstiltak som forutsetter betydelige infrastrukturelle tiltak og bruk av motorisert transport innanfor nasjonalparker og andre verneområder bryter med den tradisjon som Norge til nå har hatt som reiselivsnasjon, og er i strid med gjeldende nasjonalparkpolitikk. Slike tiltak vil forringe nettopp de kvalitetene som gjør disse områdene attraktive (Finansdepartementet, 2003).

Auka turistbruk i verneområda skal skje med utgangspunkt i ein eigen forvaltningsplan for det einskilde området. Forvaltningsplanen skal gi retningslinjer for vern og bruk, og det vart peikte på at utarbeiding av slike planar skulle prioriterast og gjerast i samarbeid med lokale styresmakter og grunneigarar for å

(...) kunne øke den bærekraftige turismen i våre fjellområder. I dette arbeidet vil en legge til grunn en soneringsmetodikk som innebærer at verneområdene deles inn i ulike bruks- og ferdselssoner (Finansdepartementet, 2003).

Fjellteksten viste også til at det er ei utfordring å skape større ”legitimitet og lokal oppslutning om vern av områder som grunnlag for verdiskaping i lokalsamfunnet”. For å nå dette målet ville regjeringa legge vekt på at vern og utvikling av nærliggande lokalsamfunn i større grad burde sjåast i samanheng med nye verneprosessar. Fjellteksten viste til samordning av fylkesdelplanar og verneplanar for Setesdal/Vesthei/Ryfylkeheiane, Dovrefjell/Sunndalsfjella og Naustdal/Gjengedal. I samband med oppstart av nye verneplanprosessar skulle regjeringa vurdere behovet for slike parallelle prosessar for at heile området kunne få ei heilskapleg vurdering med omsyn til vern og bruk. Proposisjonen viser også til at kommunane har fått auka fullmakter på miljøvernområdet med mellom anna delegert forvaltningsfullmakt for naturreservat og mindre landskapsvernområde og forsøk med delegasjon av forvaltningsfullmakt i fire nasjonalparker, noko som kan ”i sum gi økt lokalpolitisk

handlingsrom for miljøbasert næringsutvikling” (Finansdepartementet, 2003). Dette vart i 2006 følgt opp med ein handlingsplan for berekraftig bruk.

Storting og regjering er opptatte av at vernet også skal ha positive ringverknader for næringar og utvikling av lokalsamfunn. Departementet legg vekt på at utviklinga i verneområdet må skje innanfor målet med vernet (Miljøverndepartementet, 2009). Næringsbruk av verna område er ikkje nedfelt i målformuleringar om områdevernet i naturmangfaldlova. I stortingsproposisjonen heiter det at områdevern ikkje er eit verkemiddel for å sikre visse former for bruk, næringsverksemd eller kulturaktivitet framfor andre. Det ville i så fall

bryte med gjeldende naturvernlov og klart avvike fra EUs habitatdirektiv. I praksis vil en slik tilnærming også legge til rette for bruk og tiltak innenfor verneområder som kan bidra til å skade eller forringe verneverdiene (miljøverndepartementet, 2009, p. 202).

I andre ledd første punktum av paragraf 35 i naturmangfaldlova heiter det:

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet (Naturmangfoldloven, 2009 (2012)).

Det vil seie at ekstensiv utmarksbruk som beite, jakt, fiske og vedhogst er normalt sett mogleg i ein nasjonalpark om ikkje verneformålet eksplisitt seier at dette ikkje er lov (Miljøverndepartementet, 2009). Departementet meiner at det er verknaden bruken har på verneverdiane som er det sentrale, ikkje om bruken er tradisjonell eller ikkje:

Beiting vil som oftest ikke være i strid med verneformål i nasjonalparkene. I mange tilfeller vil beiting også kunne bidra til å opprettholde verneverdier. Det kan imidlertid i helt spesielle tilfeller bli aktuelt å regulere beitetrykket av hensyn til verneverdiene (Miljøverndepartementet, 2009, p. 209).

Hovudregelen er at vedvarande verksemd er ulovleg i nasjonalparkane, med visse unntak.

Departementet summerer opp si forståing av bruk i nasjonalparkar slik:

I praksis innebærer dette at all vedvarende virksomhet vil være forbudt i en nasjonalpark, unntatt visse former for høsting, skånsom tilrettelegging for turisme med

sikte på å oppleve natur- og kulturarven i nasjonalparken, og i noen tilfeller slått eller beite (Miljøverndepartementet, 2009, p. 410).

Med skånsam tilrettelegging for turisme er det meint mindre tiltak som merking av stigar og eventuell omdisponering av eksisterande bygningar:

Det skal fortsatt være forbud mot oppføring av nye bygninger og motorferdsel som f.eks. turkjøring til dette formål. Reiselivsbygg skal ikke ligge inne i nasjonalparkene (Miljøverndepartementet, 2009, p.410).

Dette ser ut til å vere ei innskjerping av krava samanlikna med naturvernlova, der departementet meinte at bygging i einskilde tilfelle var mogleg:

Det kan være aktuelt å tillate noe bygging i parkene, særlig bygg av hensyn til den allmenne ferdsel og tradisjonell seterdrift og liknande (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1969, p. 20).

Vern er ikkje å sikre visse former for bruk framfor andre former, hevdar departementet. Her er grensegangen mot landskapsvernområde viktig for denne studien, ein vernekategori der regjering og storting held oppe restriksjonsnivået på om lag same nivå som tidlegare. I lova heiter det at det i eit landskapsvernområde ikkje må ”settes i verk tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig” (Naturmangfoldlova, 2009 (2012)). Det er altså særpreg og eigenart i landskapet som er verna. Med ”særpreg” viser proposisjonen til det visuelle landskapsuttrykket, mens ”karakter” dreier seg om naturforholda og den tradisjonelle bruken som har prega landskapet (Backer, 2010). Nye tiltak må tilpassast dette. Med ”karakter” meiner lova dei generelle naturforholda som pregar landskapet og den tradisjonelle bruken som har vore der. Nybygg er tiltak som kan kome inn under regelen, men ”mindre nybygg eller utvidelser i tilknytning til eksisterende bebyggelse vil nok som oftest gå klar” (Backer, 2010, p. 328). Dette er i samsvar med proposisjonen om

å ta i bruk nye og mer tidsmessige driftsmetoder innenfor landbruket (...) Det er lite aktuelt med nye tekniske inngrep. I den grad det åpnes for nybygging eller andre nye tiltak vil det etter verneforskriften være anledning til å sette vilkår som styrer denne utbyggingen på en god måte for å ivareta verneformålet (miljøverndepartementet, 2009, p. 210).

Kva slags tiltak som er lovlege innanfor dette, er avgjort av kravet om *vesensendring*:

Vurderingen av hva som er en vesentlig endring, må foretas på bakgrunn av det konkrete verneformål slik det er angitt i verneforskriftens formålsbestemmelse. For det enkelte tiltak vil så omfang, utførelse og lokalisering, sett i forhold til eksisterende trekk ved landskapet, være avgjørende (Backer, 2010, p. 328).

Backer (2010) meiner at departementet går for langt i si opplisting av kva slags tiltak som representerer ei vesentleg endring av særpreg eller karakter i landskapet. Han viser til jordleidningar og utfyllingar og plassering av mindre massar. I proposisjonen heiter det:

Vesentlighetskriteriet vil vanligvis innebære et forbud mot oppføring av bygninger og anlegg og andre varige eller midlertidige innretninger, veibygging, fremføring av luft- og jordledninger, graving, utfylling og henleggelse av masse, nydyrking av noe omfang, nyplanting, bakkeplanering, bergverksdrift og endringer av betydning i vannføring eller vannstand (miljøverndepartementet, 2009, p. 413).

Backer (2010) viser til ein dom der staten tapte i tingretten om ei masseutfylling på 400 kubikkmeter i Jærstrendene landskapsvernområde. Retten la vekt på at massen vart brukt for å arbeide opp ein tidlegare veg som var vaska vekk av storm, men vegen eksisterte ikkje då vernet vart etablert. Dommen vart stadfesta av Høgsterett fordi Høgsterett ikkje hadde høve til å prøve domsgrunnane frå tingretten (Backer, 2010).

Oppsummering

Hovudvilkåret for å opprette nasjonalparkar er at dei representerer større særprega eller representative økosystem som er utan tyngre tekniske inngrep. Kulturlandskap kan høyre til ein nasjonalpark, men ikkje til aktivt driven innmark. Rettsverknaden av nasjonalpark er mellom anna at tradisjonell aktivitet kan halde fram, men at det som hovudregel ikkje er mogleg å etablere nybygg og vegar for motorkøyretøy. Vilkåra for landskapsvern er knytte til å verne natur- eller kulturlandskap av økologisk verdi, kulturell verdi eller opplevingsverdi, eller som er identitetsskapande. Området kan ha tyngre tekniske inngrep. Rettsverknaden av landskapsvern er at mindre bygg og anlegg som ikkje endrar eigenart eller karakter i landskapet vesentleg, kan etablerast dersom det er i samsvar med verneformålet.

Endring av verneplanprosessane

Verneplanprosessen i Breheimen vart gjennomført før naturmangfaldlova avløyste naturvernlova 1. juli 2009. Det vil seie at sakshandsamingsreglane i naturvernlova la rammene for gjennomføring av prosessen. Vi såg i innleiinga at deltaking i verneplanprosessar og verneforvaltning i litteraturen er tolka på ulike måtar. Ei tilnærming ser på deltaking som ein måte staten nyttar for å legitimere sine egne vedtak (politikk) utan å gi reell innverknad. Ei anna tilnærming ser på deltaking som ein lekk i styrking av demokratiet gjennom å tilpasse nasjonale vedtak til lokale forhold. Spørsmålet som skal drøftast i dette avsnittet, er motivert ut frå desse problemstillingane. Kva er formålet med å styrke lokal deltaking i verneplanprosessar, og kva rolle skal denne deltakinga ha?

Naturvernlova av 1970, som no er oppheva, sa lite om sakshandsaming. I kapittel VI om forskjellige lovreglar heiter det at eigarar, brukarar eller andre som tiltaket får noko å seie for, skal varslast og få høve til å uttale seg innan ein frist. Om tiltaket også gjeld offentlege etatar og kommunar, bør også dei få høve til å uttale seg (Miljøverndepartementet, 1970). Lova sa ingen ting å korleis verneplanane skulle arbeidast ut.

Etter 1980 kan vi identifisere to utviklingstrekk ved naturvernlova og i statlege retningslinjer gitt med heimel i lova. For det første skal verneplanar i større grad arbeidast ut i samarbeid med andre offentlege styresmakter og lokale private organisasjonar og interesser. For det andre skal koordineringa mellom verneplanprosessar og planlegging etter plan- og bygningslova styrkjast (Skjeggedal, 2007).

Plan- og bygningslova (PBL) av 1985 avklarte hovudprinsippa for sakshandsamingsreglar for arealplanlegging. Her var det lagt vekt på heilskapsplanlegging under lokal folkevald styring, sterkare medverknad og større fleksibilitet for å kunne gjere lokale tilpassingar. Før det hadde departementet i 1983 sendt ut eit rundskriv for å styrke

koordineringa mellom dei fylkesvise verneplanane etter naturvernlova og oversiktplanlegging etter bygningslova (Skjeggedal, 2007).

Planlovutvalet av 1987 foreslo at sakshandsaminga i naturvernlova skulle skje etter reglane i plan- og bygningslova. Miljøverndepartementet støtta ikkje det, men gjekk i staden inn for å endre sakshandsamingsreglane i naturvernlova, paragraf 18, slik at dei vart meir lik reglane i plan- og bygningslova. Endringa la vekt på at miljøvernstyresmaktene skulle drøfte utforming av grenser og regelverk og tilhøvet til andre planprosessar med aktuelle kommunar og fylkeskommunar. Vidare skulle grunneigarar og andre partar som planane gjeld, kunne kome med merknader før verneforslaget vart utforma (Miljøverndepartementet, 1988). Dette tyder at sakshandsamingsreglane i naturvernlova vart påverka av ein vidare diskusjon av forholdet mellom PBL og naturvernlova.

Dei viktigaste endringane i sakshandsamingsreglane var at verneframlegget skulle arbeidast ut i samarbeid med dei planane gjaldt. Ein skal ikkje berre gi dei høve til å uttale seg om eit utforma verneplanframlegg, men trekke aktuelle organisasjonar tidleg inn i planprosessen:

(...) På et tidlig tidspunkt i forberedelse av vernetiltaket skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i tiltaket (Miljøverndepartementet, 1990).

Kommunal- og miljøvernkomiteen understreka endringane departementet foreslo ved å slutte seg til forslaget med ein merknad om at

(...) grunneiere og andre berørte på denne måten sikres større muligheter for medvirkning, samtidig som det hjemles klar plikt for vernemyndighetene til å legge forslaget fram for andre berørte myndigheter (...) (Innst.O.nr.30., 1987-1988).

I 1998 starta Fylkesmannen i Sogn og Fjordane verneplanprosessen for Jostedalsskogen nasjonalpark. Signala frå regjering og storting vart sette i verk i form av rundt femti

synfaringar og møte med representantar for lokale organisasjonar og kommunar⁷¹. I verneframlegget var det foreslått å etablere eit rådgivande tilsynsutval med deltaking frå alle kommunar som var omfatta av planane.

I samband med endring av sakshandsamingsreglane i naturvernlova sende departementet ut eit nytt rundskriv som presiserte at ”vernearbeidet i større grad må bli en del av den kommunale planlegginga etter plan- og bygningsloven” (Miljøverndepartementet, 1990, pp. 1-2). Vidare heitte det at kommunar og fylkeskommunar som planen gjaldt, skulle inn i prosessen på eit tidleg stadium i tillegg til at grunneigarar og andre som var omfatta av planen, skulle kunne verke inn på utforminga av planen.

Det var likevel viktige skilnader i sakshandsaminga etter plan- og bygningslova og etter naturvernlova. Planprosessane etter naturvernlova er styrte av fylkesmennene, og vedtak vert gjorde i regjeringa, mens kommunestyret har hand om prosess og vedtak etter plan- og bygningslova. Mindre kjent er det kanskje at endringane i sakshandsamingsreglane i naturvernlova på slutten av 1980-åra gjaldt den lokale prosessen, ikkje den sentrale planprosessen for direktoratet og departementet. Todelinga av planprosessen for områdevern var ikkje ei følge av krav i lova, men ein praksis som var utvikla av departementet (Skjeggedal, 2007).

Den neste viktige presiseringa av sakshandsamingsreglane kom i 1999 med rundskriv T-4/90. Der er det vist til fleire motiv og mål med å styrke samarbeidet med offentlege organ og private interessantar, men hovudformålet er å

(...) styrke rettssikkerheten og hindre uheldige og uriktige avgjørelser. Reglene skal sikre at verneforslagene blir grundig utredet og at de som berøres og andre som måtte ha interesse av det får fremmet sine synspunkter på en tilfredsstillende måte (Miljøverndepartementet, 1999).

⁷¹ Personleg informasjon frå sakshandsamaren ved fylkesmannen.

Den meir operative grunngevinga for det nye rundskrivet er dels å styrke kommunal og fylkeskommunal medverknad og dessutan deltaking frå grunneigarar, brukarar, etatar og organisasjonar i planlegging av vern etter naturvernlova. Sakshandsamingsreglane etter naturvernlova vart med dette kopla til konsekvensutgreiingsreglane i plan- og bygningslova for større vernetiltak. I det ligg også motivet om betre samordning med planlegging etter plan- og bygningslova, og ei fagleg god og grundig sakshandsaming gjennom opne, demokratiske prosessar (Miljøverndepartementet, 1999).

I forordet til rundskrivet er det vist til at vernesaker ofte viser konflikhtar mellom ein berekraftig miljøpolitikk og andre samfunnsinteresser. For å nå måla i miljøpolitikken er det viktig med allmenn forståing for politikken. Det krev at lokale interesser og lokale eller regionale politiske organ er sikra reell medverknad i dei prosessane som skal føre fram mot vernevedtak. Vidare heiter det at eit godt miljøvern krev både nasjonale mål, fagkunnskap og lokal erfaring og kunnskap. Målet er

å sikre lokalt engasjement og deltakelse og godt samarbeid med alle berørte gjennom hele verneprosessen. På denne måten kan de nasjonale mål i miljøvernpolitikken få en bedre lokal forankring og sikre miljøvernet støtte i framtiden. Det må etableres serviceorienterte planprosesser. Videre må grunneiere og brukere tas på alvor i selve planprosessen, selv om de ikke alltid får gjennomslag for sine synspunkter i konfliktfylte vernesaker (Miljøverndepartementet, 1999).

Vi merkar oss motiva om reell medverknad, lokal forankring og at grunneigarar og brukarar må takast på alvor. Slik siste setning i sitatet over er formulert, gir det uttrykk for ei forståing av at miljøvernstyresmaktene må kome lokale krav og behov i møte så langt som mogleg.

Rundskrivet har detaljerte retningsliner for korleis oppstart, melding av planarbeidet, utforming av planen og lokal og sentral høyring skal skje. Under trekker vi fram nokre sentrale punkt under kvart av desse hovudtema. Når det gjeld start av verneplanarbeidet, er det mellom anna peikt på desse forholda (Miljøverndepartementet, 1999):

- kommunane og fylkeskommunane skal ha ein sentral plass i planarbeidet

- fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunane skal drøfte korleis arbeidet best mogleg kan tilpassast lokale og regionale planar, behov og måtar for samordning
- fylkesmannen skal drøfte behov og samansetting av lokale referansegrupper eller rådgivande utval med fylkeskommunen og kommunane
- utvala skal kunne gi opplysningar om eigedomsforhold, brukarinteresser o.l. og kunne gi råd om organisering av planarbeidet, val av verneform, områdeavgrensing, vernereglar, konsekvensar for primærnæringar, friluftsliv osv.
- fylkesmannen skal vere open for og halde naudsynte møte eller naudsynt synfaring med grunneigarar, brukarar, folk med andre rettar, organisasjonar o.l. gjennom heile verneprosessen
- grunneigarar planen gjeld, skal så langt råd er trekkast inn i eit samarbeid i planlegging og gjennomføring av faglege registreringar på den einskilde eigedommen

Det er verdt å merke seg det siste punktet, at grunneigarar bør takast med i gjennomføring av faglege registreringar på sin eigedom. Det har direkte relevans for ein konflikt som utvikla seg i verneplanprosessen i Breheimen. Det er omtalt i kapittel 6.

Når det gjeld melding om oppstart av planarbeidet, heiter det mellom anna at formålet med verneforslaget skal kome klart fram av kunngjeringa. Dei som kan bli råka av arbeidet med vern, skal ha høve til å medverke til utforming av eit verneforslag.

Når det gjeld utarbeiding av verneframlegg, heiter det mellom anna at fylkesmannen skal vurdere å legge fram planar med alternative verneformer, alternative restriksjonsnivå og/eller alternativ avgrensing. Å legge fram alternative planar vil seie å vurdere om ulike verkemiddel kan oppfylle målet om vern. Det er relevant for den konflikten som utvikla seg om eit naturreservat i Mørkriddalen.

Vidare heiter det at fylkesmannen også i størst mogleg grad skal prøve å løyse eventuelle interessekonfliktar minneleg. Konfliktar skal avklarast så tidlig som mogleg og på eit lågast mogleg nivå. Det bør alltid gjennomførast synfaringar i felt der det er konfliktar om arealbruk (Miljøverndepartementet, 1999).

Det mest påfallande med rundskrivet av 1989 er at det skisserer fleire retningslinjer for handsaming hos fylkesmennene og direktoratet, mens eiga handsaming i departementet av verneplanarbeidet berre er nemnd med eit par punkt:

- Miljøverndepartementet gjer nødvendige avklaringar med andre departement
- Dersom slutthandsaminga av eit verneforslag i direktoratet og/eller departementet skil seg vesentleg frå framdriftsplanen, skal alle partar planen gjeld, orienterast (Miljøverndepartementet, 1999)

Det ser difor ut for at departementet forstår sterkare medverknad og deltaking til å gjelde den delen av prosessen som er styrt av fylkesmannen og direktoratet. Den sama forståinga kan vi sjå i nasjonalparkmeldinga frå 1992:

(...) Det er viktig å få i stand en prosess som gir økt forståelse for verneforslagene på lokalt hold, og som samtidig skaffer fram opplysninger, problemstillinger og forslag fra lokale og regionale miljøer opp til sentralmyndighetene (Miljøverndepartementet, 1992).

Skjeggedal (2007) argumenterer for at medverknad og deltaking innanfor plan- og bygningslova må forståast som ein tovegs kommunikasjon der styresmaktene må vurdere endringar på grunnlag av merknader frå dei planen gjeld. Han viser mellom anna til paragraf 27-1 om utarbeiding av reguleringsplan, der kommunar i område med eksisterande busetnad er pålagde å legge til rette for aktiv medverknad frå dei som bur i området:

Tradisjonen for medvirkning etter Plan- og bygningsloven er utviklet i et lokalt, sektorovergripende og folkevalgt regime. Naturvernlovens regime er helt annerledes. Det er sentralt, sektororganisert og uten direkte folkevalgt styring. Derfor er det ingen enkelt oppgave å overføre elementer, som for eksempel deltakelse og medvirkning, fra det ene systemet til det andre, bare ved endring i lovbestemmelser. Regimene er

forskjellige, og lovene er bare en del av de institusjonelle rammene som regulerer aktivitetene (Skjeggedal, 2007, p. 2).

I organisasjons- og avgjerdsteorien vert det vist til at det har mykje å seie kva for organisasjon planlegginga skjer innanfor, og kva slags utdanning og interesser dei tilsette har o.l. I modellen om det administrative mennesket viser March og Simon (1958) at søking etter alternativ og konsekvensar er selektivt forma av personlege forhold som interesse, erfaring og utdanning og av organisatoriske forhold som mål, struktur og rekrutteringspolitikk (Enderud, 2008).

Oppsummering

Det overordna formålet med å styrke lokal deltaking er å betre rettstryggleiken i verneplanprosessar ved at saka er så godt opplyst som mogleg slik at ein unngår uheldige avgjerder. Motivet er også knytt til å styrke den lokale forståinga og forankringa av statleg vern, altså å legitimere vernet. Fylkesmannen skal også i størst mogleg grad prøve å løyse eventuelle interessekonfliktar minneleg så tidlig som mogleg og på eit lågast mogleg nivå. Rolla til deltakarane er å få fram informasjon og kunnskap om lokale forhold slik at saka er godt utgreidd. Deltakarane skal på den andre sida takast på alvor i planprosessen. Det vil seie at staten må kome deira krav og behov i møte utan at det er gitt nærare retningsliner for i kva grad og på kva område. Sterkare lokal deltaking var ikkje konkretisert til å gjelde den sentralstyrte avslutning av planprosessen.

I sum går denne forståing av deltaking i retning av reell innverknad, men det er staten som avgjer i kor stor grad og i kva for spørsmål reell innverknad skal skje. Deltaking er ikkje berre eit middel for å legitimere statlege vedtak.

Forvaltning av vern: Nye institusjonar veks fram

Etter 1945 var det sentrale ansvaret for naturvern lagt til Kyrkje- og utdanningsdepartementet, og i 1965 vart ansvaret overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Naturvern og friluftsliv vart lagt til ei underavdeling i dette departementet knytt til distriktsplanavdelinga, som også hadde ansvaret for regional planlegging. Ei slik kopling mellom naturvern og regional planlegging stod fjernt frå tenkinga i det klassiske naturvernet. Nyorganiseringa hadde samanheng med den nye bygningslova av 1965 som gav grunnlag for samordna fysisk-økonomisk planlegging i heile landet (Høyer, 1991).

Naturvernlova av 1954 hadde reglar om oppretting av eit rådgivande naturvernråd med naturvitskapleg kompetanse. Det var ”uten tvil” det viktigaste med den nye lova (Huse, 1979, p. 38). For å styrke institusjonaliseringa av naturvernarbeidet foreslo rådet å opprette ein naturverninspektør, og det vart tatt til følge i 1959. Rådet la fram eit forslag til den første landsplanen for nasjonalparkar i 1964 med oppretting av 16 nye nasjonalparkar (Direktoratet for naturforvaltning, 2008). Stortinget gjekk inn for å etablere 12 av dei 16 områda i 1967.

Rådet vurderte ikkje administreringa av naturvernarbeidet, men peikte på at naturvernet bør organiserast utanfor departementet i form av eit eige direktorat, og at ”det er meget viktig å få naturvernfunksjonærer ute i distriktene”, konsulentar med utdanning i naturvitskap (biologi og geologi) fordi naturvernsakene i stor grad er knytte til naturen og terrenget og er ”faglig og vitenskapelig betont”. Den desentraliserte strukturen vart understreka endå kraftigare: ”Hele effektiviteten av naturvernarbeidet står og faller med at man får kvalifisert hjelp i distriktene” (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1969, p. 5).

Med etablering av Miljøverndepartementet i 1972 var den viktigaste milepålen i institusjonaliseringa av miljøvernet nådd. Det skjedde i ein nasjonal og internasjonal kontekst der miljø og utvikling stod i sentrum: Noreg sa nei til medlemskap i EEC, den store

miljøvernkonferansen i FN vart halden same år, og FN oppretta eit organ for miljøvern (Høyer, 1991). Opprettinga av departementet var ikkje utan politisk strid både når det gjaldt sjølve opprettinga og kva rolle eit nytt departementet skulle få. Ein posisjon var at det burde verte eit sekkedepartement for ulike sektorinteresser, ein annan at det burde verte eit overordna ressursallokeringsorgan etter modell av Finansdepartementet, mens ein tredje posisjon var nullalternativet, det vil seie ikkje noko nytt departement, men fordeling av miljøvernsakene på dei eksisterande departementa. Resultatet vart ingen av delane. Dei organisasjonane som ville ha overordna departement, vart definerte ut i slutfasen (Jansen, 1989). Det vart eit samordnande departement for alle sentrale miljøvernspørsmål kopla saman med den regionale planlegginga (Høyer, 1991). Denne koplinga til regional planlegging førte likevel ikkje til koordinering og samordning mellom regionalpolitikken og naturvernpolitikken:

Den optimistiske sammensmeltingen av regionalpolitikk og miljøpolitikk i denne korte femårsperioden (1972-1977) etterlot seg imidlertid få konkrete resultater, bortsett fra en generell oppjustering av den politiske retorikken rundt planlegging og politikk (Selstad, 1991, pp. 91-92).

Økologi og miljøvern var ikkje aleine på den politiske agendaen i 1970-åra. Det var også tiåret for desentralisering med reformer i lokalforvaltninga med overføring av ansvar til fylkeskommunar og kommunar. I 1970-åra vart utbyggingsavdelingane i fylkeskommunane oppbygde med friluftsråd, naturvern og forureining som ein del av oppgåvene, men miljøvern vart likevel eit lite vektlagt tema, mens vekst og utbygging dominerte (Høyer, 1991). Det etablerte seg eit

(...) motsetningsforhold ikke bare mellom fylkeskommune og miljøvernbevegelsen, men også i forhold til deler av den statlige miljøforvaltningen (Høyer, 1991, p. 26).

Det vart difor strid om plasseringa av den regionale miljøforvaltninga når den vart lansert i byrjinga av 1980-åra. Skulle denne forvaltninga lokaliserast til fylkeskommunane eller til Fylkesmannen? Mens Miljøverndepartementet vart etablert med ein argumentasjon om å

kople naturvern og regional planlegging, argumenterte departementet for det motsette på dette tidspunktet. Den regionale miljøforvaltninga burde leggest til Fylkesmannen og ikkje fylkeskommunen. Fleirtalet i Stortinget støtta departementet ut frå ein argumentasjon om at miljøvern var ei statleg oppgåve (Høyer, 1991). I 1982 vart miljøvernavingdelingane hos Fylkesmannen oppretta, mens Direktoratet for naturforvaltning vart etablert i 1985.

Parallelt med dette skjedde det endringar i forvaltning av nasjonalparkane. Før 1980 hadde Direktoratet for statsskogane ansvaret for å forvalte nasjonalparkane fordi dei låg i statsallmenningar. I praksis gjorde naturverninspektøren avtalar med kommunale fjellstyre og andre kjentfolk for å sikre tilsyn. Med oppretting av Jotunheimen (1980) og Hardangervidda (1981) nasjonalparkar endra det seg. Då vart det sett ned statlege tilsynsutval der kommunane opnemnde medlemmene. I Jotunheimen var utvala rådgivande, mens dei for Hardangervidda i tillegg hadde dispensasjonsfullmakt overfor motorferdsel og hyttebygging (Aall, 1993). Desse utvala vart i liten grad trekte inn i arbeidet til den statlege forvaltninga i Sogn og Fjordane, og det er ingen grunn til å tru at dette fylket var spesielt i så måte. Det skapte konflikhtar både mellom dei ulike tilsynsutvala og mellom dei og den statlege forvaltninga. Først i 1992, tolv år etter oppretting av Jotunheimen nasjonalpark og i samband med oppretting av ei nasjonalparkforvaltarstilling, vart det første fellesmøtet for dei kommunale tilsynsutvala halde i Sogn og Fjordane. Eit systematisk system for å trekke tilsynsutvala inn i den statlege forvaltninga vart utvikla i 1998 då Fylkesmannen tok over forvaltningsansvaret frå Statens skogar. Kombinasjonen av kommunale tilsynsutval og fellesmøte løyste konfliktane. Frå då av vart det ei koordinering over fylkesgrensene og inn mot kommunane⁷².

Nasjonalparkmeldinga av 1992 signaliserer at forholda er tilfredsstillande og harmoniske når det gjeld vern og lokalsamfunn. Ein har unngått større arealkonflikhtar fordi spørsmål er avklarte før vernet vert vedtatt, mellom anna fordi vern og kraftutbygging har

⁷² Informasjon frå Tom Dybwad ved Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.

vore vurderte opp mot kvarandre, og at utfallet har gått begge vegar. Vidare heiter det i meldinga at utbygging av fjellområda i form av vegar, hytter og turisme (mellom anna alpinanlegg) har ført til at store urørte område har vorte mangelvare. Verneområda er sparte for dette utbyggingspresset innanfor vernegrensene. Ikkje minst vert det vist til at Rondane ville ha vore mykje meir utbygd utan vern. I det heile er forvaltninga av nasjonalparkane tilfredsstillande:

Bortsett fra for Hardangervidda nasjonalpark, er erfaringene med forvaltning av våre nasjonalparker tilfredsstillende. Hovedmotivene for vern i naturvernloven er i det alt vesentlige oppfylt i våre eksisterende nasjonalparker og større verneområder (Miljøverndepartementet, 1992, p.6).

Erfaringane med forvaltningsordninga på Hardangervidda viser at forskjellen i forvaltningspraksis mellom kommunar har vorte større enn dei lokale forholda skulle tilseie:

Dette har ført til konfliktsituasjoner i forhold til de overordnede mål med opprettelsen av forvaltningen av nasjonalparken (Miljøverndepartementet, 1992, p.6).

Eitt av dei siste stega i institusjonaliseringa av det statlege miljøvernet er oppretting av Statens naturoppsyn (SNO) i 1996 som ei avdeling i Direktoratet for naturforvaltning. Oppsynet fekk i oppgåve å sikre nasjonale miljøverdiar og førebygge miljøkriminalitet. SNO skal etter paragraf 2 i lova føre kontroll med handheving av reglane med heimel i friluftlova, naturvernlova og ein del andre lover både i verna og ikkje verna område. SNO skal i tillegg drive rettleiing og informasjon og kan også ta seg av skjøtsel, registrering og dokumentasjon.

Trass i at Miljøverndepartementet var nøgd med forvaltninga av verneområda i nasjonalparkmeldinga i 1992, signaliserte Stortinget i samband med etablering av SNO initiativ til forsøk med lokal forvaltning av større verneområde. Eit fleirtal i energi- og miljøkomiteen ønskte forsøk i område som omfatta fleire kommunar og minst to fylke for å vinne breiast mogleg erfaring. Dei peikte ut Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde (oppretta i 2000), Blåfjella-Skjækerfjella nasjonalpark (oppretta i 2004) og Forollhogna (oppretta i 2001) som tre eigna område. Fleirtalet bad også om ei

tilbakemelding om erfaringane med forsøket (Falleth & Hovik, 2008). Det vart igjen presisert i drøftinga av eit privat forslag om verneplanen for Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane (Innst.S.nr.92., 1996-1997). Seinare supplerte Direktoratet for naturforvaltning dette forsøket med Dovrefjell nasjonalpark, som vart oppretta i 2002 (Falleth & Hovik, 2008).

Bakgrunnen for engasjementet til Stortinget var konfliktane mellom grunneigarar og kommunale styresmakter på den eine sida og statleg naturforvaltning på den andre. Desse konfliktane auka utover i 1990-åra parallelt med at landsplanen for nasjonalparkar vart sett i verk (K. Daugstad, B. P. Kaltenborn, & O. I. Vistad, 2000; Hovik & Reitan, 2004).

Det er grunn til å merke seg at alle dei fire områda som var med i forsøket med lokal forvaltning, vart etablerte i første halvdel av 2000-talet. Det var dermed særst "unge" verneområde som vart valde ut, og i to av områda var verneplanprosessen og forvaltninga konfliktfylt (Falleth & Hovik, 2008). Ingen av dei meir etablerte større verneområda som Jotunheimen, Jostedalsbreen, Rondane eller Hardangervidda var med i forsøket. Det andre som er verdt å merke seg, er at den eksisterande forvaltningsordninga, statleg forvaltning utført av fylkesmennene, ikkje vart evaluert. Ein skulle tru at spørsmålet om å endre denne forvaltningsordninga burde ha evaluert den eksisterande ordninga som eitt av fleire kunnskapsgrunnlag. Det kan difor vere grunn til å stille spørsmål om kor godt kunnskapsgrunnlaget var for departementet då det endra forvaltningsordninga. Politiseringa av spørsmålet vart forsterka etter at direktoratet la fram sin evalueringsrapport. Den oppheta debatten skapte ikkje rom for refleksjon over kunnskapsgrunnlaget.

Det var også andre som sette ord på dei meir problematiske sidene ved det klassiske naturvernet. Riksrevisjonen (2006) fann at verneverdiane er trua i eit aukande tal av verneområda. Revisjonen tar utgangspunkt i at direktoratet i 1995 sjølv fann at 18 prosent av dei verna områda var truga:

Siden da har Miljøverndepartementet prioritert å verne flere nye områder. Departementet uttaler at forvaltning og skjøtsel av allerede vernede områder vil bli prioritert på et senere tidspunkt. Når skjøtelsbehovene ikke blir dekket, kan verneverdiene forvitte. Pr. mars 2006 er 30 prosent av verneområdene rapportert truet (Riksrevisjonen, 2006).

Forvaltningsforsøk vert til reform

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte ei samla evaluering av dei fire forsøka med lokal forvaltning initierte av Stortinget i 1996. Frå evalueringsrapporten heiter det at lokale forvaltningsstyresmakter i hovudsak sikrar dei formelle krava og oppgåvene som ligg til ei forvaltningsfullmakt. Dei handsamar dei sakene dei skal, dei har forvaltningsplanar, og dei har gjennomført informasjonstiltak. Når det gjeld dokumentasjon og skjøtselstiltak, er dei i liten grad gjennomførte. Einskilde kommunar oppfyller ikkje krav om naturvitskapleg kompetanse og rapportering, og det er døme på utilstrekkeleg sakshandsaming. Det er også einiske kommunar som ikkje følger opp dei oppgåvene og krava som ligg til ei vernefullmakt (Falleth & Hovik, 2008).

Dei fleste kommunane forvaltar områda i tråd med retningsliner og planar, men forvaltningsplanane er meir liberale og legg vekt på brukaromsyn i større grad enn i verneområde med statleg forvaltning. Grunneigar- og utmarksinteresser og interessene til reiselivsnæringa er vesentleg høgare prioriterte enn elles når det gjeld å gi dispensasjonar frå forbodet mot bygging og motorferdsel. Såleis har einiske kommunar ein praksis som står langt frå verneforskriftene utan at det er nokon eintydige brot på desse forskriftene. Det finst likevel døme på vedtak som går ut over desse rammene:

Gjentatte brudd på verneforskriften og akkumuleringen av mange enkeltvis uproblematisk dispensasjonar i noen kommuner er bekymringsfullt med tanke på å sikre verneformålene (Falleth & Hovik, 2008, p. 6).

Vidare peikte evalueringa på at kommunane i avgrensa grad har gitt representantar frå aktuelle grupper høve til å ta del i forvaltninga. Kritikken mot statleg verneforvaltning for mangel på reell deltaking frå aktuelle grupper kan difor også rettast mot den kommunale

forvaltninga. Særleg alvorleg er det at mindretalsinteresser ikkje har fått innverknad. Lokal forvaltning har heller ikkje ført til større oppslutning om naturvern frå lokalpolitikarar og leiarar av lokale foreiningar og lag. Derimot sluttar eit stort fleirtal av desse gruppene opp om den lokale forvaltninga. Variasjon i dei lokale forvaltningsmodellane kan i liten grad forklare variasjonar i den lokale forvaltningspraksisen. Ulik tradisjon i høve til bruk av utmark og utvikling av nye utmarksnæringar og ulik praksis i å tillate motorferdsel ser ut til å vere viktigare for å forklare desse forskjellane enn dei modellane som er valde. Forsøket har skapt eit sterk lokalpolitisk engasjement. Mange lokalpolitikarar har ønskt både ein ny lokalbasert vernepolitikk og ei ny arbeidsdeling i naturvernet med større lokalt ansvar. Fleirtydige statlege mål for forvaltninga av naturvernområda har gitt uklare rammer for forsøket. Det har gitt lokalpolitikarane eit stort handlingsrom som dei har brukt til å utvikle ei lokalt basert verneforvaltning (Falleth & Hovik, 2008).

Til slutt kjem evalueringsrapporten inn på viktige føresetnader for at ei interkommunal forvaltning skal kunne fungere:

Delegering av forvaltningsansvar over større verneområder til kommunene forutsetter et sterkt interkommunalt samarbeid som kan legge tydelige rammer for lokale myndigheter. Interkommunalt samarbeid har imidlertid noen generelle utfordringer knyttet bl.a. til ansvarsdeling, forpliktende oppfølging, politisk engasjement og styring og berørtes innsyn og deltakelse, som bør tas langt mer alvorlig enn det som til nå er gjort innenfor forsøket (Falleth & Hovik, 2008).

Landsmøtet i Utmarkskommunenes sammenslutning (USS), der også nokre av kommunane som er involverte i verneplanarbeidet for Breheimen er med, kom i april 2008 med ei fråsegn der det heiter:

Statlige organer og etater synes å mangle tillit til det lokalpolitiske nivå's evne til å forvalte egne naturverdier. Manglende tillit undergraver ikke bare disse naturverdiens lokale forankring, men også lokaldemokratiet. Den er også i strid med Europarådets charter 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre.

Landsmøtet i USS oppmoda regjeringa til å vedta eit prinsipp om at verneområde vert forvalta lokalt, at forvaltninga av nasjonale verneverdiar skal sikrast gjennom statleg finansiering, og

at arbeidet med handlingsplanen for berekraftig bruk og skjøtsel av store verneområde vert slutført.

I oktober 2008 kom så Direktoratet for naturforvaltning med si innstilling til Miljøverndepartementet om framtidig forvaltning av verneområda. Der foreslår direktoratet å justere den statlege forvaltningsmodellen og tilsetje lokalt plasserte nasjonalparkforvaltarar og sette ned breitt samansette rådgivande utval etter modell frå Jotunheimen og Jostedalsbreen nasjonalparker:

DN foreslår med dette en modell hvor det etableres lokale forvaltningskontorer med en eller flere faste statlige stillinger som sekretariat/nasjonalparkforvalter for store verneområder/verneområdekomplekser. Denne skal være lokalisert i lokalsamfunnet, om mulig samlokalisert med naturoppsyn og naturinformasjonssentra. Bredt sammensatte tilsynsutvalg/rådgivende utvalg skal være viktige i utarbeidelsen av forvaltningsplaner, tiltaksplaner, budsjettmessige prioriteringer og i diskusjoner rundt andre prinsipielle spørsmål. De vil også være viktige aktører i kommunikasjonen mellom lokale og sentrale myndigheter, og mellom forvaltningsmyndighet og andre berørte sektorer/parter.

Det var ikkje dette forslaget som vekte sterkast reaksjon hos lokale styresmakter, men den måten direktoratet summerte opp evalueringsrapporten frå NIBR på. Leiaren for Utmarkskommunenens sammenslutning (USS), Vigdis Hjulstad Belbo, uttalte til Namdalsavisa i november 2008:

DNs gjengivelse er så tendensiøs og i strid med de faktiske forhold at den bare er egnet til å villeda Stortinget⁷³.

Evaluatorane av forsøka med lokal forvaltning reagerte også på framstillinga frå direktoratet. I ein kronikk i Nationen 3. februar 2009 skriv dei:

Hovedkonklusjonen (av evalueringen) er at kommunene stort sett ivaretar de krav og oppgaver som ligger til en forvaltningsmyndighet. Sist høst la direktoratet fram sin egen evaluering av forsøkene. I denne rapporten er vår konklusjon lite synlig⁷⁴.

Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde vart opna før departementet gav si innstilling til Stortinget om endring av forvaltningsordninga for verna område. Slik sett hadde

⁷³ www.namdalsavisa.no

⁷⁴ <http://www.nationen.no/sok/?eceExpr=Kronikk>.

prosessen og debatten om forvaltningsordninga for Breheimen verknad for den ordninga som seinare vart vedtatt for heile landet.

I tabellen på neste side er milepelane i desse endringsprosessane oppsummert.

Tabell vedlegg 1 - 1: Milepelar i norsk vemepolitikk

	1950-70 talet	1980-90 talet	2010-talet
Tematikk			
Institusjonalisering	Naturvernlova 1970, Miljøverndepartementet 1972, naturvern lagt til plan- og regionalavdelinga	Konflikt om plassering av miljøvern på regionalt nivå: fylkeskommunane kontra fylkesmennene. Det siste valt. Direktoratet for Naturforvaltning, DN (1985). Statens Naturoppsyn, avdeling hos DN	Betre samordning mellom dei kommunale tilsynsutvala for det einskilde verneområdet
Vern og bruk	Vern og bruk i lten grad fokusert fordi vern vart oppretta på statsallmenning.	Sterke konfliktar mellom vern og bruksinteresser og mellom lokale og sentrale politiske styresmakter, m.a. i Hardangervidda nasjonalpark.	Naturbruksprosjektet i regi av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Fjellteksten: forbod om kommersiell bruk av nasjonalparkar oppheva. Formålet med vern etter Naturmangfaldlova er ikkje økonomisk utvikling.
Deltaking	Lokal deltaking var ikkje fokusert	Planlovutvalet forelår styrka lokal deltaking i verneplanprosessar. Auka fokus på koordinering med kommunale planar. I Sogn og Fjordane utgjør planprosessen for Jostedalssbreen nasjonalpark eit skifte i lokal deltaking.	
Forvaltningsmynde	Statens skoger, engasjerte kommunale fjellstyre	Stortinget tar initiativ til forsøk med lokal forvaltning av større verneområde (1996). Fylkesmenne overtar forvaltningsmynde.	Desentralisering av forvaltning av naturreservat og små landskapsvernområde. Interkommunale styrer får forvaltningsmynde for større verneområde

Vedlegg 2: Deltaking og møteplassar i verneplanprosessen

Desse organisasjonane vart invitert av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til å delta i

referansegruppa i Luster:

- Luster kommune, 3 pers.
- Jostedal bygdelag, 1 pers.
- Jostedal grunneigarlag, 1 pers.
- Skjolden bygdelag, 1 pers.
- Skjolden grunneigarlag, 1 pers.
- Fortun grunneigarlag 1 pers.
- Luster grunneigarlag, 1 pers.
- Vigdal grendelag, 1 pers.
- Jostedal statsallmenning, 1 pers.
- Luster Austre statsallmenning, 1 pers.
- Luster Turlag/Luster jakt- og fiskelag, 1 pers.
- Sogn og Fjordane Bondelag, 1 pers.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune, 1 pers.

Tabell vedlegg 2- 1: Møte i referansegruppa i Luster.

Møte i Luster referansegruppe	Sentralt spørsmål
5. april 2006	Etablere gruppa, orientere om verneplanarbeidet
10. nov. 2006	Drøfte konsekvensutgreiingsprogram, næringsutviklingsprosjekt
5. juni 2007	Gå gjennom standard verneforskrift, grenser
28. nov. 2007	Lese opp konklusjon frå oppklaringsmøte om naturreservat 20/11. Presentere vedtatt konsekvensutgreiingsprogram
27. juni 2008	Presentere konklusjonar frå KU-utgreiingane
21. okt. 2008	Framlegg til lokal og nasjonal høyring
24. mars 2009	Høyringssvar og innstilling frå Fylkesmannen

Kjelde: <http://www.fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=31213>

Tabell vedlegg 2- 2:Synfaringar i verneplanprosessen i Luster

Tid	Stad
5. juli 2005	Mørkridsdalen til Dulsete
14. juni 2006	Mørkrid-Osen
6. juli 2006	Vanndalen og Geisdalen
11. juli 2006	Heltne-Rebni-Rebnislii-Skori (støl) -Bolstadnosi-Tussen
10. august 2006	Nørdstedalen og Middalen
15. august 2006	Mørkridsdalen
29. sept. 2006	Hornane-Ofsavatnet
20. juni 2007	Fortunsdalen
2. august 2007	Drivandefossen i Mørkridsdalen
7. august 2007	Vigdalen
24. august 2007	Mørkridsdalen-Osen
4. april 2008	Under Osen ved Drivandefossen i Mørkridsdalen
16. mai 2008	Under Osen i Mørkridsdalen
12. juni 2008	Drifteveg Mørkridsdalen
25. juni 2008	Mørkridsdalen Aust og Dalen
7. august 2008	Vigdalen
15. august 2008	Fagredalen – Geisdalen
20. august 2008	Nørdstedalen m/Hydro
30. sept. 2008	Mørkridsdalen-Hødnevollen
Juni 2009	Vigdalen

Kjelde: <http://www.Fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=31213>

Tabell vedlegg 2- 3:Møte i felles kontaktutval

Tid	Sentralt spørsmål
21. juni 2006	Om forarbeidet til prosessen, innkomne fråsegner til oppstartmeldinga, vidare prosess
27. sept. 2006	Orientering om nasjonal handlingsplan for berekraftig bruk, og ordningane nasjonsparkkommune og nasjonalparklandsby
4. des. 2007	Status i arbeidet, om konsekvensutgreiingsprogrammet, vidare framdrift
16. juni 2008	Gjennomgang av konsekvensutgreiingsrapportane
29. okt. 2008	Framlegg til verneplan, grenser og forskrifter
18. febr. 2009	Innlegg og debatt om forvaltningsmodell
26. mars 2009	Høyrings svar og innstillingane frå fylkesmennene
29. april 2009	Presentasjon av innstillinga frå Direktoratet for naturforvaltning til departementet

Kjelde: <http://www.Fylkesmannen.no/hoved.aspx?m=31213>

Vedlegg 3: Verneområde i kommunane Luster, Skjåk og Lom

Tabell vedlegg 3- 1:Områdevern i Luster kommune.

Verneområde	Verneform, vernetema	Verneår
Jotunheimen	Nasjonpark, fjellområde	1980
Utladalen	Landskapsvern, landskap	1980
Nigardsbreen	Naturreservat, bre	1985
Jostedalsbreen	Nasjonpark, bre	1991
Hafslovatnet	Dyrefreding, fugl	1991
Bargarden	Naturreservat, barskog	1999
Yngsdalen	Naturreservat, myr	2004
Luster allmenning	Naturreservat, skog	
Ytamo	Naturreservat, edellauvskog	2009
Loi	Naturreservat, edellauvskog	2009
Mørkridsdalen	Landskapsvern, landskap	2009
Vigdalen	Landskapsvern, landskap	2009
Breheimen	Nasjonpark, fjellområde	2009

Kjelde: www.dirnat.no

Tabell vedlegg 3- 2: Verneområde i Lom kommune.

Verneområde	Verneform/vernetema	Verne år
Jotunheimen	Nasjonalt park- fjellområde	1980
Risheimøyi	Naturreservat, våtmark	1990
Smådalsvatni	Naturreservat, våtmark og myr	1990
Åsjo	Naturreservat, våtmark	1990
Reinheimen	Nasjonalt park, villmark, villrein	2006
Ottadalen	Landskapsvern, eigenarta naturområde	2006
Finndalen	Landskapsvern, eigenarta natur og kulturlandskap	2006
Brettingsmoen	Naturreservat, urørt naturområde med naturskog	2006

Kjelde: www.dirnat.no

Tabell vedlegg 3- 3: Verneområde i Skjåk kommune.

Verneområde	Verneform/vernetema	Verneår
Risheimøyi	Naturreservat, våtmark	1990
Honnsrøve	Naturreservat, skog	2005
Ottadalen	Landskapsvern, eigenarta naturområde	2006
Reinheimen	Nasjonalt park	2006

Kjelde: www.dirnat.no