

Regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning i villreinfjellene

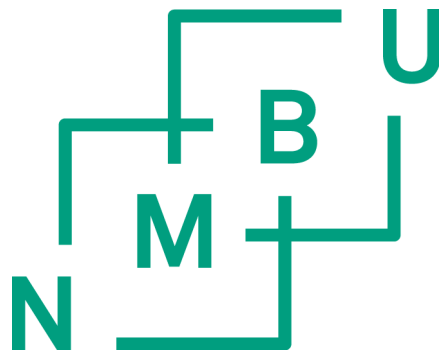
Regional Planning as a Tool for Comprehensive Management in the Wild Reindeer Mountains

Philosophiae doctor (ph.d.)-avhandling

Marianne Singsaas

Institutt for Landskapsplanlegging
Fakultet for Samfunnsvitenskap
Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet

Ås 2016



Forord og takk

Fjellområdene er "mitt" landskap, og denne doktorgraden min hittil største topp. Det har handlet om å sette en fot foran den andre og holde fokus på målet. Det er dager hvor man bare vil trekke ned teltglidelåsen og bli liggende i soveposen. Det er dager man lurer på hva i alle dager man tenkte på da man satt i sofaen og la planene. Det er det man tror er nye ruter, hvor man topper ut bare for å oppdage at noen selvsagt allerede har vært der før. Det er å begynne på en ny bakke igjen og igjen, og å finne ny motivasjon for å gyve løs nok en gang. Og innimellom er det dager med strålende utsikt fra ubestegete topper og friske spor i urørt nysnø, hvor man skjønner hvorfor man driver med dette.

En doktorgrad, som en ekspedisjon, er et lagarbeid. Det er sjelden at de som står på toppen og får all skryten, har kommet dit helt på egen hånd: Takk til Stiftelsen Norsk Villreinsenter for tillit og finansiering. En bedre arbeidsgiver skal man lete lenge etter. En stor takk til min hovedveileder Eva Falleth, som har fulgt meg gjennom uttallige ruteforslag, nye angrepsvinkler, og har bidratt med lokalkjennskap både på planfeltet og på ressursforvaltning. Og som alltid formidlet at hun har klokkertro på at jeg kommer til å nå toppen. En klok, sterk og blid kvinne, som er med på å strekke mulighetshorisonter for kvinner. Mine rutebeskrivelser har hatt godt av "litt" beskjæring. De stedene jeg ikke har klart å "kill my darlings", "skille mellom nice to know og need to know", og å "keep it simple", er det ikke Eva sin feil. Min biveileder Erling Berge skal ha stor takk for å stille høye krav og å pushe meg stadig lengre, og til å tenke kvalitet og systematikk i arbeidet, når jeg kanskje hadde planlagt en snarvei. Doktorgrader skal selvfølgelig, på lik linje med klatreturer, gjennomføres med god stil!

Tusen takk til mitt aller største støtteapparat, familien: André, som alltid ordner med proviantering og barnehagelogistikk, og i tillegg jevnlig pusser opp base-camp; Mamma, som sørger for at skittentøyskurven er tom og fryseren full, og i tillegg står for liv i leiren når "mamma er på jobb igjen". En stor klem til Nikolai og Ellinor, som har hjulpet meg til å yte maks mens jeg er på jobben, fordi det er så gøy å bare være sammen med dere når jeg kommer hjem! Snart skal dere få oppleve noe nytt: –en mamma som ikke skriver doktorgrad.

Takk til alle medansatte på "Team Forvaltningsknutepunkt Skinnarbu": Anders, Lena, Brita, Tina, Guro, Morten, Knut, Peter, Kjell, Ståle. En stor takk til alle erfarne ekspedisjonsledere jeg har møtt på ruten, særlig de som har bidratt på doktorgradsseminarene. Olav Strand skal ha spesiell takk for lange telefonsamtaler med gode veibeskrivelser, luftige tanker og veiving med armene. Takk til Rjukan Næringsutvikling for lån av gjestekontor, og til alle informantene som har stilt velvillig opp. Sist men ikke minst, takk til vennene mine som har heiet på meg.

Marianne, Rjukan desember 2015

P.S. Jeg trodde utsikten fra toppen skulle være så god, men nå ser jeg bare hvor utrolig mye av landskapet jeg ikke har oversikt over.

Sammendrag

I 2007 initierte Miljøverndepartementet regionale planprosesser i elleve fjellområder med villrein. Planene skulle «forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder (pp. 1-2)». Dette representerer den hittil største satsingen på regional planlegging som forvaltningsredskap i fjellområdene.

Målet med avhandlingen er å analysere regional planlegging som en institusjon for helhetlig forvaltning av fjellområdene. Plan- og bygningslovens § 3-1 slår fast at «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område sees i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten». En helhetlig forvaltning i denne avhandlingens sammenheng blir derfor tolket som en samordning på tvers av interessefelt, sektorer og institusjoner.

Fjellområdene består formelt sett av de «lysegrønne» områdene, som etter plan- og bygningsloven er definert som LNFR-områder for landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Disse områdene er regulert av en rekke lover og institusjoner, og forvaltningen karakteriseres ofte som fragmentert og sektorisert. I tillegg har de fleste fjellområdene store verneområder etter naturmangfoldloven.

To hovedspørsmål har derfor styrt analysen:

1. Hvordan påvirker institusjonelle faktorer samordningen mellom bruk og vern?
2. Hvordan håndterer og påvirker den regionale planprosessen samordningen?

Spørsmålene utforskes gjennom en casestudie av den regionale planprosessen i Rondane fra 2007 til 2013. Konfliktene i planprosessen involverer mange aktører og dimensjoner. Vekten legges imidlertid spesifikt på konflikten mellom «lokal omstilling og utvikling» og «sikring av villreinens leveområder».

Avhandlingen finner at institusjonelle passendelogikker er en sterk barriere mot substansiell samordning, og at planprosessen ikke bidrar til å bygge broer mellom institusjonene. Organiseringen av planprosessen medfører tvert imot at konfliktene og kløften mellom partene blir større.

Avhandlingen finner imidlertid også at valget av regional planlegging som prosessuell samordning medfører ytterligere konflikter: Valget av regional planlegging som redskap medfører at kommunene spiller på «hjemmebane». Plan- og bygningsloven oppfattes som kommunenes og fylkeskommunenes utviklingsredskap. Villreinforvaltningen spiller dermed på «bortebane». Avhandlingen konkluderer med at selv om institusjonelt design betyr mye for samordning, styrer det ikke nødvendigvis «hvordan spillet spilles». Normativ institusjonell teori som ramme for analysen har derfor medført en bedre forståelse av muligheter og hindre for samordning av bruk og vern. Avhandlingen bidrar dermed til økt kunnskap om og forståelse av regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning i fjellområdene.

English summary

Title: Regional Planning as a Tool for Comprehensive Management in the Mountain Areas

In 2007, the Norwegian Ministry of Environment initiated regional planning processes in 11 mountain areas with wild reindeer. The plans were intended to “unite the goals of local restructuring and development with national goals for a comprehensive management of mountain areas and protection of the wild reindeer habitats” (Ministry of Environment, 2007, p. 1). This represents the largest commitment to regional planning as a management tool in mountain areas in Norway to date.

The aim of the dissertation is to analyse regional planning as an institution for a comprehensive management of the mountain areas and protection of wild reindeer habitats. Section 3-1 in the Planning and Building Act states that the planning shall promote comprehensive management through a coordination of sectors and administrative levels. A comprehensive management is therefore interpreted in this dissertation as a high level of coordination between sectors, institutions and fields of interests.

The mountain areas are managed through the Planning and Building Act, and planning is a municipal responsibility in Norway. In addition, most mountain areas also have conservation areas that are protected by the Nature Diversity Act. Management of these areas is often characterised as fragmented and sectorised, or even as a “battlefield of regimes”.

Two main research questions have guided this analysis:

1. How do institutional factors influence the coordination between use and protection?
2. How does the regional planning process handle and influence the coordination?

The questions are explored through a single case study of the regional planning process in the Rondane mountain area from 2007 to 2013. The conflicts in the planning process involved many actors and organisations. The focus is however on the specific conflict between institutions that support “local restructuring and development” on the one hand and “protection of the wild reindeer habitats” on the other.

The dissertation finds that institutional logics of appropriateness comprise a strong barrier against coordination, and that the planning process does not succeed in building bridges between them. The organisation of the planning process actually contributes to enhancing the gulf between the two. However, the dissertation also finds that the choice of regional planning as an institution for the coordination process gives the municipalities a “home field” advantage, while nature management actors are the “visiting team”. The Planning and Building Act is perceived in nature management as a tool for municipal development interests, and thus not neutral or fair. In addition, the dissertation shows that the formal “rules of the game” in regional planning processes do not decide “how the game is played”. By using normative institutional theory, the dissertation thus contributes to knowledge of regional planning as a tool for comprehensive management in the mountain areas.

Innholdsfortegnelse

Forord og takk	3
Sammendrag	5
English summary	6
Innholdsfortegnelse	7
Figurliste	8
Tabelliste	8
1 INTRODUKSJON	9
Avhandlingens tema og mål	9
Bakgrunn og kunnskapsstatus	11
<i>En framvoksende villreinforvaltning</i>	12
<i>Miljøet kommer i fokus</i>	13
<i>Kommunalisering av miljøvernet</i>	14
<i>Arealplanlegging som miljøpolitisk redskap</i>	15
Regional planlegging i fjellområdene	16
Helhet og samordning gjennom regional planlegging	18
Utdyping av forskningstemaet	20
<i>Forskningsspørsmål</i>	23
<i>Avhandlingens kontekst og avgrensninger</i>	24
<i>Oppgavens gang</i>	25
2 TEORETISK RAMMEVERK FOR FORSKNINGSPØRSMÅLENE	26
Institusjonell teori	26
Rasjonelt orientert institusjonalisme	27
Normativt orientert institusjonalisme	27
Passendelogikker	29
<i>Naturforvaltningen og arealplanlegging som to institusjoner</i>	30
<i>Institusjonell kapasitet</i>	31
<i>Inter-institusjonelle konflikter</i>	33
<i>Mulighetsvinduer</i>	33
<i>Agonisme</i>	34
<i>Hvordan brukes teorien i artiklene?</i>	36
3 METODE OG FORSKNINGSDESIGN	38
Et sosialkonstruktivistisk metodologisk utgangspunkt	38
<i>Teori som analysestrategi</i>	38
Casestudien	39
<i>Rondane</i>	40
<i>Tidsaspektet</i>	41
<i>Valg av informanter</i>	41
<i>Avgrensning</i>	42
Datainnsamling	42
<i>Dokumentstudier</i>	43

<i>Semistrukturerte intervjuer</i>	43
<i>Mediedebatten</i>	44
<i>Kartdata</i>	44
<i>Deltagende observasjon</i>	44
<i>Forskerdagbok og dokumentasjonsnotat</i>	44
Analyse av dataene	45
Validitet og reliabilitet	47
<i>Begrepsvaliditet</i>	47
<i>Ekstern validitet og generalisering</i>	47
Å forske blant sine egne	49
<i>Etiske avveininger rundt deltagelse og bruk av informasjon</i>	49
<i>Forskerrollen</i>	50
<i>Et beskjedent vitne</i>	51
4 PRESENTASJON AV ARTIKLENE	52
Artikkel 1: Regional planlegging som institusjon for kollektiv handling i fjellområdene	52
Artikkel 2: Villrein i politiske landskap: Regional planlegging i Rondane	54
Artikkel 3: Zoned, but not resolved. The “edge area” as an arena for inter-institutional conflicts	56
5 SYNTSE: HELHET OG SAMORDNING GJENNOM REGIONALE PLANER?	58
Regional planlegging fører ikke til samordning	58
• Konfliktene mellom bruk og vern er inter-institusjonelle konfrontasjoner	59
• Samordning av bruk og vern i randsonen	60
• Plan- og bygningsloven oppfattes ikke som sektornøytral	60
• Planprosessen førte ikke til reduksjon av leveområdet	61
• Planprosessen fører til en kraftig reduksjon av buffersonene	61
Diskusjon: Mangel på måloppnåelse eller oppnåelse av mange mål?	62
Avhandlingens bidrag til forskningsfeltet	63
6 KONKLUSJON	64
7 SITERTE VERK	65
Artikler	
Vedlegg	
Figurliste	
Figur 1 Oversikt over villreinområder i Sør-Norge, Rondane er markert med rødt.	11
Figur 2 Modell for analysen.....	23
Figur 3 Utvikling av modell for analyse av institusjonelle hindre og muligheter for felles handling	37
Tabelliste	
Tabell 1 Oversikt over informanter	41
Tabell 2 Oversikt over datainnsamlingen	43
Tabell 3 Institusjonelle passendelogikker knyttet til planprosessen.....	53
Tabell 4 Manglende institusjonell kapasitet i planprosessen.....	53
Tabell 5 Planprosessen som mulighetsvindu	55

1 Introduksjon

«Det er en overordnet nasjonal målsetting at Norges unike fjellandskap skal tas vare på som leveområde for sårbare arter, regionalt og nasjonalt rekreasjonsområde og som næringsgrunnlag for levende bygder. Fjellområdene skal forvaltes som landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnytting og friluftsliv skal sikres og gjensidig utfylle hverandre.» (Miljøverndepartementet, Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder, 2007)

Avhandlingens tema og mål

Målet med denne avhandlingen er å analysere regional planlegging som redskap for en helhetlig forvaltning av de sørnorske fjellområdene med villrein. Avhandlingen baseres på en dybdestudie av den regionale planprosessen for «bruk og vern av fjellområder med villrein» i Rondane fra 2007 til 2013. Rondane er ett av ni fjellområder hvor Miljøverndepartementet initierte regionale planprosesser i 2007.¹ De regionale planene skulle «forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder» (pp. 1-2). Dette representerer den hittil største satsingen på regional planlegging som forvaltningsredskap i fjellområdene.

Fjellområdene krysser ofte både kommune- og fylkesgrenser. I tillegg forvaltes ulike aspekter ved naturressursene i fjellområdene ofte av ulike myndigheter og reguleres gjennom flere ulike sektorlover. En stor utfordring for forvaltningen er derfor å finne arenaer hvor ulike aktører med ulike interesser og ressurser kan samarbeide om felles løsninger. Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealutvikling og arealdisponering i Norge (2007) og Riksrevisjonens oppfølginger av denne viser at arealutviklingen i fjellområdene ikke er i tråd med de nasjonale målene. Mange peker på den fragmenterte og sektoriserede forvaltningen som det største hinderet for en bærekraftig arealplanlegging, og Riksrevisjonen peker i rapporten spesielt på det overordnede samordningsansvaret Miljøverndepartementet har i arbeidet for å sikre en bærekraftig arealforvaltning.

Den regionale plansatsingen i fjellområdene kan sees som et motsvar til disse problemstillingene. Siden regional planlegging i regi av fylkeskommunen ble innført i 1973, har denne planleggingen med jevne mellomrom blitt framholdt som det fremste redskapet for samordning mellom nivåer og sektorer i forvaltningen av arealer. Arealforvaltningen er imidlertid også arena for store konflikter. Utmarksområdene blir beskrevet som en «regimenes slagmark» (Skjeggedal T., 2001; Skjeggedal, Arnesen, Markusen, Saglie, & Thingstad, 2001) og forvaltningen av denne som «kampen om arealene» (Winge, 2013) hvor ulike sektormyndigheter kjemper om ressursene:

¹ Områdene er Setesdal, Hardangervidda, Nordfjella, Ottadalsområdet, Rondane, Sølknletten, Snøhetta, Knutshø, Forollhogna. Rondane-Sølknletten og Snøhetta-Knutshø utarbeidet felles planer, slik at det totalt er sju regional planer.

Miljøverndepartementets mål om samordning gjennom regional planlegging er derfor ambisiøst.

I tråd med Miljøverndepartementets bestillingsbrev setter jeg i denne avhandlingen søkelyset spesifikt på samordningen mellom «lokal omstilling og utvikling» og «sikring av villreinens leveområder» (Miljøverndepartementet, 2007, p. 1).

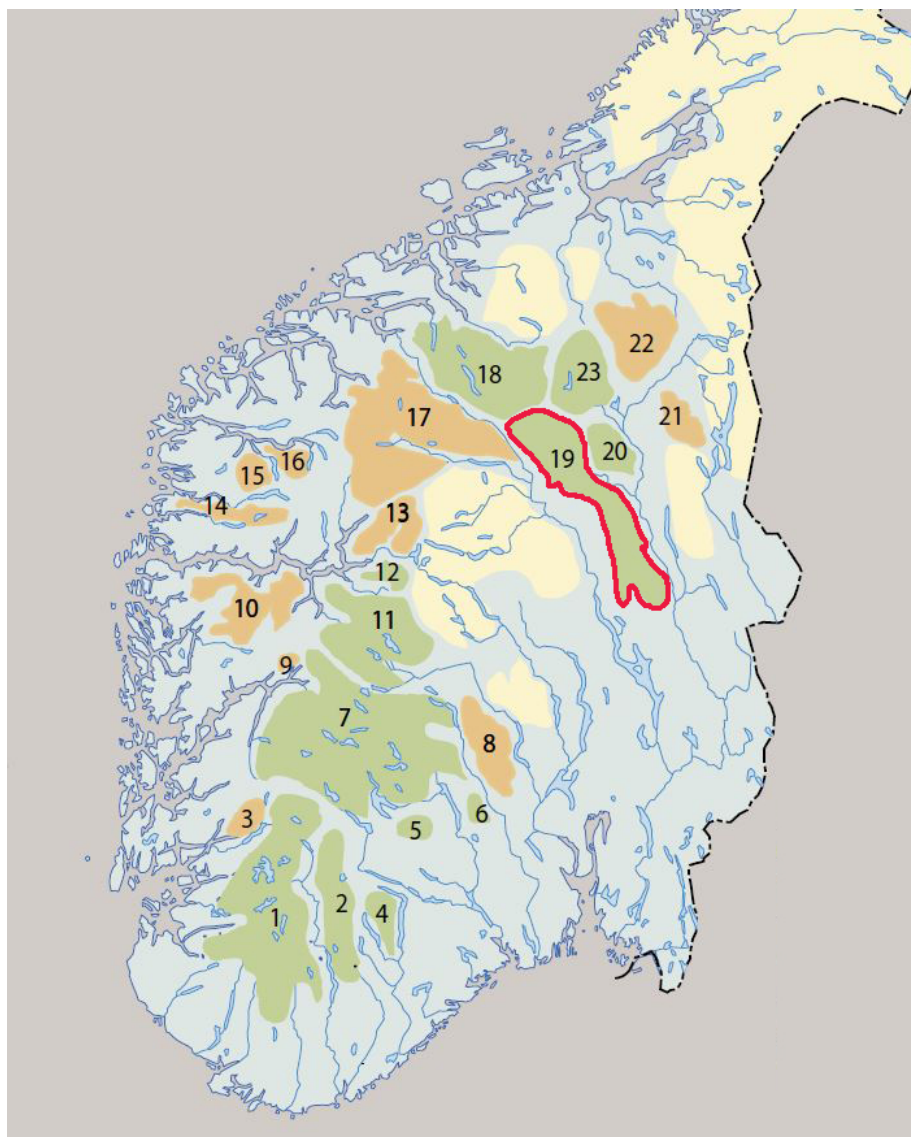
Som avhandlingen vil vise, er det gjennomført flere forskningsprosjekter som omhandler plan- og bygningsloven som formelt rammeverk knyttet til areal- og ressursforvaltning (Stokstad, 2014; Stokstad & Segard, 2013; Lund-Iversen, Hofstad, & Winswold, 2012; AsplanViak, 2012). Mangel på samordning blir i tillegg studert som et strukturelt problem som kan løses gjennom bedre organisering (Serigstad, 2003). I denne avhandlingen vil jeg imidlertid hevde at forklaringer på manglende samordning som bygger på svakheter ved det formelle lovverket, eller på strukturelle problemer som fragmentering og sektorisering, er sentrale og viktige, *men ikke tilstrekkelige*. Avhandlingen er derfor i tråd med artikkelen «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsoner?» (Stokke, Skår, Vindenes, & Skogheim, 2008), som viser at til tross for et sterkt formelt vern bygges strandsonen ned. Forfatterne kontrasterer dette med bymarkene, som har hatt et svakt formelt vern, men likevel er lite utbygget, og relaterer dette til en felles bevissthet og støtte rundt bymarkene som felles eiendom. Dette bidraget setter søkelys på et tema som er lite studert: samspillet mellom de formelle reglene og den uformelle «kulturen» som støtter opp om eller underminerer reglene.

I denne avhandlingen vil jeg nøste videre på denne tråden og fokuserer derfor på de uformelle sidene ved regional planlegging som redskap for samordning: Hva skjer i praksis når det kommer til samordning og samhandling mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer i planprosessen, og hva kan forklare dette?

Temaet er valgt ut fra en overbevisning om at kunnskap om formelle regler, strukturer og organisasjonskart bare gir oss en liten del av bildet. Derfor er det ikke tilstrekkelig å studere formelle oversikter over organisasjons- og prosesskart, saksgang eller dokumenter, man må studere hva som skjer i praksis, eller «hvordan spillet spilles». For å kunne håndtere konfliktene mellom bruk og vern må vi forstå dem, og for å forstå dem trengs et supplerende søkelys på normer, verdier og forestillinger om rett og galt i fjellområdene.

Bakgrunn og kunnskapsstatus

Norge er det eneste landet i Europa med høyfjellsøkosystemer med gjenlevende bestander av tundrarein – *Rangifer tarandus tarandus* (Andersen & Hustad, 2004). Gjennom ratifiseringen av *konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder* (Bernkonvensjonen) i 1986 og av *konvensjonen om biologisk mangfold* (biomangfoldkonvensjonen) i 1993 er det internasjonalt ansvar for å bevare villreinen og dens leveområder. Forvaltning av villreinsens leveområder byr på store utfordringer. Fordi den er en migrerende art, er villreinen svært arealkrevende, og dens behov kommer ofte i konflikt med utbyggingsinteresser, så som kraft-, vei- og hyttebygging. Moderne infrastruktur og menneskelig ferdsel har gjort at villreinsens leveområder i dag er fragmentert til 23 mer eller mindre separate områder i Sør-Norge.



Figur 1 Oversikt over villreinområder i Sør-Norge, Rondane er markert med rødt.

Norsk villreinforvaltning er i dag todelt, med den rettighetshaverbaserte forvaltningen gjennom villreirutvalg og driftsplaner for hjortevilt på den ene siden og den offentlige siden med villreinnemnder, fylkesmenn, Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og miljødepartementet på den andre.

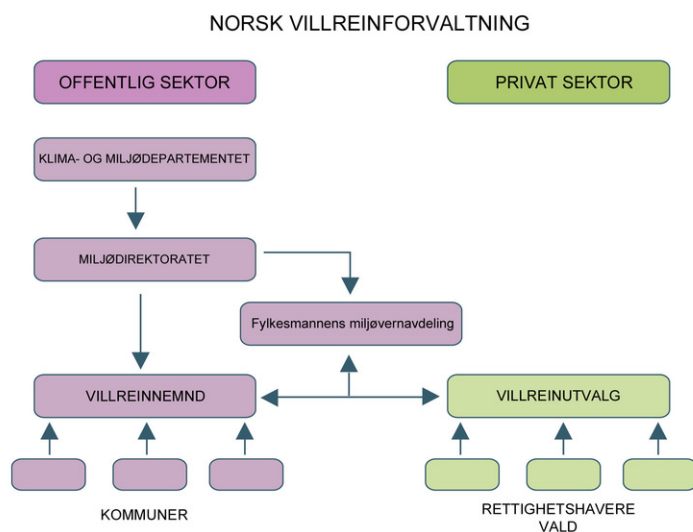


Fig. 1 Oversikt over villreinformasjonens institusjonelle struktur (kilde www.villrein.no)

Veien fram til denne organiseringen av forvaltningen begynte så tidlig som på 1700-tallet.

En framvoksende villreinformasjon

Fra de tidligste tider var villrein fri for alle. I 1730 kom en kongelig forordning som fastsatte jakttid og kvotebegrensning, og jakttiden ble ytterligere innskjerpet til åtte måneder i 1845 (Skavhaug, 2005). I 1894 kom Krag-Jørgensen-rifla med flerskuddsmagasin (ibid.). I tillegg hadde moderniseringen av Norge i siste halvdel av 1800-tallet ført til bedre veier og kommunikasjon, og dette økte jakteffektiviteten slik at det i flere villreinområder ble innført flere runder med fredning av villreinen etter århundreskiftet, herunder totalfredning i Norge i 1902–1906 (Bråtå, 2005; Skavhaug, 2005). Den påfølgende bestandsoppgangen førte til en intens jakt etterfulgt av en ny nedgang i 1920-årene. I 1930 ble det innført kvoteregulering. Før 1. juli 1900 da jaktloven av 1899 trådte i kraft, var adgangen til villreinjakt fri for enhver norsk borger. Loven av 1899 ga grunneieren enerett også til reinjakta. Loven satte ingen annen begrensning i adgangen til å felle villrein enn jakttidens lengde. For statsallmenningene ble det utstedt jaktkort som kun ga tillatelse til å felle tre dyr, men det kunne utstedes jaktkort i ubegrenset antall. Først ved kgl. res. av 27. juni 1930, utferdiget i medhold av lov av 6. juni 1930, ble adgangen til villreinjakt gjort betinget av særskilt tillatelse (lisens) og tallet på dyr som kunne felles, begrenset i forhold til jaktområdes areal (arealbegrensning) (Skavhaug, 2005). Ved revisjon av loven i 1932 ble bestemmelsen overført til loven av 1899. Realitetene i bestemmelsen finner vi igjen både i loven av 1951 og i loven av 1981 (Skavhaug, 2005).

Villreinen har alltid hatt stor betydning og en sterk status i fjellbygdene. Initiativet til totalfredning av villrein som vi hadde noen år i begynnelsen av dette århundret, kom fra fjellbygdene, som fryktet at restene av villreinstammene kunne være truet av utryddelse. Det var også «villreinbygdene» som i forbindelse med villreinjakt

satte fram krav om skyteprøve og reguleringer av våpen og ammunisjon (Skavhaug, 2005:39).

Overbeskatningen av villreinen og påfølgende begrensninger i villreinjakta kan sees som den utløsende årsak til statlig involvering i villreinjakta og bidro dermed til framveksten av jakt som et eget forvaltningsområde. Rasjonalet for statlig engasjement kan med Ostrom (2005) sine ord sies å være å hindre overutnyttelse av en uregulert fellesressurs (villreinen) for å unngå en «allmenningens tragedie». En fellesressurs er definert som en ressurs «where beneficiaries are hard to exclude, but each person's use of a resource system subtracts units of that resource from a finite total amount for harvesting» (ibid.:23–24). Begrepet allmenningens tragedie (Hardin, 1968) er noe misvisende, da eiendomsregimer kan deles opp i privat, statlig, delt (allmenninger) eller ikke-eid. Villreinen er et eksempel på det siste; selv om grunnen den gikk på, hadde eiendomsgrenser, var bruken av ressursen ikke regulert.

Det er ulike eiendomsforhold i Fjell-Norge, og ulike områder har ulik fordeling av privat og statlig grunn. Fjelloven av 1920 la grunnlaget for fjellstyrene og var et forsøk på å få kontroll med utnyttelsen av de store statseiendommene. Jaktloven (lov av 14. desember 1951 (nr. 7) om viltstell, jakt og fangst) innførte flere viktige prinsipper for viltforvaltningen og markerer starten på oppbyggingen av et omfattende offentlig forvaltningsapparat for viltet, herunder villreinen. Kontoret for «viltstell, jakt og fangst» ved Landbruksdepartementet var den sentrale myndighet, og i tillegg skulle alle kommuner ha en viltnemnd (Bråtå, 2005). Dette medførte at kommunene ble pålagt et større ansvar for viltforvaltningen, med unntak av villreinen som fortsatt skulle ligge hos Landbruksdepartementet, med basis i jaktlovens § 31 som slo fast at «Viltstyret fastsetter de nærmere bestemmelser om jakt etter villrein, herunder bl.a. om de områder hvor reinjakt skal kunne foregå og om det antall dyr som skal felles på nærmere bestemt areal» (ibid.). Da Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske (DVF) ble opprettet i 1965, overtok de ansvaret.

Miljøet kommer i fokus

Statens engasjement fram til 70-tallet hadde begrenset seg til regulering av uttak fra fellesressursen villrein, med innføring av lovverk som regulerte først jakttid, så kvoter og lisenser. 1970-tallet markerer imidlertid begynnelsen på utformingen av en moderne statlig miljøpolitikk, noe som også fikk virkninger for villreinforvaltningen. 1972 ble viltforvaltningen overført fra Landbruksdepartementet til det da nyopprettede Miljøverndepartementet, med Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske (DVF) som utøvende organ. Dette markerer en trend mot nye verdier og virkemidler i viltforvaltningen. 1970-tallet betegnes ofte som miljøvernets storhetstid. Blant annet fikk Norge sin naturvernlov i 1970 (i dag naturmangfoldloven) med en formålsparagraf som framhevet naturens egenverdi (Hågvar & Berntsen, 2001). FN holdt sin første miljøkonferanse *Bare én jord* i Stockholm i 1972, med den globale økokrisen som tema (ibid.), og dette resulterte i opprettelsen av United Nations Environmental Programme, UNEP, FNs eget miljøvernstyre. Flere land fulgte opp med å opprette egne miljøverndepartement, blant disse Norge (Hovik & Reitan, 2002). Opprettelsen av Miljøverndepartementet markerte starten på den offentlige miljøforvaltningen.

Debatten rundt viltloven, som i 1981 avløste jaktloven, løftet opp tanker om et regionalt statlig organ for villreinforvaltning, noe som også hadde vært fremmet av DVF på 70-

tallet (Bråtå, 2005). Ved opprettelsen av fylkesmannens miljøvernavdelinger (MVA) i 1982, med bakgrunn i Stortingsmelding nr. 23 (1979-80) *Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde* og viltloven fra 1981, fikk man en offentlig aktør med ansvar for villrein på det regionale nivået, med ansvar for rådgivning og veiledning overfor nemnder og utvalg (Jaren, 2010). Departement og direktorater fikk en forlenget arm ut i fylkene. Hovedarbeidsfeltene til MVA lå innenfor forurensning, vern av natur og friluftsliv. Fylkeskommunens rolle innenfor miljøforvaltningen var først og fremst rettet mot planlegging, med et veiledningsansvar overfor kommunene lovfestet i plan- og bygningsloven (Naustdalslid & Hovik, 1994). DVF skiftet navn til Direktoratet for naturforvaltning (DN) i 1985, da de ble tilført arbeidsoppgavene naturvern og friluftsliv. Det er helt klart at det på 70-tallet var en voksende bekymring for naturens tålegrenser og jordens framtid, og opprettelsen av Miljøverndepartementet og tilhørende strukturer må selvsagt sees som en konsekvens av denne. Også i bestandsforvaltningen ble man mer opptatt av en bærekraftig forvaltning av bestanden og rettet avskyting.

Kommunalisering av miljøvernet

Fram til 1988 hadde villreinutvalgene fremmet forslag om kvoter direkte til direktoratet, men et statlig ønske om å delegere beslutningsmyndigheten til et lavere forvaltningsmessig nivå, samt ønske om et sterkere skille mellom rettighetsoppgaver og offentlig myndighetsutøvelse, førte til at villreinnemndene ble innført fra 1.1.1988 (Jaren, 2010). Villreinnemndene skulle godkjenne planer og årlige kvoteforslag utarbeidet av villreinutvalgene, og de består av en politisk representant fra hver kommune i villreinområdet, men er formelt underlagt Direktoratet for naturforvaltning. Denne omorganiseringen hadde store konsekvenser for det operasjonelle nivået. Fra en direktelink mellom rettighetshaverne og direktoratet fikk man nå et desentralisert nivå av politikere, som skulle godkjenne kvoter og vald. I 1987 ble også Villreinnrådet i Norge, en frivillig sammenslutning, opprettet etter lokale initiativ som et bindeledd mellom de enkelte villreinområdene og som et felles talerør for villreininteressene.

Opprettelsen av villreinnemndene må sees på bakgrunn av Stortingsmelding nr. 46 (1988-89) *Miljø og utvikling*, som annonserte en økt satsing på den kommunale miljøforvaltningen. Dette ble fulgt opp i Stortingsmelding nr. 34 (1990-91) *Om miljøvern i kommunene*, hvor staten ga en samlet og dyptgående presentasjon av kommunenes miljøoppgaver, som ledet til MIK-reformen (miljøvern i kommunene) (Aall et al., 2002). Blant annet ble forvaltning av motorferdsel i utmark og viltforvaltning, som tidligere lå under de statlige viltneemndene, flyttet til kommunene. Hovik og Reitan (2002) hevder at dette kom som en følge av MIK-reformen, hvor kommunenes arbeid med å heve sin miljøkompetanse la til rette for en delegering av ansvar fra statlig hold.

Satsingen på den kommunale miljøforvaltningen gjenspeiles også i *forskrift om forvaltning av hjortevilt* som kom i 1989 og la grunnlaget for villreinforvaltningen slik vi kjenner den i dag, hvor driftsplanen er et viktig styringsverktøy i arbeidet med å sikre en bærekraftig og kontrollert forvaltning av hjorteviltbestanden, sammen med den årlige avskytningsavtalen som inngås mellom valdet og kommunen. Forskriften om villreinnemnder ble integrert i denne. Ansvaret for villreinen ble imidlertid beholdt hos fylkesmannen, mens forvaltningen av resten av hjorteviltet ble delegert ned til kommunene. En tendens er altså at kommunaliseringen av miljøvernet ikke fikk så store

virksomheter for villreinforvaltningen, med unntak av innføringen av villreinnemndene, men fylkesmannen har sekretariatet for villreinnemndene.

Arealplanlegging som miljøpolitisk redskap

Man kan hevde at areal er i ferd med å bli den viktigste ressursen for dagens naturforvaltning. En dreining fra vektlegging av utfordringene i bestandsforvaltningen til vektlegging av arealplanlegging kom i 1990, med Miljøverndepartementets retningslinjer for Direktoratet for naturforvaltning (DN) sitt arbeid, hvor det står at «samarbeid med og innspill overfor planmyndigheter med sikte på å sikre viktige områder for villreinen bør prioriteres» (i Jaren, 2010:11). Også andre forfattere har bemerket søkelyset på arealplanlegging på nittitallet: På nittitallet inntraff «the communicative turn in planning» (Healey, 1993, 1997), som tidsmessig faller sammen med tilsvarende tendenser innen den internasjonale naturforvalterdebatten (Sandström et al., 2008; Vik et al., 2011). (Aasetre & Gundersen, 2011:3). Sikring av villreinens leveområder ble etter hvert det viktigste offentlige satsingsområdet for villreinforvaltningen, noe som også gjenspeiles i DN-rapport 1/95 *Forvaltning av hjortevilt mot år 2000*, hvor det blir satt mål både for å stanse reduksjon av leveområdene og for å redusere skadevirkninger av ferdsel (Jaren, 2010). På nittitallet så også flere fylkesdelplaner og interkommunale planer for sikring av villreinens leveområder dagens lys, Rondane, Hardangervidda aust, Dovrefjell-Sunndalsfjella, Setesdal-Ryfylke og Blefjell, mye med bakgrunn i den sterkt økende etterspørselen etter hytter og fritidshus på nittitallet, som gjorde utbygging av fjelleiendommer økonomisk attraktivt.

I 2003 etablerte DN prosjektet *Villrein og samfunn*, et prosjekt som ble gjennomført i 2004–2005 av NINA og koblet til sluttrapporteringen av et bredt tverrfaglig villreinprosjekt under Norges forskningsråds (NFR) program *Landskap i endring*. I 2004 resulterte arbeidet i at temaheftet *Villrein og samfunn – en veiledning til bevaring og bruk av Europas siste villrein* (VISA-rapporten) ble utgitt. VISA var en bredt sammensatt rådgivningsgruppe og en kommunikativ arena som skulle finne et felles verdigrunnlag og omforente strategier for framtidens villreinforvaltning (Andersen & Hustad, 2004). Under arbeidet ble det søkt konstruktiv dialog, og det ble arrangert åpne samlinger hvor lokalpolitikere og andre lokale aktører ble inviterte. Målet med prosessen var gjennom dialog å avklare grunnleggende prinsipper i forvaltningen av villreinen og dens leveområder. En samlet rådgivningsgruppe underskrev VISA-rapporten, og det var således stor konsensus. Rapporten konkluderer med at framtidens villreinforvaltning må løfte villrein fra «menighet» til samfunn, sette et sterkere søkelys på arealforvaltningen og på å tilrettelegge for bærekraftig verdiskaping i villreinområdene. Prosjektet foreslår å opprette ni nasjonale villreinområder, gjennom regionale planprosesser, supplert med statlig styrte rikspolitiske retningslinjer. For å understreke det internasjonale ansvaret Norge har, foreslår prosjektet i tillegg å opprette to europeiske villreinregioner.

VISA-rapporten ble fulgt opp i Stortingsmelding nr. 21 (2004-2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøverntilstand*, der sikring av villreinens leveområder blir satt opp som et nasjonalt resultatmål. Regjeringen signaliserte at den ville gi villreinområder som er viktige for artens framtid i Norge, status som nasjonale villreinområder. Disse signalene tas videre i Stortingsmelding nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, hvor det står at «Regjeringen vil

videreføre arbeidet for å bevare nødvendige leveområder for villrein. Dette innebærer blant annet at kunnskapsgrunnlaget om villreinens leveområder vil bli forbedret. Regionale planprosesser skal avklare spørsmålet om avgrensning og innhold knyttet til det enkelte område.»

Riksrevisjonens undersøkelse

Arbeidet med en helhetlig og bærekraftig arealforvaltning ble på nytt løftet opp på den politiske agendaen gjennom arbeidet med, og publiseringen av, *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge* (Riksrevisjonen, 2007). Rapporten konkluderte med at de nasjonale målene om bærekraftig arealbruk ikke oppfylles. I fjellområdene økte byggeaktiviteten med 25 prosent fra 1985 til 2005 (p. 10), og fritidsbebyggelse utgjør en økende andel av bygningene. Riksrevisjonen peker på utbyggingen i fjellområdene som spesielt bekymringsverdig, ettersom fjellområdene utgjør habitat for Europas siste gjenlevende stammer med vill tundrarein. Den viser til at etter 1995 har byggeaktiviteten i og nær villreinens leveområder økt (p. 60).

Miljøverndepartementet² blir særlig utfordret i rapporten: for manglende samhandling mellom Miljøverndepartementets planavdeling og naturvern avdeling, for ikke i tilstrekkelig grad å ha tatt den overordnede nasjonale samordningsrollen i arealpolitikken og for i liten grad å ha vektlagt fylkesplanlegging som redskap i sine styringsdokumenter (Riksrevisjonen, 2007). Departementet svarer i sitt brev datert 5. juli 2007 at de «erkjenner at denne rollen er krevende, fordi det ikke er utviklet en felles forståelse departementene imellom om plan- og bygningslovens rolle som helhetlig lov for bærekraftig forvaltning. Departementet legger til grunn at ny plandel av plan- og bygningsloven kan gi et bedre grunnlag for denne samordningsrollen» (Riksrevisjonen, 2007:18). Miljøverndepartementet trekker videre fram behovet for samordning gjennom gode planprosesser, som skal avklare behovene for vekst og vern og styre arealutviklingen i villrein fjellene. Departementet viser til at de har sendt ut et bestillingsbrev til fylkeskommunene, om «utarbeidelse av fylkesdelplaner som skal avklare bærekraftig arealforvaltning og sikre villreinens leveområder innenfor sentrale fjellområder i Sør-Norge i 2007». I bestillingsbrevet ber departementet fylkeskommunene i Sør-Norge om å utarbeide regionale planer for «bruk og vern av prioriterte fjellområder» (Miljøverndepartementet, 2007, p. 1). Departementet slår fast at «Fjellområdene skal forvaltes som et landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnyttelse og friluftsliv sikres og gjensidig utfyller hverandre» (Miljøverndepartementet, 2007, pp. 1-2).

Regional planlegging i fjellområdene

Mens Norge har lang tradisjon for planmessig arealdisponering som en del av forvaltningen av by og tettsteder, ble arealplanlegging i hele landet først innlemmet i bygningsloven av 1965. Disse arealene hadde før blitt forvaltet av sektormyndigheter gjennom blant annet jord- og skogbruksplaner og fjellstyrenes planer. Holsen (2001)

² Miljøverndepartementet skiftet navn til Klima- og miljødepartementet i januar 2014, men siden denne planprosessen var under ledelse av Miljøverndepartementet, vil denne tittelen brukes konsekvent i avhandlingen.

hevder at landbruksmyndighetene var kritiske til kommunal arealforvaltning som redskap i forvaltning av landbruks- og utmarksområder, og at dette medførte at muligheten til å styre arealbruk gjennom bruks- og vernesoner i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) ble begrenset. Arealplanlegging har likevel av nasjonale myndigheter blitt sett på som et viktig redskap for å virkeliggjøre miljøpolitiske målsettinger. Dette kom særlig til uttrykk da ansvaret for denne planleggingen ble overført fra Kommunaldepartementet til det nyopprettede Miljøverndepartementet i 1972.

Regional planlegging, eller fylkesplanlegging som det het den gang, ble innført i plan- og bygningsloven i 1973. Begrunnelsen var at man skulle legge til rette for samordning mellom sektorer, områder og kommuner. Regional planlegging ble implementert parallelt med oppbyggingen av den sentrale miljøforvaltningen, og regional planlegging handlet i starten i stor grad om miljø- og ressursplanlegging (Kleven, 2010). Arealplanleggingen har gradvis blitt utviklet som et miljøpolitisk virkemiddel i kommunene gjennom bl.a. rikspolitiske retningslinjer og utviklingsprosjekter som «Miljøvern i kommunene» og «Lokal Agenda (LA) 21». Da de nye fylkeskommunene etablerte seg etter 1976, ble planleggingen i større grad dreid mot de fylkeskommunale virksomhetsområdene: sykehus, samferdsel, videregående skole med mer. Mange fylker var i en situasjon der det måtte gis prioritet til tiltaksarbeid og næringsutvikling, særlig gjaldt dette utkantfylkene. Ved inngangen til åttitallet hadde vi bak oss en konjunkturedgang, og også byfylkene ble nå langt mer opptatt av verdiskaping og sysselsetting (Selstad, 2008).

Norsk institutt for by- og regionforskning evaluerte i 1996 fylkesplanene for perioden 1996–1999 (Falleth & Johnsen, 1996; 1996b). Ifølge evalueringen hadde fylkesplanen liten samordnings- eller avklarings effekt når det gjaldt reelle mål- og interessekonflikter. Fylkesplanleggingen var derimot en viktig politisk og faglig arena for kontakt, informasjonsutveksling og nettverksbygging mellom ulike myndigheter i regionen. Fylkesplanleggingens legitimitetstap var imidlertid akutt ved inngangen til århundreskiftet, samtidig med at selve forvaltningsnivået som var planeier, også fikk svekket legitimitet under stadige trusler om nedlegging.

Likevel blir regional planlegging jevnlig trukket fram som et redskap for en helhetlig arealforvaltning. Stortingsmelding nr. 31 (1992-93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken* la grunnlaget for en overgang til det som ble kalt en «helhetlig arealpolitikk» (pp. 7, 43–47), hvor arealbruk skulle forvaltes ut fra en samlet tverrsektoriell vurdering. Målet var en «helhetlig, bærekraftig arealpolitikk for utbygging og vern» (p. 43). Dette målet om en helhetlig, bærekraftig arealforvaltning er fulgt opp i en rekke stortingsmeldinger, blant annet Stortingsmelding nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* og det som kalles «RM-ene» – *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* – Stortingsmelding nr. 8 (1999-2000), nr. 24 (2000-2001), nr. 25 (2002-2003), nr. 21 (2004-2005) og nr. 26 (2006-2007).

Da planprosessene for fjellområdene startet, var det som fylkesdelplaner etter plan- og bygningsloven fra 1986. I 2008 ble det vedtatt en ny plan- og bygningslov med nye bestemmelser om planlegging. Når det henvises til plan- og bygningsloven heretter, menes loven fra 2008. Utgangspunktet for nye planbestemmelser (NOU 2001: 7, 61–62) var blant annet å sikre en helhetlig og langsiktig forvaltning av interesseområdet.

Planlovutvalget (se NOU 2003: 14) satte blant annet søkelys på behovet for regional planlegging, for å sikre naturvern hensyn og friluftsinnteresser for allmennheten, mot kommuners ønske om samfunns- og næringsutvikling.

Bestemmelsene om fylkesplaner ble i 2008 erstattet med nye bestemmelser for regional planlegging. Det regionale plansystemet omfatter regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse, som vedtas av fylkestinget som regional planmyndighet. Regional planstrategi er det eneste planverktøyet som er obligatorisk på regionalt nivå. Planstrategien skal utarbeides av fylkeskommunen i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet, og godkjennes ved kongelig resolusjon. Regional plan skal utarbeides av regional planmyndighet for det som er fastsatt i den regionale planstrategien. Staten kan pålegge utarbeiding av regionale planer. Regionale planer vedtas endelig av fylkestinget som regional planmyndighet. Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Ved utarbeidelse av regional plan skal fylkeskommunen samarbeide med offentlige styresmakter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta.

I 2008 ble også reindrift innlemmet i LNF-områder, slik at kategorien nå heter LNFR. I tillegg ble det mulig i større grad å soneinndeale arealbruk. Nye instrumenter rettet spesifikt mot miljøhensyn ble også innført i 2008, blant annet muligheten for å opprette særlige hensynssoner. I § 11-8 heter det: «For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen.» Dette gir altså mulighet til å avsette hensynssoner i LNFR-områdene. I tillegg ble det med «regional planbestemmelse» innført et redskap som kan gjøre regional planlegging bindende. Regional planbestemmelse, med retningslinjer for arealbruk, vedtas av regional planmyndighet og kan knyttes til en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn eller interesser. Tiltak som ikke er i samsvar med regional plan, krever tillatelse av regional planmyndighet, men statlig fagorgan eller berørt kommune kan kreve saken inn for departementet. Planbestemmelsen gjelder for inntil 10 år, med mulighet for forlengelse.

Helhet og samordning gjennom regional planlegging

En rekke forskningsbidrag viser at det er en økende lokal motstand mot den statlig sentraliserte naturforvaltningen, noe som har resultert i internasjonale trender mot mer demokratisering og lokal medvirkning i forvaltningen (Reitan & Holm, 2012; Sandström, Hovik, & Falleth, 2008; Hovik, Lorentzen, Nenseth, & Skålnes, 2004). Nasjonalt ser vi dette blant annet i innføringen av lokal forvaltning av verneområder (St.prp. nr. 1 (2009-2010)) samt i klare signaler om økte muligheter for næringsmessig bruk av verneområdene, eksempelvis i *Fjellteksten* (St.prp. nr. 65 (2002-2003)). Denne avhandlingen vil i tillegg se de regionale planene for fjellområder med villrein som en del av denne trenden. Denne utviklingen mot mer lokal medvirkning og økt oppmerksomhet på lokale behov signaliserer en mer inkluderende og deltagerrettet naturforvaltning. Reitan (Reitan M., 2004, p. 437) omtaler dette som overgangen fra en

«'politics of expertise' to a 'process of politicisation'», som igjen medfører en utvikling fra en naturverndiskurs til en bruk-og-vern-diskurs, og fra ekspertuttalelser til brede politiske prosesser. Denne utviklingen skjer i tillegg i et landskap som Saglie (Saglie I., 2006, p. 1) beskriver som «[...] the increasingly fragmented institutional setting for natural resource management and planning», en stadig mer sektorisert og fragmentert forvaltning.

Motsetningen mellom sektorer i LNFR-områdene har gitt grunnlag for å kalle planleggingen i disse områdene for en «regimenes slagmark» (Skjeggedal, Arnesen, Markusen, Saglie, & Thingstad, 2001) og «kampen om arealene» (Winge, 2013). Som en motvekt mot dette trekkes hovedgrepene helhet og samordning fram i plan- og bygningsloven. § 3-1 slår fast: «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område sees i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.» Dette gjenspeiles i Miljøverndepartementets bestillingsbrev, som slår fast at de regionale planene skal «forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder» (Miljøverndepartementet, 2007). En helhetlig forvaltning i denne avhandlingens sammenheng tolkes derfor som en *samordning* på tvers av interessefelt, sektorer og institusjoner.

Samordning har ofte et utgangspunkt i aksens autonomitet–gjensidig avhengighet mellom forvaltningsnivåer og mellom offentlig og privat sektor. Man kan skille mellom samordning som en arealpolitikk først utviklet innenfor hver sektor, men som så tilpasses hverandre, og samordning som en prosess der partene i fellesskap gjennom samarbeid utarbeider en felles, omforent politikk (Strand & Moen, 2000, pp. 36-37). Man kan også skille mellom en positivt orientert samordning, som vektlegger synergieffekter ved at en måloppnåelse vil forsterke gevinsten for begge parter, en vinn-vinn-situasjon (Strand, Flemsæter, Gundersen, & Rønningen, 2013), og en negativt orientert samordning, som vektlegger at den enes måloppnåelse ikke skal forringe den andres.

De fleste er enige om at det er ulike grader av samordning. Stead og Meijers (2009) skiller mellom tre nivåer i sin beskrivelse av samordning: samarbeid, hvor gjensidig informasjon gir bedre effektivitet, koordinering, der organisasjonenes oppgaver sees i sammenheng for å unngå overlapp, men fremdeles utføres sektorvis, og integrert politikktutforming, hvor problemstillinger må håndteres på tvers av sektorskiller og forvaltningsnivåer for å løses, og hvor man må oppnå felles mål og politikk for problemfeltet. Forfatterne påpeker at med en høyere grad av samordning stilles det høyere krav til aktørene, med hensyn til både tids- og ressursbruk, antall aktører som kan involveres, og at man må oppgi noe av sin sektoruavhengighet til fordel for gjensidig avhengighet. I tillegg hevder de at mens samarbeid kan gjøres mer uformelt og krever lite organisering, vil et høyt nivå av samordning kreve en sterkere grad av formell institusjonell organisering.

Basert på Arnsteins klassiske figur i artikkelen «A ladder of citizen participation in the USA» (Arnstein, 1969) har Hofstad, Helgesen og Sandkjær (2012) utviklet en tilsvarende samordningstrapp, som strekker seg fra det laveste nivået, informasjon, via konsultasjon, dialog og diskusjon, enighet om meninger og holdninger, til felles handling,

som er det øverste nivået. Dette gir anledning til å diskutere samordning opp mot kollektiv handling. Mye av planlitteraturen synes å bygge på at kollektiv handling bygger på at det er en viss grad av enighet om problem, kunnskap og holdninger mellom aktørene. Denne avhandlingen ønsker å utforske i hvilken grad kollektiv handling kan oppstå ved ulike grader av enighet i sak dersom det er enighet om spilleregler. Kan man ha en prosessuell samordning uten substansiell samordning?

Med den store oppmerksomheten på samordning av bruk og vern, og enhelhetlig politikktutforming for fjellområdene, kan Miljøverndepartementets bestillingsbrev tolkes dit hen at det er den høyeste graden av samordning man ønsker seg, en integrert politikktutforming eller en *substansiell* samordning (Leite, 2008). Man tenker seg at en slik helhetlig planlegging vil føre til synergier og en vinn-vinn-situasjon for både bruk og vern: «Siktemålet er en helhetlig planlegging som, gjennom å samordne hensynet til en forsvarlig villreinforvaltning og lokalsamfunnenes behov for utvikling, legger til rette for attraktive og gjensidig stimulerende miljøer» (Miljøverndepartementet, 2007, p. 2). Det må også påpekes at det ikke gis signaler om prioriteringer. I stedet krever bestillingsbrevet at «planene skal forene målene» (Miljøverndepartementet, 2007, p. 1). Denne avhandlingen tolker derfor Miljøverndepartementets forståelse av samordning som resultatet av en prosess som forener ulike mål, verdier, aktiviteter eller andre premisser, og der resultatet i stor grad er en konsensus om politikken for fjellområdene.

I tillegg til målsettingen om en substansiell samordning, som skal løse målkonfliktene i arealforvaltningen, gir også bestillingsbrevet føringer for hvordan denne samordningen skal skje: «Dette skal skje gjennom regionale planer» (p. 1). Miljøverndepartementet setter gjennom valg av regional planlegging etter plan- og bygningsloven rammene eller spillereglene for den *prosessuelle* samordningen (Leite, 2008). Samordningen mellom bruk og vern skal skje innenfor regional planlegging som rammeverk. Plan- og bygningsloven gir tydelige krav til prosessen, men kravene til innholdet er i liten grad spesifisert, med unntak av bærekraftkomponenten. Loven er derfor først og fremst en prosesslov. Den stiller opp rammer og verktøy for gjennomføringen av planleggingen, men bestemmer i liten grad utfallet av prosessen. Dette taler for at vi må tenke samordning på to nivåer som virker inn på hverandre: substansiell samordning mellom sektorene og prosessuell samordning i form av hvordan valg av redskap for samordningen påvirker denne.

Utdyping av forskningstemaet

Valg av tema har bakgrunn i mitt arbeid som daglig leder for Stiftelsen Norsk Villreinsenter, avdeling Sør, som også har finansiert min doktorgrad. Stiftelsen har som hovedformål å fremme bevaring og bærekraftig forvaltning av villreinbestandene og villreinfjellene i Norge. Både problemstillingene og det teoretiske perspektivet har utgangspunkt i min praktiske forståelse av feltet, og vekslingen mellom teori og praksis, studier og jobb har gitt muligheter for en dypere læringsprosess.

Det teoretiske startpunktet for prosjektet var todelt: Prosjektet «Regimenes slagmark» (Skjeggedal, Arnesen, Markusen, Saglie, & Thingstad, 2001) tente interessen for å forstå konflikter i utmark fra et regime-perspektiv og ledet meg inn mot institusjonell teori. Det teoretiske rammeverket ble videreutviklet gjennom boken *Networks and Institutions*

(Rydin & Falleth, 2006) sitt søkelys på institusjonell teori og institusjonell kapasitet. Min kultursosiologiske fagbakgrunn har medvirket til at hovedvekten i dette prosjektet ligger på de uformelle sidene ved regional planlegging som institusjon, men også mer kritiske perspektiver er trukket inn.

Artikkelen «Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone?» (Stokke, Skår, Vindenes, & Skogheim, 2008, p. uten sidetall) viser tydelig samspillet mellom de formelle og uformelle sidene ved arealforvaltningen: Artikkelen påpeker at strandsonen har et sterkt formelt vern gjennom blant annet byggeforbud i 100 meter-sonen og rikspolitiske mål om å bevare kystsonen i deler av landet, men at vernet har lav uformell støtte og blir nedbygget. Dette står i kontrast til at mange bymarker inntil nylig har hatt svakere formelt vern gjennom ofte kun å være et LNFR-område, men samtidig har de hatt bred støtte i folket, og disse områdene er lite utbygget: «Kystsonen er et område med tradisjon for bruk, bosetting og bebyggelse. Flere av våre informanter, særlig de folkevalgte, uttrykker derfor at det er 'naturlig' at det bygges langs sjøen.» I kontrast til dette blir «bymarker og større viktige korridorer [...] i større grad enn kystområdene oppfattet som en felles og kollektiv eiendom knyttet til rekreasjon og friluftsliv for hele befolkningen, noe som medfører langt større mobilisering av organisasjoner og enkeltpersoner når man opplever at disse verdiene trues av utbygging». Dette funnet er svært interessant, fordi det påviser at også de uformelle sidene ved institusjoner påvirker arealutviklingen: Til tross for svakt formelt vern, følger innbyggerne i byene de «uformelle spillereglene» som gir markagrensa en kollektiv beskyttelse.

Winge (2013) behandler i sin doktoravhandling *Kampen om arealene* forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, med utgangspunkt i energiutbygging og arealplanlegging. Avhandlingen påpeker at lov- og forvaltningssystemet er sektorisert og fragmentert, med en kompleks fordeling av ansvar og myndighet. Dette medfører en kamp om arealbruken, hvor sektormyndigheter og planmyndigheter forsøker å få mest mulig gjennomslag for egne interesser. Det reviderte rammeverket i plan- og bygningsloven har også vært analysert i flere andre forskningsprosjekter (Stokstad, 2014; Stokstad & Seggaard, 2013; Lund-Iversen, Hofstad, & Winswold, 2012; AsplanViak, 2012). Et annet nylig startet tverrfaglig forskningsprosjekt, EVAPLAN2008, skal avsluttes i 2018. Prosjektet ledes av NIBR og skal evaluere effektiviteten av plandelen i plan- og bygningsloven og identifisere forbedringspunkter. Resultatene fra dette prosjektet vil bli av særlig interesse for denne avhandlingen, da ett av prosjektmålene er å se på samordning i praksis, kjernepunktet i denne avhandlingen. De formelle styrings- og samordningsmekanismene ved plan- og bygningsloven er, som påpekt over, studert i flere prosjekter.

Min påstand i denne avhandlingen er imidlertid at forklaringer på manglende samordning som bygger på svakheter ved det formelle lovverket, eller på strukturelle problemer som fragmentering og sektorisering, er sentrale og viktige, *men ikke tilstrekkelige*. Denne avhandlingen vektlegger derfor de uformelle sidene ved regional planlegging som redskap for samordning, et tema som har fått lite oppmerksomhet i forskningen. Målet med avhandlingen er å gi et supplerende perspektiv på samordningsproblemene: Gjennom bruk av institusjonell teori settes søkelyset på de *uformelle* reglene som påvirker våre handlinger, og som vil kunne virke mot forsøk på samordning: Aktørene og organisasjonene som er involvert i planprosessen i Rondane, blir i denne avhandlingen forstått som tilhørende ulike institusjoner med ulike

verdensbilder. North (2005, p. 48) hevder at all organisert aktivitet innebærer en struktur som definerer «måten spillet spilles på». Denne teoretiske retningen ser på institusjoner som «spillets regler», mens organisasjoner kan sees som «lagene» som spiller. March og Olsen (1989, p. 22) definerer institusjoner som «[...] the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean beliefs, paradigms, codes, cultures and knowledge, that surround, support, elaborate, and contradict these roles and routines». Institusjonaliseringen medfører at det utvikles en spesifikk kultur eller normativ ramme for hva som er «passende» handlinger, en *passendelogikk*, som blir en rettesnor for handling for aktørene (Olsen, 2007). I avhandlingen hevder jeg at disse institusjonelle passendelogikkene er knyttet til grunnleggende verdier, kulturer og paradigmer, og gir utgangspunkt for dype konflikter som dukker opp uansett hvilket system eller hvilke formaliteter man bruker for å samordne interessene.

Avhandlingen undersøker hvordan de uformelle sidene ved institusjonene, som skal samordnes gjennom planprosessen, påvirker resultatet. Derfor er det heller ikke tilstrekkelig å studere formelle oversikter over organisasjons- og prosesskart, saksgang eller dokumenter, man må studere hva som skjer i praksis, eller «hvordan spillet spilles». Dette krever en dybde i studiene, som case-studien som metode oppfyller. Den eneste måten å undersøke planlegging i praksis på er gjennom studier av faktiske planprosesser (Flyvbjerg, 1991). Dette, sammen med avhandlingens ambisjon om å forstå problemene som oppstår i bruken av regional planlegging, taler for dybde og «empiriske dypdykk» med sikte på avdekking av komplekse sammenhenger (Stinchcombe, 2005). I avhandlingen har jeg derfor valgt å konsentrere meg om ett enkelt tema, samordning i praksis, i én enkelt planprosess, nemlig revisjonen av regional plan for Rondane.

Å tolke aktørenes handlinger gjennom institusjonell teori som linse framhever konfliktperspektivet og vanskelighetene med å enes på tvers av interesser. De to institusjonene som studeres, er de som i Miljøverndepartementets bestillingsbrev beskrives som «bruk og vern», altså institusjoner som er konstruert rundt «lokal omstilling og utvikling» og rundt «sikring av villreinens leveområder» (Miljøverndepartementet, 2007, p. 1). Avhandlingens hypotese er at aktørene i planprosessen i større grad vil følge sin egen institusjons spilleregler enn å følge opp regional planlegging som en ny institusjon, og at dette vil utgjøre en barriere mot samordning. Det åpnes for at en høy grad av institusjonell kapasitet i planprosessen kan bygge broer mellom institusjonene og åpne for felles forståelser og en substansiell samordning.

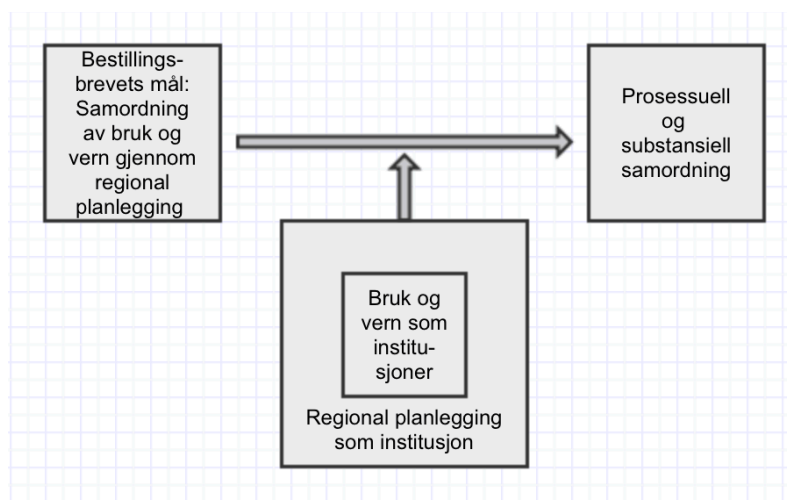
I arbeidet med avhandlingen ut fra et institusjonelt perspektiv har det utviklet seg en forståelse av at også regional planlegging må sees som en egen institusjon: Det vil si at jeg ser den ikke bare som et sett med formelle regler for planprosessen, men som et sett med *regler, normer og verdier* som både strukturerer og også påvirker samordningen av bruk og vern. I dette synet sees ikke plan- og bygningsloven som et «nøytralt» redskap. Det impliserer tvert imot at plan- og bygningslovens institusjonelle faktorer vil påvirke samordningen i en viss retning i tråd med det som er logisk, passende og «riktig» innenfor regional planlegging som institusjon. Planprosessen vil utgjøre et strukturerende og meningsskapende element i samordningen mellom partene. Hvis man

vil forklare eller forstå graden av samordning mellom institusjonene, må man derfor også å se på hvordan den prosessuelle samordningen har innvirkning på resultatet.

Forskningsspørsmål

Målet med avhandlingen er å analysere regional planlegging som redskap for en helhetlig forvaltning av fjellområdene. Dette undersøkes gjennom to overordnede forskningsspørsmål:

1. I hvilken grad påvirker uformelle institusjonelle faktorer samordningen mellom bruk og vern?
2. Hvordan håndterer og påvirker den regionale planprosessen samordningen mellom bruk og vern?



Figur 2 Modell for analysen

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene og modellen over ble problemstillingene i artiklene utviklet.

Artikkel 1 ser på muligheter og barrierer mot felles handling mellom naturforvaltningen og arealplanleggingen i gjennomføringen av planprosessen. Artikkelen tar utgangspunkt i at aktører følger institusjonelle logikker knyttet til hva som oppfattes som riktig, «naturlig» og godt.

I artikkelen spør jeg: *Hvilke passendelogikker knyttet til den regionale planens mål, middel og prosess finner vi i naturforvaltningen og arealplanleggingen? Og: Bygger planprosessen institusjonell kapasitet som kan forene disse passendelogikkene?*

I artikkel 2 spør jeg: *Hvorfor og hvordan har bruksperspektivene lykket i å få gjennomslag i planprosessen og den nye regionale planen for Rondane?*

Artikkelen beskriver hvordan endringer i utviklingen av naturforvaltningen har gjort saksfeltet mer komplekst, heterogent og konfliktfyllt og antyder at kollaborative planidealer må suppleres med agonistisk teori om konflikter.

I artikkel 3 (under fagfelleevaluering) spør jeg: *Hvorfor har så mange konflikter i Rondane dreid seg rundt bruken av relativt marginale områder i ytterkanten av planområdene, i randområdene, og hvordan har disse konfliktene påvirket soneringen av randområdet i*

planen? Artikkelen ser randområdene som en grense mellom arealplanlegging og naturforvaltning og studerer ulike fortolkninger av randområdets funksjon og rolle. Denne artikkelen er på engelsk.

De tre vitenskapelige artiklene som denne avhandlingen består av, presenteres senere. Oppgaven i denne sammenstillingen er å syntetisere og reflektere over funnene fra artiklene, dokumentere sammenhenger og å trekke noen sluttkonklusjoner. Oppbygningen følger forskriftene fra forskerskolen på Institutt for landskapsplanlegging.

Avhandlingens kontekst og avgrensninger

Jeg har i arbeidet med avhandlingen langt fra jobbet i et vakuum. Valg av tema, problemstillinger og metode må også sees i sammenheng med andre prosjekter med villreinforvaltning og regional planlegging som tema. Flere forskningsprosjekter ble satt i gang for å evaluere de regionale planprosessene som ble satt i gang i 2007. Østlandsforskning fikk oppdraget med evalueringen av prosjektet fra Forskningsrådet og utga i 2015 rapporten *Regionale planer for villreinffjellene. Evaluering av prosess og planer* (Bråtå, Ericsson, Reimers, & Skjeggedal, 2014). Prosjektet REINMAN – Regional planning as a tool for wild reindeer management – (Panzacchi, Van Moorter, & Strand, 2012; Hongslo & Aasen, 2012; Kaltenborn, Hongslo, Gundersen, & Andersen, 2015) ledet av Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, ble også finansiert av Forskningsrådet og samarbeidet med Østlandsforskning prosjekt. Områdene for case-studier ble fordelt slik at REINMAN konsentrerte seg om Setesdal og Rondane. Som doktorgradsstudent ved NMBU ble jeg raust inkludert i REINMAN-prosjektet og fikk mulighet til å konsentrere meg om dataene fra Rondane-casen, både fordi det passet med mitt interessefelt, mine problemstillinger og mitt ønske om en dybdestudie, og fordi jeg ved å holde meg utenfor mitt virkeområde som daglig leder for Norsk Villreinsenter Sør i større grad unngikk habilitetsproblemer.

Friluftsliv og ferdsel er ikke en del av problemstillingen, selv om dette er en særdeles viktig problemstilling i Rondane. Delvis er dette fordi ferdsel ikke ble grundig behandlet i planprosessen, noe som er interessant i seg selv, men mest fordi det er gjennomført en bred ferdselskartlegging blant annet i Rondane, som dekker dette punktet grundig (Strand, et al., 2010). Et svært interessant tema for videre studier her er koblingen mellom kunnskapen om ferdsel, kommunale sti- og løypeplaner og den regionale planens handlingsprogram.

Som daglig leder for Villreinsenter Sør deltar jeg også i to andre prosjekter finansiert av Forskningsrådet: Prosjektet *Revising and re-structuring the renewable energy system in Norway while preserving long-term wild reindeer habitat functionality (Knowledge-building project for the business sector – ENERGIX)* (Panzacchi, et al., 2015) ledet av Norsk institutt for naturforskning (NINA) og SINTEF, som startet i 2014. Her vil en grundigere gjennomgang av møtet mellom regimene regional planlegging og vannkraftutbygging bli foretatt. Prosjektet *Adaptive management: Is there a golden toolbox hidden behind a buzz word and a utopian panacea?* (Gundersen & Strand, 2014) er også ledet av NINA og ser på adaptive forvaltningsløsninger i villreinforvaltningen.

Disse spennende prosjektene er ledet av dyktige forskere og har gjort det mulig for meg å konsentrere meg om et unikt dypdykk empirisk og teoretisk i mitt eget interessefelt.

Mitt håp er at denne dybden vil være et verdifullt supplement til kunnskapsallmenningen om forvaltning av fjellområder og bidra til videre utvikling av «regional planlegging som redskap for arealforvaltning i fjellområdene» som forskningsområde.

Avgrensningene er derfor som følger: Søkelyset vil ikke være rettet mot lovverket og de formelle styringsrammene, som forklart over, selv om disse utgjør et viktig bakteppe. Avhandlingen konsentrerer seg om planprosessen, planens innhold og forhold som påvirker dette. Jeg vurderer verken konsekvensene av planresultatet eller implementering av planen. Avhandlingen forholder seg også spesifikt til regional planlegging som redskap i fjellområdene og diskuterer ikke regional planlegging i andre kontekster. Dette valget er gjort ut fra en antagelse om at regional planlegging i LNFR-områder møter spesielle utfordringer, som skiller seg fra regional planlegging i eksempelvis byer. I avhandlingen peker jeg på to særlige utfordringer: Fjellområdene har allerede en institusjonalisert forvaltningspraksis, basert på lokale institusjoner, tradisjoner og kultur, sammen med en sterk sektorlovgivning. I tillegg har de statlige verneambisjonene i fjellområdene vært store, noe som medfører at regional planlegging i fjellområdene må håndtere den ekstra konfliktdimensjonen vern-bruk gir.

Oppgavens gang

I denne avhandlingen presenteres tre artikler med hovedvekt på planprosess og godkjent plan i Rondane. Alle er relatert til hovedspørsmålet, men artikkelformatet medfører begrenset plass for bakgrunnsbeskrivelser samt teoretiske og metodiske diskusjoner. Denne sammenstillingsdelen skal derfor utføre disse oppgavene: Den skal redegjøre for de teoretiske inspirasjonskildene til avhandlingen samt den metodologiske basisen for prosjektet, i tillegg til en syntetisering og konklusjon. Kapittel 1 har introdusert temaet, presentert bakgrunn og avgrensninger og utdypet problemstillingen. Kapittel 2 vil presentere det teoretiske rammeverket for forskningsspørsmålene, kapittel 3 forskningsstrategi og metodiske valg og kapittel 4 artiklene. I kapittel 5 vil jeg oppsummere og syntetisere funnene fra artiklene før jeg konkluderer.

2 Teoretisk rammeverk for forskningsspørsmålene

Avhandlingen er forankret i en sosialkonstruktivistisk ontologisk posisjon med røtter hos tenkere som Michel Foucault, Jacques Derrida, Jean-François Lyotard, Mary Douglas, Clifford Geertz og Roland Barthes. Berger og Luckmann (1966/2006) *The social construction of reality* ble raskt en klassiker. En sosialkonstruktivistisk tilnærming er basert på at den virkelighet vi kaller kultur og samfunn, er sosialt konstruert. Når vi forsker på denne virkeligheten, er det derfor menneskers konstruksjoner av virkeligheten vi forsker på. Vi legger så våre samfunnsvitenskapelige konstruksjoner oppå denne konstruerte virkeligheten, for å forstå og forklare den. Geertz (1973) kaller den sosiale konstruksjonen av verden en konstruksjon av første orden, mens den samfunnsvitenskapelige konstruksjonen forskeren utfører, kan kalles en konstruksjon av annen orden. Sagt litt enklere så fortolker mennesker sin virkelighet. Samfunnsvitensens utfordring er å fortolke denne allerede fortolkede virkeligheten (Giddens, 1987).

Bruken av refleksjonsgenererende begreper står sterkt i sosialkonstruktivistisk forskning. Innenfor denne retningen gir det lite mening å snakke om én objektiv sosial virkelighet, som er lik for alle. I tråd med den sosialkonstruktivistiske analysestrategien har prosjektets forskningsdesign et eksplisitt institusjonelt teoretisk utgangspunkt. Burr (1995) hevder i boken *An Introduction to Social Constructivism* at de teoretiske retningene som kan klassifiseres som sosialkonstruktivistiske, kjennetegnes av at de er kritiske til det som oppfattes som selvsagt kunnskap, og til at objektiv kunnskap kan finnes. De hevder at vår kunnskap om verden er historisk, stedlig og kulturelt betinget og umulig kan peke tilbake til en universell, objektiv, «gitt» og verdifri sannhet, og at kunnskap skapes gjennom sosial interaksjon og får historiske og materielle konsekvenser i form av sosial handling. Det betyr at den rene materie ikke er sosialkonstruktivistens forskningsobjekt. Interessen rettes i stedet mot representasjonene av materien. Searle (1995) skiller således mellom konstruksjonen av den fysisk-biologiske virkeligheten og den sosiale virkeligheten. Et fjellområde, en villrein, en hytte eksisterer, men de forstås og tolkes på ulike måter, avhengig av kontekst, med vidt forskjellige betydninger og konsekvenser.

Institusjonell teori

Institusjonell teori kan sees som teorien om hvordan de sosiale grensene og føringene vi konstruerer, sementeres over tid og gir føring for våre handlinger. Vi bygger institusjonene, men de virker også tilbake på oss. Institusjonell teori forsøker således å forklare sosial handling ved å undersøke relasjonen mellom aktør og struktur, mellom individ og kontekst, gjennom å se på hvordan institusjoner hemmer og fremmer handling. Innenfor retningen finnes imidlertid et vidt spekter av teorier, som både kontrasterer og utfyller hverandre. Teoriene varierer særlig i hvorvidt man vektlegger rasjonalitetsmodellering eller kontekstuelle egenskaper som normer og verdier for å forklare og tolke aktørens handlinger. Et hovedskille kan sies å gå mellom rasjonell og normativ institusjonalisme.

Rasjonelt orientert institusjonalisme

Den rasjonelle institusjonalismen bygger på 50- og 60-tallets interesse for metodologisk individualisme, representert ved hovedretningene *behaviorisme* og *rational choice*, som hevder at mennesker handler autonomt som individer, enten på grunnlag av personlige sosiale og psykologiske kjennetegn eller ut fra rasjonelle kost-nytte-kalkyler (Peters, 2012). «The underlying logic of rational choice institutionalism is that institutions are arrangements of rules and incentives, and the members of the institutions behave in response to those basic components of institutional structure» (Peters, 2000). Aktørene handler ut fra en konsekvenslogikk (logic of consequence), men institusjonen vil påvirke hva folk faktisk ønsker seg (det blir lagt restriksjoner på hva som er mulig å få), og hva som svarer seg best (gjennom kostnader knyttet til ulike former for sanksjonering, formelle og uformelle).

Forskning på *common pool resources*, eller felleslagerressurser, har lagt vekt på å finne eksempler på situasjoner hvor lokalt organisert samforvaltning har lyktes, uten regulering fra marked eller stat. Nordisk forskning på ressursforvaltning har trukket store vekslers på Elinor Ostroms (1990; 2005) arbeid på forvaltning av common pool resources (Vatn, 2005; Sevatdal, 1998; Berge, 2011; Zachrisson, 2009; Sandström, 2004; Sandström, Hovik, & Falleth, 2008). Kollektiv handling innebærer at alle aktører som bruker en ressurs, må komme sammen og enes om felles regler for bærekraftig bruk. I en villreinkontekst er Hans Olav Bråtå (1985; 1997; 2003; 2006) den mest sentrale bidragsyteren, og han støtter seg på Ostroms teorier i analyser av bestandsforvaltning og av den første fylkesdelplanen i Rondane. Anna Zachrissons doktoravhandling (2009) *Commons Protected For or From the People: Co-management in the Swedish Mountain Region?* bruker også en rasjonalistisk tolkning av institusjonalismen inspirert av Ostrom. Camilla Sandström (2004) skriver om incentiver og transaksjoner i samhandling mellom skogbruk og tamreinnæring og plasserer seg derfor også innenfor denne tradisjonen.

Arild Vatn (2005) analyserer institusjoner i en bred miljøpolitisk sammenheng. De institusjonelle strukturene som regulerer eiendoms- og bruksrettigheter til ressursene, kaller Vatn regimer, et begrep som tidligere er blitt brukt i flere forskningsbidrag rundt naturforvaltning, blant annet i Berge (2011), Sevatdal (1998) og Underdal (1992). Skjeggedal og medforfattere (2001) sine analyser av regimer i utmark et svært viktig bidrag til forskning på norsk ressursforvaltning innenfor denne tradisjonen. Bidraget bruker regimeteori for å beskrive utmarksforvaltningen som «regimenes slagmark» (Skjeggedal T., 2001).

Normativt orientert institusjonalisme

Vektlegging av formelle regler er en sentral side ved studier av institusjoner. Som presentert over er det en bred nordisk og internasjonal tradisjon på dette feltet. Målet med denne avhandlingen er å *supplere* denne tilnærmingen ved å sette søkelys på viktigheten av å også studere de *uformelle* sidene ved institusjoner.

Ulike definisjoner av institusjonsbegrepet retter søkelyset mot ulike sider ved institusjoner. Stinchcombe (1997, pp. 7-8) hevder at en smal definisjon av institusjoner gjør det enklere å inkludere dem i matematiske ligninger, men at «I believe we have recently underestimated the degree to which people accept institutions because they think the institutions have the right answer, because institutions embody a value that the people also accept». Definisjonen må velges ut fra *hva* det er man er interessert i å

studere. Denne avhandlingen ser på uformelle forhold som påvirker samordning gjennom regional planlegging i praksis, med vekt på hvordan prosessen tolkes, forstås, gjøres og gjennomføres, på hvilke forestillinger om rett og galt, bra eller dårlig aktørene har.

En definisjon som kommer nært denne avhandlingens bruk av begrepet institusjon, er Norths (2005) tolkning av institusjoner som «spillet regler». All organisert aktivitet innebærer en struktur som definerer «måten spillet spilles på». North (2005, p. 48) argumenterer for at «the strenght of informal norms and the effectiveness of enforcement play a key part in the story». Forfatteren argumenterer videre for at mens institusjonen fungerer som spillereglene, kan organisasjonene sees som lagene. På lik linje med en fotballkamp styres spillet både etter de formelle reglene for offside og frispark og etter uformelle normer som «fair play» og med linjedommere og dommere til å håndheve reglene. Å endre de formelle reglene vil også endre spillet, men den uformelle kulturen spiller også en vesentlig rolle.

Den normativt og sosiologisk orienterte institusjonelle teorien, representert gjennom Stinchcombe (1997), March og Olsen (1989) og Selznik (1948), strekker seg tilbake til den klassiske sosiologiske institusjonalismens kulturelt baserte definisjon av institusjoner, representert blant annet ved Max Webers (1864–1920) vekt på kulturelle regler og Emile Durkheims (1858–1917) vekt på symboler. Geertz (1973) definerer kultur som «et sett forståelsesformer, planer, oppskrifter, regler, anvisninger – analogt med hva databehandlere kaller programmer».

En kritisk kultursosiologisk forankret forklaring på dette teorivalget er at høyere organisatoriske nivåer har en tendens til å «reifieres», eller «tingliggjøres» (Berger & Luckmann, 1966/2006): «Reifisering er å oppfatte menneskelige fenomener som om de var ting, det vil si som uttrykk for noe ikke-menneskelig eller muligens overmenneskelig.» Dette medfører at ting blir tatt for gitt, blir oppfattet som riktige og naturlige, og det hindrer oss i å se hvordan virkeligheten er sosialt konstruert. En viktig oppgave i kritisk kultursosiologisk forskning er derfor å påvise og stille spørsmål ved disse selvsaghetene.

Scotts (Scott, 2001) mye brukte idealtypiske tredeling av institusjoner i regulative, normative og kulturelt-kognitive dimensjoner definerer institusjoner som følgende: «Institutions are composed of cultural-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life» (p. 48). Denne definisjonen vektlegger de kulturelt-kognitive forholdene ved institusjoner og er basert på Powel og DiMaggio, som hevder at «not norms and values, but taken for granted scripts, rules and classifications are the stuff of which institutions are made» (Powell & DiMaggio 1991, p. 15). Denne sosiologiske retningen vektlegger rollen til institusjoner som «belief systems», som trossystemer eller «verdenssyn». Grupper av organisasjoners tankemønstre, rutiner og regler sementeres over tid, de institusjonaliseres og gjør at verdensbildet tas for gitt, det blir «naturlig» (Douglas, 1986). Å se løsningsforslag utenfor de institusjonaliserte malene blir en utfordring.

Den normative institusjonalismen, som denne avhandlingen først og fremst bygger på, representert ved March og Olsen (1984, 1989, 1994, 2005), fokuserer på at politiske institusjoner er normdannende og meningsfylte og har en integrerende effekt på

aktørene i et gitt sosialt og politisk fellesskap. Mens rasjonell institusjonalisme ser på institusjoner som sett av ytre regler eller grenser for adferd, tolker normativ institusjonalisme institusjoner som indre, internaliserte føringer. Institusjoner består ifølge March og Olsen (1989) av: «[...] the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean beliefs, paradigms, codes, cultures and knowledge, that surround, support, elaborate, and contradict these roles and routines» (ibid.:22). Institusjoner innen den normative tradisjonen trenger altså ikke nødvendigvis å ha formelle strukturer, mens disse er svært sentrale innen den rasjonelle tradisjonen. Denne retningen er ikke så mye brukt i studier av norsk naturforvaltning, men Rydin og Falleth (2006) bok *Networks and institutions in natural resource management* med casestudier fra Storbritannia og Norden har flere bidrag som baserer seg på March og Olsens (1989) teorier, og som vektlegger de kulturelle og normative aspektene ved institusjoner.

En kritikk mot en slik sosiologisk orientert forståelse av institusjoner er at institusjonsbegrepet brukes både vidt og mangetydig (Peters, 2012), og at dette kan gå på bekostning av den analytiske klarheten. En annen kritikk er at mennesket som sosial aktør forsvinner i den klassisk orienterte institusjonalismen, og at det kun oppfattes som «bærer av institusjonelle sannheter» (Scott, 2001, p. 54) og går rett inn i den klassiske sosiologiske struktur versus aktør-debatten. March og Olsen (1989) kan her oppfattes som i en mellomposisjon ved at de henviser til at aktører i ulike situasjoner velger det de selv oppfatter som mest passende, og at de handler ut fra vaner, verdier og normer, der det passende defineres i et samspill mellom den enkelte situasjon og av sosiale og politiske institusjoner (p. 23). Institusjonell teori er på langt nær en ensartet retning. Det er ikke et speilbilde av virkeligheten, fordi virkeligheten er mangefasettert. Slik sett kan mangfoldet av tilnæringsmåter til institusjonsbegrepet sees på som en styrke, en måte å gripe flere aspekter av virkeligheten på. I neste kapittel blir forskeroptikken trukket fram gjennom Donna Haraways (1988; 1997; 2004) teorier om *diffraksjon*. Som en forsmak på dette kan institusjonell teori kanskje betraktes som et kaleidoskop?

Passendelogikker

I March og Olsens (1989) tolkning er institusjoner sammenkoblet med en «logic of appropriateness», eller en passendelogikk, basert på en viss type «sannheter, paradigmer, kulturer, koder og kunnskap». Aktiviteten vil derfor følge spesifiserte «rutiner, prosedyrer, roller, strategier, organisering og teknologi» (March & Olsen, 1989, p. 22) som bygger opp under disse sannhetene. Institusjonaliseringen medfører at det utvikles en spesifikk kultur eller normativ ramme for hva som er «passende» handlinger, som blir en rettesnor for handling for aktørene:

«To act appropriately is to proceed according to the institutionalized practices of a collectivity and mutual understandings of what is true, reasonable, natural, right, and good. Actors seek to fulfil the obligations and duties encapsulated in a role, an identity, and a membership in a political community. Rules are followed because they are perceived to be adequate for the task at hand and to have normative validity» (Olsen, 2007, p. 3).

Enhver ny situasjon vil derfor møtes med en passendelogikk, som forsøker å presse situasjonen inn i et kjent mønster, hvor den kan løses gjennom standard tilnæringer

og teknologi. Institusjonene skapes av og gir opphav til organisasjoner som er avhengige av at institusjonen opprettholdes, og som derfor vil motarbeide endringer som truer institusjonens eksistens.

Det normative perspektivet og teorien om passendelogikker gjør at man i analyser av for eksempel planprosesser må se på på aktørenes handlinger både som «logiske», «naturlige» og selvsikre ut fra et institusjonelt synspunkt og ut fra et ønske om å gjøre det som er *riktig* ut fra institusjonaliserte verdier, og ikke bare ut fra rasjonelle kalkuleringer av kost-nytte. I gode institusjoner finnes det som oftest et sammenfall mellom nyttemaksimering og moralsk riktige handlinger (Ostrom, 1990; 2005), men man kan også finne konfliktsituasjoner hvor man, selv om handlingene kanskje vil føre til at man «taper» i den enkelte saken, eller eventuelt «vinner slaget, men taper krigen», og kan virke «ulogiske» for utenforstående, likevel vil forsøke å følge institusjonens moralske kompass.

Naturforvaltningen og arealplanlegging som to institusjoner

Normativ institusjonell teori og teorien om passendelogikker er sentrale for hvordan avhandlingen vil tolke naturforvaltning og arealplanlegging som to ulike *institusjoner*. Med det menes at naturforvaltning og arealplanlegging er bygget opp rundt ulike «sannheter», paradigmer, kulturer, koder og kunnskap (March & Olsen, 1989, p. 22), og at aktiviteten følger ulike «rutiner, prosedyrer, roller, strategier organisering og teknologi» (ibid.).

Naturforvaltningen kan sees som en institusjon bestående av et nettverk av aktører og organisasjoner som har det til felles at de kjemper for bevaring og vern av natur, og i denne planprosessen av villreinen og dens leveområder. Denne institusjonen er lett å identifisere, det er et lite og homogent nettverk, med nære relasjoner mellom aktørene. Naturforvaltningen som institusjonelt felt består eksempelvis av naturvernavdelingen i Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Statens naturoppsyn, miljøvern avdelingene hos fylkesmennene, Villreinnemndene, Villreinutvalgene og Norsk Villreinsenter og er et utpreget tett knyttet fagbasert felt.

Det jeg har valgt å kalle arealplanlegging, er et større og mer heterogent og komplekst institusjonelt felt, hvor teorier knyttet til demokrati og deltagelse står sterkt, men også økonomi, arkitektur og teknologi. Arealplanlegging er i Norge politisk styrt og et kommunalt ansvar etter plan- og bygningsloven, og regional planlegging innebærer at fylkeskommunene også er involvert. Arealplanlegging som institusjonelt felt består blant annet av planavdelingen, som nå ligger i Kommunal- og regionaldepartementet, men som under planprosessen lå under Miljøverndepartementet, fylkesmannens planavdeling, fylkeskommunen, kommunene og profesjonsorganisasjoner knyttet til planlegging og er et utpreget løst knyttet interessebasert politisk felt eller fellesskap (Kingdon, 2014).

Institusjonene er ulike. Kingdon (2014) skiller i sin teori om politisk endring mellom *policy-community* og *politics-community*. Et *policy-fellesskap* består av spesialister innen et *policy-område* som helse, utdanning, miljøpolitikk etc. og består av forskere, administrasjon, akademia, interessegrupper, alle med forholdsvis tette bånd til hverandre (ibid.). Teorien om «epistemic communities» (Haas, 1992) understreker hvordan slike kunnskapseliter, basert på vitenskapelig og teknisk kunnskap, er privilegerte i beslutningsprosesser. I denne sirkelen av spesialister kjenner man

hverandre og hverandres ideer, men mens noen fellesskap er tett sammenknyttet, er andre mer fragmentert. Det March og Olsen (1989) kaller passendelogikker, beskrives også av Kingdon (2014): «A more closely knit community generates common outlooks, orientations and ways of thinking» (ibid.:119). Om ideene er praktisk gjennomførbare, og om de er i tråd med fellesskapets verdier, er avgjørende for om ideene overlever, og konsensusbygging skjer gradvis gjennom diffusjon og overtalelse (ibid.:141): Den beste ideen overlever, i kraft av overbevisende fakta.

Innen det politiske fellesskapet, eller *politics-communities*, bygges konsensus ved forhandlinger, ikke overbevisning: «Here coalitions are being built through the granting of concessions in return for support of the coalition» (ibid.:159). Dette skillet er ikke absolutt, og du finner politikere som forsøker å overbevise, og eksperter som forhandler. Likevel vil dette skillet mellom de to gruppene hjelpe oss å forstå naturforvaltningen og arealplanleggingen som to institusjoner. Følger vi Kingdons (2014) skille, kan vi karakterisere naturforvaltningen som et tett knyttet, faglig forankret, homogent policy-fellesskap, hvor konsensus oppnås i kraft av overbevisende argumenter basert på objektiv kunnskap, og arealplanleggingen som et løsere knyttet faglig fellesskap basert på at konsensus oppnås ved politiske forhandlinger basert på en samfunnsfaglig troverdig kunnskap. Skillet har ideologiske og politiske konsekvenser.

Institusjonell kapasitet

Mens kommunikativ planteori er basert på at det finnes en universell kommunikativ rasjonalitet som man kan utnytte gjennom gode prosesser for å oppnå konsensus, hevder normativ institusjonell teori det motsatte: Verden er delt inn i ulike kulturer eller «institusjoner», som hver er bygget opp rundt ulike verdier, logikker og mål. Individet sees ikke som et individuelt, nyttemaksimerende, rasjonelt individ, men som en del av et fellesskap, som dypt innleiret eller «embedded» i komplekse nettverksforhold med andre individer og kollektiver (Granowetter, 1973). For å forklare handling kan vi derfor ikke bare se på enkeltindividet, vi må også se på forholdene mellom aktør og struktur. Institusjonell teori gir imidlertid få redskaper for å analysere kollektiv handling på tvers av institusjoner og i komplekse situasjoner. «The more difficult it is to specify or follow stable rules, the more democracies must rely on institutions that encourage collective interpretation through social processes of interaction, deliberation and reasoning (March & Olsen, 2005, p. 12)».

Ostrom (1990; 2005) påpeker at gjensidig tillit og omdømme er sentrale i å lykkes med felles ressursforvaltning. Begrepene tillit og sosial kapital (Putnam, 1993; 2000; Coleman, 1990), opprinnelig utviklet i politiske studier, har hatt en sentral posisjon i forskning på kollektiv handling i forvaltning av naturressurser (Ostrom, 2005; Rydin, 2006; Stokke, 2005; 2006). Healeys (1999) teori om institusjonell kapital har bakgrunn i denne diskusjonen og har vært særlig innflytelsesrik innen planforskningen. Healey (1999) definerer institusjonell kapasitet som organisasjoners evne til å skape nye relasjoner med mål om å delta i meningsfylt felles handling. Healey (1999; 2002) trekker i sin modell for institusjonell kapasitetsbygging fram *relasjonsressurser*, *kunnskapsressurser* og *mobiliseringsressurser* som de sentrale faktorene som til sammen utgjør et steds institusjonelle kapital: «[...] this threefold 'nexus' of institutional capital [in which] we attempt to operationalise the concept of institutional capacity» (Healey, 1999). Å bygge institusjonell kapasitet innebærer dermed å omforme, skape og mobilisere et steds institusjonelle kapital i kollektive handlinger (Cars et al., 2002).

Ved å bruke institusjonell kapasitet som analytisk grep vil jeg sette søkelys på hvorvidt regional planlegging som institusjonelt arrangement lykkes i å legge grunnlaget for felles normer og verdier, som grunnlag for kollektiv handling. Det har imidlertid vært utfordrende å jobbe med teorien om institusjonell kapasitet innenfor et normativt institusjonelt rammeverk. Teorien er tett knyttet til en deliberativ demokratiforståelse. Synet på planlegging som en arena for samordningsprosesser er tett knyttet «the interpretive, communicative turn in planning theory» (Healey, 1997, p. 28) på nittitallet, som i Norge medførte at kommunikative idealer påvirket den teoretiske basisen for planleggingen sterkt (Kleven, 2010a og b). De kommunikative idealene tar utgangspunkt i Habermas' teori om kommunikativ handling, diskursetikk og deliberativt demokrati (Flyvbjerg, 1991a og b). Kommunikativ planlegging forstås som en prosess for meningsdannelse og -brytning, gjennom en åpen dialog basert på gjensidig respekt, tillit og avhengighet (Healey, 1997). Prinsippene for kommunikativ rasjonalitet er generalitet, autonomi, ideell rolletaking, maktneutralitet og transparens (Flyvbjerg, 1991a og b). Gjennom en deliberativ prosess hvor man søker etter en felles virkelighetsforståelse, sikrer man at «det beste argumentet» vinner, og en konsensus omkring handling.

Teorien i planforskningen har derfor dreid seg om samordning som ideal, i stedet for interessekonflikter og konflikthåndtering. I Norge har Kleven (2010a og b) hevdet at samordning er blitt planleggingens «mantra», og Falleth og medforfattere (2011, p. 91) hevder at «norsk planlegging befinner seg i et nærmest uangripelig og sakralt dogme – at planleggingen skal være en samordningsmekanisme der sprikende interesser og mål puttes inn i en prosess og der omforente løsninger kommer ut i den andre enden». De kommunikative idealene gjenfinnes således både i plan- og bygningsloven og i statlige signaler, og særlig gjennom Miljøverndepartementets bestillingsbrev. Gjennom regional planlegging tilbyr Miljøverndepartementet et sett spilleregler for en deliberativ prosess, som skal forene bruk og vern. Som før nevnt stiller plan- og bygningsloven opp rammer og verktøy for gjennomføringen av planleggingen, men bestemmer i liten grad utfallet av prosessen, og troen på at gode regionale planprosesser medfører gode løsninger og resultater, synes sterk.

Rydin og Falleth (2006) hevder at selv om et søkelys på sosial kapital alene er utilstrekkelig, vil de oppfordre til å bruke disse begrepene videre «to analyze and understand the challenges of strategic planning for multi-functional natural resources» (p. 216). Selv om man kan være forbeholden til i hvor stor grad en deliberativ prosess vil resultere i gode løsninger, synes det klart at dagens miljøproblemer er nivå- og sektorovergripende, og at de må løses i et samarbeid på tvers av sektorer og institusjoner.

Introduksjonen av nye idealer for naturforvaltningen rettet mot deltagelse, demokrati og bruksperspektiver endrer selve naturforvaltningen fra å være et teknisk problem som kan løses gjennom vitenskapelig kunnskap og etablerte forvaltningsteknikker, til å bli et politisk tema. Reitan (2004, p. 437) beskriver denne utviklingen som overgangen fra en «[...] politics of expertise' to a process of politicisation». Denne overgangen gjør at naturforvaltning går over fra å handle om å håndtere forvaltningen av natur, som kan være svært kompleks og preges av stor usikkerhet knyttet til økosystemer, årsakskjeder, tålegrenser og så videre, men hvor økt kunnskap om hvordan naturen fungerer, vil bidra til å finne bedre løsninger, til å håndtere sosiale problemer. Fra en naturforvaltning som

en forvaltning av problemer som kan måles, veies og kategoriseres, vil naturforvaltningen i denne nye konteksten måtte håndtere flere brukergrupper, man må håndtere og balansere verdier, kulturer og verdensbilder. Dette betyr at «standardløsninger» basert i sektororienterte forståelser av problem og løsning blir utilstrekkelige.

Inter-institusjonelle konflikter

Skjeggedal og medforfattere (2001) viser gjennom beskrivelsen av forvaltningen av utmarksområder som en «regimenes slagmark» kampen mellom sektorer over makten i dette landskapet. Konflikter mellom konkurrerende institusjoner har møtt lite interesse i nyere institusjonell teori. I motsetning til de klassiske institusjonalistene (se for eksempel Weber, *Economy and Society*, 1978 [1921–22]), har majoriteten av «ny-institusjonalistene» konsentrert seg om studier av enkeltinstitusjoner og intra-institusjonelle prosesser. I naturforvaltningen har også vekten ligget spesielt på utforskning av betingelser for suksessfulle institusjoner for ressursforvaltning (Ostrom, 1990). March (2008) er blant de få som berører temaet inter-institusjonelle konflikter. Han hevder at «Certain periods are characterized by institutional confrontations [...]. There are radical intrusions and attempts to achieve control over other institutional spheres, as well as stern institutional defense against invasions of alien norms. Changing patterns of power follow from inter-institutional processes of separation and integration, de-coupling or re-coupling; as new bridges or walls are built between institutions» (March J., 2008, pp. 99-100). Forfatteren trekker dermed linjer fra inter-institusjonelle prosesser til maktkamper, som kan føre til endringer i maktbalansen mellom konkurrerende institusjoner, der det er uenighet om hvilken institusjons logikker som skal bestemme hvordan saken skal håndteres, hvilke normer, logikker og regler som skal følges, og hvem sine interesser som skal beskyttes. Flere løsninger finnes, hver støttet av sine tilhengere. Regional planlegging løftes fram som en mulighet for samordning av utvikling og vern. Dette betyr at vi må sette et søkelys på hvordan regional planlegging håndterer disse motsetningene gjennom plan- og bygningslovens samordningsmekanismer og prosessregler.

Mulighetsvinduer

Jeg vil i denne avhandlingen hevde at regional planlegging ikke nødvendigvis er designet for å håndtere disse konfliktene, fordi den vektlegger prosessuelle regler for en tenkt rasjonell planprosess. Kingdons (2014, først utgitt i 1984) teori om *policy windows*, eller mulighetsvinduer, er en av teoriene innen statsvitenskap som framhever den sentrale rollen policy-entreprenører har i å skape ny politikk. «The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems» (Kingdon, 2014, p. 165). Teorien bygger på innsikter fra normativ institusjonell teori, representert ved Cohen, March og Olsen (1972), som ser beslutningsprosesser som mer eller mindre tilfeldige og gjentatte koblinger av eksisterende problemer, løsninger, deltagere og beslutningsmyndigheter, som vanskelig lar seg styre: «Once the agenda is set, control over the process is lost» (Kingdon, 2014, p. 178). Retningen er kritisk til forståelser av planprosesser som rasjonelle eller som middel for å nå et mål. I tillegg brukes ofte begrepet policy-syklus for å understreke at ingen beslutning eller løsning er endelig: Endrede forhold, ny informasjon, evalueringer og skifter i opinionen skaper stadig nye revisjoner.

Ifølge Kingdon (2014) må tre strømmer kobles sammen for å få en politisk avgjørelse: problemstrømmen (er situasjonen betraktet som et problem?), policy-strømmen (finnes

det politikk-alternativer som kan implementeres?) og den politiske strømmen (har politikerne vilje og mulighet til å endre politikken?). I modellen blir offentlig politikk først og fremst forklart med hvilke aktører som har vært med på å utforme den. Det er et løst forhold mellom mål og problemstillinger på den ene siden og handlinger på den andre. Likevel er det ikke slik at alle beslutningsprosesser har preg av tilfeldighet. Ulike institusjoner strukturerer strømmene på ulikt vis. Enkelte ganger kan beslutningsprosesser være strengt regisserte, innenfor et strengt hierarki, eller med tydlige statlige forventninger om resultat og med klare spilleregler for hvem som skal delta og ikke, og hvordan deltagelsen skal foregå. Da er det lite rom for tilfeldige innspill, og tilfeldige aktører har liten påvirkningsmakt. Hvis derimot beslutningsprosessene er svært åpne, er det desto større rom for tilfeldigheter. Organisasjonsstrukturen vil derfor påvirke utfallet av beslutningsprosessen. Jo strammere den og reglene er, jo mindre rom er det for tilfeldige innspill. Er spillereglene uklare, er det større handlingsrom for policy-entreprenører.

I teorien om mulighetsvinduer er det derfor lite oppmerksomhet på samordning. Aktørene kjemper for sine egne foretrukne løsninger, og gitt policy-entreprenørens sentrale rolle vil denne ha stor innvirkning på om man jobber for en omforent løsning eller for et «kupp». Retningen gir imidlertid viktige redskaper for å analysere regional planlegging. Ut fra teorien om mulighetsvinduer kan vi hevde at samordningsmekanismene og de prosessuelle reglene i plan- og bygningsloven er designet for å håndtere en rasjonell planprosess, hvor problemforståelse, analyser og løsningsforslag bygger logisk på hverandre. Det er regler for alle delene av prosessen, men hva hvis reglene er basert på et kart som ikke beskriver hvordan prosessen foregår i praksis? Hvis planprosessen i stedet preges av tilfeldigheter og parallelle strømmer, vil disse prosessreglene ha liten kontroll med prosessen, fordi den er lagt opp etter den formelle saksgangen. Hvordan prosessen uformelt skjer, er en annen ting og kontrolleres da av uformelle regler for hvordan spillet (planprosessen) spilles. Og der er politikerne på hjemmebane og naturforvaltningen på bortebane.

Jeg vil derfor spørre om den sterke vektleggingen av brede, konsensusbyggende og kollaborative prosesser og tilliten til planlegging som institusjon håndterer dette til beste for fellesskapet, eller om dette skygger for et årvåkent blikk på reelle prosesser som omhandler makt, kooptering og ekskludering.

Agonisme

I stedet for å stole på at de formelle kravene til spilleregler i regional planlegging som institusjon skal sikre rettferdige prosesser og resultater, taler et kritisk perspektiv for at også planleggingens passendelogikker må tydeliggjøres. I begrepet passendelogikker (Olsen, 2007) ligger en forståelse av at hver institusjon har sine egne forestillinger om rett/galt, bra/dårlig, normalt/unormalt, kvalifisering/diskvalifisering. Bourdieus (1977) begrep *doxa* beskriver en situasjon hvor den sosiale ordens arbitrære, tilfeldige orden synes så selvsagt og naturlig at en alternativ orden ikke er tenkbar (p. 164): «When there is a quasi-perfect correspondance between the objective order and the subjective principles of organisation [...] the natural and social world appears self-evident». Denne *doxa* er knyttet til det Bourdieu (1977) kaller sosiale felt, men kan også overføres til institusjonsbegrepet og utdyper da March og Olsens (1989) teori om passendelogikker. Forholdet mellom kroppen/individet og verden begrepsliggjøres hos Bourdieu i habitusbegrepet, som beskriver systemer av «mønstre for oppfattelse, vurdering og handling» (Bourdieu, 1999, p. 144), og det doxiske utgjør dermed et sett før-refleksive,

ikke-bevisstgjorte og til dels kroppsliggjorte adferdsregler. For Bourdieu er endring knyttet til praksis. Meninger og legitimitet til dominerende eller *hegemoniske* praksisformer blir skapt gjennom kommunikasjon og vedlikeholdt gjennom praksis (Bourdieu, 1977). Veien til endring går derfor gjennom verbalisering og analyse av de usagte og fortrenkte reglene som styrer vår adferd, av *doxa*. Bourdieu (1977) hevder at forutsetningen for en avnaturalisering av *doxa* er en objektiv krise, grunnet i praksis: «The truth of the *doxa* is only ever fully revealed when negatively constituted by the constitution of a field of opinion, the locus of the confrontation of competing discourses» (Bourdieu, 1977, p. 168). Slik sett kan konfliktene i Rondane gi muligheter for en avnaturalisering av det «naturlige», det som er tatt for gitt, og legge forutsetninger for endring. Dette medfører imidlertid at konflikter blir sett som produktive og ikke rasjonaliseres vekk eller dysses ned.

Det er flere kritikere av den kommunikative planteorien som hevder at retningen har for stor tro på deliberasjon og konsensusbyggende prosesser og legger for lite vekt på makt- og konfliktperspektivet (Mouffe, 2008; 2013; Flyvbjerg, 1991a og b; Allmendinger, 2002; Rydin, 2003). Særlig har tiltroen til kraften i det beste argumentet blitt trukket i tvil (Flyvbjerg 1991a og b). Chantal Mouffe (2008; 2013) er en av de skarpeste kritikerne mot «det deliberative demokrati». Mouffe (2008) setter opp et grunnleggende skille mellom det politiske og politikk: *Det politiske* sees, i sterk motsetning til de teorier som ser demokratiet som en sfære av frihet og offentlig deliberasjon, som de grunnleggende, uforenelige og fiendtlige motsetningene vi finner i alle samfunn, og *politikk* sees som de sett av praksiser, språkspill og institusjoner som skal etablere orden under disse konfliktfylte forholdene. Hun ser det som en viktig oppgave å utfordre den vidstrakte enigheten om å se det offentlige rom som et terreng der konsensus kan oppstå, og hevder at det offentlige rom tvert imot er slagmarken der ulike hegemoniske prosjekter konfronteres, og der det ikke finnes noen som helst mulighet for endelig forsoning: «We have to accept that every consensus exists as a temporary result of a provisional hegemony, as a stabilization of power and that it always entails some form of exclusion. The idea that power could be dissolved through a rational debate and that legitimacy could be based on pure rationality are illusions which can endanger democratic institutions» (Mouffe, 2013, p. 104).

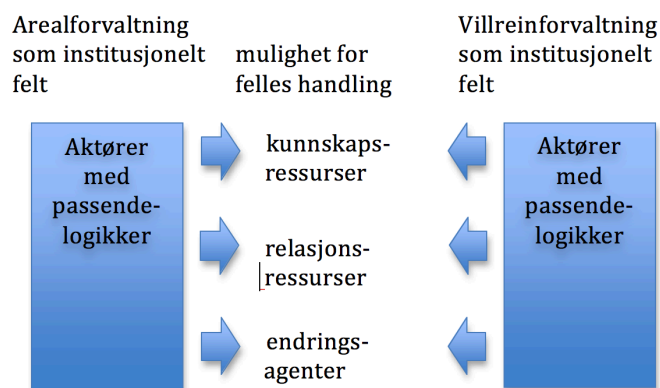
Ved å ta avstand fra den individualistiske og rasjonelle grunntanken både i rasjonell-aktør-teori og i deliberativ teori tar Mouffe (2008; 2013) utgangspunkt i at politiske identiteter alltid er kollektive identiteter, konstruert – av noen og for noen – i form av et *oss* mot et *dem*. I tillegg hevder hun at det individualistiske og rasjonalistiske utgangspunktet gjør en blind for den sentrale rollen lidenskapen (*passion*), den følelsesmessige eller affektive dimensjonen, spiller i konstruksjonen av politiske identiteter. Dette framheves også av March og Olsens (1989) vekt på den sentrale plassen normer og verdier har i konflikter mellom institusjoner. Konflikter verken kan eller bør fjernes: Vekten må i stedet ligge på å unngå at konflikter tar form av antagonisme – kamp eller krig mellom fiender som ikke anerkjenner hverandres synspunkter som legitime – og i stedet forsøke å finne måter som gjør at konflikter kan ta form av «agonisme» – kamp mellom motstandere (*adversaries*) som anerkjenner både hverandres rett til å kjempe for sin tolkning av verden og et sett med regler som legger føringer for den agonistiske kampen (Mouffe, 2013, p. 138): «While knowing there is no rational solution to their conflict, adversaries nevertheless accept a set of rules

according to which their conflict is going to be regulated.» Løsningen er en «conflictual consensus» (ibid.:139).

Agonisme kan da betegnes som debatt mellom «respektfulle fiender» og er en måte å løfte fram ulikheter mellom debattanter i stedet for å søke mot en konsensus. Mouffe mener at motstand og strid, i motsetning til konsensus, er den mest solide basisen for demokratiet, fordi en konsensus «in a liberal-democratic society is – and always will be – the expression of a hegemony and the crystallization of power relations» (Mouffe, 2013, p. 49). Agonismen er dermed brakt inn som en motvekt til en tiltro til at «det beste argumentet vinner». Samtidig kan agonismen sies å representere den andre ytterkanten og like lite som kollaborativ teori bidra til hvordan man løser de praktiske problemene i virkeligheten. Agonismens forkasting av substansiell samordning, til fordel for vektlegging av felles prosessuelle spilleregler, er et interessant perspektiv å følge videre, men normativ institusjonell teori viser også vanskelighetene ved å enes om felles spilleregler. Hensikten med å bringe inn agonistisk teori har imidlertid vært å oppfordre til å lete etter løsninger i nye retninger. I stedet for å jage etter den ideelle deliberative planprosess kan man ta utgangspunkt i det som skjer, i «realrationalität» (Flyvbjerg & Richardson, 2002), og konsentrere seg om å utvikle metoder for å håndtere de problemene som faktisk oppstår.

Hvordan brukes teorien i artiklene?

Bruken av refleksjonsgenererende begreper står sterkt i sosialkonstruktivistisk forskning. I motsetning til variabelorienterte studier, hvor forklaringer vektlegges, ligger vekten på forståelse av temaet, i tilnærminger som veksler mellom teori og empiri. Institusjonell teori er det analytiske hovedgrepet i denne avhandlingen og legger føringer for den. Analysen bygger på en grunnleggende hypotese om at aktørene bringer med seg ulike institusjonelle passendelogikker inn i en planprosess. Det er vanskelig å overskride disse logikkene, og de vil derfor påvirke samarbeidet i prosessen og kunne utgjøre en barriere mot substansiell samordning. Dette er vist i modellen under (figur nr. 3) og danner utgangspunkt for analysen av planprosessen i Rondane i artikkel 1. Figuren er en utdyping av «bruk og vern som institusjoner» i den originale modellen for analysen. Artikkelen undersøker så i hvilken grad planprosessen bygger opp under ulike faktorer som kan bidra til at man overskrider disse passendelogikkene. Faktorene som kan bidra til bedre forhold for felles handling, og som kan bidra til å bygge broer mellom de to institusjonene, er hentet fra Healeys teori om institusjonell kapasitet: kunnskaps-, relasjons- og mobiliseringsressurser med vekt på endringsagenter.



Figur 3 Utvikling av modell for analyse av institusjonelle hindre og muligheter for felles handling

Modellen er utviklet ut fra en antagelse om at graden av kollektiv handling gjennom regional planlegging kan hindres av institusjonelle passendelogikker, og muliggjøres av høy institusjonell kapasitet. I denne modellen sees aktører som jobber for «lokal omstilling og utvikling», som tilhørende planinstitusjonen, ved at arealplanlegging er et kommunalt politisk ansvar, og at disse da tilhører en større institusjon jeg har kalt «arealplanlegging». Modellen dannet utgangspunkt for utarbeiding av underproblemstillinger og la også grunnlaget for innsamlingen av data.

Sentralt i en teoretisk fundert analysestrategi ligger å «utfordre» det valgte teoretiske rammeverket med teori som kontrasterer eller motsier det. I artikkel 2 settes det opprinnelige rammeverket under kritisk søkelys. Den grunnleggende antagelsen om at de to institusjonene, orientert henholdsvis mot bruk og vern, bringer sine passendelogikker inn i prosessen, beholdes, men artikkelen setter et mer kritisk lys på hvorvidt aktørene i prosessen jobber mot «helhetlig forvaltning» og samordning som mål, eller for å fremme egne foretrukne løsninger. Artikkelen setter særlig søkelys på ideen om planprosessen som en prosessuell samordning, idet den ser på den regionale planprosessen, ikke som en rasjonell mål-middel-prosess, men som et mulighetsvindu for en ny politikk for fjellområdene.

Artikkel 3 (under fagfelleevaluering) bygger videre på det institusjonelle rammeverket, gjennom hovedvekt på inter-institusjonelle konflikter og institusjonelle passendelogikker. Artikkelen ser på konfliktene i randområdet rundt det nasjonale villreinområdet i planen, som en arena for konflikter mellom naturforvaltning of arealplanlegging. Det er knyttet konkurrerende forståelser til hva randområdets funksjon skal være, og hvordan det skal forvaltes. Mangelen på en felles forståelse, gjør at randområdet preges av en kamp om definisjonsmakt, som overskrider formelle avklaringer av forvaltningen av disse områdene.

3 Metode og forskningsdesign

«we have left the empirical quest for certain knowledge; ahead of us lies doubt, difference and dissent» (Moses & Knutsen, 2012, p. 169)

Målet med dette kapittelet er å klargjøre det metodologiske utgangspunktet for prosjektet, hvordan valget av metodikk er basert i en konstruktivistisk metodologisk posisjon, hvilke metodiske valg som er tatt, og hvorfor, hvordan undersøkelsen er blitt designet og gjennomført, og hvilke muligheter og begrensninger dette gir.

Et sosialkonstruktivistisk metodologisk utgangspunkt

Mennesker fortolker sin virkelighet. Samfunnsviterens utfordring er å fortolke denne allerede fortolkede virkeligheten (Giddens, 1982). Som konstruktivist mente Giddens (1982) at dette må medføre en «dobbel hermeneutikk» eller en dobbel refleksjon. Forskerens modeller er annerledes enn modellene de man studerer, har av sine handlinger, derfor må refleksjonen også omfatte forskerens egne refleksjoner, altså refleksjoner rundt min forankring i sosialkonstruktivismen.

En sosialkonstruktivistisk vitenskapsteori er orientert mot hvordan, ikke hva. Det sentrale blir å synliggjøre de betingelser som ligger til grunn for at en bestemt betydningsfullhet oppstår, ofte med et kritisk mål. Innenfor sosialkonstruktivismen har derfor analysestrategiske spørsmål en mye større plass enn metodiske spørsmål. Esmark og medforfattere (2005) opererer med et analysestrategisk mellomliggende nivå, hvor «blikket» eller «optikken» (Haraway, 1997) eller analytiske begreper får en sentral plass.

Jeg skal komme tilbake til optikk, men her skal bare nevnes at blikket eller begrepet formes og plasseres slik at det sosiale blir tydelig som vitenskapelig gjenstand. Konstruksjonen skjer i et samspill mellom den som ser, og den eller det som blir sett. Den valgte optikk eller det valgte blikk vil da lede iakttagelsen og forme et valgt utsnitt av virkeligheten (Esmark, 2005). Man kan derfor si at man innen sosialkonstruktivismen setter teori – forstått som et program for hvordan man vil iakttta og konstruere sin gjenstand, og hvordan men selv vil komme til syne (Esmark, 2005) – inn i den tradisjonelle metodeforståelsen. Fikseringen, beskrivelsen og vurderingen av det man iakttar, er *analysestrategiens* oppgave og støtter seg ifølge Esmark og medforfattere (2005) alltid til et *iakttagelsesbegrep*.

Teori som analysestrategi

I denne avhandlingen tydeliggjøres dette gjennom valget av institusjonell teori som utgangspunkt for iakttagelsen av empiriske forhold. En institusjonell tilnærming som analyseoptikk legger visse føringer for det metodiske opplegget. March og Olsen (2005) hevder at «the rules, routines, norms and identities of an 'institution', rather than micro rational individuals or macro social forces, are the basic units of analysis» (ibid.:19).

Det er mange som argumenterer for å bruke teorier som analytisk ramme både i metodevalg og i fortolkningen, blant dem Ragin (1994) i *Constructing Social Research*, som hevder at et teoretisk rammeverket gir et skarpere fokus for forskningen, og gjør

oss sensitive for de opplysningene vi er på utkikk etter. Også Jentoft (1999, p. 8) hevder at en ideell casestudie «should be theoretically informed and theoretically informative».

Bruk av teori kan imidlertid også begrense hva forskerblikket «ser etter». I denne avhandlingen er det fortrinnsvis de uformelle institusjonene som har vært i sentrum. Det normative blikket fører også med seg sensitivitet overfor institusjonelle konfrontasjoner. Fortolkningen av planprosessen vil være preget av dette. Andre teorier er derfor brakt inn for å konfrontere dette perspektivet, og teoriene er også blitt utfordret av empirien, noe jeg vil diskutere videre i analysebeskrivelsen.

Casestudien

Valget av casestudie som metodisk tilnærming er gjort med grunnlag i prosjektets forskningsspørsmål, feltets kunnskapsstatus, kontekst, min praksisbakgrunn og vitenskapsteoretiske posisjon.

Yin (2009, p. 2) betegner casestudien som den foretrukne metode når hvorfor- eller hvordan-spørsmål stilles, når forskeren har lite kontroll over hendelsene, når vekten ligger på et samtidig fenomen i en virkelig og levd kontekst, og når grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er tydelige. Det siste punktet tydeliggjør casestudiens kanskje største styrke: muligheten til å studere et fenomen i dets kontekst. Valget av casestudie tar nettopp utgangspunkt i et ønske om å *forstå* konfliktene i planprosessen (Flyvbjerg, 1991). Ragin (1994) forankrer ikke casestudien i en bestemt vitenskapsteoretisk retning, men, som Flyvbjerg (1991) hevder, er casestudien forankret i en aristotelisk tradisjon, hvor forståelse av menneskelig adferd må relateres til det partikulære.

Valget av en enkeltstående case i dette prosjektet må forstås i sammenheng med

- feltets status. Det er begrenset med empirisk kunnskap om regional planlegging som redskap for en bærekraftig arealforvaltning i fjellområder. I tillegg utgjør normativ institusjonell teori det teoretiske rammeverket, og når man er på utkikk etter «passendelogikker» og «institusjonell kapasitet», har man som oftest ikke tilgang til disse dataene annet enn gjennom feltarbeid og intervjuer.
- problemstillingen, som dels er av en utforskende og fortolkende art, og dels av forklarende art. Dette krever dybde og «empiriske dypdykk» med sikte på avdekking av komplekse sammenhenger. Dette i motsetning til mer variabelorienterte tilnærminger, som søker bredde.
- min praksisbakgrunn. Gjennom jobben som leder for Norsk Villreinsenter Sør har jeg fulgt planprosessene i de utpekte nasjonale villreinområdene tett. Dette gir en bred bakgrunnskunnskap om planprosessene i de ulike områdene og hvilke problemer som kan sees som felles for prosessene, og som er interessante for en dypere utforskning. Valget av en «single case»-studie har vært en måte å videreutvikle temaet på og har således gitt meg muligheten til å gå i dybden for å forsøke å forstå hva konfliktene bunner i.

Casestudien brukes derfor her *motsatt* av det Rowley (2002, p. 21) mener en single-case-studie egner seg best til: «as a preliminary or pilot in multiple case studies». De andre regionale planprosessene er fulgt gjennom mitt daglige arbeid og har dannet et

viktig bakteppe for denne casestudien. Sånn sett har Rondane-casen gitt meg mulighet til å bore dypt i de generelle problemstillingene jeg har møtt på i mitt daglige virke, og man kan hevde at uten denne for forståelsen ville muligens en komparativ casestudie vært et naturlig valg. En komparativ undersøkelse av utvalgte temaer på tvers av ulike caseområder ville kunne bidratt til å undersøke hvordan man har arbeidet for å overkomme de institusjonelle skillelinjene i andre områder med lavere konfliktnivå.

Ønsket om å studere den mest konfliktfylte casen, Rondane, er motivert ut fra en overbevisning om at et konfliktperspektiv må være grunnlaget for studier av arealplanlegging. Uten vekt på konflikter og makt er man maktesløs for de mekanismer som faktisk er i sving: «Planning is inescapably about conflict: exploring conflicts in planning, and learning to work effectively with conflict can be the basis for a strong planning paradigm» (Flyvbjerg & Richardson, 2002, p. 62). I tillegg gir konfliktfylte eller ekstreme caser ofte mer informasjon, fordi «de aktiviserer flere aktører og mer grunnleggende mekanismer i den studerede situation» (Flyvbjerg, 1991, p. 149). Casen Rondane er derfor basert på en informasjonsorientert utvelgelse, hvor casen er valgt for å «maksimere nytte af information fra [...] enkeltstående cases» (p. 150), hvor det ut fra et «forståelsesorienteret så vel som fra et handlingsorienteret synspunkt ofte også [kan] være mer afgørende at få klarlagt, hvilke dybereliggende mekanismer, der frembringer et givet problem, og hvilke konsekvenser problemet kan medføre, end at opnå en beskrivelse af symptomerne på problemet, og hvor hyppigt de forekommer» (p. 149).

Rondane

Rondane ligger i Oppland og Hedmark fylker, omfatter 16 kommuner og er i vest og nord avgrenset av E6 og i øst av riksvei 3. Rondane har en vinterstamme på cirka 2500 dyr. Den geografiske utformingen av Rondane som et langt og smalt fjellbeite gjør området spesielt sårbart for utbygging og ferdsel (Jordhøy, 2008). Rondane nasjonalpark ble, som Norges første, opprettet i 1962. Regionen er lite berørt av kraftutbygging. Omfanget av veier og hyttebygging, og et sterkt utviklet nettverk av stier, løyper, turisthytter og høyfjellshotell, har imidlertid medført en gradvis økende ferdsel til alle årstider. Leveområdet for villreinbestanden i Rondane er blitt mer fragmentert gjennom de siste 100 årene (Jordhøy, 2008). Tidligere trekk mellom Rondane og Knutshø/Snøhetta har opphørt, sammen med flere andre regionale trekk, noe som har gjort at reinen i Rondane i dag er delt i to til tre delbestander (ibid.).

Den første fylkesdelplanen for villreinen i Rondane ble godkjent i 1992. Bråtå (2001) vektlegger i sin doktorgradsavhandling om villreinforvaltningens historie i Rondane den lokale frivillige samhandlingen for å ta vare på villreinen. Bråtå (2001) påpeker også at da naturvernloven kom i 1954, var det ikke statlige myndigheter som tok denne i bruk i Rondane, men derimot rettighetshavere, gjennom fjellstyrene, som drev fram opprettelsen av Rondane nasjonalpark i 1962. Det var også kommunene selv som tok initiativet til en mer samordnet arealplanlegging i Rondane. På bakgrunn av langvarige konflikter mellom ulike brukerinteresser både rundt riksvei 27 over Ringebufjellet og en ekstensiv hytteutbygging i Stor-Elvdal ble det fra Ringebu kommune i 1990 tatt initiativ til en felles fylkesdelplan for Rondane (Bråtå, 1997). Rapporten *Villrein og inngrep i Rondane*, som ble utgitt av Fylkesmannen, utgjorde et solid kunnskapsgrunnlag for prosessen (Bråtå, 1985). Planen ble vedtatt i fylkestingene i Oppland og Hedmark i 1991, og i en evaluering konkluderes det med at det ikke synes «å ha vært spesielle konflikter i forbindelse med vedtakene» (Bråtå, 1997, p. 52). Planen ble revidert og

godkjent på nytt i 2000, heller ikke denne gangen rapporteres det om store konflikter (Bråtå, 2006). De positive erfaringene med bruk av fylkesdelplaner i Rondane var avgjørende for at en samlet rådgivningsgruppe i Villrein og samfunn (VISA) tilrådet fylkesplaner som et egnet redskap for å sikre villreininteressene i fjellområdene i Sør-Norge (Andersen et al., 2004), noe som ble fulgt opp politisk og ledet fram til de regionale planprosessene som startet i 2007. De regionale planprosessene som startet i 2007, var dermed tredje runde med regional planlegging i Rondane.

Det svært høye konfliktnivået og den sterke vektleggingen av bruksinteressene i denne tredje planprosessen gjør derfor Rondane til en interessant case for å belyse endringer i maktforhold mellom naturforvaltning og lokalsamfunn, og i bruken av plan- og bygningsloven som et redskap for samordning i et stadig mer sektorisert og fragmentert samfunn.

Tidsaspektet

Rondaneplanen ble fulgt fra 2011 til 2015, altså over en periode på fire år. Dette gjør at prosessuelle data er tilgjengelige. Feltarbeidet er således gjennomført over en så lang periode at det har gitt rom for flere runder med vurderinger og revurderinger. Dette har klart vært en styrke for forståelsen av casen. Både data og analyser har fått tid til å modne og er stadig blitt konfrontert med praksis. Planprosessen startet i 2007 og ble avsluttet høsten 2013. Siden jeg ved hjelp av problemstillingene leter etter forklaringer internt i planprosessen, men også i konteksten, var det viktig å få en forståelse av forhistorien. Derfor ble dokumenter knyttet til planprosessene i 1992 og 2000 også studert, sammen med evalueringer av disse.

Valg av informanter

	Institusjon	Stilling	Intervjuet	Oppfølging
1	Fylkesmannen i Oppland	Seniorrådgiver miljøvern-avdelingen	24.02.12	14.02.13
2	Fylkesmannen i Hedmark	Overingeniør miljøvern-avdelingen	23.02.12	16.10.12
3	Oppland fylkeskommune	Rådgiver plan/helse	24.02.12	
4	Hedmark fylkeskommune	Rådgiver samferdsel, kulturminner og plan	23.02.12	
5	Oppland fylkeskommune	Prosjektleder (innleid)	24.02.12	
6	Direktoratet for naturforvaltning	Seniorrådgiver seksjon for miljøovervåking og kartlegging	16.01.12	16.10.12
7	Miljøverndepartementet	Seniorrådgiver naturforvaltningsavdelingen	10.09.12	
8	Miljøverndepartementet	Rådgiver naturforvaltningsavdelingen	10.09.12	
9	Miljøverndepartementet	Seniorrådgiver planavdelingen	10.09.12	22.10.12
10	Miljøverndepartementet	Seniorrådgiver planavdelingen	10.09.12	
11	Miljøverndepartementet	Rådgiver planavdelingen	10.09.12	
12	NINA, Norsk institutt for naturforvaltning	Seniorforsker	09.11.12	14.02.13, 21.03.13
13	Villreinnemnda for Rondane	Leder	04.09.13	
14	Norsk Villreinsenter Nord	Leder	20.08.13	
15	Dovre kommune	Ordfører	14.02.13	21.03.13

Tabell 1 Oversikt over informanter

Feltarbeid ble gjennomført både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, for å dekke den vertikale akse. Aktørene ble primært identifisert gjennom organisasjonskartet for planprosessen i Rondane. Informantene ble valgt ut fra et ønske om å finne nøkkelpersoner, altså representanter for «politisk og administrativ elite» (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981), som kan kaste lys over sentrale beslutningsprosesser som ikke er allment kjent (ibid.). Gjennom intervjuene har andre sentrale aktører blitt identifisert og siden kontaktet. Disse var ikke oppført i de formelle organisasjonskartene, men hadde sentrale uformelle posisjoner i prosessen. Kjønnssammensetningen blant informantene som helhet har vært jevn.

I artikkel 2 ble det ved en feiltagelse henvist til den opprinnelige informantlisten på tolv informanter. Det ble gjort tre oppfølgende intervjuer i løpet av 2013. Alle artiklene er derfor basert på intervjuer med 15 informanter.

Avgrensning

Det var mange ulike interessegrupper i denne planprosessen. Jeg valgte å konsentrere meg om konflikten på et institusjonelt metanivå, mellom organisasjoner orientert mot vern som én institusjon og organisasjoner orientert mot bruk som en annen. Denne grupperingen ble gjort med utgangspunkt i intervjuer og dokumentstudier, særlig gjennom høringsuttalelsene, som kunne sorteres på grunnlag av hvorvidt man var for eller imot ytterligere regionale restriksjoner i fjellområdene. Dette grepet fungerte godt på naturforvaltningen, som er en forholdsvis homogen gruppe. Institusjonen jeg valgte å kalle «arealplanlegging», på den andre siden, er en mer heterogen gruppe. Selv om de var heterogene, gikk de likevel i denne prosessen sammen i en politisk koalisjon.

Datainnsamling

Den kvalitative enkeltcase-studien gir rom for å utforske fenomenet – i dette tilfellet regional planlegging – i sin samfunnsmessige kontekst, gjennom et mangfold av datakilder. Casestudier er ofte kjennetegnet av et bredt sett av metoder. De åpner også for et pragmatisk metodevalg, hvor metodepluralisme står sterkt, og hvor kvalitative og kvantitative metoder sees som utfyllende. Et kjennetegn ved casestudier er nettopp variasjonen i datakilder, hvor hver kilde sees som en bit av «puslespillet» og bidrar til forskerens forståelse. Baxter og Jack (2008, p. 554) hevder at «this convergence adds strength to the findings as the various strands of data are braided together to promote a greater understanding of the case». Dette stemmer i høyeste grad i dette prosjektet, hvor for eksempel intervjuer og høringsuttalelser bekrefter hverandre. Samtidig er de stedene hvor datakildene forteller *ulike* historier, også av stor interesse i dette prosjektet. Særlig gjelder dette diskrepansen mellom de formelle dokumentene, bestillingsbrevet og planprogrammet, og opplevelsene av planprosessen, eller i *bruddflatene* mellom eksempelvis planprogrammet og Fylkesmannens oppfatning av planprosessen.

Beskrivelse av metode	Utvalg	Tidsrom for gjennomføring
Kartlegging		
Plandokumenter	Rondane	2011–2013
Mediedebatt	Gudbrandsdølen Dagingen 2007–2013	2013
Deltagelse på Miljøverndepartementets årlige	Nasjonalt	2011–2014

prosjektledersamlinger		
Litteraturstudie	Regional planlegging i grønne områder	2014
Intervjuer	a) statlige aktører	2012
	b) regionale aktører Rondane	2012–2013
	c) lokale aktører Rondane	2012–2014
	d) forsker nasjonalt	2012–2014
GIS-analyse	2000 og 2013 plankart Rondane	2015

Tabell 2 Oversikt over datainnsamlingen

Dokumentstudier

Ved datainnsamlingen skal man gjerne danne seg en oversikt over hele «arkivet» før man kan ta en velfundert avgjørelse om innhold og struktur i sitt eget materiale. En regional planprosess er formalisert og i høy grad preget av skriftlighet. Prosessen startes og avsluttes med skriftlige dokumenter, og underveis er planprogram, planforslag, kart og høringsuttalelser i skriftlig form. Skriftlige dokumenter er derfor en viktig del av analysen. Innledningsvis ble det foretatt en systematisering og gjennomlesning av alle tilgjengelige plandokumenter. Å ha oversikt gjelder både for det spesielle området man undersøker, og for dets plassering i samfunnet. For å belyse de historiske forhold, for å få en kontekstkunnskap og for å avdekke den «generelle» diskursen har kritisk lesning av sekundærlitteratur stått sentralt. Ut fra dette ble det utarbeidet en semistrukturert intervjuguide.

Semistrukturerte intervjuer

Empiriinnsamling ble samordnet med et prosjekt i regi av Norges forskningsråd med sammenfallende problemstillinger (Hongsto & Aasen, 2012a og b; Falleth & Hovik, 2013), med begrunnelse både i faglig synergi og i lavere belastning på informantene i det aktuelle området. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Utarbeiding av intervjuguide, gjennomføring av intervjuer og utskrivning av intervjuer ble gjort i fellesskap vinteren og våren 2011–2012. Et brev med informasjon om prosjektet og hovedproblemstillingene ble sendt ut sammen med en forespørsel om intervju. En semistrukturert intervjuguide (vedlegg 1) ble brukt som grunnlag for intervjuene, men var likevel fleksibel. En slik tilnærming ble valgt for å kunne styre informantene inn på temaet vi var opptatt av, samtidig som det gir rom for informantene til å fortelle sine egne historier, noe et mer rigid opplegg ikke ville gitt rom for (Brown, 1995).

Feltarbeid ble gjennomført på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det er gjennomført intervjuer med oppfølgende samtaler og e-postkontakt med 15 informanter. Tolv av intervjuene ble foretatt sammen med to andre forskere, hvorav én intervjuet, én supplerte, og den siste skrev referat. Referat fra intervjuet ble så renskrevet, godkjent av alle forskerne og lagret på låst datamaskin på universitetet. Tre oppfølgende intervjuer ble gjennomført av meg alene. Disse tok også utgangspunkt i den felles intervjuguiden. Intervjuene ble tatt opp på bånd, referatført og lagret på låst server. Etter at prosjektet er avsluttet, vil informasjonen slettes. Det er kun prosjektmedarbeidere som har tilgang på informasjonen. Disse er underlagt taushetsplikt og behandler data konfidensielt. Planen ble ikke godkjent før høsten 2013. Feltarbeidet er derfor supplert med oppfølgende telefon- og e-postkontakt og samtaler på møter og konferanser helt fram til endelig godkjenning, og også i etterkant. Disse er referatført i forskerdagboken. Intervjuene er ikke skrevet ut i sin helhet, men er blitt gjennomlyttet flere ganger, hvor sentrale deler så er skrevet ut. Dette er gjort ut fra at man vil kunne forstå mye mer

gjennom å høre på informantenes intonasjon, vektlegging av ord et cetera, enn det som kan fanges opp skriftlig.

Mediedebatten

Debatten om regional plan i regionavisen *Gudbrandsdølen Dagingen (GD)* ble fulgt tett. *GD* hadde i 2013 rett under 80 000 lesere på papir og nett (*GD* 19.02.2013) og er eid av Mediehuset GD, som tar sikte på å være det ledende mediekonsernet for innlandet og fjellregionen. Avisen har også flere ganger på lederplass tatt klart standpunkt for kommunene i debatten. Tidsskrifter er sentrale som arena for offentlig debatt mellom aktører. Aktører fra både naturforvaltningen og arealplanleggingen har uttalt seg i *GD*. Avistekstene sees som bærere av visse institusjonelle passendelogikker jeg, ved hjelp av institusjonell teori, kan avdekke gjennom analysen.

Kartdata

Utover i prosjektet ble det klart at ingen hadde gjort analyser av faktiske arealendringer fra 2000-planen til den vedtatte planen i 2013. I planprosessen kom det motstridende påstander om hvorvidt villreinområdet var redusert eller økt. På bakgrunn av den sterke misnøyen fra fylkesmennes side var det overraskende å oppdage at det nasjonale villreinområdet ikke var redusert. På den andre siden klargjorde GIS-analysene hvor store deler av randområdet som faktisk var blitt tatt bort, noe som førte til at den siste artikkelen rettet oppmerksomheten nettopp mot kampen om randområdene. Det må likevel presiseres at de to planene ikke er direkte sammenlignbare, da de er utarbeidet etter to ulike versjoner av plan- og bygningsloven, og fordi mandatet for de to planprosessene var ulike. En stor takk må her rettes til Anders Mossing, fagkonsulent ved Norsk Villreinsenter Sør, for hjelp med utarbeidelse av kart og utregning av arealer.

Deltagende observasjon

På grunn av min posisjon som daglig leder ved Norsk Villreinsenter Sør har det vært nærliggende å bruke deltagende observasjon. Erfaringene fra feltet utgjorde basisen for denne avhandlingen, ettersom førstehånds og innsiktsfull informasjon kunne innhentes over en lengre periode. Prosjektet har derfor kunnet bygge på personlig kunnskap både i utviklingen av problemstillinger og i analysearbeidet. Dette har ført til en del etiske overveielser både før og underveis i prosjektet, noe som vil bli diskutert i dybde i avslutningen av denne delen. Særlig sentrale i forbindelse med doktorgraden var de årlige prosjektledersamlingene arrangert av Miljøverndepartementet (30.11.11, 16.04.12, 22.–24.10.13) og de årlige oppfølgingskonferansene i områder hvor planene var vedtatt (Setesdal og Hardangervidda), og hvor det også ble rapportert fra de andre regionalplanområdene. I tillegg var jeg med i arbeidsgruppa for utredning av europeiske villreinregioner oppnevnt av Klima- og miljødepartementet i juni 2014, hvor de regionale planene var et gjennomgående tema (Bråtå, H.O. (red.) (2015): *Europeiske Villreinregioner, en strategisk satsing på villreinfjellet som ressurs for reiselivet*. Østlandsforskning rapport 05/15).

Forskerdagbok og dokumentasjonsnotat

Den dobbelte posisjonen i den deltagende observasjonen ble håndtert gjennom nedskrivning av notater og referater fra situasjoner i jobbsammenheng som ble vurdert som relevante for mitt forskningsprosjekt. Forskerdagboken rommer, blant mye annet, referat og observasjoner fra møter og samtaler, skrevet fortløpende. Gjennom å skrive ned materialet starter man en bearbeidelses- og tolkningsprosess. Hastrup og Ramlöv

(1988, p. 13) understreker at dette er det første skrittet mot å oppnå forståelse for og innsikt i temaets nyanser.

En rent praktisk utfordring i dette arbeidet var de ulike formatene som ble brukt for å notere. I utgangspunktet var en egen «forskerdagbok» i form av en klassisk notatbok anskaffet, men etter hvert ble flere og flere notater skrevet på pc. I tillegg kom alle de situasjoner der observasjoner og refleksjoner ble notert på hotellblokker, i marginen på dokumenter, på baksiden av konvolutter og alt som tilfeldigvis var for hånden. Dette ble løst ved å scanne det og arkivere etter dato. Mot slutten av prosjektet, i arbeidet med det endelige metodekapittelet i avhandlingen, ble informantlister, primærdata, oversikt over dokumenter, forskerdagbok og metodediskusjoner samlet i et dokumentasjonsnotat, som er tilgjengelig mot en undertegnet erklæring om taushetsplikt.

Analyse av dataene

Studier av planprosesser innebærer å studere to forskjellige ting: hvordan prosessen er lagt opp, og hva som skjer. Kanskje er det akkurat i avviket mellom den planlagte og den utførte prosessen de mest spennende funnene kan gjøres? Spør man seg hvorfor prosessen ikke går «etter planen», kan man avdekke en «realrationalität» (Flyvbjerg, 1991). Som eksempel kan bestillingsbrevet, planprogram og planutkast settes opp mot intervjudata om hvordan prosessen foregikk i praksis. I tillegg blir disse intervjuene satt opp mot erfaringer fra deltagende observasjon. I denne diskrepansen finner man dypere problemstillinger. Sentralt i avhandlingen har vært å tolke aktørenes handlinger og meninger gjennom å relatere dem til «institusjonelle passendelogikker». I selve begrepet passendelogikker ligger at verdier, holdninger og normer i stor grad er internaliserte, «tatt for gitt», at de sees som «naturlige» og ikke nødvendigvis reflekteres bevisst over. Kildene sees dermed som bærere av visse kulturelle forestillinger jeg, ved hjelp av institusjonell teori, tolker gjennom analysen. Det viktigste er derfor ikke kildene som beretninger om materielle og sosiale forhold, men som uttrykk for institusjonelle tenkemåter. Analysen består således i å fortolke meningen til handlinger og utsagn i gruppa som studeres, med mål om forståelse og innsikt.

I analysen av data har jeg fulgt Yins (2009) anbefalinger om å støtte meg til det teoretiske utgangspunktet som ledet fram til casestudien. Min teoretiske modell var sentral i utformingen av prosjektet og dets problemstillinger og i organiseringen av datainnsamlingen. Analysen av data har derfor tatt utgangspunkt i modellen. Det er gjerne glidende overganger mellom trinnene i kvalitative forskningsopplegg. Problemstillingen blir ofte justert og presisert underveis, og analysen og tolkningen foregår i hele prosessen.

«Å bygge forklaringer» er én av analyseteknikkene Yin (2009, pp. 141-142) trekker fram. Yin (2009, p. 144) beskriver oppbyggingen av forklaringer som en iterativ prosess: «The gradual building of an explanation is similar to the process of refining a set of ideas», en prosess som krever en stadig bevegelse mellom det teoretiske eller hypotetiske utgangspunktet og dataene, for å revidere utgangspunktet for så å analysere dataene igjen med mer presisjon, ofte gjentatt flere ganger: «the final explanation may

not have been fully stipulated at the beginning of a study [...] Rather, the case study evidence is examined, theoretical positions are revised, and the evidence is examined once again from a new perspective in this iterative mode» (Yin, 2009, p. 143). Yin (2009) legger stor vekt på forklaringer, men den samme prosessen gjelder også for forståelser.

Etter de første rundene med analyser sto det klart at analysemodellen måtte utvides. Prosjektet startet med etableringen av normativ institusjonell teori, med passendelogikker som et sentralt begrep, og institusjonell kapasitet som rammeverk for forskningen. Modellen som framstilles i artikkel 1, bunner i en kollaborativ forståelse av hvordan en rasjonell planprosess fungerer, og hvordan planprosesser bygger institusjonell kapasitet, som bygger broer mellom institusjonelle konflikter. Empiriinnsamling og -analyse bidro ganske raskt til å utvikle de teoretiske perspektivene mot et mer eksplisitt konfliktperspektiv, og Kingdon (2014) og Mouffe (2013; 2008) ble trukket inn. Av den grunn var det også nødvendig med en noe mer eksplorerende tilnærming enn først planlagt. Gjennom å bruke erfaringene underveis i prosjektet ble gamle spørsmål stadig spisset og utviklet til nye der det var nødvendig. Teori og tolkning utviklet seg i et samspill gjennom stadig nye lesninger og forståelser av begge, og i artikkel 3 (under fagfelleevaluering) presiseres det institusjonelle perspektivet gjennom et søkelys på inter-institusjonelle konflikter.

Analysen av datamaterialet ble dermed gjort både top-down og bottom-up, i flere omganger. Det var top-down ved at informantenes utsagn som kunne knyttes til problemstillingene, ble transkribert. Den andre strategien var bottom-up, der datamaterialet ble gjennomgått for å finne andre interessante misforhold, som analysemodellen ikke hadde fanget opp. Dette ble gjentatt flere ganger. Etter som forståelsen for casen utviklet seg, ble stadig nye deler av materialet interessant, og utsagnene fikk en dypere betydning. Denne bevegelsen kan også beskrives som abduktiv (Thagaard, 2011; Alvesson & Skjöldberg, 2009) og baserer seg på et stadig samspill mellom deduktiv og induktiv tilnærming. Denne tilnærmingen medfører at det teoretiske rammeverket gir føringer for hvordan empirien tolkes, samtidig som den er åpen for en stadig vekselvirkning mellom teori og empiri.

Analysen har også elementer av en tidsserieanalyse, idet forklaringen til dels sporer endringer fra 2000 til 2013. Yin (2009) hevder at muligheten til å spore endring over tid er en av de store fordelene ved casestudien. Det har imidlertid vært viktig å framheve at ingen enheter sees som en uavhengig variabel i denne sammenhengen, tvert imot hevder avhandlingen at det har vært store endringer i både regional planlegging og i naturforvaltning, slik at begge har endret seg over tid, i et samspill med hverandre og i en større kontekst.

Når man tolker hvilke motiver aktører har, er det spesiell grunn til å være aktpågivende, siden tolkning av motiver vil være beheftet med stor usikkerhet. En måte å løse dette på er å presentere råmaterialet detaljert slik at leseren selv kan gjøre seg opp en mening og lettere se hvorfor forskeren tolker slik hun eller han gjør. Dette kan gjøres ved å gjengi sitater og så sin egen tolkning av dem. Dette har på mange måter vært utfordrende å forene med det korte artikkelformatet. En løsning kunne være å utarbeide et grunnlagsnotat som presenterte råmaterialet, og så bygge artiklene opp på dette. En annen måte dette er forsøkt løst på i denne avhandlingen, er ved at utsagn og handlinger blir tolket som et uttrykk for institusjonelle logikker. Søkelyset er forsøkt flyttet vekk fra

enkeltpersoner og over til den rollen de innehar i planleggingssituasjonen. Om meningene som tillegges disse rollene gjennom mine tolkninger, er sannsynlige, kan da vurderes sammen med det som kommer fram fra andre informanter, observasjoner og saksdokumenter. Dette kunne blitt gjort mer tydelig i artiklene.

Validitet og reliabilitet

Rowley (2002, p. 20) er blant de som hevder at casestudiens kvalitet må testes gjennom de fire klassiske begrepene «construct validity, internal validity, external validity and reliability».

Begrepsvaliditet

Begrepet *validitet* beskriver hvor godt datamaterialet egner seg til å svare på prosjektets problemstilling, og *begrepsvaliditet* spesifikt graden av samsvar mellom teoretiske begreper og operasjonelle mål. I dette prosjektet står begrepene «passendelogikker» og «institusjonell kapasitet» sentralt i det teoretiske rammeverket, og man kan da spørre hvor godt intervju spørsmålene egner seg til å få fram informasjon om dette. Strategien for passendelogikker var å spørre om hva som ville vært «gode», naturlige, fornuftige og logiske løsninger i planprosessen, for å få fram ulikheter i synet på mål, prosess og resultat. Strategien for institusjonell kapasitet var å spørre om samarbeidsrelasjoner. Man kan spørre om de operasjonelle begrepene er korrekte for det jeg har studert. Grepene som er tatt for å sikre denne begrepsvaliditeten, er oppstillingen og testingen av en operasjonalisert teoretisk modell for analysen.

Ekstern validitet og generalisering

Mens det er bred akademisk enighet om bruken av casestudier til analytiske formål, også for analyser av planprosesser (Rydin Y., 2006; Flyvbjerg, 1991; Yin, 2009), er det mer uenighet om hvorvidt man kan generalisere fra casestudier. I en mer positivistisk vitenskapstradisjon, som følger de platonske mål om universelle regler, er man opptatt av ekstern validitet. Yin (2009, pp. 27-32) ser teoribygging som essensielt ved casestudier og vektlegger mulighetene for generalisering fra case til teori gjennom «teoretisk generalisering» til forskjell fra «statistisk generalisering» i kvantitativt orienterte metoder. Flyvbjerg (1991) på den andre siden avviser ikke at man kan generalisere på grunnlag av en enkelt case, men hevder at formell generalisering imidlertid er overvurdert som kilde til vitenskapelig utvikling, mens «eksempelets makt» er undervurdert.

Flyvbjerg hevder at casestudier bidrar med systematisk produksjon av eksempler, som gir tyngde til samfunnsfagenes gjennomslagskraft. Gode og regelmessig utførte casestudier er en forutsetning for en sterk samfunnsvitenskap (Flyvbjerg, 2006).

Flyvbjerg (1991, pp. kap. 2-4) hevder også at casestudien spiller en avgjørende rolle i menneskers læring. For å gå fra forståelser basert på regelbasert analytisk rasjonalitet, en lærebokforståelse, til det brødrene Dreyfus (1986) kaller ekspertkunnskap kjennetegnet for virtuoser, trenger man erfaring fra tusenvis av konkrete tilfeller innenfor ekspertiseområdet: Kontekstavhengig viten og erfaring er selve kjernen i ekspertaktivitet. Flyvbjerg (2006, p. 8) siterer Hans Eysenck (1976), som opprinnelig ikke betraktet casestudien som annet enn en metode for å frambringe anekdoter, men som senere erkjente at «undertiden er vi ganske enkelt nødt til at holde øjnene åpne og

se nærmere på enkelttilfælde – ikke i håbet om at bevise noget, men snarere i håbet om at lære noget!».

Skal man være tro mot det sosialkonstruktivistiske vitenskapsteoretiske utgangspunktet, kan man hevde at å avgjøre i hvilken grad det kan generaliseres til andre tilfeller enn det undersøkte, må overlates til mottageren av resultatene. Innen utdanningsteorier har frustrasjon over nasjonale reformeksperimenter i skoleverket ført til utviklingen av begrepet «situert generalisering» (Simons, 2003). Begrepet er en videreutvikling av Stakes (1978) begrep «naturalistisk generalisering» (Simons, 2003, p. 359), som avhenger av fortolkning og vurdering heller enn formalistiske regler og prosedyrer for å overføre kunnskap fra en kontekst til en annen. Situert generalisering er så utviklet ut fra et læringsperspektiv i praksisfellesskap. Vekten ligger på læringsperspektivet, hvor man utvikler og tilpasser kunnskapen med utgangspunkt i likheter og forskjeller til sin egen kontekst. «Generalisation takes place (that is to say, there is a process of transforming context-bound data into transferable evidence for other contexts), but only if the relationship to the given situation is sufficiently retained for others to recognise and connect through common problems and issues» (Simons, 2003, p. 359).

Målet for meg som forsker blir således å legge til rette for at det er mulig for andre å vurdere om de kan oversette mine funn til sin egen kontekst, og for at det går an å lære noe fra det jeg presenterer. Det er gjort flere grep for å få til dette:

- Det er lagt vekt på at de originale artiklene skal være fysisk tilgjengelige, gjennom publisering i open access eller i tidsskrift som tillater samtidig publisering på universitetets sider.
- Det er lagt vekt på at teori, metoder og data skal presenteres i en skriftlig form som gjør at det er mulig å forstå dem, i praksis betyr det at man forsøker å unngå innviklet akademisk språk.
- Det er lagt vekt på at artiklene skal ha indre konsistens.
- Det er lagt vekt på at resultatene skal presenteres i en rik kontekst.
- Teori som analysestrategi vektlegges i artiklene, slik at forskningsoptikken er tydelig.

Krav til validitet og reliabilitet er sentrale, selv om man avviser den positivistiske epistemologien og stiller spørsmål ved hva som er vitenskapelig og erkjennelsesmessig gyldig. En sosialkonstruktivistisk diskusjon om de tradisjonelle reliabilitet- og validitetskriterier vil ofte bli hakkete, fordi man diskuterer på et annet erkjennelsesmessig grunnlag. Innen den sosialkonstruktivistiske retningen blir to gyldighetskriterier særlig vektlagt: metodologisk konsistens og transparens. Sosialkonstruktivismen er på ingen måte fritatt fra kravene til vitenskapelig nøyaktighet og rigor. Krav til indre sammenheng, konsistens i utvalg, framstilling og resonnement, og korrespondanse mellom utsagn og virkelighet, gjelder. God dokumentasjon av datainnsamling og analyse av data er sentralt, slik at det står klart hva man har gjort, og hvordan. I dette prosjektet er det tatt flere grep for å øke transparensen: gjennom dokumentasjon av datainnsamling, et dataarkiv, opptak av intervjuer på bånd og føring av feltdagbok og utarbeidelse av et dokumentasjonsnotat.

Reliabiliteten kan i casestudien i høy grad sies å ligge i de tette detaljer, det Clifford Geertz (1973) kaller «thick description». Falsifikasjonen i en casestudie skjer således ikke gjennom skjematisk oppstilte testkategorier, men gjennom «at gå tætt på

virkeligheten og teste alle oppfattelser direkte i forhold til fænomener, som de udfolder sig i praksis, d.v.s. på virkelighetens præmisses, ikke undersøgelsens» (Flyvbjerg, 1991, p. 155). I tillegg er en ny, spennende dimensjon løftet fram av blant andre Kvale (2002), en gyldighetsstandard som kalles *fruktbarhet*. Søkelyset flyttes fra en *validering av viten* og over på vitenproduksjonens effekter, og gyldighet i en sosialkonstruktivistisk «ånd» vil da vurderes ut fra om forskningen har fungert som en «diffraksjon» (Haraway D., 2004), det vil si om den har bidratt til nye måter å tenke om virkeligheten på.

Å forske blant sine egne

Etiske avveininger rundt deltagelse og bruk av informasjon

Gjennom uttallige samtaler med planleggere og forvaltere både «on-stage» og «off-stage» har March og Olsens (1989) begrep «logic of appropriateness» fått dypere betydning. Hva man sier når man representerer en institusjonell rolle, er ofte litt annerledes enn hva man sier når man er i en mer uformell sammenheng, og noen få ganger helt annerledes enn det man mener privat. Gjennom den tette omgangen med mange av informantene blir man kjent med dem på flere nivåer. I prosjektet er det imidlertid ikke personenes egne meninger som privatpersoner som er interessante, men personene er interessante som representanter for sin institusjon, som «formidlere», «bærere» og «fortolkere» av de institusjonelle passendelogikkene.

Prosjektet har fulgt anbefalingene fra Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NFSH). Alle informantene er «offentlige personer», det vil si at de har et offentlig embete: «Offentlige personer må regne med at de offentlige sidene ved det de gjør, kan gjøres til gjenstand for forskning. Hensynet til offentlige personers selvbestemmelse og frihet medfører likevel at de bør informeres om hensikten med forskningen, når de deltar som informanter» (NFSH, 2015, p. pkt 8). Jeg har derfor valgt å kun bruke sitater fra formelle intervju situasjoner, der informantene uttaler seg «på vegne av» sin rolle og posisjon, og unnlatt å sitere fra møter, selv om de er offentlige.

Likevel utgjør informasjon fra møter og annet et viktig bakteppe for mine refleksjoner og bør derfor kunne dokumenteres. Løsningen har derfor vært en kombinert møtedagbok/forskerdagbok, sammen med møtoreferater, der oppdagelser og spørsmål er notert. Det er likevel umulig å fullstendig dokumentere den personlige forståelsen av feltet som oppnås gjennom å jobbe i det daglige gjennom flere år, noe som vil bli diskutert under avsnittet om forskerrollen.

Miljøet er lite og gjennomsiktig, og det er ikke vanskelig å resonnerer seg fram til hvem informantene kan være. Å prøve å anonymisere hele casen er også ganske nytteløst. Forsøk på å gjøre enhetene mindre gjenkjennbare for leseren ved å trekke fra eller legge til personer eller variabler hadde skapt konsistensproblemer mellom presentasjonen av stoffet og analysen. En respekt og forståelse for den profesjonelle rollen informantene innehar, har derfor vært styrende for framstillingen. Det er heller ikke foretatt en vurdering av hvilke av institusjonene som har «best» logikker, det strider mot hele det institusjonelle perspektivet og sosialkonstruktivistiske utgangspunktet. Vurderingene er derfor forsøkt beskrevet med en respekt for institusjonens indre logikker.

Forskerrollen

Doktorgradsstudiene er gjennomført på deltid, fra 2011 til 2015, parallellt med mitt daglige virke. Som daglig leder for Norsk Villreinsenter Sør, med virkeområde i villreinområdene sør for Sognefjorden, har etiske avveininger vært svært sentrale i prosjektet. Min rolle som daglig leder har ført til at jeg har hatt tilgjengelig en gullgruve av empiri og gode forutsetninger for «thick description» (Geertz 1973). Samtidig har lederrollen, og min bakgrunn som samfunnsviter på en arbeidsplass hvor det ellers kun er naturvitere, ført til at min rolle kan beskrives som «participant-as-observer» (Bryman, 2004) eller «marginal native» som etnografene Atkinson og Hammersley (1996) beskriver denne rollen midt mellom nærhet og distanse. Den samfunnsvitenskapelige fagbakgrunnen har også gjort at jeg ikke har stått i fare for et modellmaktmonopol i feltet, noe som ellers ville vært en fare ved at en leder forsker på «sine egne». Jeg har heller fungert som en «diffraksjon», en som rister litt i det naturfaglige treet og ser hva som detter ned, og hva som sitter fast. Samtidig har jeg selv stadig fått mine tanker rundt egen praksis, og egen institusjons praksis, utfordret og korrigert.

En stor fordel med å forske på sitt eget felt er imidlertid at motivasjonen til forskningen kommer som følge av erfaringer man gjør seg, og problemer man møter i sitt daglige virke. En annen åpenbar fordel er den enkle tilgangen til feltet samt at man har «lettere for å sette seg inn i både åpne og mer skjulte eller underliggende fenomener» (Johnsen, Halvorsen, & Repstad, 2009, p. 16). I tillegg er en motivasjon at funnene man gjør, kan anvendes i egen organisasjon.

Kjennetegnende for denne type forskning på egen praksis er at de mer teoretiske etiske dimensjonene gjenfinnes i en veldig konkret form og må håndteres på en daglig basis: Hvilken rolle skal man innta på offentlige møter, daglig leder eller forsker? Kan man bruke informasjon man har fått gjennom uformelle samtaler på konferanser? Hvordan fungere på det nære plan samtidig som man har et metaperspektiv på praksis? Og blir det god vitenskap av sånt? Innenfor høyskolesektoren, hvor jeg tidligere jobbet som lektor, er det utviklet en sterk tradisjon og metodikk for kritisk forskning både på egen praksis og på egen institusjon. Johnsen og medforfattere (2009, p. 12) hevder at man må evne å se seg selv og sitt virke «som i et speil [...] forskeren må klare å være samfunnskritisk også mot eget fag og egen institusjon, [...] forskeren må skaffe seg vitenskapelig avstand og holde fast ved en sterk integritet».

Bruken av speilmetaforen er her interessant. Den feministiske vitenskapshistorikeren Haraway (2004; 1997; 1988) hevder at optiske metaforer alltid har vært sentrale i diskusjoner om hvordan vi legitimt og med autoritet kan representere virkeligheten, og om hva som gir god kunnskap. *Refleksjon* er det begrepet som har høyest anseelse. Haraway har imidlertid ambisjoner om mer enn gjenspeiling som reproducerer seg selv i all evighet, slik refleksjonsbegrepet innebærer, og bruker i stedet *diffraksjon* som metafor: Bruker man prismet som forskningsoptikk, vil strålen ta nye og uventede retninger og brytes opp i stadig nye fargespekter. Målet er representasjoner og fortellinger som får oss til å se på nye måter og få øye på nye fenomener. Samtidig gjør prismets brytninger oss bevisste på hvordan det som framtrer, blir formet gjennom de optiske instrumentene, de tekniske og teoretiske maskinene vi som forskere bruker. Haraways kritiske forskningsambisjoner innebærer at fortellinger om makt og ulikheter må suppleres med fortellinger om *hvordan* forskjeller og asymmetrier blir skapt: Man

må vise hvordan virkeligheten *blir konstruert* i en evig gjentakende prosess, for dernest å kunne blande seg inn, å «interfere» med denne prosessen. Diffraksjon og interferens er derfor de metaforene Haraway lanserer som redskap for en kritisk bevissthet rundt forskning og ikke minst rundt egen forskningspraksis og rolle som forsker.

Et beskjedent vitne

En sosialkonstruktivistisk posisjon innebærer at all viten, også vitenskapelig viten, kun kan oppnås gjennom et spesifikt perspektiv. Haraways (1991; 1997) begrep «situerte kunnskaper» innebærer en forståelse av at viten produseres med utgangspunkt i et bestemt syn på virkeligheten, at den kommer fra en spesifikk posisjon innenfor et maktfelt, og at viten samtidig er konstruerende eller performativ. Haraway (1991, p. 193) mener derfor at et kriterium for gyldighet nettopp er at forskeren posisjonerer seg. Begrepet «Modest witness» (Haraway D., 1997) er Haraways motsvar mot idealet om vitenskapelig objektivitet som en selv-usynliggjøring av forskeren. Haraway hevder at opplysningstidens vitenskapelige revolusjon skapte forestillingen om vitenskapsmannen som ham som skulle vitne om hvordan naturen virkelig er. Gjennom vitenskapelige metoder skulle man unngå å forstyrre gjenspeilingen av virkeligheten med sin subjektivitet (Asdal et al., 1998). Som feminist hevder hun at den hvite bærer av intellektuell maskulinitet fremdeles i dag er selv-usynliggjort og umerkelig i frambringning av det ideelle vitenskapelige vitnesbyrd. Alle de andre, som er belemret med kropp, kjønn, rase eller klasse, har større utfordringer i å bli godtatt som et troverdig vitne. Haraways mål er imidlertid ikke å hevde at kvinner eller marginaliserte grupper har et fortrinn i sitt «view from below», slik Sandra Hardins standpunktfeminisme hevder (Haraway D., 1988). Haraway knyttes ofte, men feilaktig, til denne retningen, men hun fastholder at *alle* forskerposisjoner er situerte, og hun bruker metaforen «gudetriks» («god trick») for å beskrive den vitenskapelige objektive posisjonen som tilsynelatende er overalt og ingen steder på samme tid.

Det nye idealet for forskere som beskjedne vitner, bør være at man modererer seg og ikke hevder at man snakker på vegne av naturen eller menneskene (Asdal et al., 1998). I stedet må man tydeliggjøre sitt eget ståsted, man må situere seg som forsker. Ingen må lenger få slippe unna med å ikke stå til ansvar for, eller være seg bevisst, sin egen kollektive posisjon i kunnskapsprosessen. Dermed vil Haraway (1997) interfare med hva og hvem som teller som vitne, og som standard for vitenskapen. Fakta, i hennes syn, er sosialt konstruert, og de gjenfinnes i virkeligheten. Derfor er fakta viktige og har konsekvenser, selv om de ikke er historisk sanne eller endelig beviste. Som eksempel førte den medisinske diagnosen hysteri til at kvinner på 1800-tallet kirurgisk fikk fjernet livmoren (gresk: hysteria) og de reproduktive organene (Singsaas 2009). Som forsker må man være beskjeden fordi at man alltid vil være situert i en historisk, geografisk og sosial kontekst, og man må ta ansvar for sine beretninger, både overfor verden og overfor seg selv. For å nå dit trengs det andre idealer for objektivitet og troverdighet enn det rådende vitenskapsidealet. I denne avhandlingen innebærer det konkret at jeg har redegjort for min teoretiske og praktisk-konkrete posisjon i feltet og mine grunnleggende erkjennelsesledende interesser. Jeg har *situert* meg i feltet.

Gjennom begrepet *situerte kunnskaper* frikobler Haraway seg fra den radikale konstruktivistiske posisjonen hvor all kunnskap tolkes som «power moves, not moves toward truth» (Haraway D., 1988, p. 576). Det beskjedne vitnet er posisjonert, involvert og engasjert, samtidig som det er i kritisk opposisjon. Den situerte kunnskapen det beskjedne vitnet produserer, omformer den vitenskapelige kunnskapen til et nettverk

av omstridte observasjoner: «Science becomes the paradigmatic model, not of closure, but of that which is contestable and contested» (Haraway D., 1988, p. 590). Den nye epistemologien som dette legger grunnlag for, er vitenskapen som modell for omstridt objektivitet som posisjonert rasjonalitet:

«So, I think my problem, and 'our' problem, is how to have *simultaneously* an account for of radical historical contingency of all knowledge claims and knowing subjects, a critical practice for recognizing our own 'semiotic technologies', *and* a no-nonsense commitment to faithful accounts of the 'real' world, one that can be partially shared and that is friendly to earthwide projects of finite freedom, adequate material abundance, modest meaning in suffering and limited silliness» (Haraway D., 1988, p. 579).

Som et motsvar til den klassiske avveiningen mellom nærhet og distanse i forskerrollen, og til om tilbaketrekking og distanse er nødvendig for kritisk refleksjon, kan man kanskje svare at en vekselvirkning mellom involvering og posisjonering alltid er en forskers lodd, og at denne situertheten må motvirkes gjennom gjennomgripende diffraksjon.

4 Presentasjon av artiklene

Etter å ha gjennomgått bakgrunn og kontekst for forskningsspørsmålene og det teoretiske og metodiske rammeverket vil jeg nå presentere de tre artiklene avhandlingen er bygget opp rundt.

Artikkel 1: Regional planlegging som institusjon for kollektiv handling i fjellområdene

Publisert i Utmark, nr. 1 & 2, 2014

Mål

Målet med artikkelen er å utforske regional planlegging som institusjon for kollektiv handling i forvaltning av fjellområdene. Artikkelen søker å identifisere hindre og muligheter for å fasilitere kollektiv handling med planprosessen som redskap.

Forskningsspørsmål

To forskningsspørsmål er diskutert i artikkelen. Det første identifiserer hindre mot kollektiv handling gjennom begrepet institusjonelle passendelogikker (March & Olsen, 1989; Olsen, 2007):

- Hvilke passendelogikker knyttet til den regionale planens input og output finner vi i naturforvaltningen og arealplanleggingen?

Det andre ser på hvordan bygging av institusjonell kapasitet (Healey, Maglhaes, & Madanipour, 1999) gjennom planprosessen kan muliggjøre kollektiv handling på tvers av institusjoner:

- Bygger planprosessen institusjonell kapasitet som kan forene disse passendelogikkene?

Metode

Artikkelen bygger på analyser av de fylkeskommunale saksdokumentene, supplert med referater fra arbeid i styringsgruppa og i villreinnemnda knyttet til planprosessen. I tillegg er 15 informanter intervjuet ved hjelp av en semistrukturert intervjuguide.

Resultater

Dataene er analysert gjennom en operasjonalisering av begrepene. De institusjonelle passendelogikker presenteres gjennom en tolkning av aktørenes oppfatninger av planprosessens mål, middel og prosess:

	Naturforvaltningens institusjonelle logikker	Arealplanleggingens institusjonelle logikker
Mål	Strengere restriksjoner for kommunene, utvide villreinområdet, bedre vilkår for villrein, begrense næring	Mer handlingsrom for kommunene, minske villreinområdet, bedre vilkår for næring
Middel	Bindende planer , lover styrt av høyere myndigheter, konkretisering	Veiledende planer , fleksibilitet, rom for lokalt skjønn
Prosess	Kunnskap først, biologiske grenser, så kan folk komme med kommentarer og avveininger	Forankring først og fremst, deltagelse, så plan, fagmyndigheter delta i prosessen på lik linje med alle andre

Tabell 3 Institusjonelle passendelogikker knyttet til planprosessen

Tolkningen gir grunnlag for å se naturforvaltning og arealplanlegging som to institusjoner og konfliktene i regional planlegging som en konfrontasjon mellom disse to. De institusjonelle faktorene har stor innvirkning som barriere mot samordning.

Graden av institusjonell kapasitet som planprosessen bygger, analyseres gjennom de tre ressursene Healey og medforfattere (1999) peker på: kunnskap, relasjoner og endringsagenter:

	Kriterier	Rondane
Kunnskapsressurser	Felles referanserammer Felles oppfatninger Kontinuerlig utvikling av kunnskap	Ulike referanserammer knyttet til vern og bruk Ulike oppfatninger rundt trusselbildet for villrein Kunnskaps- og politiske prosesser koblet fra hverandre
Relasjonsressurser	Bredt, åpent nettverk Kanaler mellom nettverk Åpne, tillitsfulle forhold	Lukket politisk nettverk Få kanaler mellom nettverk Lav tillit, omkamp
Endringsagenter	Endringsagent som brobygger	Prosjektleder ikke brobygger, støtter seg på styringsgruppa. Mangel på andre endringsagenter

Tabell 4 Manglende institusjonell kapasitet i planprosessen

Analysen gir grunnlag for å konkludere med at planprosessen ikke har lyktes i å bringe de to institusjonene nærmere hverandre, og dermed ikke bygget broer over de ulike passendelogikkene.

Diskusjon

Artikkelen hevder at naturforvaltningen og arealplanleggingen kan sees som to institusjoner, med motstridende passendelogikker knyttet til planprosessens mål, middel og resultat. Fastlåsing av de to institusjonenes passendelogikker har preget planprosessen i Rondane. Organiseringen av kunnskapsinnhenting og av arbeidet med planprosessen har forsterket skillet mellom institusjonene i stedet for å bygge felles forståelser og institusjonell kapasitet, og det har ikke vært noen enkeltpersoner som har fungert som brobyggere. Artikkelen finner at det verken innen kunnskapsressurser, relasjonsressurser eller mobiliseringsressurser finnes forsøk på brobygging mellom de to institusjonene.

Konklusjon

Artikkelen viser at valg av institusjon alltid vil ha en effekt på hvilke logikker som virker, hvilke interesser som målbæres, eller ikke, og hvilke verdier og normer som regnes som gyldige i en prosess. Regional planlegging vil derfor være avhengig av en svært høy grad av institusjonell kapasitet for å overkomme konflikter knyttet til dette valget av institusjon, som medfører en «hjemmebane» for den ene parten og en «bortebane» for den andre.

Artikkelen spør derfor om ikke oppbyggingen av nye og lokalt tilpassede institusjoner for forvaltningen av den mangfoldige bruken av naturressursene, der brobygging mellom institusjonene står i sentrum, hadde vært et bedre valg.

Artikkel 2: Villrein i politiske landskap: Regional planlegging i Rondane

Publisert i Kart og Plan nr. 4, 2014

Mål

Artikkelen undersøker hvorfor og hvordan bruksperspektivene i Rondane lyktes med å få sterkere gjennomslag i 2013-planen enn i planene fra 1992 og 2000. Målet er å undersøke hvordan den regionale planprosessen i praksis håndterer møtet mellom bruks- og verneperspektiver, og forholdet mellom planlegging og ulik sektorpolitikk.

Forskningsspørsmål

Hvorfor og hvordan har bruksperspektivene lyktes i å få gjennomslag i planprosessen og den nye regionale planen for Rondane?

Metode

Artikkelen er basert på analyser av de fylkeskommunale saksdokumentene, supplert med referater fra arbeid i styringsgruppa og i villreinnemnda knyttet til planprosessen. 15 informanter er også intervjuet ved hjelp av en semistrukturert intervjuguide. I tillegg er debatten om den regionale planen i regionavisen *Gudbrandsdølen Dagningen* analysert.

Resultater

Planprosessen er analysert som et «mulighetsvindu» (Kingdons, 2014) for utarbeidelsen av en ny policy for Rondane-regionen. Dataene er derfor strukturert i fire deler: problemstrømmen, policy-strømmen og politikk-strømmen samt policy-entreprenørens rolle.

	Sentrale funn
Problemstrømmen	Problemet blir omdefinert fra fragmentering av villreinens areal til negativ utvikling i fjellbygdene. Den negative utviklingen knyttes til statlig vern som hemmer lokale utviklingsmuligheter.
Policy-strømmen	Planprosessen i 2007–2013 foregår i en annen kontekst når det gjelder løsningsforslag: Lokal verneområdeforvaltning, <i>Fjellteksten</i> og andre signaler om økt næringsutnyttelse av verneområder og om økt kommunalt handlingsrom åpner for lokalpolitisk styring på områder som før var dominert av eksperter og stat.
Politikk-strømmen	Det er vanskelig for fylkeskommunen å sette til side brede kommunale prosesser. I tillegg la konflikter mellom fylkesmenn og fylkeskommuner, og politiske bevegelser foran kommende stortingsvalg, til rette for en aksept fra nasjonale politikere for at man bruker politikken som arena i stedet for planleggingen.
Policy-entreprenører	Villreinforvaltningen manglet policy-entreprenører, mens den politiske styringsgruppa hadde flere og lyktes med å jobbe fram sin foretrukne løsning som vektlegger lokaldemokrati og bruksperspektiv.

Tabell 5 Planprosessen som mulighetsvindu

Diskusjon

Artikkelen hevder at Rondane gjenspeiler og bekrefter den utviklingen fra fag til politikk innen miljøfeltet som Reitan (2004, p. 437) omtaler som overgangen fra en politikk styrt av eksperter til en politisk prosess. Nye perspektiver knyttet til medvirkning og bruk har fått økt oppmerksomhet gjennom 2000-tallet og fører til større heterogenitet i naturforvaltningen. Artikkelen er et eksempel på hvordan de institusjonelle konfrontasjonene mellom naturforvaltning og arealplanlegging håndteres i praksis. Artikkelen påpeker også at mangelen på en klar definisjon av de statlige interessene, og maktkampen departementene og partiene imellom, fører til ukoordinerte statlige signaler og premisser for arealplanleggingen. Dette medfører et stort spillerom for policyentreprenører innenfor plan- og bygningslovens rammer og til uforutsigbare resultater.

Konklusjon

Mouffes teorier om agonisme er lite brukt i planteori, men er et svært interessant alternativ til deliberativ teori og fortjener videre studier. Mouffe (2013, p. 105) hevder at den agonistiske modellen er «much more receptive than the deliberative model to the multiplicity of voices that contemporary pluralist societies encompass and to the complexity of the power structure». I en stadig mer sektorisert og fragmentert naturforvaltning, hvor nye perspektiver knyttet til medvirkning og bruksperspektiver utvikles, er det behov for utvidelser i det teoretiske rammeverket for planprosesser etter plan- og bygningsloven, som tar inn over seg denne pluralismen og kompleksiteten. I en situasjon hvor motstridende politiske signaler fra en stadig mer fragmentert og sektorisert stat åpner for et stort handlingsrom for manøvrering og beslutninger innenfor plan- og bygningslovens grenser, må planleggingens utfordringer rundt styring knyttes til en teoretisering av politikkenes rolle i planprosesser, og samordning som mål suppleres med en tilsvarende teoretisering av konflikter og konfliktløsning.

Artikkel 3: Zoned, but not resolved. The “edge area” as an arena for inter-institutional conflicts

Under fagfelle vurdering, revidert artikkel er sendt til: Journal of Environmental Planning and Management,

Aim

While development-protection conflicts in the establishment of protected areas is widely researched in Norway, there is a large gap in knowledge about conflicts in the edge areas. The aim of this paper is therefore to advance the understanding of land use conflicts in the edge area between areas for protection and development, in a Norwegian context.

Methods

The paper is based on a single-case study of the regional plan for the use and protection of the Rondane wild reindeer mountain area in Norway.

Research questions

The article asks two questions: Why have so many conflicts in Rondane “revolved around the use of, in the larger context, marginal areas in the outer edges of the zones/plan areas,” and how do these conflicts influence the zoning of the edge area in the Rondane plan?

Results

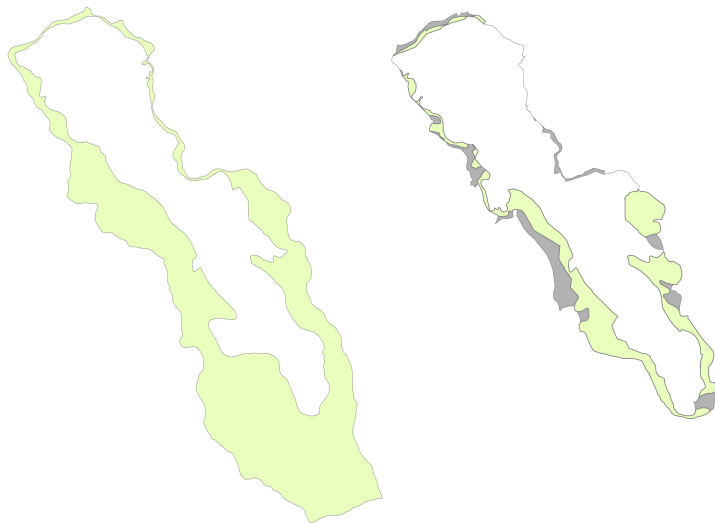


Fig. 2 Core area (white) and edge area (green/gray) in the plans from 2000(left) and 2013 (right)

A GIS calculation based on the data provided by the Oppland County Planning Office shows that the total planning area has been reduced by 36 per cent, meaning that large areas in the 2000 plan are now outside of the 2013 management regulations. The core area, the wild reindeer area, has been increased by 20.24 km² because of minor corrections, meaning that all of the reduction has happened in the edge area.

2000 plan		2013 plan		Change
	Km ²		Km ²	%
Total plan area	6992.97	Total plan area	4466.86	-36 %
Wild reindeer zone	3199.42	Wild reindeer zone	3219.66	0.0063 %
Buffer zones	3793.55	Buffer zones	910.22	- 76 %
Buffer zones	3793.55	Buffer zones and development zones	1247.20	- 67 %

Table 6. GIS calculation of distribution of land use zones and total plan area in the 2000 and 2013 plans

From Table 6, we see that the 2000 plan had a buffer zone covering 3793.55 km². In the 2013 plan, the buffer zones cover 910.22 km² without the development zones, and 1247.20 including the development zones. As shown above, the buffer zone categories are technically not identical in the two plans. However, from the interviews it became clear, as will be shown below, that the actors interpreted the 2013 buffer zone the same way as the 2000 buffer zone. Therefore, one can claim that the buffer zone has been reduced by 76 per cent without the development zones (grey areas on the map), or 67 per cent if the development zones are interpreted as a buffer zone.

Discussion

The paper identified three different approaches to the management of edge areas surrounding protected areas in Norway: The three understandings of the edge area; (1) ecological buffering, (2) value creation, and (3) local management, are all reflected in the plan zoning. The remaining buffer zones reflect the first understanding, and the removal of large parts of the 2000 plans buffer zones reflect the last. The second understanding - the edge area as a place for value creation - is dominated by development interests. The development zone can be viewed as a local implementation of the Mountain Text, and other policies promoting the edge area as a zone for value creation, but also as a result of locals feeling that wild reindeer are taken better care of than the locals, thus there is a need for a buffer zone for local development in the mountain areas. While nature managements interpretation of the edge area can be said to dominate the 2000 plan, the zoning of the 2013 plan therefore speaks clearly of inter-institutional struggle.

Conclusion

The paper finds that the edge area is an arena for inter-institutional conflicts between nature management and land use planning. The ambiguity of the edge area provides an arena for these conflicts to be played out. It also finds that the development towards a "protection and use"-approach to nature management has shifted the understanding of the edge areas.

I disse tre artiklene har ulike sider ved forskningsspørsmålene blitt belyst. I det følgende kapittelet vil funnene oppsummeres og syntetiseres.

5 Syntese: Helhet og samordning gjennom regionale planer?

Målet med avhandlingen er å analysere regional planlegging som en institusjon for helhetlig forvaltning av fjellområdene. Gjennom bestillingbrevet, som initierte de regionale planprosessene i fjellområder med villrein, slår Miljøverndepartementet (2007, p.1) fast at de regionale planene skal «forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder». Plan- og bygningslovens § 3-1 slår fast at «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område sees i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten». En helhetlig forvaltning i denne avhandlingens sammenheng blir derfor tolket som en samordning på tvers av interessefelt, sektorer og institusjoner.

To hovedspørsmål har derfor styrt analysen:

1. *Hvordan påvirker institusjonelle faktorer samordningen mellom bruk og vern?*
2. *Hvordan håndterer og påvirker den regionale planprosessen samordningen?*

Gjennom å sammenstille resultatene fra de ulike delundersøkelsene danner det et bilde som er større enn summen av delene. I det følgende vil jeg derfor presentere en syntese av de viktigste funnene i avhandlingen.

Regional planlegging fører ikke til samordning

Oppsummert vil jeg hevde at planprosessen i Rondane var mer preget av å «kappe land» enn forsøk på eller vilje til samordning. Årsakene til den manglende samordningen kan forstås på mange plan. Gjennom institusjonell teori ser vi hvor store de institusjonelle barrierene mot samordning faktisk er. Dette setter tilsvarende krav til institusjonene som skal prøve å oppnå dette. Analysen av gjennomføringen av planprosessen viser imidlertid store svakheter ved den interne organiseringen. Opprettelsen av en rent faglig styringsgruppe for prosjektet må trekkes fram som en av de største barrierene mot samordning. Ved at representanter fra naturforvaltningen var representert, ville man formalisert den gjensidige avhengigheten, og en større innsats for samordning underveis i planprosessen ville vært påkrevd.

Gjennom å analysere prosessen ved hjelp av begrepet institusjonell kapasitet (Healey, Magalhaes, & Madanipour, 1999) ser vi at den regionale planprosessen heller ikke klarte å bygge institusjonell kapasitet som kunne bygge broer mellom passendelogikkene. I stedet utviklet planprosessen seg til en ren krig. Det har vært en mangel på dialog, og planprosessen i Rondane kjennetegnes av at den holdt seg komfortabelt innenfor sin egen institusjon – den kommunale arealforvaltningen – og det ble gjort få forsøk på å dra inn aktører eller perspektiver fra villreinforvaltningen for å utfordre arealforvaltningens «sannheter». I stedet blir villreininteressene ekskludert og kooptert. Styringsgruppa fikk også nasjonal aksept for å flytte planprosessen over på den politiske arenaen i slutfasen og endret dermed selve arenaen for diskusjonen. Dette ble gjort mulig av kolliderende signaler fra departementene, hvor Miljøverndepartementet ville stramme inn planen, men ble hindret av de andre departementene. Planprosessen preges av manglende

målavklaringer fra departementene, og man kan derfor spørre om hvorvidt regionale prosesser kan samordne nasjonale målkonflikter.

Valget av institusjonell teori gjør imidlertid også at vi kan grave dypere i problemstillingene. Det første forskningsspørsmålet setter søkelys på de institusjonelle hindrene for samordning. I tillegg til uenighet om den substansielle samordningen, om hva som er problemet, og om hva som skal være målet, er man også dypt uenige om de felles spillereglene for å nå fram til dette resultatet: om hvorvidt regional planlegging er en egnet institusjon for å strukturere denne samordningsprosessen.

- **Konfliktene mellom bruk og vern er inter-institusjonelle konfrontasjoner**

Olsen (2007) argumenterer for at institusjoner som er basert på konkurrerende prinsipper, kan skape problemer for hverandre. Skjeggedal og medforfattere (2001) viser også gjennom beskrivelsen av forvaltningen av utmarksområder som «regimenes slagmark» kampen mellom sektorer om makten i dette landskapet.

Denne avhandlingen framhever at konfliktene mellom bruk og vern i stor grad er kultur- og verdibaserte. Institusjoner i den normative vinklingen eksisterer ikke bare for å gjøre handling lettere, mer forutsigbare og mindre kostbare (reduere transaksjonskostnadene). Institusjoner eksisterer for å beskytte verdier og interesser og som uttrykk for kontroll og makt (Stinchcombe, 1997). I tillegg er en institusjonell tilnærming basert på premisset at i et valgt miljø med flere aktører med forskjellige preferanser kan ikke konflikt løses. March og Olsen (1984, p. 742) hevder at «conflict is endemic and that it tends to be interminable rather than settled by prior arrangement». Våre vurderinger av godt og dårlig, riktig og galt er kontekstuelle og basert på normer og verdier som er spesifikke for «vår» institusjon.

Avhandlingen har vist motstridende oppfatninger av planprosessens mål, middel og resultat. Dette betyr at man ikke bare er uenige om fordelingen av goder og kostnader, som man i rasjonell institusjonalistisk teori er opptatt av, man er uenige om selve grunnlaget for planprosessen – hva som er goder og kostnader, hva som er en «god» planprosess, for hvem, i tillegg til fordelingen av kostnader og goder, og på hvilke premisser selve fordelingen skal skje. Ut fra et normativt institusjonelt perspektiv kan vi derfor hevde at institusjonene knyttet til bruk og vern vanskelig lar seg *samordne*, verken gjennom statlig regulering, «stakeholder-involvement» eller deliberative planprosesser. Miljøverndepartementets bestillingsbrev synes å forutsette at det er mellom kommuner og stat skillelinjene går. Denne avhandlingen vil hevde noe annet: Konfliktene går mellom institusjoner, som strekker seg fra det lokale til det nasjonale nivået.

March og Olsen (2005) vektlegger i tillegg at det ikke finnes universelle mål for rettferdighet og rasjonalitet og gode argumenter som alle kan slutte seg til:

«[...] there are tensions between what is accepted as 'rational', 'just' and a 'good argument' across institutional contexts. Different institutions are, for instance, based on different conceptions of both procedural fairness and outcome fairness and through their practices they generate different expectations about how interaction will be

organized and different actors will be treated» (Isaac, Mathieu & Zajac, 1999, p. 336, 339, i March & Olsen, 2005, p. 18). Dette vil utgjøre et betydelig hinder i søket etter felles spilleregler for håndtering av konflikter mellom institusjonene.

- **Samordning av bruk og vern i randsonen**

Implementering av nye idealer for naturforvaltningen i Norge har ført til en begynnende endring fra hierarkisk styring og statlig byråkrati til en desentralisering av deler av naturforvaltningen til lokalt og regionalt politisk nivå. Reitan (2004, p. 437) beskriver dette som en overgang fra en «[...] 'politics of expertise' to a process of politicisation». Den økte oppmerksomheten på en demokratisering av naturforvaltningen og nye perspektiver på muligheter for verdiskaping knyttet til verneområder har økt antall aktører, verdier, mål og redskaper og dermed også graden av usikkerhet i naturforvaltningen.

Den nye politikken for fjellområdene, som skal «forene» bruk og vern, hvis det i det hele tatt er gjennomførbart, kan ikke håndteres av naturforvaltningen, eller en hvilken som helst annen sektor, på egen hånd. Regional planlegging trekkes av Miljøverndepartementet fram som et godt redskap for denne samordningen.

Forskningsspørsmål nummer to omhandler hvordan regional planlegging strukturerer selve prosessen mot en samordning mellom bruk og vern, og dermed også påvirker den. I tillegg til de substansielle konfliktene som følger av institusjonenes motstridende oppfatninger av planprosessens mål og middel, og resultat, er det sterk uenighet om valget av regional planlegging som rammeverk for prosessen; det er derfor også uenighet om den prosessuelle samordningen.

I artikkel 3 tolkes randsonen som et brennpunkt for de inter-institusjonelle konfliktene. Dette kan forklares både med at Miljøverndepartementet tidlig slo fast at en stor reduksjon av villreinens leveområder ikke ville bli akseptert, og med at randsonen er blitt et område med mange og ofte konkurrerende politiske mål. Det er ingen felles forståelse av hvordan de ulike målene for randsonen skal implementeres, og heller ingen enkelt passendelogikk som dominerer. Dette gjør at området preges av drakamper mellom institusjonene.

- **Plan- og bygningsloven oppfattes ikke som sektornøytral**

Nettopp tolkningen over av regional planlegging som politikernes hjemmebane, og villreinforvaltningens bortebane, viser en stor svakhet ved regional planlegging som redskap for samordning: Den regionale planleggingen *oppfattes ikke som sektornøytral*. Aktørene i naturforvaltningen er klare på at de oppfatter plan- og bygningsloven som kommunenes utviklingsredskap. Naturforvaltningen mener at rikspolitiske retningslinjer og en planprosess styrt av staten gjennom fylkesmannen hadde vært bedre egnet for å ivareta nasjonalt og internasjonalt viktige naturverdier. I tillegg oppfatter de naturmangfoldloven som overordnet plan- og bygningsloven. Dels har dette med plan- og bygningslovens bakgrunn som redskap for utbygging å gjøre, dels med naturforvaltningens opplevelser av kommunenes praktisering av loven, og dels med oppfatningen av fylkeskommunen, som planeier, som en økonomisk utviklingsaktør,

med liten interesse av å opptre som «overkommune». Dette tolkes i denne avhandlingen som det største hinderet for regional planlegging som «felles spilleregler». Dette henger også sammen med at fylkeskommunene i stor grad har fått rollen som regional «utviklingsmotor», mens fylkesmennene har fått rollen som «brems».

Med et institusjonelt utgangspunkt kan man vektlegge hvordan institusjonelle strukturer påvirker deltagerens perspektiver og interesser, deres muligheter til å kommunisere og villighet til å samarbeide. Man tar utgangspunkt i at det ikke bare er den formelle rettighetsstrukturen som påvirkes, men også problemforståelsen og hvilke normer og rutiner som anvendes, og at visse verdier og interesser (og aktører) framheves, mens andre skyves i bakgrunnen (Vatn 2005). Det er stor uenighet om hvilke redskaper som er best egnet til å styre arealbruken i villreinfjellene. I dette lyset vil det å kreve at bruks- og verneperspektivet skal «forenes» gjennom en planprosess basert på den ene institusjonens redskap, plan- og bygningsloven, slik Miljøverndepartementets bestillingsbrev krever, kunne medføre enda større konflikter.

Gjennom å tolke planprosessen som et mulighetsvindu (Kingdon, 2014) kan vi i tillegg hevde at samordningsmekanismene og de prosessuelle reglene i plan- og bygningsloven er designet for å håndtere en rasjonell planprosess, hvor problemforståelse, analyser og løsningsforslag bygger logisk på hverandre. Det er regler for alle delene av prosessen, men hvis planprosessen i stedet preges av tilfeldigheter og parallelle strømmer, vil disse prosessreglene ha lite kontroll med prosessen, fordi den er lagt opp ut fra den *formelle* saksgangen. Hva man faktisk *gjør* i prosessen, er en annen ting, og det kontrolleres da av uformelle regler for hvordan spillet (planprosessen) spilles. Der spiller politikerne på hjemmebane og naturforvaltningen på bortebane.

Denne avhandlingen har ikke svar på om kollektiv handling kan oppstå med ulike grader av enighet eller konsensus i sak dersom det er enighet om spilleregler, og stiller igjen spørsmålet: Kan man ha en prosessuell samordning uten substansiell samordning når synspunkter på hva som er bra, rettferdig, riktig og logisk, varierer?

- **Planprosessen førte ikke til reduksjon av leveområdet**

Plan- og bygningsloven som redskap for sikring av villreinens leveområder resulterer i Rondane i en 20,20 km², eller en 0,0063 prosent, økning av leveområdet. Villreinforvaltningen ønsket å inkludere større områder, men ble møtt med argumentet: Grensen har vært der i 20 år, så hvorfor endre den nå? Dette kan tolkes som at leveområdets grense har stor uformell støtte regionalt og er institusjonalisert. Miljøverndepartementet gikk imidlertid tidlig i prosessen ut og advarte mot en redusering av leveområdet, og det kan argumenteres med at grensen sånn sett ikke trenger uformell oppslutning idet departementet kan tolkes dit hen at de er villige til å sette makt bak kravet. Leveområdet kan derfor tolkes som «tapt» for lokalbefolkningen, og ikke åpent for omkamp, i motsetning til hvordan buffersonene ble tolket.

- **Planprosessen fører til en kraftig reduksjon av buffersonene**

Den regionale planprosessen medførte at influensområdet ble redusert med hele 76 prosent, hvis man ikke regner utviklingssonene som buffersoner, eller 67 prosent

hvis man gjør det. Hvis man definerer buffersonene som en økologisk bufring mot villreinens leveområder, har planprosessen ført til et betydelig tap. Hvis man imidlertid ser på buffersonene først og fremst som et sted for lokal utvikling, kan man konkludere med at planprosessen har ført til en vinn-vinn-situasjon: Villreinens leveområde er økt, og lokalbefolkningens muligheter for utvikling har økt. Dette har imidlertid ikke skjedd gjennom en samordning: Selv i buffersonen, som kan tolkes som et redskap for å håndtere nettopp samordningen og balanseringen av bruk og vern, ser vi at løsningen blir enda en ny oppdeling, i en buffersone for naturforvaltningen og en buffersone for bruksperspektivene.

Den store reduksjonen av buffersonene rett etter en formalisering av hensynssonene i plan- og bygningsloven i 2008 viser hvordan de formelle reglene ikke nødvendigvis bestemmer «hvordan spillet spilles», og at en ensidig tro på eller avhengighet av formelle regler vil komme til kort. Avhandlingen vil hevde at planresultatet i Rondane ble mer påvirket av hvordan regional planlegging som redskap ble brukt, enn av de formelle reglene. Ingen av de regionale planprosessene for fjellområder med villrein brukte muligheten til å innføre juridisk bindende planbestemmelser.

Avhandlingen viser at planprosessens konflikter i høy grad *utspiller seg i buffersonene*. Kampen som utspiller seg i buffersonene, er noe av det mest interessante ved studiet av planprosessen. Konfliktene i buffersonene kan tolkes dit hen at konfliktene mellom bruk og vern ikke løses, de bare flytter seg. Resultatene fra Rondane viser også hvordan sterk misnøye med verneplanprosessene i Rondane «renner over» til den regionale planprosessen. Dette kan derfor sees som en «kostnad» ved å innføre statlig vern mot de lokales vilje: at man møter motvilje ved neste korsvei.

Diskusjon: Mangel på måloppnåelse eller oppnåelse av mange mål?

Denne avhandlingen har fulgt planprosessen og avsluttes før planen implementeres. Det er derfor ikke mulig å konkludere om hva som vil skje i praksis. Ut fra analysene er det grunn til å konkludere med at det formelt sett blir noe mer liberalt når det gjelder utbygging i og nær villreinens leveområder. Så kan vi spørre om en økt formell liberalisering er i tråd med de statlige *målene* om helhetlig forvaltning og bærekraftig utvikling. Denne avhandlingen vil ikke forsøke å svare på dette spørsmålet, men i stedet hevde at det i aller høyeste grad er et resultat av statlige *signaler*.

Selv om naturforvaltningen var svært misfornøyd, vedtok to enstemmige fylkesting planen, og den var godt forankret i kommunene. Dette kan borge for en motivasjon hos planeierne, fylkeskommunene, og planmyndighetene, kommunene, for å være lojale mot de felles beslutningene i framtiden.

Denne avhandlingen støtter opp under Skjeggstad og medforfattere (2001) sin påstand om at LNF-områdene er en «regimenes slagmark». Disse institusjonene har helt ulike mål for arealforvaltningen i fjellområdene, og sånn sett kan mangelen på måloppnåelse i arealforvaltningen, som Riksrevisjonen (2007) påpeker, heller tolkes som en oppfyllelse av mange mål.

Samtidig utdyper avhandlingen forståelsen av «regimenes slagmark» gjennom å understreke at institusjoner har sterke normative og verdibaserte sider, og at dette, sammen med implementeringen av nye politikk mål for naturforvaltningen siden 2000-tallet, har bidratt til å gjøre konflikten mer kompleks, men også mer representativ for de ulike synene som finnes rundt dette. I tillegg viser avhandlingen tydelig hvordan valg av institusjonelt rammeverk for samordningen også har direkte påvirkning på denne. Plan- og bygningsloven sees ikke som en sektornøytral lov av alle aktørene. Regelverket som er valgt for å løse denne konflikten, tilhører derfor den ene parten i denne konflikten og vil dermed ikke oppfattes som «nøytral grunn» for å komme til enighet. Den vil favorisere aktører med passendelogikker som hører til institusjonen, og som dermed spiller på «hjemmebane».

Avhandlingens bidrag til forskningsfeltet

Gjennom avhandlingen tar jeg mål av meg til å komme med flere bidrag til kunnskapsallmenningen. Gjennom en grundig presentasjon og analyse av planprosessen i Rondane håper jeg å utgjøre et solid empirisk bidrag til studier av «planlegging i praksis», som Flyvbjerg (1991a) argumenterer for. Gjennom det metodiske valget håper jeg også å kunne bidra til at flere ser fordeler ved å velge en inngang til feltet som konsentrerer seg om forståelse og læring som basis for sin forskergjerning. Jeg håper også særlig å kunne bidra til økt oppmerksomhet rundt de metodologiske spørsmålene som nødvendigvis må underbygge alle metodiske valg, og at diskusjonen ikke bare hopper til «det tekniske», men går i dybden på hvordan både «teknikken» eller «optikken» og forskersubjektet påvirker den kunnskapen og de forståelsene som produseres.

I teorivalget har jeg en klart kritisk ambisjon om å synliggjøre det som er «naturlig» og blir «tatt for gitt». De institusjoner vi forstår verden gjennom, og som vi overlater makt til for å ta valg på våre vegne, må kontinuerlig diskuteres, kritiseres og settes spørsmålsteget ved. De må ikke få lov å stå som «naturlige» og reifiserte. Gjennom å synliggjøre dem muliggjør vi også en debatt om hvorvidt de gjør det vi mener er riktig. Normativ institusjonell teori representerer en kvalitativt annerledes måte å studere planprosesser på enn den Habermas-orienterte kommunikative planteorien. Avhandlingens «utenfra-blikk» bygger på andre teorier enn det forvaltning og planlegging vanligvis bruker, og gir andre og nye perspektiver på planlegging som struktur og praksis. I tillegg gir teorien et nytt perspektiv i studier av ressursforvaltning. Det å ta utgangspunkt i teoritradisjoner som ikke «hører hjemme» i noen av feltene, men som likevel setter søkelys på møtet mellom dem, vil utvide forståelsen ved å gi nye perspektiver. Mitt bidrag til kunnskapsallmenningen er således at jeg har synliggjort både naturforvaltning og arealplanlegging som sosialt konstruerte institusjoner, som begge beskytter verdier, interesser og «verdensbilder», og også at regional planlegging må sees som noe mer enn formelle prosessregler.

Gjennom å studere møtet mellom naturforvaltning og planlegging ønsker jeg å komme med teoretiske bidrag til begge feltene. Avhandlingen vil derfor bidra til teoriutviklingen innenfor temaet regional planlegging som redskap for en helhetlig arealforvaltning i fjellområdene.

6 Konklusjon

I 2007 initierte Miljøverndepartementet regionale planprosesser i elleve fjellområder med villrein. Planene skulle «forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder» (pp. 1-2). Dette representerer den hittil største satsingen på regional planlegging som forvaltningsredskap i fjellområdene.

Målet med avhandlingen er å analysere regional planlegging som en institusjon for helhetlig forvaltning av fjellområdene. Plan- og bygningslovens § 3-1 slår fast at «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område sees i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten». En helhetlig forvaltning i denne avhandlingens sammenheng blir derfor tolket som en samordning på tvers av interessefelt, sektorer og institusjoner.

Fjellområdene består formelt sett av «lysegrønne» områdene, som etter plan- og bygningsloven er definert som LNFR – områder for landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Disse områdene er regulert av en rekke lover og institusjoner, og forvaltningen karakteriseres ofte som fragmentert og sektorisert. I tillegg har de fleste fjellområdene store verneområder etter naturmangfoldloven.

To hovedspørsmål har derfor styrt analysen:

1. Hvordan påvirker institusjonelle faktorer den substansielle samordningen mellom bruk og vern?
2. Hvordan håndterer og påvirker den prosessuelle samordningen gjennom regional planlegging problemstillingene rundt samordning av bruk og vern?

Spørsmålene utforskes gjennom en casestudie av den regionale planprosessen i Rondane fra 2007 til 2013. Konfliktene i planprosessen involverer mange aktører og dimensjoner. Søkelyset settes imidlertid spesifikt mot konflikten mellom «lokal omstilling og utvikling» og «sikring av villreinens leveområder».

Avhandlingen finner at institusjonelle passendelogikker er en sterk barriere mot substansiell samordning, og at planprosessen ikke bidrar til å bygge broer mellom institusjonene. Organiseringen av planprosessen medfører tvert imot at konfliktene og kløften mellom partene blir større.

Avhandlingen finner imidlertid også at valget av regional planlegging som prosessuell samordning medfører ytterligere konflikter: Valget av regional planlegging som redskap medfører at kommunene spiller på «hjemmebane». Plan- og bygningsloven oppfattes som kommunenes og fylkeskommunenes utviklingsredskap. Villreinforvaltningen spiller dermed på «bortebane». Avhandlingen konkluderer med at selv om institusjonelt design betyr mye for samordning, styrer det ikke nødvendigvis «hvordan spillet spilles». Normativ institusjonell teori som ramme for analysen har derfor medført en bedre forståelse av muligheter og hindre for samordning av bruk og vern. Avhandlingen bidrar dermed til økt kunnskap om og forståelse av regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning i fjellene.

7 Siterte verk

- Allmendinger, P. (2002). The Post-Positivist Landscape of Planning Theory. I P. Allmendinger, & M. Tewdwr-Jones, *Planning Futures. New Directions for Planning Theory* (ss. 3–18). London/New York: Routledge.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging. Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, R., & Hustad, H. (2004). *Villrein og samfunn. En veileder til bevaring og bruk av Europas siste villrein fjell*. Trondheim: NINA.
- Andresen, S., Walløe, L., & Rosendal, K. (2005). The Precautionary Principle: Knowledge Counts but Power Decides? I R. Coonie, & B. Dickson, *Biodiversity and the Precautionary Principle: Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use* (ss. 39–54). Sterling, VA, USA: Earthscan.
- Arbo, P. (2005). *Fylkesplanlegging og regional samstyring. Evaluering av felles fylkesplan for Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Trondheim*. Alta: Norut NIBR Finnmark.
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur – naturens politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Asplan Viak. (2012). *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. Asplan Viak.
- Atkinson, P., & Hammersley, M. (1996). *Feltmetodikk: grunnlaget for feltarbeid og feltforskning*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 13 (4), ss. 544–559.
- Berge, E. (2011). Eignedomsregime. *Kart og Plan*, 71 (3), ss. 172–179.
- Berge, E. (2014, 21. oktober). Planlegging av lokaliserte gode i urbane samfunn. *Innlegg på Norsk Planmøte 2014*. Lillestrøm: Upublisert manuskript.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966/2006). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditasjoner. Meditations Pascallienes*. Oslo: Pax.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bråtå, H. O. (1997). *Evaluering av fylkesdelplan for Rondane*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bråtå, H. O. (2003). Forvaltningen av villreinen og dens ressurssystem i Rondane. *Utmark* (1).
- Bråtå, H. O. (1985). *Villrein og inngrep i Rondane*. Lillehammer: Fylkesmannen i Oppland, Miljøvern avdelingen.
- Bråtå, H. O., Ericsson, B., Reimers, E., & Skjeggedal, T. (2014). *Regionale planer for bruk og vern av villrein fjellene. Evaluering av prosess og planer*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bråtå, H. O. (2006). The Rondane Region, Norway: Common Pool Resource Management Through Statutory Planning. I Y. Rydin, & E. I. Falleth, *Networks and Institutions in Natural Resource Management* (ss. 90–106). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Bråtå, H.O. (red.) (2015): *Europeiske Villreinregioner, en strategisk satsing på villrein fjellet som ressurs for reiselivet*. Østlandsforskning rapport 05/15.
- Bukve, O. (1998). Fylkeskommunen som regionalpolitisk aktør: Distriktpolitikk eller næringspolitikk? I H. Baldersheim, *Kan fylkeskommunen fornyast?* Oslo: Samlaget.
- Burr, V. (1995). *An Introduction to Social Constructivism*. London: Routledge.

- Cars, G. (2002). *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Millieux*. Hampshire, UK: Ashgate.
- Cash, D., Clark, W., Alcock, F., Dickson, N., Eckley, N., & Jäger, J. (2002). *Saliency, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Harvard University.
- Clark, W., Mitchell, R., & Cash, D., Alcock, F. (2002). *Information as Influence: How Institutions Mediate the Impact of Scientific Assessments on Global Environmental Affairs*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Harvard University.
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. (07).
- Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. London: Routledge, & Keagan Paul.
- Edwards, V., & Steins, N. (1998). Developing an analytical framework for multiple-use commons. *Journal of Theoretical Politics*, 10 (3).
- Esmark, A. (2005). *Socialkonstruktivistiske analysestrategier -en introduktion*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Falleth, E. (2012). Introduksjon til norsk planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E.I. Nyseth, T., & Kristiansen, R. *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati* (ss. 49–62). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E.I., & Johnsen, V. (1996). Fylkesdelplanene: Samordning eller retorikk? *Plan* (6), ss. 13–17.
- Falleth, E.I., & Johnsen, V. (1996b). *En evaluering av Fylkesdelplanene 1996–1999*. NIBR.
- Falleth, E.I., & Johnsen, V. (1996c). *Kommuneinndeling og arealplanlegging. En studie av arealdisponering i Oslo og omegnskommunene 1960–1990*. Oslo: NIBR.
- Falleth, E.I., Hoffmann, J., & Winge, N. (2014). *Forenkling av utmarksforvaltningen. Rapport fra faggruppe oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), ss. 219–245.
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt. Bd 1. Det konkrete videnskap*. København: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet Bind II*. Viborg: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, B., & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault. I P. Allmendinger, & M. Tewdwr-Jones, *Planning futures. New Directions for Planning Theory* (ss. 44–62). London and New York: Routledge.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Giddens, A. (1987). *Social Theory and Modern Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Granowetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American journal of sociology*, 78, ss. 1360–80.
- Gundersen, V., & Strand, O. (2014). Management of Wild Reindeer Range - From Sound Practice to Strict Goals. *Utmark* (1&2).
- Hajer, M. (1992). *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Haraway, D. (1997). *Modest_Witness@Second-Millennium.FemaleMan-Meets-OncoMouse*. New York: Routledge.
- Haraway, D. (1988). Situated Knowledges. The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspectives. *Feminist studies*, ss. 575–599.
- Haraway, D. (2004). *The Haraway Reader*. New York / London: Routledge.

- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International organization. Knowledge, Power and International Policy Coordination*, 46 (1), ss. 1–35.
- Hastrup, K., & Ramlöv, K. (1988). *Feltarbejde. Oplevelse og metode i etnografien*. København: Akademisk Forlag.
- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning. Shaping places in Fragmented Societies* (Vol. 2nd). New York: Palgrave Macmillan.
- Healey, P., de Madanipour, C., & Maghlaes, D. (1999). Institutional Capacity-Building, Urban Planning and Urban Regeneration Projects. I M. Sotorauta (red.), *Urban Futures. A Loss of Shadows in the Flowing of Spaces. Special issue of FUTURA*, ss. 117–137.
- Higdem, U. (2012). Regional planlegging. I Aarsæther, N., Falleth, E.I., Nyseth, T. & Kristiansen, R. *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap. Bærekraft. Demokrati*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Hnassen, G., Hovik, S., & Hundere, G. (2014). Den nye vannforvaltningen. Nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (3).
- Hofstad, H., Helgesen, M., & Sandkjær, G. (2012). *From Service Provider to Network Node: Does the Counties' Coordination Role Contribute to Goal Attainment and Public Sector Innovation?* Prosjekt under Norges Forskningsråds program DEMOSREG. NIBR.
- Holsen, T. (2001). Miljøvern i regional planlegging – eller hver for seg? *Kart og Plan* (4), ss. 271–280.
- Hongslo, E., & Aasen, A. (2012). Rein eller vind? Når kraftproduksjon og naturinteresser møtes. *Plan* (3–4).
- Hovik, S. (2004). *Bærekraftig lokal og regional utvikling. Kunnskapsstatus og forskningsbehov*. Oslo: NIBR.
- Hovik, S. (2001). *Statlige målsettinger og lokale interesser i miljøpolitikken. En studie av kommunal iverksetting*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hovik, S., & Falleth, E. (2013). Regional planlegging i villreinens rike. www.utmark.org (2).
- Hovik, S., Lorentzen, H., Nenseth, V., & Skålnes, S. (2004). *Bærekraftig lokal og regional utvikling. Kunnskapsstatus og forskningsbehov*. Oslo: NIBR.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity. An Introduction to Collaborative Planning Rationality for Public Policy*. Oxon/New York: Routledge.
- Jamieson, D. (1996, May). Scientific Uncertainty and the Political Process. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 545, ss. 35–43.
- Johnsen, H., Halvorsen, A., & Repstad, P. (2009). *Å forske blant sine egne. Universitet og region – nærhet og uavhengighet*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jordhøy, P. (2008). *Villreinen i Rondane og Sølknletten. Kunnskapsstatus og leveområde*. Norwegian institute for nature research. Trondheim: NINA.
- Kaltenborn, B., Hongslo, E., Gundersen, V., & Andersen, O. (2015). Public Perceptions of Planning Objectives for Regional Management of Wild Reindeer in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58 (5), ss. 168–177.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2. utg.). Essex: Pearson.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Kvale, S. (2002). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Leite, T. (2008). *Integrated Land Use and Transport Planning: Does Regional Governance Matter?* Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Lund-Iversen, M., Hofstad, H., & Winswold, M. (2012). *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*. Oslo: NIBR.

- March, J. (2008). *Explorations in Organisations*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. 78 (September): 734-49.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2005). *Elaborating the "New Institutionalism"*. Oslo: ARENA, UiO.
- McCall, G., & Simmons, J. (1969). *Issues in Participant Observation*. Reading, Mass: Addison-Wesley
- McNie, E. C. (2007). Reconciling the Supply of Scientific Information with User Demands: An Analysis of the Problem and Review of the Litterature. *Environmental science and policy* (10), ss. 17–38.
- Miles, E. L., Underdal, A., Andresen, S., Wettestad, J., & Skjaereth, J. (2002). *Environmental Regime Effectiveness*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Miljøverndepartementet. (2007). *Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder*. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2007, 12. april). *Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder. Brev til fylkeskommunene*. Oslo, Norge: Statsråden, Det Kongelige Miljøverndepartement.
- Miljøverndepartementet. (1992). *St.mld. nr. 62 (1991-1992) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Moses, J., & Knutsen, T. (2012). *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. Hampshire / New York: Palgrave Macmillan.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics. Thinking the World Politically*. London / New York: Verso.
- Mouffe, C. (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft förlag.
- Naustdalslid, J., & Nenseth, V. (1992). *Evaluering av fylkesplanene 1992–1995*. NIBR.
- Neumann, I. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NFSH. (2015). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsfag, humaniora, juss og teologi*. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsfag og humaniora. Oslo: NFSH.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Institutional Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Olsen, J. P. (2007). Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory essay 1. *Arena working paper 1/2007*. Oslo, Norway. Hentet 11.04.2014 fra arena working papers: <http://www.arena.uio.no>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Otterlei, J. B., & Sande, A. (2010). Styring av norsk og svensk miljøforvaltning. ?
- Panzacchi, M., Moorter, B., Strand, O., Saerens, M., Kivimäki, I., Clair, C. (2015). Predicting the Continuum Between Corridors and Barriers to Animal Movements Using Step Selection Functions and Randomized Shortest Paths. *Journal of Animal Ecology* (5).
- Panzacchi, M., Van Moorter, B., & Strand, O. (2012). A Road in the Middle of One of the Last Wild Reindeer Migrations Routes in Norway: crossing behaviour and threats to conservation. *Rangifer special issue* (in press).

- Peet, R., & Watts, M. (1996). *Liberation Ecologies. Environment, Development, Social Movements*. London: Routledge.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster paperbacks.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ragin, C.C. (1994). *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. CA: Pine Forge Press
- Reitan, M. (2004). Politicisation and professional expertise in the policy of nature conservation. *Local Environment: the International Journal of Justice and Sustainability*, 5 (5).
- Reitan, M., & Holm, F. (2012). Staten, kommunene og Trillemarka. Lokal mobilisering forankret i nasjonale politiske konfliktlinjer. I M. Reitan, J. Saglie, & E. Smith, *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag. (ss. 167-196)
- Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Rothstein, B. (2000). Trust, Social Dilemmas and Collective Memories. *Journal of Theoretical Politics*, Vol 12 (no 4), ss. 477–501.
- Rowley, J. (2002). Using Case Studies in Research. *Management research*, 25 (1), ss. 16–27.
- Rustad, L. M. (1998). Kunnskap som delvise forbindelser. I K. Asdal, A.-J. Berg, B. Brenna, I. Moser, & L. M. Rustad, *Betatt av viten. Bruksanvisninger til Donna Haraway* (ss. 120–144). Oslo: Spartacus forlag A/S.
- Rydin, Y. (2006). Institutions and Networks: The Search for Conceptual Research Tools. I Y. Rydin, & E. I. Falleth, *Networks and institutions in natural resource management* (ss. 15–33). Chaltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Rydin, Y. (2007). Re-examining the Role of Knowledge Within Planning Theory. *Planning Theory*, 6 (1), ss. 52–68.
- Rydin, Y., & Falleth, E. (2006). *Networks and Institutions in Natural Resource Management*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Saglie, I. (2006). Fragmented Institutions: the Problem Facing Natural Resource Management. I Y. Rydin, & E. I. Falleth, *Networks and Institutions in Natural Resource Management* (ss. 1–14). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Sandström, C. (2004). *Samråd mellan rennärning och skogsbruk: ett exempel på samförvaltning av gemensamma resurser?* Umeå: Fjällmistrarapport.
- Sandström, C., Hovik, S., & Falleth, E. I. (2008). *Omstridd natur. Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Umeå: Borea.
- Sørensen, A. S. (2008). *Nye kulturstudier*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Scott, R. (2001). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. Stanford: SAGE publications.
- Searle, J. (1995). *The Construction of Social Reality*. New York: Simon and Schuster.
- Selstad, T. (2008). *Norge gjennom hundre år. 1960–2060*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Selznick, P. (1948, Feb.). Foundations of the Theory of Organization. *American sociological review*, 13 (1), ss. 25–35.
- Serigstad, S. (2003). *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2002*. Bergen: Rokkansenteret.

- Sevatdal, H. (1998). Egedomsomforming og institusjonell teori. *Kart og Plan* (3), ss. 153–160.
- Simons, H. (2003). From Evidence-Based Practice to Practice-Based Evidence: The Idea of Situated Generalisation. *Research papers in education*, 18 (4), ss. 347–364.
- Skavhaug, S. (2005): Historiske tilbakeblikk på vilt- og fiskeforvaltningen i Norge. Direktoratet for naturforvaltning
- Skjeggedal, T., Arnesen, T., Markusen, G., Saglie, I.L., & Thingstad, P.G. (2001). *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Skjeggedal, T. (2001). Arealbruk i utmark – store endringer, liten oppmerksomhet. <http://www.utmark.org>, 3.
- Stead, D., & Meijers, E. (2009). Spatial Planning and Policy Integration. *Planning Theory and Practice*, Vol 10 (No 3), ss. 317–332.
- Steins, N., & Edwards, V. (1998). Platforms for Collective Action in Multiple-Use CPRs. *Digital Library of the Commons*.
- Stigen, A., & Tranøy, K. E. (2011, 11 2). *Erkjennelsesteori*. Hentet 08.15.2014 fra www.snl.no: www.snl.no/erkjennelsesteori
- Stinchcombe, A. (1997). On the Virtues of the Old Institutionalism. *Annual Review of Sociology* (23), ss. 1–18.
- Stinchcombe, A. (2005). *The Logic of Social Research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stokke, K. B. (2006). The Morsa River Basin, Norway: Collective Action for Improving Water Quality. I Y. Rydin, & E.I. Falleth, *Networks and institutions in natural resource management* (ss. 123–138). Cheltenham/Northampton, UK/USA: Edward Elgar.
- Stokke, K., Skår, M., Vindenes, E., & Skogheim, R. (2008). Hvorfor fortsetter utbyggingen av bynær strandsone? *Utmark* (2).
- Stokstad, S. (2014). *Rettslige krav til kommunal klima- og energiplanlegging*. Oslo: NIBR.
- Stokstad, S., & Seggaard, S. (2013). *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* Oslo: KS rapport.
- Strand, A., & Moen, B. (2000). *Lokal samordning, finnes den? Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner*. Oslo: NIBR.
- Strand, O., Flemsæter, F., Gundersen, V., & Rønningen, K. (2013). *Horisont Snøhetta*. NINA. Trondheim: NINA.
- Strand, O., Gundersen, V. P., Falldorft, T., Andersen, R., Moorter, B., Jordhøy, P. et al. (2010). *Ferdsl i villreinens leveområder*. Trondheim: Norsk Institutt for Naturforskning.
- Tennøy, A. (2012). Areal- og transportplanlegging - institusjonelle og organisatoriske betingelser for samorning og måloppnåelse. *Kart og Plan* (4), ss. 266–277.
- Underdal, A. (1992, September). The Concept of Regime "Effectiveness". *Cooperation and Conflict*, 27 (3), ss. 227–240.
- UNEP. (1972). Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. UNEP.
- UNEP. (2002). *Mountain Watch. Environmental Change and Sustainable Development in Mountains*. United Nations Environmental Programme.
- Vatn, A. (2005). *Institutions and the environment*. Cheltenham/Northampton, UK/ USA: Edward Elgar.
- Wadel, C. (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Wadel, C., & Wadel, C. (2007). *Den samfunnsvitenskapelige konstruksjonen av virkeligheten*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Winge, N. K. (2013). *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Zachrisson, A. (2009). *Commons Protected For or From the People: Co-Management in the Swedish Mountain Region*. PhD thesis. Umeå, Se: Umeå university, department of political science.

Artikler