



## *Mobilisering for vern på lokale premissar*

*Omtale av PhD avhandlinga:*

### ***Mobilisering, makt og endring.***

*Ein studie av deltaking i  
verne-planprosessen for  
oppretting av Breheimen  
nasjonalpark med  
tilgrensande verneområde*

Av Eivind Brendehaug

WESTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE

**VESTLANDSFORSKING**

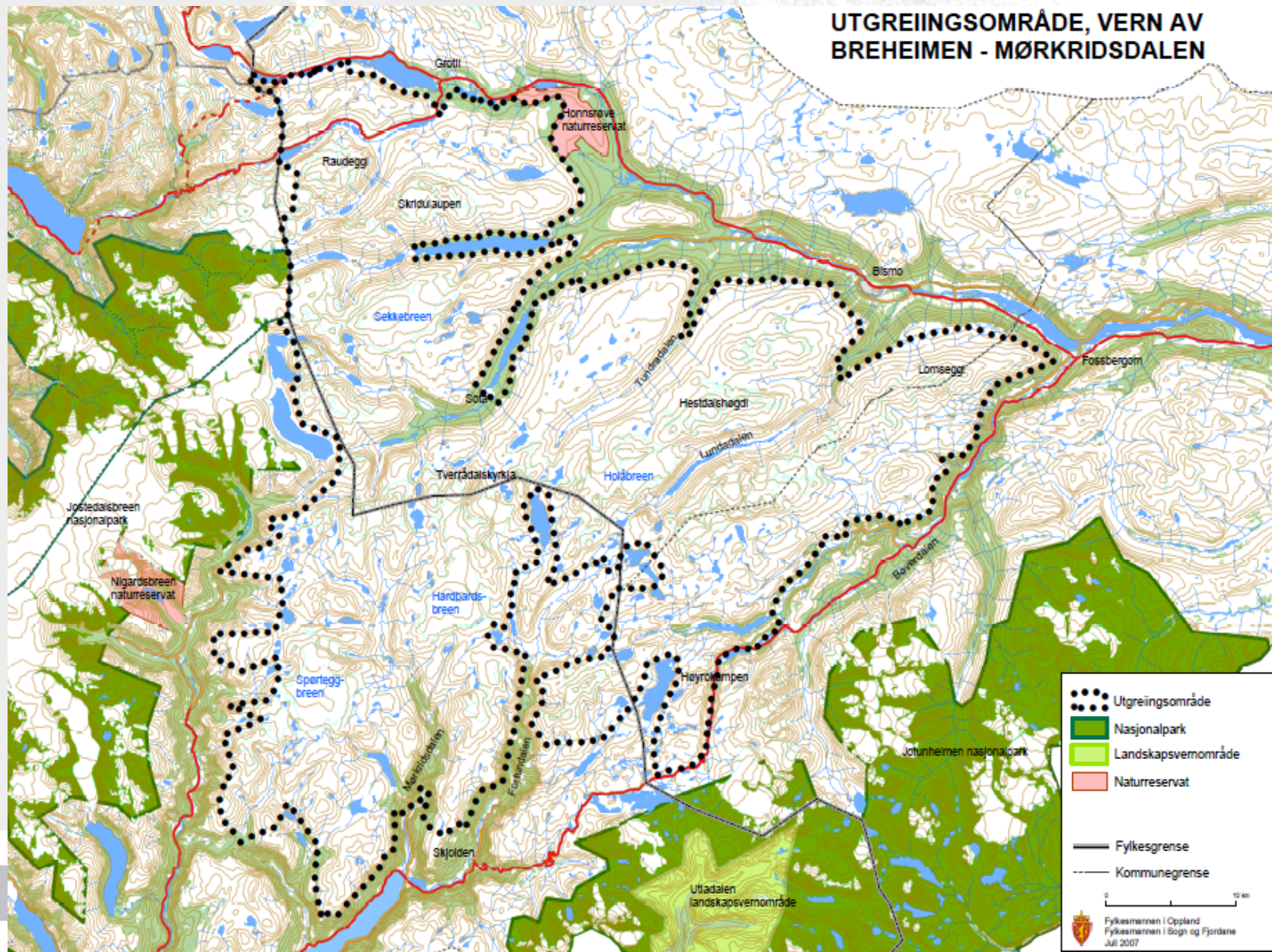
[www.vestforsk.no](http://www.vestforsk.no)

# Vestlandsforskning invitert inn i planprosessen

- Formålet til Fylkesmannen var kunnskap om:
  - Vilkår for tilpassing av nasjonale vedtak til lokale forhold
  - Har planprosessen endra lokale haldningar til miljøvernavdelinga hos fylkesmannen?
- Tidlegare forskning:
  - Verneplanprosessar generelt prega av "(...) uklare maktforhold, politisk motstand, uklarheter og uenigheter rundt målsettinger (...)" (Forskningsrådet, 2009, p. 28).
  - Lite forskning på korleis deltakarane kan oppnå endring - deltaking vert lett symbolsk
  - Deltakarane må mobilisere og utvikle fellesskap med eigne analysemodellar og endringsstrategiar for å bryte definisjonsmakt
  - Forvaltninga må ha ein intensjon for medverknad og struktur for implementering av endring
- Min problemstilling:
  - Korleis kan deltakarmobilisering med utvikling av ulike former for makt forklare endring i ein statleg styrt verneplanprosess med konflikhtar?



# Mellom Jostedalsbreen og Jotunheimen nasjonalpark



# Rammer for planprosessen

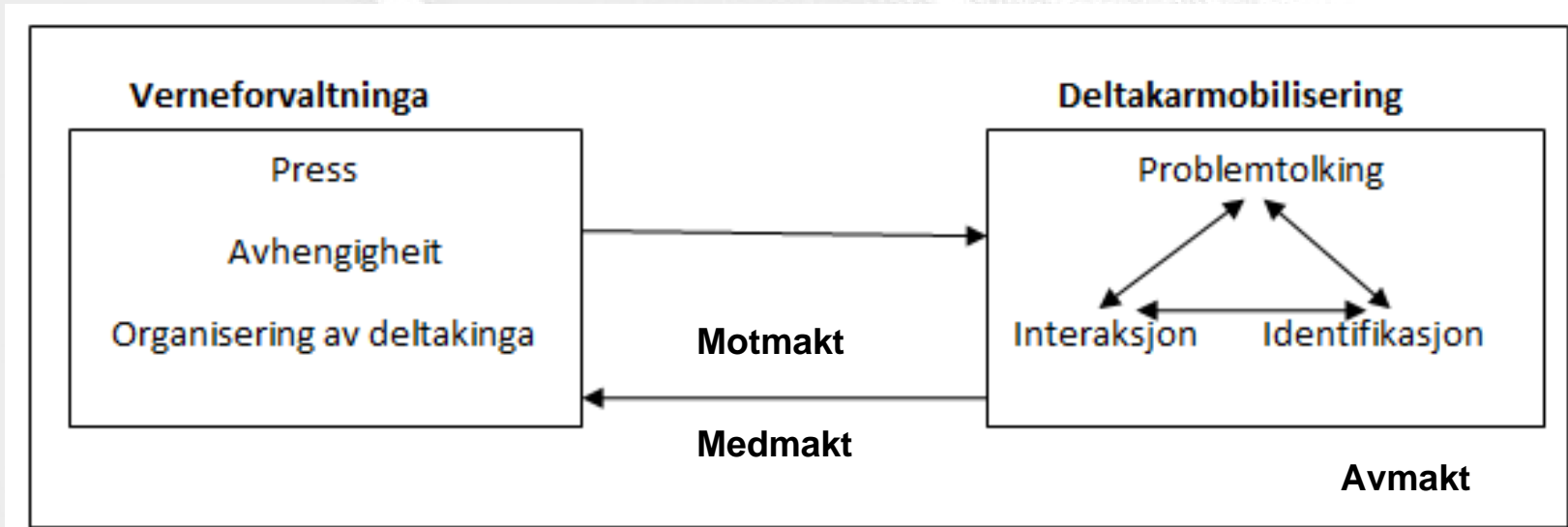
- **Nasjonale:**

- Fleire rundskriv om styrka lokal medverknad i verneplanprosessar for å dempe konflikhtar
- Revisjon av forvaltningsordninga for store verneområde etter evaluering av forsøksordning med lokal forvaltning
- Breheimenprosessen vart forsert for at statsministeren skulle få opprette nasjonalparken før Stortingsvalet i 2009

- **Regionale/lokale:**

- Siste nasjonalparken i fylket sett opp i Nasjonalparkmeldinga
- Organisatoriske endringar i etaten for å integrere vern og bruk:
  - Samhandling mellom miljø- og landbruksavdeling i forhold til integrering av vern og bruk
  - Gjennomføring av Naturbruksprosjektet: næringsutvikling knytt til vern (Fylkesmannen, 2005)
- Deltaking i planprosessen:
  - Tradisjonell høyring i starten og slutten
  - Deltakargrupper med grunneigarar, bygdelag, fjellstyre og kommune
  - Synfaringar ute i marka og fjellet
  - Uformell kontakt

# Analysemodell og delspørsmål



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



# Første fase av planprosessen: uvisse og skepsis

- **Verneforvaltninga stimulerer til mobilisering i Skjolden-området:**
  - Det er press frå, avhengigheit til, og svak medverknad:
    - Utgreiingsområdet omfattar heile Mørkridsdalen ikkje langt frå gardstun
  - Vernehistoria i området er Jotunheimen: svak medverknad i den prosessen
  - Referansegruppe Breheimen er grunneigarane er godt representert
- **Mobilisering av motmakt stimulert av deltakarane si eigen tolking av vernesystemet:**
  - Ei eldsjel mellom grunneigarane tek initiativ til ein deltakarfellesskap for å sikre rettar
  - Deltakarane opplever uvisse og at ting er forutbestemt:
    - «Ved å innlemma Osen i verneområdet vil det utan tvil oppstå store konflikhtar»
    - ”Vi var usikre på om vi vart høyrde og tatt på alvor. Lenge hadde vi den følelsen”
  - Ulike forståing av planprosessen:
    - Fylkesmannen forstod som ein læringsprosess heilskapen før konklusjon på delane
    - Deltakarane forstod prosessen som ei forhandling: «å gi og ta»
- **Motmakt skaper endring i planprosessen ved:**
  - Konflikt om naturreservat etter at spelereglane for prosessen vert brotne
  - Konflikten vert handsama pragmatisk av Fylkesmannen: frå naturreservat til landskapsvern m.m.
  - Prosessen skjer meir på premissane til deltakarane
- **Medmakt vert stimulert ved at deltakarane opplever annerkjenning, mindre press og meir medverknad**

# Er haldningane endra?

- **Spørsmålet: «Vert de lytta til?», midtveg i planprosessen (2007):**
  - «Det meste er forutbestemt (...)»
  - "(...) i referata er miljøavdelinga sine forslag framheva. Andre sine synspunkt mindre framme"
  - "(...) avdelinga vil ha info frå oss som dei ikkje veit om. Korleis dette vert bruk veit vi ikkje"
  - "Ja vi vert lytta til når vi har bastante meiningar, t.d. Osen området"
- **Kva svarer dei etter vernet vart oppretta i 2009:**
  - «På ein skilde område vil eg moderere det. Ikkje alt har vore forutbestemt»
  - "(...) Kanskje var vi litt forutinntatt – dei er som folk flest – kjekke, sakshandsamaren i særdelesheit."
  - "Dei trudde dei ville tape råderetten. Uvitenheit er noko av det verste du kan ha. Måten det vert verna på gjer at motstanden har endra seg"
  - «Eg har lært om verneverdiane i området, om personane lokalt og hos fylkesmannen. Lært korleis fylkesmannen arbeider. Dei har sine føringar gitt av DN (...) Det ligg ein del der.»
- **Kva har sakshandsamaren lært: "å seie det ein gjer og gjere det ein seier".**
  - Hanna Arendt om vilkår for å utvikle medmakt: "Makt vert skapt når det er samanheng mellom ord og handling (...)"

# Svak mobilisering mellom kommunane

- **Vernesystemet stimulerer ikkje til felles mobilisering:**
  - St.meld.nr. 62 (1991-92): ”Store deler av fjellområdene her er statsgrunn”. Skjåk kommune: «Feilinformasjon»
  - Lom kommune først nemnd i oppstartsmeldinga i 2005
  - Ulik verne- og forvaltningshistorie, ulik eigedomsforhold (bygdealmening –statsalmening) og ulik reiseliv-vern tradisjon
- **Kommunane sjølve kompenserer ikkje for ulikskapen ved å styrke interaksjonsprosessane:**
  - Dei vel ei lite heldig organisering internt – deltakarfellesskap ikkje utvikla
  - Dei møtest sjeldan, har lita framdrift og skyver konflikhtar under teppet: ingen felles strategi
  - Spørsmålet om forvaltningsmodell skaper splid
- **Fråveret av ein deltakarfellesskap endar i avmakt:**
  - Kommunane kunne ha skapt eit tidskilje i prosessen når statsministeren ønskte å opne nasjonalparken før valet i 2009, men vilkår vart ikkje stilt
  - Fragmenterte interesser i møtet med departementet gjør deltakinga symbolsk
- **Kommunane mobiliserte einskildvis på slutten og fekk i stand løysingar kvar for seg.**



# Konklusjon

- **Vilkår for tilpassing mellom statleg vedtak og lokale behov:**
  - Bevisstheit om forvaltningshistoria
  - Lov- og plansystemet utøvar eit press på kommunar og lokale aktørar
  - Tiltaket sitt omfang og konsekvensar for etablerte tradisjonar og kultur
  - Samansetting av referansegrupper har stor betydning
  - Utvikling av ein deltakarfellesskap – grunnlag for konstruktive innspel?
  - Planstyresmakt: intensjon om medverknad og struktur for endring
  - Avklare kva for prosessen sin rasjonalitet: korleis forslag og krav vert handsama
  - Konflikhtar kan vere funksjonelle, transformative, men også destruktive – avhengig av korleis dei oppstår og vert møtt!
  - Utvikle nye tiltak som deltakarane har interesse for trass i at dei ikkje «høyrar heime» i den aktuelle planprosessen

# Takk for merksemda!

- Heile avhandlinga finn de på [www.vestforsk.no](http://www.vestforsk.no) under Eivind Brendehaug sine publikasjonar
- Eit utval av litteraturen:
  - Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.
  - Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
  - Borum, F. (1980). A Power-Strategy Alternative to Organization Development. *Organization Studies*, 1980(1/2), 123-146.
  - Coser, L. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.
  - Enderud, H. (2008). *Beslutninger i organisasjoner - i adferdsteoretisk perspektiv*. Fredriksberg C.: Samfundslitteratur.
  - Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
  - Forskningsrådet (2009). *Forskning innefor vern og bruk av verneområder og randsoner*. Oslo: Norges forskningsråd.
  - Fylkesmannen (2005). *Sluttrapport - Naturbruksprosjektet Rapport*. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
  - Lysgaard, S. (1985). *Arbeiderkollektivet: en studie i de underordnedes sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
  - Miljøverndepartementet (1992). *St.meld.nr. 62 (1991-92) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet.