

Planlegging for friluftsliv mellom store vyer og strenge standarder

Jørund Aasetre- Asplan VIAK AS og Norges Teknisk-Naturvitenskaplige Universitet
Vegard Gundersen- Norsk Institutt for Naturforskning



Innen naturforvaltning har det de siste årene på det retoriske og overordna teoretiske nivået vært en vridning i retning av det å vektlegge nærhetsprinsippet (subsidiaritetsprinsippet) og kommunikativ forvaltning. I denne artikkelen undersøker vi hvorvidt utvalgte håndbøker for norsk friluftslivsforvaltning gjenspeiler en slik ny fleksibel og nærhetsorientert forvaltningstilnærming. Teoretisk bygger artikkelen på planleggingsteori og teori fra den såkalte STS (Science and Technology Studies) tradisjonen. Vårt forskningsformål er å undersøke hvordan spesifikk planleggingsmetodikk innen friluftslivsfeltet relateres til generell planteori. Selv om friluftslivsforvaltning er mindre konfliktfylt enn andre deler av naturforvaltningen, vil likevel valg av planleggingsstil ha konsekvenser for praktisk forvaltning. Artikkelen bygger på tekstanalyse av tre utvalgte metode/håndbøker. I studien konkluderer vi med at de utvalgte tekstene stemmer overens med en tradisjonell rasjonalistisk plantilnærming, og en faglig tilnærming (vel tilpasset rasjonalistisk planlegging) hvor faglig usikkerhet er søkt redusert gjennom å etablere kvantitative verdier for friluftslivsfaglige spørsmål.

English summary:

Planning for outdoor recreation in between grand visions and strict standards.

Recent changes in nature management theory have lead to greater emphasis on the subsidiarity principle and communicative management. This article investigates a selection of three popular guidebooks/methodological reports on outdoor recreation management and planning, and uses planning theory to investigate how specific planning methodology in the field of outdoor recreation fits more general planning ideals. Even if outdoor recreation is less characterized by conflict than other issues within nature management, the choice of planning style and methods will nonetheless influence practical management. We found the analysed texts fit a strict traditional ideal for rational planning and scientific orientation, where one attempts to reduce uncertainties through formulating quantitative values for outdoor recreation relevant issues: i.e., a scientific orientation well-fitted with a traditional rational planning ideal

Keywords: recreation planning, leisure planning, planning theory

Bakgrunn

I Norge har ca. 90 %, litt avhengig av hvordan en teller, minst en gang siste året utøvd friluftsliv (Vaage 2004). Deltagelsen har også stort sett holdt seg stabil de siste 30-40 åra, selv om forskerne mener å kunne se underliggende endringstrekk som vil kunne forandre dette bildet i fremtiden (Odden 2008). Nasjonale undersøkelser indikerer opp mot 96 turer i gjennomsnitt per person hvert år (Vaage 2004). Selv om disse tallene er basert på selvrappotering med en viss overrapportering, understreker de likevel den samfunnsmessige betydningen av friluftslivet. Deltagelsen er mye høyere for friluftslivet enn både teater, kino og idrett. Det å sikre områder for friluftsliv er derfor en viktig samfunnsoppgave, en oppgave som faller inn under Direktoratet for naturforvaltning (DN), seksjon friluftsliv, sitt fagansvar. Som fagmyndighet har da også DN vært med på å utvikle håndbøker og veiledningsmaterieill i forhold til å ivareta friluftslivet. I tillegg til DN, i samspill med Fylkesmannens miljøvernavdeling og Miljøverndepartementet, har også kommunene en viktig rolle i forhold til å sikre friluftslivets interesser. Med hjemmel i plan og bygningsloven er det kommunene som har hovedansvaret for arealplanleggingen i Norge. Konsekvensvurderinger av inngrep er en viktig del av arealplanlegging, noe som også inkluderer konsekvenser for friluftslivet.

Som utredere og forskere har vi selv erfaringer med fagutredninger innen temaet friluftsliv. Erfaringer hvor metoder og håndbøker har blitt opplevd som styrende i forhold til både valg av faglig perspektiv og hva som blir de faglige konklusjonene. Selv om friluftsliv ikke er av de mest konfliktfylte delene av norsk naturforvaltning, vil det fortsatt kunne være problemer knyttet til hvilke faglige perspektiv som velges (Aasetre & Gundersen 2007, in prep). Det vil være en sammenheng mellom hvilke plantilnærminger som brukes, og hvordan friluftslivsforvaltningen utøves i praksis.

Målsetningen med artikkelen er å undersøke i hvilken grad det er samsvar mellom generelle planteoretiske tradisjoner, og spesifikke plan- og forvaltningstilnærminger gjengitt som konkrete

retningslinjer og tilrådninger innenfor friluftslivsplanleggingen?

Naturforvaltning og planleggingsidealer

Tradisjonelt har naturforvaltning hatt en klassisk hierarkisk weberiansk struktur, og har både i Norge og internasjonalt blitt kritisert for i for liten grad å ta hensyn til lokale behov og ønsker (Aasetre 2000, Gundersen & Mäkinen 2009, Vik et al. 2011). Denne kritikken bygger i stor grad på motsetningene mellom lokalbefolkningens bruk av naturområder og nasjonale verneinteresser (Falleth & Hovik 2008). Friluftsliv er en del av bruken som sjelden er direkte truet av nasjonale verneinteresser når det gjelder tilgang til arealer. Imidlertid handler planlegging for friluftsliv om å ivareta kvaliteten på arealene ut i fra friluftslivsutøvernes egne ønsker og behov. I naturforvaltningen har det vært etterlyst prosjekter som iverksetter integrert vern og bruk av natur, ikke minst i etterkant av verdenskommisjonen for miljø og utvikling (World Commission on Environment and Development 1987; UNCED 1992; CBD 1998; Zachrisson 2004; Dudley 2008; Sandström et al. 2008) og ikke minst etter at den europeiske landskapskonvensjonen (ELC) trådte i kraft i 2004 (Council of Europe 2000). ELC definerer landskap som "et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer". I disse kildene fremheves ofte subsidiaritetsprinsippet, dvs. at forvaltningen skal inkludere de som berøres i prosessen så mye som mulig.

Når store deler av arealforvaltningen er lagt til kommunene kunne en jo hevde at dette er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet. Imidlertid vil vi hevde at subsidiaritet må ha en dypere mening, og i større grad være knyttet til at de menneskene som er berørt får uttrykke sin mening og faktisk deltar i planprosessene.

Subsidiaritetstenkningen har også sitt motstykke innen planleggingslitteraturen. På nittitallet inntraff "the communicative turn in planning" (Healey 1993, 1997), som tidsmessig faller sammen med tilsvarende tendensene innen den internasjonale naturforvalterdebatten (Sandström et al. 2008, Vik et al. 2011).

Planfaget har hatt vekslende fokus, hvor rasjonalistiske perspektiv (dvs. helhetlig (comprehensive) rasjonell eller synoptisk planlegging) har blitt satt opp mot mer kritiske perspektiv som vektlegger prosess og samspillet mellom aktørene. Rasjonalistisk planlegging har hatt sterk gjennomslagskraft, og da ikke minst innen natur- og miljøforvaltningen i Norge (Emmelin & Kleven 1999, Aasetre 2000). Klassiske arbeider i en rasjonalistisk dvs. synoptisk eller helhetlig planfaglig tradisjon er Banfield (1959) og Davidoff & Reiner (1962). Sager (1991:212) fremhever at rasjonalistisk planlegging "brukes synonymt med synoptisk planlegging". Rasjonalitet forstås her som instrumentell rasjonalitet. Videre beskriver Sager (ibid:214) synoptisk planlegging som at den "bygger på en forutsetning om perfekt informasjon, slik at man kan optimalisere og finne frem til den teoretisk 'beste' løsningen". Davidoff & Reiner (1962:106) beskriver etter vår mening også rasjonalistisk (synoptisk) planlegging som en lineær prosess hvor de ulike fasene (her: "value formulation, means identification, and effectuation") etterfølger hverandre direkte fra en start til en slutt. Rasjonalistisk planlegging bygger på instrumentell rasjonalitet, og en stor diskusjon innen planfaget har dreiet seg om ønskeligheten av, og mulighetene for å få til en helhetlig planlegging basert på mål – middel rasjonalitet. Et viktig aspekt i disse debattene har vært de føringer som ligger i samspill mellom ulike aktører, ofte med motstridende interesser.

Rasjonalistisk (synoptisk) planlegging ble tidlig kritisert for at fullstendig rasjonalitet er vanskelig, og det ble hevdet at det i høyden dreier seg om såkalt "begrenset rasjonalitet" (Simon 1957). Det har opp gjennom historien blitt fremmet flere ulike alternativ til rasjonalistisk (synoptisk) planlegging. En tidlig kritiker av rasjonalistisk planlegging var Lindblom (1959) som introduserte det som oftest kalles inkrementalistisk (skrittvis) planlegging. Inkrementalistisk planlegging, eller "muddling through", har ofte et snevert fokus og har som mål å identifisere gode gjennomførbare løsninger som ofte ikke ligger så langt unna dagens praksis. Lindblom (1959:154) beskriver sin metode som "the method of 'successive limited comparisons'". Sager (1991:206) beskriver inkrementalisme som en planstrategi "som går ut på å gjennomføre en rekke små skritt, som kan justeres eller rettes opp med nye små skritt i en annen retning, dersom resultatene ikke står i forhold til forventningene". Videre vektlegger Lindblom (1959:155) "The test of a 'good' policy is typically that various analysts find themselves directly agreeing on a policy (without their agreeing on that it is the most appropriate means to an agreed objectives)". I planleggingsdebatten har kritikken av, og diskusjonen rundt rasjonalistisk planlegging kontra politiske prosesser vekslet, og på mange måter gått som et skisma i planfaget siden klassikere som Banfield (1959) og Lindblom (1959).

Tidlig i plandebatten rettes fokuset også mot folks medvirkning i planprosessene. Arnstein (1969) introduserer medvirkningstrappen, "A Ladder of Citizen Participation", en betegnelse brukt også av andre i tilpassa versjoner senere (f.eks. Pretty 1995). Medvirkningstrappen inkluderer åtte trinn fra manipulering til borgerkontroll. Disse trinna grupperes i tre hovedtyper fra ikke-medvirkning, grader av symbolisme (degrees of tokenism) til grader av borgerkontroll. Ved symbolsk medvirkning (tokenism) inkluderes faser hvor en vektleder informasjon, har konsultasjoner med brukergrupper, og blidgjøring av brukerne (placation). I disse trinna informeres og konsulteres det med brukere, men de får bare begrenset innflytelse på beslutninger. Flere tilnærminger vektlegger etter hvert både det dynamiske aspektet i planleggingen og medvirkningsaspektet, f. eks. transaktiv planlegging (Friedmann 1973, 1976). Den kommunikative vendinga i planleggingslitteraturen (Fisher & Forester (eds) 1993, Healey 1993 er fundamentert på Habermas (1984, 1987) sine teorier (kommunikativ rasjonalitet) om den ideelle samtalesituasjon basert på maktlikevekt og begrunnelsestvang. Amdam & Amdam (2000) beskriver instrumentell (forstått som rasjonalistisk eller synoptisk planlegging) og kommunikativ planlegging som to ytterpunkter. Imidlertid betyr dette ikke at kommunikativ planlegging avviser

rasjonalitet. Healey (1993) ser det mer som et forsøk på å redde rasjonell planlegging ved i tillegg å inkludere sosial og kommunikativ rasjonalitet, dvs. en utvidelse av rasjonalitetsbegrepet. Et perspektiv også Sager (1992) argumenterer for. Også kommunikativ planlegging blir kritisert, i første rekke fordi en neglisjerte maktaspektet. Eksempelvis viser Flyvbjerg (1991) hvordan rasjonalitet og makt er vevd sammen på en måte som gjør det vanskelig å tenke seg rasjonalitet som en selvstendig størrelse frikoblet makt.

Vi observerer at de perspektiv som fokuserer på kommunikativ – eller delibrativ planlegging (Sager 1994, Healey 1997, Amdam & Amdam 2000) peker i samme retning som både den internasjonale og den nasjonale naturforvalterdiskursen. Parallelt med dette har fagdebatten om offentlig forvaltning hatt en gradvis dreining fra hierarki (government) til nettverk (governance) (Sonnenfeld & Mol 2002, Bache & Flinders 2004, Eckerberg & Joas 2004, Sørensen & Torfing 2005, Røiseland & Vabo 2008). Vi kan derfor konkludere med at det på et overordnet nivå har en hatt sammenfallende endringer i retning av et fleksibelt og medvirkningsorientert syn på planlegging og offentlig forvaltning innen flere fagtradisjoner.

Spørsmålet er i hvilken grad en kan gjenkjenne liknende perspektiver i mer spesifikk praktisk planlegging: Hvordan blir konkrete situasjoner konseptualisert og operasjonalisert innen spesifikke områder som for eksempel friluftslivsplanlegging? I praksis vil dette skje der såkalte bakkebyråkrater (og bakkekonsulenter) søker å koble planprosedyrer med kunnskap om de tema som planlegges innen friluftsliv. Faludi (1973) beskriver dette kort og godt som å kombinere teori om planlegging med teori i planlegging. Det videre spørsmålet er da todelt: Hvordan skjer konseptualiseringen og hvilket samsvar er det mellom generelle modeller om planlegging og hvordan spesifikk planlegging operasjonaliseres?

Spesifikk planlegging handler om fakta, verdier og praksis, og vil alltid operere i skjæringspunktet mellom vitenskap, politikk og forvaltning. Såkalte STS - Science and Technology Studies - har nettopp slike skjæringspunkt som hovedfokus. Forskere som Star & Griesemer (1989) har blant annet utviklet begrepet grenseobjekt (boundary objects) om denne type skjæringspunkt. Mens planteori har søkt å utvikle handlingsorienterte teorier om hvordan man kan knytte kunnskap til handling, har STS tradisjonen fokusert på hvordan handlinger i grenselandet faktisk utvikler seg. En tradisjon som står sterkt innen STS er aktør-nettverksteori (ANT) som har vært opptatt av å klassifisere ulike strategier som benyttes for å håndtere forholdet mellom praksis og ulike typer kunnskap.

Denne typen uklarhet om hvordan en skal definere et grenslandsobjekt er noe som har vært behandlet innen aktør-nettverksteoritradisjonen. Innen denne tradisjonen har en ofte konstruert begreper med litt fantasifulle navn. Fordi slike forhold ved grenslandsobjekt er relativt uregjerlige har enkelte døpt dem "monster" (van der Sluijs 2006). Argumentasjon for å bruke begrepet monster er at en her har objekt som samtidig faller inn i kategorier som oppfattes som gjensidig utelukkende, eksempelvis både menneske og maskin. I forhold til temaet i denne artikkelen kunne vi si både vitenskap og politikk. I følge van der Sluijs (2006) finnes følgende strategier for å håndtere slike vanskelige monstre:

Monsterutdrivere representerer en strategi hvor en ønsker å fordrive monstret. Usikkerhet skaper ubehag, og passer ikke med den symbolske orden hvor vitenskapen oppfattes å produsere autorisert objektiv viten. Basert på en sterk tro på objektiv vitenskap oppfatter en at mer forskning vil fordrive usikkerhet og subjektivitet.

Monstertilpassing forsøker å innpasse monstret i gitte kategorier, en prosess som best kan beskrives som en renselse (purification). Gjennom dette søker en å kvantifisere usikkerhet og uklarhet i monstret. Van der Sluijs (ibid:74) hevder at "*monster adapters feel uncomfortable with anything that does not fit in a spreadsheet.*" Denne frasen sier også noe om hvordan monster tilpasserne søker å innpasse monstret til kalkulasjoner som kan brukes i en rasjonell prosess. En forsøker å bygge strategier basert på såkalt objektiv vitenskap og eksternalisering av subjektive forhold.

Den tredje strategien, **monsteromfavning** hilser usikkerhet velkommen, noe som kanskje kan assosieres med fasinasjon av den ufattelige kompleksiteten i virkelighetens verden. Dette er en tradisjon som søker å integrere vitenskapelighet med åndelighet - for å gripe til et slikt begrep.

Den fjerde strategien, **monsterassimilasjon** refererer ikke bare til å tilpasse monstret, men også forandre de kulturelle kategoriene som det bedømmes etter. I motsetning til de øvrige strategiene vektlegges her at kulturelle kategorier er fleksible og konstruerbare. Dette til forskjell fra de andre strategiene hvor de ulike kulturelle kategorier tas for gitt.

Vi har funnet van der Sluijs (2006) sin typologi nyttig for å analysere og for en drøfting av hvordan kunnskap og verdier formuleres inn i en planprosess. Slik sett er tilnærmingen et verktøy for å plassere de spesifikke tilnærmingene til friluftslivsplanlegging inn i en planteoretisk sammenheng. Van der Sluijs (ibid) operasjonaliserer ikke sin typologi, slik at vår bruk av denne må bygge på en kvalitativ vurdering.

Metode

Vi har valgt å fokusere analysen på to håndbøker og en metodebeskrivelse. De tre eksemplene er:

- Direktoratet for naturforvaltning sin håndbok 25-2004 om: "*Kartlegging og verdisetting av friluftslivsområder*" (Direktoratet for naturforvaltning 2004).
- Direktoratet for naturforvaltning sin håndbok (18 - 2001) om: "*Friluftsliv i konsekvensutredninger*". (Direktoratet for naturforvaltning 2001)

- NINA-rapport 664. "Særskilt vern av friluftsområder i Oslomarka etter markalovens § 11: Kunnskapsgrunnlag, kriterier og registreringsmetode" (Gundersen et al. 2011).

Materialet utgjør tre rapporter/ håndbøker som hver for seg ble analysert med siktemålet å identifisere strukturer i hvordan friluftslivsplanlegging / forvaltning faktisk gjennomføres. De observerte mønstrene drøftes deretter opp mot hvordan planlegging artikuleres på et generelt teoretisk nivå.

Utvelgelsen av materialet er foretatt trinnvis. Først ble det valgt å fokusere på et fagtema, dvs. friluftsliv. Deretter ble det valgt ut hoveddokumenter med hensikt å identifisere retningslinjer for hvordan friluftslivsspørsmål i praksis blir håndtert i planlegging og forvaltning. For at dette skulle være innflytelsesrike dokumenter som preget norsk forvaltning ble håndbøker og metodebeskrivelser valgt. Håndbøker utarbeidet av DN vil være viktige da disse er utgitt av nasjonal fagmyndighet på området, og er førende for verdsetting og kartlegging av friluftsliv i offentlig forvaltning. Metodikk for å identifisere områder for særskilt vern av Oslomarka er viktig fordi det er ytterst få eksempler der skog blir vernet ved lov for å ivareta friluftslivet, også internasjonalt.

Dokumentanalyser kan lett bli utflytende og baseres på en eklektisk utvelgelse av aspekter fra dokumentene. Dette er noe som kan svekke troverdigheten til analysene. For å redusere farene for dette velger vi å fokusere på tre pre-definerte dimensjoner i dokumentene. Disse er:

Tabell 1: Tre predefinerte dimensjoner i dokumentanalysen som kontinuerlige gradienter som teoretisk sett spenner fra helhetlig rasjonelle planmodeller til kommunikative planmodeller.

Prosessbeskrivelse:	Lineær og ekspertstyrt prosess som går gjennom predefinerte stadier kontra en syklisk og medvirkningsorientert prosess
Kriteriebruk:	Kvantitative, og/eller standardiserte kriterier kontra skjønn og dialogprega vurderinger tilpasset spesifikke situasjoner *
Anbefalt kildebruk:	Vitenskapelige kilder kontra lokal kunnskap etc.
* Vår vurderingsdimensjon her faller til dels inn i hva Sager (1990) uttrykker med sin tittel: "Communicate or calculate: planning theory and social science concepts in a contingency perspective".	

Utvelgelsen basert på kriteriene som er gitt ovenfor, dvs. forvaltningsautoriserte dokument, samt en tematisk enhetlig utvelgelse, er gjort for å sikre analysenes troverdighet og bekreftbarhet (Thagaard 2003) [Sluttnote 1]. De tre dimensjonene i tekstene vi valgte er etter vår mening klart bekreftbare (valide) da de fokuserer på forhold som ofte antas å være viktig i en forvaltningsprosess. Ved å velge analysedimensjoner som oppfattes sentrale i forhold til å beskrive plan- og forvaltningsprosesser oppfatter vi at det styrker empiriens kobling mot vårt forskningsspørsmål, og derved vil øke studiens bekreftbarhet (ibid). Når det gjelder troverdighet av dokumentanalysene så vil predefinerte kategorier gjøre det enklere å identifisere hva som er av interesse i tekstene. Svakheten er at predefinerte kriterier gjør at andre viktige fellestrekk vil falle ut, men samlet sett tror vi dette likevel gjør studien mer kontrollerbar og etterprøvbart.

Resultater

Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder

Håndbok 25-2004 er utgitt av Direktoratet for Naturforvaltning (2004), og skal fungere som en veileder i verdsetting av friluftslivsområder. I analysen vektlegger vi følgende:

Proessen: Det å kartlegge og verdsette friluftslivsområder beskrives som en prosess som består av følgende fire faser: 1) Oppstart og etablering av arbeidsgruppe; 2) Kartlegging av friluftslivsområder; 3) Verdsetting av friluftslivsområder; 4) Presentasjon, oppfølging og konsekvenser. Prosessen fremstilles som en lineær prosess jfr. definisjonen i teorikapitlet, men med tilbakekobling fra fase 3 til fase 2. Videre vektlegges brukermidvirkning som beskrives som "et grunnleggende demokratisk prinsipp" (ibid:11).

Håndboka beskriver elementer i prosessen som peker i ulike retninger. Hvis vi ser nærmere på prosessens fire faser viser de i hovedsak en lineær prosess (men med en tilbakekobling), dvs. en i hovedsak rasjonalistisk form. Siden prinsippet om medvirkning er gitt i beskrivelsen beveger likevel metoden seg mer mot en kommunikativ retning. I fase 1 i veilederen (oppstart og etablering av arbeidsgruppe) står det at en arbeidsgruppe bør ha representasjon fra kommuneorganisasjon, samt natur- og friluftslivsorganisasjoner. Det fremheves i håndboka at barn og unge sin representant i kommunen er en naturlig representant i så måte. Det presiseres videre at "Arbeidet må organiseres slik at disse gis mulighet til å delta" (ibid:10). I håndboka fremstår det uavklart hvordan organisering og medvirkning skal vektlegges i forhold til politisk behandling og forankring i kommuneadministrasjonen. Vi kan kort oppsummere med at medvirkning er et viktig prinsipp i metoden, men en vet ikke helt i hvilken form og på hvilke nivå denne skal være i praksis. Arnstein (1969) sitt innflytelsesrike begrep medvirkningstrappen lister opp ulike nivåer av medvirkning. Selv om DN Håndbok 25-2004 vektlegger medvirkning, fattes beslutninger langs tradisjonelle linjer ved at forankring i politiske beslutninger er presisert. Dette peker mot den midtre delen av Arnsteins stige, dvs. det hun betegner som "degrees of tokenism". Med utgangspunkt i prosesskriteriet kan teksten plasseres inn mellom det vi har kalt tradisjonell rasjonalistisk planlegging og en mer kommunikativ tilnærming.

Kriteriebruk: I DN Håndbok 25-2004 er det utviklet en typologi som deler friluftslivsområder inn i

elleve kategorier. Disse er: Nærturterreng, Leke- og rekreasjonsområde, Grønnkorridor, Marka, Strandsonen, Kulturlandskapet, Utfartsområde, Store turområder med tilrettelegging, Store turområder uten tilrettelegging, Særlige kvalitetsområder, Andre friluftslivsområder (ibid:15). Dette gir en mal som de ulike områdene klassifiseres etter. I veilederen er det et avsnitt per kategori som beskriver og definerer de ulike kategoriene. I forhold til verdisetting er det definert et relativt strengt sett med kriterier. Et område skal vurderes ut fra tolv variabler: Bruk, Regionale/nasjonale brukere, Opplevelseskvaliteter, Symbolverdi, Funksjon, Egnethet, Tilrettelegging, Kunnskapsverdier, Inngrep, Utstrekning, Potensiell bruk og Tilgjengelighet (ibid: 18). Disse egenskapene benyttes til å klassifisere friluftslivsområder på en firedelt skala fra "ikke klassifiserte friluftslivsområder" til "svært viktige friluftslivsområder" (ibid:19). Verdisettingen gjøres ut fra at området blir rangert fra en til fem på de tolv variablene nevnt ovenfor. Ut fra områdenes skåring på disse variablene gis området en samlet verdi. I DN håndbok 25-2004 (ibid:19) defineres kriterier for hvilke verdier ulike områder skal gis. Håndboken representerer alt i alt et klart kvantitativt variabelsett for å identifisere et område sin verdi for friluftslivet.

Kildebruk: I håndboken nevnes også ulike kilder som skal benyttes under verdisettingen. Dette omfatter både egne undersøkelser og feltarbeid. Det skrives at undersøkelsen ikke bør være for omfattende, men det står i håndboken at for enkelte områder trengs det brukerundersøkelser. I brukerundersøkelser nevnes både intervjuundersøkelser og tellinger. Videre fremheves bruk av skriftlige kilder. Her opprampses en rekke potensielle kilder som for eksempel kommuneplaner og turkart. Også mulige informanter som miljøkonsulenter, kulturkonsulenter og representanter for frivillige organisasjoner. Brukermedvirkning oppfattes som en viktig måte å få inn informasjon om ulike friluftsområder (Ibid). Selv om verdisettingen skal baseres på faktakunnskap så langt det er mulig, er det ikke definert absolutte grenser mellom kategoriene og en plassering i kategori vil i praksis måtte inkludere en grad av skjønn.

Friluftsliv i konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven.

Håndbok 18-2001 er utgitt av Direktoratet for Naturforvaltning (2001), og skal fungere som en veileder for konsekvensutredninger. I analysen vektlegger vi følgende forhold:

Prosess: Også DN håndbok 18-2001 beskriver det vi kan kalle en lineær prosess. Håndboka beskriver seks faser med underpunkter. Det er også i denne håndboka avvik fra en rendyrka lineær prosess ved at det i andre fase beskrives tre parallelle operasjoner. Første fase er registreringer og beskrivelse. For neste fase beskrives de tre parallelle operasjonene, dvs. vurderingen av områdets verdi for friluftslivet, beskrivelse av 0-alternativet, samt beskrivelse av tiltaket. De påfølgende skritt i prosessen er; beskrivelse av virkningene av tiltaket, vurdering av konsekvenser for friluftslivet, beskrivelse av mulige avbøtende tiltak og til slutt eventuelle forslag til nærmere undersøkelser. Håndboken nevner ikke brukermedvirkning eller medvirkning. Dette må forstås som at konsekvensutredning oppfattes som en ren fagutredning, og da blir medvirkning avgrenset til intervjuer og datainnsamling. Ordsøk på medvirkning og involvering i nedlastet versjon av håndboken gav ingen treff. Søk på bruker ga mange treff, men ingen som pekte i retning av brukermedvirkning eller involvering.

Kriteriebruk: I DN håndbok 18-2001 beskrives både kriterier og analyseform. Dette inkluderer en teoretisk analysemodell over hvordan brukere (både eksisterende og potensielle) kan reagere på tiltak (ibid:29). Denne modellen grupperer (eksisterende) brukerne i følgende kategorier; "påvirkes ikke av tiltakene", "endrer adferd", eller får "redusert utbytte", men med samme atferd. Potensielle brukere kategoriseres bare i de som begynner å bruke område og de som fortsatt ikke bruker området. Dette analyseoppsettet er inspirert fra amerikansk forskning (Anderson & Brown 1984), og ble hentet til Norge av Teigland (1986) som brukte en tidligere versjon av modellen i konsekvensutredninger av vassdragsutbygging. Håndboken inneholder også et format for verdisetting av friluftslivsområder. Dette følger en skala på fem ledd fra ubetydelig/ingen verdi til svært stor verdi (Direktoratet for naturforvaltning 2001:27). Vurderingsskalaen i DN håndbok 18-2001 har mye til felles med den som er beskrevet i håndbok 24-2004, dvs. med basis i gitte kriterier for hvordan verdier fastlegges. Når det gjelder virkninger av tiltak på friluftslivet oppgir håndboken en predefinert virkningsskala. Denne skalaen har fire ledd fra "positive" til "betydelig negative" (ibid:32). På samme måte som for håndbok 25-2004 er det også i denne håndboken definert avgrenskriterier for å skille på virkningsskalaen. Når en til slutt skal vurdere konsekvenser, gjøres dette ved å koble verdilvurderingene med virkningsvurderingene i en felles matrise. Kriteriene for dette er definert i et tabelloppsett hvor kategoriene i verdiskalaen utgjør radene i tabellen, mens virkningskategoriene utgjør kolonnene. Betydelig negative virkninger i et område med svært stor verdi gir da selvsagt de mest negative konsekvensene, dvs. "svært store negative konsekvenser" (ibid:32). Som en ser gir håndboken en veldefinert og strukturert kriteriebruk hvor vurderingskategoriene er satt opp i format som kvantitative variabler. For ytterligere å poengtere en slik strukturert bruk av kriterier, så gjengir håndboken også normer for støy og nærområder.

Kildebruk: I DN håndbok 18-2001 vies det stor plass på hvilke kilder som kan brukes i en konsekvensutredning på temaet friluftsliv. Håndboken gir en grundig gjennomgang av mulige skriftlige kilder. Videre viser håndboken en utførlig liste over hvilke typer informanter det kan være aktuelt å ta kontakt med på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Det er også en forholdsvis bred gjennomgang av ulike typer undersøkelser som det kan være aktuelt å supplere kunnskapsgrunlaget med, f. eks. spørreskjema i post, telefonintervjuer og personlige intervju. Beskrivelsene i håndboken legger med andre ord vekt på en forskningspreget prosess i innhenting av data om friluftslivsområdene og deres eksisterende og potensielle brukere.

Særskilt vern av friluftslivsområder i Oslomarka etter markalovens §11

Norsk institutt for naturforskning (NINA) har på oppdrag for Fylkesmannen i Oslo og Akershus utarbeidet en rapport som foreslår en registreringsmetodikk som skal danne grunnlaget for å identifisere områder for særskilt vern etter markaloven (Gundersen et al. 2011). Ot.prp. nr 23 (2008-2009) gir oppdragsgiver en ramme for hvilke opplevelseskvaliteter skogområdene skal ha, men selve utarbeidelsen av metodikken er utarbeidet av en forskningsinstitusjon. Slik sett skiller NINA rapport 664 seg ut fra DN håndbok 18-2001 og håndbok 25-2004.

Prosess: NINA rapport 664 går i liten grad inn på selve vurderingsprosessen. Det er beskrevet avsnitt om utvalgelse av område som skal kartlegges før en så går videre på kartleggingskriteriene. Når det gjelder medvirkning/involvering var det ingen egne kapitler eller avsnitt som gikk inn på dette. Heller ikke ordsøk i pdf versjonen av rapporten ga funn på ord som medvirkning eller involvering. Søk med ordet bruker, viser imidlertid at en gir stor plass i rapporten til å drøfte kunnskap om brukerne, deres motiv, ønsker, behov for friluftsområder og den betydningen slike områder har for helse og trivsel (Gundersen et al. 2011). Dette behøver imidlertid ikke inkludere toveis interaksjon med brukerne. I forordet nevnes det at det har vært flere møter med involverte aktørorganisasjoner, og at de har hatt mulighet til å komme med innspill i løpet av prosessen, uten at det er redegjort for hva disse innspillene har bidratt med eller hvordan man eventuelt har tatt hensyn til innspillene.

Kriterier: NINA-rapport 664 har en stor drøfting av eksisterende kunnskap om friluftslivsutøvere og friluftslivsmiljø. I denne drøftingen berøres en rekke spørsmål og det gis en presentasjon av kunnskap fra relevante fagdisipliner med blant annet et eget avsnitt om brukersegmentering og om miljøpsykologi. Den delen av rapporten som leder frem til kartleggingskriteriene og registreringsmetodikk har dermed karakter av en litteraturstudie. På basis av kunnskapsstatusen beskrives deretter 15 ulike kriterier for vern av "*særskilt viktige friluftslivsområder*". Disse 15 kriteriene inkluderer sosiale størrelser som brukersegment, bruksintensitet og tilgang. I tillegg listes en del fysiske faktorer som størrelse, avstand til veg, og avstand til tekniske inngrep. I siste instans også avleda forhold som går på potensielle opplevelsesmuligheter definert som opplevelseselementer og opplevelsesdimensjoner (ibid).

Når det nettopp gjelder opplevelseselementer og opplevelsesdimensjoner inngår så en rekke mer spesifikke aspekter. For opplevelseselementer beskrives syv ulike temporære skogselementer og syv faste landskapselementer. Når det gjelder ulike opplevelsesdimensjoner nevnes fem ulike forhold. Både de ulike opplevelseselementene og dimensjonene har sin begrunnelse ut fra rapportens innledende litteraturgjennomgang (ibid).

I forhold til å registrere kvaliteten til de enkelte områdene foreslås en omfattende registreringsmetodikk knyttet til 100 x 100 meter store ruter, hvor en i felt skal registrere forekomst (1) eller ikke (0) av de syv ulike skogelementene og de syv ulike landskapselementene. De fem ulike opplevelsesdimensjonene skal kun registreres for området sett under ett. Metodikken er derfor omfattende og ressurskrevende. Men som for de foregående dokumentene ser vi en spesifisert metodikk med faste kategorier. I NINA rapport 664 er grenseverdiene mellom kategoriene definert kvantitativt på detaljnivå. Summen av gjennomsnittverdier for skogelementer og landskapselementer i alle ruter i området og summen av tallkarakterer for opplevelsesdimensjoner på områdenivå, skal kunne gi en samlet verdi av friluftsområdets opplevelseskvalitet på basis av føringene gitt i Ot.prp. nr 23 (2008-2009).

Kildebruk: Metodisk vektlegger selvsagt NINA-rapport 664 i stor grad feltkartlegging. Hele avsluttende kapittel i rapporten går på hvordan de fysiske feltkartlegginger skal gjennomføres. Spesifikk kunnskap om brukerne fra de enkelte områdene skal sammen med annen relevant kunnskap fra området tas med i vurderingen til slutt. Når det gjelder den funksjon og bruk områdene skal ha i dag og i fremtiden, m.h.t. beliggenhet i forhold til byen, størrelse på område og tilrettelegging er dette i stor grad overlatt til forvaltningsmyndighet å prioritere. Metodikken og de kildene den baserer seg på gir dermed kun en beskrivelse av opplevelseskvalitet og potensiell bruk inne i selve området. Imidlertid innbefatter kunnskap om brukere (som grunnlag for vurdering av friluftslivsområdene) også andre sosialt orienterte datakilder (ibid).

Oppsummering

I gjennomgangen av tre dokumenter som omhandler hvordan friluftsliv er verdsatt og håndtert i forvaltningsprosesser har vi fokusert på tre forhold; prosess, kriterier og kilder. Vi vil på basis av denne analysen trekke frem følgende funn:

- **Prosess:** To av de tre dokumentene beskriver en relativt lineær prosess hvor ulike faser kommer etter hverandre i en tilnærmet "rasjonell" rekkefølge. De ulike dokumentene beskriver medvirkning, men mer som konsultasjon og informasjonsinnhenting enn medvirkning i en beslutningsammenheng.
- **Kriteriebruk:** Alle dokumentene definerer vurderingskriterier på en strukturert måte som om det var en modellstruktur med klart definerte variabler. I utgangspunktet fremstår kategoriene i disse predefinerte variablene som entydig definerte i rapportene.
- **Kilder:** Alle tre tekstene har en bred beskrivelse av datakilder for innsamling av relevant informasjon. Dette er både sosiale, fysiske og forvaltningsmessige data.

Drøfting

Vi starter drøftingen med å se de tre analyserte dokumentene i forhold til plan og bygningsloven som et overbærende rammeverk for generell arealplanlegging i Norge. Friluftslivets kår berøres sterkt av generell arealplanlegging, dvs. gjennom hvordan en forvalter de områdene hvor folk utøver friluftsliv.

Verdisetting av friluftslivsområder (Direktoratet for naturforvaltning 2004) og konsekvensutredninger etter plan og bygningsloven (Direktoratet for naturforvaltning 2001) berøres begge av den generelle arealplanleggingen, og dermed av plan og bygningsloven. Plan og bygningsloven utgjør jo et viktig rammeverk for hvordan de metoder som analyseres her utøves i praksis.

I forhold til prosess er selvsagt plan og bygningsloven mer eksplisitt enn de analyserte dokumentene. Loven definerer både hvilke aktører som er involvert, og hvilke faser/prosesser planleggingen består av. Dette utgjør et intrikat samspill av aktører på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Videre defineres en rekke ulike plandokument i loven. Mest relevant i denne sammenheng er at plan- og bygningsloven definerer hvordan medvirkning i planprosessen skal skje. Det defineres at en skal ha offentlige ettersyn og høringer. Imidlertid defineres medvirkningen ikke på et høyere nivå der beslutninger fattes i selve medvirkningsprosessen. Referer vi igjen til Arnsteins (1969) medvirkningstrapp befinner vi oss altså også her på et midlere nivå, dvs. det Arnstein (ibid) beskrev som "*degrees of tokenism*" - grad av symbolisme.

Et annet aspekt vi har drøftet for de tre foregående tekstene er kriteriebruk. For dette aspektet er det relevant at plan og bygningsloven definerer hvilke arealkategorier en skal benytte i en arealplan. Det defineres seks arealbruksformål og seks hensynssoner. Gjennom en kombinasjon av arealbruksformål og hensynssoner sikter loven mot å få en fornuftig arealbruksplanlegging. I forhold til friluftsliv er det først og fremst to arealbruksformål som er av betydning, dvs. "*grøntstruktur*" og "*landbruks-, natur- og friluftslivformål samt reindrift*" - LNFR områder.

Plan og bygningsloven som har stor innflytelse på utførelsen av intensjonen i de tre dokumentene vi har analysert her, og de tre dokumentene, har fellestrekk som vi oppfatter kan belyses gjennom teori hentet fra Science and Technology Studies (STS) tradisjonen. I innledningen snakket vi om såkalte grenselandsobjekt (boundary objects), objekt som ligger i grenselandet mellom ulike miljøer og fellesskap. Når det konkret gjelder de tekstene vi har analysert ligger de i grenselandet mellom vitenskap, planlegging og utredning. To av de tre tekstene er faktisk forfattet av forskere, dvs. DN Håndbok 18-2001 og NINA rapport 664. DN Håndbok 25-2004 er derimot utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning. DN Håndbok 25-2004 er derimot utarbeidet av Direktoratet for naturforvaltning (2004) i samarbeid med enkeltkommuner. De tre dokumentene er rettet mot offentlige aktører og konsulenter i konkrete planprosesser. Arbeidene er derfor objekt i grenselandet (Star & Griesemer 1989) mellom forskning og forvaltning, og skal tilpasses normer både i fagsammenheng og blant forvaltere. I Star & Griesemer (1989) sitt opprinnelige arbeid fungerte slike grenselandsobjekter som lim mellom ellers forskjellige grupper. I en forvaltningssammenheng har slike håndbøker noe av den samme funksjon, nemlig å bidra til utredninger om friluftsliv som gjøres av fagutredere, konsulenter og til en vis grad byråkrater, samtidig som de inngår i byråkraters planlegging og politikeres beslutninger. Dette betyr også at denne typen utredninger må håndtere det faktum at forskere, forvaltere og politikere har ulik logikk, knyttet til håndtering av fagkunnskap. Eksempelvis er områdets verdi som friluftslivsområde i manges øyne et normativt og politisk spørsmål, mens derimot hvor mange som går tur i et gitt område vil betraktes som et spørsmål som kan gis et mer objektivt svar. Imidlertid vil det også være normative aspekter knyttet til om faktisk bruk er en relevant størrelse, vektleggingen av antall brukere vil være forskjellig mellom ulike brukergrupper for eksempel mellom urbanister og villmarkspurister (Vistad & Vorkinn 2012).

I gjennomgangen av tekster som beskriver fagutredninger ser vi at en velger en strategi hvor en lager eksplisitte variabler, og definisjoner på hvilke verdier variablene skal tilskrives i ulike situasjoner. Går en på hvilke strategier en har valgt vil en kanskje vurdere dette som en vitenskapsorientert strategi hvor en har tro på at bare en registrerer nok vil en finne en riktig sannhet. Imidlertid benekter en ikke for eksempel i håndbok 25-2004 eller håndbok 18.2001 at verdisseting og rangering av friluftslivsområder inneholder usikkerhet (Direktoratet for naturforvaltning 2001, 2004). Det er derfor etter vår mening riktigere å beskrive tilpassingen i de tre analyserte dokumentene som i overensstemmelse med det van der Sluijs (2006) betegner som "*monstertilpassing*". En søker å lage variabler og analyseskjema som i størst mulig grad eksternaliserer usikkerheten og subjektiviteten i vurderingen av friluftslivsområdene.

Drøftingen her baseres på analysen av de utvalgte tekstene. Problemet er selvsagt at tekster ikke sier noe om praksis under forvaltningsprosessen. Det kan være at en i praksis kompensere for den stivhet som finnes i eksisterende metodikk. At skjønn kommer inn i hvordan en benytter metodikken innebærer at en justerer hvordan verdier og avgrensninger settes ut fra en skjønnsmessig vurdering. Hvor vanlig dette er vanskelig å si uten observasjoner og intervjuer. Det å utføre konsekvensutredninger basert på DN håndbok 18-2001 kan være vanskelig å gjennomføre uten selv å gjøre fortolkninger basert på skjønn. Om dette er situasjon, gjør dette metodikken til en metodikk som bare delvis beskriver hvordan forvaltningsprosessen faktisk skjer. Som beskrevet metodikk er den likevel viktig fordi den utgjør en ideologisk presentasjon av hvordan metodikken burde være.

Strategien bak *monstertilpassing* kan sees som et forsøk på rasjonalistisk optimalisering (van der Sluijs 2006:74), og passer utmerket inn i et tradisjonelt rasjonalistisk planleggingsideal. Om en forsøker å knytte ulike planteorier til ulike strategier for å håndtere grenselandssituasjoner (monstre), så kan en jo spørre hvilke monsterhåndteringsstrategier som passer en kommunikativ plantilnærming. Etter vår vurdering betyr kommunikativ forvaltning at en faktisk innses at planlegging og forvaltning har en mangesidig og komplisert natur som omfatter både faglige fakta og politiske verdidimensjoner. Kanskje vil det derfor være slik at en kommunikativ forvaltning vil måtte bygge på en *monsteromfavning*. Til og med *monsterassimilasjon* vil kunne være en mulig beskrivelse av kommunikativ forvaltning, fordi det er ikke bare monstret som skal håndteres, men selve forvaltningsprosessen vil også kunne medføre forandringer i prosessens omgivelser. Det er flere som har vært inne på at kommunikativ planlegging kan tenkes å integrere og endre befolkningens relasjon til samfunnet (Sager 1994).

En mulig løsning for å håndtere usikkerhet og kompleksiteten som finnes i den virkelige verden, er at prosessen blir dynamisk og tilpasser seg skiftene betingelser. I en slik prosess, for eksempel innenfor det som kan kalles målstyrt forvaltning, vil man definere målene, samt kriterier og standarder for å overvåke situasjonen, slik at man hele tiden har en mulighet til å tilpasse utviklingen i forhold til de målene som er definert. Det er her avgjørende at prosessen involverer brukerne underveis, og at beslutningene tas på et kunnskaps- og verdimeslig grunnlag som skaper gjensidig tillitt i forhold til en bruk – vern situasjon. Eksempler på en slik modell er gitt i Gundersen et al. (2011).

Innledningsvis stilte vi spørsmål om samsvar mellom generelle planleggings- og forvaltningsteorier og spesifikke tilnærminger til forvaltning. Som studieobjekt valgte vi ut metodetekster som beskriver praktisk friluftslivsforvaltning i Norge. Tekstene var valgt ut slik at de representerer autoritative kilder, dvs: håndbøker utgitt av Direktoratet for naturforvaltning samt en rapport utgitt av Norsk institutt for naturforvaltning på oppdrag av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Ut fra vår analyse finner vi at disse spesifikke forvaltningstilnærmingerne passer overens med et rasjonalistisk planleggingsideal.

Begrunnelsen for dette er at de analyserte tekstene baseres på en strategi enkelte betegner som *monstertilpassing*, dvs. at en tilpasser grenselandet mellom fag og politikk slik at en i størst mulig grad konkretiserer og kvantifiserer tematikken og dermed søker å redusere usikkerhet og subjektivitet. Vi har søkt å illustrere forholdet mellom det generelle nivået og det spesifikke nivået i tabell 2. I denne illustrasjonen er den horisontale dimensjonen spekket fra kommunikativ til rasjonalistisk (synoptisk) planlegging. De to tabellradene illustrerer det generelle nivået, dvs. generell planteori kontra spesifikke tilnærminger, f. eks friluftslivsplanlegging. Stjernene i tabellen illustrerer at mens på det generelle teorinivået finnes et spekter av tilnærminger, er den analyserte metodikken på det spesifikke nivået i hovedsak knyttet til det rasjonalistisk (synoptisk) planlegging.

Til slutt kan en jo spørre i hvilken grad det er noe problem at spesifikk friluftslivsplanlegging bygger på en rasjonalistisk plantankegang? Svaret på dette vil selvsagt avhenge av det faglige ståstedet til den som svarer. Som nevnt har planfaget vært preget av nettopp en debatt mellom tradisjonelt rasjonalistiske tilnærminger versus de tradisjoner som vektlegger fleksible og kommunikativt orienterte tilnærminger. For de som er tilhengere av en rasjonalistisk tradisjon føles valget selvsagt naturlig. Enhver tilnærming til friluftslivsforvaltning vil måtte bygge på en planteoretisk plattform, imidlertid vil det være viktig at en slik plattform flagges åpent. Bare slik vil forvaltningen være åpen for faglig debatt. Argumentene for en mer kommunikativ planlegging og forvaltning vil være at den etter vår mening i større grad muliggjør en steds- og situasjonstilpasset forvaltning (Aasetre & Gundersen 2007). Hvilke verdier som tilgodeses ved praktisk forvaltning vil i stor grad også påvirkes av det teoretiske utgangspunktet som legges til grunn (ibid).

Tabell 2. Forholdet mellom generell og spesifikk plan- og forvaltningsteori (se tekst for forklaring).

	Kommunikativ	Inkrementell	Rasjonalistisk
	Fleksibel <-----> Standardisert		
Generell planleggingsteori	***	***	***
Spesifikke plantilnærminger			***

Konklusjon

I artikkelen har vi analysert utvalgte tekster som beskriver metodikk rettet mot norsk friluftslivsforvaltning. Disse tekstene er utgitt av autorative kilder fra norsk friluftslivsforvaltning og – forskning. I analysene identifiserte vi et mønster der utredningsmetodikk er utformet som eksplisitte og standardiserte modeller og variabler. I de analyserte tekstene vektlegges brukermidvirkning, men bare på et konsultativt nivå, og ikke som beslutningsmedvirkning.

Tekstene som er analysert representerer grenselandsfenomen (boundary objects) mellom politikk og fag, en type fenomen en har fokusert på innen STS (science and technology studies) tradisjonen. Vi oppfatter at tekstene passer overens med en strategi hvor en søker å kvantifisere usikkerhet og uklarhet. Van der Sluijs (2006), som betegnet denne strategien som *monstertilpassing*, fremhever at en her søker å uttrykke grenselandsfenomenet gjennom kalkulasjoner som kan brukes i rasjonelle prosesser. Planleggeren vil forsøke å bygge strategier basert på såkalt objektiv vitenskap og eksterialisering av subjektive forhold (ibid).

I starten av artikkelen viste vi at det på et overordnet nivå innen planlegging generelt, og naturforvaltningen spesielt, har vært en vridning i retning av å vektlegge nærhetsprinsippet og såkalt kommunikativ planlegging. Vi ønsket gjennom denne artikkelen å se om det på et spesifikt nivå innen norsk friluftslivsforvaltning har skjedd en tilsvarende vridning i retning av kommunikative og fleksible forvaltningsmetoder. Analysene viser imidlertid at de utvalgte sentrale tekstene representerer en strategi som i større grad er i overensstemmelse med tradisjonelle rasjonalistiske planleggingsideal, enn alternative kommunikative tilnærminger.

Til slutt er det selvsagt viktig å påpeke at våre analyser har beskjeftiget seg med tekster som håndbøker fra Direktoratet for naturforvaltning og en metoderapport fra Norsk institutt for naturforskning. Vi har ikke sett på praksis om hvordan disse metodene faktisk brukes. En slik praksis kan selvsagt i større grad baseres på skjønn og en fleksibel tilnærming enn det de analyserte dokumentene tilsier.

Referanser

- Aasetre, J. 2000. Holdninger og kultur i norsk naturforvaltning. Dr. Polit. avhandling. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Geografisk institutt. NTNU, Trondheim.
- Aasetre, J. & Gundersen, V. 2007. *Verdibegrepet og forvaltning av friluftslivet i urbane skoger*. Tidsskriftet *Utmark*. <http://www.utmark.org>.
- Aasetre, J. & Gundersen, V. In prep. Recreational research: Different approaches different values? In preparation for Norwegian Journal of Geography . (Submitted).
- Amdam, J. & Amdam, R. 2000. Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling. Oslo, Det Norske Samlaget. Anderson, D.H. & Brown, P.J. 1984. The Displacement Process in Recreation. - Journal of Leisure Research. 16(1):61-73.
- Arnstein, S.R. 1969. A Ladder of Citizen Participation," Journal of the American Institute of Planners, 35(4):216-224.
- Bache, I. & Flinders, M.V. 2004. Multi-level governance. Oxford University Press, Oxford
- Banfield, E.C. 1959. Ends and Means in Planning. International Social Science Journal. XI(3). Reprinted in Faludi, A. (ed.) 1973. *A reader in planning theory*. Pergamon Press, Oxford.
- CBD 1998. Report of the Workshop on the Ecosystem Approach: Lilongwe, Malawi, 26 - 28 January 1998. (Malawi prinsippene) www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-04/information/cop-04-inf-09-en.pdf
- Council of Europe. 2000. European Landscape Convention, Florence, Explanatory Report. CETS No. 176. Council of Europe, Strasbourg. http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp (accessed 1 november 2011).
- Davidoff, P & Reiner, T.A. 1962. A Choice Theory of Planning, Journal of the American Institute of Planners, 28:103-115
- Direktoratet for naturforvaltning. 2001. Friluftsliv i konsekvensutredninger. DN-håndbok 18-2001, Trondheim.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2004. Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder. DN-håndbok 25-2004; Trondheim.
- Dudley, N. 2008. Guidelines for applying protected area management categories. Gland, Switzerland: IUCN, 86.
- Eckerberg, K. & Joas, M. 2004. Multi-level environmental governance: A concept under stress? Local Environment, 9(5): 405-412.
- Emmelin, L. & Kleven, T. 1999. A paradigm of Environmental Bureaucracy? Attitudes, thoughtstyles, and world views in the Norwegian environmental administration. NIBR`s Pluss Series 5-99, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Etzioni, A. 1967. Mixed-scanning: a "third" approach to decision-making. Public Administration Review, 27:385-392.
- Faludi, A. 1973. Introduction. I: Faludi, A. (ed.) *A reader in planning theory*. Pergamon Press, Oxford,
- Falleth, E. I. & Hovik, S. 2008. Lokal forvaltning av store verneområder. Evaluering av communal forvaltning i Setesdalen Vesthei-Ryfylkeheiane. NIBR-rapport 2006, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Fisher, F. & Forester, J. (eds) 1993. The Argumentative turn in policy analysis and planning. Duke University Press, Durham.
- Friedmann, J. 1973. Retracking America. Rodale Press, Emmaus, PA.
- Friedmann, J. 1976. Innovation, flexible response and social learning: A problem in the theory of meta-planning. Geographical Papers 49, University of Reading, Reading.
- Flyvbjerg, B. 1991. Rationalitet og magt. Bind I: Det konkrete videnskap. Akademisk forlag A/S, København.
- Gundersen, V., Andersen, O., Kaltenborn, B. P., Vistad, O. I. & L. C. Wold. 2011. Målstyrt forvaltning – Metoder for håndtering av ferdse i verneområder. NINA Rapport 615. 102 s, Trondheim.
- Gundersen, V. & Mäkinen, K. 2009. Aldo Leopold and stewardship: Lessons for forest planning and management in the Nordic countries? Norwegian Journal of Geography 63: 225-232.
- Gundersen, V., Skår, M., Tangeland, T. & Vistad, O.I. 2011. Særskilt vern av friluftsområder i Oslomarka etter markalovens § 11: Kunnskapsgrunnlag, kriterier og registreringsmetode. NINA Rapport 664. Norsk institutt for naturforskning. Trondheim.
- Habermas, J. 1984. The theory of communicative action. Reason and the Rationalization of Society, vol. 1. Heineman, London.
- Habermas, J. 1987. The theory of communicative action. Lifeworld and System: A Critique of

Functionalist Reason, vol. 2. Beacon Press, Boston.

Healey, P. 1997. Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. MacMillan Press, Basingstoke, England.

Healey, P. 1993. The communicative turn in planning theory. In: Fisher, F., Forester, J. (Eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke Univ. Press, Durham, pp. 233– 293.

Lindblom, C.E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19:79-88.

Odden, A. 2008. Hva skjer med norsk friluftsliv? : En studie av utviklingstrekk i norsk friluftsliv 1970-2004. Doktoravhandling ved NTNU. 2008:289. NTNU, Trondheim.

Ot.prp. nr. 23 (2008-2009) Om lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven).

Pretty, J. 1995. Regenerating Agriculture. Politics and Practice for Sustainability and Self-Reliance. Earthscan. London.

Røiseland, A. & Vabo, S.I. 2008. Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. Norsk statsvitenskapelig tidskrift, 2008, (1-2):86–107.

Sager, T. 1994. Communicative Planning Theory. Ashgate, Aldershot.

Sager, T. 1992. Why Plan? A Multi-Rationality Foundation for Planning. *Scandinavian Housing & Planning Research*. 9:129-147.

Sager, T. 1991. Planlegging med samfunnsperspektiv- analysemetode. Tapir forlag, Trondheim

Sager, T. 1990. Communicate or calculate: planning theory and social science concepts in a contingency perspective. Bind nr: 11. Nordplan, Avhandling - Nordiska Institutet för Samhällsplanering, Stockholm

Sandström, C., Hovik, S., Falleth, E.I. 2008. Omstridd natur: Trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning, Boréa bokförlag, Umeå

Simon, H.A. 1957. Models of Man: Social and rational. Wiley, New York.

Sonnenfeld, D.A. & Mol, A.P.J. 2002. Globalization and the transformation of environmental governance. An introduction. *American Behavioral Scientist*, 45(9):1318–1339.

Star S.L. & Griesemer J.R. 1989. Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39". *Social Studies of Science* 19(4):387–420.

Sørensen, E. & Torfing, J. 2005. Netværksstyring: Fra government til governance. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Teigland, J. 1986. Vassdragsregulerings virkning på friluftsliv og rekreasjon. Forprosjekt. Miljøvirkninger av vassdragsutbygging. - Rapport nr. A4. Oslo.

Thagaard, T. 2003. Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode.: Fagbokforlaget. Bergen.

UNCED 1992. The Rio principles. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development.

van der Sluijs, J.P. 2006. Uncertainty, assumptions, and value commitments in the knowledge-base of complex environmental problems. In: Ângela Guimarães Pereira, Sofia Guedes Vaz and Sylvia Tognetti, Interfaces between Science and Society, Green Leaf Publishing, 2006, p.67-84.

Vik, J., Bye-Larsen, I. & Aasetre, J. 2011. Bruk og vern – Brytninger om demokrati. I: Haugen, M. & Stråte, E.G. (red). Rurale brytninger. Tapir. 179-202.

Vistad, O.I. & Vorkinn, M. 2012. The Wilderness Purism Construct – Experiences from Norway with a simplified version of the purism scale. *Forest Policy and Economics* 14: accepted

Vaage, O.F. 2004. Trening, mosjon og friluftsliv. Rapport Statistisk Sentralbyrå 13.

World Commission on Environment and Development, 1987. Our common future. Oxford University Press, Paris

Zachrisson, A. 2007. Co-Management of Natural Resources. Paradigm Shifts, Key Concepts and Cases (2004). Umeå: Mountain Mistra Report no:1.

Sluttnoter

Sluttnote 1: Thalgaard's begrep bekreftbarhet har stor likhet med begrepet validitet, mens troverdighet har likhetstrekk med reliabilitet. Thalgaard bruker derimot disse begrepene i en klart kvalitativ metodesammenheng.

Om forfatterene | About the authors

Jørund Aasetre (dr. polit. geografi) er ansatt som seniorrådgiver ved Asplan VIAK AS og førsteamanuensis ved [Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet, Geografisk institutt](#).
Jørund Aasetre (dr. polit. geography) is a Senior Adviser at Asplan VIAK AS and a Assistant Professor at [Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet, Geografisk institutt](#).

Vegard Gundersen (dr. scient.) er ansatt som forsker ved [Norsk Institutt for Naturforskning - Lillehammer](#)
Vegard Gundersen (dr. scient.) is a researcher at [Norsk Institutt for Naturforskning - Lillehammer](#)