



UTMARK

tidsskrift for utmarksforskning

<http://www.utmark.org>

Nr 1 2012

Fagfelleurdert artikkel.

Mottatt 23.04 2012

Akseptert 07.07 2012

Rovviltforvaltningen i et planteoretisk perspektiv

Kirstin Fangel og Vegard Gundersen

ROVVILTFORVALTNINGEN I ET PLANTEORETISK PERSPEKTIV

Kirstin Fangel – Norsk institutt for naturforskning

Vegard Gundersen – Norsk institutt for naturforskning

Rovviltforvaltningen har som mål å bevare levedyktige bestander av bjørn, ulv, gaupe og jerv, samtidig som de negative konsekvensene reduseres. Med utgangspunkt i planteori beskriver vi hvordan rovviltforvaltningen har gått i retning av å bli mer desentralisert, prosessorientert og inkluderende, og vi diskuterer hvordan dette samsvarer med viktige elementer i den kommunikative planteorien.

ENGLISH SUMMARY:

MANAGEMENT OF LARGE CARNIVORES FROM A PLANNING THEORY PERSPECTIVE

The paper describes trends in Norwegian governmental management of large carnivores (brown bear, wolf, lynx and wolverine). The overarching political objective of maintaining viable carnivore populations results in high conflicts of interest when combined with many social and economic goals in rural areas. An important part of the conflict resolution is to shift greater responsibility for large carnivore management from central to local authorities. Decentralization is intended to increase both participation and government transparency to the citizenry. We discuss different aspects of a more communicative planning strategy, including elements of agreements in the interdisciplinary project "Large Carnivores and Human Communities" and system adaptations by establishment and delegation of power to a Regional Large Carnivore Committees (RLCC). The primary tasks of the RLCC are to adopt a management plan, reduce conflicts, and minimize harm. RLCC plays a crucial role by reducing conflicts between different interested parties and establishing geographically differentiated management. We conclude that the degree to which RLCC succeed at representing diversity of interests by creating interdependence and authentic dialogue at both regional and local scales will influence the level of future conflict.

Keywords: communicative planning, large carnivores, planning theory, decentralization, social values.

Kirstin Fangel (cand.scient) er forsker i Norsk institutt for naturforskning - NINA

Vegard Gundersen (PhD) er forsker i Norsk institutt for naturforskning - NINA

INNLEDNING

Norge ratifiserte Bern konvensjonen i 1986 og forpliktet seg blant annet til å verne bestander av de fire store rovdyrene bjørn (*Ursus arctos*), ulv (*Canis lupus*), gaupe (*Lynx lynx*) og jerv (*Gulo gulo*) (omtalt som rovvilt i artikkelen). Dette er arter som alltid har skapt konflikter i forhold til menneskets bruk av naturen, enten det er knyttet til frykt, tap av husdyr eller som konkurrent om viltet. Karakter og omfang på konfliktene har endret seg med samfunnsutviklingen, og det er viktig å forstå konfliktene ut i fra den tiden vi lever i. Konfliktene er i dag spesielt store i spredtbygde strøk med sauebeite og reindrift (Krange m.fl. 2011).

Størrelse og utbredelse av rovviltbestandene i Norge har gjennomgått store endringer de siste to hundre årene (St. meld. Nr. 35 (1996-97)). På begynnelsen av 1800-tallet var det store bestander av alle de fire store rovdyrene i Norge, men blant annet innføring av skuddpremie og forfølgelse reduserte raskt bestandene til et minimum. Den offentlige målsetningen frem til begynnelsen av 1900-tallet var å utrydde rovviltet (Rideng 1999). På 1960-tallet var ulv og bjørn nesten utryddet fra Norge, og jerv og gaupe hadde svært lave bestander. Bestandene økte igjen de siste tiårene av 1900-tallet, og det var sammensatte årsaker til dette (Hustad m.fl. 2005). I 2011 antar man at det finnes om lag 425 gauper, 385 jerv, 120 bjørner og 32-34 ulv av voksne individer i Norge (www.rovviltportalen.no).

Landbruket og utnyttelsen av utmarka har også endret seg mye i den samme perioden. Fra å være en intensiv og allsidig bruk av utmarka på 1800-tallet med utstrakt seterdrift og tilsyn av husdyra, ble landbruksdriften rasjonalisert med mer ekstensive driftsformer blant annet med frittgående sau på utmarksbeite. Antall sau og tamrein økte dels parallelt med økning i rovviltbestandene, samtidig som driften ble mer ekstensiv med hensyn på gjetning og tilsyn (Sand m.fl. 2002). Konfliktene eskalerte i takt med økende bestander av de fire store rovdyrene i Norge fra 1970-tallet og fremover. I 2011 ble det utbetalt erstatninger for i alt 23383 drepte sau og lam og 13999 drepte tamrein. Gaupe og jerv sto for 85 % av tapene (www.rovdata.no). Ettersom rovviltbestandene økte og konfliktene tiltok, ble det nødvendig å gjennomføre ulike tiltak for å begrense skadeomfanget fra rovvilt på sau og tamrein.

Forvaltningen av rovvilt står ovenfor et dilemma for å oppfylle internasjonale politiske forpliktelser om bevaring av de store rovdyrene samtidig med nasjonale og lokale målsettinger om å redusere konfliktene for de berørte parter. Med Brundtlandkommisjonen i 1987, FNs miljøkonferanse i Rio i 1992 og Lokal Agenda 21 har det vokst frem en tankegang om at forvaltning av naturressurser skal inkludere organiserte interesser og representanter for berørte parter. I Lokal Agenda 21 heter det at «*alle grupper i samfunnet bør delta aktivt i utformingen av en politikk for bærekraftig utvikling*». Videre har Malawi-prinsippet fått stor betydning for utviklingen av forvaltningspraksis internasjonalt gjennom ratifisering av konvensjonen om biologisk mangfold. Malawi-prinsippet kan stå som et eksempel på en generell forvaltningstrend som tilsier at forvaltningen av naturressurser skal delegeres til laveste hensiktsmessige forvaltningsnivå (www.CBD.int) og at organiserte interesser og berørte parter skal inkluderes i de avgjørelsene som tas.

En viktig grunn til konflikter er ulike verdisyn. Det er mange måter å kategorisere verdier på, og ulike taksonomier bygger på forskjellige ideologier og kriterier (Blekesaune & Stræte 1997, Aasetre & Gundersen 2012). Når det gjelder rovvilt, er det de *økonomiske* og *biologiske* verdiene som er mest diskutert, knyttet til tap av husdyr og bevaring av biologisk mangfold (Linnell m.fl. 2000). I 2011 søkte 2150 sauebønder og 540 reindriftsutøvere om rovvilterstatning. Det ble utbetalt erstatning for 67,6 mill. kr. for tapt sau og lam og for 71,4 mill.kr for tapt tamrein (DN 2012 a). Frykt for store rovdyr er også et hyppig brukt argument (Røskaft m.fl 2003). I tillegg kan rovviltet inneha en rekke andre verdier som er lite fremme i debatten, knyttet til økologisk rolle,

deres plass i kulturhistorien og opplevelsesverdier (Figari & Skogen 2008). Verdier kan ha forskjellig ladning, positiv eller negativ, fra individ til individ og de kan være situasjonsavhengig. Det viser seg for eksempel at majoriteten ønsker at det skal være ulv i Norge, men mange vil ikke ha den i sitt turområde (Krange m.fl. 2011). Frykt er et eksempel på en verdi som kan oppleves vidt forskjellig i befolkningen. Noen oppsøker områder med ulv mens andre unngår slike områder. Det er dette som gjør verdiene så sammensatte og komplekse, og som i rovviltdebatten fører til stor uenighet og misforståelser.

I denne artikkelen diskuterer vi utviklingen av rovviltforvaltningen i forhold til målene om å opprettholde levedyktige bestander av de fire rovdyrene samtidig som man reduserer konfliktnivået mot andre interesser og lokale verdier. Med bakgrunn i hovedtrekk fra planteorien diskuterer vi hvordan utviklingen i rovviltforvaltningen samsvarer med elementer i den kommunikative planteorien.

UTVIKLING I ROVVILTFORVALTNINGEN

FRA OMFORENTE MÅL TIL STOR KOMPLEKSITET

Den offentlige målsetningen frem til begynnelsen av 1900-tallet var å utrydde rovdyrene, og det var offentlige myndigheter som i hovedsak bidro med skuddpremieutbetalinger (Rideng 1999). På 1940-tallet ble den statlige ordningen med skuddpremie på bjørn avskaffet, og bjørn ble fredet i hele landet i 1973. Ulv ble fredet i hele landet i 1971. For jerv falt skuddpremien bort med fredningen i Sør-Norge i 1973, og den ble fredet i hele landet i 1982. For gaupe stoppet utbetalinger av skuddpremier i 1980, og det har vært kvotejakt på gaupe siden 1994. Med dette bakteppet presenterer vi noen korte utviklingstrekk av rovviltforvaltningen med vekt på det som har skjedd i perioden etter 1960-tallet og frem til i dag (Tabell 1).

Økende fokus på miljø i befolkningen, som i stor grad også influerte politikken på 1960-70-tallet, preget også forvaltningen av de store rovdyrene (Rideng 1999). To nye forvaltningsenheter ble opprettet: Direktoratet for Jakt, Vilt og Ferskvannsfisk i 1965 og Miljøverndepartementet i 1972. Rovviltforvaltningen som tidligere hadde vært underlagt Indredepartementet og Landbruksdepartementet, ble i 1972 underlagt Miljøverndepartementet. Dette markerer en trend mot nye verdier og virkemidler i rovviltforvaltningen. Samtidig ble det en styrking av lovverk som fokuserte på vern av arter og natur: Naturvernloven av 1970 (i dag Naturmangfoldloven) hadde en formålsparagraf som fremhevet naturens egenverdi. I 1981 ble ny viltlov vedtatt, og denne loven introduserte *speilvendingsprinsippet*. Alt vilt er i utgangspunktet fredet med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Alle disse endringene styrket fredningsbestemmelsene for de store rovdyra fra begynnelsen av 1970-tallet og utover, og forvaltningen måtte finne løsninger som skulle bevare rovviltet. Fra avskyting som eneste virkemiddelbruk, måtte man nå ta i bruk et bredt sett av juridiske, informative og økonomiske virkemidler (Rideng 1999). Likeledes ble det viktig å skaffe til veie kunnskap om biologiske forhold som bestandsnivå, størrelse på artenes leveområder, arealbruk og predasjonsrater på byttedyr. Rovviltforvaltningen ble faglig styrket ved opprettelse av Fylkesmannens miljøvernavdelinger i 1982, og ved at myndighet ble delegert fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk til Fylkesmennene. Mange miljøvernavdelinger fikk egne rovviltkonsulenter fra 1987. Ved navneendringen fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk til Direktoratet for naturforvaltning i 1985, ble det opprettet et nasjonalt rådgivende kontaktutvalg, der rovviltpolitikk var et av temaene som ble diskutert. Følgende organisasjoner var da representert i utvalget: Norges Naturvernforbund, Norsk Ornitologisk Forening, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norges Bondelag, Norges Skogeierforbund, Norsk Reindriftsamers Landsforbund, Norges Jeger- og

Fiskerforbund, Norske Turistforeningers Forbund og Norges Idrettsforbund. Gjennom dette rådet ble ulike interessegrupper samlet ved samme bord, ansikt-til-ansikt, og kunne fremlegge sine synspunkter på problematikken (Rideng 1999). Dette var blant de første prosessene i miljøforvaltningen for å inkludere et bredt spekter av organiserte interesser og berørte parter til dialog om rovviltproblematikken.

Tabell 1. Utviklingen i rovviltforvaltningen vist med år med store endringer i forvaltningsmyndighet, lover, forvaltningsperspektiv, virkemiddelbruk og involverte aktører. Perioden etter 1990 inngår ikke i tabellen, men er detaljert behandlet i tekst.

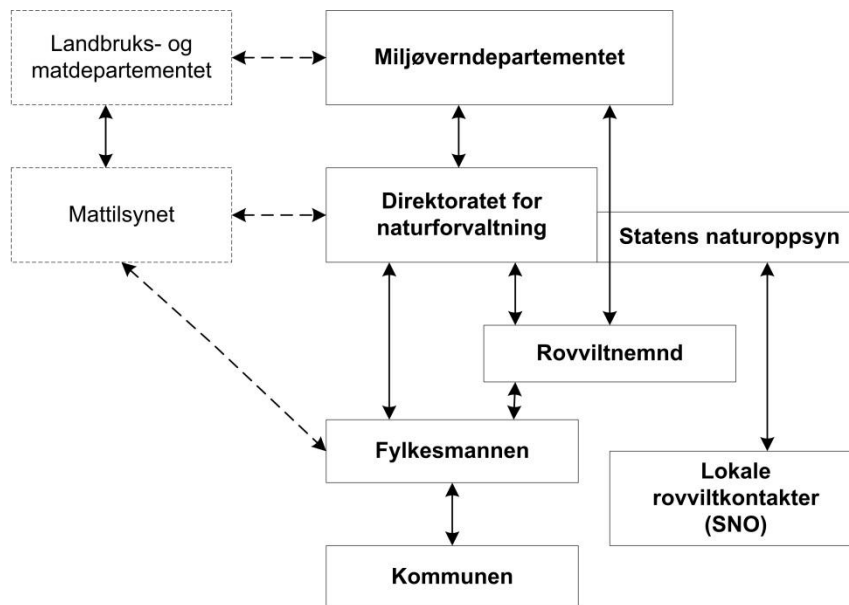
År	Forvaltningsmyndighet/ Lovverk	Forvaltningsperspektiv	Virkemiddelbruk	Aktører uten myndighet
1900-tallet	Departementet for det Indre/Jaktloven av 1845.	Rovviltbestandene minimeres med begrunnelse i konkurranse til matnyttig vilt (ulv), og som utrygghetsfaktor for husdyr og menneske. Offentlig målsetting om utryddelse av rovvilt.	Jakt, skudd-Premier.	Kommunene Forskere Norsk Jæger & Fiskerforening.
1899	Landbruksdepartementet (LD) opprettes, og myndigheten overføres dit.			
1932	LD/Jaktloven av 1932.	Naturverntanken mer fremtredende, bl.a. gjennom fredning av fjellrev og mår og bjørn i hi-perioden fra begynnelsen av 30 -årene.	Fortsatt fokus på jakt, men skuddpremier for ulv og bjørn ble opphevet.	
1952	LD herunder et Kontor for viltstell, jakt og fangst.	↓ Utvikling mot en sterkere naturverntankegang. ↓	Jakt. Delvis økonomisk erstatning for sau og rein tatt av rovvilt ble tatt i bruk på 40-50 tallet.	Opprettelse av Landsstyre for Viltstell og Jakt (der 14 interesse-organisasjoner deltok).
1965	LD, herunder Direktoratet for Jakt, Viltstell og Ferskvannsfisk.			
1972	Miljøverndepartementet (MD) opprettes og myndigheten overføres dit.	Ny naturvernlov (1972), med en omfattende formålsparagraf. Naturvernet står sterkt i norsk naturforvaltningen.	Ulike fredningsbestemmelser for rovviltet, for å øke bestandene på 70 - og 80-tallet.	
1981	Viltloven av 1981. Direktoratet for naturforvaltning (DN) opprettes i 1985 (forskningsavdelingen skilles ut og NINA etableres). Miljøvern-avdelinger hos Fylkesmannen (FM) ble opprettet i 1982.	Mål om levedyktige rovviltbestander. Speilvendingsprinsippet; der alle arter i utgangspunktet er fredet, men mindre annet er vedtatt med hjemmel i lov.	Økt fokus på bevaring krever mer fokus på bestands-estimering.	DNs rådgivende kontaktutvalg opprettet i 1985 (bestående av 10 interesse- og næringsorganisasjoner).
Tidlig 1990	MD, DN og FM.	Stortingsmelding om forvaltning av de store rovdyrene (St.meld. nr 27 (1991-92)), med målsetning om bevaring samtidig som rovviltskadene begrenses mest mulig.		LD, FM-jordbruksavd., kommuner interesse- og nærings-organisasjoner, forskere.

Kommunene fikk myndighet for viltforvaltningen i 1993, da de statlige viltnevdene ble lagt ned. Staten beholdt ansvaret for forvaltningen av de store rovdyrene, men utover 1990 – tallet ble ansvaret i stadig større grad delegert til Fylkesmannen. I St.meld. nr. 27 (1991-1992) *Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe* ble det slått fast at hovedmålsettingene om å sikre levedyktige bestander av rovvilt, samtidig som skader forvoldt av store rovdyr skulle avgrensnes mest mulig. Stortingsmelding nr. 35 (1996-97) *Om rovviltforvaltning* understreker ytterligere at den nasjonale rovviltpolitikken skal ha en todelt målsetning, dels skal det tas hensyn til rovviltbestandenes overlevelse, og dels skal det tas hensyn til viktige næringer som driver

utmarksbeite. I behandlingen av Stortingsmeldingen ble det et stort påtrykk fra distriktsinteresser for å endre forvaltningen av store rovdyr. En forsøksordning knyttet til etablering av regionale rovviltnemnder ble derfor lansert og utformet. Målsetningen var at endringene skulle føre til bredere aksept for balansegangen mellom hensynet til beite- og utmarksnæringer, lokalbefolkning og til nasjonale forpliktelser om å bevare store rovdyr (Guldvik & Arnesen 2001). Det ble etablert et forsøk med to regionale jervenemnder, en for Nord-Norge og en for Sør-Norge, i tillegg til to fylkesvise gaupenemnder (Hedmark og Nord-Trøndelag + Fosen). Gaupenemnda i Hedmark ble representert av interesseorganisasjoner, de andre tre nemndene ble politisk oppnevnt. I tillegg ble et nasjonalt rådgivende rovviltutvalg etablert i 1997, for å formalisere og samordne kontakten mellom myndighetene og de sentrale organisasjonene. Mange fylker hadde da i tillegg regionalt rådgivende rovviltutvalg, og som fra samme år fikk myndighet til å fordele midler til forebyggende tiltak mot rovviltskader på bufe og tamrein. Guldvik og Arnesen (2001) anbefalte i sin evaluering av rådgivende utvalg for rovviltforvaltning og forsøk med rovviltnemnder å videreføre begge typer organer. De argumenterte videre for at rovviltnemndene burde bestå av allmennpolitisk oppnevnte framfor partsoppnevnte medlemmer.

MOT DAGENS FORVALTNINGSMODELL

Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur* omhandler en rekke temaer knyttet til de fire store rovdyrene. Figur 1 viser aktørene i dagens rovviltforvaltning. Den største organisatoriske endringen som ble vedtatt av Stortinget, var å etablere åtte store forvaltningsregioner for rovvilt, med hver sin rovviltnemnd. En forvaltningsregion er en administrativ geografisk enhet med felles styring, som har nasjonale målsetninger om bestandsstørrelse for bevaring av den enkelte rovviltart. I meldingen heter det blant annet: *"Det legges opp til at den fremtidige forvaltningen av rovvilt baseres på nye og store forvaltningsregioner for flere rovviltarter. Dette må sees i sammenheng med at rovviltartene har store leveområder. Både kommunegrenser og fylkesgrenser gir for sterke begrensninger i muligheten til å sikre en bærekraftig forvaltning av rovvilt som samtidig kan avveie og balansere hensynet til ulike konflikter på en helhetlig måte... Regjeringen vil gi nemndene størst mulig ansvar innenfor de nasjonale rammene som gjelder vedkommende region. Dette for at nemndene skal få en reell innflytelse på helheten i rovviltforvaltningen i sin region... Nemndene har kun beslutningsmyndighet i forhold til beskatning av rovdyr dersom den enkelte bestand ligger over de nasjonale fastsatte minimumsmålene for den enkelte region".* Innenfor de nasjonale rammene er altså myndighet overført fra Staten til rovviltnemndene. Medlemmene av nemndene er folkevalgte politikere som representerer fylkeskommunene og Sametinget (der det er relevant) som er geografisk berørt av hver rovviltregion. Samtidig med opprettelsen av rovviltnemndene ble de fylkesvise rovviltutvalgene lagt ned. Miljøverndepartementet opprettet i 2005 et nytt nasjonalt kontaktutvalg for rovviltforvaltning som skal være en møteplass for alle berørte aktører (i alt 15 interesseorganisasjoner) og skal gi råd til miljø- og landbruksmyndighetene om løpende prioriteringer.



Figur 1. Aktører i dagens rovviltforvaltning (kilde: Direktoratet for naturforvaltning, Rovviltportalen).

I forbindelse med Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004), ble det til sammen utarbeidet over 30 fagrapporter og utredninger som beslutningsgrunnlag for meldingen. Resultatene ble videre bearbejdet av arbeidsgrupper sammensatt av berørte parter og ressurspersoner. I tillegg kunne organisasjoner og enkeltpersoner gi innspill til Miljøverndepartementet gjennom hele prosessen. Denne offentlige innsatsen gjenspeiler det politiske omfanget og konfliktnivået i rovviltforvaltningen. Bare det faktum at rovviltsaken har vært utredet i tre Stortingsmeldinger i perioden 1992-2004, viser den politiske oppmerksomheten dette temaet har hatt i en årrekke.

Utviklingen av rovviltforvaltningen har gått fra å være et omforent politisk mål som tilsynelatende i stor grad samsvarer med befolkningens ønske om utryddelse av rovvilt, til å bli en svært kompleks problematikk som skal ta hensyn til mange verdier og interesser samtidig på ulik geografisk skala. Det er en klar trend at rovviltforvaltningen har endret seg fra å være rasjonalistisk og ovenfra og ned styrt gjennom etablering av fagpersoner/eksperter i miljøforvaltningen fra 1970-tallet, til å gå i retning av å inkludere et bredere lag av organiserte interesser og berørte parter i prosessen ved etablering av rådgivende rovviltutvalg og rovviltnemnder. Samtidig har rovviltforvaltningen i stor grad blitt politisert gjennom beslutninger om detaljerte rammer for levedyktige bestander på nasjonalt nivå og med større politisk handlingsrom på regionalt nivå gjennom etablering av rovviltnemndene.

UTVIKLING AV FAKTAGRUNNLAG OG INFORMASJON TIL PUBLIKUM

Rovviltforvaltningen skal være kunnskapsbasert, men hva som er kunnskapsstatus har vært gjenstand for omfattende lokale og regionale konflikter (Linell m.fl. 2000). For å minske konflikten rundt bestandstall og fakta om rovvilt, er det i Norge satset mye på å få frem gode bestandsestimater og omfattende forskningsaktivitet på rovdyras biologi og økologi. Senest i Rovviltforliket i Stortinget (Representantforslag 163 S (2010-2011)) ble viktigheten av dette poengtert ytterligere. For å sikre at informasjon om rovdyrene og datagrunnlaget for forvaltningen er tilgjengelig for allmennheten, har Direktoratet for naturforvaltning etablert internettsiden Rovviltportalen (www.rovviltportalen.no), og det er etablert to sentrale databaser for å overvåke rovviltbestandene, Rovbasen og Rovdata (www.rovdata.no).

I Rovviltportalen finner man informasjon om de fire store rovdyrene gaupe, jerv, bjørn og ulv, foruten kongeørn. Her kan en også lese om politiske målsettinger, finne informasjon om skader og hvordan berørte kan søke erstatning ved tap av husdyr og tamrein til rovvilt, om jakt og fellingstillatelser og om de regionale rovviltmyndene (Direktoratet for naturforvaltning 2012 b).

Rovbasen er et annet viktig verktøy med informasjon for forvaltningen av bjørn, jerv, ulv, gaupe og kongeørn. Databasen oppdateres av Fylkesmannen, Statens naturoppsyn (SNO) og Norsk institutt for naturforskning (NINA), og har en internetbasert innsynsløsning som gjør at allmennheten også kan søke etter spesifikk informasjon. Mye av informasjonen som legges inn i databasen er basert på opplysninger og tips fra lokale kilder og enkeltpersoner, og gir viktige lokale bidrag i kunnskapen om utbredelsen av rovvilt. Databasen inneholder i tillegg systematiske registreringer og laboratorieanalyser. Undersøkelsene handler blant annet om husdyr og tamrein drept av rovvilt, spor og spor tegn fra rovvilt som er undersøkt og godkjent av SNO, og ekskrementer og hårprøver fra rovvilt som er samlet inn av organisert feltpersonell, elgjegere og via forskningsprosjekter (Direktoratet for naturforvaltning 2012 a).

Rovdata (en selvstendig administrativ enhet som er knyttet til NINA) sørger for en nasjonal og enhetlig bearbeiding, sammenstilling, rapportering og formidling av overvåkingsdata og bestandstall for de store rovdyrene, foruten kongeørn. Organisasjonsformen representerer en ny modell for overvåking av rovvilt. Rovdata arbeider for å styrke lokal deltakelse i kartleggingen og overvåkingen av artene og mottar store mengder data fra en rekke aktører og privatpersoner. Etablering av en publikumløsning for innmelding av observasjoner av de store rovdyrene på nett har vært viktig for å kombinere lokal kunnskap med mer formell kunnskap fra forskning og forvaltning. Dette vil øke kunnskap om rovviltet og geografisk utbredelse i Norge, i tillegg til at denne type kunnskap legitimeres i forvaltningen. Rovviltforliket peker på at den lokale kompetansen i arbeidet med bestandsovervåking må styrkes.

FORSKJELLER I IDEOLOGI, VERDISYN OG INTERESSER SOM GRUNNLAG FOR ROVVILTKONFLIKTEN

Forskere har lenge vært opptatt av rovviltproblematikken, og det har vært stor fokus på økologiske og biologiske aspekter av rovviltforvaltningen. Mange fagdisipliner, teoretiske modeller og forskningsmetoder har vært benyttet for å belyse årsakene til konfliktene de siste tiårene (Skogen m.fl. 2010, Bjerke & Kaltenborn 1999, Røskaft m.fl. 2003). Alt dette gjør at forskningen innenfor rovviltproblematikken er kompleks, og forklaringsmodeller for konflikt og konfliktlinjer overlapper hverandre i forhold til ideologi, holdninger, verdier og interesser. Vår intensjon i dette kapitlet er selektivt å bruke noen forskningsarbeider for å belyse kompleksiteten i problematikken i forhold til meningsdannelse, som er relevant for den planteoretiske tilnærmingen vår. Kunnskap om de som har sterke meninger om rovvilt og rovviltforvaltning og årsakene til dette, er av stor betydning for hvordan konfliktene kan håndteres og reduseres.

For 15 år siden publiserte Blekesaune og Stræte (1997) en studie av rovvilt diskursen med utgangspunkt i institusjonelle og konflikt-teoretiske perspektiver. Blekesaune og Stræte (1997) identifiserte to grunnleggende konfliktlinjer i den norske rovviltdebatten. Den ene konfliktlinjen gikk gjennom grunneierens private næringsinteresser og forvaltningens nasjonale ansvar, mens den andre gikk gjennom lokalbefolkningens ønske om innflytelse i rovviltforvaltningen og forvaltningens styring ut fra faglige kriterier. Disse konflikt dimensjonene danner grunnlag for fire ulike forvaltningssideologier. De konkrete forvaltningsreglene ble utformet innenfor den fagøkologiske ideologien og landbruksteknokratiske næringsideologien. Disse ideologiene er assosiert med en ekspertorientert maktstruktur. Når Stortinget tar opp rovviltspørsmål, er Stortinget talerør for de mer egalitære ideologiene (som bygger på likeverdighetsprinsippet). I

rapporten argumenteres det for at rovviltdebatten har et unødig høyt konfliktnivå på grunn av at rovviltforvaltningen er for ensidig forankret i den fagøkologiske ideologien (Blekesaune & Stræte 1997).

Det er godt dokumentert at rovviltproblematikken og konflikten rundt dette bygger på ulike rammeverk i forhold til fakta og verdier (Bjerke m.fl. 2002). Kaltenborn m.fl. (1998) for eksempel argumenter ut fra sitt studium av holdninger til store rovdyr blant bønder, viltforvaltere og forskere, at rovviltkonfliktene er komplekse i den forstand at de også inneholder konflikter om betydningen av ressurser og økosystemer. Skuland og Skogen (2009) viser at hvordan folk bruker og forstår kulturlandskapet er avgjørende for deres syn på rovviltets plass og rolle i det samme landskapet. De mener at rovviltkonfliktene i stor grad handler om at endringer i kulturlandskapet forskyver tyngdeforholdet mellom idealer om hva landskapet skal være; et produksjonslandskap eller et landskap for biologisk mangfold og opplevelse? Aasetre (2000) fant klare forskjeller i hvordan bønder, landbruksforvaltere og miljøforvaltere oppfattet bjørneproblematikken. I mange sammenhenger hadde bønder og miljøforvaltere helt motsatte holdninger. En undersøkelse gjort av Aasetre (1999 a) viser at grupper, som sauebønder i rovviltutsatte områder, danner egne selvstendige oppfatninger av rovviltproblemet. Dette er oppfatninger som bygger på egne vurderinger og til dels andre kunnskapskilder enn tradisjonell vitenskapelig forskning, og der «taus kunnskap» ervervet gjennom egne erfaringer synes å spille en viktig rolle. Et råd fra denne studien er at en i videre dialog mellom partene i rovviltkonflikten, i større grad burde vektlegge hensynet til lokal erfaringsbasert kunnskap. Aasetre (1999 b) mener at konflikten rundt rovviltforvaltning ikke bare er en konflikt mellom sauebønder og forvaltningen. Konflikten er i større grad en interessekonflikt mellom ulike grupper i samfunnet. «*Man kan hevde at kostnader og goder i forhold til rovvilt er ulikt fordelt i samfunnet. Godene er spred, mens kostnadene er konsentrert geografisk og sosialt*» (Aasetre 1999a). Videre peker han på at dette gjør det vanskelig å bygge institusjoner som har representasjon fra de ulike sidene i konflikten, men at dette er en nødvendighet for å få til arenaer for konfliktløsning.

Dybdestudier basert på intervjuer eller fokusgrupper av representanter fra organiserte interessegrupper, berørte parter og forvaltningsaktører i rovviltområder på Østlandet, viser at konflikten er kompleks. Meningsdannelse skjer med bakgrunn i ideologi og ulike verdier (Skogen m.fl. 2010). Rovdyrmotstanderne har sitt tyngdepunkt i grupper som befinner seg på utsiden av primærnæringene, men som identifiserer seg sterkt med tradisjonell ressursutnyttning basert på bruk av utmarka. Samtidig er ikke motstanden bare rettet mot rovdyra, men mot alle de som går inn for at Norge skal ha rovviltbestander av en viss størrelse. Ulvmotstanderne oppfatter disse som en allianse av politikere, forvaltere, miljøvernere og forskere. Rovviltkonfliktene er sosiale konflikter og et symbol på konflikter mellom mennesker som har motstridende holdninger til rovdyr. De betegner denne motstanden som kulturell motstand. Rovdyrvernet oppfattes blant motstanderne som en dreining vekk fra fornuftig utmarksbasert ressursutnyttning, som har vært selve grunnlaget for bosetningen på bygdene til alle tider. De økonomiske, sosiale, kulturelle endringene som skjer i rurale strøk oppfattes som et angrep på selve bygdekulturen og på bygdefolkets historiske rettigheter til å bruke utmarka på tradisjonelt vis (både næringsmessig og gjennom fritidsaktivitet). (Skogen 2001, 2003, Krange & Skogen 2003, 2007, Skogen & Krange 2003, Figari & Skogen 2008, Skuland & Skogen 2009, Skogen m.fl. 2008, 2010).

I en spørreundersøkelse til et tilnærmet representativt utvalg av den norske befolkningen over 15 år (Krange m.fl. 2011) aksepterte flertallet av de spurte dagens bestandsmål for bjørn, jerv og gaupe. Bare for ulv ønsket flertallet å endre bestandsmålet, og flest ønsket å øke det. Det var i samme undersøkelse alt i alt stor tillitt til de viktigste aktørene innen rovviltforvaltningen. På spørsmål om hvor enige eller uenige respondenten er i at 11 sentrale aktører skal være med å

bestemme hvordan rovdyrene skal forvaltes, ble det gitt mest tillitt til Direktoratet for naturforvaltning, rovdyrforskere, de regionale rovviltnemndene og Miljøverndepartementet. Denne undersøkelsen bekrefter mye av de overordna holdningsmønstrene folk har om rovdyra i norsk natur som er fremkommet i tidligere undersøkelser (Bjerke m.fl. 2002, Skogen & Thrane 2008). Studiene har vist at folks holdninger, enten de er negative eller positive til rovdyr, ofte er sterkt forankret i mer grunnleggende oppfatninger om forholdet mellom menneske og natur generelt. Tangeland m.fl. (2010) sin nasjonale spørreundersøkelse om holdning til rovdyra studerte den urbane-rurale dimensjonen i rovviltkonfliktene. Det var klart flest som hadde et positivt syn i urbane områder, men også mange som bor i spredtbygde strøk har et ganske positivt syn på rovdyra. Krange m.fl. (2011) analyserer det samme materialet mer i detalj og identifiserer sosiale lag (økonomi, utdanning og kulturell kapital) som kan forklare forskjellene langs by-land dimensjonen. Dette er forskjeller som bare har forsterket seg de siste tiårene (Krange m.fl. 2011), og som vil være med å opprettholde konfliktnivå fremover hvis forskjellene fortsetter å øke.

Resultater fra spørreundersøkelser viste at frykt er en viktig årsak til konflikt, spesielt knyttet til ulv og bjørn (Brainerd & Bjerke 2003, Røskaft m.fl. 2003). Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding "Informasjonstiltak om store rovdyr i Norge" viser at ulv har en helt spesiell plass i folks bevissthet, og at dette ikke minst skyldes ulvens plass i kulturhistorien (Krange & Skogen 2003, Figari & Skogen 2008). Ulvens symbolverdi er blant annet sterkt formet av beskrivelser i eventyr og folkløse, men også ulvens «selvsikre» atferd gjør at den er spesielt fryktet blant folk: Den er sosial og intelligent, oppsøker mennesker, lager mye lyd og opptrer i flokk (Kellert m.fl. 1996).

Oversikten ovenfor viser at rovviltproblematikken ikke bare bygger på rasjonalitet i forhold til økonomiske tap, men at de med sterke meninger for eller i mot rovdyr har dyp forankring i mer grunnleggende ideologier og verdisyn i forholdet mellom menneske og natur. Selv om spørreundersøkelser viser at det er stor aksept for dagens bestandsmål og rovviltforvaltning (taus majoritet), vil en minoritet med «helstøpte» meninger for eller i mot rovdyr prege den offentlige debatten og konfliktnivået i det offentlige rom (Krange m.fl. 2011). Selv om disse gruppene utgjør et mindretall, har de støtte i sentrale interesseorganisasjoner på begge sider. Konfliktnivået fremover vil avhenge av hvordan, og i hvilken grad, slike grupperinger blir representert og behandlet i forhold til kunnskapsgrunnlag og beslutningsprosess i rovviltforvaltningen.

EN KORT INTRODUKSJON TIL ELEMENTER INNEN PLANTEORI

Vi har hittil beskrevet den historiske utviklingen av rovviltforvaltningen, de aktørene som har vært sentrale for å utforme politikk og forvaltning og noen bakenforliggende årsaker til ulik meningsdannelse i befolkningen. Vi har vist at rovviltproblematikken er svært kompleks og involverer mange ulike aktører med ulike roller. Det er også på generelt grunnlag stor aksept for dagens bestandsmål og god tillitt til myndigheter, forvaltere og forskere blant befolkningen, men konfliktnivået er fortsatt høyt mellom visse grupperinger. Vi presenterer nå noen sentrale elementer fra planteorien, for å sette dette i sammenheng med forvaltningen av de store rovdyrene.

Planteori inneholder et bredt spekter av perspektiver som er viktige i forvaltning av naturressurser, og som også er relevante i studier av rovviltforvaltningen. Treves m. fl. (2006) definerer forvaltning av menneske-dyrelivs konflikter som planlegging, medvirkning og overvåking, sammen med grunnleggende anvendt forskning knyttet til både mennesker og dyreliv. En planlegger skal ofte håndtere ulike interesser (Healey 1992), og konflikthåndtering og konsensusbygging er knyttet til planleggingsfaget (Rein & Schön 1993, Innes & Booher 1999, Conley & Moote 2003). Innes (1995) diskuterer planleggeren som deltaker og designer av

kommunikative prosesser. Hun peker også på hvordan planleggingsfaget er preget av en stor diversitet knyttet til ulike relevante perspektiver og retninger med referanser til ulike fagdisipliner.

Banfield (1959) prøvde å definere en felles forståelse av hva planlegging er, som et utgangspunkt for å utvikle planleggingsteori. Han definerer planlegging slik: *“Planning is the process by which he selects a course of action (a set of means) for the attainments of his ends. It is “good” planning if these means are likely to attain the ends or maximize the chance of their attainment. It is by the process of rational choice that the best adaption of means to ends is likely to be achieved.”* For å utvikle en rasjonell plan må en: 1) Analysere situasjonen, 2) Fastsette klare mål, 3) Analysere mulige handlingsalternativer, 4) Klarlegge alle mulige konsekvenser av de mulige tiltakene, 5) Velge tiltakene med de mest foretrukne konsekvensene, 6) Iverksette og 7) Evaluere (Banfield 1959). Dette er et klart uttrykk for et rasjonalistisk planleggingsideal (Aven m.fl. 2004), men Banfield (1959) er nøye med å presisere at modellen nettopp er et ideal – et forbilde- og ikke en avbildning av hvordan prosessen forløper i praksis (Kleven 2011). I den instrumentelle, rasjonalistiske planleggingen mener man at vi gjennom planlegging former fremtiden. Planlegging forstås som en måte å «låse fast fremtiden». Innen instrumentell, rasjonalistisk planleggingsteori overser man de spontane prosessene som skjer på de forskjellige samfunnsarenaene, i markedet og i samhandlingen mennesker i mellom. Den overser konsekvensene av kommunikativ handling basert på verdirasjonalitet (Amdam & Veggeland 1998).

Lindblom (1959) var en tidlig kritiker av det rasjonelle planleggingsidealet. Han argumenterte med at den rasjonelle planleggingstilnærmingen ikke kunne brukes når det gjaldt komplekse problemer. Han foreslo planleggingsprinsippet «muddling through», også omtalt som inkrementalistisk (skrittvis) planlegging. Dette er metoden med «successive limited comparisons» som er mer i tråd med hvordan de politiske endringene skjer, der mindre justeringer gjøres på bakgrunn av erfaringer. I følge Sager (1994) gir en rendyrket instrumentell rasjonalistisk planlegging kun rom for kommunikasjon i form av enveis-informasjon, mens den inkrementalistiske formen for planlegging bygger på kommunikasjon som fremhever felles forståelse og holdninger.

Den kommunikative planleggingen, som kan betraktes som en videreutvikling av den dialogiske inkrementalismen, er inspirert av Habermas' teori om kommunikativ handling (Habermas 1984, 1987). Habermas peker på tre ulike aspekter ved kommunikativ handling; 1. felles forståelse der kommunikativ handling bidrar til overføring og fornying av kulturell kunnskap; 2. koordinert/samordnet handling der den bidrar til sosial integrering og solidaritet og 3. sosialisering – der kommunikativ handling utvikler personlige identiteter (Sager 1994). En forutsetning for at kommunikativ handling kan brukes, er at det finnes et problem der en kan finne en praktisk løsning basert på normative vurderinger. Problemet som skal løses må involvere flere interessenter som har et ønske om å oppnå konsensus. Alle involverte parter må ha lik mulighet til å representere sin interesse, der «spillereglene» er slik at ulikheter i makt utenfor den kommunikative arenaen, ikke gjelder innenfor den kommunikative prosessen. Prosessen er åpen og løsningen av problemet er basert på det beste argumentet i debatten (Aven m.fl. 2004). Det er nettopp dette aspektet mye av kritikken knyttet til kommunikativ planlegging er rettet mot: hvilke stemmer blir hørt og hvem hevder å ha de beste argumentene? Et viktig svar og en løsning på dette, har vært å fokusere på felles læring og oppgaveløsning som en viktig første del av prosessen, der man søker å oppnå et felles forståelsesgrunnlag eller i det minste en forståelse av hverandres verdigrunnlag (Healey 2003). Aven m.fl. (2004) argumenterer med at det kommunikative idealet kan anvendes i ulike sammenhenger, og som grunnlag for dialog om utvikling av mål for fremtiden og utvikling av mulige tiltak. I alle tilfeller er det snakk om å bygge på en dialog som preges av:

- Gjensidig respekt, der alle aksepterer de andre partenes synspunkter som meningsfulle i dialogen,
- Forpliktelse og gjensidig tillitt
- At en aksepterer konflikt

Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet kan lett oppfattes som to ytterformer for rasjonalitet (Amdam & Amdam 2000). I akademiske diskusjoner kan en slik front være viktig, men i den praktiske planleggingen er det mer snakk om å finne velfungerende kombinasjoner av de to planleggingsformene. Alexander (2000) mener at rasjonell planlegging betyr planlegging som kan grunnngi en retningsbestemt handling. Rasjonell planlegging er ikke bedre fordi det fører til mindre konflikter, men fordi den kan redegjøre for den foreslåtte retningen. I motsetning til mange andre, mener Alexander (2000) at det argumentative aspektet ved planlegging ikke står i motsetning til, men heller er en vesentlig del av, rasjonalistisk planlegging.

Innes og Booher (1999) sine rammer for konsensusbygging bygger på tre ulike kilder; deres og andres forskning og praksis innen konsensusbygging, ideen om kompleks vitenskap («complexity science») og den kommunikative rasjonaliteten. Innes og Booher (1999) mener konsensusbygging mellom interessegrupper er en måte å utvikle strategier for å håndtere usikkerhet, kompleksitet og kontroversielle plansaker eller politiske spørsmål på. Dette er en systematisk form for kollektiv planlegging. De mener kollektiv planlegging kan betraktes på to måter. For det første kan dette være en planleggingsform som passer der strategien er å håndtere konflikter der andre fremgangsmåter har feilet. For det andre kan en forstå kollektiv planlegging som samfunnets respons på endrede forhold i et samfunn bestående av nettverk, der makt og informasjon er fordelt mellom mange aktører, og der aktørene i økende grad opplever forskjeller i kunnskap og verdier mellom individer, og mellom grupper og lokalsamfunn.

Innes og Booher (1999) mener det er oppnådd mange gode resultater gjennom konsensusbygging innen miljøforvaltningen i California. Det en først og fremst oppnår ved konsensusbygging, er ifølge Innes og Booher (1999): 1. Sosial kapital som kjennetegnes ved tillitt og gjensidighet, 2. Intellektuell kapital som beskrives som felles, delte problem-rammer og felles forståelse av data, 3. Politisk kapital, som de betegner som evne til å samarbeide om felles definerte mål og til slutt 4. Overenskomster av høy kvalitet og innovative strategier.

Naturforvaltningen har tradisjonelt hatt en hierarkisk rasjonell struktur, og har vært kritisert for i for liten grad å ta hensyn til lokale behov og ønsker (Aasetre 2000, Gundersen & Mäkinen 2009, Vik m.fl. 2011). Dette er en kritikk som i stor grad handler om motsetningen mellom lokalbefolkningens bruk av naturområder og nasjonale verneinteresser (Falleth & Hovik 2006, 2008, Sandström & Widmark 2007, Sandström m.fl. 2009, Bay-Larsen 2010). Utvikling av teori og praksis innenfor kommunikativ planlegging faller tidsmessig sammen med tilsvarende tendenser innen den internasjonale naturforvalterdebatten (Sandström m.fl. 2008, Vik m.fl. 2011), og som har gjort seg gjeldende innenfor flere fagområder i naturforvaltningen i Norge (Aasetre 2000, Falleth & Hovik 2006, Skjeggedal 2007, Reitan 2011, Aasetre & Gundersen 2011).

Grad og form av medvirkning i planleggingen har gått som et skisma i den internasjonale plandebatten siden klassikere som Banfield (1959) og Lindblom (1969). Konsensusbygging er et resultat av politiske prosesser og står som en motsats til rasjonalistisk planlegging (Amdam & Amdam 2000, Amdam 2000), men dette betyr ikke at kommunikativ planlegging avviser rasjonalitet. Healey (1993) betrakter det heller som en utvidelse av rasjonalitetsbegrepet ved i tillegg å inkludere sosial og kommunikativ rasjonalitet (se også Sager 1992, Alexander 2000). Etter det Healey (1993, 1997) betegner som «the communicative turn in planning» som inntreffer

på nittitallet, pekes det på en gradvis dreining fra hierarki (government) til nettverk (governance) innen flere fagtradisjoner i offentlig forvaltning (Sonnenfeld & Mol 2002, Bache & Flinders 2004, Hovik 2005, Røiseland & Vabo 2008). Men også kommunikativ planlegging blir kritisert (Eckerberg & Joas 2004). Kritikken er første rekke knyttet til om (og evt. hvordan) slik type planlegging kan fungere som gode demokratiske prosesser inkludert elitære prinsipper og maktaspektet (Healey 2003). Flyvbjerg (1991) for eksempel, viser hvordan rasjonalitet og makt er vevd sammen i planprosesser, som gjør det vanskelig å betrakte rasjonalitet som en selvstendig størrelse frikoblet makt.

DISKUSJON

MOT KOMMUNIKATIVE PLANIDEALER

Vi vil plassere tidlig rovviltforvaltning innenfor rasjonalistisk planleggingsideal. På grunn av felles målsettinger i befolkning og forvaltning fungerte denne modellen lenge uten noen store konflikter. Det var først med økende bestander av store rovdyr på 1970-tallet og etablering av ulv igjen i norsk natur, at konfliktene og kompleksiteten i planleggingen økte. Forvaltningsmessig respons på de økte konfliktene var å etablere sterke forvaltningsenheter med ansettelse av fagpersoner. En styrket ekspertstyrt miljøforvaltning kan lett overse og diskriminere andre ideologier og verdisyn, og dette kan være en medvirkende årsak til at konfliktene eskalerte utover på 1970- og 1980-tallet (Sandström m.fl. 2009). Ved opprettelsen av nasjonalt rådgivende kontaktutvalg i 1985 ble det innledet dialog mellom myndighetene og viktige interesseorganisasjoner, som ble videreutviklet til fylkesnivå i 1997. Etableringen av rovviltnemndene markerte et skifte fra regionale rådgivende rovviltutvalg hovedsakelig bestående av interesseorganisasjoner og NGOs, til politisk oppnevnte nemnder med beslutningsmyndighet knyttet til bestandsforvaltningen. De første rovviltnemndene hadde stor bevissthet rundt oppgavene med å lage forvaltningsplaner, redusere konflikter og minimalisere negative effekter av rovdyrene (Guldvik & Arnesen 2001). Direktoratet for naturforvaltning kan endre eller modifisere planen utarbeidet av rovviltnemndene, hvis de mener at de nasjonale retningslinjene ikke er fulgt. Av figur 1 ser vi at maktfordelingen i rovviltsspørsmål inkluderer flere offentlige enheter, men det er Miljøverndepartementet som har det overordnede ansvar for rovviltforvaltningen gjennom lovverk, budsjetter og annen virkemiddelbruk. Klager på rovviltnemndene sine avgjørelser blir også sendt Miljøverndepartementet. Dette underbygger det faktum at naturforvaltningen i Norge har vært sentralstyrt, med staten som en viktig aktør og premissgiver.

OMFORENTE MÅL

I forbindelse med den siste Stortingsmeldingen nr. 15 Rovvilt i norsk natur (2003-2004) ble det gjennomført en stor felles læringsprosess knyttet til det tverrfaglige RoSa-prosjektet «Rovvilt og samfunn – mot en fleksibel forvaltning» (Hustad m.fl. 2005). En bredt sammensatt rådgivingsgruppe dannet i RoSa-prosjektet en felles arena for ulike forskningsmiljø og brukerinteresser innen rovviltfeltet. I 2002-2003 ble deler av utredningsaktiviteten i forbindelse med den nye rovviltmeldingen (St.meld. nr 15 (2003-2004)) lagt til RoSa-prosjektet, der rådgivingsgruppa spilte en sentral rolle. I denne perioden ble det utarbeidet en rekke fagrapporter. En viktig erkjennelse som lå til grunn for RoSa-prosjektet var at det i forvaltningen av de store rovdyrene i liten grad vil finne løsninger som oppfattes som helt riktige av alle interessegrupper, men snarere mer eller mindre aksepterte kompromissløsninger (Hustad m.fl. 2005). RoSa-prosjektet hadde en målsetning om «Å skape en bred samfunnsmessig aksept for levedyktige rovdyrstammer gjennom en kunnskapsbasert og fleksibel forvaltning, som en integrert del av de skandinaviske flerbrukslandskapet.» RoSa var en kommunikativ prosess med

målsetning om å finne frem til omforente strategier for fremtidig rovviltforvaltning ved å opprette en rådgivingsgruppe som var bredt sammensatt av aktører fra rovviltarenaen; med representanter fra interessegrupper, forvaltere og forskere. Kontaktutvalget for rovviltforvaltning på nasjonalt nivå har siden 2005 videreført rollen med å være en møteplass for interesseorganisasjonene, der myndigheter og forvaltningsenheter bare har observasjonsstatus.

Rådgivingsgruppa i RoSa prosessen kom frem til en omforent tilrådning for fremtidig forvaltning, der forutsetningen for at alle stilte seg bak tilrådingen var at de signerte rapporten i kraft av sin person og ikke som representant for sin organisasjon. De pekte på fem suksesskriterier for å nå målsetningen om en fremtidig rovviltforvaltning som kan bidra til levedyktige rovviltbestander, samtidig med at det opprettholdes en allsidig bruk av utmarksressursene og levende lokalsamfunn over hele landet. Disse suksesskriteriene var:

1. Økt forutsigbarhet (forvaltningsrammer, forutsigbar økonomi, samordnet virkemiddelbruk o.l)
2. Øke den lokale aksept for forvaltningsstrategien (blant annet ved hjelp av lokal involvering og bedre kommunikasjon)
3. Redusere tap av husdyr og tamrein til rovvilt
4. Utforme forvaltningen ut i fra hensynet til befolkningen som ikke har beiteinteresser berørt av rovvilt
5. Sikre en gunstig bevaringsstatus for rovvilt i Fennoskandia, hvor Norge tar sin del av ansvaret.

RoSa er et eksempel på en stor konsensus-prosess, der gruppa i fellesskap blant annet fikk presentert fagutregningene etter hvert som de ble ferdigstilt. Prosessen har mange likehetstrekk til konsensusbygging og det kommunikative idealet, slik Aven m.fl. (2004) og Innes og Booher (1999) beskriver den. Prosessen var lagt opp slik at medlemmene av gruppa fikk en felles virkelighetsoppfatning, noe som også vil være en forutsetning for å kunne oppnå konsensus, eller operere innenfor samme rammer som Rein og Schön (1993) omtaler i sin artikkel «Reframing Policy Discourse» (omtalt nedenfor).

Siden siste Rovviltmelding, er det lagt stor vekt på å bygge opp en felles kunnskapsplattform. Ved hjelp av flere internettsider med informasjon om forvaltning av rovviltbestander, bestandstall og rovviltskader er kunnskapen gjort lett tilgjengelig for publikum. Den gruppen som har mest tillit til erfaringsbasert lokal kunnskap består av de som også i størst grad mener rovviltbestandene bør reduseres. I forholdet mellom erfaringsbasert og formell kunnskap er det ofte slik at tillit til den ene formen for kunnskap innebærer sterk skepsis til den andre (Aasetre 1999b, Bjerke m.fl. 2000). Lokal kunnskap om rovviltet er i dag innarbeidet og gjort tilgjengelig for beslutningsmyndighetene og allmennheten.

KONFLIKT SOM EN DEL AV FORSKJELLIGE REFERANSERAMMER

For og lyktes med kommunikative planlegging er det svært viktig hvordan prosessen fungerer og skrider fram, prosessene og kommunikasjonen må skreddersys og kontinuerlig tilpasses de faktiske forhold (Innes & Booher 2010). Som samlebetegnelse for hvordan ulike sett med verdier, holdninger, kunnskapsgrunnlag og – kunnskapssyn kan assosieres med ulike grupper i samfunnet, kan referanserammer være en aktuell tilnærming for å studere og forstå konfliktlinjene i norsk rovviltforvaltningen. Rein og Schön (1993) argumenterer for at referanserammer («framing»), hvor aktøren konstruerer problemene gjennom sitt «rammeverk» hvor fakta, verdier, teorier og interesser er integrerte, er en av de underliggende forklaringene på vedvarende politiske kontroverser. Kollektiv refleksjon over forskjellige referanserammer vil i følge Rein og

Schön (1993) kunne bidra til å kunne komme videre i en prosess mot et lavere konfliktnivå mellom de involverte partene i en konflikt.

Det er vist fra andre steder med rovviltproblematikk at slike kontroverser ofte kan være langvarige, relativt immune til løsninger som refererer til bevismateriale, og det er sjeldent en finner eksempler på at det i slike kontroverser har funnet endelige løsninger (www.lcie.org). Rovviltkonflikten i Norge passer også en slik beskrivelse. Rein og Schön (1993) mener omfattende kontroverser ikke kan forstås ved den tradisjonelle tanken om å separere spørsmålet om verdier fra spørsmålet om fakta, fordi aktøren konstruerer problemene knyttet til sin problematiske politiske situasjon gjennom sine referanserammer. Dette er i konflikt med den rasjonalistiske tilnærmingen. Etter deres syn er det derfor behov for andre tilnærminger til politiske kontroverser. Gjennom «motstridende rammer» (*conflicting frames*), er ikke bare aktørene uenige med hverandre, men også hvordan konflikten skal forstås, eller konfliktens natur (*nature of their disagreements*). Forfatterne definerer referanserammer som «en måte å velge ut, organisere, fortolke, og forstå en kompleks virkelighet for å skaffe seg retningslinjer (eller normer) for erfare, analysere, overbevise og handle» (egen oversettelse). Referanserammer er et perspektiv en kan forstå og handle i forhold til en overveldende, udefinerbar og vanskelig situasjon. Referanserammer gjør seg gjeldende på tre nivåer: på det personlige plan, når det gjelder kunnskapssyn og politikkkutforming. Rein og Schön (1993) mener kollektive refleksjoner over rammene er et første steg mot en enighet der konflikten skyldes ulike rammer, jfr. RoSa prosessen. Først må en identifisere motstridende referanserammer, identifisere kilder til ulikhetene og konsekvenser av forskjellene. Deretter kan en overføre, rekonstruere, integrere, omforme eller velge bort deler av referanserammene. Kommunikative prosesser, slik som RoSa, er godt egnet til å bidra til kollektive refleksjoner over referanserammene.

SYSTEMENDRING OG DESENTRALISERING

Systemendring er et viktig resultat av kommunikativ handling (Innes & Booher 1999), og vi skal her se litt nærmere på endringer i Rovviltforvaltningen på 2000-tallet. I behandlingen av rovviltmeldingen (Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004)) ble det gjort flere grep for å møte de utfordringer rovviltforvaltningen stod ovenfor. Kontaktutvalg for rovviltforvaltning ble utvidet som et nasjonalt organ for medvirkning der alle interesser er representert. Utvalget gir råd om prioriteringer i rovviltforvaltningen med utgangspunkt i vedtatt politikk. Et slikt grep er i tråd med det Innes og Booher (1999) peker på som et viktig prosesskriterium for god konsensusbygging og vil bidra til å bygge tillit mellom representantene. Det ble også opprettet nye geografiske forvaltningsregioner med en romlig skala tilpasset leveområdene til de store rovdirene. Landet ble delt inn i 8 forvaltningsregioner, med en rovviltnemnd i hver region. Rovviltnemndene består av fem medlemmer som representerer fylkesting eller Sametinget. Regjeringen ville gi nemndene størst mulig ansvar innenfor de nasjonale rammene som gjelder for hver region. Grepene ble blant annet gjort for å gi nemndene reell innflytelse på helheten i rovviltforvaltningen i sin region (Innst. S. nr 174 (2003-2004)). Det betyr at rovviltforvaltningen er desentralisert til folkevalgte politikere, som har et handlingsrom såfremt de nasjonale bestandsmålene for regionen er oppfylt. Handlingsrommet for øvrig ligger i mulighet for geografisk differensiert forvaltning, der utarbeidelse av forvaltningsplaner er et viktig instrument for å vise rovviltnemndas prioriteringer. Forvaltningsplanene skal utarbeides i nært samarbeid med kommuner og organisasjoner (en føring som vektlegger deltakelse og medvirkning fra ulike aktører). Av planen skal det fremkomme i hvilke soner de ulike rovviltartene er prioritert, og hvor husdyr eller tamrein er prioritert. På samme måte vil også midler til forebyggende og konfliktdempende tiltak innenfor regionen bli prioritert ulikt innenfor nemndas virkeområde. Endringen som er gjort kan forstås som et forsøk på å bøte på legitimitetsunderskuddet som ofte oppstår ved sentralstyrt forvaltning, som man finner i mange naturvernkonflikter (Arnesen & Riseth 2008). De norske rovviltnemndene

er underlagt Miljøverndepartementets instruks- og organisasjonsmyndighet (Miljøverndepartementet 2005). Rovviltnemndenes makt ligger innenfor nasjonale bestandsmål for regionen. Slik systemet var tidligere, var det ikke fastsatt bestandsmål for rovdyrene. Fylkesmannens miljøvernavdeling (Statens regionale representant) hadde da myndighet til å fastsette jaktkvoter, og gjennom dette indirekte sette bestandsmål for eget fylke. Rovviltnemndenes «makt» ligger derfor i den geografisk differensierte forvaltningen, der konflikten kan reduseres ved å tillate rovviltbestander i områder med minst konflikter i forhold til folk og husdyr/tamrein. Nemndene har økonomiske virkemidler til å forebygge tap og konflikter. Som vi ser, har det vært en desentralisering av rovviltforvaltningen i Norge, som innebærer både dekonsentrasjon av administrative enheter og delegering av oppgaver. Så lenge de nasjonale bestandsmålene er oppnådd, vil rovviltnemndene ha stort handlingsrom til å gjennomføre differensiert forvaltning og iverksette virkemiddelbruk.

I en spørreundersøkelse til medlemmer av rovviltnemndene i perioden 2005-2007, fikk medlemmene spørsmål om de var enige eller uenige i ulike utsagn (Fangel & Linnell upubliserte data). Det viser seg at majoriteten (70 %) av medlemmene foretrakk dagens forvaltningssystem med regionale rovviltnemnder. Majoriteten (75 %) mente også at rovviltnemndene var like godt eller bedre egnet til å fatte balanserte vedtak sammenlignet med tidligere rådgivende utvalg sammensatt av representanter for ulike interesser. I spørsmålet om rovviltnemndene hadde handlingsrom til å fatte vedtak, var det et flertall av medlemmene som mente de hadde handlingsrom. De mente også at konfliktnivået i sin egen region knyttet til husdyrnæringen, tamreinnæringen, jegerinteressene og samfunnet for øvrig i hovedsak var uendret eller lavere som følge av rovviltnemndas arbeid i løpet av nemndsperioden 2005-2007 (Fangel & Linnell, upubliserte data). Studien peker i retning av at medbestemmelse og innflytelse ansees som viktig blant medlemmene, til tross for at handlingsrommet oppleves som begrenset for en del av dem.

UTFORDRINGER MED DESENTRALISERT ROVVILTFORVALTNING

I den kommunikative planleggingen vektlegges i tillegg til et bredt kunnskapsgrunnlag, også ulike synspunkter, verdier, holdninger og meninger. Dette har man tradisjonelt ikke vært så opptatt av innenfor naturforvaltningen (Aasetre 1999b). Støyen rundt norsk rovviltforvaltning, blant annet med økt mediedebatt (Fossland & Aasetre 1999), viser at rovviltkonflikten i et pluralistisk samfunn ikke er noe en kan overlate til kompetente institusjoner alene. Det er en sak mange ønsker å påvirke. Offentlig miljøbyråkrati har blitt utfordret både ovenfra gjennom internasjonalt press om bevaring og krav om lokalmedvirkning og -bestemmelse nedenfra. Dette har resultert i en mer kompleks samhandling mellom institusjoner på ulike nivåer. Samtidig markerer opprettelsen av rovviltnemnder med politisk valgte medlemmer en trend i retning av forskyvning av makt fra miljøbyråkratiet og fagpersoner over på de som har interesser og verdier i problematikken. Denne tredelingen mellom profesjonell fagekspertise, politiske partier og lokale interesser vil spille hovedrolle i fremtidig rovviltforvaltning, alt innenfor internasjonale rammer for bevaring av levedyktige bestander. Spørsmålet er hvordan de nye beslutningsmodellene klarer å balansere økologisk-biologisk faktakunnskap med subjektive meninger fra befolkning og lokal økonomiske interesser?

Det kan se ut som rovviltforvaltningen i størst grad har lyktes med dialog og samhandling på nasjonalt og til dels regionalt nivå (Sandström m.fl. 2009). Manglende formell samhandling på lokalt nivå, kan være en medvirkende årsak til at rovviltforvaltningen stadig mangler legitimitet i en del lokalmiljø (Sandström m.fl. 2009). Ingen makt er overført til kommunene. Derfor innehar rovviltnemndene en helt sentral rolle for kommunikativ planlegging, fordi denne administrative enheten skal fylle en flerdimensjonal rolle av å være både regionalt og lokalt forankret, samtidig som nasjonale bestandsmål overholdes. Nemndene skal være bredt representert gjennom

politisk valgte medlemmer som skal ta hensyn til ulike interessegrupper og andre involverte parter. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvilke stemmer som blir hørt og hvordan man kan oppnå interaksjon og kommunikasjon uten dominans og skjevhet, slik det forutsettes i det kommunikative planidealet. Det er i formålsparagrafen til forskrift om forvaltning av rovvilt (Miljøverndepartementet 2005) vist til at lokal medvirkning er viktig. I kommentardelen til forskriften er det skrevet at dette spesielt gjelder i forhold til arbeidet med de regionale forvaltningsplanene for rovvilt. I hvilken grad rovviltnemndene inkluderer næringsorganisasjoner og interesseorganiseringer i sitt arbeid vil variere fra region til region, siden dette ikke er formalisert (Sandström m.fl. 2009). Fangel og Linnell (upubliserte data) viser at medlemmene i rovviltnemndene har kontakt med berørte parter i varierende grad, og datagrunnlaget fra denne spørreundersøkelsen viser at av ulike interesser har medlemmene mest kontakt med næringsorganisasjonene. Dialog med interessegrupper kan skje ved skiftelige kommentarer til forvaltningsplanen, ved at de får invitasjon eller at de ber om å få legge frem en sak. Rovviltnemndene skal også kunne ha muligheten til aktivt å reise rundt for å oppsøke ulike interessegrupper innenfor regionen. For å sikre åpenhet og gjennomsiktighet, er det avgjørende at møtene i rovviltnemnda er åpne for alle interesserte, slik at de som vil kan følge med på debatten. Det er, i følge kriterier for god kommunikativ planlegging, viktig at medlemmer og representanter for ulike interesser møter hverandre i en ansikt-til-ansikt dialog (Innes & Booher 1999).

KONKLUSJON

Vi har vist at utviklingen i rovviltforvaltningen har gått fra å være ekspertstyrt og byråkratisk til å inkludere viktige teoretiske og praktiske elementer i kommunikativ planlegging. Vi har sett at det gjennom RoSa prosessen har vært fokus på *felles læring* og definisjon av problemstillinger, og at en gjennom prosessen har lyktes i å komme til enighet om veien videre. Neste steg var å prøve ut ulike forvaltningsmodeller for en mer desentralisert forvaltning, noe som førte til en mer permanent *systemendring* i 2004 med oppnevning av og delegering av myndighet til 8 rovviltnemnder. I forhold til idealer i den kommunikative planleggingsteorien er det viktig at rovviltnemnda representerer *full diversitet* og forskjellighet i interesser, at det er *gjensidige avhengighet som grunnlag for forhandlinger* og at det er *ansikt-til-ansikt dialog*. Rovviltnemnda består av 5 politisk valgte representanter og vi stiller spørsmål i hvor stor grad dette er tilstrekkelig for å møte kriteriene og målene om bred brukermedvirkning og lokal forankring. Det er nødvendig med mer inngående studier som viser hvordan dialogen og beslutningene i nemndene fungerer i praksis. Desentralisering i rovviltforvaltningen kan ha ført til en maktforskyvning fra fagpersoner med vitenskapelig økologisk-biologisk kunnskap til personer eller grupperinger med subjektive spesifikke interesser i rovviltproblematikken og større vektlegging av lokaløkonomiske forhold. Et suksesskriterium for en legitim desentralisert rovviltforvaltning er at man i fremtiden klarer å balansere forholdet mellom lokale interesser og nasjonale mål for de store rovdirene.

Utviklingen av rovviltforvaltningen har kommet langt i retning av å være kommunikativ. Ved stadig større fokus på målstyrt og adaptiv naturforvaltning i Norge, mener vi erfaringene fra rovviltforvaltningen har relevans også for andre områder innen naturforvaltningen.

Vi har identifisert to sentrale kriterier som må være oppfylt for å sikre en god rovviltforvaltning i fremtiden:

- Beslutningsprosess og vedtak på alle myndighets- og forvaltningsnivåer bør ha gjennomsiktighet og åpenhet.

- Beslutningsprosessen, spesielt i rovviltnemndene, bør sikre bred deltagelse og dialog i forhold til ulike interesseorganisasjonene og andre berørte parter.

TAKK

Takk til Aase Kristine Aasen Lundberg (UMB) for nyttige innspill til en tidlig versjon av manuset. Takk også til kollegaer Bjørn P. Kaltenborn for diskusjoner og Erik Stange for sjekking av engelsk.

LITTERATUR

Alexander, E. R. 2000. Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-Postmodernist Perspective. *Journal of Planning Education and Research* 19: 121-256.

Amdam, J. & R. Amdam. 2000. Kommunikativ planlegging. Regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling. Det Norske Samlaget, Oslo.

Amdam, R. 2011. Planlegging og prosessleining. Korleis lykkast i utviklingsarbeid. Det Norske Samlaget, Oslo.

Amdam, J. & N. Veggeland. 2011. Teorier om samfunnsstyring og planlegging. Universitetsforlaget, Oslo.

Arnesen, T. & J. Å. Riseth. 2008. Konfliktfyllda naturskyddsprosesser i Norge. I: Sandsröm, C., Hovik, S. & E. Falleth (eds). *Omstridd natur. Trender og utmaningar i Nordisk naturförvaltning*. Boréa Bokforlag. Umeå, Sverige.

Aasetre, J. 1999a. Rovviltforvaltning basert på sosiale verdier. s 57-87 I: Blekesaune, A., Kleppa, S. & J. Aasetre. *Rovviltkonflikten. Ideologier, holdninger og forvaltningsmodeller. En antologi. Rapport 3/99*. Senter for Bygdeforskning, Trondheim.

Aasetre, J. 1999b. Rovviltforvaltning og kunnskapstradisjoner. s 43-56 I: Blekesaune, A., Kleppa, S. & J. Aasetre. *Rovviltkonflikten. Ideologier, holdninger og forvaltningsmodeller. En antologi. Rapport 3/99*. Senter for Bygdeforskning, Trondheim.

Aasetre, J. 2000. Holdninger og kultur i norsk naturforvaltning. Dr. polit. avhandling. Geografisk institutt, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, Trondheim.

Aasetre, J. & V. Gundersen. 2011. Planlegging for friluftsliv mellom vyer og strenge standarder. *Tidsskriftet Utmark* 1 & 2/11. www.utmark.org.

Aasetre, J. & V. Gundersen. 2012. Recreational research: Different approaches different values? *Norwegian Journal of Geography* (Accepted)

Aven, T., Boysen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & K. Sandve. 2004. Samfunnssikkerhet. Universitetsforlaget, Oslo.

Bache, I. & M. Flinders. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford University Press, New York.

- 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.
- Bay-Larsen, I. 2010. The conservationists` concerns: on national administration response to integrated use and protection planning. *Local Environment* 15: 357-371.
- Bjerke, T. & B. P. Kaltenborn. 1999. The relationship of ecocentric and anthropocentric motives to attitudes towards large carnivores. *Journal of Environmental Psychology* 19: 415-421.
- Bjerke, T., J. Vitterso & B. P. Kaltenborn. 2000. Locus of control and attitudes toward large carnivores. *Psychological reports* 86: 37-46.
- Bjerke T., Skogen, K. & B. P. Kaltenborn. 2002. Nordmenns holdninger til store rovpattedyr: resultater fra en spørreskjemaundersøkelse. NINA Oppdragsmelding 768. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Blekesaune, A. & E. P. Stræte. 1997. Rovviltkursen. En analyse av ideologisk baserte konfliktlinjer. Rapport 6/1997. Senter for Bygdeforskning, Trondheim.
- Brainerd, S. & T. Bjerke. 2002. Utredning i forbindelse med ny rovviltmelding. Informasjonstiltak om store rovdyr i Norge. NINA Fagrapport 69. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Conley, A. & M. A. Moote. 2003. Evaluating collaborative natural resource management. *Society and Natural Resources* 16: 371-386.
- Direktoratet for naturforvaltning. 2012a. Rovbasen. Lastet ned april 2012 fra <http://dnweb13.dirnat.no/Rovbase30Innsyn/Contentpages/InnsynForsiden.aspx>
- Direktoratet for naturforvaltning. 2012b. Rovviltportalen. Lastet ned april 2012 fra <http://www.rovviltportalen.no/>
- Eckerberg, K. & M. Joas. 2004. Multi-level environmental governance: A concept under stress? *Local Environment* 9: 405–412.
- Falleth, E. I. & S. Hovik. 2006. Lokal forvaltning av store verneområder. En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane. NIBR-rapport 18. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Falleth, E.I. & S. Hovik. 2008. Lokal forvaltnings av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk. NIBR-rapport 2008:11. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Fangel, K. & J. D. C. Linnell. Upublisert. Rovviltnemndene et nytt forvaltningsorgan i norsk rovviltforvaltning. Resultater fra en spørreundersøkelse til medlemmer av rovviltnemndene i perioden 2005-2007. NINA-Rapport, Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Figari, H. & K. Skogen. 2008. Konsensus i konflikt. Sosiale representasjoner av ulv. NINA rapport 391. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Flyvbjerg, B. 1991. Rationalitet og magt. Bind I: Det konkrete videnskap. Akademisk forlag A/S, København.
- Fossland, H. & J. Aasetre. 1999. Bjørn som medieobjekt – En studie av tre aviser i Midt-Norge regionen i 1985 og 1994. s 27-39 I: Blekesaune, A., Kleppa, S. & Aasetre, J. 1999. Rovviltkonflikten- ideologier, holdninger og forvaltningsmodeller. En antologi. Rapport 3/99. Senter for Bygdeforskning, Trondheim.

- Guldvik, I. & T. Arnesen. 2001. Med rovdyr og politikk i utmark. Evaluering av rådgivende utvalg for rovviltforvaltning og forsøk med rovviltnemnder. ØF-Rapport 02/2001. Østlandsforskning, Lillehammer.
- Gundersen, V. & K. Mäkinen. 2009. Aldo Leopold and stewardship: Lessons for forest planning and management in the Nordic countries? *Norwegian Journal of Geography* 63: 225-232.
- 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. 1992. A planners day. *Knowledge and Action in Communicative Practice. Journal of the American Planning Association* 58: 9-20.
- Healey, P. 1993. The communicative turn in planning theory. pp. 233– 293 In: Fisher, F. & J. Forester. (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke Univ. Press, Durham.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. MacMillan Press, Basingstoke, England.
- Healey, P. 2003. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory* 2: 101-123.
- Hovik, S. 2005. Local network governance for sustainable development in Norway. Conference proceedings: Regional governance for sustainable development, Fern Universität, Hagen.
- Hustad, H., Andersen, R. & J. D. C. Linnell. 2005. Rovvilt og Samfunn (RoSa) – Akseptable kompromissløsninger for framtidig rovviltforvaltning? Oppsummering av RoSas aktivitet i forbindelse med St.meld. nr. 15 (2003-2004) *Rovvilt i norsk natur*. NINA rapport 28. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Innes, J. E. 1995. Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and research* 14: 183-189.
- Innes, J. E. & D. E. Booher. 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems, *Journal of the American Planning Association* 65: 412-423.
- Kaltenborn, B. P., Bjerke, T. & E. Strumse. 1998. Diverging Attitudes Towards Predators: Do Environmental Beliefs Play a Part? *Human Ecology Review* 5: 1-9.
- Kellert, S., Black, M., Rush, C. & A. Bath. 1996. Human culture and large carnivore conservation in North America. *Conservation Biology* 10: 977–990.
- Kleven, T. 2011. Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging. *Norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Tapir Akademiske Forlag, Trondheim.
- Krange, O. & K. Skogen. 2003. Skudd i løse luften? s. 255-283 I: Engelstad, F. & G. Ødegård. (red.) *Ungdom, makt og mening*. Gyldendal Akademiske, Oslo.
- Krange, O. & K. Skogen. 2007. Reflexive tradition. Young working-class hunters between wolves and modernity. *Nordic journal of youth research* 15: 215-233.

Krange, O., Tangeland, T. & K. Skogen. 2011. Bestandsmål for store rovdyr. Hva mener folk om bestandsmål og om hvem som skal bestemme i rovviltforvaltningen? NINA Rapport 657. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.

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

Linnell, J. D. C, Swenson, J. & R. Andersen. 2000. Conservation of biodiversity in Scandinavian boreal forests: large carnivores as flagships, umbrellas, indicators, or keystones? *Biodiversity and Conservation* 9: 857-868.

Miljøverndepartementet. 2005. Forskrift om forvaltning av rovvilt, FOR-2005-03-18 nr 42. (www.lovdata.no).

Rein, M. & D. Schön. 1993. Reframing Policy Discourse. pp 145-166 In: Fischer, F & J. Forester (eds). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham og London: Duke University Press.

Reitan, M. 2004. Politicitation and professional expertise in the policy of nature conservation. *Local Environment* 9: 437-450.

Representantforslag (2010-2011). Dokument 8: 163 S, fra Stortingsrepresentantene Martin Kolberg, Ketil Solvik-Olsen, Erna Solberg, Dagfinn Høybråten, Trygve Slagvold Vedum, Bård Vegard Solhjell & Trine Skei Grande.

Rideng, M. 1999. Jakten på makten – en studie av utformingen av norsk rovdyrpolitikk. Hovedfagsoppgave. Institutt for Administrasjons- og Organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Rovdata 2011. Lastet ned november 2011 fra <http://www.rovdata.no/>.

Røiseland, A. & S. Vabo. 2008. Governance på norsk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1-2: 86–107.

Røskaft, E., Bjerke, T., Kaltenborn, B. P., Linnell, J. D. C. & R. Andersen. 2003. Patterns of self-reported fear towards large carnivores among Norwegian public. *Evolution and Human Behaviour* 24: 184-198.

Sager, T. 1994. *Communicative Planning Theory*. Avebury, Ashgate Publishing Limited, Hant, England.

Sand, R., Aasetre, J., Aunsmo, L. G. & F. Christiansen. 2002. Regioner med rovdyr. Effekter på regional utvikling av rovdyrpolitikk og annen offentlig politikk. NTF-notat nr. 8. Nord-Trøndelag Forskning, Steinkjer.

Sandström, C. & C. Widmark. 2007. Stakeholders' perceptions of consultations as a tools for co-management – A case study of the forestry and reindeer herding sectors in northern Sweden. *Forest Policy and Economics* 10: 25-35.

Sandström, C., & Falleth, E. I. & S. Hovik. 2008. Omstridd natur I: Sandström, C., Hovik, S. & Falleth, E. I. (red). 2008. *Omstridd natur. Trender og utfordringer i Nordisk naturforvaltning*. Boréa Bokforlag, Umeå.

Sandström, C. Pellikka, J. Ratamäki, O. & A. Sande. 2009. Management of Large Carnivores in Fennoscandia: New Patterns of Regional Participation. *Human Dimensions of Wildlife* 14:37-50.

- Skjeggedal, T. 2007. Verneplanprosesser – reelle konflikter eller institusjonelle forviklinger? Tidsskriftet Utmark 1/07. www.utmark.org.
- Skogen, K. 2001. Who is afraid of the big, bad wolf? Young people`s responses to the conflicts over large carnivores in eastern Norway. *Rural sociology* 66: 203-226.
- Skogen, K. 2003. Adapting Adaptive Management to Cultural Understanding of Land Use Conflict. *Society & Natural Resources* 16: 435-450.
- Skogen, K. & O. Krange. 2003. A Wolf at the Gate: The Anti-Carnivore Alliance and the Symbolic Construction of Community. *Sociologica Ruralis* 43: 309-325.
- Skogen, K. & C. Thrane. 2008. Wolves in context. Using survey data to situate attitudes within a wider cultural framework. *Society and natural resources* 21: 17-33.
- Skogen, K., Mauz, I. & O. Krange. 2008. Cry Wolf! Narratives of Wolf Recovery in France and Norway. *Rural Sociology* 73: 105-133.
- Skogen, K., Figari, H. & O. Krange. 2010. Meninger om rovviltforvaltning – NINA Rapport 607.
- Skuland, S. & K. Skogen. 2009. Rovdyr og landskap. Rovdyras plass i ulike landskapsforståelser.- NINA rapport 491. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Sonnenfeld, D. A. & A. P. J. Mol. 2002. Globalization, Governance, and the Environment. *American Behavioral Scientist* 45: 1456-1461.
- Stortingsmelding nr. 27 (1991-1992) Om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe. Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr. 35 (1996-97). Om rovviltforvaltning. Miljøverndepartementet.
- Stortingsmelding nr. 15 (2003-2004). Rovvilt i norsk natur. Miljøverndepartementet.
- Tangeland, T., Skogen, K. & O. Krange. 2010. Om rovdyr på landet og i byen. Den urbane-rurale dimensjonen i de norske rovdyrkonfliktene. NINA rapport 650. Norsk institutt for naturforskning, Trondheim.
- Treves, A., Wallace, R. B., Naughton-Treves, L. & A. Morales. 2006. Co-Managing Human-Wildlife Conflicts: A Review. *Human Dimensions of Wildlife* 11: 383-396.
- Vik, J., Bay-Larsen, I. & J. Aasetre. 2011. Bruk og vern – Brytninger om demokrati. s 179-202 I: Haugen, M. S. & Stræte, E. P. (red). *Rurale brytninger*. Tapir Akademisk Forlag. Trondheim.