

Myr mellom lokal og nasjonal planlegging og styring

Planlegging av fjellandsbyen Turufjell

Vetle Ulrichsen Flaget

VEILEDERE

Mikaela Vasstrøm og Kjell Overvåg

Universitetet i Agder, 2023

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for global utvikling og samfunnsplanlegging

Master

Forord

Masteroppgaven markerer slutten på et toårig utdanningsløp ved Universitetet i Agder. Årene på UiA har vært lærerike, fullbyrdet med dyktige forelesere og utallige lunsjsamtaler med gode studiekamerater.

Våren 2022 fikk jeg muligheten til å være vitenskapelig assistent for forskningsprosjektet Repeat (Rethinking sustainable land use of peatland). Forskningsprosjektet hadde blant annet som formål å øke kunnskapen om myr i planleggingsprosesser. En mer inspirerende inngang til å arbeide med en masteroppgave om myr, arealbruk og hytteutvikling, kan jeg vanskelig forestille meg. For et ungt hode ble valget av tematikk, svært enkelt.

Arbeidet med masteroppgaven har vært krevende, men aller mest inspirerende. Derfor vil jeg rette en stor takk til mine veiledere Mikaela Vasstrøm og Kjell Overvåg for grundige tilbakemeldinger, givende diskusjoner og vidåpne kontordører. Videre vil jeg takke intervjupersonene for deres tid, kunnskap og erfaring de velvillig har delt med meg. Ikke bare har de fremlagt sentrale bidratt til masteroppgaven, men min interesse for faget har vokst i takt med deres beretninger. Til slutt vil jeg takke min gode nabo i Lykkja, Anne, for strålende korrekturlesing.

Vetle Ulrichsen Flaget, 1. juni 2023.

Sammendrag

Formålet med denne masteroppgaven har vært å undersøke hvordan myr blir håndtert i skjæringsfeltet mellom det nasjonale myndighetsnivået og den lokale planleggingsprosessen av hytteområdet Turufjell (Flå kommune). På få år har våtmark som økosystem og myr som naturtype fått økt politisk oppmerksomhet. I tillegg til å være et leveområde for diverse arter, leverer myr og våtmark lokale og globale økosystemtjenester samfunnet nyter godt av. I dag blir omdisponering av myrarealer til andre formål ansett som en av de største truslene myr og våtmark står ovenfor. Derimot kan også omdisponering av myrarealer skape andre typer verdier for samfunnet. Hytteutbygging er en aktivitet som forringe store myrarealer, samtidig som hytteutvikling for mange fjellkommuner er en fremtredende strategi for lokal samfunnsutvikling.

Innenfor rammene av Plan- og bygningsloven (PBL) – som ofte blir referert til som «kommunenes lov» – blir motstridende verdier hos ulike interesser på ulike nivåer, håndtert. Derfor er PBL også et av de viktigste verktøyet lokale myndigheter har for å styre lokal samfunnsutvikling. Derimot er også kommunal planlegging en del av et nasjonalt planleggingsystem, der myndigheter på regionalt og nasjonalt nivå kan utøve formell autoritet gjennom retten til innsigelse. For å undersøke myr i skjæringsfeltet mellom nasjonalt og lokalt styringsnivå, har denne masteroppgaven gjennomført en dokumentanalyse av nasjonale styringsdokumenter, og intervjuer av ulike lokale planleggingsaktører tilknyttet Turufjell.

Dokumentanalysen viser at myras verdi og prioritet ovenfor andre samfunnsinteresser har økt. Nye måter å forstå myr og hva dens egenskaper kan utøve for samfunnet, har gjort myr til en tverrsektoriell problematikk som må løses gjennom arealbaserte virkemidler. For lokale planleggingsaktører tilknyttet Turufjell har det å *plassere hytter* på myr gått fra å være lite ønskelig, til i dag å være en planleggingspraksis som må unngås for enhver pris. Derimot kan andre inngrep knyttet til utbyggingsprosessen av Turufjell som Fjellandsby lokaliseres på myr, om tilstrekkelige avbøtende tiltak er gjennomført. Et sentralt funn kan knyttes til hvordan myrtematikken blir tolket og «oversatt» inn i en lokal kontekst som muliggjør utviklingen av Turufjell, samtidig som myra tilsynelatende blir ivaretatt gjennom planleggingsprosessen.

Abstract

The aim of this thesis has been to study how peatland is handled within the intersection between the national level of authority and the local planning process for the second home development of Turufjell (Flå municipality). Recently, wetland (terrestrial habitats) and peatland (a type of wetland) have received increased political attention. In addition to being a habitat for other species, peatland can provide various local and global ecosystem services for the benefit of society. Conversion of peatland to cultural purposes is considered as the biggest threat wetlands and peatlands face today. On the other hand, conversion of peatland to cultural purposes might benefit the social welfare as well. Second home development is considered to fulfil these contradictions. This type of development degrades large areas of peatland, but at the same time, several mountain municipalities consider second home development as, not only an economic activity that employs residents, but as an essential strategy for further locally and socially development.

Opposite values and contradictory interests are supposed to be handled at the local level, within the framework of the Planning and Building Act, which is enforced by the local authority (municipalities). This act is perhaps the most effective policy instrument local authorities use to become a driving force for local development. At the same time, planning at the local level is a part of a comprehensive national planning system. A system where national authorities can exercise formal authority through the right to object. To investigate peatland and second home development between local and national level, the master thesis has therefore carried out an analysis of governance documents at national level, and several interviews of local planning actors associated with the second home development at Turufjell.

The document analysis expresses how the value of peatland has increased compared to other social interests. New ways of understanding peatland and what it might contribute to the society have turned peatland into a cross-sectorial problem that must be solved through area-based policy instruments. *Locating cabins* on peatland, has for local planning actors at Turufjell, gone from being less desirable, to become a planning practice that by all means must be avoided. On the other hand, other types of technical interventions related to being a second home development such as Turufjell, can be located on peatland if sufficient mitigating measures have been carried out. A key finding can be linked to how peatland is interpreted and “translated” into a local context that enables the development of Turufjell, while the peatland is apparently taken care of throughout the local planning process.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	5
1.1	BAKGRUNN.....	6
1.1.1	<i>Myr, arealbruk og hytteutvikling.....</i>	<i>7</i>
1.1.2	<i>Myr og hytteutvikling som utgangspunkt for flernivåstyring.....</i>	<i>8</i>
1.2	PROBLEMSTILLING.....	9
1.3	OPPGAVENS OPPBYGNING	10
2	KONTEKST OG KUNNSKAP.....	12
2.1	GOVERNANCE OG FLERNIVÅSTYRING	12
2.2	ET GLOBALT STYRINGS- OG UTVIKLINGSPERSPEKTIV	13
2.2.1	<i>Et ruralt styrings- og utviklingsperspektiv – Rural planlegging som flernivåstyring</i>	<i>14</i>
2.3	NORSK FJELLPOLITIKK I ET RURALT STYRINGS- OG UTVIKLINGSPERSPEKTIV.....	15
2.4	DET NORSKE FLERNIVÅDEMOKRATIET OG DET KOMMUNALE PLANLEGGINGSSYSTEMET.....	17
2.4.1	<i>Hovedtrekk i kommunal planlegging.....</i>	<i>17</i>
3	TURUFJELL I FLÅ KOMMUNE	20
3.1	OMRÅDET TURUFJELL	21
3.2	TURUFJELL OG MYR	22
3.3	PLANLEGGINGSPROSESSEN I TURUFJELL	22
4	TEORI	24
4.1	EN INSTITUSJONELL TILNÆRMING TIL PLANLEGGING	24
4.1.1	<i>Planlegging og flernivåstyring muliggjøres gjennom institusjoner</i>	<i>25</i>
4.2	INSTITUSJONELLE LAG	26
4.2.1	<i>Operasjonalisering av institusjonelle regler og lag</i>	<i>27</i>
4.3	LEGITIMERING AV INSTITUSJONER.....	28
4.3.1	<i>Legitimering gjennom input og utfall.....</i>	<i>28</i>
4.4	TILBAKE TIL STYRING: STYRINGSLOGIKKER, RASJONALITET OG LEGITIMITET.....	29
4.5	DET TEORETISKE RAMMEVERKET	31
5	METODISK GJENNOMGANG	32
5.1	ONTOLOGISK OG EPISTEMOLOGISK TILNÆRMING	32
5.2	KVALITETSKRITERIER	33
5.3	FORSKNINGSDESIGN OG METODE	34
5.4	DOKUMENTANALYSE SOM METODE	36
5.4.1	<i>Utvalg av dokumenter.....</i>	<i>36</i>
5.4.2	<i>Gjennomføring av dokumentanalyse</i>	<i>40</i>
5.4.3	<i>Koding og kategorisering</i>	<i>40</i>
5.5	INTERVJU SOM METODE	41
5.5.1	<i>Utvalg av intervjupersoner.....</i>	<i>42</i>
5.5.2	<i>Konfidensialitet og samtykkeskjema.....</i>	<i>43</i>
5.5.3	<i>Utforming av intervjuguider og gjennomføring av intervjuer.....</i>	<i>43</i>
5.5.4	<i>Transkribering, koding og kategorisering av intervjumaterialet.....</i>	<i>46</i>
6	DOKUMENTANALYSE AV NASJONALE STYRINGS-DOKUMENTER	48
6.1	MYR OG VÅTMARK – ET TEMA FOR LANDBRUKSSEKTOREN	49
6.1.1	<i>Myr går fra landbrukssektoren til å bli sektorovergripende.....</i>	<i>51</i>
6.2	MYR, VÅTMARK OG HYTTEUTVIKLING – TILBAKE TIL KARBONUTSLIPP	57
6.2.1	<i>Myr, arealbruk og planlegging av hytter.....</i>	<i>58</i>
6.3	HOVEDFUNN DOKUMENTANALYSE.....	63
7	ANALYSE AV TURUFJELL	64

7.1	INSTITUSJONELLE LAG I TURUFJELL.....	65
7.2	KOMMUNEPLANENS AREALDEL – TURUFJELL-OMRÅDET.....	66
7.2.1	<i>Statsforvalteren – mellom samarbeid og myndighet</i>	67
7.3	OMRÅDEREGULERING TURUFJELL – MYR SOM LANDSKAP OG FLOMDEMPER.....	69
7.4	DETALJPLANER – FRA MYRLANDSKAP TIL MYRREGNSKAP	72
7.4.1	<i>Fritidsbebyggelse (BFR) 7 og 38</i>	72
7.4.2	<i>BFR 9 og BFR 3, 6 og 8: avbøtende tiltak, myrkart og myrregnskap</i>	76
7.5	NÅR «MYRAS NYE AKTUALITET» INNTAR DEN LOKALE PLANLEGGINGSPROSESSEN	80
7.5.1	<i>Fokusområder – hvordan gradvise endringer i planlegging trer frem</i>	81
7.5.2	<i>Når nye fokusområder etableres – planlegging som å «sjekke av»</i>	83
8	MYR MELLOM NASJONALE MYNDIGHETER OG LOKAL PLANLEGGING	85
8.1	INSTITUSJONELLE LAG – DET KOGNITIVE, DET NORMATIVE OG DET REGULATIVE	85
8.1.1	<i>Kognitive strukturer</i>	85
8.1.2	<i>Normative strukturer</i>	87
8.1.3	<i>Regulative strukturer</i>	88
9	AVSLUTNING	91
10	REFERANSELISTE	92

1 Innledning

Naturens mangfold av arter og naturtyper utøver livsgrunnlaget til mennesker. Dette gir opphav til ressurser som transformeres til verdier av både kommersiell og ikke-kommersiell art. Fjellkommuner forvalter naturområder som legger grunnlaget for lokal næringsvirksomhet og folks livskvalitet. Selv om «fjellpolitikk» ikke er et eget politikkområde, men kommer til uttrykk i for eksempel landbrukspolitikken, miljøpolitikken og distriktspolitikken, legger ulike styringsdokumenter med jevne mellomrom frem visjoner, strategier og virkemidler for samfunnsutviklingen i fjellområdene. Et eksempel er «Distriktmeldinga» fra 2008 som påpekte at «lokale og regionale styresmakter har eit særleg ansvar for å fremje lokal samfunnsutvikling [...] Det er viktig å vidareutvikle kunnskap og gode modellar for samarbeid og lokal utvikling ut frå ei særlege føresetnadene i fjellområda» (Meld. St. 25 (2008-2009), s. 95). I mange rurale samfunn har hytteutvikling trådt frem som en «særlege føresetnad» og sentral strategi for den lokale samfunnsutviklingen (Overvåg, 2010). Fremveksten av hyttestedestinasjoner med tilhørende stort aktivitets- og servicetilbud, forstått som «fjellandsbyer», representerer den nyeste utviklingen av norske hytteområder (Skjeggedal et al., 2015). Samtidig har det vokst frem en gryende oppmerksomhet omkring hyttebyggingens bruk av store naturområder, som ser ut til å forringe både lokale og globale naturverdier. Den naturbaserte turistnæringen som rurale fjellkommuner skor seg på, bygger ned grunnleggende økosystemtjenester de selv er avhengige av (Steinsvåg et al., 2021). I kjølvannet av økt politisk oppmerksomhet omkring arealbrukets negative påvirkning på naturen, har naturtypen «myr» og økosystemet «våtmark» fått ny politisk aktualitet – det jeg i denne oppgaven kaller «myras nye aktualitet». Regjeringens *Naturstrategi for våtmark* fra 2021 er i skrivende stund kanskje den fremste manifestasjonen av dette.

I perioden 2008-2019 sto fritidsbygg for like under en tredjedel av all nedbygging av myr (Rørholt & Steinnes, 2020, s. 34). Likevel er det slik at naturmangfoldloven ikke opererer med noen tilstandsmål for naturtyper og økosystemer. Det er derfor opp til den politiske sfæren å vekte omdisponering av myr mot andre samfunnsinteresser. På den andre siden kan det se ut til at myras «vekt» mot andre samfunnsinteresser, især hytteutvikling, har blitt tyngre. Vektpåslaget er først og fremst initiert av nasjonale myndigheter gjennom stortingsmeldinger, strategier og veiledninger. Kanskje den tydeligste formuleringen tilknyttet restriksjon av hyttebygging på myr finner vi i prinsippene til *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader* fra 2022 som lyder kort og konsist: «Unngå ny fritidsbusetnad på myr og våtmark» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 25).

På den ene siden er fjellkommuner i mange tilfeller den viktigste – om ikke den eneste – aktøren for lokal samfunnsutvikling (Vasstrøm & Normann, 2019). På den andre siden har kommuner en rekke juridiske ansvarsområder i kraft av være arealmyndighet og levere velferdstjenester. I forlengelse av dette er kommunen en sentral agent for at nasjonal politikk kan bli gjennomført. Når myra skal vektes mot andre samfunnsinteresser, står lokale myndigheter i skjæringsfeltet mellom en rekke interesser på ulike myndighetsnivåer, med potensielt motstridende verdier og interesser (Skjeggedal et al., 1999). «Myras nye aktualitet» griper derfor direkte inn i fjellpolitikken etablerte konfliktdimensjon mellom det lokale og nasjonale myndighetsnivået (Teigen & Skjeggedal, 2015). Med dette som bakteppe tar oppgaven til seg hvordan rural planlegging i faktisk praksis kan forstås som flernivåstyring (Bock, 2019; Frank & Hibbart, 2019), der politisk autoritet, ansvar og iverksettelse deles mellom ulike administrative og territorielle nivåer (Pike et al., 2017).

1.1 Bakgrunn

Myras betydning for mennesker er gammel. Ved hjelp av vikingsagaer og arkeologiske funn vet vi at torva (jordsmonnet i myr) i Norge har blitt brukt som brensel i over 1000 år (Heide, 2018). «Eventyrsamler» Peter Christen Asbjørnsen ble ansatt av staten som Norges første Forst- og torvmester på 1850-tallet, og utga boka *Torv og Torvdrift* i 1868. I tillegg til å engasjere seg i skogdriftas allmenningssaker, anså han også «torvsaka» som svært viktig, om ikke enda viktigere med tanke på torvas uforløste potensial (Liestøl, 1947). Som en brikke i å fremstille Norge som selvforsynte, fikk torvdrift under unionsoppløsning nasjonal betydning (Vethe, 1952). Etter hvert fikk myra særskilt teigdeling og ble forstått som «tilleggende herligheter» med potensial for nydyrking og annen nytte på gården (Heide, 2018). I 1948 skreiv Aasulv Løddesøl boken *Myrene i næringslivets tjeneste* og redegjorde for hvilke goder naturtypen myr kunne utøve for samfunnet. Særlig ble landbruket gjennom myrdriving, skogreising på myr, brenntorvdriften og torvstrødriften trukket frem. I dag vet vi at 16 prosent av alt nydyrka areal i Norge er gjennomført på myr (Norsk Institutt for Bioøkonomi, 2017). Ettersom nye energikilder i etterkrigstiden ble fremtredende, og elektrifisering av samfunnet mer omfattende, fikk også torv som brensel mindre betydning. Likevel har arealet myr og torv befinner seg på, vært av stor betydning for en rekke ulike aktiviteter. I dag anslår man at en tredjedel av det opprinnelige myrarealet under skoggrensen er brukt til landbruks- og utbyggingsformål (NOU 2013: 10). Andre beregninger viser at 7000 kvadratkilometer (2,3 prosent av Norges landareal) myr- og sumpskog har blitt omgjort til fastmark i løpet av Norges industrielle tidsalder (Joosten et al., 2015).

1.1.1 Myr, arealbruk og hytteutvikling

Det jeg i denne oppgaven forstår som «myras nye aktualitet» handler om at den politiske oppmerksomheten omkring myr og hvordan den bør verdsettes, har endret seg betydelig i løpet av få år. For eksempel var det frem til 1992 blitt gitt statlige subsidier til nydyrking av 1,8 millioner dekar myr (Bárcena et al., 2016), men i dag er tilbøyeligheten for nydyrking nærmest fraværende. I 2020 (2. juni) trådte *Forskrift om nydyrking* i kraft. Med enkelte unntak slo fast at nydyrking på myr ikke er tillatt (Forskrift om nydyrking, 1997, § 5a). For å hindre åpninger av nye torvuttak anbefalte Miljødirektoratet i 2022 et forbud mot torvuttak (Miljødirektoratet, 2022), samtidig som regjeringens *Naturstrategi for våtmark* fra 2022 tilføyer at våtmark er viktig for å nå samtlige av FNs bærekraftsmål (Klima- og miljødepartementet, 2021b, s. 26).

Myr og våtmark har i tillegg fått sentral plass innenfor kommunal arealbruk og planlegging. *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging* viser til lokale, nasjonale og globale gevinster med å ha myr og våtmark intakt. Samtidig har Rørholt & Steinnes (2020) vist at nesten en tredjedel av nedbygging av myr i perioden 2008-2019 gjaldt fritidsbygg. I tillegg konkluderer Miljødirektoratets (i samarbeid med andre enkelte andre direktorat) *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF)* (2023) med at store endringer i arealpolitikken er nødvendig for å redusere klimagassutslipp fra skog- og arealbrukssektoren (arealbruksendringer). Blant annet foreslår tiltaksanalysen å styrke klima- og miljøhensyn i planlegging etter PBL, og svekke det lokalt selvstyre ved å styrke innsigelsesinstituttet (Miljødirektoratet, 2023).

På den andre siden har norsk hytteutvikling gått fra å utvikle tradisjonelle hytteområder, videre til fritidsboligfelt og i dag også inkludere fjellandsbyer (Skjeggedal et al., 2015). De siste 15 årene har begreper som «rekreativ pendling» mellom bolig nummer 1 og bolig nummer 2, «sirkulasjon» fremfor migrasjon mellom urbane og rurale områder (Overvåg, 2011), og «flerhushjem» som skaper «deltidshjem», vokst frem. Dette betegner hvordan hytteutbygging ikke bare må forstås som nærings- eller destinasjonsutvikling, men som steds- og samfunnsutvikling.

Utgangspunktet for hyttebrukernes aktiviteter i fjellandsbyer er nærliggende storskala reiselivsvirksomheter som alpinanlegg, i tillegg til gode muligheter for tradisjonelle fritidssysler som ski- og fotturer. Sterke lokale aktører eller eksterne investorgrupper er driverne for utviklingen av nye fjellandsbyer. En vanlig utfordring på slike steder er aktørens store etterspørsel etter arealplaner, samtidig som kommunen har små planleggingsressurser,

kapasitet som kompetanse (Skjeggedal et al., 2009). Fjellandsbyene planlegges fortsatt etter prinsippene for tradisjonelle hytteområder, men utgjør helt andre utfordringer. De kan oppstå som et eget prosjekt eller være et resultat av at flere fritidsboligområder «smelter» sammen og danner ulike fritidsboligtyper. Fjellandsbyens romlige organisasjonsprinsipper ligner på planlegging av drabantbyer i etterkrigstiden (Haslum, 2011). I sterk kontrast til etterkrigstidens planlegging, er slike områder (fritidsboligfelt og fjellandsbyer) derimot ikke et resultat av en samfunnsplan basert på en villet politikk, men en effekt av aktørers (lokale myndigheter, utbyggere og husholdninger) individuelle handlinger (Arnesen & Kvamme, 2021, s 143). Utover dette vet vi fortsatt lite om hvordan fjellandsbyene planlegges og utvikles (Skjeggedal & Arnesen, 2009). Til tross for fremveksten av fjellandsbyer, er det fortsatt slik at de aller fleste fritidsboligene bygges innenfor tradisjonelle hytteområder og fritidsboligfelt. Blumentrath et al. (2022) har dokumentert at 48 prosent av den totale mengden fritidsboliger fortsatt er lokalisert innenfor LNFR-områder. I tillegg viser deres kartlegging av tomtereserver for fritidsboliger i Norge, at gjeldende arealplaner på kommunalt nivå legger til rette for mer enn en dobling av antall fritidsboliger, sammenlignet med dagens antall (484.959).

1.1.2 Myr og hytteutvikling som utgangspunkt for flernivåstyring

For mange fjellkommuner er hytteutvikling og tilhørende arealbruksendringer en viktig kilde til økonomisk vekst og utvikling. Samtidig er hytteutbygging blant de viktigste årsakene til at myr bygges ned. Myr og våtmark som landskapstype er ikke omfattet av noe type vern (med unntak av Ramsarkonvensjonen som omfatter enkelte våtmarksområder) og utbygging på disse områdene forvaltes først og fremst gjennom det samme juridiske rammeverket som hytteutbygging; Plan- og bygningsloven (PBL). En vesensforskjell er likevel hvordan hytteutvikling fremstår som en lokal utviklingsstrategi for kommunen som utviklingsaktør, mens «myras nye aktualitet» først og fremst virker å bli initiert ovenfra av nasjonale myndigheter gjennom ulike politiske dokumenter og juridiske forskrifter.

På mange måter kan søkelyset på myr også forstås som en forlengelse av Brundtlandkommisjonens *bærekraftig utvikling* som idealtipe for fremtidig samfunnsutvikling og en rammemarkør for dagens søkelys på miljø- og klimaproblematikk. På den andre siden er hytteutvikling og fremveksten av fjellandsbyer et resultat av kommunens ønske og *plikt* til å drive samfunnsutvikling, muliggjort gjennom kommersielle aktørers individuelle handlinger (Arnesen & Kvamme, 2021). Samtidig argumenterer Homsy & Warner (2019) for et flernivåperspektiv på styring når tematikk omkring

klimaproblematikk skal adresseres i rurale planleggingsprosesser. Klimaproblematikken befinner seg nettopp i skjæringsfeltet mellom miljømessig vern, økonomisk vitalitet og sosial rettferdighet. Det å undersøke «Myras nye aktualitet» i relasjon til hytteutvikling kan derfor være en fruktbar inngang for å forstå planleggingsprosesser på rurale steder som en form for flernivåstyring (Bock, 2019).

1.2 Problemstilling

Ved å undersøke «myras nye aktualitet» og arealbruk ved hytteutbygging i sammenheng, avgrenses oppgaven på særlig to måter. På den ene siden undersøker oppgaven *ikke* hvordan myr blir håndtert i en planleggingsprosess generelt, men kun hvordan myr blir håndtert i planleggingsprosessen av en fjellandsby. På den andre siden undersøker oppgaven *ikke* alle spørsmål som kan relateres til den lokale planleggingsprosessen av en fjellandsby, men kun spørsmål som knyttes til håndteringen av myr i denne prosessen. Intuitivt virker en slik avgrensning som to sider av samme sak, likevel er det en vesensforskjell. Oppgaven undersøker ikke det ene temaet innenfor konteksten av den andre eller vis-a-versa. Den ser imidlertid nærmere på skjæringsfeltet hvor myr og hytter i planleggingsprosessen krysses. Med dette som bakteppe er følgende problemstilling formulert:

Hvordan blir myr håndtert i skjæringsfeltet mellom det nasjonale myndighetsnivået og den lokale planleggingsprosessen av hytteområdet Turufjell?

- a. *Hvordan har myr blitt forstått av det nasjonalt myndighetsnivå relatert til arealbruk generelt og hytteutvikling spesielt?*
- b. *Hvordan blir myr forstått og håndtert i den lokale planleggingsprosessen av hytteområdet Turufjell?*

Problemstilling (a) er formulert i fortid for å gripe tak i hvordan forståelsen om myr har endret seg til det den er i dag. Problemstilling (b) har derimot et større søkelys på hvordan forståelsen av myr preger hvordan den blir håndtert i den lokale planleggingsprosessen av Turufjell. Utover dette er et av hovedgrepene i oppgaven å forsøke å forstå hvordan flernivåstyring muliggjøres, vedlikeholdes og endres gjennom institusjoner (Peter, 2011). Derfor vil oppgavens teoretiske rammeverk legge til grunn en institusjonell tilnærming til planlegging (Healey, 2006), der *institusjonelle lag* (Mahoney & Thelen, 2010) blir et nøkkelbegrep. Institusjonelle lag som analytisk begrep inviterer både til å undersøke selve prosessen med institusjonelle endringer, og hvordan aktører påvirkes av en slik endring (Bovenkamp et al., 2017).

1.3 Oppgavens oppbygning

Oppgavens intuitive logikk kan oppsummeres gjennom to setninger: *I faktisk praksis er rural planlegging en form for flernivåstyring. Flernivåstyring muliggjøres gjennom institusjoner.*

Derfor vil **kapittel 2** redegjøre for hvorfor rural planlegging som praksis, kan forstås som en form for flernivåstyring. Kapittelet starter med å definere og diskutere en hensiktsmessig oversettelse av begrepet «governance» og «multilevel governance». Videre forsøker kapittelet å knytte problemstillingen til et større globalt, nasjonalt og ruralt utviklings- og planleggingsperspektiv. Dette gjøres ved å redegjøre hvordan planleggingspraksis over tiår ha beveget seg fra å være en øvelse for myndigheter, til i større grad handle om styring av sted. Mot slutten av kapittelet knyttes flernivåstyring inn i en norsk rural kontekst, med en påfølgende gjennomgang av det norske planleggingssystemet – sett fra et lokalt planleggingsperspektiv.

Kapittel 3 redegjør for oppgavens case; fjellandsbyen Turufjell i Flå kommune. Dette innebærer å beskrive hvordan hytteutvikling i kommunen har tredd frem som en strategi for samfunnsutvikling, og hvorfor planleggingsprosessen av Turufjell kan være egnet til å undersøke hvordan myr blir håndtert i skjæringsfeltet mellom nasjonale myndigheter og lokale planleggingsaktører.

Kapittel 4 presenterer et teoretisk rammeverk som tar utgangspunkt i at (rural) planlegging og flernivåstyring muliggjøres gjennom institusjoner. Kapittelet redegjør derfor for en institusjonell tilnærming til planlegging, og hvordan planlegging ikke bare er en styringspraksis, men en institusjon. Videre introduseres institusjonelle lag som et sentralt begrep og forklaringsramme for hvordan en institusjon som planlegging kan vedlikeholde, modifisere, forandre og muliggjøre styringspraksis.

Basert på en institusjonell tilnærming til planlegging, redegjør **kapittel 5** for oppgavens metodiske valg. Flernivåstyring legger til rette for å undersøke planlegging som en aktivitet som utføres i skjæringsfeltet mellom det lokale og nasjonale nivået. Dokumentanalyse av nasjonale styringsdokumenter danner grunnlaget for å svare på problemstilling (a), mens lokale plandokumenter, intervjuer og observasjon blir brukt for å gripe tak i hvordan myr bli forstått og håndtert i den lokale planleggingsprosessen av Turufjell. Metodekapittelet følger derfor strukturen med en todelt problemformulering.

I likhet med metodekapittelet følger **analysekapittel 6 og 7** problemformuleringens struktur. På bakgrunn av en dokumentanalyse av nasjonale styringsdokumenter redegjør kapittel 6 for

hvordan nasjonale myndighetsnivået har forstått myr relatert til arealbruk generelt og hytteutvikling spesielt. Kapittel 7 redegjør for hvordan myr blir forstått og håndtert i den lokale planleggingsprosessen av Turufjell.

Kapittel 8 forsøker å forstå problemstilling (a) og problemstilling (b) i relasjon til hverandre, for på den måte svare på oppgavens hovedproblemstilling for hvordan myr blir håndtert i skjæringsfeltet mellom det nasjonale myndighetsnivået og den lokale planleggingsprosessen av Turufjell.

Kapittel 9 runder av oppgaven med en avslutning omkring oppgavens løse tråder og potensialet for videre undersøkelser.

2 Kontekst og kunnskap

Idealer for hva som anses som god og riktig planleggingspraksis og styring endrer seg i takt med faglig utvikling og ideologiske og politiske endringer. Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for hvorfor planleggingspraksis i rurale områder, eller fjellkommuner, i dag kan karakteriseres som en form for flernivåstyring. På den måten kan problemstillingen forstås inn i en større planleggings- og utviklingskontekst. Om en redegjørelse for rural planlegging og flernivåstyring skal være fruktbar, er det derimot nødvendig å starte kapittelet med å definere flernivåstyring. Med dette følger også en kort diskusjon for hvorfor oppgaven oversetter begrepet «governance» til «styring».

2.1 Governance og flernivåstyring

I motsetning til «government» som kan oversettes til «myndighet», er «governance» et mangefasettert begrep med få, om noen, gode oversettelser på norsk. Governancelitteraturen skjelner ofte mellom hierarki-, marked- og nettverksstyring. Hvordan governance bør oversettes kan knyttes til hvilke styringsformer som bør være fremtredende ovenfor andre. Kanskje den mest kjente oversettelsen av governance til norsk er gjort av Røiseland & Vabo (2008). De oversetter «governance» til «samstyring» og legger særlig vekt på Sørensen & Torfing (2007) sin forståelse av nettverksstyring. Utgangspunktet for «samstyring» er derfor samhandling og gjensidig avhengighet der begrunnelse for beslutninger gjøres på bakgrunn av felles diskurs eller forhandlinger. Denne oversettelsen utelukker ikke nødvendigvis private økonomiske interesser eller offentlige myndigheters tilstedeværelse i styringsprosesser, men de mer eller mindre utelukker deres styringslogikker i beslutningsprosesser. Nettverksstyring får en sentral plass i oppgaven, men som redegjørelsen nedenfor vil vise, er dagens styringsstrukturer i rurale områder preget av hierarkisk standhaftighet og markedsbaserte styringsformer (Tonts & Horsley, 2019; Nordahl, 2018). For å ikke utelukke hierarki og marked som fremtredende styringsformer, vil jeg i denne teksten oversette «governance» til det litt enklere; «styring».

Involvering av styringsformene hierarki, marked og nettverk blir enda tydeligere når «multilevel governance» (MLG) skal forstås. I denne oppgaven oversettes «multilevel governance» til «flernivåstyring», som er en mer etablert oversettelse. Selv om det i den internasjonale litteraturen om flernivåstyring er usikkerhet om konseptet henviser til en strategi, prosess eller en struktur (Piattoni, 2009, s. 163), vil denne oppgaven konsentrere seg om flernivåstyring som prosess og til dels struktur. Pike et al. (2017) understreker at flernivåstyring innebærer deling av politisk autoritet, ansvar og iverksettelse på ulike

administrative og territorielle nivåer. Dette innebærer deling på tvers av vertikale og horisontale strukturer – både overhorisontale strukturer som ulike departementer og andre offentlige aktører på nasjonalt nivå, og lavhorisontale strukturer som ulike aktører på undernasjonalt nivå (Charbit, 2011 i Pike et al., 2017, s. 169). I Norsk kontekst har boken *Flernivåstyring og demokrati* (Helgøy & Aars, 2008) undersøkt flernivåstyring innenfor rammene av den norske nasjonalstaten og *Det norske flernivådemokratiet* (Reiten et al., 2012) diskuterer ulike problemstillinger der statlig styring og lokaldemokratiet kommer til uttrykk i skjæringsfeltet mellom politiske parter og offentlig forvaltning på ulike styringsnivåer (kommune, fylke og stat). Problemformuleringen inviterer nettopp til å undersøke hvordan myndigheter på nasjonalt nivå forstår myr, og hvordan dette «filtreres» inn og blir håndtert i en lokal planleggingsprosess.

Ved å sette oppgavens problemstilling inn i en større global, nasjonal og rural utviklings- og planleggingssammenheng, vil de neste delkapitlene redegjøre for hvorfor vi i det hele tatt kan prate om planleggingspraksis som en form for *styring* og *flernivåstyring*.

2.2 Et globalt styrings- og utviklingsperspektiv

Fra myndighet til styring beskriver en endring i statens rolle og styringsfunksjon som følge av en rekke offentlige reformer gjennomført på 1980-, 1990- og tidlig 2000-tallet. Frem til 1970-tallet ble den hierarkiske styringsformen ansett som overlegen alle andre organisasjonsstrukturer. Prinsipper som rasjonell-legal autoritet, kontroll og et stort byråkrati var rådende og selve symbolet på Det moderne samfunnets fremskritt. Dette gjorde nasjonale myndigheter til den ledende aktøren for regional utvikling og planlegging, begrunnet i John Maynard Keynes sine økonomiske utviklingsteorier. Keynes anså økonomisk vekst til å være etterspørselsdrevet, og regioner måtte derfor bli økonomisk stimulert utenifra (Pike et al., 2006, s. 72). Et omfattende og ekspertdrevet embetsverk sørget for at nasjonale myndigheter evnet å styre «ovenfra» og investere (ofte subsidiere) i perifere regioner som «hang etter» (Pike et al., 2006, s. 24). Derimot avslørte 1970-tallets oljekriser og tilhørende stagnasjon et dypere strukturelt problem, preget av varig svakere økonomisk vekst i hele den vestlige verden (Innset, 2020, s. 110). Utover 1980-tallet fikk derfor Monetarisme og ny-klassiske økonomiske tilnærminger fotfeste i tenkningen omkring regional utvikling. I motsetning til keynesiansk etterspørselsdrevet økonomi, var det nå tilbudssiden som ble forstått som den viktigste driveren for økonomisk vekst i sentrale liksom perifere regioner. Deregulering og desentralisering skulle sikre at planlegging og utvikling ble gjennomført med en «nedenfra-opp»-tilnærming (Pike et al., 2006). Cheshire (2016) påpeker at dette er dyptgripende

politiske og administrative endringer som har hatt enorm betydning for rurale omgivelser og det rådende rurale styringsperspektivet (Cheshire, 2016).

2.2.1 Et ruralt styrings- og utviklingsperspektiv – Rural planlegging som flernivåstyring OECDs rapport, *New rural paradigm*, fra 2006 presenterer en dystopisk rural virkelighet.

Rapporten beskriver rurale områders svakere økonomiske utvikling, drevet frem av en ond sirkel av vedvarende utvandring, lavere utdanningsnivå, svakere arbeidsproduktivitet per innbygger og dårligere offentlige tjenester. Nedgangen i den relative betydningen av landbruksøkonomien har drevet jordbrukshusholdninger til å vende seg mot inntektskilder utenfor gården (Ward & Brown, 2009). I dag består rurale områder av komplekse næringsstrukturer med overlappende arealbruk (Frank & Hibbard, 2019). Rurale områders mangefasetterte uttrykk har skapt tvil omkring effekten av «tradisjonell» sektoriell (landbruks)politikk, og heller vist vei til bredere stedsbaserte tilnærminger – fra eksogene til endogene utviklingsstrategier. Tendensen har vært at steder vender seg «innover» for å utnytte kvalitative og stedlige konkurransefordeler, ofte som en variant av småskala fleksibel spesialisering (Teigen, 2015).

Goodwin (1998) adresserer tre faktorer som sammen og hver for seg har endret det rurale styringsperspektivet. (1) Krisen keynesianske velferdsstater opplevde ga nedgang i landbruksøkonomien. Dette ble etterfulgt av at nye kulturelle og politiske diskurser knyttet til utvikling, vern og livsstiler som utfordret den «tradisjonelle» rurale eliten. (2) Rurale lokalsamfunn ble gjenstand for fraflytting og det som i Norge ble kjent som «uttynningssamfunnet» (Aasbrenn, 1989). (3) Høyresidens politiske innflytelse gav reformer som sikret økt statlig tilbaketrukkethet og deregulering (devolusjon) av statlige tjenester til kvasiautonome ikke-statlige organisasjoner (NGO). Dette erstattet prinsipper som konformitet og regulering med kreativitet og entreprenørskap. Lokale utviklingsprosesser ble kjennetegnet av samarbeidskoalisjoner og partnerskap – noe som i seg selv har endret den institusjonelle styringsstrukturen. Noen av initiativene kom «ovenfra», mens andre ble frivillig forfremmet av det lokale nivået, ofte med betydelig innslag av private lokale næringslivsinteresser (Goodwin, 1998). Det er uenighet om hvorvidt rurale områders komplekse næringsstrukturer er et utfall av nyliberalismens rurale inntog for å frakoble markedet dens geografiske og sosiale (rurale) kontekster, eller en motreaksjon på nettopp nyliberalismen (McCarthy, 2005). Sagt på en annen måte er det usikkerhet omkring det nye rurale styringsperspektivet er et resultat av, eller et produkt av den virkeligheten *New rural paradigm* presenterer. Resultatet har uansett blitt en styringsstruktur som i mindre grad reflekterer et nasjonalt-individ/gåreier-

forhold, til i større grad involvere alle nivåer av myndigheter – vertikalt som horisontalt (Ward & Brown, 2009).

Rurale komplekse næringsstrukturer manifesterer seg gjennom *produksjon* (primærproduksjon) i kombinasjon med *konsumpsjon* (turisme og rekreasjon) og *vern* (bevaring og restaurering) (Frank & Hibbard, 2019). Hall (2015) argumenterer for at begrepet *styring* i rural kontekst ofte knyttes til turisme for å beskrive nettverkslignende former for styring. Steder som er preget av destinasjonsøkonomi, har en tendens til at ulike former for styring opererer på samme tid. Dette skaper egne utfordringer for planlegging og styring av fritidsboligutvikling. Fordi utmarka forvaltes på forskjellige institusjonelle felt som arealplanlegging, landbruk- og miljøforvaltning, og fordi rurale lokalsamfunn preges av en kompleks økonomi, blir det vanskelig å etablere den helhetlige styringsideen som tross alt er det som preger styringsbegrepet (Hall, 2015). Styringsformen i rural kontekst kommer derfor til uttrykk som en form for *flernivåstyring* (Bock, 2019). Dette har gitt grobunn for konkurrerende og til dels motstridende krav som den lokale planleggeren må håndtere (Frank & Hibbard, 2019), samtidig som det lokale nivået i langt større grad enn tidligere blir ansvarliggjort for egen stedlige utvikling (Pike et al., 2006).

2.3 Norsk fjellpolitikk i et ruralt styrings- og utviklingsperspektiv

Basert på konfliktdimensjonene lokal-nasjonal og produksjon-rekreasjon, institusjonalisert i henholdsvis plan- og bygningsloven (PBL) og naturmangfoldloven, gir Teigen & Skjeggedal (2015) et historisk tilbakeblikk på fjellpolitikken. Fjellpolitikken er et område hvor konfliktdimensjonene til dels handler om i hvilken grad rurale kommuner skal være en del av statsforvaltningens hierarkiske organisasjon. På en annen side består rurale fjellområder i dag av komplekse næringsstrukturer, og en konfliktdimensjon som produksjon-rekreasjon går like mye på tvers av lokalsamfunnet som mellom det lokale og nasjonale nivået (Teigen & Skjeggedal, 2015).

Allerede på 1960-tallet anerkjente man motsetningen mellom rekreasjon som tilgang til naturen som fellesgode, og de som ønsket å bruke rekreasjon til næringsutøvelse (Teigen & Skjeggedal, 2015). En omfordelingsmekanisme mellom grunneiere som fikk tomteverdiene økt gjennom utbygging og de som ble båndlagt til fordel for rekreasjon, har blitt forsøkt tatt i bruk tidligere (Strand- og fjellplanlova av 1971). Dette ble imidlertid vanskelig i praksis og ordninga ble tatt ut av lovverket i 1985. I overgangen mellom 1970- og 1980-tallet ble konflikter mellom det nasjonale og lokale styringsnivået mer synlig. Den generelle utviklingen gikk mot større autonomi til det lokale styringsnivået. Fylkeskommunene ble

opprettet og kommunene fikk nye oppgaver i utviklingen mot «velferdskommunen». Derimot gikk sektorer som landbruk og miljø i motsatt retning, mot økt sentralisering. Dette gjorde at fjellpolitikken i realiteten ble motstrøm til den generelle utviklingen. Felles for argumentasjonen var behovet for sterk statlig styring og samordning for fjellområdene. Utover dette hadde også miljødepartementet ansvaret for plangodkjenninger - et departement som var dominert av verneinteresser og anså rekreasjon i fjellområdene som den overordnede produksjonen. Derimot fikk dette lite følger for hytteutviklingen. På 1970- og 1980-tallet minket antall nybygde hytter til tross for at miljøverndepartementet i 1982 sendte ut rundskriv til kommunene der de kommuniserte at lokale myndigheter ikke skulle praktisere reglene for hyttebygging strengere enn nødvendig (Teigen & Skjeggedal, 2015).

1990- og 2000-tallet er tjue år hvor rekreasjon blir forsterket ovenfor produksjon. Vern er «først og fremst eit vern mot bygdefolks moderne utnytting av fjellet for produksjon og inntekter. Allemannsretten blir ingenmannsrett med omsyn til produksjon. Derimot blir allemannsretten for rekreasjon utvida og utvikla gjennom dei store konsentrasjonane av fritidsbudtader i skogbeltet opp mot fjellet» (Teigen & Skjeggedal, 2015, s. 50). Bygging av hytter med høy teknisk standard økte betydelig utover 1990-tallet. Bedre infrastruktur, bedre privat økonomi, økte priser på tomter og fritidshus gjorde utbygging av konsentrerte fritidsboligfelt og fjellandsbyer til en viktig del av kommunens næringsutvikling. Høyere teknisk standard har gitt grobunn for rekreativ sirkulasjon (Overvåg, 2011) og flerhushjemmet (Skjeggedal et al., 2009).

I lang tid har utmarksforvaltningen blitt ansett som svært kompleks og uoversiktlig, viste *Regimenes slagmark* (Skjeggedal et al., 2001) hvordan ulike forvaltningsregimer med ulike interesser og praksiser, ofte innenfor samme myndighetsnivå, kjempet om retten til å styre utmarka, og hvordan dette gjør eksterne aktørers og interessers muligheter for påvirkning og innflytelse nærmest uhandgripelig. I 2014 oppnevnte Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) en faggruppe som skulle foreslå tiltak for å forenkle forvaltningen i utmarka. Mandatet la til grunn at «kommunene skal tildeles større ansvar og myndighet innen utmarksforvaltningen» (Falleth et al., 2014, s. 3). Rapporten argumenterer for at kommunen allerede har mange oppgaver i utmarksforvaltningen, men som begrenses av økonomi, lite samordning mellom sektorforvaltninger, kontrollordninger og statlig regelverk. Derimot påpeker den også at kommunene ikke alltid bruker sitt fulle handlingsrom (Falleth et al., 2014). Et av områdene kommunen kan sies å ha et relativt stort handlingsrom, er i planlegging gjennom Plan- og bygningsloven (PBL). Det neste kapittelet vil gjennomgå

hovedtrekkene i kommunal planlegging og hvordan kommunal planlegging også er en del av et større nasjonalt planleggingssystem.

2.4 Det norske flernivådemokratiet og det kommunale planleggingssystemet

Enhetsstaten Norge er et satt sammen av et flernivådemokrati. «Det betegner et system der demokratisk valgte institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet er lagt til flere geografiske nivåer» (Reitan et al., 2012, s. 10). Styring i et flernivådemokrati er en toveisprosess der ulike styringsnivåer har mulighet til å utøve påvirkning på hverandre gjennom formelle eller uformelle styringskanaler (Reiten et al., 2012, s. 12-13).

Kommuneloven gir grunnlag for både underordning og selvstyre i kommunens stilling i forhold til statsforvaltningen. Fordi kommunen har sin egen folkevalgte ledelse og etablert som selvstendig rettssubjekt, kan derfor kommunen aldri fullt ut bli en del av statsforvaltningen. Stat, fylke og kommune inngår ikke i en hierarkisk organisasjon. Derfor må statsforvaltningen ha hjemmel i hver enkelt sektorlov – *lex superior*-prinsippet – om den skal styre over kommunen (Stokstad, 2012). Dette gjør at kommunen på noen områder er svært autonom, mens den på andre områder inngår nærmest i et prinsippal-agent-forhold med statsforvaltningen. Reiten et al., (2012) påpeker at den lovgivende makta har gått langt i å etablere et hierarkisk forhold mellom kommunale og nasjonale myndigheter.

Kommunal planlegging gjennom Plan- og bygningsloven (PBL) er et av områdene kommunen har delvis autonomi i sin stilling til statsforvaltningen. PBL omtales ofte som «kommunenes lov» på bakgrunn av at beslutningsmyndigheten for kommunale planer befinner seg innenfor kommunestyresalene. Til tross for dette bør kommunal planlegging tolkes inn i det nasjonale plansystemet, som er «hierarkisk bygd opp med et regelverk med nasjonale mål og retningslinjer for arealbruk, og med sanksjonsmuligheter gjennom innsigelser fra statlige myndigheter» (Falleth & Saglie, 2012, s. 87). Retten til innsigelse er kanskje det viktigste styringsverktøyet nasjonale og regional planmyndighet har ovenfor kommunens autonomi. Derfor kan innsigelse tolkes dithen at nasjonale myndigheter har siste ordet i enhver planprosess (Fatteth & Saglie, 2012). I det videre følger en redegjørelse for de viktigste trekkene ved kommunal planlegging.

2.4.1 Hovedtrekk i kommunal planlegging

PBL ble revidert i 2008. De viktigste endringene var innføringen av kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel. *Kommunal planstrategi* gjør kommunen til strategisk planaktør der målet er at de folkevalgte skal lede an i planprosessene (Aarsæther, 2012). For å koble valgkamp og styringsplattformen tettere sammen med kommunens planlegging, skal

kommunestyret vedta kommunal planstrategi innen ett år etter konstituering av kommunestyret. Kommunal planstrategi legger grunnlaget for kommunens planarbeid, som omfatter kommuneplanens samfunnsdel, arealdelen og økonomiplan/handlingsprogram.

Kommunen som samfunn trådte frem i PBL av 2008 når *kommuneplanens samfunnsdel* erstattet «kommuneplanens langsiktige del» (Aarsæther, 2012). Disposisjonen for arbeidet med samfunnsdelen foregår gjennom å kartlegge *utfordringer*, sette *mål* og velge *strategier*. Kommuneplanens samfunnsdel favner i prinsippet om alt som skjer – om det er private eller offentlige aktiviteter – innenfor kommunens territoriale grenser, selv om alle aktivitetene i praksis ikke kan kartlegges i detalj. I tillegg forsøker kommunen å sette seg selv inn i en større regional sammenheng for å vurdere sine fremtidsutsikter. Planlova av 2008 gir sterke antagelser om at arealdelen og økonomiplan/handlingsprogram bør springe ut av samfunnsdelen (Aarsæther, 2012).

Kommuneplanens *arealdel* skal vise sammenhengen mellom samfunnsutvikling og arealbruk. Den er juridisk bindende og har direkte konsekvenser for grunneiers bruk av egen eiendom. «Av den grunn er både arealbrukskategorier, hensynssoner og markeringer og kombinasjon av arealbrukskategorier nøye regulert gjennom selve loven og forskrifter» (Falleth & Saglie, 2012, s. 86). Dette legger grunnlaget for det mest detaljerte planarbeidet.

Detaljreguleringsplaner kan deles inn i *områdereguleringsplaner* eller *detaljreguleringsplaner*. Dette er bindende planer for hva grunneier kan tillate seg å gjøre på tomte. Idealet er at reguleringsplanen skal være i tråd med overordnede planer, som kommuneplanens arealdel, kommuneplanens samfunnsdel, andre kommunedelplaner, og/eller nasjonale/regionale planer. «Ideen er at de store, viktige beslutningene om utbyggingsmønster, infrastruktur og ressursforvaltning tas i regionale planer og i kommune(del)planens arealdel, mens detaljerte planer om fysisk utforming tas i reguleringsplaner» (Falleth & Saglie, 2012, s. 95). Reguleringsplaner kan enten utarbeides av kommunens planadministrasjon, andre offentlige myndigheter eller av private aktører. I dag blir de aller fleste detaljreguleringsplanene utarbeidet av private initiativtakere. Uansett hvem som utarbeider planene, ligger beslutningsmyndigheten til enhver kommunal plan i det lokale kommunestyret.

Ulike myndigheter bruker arealplanlegging til egen sektorplanlegging og til samordning. På den måten kan de koble arealplanlegging til samfunnsplanlegging og politikk. Ulike sektorer kan ha ulike og konkurrerende mål som gjennom planprosessen samordnes og forhandles om. På den måten blir mange arealer båndlagt av ulike sektormyndigheter og setter mange og til

dels trange rammer for kommunal arealutnyttelse. Dette viser hvordan arealplanlegging har gått fra å være en teknisk øvelse til å handle om ulike sektorinteresser og politikkfelt (Falleth & Saglie, 2012). Ulike spenningsfelt oppstår mellom arealplanlegging som styrende plan og behovet for politisk fleksibilitet. I tillegg skal planleggingen ta utgangspunkt i lokale forhold samtidig som regionale og statlige målsettinger skal innfris. *Handlingsrommet* til kommunen oppstår i forhandlinger og dialog mellom ulike myndighetsnivå og mellom offentlig og privat sektor. «Kommunen ønsker størst mulig handlingsfrihet, mens statlige myndigheter ønsker at kommunene skal legge nasjonale mål og retningslinjer til grunn for sin planlegging» (Falleth & Saglie, 2012, s. 93).

Til nå har oppgaven redegjort for hvordan lokal planlegging – især planlegging av rurale områder – i praksis er en form for flernivåstyring. Overordnede globale og nasjonale politiske, ideologiske og økonomiske dreininger har skapt nye forutsetninger for hva planlegging og samfunnsutvikling skal og bør være. Dette har ført til at kommunal planlegging ikke bare en teknisk øvelse som klargjør arealformål til ulike interesser, men et virkemiddel som i økende grad brukes strategisk for lokal samfunnsutvikling. I en slik kontekst blir flernivåstyring en lokal aktivitet som vekter ulike aktører på ulike nivåer med ulike interesser.

3 Turufjell i Flå kommune

Flå kommune ligger i Hallingdal som er et dalstrøk med til sammen seks kommuner. Alle kommunene er det Arnesen et al. (2010) karakteriserer som «fjellkommuner».

Karakteriseringen innebærer «forhold som påvirker betingelsene for sysselsetting, bosetting og regional utvikling i fjellområdene og fjelkommunene» (Arnesen et al., 2010, s. 14). I likhet med den generelle befolkningsutviklingen i fjellkommuner, men til forskjell fra andre kommuner i Hallingdal, har også Flå i mange år hatt en nedadgående befolkningskurve. I 1952 var det 1538 innbyggere i Flå. Befolkningsnedgangen har vært jevn helt frem til bunnpunktet i 2008 med 974 innbyggere. Siden den gang har trenden snudd, og i starten av 2023 passerte Flå 1100 innbyggere. Når folketallet de siste 15 årene har økt, er det på grunn av positiv nettoinnflytting (SSB, 2022).

Siden Plan- og bygningsloven av 2008 innførte kommuneplanens samfunnsdel har Flå kommune utviklet to utgaver, en for perioden 2011-2023 og en for 2023-2034. I kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2011-2023 var det et uttalt mål om å øke innbyggertallet fra daværende grunnlag på 990 til minst 1250 innbyggere i 2023.

Befolkningsvekst skulle «bedre kommunens økonomi og sikre et attraktivt servicetilbud for kommunens innbyggere» (Flå kommune, 2011, s. 10). Med fasiten i hånda kan man si at Flå kommune ikke nådde sitt mål i absolutte folketall. Likevel har de klart å snu befolkningsutviklingen fra det som har blitt forstått som en langvarig negativ trend, eller som en av intervjupersonene uttalte: «I 2009 var vi 970 innbyggere og det var nesten sånn at sistemann får slukke lyset og lokke døra» (Intervjuperson 5). I den nyeste utgaven av kommuneplanens samfunnsdel (2022-2034) blir et høyere folketall fortsatt anerkjent som positivt for flere samfunnsområder, men det er likevel ikke uttalt verken et absolutt eller relativt mål på folketallsvekst. Flå skal «være en attraktiv og framoverlent kommune med et riktig folketall for oss» (Flå kommune, 2022, s. 13).

Siden 2008 har sysselsettingen innenfor varehandel, hotell- og restaurantnæringen økt fra 116 til 231 personer i 2022 (SSB, 2022). Det er denne næringen som sysselsetter klart flest i Flå. Sekundærnæringer som bygg og anlegg sysselsatte 129 personer i 2022. Dette har vært en økning på 35 sysselsatte siste to årene. Helse- og sosialtjenester sysselsette 82 personer i 2022, noe som har vært stabilt siden 2008. Selv om Flå er en gammel skogbrukskommune, er det kun 27 personer sysselsatt i skogbruk og jordbruk i dag (SSB, 2022).

Kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2011-2023 uttaler at Flå skal være et sted med et «mangfoldig og livskraftig næringsliv» og i 2023 skulle Flå være en «betydelig helårs turistdestinasjon i Hallingdal, og fremstå som en sær attraktiv familiedestinasjon gjennom å tilby nære og varierte friluftsopplevelser tuftet på kvalitet, lokal tradisjon og miljø» (Flå kommune, 2011, s. 16). Et uttalt mål i samfunnsdelen for perioden 2011-2023 var at Flå kommune skulle bli en av Hallingdals mest attraktive kommuner å ha fritidsbolig i, og på bakgrunn av situasjonsbeskrivelsen skulle antall fritidsboliger dobles:

«Flå kommune har en unaturlig lav andel fritidsboliger i forhold til kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. Dette skyldes ikke naturgitte forhold som mangel på natur og attraktive friluftsområder, men snarere at Flå har vært tilbakeholden med å ta i bruk utmark til andre formål enn jord- og skogbruk» (Flå kommune, 2011, s. 26).

I 2011 anså Kommuneplanens samfunnsdel at arealutnyttelsen innenfor høystandard hytteområder i Flå allerede var høy og muligheten for videre fortetting var små. Derfor forsto man at kommunens store utfordring lå i å få gjennomslag hos ulike sektormyndigheter for ytterligere utbygging, utover det som beskrives som fortetting. Videre slo samfunnsdelen fast at satsningsområdene for videre fritidsbebyggelse skulle konsentreres til områdene Gullsvikfjellet (Høgevarde), Flentenområdet og Skarsdalen/Venelig (Turufjell). Dette ble fulgt opp i samfunnsdelen for perioden 2023-2034. «Flå kommune vil videreføre satsningen på konsentrert utbygging i områdene Høgevarde, Skarsdalen og Turufjell. Eventuell fritidsbebyggelse ut over dette skal være som naturlig fortetting og/eller i tilknytning til etablerte områder der man kan benytte eksisterende infrastruktur» (Flå kommune, 2022, s. 21).

3.1 Området Turufjell

Turufjell ligger nordøst for Flå sentrum (se figur 1) og sør for Ytre Vassfaret landskapsvernområdet. Planområdet er omtrent 13,7 km² (13700 daa). Det befinner seg mellom 475 og 1077 moh. på sørsiden av fjellet. Tidligere har Turufjells omkringliggende områder vært gjenstand for skogdrift og tradisjonell utmarksnæring som jakt og fiske. Derimot har planområdet Turufjell ligger på, på grunn av dens vanskelige fremkommelighet, våte og myrlendte terreng med tilhørende glissen skog, vært lite egnet for skogbruk. Deler av

området ligger innenfor det som karakteriseres som «inngrepsfri natur» (INON-områder), inngrepsfri sone 2 (områder som ligger mellom en og tre kilometer fra tyngre tekniske områder).

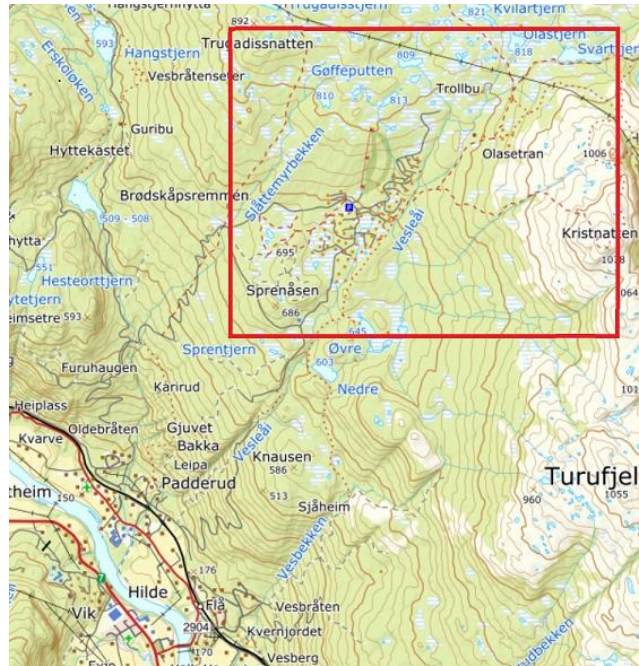
3.2 Turufjell og myr

Planbeskrivelsen til Turufjells

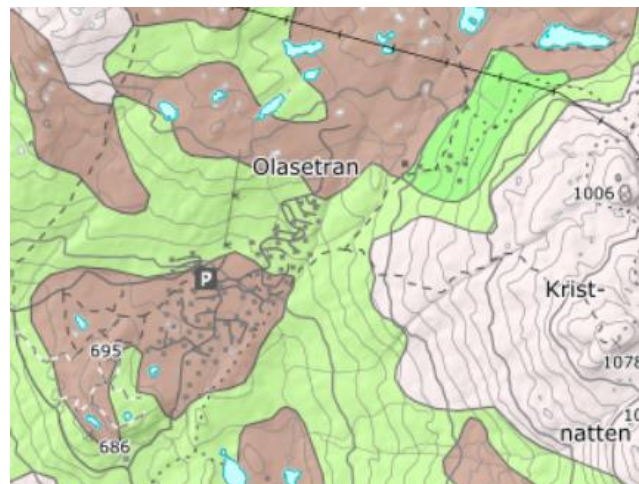
områderegeringsplanen beskriver et område dominert av myr, fjell i dagen og barskog (gran, furu og bjørk) (Flå kommune, 2017a, s. 13). Figur 2 viser et løsmassekart over planområdet der de brune områdene er myr og torv, lyserosa er bart fjell, mens lysegrønt er tynn morene. I forbindelse med arbeidet med områderegeringsplanen ble det utarbeidet en konsekvensutredning som vurderte naturverdiene i området. Den konkluderte med at området som planlegges for utbygging er mer preget av torv og myr enn det løsmassekartet viser. Dette skjer fordi kartene kun viser større sammenhengene områder, og dermed ser bort fra mindre torv- og myrområder (Konsekvensutredning Turufjell, 2017).

3.3 Planleggingsprosessen i Turufjell

Opprinnelig var området eid av tre grunneiere (Samarbeid Turufjell). Med et ønske om å utvikle området inngikk de i 2014 en intensjonsavtale med kommunen. Senere har to større (profesjonelle) eiendomsinvestorer blitt involvert, og i 2017 opprettet de Turufjell AS der alle eide 20 prosent hver. Siden den gang har de opprinnelige grunneierne solgt sine eierandeler til Turufjell AS og i dag eies og drives Turufjell AS av to profesjonelle, eksterne investorer. Den daglige driften av Turufjell gjøres likevel i stor grad av ansatte som har lokal tilknytning til Flå. Med ulike roller har de opprinnelige grunneierne fortsatt sitt engasjement i Turufjell.



Figur 1 viser Turufjells omtrentlige planområdet (rød firkant) sammenlignet med Flå sentrum (nede i høyre hjørne). Kilde: Norgeskart.no



Figur 2 viser løsmassekart over Turufjell. De brune områdene er torv og myr, lysegrønt er tynn morene og lyserosa er bart fjell. Kilde: Norges Geologiske Undersøkelse.

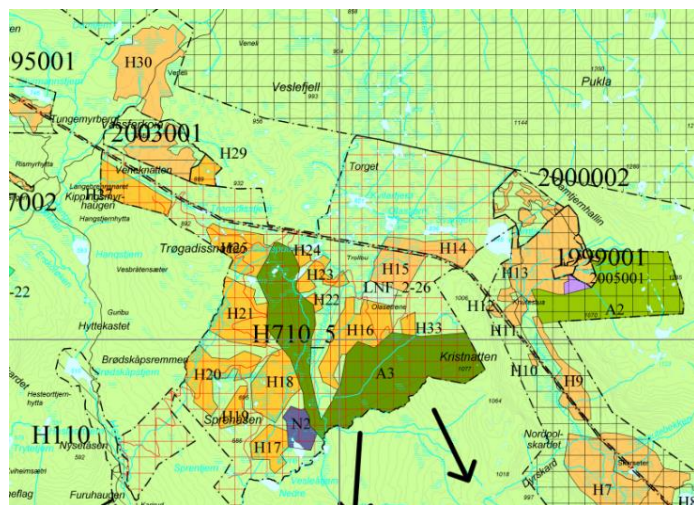
Flå kommune utarbeider kommuneplanens arealdel og samfunnsdel annenhver gang. Dette slo ut med en samfunnsdel for perioden 2011-2023, mens arealdelen ble utarbeidet i 2014 for perioden 2015-2027. Figur 3 viser kommuneplanens arealdel over Turufjell.

Områdereguleringsplanen til Turufjell ble først vedtatt i 2017, men ifølge intervjupersonene ble områdereguleringsplanen og kommuneplanens arealdel (2015-2027) utarbeidet i sammenheng og i

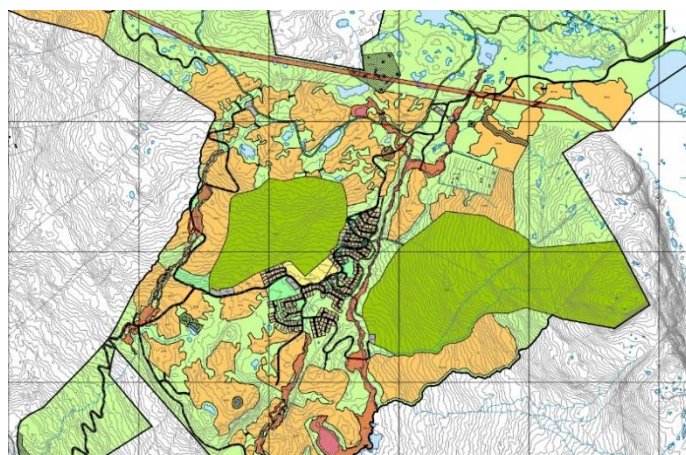
stor grad over den samme tidsperioden. Arbeidet med områdereguleringsplanen ble organisert gjennom en *styringsgruppe* som besto av eier, en politisk representant fra kommunestyret,

plansjef i kommunen og planlegger/arkitekt fra et konsultentselskap innleid fra oppdragsgiver (Turufjell AS), og en *prosjektgruppe* som besto av eiere, plansjef og planlegger/arkitekt fra konsultentselskap innleid fra oppdragsgiver. Figur 4 viser områdereguleringskartet over Turufjell og hvordan planen også er

detaljregulert for 210 tomter. I skrivende stund er ytterligere seks detaljreguleringsplaner vedtatt. Totalt er området regulert for 2000 hytter, i tillegg til alpinanlegg, eget sentrumsområdet, leilighetsbygg, sykkelstier, skiløyper m.m. I dag i underkant av 200 hytter ferdigstilte, ett av to planlagte alpinanlegg og «Turutunet kafe» i drift. I tillegg er enkelte sykkelstier, «pumptrack» og skiløyper utarbeidet. I nær fremtid skal Turufjell servicesenter ferdigstilles og i 2024 er det planlagt salgsstart av Leilighetsbygg fase 1, samt åpning av andre del av Turufjell alpintcenter (Kristenatten alpintcenter med stol- og fjellheis) (Turufjell, 2023). I tillegg til at prinsippet om «konsentrert fritidsbebyggelse» står sterkt, er det kompleksiteten av aktiviteter og tjenestetilbud som gjør at utviklingen på Turufjell kan karakteriseres som en *fjellandsby*.



Figur 3 viser kommuneplanens arealdel (2015-2027) for Flå kommune over Turufjell. Kilde: Flå kommune (2015b).



Figur 4 viser områdereguleringskartet over Turufjell. Kilde: Flå kommune (2017b).

4 Teori

Teorikapittelets formål er å presentere en forståelsesramme for hvordan planlegging og flernivåstyring muliggjøres gjennom institusjoner. Med utgangspunkt i Patsy Healey sin institusjonelle tilnærming til planlegging vil første del redegjøre for hvordan planlegging som en etablert institusjon består av regulative, normative og kognitive strukturer. Deretter presenteres institusjonelle lag som en teori for institusjonelle endringer. Institusjoner og nye institusjonelle lag må til enhver tid legitimeres. Innenfor planlegging har dette blitt operasjonalisert gjennom input og utfall legitimering. Avslutningsvis forsøker teorikapittelet å finne tilbake til styring og hvordan styringslogikker gir ulike forutsetninger for rasjonalitet og legitimitet.

4.1 En institusjonell tilnærming til planlegging

Patsy Healey (2006, s. 31-71) presenterer en institusjonell tilnærming til planlegging og romlige endringer. Hvordan mennesker velger å handle avhenger av deres forståelse av verden. Utgangspunktet til Healey er at en slik forståelse stammer fra sosiale relasjoner som befinner seg innenfor bestemte sosiale kontekster. Dette er kontekster som vekter verdier og holdninger, som i neste instans rammer inn meningssystemer – det vil si måter å vekte verdier på. Slike meningssystemer skapes gjennom interaksjon mellom den materielle og immaterielle verden (Healey, 1999, s. 113), og utøver det kulturelle grunnlaget for menneskers hverdagsliv (Healey, 2006).

Planlegging kan derfor forstås som en *institusjon*, bestående av regulative, normative og kognitive (diskursive) strukturer (Saglie et al., 2015). *Regulative strukturer* er formelle lover og regler som kommer eksplisitt til uttrykk. De er ofte iverksatt av eksterne autoriteter som vil møte avvik med formaliserte sanksjoner. Plan- bygningsloven fremstår som det mest sentrale regulerende rammeverket i planlegging. For denne oppgaven er også nasjonale og regionale myndigheters rett til å fremme innsigelse ovenfor kommunale planer, sentralt. Regulative strukturer gir derfor svært sterke føringer for hva som muliggjør det endelige utfallet av en kommunal planleggingsprosess. *Normative strukturer* relateres til hvordan planlegging bør gjennomføres, og hvilke utfall som anerkjennes som gode. Et vanlig utgangspunkt for normative strukturer er profesjonalisering. Av dette følger innarbeida verdier og standarder som potensielt kan effektivisere og frigjøre kapasitet, eller fremstå som moralske standarder og rettetråd for hva man anerkjenner som rettferdige prosesser. Svært sterke normative strukturer, som godt etablerte standarder, kan få karakter av å være reifiserte – det vil si «å oppfatte menneskelige fenomener som om de var ting» (Berger & Luckmann, 1966/2018, s.

100). Disse vil ofte fremstå som regulerende strukturer. *Kognitive strukturer* knyttes til det som til enhver tid er rådende kunnskaper eller dominerende diskurser i planleggingsfaget (Saglie et al., 2015). Nye kognitive strukturer kan etableres av fagmiljøer, interesseorganisasjoner eller innenfor lokalsamfunnet. Videre vil regulative, kognitive og normative strukturer påvirke hverandre gjensidig. Ofte er det slik at kognitive strukturer legger føringer for normative antagelser og hvilke verktøy som er egnet for å oppnå disse. Fordi planlegging er en måte å ta opp visse sosiale problemer på, blir ideer og produksjon av disse, en kritisk ressurs (Healey, 2006).

Et sentralt perspektiv fra Healey er hvordan hun tillegger aktørene (les: agency) betydelig vekt i konstruksjonen av sine egne liv. Dette er i likhet med Berger & Luckmann (1967/2018) som påpeker at mennesket kan forandre verden, men da på grunnlag av noe den ikke har valgt selv. I Healeys institusjonelle tilnærming til planlegging, er strukturer og meningssystemer derfor ingen ekstern kraft separert fra hverdagslivets sosiale relasjoner, men noe som er til stede og aktivt konstrueres gjennom disse relasjonene (Healey, 2006). Planleggingsaktiviteten vil derfor alltid være formet av regulative, normative og kognitive strukturer, men planleggeren handler også aktivt gjennom å vedlikeholde, modifisere og forandre de samme strukturene. Potensialet for endring vil variere, men alltid eksistere (Healey, 2006).

4.1.1 Planlegging og flernivåstyring muliggjøres gjennom institusjoner

Planleggingspraksis kan historisk deles opp i tre retninger (Healey, 2012). Økonomisk planlegging forsøker å stimulere og styre nasjonale og regionale produksjonsprosesser og koble dette til samfunnspolitikk. Fysisk planlegging handler om hvordan byer og tettsteder kan utformes funksjonelt og estetisk til det beste for helse, økonomi og generelle bekvemmeligheter på et sted. Den siste retningen knyttes til offentlig administrasjon og politisk analyse. Tradisjonelt har denne retningen hatt som mål å gjøre offentlig administrasjon mer effektiv. Derimot har fremveksten av samfunnsvitenskapens kulturelle vending, etterfulgt av en motreaksjon på effektivitetsaspektets dominans, gjort at mye litteratur innenfor politisk analyse og administrasjon også rettet mot hvordan politiske prosesser kan gjennomføres på en demokratisk, rettferdig og sosialt inkluderende måte (Bevir, 2009). Mens økonomisk og fysisk planlegging først og fremst handler om stedsplanlegging og -utvikling, handler offentlig administrasjon og politisk analyse vel så mye om «styring av sted» (Healey, 2006).

Hensikten med å anvende en institusjonell tilnærming til planlegging, er at institusjoner kan forklare styring. Hvis flernivåstyring er involvering av sosiale aktører på tvers av vertikale og

horisontale skillelinjer, blir institusjoners rolle å skape mulighetene for slik involvering (Peters, 2011). Institusjoners rolle kan særlig betraktes på to måter, avhengig av om institusjonen forstås som en uavhengig variabel eller avhengig variabel. Førstnevnte vil si at institusjoner i utgangspunktet er etablerte strukturer som former hvordan vi planlegger og styrer. Institusjoner som avhengig variabel betyr at institusjoner etableres som en respons på utfordringer i omgivelsene (les: environnmet). I forlengelse av dette representerer institusjoner også mekanismer for å løse disse (Peters, 2011).

4.2 Institusjonelle lag

Rural planlegging er i praksis en form for flernivåstyring (Bock, 2019). Mahonay & Thelen (2010) presenterer et rammeverk for hvordan stabile institusjoner, som planlegging, utvikles og forandres inkrementelt. De ser altså bort fra forklaringen om at institusjoner trenger eksterne sjokk for å endres, men at de også kan endres gradvis og innenfra. Fire ulike prosesser kan hver for seg forklare inkrementelle endringer i institusjoner. Hver prosess tar utgangspunkt i at institusjonelle regler enten blir en del av, bearbejdes eller fjernes fra institusjoner. De fire prosesser er *Forskyvning* (eng: displacement, fjerning av eksisterende regel og innføring av nye), *driv* (eng: drift, oppstår når en regel formelt forblir den samme, men dens påvirkning forandres på grunn av endringer i omgivelsene), *omdannelse* (eng: conversion, endret vedtak av eksisterende regel) og *lag* (eng: layering). Denne oppgaven retter oppmerksomheten i størst grad mot sistnevnte, institusjonelle lag. Slike lag oppstår når nye regler blir introdusert på toppen av, eller ved siden av eksisterende regler (Mahonay & Thelens, 2010). For å forstå hvordan inkrementelle endringer av institusjoner fører frem, må man først separere institusjonelle regler fra institusjonelle lag.

Institusjonelle regler er klassifikasjoner bygget inn i samfunnet som gjensidig typifisering eller tolkning, og kommer ofte til uttrykk gjennom lovverket, den offentlige diskursen eller simpelthen «tatt-for-gitt-heter» (Berger & Luckann, 1967/2018). Institusjonelle regler innebære alltid normative forpliktelser, men ofte blir de en del av samfunnet basert på å være fakta som må bli tatt hensyn til av aktørene (Mayer & Rowan, 1977). Knyttet til planlegging er institusjonelle regler ikke nødvendigvis noe som er en del av planleggingspraksisen, men det er samfunnets (omgivelsene) tolkning/forventing av hvordan planlegging og planleggingspraksis bør foregå. Først når institusjonelle regler blir internalisert, skaper det et nytt *institusjonelt lag* i planlegging som planleggeren i sitt daglige arbeid må orientere seg etter og håndtere. Reglene blir institusjonalisert fordi de fremstår som forbilder i de

institusjonelle omgivelsene (samfunnet), de har blitt «sosiale fakta» (Berger & Luckmann, 1969/2018) og fremstår som symboler på rasjonalitet og fremskritt.

Hvert institusjonelt lag har med seg et sett regulerende, normative og kognitive strukturer. Nye institusjonelle lag kan derfor spores tilbake til å inneholde både formelle og uformelle regler. Når en institusjonell regel internaliseres i planlegging, danner de et lag av strukturer som planleggingspraksis må handle i tråd med. Et nytt lag trenger heller ikke å være en helt ny institusjonell regel, men det kan involvere små endringer i tillegg til de som allerede er etablert. Videre kan innføringen av nye regler ved siden av allerede etablerte reglene, endre hvordan de etablerte reglene opprinnelig strukturerte adferd på (Mahoney & Thelen, 2010).

Vanligvis oppstår nye institusjonelle lag når utfordrere av den etablerte institusjonen mangler kapasitet til å faktisk endre de ordinære reglene (forskyvning). En typisk forklaring på en ny regel kan være at progressive krefter arbeider ved siden av etablert strukturer, samtidig som status quo forsvarers mot endringer og modifikasjoner. Innføring av en ny regel/element fører til små endring i seg selv, men institusjonelle lag kan akkumulere og føre til store endringer over tid. Det er nettopp en utvidelse av tidsrammen som karakteriserer den inkrementelle tilnærmingen til endringer i institusjoner og planpraksis. På den andre siden kan innføringen av en nye institusjonelle regler føre til betydelige endringer om reglene griper inn i institusjonens etablerte logikk (Mahoney & Thelen, 2010).

4.2.1 Operasjonalisering av institusjonelle regler og lag

Institusjonelle regler utformes som oftest av andre aktører enn de som skal ta dem i bruk. I overgangen mellom institusjonelle regler og institusjonelle lag skapes det derfor et «gap» eller «mykt rom» hvor regelens utforming blir oversatt til faktisk praksis. Dette utspiller seg som analytiske rom og kan bli gjenstand undersøkelser av inkrementelle endringer (Mahoney & Thelen, 2010). Særlig fire faktorer er avgjørende for å skape slike analytisk rom. For det første er slike regler ofte ambisiøse og derfor i seg selv objekter for politisk engasjement. Selv om reglene gir føringer og begrensinger for faktisk praksis, er reglene ikke utvetydige. Ambisiøse regler skaper ofte åpninger for kreativitet og handling. Individuelle aktører utnytter sin iboende evne til å etablere nye former for presedens, som videre kan forandre hvordan institusjonens fordeler makt og autoritet. For det ande utformes regler med hensikt å imøtekomme komplekse situasjoner. Derimot gjør aktørers kognitive begrensninger til at regelen aldri vil kunne forutse fremtidige situasjoner. Videre er institusjoner alltid en del av implisitte antagelser. Med det menes felles forståelser som gjør nye regler effektive. Implisitte antagelser kan riktignok endre seg over tid, noe som gjør at faktiske endringer i institusjonen

oppstår til tross for at formelle regler består. For det fjerde må regler både utformes og tas i bruk. Ofte er det ulike aktører som henholdsvis tar i bruk reglene enn de som utformer dem. Dette skaper rom for endringer av reglen underveis i implementeringsfasen (Tahoney & Thelen, 2010).

4.3 Legitimering av institusjoner

En institusjon må til enhver tid legitimeres for å eksistere (Berger & Luckmann, 1966/2018).

En bred definisjon på legitimitet kan hentes fra Suchman (1995): «Legitimitet er en generalisert oppfatning eller antagelse om at en enhet er ønskelig, riktig, eller passende innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, ønsker, og definisjoner [egen oversettelse]» (s. 574). Legitimitet i sosiale institusjoners forstand knyttes til institusjonaliserte verdier (Terry, 1995), eller slik Vik et al., (2008) elegant formulerer det når skjæringen mellom bruk og vern diskuteres: «Det legitime er det vi stilltiende er enige om» (s. 183). Legitimering er alltid – og over alt – en «felles eiendom» for et samfunn, og ikke bare en karakteristikk av en offentlig eller privat organisasjon (Considine & Alzal, 2011, s. 370). Et vanlig mål for de som legitimerer er integrasjon, og i tråd med Berger & Luckmann (1966/2018) er legitimeringens funksjon «å gjøre objektiviseringer av første orden som er blitt institusjonalisert, objektivt tilgjengelige og subjektivt sannsynlige» (s. 103). Objektivt tilgjengelig vil si at det er gjenstand for vår bevissthet, mens subjektivt sannsynlig henviser til at subjektet erkjenner en overordnet mening «bakenfor» objektet. Legitimering innehar derfor både et kognitivt og verdimesig element (Berger & Luckmann, 1966/2018).

Planlegging i en tolkende tilnærming erkjenner derfor at planleggingsargumenter må innebære både empiriske og normative premisser (Goldstein, 1983). En grad av kunnskap, samt rettferdiggjørelse ved å være i tråd med en normativ gyldighet, er nødvendig om et nytt institusjonelt lag skal legitimeres og integreres. Legitimering som et fenomen har innen planlegging og styring blitt operasjonalisert gjennom input og utfall (output) legitimering.

4.3.1 Legitimering gjennom input og utfall

Flernivåstyring har en tendens til å opprette ad hoc nettverk som inkluderer en forsamling av mer eller mindre tilfeldig sammensetninger av forsamlinger, og går derfor utover en demokratisk representasjon. Innenfor forskning omkring legitimering av flernivåstyring (MLG) er det en stor debatt om legitimitet først og fremst kan begrunnes i flernivåstyringens vellykkede utfall, eller om flernivåstyring også må legitimeres på bakgrunn av prosessen som skaper utfallet (Piattoni, 2009). Dette kan knyttes til to diskursive praksiser som danner to meningssystemer som grunnlag for planlegging. Den ene er prosessorientert diskurs, der

demokratiske idealer står sentralt. Ofte er denne koplet på en overordnet bærekraftig utvikling. Den andre er en resultatorientert diskurs. Her er sentrale temaer ofte tidseffektivitet, forhandlinger og plangjennomføring. Den er ofte opptatt av miljø, men da til konkrete tekniske løsninger (Falleth & Saglie, 2012b). I planlegging er det derfor vanlig å skille mellom legitimering gjennom input og legitimering gjennom utfall (output) (Backstrand et al., 2010). Input-legitimitet knyttes til legitimering gjennom prosess. Denne type legitimitet stammer fra prosessuell logikk, og legitimitet må derfor hentes fra rådende styringslogikk. Det sentrale spørsmålet for de som legitimerer handler derfor om hvorvidt uttalt politikk og normer er utviklet gjennom en gjennomsiktig, rettferdig, inkluderende og ansvarlig praksis. På den andre siden handler legitimering gjennom utfall om hvorvidt man oppnår legitimitet basert på det endelige resultatet. En forståelse som Mayer & Rowan (1977) knyttet til vestlige moderniseringsnormer. Denne type legitimitet legger til grunn konsekvenslogikk, kollektiv problemløsning og effektivitet. Hvorvidt legitimitet er oppnådd måles på bakgrunn av om gjeldende normer og praktisk utførelse resulterer i ønskede resultater. Det er grunn til å tro at høy grad av én form for legitimitet kan kompensere for mindre grad av annen type legitimitet. Særlig kan effektive løsninger på kollektive problemer veie opp for lav legitimitet gjennom input. Samtidig kan den ene påvirke den andre ved at høy grad av legitimering gjennom input kan potensielt øke legitimiteten fra utfallet. «I sum hviler overordnet legitimitet for styring på å kombinere effektiv miljømessig problemløsning (reduere negativ miljømessig innvirkning) med rettferdig, ansvarlig, inkluderende og gjennomsiktige prosesser [egen oversettelse]» (Bäckstrand et al., 2010, s. 39).

Til nå har teorikapittelet redegjort for hvordan planlegging og flernivåstyring kan forstås som en institusjon. Institusjonelle lag har blitt introdusert som en teori på institusjonelle forandringer, og hvordan planlegging som institusjon kan gjennomgå endring. Planlegging og institusjonelle lag må til enhver tid legitimeres, og innenfor planlegging har dette blitt operasjonalisert gjennom input legitimering og utfall legitimering. Siden institusjoner kan muliggjøre styring vil siste del redegjøre for ulike styringslogikker og hvordan de legger ulike forutsetninger for rasjonell planlegging og legitimitet.

4.4 Tilbake til styring: styringslogikker, rasjonalitet og legitimitet

Som en respons på utfordringer i omgivelsen – om dette gjelder ideologiske dreininger, faglige oppdagelser, eller eksterne sjokk – har planlegging som institusjon alltid forandret seg. Dette har gjort planlegging og flernivåstyring til en hybrid styringsform med elementer av

ulike styrings- og koordineringslogikker (Saglie et al., 2015), som videre har ulike rasjonaliteter og kriterier for legitimering.

Saglie et al. (2015) forstår planlegging (og flernivåstyring) som bestående av en rekke *institusjonelle lag* av styringslogikkene hierarki, marked og nettverk. Som oppgaven tidligere har vært inne på knyttes litteratur om styring til hierarki-, markeds- og nettverksstyring. Som empirisk fenomen må enhver styringsform finne sin egen balanse mellom de tre logikkene (Sørhaug, 1996). I teoretisk forstand kan styringsformene knyttes til idealtypiske styringsstrukturer med hver sine funksjoner.

Hierarkisk styring praktiseres ovenfra-ned gjennom «linja» ved hjelp av en «kommando-kontroll-logikk», som er basert på et sett formelle regler. Innenfor planlegging kommer denne logikken til uttrykk i det instrumentelle planleggingsperspektivet drevet fremover som en regelstyrt, hierarkisk og ekspertdrevet aktivitet. Rasjonaliteten blir delegert fra politikere til den administrative staben på bakgrunn av stabens evne til å finne og gjennomføre de mest effektive løsningene. En *markedsdrevet* styring er i sin reneste utgave en selvorganisert styringsform som baserer seg på konkurranse mellom rasjonelle aktører i et marked. Styringsformens rasjonalitet muliggjøres gjennom prismekanismer som insentiver, endring av behov osv., og kontraktmekanismer. Sistnevnte utspiller seg innenfor planlegging ofte som et offentlig-privat samarbeid der arbeidsdelingen, kostnader og gevinster reguleres gjennom kontrakter. *Nettverksdrevet* styring baserer seg på aktørers gjensidige avhengighet av hverandres ressurser. Rasjonaliteten kan knyttes til kommunikativ rasjonalitet og deliberasjon. Denne type styring organiseres gjennom formelle eller uformelle nettverk og arbeidsdelingen sementers ideelt sett gjennom deliberasjon, men i realiteten er det ofte basert på forhandlinger (Saglie et al., 2015; Bäckstrand et al., 2010). Mens nettverksdrevet styring i all hovedsak har en prosessorientert logikk, har marked og hierarki styringslogikker som kan knyttes til både input og utfall. Når rasjonaliteten, og derav legitimiteten, må hentes fra rådende styringslogikk kan det derfor innebære både input og utfall legitimitet.

Bäckstrand et al. (2010) presenterer et rammeverk for hvordan styringsstruktur og rasjonalitet kan knyttes sammen på ulike måter. Selv om hver styringsstruktur har sin idealtypiske logikk med tilhørende rasjonalitet, kan ulike former for rasjonalitet empirisk finne sted innenfor ulike styringssammensetninger. For eksempel kan administrativ rasjonalitet finne sted innenfor en markedsbasert styringsform ved at markedet eksisterer gjennom et «slør» av politiske eller formelle myndigheters føringer. Eller at nettverksformer for styring baserer seg på økonomisk

rasjonalitet, som videre legger føringer for hvem som er legitime deltakere av nettverket og hvordan interaksjonen innad i nettverket bør praktiseres (Backstrand et al., 2010).

Sett under ett betyr dette at ulike styringsformer inneholder ulike sett av regulative, normative og kognitive strukturer. Det er dette som legger grunnlaget for hvorfor Saglie et al. (2015) uttrykker at «planlegging består av ulike institusjonelle lag av styringslogikker» (s. 28). På den ene siden kan dette gjøre at planleggere får flere virkemidler i sitt arbeid med å gjennomføre vedtatt politikk. På den andre siden kan kompleksiteten øke og man risikerer at styringslogikker motarbeider hverandre (Saglie et al., 2015).

4.5 Det teoretiske rammeverket

Det teoretiske rammeverket har som formål å redegjøre for hvordan *flernivåstyring muliggjøres gjennom institusjoner*. Oppgaven legger derfor til grunn en institusjonell tilnærming til planlegging. Det vil si at planlegging og flernivåstyring muliggjøres om den holder seg innenfor noen kognitive, normative og regulative strukturer. Samtidig som styring i varierende grad alltid kan vedlikeholde, modifisere og forandre disse institusjonene – og dermed endre sine egne forutsetninger. Institusjonelle lag trekkes frem som en forklaring på hvordan planlegging som institusjon forandrer seg. Nye institusjonelle lag bringer inn nye kognitive, normative og regulative strukturer, og oppstår når institusjonelle regler legger seg på toppen eller ved siden av eksisterende regler. I likheter med etablerte institusjoner, må nye institusjonelle lag til enhver tid legitimeres. Fordi planlegging og flernivåstyring innebærer praksiser fra en rekke styringslogikker, kan planprosessene (som inkluderer et nytt institusjonelt lag) hente legitimitet knyttet til ulike styringslogikker.

5 Metodisk gjennomgang

Som metode har oppgaven tatt i bruk både dokumentanalyse av nasjonale styringsdokumenter og intervju av lokale planleggingsaktører. Selv om kapittelets overordnede struktur reflekterer dette, redegjør derimot første del av kapittelet for oppgavens vitenskapsteoretiske tilnærming. Med utgangspunkt i begrepene institusjonelle regler og institusjonelle lag, er en av hensiktene med kapittelet å tydeliggjøre hvordan det teoretiske rammeverket og den metodiske tilnærmingen kan henge sammen. Om søkelyset rettes mot planlegging på det lokale nivået kan dokumentanalysen av nasjonale styringsdokumenter på mange måter tolkes som et forsøk på å kartlegge og undersøke institusjonelle regler. Intervjuene og øvrige undersøkelser på lokalt nivå, tar dermed for seg hvordan institusjonelle regler tolkes av lokale aktører og potensielt etablerer seg som institusjonelle lag innenfor den lokale planleggingsprosessen.

5.1 Ontologisk og epistemologisk tilnærming

En institusjonell tilnærming til planlegging henter sitt ontologiske utgangspunkt fra konstruktivismen. I denne sammenhengen trer Berger & Luckmann sitt arbeid med «Den samfunnsskapte virkelighet» frem som en sentral ledetråd. Tre setninger oppsummerer deres utgangspunkt. «Samfunnet er et menneskelig produkt. Samfunnet er en objektiv virkelighet. Mennesket er et sosialt produkt» (Berger & Luckmann, 1967/2018, s. 76). Hver påstand innehar hver sin prosess; eksternaliserings-, objektiviserings- og internaliseringsprosessen. I empiriske forstand er dette kontinuerlige prosesser som gjensidig påvirker hverandre. Vår virkelighet utvikles dermed i et gjensidig forhold mellom individ og samfunn. Institusjonalisering er en måte å organisere, det som i utgangspunktet er en kaotisk verden. En institusjon oppstår derfor når «forskjellige aktører deler vanemessige handlinger inn i typer. Sagt på en annen måte er enhver slik typeinndeling en institusjon» (Berger & Luckmann, 1967/2018, s. 70). En ordnet verden er en verden der institusjoner hviler over mennesket som *selve* virkeligheten. Institusjonene legger dermed grunnlaget for menneskelig handling. Tilbake står vi igjen med en virkelighet som er samfunnsskapt i dens konsekvenser (Berger & Luckmann, 1969/2018). Med dette som bakteppe vil oppgavens epistemologiske utgangspunkt legge til grunn en tolkende tilnærming til hvordan myr og planlegging skal undersøkes.

Det å undersøke planlegging og flernivåstyring kan gi metodiske utfordringer. Dixon & Dogan (2012) argumenterer for at styringslogikkene hierarki, marked og nettverk har hver sine ontologiske og epistemologiske utgangspunkt. Den hierarkiske styringsmodellen er ontologisk strukturalistisk (rasjonaliteten er plassert i toppen) og epistemologisk positivistisk.

Derimot er nettverk ontologisk strukturalistisk, men epistemologisk hermeneutisk. Det vil si at nettverk har strukturer som forutsetter en subjektiv verden, men strukturene/nettverket blir kun gjenstand for bevisstheten om disse er sosialt konstruert og gjort (delvis) forutbestemt. Markedsstyring er i motsetning til de foregående, ontologisk aktørorientert (en nedenfra-opp-rasjonalitet), men epistemologisk positivistisk (Dixon & Dogan, 2012). Flernivåstyringens mangefasetterte ontologiske og epistemologiske uttrykk kan gjøre det metodiske og analytiske arbeidet krevende. Men om man som undersøger evner å være pragmatisk og strebe etter flerforklaringer, kan man på den andre siden gi utdypende fortolkninger. Patsey Healey (2006) og hennes institusjonelle tilnærming til planlegging kan sies å befinne seg i en slik pragmatisk posisjon. Særlig gjelder dette hvordan hun gjør aktøren, og borgeren, til den sentrale endringsagenten. Metoden må reflektere menneskers bevissthet og vår evne til å tenke, utforske og samarbeide.

Innenfor den tolkende tilnærmingen er konsepter som hermeneutikk, «Verstehen», symbolsk interaksjonisme og fenomenologi fremtredende. Det er ikke alltid like åpenbart hva som skiller de ulike posisjonene, men denne oppgaven kan sies å basere sitt vitenskapssyn i skjæringsfeltet mellom hermeneutikk – som tradisjonelt har dreid seg om å forstå dokumenter og tekst – og fenomenologi som kan knyttes til det levde liv og hvordan individer gir tilværelsen mening (Bryman et al., 2021). Grunnlaget for sistnevnte, og all empirisk forskning for øvrig, er hverdagsvirkeligheten (Berger & Luckmann, 1966/2018). Det er denne virkeligheten som er gjenstand for observasjon, tolkning og analyse, og trer frem som virkeligheten fremfor alle virkeligheter. Den er intersubjektiv og deles med andre. Berger & Luckmann (1966/2018) baserer seg i all hovedsak på Alfred Schütz sin fenomenologi for å forklare at grunnlaget for hverdagsvirkeligheten er objektivisering av subjektive prosesser. Det hele bunner i bevissthet som alltid uten unntak er *målrettet* mot et objekt. Ethvert objekt vi observerer, sanser og erfarer, er representasjoner av virkeligheten. I en intersubjektiv virkelighet oppfattes objektene tilnærmet likt, og individene må forholde seg til den samme objektiverte verden i tid og rom (Berger & Luckmann, 1966/2018). Oppgavens tidsramme og omfang kvalifiserer neppe til å fullbyrde en fenomenologisk og hermeneutisk tilnærming, men streben etter dens prinsipper står likevel fast.

5.2 Kvalitetskriterier

Begrepene *reliabilitet*, *validitet* og *overførbarhet* gir mulighet til å bedømme forskningens kvalitet. Dette er begreper som opprinnelig er forankret i et positivistisk vitenskapssyn der hensikten var å produsere kunnskap fullstendig uavhengig av forskerens deltakelse. Innenfor

en tolkende tilnærming er det derimot ikke mulig å se bort ifra at forskerens interaksjon i prosjektet og med deltakerne påvirker det ferdige produktet (Thagaard, 1998). Begrepene reliabilitet, validitet og overførbarhet blir likevel brukt innen kvalitativ forskning, men delvis med en annen betydning.

Validitet handler om i hvilken grad resultatene av forskningsprosessen faktisk er de riktige resultatene. Analysekapittelet består av tolkninger, argumenter og motargumenter for å redegjøre for resultatene med det håp om å overbevise den kritiske leser om at dette er den riktige måten å forstå fenomenet på. Den tolkende tilnærmingens store styrke er nettopp evnen til å gi gode og utfyllende forklaringer. Dens svakheter ligger i evnen til å gi forutsigbarhet (Dixon & Dogan, 2002). Overførbarhet handler om i hvilken grad resultatene er generaliserbare, om de kan finne sted i andre kontekster enn den konteksten forskningsdataen stammer fra. Hensikten med diskusjonskapittelet er å forstå resultatene i en større sammenheng ved å diskutere de i relasjon til annen forskning på feltet. I så måte er en diskusjon om overførbarhet viktig for å sette retning for videre forskning.

Reliabilitet tar for seg spørsmålet om forskningsprosessen er utført på en pålitelig måte. Det er dette som er formålet med metodekapittelet. Målet er å overbevise den kritiske leseren om kvaliteten, og dermed verdien av resultatene. Troverdigheten styrkes når forskningsprosessen gjøres gjennomiktig (Thagaard, 2018). Opprinnelig handlet reliabilitet om repliserbarhet, men innen kvalitativ forskning vil en slik tilnærming være epistemologisk konstraintuitiv. Derfor har reliabilitet blitt utviklet til å handle om konsistens (Laung, 2015). Dette gjøres ved å være konkret i beskrivelsen av fremgangsmåten for hvordan dataen blir innhentet og bearbeidet.

5.3 Forskningsdesign og metode

Utgangspunktet for oppgaven er å forstå planlegging som flernivåstyring. Videre muliggjøres flernivåstyring av institusjoner. For å forstå myr i et perspektiv av flernivåstyring trekkes institusjonelle lag frem som sentralt begrep, som defineres av innføringen av nye institusjonelle regler på toppen av eller ved siden av eksisterende regler. Når disse reglene blir innført legger de seg som et nytt lag som må håndteres i planleggings-/styringspraksis. Det er dette som legger grunnlaget for forskningsdesignet.

Som redegjort for tidligere er det norske plansystemet hierarkisk bygget opp av myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. På den ene siden vil oppgaven undersøke hvordan myr gjennom det nasjonale nivået har blitt knyttet til arealbruk og hytteutvikling. På den andre

siden forsøker oppgaven å undersøke den faktiske og praktiske forståelsen av myr der myr håndteres, nemlig i den lokale planleggingsprosessen. For å gripe tak i disse to styringsnivåene vil oppgaven gjennomføre en dokumentanalyse av nasjonale styringsdokumenter som omhandler myr, arealbruk og hytteutvikling i sammenheng. I stor grad dreie dette seg om å ta tak i hvordan institusjonelle regler blir utformet. Derimot skiller aktører som utformer regler seg fra de som implementerer og tar dem i bruk. Førstnevnte vil aldri kunne forutse alle fremtidige situasjonene hvor reglene vil utspille seg (Mahoney & Thelen, 2010). Gjennom å undersøke det lokale nivået skal oppgaven derfor undersøke hvorvidt, eventuelt hvordan disse reglene kommer til uttrykk som institusjonelle lag (bestående av regulative, normative og kognitive strukturer) i den lokale styrings- og planleggingspraksisen. Lokale plandokumenter, og særlig planbeskrivelsen, er de lokale planaktørenes svar til offentlige myndigheter. Skal man undersøke forholdet mellom det lokale og nasjonale styringsnivået er disse dokumentene åpenbart sentrale. Derimot er slike dokumenter ikke utfyllende om man ønsker å gripe tak i hvordan myr blir *forstått* i den lokale planleggingsprosessen. En forståelse som i stor grad er avgjørende for hvordan lokale planleggingsaktører velger å handle i spørsmål omkring myr. Det lokale perspektivet blir derfor undersøkt ved hjelp av dokumentanalyse av lokale plandokumenter og ved å gjennomføre intervjuer av aktører tilknyttet den lokale planleggingsprosessen av Turufjell.

Et annet poeng er hvordan dokumentanalysen i problemstilling (a) kan komplementere både prosessen med å samle inn data på det lokale styringsnivået, men også hvordan disse dataene senere blir analysert. «Det kjennskapet vi får til en organisasjon gjennom analyser av relevante dokumenter, bidrar til at vi kan forankre supplerende undersøkelser» (Thagaard, 2018, s. 119). Dette kom til uttrykk under intervjuene ved at nasjonale styringsdokumenter og lokale plandokumenter, direkte eller indirekte fungerer som rettergang for enkelte spørsmål og temaer i intervjuguiden. I tillegg vil det å kombinere to metoder – som dokumentanalyse og intervju – legge til rette for å undersøke hvordan ulike kilder konvergerer (Bowen, 2019). Selv om planleggingsprosessen er en formalisert prosess der plandokumenter må begrunnes i andre styringsdokumenter – en intertekstualitet – for å legitimere sine synspunkt, vil analysen vise hvordan bruk av nasjonale styringsdokumenter er nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig når lokale planer skal legitimeres ovenfor nasjonale planmyndigheter. Når man kombinerer dokumentanalyse med intervjuer får man derfor langt bedre innsikt i hvordan politiske styringsdokumenter og den lokale planprosessen i faktisk praksis påvirker hverandre gjensidig.

5.4 Dokumentanalyse som metode

Dokumentanalyse er en systematisk prosedyre for å vurdere eller evaluere dokumenter (Bowen, 2019). I denne sammenhengen brukes «dokumentanalyse» fordi det gir assosiasjoner til offentlige skrifter, i motsetning til for eksempel «tekstanalyse». Dokumenter har på den ene siden en egen ontologisk status der de former sin egen uavhengige førsteordens virkelighet som objekt, adskilt fra sin underliggende organisasjon eller sosiale virkelighet, jf. dekoblingstoeri. På den andre siden kan man anta at dokumenter avslører en underliggende sosial virkelighet. Det vil si at dokumenter presenterer en andreordens representasjon av virkeligheten, og kan være et «vindu» inn til sosiale og organisatoriske virkeligheter (Bryman et al., 2021). De kan med andre ord avsløre det Berger & Luckmann (1996/2018) forstår som institusjonelle regler eller «sosiale fakta». Det er imidlertid ikke slik at dokumenter enten er et «vindu» inn til en underliggende sosial verden eller en egen objektiv virkelighet. Til dels i en sosialkonstruktivistisk forstand og særlig i en pragmatisk institusjonell forstand (Røvik, 2007), vil disse to tilnærmingene til hva dokumenter er, påvirke hverandre. Dokumenter kan være en egen objektiv virkelighet fullt eller delvis fraskilt sin sosiale kontekst. Samtidig kan denne objektiverte virkeligheten virke tilbake på den sosiale konteksten den en gang sprang ut av. Lokale plandokumenter er utformet intertekstuellet og selve utgangspunktet for hvordan nasjonale myndigheter vurderer enhver lokal plan. Tross alt er innsigelse på en lokal plan en høyst reell ting. Med andre ord er man som undersøker nødt til å anerkjenne dokumenter for det de er, nemlig tekst og bilder produsert for et bestemt formål (Bryman et al., 2021). Dette legger videre føringer for hvordan man bør gjøre et utvalg av dokumenter.

5.4.1 Utvalg av dokumenter

Utgangspunktet for dokumentanalysen er nasjonale politiske dokumenter som omhandler myr og arealbruk i relasjon. *Relevans* (hvor relevant kilden er for problemstillingen), *autentisitet* (kan vi stole på at kilden er ekte) og *troverdighet* (om vi kan ha tillitt til informasjonen kilden gir oss) er sentrale kildekritiske vurderinger i en dokumentanalyse (Thagaard, 2018). I analysen er det brukt offentlige publiserte dokumenter, hentet fra statlige myndigheters hjemmeside. Dette anses som svært troverdig kilde med sterk autentisitet i den forstand at dokumentene kan med stor sikkerhet anses å være ekte. Mer krevende er det å vurdere disse dokumentenes relevans og troverdighet.

Med utgangspunkt i problemstilling (a) er det flere kriterier for relevans som må oppfylles. For det første må dokumentene være nasjonale styringsdokumenter. «Styringsdokumenter» brukes på bekostning av for eksempel «politiske dokumenter». Planlegging er en praksis som

forgår i skjæringsfeltet mellom politikk og fag, og planleggingsargumenter er nødt til å inneholde både normative og empiriske elementer (Goldstein, 1984). «Styringsdokumenter» er ment å fange opp begge disse aspektene ved planlegging. Videre innebærer dette en bred forståelse av hva nasjonale styringsdokumenter er. Ikke bare er det dokumenter som eksplisitt uttrykker hvordan aktører og agenter skal handle. Det kan også innebære dokumenter som implisitt har vært viktige i utformingen av visse kognitive og normative strukturer omkring myr og arealbruk. Derfor springer materialet fra strategier og stortingsmeldinger, til kunnskapsgrunnlaget disse dokumentene legger til grunn. Sistnevnte er ofte Nasjonale offentlige utredninger (NOU) eller andre større rapporter.

Siden oppgaven undersøker forholdet mellom det lokale og det nasjonale plannivået, har videre utvelgelsen av dokumenter tatt utgangspunkt i hvilke nasjonale styringsdokumenter lokale planer henviser til. Dette kommer først og fremst til uttrykk i de lokale planenes planbeskrivelse. Planbeskrivelsen henviser eksplisitt til de nasjonale styringsdokumentene som hver enkelt plan legger til grunn, ofte under kapittelet «Føringer for planlegging». I likhet med hva jeg i denne oppgaven forstår som nasjonale styringsdokumenter, går dokumenter som «Føringer for planlegging» henvises til ofte utover å være «rene» politiske beretninger, men heller dokumenter som befinner seg i skjæringsfeltet mellom politikk og fag.

Utover kriteriene som til nå er nevnt, er det med utgangspunkt i problemstillingen selvfølgelig sentralt at dokumentet diskuterer *myrtematikk* og *arealbruk* i relasjon til hverandre. Når disse to tematikkene tolkes i sammenheng er det nesten uten unntak med bakteppe i en klima- og miljøtematikk, men utgangspunktet er uansett «myr» og «arealbruk». Det er derfor ikke alle «Føringer for planlegging» som er relevante. På den andre siden er det nødvendig å gå utover de dokumentene lokale planer eksplisitt henviser til. Allerede har jeg nevnt at både lokale planer og nasjonale styringsdokumenter er bygget opp intertekstuell. Nærmest uten unntak er argumenter som styringsdokumenter fremmer, begrunnet i andre dokumenter.

Styringsdokumenter som strategier, rapporter og utredninger har i neste ledd fått sitt mandat fra mer rene politiske dokumenter som etterspør mer kunnskap om et tema, for på den måten kunne gjennomføre praktisk politikk. Videre kan disse styringsdokumentene legge til grunn andre typer strategier, utredninger, forventinger osv. Erfaringer fra utvelgelsesprosessen er at strategier, rapporter og utredninger i tillegg kan ha tilleggsutredninger/prosjekter av mer ren vitenskapelig art for å kartlegge et fenomen, eller for å etablere en referanseramme politikk kan «måles» på bakgrunn av.

For å vurdere dokumentenes troverdighet er det viktig å vurdere hvilke motiver opphavspersonen/-organisasjon kan ha hatt, og hvilke formål dokumentene er produsert til (Thagaard, 2018). Tabell 1 gir en kort redegjørelse for hvordan oppgaven vurderer ulike typer dokumenters formål.

Tabell 1	
Type dokument	Hovedformål
Stortingsmeldinger	Stortingsmeldinger er dokumenter som legges frem av regjeringen ovenfor de folkevalgte på stortinget, for å redegjøre den utøvende maktas politikk innenfor ulike samfunnsområder. Stortingsmeldinger kan brukes for å presentere en sak, både med og uten forslag til vedtak.
Norsk offentlige utredninger (NOU)	NOUer blir i denne sammenhengen forstått som å befinne seg i skjæringsfeltet mellom politikk, fag og vitenskap. En NOU blir nedsatt av regjeringen for å utrede en samfunnstematikk som oppleves omfattende og til dels u håndgripelig, med den hensikt å skape noen «rammer» for den politiske debatten. Utvalget består av en leder med en faggruppe, og representanter fra den politiske og sivile sfærer, samt et sekretariat. Arbeidet med en NOU kan ta opptil flere år.
Strategier	Dette er dokumenter utarbeidet av regjeringen for å nå et uttalt politisk mål. Dokumentet er gjerne bygget opp basert på noen mål for tematikken, en beskrivelse av nåværende status, og en beskrivelse av hvilke virkemidler som skal bidra til å nå målet.
Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging	Dette er dokument som utarbeides av nasjonale planmyndigheter hvert fjerde år for å gi retningslinjer for planlegging på lavere myndighetsnivåer. Dette er et av de konkrete virkemidlene (første i 2011) nasjonale myndigheter har for å sikre at nasjonale interesser blir ivarettatt i planleggingen. De er ikke juridisk bindende slik statlige planretningslinjer eller statlige planbestemmelser er, men i PBL står det at de «skal følges opp», som er en svært tydelig formulering (Aarsæther, 2012).
Veiledere	Veiledere er dokumenter utarbeidet av et eller flere departementer eller direktorater med den hensikt å veilede planleggingen gjennom økt informasjon og kunnskap. Et slikt virkemiddel får lav rangering i en «virkemiddelstige». På den andre siden kan det variere hvor mye vekt som legges på ulike veiledere når lokale planleggingsprosesser skal følges opp av nasjonale myndigheter.
Rundskriv	Dette er et dokument som greier ut om hvordan lover og forskrifter skal tolkes av de berørte aktørene. I denne oppgaven brukes rundskriv i forbindelse med innsigelsespraksis.

Videre følger tabell 2 med utvalgte nasjonale styringsdokumenter som oppgaven har tatt utgangspunkt i. Alle dokumentene redegjør, diskuterer og argumenterer omkring ulike aspekter mellom myr og arealbruk. Tabellen er sortert etter det tidspunktet styringsdokumentene tredde i kraft. I tillegg følger referansen som blir brukt underveis i analysen.

Tabell 2		
Nasjonale styringsdokumenter		
Type dokument	Navn på dokument	Referanse
Stortingsmelding	Norsk klimapolitikk	Meld. St. 54 (2000-2001)
Veileder	Planlegging av fritidsbebyggelse	Miljøverndepartementet (2005)

NOU	Et klimavennlig Norge	NOU 2006:18
Stortingsmelding	Norsk klimapolitikk	Meld. St. 34 (2006-2007)
Stortingsmelding	Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken	Meld. St. 25 (2008-2009)
Stortingsmelding	Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen	Meld. St. 39 (2008-2009)
Rapport	Klimakur 2020 (TA-2590)	Klima- og forurensningsdirektoratet (2010)
Stortingsmelding	Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken	Meld. St. 14 (2010-2011)
Nasjonale forventninger	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2011-2015	Miljødepartementet (2011)
Stortingsmelding	Norsk klimapolitikk	Meld. St. 21 (2011-2012)
Stortingsmelding	Landbruks- og matpolitikken	Meld. St. 9 (2011-2012)
Stortingsmelding	Klimatilpasning i Norge	Meld. St. 33 (2012-2013)
NOU	Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester	NOU 2013:10
Stortingsmelding	Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold	Meld. St. 14 (2015-2016)
Nasjonale forventninger	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2015-2019	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)
Stortingsmelding	Friluftsliv – natur som kilde til helse og livskvalitet	Meld. St. 18 (2015-2016)
Stortingsmelding	Bærekraftige byar og sterke distrikt	Meld. St. 18 (2016-2017)
Stortingsmelding	Verdier i vekst – Konkurransedyktig skog- og trenæring.	Meld. St. 6 (2016-2017)
Stortingsmelding	Endring og utvikling – En fremtidsrettet jordbruksproduksjon	Meld. St. 11 (2016-2017)
Statlige planretningslinjer	Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning	Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018)
Nasjonale forventninger	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023	Kommunal- og distriktsdepartementet (2019)
Utredning	Riksrevisjonenes undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker	Riksrevisjonen (2019)
Stortingsmelding	Klimaplan for 2021-2030	Meld. St. 13 (2020-2021)
Rundskriv	Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis (T-2/16)	Klima- og miljødepartementet (2021a)
Strategi	Naturstrategi for våtmark	Klima- og miljødepartementet (2021b)
Veileder	Rettleiar om planlegging av fritidsustader.	Kommunal- og distriktsdepartementet (2022)
Veileder	Karbinrike arealer i arealplanlegging	Miljødirektoratet (2023)
Veileder	Klimavennlig lokalisering i arealplanleggingen	Miljødirektoratet (2023)

Andre dokumenter har også blitt gjennomgått, men disse har ikke blitt funnet relevante eller tilført noen form for nye perspektiver. De mest sentrale dokumentene i

planleggingsssammenheng som er utelatt fra analysen, er hytteveilederen.no.

Hytteveilederen.no er en veileder utviklet av Buskerud fylkeskommune i 2007 og blir tidvis referert til av både lokale og nasjonale planmyndigheter, som et dokument man burde legge til grunn i lokale planprosesser av hytteutvikling. Dessverre ble nettsiden lagt ned for noen år siden. Fordi veilederen var heldigitalisert, lyktes ikke Viken Fylkeskommune i å spore opp Hytteveilederen.no i sine arkiver. Videre har Østandsforskning gjennomført en utredning på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet som skal danne faggrunnlag for de fremtidige statlige planretningslinjene for fjellområdene. Disse kunne vært aktuelle for dokumentanalysen, men i skrivende stund er de ikke blitt offentliggjort. Derimot har det samme faggrunnlaget blitt brukt i den nye *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader*, som til gjengjeld er med i analysen.

5.4.2 Gjennomføring av dokumentanalyse

En nødvendig forutsetning for å analysere dokumentene er at man systematiserer innholdet. Thagaard (2018) skjelner mellom kontekstanalyse og temaanalyse. Temaanalyse brukes for å undersøke hvordan nasjonale styringsdokumenters omhandler myr og arealbruk, men når myr i en lokal planleggingskontekst skal undersøkes, trer kontekstanalyse frem. Thagaard (2018) uttrykker at «vi anvender en temaanalytisk tilnærming når vi utforsker temaer ved å sammenligne data om det samme temaet» (s. 152) for alle enhetene i prosjektet. Det å diskutere og sammenligne data fra de ulike enhetene for å utvikle en dypere forståelse av temaet, er et sentralt aspekt ved en slik analyse. Dette forutsetter at man koder og klassifiserer dataene på en enhetlig måte. Koder er ment å symbolisere tekstens meningsinnhold. Det innebærer at man deler opp teksten i mindre avsnitt og kategoriserer disse med en kode. På den måten systematiseres innholdet og gjøres tilgjengelig for sammenligninger og andre tolkninger (Thagaard, 2018). I en tematisk analyse er hver kode ofte det samme som et av temaene, eller at hvert tema samler flere koder som til sammen utgjør en kodegruppe (Bryman et al., 2021). Sistnevnte får en fremtredende rolle i denne analysen.

5.4.3 Koding og kategorisering

Hvordan kodene utformes avhenger av om prosjektet er forankret i en induktiv, deduktiv eller abduktiv tilnærming. Koding basert på en deduktiv tilnærming vil si at kodene hentes fra teori eller oppgavens problemstilling. For å forankre kodene empirisk er det derimot sentralt at man tar i bruk betegnelser som sammenfaller med det innsamlede datamaterialet (Thagaard, 2018). Som problemstillingen (a) sier, skal myr undersøkes i relasjon til arealbruk generelt og hytteutvikling spesielt. «Myr», «arealbruk» og «hytteutvikling» er åpenbart de mest sentrale

kodene. Siden empirinære koder skal hentes fra dokumentenes eget språk, erfarte jeg under prosessen at myr, arealbruk og hytteutvikling i den empiriske verden har en rekke synonymer. «Myr» ble derfor en kodegruppe bestående av kodene «myr» «våtmark», «torv», «torvmyr» og ulike myrslag. «Arealbruk» som kodegruppe inkluderte «omdisponering» av areal, «arealplanlegging», «fortetting», men også begreper som «å sikre kvalitet i området» ble ansett relevant under riktig kontekst. «Hytteutvikling» som kodegruppe består av «hytter», «hytteutbygging», «fritidsbolig», «fritidsboligutvikling» og «fritidsboligutbygging». Koding kunne tidvis oppleves kaotisk og den største utfordringen med dette var å forstå hver kode inn i den konteksten de besto av. For eksempel var koden «våtmark» særlig utfordrende. Ofte ble våtmark forstått som et økosystem bestående av ulike naturtyper bestående av, myr, elver, elvedelta, bekker, bekkedrag, sumper osv. Derimot var det ingen regularitet i dette. Som undersøker var man derfor nødt til å sette seg inn i konteksten den ble nevnt i for å forstå om myr var en del av omtalen. I denne prosessen var analytiske «memos» til stor hjelp. Det er refleksjoner man som undersøker gjør seg underveis når dokumentene kodes og kategoriseres (Thagaard, 2018). På særlig to måter har dette gitt viktige bidrag for det videre arbeidet med analysen. For å unngå at dokumentenes innhold får endret mening gjennom arbeidet, har «memos» på den ene siden vært sentralt for å «ta med seg» konteksten inn i det videre arbeidet. På den andre siden har memos bidratt til å kunne tolke ulike utsagn i sammenheng, både innad i samme dokument, mellom dokumenter, og mellom dokumenter og annen faglitteratur. Uansett er det viktig å være klar over at koding og kategorisering fremhever enkelte perspektiver samtidig som andre perspektiver vil bli stengt ute (Thagaard, 2018).

5.5 Intervju som metode

Dokumenter er og vil alltid representere en andreordens virkelighet. Om man skal gripe tak i en virkelighet utover dette, er man nødt til å ta i bruk andre metoder. For å svare på problemstillingen (b) er det nødvendig å undersøke hvordan myr blir forstått i en lokal planleggingsprosess. I denne oppgaven har det derfor vært nødvendig å kombinere dokumentanalyse på nasjonalt nivå med kvalitative dybdeintervjuer på lokalt nivå. Kvalitative intervjuer kan være en godt egnet metode om man ønsker å få kjennskap til hvordan intervjupersonene opplever og forstår sine omgivelser. Videre kan intervju få frem kompleksitet og motsetninger ved fenomenet (Flowerdew & Martin, 2005), og derfor bidra til å gi omfattende og utfyllende informasjon om det man undersøker.

Thagaard (2018) trekker frem ulike perspektiver når det gjelder hva en intervjuperson gir informasjon om. Hovedskillelinjen trekker hun mellom det instrumentelle og det

interaksjonistiske perspektivet. Mens førstnevnte fremhever hvordan intervjupersonen utelukkende vil fortelle om sin «ytre» verden med «rene» beskrivelser av hendelser i livet. I en slik situasjon inntar forsker en nøytral og til dels tilbaketrukket rolle som mottaker. På den andre siden vil et interaksjonistisk perspektiv legg vekt på hvordan forsker og intervjuperson sammen videreutvikler intervjupersonens forståelse av en hendelse eller erfaring. Intervjuene som er gjennomført i denne oppgaven har hovedvekt på det interaksjonistiske perspektivet. Erfaringer fra intervjusituasjon er at begge perspektivene kan være til stede i ett og samme intervju. Særlig kommer det instrumentelle perspektivet til uttrykk når tematikken omhandler myr på plankart, der myr som konkret objekt trer frem. I slike situasjoner befant spørsmålet fra intervjuer og tilhørende svar fra intervjuperson seg innenfor en forståelse av geografi og rom som absolutt. På den andre siden beveger man seg raskt over i en interaksjonistisk intervjusituasjon i det øyeblikket den som intervjuer stille oppfølgingsspørsmål.

5.5.1 Utvalg av intervjupersoner

Flere strategier kan brukes for å velge ut aktuelle intervjupersoner til prosjektet. Thagaard (2018) understreker at både teoretisk og strategisk eller empirisk utvelgelse er vanlig. I tillegg kan de kombineres. Denne oppgaven har tatt utgangspunkt en analytisk tilnærming i utvelgelsesprosessen ved å utelukkende forsøke å finne intervjupersoner som best kan uttrykke hvordan myr blir håndtert i den lokale planleggingsprosessen av Turufjell. Første ledd i denne prosessen var å ta kontakt med overordnet planmyndighet for Turufjell, nemlig kommunen. Deretter ble det arrangert et møte med den delen av kommuneadministrasjonen som arbeidet med plan. Møtet fungere som et første overordnet intervju og satte viktige rammer for det videre arbeidet. Det har ikke vært noen utfordring å finne personer som var villig til å stille på intervju. Det første møtet med kommuneadministrasjonen la derfor viktige forutsetninger for utvelgelse basert på det Thagaard (2018) forstår som *snøballmetoden*. Det vil si at man først kontakter noen som har innsikt i den aktuelle casen, som deretter kan gi informasjon om andre potensielle personer. Til sammen har prosjektet gjennomført sju intervjuer på mellom 75 og 120 minutter, der en av intervjupersonen ble intervjuet to ganger. Til sammen utgjør dette et intervjumateriale på 660 minutter (11 timer). I tillegg innebærer datamaterialet en arbeidsdag med observasjon av «politisk arbeidsdag». Kun en liten del av denne dagen omhandlet Turufjell. På den andre siden ga dette et godt innblikk i hvordan samarbeidet mellom fag og politikk foregår i Flå kommune. I tillegg ga dette mulighet for å stille enkelte politikere spørsmål om den generelle utviklingen av hyttepolitikk i Flå, og hvordan de oppfattet det nye «fokuset» på myr i planlegging og utvikling. Observasjon av «politisk arbeidsdag» gjorde det også mulig for undersøker å komme i kontakt med andre

aktuelle intervjupersoner fra kommuneadministrasjonen. Selv om de ikke var direkte tilknyttet planlegging, hadde de innblikk og refleksjoner omkring «myras nye aktualitet» og knyttet dette til en større utviklingskontekst for Flå.

Tabell 3 viser de ulike intervjupersonene og deres overordnede rolle i prosjektet.

Tabell 3	Rolle i prosjektet	Intervju lengde
Intervjuperson 1	Administrasjon kommune	90 minutter + 60 minutter
Intervjuperson 2	Administrasjon kommune	90 minutter
Intervjuperson 3	Ekstern planlegger/arkitekt	120 minutter
Intervjuperson 4	Politiker	120 minutter
Intervjuperson 5	Utbygger Turufjell AS (marked)	105 minutter
Observasjon	Politisk arbeidsdag	En arbeidsdag
Intervjuperson 6	Administrasjon kommune	75 minutter

5.5.2 Konfidensialitet og samtykkeskjema

Det å fremstille resultatene på en pålitelig og etterprøvbar måte kan komme i konflikt med deltakernes anonymitet. Spesielt gjelder dette om prosjektet retter seg inn mot små og gjennomsiktede miljøer (Thagaard, 2018). Flå kommune er et lite samfunn med få i innbyggere. Kommuneadministrasjon er liten med tette bånd til ulike aktører og innbyggerne for øvrig. Hytteutviklingsprosjektet er omfattende og godt kjent både innenfor og utenfor Flå sin kommunegrense. For oppgaven har det vært nødvendig å intervju kommersielle aktører tilknyttet hytteutviklingsprosjektet, deres planleggere og arkitekter, samt kommunen som planmyndighet. I tråd med Norsk senter for forskningsdata (NSD) har intervjupersonene blitt informert om at det trolig ikke vil være mulig å anonymisere intervjupersonene i prosjektet. Dette har blant annet blitt gjort ved å ta i bruk et skjema for informert samtykke. Det innebærer blant annet å formidle informasjonen om prosjektet, hvordan dataene fra intervjuet vil bli behandlet og ivaretatt, samt hvilke konsekvenser det har for deltakerne å delta. Skjemaet inneholdt et eget avkrysningspunkt for å sikre at deltakerne *ga informert* samtykke om at opplysningene de gir kan gjenkjennes av andre som er bekjent den aktuelle casen, til tross for at navnet deres ikke publiseres. Informasjonen har blitt gitt både skriftlig og muntlig. I tillegg har deltakerne blitt gitt mulighet til å stille spørsmål om prosjektet, noe de også har gjort.

5.5.3 Utforming av intervjuguider og gjennomføring av intervjuer

Intervjuguiden ble bygget opp på en pragmatisk måte. På den ene siden ønsker man at intervjupersonen får mulighet til å utdype sine tanker omkring myr i planlegging. På den andre siden må intervjuguiden utformes på en måte som tillater at intervjupersonen kommer

inn på temaer og refleksjoner, som ikke nødvendigvis er direkte knyttet til prosjektets hovedtema. Dette er fordi jeg som intervjuer ikke vet på forhånd hva som er aktuelle problemstillinger og utfordrende dilemmaer aktørene må håndtere i planprosessen. Styrken til en tolkende tilnærming til forskning er nettopp muligheten til å gripe om seg situasjoner, hendelser og fenomener som vanskelig kan identifiseres og forstås innenfor etablerte tankemønstre (Bryman et al., 2021). Basert på intervjupersonenes rolle i prosjektet med Turufjell, ble intervjuguidene om myr og hytteutvikling utformet delvis forskjellig. Videre følger et lite utvalg av sentrale spørsmål til de ulike gruppene av intervjupersoner.

Spørsmålene som ble stilt til administrasjonen i kommunen handlet blant annet om Turufjell som utviklingsprosjekt, og hvordan planmyndighetene har tenkt og reflektert omkring myr og hytteutvikling. I tillegg stilte jeg en rekke spørsmål om deres generelle rolle som lokale planmyndigheter. Under intervjuet med den eksterne arkitekten var det å få innsikt i de konkrete planene og hvordan han tenkte og reflekterte omkring myr i sitt planarbeid, det mest sentrale. Deler av intervjuet handlet derfor om å systematisk gjennomgå de ulike planene for Turufjell. Likevel ble det også tid til generelle betraktninger om planlegging og hvordan planarbeidet stadig utvikler seg, og hvordan dette har kommet til uttrykk i Turufjell.

Intervjupersonen som representerte utbygger (Turufjell AS) fikk spørsmål om hvordan de håndterer myr i den konkrete utbyggingen og deres samarbeid med andre aktører (planaktører, men også ulike konsulenter/eksperter) relatert til denne håndteringen. Politikerene fikk blant annet spørsmål om den generelle samfunnsutviklingen på Flå, hvilke betydning hytteutvikling har hatt for kommune og hvordan det lokalpolitiske samarbeidsklimaet er. Samtlige 6 intervjupersoner (7 intervjuer) fikk selvfølgelig spørsmål om hvordan de oppfatter det tilsynelatende sterke søkelyset på myr i planlegging, og hvilke hensyn de må ta og hvilke dilemmaer dette skaper. I tillegg var spørsmål om deres relasjon til andre planaktører sentrale. Både knyttet til aktører innenfor det lokale nivået, og aktører på andre myndighetsnivåer. I tillegg var det sentralt å spørre om hvor deres ideer og oppfattelser om myr stammet fra, samt hvordan planarbeidet i dag skiller seg fra tidligere planarbeid.

Utover intervjuets spørsmålsstillinger ble intervjuguiden, i tråd med Thagaard (2018) sine anbefalinger, bygget opp dramaturgisk. Kvalitative intervjuer av ansikt til ansikt situasjon produserer informasjon i en interaksjon mellom intervjuer og intervjuperson. Intervjuene er derfor både faglig, sosialt og emosjonelt forankret. I en slik intervjusituasjon er det nødvendig å bygge tillitt og gjensidig respekt i første del av intervjuet. Denne delen besto derfor av relativt enkle og lite inngripende spørsmål, for på den måten la både intervjupersonen (og

intervjuer) komme trygt i gang med intervjusituasjonen. Deretter fulgte en periode med noe vanskeligere og mer kompliserte spørsmål. Dette er spørsmål som kan fremprovosere motsettende og paradoksale svar fra intervjuperson og derfor være langt mer utfordrende å svare på (Thagaard, 2018). Avslutningsvis stilte intervjuer noen enklere spørsmål for å runne av intervjusituasjonen på en god måte.

Intervjuene ble gjennomført både fysisk, og som digitalt videointervju. På grunn av at casen befant seg i lang kjøreavstand fra der intervjuer bor, var det som et tids- og kostnadsbesparende tiltak, nødvendig at enkelte av intervjuene ble gjennomført som digitale videointervjuer. Det første intervjuet ble gjennomført fysisk på intervjupersonens arbeidsplass. Dette dannet på mange måter grunnlaget for de videre intervjuene. Intervjuet med planlegger/arkitekt, utbygger, samt politiker ble gjennomført som digitalt videointervju. I tillegg ble et oppfølgingsintervju fra intervjuperson 1, gjennomført digitalt.

Etter samtykke fra intervjupersonene ble de digitale videointervjuene gjennomført med båndopptaker, som i etterkant ble transkribert og slettet. Deretter fulgte en dag med observering av «politisk arbeidsdag» i forbindelse med et kommunestyremøte. Her fikk jeg innsyn i hvordan fag og politikk i kommunen arbeider sammen for å løse ulike utfordringer i kommunen. I tillegg fikk jeg muligheten til å prate med ulike politikere og ansatte i kommuneadministrasjonen. Delvis ga det innsyn i casen, men mest av alt ga det innsyn i kommunens og planleggeres arbeidsmetoder. I tillegg fikk jeg muligheten til å stille generelle spørsmål om utviklingen av Flå, deres tanker om hytteutvikling, samt hvordan den lokalpolitiske situasjonen («det politiske klimaet») i Flå er. Et svært viktig indirekte bidrag i denne sammenhengen var at jeg i etterkant av observasjonsdagen fikk mulighet til å intervjuer en av deltakerne, representert ved administrasjonen i kommunen.

En svært positiv erfaring fra de digitale videointervjuene var hvor enkelt og tilgjengelig det var å dele planleggingskart på skjermen. På den måten kunne aktører og planleggere enkelt dele deres tanker og refleksjoner om konkrete planleggingsutfordringer. Selv om fysiske ansikt til ansikt intervjuer ofte er å foretrekke, påpeker Bryman et al. (2021) at det trolig er liten forskjell mellom fysiske og digitale videointervjuer når det kommer til å bygge en fortrolig relasjon mellom intervjuer og intervjuperson. Likevel er det grunn til å tro at dette vil variere i forhold til hvor inngripende temaet oppleves for intervjupersonen. På den andre siden kan det også oppleves tryggere å sitte bak en skjerm, noe som videre kan gjøre at svarene på spørsmålene blir mindre filtrert på bakgrunn av en stressende og anstrengende situasjon. Hvorvidt det er positivt eller negativt med digitale videointervjuer vil i stor grad

avhenge av intervjupersonens personlighet, og hva de er komfortable med. Oppgavens problemstillinger innbyr derimot ikke til særlig inngripende og personlige spørsmål. Derfor er trolig den største svakheten med digitale videointervjuer i denne oppgavens henseende, vanskeligheten med å observere kroppslige faktorer som kan fortelle noe om fenomenet du spør om. Når ikke hele kroppsspråket kan bli observert, vil det også øke sannsynligheten for at intervjuer og intervjuperson misforstår hverandre (Thagaard, 2018; Bryman, 2021). Likevel opplevde jeg som intervjuer at intervjusituasjonen og «tonen» mellom oss var relativt «lett», altså lite alvorstung. Intervjupersonene hadde lange og utfyllende svar. De var åpenbart interessert i tematikken, og hadde få problemer med å videreføre dette over på meg. Intervjupersonene hadde lang erfaring og en rekke eksempler fra ulike tidsepoker for å utdype det de mente. Dette gjorde det lett å stille relevante oppfølgingsspørsmål.

En sentral metodisk utfordring kan knyttes til tidsperspektivet ved planprosessen til Turufjell. Allerede har planprosessen til Turufjell gått over flere år (offisielt 2014, men område ble nevnt allerede i kommuneplanens samfunnsdel tilbake til 2011). Det har derfor vært særlig utfordrende å gripe om seg alle detaljene rundt planprosessen med kommuneplanens arealdel (vedtatt i 2015) og områdereguleringen til Turufjell (vedtatt i 2017). Dette preger også analysen. Når kommuneplanens arealdel og områdereguleringen blir redegjort for, er det derfor lagt størst vekt på de formelle plandokumentene.

5.5.4 Transkribering, koding og kategorisering av intervjumaterialet

Etter intervjuene var gjennomført med diktafon, ble lydopptaket transkribert manuelt. Det finnes ulike transkriberingsverktøy, men fordi jeg ønsket å skrive små notater som forklarte konteksten bedre, foretrakk jeg å gjøre transkriberingen manuelt. Dette var riktignok svært tidkrevende, men min opplevelse er at et grundig arbeid i denne fasen av prosessen gjorde det langt lettere å gjøre gode og troverdige analysere senere i prosessen. Deretter ble den transkriberte teksten kodet med empirinære koder på samme måte som dokumentene i dokumentanalysen. Temaene og kodegruppene ble fortsatt karakterisert som «myr», «arealbruk» og «hytteutvikling», men deres synonymer og innholdet i kodegruppene var annerledes. Kodegruppen «myr» var i likhet med dokumentanalysen også «våtmark», «torvmark», «torv» osv. I tillegg var termer som «vasstrukken mark» og «bløtt område» fremtredende i den lokale casen. Når det kommer til «arealbruk» ble mange av de samme begrepene «transformering» av areal eller «omdisponering» brukt, men arealbruk kunne også bli referert til som «bruk av et område» eller «et utvikla område». Knyttet til «hytteutvikling» refereres det i likhet med nasjonale styringsdokumenter til «hyttebygging», «fritidsboliger» og

«fritidsboligutbygging». Under intervjuene refereres det også til «bruk av fjellet» eller «bygginga i fjellet», og under den rette konteksten kunne også «utvikling i/av fjellet» eller kort og godt «utvikling» bli tatt i bruk som synonym for hytteutvikling.

I likhet med dokumentanalysen ble det tatt i bruk «memos» for å knytte temaer i ulike intervjuer sammen, både i situasjoner der de kunne komplementere eller fremstå motsetningsfullt ovenfor hverandre.

6 Dokumentanalyse av nasjonale styringsdokumenter

Dokumentanalysens første del innebærer å avdekke hvilke politiske områder myr- og våtmarksproblematikk relatert til arealbruk, har opptatt. Utgangspunktet for dokumentanalysen har vært å undersøke dokumenter fra år 2000. På bakgrunn av nye tematikker og forståelser som har manifestert seg i nasjonale styringsdokumenter, vil et slikt utgangspunkt tydeliggjøre hvordan søkelyset på myr faktisk har endret seg.

Nedenfor følger en tabell (tabell 4) over de viktigste dreiningene omkring sammenhengen mellom myr og arealbruk i nasjonale styringsdokumenter. Tabellen forsøker å fremheve hvilke relasjoner og karakteristikk som preger forholdet mellom myr og arealbruk generelt, og hytteutvikling mer spesielt. I tillegg går tabellen inn på hvilke politiske områder myr har opptatt, som videre har gitt føringer for virkemidler som har blitt iverksatt. Tabellen er ikke utfyllende, men ment å vise de store dreiningene omkring relasjonen mellom myr og arealbruk. Dette gjør kategoriene til dels flytende.

Tabell 4			
Tidsperioder	2000-2010	2010-2018	2018-2023
Relasjoner	Myr – arealbruk	Myr – arealbruk arealbruk – hytteutvikling	Myr – arealbruk – hytteutbygging
Karakteristikk og egenskaper med myr	Karbonlager, lager av lystgass, Flomdemper (vannrenser)	Økosystemtjeneste	Økosystemtjeneste
Problematikker	Sektorieell problematikk (landbrukssektoren)	Tverrsektoriell problematikk (nedbygging)	Tversektoriell problematikk (nedbygging)
Mål for myr	Minske utslipp av klimagasser	Minske utslipp av klimagasser, opprettholde naturmangfold	Minske utslipp av myr, opprettholde naturmangfold, tilstandsmål for våtmark
Virkemidler	Landbrukssektoren (rapportere nydyrking av myr, restaurering), landbruksplaner (legge opp til tiltak for å bevare naturlige karbonlagere)	Landbrukssektoren (mer restriktiv nydyrkingsforskrift, rapportere nydyrking av myr) arealbaserte (arealplanlegging, høyere arealutnyttelse)	Landbrukssektoren (forbud mot nydyrking), arealbaserte (rapportere arealendringer av myr), planlegging (både samfunnsdel og arealdel, utbygging innenfor eksisterende fritidsbebyggelse) rapportere arealendringer myr), restaurering

Nasjonale styringsdokumenter (de mest sentrale)	Meld. St. 54 <i>Norsk klimapolitikk</i> (2000-2001), Meld. St. 13 <i>Norsk klimapolitikk</i> (2006-2007), NOU 2006:18 <i>Et klimavennlig Norge</i> , Meld. St. 39 (2008-2009) <i>Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen</i> , Rapport <i>Klimakur 2020</i> (2010)	Meld. St. 9 (2011-2012) <i>Landbruks- og matpolitikken</i> , Meld. St. 21 (2011-2012) <i>Norsk klimapolitikk</i> , Meld. St. 33 (2012-2013) <i>Klimatilpasning i Norge</i> , Nasjonale forventinger til (...) planlegging (både periodene 2011-2015 og 2015-2019), NOU 2013:10 <i>Naturens goder</i> , Meld. St. 14 (2015-2016) <i>Natur for livet</i>	Nasjonale Forventinger til (...) planlegging (perioden 2015-2019), Meld. St. 13 (2020-2021) <i>Klimaplan for 2021-2030</i> , Meld. St. 6 (2016-2017) <i>Verdier i vekst – konkurransedyktig skog- og trenæring</i> , Meld. St. 11 (2016-2017) <i>Endringer og utvikling – en fremtidsrettet jordbruksproduksjon</i> , Statlige planretningslinjer (2018)
--	--	--	--

Merknad: Norge ratifiserte *Ramsarkonvensjonen* i 1974, som er en internasjonal avtale for å sikre et representativt utvalg av internasjonalt viktige våtmarker. I tillegg ble Slåttemyr (en type myr i skjæringsfeltet mellom natur- og kulturlandskap) en del av *utvalgte naturtyper* i 2011. Både Ramsarkonvensjonen og utvalgte naturtyper kan tolkes som tverrsektorielle virkemidler. Derimot er disse ikke nevnt i tabellen over. Dette er gjort fordi oppgaven undersøker hvordan naturtypen myr som helhet blir *prioritert* opp mot annet arealbruk og planlegging, ikke hvordan enkelte vernede områder av myr gir føringer for arealbruk på disse områdene.

6.1 Myr og våtmark – et tema for landbrukssektoren

Myr og våtmark i et klima og miljøperspektiv har i størst grad vært knyttet til landbrukssektoren med jord- og skogbruk. I Meld. St. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk* ville regjeringen, som et av tiltakene for landbrukssektoren, «hindre frigjøring av klimagasser fra store karbonlagre blant annet i skog og myrer» (s. 161). Argumentene ble knyttet til myr som omfattende karbonlager. Aktiviteter som flatehogst, grøfting og planting av myr, samt jordbrukets kultivering av myr (nydyrking av myr), ble ansett å være blant de største negative påvirkningsfaktorene for myr og jord som karbonlagre. Ved å hindre frigjøring av klimagasser fra store karbonlagre, kunne landbruket også unngå noen av sine lystgassutslipp. Dette er synspunkter som i stor grad blir videreført i den neste «klimameldinga», I Meld. St. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*. «Oppdyrking av myr fører til omdanning av torv og dermed utslipp av CO₂» (s. 129). Når *Norsk klimapolitikk*, både 2000-2001 og 2006-2007, nevner myr som kilde til klimagassutslipp, knyttes dette utelukkende til landbrukssektoren.

Videre stammer faggrunnlaget til klimameldinga fra 2006-2007 i hovedsak fra NOU 2006:18 *Et klimavennlig Norge*, populært referert til som «Lavutslippsutvalget». Utvalget fremmer blant annet hvordan de boreale (nordlige) skogøkosystemene har et netto opptak av CO₂ på grunn av akkumulering av torv i myrene, til forskjell fra andre skogøkosystemer som har en likevektstilstand (karbon i skog er tilnærmet konstant over tid) (NOU 2006: 18). Dermed skulle

regjeringen vurdere: [...] å stimulere til vedvarende høy tilvekst og stort netto opptak av CO₂ i skog og øke innsatsen på forskning og kompetanse relatert til skog, skogprodukter, bioenergi og virkninger av klimaendringer på landbrukssektoren. Dermed styrke kunnskapsgrunnlag for bevaring av eksisterende karbonlager i skog (Meld. St. 34 (2006-2007), 70).

Den første landbruksmeldingen etter de to nevnte klimameldingene var *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen* (2008-2009). Meldingen tar opp myr- og våtmarkstematikken som knyttes til landbrukssektoren og fremhever hvordan «utslipp fra dyrket myrjord, hovedsakelig engarealer, utgjør den størst andelen av utslippene fra landbruksarealene» (Meld. St. 39, (2008-2009), s. 47). Det å endre nydyrkingsforskriften, som innebar å stanse nydyrking av myr, ble derfor ansett som et svært virksomt tiltak for å redusere fremtidige utslipp av CO₂ fra jordbruksjord (Meld. St. 39, (2008-2009)), til tross for at Meld. St 54 (2000-2001) allerede på starten av 2000-tallet påpekte at dette var ivaretatt gjennom annet lovverk: «Kultivering av myr er i dag regulert gjennom jordloven, og det er en forholdsvis streng praksis i forhold til å gi tillatelse til dette» (Meld. St. (2000-2001), s. 163). Tanken om å endre nydyrkingsforskriften ble uansett gjengitt i Meld. St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken*. Et sentralt argument var at datidens forskrift om nydyrking balanserte naturmangfold med næringsinteresser, men ikke med klimagassutslipp (s. 238-239).

I *Kimakur 2020* er en rapport som ble utarbeidet på oppdrag av Miljøverndepartementet i 2010 med hensikt «å få fram ulike valgmuligheter statlige myndigheter har for å nå målet om nasjonale utslippsreduksjoner i 2020. [...] Dette er gjort ved sektorvise tiltaks- og virkemiddlanalyser» (Klima- og forurensingsdirektoratet, 2010, s. 4). Når myr i denne rapporten knyttes til klimagassutslipp, er det utelukkende henvist til jordbrukssektoren. Det fremste virkemiddelet er stans i nydyrking av myr og restaurering av allerede dyrka og grøfta myr. I dag vet vi at forskriften for nydyrking av myr senere ble strammet inn og i 2020 ble det forbudt å drive nydyrking av myr, men med enkelte muligheter for kommunen å gi dispensasjon (Forskrift om nydyrking, 1997, §5a).

Når det gjelder myr og våtmarkas betydning for klimaet i sammenheng med negativ kulturell påvirkning, knyttes dette nærmest utelukkende til landbrukssektoren. Dette reflekteres også i *Nasjonale Forventningene til regional og kommunal planlegging* for perioden fra 2011-2015, utarbeidet i 2010/2011:

Regjeringen forventer at kommunen vurderer tiltak for å redusere klimagassutslipp der det utarbeides sektorvise kommunedelplaner som avfalls- og landbruksplaner. I landbruksplaner legges det opp til tiltak som kan øke opptak og lagring av CO₂ i skog gjennom aktive skogkulturtiltak, samt tiltak for bevaring av naturlige karbonlagre (Miljødepartementet, 2011, s. 14).

Våtmark har alltid inngått i landbrukets totale ressursgrunnlag, og myrproblematikk relatert til klima- og miljøspørsmålet handlet på denne tiden i stor grad om én sektor. Da er det heller ikke overaskende at sektorielle virkemidler anses som mest aktuelle. Den videre redegjørelsen vil synliggjøre hvordan myr- og våtmarkstematikken tar del innenfor flere politiske områder.

6.1.1 Myr går fra landbrukssektoren til å bli sektorovergripende

Stortingsmeldingen *Norsk klimapolitikk* knytter jordvern, myr og kommunal planlegging sammen (Meld. St. 21 (2011-2012)). Meldingen påpeker at jordverninteresser skal vektlegges i kommunal planlegging. Konflikter omkring jordvern kan reduseres ved «at det arbeides for høyest mulig utnyttelse av gamle og nye byggeområder» (s. 178). Videre påpeker meldingen at «[a]realbruksendringer som nedbygging av arealer kan føre til klimagassutslipp gjennom blant annet nedbygging av myr og høyproduktiv skog» (s. 178). Meldingen refererer til Klimakur 2020 når den knytter klimagassutslipp til myr. Selv om Klimakur 2020 ikke går direkte inn på PBL, kan man i *Norsk klimapolitikk* spore en tilbøyelighet for arealplanleggingens rolle som kommunalt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp. I så måte var det først og fremst en videreføring av argumenter som tidligere ble rettet mot landbrukssektoren – nemlig klimagassutslipp gjennom omdisponering av (myr)arealer.

Et vendepunkt er når myr og våtmarka knyttes til et bredere samfunnsperspektiv. Dette starter gjennom FNs miljøprogram (som Norge er knyttet opp til gjennom Konvensjonen om biologisk mangfold) sitt prosjekt «The Economics of Ecosystems and Biodiversity» (TEEB-prosjektet). TEEB-prosjektet ble ferdigstilt i 2010 og var en oppfølging av FNs globale økosystemstudie fra 2005, *Millennium Ecosystem Assessment (MA)*, uten at jeg går nærmere inn på MA her. TEEB-prosjektet foreslo metoder for hvordan naturverdier kan måles i kroner og øre for lettere å synliggjøre disse i nasjonalformuen. I etterkant av prosjektet besluttet den

daværende norske regjeringen i stortingsmeldingen *Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken* fra 2010-2011, å «etablere et offentlig utvalg om verdier av økosystemtjenester som en norsk oppfølging av TEEB-studien» (Meld. St. 14 (2010-2011), s. 50). Dette ble til NOU 2013: 10 *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. Arbeidet startet i 2011 og utvalgets mandat var å diskutere om, og i så fall hvordan, økosystemtilnærmingen er fornuftig og relevant for Norge.

I mellomtiden kom riktignok stortingsmeldingen *Klimatilpasning i Norge* (Meld. St. 33 (2012-2013)). I motsetning til *Norsk klimapolitikk* fra 2011 som utelukkende koblet arealbruksendringer til karbonutslipp, utvidet *Klimatilpasning i Norge* perspektivet og påpekte hvordan arealbruksendringer kunne hindre økosystemtjenestens evne til klimatilpasning. Meldingens virkelighetsbeskrivelse av våtmark handlet om at økosystemet er «utsatt for et massivt og økende arealpress på grunn av bolig-, industri- og infrastrukturbygging» (Meld. St. 33 (2012-2013), s. 72). Videre argumenterte stortingsmeldingen for at myrer og våtmarksområder som hovedregel ikke bør dreneres eller bygges på, med bakgrunn i at myr og våtmark har stor vannregulerende effekt (Meld. St. 33 (2012-2013)). I tillegg fremhevet den hvordan myr bidrar til vannrensing og generelt fungerer som en buffer mot fremtidige klimaendringer. Utover dette diskuterte *Klimatilpasning i Norge* arealmessige og fordelingsmessige utfordringer knyttet til å ivareta økosystemtjenestenes funksjoner. Den største forvaltningsmessige utfordringen ble knyttet til ubalansen mellom fellesskapets gevinster av en intakt myr og våtmark, og de relative beskjedene verdiene den enkelte som forvalter de aktuelle arealene, sitter igjen med. Naturforvaltningens overordnede mål for klimatilpasning er å legge til rette for at naturen selv skal tilpasse seg klimaendringene. På denne tiden ble «prioriterte arter» og «utvalgte naturtyper» etter naturmangfoldlovens bestemmelser sett på som viktige virkemidler for å sikre dette, men målet måtte innfris i balansen mellom bruk og vern (Meld. St. 33 (2012-2013)). Argumentet om myras egenskaper relatert til klimatilpasning har siden vedvart i politiske dokumenter.

Både TEEB-prosjektet, *Klimatilpasning i Norge* og NOUen *Naturens goder* definerer økosystemtjenester som «Økosystemenes direkte og indirekte bidrag til menneskelig velferd» og omfatter fysiske og ikke-fysiske tjenester mennesker og samfunn får fra naturen (NOU 2013:10, s. 10). I tillegg deler den økosystemtjenester inn i fire kategorier: grunnleggende livsprosesser (f.eks. fotosyntese, primærproduksjon), forsynende tjenester (f.eks. ferskvann, bioenergi), regulerende tjenester (f.eks. luftkvalitet, erosjonsbeskyttelse), opplevelses- og kunnskapstjenester (f.eks. naturbasert reiseliv, religiøse verdier).

Et av de mest betydningsfulle standpunktene til *Naturens goder* var hvordan utredningen slo fast at negativ påvirkning på våtmark som økosystem og myr som naturtype, må håndteres *tverrsektorielt*, der arealbaserte virkemidler ble trukket frem som sentrale. Slik kunne det nasjonale, regionale og kommunale planleggingssystemet tilpasse seg den nye erkjennelsen omkring myr- og våtmarksproblematikk. «Planlegging må bli mer helhetlig og tverrsektoriell, f.eks. gjennom at landskapsperspektivet og den økologiske infrastrukturen får økt oppmerksomhet» (NOU 2013:10, s. 374). Det var ikke nødvendigvis slik at planlegging var et virkemiddel godt egnet for å ivareta myr- og våtmark, men heller at planlegging som virkemiddel måtte tilpasse seg myr- og våtmarksproblematikken.

Det er altså aktualiseringen av økosystemtilnærmingen som gjorde at planlegging gjennom Plan- og bygningsloven, fra et faglig perspektiv, fremsto som et potensielt virkemiddel for å løse myr- og våtmarksproblematikken. Den dag i dag er det fortsatt slik at naturmangfoldloven ikke går inn på hva som er riktig økologisk tilstand. Eventuelle tilstandsmål/forvaltningsmål befinner seg derfor innenfor den politiske sfæren ved at myr og våtmark i hver enkelt sak skal vektas mot andre samfunnsinteresser. På mange måter danner NOUen *Naturens goder* utgangspunktet for en bredere politiske debatt om myr og våtmark som vokste frem utover 2010-tallet.

Meld. St. 14 (2015-2016) *Natur for livet* tar for seg regjeringens politikk for naturmangfold generelt, men også våtmarker og myr spesielt. Ramsarkonvensjonen er en egen avtale om bevaring og fornuftig bruk av våtmarker og er skrevet under av 168 land. *Natur for livet* var en del av arbeidet med å følge opp denne avtalen. Samtidig fremstår stortingsmeldingen som et utfall av den politiske debatten som fulgte etter NOUen *Naturens goder*.

Stortingsmeldingen rammer våtmark inn som et av åtte hovedøkosystem i Norge der økosystemet våtmark omfatter myr, kilder, flommark, elvedeltaer og annen oversvømt mark. «Regjeringens politikk skal bidra til at vi når nasjonale og internasjonale mål for naturmangfold» (Meld. St. 14 (2015-2016), s. 6). Sistnevnte gjelder særlig Aichi-målene som springer ut av *Konvensjonen om biologisk mangfold* (CBD). Ifølge stortingsmeldingen er dette internasjonale mål som forutsetter nasjonal handling. Meldingens mål for naturmangfold er i likhet med Aichi-målene tredelt. Man skal ha god tilstand i økosystemene, ta vare på truet natur, og bevare et utvalg av naturområder som viser variasjonsbredden i norsk natur. Sistnevnte vil si et «representativt utvalg». Videre fremmer meldingen hvordan lokale og regionale myndigheter har et betydelig ansvar for å nå målene for naturmangfold.

«Naturen er en av de aller viktigste ressursene for norske kommuner. [...]

Kommunene har en helhetlig tilnærming til disse temaene fordi de er viktige for å fremme attraktivitet og utvikling i mange lokalsamfunn. Det bør derfor være et ansvar for myndighetene på lokalt nivå å sikre at naturen blir forvaltet på en god måte» (Meld. St. 14 (2015-2016), s. 146).

I tillegg slår stortingsmeldingen *Natur for livet* fast at våtmarksproblematikken er sektorovergrep ved at negative påvirkningene for arter og naturtyper i våtmark (altså inkludert myr) først og fremst knyttes til ulike arealinngrep, arealbruk og forurensing. Derfor mente regjeringen at arealbaserte virkemidler ville være de mest effektive. I tillegg fremmer meldingen at regjeringen vil legge vekt på lokalt selvstyre og kommunionenes muligheter til å ivareta naturtypen gjennom arealplanleggingen. På det lokale nivået blir arealplanlegging gjennom plan- og bygningsloven fremmet som *det* sentrale virkemiddelet. Videre gir denne meldingen føringer for prioriteringer i arealplanleggingen ved å legge til grunn fagrapporten *Naturtyper i klimatilpasningsarbeid* (NINA-rapport). Den påpeker at naturtyper som er relativt sjeldne og har størst sannsynlighet for å gå tapt ved klimaendringer, bør prioriteres i arealplanleggingen. Dette er naturtyper knyttet til havstand (havnivåstigning), ferskvann og fjell, uten at stortingsmeldingen går inn på hvilke konkrete naturtyper dette gjelder (Meld. St. 14 (2015-2016)).

Selv om *Klimatilpasning i Norge* fra 2012 påpekte hvordan arealbruksendringer kunne hindre økosystemtjenestens evne til klimatilpasning, er det *natur for livet* som har fått størst innvirkning på den type styringsdokumenter som retter seg inn mot planlegging. Det er særlig én setning som har fått fotfeste: «Natur som våtmarker, elvebredder og skog kan dempe effekten av klimaendringer, og er derfor viktig å ivareta i arealplanleggingen» (Meld. St. 14 (2015-2016), s. 98). Budskapet ble videre gjentatt i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* for periodene 2015-2019 og 2019-2023, men i tillegg legger dette styringsdokumentet til «myrer» i samme formulering: «Natur som våtmarker, myrer, elvebredder og skog kan dempe effektene av klimaendringer, og er viktig å ivareta i arealplanleggingen» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 12). *Natur for livet* forstå myrer som en naturtype innenfor økosystemet våtmark, men innen (areal)planlegging har myr fått sin egen karakteristikk. AR5 (arealressurskart i målestokk 1:5000) er et klassifikasjonssystem som bygger på markslag i økonomiske kartverk. I motsetning til våtmark er myr i dette systemet en egen arealtype. Det er grunn til å tro at det å presisere myr vil gjøre det mer anvendelig å sette nasjonale forventninger ut i praktisk

planlegging. Videre ble budskapet ordrett gjentatt i den neste utgaven av nasjonale forventinger til planlegging (perioden 2019-2023), og i *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning*, som ble iverksatt i 2018. Sistnevnte var en erstatning fra *Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging i kommunene*. «Klimatilpasning» ble dermed lagt til og «myr» ble for første gang nevnt i nasjonale styringsdokumenter – et dokument som har hjemmel i lov.

Kommuneplanens samfunnsdel skal inkludere en overordnet vurdering av om klimaendringer vil påvirke langsiktige utfordringer, mål og strategier [...] Samtidig bør kommunen kartlegge økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning. Spesielt våtmarker, myrer, elvebredder og skog som kan dempe effektene av klimaendringer er viktige å ivareta i arealplanleggingen (*Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning*, 2018).

Statlige planretningslinjer knytter dermed myr, klimatilpasning og arealplanlegging eksplisitt sammen.

Det er liten tvil om at *Natur for livet* har vært en viktig stortingsmelding når det kommer til nasjonale myndigheters praktiske politikk og dagens lokale arealplanlegging. Selv om karbonlagringsargumentet var svært viktig for landbrukssektoren når det gjaldt å ivareta hensyn til myr, har bevisstgjøringen om våtmarkas evne til å dempe flom og tørke vært sentral for å gjøre tematikken sektorovergripende og aktuell for arealplanlegging etter PBL. *Natur for livet* uttrykker nettopp at:

«Regjeringen vil styrke vektleggingen av hensynet til våtmark, inkludert myr, i bruken av sektorlover, samt plan- og bygningsloven. Bedre veiledning om viktigheten av å ta hensyn til våtmark i kommunal arealplanlegging, og hvordan dette kan gjøres, er en del av dette» (Meld. St. 14 (2015-2016), s. 98).

Etter 2015 ser det ut til at myr og våtmark blir stadig viktigere i stortingsmeldinger som ikke direkte tar opp klima- og miljøproblematikk. Når Meld. St. 18 (2016-2017) *Bærekraftige byar og sterke distrikt* beskriver fjell og utmark, er våtmark et av få karakteristikker som trekkes frem: «Om lag 95 prosent av Norges landareal er fjell og utmark. Disse areala omfattar myr, innsjøar og vassdrag, skog og snaufjellområde» (s. 110). For øvrig legger meldingen til at det å håndtere fremtidige klimaendringer for byer og tettsteder, i stor grad handler om utfordringer med nettopp overvann, og at våtmarker og annet grøntareal kan ha stor effekt med å dempe disse virkningene. I samme anmodningsvedtak (nr. 573, 2. juni 2015) som

stortinget ba regjeringen om å utrede en stortingsmelding om handlingsplan for naturmangfold (det som ble *Natur for livet*), skulle også «stortingsmelding om landbruk og stortingsmelding om skog- og trenæring gjøre en vurdering av aktuelle problemstillinger knyttet til myr» (Meld. St 15 (2014-2015), s. 43). Disse meldingene la vekt på særlig to punkter. Det ene var regjeringens planer for restaurering av myr. Det andre var at det fremover skulle kreves at kommuner rapporterte til nasjonale myndigheter når tillatelser til arealendringer av våtmark ble gitt. Dette er en praksis som først gjaldt nydyrking av myr, men som nå også skulle gjella alle typer arealendringer av myr og våtmark. Ønsket om at kommuner rapporterte slike tillatelser til arealendringer ble for øvrig først nevnt i *Natur for livet*, som i tillegg uttrykte at «[d]ersom det på grunn av viktige samfunnsinteresser likevel må gjøres inngrep i myrer, bør eventuelle overskuddsmasser så langt det er praktisk mulig brukes til å restaurere andre myrer» (Meld. St. 14 (2015-2016), s. 98).

Stortingsmeldingen *Natur for livet* har dannet utgangspunktet for en rekke nasjonale styringsdokumenter som relaterer seg til myr og arealbruk. Ikke bare andre stortingsmeldinger, nasjonale forventinger til planlegging eller statlige planretningslinjer, men også til videre kunnskapsproduksjon og påfølgende politiske strategier. Som en direkte konsekvens av *Natur for livet*, ble arbeidet med «Våtmarksrapporten» (*Verdier av økosystemtjenester fra våtmark*) satt i gang og ferdigstilt i 2018. Relatert til dette arbeidet gjennomført Nybø & Evju (2017) et naturvitenskapelig arbeid for å klargjøre hva som kan kategoriseres som «god økologisk tilstand». Disse to arbeidene har vært sentrale i å utarbeide en kvalitetsnorm for myr. Hensikten med kvalitetsnormen er blant annet å kunne følge opp eventuelle tilstandsmål («forvaltningsmål» og «ønsket tilstand» er begreper brukt om det samme).

Et slikt tilstandsmål ble senere formulert i *Naturstrategi for våtmark*. Tilstandsmålet for våtmark har et kvantitativt og et kvalitativt mål, og lyder som følger: (1) «bremse dagens nedbyggingstakt for våtmark», og (2) «forbedre den økologiske tilstanden i våtmark» (Klima- og miljødepartementet, 2021b, s. 6). Målene ble utformet med hensikt å ta hensyn til andre samfunnsinteresser som kunne knyttes til våtmark som økosystem. Kunnskapsgrunnlaget ble hentet fra *Verdien av økosystemtjenester fra våtmark*, samt Norsk rødliste for naturtyper fra 2018 og Naturindeks for Norge fra 2020. Strategien vektla hvordan de største negative påvirkningene på våtmark var knytta til kommunens ansvarsområde gjennom PBL. «Nedbygging innenfor kommunenes ansvarsområde fører samla sett til dei klart største negative påverknadene på våtmark i dag. Kommunane regulerer nedbygging gjennom plan-

og bygningsloven» (Klima- og miljødepartementet, 2021b, s. 45), og blir videre påpeker den til at bygninger med formål fritidsbolig har stått for den største delen av nedbygging av myr. Derfor kunne en overordnet arealstrategi i kommunenes samfunnsdel gjøre at hver enkelt arealplan kunne tilpasses behov og utfordringer i samfunnet, og sikre at fornuftige avveininger mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk, ble gjort (Klima- og miljødepartementet, 2021b).

6.2 Myr, våtmark og hytteutvikling – tilbake til karbonutslipp

Gjennomgående når myr, våtmark og annen natur nevnes i sammenheng med hytter og fritidsboliger er avveiningen mellom ulike interesser. Stortingsmeldingen *Friluftsliv – natur som kilde til helse og livskvalitet* («Friluftslivsmeldinga») går ikke eksplisitt inn på myr eller våtmark i relasjon til hytteutbygging, men diskuterer generell hyttepolitikk. Meldingen diskuterer dermed dilemmaer og interessemotsetninger omkring nedbygging av natur gjennom hytteutbygging, og knytter dette indirekte til nedbygging av myr. «For svært mange er fritidsboligen et viktig utgangspunkt for friluftsliv. Samtidig bidrar den økende byggingen av fritidsboliger til økende nedbygging og privatisering av naturen, noe som også reduserer mulighetene for friluftsliv» (Meld. St. 18 (2015-2016), s. 20). Videre beretter meldingen hvordan tekniske naturinngrep, som bygging av fritidsboliger i fjell og langs kysten, i mange tilfeller kommer i konflikt med friluftsliv. Dette gjelder særlig den type friluftsliv som handler om å oppleve utrørt natur. Det er også i denne sammenhengen «bit for bit»-beskrivelsen på nedbygging av natur, kommer til uttrykk. «Økende arealinngrep har ført til en gradvis reduksjon av store, sammenhengende naturområder med villmarkspreget. Oppstyking av de sammenhengende naturområdene skjer bit for bit over hele landet» (Meld. St. 18 (2015-2016), s. 52).

Endringer i arealbruk som nedlagt seterdrift, kraft-, vei- og hyttebygging, og klimaendringer er de viktigste påvirkningsfaktorene for dyrearter som befinner seg i fjellområdene (Meld. St. 18 (2015-2016)). I denne sammenhengen legges konsentrerte hyttefelt frem som den beste løsningen. På den ene siden er konsentrerte hyttefelt mer synlig i landskapet, men på den andre siden vil sammenhengende naturområder belastes mindre og redusere risikoen for det som forstås som bit for bit nedbygging. «I tillegg er god landskapstilpassning svært viktig, slik at synligheten av hyttene i landskapet blir minst mulig» (s. 55). Et annet sentralt poeng fra «Friluftslivsmeldinga» er dersom kommuner åpner for hyttebygging i tregrensen eller snaufjellet, vil det være vanskelig for andre kommuner å holde igjen sin utbygging på grunn av konkurransen om å tilby attraktive hyttetomter. Derfor mente regjeringen at det var viktig

at kommunene definerer langsiktige utbyggingsgrenser mot snaufjellet og unngikk å bygge ut viktige friluftsområder.

Først i *Klimaplan for 2021-2030* blir det fremhevet at utbygging, enten om det er snakk om veier, næringsbygg, idrettsbygg eller fritidsboliger, krever en «smart og effektiv arealbruk» ved å «utnytte gamle industriområder eller å lokalisere ny utbygging utanfor dei mest karbonrike areala, som myr og høgproduktiv skog» (Meld. St. 13 (2020-2021), s. 114). Videre knytter «klimaplanen» myr, karbonutslipp og hytteutvikling sammen med kommunens ansvar og rolle i å nå nasjonale utslippsmål. «Kommunane sit på nøkkelen til arealplanlegginga for ei klimasmart framtid. Arealplanlegginga påverkar forbruket, energibruken og utsleppa og korleis skog og andre blå og grønne areal kan lagre karbon» (Meld. St. 13 (2020-2021), s. 80). Meldingen knytter «karbonutslippsargumentet» direkte til planlegging av fritidsboliger, og legger med det sentrale føringer for den kommende *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader* (publisert i 2022). Regjeringen slo fast i *Klimaplan for 2021-2023* at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skulle arbeide med å revidere den tidligere veilederen for fritidsbebyggelse. Spesielt grundig skulle veilederen legge vekt på lokalisering av nye fritidsboliger. «Rettleiinga vil tilrå at fritidsbustader bør lokaliserast innanfor eller i nærleiken av eksisterand byggjeområde, at det må takast omsyn til grønstruktur, og at myrområda må bli unngått» (Meld. St. 13 (2020-2021), s. 149).

Stortingsmeldingen *Natur for livet* har vært sentral når det gjelder å knytte myr og våtmark til kommunens arealplanlegging. Derimot har meldingen ikke hatt nevneverdig betydning i å aktualisere sammenhengen mellom arealbruk/hytteutvikling og karbonutslipp i sammenheng. Det er med andre ord ikke lett å finne eksplisitte utsagn om forholdet mellom myr og hytteutvikling i stortingsmeldinger og andre generelle styringsdokumenter. Må man helt til slutten av 2010-tallet før myr (eller våtmark), karbonutslipp og hytteutvikling nevnes i sammenheng med hverandre. Forholdet mellom myr, hytter, og til dels karbonutslipp kommer tydeligere når man undersøker nasjonale styringsdokumenter som senterer seg omkring kommunal planlegging og konkret (fysisk) planleggingspraksis.

6.2.1 Myr, arealbruk og planlegging av hytter

Det er tydelig hvordan planlegging gjennom plan- og bygningsloven er et sentralt, om ikke *det* sentrale virkemiddelet for å hankses med myr- og våtmarksproblematikk. Denne siste delen av dokumentanalysen legger vekt på et utvalg av nasjonale styringsdokumenter som retter seg i større grad direkte inn mot kommunal planlegging. Det er også disse type dokumentene som går lengre i å diskutere myr og hytter i sammenheng. I tillegg til en

stortingsmelding og strategi, gjelder dette særlig Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging for de siste tre perioden (2011-2015, 2015-2019, 2019-2023), Rettleiar om planlegging av fritidsbudtader (2022) og ulike veiledere for planlegging fra miljødirektoratet.

I de nasjonale forventingene for perioden 2011-2015 nevnes ikke myr. Om våtmark legger den vekt på at «i norsk rødligste for naturtyper 2011 er 40 naturtyper vurdert som truet, hvorav de fleste er knyttet til våtmark og skog» (Miljødepartementet, 2011, s. 9). De viktigste negative påvirkningene er nedbygging til blant annet vei- og boligformål og arealendringer i skogbruket og jordbruket (Miljødepartementet, 2011). Nasjonale forventningene for perioden 2015-2019 uttrykker i likhet med stortingsmeldingen *Natur for livet* at «[n]atur som våtmarker, myrer, elvebredder og skog kan dempe effektene av klimaendringer, og er viktig å ivareta i arealplanleggingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 14). Begge disse nasjonale forventingene føyer seg dermed inn i økosystemtilnærmingen når den knytter myr til arealbruk.

I den siste utgaven av nasjonale forventinger (2019-2023) repeteres den samme formuleringen om myr og våtmark som i 2015-2019-utgaven, men i tillegg påpekes det at

Vi må alt nå ta hensyn til målet om et lavutslippssamfunn i 2050. Omdisponering av skog og myr til andre formål bidrar til klimagassutslipp og negative konsekvenser for naturmangfold og økosystemtjenester. Omdisponering av jordbruksarealer kan øke presset på nydyrking av karbonrike arealer som skog og myr (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019, s. 15).

Her møtes dermed argumentet om klimagassutslipp, naturmangfold og økosystemtjenester som «viktig å ivareta i arealplanleggingen». For første gang knyttes myr i *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging* direkte til «lavutslippssamfunnet 2050», og den kommunale planleggingens rolle i å løse globale utfordringer.

Samtidig som regjeringen vektlegger restriksjon ovenfor natur som myr og våtmark, er et av deres mål å ha vekst i reiselivet. I den forbindelse påpeker forventingene for perioden 2019-2023 at økt bruk av fritidsboliger gir grunnlag for lokal vekst, som også er til nytte for lokalbefolkningen. Regjeringen «legger vekt på» at videre utbygging skjer innenfor eksisterende fritidsboligområder fordi det gir mindre press på natur- og friluftsområder. Videre skal nye hyttefelt ikke bygges over skoggrensen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019). Videre gir også *Klimaplan for 2021-2030* sterke føringer for

hvordan kommuner bør fortette og transformere gamle industriområder før man eventuelt tar i bruk nye områder, for på den måten ta hensyn til grønnstrukturer og *unngå* myrområder (Meld. St. 13 (2020-2021), s. 149).

Som en følge av siste års søkelys på klimagassutslipp ved arealbruksendringer har miljødepartementet laget ulike veiledere som planleggere kan ta i bruk. I 2005 kom *Planlegging av fritidsbebyggelse*. Den har vært førende frem til 2022 da *Rettleiar om planlegging av fritidsbustadar* ble offentliggjort. Utgaven fra 2005 nevner verken våtmark eller myr i sin veileder. Kun ideen om å bygge konsentrert. «Bygg tett og lavt, gjerne med gruppering og tundannelse der det er flere hytter i samme område» (Miljøverndepartementet, 2005, s. 32). Derimot er myr og våtmark en viktig del av nyeste veiledningsutgaven. Den påpeker viktigheten av å ta hensyn til prinsippene i naturmangfoldlova når det kommer til viktige naturverdier, unngå å forstyrre sårbare arter eller å gjøre stor slitasje på naturtyper (Kommunal- og distriktsdepartementet 2022). Det skal derfor gjennomføres kartlegging av naturmangfold innenfor planområdet. Om det ikke er gjort innenfor kommuneplannivå, skal kommunen stille krav om at dette gjøres i detaljplanleggingen. I den forbindelse bør «[v]iktige naturområde, blant anna myr, bør sikrast som ein del av den blå/grøne strukturen, og ikkje byggjast ut» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 79). Denne kartleggingen bør gjennomføres så tidlig som mulig i planprosessen.

Samtidig som naturmangfold ble trukket frem som et sentralt argument for å unngå myr, ble det også henvist til myr som karbonlager. «For å avgrense utsleppa av klimagassar er det viktig å unngå nye fritidsbustader og tilhøyrand infrastruktur på myr og myrlendte områder. Myr er karbonlager og kan gje store utslepp av klimagassar ved nedbygging» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 23). Når nye byggeområder legges frem, fremhever den at dokumentasjon om «karbonrike arealer» skal omtales. Oppsummert fremhever veilederen i relasjon til myr som både økosystemtjeneste, klimatilpasning, generelt naturmangfold og karbonrike arealer. Knyttet til myr som klimatilpasning/økosystemtjeneste fremhever den en rekke tekniske preferanser. Blant annet skal bekkelukking unngås, hensynssone på 50 meter er ønskelig til både bekker og andre våtmarks- og myrområder for å verne naturmiljøet. Myrer, grønnstrukturer og åpne vannveier bør ivaretas gjennom bestemmelser og arealformål, og klopping over myrer trekkes frem som eksempel på hvordan man kan unngå at turgåere gjør slitasje på myr (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Avslutningsvis fremhever *Rettleiar om planlegging av fritidsbustadar* (2022) sju sentrale prinsipper som bør legges til grunn i planleggingen. Blant disse er å sikre sammenhengende naturområder med få eller

ingen inngrep, fortette eller utvide eksisterende byggeområde, unngå nye fritidsboliger i og over skoggrensa og «unngå ny fritidsbusetnad på myr og våtmark» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 25).

Miljødirektoratet har laget flere veiledere som handler om det å håndtere klima- og miljø i arealplanlegging. *Karbonrike arealer i arealplanlegging* (kilde: nettside til PDF), *Klimavennlig lokalisering i arealplanlegging* og *Naturtyper i arealplanlegging*, er begge relevante for hvordan nasjonale myndigheter ser for seg håndteringen av myr og våtmark i kommunale/lokale planleggingsprosesser. Jeg vil ikke gå detaljert inn i disse, men de viser søkelyset på dagens klimaaspekt i arealplanlegging der naturtypen myr blir fremhevet som karbonlager der man først og fremst ønsker at «kommunene unngår utbygging på arealer med store karbonlagre» for å begrense utslipp av klimagasser.

Sentrale argumenter er at omdisponering av myr til andre formål både gir stort tap av karbon i øyeblikket, men også at fremtidig opptak av karbon på arealet blir redusert.

«Arealformålet LNFR (landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift) er det naturlige arealformålet for karbonrike arealer som kommunen ønsker skal bli liggende ubebygde» (Miljødirektoratet, u.å.a, s. 3). Hensynssoner med særlig hensyn til naturmiljø og med retningslinjer om at det ikke bør gjøres inngrep av hensyn til klimagassutslipp, kan brukes for å markere at kommunen prioriterer å ivareta klimahensyn. Videre vil dette gi grunnlag for avveininger når vedtak etter sektorlover skal fattes av kommunen (Miljødirektoratet, u.å.a). Hensynssone er likevel ikke påkrevd da LNFR-områder allerede har strenge begrensinger. Videre er det viktig at klimavennlig lokalisering tas på arealplannivå, siden det er her de overordnede rammene for lokalisering avklares. Uansett er det imidlertid viktig å følge opp planene på «mer detaljert nivå, ned på planbestemmelser til en reguleringsplan» (Miljødirektoratet, u.å.b, s. 1). Mens *Karbonrike arealer i arealplanlegging* anbefaler bruk av LNFR-områder for å ivareta myr, fremhever *Naturtyper i arealplanlegging* at «arealformålet grønnstruktur, underformål naturområder, er egnet for å beskytte naturtypelokaliteter innenfor grønnstrukturen i og i tilknytning til byer og tettsteder» (Miljødirektoratet, u.å.c, s. 3).

Knyttet til naturtyper kan det være aktuelt å gjennomføre ny kartlegging. Særlig gjelder dette når utbygging berører ubebygde arealer. Det er på denne måten planbeskrivelsen kan gi informasjon om verdifulle naturtyper ved ny arealbruk, samt hvilke tilpasninger som er gjort for å redusere miljøpåvirkning (Miljødirektoratet, u.å.c). Uansett bør planbeskrivelsen omtale hvilke berørte arealer som er karbonrike og, om mulig, anslå mengden utslipp av klimagasser (Miljødirektoratet, u.å.a). Videre ønsker veilederen for *Karbonrike arealer i arealplanlegging*

at planbeskrivelsen redegjør om konfliktomfanget i forhold til føringer om å opprettholde karbonrike arealer som ubebygde. Dermot kan dette være krevende fordi det ikke finnes kriterier for hvilke mengder med utslipp eller arealbeslag som skal regnes som konfliktfylte (Miljødirektoratet, u.å.a). Indirekte kan dette knyttes til nasjonale myndigheters rett til innsigelse. Hvor mye myr i den enkelte plansak/detaljplan er egentlig av «nasjonal og vesentlig regional interesse»? Den siste delen av analysen vil kort gå igjennom hva nasjonale styringsdokumenter uttrykker om bruken av innsigelse.

Adgangen til å fremme innsigelse har variert mellom ulike tidsepoker, og en rekke innsigelsesrundskriv er sendt ut til kommuner for å tydeliggjøre retningslinjene for innsigelse i plansaker (f.eks. T-3/91; T-5/95; T-2/13; H-2/14; T-2/16). Mellom 2004-2011 økte antallet innsigelser (Lund-Iversen et al., 2013). For det første blir ulike innsigelser oppfattet forskjellig når det kommer til innhold og alvorlighetsgrad. I tillegg vet vi at innsigelse brukes som en måte innsigelsesmyndigheten sikrer at kommunen tar innspillet opp til vurdering. Utover dette blir også listen over hensyn innsigelsesmyndighetene må ta, stadig lengre. En siste forklaring som trekkes frem som årsaken til at bruk av innsigelser har økt i denne perioden, er at kravet til planarbeidet etter den nye plan- og bygningsloven (2008) har økt. Innsigelsene retter seg i større omfang mot planleggingsfeil (Lund-Iversen et al., 2013). PBL av 2008 la inn flere begrensninger i adgang til å fremme innsigelse (Kommunal- og distriktdepartementet, 2014). Senere har *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker* mellom 2013-2017 (med størst fokus på 2015-2017) funnet ut at bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser, er strammet inn. Dette er gjort ved at «Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser» og «selv om terskelen for å fremme innsigelser er hevet og de er bedre begrunnet enn før, tar departementet færre innsigelser til følge» (Riksrevisjonen, 2019, s. 8-9).

I 2021 forsøkte Klima- og miljødepartementet å klargjøre hva som faktisk er «spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning eller som av andre grunner er av vesentlig betydning på klima- og miljøområdet» (Klima- og miljødepartementet, 2021a, s. 1). Det presiseres at innsigelsesmyndighetene på miljøområdet skal delta aktivt tidlig i planprosessen med kunnskap og veiledning for å unngå innsigelse. Kravet til kunnskapsgrunnlag variere, men øker i takt med planens detaljeringsgrad. Manglende kartlegging/synliggjøring av verdier og interesser gir normalt ikke grunnlag for innsigelse. Om det er krav til konsekvensutredning skal dette fastsettes i planprogram. Dersom dette ikke er fulgt opp i plan, vil det gi grunnlag

for innsigelse (Klima- og miljødepartementet, 2021a). Det er på bakgrunn av en samlet vurdering av flere faktorer (fire punkter) innsigelsesmyndigheten eventuelt skal ta en beslutning om innsigelse. Gjennom medvirkningsprosessen skal innsigelsesmyndigheten etterspørre alternativer eller tiltak som antas å være gjennomførbare. Om det ikke finnes reelle alternativer eller avbøtende tiltak vil dette svekke grunnlaget for innsigelse. Om kommunen ikke kan ta hensyn til innsigelsen skal mekling mellom partene opprettes. Hvis heller ikke dette gir enighet skal planen og innsigelsen, «med meklerens tilråding», sendes til departementet (Klima- og miljødepartementet, 2021, s. 2-3).

6.3 Hovedfunn dokumentanalyse

For å undersøke hvordan myr har blitt forstått av det nasjonale myndighetsnivået har dokumentanalysen tatt utgangspunkt i hvilke ideer og karakteristikk om myr relatert til arealbruk som har vært fremtredende, og hvordan dette trekkes inn i planlegging av hytter. Hovedfunnet kan knyttes til hvilke nasjonale styringsdokumenter og idemessige tendenser som har dreid søkelyset på myrproblematikk fra landbrukssektoren til i dag å bli fremstilt som en tverrsektoriell problematikk som må løses gjennom arealbaserte virkemidler. I den forbindelse blir det lokale nivået trukket frem og kommunal arealplanlegging blir ansett som et sentralt middel for å ta vare på myr og våtmark. Mens myr relatert til landbrukssektoren konsentrerte seg om hvordan omdisponering av myrarealer førte til klimagassutslipp, var det fremveksten økosystemtilnærmingen som aktualiserte myr for (areal)planlegging i kommunen. Siste års søkelys på hytteutvikling og nedbygging av myr kan derimot relateres til hvordan klimaperspektivet knyttes sammen med arealbruk, og dermed hvordan hytteutvikling og tilhørende infrastruktur bygger ned karbonrike myrarealer.

7 Analyse av Turufjell

Turufjell er et omfattende utviklingsprosjekt som har holdt på i mange år. Gjennom disse årene har også «myras nye aktualitet» vokst frem og dens karakteristikk og argumenter endret seg. Allerede i kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2011-2023 ble Turufjell (- Venelig) utpekt som et av tre satsingsområder for hytteutvikling i Flå kommune. I 2014 underskrev grunneiere (Samarbeid Turufjell) (og eksterne investorer senere Turufjell as?), og Flå kommune en intensjonsavtale med formål å arbeide for å utvikle Turufjell. I 2014 ble også arbeidet med kommuneplanens arealdel for perioden 2015-2027 satt i gang. I forbindelse med arbeide med arealplanen, leverte Samarbeid Turufjell – gjennom et arkitektfirma – et planinnspill til arealplanen for Turufjell-området. Det offisielle arbeidet med områdereguleringen av Turufjell startet i 2016 og kommuneplanens arealdel ble vedtatt før dette, men i praksis ble utviklingen av områdeplanen og kommuneplanens arealdel delvis gjort i sammenheng (Intervjuperson 1, 2 og 3). Interessen for å utvikle Turufjell hadde allerede vært der lenge, noe som er synlig både i Kommuneplanens samfunnsdel fra 2011 og intensjonsavtalen mellom Samarbeid Turufjell og Flå kommune hvor det ble gjort alvor av ideen. Det at dette skjedde samtidig som Kommunens arealdel skulle revideres, har blitt ansett som positivt. «Man hadde utkastene til Turufjell på plass når man lagde kommuneplanens arealdel. [...] Sånn sett var det et gunstig tidspunkt med en rullering av kommuneplanens arealdel. Hvis ikke hadde ikke Turufjell vært i tråd med overordnet plan» (Intervjuperson 1).

I første omgang vil den videre analysen ta for seg myr i arealplanens beskrivelse av Turufjell og områdereguleringen for Turufjell. Deretter redegjør analysen for detaljplaner som har blitt utført i nyere tid (2019-2023). Dette vil vise hvordan forståelsen av myr og hvordan den har blitt håndtert i den lokale planprosessen, har forandret seg over tid. I tillegg har disse planene blitt forsøkt sett i lys av dreiningene innad i nasjonale planmyndigheter omkring myr, først og fremst representert ved Fylkesmann/Statsforvalter. Både plandokumenter fra den lokale planleggingsprosessen og intervjuer er sentrale i denne delen av analysen.

Analysen går igjennom hvordan myr først blir beskrevet i arealdelen og områdeplanen for Turufjell, så videre til detaljreguleringene. Selv om myr ble ganske godt ivaretatt i områdereguleringsplanen, er

myr et “nytt tema” som har blitt enda tydeligere siden den gangen. Derfor må vi si ganske mye om myr i detaljplaner [...] Hadde myr vært der når man lagde

områdeplanen på samme måte som i dag, er det ikke sikkert man måtte si like mye om myr i hver eneste detaljplan siden (intervjuperson 1).

Derfor må analysen leses som en beskrivelse av hvordan myr i det lokale planarbeidet har endret seg over tid, og ikke nødvendigvis som en beskrivelse av hvordan myr håndteres i ulike plannivå.

7.1 Institusjonelle lag i Turufjell

Nedenfor følger en tabell (tabell 5) med oversikt over myrtema og «myrfokuset» i de ulike planene på Turufjell. Tabellen er ment å reflektere hvordan temaer omkring myr knyttes til en stadig institusjonell lagging av regulative, kognitive og normative strukturer. I tillegg er det slik at planene gjennom planprosessen, bygger på hverandre. Det som er håndtert i arealplan blir med videre når mer detaljerte planer skal utformes. Det betyr at valg av virkemiddel i en plan kan være basert på problematikk som den forrige planen aktualiserte. Det som i tabellen beskrives under områderegulering og detaljregulering er altså nye elementer som kommer inn i planarbeidet på dette nivået/tidspunktet. Det er nye institusjonelle lag som etableres.

Karakteristikk og til dels «problematikker» om myr kan knyttes til det kognitive, «mål for myr» kan knyttes til normative strukturer, mens «virkemidler» kan anses som regulative strukturer.

Tabell 5	Institusjonelle lag			
Planer (ca. tidsrom for planarbeid)	Kommuneplanens Arealdel (2014-15)	Områderegulering (2015-17)	Detaljregulering BFR 7 og 38 (2018-19)	Detaljregulering BFR 9 (2020-21) og BFR 3-6 og 8 (2022-23)
Karakteristikk/egenskaper ved myr	Landskapselement, vassdrag, jord- og skogressurser, potensielle kulturminner, lite egnet for nydyrking, biologisk mangfold	Magasinerende effekt («svamp»), naturlig vannrens, landskapsbilde/estetikk, viktig for øvrig naturmangfold	Dens typografiske egenskaper (lavt i terrenget),	Karbonlager
Problematikker	Myrområde i byggeområde, hellende terreng med myr i overkant/rundt, myr innenfor alpinområde	Opprettholde magasinerende effekt, landskapselement (liten absorpsjonsevne), Forskjell mellom kart og terreng ang. myr	Vanskelig å unngå infrastruktur på myr og tur-, sykkel- og skiløyper	«Punktere» myra
Mål for myr	Bekker, tjern og myrdrag skal	Ta ut alle områder så lå på	Opprettholde «myras	Unngå CO2 utslipp

	sikres for å opprettholde sammenhengende grønnstruktur	myr (etter arealdel), myr skal håndtere lokal flomfare, generell varsomhet for våtmark/myr, tjern og bekkedrag, ivareta myrområdene («i størst mulig grad»)	funksjon», Unngå å bryte opp sammenhengende myrområder (selv om hytta ikke er lokalisert direkte på myr)	
Virkemidler	Byggegrense Olavsbekken 50m, 20m for andre vassdrag, Utredningskrav ved endring av våtmarker og naturlig drenering, Arealformål LNFR	Arealformål som grønnstruktur med ulike underformål (G, GKG), hensynssoner	tur-, sykkel- og skiløyper på myr gjøres ved grusmasser og over geoduk og filterduk	Synfaring av myrområder etterfulgt av «myrkart» og CO2-regnskap av myr, byggegrense mot myr

7.2 Kommuneplanens arealdel – Turufjell-området

I *Innspill til kommuneplanens arealdel 2015-2027* (2014) for Turufjell-området, utarbeidet av arkitekt på oppdrag av privat initiativtaker (Samarbeidet Turufjell), ble myr trukket frem når områdets terreng og vegetasjon skulle beskrives: «Området består i hovudsak av myr eller fjell i dagen» (Innspill til kommuneplanens arealdel). Videre diskuterer innspillet mulighet for annen næringsaktivitet, som skog- og jordbruk. Det var ingen dyrka mark i området og potensialet for nydyrking ble diskutert. Skogen besto for det meste av gran, furu og bjørk, men «[s]kogen er småvoksen, sjølv ved relativt låge høgder er han liten» (Innspill til kommuneplanens arealdel). I tillegg ble mulighetene for nydyrking av myr diskutert, men nydyrking av myrområder ble ut ifra et miljøperspektiv vurdert å ikke være tilrådelig. Innspillet konkluderer med at beitebruk utøvde det største potensialet for alternativ næringsaktivitet. I arealbestemmelsene til kommuneplanens arealdel ble myr og våtmark knyttet til sammenhengende grønnstruktur ved at dette arealformålet skulle «sikres ved etablering av korridorer gjennom området og ut til de større sammenhengende naturområdene. Bekker, tjern og myrdrag skal sikres i disse korridorene» (Flå kommune, 2015a, kap. 2.2.2).

Selv om man gjennom arbeidet med arealplanen ikke var kjent med at området inneholdt automatisk freda kulturminner, ble det på bakgrunn av de mange myrområdene ansett som sannsynlig at jernvinneanlegg og kullgroper kunne finne sted innenfor planområdet. Senere, under arbeidet med områdereguleringen ble det funnet en slåttemyr og enkelte kullgroper. I

dette første innspillet til kommuneplanens arealdel for Turufjell-området ble myr først og fremst trukket frem ved særlig tre anledninger. Det var når områdets karakteristikkk skulle beskrives, i sammenheng med nydyrkingspotensial for landbruksformål, og i forbindelse med potensialet for automatisk freda kulturminner.

7.2.1 Statsforvalteren – mellom samarbeid og myndighet

Når lokale planleggingsaktører skal beskrive fylkesmannens/statsforvalterens rolle i planprosessen er det særlig to funksjoner som går igjen. På den ene siden er statsforvalteren en planmyndighet som manifesterer seg gjennom statsforvalterens rett til å fremme innsigelse. På den andre siden er statsforvalteren en samarbeidspartner hvor man kan hente kunnskap. Statsforvalteren som både myndighet og samarbeidspartner kan tolkes som to separate idealtypiske funksjoner, som kan tre frem i samme situasjon. I faktisk praksis er det sistnevnte som oftest kommer til uttrykk. I en slik situasjon forstår man statsforvalteren som en forhandlingsmotpart. «Ofte kommer statsforvalteren inn med innsigelser på flere områder, men så får de mer informasjon og begrunnelse som ofte gjør at de trekker noen av innsigelsene tilbake. [...] Ofte kommer man frem til en mellomting mellom opprinnelig planforslag og innsigelsen» (Intervjuperson 1). Derimot skulle intervjupersonene ønske det var mer dialog med statsforvalteren og andre myndigheter underveis i planleggingsprosessen. I Flå oppfatter man kontakten mellom lokale aktører som svært god, men når det kommer til regionale og nasjonale myndigheter blir det «mye de formelle prosessene hvor de skriver sitt brev når vi varsler oppstart, også kommer de med nytt brev når planen er på høring [...] også må man gjøre litt som de sier i brevet sitt til slutt» (Intervjuperson 1). Samtidig anerkjenner man at en form for tredjepart som ser ting i et utenifra-perspektiv har sine positive sider.

I forbindelse med Flå kommunes arbeid med arealplanen er det først og fremst fylkesmannens rolle som planmyndighet og forhandlingsmotpart som blir fremtredende. Videre kan forhandlingen knyttes til to ulike geografiske nivåer. Det ene kan lokaliseres innenfor kommunens territorier som helhet. Argumenter for/mot Turufjell knyttes dermed til andre karakteristikker ved kommunen. Det andre nivået kan relateres til området Turufjell som lokalitet, ved at enkelte felt innenfor Turufjell går på bekostning av andre felt innenfor Turufjell. I utgangspunktet er det nærliggende å tro at det ene nivået kommer til uttrykk innenfor rammene av kommuneplanens arealdel, mens det andre nivået knyttes til områdereguleringen av Turufjell. Derimot kan begge disse elementene observeres i arbeidet med kommuneplanens arealdel.

I forbindelse med kommuneplanens arealdel 1. gangs høring, la Fylkesmannen (i dag: statsforvalteren) i Buskerud frem en merknad og «sterke anbefalinger» til hele utbyggingsområdet på Turufjell. I *samordnet statlig høringsuttalelse til kommunplanens arealdel 2015-2027* står det: «På bakgrunn av sentrale og regionale føringer om planlegging av fritidsbebyggelse og med vekt på en bærekraftig arealforvaltning, vil Fylkesmannen sterkt fraråde de foreslåtte utbyggingsområdene ved Turufjell» (Brev fra fylkesmannen i Buskerud 25.09.2015). Argumentene til fylkesmannen handlet om at Turufjell var innenfor «inngrepsfrie naturområder» (inngrepsfri sone 2) og deler av området var over tregrensa (snaufjellet). I tillegg ble den store tilstedeværelsen av sårbare myr- og våtmarksområder vektlagt. Utover en generell fraråding av hele Turufjell, var Fylkesmannen særlig opptatt av at alpintrassen og enkelte fritidsboligfelter skulle tas ut av planen på bakgrunn av at feltene «berører viktige landskapsområder med sårbar natur» (Brev fra fylkesmannen i Buskerud 25.09.2015). Videre henviser fylkesmannen til konsekvensutredningen ved at «alle disse områdene [er] vurdert til å ha stor negativ konsekvens for landskap og vassdragsmiljø» (Brev fra fylkesmannen i Buskerud 25.09.2015). Enkelte av feltene Fylkesmannen trakk frem var preget av både myr og snaufjell. Andre felt som ble trukket frem besto først og fremst av betydelig arealer med myr og våtmark. Ifølge kommunal- og distriktsdepartementets veileder, *Konsekvensutredning av kommuneplans arealdel*, er det pålagt å ha konsekvensutredning når arealplan utformes, men det er ikke nødvendig å samle inn egne registreringer. Dette ble heller ikke gjort, og arealplanens konsekvensutredning av Turufjell-området bar preg av mangelfull informasjon om biologisk mangfold. Dette ble også trukket frem i arealdelens planbeskrivelse som konsekvensutredningens største svakhet (Flå kommune, 2015a). Fylkesmannens statlige høringsuttalelse til kommuneplanens arealdel virket å forholde seg til kunnskapsutredningen.

Planbeskrivelsen fungerer som de lokale planaktørenes svar til offentlige myndigheter. «Det er der vi diskuterer de temaene som kommer opp og gir vår forklaring på hvordan vi har oppfatta situasjonen» (Intervjuperson 3). Denne situasjonen ble tolket som forhandling, «det handler om å gi og ta [...] og ofte kommer det krav om å (konsekvens)utrede mer, for å vise at ting blir tatt hensyn til» (Intervjuperson 1). I nytt innspill fremla den da fremtidige forslagsstilleren til Turufjells områderegeringsplan et nytt kartforslag for inndeling av felt, med tilhørende notis: «Områderegulering Turufjell: 2 [sic.] byggeområder tatt ut fordi [det er] tett opp mot snaufjell, kan gi innsigelsesproblematikk hos Fylkesmannen» (Flå kommune, 2015a, s. 28). I den endelige arealplanen ble derfor feltene som lå høyest over havet og delvis

på snaufjellet, trukket ut. Dette førte også til at hele planområde gjennom arealplanprosessen ble etablert nedenfor og sør for kraftlinja i området. Kraftlinja ble betraktet som det eneste fysiske inngrepet av betydning før utviklingen av Turufjell startet opp. I dag fremstår kraftlinja som en tydelig «grense» mot snaufjellet. I tillegg ble alpintraseen som består av to toppunkt, endret noe. Under arbeidet med arealdelen ble det ene toppunktet til slutt trukket noe lengre opp mot toppen av det som kalles Kristnatten – et område som av områdeplanens konsekvensutredning ble beskrevet som en «markant høyde i området» (Konsekvensutredning Turufjell, 2017a, s. 15).

Selv om de opprinnelige feltene også besto av betydelige myr- og våtmarksområder, var det for de lokale aktørene på denne tiden argumentet om snaufjellet som skapte bekymringer for innsigelsesproblematikk. I tillegg viser dette hvordan områdereguleringen og arealplanen ble planlagt i sammenheng, men likevel med vesentlige endringer. Den neste delen vil gå igjennom hvordan myr ble forstått og håndtert av områdereguleringen.

7.3 Områderegulering Turufjell – myr som landskap og flomdemper

Områdereguleringprosessen beskrives som «en rask, men grundig prosess» med tanke på «den store runden med alle fagområdene som har gjort vurderinger» (intervjuperson 3). I tillegg ble det gjennomført relativt store endringer fra kommuneplanens arealdel til områdereguleringens planvedtak. «Om vi skulle laget en plan som var ganske slavisk likt det som er i kommuneplanen, tror jeg det at områdeplanen på Turufjell hadde blitt en dårligere plan enn det man ser nå» (Intervjuperson 3).

I kommuneplanens arealdel var en vesentlig del av byggeområdene lokalisert på myrområder. Dette ble forsøkt endret gjennom områdeplanprosessen. I denne fasen trer fylkesmannen som samarbeidspartner frem.

Det var først når vi begynte på områdeplanen helt på slutten av den planprosessen at det vart snakka noe om myr [...] Men gjennom planprosessen, i samarbeid med fylkesmannen, fikk vi tatt ut alt område som da lå på myr etter AR5. Om man ser på områdeplanen er det veldig mye som bukter seg etter dette AR5 kartet (Intervjuperson 3).

Fylkesmannens søkelys på myr var riktignok bare en av flere faktorer som førte endringer fra arealplan til områdeplan for Turufjell. Også sentrumsområdet ble besluttet å flyttes fra nedre del av området til planområdets geografiske sentrum. Endringen var blant annet basert på et ønske om at flere hytteeiere skulle ha lettere tilgang til sentrumsområdet (Intervjuperson 5).

Dette førte videre til at alpintraseen ble kortet ned slik at traseen fikk endepunkt i sentrumsområdet. Sentrumsområdet, parkeringsplasser, alpintraseen, og 210 detaljregulerte tomter kunne etter områdereguleringens bestemmelser, bygges ut (Flå kommune, 2017a). Selv om områdeplanen i stor grad «bukter» seg rundt myrområdene, ble ikke dette i like stor grad fulgt opp i områdereguleringens detaljregulerende del. «Den delen som lå i områdeplanen med de 210 tomtene og de sentralområdene tok ikke noe hensyn til myr» (Intervjuperson 3), utover det å håndtere lokal flomfare innenfor det som i lengre tid hadde vært etablert praksis.

Områdereguleringens planbeskrivelse beskrev område i hovedsak å bestå av myr og fjell i dagen, og gjentok dermed beskrivelsen til kommuneplanens arealdel. Videre ble myr og våtmark tillagt vekt i områdeplanens konsekvensutredning. Den fremhever varsomhet ovenfor blant annet våtmark/myr, tjern og bekkedrag. Noe direkte begrunnelse for varsomhet ovenfor disse naturtypene ble ikke gitt, men kan knyttes til konsekvensutredningens utredningstemaer «Landskapsbilde og estetikk» og «Naturmiljø».

Videre ble Turufjell beskrevet som i all hovedsak å være et naturlandskapsområde, og myr ble betraktet å være en del av det fulle landskapsbilde: «Terrenget er typisk for denne regionen, med skogkledte åssider, enkelte høydedrag med mulighet for utsikt over det skogkledte terrenget, kløfter der bekkene gjerne renner, skrinne topper med fjell i dagen, og mindre områder med våte myrpartier» (Flå kommune, 2017a, s. 14). I konsekvensutredningens vurdering av sårbarhet («sårbarhetsvurdering») var det høydedragene og myrområdene som landskapselementer, som ble ansett å være mest sårbare for utbygging. «Høydedrag har, som tidligere nevnt, liten absorberingsevne – dvs liten evne til å skjule inngrep. Det samme gjelder åpne partier med myr, fjell i dagen eller partier med lav vegetasjon» (Flå kommune, 2017a, s. 14).

I forbindelse med arbeidet med områdereguleringen i Turufjell bestilte forslagsstiller en ekstern rapport som vurderte naturverdiene i planområdet. Den utfylte også naturmangoldslovens vurderingskrav i områdereguleringens konsekvensutredning blant annet ved å gjennomføre egne observasjoner av området. Rapporten fant tidvis variasjon mellom kartgrunnlagets visning av myr og det faktiske observerbare myrterrenget. «Det finnes stedvis tynne moreneavsetninger, samt en hel del torv og myr. Sistnevnte dekker i praksis en god del mer areal enn løsmassekartet gir inntrykk av da det på dette kun vises litt større sammenhengende områder» (Konsekvensutredning Turufjell, 2017, s. 9). Løsmassekartet er hentet fra Norges Geologiske Undersøkelse (NGU). Lignende problematikk kommer også til

uttrykk i utarbeidelsen av detaljplanene. Hvordan de lokale planaktørene håndterte variasjon mellom kartet og terrengets fremstilling av myr, vil blir redegjort for senere.

Videre beskrev rapporten myrene og kjerna i planområdet som næringsfattige. Rikmyr ble ikke funnet og i all hovedsak ble myrene karakterisert som jordvassmyrer.

Konsekvensutredningen anså myr som viktig for det øvrige naturmangfoldet, men «[d]et er ikke kjent at planområdet har hekkeforekomster av forvaltningsmessig interessante arter som er sårbare for forstyrrelser, som for eksempel rovfugl, våtmark eller myrtilknyttet fugl» (Konsekvensutredning Turufjell, 2017, s. 16). Fylkesmannen i Buskerud la også vekt på andre aspekter tilknyttet myr i sitt innspill til planarbeidet (Brev fylkesmannen i Buskerud, 11.08.2016).

Ved utbyggingen av store områder som også består av områder med myr må videre planlegging utrede og ivareta sikkerheten ved flom. Samtidig ber vi om at myrområdene blir ivaretatt siden dette er en naturtype som er truet av nedbygging. Våtmarker har også en unik evne til å rense og lagre vann. Dette gjør dem spesielt interessante for klimatilpasning. De kan dempe skadevirkningene når flom og annet ekstremvær rammer. Noen typer våtmark, særlig myr, binder store mengder karbon. Myrer og våtmarker er derfor viktig å ivareta i planleggingen (Brev fylkesmannen i Buskerud, 11.08.2016).

Fylkesmannen har en lang rekke argumenter for ivaretagelse av myr og våtmark, derav også myras evne til å lagre klimagasser. Områdereguleringen legger imidlertid størst vekt på myrområdenes funksjon som lokale økosystemtjenester som «naturlig vannrenser» og «flomdemper», men på grunn av Turufjells tynne og usammenhengende morenemasser, anså områdeplanen likevel løsmassene som uegnet for rensing av avløpsvann (Flå kommune, 2017a). Slik det fremstår i områdeplanens planbeskrivelse virker myras flomdempende egenskaper å være hovedargumentet for hvorfor områdeplanen har forsøkt å unngå å lokalisere utbyggingsområder på myr:

Overvann skal i størst mulig grad føres til nærliggende terreng. Veggrøfter og stikkrenner skal lede vannet mot eksisterende vannveier, fortrinnsvis myrområder eller bekker som fører til myrområder. Dette for å skape størst mulig oppholdstid og fordrøyning i terrenget. En har i planarbeidet forsøkt å bevare myrområdene i planområdet i størst mulig grad med tanke på dette (Områderegulering planbeskrivelse, s. 28).

Områdeplanen besto i tillegg av 210 detaljregulerte tomter. På bakgrunn av at myr har magasinerende effekt og fungerer som naturlig flomdemper, skulle myrene i disse detaljplanene «i størst mulig grad ligge urørt» (Flå kommune, 2017a, s. 46). På grunn av byggetekniske årsaker, blir det av de lokale aktørene ikke nødvendigvis ansett som ønskelig å lokalisere en hytte på myr (Intervjuperson 2). Derimot bekrefter intervjupersonene at noen hytter ble lokalisert på myr i de første detaljplanene for Turufjell. På denne tiden var hensynet til myr på det lokale nivået i liten grad ansett å gå utover myras egenskaper som flomdemper og til dels landskapselement. Noe som er langt unna den virkeligheten lokale planleggere befinner seg innenfor i dag. «Pendelen har snudd. Nå er myr i veldig fokus. Det har virkelig skjedd en forandring de siste årene» (Intervjuperson 1). For å gripe tak i de siste årenes forandringer, vil den neste delen redegjør for hvordan myra blir håndtert og forstått innenfor ulike detaljreguleringsplaner for Turufjell.

7.4 Detaljplaner – fra myrlandskap til myrregnskap

Denne delen av analysen vil sette søkelyset på 3 detaljplaner. BFR 7 og 38 ble vedtatt i 2019 og vil bli redegjort for i det neste delkapittelet, mens BFR 9 (vedtatt 2021) og BFR 3-6 og 8 (2023), på grunn av sentrale likhetstrekk blir redegjort for mer eller mindre sammenheng. Hensikten med en slik redegjørelse er å vise hvordan søkelyset på myr på lokalt nivå har endret seg, hvordan dette griper inn i planleggingspraksisen, og hvilke utfall som følger.

7.4.1 Fritidsbebyggelse (BFR) 7 og 38

Etter at arbeidet med områdereguleringen ble avsluttet i 2017, ble første ordinære detaljreguleringsplan (sett bort i fra detaljreguleringene i områdeplanen) for et hyttefelt (BFR 7 og 38) offisielt startet opp august 2018. I et innspill til planarbeidet tar Fylkesmannen i Buskerud utgangspunkt i områdereguleringen og viser til myra som landskapsellement. «For landskapet og for framtidige hytteeigarar som skal bruke området er det ei uheldig arrondering med byggeområder som deler myrområder. Meiner derfor at områda mellom myrer vert regulert til grønområde i staden» (Brev fylkesmannen i Buskerud, 01.10.2018). Sagt på en annen måte er fritidsboligfeltet i områdereguleringen som Fylkesmannen henviser til, ikke lagt på myr, men på et område som landskapsarkitektonisk vil «bryte opp» sammenhengen mellom to større myrområder, om det hadde blitt etablert fritidsbebyggelse der. I tillegg oppmuntrer Fylkesmannen til at «område aust for tjern vert regulert til grøntområde» (Brev Fylkesmannen i Buskerud, 01.10.2018). Videre henviser Fylkesmannen til en rekke av nasjonale styringsdokumenter som bør vektlegges, blant annet nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og den daværende veilederen for

fritidsbebyggelse (T-1450), samt den europeiske landskapskonvensjonen. Når intervjupersonene diskuterer statsforvalterens rolle i skjæringsfeltet mellom myndighet og samarbeidspartner, dreier diskusjonen ofte mot hvilke detaljnivåer nasjonale myndigheter egentlig bør kontrollere.

Ser man den mengden hytter som er i Hallingdal så er det en ganske formidabel mengde, så at noen må inn og mene noe om volumet og ytre rammer er forståelig, men så følger vi at de blander seg veldig mye ned i detaljer (Intervjuperson 6).

Man anerkjenner på den ene siden at det må være en myndighet som kontrollerer det større bilde «med tanke på hva som skjer med miljøet om dagen» (Intervjuperson 6). På den andre siden undres man om hvorvidt det å flytte på enkelte hytter innenfor en reguleringsplan som faktisk springer ut av en godkjent arealplan og områdeplan, egentlig er av «nasjonal eller vesentlig regional interesse», som det heter i PBL. I det endelige planvedtaket ble begge innspillene til Fylkesmannen fulgt opp. I planbeskrivelsen står det:

I overordna plan var det lagt inn byggeområde på eit område aust for Istjern (VFV) mellom to myrområde. For å ikkje bryte eit samanhengande myr-område er dette i planframlegget lagt inn som grønstruktur, med ynskje om tilrettelegging for friluftaktivitetar i samband med tjernet. Det er vidare laga passasjar gjennom området for å koma ut og gjennom til omkringliggande grøntområde (Flå kommune, 2019a, s. 10).

Videre er det altså arealformåla LNFR og Grønnstruktur som blir brukt når myrområder skal bli ivaretatt. Ifølge reguleringsbestemmelsene til reguleringsplanen kan grønnstruktur fungere som «likeverdig rekreasjonsområde for alle brukarar så langt det let seg gjere terrengmessig». Innenfor området kan det lages løyper/stier for sykkel, tur og ski, og føres opp tilhørende bygg for slike aktiviteter. I tillegg kan det «lagast grøfter til å grave ned teknisk infrastruktur, samt etablerast nødvendige bygg for vatn og avløp» (Flå kommune, 2019c BFR 7 og 38 bestemmelser, s. 3). Gjennom Kombinerte Grønnstrukturformål (GKG), regulerte planen inn en trase på 8 meter bredde for å kunne lage sykkel-, gangsti og skiløyper. I tillegg er det tillatt å grave ned teknisk infrastruktur. Riktignok blir det ikke utarbeidet 8 meter brede traseer. Preppemaskinen for skiløyper er 6 meter bred, mens sykkel- og gangsti – som blir gruslagt eller lagt med klopper – sjeldent blir bredere enn 2,5 meter. I de senere planene (BFR 9; BFR 3-6 og 8) har det ved etablering av sykkel- og gangsti blitt regulert til maksimal bredde på 2,5 meter.

Detaljplanen har i all hovedsak unngått å lokalisere hytter på myr. Først og fremst er det infrastruktur, skiløyper og gang- og sykkelsti gjennom GKG, som blir «prioritert» lokalisert på myr, eller som en av informantene sa det: «Nå unngår vi for det meste myr, men når det kommer til infrastruktur kommer vi ikke utenom» (Intervjuperson 2). Likevel uttrykker arkitekt at om denne planen skulle blitt gjort om igjen i dag, ville man forsøkt i større grad å legge skiløype, gang- og sykkelsti, samt vei, «mer i kanten av myra» (Intervjuperson 3). Samtidig er det ingen garanti for dette. «Det som er vanskelig med myr, slik jeg ser det, er om man skal ha frem en vei. Den har en del tekniske krav til for eksempel stigning, sving og hvordan den skal ligge i terrenget» (Intervjuperson 3). For planleggeren i dag, fremstår etablering av vei som det arealformålet som lettest kommer i konflikt med myr.

I tillegg til etablering av vei er det først og fremst annen infrastruktur, samt ski-, sykkel-, og gangstier som i planarbeidet har blitt lokalisert på myr. På Turufjell har aktørene hatt som mål å opparbeide sykkel- og gangstier på det samme arealet som skiløypene tråkkes på om vinteren. «Skiløypene blir tråkka på vinteren når telen har gått i marka. Sjølv om deler av skiløypene ligg på myrområde vil ikkje aktiviteten vere med å påverke myra» (Flå kommune, 2019a, s. 23). Basert på et forslag fra en lokal grunneier som også er ansatt i Turufjell AS, ble det gjennomført et prøveprosjekt for å skåne myra mot å bli «punkttert» – en metafor som brukes av intervjupersonene for å beskrive hvordan inngrep i én del av myra kan føre til karbonutslipp fra hele myra – når gang- og sykkelsti skulle etableres. Det ble gjennomført ved å legge geoduk og filterduk som underlag for grusmasser. Arbeidet ble gjennomført på vinteren da det var tele i bakken. På den måten kunne man unngå at tyngre maskiner skulle ødelegge myrområdene. Når våren inntraff og snøen smeltet, var hensikten at massene skulle «legge seg oppå» marka i håp om å «ikkje bryte vasstraumen i myra». Ved tydelig vannsig skulle stikkrenner etableres. Om stien måtte fjernes, skulle geoduken og filterduken gjøre det lettere å fjerne massene uten at myra tok for stor skade.

«Massene legger seg oppå myra. Den tåler dermed tung transport inn og det er lite vedlikehold på det, og den holder dreneringen av [...] I tillegg får man samla både fottur, skiløyper og sykkelsti i en trase [...] og minimerer dermed inngrepet» (Intervjuperson 5).

Selv om utbygger uttrykker at de fulle konsekvensene av inngrepet ikke blir synlig før det har gått noen år, er en foreløpig vurdering at tiltaket ser ut til å bli langt bedre enn forventet.

Tilsvarende løsning for å bevare myra når gang- og sykkelsti etableres, har blitt videreført i det øvrige arbeidet med Turufjells detaljplaner. I både BFR 9 og BFR 3, 6 og 8 er denne måten å bygge gang- og sykkelsti etablert i reguleringsbestemmelsene. I Statsforvalteren i Oslo og Viken sin *Uttalelse til forslag til detaljregulering for feltene BFR 3, 6 og 8* ble det påpekt at «[s]kiløyper forutsetter opparbeidet på frossen mark». Generelt for turløyper, om det er planlagt å gruse disse, anbefaler Statsforvalteren at de legges utenom myrarealer. Likevel synes Turufjells tekniske løsning å være tilfredsstillende for statsforvalteren på grunn av planens relativt begrensede arealer med nye løyper på myr. Når turløyper etableres på myr, understreker statsforvalteren at disse skal «opparbeides med klopper, eventuelt med geoduk for å skåne myrene» (Uttalelse til forslag til detaljregulering for feltene BFR 3, 6 og 8).

I spørsmål som omhandler hvordan myra kan hensyntas i detaljplaner og i utbyggingsprosessen refererer intervjupersonene ofte til frasen «myras funksjon». Om myra skal bli tatt vare på, er det «myras funksjon» som må opprettholdes. Aktørene knytter «myras funksjon» – i sin direkte betydning – nærmest utelukkende til konnotasjoner som «vann», «vannsig», «sig gjennom myra» og «vasstrukken mark». Disse konnotasjonene separerer myras funksjon fra for eksempel annen plantevekst på myr. Dette kommer tydelig frem når tur- og sykkeløyper etableres på myra. «Det vil ikke skje noe mer vekst der du har lagt stien, men man har siget gjennom myra og alt», og videre presiserer intervjuperson at

grusen liggende oppå myra slik at man skal kunne beholde det naturlige siget som er under. [...] En myr der vannsiget blir brutt, at vannet ikke får strømme fritt gjennom myra, da tenker jeg at funksjonen til myra går litt ut (Intervjuperson 3).

Det å opprettholde mengden vann og tilhørende vannsig gjennom myra, virker å være fremtredende prinsipper for å sikre at «myras funksjon skal bevares og holdes intakt».

Denotasjoner (eksempler) på myras funksjon er knyttet til dens magasinerende egenskaper og effekt som flomdemper. Hvis disse egenskapene er til stede, er myras funksjon intakt. På den andre siden kan myras funksjon også bli ivaretatt om man unngår enkelte tilstander, en negativ definering av «myras funksjon». Når prosessen med å etablere gang- og sykkelsti på myr blir forklart av intervjupersonene, trekker de frem større veiprosjekter der utbygging er basert på lignende prinsipper, men *uten* at myras funksjon har blitt opprettholdt.

Statens vegvesen legger på duk, og fyller på med lag på lag med masser for at veien etter hvert skal stabilisere seg. Men det er jo klart, dette er jo et helt annet trykk mot

myra. Så der tror jeg kanskje vannstrømmen ikke vil fungere fordi laget man komprimerer blir så tett (Intervjuperson 2).

Hvis man derfor *unngå* for tett komprimering kan det være et eksempel på en myr som har opprettholdt sin funksjon gjennom planleggings- og utviklingsprosessen. Et annet eksempel er når planleggeren ønsker å unngå å «punktere» myra, der «punktere» er en metafor for hvordan inngripen i en del av myra vil gjøre at hele myra mister evnen til å holde og binde karbon.

Utover dette har «myras funksjon» en rekke indirekte betydninger. Det som særlig blir diskutert i de senere detaljplanene, er myras evne til å binde karbon. Dette er en evne som i stor grad blir ivaretatt om «myras funksjon» blir opprettholdt.

7.4.2 BFR 9 og BFR 3, 6 og 8: avbøtende tiltak, myrkart og myrregnskap

Oppstart for arbeidet med den neste detaljregulerte planen for Turufjell (BFR 9) ble kunngjort mars 2020, og planen ble vedtatt av kommunestyret i april 2021. Dette er en plan der myrspørsmålet diskuteres og redegjøres for i langt større grad enn de foregående planene. Gjennom Turufjell-prosjektet er «myr noe som bare vokser og vokser på planen [...] Det har vært en lang vei, selv om det har skjedd over et kort tidsrom» (Intervjuperson 3).

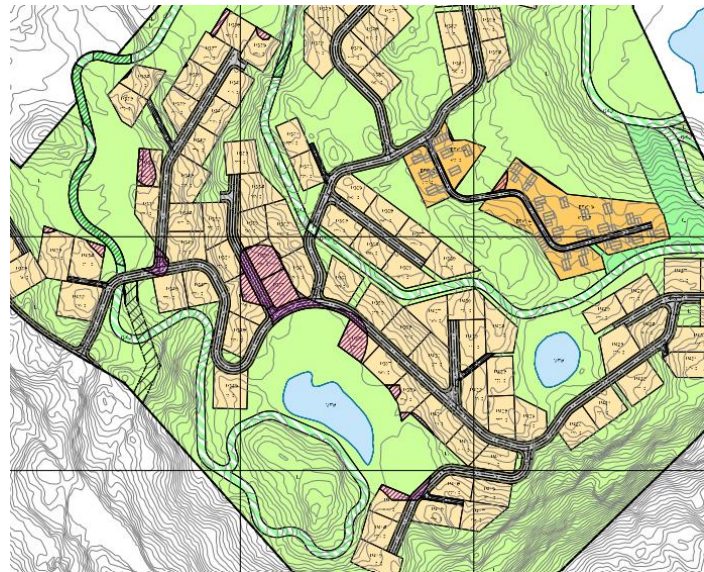
Planbeskrivelsen fremhever argumenter som at «[m]yr er eit viktig markslag som flomdempar, vassreinsar og

karbonlager. I tillegg er myra med på å oppretthalde eit stort naturmangfold» (Flå kommune, 2019, s. 21). Dette er første detaljplan der karbonlagerargumentet behandles i vesentlig grad av det lokale planarbeidet. Planen inneholder blant annet egne «myrkart» (Figur 5 og 6) som viser myr etter AR5, med tilhørende tabell (figur 7) og samla arealutregning for berørte myrområder.



Figur 5 Viser et utsnitt av et av to «myrkart» i planbeskrivelsen til BFR 9. Figuren viser myr etter ØK og AR5 innenfor hele planområdet til BFR 9. Kilde: Flå kommune (2021).

AR5 (arealressurskart i målestokk 1:5000) er et kartverktøy for klassifisering og kartlegging av arealressursene med vekt produksjonsgrunnlaget til jord- og skogbruket. I 2008 erstattet AR5 det som var DMK (digitalt markslagskart). Da (2005) ble det besluttet at konverteringen til AR5 skulle forenkle systemet. Dette resulterte blant annet i at egenskaper ved myr og dyrkbar jord ikke ble videreført i AR5. For markslag bygger AR5 likevel på det samme klassifikasjonssystemet som økonomisk kartverk (ØK), og det skal være mulig å sammenligne arealer over tid (NIBIO, 2019).



Figur 6 Lilla skravur viser kun myrområder som blir berørt av bebyggelse etter ØK og AR5, presentert i planbeskrivelsen til BFR 9. Kilde: Flå kommune (2021).

Figur 5, 6 og 7 er alle hentet fra planbeskrivelsen til BFR 9, men lignende kart og tabell er også utviklet for BFR 3-6 og 9 (2023). Figur 5 viser myr (grå skravur) i planområdet etter AR5 og ØK, mens figur 6 viser bebyggelse som berører myr (lilla skravur) etter AR5 og ØK. Videre ble dette bearbeidet i en tabell (figur 7) som viser berørte myrarealer. Både myrkartene og tabellen ble utarbeidet i forbindelse med synfaring av området. Under synfaringen gjennomførte lokale aktører egne registreringer av terrenget med påfølgende vurderinger. Synfaringen ble gjennomført av aktører tilknyttet privat planforslagsstiller og representant fra kommunen. En ekstern arkitekt/planlegger, landmåler fra kommunen, prosjektleder infrastruktur og representant fra Turufjell AS. «Så da har vi et fagfelt som dekker både plankart, landmåler, infrastruktur og det kommersielle [...] slik at det blir riktig tomtestørrelse, riktig type hytte og om det er forhold å ta hensyn til med tanke på vær og vind» (Intervjuperson 5). Det er nemlig:

ingen som har inngående kunnskap om myr. Det blir en slags vurdering av det som er lagt inn i kartgrunnlaget, og hvordan vi opplever myr i forhold til det vi kommer på. [...] Om det er områder som er opplagt myr så har vi fått landmåleren til å gå rundt det vi oppfatter som kanten av myrområdet. Da får jeg det inn i kartet når jeg skal jobbe videre med planen (Intervjuperson 3).

I en slik synfaringssprosess er det derfor utstrakt bruk sunn fornuft – den felles kunnskap en sosial gruppe innehar i en tilstand av rutine (Berger & Luckmann, 2018/1966) – bygget opp

Areal	Myr m2	Vurdering	På-verka m2	Areal	Myr m2	Vurdering	På-verka m2
SKV1	59	Vegen ligg i enden på myra, myra vil bli bygd ned ved opparbeiding av vegen	59	H357	769	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
SKV4	552	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0	H361	49	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
SKV9	268	Deler av vegen ligg i ytterkanten på ei myr, del av myra vil bli bygd ned ved opparbeiding av vegen.	268	H362	15	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
SKV13	160	Ikkje del av myr ved synfaring.	0	H386	28	Del av myr. Blir bygd ned som del av innkøyring til tomte	28
SKV32	953	Rundt tjern er det teikna myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring. Vegen ligg høgare enn myra og vegkant er lagt til myrkanten. Ved avkøyring til SKV 1 er det myr som blir bygd ned ved opparbeiding av veg, ca 100 m2	100	H387	38	Del av myr. Blir bygd ned som del av innkøyring til tomte	38
H332	472	Ligg inn mot myra i vest. Sjølve tomte ligg ikkje på myr ved synfaring, men det er lagt byggegrense på 4 meter mot myra for å få jevn tomtgrense mot vest.	0	H396	656	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
H334	16	Del av myr. Byggegrense lagt i myrkant	0	H397	16	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
H336	5	Del av myr. Byggegrense lagt i myrkant	0	H399	135	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
H337	3	Del av myr. Byggegrense mot nabo	0	H401	62	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
H338	127	Del av myr. Byggegrense lagt i myrkant	0	H413	204	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0
H339	80	Del av myr. Byggegrense lagt i myrkant	0	H433	47	Del av myr. Byggegrense lagt i myrkant	0
H345	11	Del av myrkant, myra vil bli bygd ned ved opparbeiding av veg SKV1	11	H434	115	Del av myr. Byggegrense lagt i myrkant	0
H350	299	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0	BFK13	20	Del av myr. Ligg innanfor pålagt avstand til nabo	0
H351	20	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0	BFK15	163	Del av myr. Byggegrense lagt i myrkant	0
H356	739	Myr i ØK. Ikkje del av myr ved synfaring.	0				
Totalt areal med skravur for myr på byggeområde				6081 m2	Totalt areal påverka etter vurdering		504 m2

Figur 7 Viser tabell for utregning av berørt myrområdet etter synfaring av planområdet. Kilde: Flå kommune (2021).

gjennom livserfaringer. Områder som er registrert som myr i AR5 uten at områdene oppleves å være det, har blitt tatt ut av kartgrunnlaget, mens områder som oppleves å være myr uten å være registrert som myr i AR5, har blitt lagt inn i kartgrunnlaget. «Tomte med byggegrense med et litt merkelig hakk er en sånn plass vi har funnet klissbløtt uten at det ligger i kartgrunnlaget» (Intervjuperson 3). Det å endre kartgrunnlaget på lokalt nivå er for øvrig en etablert praksis. Kontinuerlig ajourhold av AR5 er regulert gjennom kartsamarbeidet Geovekst (mellom kommuner og NIBIO). Situasjonar som krever ajourhold kan f.eks. være nedbygging, gjengroing og *faktiske feil*. Faktiske feil «bør rettes opp» og kan gjeres på bakgrunn av synfaring eller ortofoto (NIBIO, u.å.). Videre sammenligner tabellen berørte områder etter AR5 og ØK med berørte områder etter synfaring. Dette resulterte i at det reelle tallet på berørte myrområdet ble langt lavere, og alle områdene som berører skjer på grunn av vei.

Selv om planbeskrivelsen bemerker mangelen på gode utregningsverktøyr, ble det dessuten gjennomført forsøk på å beregne det potensielle klimagassutslippet fra de berørte områdene.

Å gjer ei utrekning av dette finst det ingen gode verktøyr for og ei utrekning vil heilt sikkert ikkje stemme. Klima- og miljødepartementet har på si heimeside laga eit Excel-ark for utrekning av arealbruksendring for myr. Puttar ein 404 m2 myr inn i

reknearket kjem ein ut med at arealbruksendringa sin netto klimaeffekt åleine over 20 år utgjer 23,7 tonn CO₂-ekvivalentar (Flå kommune, 2021, s. 23).

Videre argumenterer planen for mulig positivt netto karbonopptak i et 20-års perspektiv. «Norske hytter vert i all hovudsak oppført i tre. Med rundt 130 einingar innan planen vil biomassen i treverket med god margin kompensere for tapet av myr ved oppbinde karbonlager i treverket» (Flå kommune, 2019, s. 23). Riktignok blir praksisen med å binde karbon i hyttematerialet anerkjent som et avbøtende tiltak, og sammenlignes med lignende tiltak innenfor andre samfunnsområder eller sektorer. Skjemaet for karbonutregningen ble funnet av planlegger på eget initiativ og uttaler videre at «det kan gått hende det ikke er riktig måte å regne på. Det å binde karbon i treverk er jo i andre sammenhenger et kompensere tiltak for det som har med CO₂ å gjøre» (intervjuperson 3). Ideen om at potensielt tap av klimagasser kan kompenseres gjennom andre tiltak for å opprettholde eller minimere netto utslipp, ofte manifestert i et klima- og miljøregnskap, er fremtredende i de lokale planaktørers bevissthet. Blant annet har utbygger på Turufjell hatt et prosjekt hvor de har vurdert å utvide et kjern som er omkranset av et myrområde. Foreløpig har de bestilt en konsulentrapport som har gjort beregninger

for hvor mye myrmasser som blir tatt ut, hvor går den grensen, hvor mye myrmasser er det og hva skje med myra bak når man begynner å ta myr som eventuelt kan skli ned mot vannet [...] og om man skulle gjort det, hvordan skulle massene blitt håndtert best mulig. Så man har prøvd å lage et totalregnskap hvis man forsøker å gjenbruke disse myrmassene lokalt (Intervjuperson 5).

Det å gjenbruke myrmassene lokalt som et avbøtende tiltak, er refleksjoner man finner igjen i andre nasjonale styringsdokumenter, som for eksempel stortingsmelding *Natur for livet*: «Dersom det på grunn av viktige samfunnsinteresser likevel må gjøres inngrep i myrer, bør eventuelle overskuddsmasser så langt det er praktisk mulig brukes til å restaurere andre myrer» (Meld. St. 14 (2015-2016), s. 98). Riktignok er utbygger noe skeptisk til gjennomføringen av et slikt tiltak. De har først og fremst undersøkt muligheten, og uttrykker videre at «i hvert fall ender vi foreløpig på å holde oss unna, så langt det lar seg gjøre er det bra å holde seg unna. [...] Det er jo noen mekanismer som skjer i en sann prosess også» (Intervjuperson 5).

I et forsøk på å holde tomtene relativt kvadratiske ble deler av enkelte tomter, til tross for synfaring, egne registreringer og vurderinger, tegnet inn på areal angitt som myr. I slike

tilfeller ble andre virkemidler tatt i bruk for å unngå at hytten lokaliseres på myr. «For disse tomtene er det lagt inn byggegrense mot myr med tilhøyrande føresegn for å skåne myra» (Flå kommune, 2021, s. 23). Av myndighetene som la frem innspill til arbeidet med detaljplanen (BFR 9), var det først og fremst Buskerud Fylkeskommune, basert på *Regional plan for areal og transport i Buskerud 2018-2035*, som ba eksplisitt om at myr skulle bli fulgt opp i planarbeidet. I den grad Fylkesmannen i Buskerud i BFR 9 knyttet planarbeidet til myr, var det gjennom å henvise til ulike styringsdokumenter. Planbeskrivelsen svarte med at «[i]ngen bebyggelse er lagt på myr, vasspeil innan området er sikra med 20 meter avstand til område regulert til fritidsbygg» (Flå kommune, 2021, s. 8).

7.5 Når «myras nye aktualitet» inntar den lokale planleggingsprosessen

Det er liten tvil om at «myras nye aktualitet» i skrivende stund er merkbar på alle myndighetsnivåer. For lokale aktører på Flå, i en bygd som tradisjonelt har livnært seg på skogbruk, har imidlertid myr i et utviklingsperspektiv, alltid vært til stede. Som dokumentanalysen har vist, har myrtematikk tradisjonelt vært knyttet til landbrukssektoren og hvordan myrtematikken innenfor landbruket har endret seg. Det er noe intervjupersonene har erfaring fra. Med tanke på «myr og skogbruk kom det først anbefalinger, og etter hvert restriksjoner på det med grøfting av myr og planter». Videre «tenker man gjerne myr som uberørt. Ser man derimot nærmere etter viser det seg at myra ble grøfta på 50-tallet for skogbruk» (Intervjuperson 4). I nasjonale styringsdokumenter kan man identifisere at myrtematikken først i nyere tid har blitt oppfattet som en sektorovergripende tematikk som må håndteres gjennom arealbaserte virkemidler, Eller som en av intervjupersonene uttalte mens vedkommende mimret noen tiår tilbake: «Det med myr og reguleringsplaner, til min store forbauselse, var ikke noe tema i detaljplaner» (Intervjuperson 4). I dag er myr en vesentlig del av planarbeidet, og åpenbart en sentral tematikk for å legitimere plan- og utviklingsprosesser.

Hvordan myr som fokusområde er en sentral faktor for å legitimere planprosessen, bli svært tydelig når detaljplanene til Turufjell skal vedtas i kommunestyremøtene. I forkant av detaljplanenes politiske vedtak, redegjør plansjefen (på veien av kommunedirektøren) for detaljplanen ovenfor kommunestyret. Riktignok fremstår selve detaljplanvedtakene under kommunestyremøtene som seremonier, bestående av ritualer der faktisk politisk kamp sjeldent utfolder seg. En av årsakene kan knyttes til planleggenes streben etter samarbeid mellom utbygger, kommunen og politikerne underveis i planarbeidet, før den legges frem til politisk godkjenning. «Det er ikke oss og dem, det er Flå. [...] Som plansjef prøver jeg å ha

god dialog underveis når planene lages, slik at når planen legges frem, vet man hva som kommer» (Intervjuperson 1). En annen årsak kan være at kan være at detaljplanarbeidet blir ansett å ligge utenfor den politiske sfæren, eller som en av intervjupersonene berettiget i sin beskrivelse av forholdet mellom fag og politikk i planarbeidet: «arealplan, og kanskje til dels områdeplan er politikk. Detaljplaner er ikke politikk, det er fag» (Intervjuperson 4). I den grad planarbeid er politikk, er uansett politikken utført i forkant av det politiske vedtaket til disse planene. Men nettopp fordi detaljplanvedtakene under kommunestyremøtet først og fremst fremstår av seremoniell art, er det interessant at plansjefen i all vesentlighet la vekt på håndteringen av myr under detaljplanarbeidet til BFR 9 (2021) og BFR 3-6 og 8 (2023). Blant annet ble det påpekt:

Det som fremkommer som myr i kart er befart, og forslagsstiller har svart med at det ikke er så myrete som det ser ut i kart. Man har prøvd å unngå det som faktisk er myr, men selvfølgelig er det ikke mulig å komme helt unna myr når man bygger. Men dette er også håndtert i områdeplanen. Det er sagt at man skal bygge her (Plansjef 29.04.2021).

I vedtaket til BFR 3-6 og 8 oppsummerer plansjefen i sin vurdering ovenfor representantene i kommunestyret at «det er vektlagt myr særlig, det er en plan som i all hovedsak unngår myrproblematikk. I tillegg er det satt av mye plass til grøntareal og natur» (Plansjef 09.03.2023).

7.5.1 Fokusområder – hvordan gradvise endringer i planlegging trer frem

Om vi skal bringe «myras nye aktualitet» ned på et lokalt nivå er det mange beretninger som kommer til syne. Først og fremst er myr «i fokus» og «i vinden». Når myrområdene behandles i planleggingsprosesser forstås myra som «hellig mark», slik en av intervjupersonene uttalte. Det eksterne søkelyset på myr oppleves å ha endret seg markant over en relativt kort tidsperiode. For eksempel trekker intervjupersonene frem hvordan nasjonale myndigheter for noen tiår siden brukte subsidier for å stimulere til nydyrking av myr. Knyttet til lokalisering av hytter beretter de hvordan «fylkesmannens miljøavdeling tilbake i 2005-2006 var på befaring på Flå for et mindre hytteutbyggingsprosjekt, og pekte ut tomter som da skulle ligge på myr for å gjøre hyttene mindre synlige» (Intervjuperson 4). Samtidig anerkjenner lokale planleggingsaktører at endringer for hva som er «i fokus», er en del av hvordan planleggings- og utviklingsarbeidet endrer seg over tid.

Det å være planlegger på lokalt nivå handler nettopp om å forstå hva som er *i fokus* og *i vinden*. Intervjupersonene trekker frem erfaringer fra tidligere planarbeid og prosjekter for å utdype hvordan fokusområdene har endret seg. Egne beitebruksplaner for å ivareta gode beiteområder i relasjon til hytteutvikling, jordvern, arealnøytralitet og fokus på barn og unge, er noen eksempler som nevnes av intervjupersonene som tidligere «fokusområder» i planlegging. «Man har på en måte en følelse av [...] hva slike fokusområder er» (Intervjuperson 3). Delvis blir dette «fokusområder» forstått som trender, delvis erkjenner man at det representerer ny kunnskap man ikke kjente til tidligere. «Planene og planarbeidet i dag er tross alt mye bedre enn før» (Intervjuperson 1). Når det kommer til myr «er det greit, nå har vi lært noe, det er fint [...] så får vi ta hensyn til det» (Intervjuperson 4).

Videre gir intervjupersonene tvetydige svar i når det kommer de reflekterer omkring hvem og hvordan nye «fokusområdene» etableres. På den ene siden blir nasjonale styringsdokumenter oppfattet som sentrale i å etablere «fokusområder». På den andre siden blir det presisert at det er nødvendig å legge nasjonale styringsdokumenter til grunn for arbeidet, men ikke alltid tilstrekkelig for å legitimere planen ovenfor de samme myndighetene. Det er blant annet en oppfatning om at de vedtatte planene bør være i tråd med *fremtidige* styringsdokumenter eller «fokusområder». «Når det kommer en veileder er det bra, men det er fort gjort at det dukker opp nye ting ganske raskt etter at veilederne blir skrevet» (Intervjuperson 5), eller som utbygger uttalte: «Det har kommet en ny nasjonal veileder for fritidsboligutbygging. På mange av punktene føler jeg vi i hvert fall treffer veldig bra» (Intervjuperson 5). Et statlige styringsdokument oppfattes – spesielt gjelder dette ulike veiledere og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging – som en generell oppsamling av ulike elementer som bør være en del av planleggingen, hvor man forhåpentligvis har kontroll på hva den vil innebære allerede før den publiseres. «Det er litt varsling av politikken og en beskrivelse av hvor vi er på vei, og man blir sjeldent overrasket over hva som står der» (Intervjuperson 1).

Hvordan lokale planleggingsaktører arbeider med fremtidige fokusområder kommer også til uttrykk i arbeidet med den formelle planen. «Mye av arbeidet med en plan er å svare ut det du tenker vil komme som, kanskje ikke som en kritikk, men som en merknad til planen senere» (Intervjuperson 3). I denne prosessen trer statsforvalterens funksjon frem. «Myr er et typisk tema som statsforvalteren minner oss på at vi må utrede mye på, fordi myr er et nytt tema som i mindre grad er behandlet tidligere i planprosessen (arealplan og områdeplan Turufjell)» (Intervjuperson 1). Videre blir den lokale planleggerens sentrale oppgave å «lese» og tolke hva statsforvalteren vil sette fokus på i fremtiden.

Har man ti planer på høring og man går tilbake og leser disse, ser man hvilke temaer de tar opp, hvor mye plass de bruker og hvilke innsigelser som har kommet de siste årene [...] myr har gått fra å så vidt bli nevnt, til at myr har fått stor plass og til det begynte å komme innsigelser på myr (intervjuperson 1).

Hva omgivelsene vil mene i fremtiden om planer utformet i nåtid og hvordan langsiktig planlegging i dag kan ha legitimitet i morgen, trer frem som en av de viktigste funksjonene lokale planleggere kan inneha.

7.5.2 Når nye fokusområder etableres – planlegging som å «sjekke av»

Hvordan «myras nye aktualitet» griper om seg i lokale planleggingsprosesser blir av intervjupersonene også forstått i en større sammenheng omkring planlegging som profesjon. Går man «langt nok tilbake i tid var en reguleringsplan kanskje to sider, nå er det et stort dokument» (Intervjuperson 6), og en vesentlig del av dette dokumentet inneholder argumentasjon omkring myr. Selv om lokale planleggingsaktører har vært oppmerksomme på myr når det kommer til flomområder, avrenning, vann og avløp, oppfatter man at søkelyset på myr har akselerert. «Før var myr mer vann og naturproblem, men den CO₂-biten er ny. Før var det upraktisk å bygge på myr. Nå skal man ikke bygge på myr på grunn av CO₂'en». Argumentet om myr som karbonlager blir av intervjupersonene oppfattet som det sentrale aspektet for hvorfor myr opptar planlegging som om det var «hellig mark». «De siste to til tre årene har myr fått utrolig fokus» og dessuten «var det en periode vi lurte på om vi måtte få en person som bare satt og jobba med klima og myr, nettopp knyttet til større utbygginger i kommunen» (Intervjuperson 6).

Til tross for at myr som fokusområde har tredd frem og fått «første plass» i den lokale planleggingen, er det gjengs oppfatning blant intervjupersonene om at andre temaer eller tidligere fokusområder som regel ikke forsvinner. «Det virker ikke som om de har glemt noe av det andre heller, det er på en måte innarbeidet». Nye områder blir med videre i planprosessen som rutine. Dette gir grobunn for det som oppfattes som et stadig lengre liste av «avsjekkingspunkter» som må krysses av gjennom planprosessen. «Det er en mal i detaljplanen med sjekkpunkter man skal sjekke ut [...] Det med myr har kommet som et tillegg og lagt seg øverst på lista» (Intervjuperson 6), og oppfattes som et nytt punkt hvor innsigelse kan rettes inn mot.

De fleste kommunene med attraktive fjellområder har lave folketall og små kommuneadministrasjoner, med tilhørende små planleggingsressurser i henhold til kapasitet

og kompetanse (Skjeggedal et al., 2015). Det er tydelig hvordan intervjupersonene forstår oppmerksomheten om myr inn i en større planpraktisk sammenheng. Planarbeidet har blitt mer omfattende og reguleringsplanene beskrives som å få stadig flere «avsjekkingspunkter» som planleggeren må arbeide seg gjennom. «Det kreves et utrolig apparat for å starte en områdereguleringsplan og detaljreguleringsplan før man i det hele tatt kan starte å bygge [...] og da ligger mye av utgiftene for en sånn plan i ekspertise som man må dra med seg eksternt for å kunne drive utvikling» (Intervjuperson 6). Reguleringsplanene til Turufjell bestilles fra et eksternt arkitekturfirma som utfører reguleringsplanarbeidet på vegne av utbygger, dog i samarbeid med kommunen. Den eksterne kompetansen og deres kapasitet til å fange «fokusområder» er avgjørende og tolkes som nødvendig for å få gjennomført tilstrekkelig planarbeid. «Dette er faget deres, og de har etter hvert begynt å sette seg veldig godt inn i det, og tar hensyn til det (fokusområder)» (Intervjuperson 6). Selv om kompetanse «bestilles» utenfra og eksterne aktører tar de største kostnadene ved å gjennomføre et ekspanderende planarbeid, er også kommunen som arealmyndighet nødt til å inneha stadig mer detaljert kompetanse, også på et lite sted som Flå.

Det er mange enkeltfag i kommunen for å kunne møte næringslivet og svare ut hele veien [...] Det blir forlangt mer og mer utredninger fra sånne spesielle fagområder som du tidligere kunne slå sammen. For eksempel var avrenning og myr i én kategori, “miljøet”. Nå er på en måte dette splitta opp i flere deler og krever at det trengs en ekstra konsulent fra utbyggers side på de mer spesifikke områdene [...] man kan jo bare tenke seg om et par bønder skulle ha utviklet et område på 10-15 hytter, det ville vært voldsomme kostnader (Intervjuperson 6).

Videre er det «derfor egne personer som bare sitter med plan. Det å sitte med plan er et eget fag» (Intervjuperson 6) i motsetning til tidligere da de som hadde ansvar for plan i Flå kommune også hadde andre ansvarsområder.

8 Myr mellom nasjonale myndigheter og lokal planlegging

Med bakgrunn i analysen som er presentert og teori som er redegjort for, vil dette kapitlet diskutere hvordan myr blir håndtert i skjæringsfeltet mellom det nasjonale myndighetsnivået og den lokale planleggingsprosessen av hytteområdet Turufjell. Utgangspunktet for å undersøke et slikt skjæringsfelt har vært å ta i bruk institusjonelle lag som begrep.

8.1 Institusjonelle lag – det kognitive, det normative og det regulative

Opgaven skiller mellom institusjonelle regler og institusjonelle lag. Mens institusjonelle regler er klassifikasjoner bygget inn i samfunnet som gjensidig tolkning (Berger & Luckmann, 1969/2018), oppstår institusjonelle lag når nye regler introduseres på toppen, eller ved siden av allerede internaliserte lag (Mahoney & Thelen, 2010). Hvis dokumentanalyse kan forstås som en representasjon av virkeligheten (Bryman et al., 2021), kan måten myra blir omtalt på i nasjonale styringsdokumentene tre frem som «sosiale fakta» den lokale planleggingsprosessen må forholde seg til. I overgangen mellom institusjonelle regler (nasjonalt) og etableringen av nye institusjonelle lag (lokalt) skapes det derimot «gap» mellom regelens utforming og hvordan den praktiseres. Det er derfor grunn til å tro at regelen endres i løpet av implementeringsfasen (Mahoney & Thelen, 2010). Med utgangspunkt i kognitive, normative og regulative strukturer vil de neste tre underkapitlene diskutere hvordan institusjonelle regler (nasjonale myndigheter) blir transformert og internalisert i planleggingsprosessen av Turufjell. Flernivåstyring praktiseres nettopp i skjæringsfeltet mellom vertikale og horisontale strukturer, basert på ulike styringslogikker.

8.1.1 Kognitive strukturer

Slik det kommer frem av dokumentanalysen satte 2000-tallets «klimatemeldinger» fokus på myr som karbonlager (og lystgasslager). NOUen *Naturens goder* gjorde økosystemtilnærmingen aktuell for en norsk kontekst. Tilnærmingen tilga myr og våtmark en rekke egenskaper innenfor grunnleggende livsprosesser, forsynende tjenester, regulerende tjenester og opplevelses- og kunnskapstjenester. Disse egenskapene ble samlet under paraplyen «økosystemtjenester». Selv om økosystemtjenestene er svært mange var det når det kom til myr, størst søkelys på dens egenskaper som flomdemper, vannrensere, karbonlager og dens bidrag inn i det biologisk mangfold og leveområde for andre arter. Siden starten av 2020-tallet er det derimot myra som karbonlager som har fått særlig oppmerksomhet når nasjonale styringsdokumenter omtaler myr i relasjon til hytteutvikling. På lokalt nivå kommer de kognitive strukturene til uttrykk gjennom to dimensjoner. Mens den første dimensjonen

handler om hvilke egenskaper som knyttes til myra gjennom den lokale planleggingsprosessen, handler den andre dimensjonen om hva planaktører forstår som myr.

I likhet med nasjonale styringsdokumenter, bruker lokale planleggingsaktører tilknyttet Turufjell begreper tilknyttet myras økosystemtjenester, som for eksempel karbonlager, flomdemper og dens magasinerende egenskaper. De kognitive strukturene som blir etablert, er nærmest identiske med hva nasjonale styringsdokumenter fremhever. Utover dette blir i tillegg myras egenskaper internalisert hos lokale planleggingsaktører, svært raskt. På grunn av konferanser, mediebilde eller kommunikasjon mellom kollegaer, kan kognitive strukturer i enkelte tilfeller etablerer seg raskere enn hva nasjonale styringsdokumenter evner å formidle. Selv om det lokale nivået er en del av et nasjonalt planleggningssystem der kommunikasjonen mellom nivåer i all hovedsak skjer gjennom dokumenter, er det likevel ingen lineær «overføring» mellom regler og lag i internaliseringsprosessen av kognitive strukturer.

Institusjonelle lag formes av implisitte antagelser som deles med flere, og gjør derfor regler effektive og gjennomførbare (Mahoney & Thelen, 2010). Hvordan lokale planleggingsaktører forstår myr, kan derfor tolkes som implisitte antagelser om hva myr *er*, innenfor den lokale konteksten. I planprosessen av Turufjell blir håndteringen av myra oversatt til å opprettholde «myras funksjon». Myra som «vann», «vannsig» og «vasstrukken mark» utgjør dermed en felles forståelsesramme lokale planaktører legger til grunn for å bedømme hva som er myr, og hvilke egenskaper eller bestanddeler den må inneha for å anerkjennes som myr. Hvilke elementer og karakteristikker (karbonlager, landskapselement, flomdemper osv.) ved myra som blir ivaretatt i planleggingsprosessen handler derfor om hvorvidt disse karakteristikkene faktisk faller inn under «myras funksjon». «Myras funksjon» som implisitt antagelse vil derfor fremme enkelte tilstander ved myra, og begrenser eller utelukker andre.

Analysen viser hvordan «myras funksjon» blir opprettholdt ved hjelp av avbøtende tiltak som skulle opprettholde «vannsiget» i myra. Når vannsiget opprettholdes, er det gode grunner til å anta at myras magasinerende egenskaper og evne til å dempe flom, blir ivaretatt. Dette er ikke er overraskende i all den tid planleggere har vært klar over myras magasinerende evner, en tematikk som fikk stor oppmerksomhet i by- og tettstedplanlegging på starten av 2010-tallet. På den andre siden kan «myras funksjon» være opprettholdt til tross for at det biologiske mangfoldet blir svekket eller om torvveksten stopper opp.

Et annet element er hvordan nylige detaljplaner på Turufjell forsøker å regne ut netto karbonutslipp av berørte myrer. Derimot er ikke myr som karbonlager en del av

konnotasjonene til «myras funksjon» – tross alt gjennomføres det ikke direkte målinger av myras karboninnhold. Det er synfaring av planområdet og hvorvidt jorda er «vasstrukken», som danner grunnlaget for hvilke myrer som inkluderes i CO₂ regnskap. Objektive fremstillinger som «myrkart» og CO₂-regnskap, vil derfor alltid være basert på det lokale planleggingsaktører er stilltiende enige om skal være bestanddeler av «myras funksjon». Resultatet har blitt en myr tilslørt av kognitive strukturer i skjæringsfeltet mellom objektive kriterier og lokal erfaring basert på sunn fornuft.

8.1.2 Normative strukturer

Planleggingsargumenter må inneha både kognitive og normative argumenter (Goldstein, 1984). Regler og klassifikasjoner bygget inn i samfunnet, blir ofte en del av institusjoner fordi de oppfattes som åpenbare fakta som må hensyntas (Mayer & Rowan, 1977). Kognitive strukturer kan derfor legge sterke føringer for lokale planleggingsaktørers normative antagelser om hvordan myra bør ivaretas. Konstruksjonen av ideer og diskurser blir derfor en kritisk ressurs (Healey, 2006). Nye kognitive strukturer som uttrykker hvordan myr som naturtype innehar kvaliteter som direkte og indirekte bidrar til menneskelig velferd (økosystemtjenester), har derfor skapt grobunn for nye normative antagelser omkring myr. Det er med andre ord vanskelig å identifisere rene normative aspekter med myr fordi disse knyttes svært tett til både kognitive strukturer, og hva som rent faktisk virker å være mulig å gjennomføre (regulative strukturer).

I lang tid har myr stått i næringslivets (les: landbrukets) tjeneste, med utstrakt produksjon av ulike torvprodukter og nydyrking av myrområder. Den tid virker å være fordi. Myr har gått fra å være et sted for økonomisk aktivitet og produksjon, til i dag å knyttes til restriksjon gjennom miljø- og klimapolitikk. «Myras nye aktualitet» handler nettopp om nye normative antagelser om hvordan myra bør håndteres. På nasjonalt myndighetsnivå har blant annet tilstandsmål for naturmangfold og våtmark blitt opprettet, og myrproblematikk opptar en rekke områder og aktiviteter. I den nye *Rettleiar for planlegging av fritidsbustadar* (2022) står det eksplisitt at hytter ikke skal bygges på myr. *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging* (perioden 2019-2023) knytter hytter, myr og «lavutslippssamfunnet 2050» sammen, der målet er at myr ikke skal slippe ut klimagasser. Sistnevnte er en type dokument som Aasæther (2012) argumenterer for er «ein svært tydeleg marsjordre til norske kommunar, fylke og statlege (sektor) styresmakter» (s. 77). Myras egenskaper som karbonlager har fått økt verdi, og virker å være et vendepunkt i planleggingsprosessen av Turufjell.

I særlig stor grad vektlegger detaljplanene som er utformet etter 2019, hvordan myr påvirkes og hvilke potensielle karbonutslipp dette kan medføre. Riktignok er det fortsatt slik at myr skal vektes mot andre (lokale) samfunnsinteresser, og «selvfølgelig er det ikke mulig å komme helt unna myr når man bygger». Når hytteområdet i tillegg er konsentrert, vil det være slik at enkelte inngrep i myr ikke er til å unngå. Når vi derfor snakker om normative strukturer, handler disse i stor grad om hvilke typer inngrep på myr som skal «prioriteres». I dag blir nasjonale styringsdokumenter som eksplisitt uttrykker at hytter ikke skal lokaliseres på myr, fulgt opp på lokalt nivå. Både detaljplanene BFR 9 og BFR3-6 og 8 påpeker at ingen bebyggelse er lagt på myr. Når hytter ikke blir lokalisert på myr, blir det derfor tvingene nødvendig at andre tekniske inngrep som knyttes til det å være en Fjellandsby, blir «prioritert» utført på myr. For eksempel er det vanskelig å unngå myr når sykkelstier, gangstier, veier og annen infrastruktur skal etableres. I den forbindelse blir avbøtende tiltak sentrale for å legitimere håndteringen av myr ovenfor andre innsigelsesmyndigheter.

Når fremtredende normative antagelsen handler om å opprettholde myra som karbonlager, blir formålet med avbøtende tiltak å unngå at myra «punkteres». Det vil si at vannivået i myra må opprettholdes. Kognitive strukturer om hvordan lokale planleggingsaktører forstår myr gjennom «myras funksjon», blir igjen fremtredende. Hvilke inngrep som blir «prioritert» lokalisert på myr, handler om hvorvidt inngrepet innehar avbøtende tiltak som kan opprettholde et «vasstrukket» jordsmonn.

8.1.3 Regulative strukturer

Gjennom nye kognitive strukturer har myr blitt tverrsektoriell tematikk. Det betyr ikke at landbrukssektoren og dens sektorielle virkemidler har blitt unntatt myrproblematikk, men andre arealbaserte virkemidler ble aktuelle. Særlig fremstår stortingsmeldingen *Naturens goder* fra 2015-2016 som aktuell. «Natur som våtmarker, [myrer], elvebredder og skog kan dempe effektene av klimaendringer, og er viktig å ivareta i arealplanleggingen» (s. 96). Formuleringen gjentas i en rekke nasjonale styringsdokumenter etter 2015 og virker å ha vært svært betydningsfull for å etablere arealplanlegging som myrproblematikkens sentrale virkemiddel.

Fra midten av 2010-tallet har det vært krav om at kommunen rapporterer alle typer arealendringer av myr. Utover dette har det blitt stilt stadig strengere krav om å bygge arealkonsentrert. Når arealplanlegging har blitt ansett som *det* sentrale virkemidlet for å håndtere myrproblematikken, har myrproblematikk blitt en tematikk som skal løses på lokalt nivå. Ulike veiledere gir konkrete anbefalinger for hvordan myra skal håndtere i

planleggingsprosessen, der alle baserer seg på den normative antagelsen om å unngå myr, eller påvirke myr i minst mulig grad. For eksempel bør myr sikres med blå/grønn struktur, bekkelukking skal unngås og hensynssone på 50 meter til bekker og myrområder. Videre bør myr ivaretas gjennom bestemmelser og arealformål. Tilknyttet sistnevnte er LNFR-områder å foretrekke, mens grønnstruktur kan være akseptabelt. I tillegg bør planbeskrivelsen omtale hvilke karbonrike arealer som er berørt og anslå mengden utslipp av klimagasser. Dette er planpraksis som også kommer tydelig til uttrykk i Turufjell. Derimot er det mer interessant å gå inn på hva som gjør at disse reguleringene må bli tatt i bruk.

Når planprosessen av Turufjell blir undersøkes innenfor et perspektiv av flernivåstyring, kommer reelle regulative strukturer til uttrykk i skjæringsfeltet mellom ulike aktører på ulike nivåer. Relasjonen mellom lokale planleggingsaktører, enten om de er tilknyttet kommunen, Turufjell AS eller er en ekstern ressurs, fremstår som et samarbeidsdrevet nettverk med iver for produksjon og lokal utvikling. Når myrtematikken fremheves i relasjon til klima- og miljøproblematikk, trer nasjonale myndigheter frem som en restriktiv kraft. I skyggen av nasjonale myndigheters rett til innsigelse, kommer den hierarkiske styringslogikken til uttrykk. I så måte blir også lokale aktørers rolle som en progressiv kraft, og nasjonale myndigheter som en restriktiv kraft, sementert på bakgrunn av det nasjonale planleggingssystemet.

Selv om styringslogikken i det nasjonale planleggingssystemet kan karakteriseres som hierarkisk, må innsigelsesmyndighetene i dag delta i medvirkningsprosessen om retten til innsigelse ikke skal falle bort (Klima- og miljødepartementet, 2021a). Dette stimulerer derfor til andre styringslogikker. Når nasjonale myndigheter gjennom medvirkningsprosessen agerer mot kommunale planforslag, blir utfallet ofte en mellomting mellom opprinnelig planforslag og potensiell innsigelse. Utfallet av forhandlingssituasjonen kan derfor være en måte å observere hvilke rammer regulative strukturer utgjør for det lokale handlingsrommet. Under arbeidet med kommuneplanens arealdel ville statsforvalteren «sterkt fraråde» de planlagte utbyggingsområde på Turufjell. Samtidig var Turufjell et av tre satsingsområder for hytteutvikling på Flå. Utfallet endte med at områder som ikke var en del av Flå sine satsningsområder, ble tatt ut av opprinnelig planforslag. Med andre ord er det ikke bare nasjonale og vesentlige regionale interesser som blir tatt til betraktning når innsigelsesmyndigheter gjør sine vurderinger, men også den samfunnsmessige nytten på lokalt nivå.

Ifølge rundskrivet *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet* fra 2021 skal vurdering av innsigelse ta i betraktning om det finnes muligheter for avbøtende tiltak eller alternative løsninger. I Turufjell kommer dette særlig til synet under detaljplanarbeidet. Måten tur- og sykkelsti har blitt etablert på myr fremstår som et avbøtende tiltak som statsforvalter virker å være tilfreds med, om det gjøres i begrenset omfang. Regulative strukturer som PBL og nasjonale myndigheters rett til innsigelse, utgjør på mange måter rammene for lokalt handlingsrom. Hvordan myra blir forstått på lokalt nivå, og hvilken verdi den blir tillagt sammenlignet med andre samfunnsinteresser, utgjør derimot hva dette handlingsrommet kan fylles opp med.

9 Avslutning

Denne oppgaven har undersøkt hvordan myr blir forstått og håndtert mellom det nasjonale myndighetsnivået og den lokale planleggingsprosessen av fjellandsbyen Turufjell. Fordi rural planlegging i praksis er en form for flernivåstyring (Bock, 2019; Frank & Hibbart, 2019), har oppgavens metodiske og teoretiske rammeverk blitt bygget med hensikt å undersøke planleggingsprosessen av Turufjell som en form for flernivåstyring. Planlegging av Turufjell muliggjøres derfor gjennom en rekke kognitive, normative og regulative strukturer. En aktiv bruk av begrepet institusjonelle lag har både invitert til å undersøke myras vei inn i planleggingsprosessen av Turufjell, men også hvordan myra med dens mange strukturerende «slør» blir håndtert i denne planleggingsprosessen. Oppgavens analytiske rammeverk har derfor bidratt til å forstå hvordan flernivåstyring mellom lokalt og nasjonalt nivå, muliggjøres, vedlikeholdes og endres.

Turufjell er et utviklingsprosjekt som har gått over flere år, og vil fortsette i mange år fremover. Innenfor en relativt kort tidsperiode har arbeidet med masteroppgaven kun evnet å fange opp en liten del av prosjektet. Videre har dette gitt metodiske utfordringer når hendelser flere år tilbake, skal undersøkes og forstås. Likevel har det å ta i bruk flernivåstyring som perspektiv på planlegging, vært en fruktbar inngang til å undersøke den komplekse virkeligheten lokale planleggere må håndtere. I forlengelse av dette ble relasjonen mellom lokale planaktører og det nasjonale myndighetsnivået, vektlagt. Derimot har også fylkeskommunen hatt en fremtredende rolle i planleggingsprosessen av Turufjell. Derfor bør videre forskning undersøke slike prosjekter over en lengre periode, for på den måten fange opp hvilke innvirkninger ulike aktører på ulike nivåer har i rurale utviklingsprosesser.

Selv om oppgaven retter søkelyset mot hvordan myra som nytt institusjonelt lag blir forstått og håndtert i planlegging, kan også oppgaven forstås i et bredere perspektiv. I dag er planlegging gjennom Plan- og bygningsloven et av de viktigste verktøyene fjellkommuner innehar for å drive lokal samfunnsutvikling. Institusjonelle lag som tilnærming har vist hvordan planlegging som institusjon gradvis modifiseres, endres, og i dette tilfelle virker å bli mer omfattende. En sentral del av det å være lokal planlegger i dag er nettopp å identifisere og følge opp nye «fokusområder». Fremveksten av nye «fokusområder», eller institusjonelle lag, gjør planlegging som institusjon til et stadig mer omsegripende verktøy for samfunnsutvikling. I så måte blir kommunal planlegging et allestedsnærværende verktøy for å vekte ulike interesser mellom ulike aktører på ulike nivåer.

10 Referanseliste

- Aarsæther, N. (2012). Ny giv for kommunal planlegging? I N. Aarsæther., E. Falleth., T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 63-84). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aasbrenn, K. (1990). Uttynningssamfunnet. Det demografiske uttynnende – men ikke avfolkede utkantsafunn. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 30(5/6), 509-519.
- Arnesen, T. & Kvamme, S. (2021). Fritidsbygg i fjellområdet – en egen boligstruktur? I F. Flemsæter & B. E. Flø (Red.), *Utmark i endring* (s. 123-150). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.151>
- Arnesen, T., Overvåg, K., Glørsen, E., Schurman, C. & Riise, Ø. (2010). Fjellområder og gjelkommuner i Sør-Norge. Definisjoner avgrensning og karakterisering (ØF-rapport 2010/08). Østandsforskning. Hentet fra <https://www.ostforsk.no/publikasjoner/fjellomrader-og-fjellkommuner-i-sor-norge-definisjon-avgrensning-og-karakterisering/>
- Bäckstrand, K., Khan, J., Kronsell, A. & Lövbrand, E. (2010). *Environmental Politics and Deliberative Democracy*. Edward Elgar.
- Bárcena, T. G., Grønlund, A., Hoveid, Ø., Søgård, G. & Lågbu, R. (2016). Kunnskapsgrunnlaget om nydyrking av myr (NIBIO rapport, 2(43) 2016). <http://hdl.handle.net/11250/2415674>
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2018). *Den samfunnskapte virkelighet* (P. Veiden, Overs.). Fagbokforlaget. (Opprinnelig utgitt 1966).
- Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. Saga Publications Inc.
- Blumentrath, S., Simensen, T. & Nowell, M. (2022). *Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge* (NINA-rapport 2171). <https://hdl.handle.net/11250/3027391>
- Bock, B. B. (2019). Rurality and multi-level governance: Marginal rural areas inciting community governance. I M. Scott., N. Gallent & M. Gkartzios (Red.), *The Routledge Companion to Rural Planning* (s. 103-113). Routledge.
- Bowen, G. (2019). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.

- Bryman, A., Clark, T., Foster, L. & Sloan, L. (2021). *Bryman's Social Research Methods* (6. utg.). Oxford University Press.
- Cheshire, L. (2016). Power and Governance. I M. Shucksmith & D. L. Brown (Red.), *Routledge International Handbook of Rural Studies* (s. 593-600). Routledge.
- Considine, M. & Afzal, K. A. (2011). Legitimacy. I M. Bevir (Red.), *Governance* (s. 369-385). Sage.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012a). Kommunal arealplanlegging. I N. Aarsæther., E. Falleth., T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 85-101). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012b). Plan- og byggelovgivning – mellom demokrati og effektivitet. *Kart og plan*, 72(4), 289-297.
- Falleth, E., Hoffmann, J. & Winge, N. K. (2014). Forenkling av utmarksforvaltningen (rapport desember 2014). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Forenkling-av-utmarksforvaltningen/id2342816/>
- Flowerdew, R. & Martin, D. (2005). *Methods in human geography: A guide for students doing a research project* (2. utg.). New York: Routledge.
- Flå kommune. (2011). *Kommuneplan for Flå kommune: Samfunnsdelen 2011-2023*. Vedtatt av Flå kommunestyre 31.03.2011.
- Flå kommune. (2016a). *Kommuneplanens arealdel 2015-2027* [planbeskrivelse]. Vedtatt av Flå kommunestyre 26.05.2016.
- Flå kommune. (2016b). *Kommuneplanens arealdel 2015-2027* [plankart]. Vedtatt av Flå kommunestyre 26.05.2016.
- Flå kommune. (2017a) *Områderegulering Turuffjell* [planbeskrivelse]. Vedtatt av Flå kommunestyre 17.08.2017.
- Flå kommune. (2017b). *Områderegulering Turuffjell* [plankart]. Vedtatt av Flå kommunestyre 17.08.2017.
- Flå kommune. (2019a) *Turuffjell BFR 7 og 38* [planbeskrivelse]. Vedtatt av Flå kommunestyre 05.12.2019.

- Flå kommune. (2019b) *Turufjell BFR 7 og 38* [planbestemmelser]. Vedtatt av Flå kommunestyre 05.12.2019.
- Flå kommune. (2021). *Turufjell BFR 9* [planbeskrivelse]. Vedtatt av Flå kommunestyre 29.04.2021.
- Flå kommune. (2022). *Kommuneplanenes samfunnsdel 2022-2034*. Vedtatt av Flå kommunestyre 15.12.2022.
- Flå Kommune. (2023a). *Turufjell BFR 3-6 og 8* [planbeskrivelse]. Vedtatt av Flå kommunestyre 09.03.2023.
- Flå Kommune. (2023b). *Turufjell BFR 3-6 og 8* [planbestemmelser]. Vedtatt av Flå kommunestyre 09.03.2023.
- Forskrift om nydyrking. (1997). *Forskrift om nydyrking* (FOR-1997-05-02-423). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1997-05-02-423#KAPITTEL_2
- Frank, K. I. & Hibbard, M. (2019). Production, consumption and protection. I M. Scott., N. Gallent & M. Gkartzios (Red.), *The Routledge Companion to Rural Planning* (s. 68-78). Routledge.
- Goldstein, H. A. (1984). Planning as argumentation. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 11(3), 297-312. <https://doi.org/10.1068/b110297>
- Goodwin, M. (1998). The Governance of Rural Areas: Some Emerging Research Issues and Agendas. *Journal of Rural Studies*, 14(1), 5-12.
- Hall, C. M. (2014). Second homes planning, policy and governance. *Journal of Policy Research in Tourism Leisure and Events*, 7(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/19407963.2014.964251>
- Haslum, H. (2011). Arkitektonisk regimeskifte innenfor hyttefeltplanlegging. Tidsskriftet *UTMARK*, 2011(1). Hentet fra https://utmark.org/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2011-1%262/Haslum_Utmark_1%262_2011.html
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 111-121. <https://doi.org/10.1177/0739456X9901900201>

- Healey, P. (2006). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies* (2. utg.). Palgrave.
- Healey, P. (2012). Traditions of Planning Thought. I S. S. Fainstein & J. Defilippis (Red.), *Readings in Planning Theory* (4. utg., s. 214-233). Wiley-Blackwell.
- Heide, O. M. (2018). Torving og torvmyrer på Inner-Gryta i eldre tid. *Håløygminne*, 99(1), 141-153. <https://eldar-heide.net/onewebmedia/PDFer/Av%20andre/Heide%202018,%20Torving%20og%20torvmyrer%20p%C3%A5%20Inner-Gryta.pdf>
- Homsy, G. C. & Warner, M. E. (2019). Reframing rural planning: Multilevel governance to address climate change. I M. Scott., N. Gallent & M. Gkartzios (Red.), *The Routledge Companion to Rural Planning*. Routledge companions.
- Innset, O. (2020). *Markedsvendingen: Nyliberalismens historie i Norge*. Fagbokforlaget.
- Joosten, H., Barthelmes, A., Couwenberg, J., Hassel, K., Moen, A., Tegetmeyer, C. & Lyngstad, A. (2015). *Metoder for å beregne endring i klimagassutslipp ved restaurering av myr*. NTNU Vitenskapsmuseet naturhistorisk rapport 2015-10, 1-83.
- Klima- og forurensningsdirektoratet. (2010). *Klimakur 2020* (Rapport nr. TA-2590). <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/andre/klimakur2020/>
- Klima- og miljødepartementet. (2021a). *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis* (T-2/16 – rev.februar 2021) [Rundskriv]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-og-vesentlige-regionale-interesser-pa-miljoomradet--klargjoring-av-miljoforvaltningens-innsigelsespraksis/id2504971/>
- Klima- og miljødepartementet. (2021b). *Naturstrategi for våtmark* (Strategi). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/naturstrategi-for-vatmark/id2863261/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader* (rettleiar). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-om-planlegging-av-fritidsbustader/id2929289/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging 2015-2019*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/2f826bdf1ef342d5a917699e8432ca11/nasjonale_forventninger_bm_ny.pdf
- Konsekvensutredning Turufjell. (2017). *Turufjell, naturverdier og konsekvensutredning*. Asplan Viak rapport.
- Liestøl, K. (1947). *Asbjørnsen: Mannen og livsverket*. Forlagt av Johan Grundt Tanum.
<https://www.nb.no/nbsok/nb/2bd357a62cfd9018b6d1fa325498bf0f?lang=no#0>
- Lund-Iversen, M., Hofstad, H. & Winsvold, M. (2013). Innsigelser etter plan- og bygningsloven (NIBR-rapport 2013:10). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/5462>
- Løddesøl, A. (1948). *Myrene i næringslivets tjeneste*. Grøndahl & Sønns Forlag.
- Mahoney, J. & Thelen, K. A. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. I J. Mahoney and K. A. Thelen (Red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (s. 1–37). Cambridge University Press. (finnes på biblo. Krs.). åpen:
<https://www.cambridge.org/core/books/explaining-institutional-change/A5B2439A1AA6BF1A327C5FB4300EB150>
- Mayer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal and Sociology*, 83(2), 340-363.
- McCarthy, J. (2005). Rural geography: multifunctional rural geographies – reactionary or radical? *Progress in Human Geography*, 29(6).
<https://doi.org/10.1191/0309132505ph584pr>
- Meld. St. 54 (2000-2001). *Norsk klimapolitikk*. Miljødepartementet.
- Meld. St. 25 (2008-2009). *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. 14 (2015-2016): *Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold*:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20152016/id2468099/>

- Miljødepartementet. (2011). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2011-2015*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-/id649919/>
- Miljødirektoratet. (2022). *Vurdering av virkemidler for å hindre åpning av nye torvuttak* (Notat, 30.09.2022). <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2022/oktober-2022/torv-forbud-kan-kutte-utslipp-av-klimagasser/>
- Miljødirektoratet. (2023). *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF): Hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer innen 2030* (Rapport nr. M-2493). <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2023/april-2023/tiltaksanalyse-for-skog-og-arealbrukssektoren/>
- Miljødirektoratet. (u.å.a). *Karbonrike arealer i arealplanlegging (Veileder)*. Hentet 3. april 2023 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/klima/utslipp-fra-arealbruksendringer/>
- Miljødirektoratet. (u.å.b). *Klimavennlig lokalisering i arealplanlegging (Veileder)*. Hentet 2. april 2023 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/klima/klimagassutslipp/>
- Miljødirektoratet. (u.å.c). *Naturtyper i arealplanlegging (Veileder)*. Hentet 3. april 2023 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/naturmangfold/naturtyper-i-arealplanlegging/>
- Nordahl, B. I. (2018). Fra planstyrt til markedsdrevet byutvikling. I N. Aarsæther., E. Falleth., T. Nyseth & R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn: system, praksis, teori* (s. 150-167). Cappelen Damm Akademisk.
- Vasstrøm, M. & Normann, R. (2019). The role of local government in rural communities: culture-based development strategies. *Local Government Studies*, 45(6), 848-868. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1590200>
- Norsk Institutt for Bioøkonomi. (2017). *Tilleggsutredning knyttet til kostnadseffektivitet og klimaeffekter av forbud mot nydyrking av myr* (Notat, 29.05.2017).

- NOU 2013: 10. (2013). *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. Miljøverndepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-10/id734440/>
- Overvåg, K. (2010). Second homes and maximum yield in marginal land: The re-resourcing of rural land in Norway. *European Urban and Regional Studies*, 17(1), 3-16. <https://doi.org/10.1177/0969776409350690>
- Overvåg, K. (2011). Second homes: Migration or circulation? *Norwegian Journal of Geography*, 65(3), 154-161. <https://doi.org/10.1080/00291951.2011.598237>
- Overvåg, K., Skjeggedal, T. & Sandström, C. (2016). Management of mountain areas in Norway and the persistence of local-national conflicts. *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(7), 1186-1204. <https://doi.org/10.1080/09640568.2015.1062747>
- Peter, B. G. (2011). Institutional Theory. I M. Bevir (Red.), *The SAGE Handbook of Governance* (s. 78-90). Sage.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*, 31(2), 163-180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. & Tomaney, J. (2017). *Local and Regional Development*. Routledge.
- Reitan, M., Saglie, J. & Smith, E. (2012). Det norske flernivådemokratiet – sett ovenfra og nedenfra. I M. Reitan., J. Saglie & E. Smith (Red.), *Det norske flernivådemokratiet* (s. 9-30). Abstrakt forlag.
- Riksrevisjonen. (2019). Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018-2019). Riksrevisjonen. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/undersokelse-av-behandling-av-innsigelser-i-plansaker/>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-2), 86-107. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>
- Rørholt, A. & Steinnes, M. (2020). *Planlagt utbygd areal 2019-2030* (Notat SSB), 2020/10. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/attachment/415893?ts=17ef74fe760>

- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Universitetsforlaget.
- Saglie, I-L., Hofstad, H. & Hanssen, G. S. (2015). Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? I G. S. Hanssen., H. Hofstad. & I-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer* (s. 26-35). Universitetsforlaget.
- Skjeggedal, T. & Arnesen, T. (2009). Flerhushjem. *Tidsskriftet UTMARK*, 2009(1). Hentet fra https://utmark.org/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2009-1/art/leder_UTMARK_1_2009.html
- Skjeggedal, T., Overvåg, K., Arnesen, T. & Ericsson, B. (2009). Hytteliv i endring. *Plan*, 2009(6), 42-49. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2009-06-11>
- Skjeggedal, T., Overvåg, K., Arnesen, T. & Ericsson, B. (2015). Hytteliv i endring – fra fritidsbolig til flerhushjem. Skjeggedal & K. Overvåg (Red.), *Fjellbygd eller feriefjell?* (s. 56-77). Fagbokforlaget.
- SSB. (2022). *Statistikkbanken*. Hentet 15. mars fra <https://www.ssb.no/statbank>
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. (2018). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (FOR-2018-09-28-1469). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>
- Steinsvåg, K. M. F., Wangen, K., Brendehaug, E. & Hessen, D. O. (2021). Naturgrunnet for turismen i endring: flere faktorer virker sammen. *Tidsskriftet UTMARK*, 2021(1). <https://hdl.handle.net/11250/2835142>
- Stokstad, S. (2012). Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen. I M. Reitan., J. Saglie & E. Smith (Red.), *Det norske flernivådemokratiet* (s. 67-96). Abstrakt forlag.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.
- Sørhaug, T. (1996). *Om ledelse: Makt og tillit i moderne organisering*. Universitetsforlaget.
- Teigen, H. & Skjeggedal, T. (2015). Fjellpolitikk. Eit historisk tilbakeblikk. I T. Skjeggedal & K. Overvåg (Red.), *Fjellbygd eller feriefjell?* (s. 33-53). Fagbokforlaget.

- Terry, L. D. (1995). *Leadership of public bureaucracies: The administrator as conservator*. Sage Publications.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Tonts, M. & Horsley, J. (2019). The neoliberal countryside. I M. Scott., N. Gallent & M. Gkartzios (Red.), *The Routledge Companion to Rural Planning* (s. 114-124). Routledge.
- Turufjell. (2023). Turufjell. Hentet 6. februar fra <https://turufjell.no/>
- Vethe, K. (1952). *Det Norske myrselskap: Jubileumsmelding 1902-1952*. Lillehammer Trykkeri 1902.
- Vik, J., Bay-Larsen, I. & Aasetre, J. (2008). Bruk og vern – brytninger om demokrati. I M. S. Haugen. & E. P. Stræte (Red.). *Rurale brytninger* (s. 179-202). Tapir akademisk forlag.
- Ward, N. & Brown, D. (2009). Placing the Rural in Regional Development. *Regional Studies*, 43(10), 1237-1244. <https://doi.org/10.1080/00343400903234696>