11. BÅLDIPLOMATI, GJENSIDIG AVHENGIGHET, DIALOG OG REFLEKSIVITET

Torill Nyseth og Arvid Viken

Innledning

Samfunnsstyring er et dynamisk felt hvor nye styringsformer vokser fram. Begrepet samstyring eller nettverksstyring anvendes om nye styringsformer der samspillet mellom ulike aktører, sektorer og beslutningstakere er nødvendige (Sørensen & Torfing 2005; Røiseland & Vabo 2012). Dette gjelder også innenfor turisme (Bramwell & Sharman 1999; Dredge 2006; Dredge & Pfrorr 2008). De som utvikler reiselivet, er ofte svært avhengige av hva som besluttes og gjøres av andre aktører, og på andre beslutningsnivåer (Nordin & Svensson 2007). Det som særlig kjennetegner samstyring, er gjensidig avhengighet mellom aktørene. I en metaanalyse av styring av turismen fant Ruhanen og kolleger (2010) at «gjensidig avhengighet» ikke har vært noe reiselivsforskningen har vært særlig opptatt av. Destinasjonsutvikling har for det meste blitt studert fra perspektiver som økonomisk vekst og bedriftsøkonomi (se for eksempel Flagestad & Hope 2001; Haugland et al. 2011). Vårt utgangspunkt er at dette kan være noe snevert og ikke evner å fange inn viktige mekanismer og prosesser i utviklinga av en destinasjon, eller det vi kaller en turistresort, et sted hvor det gjøres en konsentrert satsing på de opplevelsene, aktivitetene og fasilitetene som da trengs. For å forstå en opp-

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20202/11
Lisens: CC BY 4.0

startsprosess er det derfor behov for en tilnærming hvor man kan fange inn samspillet mellom mange interesser. Vi vil her særlig fokusere på betydningen av gjensidig avhengighet og dialoger i en slik prosess. Undersøkelser har vist at i et entreprenørorientert felt er det viktig hvordan gjensidig avhengighet håndteres, og hvordan dialoger mellom aktørgrupper utvikler seg (Innes & Booher 2003). I slike prosesser blir lokale myndigheter forvandlet fra et system for tjenesteyting til responsive, innovative, markedsorienterte og tilretteleggende institusjoner. Målet med dette kapitlet er å undersøke hvordan dette fortonte seg i utviklinga av Målselv Fjellandsby, en ski- og hytteresort to timer fra Tromsø. Resorten ble utviklet gjennom et samarbeid som involverte et stort antall aktører, både offentlige og sivile aktører og næringsaktører. Av særlig interesse i denne sammenhengen er organisering av grunneiere og involvering av reindriftsutøvere og Norges forsvar, som er en tung statlig aktør i det aktuelle området. Kapitlet viser hvordan gjensidig avhengighet førte til samspill og samarbeid mellom aktørene og bidro til å framforhandle løsninger på fastlåste konflikter.

I samstyringslitteraturen er begrepet gjensidig avhengighet løftet fram som et sentralt begrep, et begrep som i tradisjonell styringslitteratur i liten grad er drøftet. Men hvordan skal gjensidig avhengighet forstås? Finnes det ulike former for gjensidig avhengighet? Hvilke dimensjoner er relevante? Fremmer avhengigheten felles løsninger? Hvor utsatt er gjensidigheten? Kapitlet starter med en presentasjon av teorifeltet gjensidig avhengighet og dialog som to aspekter ved moderne styring, etterfulgt av en presentasjon av metode og data som denne studien har anvendt, det vil si casestudien, og deretter en diskusjonsdel, hvor de observerte sammenhengene er oppsummert og knyttet til eksisterende teori.

Gjensidig avhengighet

Ideen om gjensidig avhengighet har blitt behandlet fra ulike teoretiske perspektiver, men særlig i organisasjonsstudier og samstyringsteori, som har gitt oss begrepet 'styringsnettverk' som et alternativ til det hierarkiske styringsperspektivet. Større avhengigheter mellom organisasjoner bunner i et behov for ressurser som andre råder over, for eksempel spesialisert kunnskap, kapital eller legitimitet. I et gjennomintegrert samfunn påvirkes den enes handlinger de andre. For aktører som arbeider med samfunnsproblemer, er samarbeid

en viktig strategi, og å etablere nettverk er et av virkemidlene (Kickert et al. 1997). Svært mye samfunnsutvikling skjer i «selvorganiserende, interorganisatoriske nettverk preget av gjensidig avhengighet, ressursutveksling, felles spilleregler, og en betydelig uavhengighet fra staten», hevder Rhodes (1997, s. 15, vår oversettelse). Rhodes definerer et politisk nettverk som en klynge eller samling av organisasjoner som er knyttet til hverandre i ressursavhengighet (1986). Ifølge Rhodes ville nettverk ikke bli dannet dersom aktørene på en eller annen måte ikke var innbyrdes avhengige. Slik Kickert og kolleger (2007, s. 6) ser det, er «[a]ktører i nettverk gjensidig avhengige fordi de ikke sjøl kan oppnå sine mål uten tilgang andre aktørers ressurser». Gjensidig avhengighet utvikles når flere involverte parter nyter godt av samarbeidet. Men hva som ligger i slik avhengighet, og hvordan gjensidighet skal tolkes, varierer mellom ulike faglige tilnærminger. To av disse er ressursavhengighetsstrategier og samarbeid gjennom dialog.

Ressursavhengighet som strategi er en tenkemåte lånt fra organisasjonsteori, først utviklet av Scharpf (1978), noen ganger referert til som ressursavhengighet eller utvekslingsperspektiv. Scharpf skiller mellom to dimensjoner; ressursens betydning og i hvilken grad den kan erstattes av en annen. En aktør er avhengig av en annen hvis hans forhold til den aktøren er preget av at ressursen er viktig og ikke kan erstattes. Hertting (2007) er spesielt interessert i hvordan gjensidig avhengighet er en insentivstruktur for dannelse av styringsnettverk. Han skiller mellom ressursavhengigheter og avhengighetsforhold som produserer strategiske allianser. Ressursavhengighet gjør at aktører investerer i nettverksforbindelser for å effektivisere ressursutvekslinger. Strategisk avhengighet er relatert til utfallet av handlinger fra andre aktørers side, og ikke ressursene de tar med seg til forhandlingsbordet. For eksempel vil kommunen være en strategisk alliansepartner i utviklinga av turismeprosjekter. Det er en rekke fordeler ved å ha kommunen med på laget, sjøl om den ikke bringer penger eller andre ressurser til bordet, som for eksempel beslutningskompetanse og offentlig støtte.

Avhengigheter utvikles når det er umulig for aktører å løse komplekse problemer på egen hånd. Når slik avhengighet er gjensidig, kan den bidra til å skape og opprettholde relasjonsmønstre. Som et resultat kan det oppstå samspillsmønstre rundt et bestemt politisk saksfelt som ligger der som en arena for håndtering av nye saker (jf. Koppenjahn et al. 2004, s. 10). Hertting (2007) bringer også inn betydningen av uformelle relasjoner i nettverk: «Uformelle nettverk gjør det mulig å håndtere gjensidig avhengighet mer

effektivt uten å overgi formell autonomi, samtidig som det er mulig å unngå nettverket når det er ønskelig» (ibid., s. 59).

Gjensidig avhengighet er dynamisk; den erkjennes og forandres gjennom interaksjon (Crozier & Friedberg 1980). Opplevelsen av gjensidig avhengighet er ikke nødvendigvis realiteter. «Det er oppfatninger sammen med ønsker, som stimulerer aktører til å bygge institusjonelle arrangementer for morgendagen, inkludert nettverk», sier Hertting (2007, s. 49). Slike oppfatninger utgjør altså en insentivstruktur. For å erkjenne gjensidig avhengighet er det ofte behov for dialog mellom partene. Sjøl om dette ikke er mye studert, hevder Innes og Booher (2000 s. 5) at «samarbeid og dialog har utvilsomt eksistert gjennom historien blant små grupper av likemenn som prøver å løse et problem, slik som i offentlig-politiske prosesser ...». I denne studien er det imidlertid også fokus på å initiere og administrere dialoger som et styringsaspekt. Ikke alle parter er nødvendigvis bevisst sine avhengighetsrelasjoner. Innes og Booher (2000) hevder at gjensidig avhengighet ikke nødvendigvis er erkjent i starten av en prosess, men noe som utvikler seg i prosessen etter som deltakere blir kjent med hverandre. Uten dialog kan de for eksempel ikke vite hva andre disponerer av det de sjøl trenger, eller hva de sjøl kan tilby som andre ønsker.

Interessenter begynner å lære om sin gjensidige avhengighet når de forklarer sin egen situasjon og behov, men de lærer mest om dette idet gruppen går gjennom de vanskelige oppgavene for å bli enige om hvordan man definerer og måler problemet og bestemmer seg for handlinger (ibid., s. 41). Dermed er gjensidig avhengighet et refleksivt anliggende. I noen tilfeller fant Innes og Booher (2010) at manglende anerkjennelse av gjensidig avhengighet var et sentralt hinder for samarbeid, og mot å nå fram til felles løsninger. For å finne løsninger på problemer trengs dialog.

Et av resultatene av dialoger vil ofte være en større forståelse for betydningen av gjensidig avhengighet og tillit. Gjennom gjensidig å engasjere seg trenes aktørene opp i å ta hensyn til andres interesser, ta ansvar for andre, som igjen skaper følelser av tilhørighet, og vilje til å akseptere beslutninger som ikke nødvendigvis er fordelaktig for en sjøl (Hillier 2002, s. 277). For dem som koordinerer slike prosesser, er refleksivitetsutvikling et virkemiddel, altså å få deltakerne til å erkjenne avhengigheten og gjensidigheten i den. Aktørenes interesser er som regel sosialt konstruert og modifiseres gjennom dialog og samhandling, og gjennom utvikling av kunnskap eller intellektuell kapital (Innes et al. 1994).

Gjensidig avhengighet vil både utvikle og bygge på tillit. Tillit reduserer usikkerhet (Koppenjahn & Klinj 2004, s. 84). Tillit letter samordningen og beslutningsprosessene i nettverk. Men tillit krever tid, den utvikles sakte og kan forsvinne raskt. Tillit er derfor mest kritisk i begynnelsen av en nettverksdannelse hvor partene ikke kjenner hverandre. En måte å redusere disse hindringene på er å involvere aktører som deler en historie, i stedet for å skape nye koplinger (Agranoff 1991; O'Toole 1995). Vellykkede nettverk er basert på tillit, forpliktelse og gjensidig anerkjennelse.

Partnerne i et nettverk er ikke like, heller ikke med hensyn til sin grad av avhengighet, eller når det gjelder hvilke ressurser eller statuser de bringer inn. Asymmetri kan forårsake problemer. Hertting (2007, s. 58) hevder at «[a]ktører som opplever den gjensidige avhengighet som sterkt asymmetrisk trolig vil foretrekke formaliserte former for koordinering». Aktører i nettverk har også ulik kapasitet til å overbevise sine partnere. Mektige aktører kan bruke trussel om exit for å vinne fram med sitt syn. Maktforskjeller kan påvirke muligheten til å oppnå felles mål. På den annen side kan det også være problematisk om partene er for like. Det ligger en viss dynamikk i ulikhet ved at man bringer inn ulike perspektiver, kompetanse og synspunkter.

Casestudien Målselv Fjellandsby

Det empiriske grunnlaget for dette kapitlet er en casestudie av kreftene bak og dynamikken i en resortutvikling av Målselv Fjellandsby, som hadde prosjektoppstart i 2006. Landsbyen rommer hytter, leiligheter, tomter, veier, skiløyper og skiheiser, kafé, bar og restaurant, og i starten også en attraksjon, «Blånisseland», som rettet seg mot barn (jf. Viken 2014). Denne ble ingen suksess og er i dag avviklet. Målselv Fjellandsby gikk konkurs i 2015, men er startet opp igjen med nye eiere. Oppstarten av Målselv Fjellandsby er likevel en interessant case for analyse av de komplekse prosessene en resortutvikling representerer, og særlig for hvordan aktørene sto i avhengighet til hverandre. For det første var stedet preget av en avhengighet til Forsvaret, som ikke var særlig gunstig med hensyn til tjeneste- og styringsstrukturer, eller entreprenørskap og nyskapende aktiviteter. Denne avhengigheten av imidlertid ikke gjensidig. Det som utløste en prosess der en erkjennelse av gjensidig avhengighet gradvis vokste fram,

var i utviklinga av en vei mellom to skytefelt, som representerte en konflikt mellom militærmyndighetene og reindrifta i over 30 år. I løsningen av denne konflikten fikk turismeutviklinga en utilsiktet sentral rolle.

Turistsatsing som bidro til å løse en gammel veikonflikt mellom reindrift og militære. Foto: Ole Magnus Rapp.

Tabell 11.1: Oversikt over intervjuer.

Interessenter	Hvem representerer de	Hva er deres interesser
Ordfører	Kommunen	Lokal utvikling og sysselsetting
En tidligere ordfører	Lokalsamfunnet	Lokalsamfunnet
Kommuneplanlegger	Kommunen	Regulering
Næringskonsulent	Kommunen	Lokal næringsutvikling
Militæransatte	Forsvarets sivile stab	Effektivisering av bruken av skytefeltene
Ledere i entreprenørfirmaer	Byggebransjen	Forretningsinteresser
Entreprenøren for utviklinga av Målselv Fjellandsby	Målselv Fjellandsby	Ski- og hyttedestinasjons-utvikling
Ansatt i reiselivsselskap	DMO	Reiselivsmarkedsføring
Private næringsdrivende	Private selskaper	Forretningsinteresser
Bønder/landeiere	Jordbruket	Å tjene penger på grunnen
Reindriftsutøver	Reindrifta	Bruksrettighet til beiter
Representant for Statskog	Staten som grunneier	Forretningsdrift knyttet til statsgrunn

Dataene for casestudien ble samlet inn gjennom fire feltturer til området i 2011 og 2012 og gjennom en studie av ettervirkningene av en vei mellom to skytefelt i 2015 (Viken & Svensso1.1n 2015). Dataene er basert på intervjuer med en rekke involverte interessenter. Interessenter (*stakeholdere*[10]) kan være både aksjonærer, eiere eller bruksrettighetshavere, men også innehavere av kunnskap eller status (Schmitter 2002). De viktigste interessentene i denne sammenhengen er resortutviklingsselskapet, kommunen, entreprenørbransjen, reindriverne, bøndene, Forsvaret og Statskog. I intervjuene ble det særlig fokusert på relasjoner og roller blant disse interessentene. Disse ble dels intervjuet i grupper, dels individuelt.

I alt tolv dybdeintervjuer med ulike interessenter ble gjennomført i 2011–2012 og to gruppeintervjuer og seks dybdeintervjuer i 2015. Kommunens rolle i utviklinga har vært viktig, både den politiske støtten fra ordføreren og hans nettverk – for eksempel Forsvarsdepartementet, men også kommunens planleggingsavdeling. Den involverte ordføreren ble intervjuet ved to forskjellige anledninger. Også en representant for Målselv Fjellandsby ble intervjuet to ganger, andre gang i 2012, på et tidspunkt med mye turbulens. Den opprinnelige entreprenøren hadde da forlatt prosjektet, og en ny leder hadde overtatt. Med han hadde nye ideer blitt innført, både med

[10] Stakeholdere er definert av Freeman (2006) som enhver gruppe eller individ som kan påvirke eller påvirkes av oppnåelsen av et selskaps formål. I dette kapitlet er det et spesielt fokus på de mest involverte partene i utviklingsprosessen.

hensyn til prosjektets innhold og med hensyn til markedsføring av destinasjonen. En tidligere ordfører var også en viktig informant (som hadde vært ordfører i flere år, nå pensjonert) gjennom sin inngående kunnskap om samfunnet og på grunn av sitt engasjement i en rekke prosjekter over en lang periode. Representanter for reindrifta ble intervjuet i 2012. I tillegg ble det gjennomført flere fokusgruppeintervjuer (se tabell 11.1). I 2015 ble en del aktører intervjuet som ledd i en evaluering av veien mellom skytefeltene, blant annet ble to fokusgruppeintervjuer gjort, en bestående av grunneiere og en med hytteeiere. Disse ga en utvidet forståelse av deler av tematikken i dette kapitlet.

Gjensidig avhengighet

Et fellesskap og en kommune avhengig av nye næringsaktiviteter

Under den kalde krigen var Målselv et viktig sted for Norges forsvar. På stedet var det en militærbase med tusenvis av soldater, og innbyggertallet var over 8500. Etter Sovjetunionens fall ble det militære trusselbildet i nordområdene endret, og Målselv ble strategisk mindre viktig. På begynnelsen av 2000-tallet bestemte hæren seg for å flytte det meste av soldatopplæringen til Sør-Norge. Som følge av dette sank innbyggertallet fra 8500 til om lag 6000. Følgelig sank også de kommunale skatteinntektene. Man var bekymret for lokalsamfunnets framtid. Noe måtte gjøres dersom tjenestetilbudene skulle opprettholdes. Nye virksomheter som kunne kompensere for tap av arbeidsplasser og inntektsskatten som militæret hadde representert, måtte utvikles. I diskusjonen om alternative næringer var kommunen særs aktiv. For denne innsatsen ble kommunen i 2008 tildelt en pris av Innovasjon Norge som den mest innovative kommunen det året. Hele prosessen forteller om en kommune sterkt avhengig av at noe måtte skje.

En av de nye næringene som ble diskutert, var turisme, delvis basert på Målselva, kjent for sin laksefiskturisme helt tilbake til 1800-tallet, og Målselvfossen, også et velkjent turistmål. Sjøl om disse attraksjonene tiltrekker seg mange turister, stopper de fleste bare et par timer på turen forbi, de fleste på vei til eller fra Nordkapp. For å vurdere om en mer lønnsom turisme kunne utvikles, inviterte kommunen en entreprenør sørfra til Målselv, som hadde lang erfaring med å utvikle denne typen resorter andre steder i landet. I utgangspunktet var det potensialene knyttet til elva, fossen og tilstøtende

innkvarteringsanlegg entreprenøren ble invitert til å vurdere. Entreprenøren så imidlertid ikke noe spesielt potensial i elva, men ble derimot fascinert av de omkringliggende fjella – de var egnet for skiturisme, slik han så det. Fra da av ble det fokus på å utvikle Målselv til et skisted, med den inviterte entreprenøren som ansvarlig for oppstarten. Han startet en prosess som bidro til å utvikle ulike former for gjensidig avhengighet mellom kommunen, grunneiere, reindrivere, Forsvaret og ulike investorgrupper.

Kapital og grunn

For å utvikle en skiresort, etablerte entreprenøren (også kalt prosjektleder) et firma som het Målselv Utvikling. Selskapet hadde en ganske liten startkapital, 100 000 kroner. Etter noen måneder ble det gjort en emisjon med utvidelse av denne kapitalen til 150 000 kroner. De nye investorene måtte betale tolv millioner kroner for halvparten av selskapets aksjer. Seks lokale investorer som noen måneder tidligere hadde opprettet investeringsselskapet Målselv Invest, la åtte millioner kroner på bordet, og to investorer fra Tromsø de resterende fire. Dermed var 50 prosent av den nødvendige startkapitalen på plass verdt tolv millioner kroner, noe som medførte at Målselv Utvikling hadde en finansiell plattform på 24 millioner kroner. Involvering av lokale investorer var et viktig signal til allmennheten. Det var også penger som investorene kunne påregne å få tilbake; de var alle i bygge- eller eiendomsbransjen. Kommunen opptok et lån på 60 millioner kroner for utvikling av infrastruktur som vei, vann, kabler og skiheiser. Avtalen var at for hver hytte eller tomt som ble solgt, skulle en andel av pengene gå til innløsning av lånet. Hytter ble solgt på prospekter – altså tegninger og spesifikasjoner, som også var en del av finansieringsmodellen. Sjøl om prosjektet ble rammet av den internasjonale økonomikrisa i 2008/2009, ble det solgt rundt 250 enheter på kort tid. Per 2011 var 148 hytter og 48 leiligheter blitt bygget, og om lag 600 millioner kroner hadde blitt investert i løpet av de første fem åra.

For at prosjektet skulle kunne realiseres, måtte man få tilgang til grunnarealer. Kommunen, som hadde invitert og fikk entreprenøren involvert, eide ikke sjøl grunn i områdene man hadde blinket ut. En liten del var statlig eiendom, men det meste var beiteområder eid av bøndene i området. Grunneierne ble invitert til et møte der det ble informert om planene, og om hvordan man så for seg at eierforholdene kunne håndteres. Modellen

som ble present og seinere fulgt, hadde også blitt brukt i Voss (Myrkdalen) og i Trysil, velkjente vintersportssteder i Norge. Et eiendomsselskap ble etablert, der alle de ti grunneierne (inklusiv Statskog) fikk en part hver. I tillegg fikk reineieren med beiterett i område en part. Eierne frasa seg råderetten over sin del, som nå disponeres av et felles driftsselskap, Målselv Fjellandsby. Modellen innebærer at all grunn har samme verdi uansett hva den brukes til, vei, tomt, skibakke, heis, eller bare er en skråning eller et åpent område. Partene får en tilbakebetaling etter en avtalt formel. For å overbevise partene arrangerte entreprenøren et besøk på Voss, hvor han hadde vært involvert i en liknende prosess. Entreprenøren brukte også andre metoder for å overbevise grunneierne, en kombinasjon av løfter om økonomisk fortjeneste og trusler om å velge en annen lokalitet. Prosessen bidro til å skape gjensidig avhengighet; man måtte finne fram til enighet dersom det som framsto som en god investering, skulle kunne realiseres. På denne måten ble entreprenøren en ressurs som grunneierne var avhengige av, om de skulle få inntekter fra området. Sauehold var mer eller mindre gitt opp i området, og det var behov for nye og alternative inntektskilder.

En tredje utfordring var forholdet til myndighetene. Prosjektlederen var avhengig av en rekke offentlige etaters medvirkning, engasjement og smidighet. Han gjorde seg kjent med fylkeskommunens administrasjon, og i kommuneadministrasjonen overvåket ordføreren prosessen. En av de formelle forutsetningene for oppstarten var å få på plass en detaljert reguleringsplan for området. Planen ble utformet i henhold til plan- og bygningslovens krav, der en privat konsulent sto for det meste av arbeidet. Planen, vedlagt flere konsekvensvurderinger, ble kvalitetssikret og godkjent av respektive myndigheter etter de nødvendige høringsprosedyrer. Reindriftas områdestyre (et organ som ikke lenger eksisterer) kunne stoppet prosessen dersom det mente at prosjektet var til skade for reindrifta. Kommunestyret måtte avvente sin godkjenning av reguleringsplanen til dette organet hadde uttalt seg. Denne avhengigheten var den mest risikable delen av prosjektet, slik prosjektlederen og den tidligere ordføreren i ettertid så det. Områdestyret hadde ikke innsigelser, og samme dag som dette ble klart, hadde kommunestyret møte, og utbyggingen av området kunne starte.

Prosessen beskrevet ovenfor var preget av forhandlinger mellom ulike interessenter, ofte mer på bakgrunn av løse ideer enn ferdige planer. Det dreide seg mye om forventede resultater. Det var mye lirking og tilpasning (se Viken 2014), eller *bricolage,* som Innes og Booher (2010, s. 136) sier

kjennetegner autentiske dialoger. Det er prosesser fylt med gi og ta, som ikke er lineære eller alltid like rasjonelle. Prosessen var preget av pragmatiske forhandlinger mellom likeverdige samarbeidspartnere, i en relativt åpen prosess.

Oppsummert må en kunne si at entreprenøren var sterkt avhengig av sin evne til å overbevise ulike investorer og kommunen. De på sin side ble avhengige av entreprenøren, hans kunnskaper og ferdigheter, som kunne føre til hardt tiltrengt næringsutvikling. De lokale investorene og deres nyetablerte investorselskap var på søk etter noe å investere i, og kommunen, som fryktet en krise, var åpen for en investor med en solid erfaring fra liknende prosesser. Situasjonen kunne karakteriseres som en vinn–vinn-situasjon.

Gjensidig avhengighet og dialoger: reindrivere, resortutviklere og Forsvaret

De fleste utmarksområder i Nord-Norge er reinbeiter. Med noen få unntak er reindrift forbeholdt mennesker av samisk opprinnelse. Reindrift er en seminomadisk livsform, med migrasjon fra innlandet til kysten hver vår og tilbake igjen om høsten. Reineierne er ikke anerkjent som eiere av beitene, men har sterke rettigheter vedrørende bruk. Målselv Fjellandsby ligger i et slikt beiteområde. Dermed var entreprenøren avhengig av å utvikle et godt forhold til reindriverne. Tidlig i prosessen tok prosjektlederen og ordføreren kontakt. Noen av møtene med reineierne fant sted i reineiernes lavvu rundt bålet. Forhandlingene førte fram, og man entes om en økonomisk kompensasjon på cirka tolv millioner kroner til reindriverne for ulempene knyttet til resortutviklinga. Et annet viktig element for å få reindriftsutøvernes støtte til prosjektet var å gi dem en andel i Målselv Eiendom, hvor deres brukerrettigheter fikk samme status som for grunneierne. En del av avtalen var også en eksklusiv rett til å utvikle reinbaserte reiselivstilbud i anlegget, som reinkjøring, servering av samisk mat og underholdning i og rundt lavvoer. I ettertid karakteriserte begge partene forhandlingene som rettferdige og relativt åpne, hvor fordeler og ulemper for reindrifta hadde blitt diskutert, og hvor prosjektets avhengighet av reineiernes støtte ble drøftet. En konflikt kunne ha stoppe prosjektet, eller i det minste satt det på vent i mange år. Dette hadde skjedd med et annet prosjekt i området, som handlet om en veiforbindelse hæren ønsket å etablere mellom to av sine skytefelt i kommunen og nabokommunen, Blåtind og Mauken.

Veiplanene hadde eksistert siden 1970. Reindriftsutøverne var sterkt kritiske til veietableringen. Dette var kjent som en hard, vanskelig og uforsonlig konflikt. Reindriverne ble betraktet som kompromissløse, representert ved en advokat som hadde spesialisert seg på reindriftsrelatert jus. Kontakten hadde i årevis gått gjennom advokater på begge sider. Ledelsen av *Skjold Bataljon* (ansvarlig for skytefeltene) hadde informert ordføreren om at de vurderte å flytte skyteopplæringen for soldatene til Sør-Norge. Om dette skjedde, ville Målselv miste mange arbeidsplasser. Ordføreren måtte derfor finne en løsning på veikonflikten. Et alternativ, og noe reindriftsutøverne var vel klar over, kunne være ekspropriasjon, en komplisert og tidkrevende prosess. Saken var vanskelig også for reindriverne. Hvis de tvang hæren til å flytte, følte de seg ansvarlige for antatt arbeidsledighet og nedgangstider i lokalsamfunnet. Vår informant og hans familie følte derfor behov for å finne en løsning på veikonflikten. Under diskusjonene mellom skiresortentreprenøren, ordføreren og reineierne kom veispørsmålet opp, og reingjeteren gjorde det klart at de ønsket en slutt på denne uenigheten. Ordføreren klarte å ordne møter mellom partene som var involvert, reindriverne og lederne av bataljonen, uten advokater til stede. De brakte også inn en veiingeniør, og alternative veitraseer ble diskutert, blant annet en som medførte langt færre ulemper for reindrifta. Ifølge en annen studie av denne prosessen (Haavet 2009) møtte også hæren med en annen tilnærming til forhandlingene enn hva man hadde gjort tidligere; med representanter som var mer åpne, og som møtte reineierne som likeverdige forhandlingsparter: «Det var flere møter. Forsvaret hadde signalisert vilje til å inngå kompromisser. Vi involverte ikke advokater ved disse anledninger, med hensikt, fra vår side» (ibid., s. 74), ifølge ordføreren på den tida. Partene møttes på en kafé i Øverbygd, og ordføreren forteller:

> Vi satte oss ned med et kart som viste den gamle veitraseen, og tegnet en ny en som alle parter kunne akseptere. «Dette er historisk», hevdet jeg,» hvis vi alle signerer dette kartet har vi et fantastisk dokument». Og slik gjorde vi, og ble enige om å starte mer formelle forhandlinger. (Ibid., s. 75)

Alle de involverte ble av våre informanter berømmet for løsningen. I prosessen hadde ordføreren mobilisert sitt nettverk innenfor Arbeiderpartiet og hatt møte med forsvarsministeren. Her ble de mulige løsningene presentert og etter hvert akseptert av Forsvarsdepartementet. Et møte for signering av

avtalen ble berammet. Ordføreren fryktet at reindriftsutøvernes advokat ikke ville anbefale den. Han ordnet det slik at han møtte advokaten i en uformell setting, fikk han i tale og la press på han. Det endte med at advokaten anbefalte reindriftsutøverne å signere dokumentet. Altså, flere saker ble løst i denne prosessen: Skiresorten kunne utvikles; hæren fikk sine skytefelt sammenkoplet; og reindriftsutøverne beholdt det meste av sitt beiteland, og ble i tillegg introdusert for et nytt forretningsområde – turisme. Målselv hadde fått en ny næring – vinterturisme. Slike oppsummerte ordføreren fra den aktuelle perioden saken:

> Vi etablerte Målselv Fjellandsby (ski- og hytteresort), med samiske interesser og militære styrker, alle flettet inn i det samme store spørsmålet, og vi løste en rekke utfordringer i en stor jafs … Det er et faktum at vi har funnet løsningene mye på grunn av at de militære styrkene var i ferd med å trekke seg tilbake. Tross alt gjorde de ikke det. (Ibid., s. 76).

I ettertid kan man skimte en hel rekke av innbyrdes avhengigheter i sakskomplekset. Det hadde oppstått et skjebnefellesskap. Både hæren og reindriftsutøverne var avhengige av noen som kunne ta tak i saken og å se på den med nye øyne. Ordføreren var avhengig av en løsning for ikke å miste arbeidsplasser. Entreprenøren for skiresorten var avhengig av et godt forhold til reindriftsutøverne. Han vant tillit gjennom å ta dem på alvor og som bisitter i dialogen mellom partene i den gamle veikonflikten. Ordførerens ressurser var hans entreprenørielle holdning, hans kommunikasjonsevner og hans nettverk innen det politiske systemet. Alle partene som var involvert, hadde mye å vinne og mye å tape, den gjensidige avhengigheten som eksisterte, er åpenbar og ble også erkjent av dem som sto i det. En tilsynelatende voksende refleksivitet omkring disse forholdene skapte en utbredt vilje til å løse konflikten.

Men det var også noen som var tapere i prosessen, eller som først og fremst følte seg overkjørt. Veitraseen man til slutt entes om, gikk gjennom områder som særlig hadde betydning for to grupper, bøndene og hytteeierne i området. Intervjuer foretatt i 2015 avdekket stor misnøye med prosessen fra disse hold (Viken & Svensson 2015). Slik de så det, hadde det vært så viktig å oppnå enighet med reindrifta at alle andre hensyn ble skjøvet til side. Prosessen, slik de så det, hadde vært langt fra demokratisk. Kanskje illustrerer dette ytterligere viktigheten av avhengighet; koplingen mellom den gamle veikonflikten og skiresortutviklinga overskygget andre aspekter ved saken.

Posisjonene og løsningene i denne prosessen ble utviklet gjennom dialoger. Flere av deltakerne brukte møtene og dialogene til å legge fram saker som ventet på løsninger. Faktisk, og særlig i veitilfellet, eksisterte det formelle rammer som blokkerte autentiske dialoger; formelle forhandlinger ført i et formelt (rettslig) språk og gjennom advokater og dokumenter. En slik ramme «... er måten folk ser et problem, situasjon og praksis på» (Innes & Booher 2010, s. 124). Gjennom å rekontekstualisere, først og fremst gjennom å skape arenaer for autentiske dialoger, ble skiresorten realisert, og den gamle veikonflikten løst.

Diskusjon

Saken som presenteres i dette kapitlet, er et utmerket eksempel på ressursbasert gjensidig avhengighet, og betydningen av dialoger for å etablere et fruktbart forhandlingsklima mellom parter som tidligere hadde stått steilt mot hverandre. Utbygger var sterkt avhengig av andres landressurser (grunn) og av investorenes økonomiske midler. Bøndene ble invitert til å bruke sine landområder på nye måter, men var avhengige av at noen sto for organisering og utvikling. Kommunen var avhengig av ny næringsvirksomhet. Derfor omformet ordføreren langt på vei kommuneadministrasjonen til en tilrettelegger for skiresortprosjektet. Dette kan ses som en form for metastyring (Sørensen & Torfing 2005) eller som ekstern nettverksstyring (Verdung 2006). Forsvaret hadde et sterkt behov for en løsning på konflikten om korridoren og veien mellom de to skytefeltene i området, mens kommunen mer eller mindre var avhengig av Forsvarets fortsatte tilstedeværelse. Den grunnleggende 'ressursen' for reindriftsutøverne var deres bruksrett, men også de sterke juridiske rettighetene til beiteområdet. De kunne stoppe prosjektet, på samme måte som de hadde hindret byggingen av skytefeltveien. I sakskomplekset har vi altså identifisert en rekke avhengigheter til ressurser som andre kontrollerte, men også tilfeller av strategisk avhengighet (Hertting 2007). Utbyggeren var avhengig av kommunal velvillighet, sauebøndene fikk utkomme fra et landområde som ikke var veldig lønnsomt for dem, og kommunen reddet arbeidsplasser.

Gjennom diplomati – også utført rundt bål og i lavvuer – og anerkjennelse av avhengighet mellom aktørene kunne nye allianser bygges og konflikter løses. I skytefeltsaken opptrådte entreprenøren og ordføreren som mel-

lommenn mellom partene. Deres tilnærming var ikke gjennom paragrafer, advokater og formelle møter, men dialoger. De oppsøkte reindriftsutøvere og omgikk dem som likeverdige forretningspartnere. Innes og Booher (2000, s. 5) kaller altså dette autentiske dialoger. Entreprenørens og ordførerens besøk ved reinflokken var symbolsk viktig; det signaliserte avhengighet av reindriftsutøverne og vilje til å lytte og forhandle på deres premisser. I dialoger er vilje til å inngå kompromisser sentralt. I gode dialoger, hevder Innes og Booher (2000, s.10), «kan aktører oppdage at de kan gjøre endring i sin atferd uten særlig kostnad eller betydning for dem, men til stor nytte for en annen aktør». Gjennom å modifisere veitraseen og korridoren ble den valgte løsningen akseptabel for både reindriftsutøverne og Forsvaret. Derfor kan man sannsynligvis si at denne saken ble forvandlet fra en interessekonflikt til en politisk og omsettelig utfordring. Men dette betyr ikke at løsningen var uten byrder; reindrifta har fått redusert beitearealene med 126 kilometer^2 og en mer komplisert flytting vår og høst.

Casen er et også eksempel på håndtering av asymmetriske maktrelasjoner som følge av store forskjeller i hvilke ressurser partene bringer inn. I slike tilfeller er utjevningsmekanismer viktige (Hertting 2007). I en diskusjon av kollaborativ styring identifiserer Ansell og Gash (2008, s. 550) noen sentrale elementer i samarbeid om styringsprosesser. De tar også ressurs- og kunnskapsasymmetri som et «utgangspunkt» og viser til betydningen av dialoger ansikt-til-ansikt, tillitsbygging, forpliktelse til prosessen, felles forståelse av situasjonen og av mulige utfall, og av hva som gjensidig styrker partene. Dette er mer eller mindre hva vi har beskrevet i dette kapitlet.

Ansell og Gash (2008) anlegger i tillegg et kritisk syn på styringsprosessen som også er implisitt i det som kom fram i våre intervjuer. Det første Ansell og Gash nevner, er at mektige aktører kan manipulere prosessen. Dette har åpenbart funnet sted; hovedentreprenøren tråklet seg gjennom det politisk-administrative systemet ved hjelp av frekkhet, karisma, veltalenhet og kløkt. Målselvordføreren brukte sin posisjon til å få kommunen til å prioritere denne saken, noe som absolutt skapte forsinkelser på andre saksområder, for eksempel for regulering og boligspørsmål, eller i ordinær saksbehandling for kommunens innbyggere. Man kan også stille spørsmål ved fylkesmannens prioritering av denne saken, og om ordførerens uortodokse metoder for å få kontakt og legge press på reindriftsutøvernes advokat. Når det gjelder bøndene, var noen av dem først sterkt imot prosjektet, men de endret holdning i løpet av prosessen, og de endte opp med å få en ekstra inntekt og en løsning

som ikke representerte problemer for gårdsdriften. Noen vil si at de ble «kjøpt»; både sauebønder og reineiere fikk betydelig økonomisk kompensasjon for å akseptere prosjektet. Et annet punkt i Ansell og Gashs kritiske analyse (2008) er at enkelte offentlige etater mangler engasjement. Det var etater i Målselv som hadde vært skeptiske, men de ble omvendt og overbevist i prosessen. Mistillit var også et problem i oppstartsperioden; grunneierne hadde ikke tillit til hverandre, og reindriftsutøverne var mistrodd både av kommunen og Forsvaret. Men de fant tonen i prosessen. Særlig viktig var trolig foreløpige oppsummeringer i prosessen, hvor interessentene ble enige om deler av den komplekse saken og innså at motpartene var forhandlingsvillige.

Ansell og Gash (2008) reiser også spørsmålet om maktforholdene i slike prosesser. Dette er også velkjent i reiselivsutviklingsprosjekter: «Makt styrer samspillet mellom enkeltpersoner, organisasjoner og etater som påvirker, eller prøver å påvirke, utformingen av reiselivspolitikken og måten den blir implementert på», sier Hall (1994, s. 52). Dette kan trolig også sies å karakterisere utviklingsprosessen i Målselv. En av reindriverne forteller om et møte med Forsvarsdepartementet som fant sted i lokalene til departementet, det vil si en arena som opplevdes som svært forskjellig fra hva de var vant til. I en lang sal var departementets representanter og advokater massivt plassert på den ene siden av bordet, og samtale avholdt i et helt og holdent formelt språk svært forskjellig fra det språket reindriftsutøverne normalt anvender, og i tillegg på norsk, ikke samisk (sjøl om det er pålegg om at man i Norge i møte med staten skal bli møtt på sitt eget målføre). Opplevelsen reindriftsutøverne hadde, var at måten forhandlingene ble avholdt på, var regissert for å skape avstand og over- og underdanighet. Disse beskrivelsene står i sterk kontrast til det bildet vi fikk av prosessen, som er beskrevet ovenfor, og som bidro til å løse konfliktene. Ifølge Jamal og Getz (1997, s. 567) «kan samarbeid overvinne maktforskjeller ved å involvere alle interessenter i en prosess som tilfredsstiller deres behov «. Eller kanskje mer riktig; i prosessen vi har beskrevet, var reindriftsutøvernes interesser, eller interessemotsetningene aldri dratt i tvil, men anerkjent som legitime. Sjøl om saken viser at samarbeid og dialog kan løse problemer, blant annet i en veisak, eksisterer det fortsatt interessekonflikter og motsetninger mellom partene. Som Innes og Booher ser det, kan imidlertid motsetninger ses på som «en viktig kilde til kreativitet som hindrer fastlåste situasjoner» (ibid., s. 104), og viktig «for fremtidig samarbeid og fremgang».

Konklusjon

Dette kapitlet har vist hvordan en reiselivsutviklingsprosess ga en anledning til å løse andre problemer som i lang tid hadde skapt en fiendtlig atmosfære mellom reindrifta og Forsvaret. Et reiselivsprosjekt ga nye arenaer for dialog, nye former for kommunikasjon og en redefinering av statuser mellom lokale interessenter. Gjennom autentiske dialoger, tillit og gjensidighet ble en 30 års fastlåst konflikt løst. Saken viser og at en kommunikativ tilnærming kan være mer fruktbar, enn en juridisk. Den viser og hvor viktig kombinasjonen av profesjonalitet, entusiasme og bruk av kollaborativ rasjonalitet kan være. Planprofesjonalitet dreier seg blant annet om å utvikle modeller med likeverdige parter og vinn–vinn-situasjoner. Men det er også en sak som viser viktigheten av relasjonsbygging, refleksivitet og tillit. Prosesser som dette kan skape grunnlag for sjølstyre av lokalsamfunn. Prosessene bygger sosial, politisk og intellektuell kapital som kan brukes ikke bare for å løse det aktuelle problemet, men til problemløsning over tid (Innes & Booher 2010: 7). Den generelle lærdommen fra dette er at refleksivitet og dialog lønner seg. I tillegg illustrerer casen at det i et nettverk av aktører, også finnes et nettverk av saker; at løsning av ett tilfelle kan avhenge av en løsning av et annet. Videre illustrerer saken at å anvende en interessent- eller stakeholdertilnærming sannsynligvis er mye mer fruktbart i denne typen saker, enn strengt å følge jussen på feltet. Til sist vil vi påpeke at det kan være noe å lære fra reiselivssektoren, det er en ganske gjennomsiktig og relasjonell næring; å bygge relasjoner gjennom å snakke og lytte til andre interessenter er en produktiv tilnærming for å få ting gjort og konflikter løst.

Litteratur

Agranoff, R. (1991). Human service integration; past and present challenges in public Administration. *Public Administration Review*, 51, 533–542. https://doi.org/10.2307/976604

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Bramwell, B. & Sharman, A. (1999). Collaboration in local tourism policymaking. *Annals of Tourism Research*, 26, 392–415. https://doi.org/10.1016/S0160-7383(98)00105-4

Crozier, M. & Friedberg, E. (1980). *Actors and systems: The politics of collective action.* Chicago: University of Chicago Press.

Dredge, D. (2006). Policy networks and the local organisation of tourism. *Tourism Management*, 27, 269–280. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2004.10.003

Dredge, D. & Pforr, C. (2008). Policy networks and tourism governance. I N. Scott, R. Baggio & C. Cooper (red.), *Network analysis and tourism: from theory to practice*. Clevedon: Channel View Publications. https://doi.org/10.21832/9781845410896-008

Flagestad, A. & Hope, C. A. (2001). Strategic success in winter sports destinations: a sustainable value creation perspective. *Tourism Management*, 22, 445–461. https://doi.org/10.1016/S0261-5177(01)00010-3

Freeman, R. E. (2006). *A stakeholder approach to strategic management. Working paper*. No. 01–02. Darden graduate school of business administration. University of Virginia.

Haavet, K. M. (2009). *Skytefelt til besvær. En analyse av forhandlingsprosessen i forbindelse med sammenslåingen av Mauken-Blåtind.* Masteroppgave. Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning. Universitet i Tromsø.

Hall, C. M. (1994). *Tourism and politics: Policy, power and place.* Chichester: Wiley.

Haugland, S. A., Ness, H., Grønseth, B.-O. & Aarstad, J. (2011). Development of tourism destinations. An integreated multilevel perspective. *Annals of Tourism Research*, 38, 268–290. https://doi.org/10.1016/j.annals.2010.08.008

Hertting, N. (2007). Mechanisms of governance network formation – a contextual rational perspective. I E. Sørensen & J. Torfing (red.), *Theories of democratic network governance*. Houndsmills: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230625006_3

Hillier, J. (2002). *Shadows of power. An allegory of prudence in land-use planning*. London: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203167298

Innes, J. E. & Booher, D. E. (2000). *Public participation in planning; new strategies for the 21st century.* Paper for the annual conference of the Association of Collegitae Schools of Planning, Nov. 2–5. https://doi.org/10.1080/1464935042000293170

Innes, J. E. & Booher, D. E. (2003). Collaborative policymaking: governance through dialogue. I M. J. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative policy analyses*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511490934.003

Innes, J. E. & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203864302

Innes, J.E., Gruber, J., Neuman, M. & Thompson, R. (1994). *Coordinating growth and environmental management through consensus building.* Policy Research Program Report. California Policy Seminar. Berkeley: University of California.

Jamal, T. B. & Getz, D. (1997). «Visioning» for sustainable tourism development: Community-based collaborations. I P. E. Murphy (red.), *Quality management in urban tourism* (s. 199–220). Chichester: Wiley.

Kickert, W., Klijn, H.E. & Koppenjan, J. (red.) (2007). *Managing complex networks. Strategies for the public sector.* London: Sage Publications.

Koppenjahn, J. & Klinj, H. E. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203643457

Nordin, S. & Svensson, B. (2007). Innovative destination governance. *Entrepreneurship and Innovation*, 8, 53–66. https://doi.org/10.5367/000000007780007416

O'Toole, L. J. (1995). Rational choice and policy implementation: Implications for interorganizational network management. *American Review of Public Administration*, 25, 43–57. https://doi.org/10.1177/027507409502500103

Rhodes, R. (1986). *The national world of local government.* London: Allen and Unwin.

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.

Ruhanen, L., Scott, N., Ritchie, B. & Tkaczynski, A. (2010). Governance; a review synthesis of the literature. *Tourism Review*, 65, 4–16. https://doi.org/10.1108/16605371011093836

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Oslo: Fagbokforlaget.

Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives. I K. I. Hanf & F. W. Scharpf (red.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.

Schmitter, P. (2002). Participation in Governance arrangements: Is there a reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multi-level context? I J. R. Grote & B. Gbikpi (red.), *Participatory Governance* (s. 51–69). Opladen: Leske-Budrich. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3_3

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance.* Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Vedung, E. (2006). *Konsten att utvärdera nätverk* [*The Art of Evaluating Networks*]. Helsinki: Stakes.

Viken, A. (2014). Ski resort development; Scripts and phronesis. I A. Viken & B. Granås (red.), *Destination Development in Tourism: Turns and Tactics*. Farnham: Ashgate.

Viken, A. & Svensson, G. (2015). *Mauken og Blåtind skyte- og øvingsfelt: Etablering av sammenbindingskorridor og utvidelse av Blåtind skytefelt. Tematisk etterprøving friluftsliv og hytter.* Norut-rapport 24. Tromsø: Norut.