

Dagmar Hagen

# Nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge - en god idé eller bare et slag i luften?

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Tore Malterud

Mai 2020



Dagmar Hagen

# **Nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge - en god idé eller bare et slag i lufta?**

Masteroppgave i Master of Public Administration  
Veileder: Tore Malterud  
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden



# Sammendrag

## Nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge – en god idé eller bare et slag i luften?

Når en organisasjon, eller et samfunn, står overfor store utfordringer kan det være tidspunktet for å tenke nytt om måten oppgaver løses på. En slik endring er den dokumenterte krisen som tap av biologisk mangfold og klimaendringer medfører for befolkningen og økosystemer over hele jorda. Globale og nasjonale myndigheter har gjentatte ganger slått fast at det er behov for å tenke nytt i forhold til måten areal forvaltes på og har konkret pekt på restaurering av ødelagte naturområder som et avgjørende virkemiddel for å snu den negative utviklingen.

I denne oppgaven spør jeg om utvikling av en nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge vil være et egnet virkemiddel for å oppnå internasjonale forpliktelser og få til en kraftig oppjustering av omfanget på naturrestaurering.

Studien har en kvalitativ metodisk tilnærming med todelt datainnsamling. En dokumentanalyse med tre sentrale offentlige rapporter blir brukt som grunnlag for interessentanalyse og for å belyse forholdet mellom interessenter og deres preferanser. I tillegg ble det gjennomført to fokusgruppeintervjuer med hhv 4 og 5 informanter fra Miljødirektoratet. Spørsmålene i fokusgruppene omhandlet begrepet og forholdet til naturrestaurering, samt vurderinger av behov, muligheter og hensikt med en nasjonal strategi.

Interessentanalysen synliggjorde et mangfold av mulige interessenter med dels motstridende preferanser i en mulig framtidig strategi. Forskjellige fagområder har ulik kunnskap om og ulikt eierskap til begrepet naturrestaurering, som kan føre til motsetninger om hvilke aktiviteter som skal omfattes av en strategi. Fokusgruppeintervjuene fikk fram synspunkter både for og mot en nasjonal strategi; på den ene siden fordeler med en overordnet tilnærming for å få bedre innhold, prioriteringer og ressursbruk, på den andre siden frykt for at arbeidet med en strategi kan bli byråkratisk og ta ressurser fra selve restaureringsarbeidet. Jeg tolker data fra fokusgruppeintervjuene som at motstanden mot oppstart av en strategiprosess trolig bli mindre dersom det avklares hvilken rolle/makt Miljødirektoratet skal ha i forhold til andre sektorer og dessuten at erfaringene med pågående enkeltprosjekter («*bottom-up*»-tilnærming) inngår som kunnskapsgrunnlag i en overordna strategi («*top-down*»-tilnærming).

En nasjonal strategi for naturrestaurering vil gi muligheter for å samordne innsatsen og være grunnlag for en grunnleggende endring i måten arbeidet med naturrestaurering gjennomføres på. For å unngå at en slik strategiprosess utvikler seg til en byråkratisk kamp mellom ulike interesser må det gjøres et forarbeide og en forventningsavklaring for å etablere støtte til endringene, både internt i miljøforvaltningen og ute i andre sektorer.

Funnene fra studien kan ha overføringsverdi til andre sektorer, som å vise viktigheten av også å involvere berørte interessenter selv om de ikke har formell makt, viktigheten av felles begrepsapparat, betydningen av å ta innvendingene mot en strategi på alvor og viktigheten av å bruke kunnskapen i organisasjonen til også å bygge strategien nedenfra.

# Abstract

## **National strategy for restoration of nature in Norway – a good idea or just a hollow gesture?**

As large challenges hit an organisation or a society, this can be the time to rethink how to solve and handle its mission and tasks. Such a large challenge is the loss of biodiversity and climate change with dramatic impact on people and communities across the world. Global and national authorities have expressed an urgent need to rethink spatial land management, and have specifically pointed at restoration of nature as an essential tool to improve the condition of degraded land.

In this theses I will raise the question whether the creation of a national strategy for restoration of nature in Norway will be a useful initiative to achieve the countries international obligations concerning the restoration of land.

This study has a qualitative approach and two main methods for collecting data have been used. A document analysis including three major public reports was used to develop a stakeholder analysis and to illustrate the link between stakeholders and their preferences. Two focus-group interviews were accomplished with 4 and 5 informants from the Norwegian Environment Agency. The questions in the interviews touched on the concept of restoration and views concerning the need and motive for a national strategy.

The stakeholder analysis highlighted unveils the large diversity of interests on the topic of a possible future strategy. Different branches and interests show a variation in knowledge and ownership to the concept of nature restoration, which in turn might make it complicated to agree on the scope and the content of a strategy. There are lots of pros and cons towards the development of a strategy; on one side the possibilities of coordination, prioritizing and utilization of resources from a common and overriding approach, while on the other side the scepticism that the strategy process itself will drain resources from the active restoration work. The opposition towards such a strategy might be expected to diminish if the position of the Environment Agency towards other sectors is clarified, and also if the experiences from ongoing restoration activities (*«bottom-up»*-approach) is systematically included in an overall strategy (*«top-down»*-approach).

A national strategy for restoration of nature will create the opportunity of a coordinated effort and make a baseline for a new way of approaching the restoration work in Norway. To reduce the risk of turning the strategy process into a bureaucratic fight between conflicting interests, the preparation and clarification of expectation must be handled carefully to establish a common ground and support for the changes. This must take place both internally in the Environment Agency and inside and between other sectors and stakeholders.

Some of the findings from this study are quite general and might have relevant also to other areas and sectors, such as the importance of involving also the interested actors with low power, that it is essential to have common concepts, the importance of taking seriously any opposition towards a strategy, and finally the need to include the existing knowledge and experiences in the organisation to also establish a *«bottom-up»*-approach strategy.

# Forord

Denne masteravhandlingen inngår som avsluttende del av studiet Master of Public Administration (MPA) ved NTNU Handelshøyskolen. Her har jeg vært en del av kullet som startet i januar 2018 og som lander i mai 2020.

Jeg har valgt et tema for masteroppgaven som ligger tett opptil mitt daglige virke som seniorforsker ved Norsk institutt for naturforskning (NINA) der mitt fagfelt er restaureringsøkologi. Dette fagfeltet handler om å forbedre/restaurere tilstanden i naturområder som er forringet eller ødelagt av menneskelig aktivitet. Min fagbakgrunn er som økolog, men forskningen krever at jeg samarbeider med kolleger fra ulike fagfelt og ut mot forvaltning og næringsliv. Motivasjonen for å ta MPA-studiet var nettopp å få bedre faglig forståelse for ulike interesser og bakenforliggende prosesser som er av betydning for forvaltning av areal. Dermed var det naturlig å velge en problemstilling for masteroppgaven som ville gi anledning til å konkretisere og forstå de forvaltningsmessige utfordringene nå som naturrestaurering er spådd å bli en viktig løsning for å løse globale og nasjonale miljøutfordringer.

Jeg vil gjerne takke veileder, PhD Tore Malterud, for gode diskusjoner og oppfølging gjennom hele prosessen. Du har manøvrert meg kyndig tilbake til statsvitenskap og samfunnsperspektiv når hodet mitt ble for økologisk – det har vært svært lærerikt! Dessuten vil jeg gjerne takke deltakerne i fokusgruppeintervjuene fra Miljødirektoratet som var så positive til å stille opp og som virkelig delte kunnskap og bidro med gode refleksjoner.

MPA-studiet har inneholdt et spenn av enkeltfag, men det har vært en stor merverdi å se innholdet i dem på tvers. Dette har vært mulig fordi vi har vært et kull av studenter som har fulgt hverandre hele veien og som har diskutert og reflektert sammen gjennom hele studiet, både med hverandre og med foreleserne. Den enkeltes personlige erfaringer og krydring med konkrete eksempler har gjort dette studiet spesielt lærerikt. Takk til alle medstudenter på MPA for inspirerende diskusjoner og artige opplevelser disse årene og forelesere som har gitt ny innsikt og nye måter å betrakte «virkeligheten» på.

Trondheim, mai 2020

Dagmar Hagen





# Innhold

Sammendrag .....	v
Abstract .....	vi
Forord .....	vii
Figurer .....	xi
Forkortelser/symboler .....	xi
1 Innledning .....	12
1.1 Norge og det internasjonale restaureringstiåret .....	13
1.2 « <i>Transformative change</i> » og strategisk planlegging .....	15
2 Problemstilling.....	17
3 Teori.....	18
3.1 Vitenskapsteoretisk forankring .....	18
3.2 Behov for endring i en organisasjon .....	18
3.2.1 Ytre drivkrefter som start på endringsprosesser.....	19
3.2.2 Store eller små endringer? Fra justering til reform .....	19
3.3 Interessenter og lojalitet .....	20
3.3.1 Interessentanalyse – makt og intresser .....	20
3.3.2 Lojalitet og makt.....	22
3.4 Strategisk endring – helhet, kontroll og handlingsrom .....	23
3.4.1 Strategi som verktøy for mer helhetlig tenking .....	23
3.4.2 Handlingsrom og gjennomføringskraft.....	24
4 Forskningsdesign og metode .....	26
4.1 Dokumentanalyse .....	26
4.2 Fokusgruppeintervjuer .....	28
4.3 Vurdering av kvaliteten på data.....	31
4.4 Etske vurderinger .....	31
4.5 Analyse og tolking av data.....	32
5 Empiri og analyse .....	33
5.1 Et mangfold av interesser med ulike motiv.....	33
5.1.1 Hvem har makt og hvem har interesse? .....	33
5.1.2 Lojalitet og opportunisme.....	37
5.2 Naturrestaurering – hva er det og hvordan foregår det?.....	38
5.2.1 Ulik forståelse av naturrestaurering .....	38
5.2.2 Pågående naturrestaurering.....	39
5.3 For eller mot nasjonal strategi?.....	40

5.3.1	Er det behov for en nasjonal strategi? .....	40
5.3.2	Hvorfor kan en nasjonal strategi være veien å gå? .....	42
5.4	Forberede en nasjonal strategi .....	43
6	Oppsummering og konklusjon.....	47
6.1	Gjennomgang av forskningsspørsmål .....	47
6.2	Noen egne refleksjoner .....	49
Referanser	.....	51
Vedlegg	.....	56

# Figurer

Figur 1. Restaurering fra skytefelt til nasjonalpark. ....	14
Figur 2. Restaurering av natur i by.....	14
Figur 3. Forholdet mellom sentrale begreper i masteroppgaven.....	16
Figur 4. Interessentmatrise.....	21
Figur 5. Dokumenter som inngikk i dokumentanalysen. ....	27
Figur 6. Interessentmatrise Våtmarksplan.....	34
Figur 7. Interessentmatrise Planting av skog .....	35
Figur 8. Interessentmatrise Klimakur del B.....	35
Figur 9. Formelle koblinger mellom interessenter .....	37
Figur 10. Gradient for og mot nasjonal strategi.....	41
Figur 11. Forutsetninger for å utvikle strategi.....	44

# Forkortelser/symboler

CBD	Convention on Biological Diversity, Konvensjonen om biologisk mangfold
FM	Fylkesmannen
IPBES	FN's Naturpanel, The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	FN's Klimapanel, The Intergovernmental Panel on Climate Change
KLD	Klima- og miljødepartementet
LD	Landbruksdirektoratet
LMD	Landbruks- og matdepartementet
Mildir	Miljødirektoratet
NIBIO	Norsk institutt for bioøkonomi
NISK	Norsk institutt for skog og landskap (f.o.m. 2015 en del av NIBIO)
NGO	non-governmental organisation, dvs. frivillige organisasjoner
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
SNO	Statens naturoppsyn
SSB	Statistisk sentralbyrå

# 1 Innledning

Når en organisasjon, eller hele samfunnet, står overfor store endringer kan det være tidspunktet for å tenke nytt om måten oppgaver løses på. Dette er svært tydelig når det oppstår akutte endringer, som vi ser i måten Norge og andre nasjoner nå må håndtere korona-krisen på. Men dette gjelder også ved gradvise endringer som kan få stor betydning over tid, men som kan være vanskelige å observere i hverdagen. For slike gradvise endringer er det tid til å tenke langsiktig, lage gode planer og finne strategiske løsninger. I denne oppgaven vil jeg se på en slik gradvis (men dramatisk) endring; den dokumenterte krisen som tap av biologisk mangfold og klimaendringer medfører for liv og samfunn over hele jorda. Her har globale og nasjonale myndigheter pekt på at det må tenkes helt nytt i måten arealene forvaltes på og at restaurering av natur må bli et mye viktigere virkemiddel framover. I følge FN trengs en «massiv økning» på omfanget av naturrestaurering (UNEP 2019, s. 19). Jeg ønsker å analysere om utvikling av en nasjonal strategi for naturrestaurering kan være en måte å organisere dette arbeidet på i Norge framover, i motsetning til dagens situasjon der restaurering skjer som enkeltstående tiltak eller planer for enkelte naturtyper.

FN har nylig publisert to store, vitenskapelige rapporter som beskriver status for verdens økosystemer og biologisk mangfold (Naturpanelet; IPBES 2019) og klimaendringer (Klimapanelet; IPCC 2018). Dette er historiske rapporter fordi flere hundre av verdens ledende forskere har skrevet dem i felleskap på oppdrag fra FN og som dokumenterer at verdenssamfunnet står overfor store utfordringer som krever endring i måten arealer brukes og forvaltes på. Rapporten fra IPBES (2019) viser at 75% av verdens landarealer er vesentlig endret av menneskelig påvirkning og 20% av verdens arter er truet av utryddelse. Hovedårsakene er rydding og nedbygging av arealer til skogsdrift og jordbruk, byer og infrastruktur, gruvedrift og energianlegg. Rapporten fra Naturpanelet konkluderer videre med at ødelagte naturområder har direkte negativ betydning for matproduksjon, klima, fordeling av ressurser, migrasjon og globale helseutfordringer som kan sette hele samfunnets eksistens i fare dersom utviklingen ikke snus. Et av hovedbudskapene fra Naturpanelet er at det er ikke lenger nok å bevare det som er igjen av natur, men det er nødvendig å snu utviklingen og restaurere, eller reparere, natur og de godene som naturen produserer (også kalt økosystemtjenester). Restaurering av ødelagte naturområder er av internasjonale forskere og politiske myndigheter pekt på som avgjørende for å motvirke klimaendringer og snu utviklingen med tap av naturområder (IPPS 2019, IPBES 2019, CBD 2020).

Rapportering av norske miljømål viser at nedbygging av areal er den største trusselen mot biologisk mangfold og i tillegg at 30% av norske klimagassutslipp skyldes avskoging og endring av arealbruk (primært infrastrukturbygging, utvikling av fornybar energi og moderne skogsdrift) (Miljøstatus 2020, Kyrkjeeide m.fl. 2020). Mer restaurering av natur er dermed en reell problemstilling også i Norge.

Dersom en slik snuoperasjon skal bli iverksatt må det trolig innebære en fullstendig reorganisering av areal- og samfunnsforvaltning, det Naturpanelet benevner en «*transformative change*» og som på norsk kan oversettes til «en gjennomgripende samfunnsendring» (IPBES 2019). Arealnøytralitet kan bli et krav i framtidens arealforvaltning, som betyr at all nedbygging av areal må kompenseres med restaurering

av tilsvarende areal slik at det ikke blir netto tap av natur i nye utbyggingsprosjektet. Dette er allerede vedtatt som mål for biodiversitetspolitikken til EU («*no net loss*»; Enekjærn m.fl. 2015). Dette vil få konkrete konsekvenser for hvordan alle sektorer kan planlegge og gjennomføre sine oppgaver, som for eksempel begrensninger i grunneiere sin bruk av egen eiendom (spesielt jordbruk og skogsdrift), regulering av kommuners arealplanlegging (som begrensning av nye utbyggingsområder) og nye regler for arealbruk ved utbygging av veger eller kraftanlegg. Det kan forventes situasjoner der politiske føringer vil møte faglig integritet, der internasjonale forpliktelser kommer i konflikt med nasjonale eller lokale behov og der økonomiske og økologiske argumenter må vektles på nye måter.

Håndtering av gjennomgripende samfunnsendringer er et tema som har relevans for mange samfunnsområder. I denne oppgaven skal jeg bruke arealforvaltning og naturrestaurering som eksempel og samler empiri for å analysere interessenter og syn på hvordan forvaltningen bør tilpasse seg de nye forventningene.

## 1.1 Norge og det internasjonale restaureringstiåret

Som en direkte oppfølging av rapportene fra Klimapanelet (IPCC 2018) og Naturpanelet (IPBES 2019) og for å nå FN's bærekraftsmål (UN 2019) vedtok FN's generalforsamling i mars 2019 at tiåret 2021 – 2030 skal være FN's internasjonale restaureringstiår (UNEP 2019). Innholdet i denne satsingen er nå under utforming i FN (UNEP 2020). Gjennom sin støtte til FN og medlemskap i Biodiversitetskonvensjonen (CBD) er Norge forpliktet til å satse mer på naturrestaurering i årene framover.

Naturrestaurering (eller «*ecological restoration*») er definert på litt ulike måter, men kan oppsummeres som aktive tiltak som tar sikte på å forbedre tilstanden i økosystemer som er forstyrret eller ødelagt og med den hensikt å forbedre naturen sin evne til å produsere økosystemtjenester og bevare biologisk mangfold (Society for Ecological Restoration 2019, IPBES 2018). IPBES (2018) formulerer det som: «*any intentional activity that initiates or accelerates the recovery of an ecosystem from a degraded state. Active restoration includes a range of human interventions aimed at influencing and accelerating natural successional processes to recover biodiversity ecosystem service provision*».

Noen helt konkrete eksempler på naturrestaurering kan være å:

- fjerne forbygninger langs elver for å tillate naturlig flomregime (der det i dag tillates landbruk eller boligbygging)
- tette grøfter eller fjerne demninger i myrer og våtmark for å gjenopprette naturlig vannstand, som kan endre bruksverdi for skogsbruk, beite og friluftsliv.
- fjerne veger og adkomst til fjellområder for å øke areal av veiløs natur og åpne barrierer for dyr som trenger store areal, som villrein (Figur 1)
- åpne opp bekker som har vært lagt i rør i byer for å gjenopprette leveområder for arter og lage attraktive rekreasjonsområder (Figur 2)
- innføre krav om kompensering i nye utbyggingsprosjekter, der utbygger må restaurere tilsvarende arealer som går tapt («*no-net-loss*»; Enekjærn m.fl. 2015). Dette er allerede delvis innført i EU, Storbritannia og USA og kan få stor betydning for all framtidig regulering av arealbruk dersom det innføres i Norge.

I Norge foregår det noe restaurering i dag, særlig i våtmarker og elver, uten at det finnes en komplett oversikt over alle tiltak (Hagen m.fl. 2016). Det finnes en nasjonal plan for restaurering av våtmark (Miljødirektoratet & Landbruksdirektoratet 2016) og et juridisk

krav om restaurering i elver og innsjøer som ikke har god økologisk kvalitet (Vannforskriften; Lovdata 2020). For andre naturtyper er det ikke tilsvarende planer eller krav, men det gjennomføres en del små og noen større enkeltprosjekter i ulike naturtyper, der et av de mest kjente er restaureringen av Hjerkins skytefelt på Dovrefjell fra militært øvingsområde til nasjonalpark (Forsvarsbygg 2020).



**Figur 1. Restaurering fra skytefelt til nasjonalpark. I Hjerkins skytefelt på Dovrefjell fjernes veger og militær infrastruktur for å gjenskape naturlige prosesser og villmarksområder. Bildet til venstre viser før (juni 2017) og bilde til høyre viser etter (september 2017) at en veg ble fjernet med gravemaskin. Området ble vernet som nasjonalpark i 2018. Foto: D. Hagen.**



**Figur 2. Restaurering av natur i by. Alnaelva i Oslo ble lagt i rør på 1950-tallet. Rundt år 2012 ble bekken gjenåpnet og dammen gjenopprettet. Målet med prosjektet var å gjenskape naturmiljø og tilrettelegge for nærfriluftsliv. Foto: D. Hagen.**

Det finnes en rekke ulike virkemiddel innen norsk forvaltning generelt og i miljøforvaltning spesielt, for å forvalte naturområder og biologisk mangfold (se for eksempel Grønn skattekomisjon; NOU 2015) og for å redusere klimagassutslipp (se for eksempel Klimakur 2030; Miljødirektoratet m.fl. 2019). Tradisjonelt har virkemiddelbruken vært i form av direkte reguleringer, som for eksempel etablering av verneområder eller grenseverdier for utslipp av forurensing. Dersom dette nå skal endres til også i større omfatte naturrestaurering (jf. IPBES 2019) må oppmerksomheten i større grad dreies over på områder som er i bruk og der den nåværende bruken må opphøre eller endres. Dermed må arealforvaltningen foregå i et enda tydeligere samspill mot alle sektorer og både offentlige og private aktører som anvender disse arealene til et eller annet formål. Dette kan utløse behov for strukturelle endringer i de sektorene som blir berørt.

Miljøforvaltningen vil her være i en særstilling fordi den er tildelt en sektorkoordinerende rolle nasjonalt i saker som omhandler miljø- og klimaspørsmål. Hvordan forvaltningen rigger seg for å håndtere vridningen fra tradisjonelle bevaring over til å restaurere er relevant å studere innenfor rammen av endringsteori og strategisk planlegging i offentlig virksomhet.

Restaurering av natur er både et mål og et virkemiddel i internasjonal politikk (Jørgensen 2015), der det på den ene siden skal utføres flest mulige tiltak som kan rapporteres (mengde/omfang), mens det på den andre siden er viktig at tiltakene har ønsket effekt for natur og klima (kvalitet).

Jeg har selv arbeidet med naturrestaurering i mange år og forsker på metoder og løsninger for å bedre naturforhold etter naturinngrep og har erfart at gjennomføringen av restaureringstiltak i praksis er avhengig av samspill mellom sektorer og ulike interessenter. Barrierer for vellykket restaureing er gjerne knyttet til konflikter om arealbruk eller prioritering av kostnader. Gjennom MPA-studiet ble jeg interessert å se studere dette arbeidet i lys av teorier om strategi og interessenter og dermed dukket problemstillingen omkring en nasjonal strategi opp. Jeg gikk derfor inn i denne problemstillingen med et åpent sinn og uten egne forventninger eller preferanser for hva som ville bli resultatet.

## 1.2 «*Transformative change*» og strategisk planlegging

Organisasjoner og hele samfunnet er alltid i utvikling og strategier er en måte å formulere en retning for hvordan denne utviklingen skal skje. Strategier skal på den ene siden tilpasse seg til en skiftende omverden, men samtidig også styre utvikling i ønsket retning. En strategi henger derfor gjerne sammen med behov for endring forårsaket av ytre og/eller indre forhold i en organisasjon (Jacobsen 2018). Slike endringer kan skje langs hele gradienten fra små justeringer i forhold til dagens situasjon over til helt fundamentale reformer eller transformasjoner (Johnsen 2014).

Når myndighetene skal ta tak i innholdet i rapportene fra Klimapanelet og Naturpanelet og konkretisere virkemidler og tiltak for å nå forpliktelsene kan det bli behov for store samfunnsendringer. Forhold som prioritering av innsats, byrdefordeling (mellom land og mellom sektorer innen et land) og «forurenser betaler» (at den virksomheten som forurenser eller ødelegger må betale for å gjenopprette skaden) er tema som krever god forvaltning og pragmatiske løsninger for å nå ambisjonene som er satt i Norge og internasjonalt. Dette kan også utløse behov for endringer i organisasjoner og strukturer som skal håndtere og planlegge hvordan de nye/endrede oppgavene skal løses. I forhold til problemstillingen i denne masteroppgaven er det også interessant å studere behovet for samarbeid og koordinering mellom ulike interessenter i mange samfunnssektorer under en slik endring. Derfor har jeg valgt å gjøre en interessentanalyse som utgangspunkt for den videre studien av behov for endring og for å forstå holdninger til framtidige endringer.

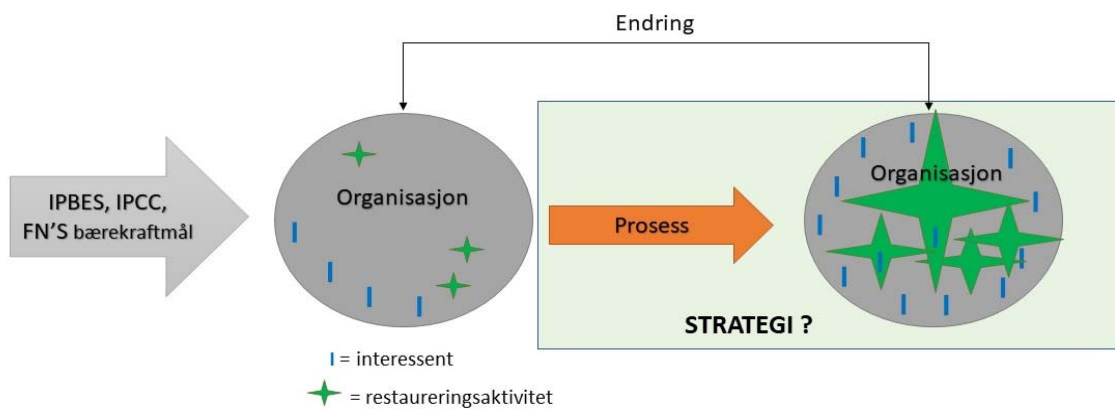
Naturpanelet har selv brukt begrepet «gjennomgripende samfunnsendring» («*transformative change*»; IPBES 2019, s. 14) for å beskrive de omveltningene som trengs for å snu utviklingen med tap av natur og klimaendringer. «*Transformative change*» er definert som en fundamental og systematisk strategisk prosess på tvers av økonomiske, sosiale og teknologiske faktorer og som reformerer tradisjonelle mål og verdisyn (Markard m.fl. 2012, Malekpour m.fl. 2020). I min oppgave blir det vesentlig å studere fordeler og ulemper med ulik grad av endring opp mot hensikten med endring. Forholdet mellom



strategisk styring og handlingsrom er her sentralt, men også spenningen mellom faglig og politisk makt når faglige argumenter må veies opp mot totale samfunnskostnader.

Det er foreløpig ikke klart hvor mye naturrestaurering som vil bli gjennomført i Norge de kommende årene, eller hvor stort behovet for restaurering faktisk er. Jeg vil se nærmere på hvordan forvaltningen, spesielt den statlige miljøforvaltningen, ser på naturrestaurering som virkemiddel gitt de nye internasjonale føringene. Dette er en problemstilling som også er relevant for andre samfunnstema der ytre drivkrefter utløser behov for større endringer og utfordrer sektorsamarbeid på nye måter.

Figur 3 har til hensikt å vise forholdet mellom fire begreper som står sentralt i min oppgave og som også illustrerer oppbygging av selve teksten; med **endring** forstås handlinger som bryter med tidligere mønstre, **strategi** handler om å utvikle organisasjonen i en retning og omfatter også en måte å arbeide på, en **interessent** er en person eller en organisasjon som har makt eller blir berørt av en beslutning og med **organisasjon** mener jeg her ikke en enkelt organisasjon, men en hel virksomhet (dvs. den naturrestaureringsaktiviteten som foregår og de institusjonene som driver den).



**Figur 3. Forholdet mellom sentrale begreper i masteroppgaven. En nasjonal strategi for naturrestaurering kan vise retning gjennom en endringsprosess. De internasjonale drivkreftene (IPBES, IPCC, FN's bærekraftsmål) signaliserer en forpliktelse om mer restaurering. Dermed vil en framtidig organisering av arbeidet påvirke flere sektorer og interessenter for å oppnå mer omfattende og omgripende tiltak fram mot en endret organisasjon.**



## 2 Problemstilling

Naturpanelet og Klimapanelet peker på restaurering av ødelagt natur som nødvendig for å motvirke klimaendringer og snu utviklingen med tap av naturområder. I Norge må innsatsen økes betydelig dersom naturrestaurering skal bidra til å nå nasjonale og globale miljømål. Dette utløser behov for en endring i arealforvaltningen, der bevaring av natur må utvides fra vern av urørte områder til restaureringstiltak i områder som er i aktiv bruk og der bruken må endres. Dette kan bety en gjennomgripende samfunnsendring. Utvikling av en nasjonal strategi for naturrestaurering kan være en måte for myndighetene å organisere dette arbeidet på. Det vil kreve samarbeid på tvers av sektorer.

I stor skala vil restaurering av natur gripe inn i mange samfunnsområder og påvirke alle sektorer som forvalter arealer, som jordbruk/skogbruk, energisektoren, forsvar, samferdsel og kommunal sektor. Naturrestaurering kan være kontroversielt fordi ulike interesser påvirkes ulikt og fordi noen restaureringstiltak kan komme i konflikt med andre sektors samfunnsoppdrag. Det kan forventes at ulike sektorer og interesser har ulike motivasjon for å gjennomføre restaureringstiltak og ulike oppfatning av behov for endring.

På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

***Kan utvikling av en nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge være et egnet virkemiddel for å oppnå internasjonale forpliktelser?***

Jeg har formulert følgende forskningsspørsmål for å konkretisere studien:

1. Hvilke interessenter kan forventes å bli involvert i arbeidet med en nasjonal strategi?
2. Påvirker kunnskap om og erfaring med naturrestaurering synet på behovet for en strategi?
3. Hvilke argumenter er det for og mot utvikling av en nasjonal strategi?
4. Hvilke grunnleggende forutsetninger må på plass for å utvikle en god nasjonal strategi?

I arbeidet med oppgaven har jeg innledningsvis gjort en interessentanalyse med bruk av dokumentanalyse (forskningsspørsmål 1). Dette var grunnlaget for å formulere og gjennomføre fokusgruppeintervjuer av ansatte i Miljødirektoratet og som arbeider tett med flere andre sektorer. Innledningsvis i fokusgruppeintervjuene drøftes forståelsen av naturrestaurering (forskningsspørsmål 2). Deretter kommer intervjuene inn på forhold knyttet til behov for endring, muligheter og begrensninger med en nasjonal strategi og hva som bør på plass dersom en strategi skal utvikles (forskningsspørsmål 3 og 4). I analysen tar jeg utgangspunkt i teorier om endring, om lojalitet og om strategi og bruker data fra fokusgruppeintervjuer og interessentanalysen for å analysere mine funn opp mot teori.

Problemstillingen tar utgangspunkt i en tenkt situasjon ettersom det foreløpig ikke foreligger forslag om naturrestaureringsstrategi i Norge. Jeg har derfor formulert to forutsetninger i arbeidet med oppgaven: 1. At det er et ønske fra myndighetene å gjennomføre mer restaurering av natur i Norge og at det bør vurderes å etablere en nasjonal strategi. 2. At Miljødirektoratet, som sektorkoordinerende organ for miljø- og klimasaker, får i oppdrag å lede arbeidet med en eventuell strategi, men at andre sektorer skal involveres.

## 3 Teori

I denne masteroppgaven velger jeg å ta utgangspunkt i teorier som omhandler interessenter, organisasjonsendringer og strategiske prosesser. Innledningsvis avklares arbeidets kunnskapsteoretiske posisjon. Utgangspunktet for problemstillingen er å studere om det er behov for å endre måten forvaltningen organiserer arbeidet med naturrestaurering på, gitt endringer i ytre drivkrefter i form av de sterke internasjonale forventningene om «massiv økning» (UNEP 2019) av naturrestaurering.

Jeg velger å strukturere teorkapitlet rundt tre hovedtema. Først tar jeg utgangspunkt i en konseptuell modell for organisasjonsendringer og fokuserer på endringens ytre drivkrefter. Jeg gjør også rede for betydning av endringens omfang (gradienten fra små justeringer til store reformer) for hvordan organisasjonene responderer. Deretter bruker jeg teori om interessentanalyse til å si noe om hvordan ulike interessenter forholder seg til endringer og til hverandre. Her berører jeg også lojalitet og muligheter for relasjonsbygging i en endringssituasjon. Avslutningsvis beskrives endringer som utgangspunkt for utviklingsstrategier. Her er jeg spesielt interessert i spenningen mellom økt kontroll og redusert handlingsrom som grunnlag for å drøfte fordeler og ulemper med strategier. Til sammen vil dette gi teoretisk grunnlag for analyse og diskusjon av innsamlet empiri.

### 3.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Oppgaven har en konstruktivistisk kunnskapsteoretisk posisjon (Moses & Knudsen 2012). Innenfor konstruktivismen antas at normer og forståelse skapes gjennom sosiale relasjoner og at vi konstruerer kunnskap i samspill med andre. De metodene jeg har valgt å bruke, dokumentanalyse og fokusgruppeintervju, er godt plassert innenfor denne posisjonen. Problemstillingen har et induktivt, problembasert utgangspunkt, som betyr at empiriske data skal gi grunnlag for å drøfte hvorvidt eksisterende teori kan brukes til å forklare funnene (Tjora 2017). Det innebærer at jeg tar utgangspunkt i teoriene som beskrives i kapittel 3 og samler deretter egen empiri (med metoder som beskrives i kapittel 4) for å analysere om mine funn kan forklares med utgangspunkt i teoriene (kapittel 5).

### 3.2 Behov for endring i en organisasjon

Ofte er det et behov for endring som ligger til grunn for oppstart av en strategiprosess, enten i form av et konkret og uttalt behov, eller et mer underliggende behov. Jacobsen (2018) framstiller en konseptuell modell for endringsprosesser i en organisasjon, som kan forklare bakgrunnen for endring, hvordan den oppstår, hva som endres og hva endringen fører til (se Figur 1.5 i Jacobsen 2018). Drivkreftene som utløser behov for endring kan komme i form av trender over tid, eller de kan komme i form av eksterne sjokk som kommer raskt og voldsomt. Min studie berører en langsom endring der det er tid til å tenke langsiktig og eventuelt utvikle en strategi.

Fram til i dag er mye av restaureringsarbeidet i Norge organisert gjennom den sentrale og regionale miljøforvaltningen, men også andre sektorer og interesser har en del aktivitet gående. Med organisasjon i beskrivelsen nedenfor menes all denne virksomheten. Dette betyr også at dersom arbeidet med naturrestaurering i framtida blir organisert på andre

måter og involverer interessenter på nye måter vil dette representere en endring i organisasjonen.

### 3.2.1 Ytre drivkrefter som start på endringsprosesser

Drivkreftene bak en endring og i hvilken kontekst endringen foregår er sentralt i den konseptuelle modellen for endringsprosesser (Jacobsen 2018). Drivkrefter er ikke objektive, og betydningen av dem er avhengig av hvordan de tolkes og hvem som tolker dem (Jacobsen 2018). Drivkreftene i seg selv representerer altså ikke en endring, men må tolkes og omsettes til handling før de kan inngå i en endringsprosess. Ulike aktører kan oppfatte drivkrefter ulikt og dermed oppstår uenighet om behov for endring (Bolman & Deal 2017). Dette kan skyldes at interessentene kjenner til ulike sider av samme tema, eller at enkeltpersoner oppfatter og vektlegger ting ulikt selv om de har tilgang på samme informasjon (Berger & Luckman 1967). Et annet forhold som også er relevant for hvordan drivkrefter omsettes til endring, er hvor sterke og tydelige de er (Jacobsen 2018). Dersom drivkreftene er sterke og entydige vil det normalt være større enighet om endring enn dersom de er svake og tvetydige (Figur 2.7 i Jacobsen 2018). I denne oppgaven er forholdet mellom de ytre drivkreftene og hvordan de oppfattes av sektorer med ulike samfunnsoppdrag en sentral del av konteksten.

### 3.2.2 Store eller små endringer? Fra justering til reform

Teori om planlagte endringer er opptatt av endringens innhold og omfang (Jacobsen 2018). Dette er forhold som har betydning for hvor mye organisasjon påvirkes og også hvordan endringene kan gjennomføres. Endringer kan påvirke organisasjoner langs ulike perspektiver eller rammer (jf. Tabell 18.1 i Bolman & Deal 2013) og vil kreve involvering og opplæring, samhandling, omstilling og nye areaer for samspill og dialog. Endringer vil påvirke organisasjonsstruktur, kommunikasjon, makt, myndighet, styring og kontroll. I en slik kontekst er det naturlig at det er lettere å få aksept for små justeringer i en organisasjon enn større strukturelle endringer (Johnsen & Johnsen 2017).

Også med utgangspunkt i min problemstilling kan det forventes at endringenes innhold og omfang er av betydning for interessentenes syn på behovet for endring og holdning til eventuell framtidig strategi. Endringens innhold inkluderer både formelle endringer i organisasjonsstruktur, men også uformelle elementer som verdier, normer og uformelle maktstrukturer (Jacobsen 2018). Dette kan omfatte måten arbeidet med naturrestaurering skal organiseres på, både innad i Miljødirektoratet og også mellom Miljødirektoratet og andre sektorer, som også kan tenkes å få betydning for maktfordeling og innflytelse. Endringenes omfang angår både strukturelle og kulturelle forhold, som for eksempel i hvor stor grad endringen bryter med etablert kultur. Dette kan for eksempel handle om hvorvidt man ønsker å løfte ut naturrestaurering som en helt egen aktivitet på tvers av sektorer eller avdelinger, eller om man ønsker å videreføre dagens arbeidsform der dette foregår spredt i ulike avdelinger. Dersom flere aktører er involvert i endringen kan et forslag til endring utløse ulike reaksjoner fra de ulike interessentene. Reaksjoner på foreslåtte endringer kan beskrives langs to akser: grad av motstand/støtte og grad av engasjement (Figur 5.6 i Jacobsen 2018), der de to ytterpunktene er aktiv motstand og passiv oppslutning. Det er en rekke forhold som kan forklare interessentenes holdning langs disse aksene, som for eksempel rent faglig uenighet, frykt for det ukjente, endrede maktforhold eller tap av personlige goder (Jacobsen 2018) og dette vil være tema i analysen av egen empiri i kapittel 5.

Det er foreløpig uklart om det vil bli små eller store endringer i måten naturrestaurering skal håndteres på i norsk miljøforvaltning framover. Dersom de internasjonale drivkreftene (her; Naturpanelet) tolkes bokstavelig er det behov for en helt ny måte å forvalte arealene på i framtida, såkalte «*transformative changes across economic, social, political and technological factors*» (IPBES 2019, s. 14). Begrepet «*transformative change*», eller «gjennomgripende samfunnsendring», er i den senere tid brukt om samfunnsendringer i retning mer bærekraftig utvikling (Markard m.fl. 2012, Malekpour m.fl. 2020). Transformative endringer er de mest radikale for en organisasjon, på en gradient fra små justeringer, via strukturendringer og reformasjoner over til totale transformasjoner (Jacobsen 2018) og handler om fullstendig reorganisering av både strukturer, verdier og målsettinger («*a complete change in an organization, designed to bring big improvements*»; Cambridge Dictionary). Radikale eller transformative endringer kan beskrives gjennom fem ulike faser som er relevante for å forstå og skape forståelse for endringene: de tidlige fasene med erkjennelse av et problem og klargjøring av organisasjonen, deretter selve endringen og stabilisering av ny situasjon og til slutt evaluering og kontroll (Johnsen & Johnsen 2011). I min analyse vil jeg ha fokus på de tidlige fasene i og med at dette er mest relevant for det stadiet organisasjonen er i nå. Selv om oppgaven ikke omfatter selve gjennomføringen av endringen, vil jeg likevel komme litt inn på om det er forhold i mine data som kan gi antydninger om forutsetningene for vellykket endring.

### 3.3 Interessenter og lojalitet

Endringer i organisasjoner påvirker personer, aktører og interesser både internt og eksternt. Ulike interessenter vil ha ulike fordeler og ulemper av endringene og dermed kan det også oppstå endring i maktforhold og relasjoner både horisontalt og vertikalt i organisasjonen (Bolman & Deal 2013). Slik er det også for naturrestaurering, der det kan forventes ulikt syn på behovet for og prioritering av restaureringstiltak og dermed også på hvordan denne aktiviteten skal organiseres. Ulike interesser og ulik motivasjon for restaureringstiltak kan føre til direkte konflikter og er dokumentert både internasjonalt (Buckley & Crone 2008) og i Norge (Strand m.fl. 2013). Det er vesentlig for min problemstilling å få oversikt over interessentene og beskrive dem i form av en interessentanalyse. Når maktforhold og relasjoner internt i organisasjonen utfordres av endring blir også lojalitet i forholdet mellom faglige og politiske vurderinger utfordret. Jeg velger derfor å bruke deler av prinsipal-agent-teori for å analysere lojalitet i en endringssituasjon.

#### 3.3.1 Interessentanalyse – makt og interesser

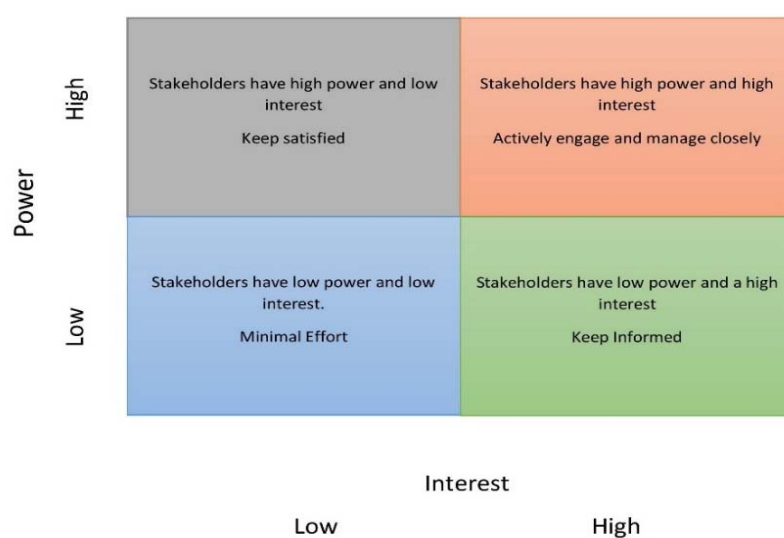
På norsk brukes begrepene aktør og interessent om hverandre og delvis overlappende. Begge begrepene brukes om person eller organisasjon som er involvert eller kan bli direkte berørt av en sak eller en beslutning, og som kan medvirke aktivt i en prosess (Roldstadås 2018, Persvold 2020). Det engelske begrepet «*stakeholder*» dekker begge betydningene og jeg velger å bruke begrepet interessent og interessentanalyse i min tekst.

En interessentanalyse kan avdekke posisjoner og prioriteringer og kan bli et grunnlag for å identifisere eventuelle spenninger mellom interessentene (Jepsen & Eskerod 2013). En interessentanalyse er en systematisk sammenstilling og vurdering av informasjon om ulike interessenter og hvilke som bør tas i betraktning ved utvikling av en strategi, plan eller politikk (Schmeer 2009). En slik sammenstilling kan aldri bli helt objektiv, men vil være en framstilling av interessentene sine roller, motiver, preferanser, makt og innflytelse. Hensikten med en interessentanalyse er å gjøre beslutningstakere (politikere og forvaltere)

oppmerksomme på forhold av betydning for organisatoriske endringer (inkludert strategier) slik at det kan legges et grunnlag for planlegging og gjennomføring av endringene (Schmeer 2009). Hva som er relevant kunnskap om interessentene vil være avhengig av hensikten med analysen, slik at i denne oppgaven er det spesielt forholdet mellom ulike deler av miljøforvaltningen, internt i miljøforvaltningen og forholdet ut til ulike sektorinteresser som er relevant.

Det er vanlig å definere ulike faser av en interessentanalyse; innledningsvis en fase som handler om å identifisere hvem som er interessentene, deretter en fase der interessentene vurderes (ut fra roller, preferanser, makt og vilje til å delta i prosessen) og til slutt en fase der interessentene prioriteres ut fra den betydningen de har for gjennomføring av en strategi eller en reform (Jepsen & Eskerod 2013). I min analyse blir alle disse fasene vurdert basert på egen empiri.

Interessentanalysen kan framstilles i form av en interessentmatrise der interessentene plasseres inn i kvadranter ut fra grad av innflytelse (eller makt) og grad av interesse i prosjektet (hvor viktig utfallet vil være for dem, dvs. hvor mye som står på spill) (Figur 4, basert på Mendelow 1991). Interessentmatrisen er et verktøy for å beskrive forholdet mellom interessenter og som gir kunnskap om hvordan de bør følges gjennom prosessen. De viktigste og mest sentrale interessentene er de med mye makt og stor interesse for prosjektet/strategien, og disse kan regnes som nøkkelspillerne i endringsprosessen (den røde kvadranten i Figur 4). Interessentene som har mye makt, men lite interesse i saken er mest opptatt av at alt går som det skal og ikke så interessert i alle detaljer (grå kvadrant). De som ikke har mye makt, men som likevel kan ha mye å tape er ofte svært engasjerte interessenter (grønn kvadrant). Disse er det viktig å holde oppdaterte i prosessen også fordi de kan komme med nye og relevante opplysninger undervegs. Minst fokus bør vies de interessentene som verken har særlig makt eller stor innflytelse og dermed heller ikke er spesielt interessante for prosessen (blå kvadrant). Interessene eller preferansene til de ulike gruppene kan også vurderes i sammenheng, der noen av gruppene kan ha interesse av å etablere allianse med andre grupper. Primært kan dette være grupper med liten makt som søker allianse med grupper som har mer makt, slik at de sammen kan etablere et aggregat (en sum) av interesser.



**Figur 4. Interessentmatrise. Interessentene kan framstilles i en interessentmatrise ut fra grad av makt/innflytelse og betydning/interesse, basert på Mendelow (1991).**

I min studie er en interessentmatrise nyttig fordi det er en måte å kartlegge ulike gruppers makt og interesser med tanke på en restaureringsstrategi. Dessuten vil det, på grunnlag av empiri, gi et grunnlag for påfølgende analyse av hvilken rolle interessentene potensielt vil ta og hvordan de vil forholde seg til en mulig restaureringsstrategi.

### 3.3.2 Lojalitet og makt

Statlig sektor har et vidt formål og offentlige virksomheter må håndtere mer komplekse og delvis motstridende målsettinger enn privat sektor, samt at de i tillegg er underlagt politisk kontroll (Johnsen 2014). Styring av offentlig virksomhet er basert på at politikerne gir oppgaver til forvaltningen som skal gjennomføre best mulig og innenfor de økonomiske rammene som er gitt. Prinsipal-agent-teori er egnet til å forklare hvordan denne styringen foregår. Hovedkonseptet i teorien er at prinsipalen gir oppgavene og har ansvar for at de gjennomføres, mens agenten utfører oppgavene og sørger dermed for at prinsipalens mål kan realiseres (Opstad 2016). Dette er en omfattende teori med mange dimensjoner, men her vil jeg begrense meg til hvordan denne teorien kan brukes for å forklare og tolke lojalitet mellom interessenter og mellom prinsipal og agent. Prinsipalen og agenten har et gjensidig avhengighetsforhold for å få gjennomført bestillingen, men samtidig har de ikke nødvendigvis sammenfallende mål og interesser (Busch & Vanebo 2011). I offentlige etater er det overordnet myndighet og borgerne som er prinsipal, mens byråkratene er agenter (Opstad 2016). I min studie har noen av interessentene et prinsipal-agent-forhold som kan ha betydning for hvilke motiver de vil ha i en organisatorisk endring og som også har betydning for lojalitet.

I offentlig sektor har byråkrater et visst handlingsrom for hvordan oppgaver kan løses (Christensen m.fl. 2014). Agenten kan ha interesse av å utnytte eget handlingsrom og kanskje for eksempel være mer opptatt av faglig kvalitet eller egen posisjonering, mens prinsipalen er mer fokusert på det overordnede økonomiske eller strategiske målet (Busch 2012). Men prinsipalen (for eksempel et departement) kan aldri fullt ut kontrollere hvordan agenten (for eksempel en saksbehandler i et direktorat) løser sine oppgaver. Agentteori forutsetter at individer er nyttemaksimerende i sin adferd, slik at byråkrater vil utnytte dette handlingsrommet, såkalt opportunistisk adferd (Busch & Vanebo 2011). Når en organisasjon endres kan dette handlingsrommet bli endret. Relevant i forhold til min problemstilling er at også ulike interessenter innen areal- og miljøforvaltningen kan utnytte dette handlingsrommet i ulik grad, avhengig av i hvor stor grad agentenes egen agenda avviker fra prinsipalens. Den beste beskyttelsen mot slik opportunistisk adferd er gjensidig tillit og gode relasjoner mellom prinsipal og agent (Roberts m.fl. 1998), slik at det skapes en lojalitet.

Det er en klassisk idealmodell i offentlig virksomhet at det skal være et tydelig og klart skille mellom politikk og administrasjon, der politikere vedtar og administrasjonen iverksetter (se for eksempel Christensen m.fl. 2014). I dette ligger at det er en formell lojalitet mellom byråkrater og oppover i det systemet de er en del av (Jacobsen 1960). Samtidig har byråkrater også en lojalitet til eget fag som kan føre til et personlig dilemma mellom faglig og formell lojalitet (Jacobsen 1960). Stortingsmeldingen «Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører» anerkjenner at forholdet mellom formell lojalitet og nøytralitet på den ene siden og faglig uavhengighet på den andre kan være motstridende og gi uavklarte roller (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2001). Flere forskere er kritiske til en slik todeling og hevder at politikk og administrasjon må spille sammen for å oppnå optimalt forhold mellom politisk styring og administrativ uavhengighet (Svara 2001). I og med at miljøforvaltningen er en

sektor med sterke faginteresser og stor faglig oppmerksomhet også i politiske organer, er forholdet mellom faglig og formell lojalitet spesielt relevant i forhold til min problemstilling.

Når en organisasjon endres kan også fordeling av makt påvirkes. Interessentene har ulik grad av makt og forholdet mellom prinsipal og agent er også en maktrelasjon. Men det finnes ulike typer makt som har ulik betydning og uttrykk i en organisasjon i endring. Den formelle makten er konkret og synlig, mens indirekte makt kan være vanskelig å fange opp og forstå (Bolman & Deal 2014). For mye utøvelse av usynlig og manipulerende makt kan bidra til å svekke legitimitet til prosesser og beslutninger. En strategiprosess er også en forhandlingsprosess og hvordan makt utøves for å sette agenda og danne allianser vil ha betydning for gjennomføringskraft for strategien (se mer om gjennomføringskraft i kapittel 3.4.2).

### 3.4 Strategisk endring – helhet, kontroll og handlingsrom

I dag organiseres naturrestaurering i Norge som enkelttiltak eller som avgrensede programmer for enkelte naturtyper med egne støtteordninger fra ulike sektorer (Hagen m.fl. 2016). Med forventninger om kraftig økning i aktiviteten kan det være relevant å vurdere en endring i måten naturrestaurering planlegges, prioriteres, finansieres og gjennomføres på og da kan en nasjonal strategi være en løsning. Strategi er en kilde til retning, ledelse og kontroll i en organisasjon og representerer endring. Tidligere i kapittel 3 har jeg beskrevet forhold som drivkrefter og endringenes omfang, samt forhold til interessenter. Med dette som bakteppe vil dette delkapitlet se mer på hva strategi er og hvordan det kan brukes som verktøy for helhetlig tenking, men også at det er både fordeler og ulemper med strategier. Jeg vil komme tilbake til begrepet handlingsrom, som ble nevnt i forbindelse med prinsipal-agent-teori i kapittel 3.3, og forholdet mellom handlingsrom og gjennomføringsevne.

Strategiadferd handler om prosess, innhold og utforming av strategien (Johnsen 2014). Dette er et tema som har stor oppmerksomhet både i privat og offentlig sektor fordi det kan forklare hvordan virksomheter bruker strategisk tenking i ulike kontekster. Strategier skal både tilpasse seg til omgivelsene og bidra til å styre utvikling i ønsket retning. Begrepene strategisk styring (innhold i prosesser og strukturer) og strategisk ledelse (hva lederne gjør) henger tett sammen (Mulgan 2009). Jeg velger her å konsentrere meg om begrepet strategisk styring. I og med at min problemstilling ikke handler om hvordan en strategi skal gjennomføres, men har fokus på hvorvidt det er hensiktsmessig å utvikle en strategi, velger jeg å ikke gå nærmere inn på ulike dimensjoner ved strategiadferd (jf. Mintzberg m.fl. 2009).

#### 3.4.1 Strategi som verktøy for mer helhetlig tenking

Strategisk tenking handler om å se framover og om å se egen virksomhet i forhold til indre strukturer og ytre omgivelser. Opprinnelig hadde strategifaget en kobling til hvordan private bedrifter skulle utvikle konkurransefortrinn som kunne gi best mulig økonomisk profitt (Johnsen 2014). I dag er dette perspektivet utvidet og omhandler også forhold som rammebetingelser, makt og interesser («*big strategy*»; Whittington 2012). Freedman (2013) hevder til og med at strategi er «*the art of creating power*» ved at strategier handler om å få mer ut av en situasjon eller en organisasjon enn hva som ellers kunne forventes, og kuriøst nok har Freedman spesielt høy stjerne blant militærstrateger (Wilkinson & Gow 2017).

Mintzberg m.fl. (2009) argumenterer for at strategi krever ulike definisjoner fordi det handler om så mange aspekter og prosesser i organisasjoner og deres omgivelser. Dermed

kan det fort bli slik at strategi omfatter «alt» og det blir nødvendig å koble noen konkrete kriterier til innholdet, slik Diesen (2013) gjør med å presisere at for at styring skal være strategisk må den være dynamisk, langsiktig og helhetlig. Dette gjør strategifaget relevant også for offentlig sektor fordi offentlige strategier må ta hensyn til sammensatte og gjerne motstridende mål (Mulgan 2009, Johnsen 2014). I tillegg til den klassiske oppfatningen av strategi som en plan (for å utvikle en organisasjon i en bestemt retning) er strategi også en måte å jobbe på over tid (et mønster; Mintzberg m.fl. 2009).

Strategier er ikke bare forhåndsdefinerte, men formes mens de utøves, slik at de utvikles etter hvert som ytre og indre forhold responderer på dem (tilsiktet eller framvoksende; Mintzberg m.fl. 2009) og dermed blir hele prosessen mer dynamisk og mulig å tilpasse til endring i omgivelser og respons fra interessenter. Strategiprosesser kan være initiert fra toppen av en organisasjon («*top-down*» E-strategi; Kim & Arnold 1996) eller ha større grad av ansattmedvirkning («*bottom-up*» O-strategi; Witcher & Butterworth 2001). Imidlertid er det også studier som viser at i utvikling av organisasjoner kan disse to tilnærmingene utfylle hverandre (Kim & Stig 2014). Alt dette er relevante aspekter ved strategi i forhold til min problemstilling der det er usikkert i hvilken form og omfang det skal drives naturrestaurering i framtida og dermed også uklart hvilke endringer som behøves og hvordan ulike interessenter blir berørt.

Strategier kan være et bidrag til forutsigbarhet og konsistens i organisasjoner over tid og med skiftende omgivelser, og et klart mål med strategisk styring i offentlig sektor er å skape verdier for samfunnet (Moore 1995, Mulgan 2009, Johnsen & Johnsen 2017). Strategier kan også potensielt ha uheldige konsekvenser og bidra til at motsetninger og konflikter blir tydeligere uttalt, spesielt dersom motivet bak strategien er tvetydig eller oppfattes ulikt internt i organisasjonen. Dermed kan vi si at strategiprosesser i organisasjoner er en balanse mellom fordeler og ulemper (Mintzberg m.fl. 2009). Strategi er endring og strategier påvirker omgivelser og maktforhold, jf. forhold diskutert i kapittel 3.2 om endring i organisasjoner, der det åpenbart er kostnader knyttet til endring. Dessuten er det ikke sikkert at vedtatte strategier faktisk blir gjennomført og dermed blir ikke de ressursene som er investert i å utvikle strategien realisert som merverdi for samfunnet (Døving & Strønen 2014).

Det er krevende å utvikle gode offentlige strategier. Strategier skal oppfylle mange krav samtidig, det Moore (1995) betegner som jerntriangelet: I tillegg til å ivareta medarbeiderne og virksomheten internt tilsvarende som strategier i private bedrifter, må offentlige virksomheter i tillegg innfri forventningene til innbyggerne i samfunnet og dessuten ivareta det mandatet de har fra myndighetsnivået over seg. Basert på egen empiri vil jeg i denne oppgaven analysere i hvilken grad forutsetningene for å lage en god strategi for naturrestaurering er til stede.

### 3.4.2 Handlingsrom og gjennomføringskraft

Utvikling av en strategi representerer økt kontroll (styring). I offentlig sektor har målstyring blitt et sentralt styringsverktøy spesielt med innføring av New Public Management (Christensen m.fl. 2004) og innebærer større grad av rapportering i henhold til formulerte mål og resultatkrav. Hensikten med strategier er å gi organisasjonen en retning, men samtidig vil kravene til å oppfylle konkrete rapporteringskrav begrense handlingsrommet som agentene har for å løse sine oppdrag (Bolman & Deal 2013) og dermed gi prinsipalen større kontroll (Sørheim & Tollefsen 2014). Sterkere fokus på strategi og styring vil dermed gi mindre handlingsrom (Wroldsen 2014). Fordelene med strategisk tenking og styring er muligheten for å gi en retning og koordinere en samlet



innsats, men faren er at dette kan føre til vanetenkning og mindre situasjonsbestemte tilpasninger (Johnsen 2014). Som tidligere beskrevet er et mål med strategier å skape merverdi (som handler om mye mer enn bare økonomisk verdi). I vid forstand kan en vellykket strategi styrke organisasjonen i forhold til andre organisasjoner, som for eksempel ved prioriteringer og utnytting av felles ressurser, og dermed indirekte gi større handlingsrom. Samtidig er ikke handlingsrom en absolutt størrelse og organisasjoner kan ha ulik evne til å utnytte og oppfatte hvor stort handlingsrom de faktisk har (Sørheim & Tollefsen 2014). Faren er at en strategi kan overforenkle situasjonen og gi mindre rom for fleksibilitet (Johnsen 2014). I og med at strategier både har gode og potensielt uheldige virkninger er formen og måten strategier gjennomføres avgjørende for om det blir en god strategi (Johnsen 2014).

Strategi handler om interesser og hvordan de på ulik måte påvirker og påvirkes av endringene (se også kapittel 3.3). I en strategiprosess vil interessentene posisjonere seg og de nye strukturene kan i ulik grad bidra til å fremme interessentenes mål (Bolman & Deal 2013). Dermed blir strategi også en forhandling med og mellom interesser. En viktig observasjon fra «gode strategier» er at de har høy grad av kommunikasjon og åpenhet og legger til rette for å bygge koalisjoner og langsiktige allianser (Johnsen 2014).

Hensikten med endringer er å forbedre organisasjoner på en eller annen måte og i forhold til et eller annet mål. Men ofte blir ikke endringer gjennomført som ønsket eller planlagt, de mislykkes og tiltakene er feilslått (Johnsen 2014). Dette kan skyldes at prosessene i for stor grad fokuserer på strukturelle og rasjonelle forhold, men ser bort fra menneskelige, politiske og symbolske forhold (Kotter & Cohen 2002). Kun 4 av 10 statlige selskaper oppgir god gjennomføring av egne strategier (PwC 2019). Evnen en organisasjon har til faktisk å sette i verk strategien kan betegnes som gjennomføringskraften (Leirset 2015, Malterud 2015). Slik gjennomføringskraft må være til stede i alle faser av strategiarbeidet for å lykkes (jf. Jacobsen 2018). Denne oppgaven berører eksponeringsfasen og til en viss grad klargjøringsfasen og dermed er det forhold som erkjennelse av problemet og klargjøring av premissene for en strategi som drøftes opp mot gjennomføringskraft i min analyse.

Andre teorier ble vurdert brukt for å studere den valgte problemstillingen, for eksempel «Public choice»-teori for å forklare samspillet mellom aktører i beslutninger, drøftingen omkring strategi kunne også inkludert teorier om innovasjon og begrepet legitimitet kunne fått en plass. Etter en samlet vurdering landet jeg på å bruke de teoriene som er beskrevet gjennom dette kapitlet fordi jeg mener de er godt egnet til å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene mine.

## 4 Forskningsdesign og metode

Valg av riktige metoder er helt fundamentalt for å svare på problemstillinger i all forskning og må gjøres slik at de dataene som samles inn er best mulig egnet til å svare på spørsmålene som stilles. I dette kapitlet følger en gjennomgang av de metodene jeg har valgt for å samle egne data, jeg beskriver også hvordan innsamlingen ble gjort og dataene bearbeidet og analysert. I tillegg gjør jeg en vurdering av kvaliteten på data for gyldighet, pålitelighet og overføringsverdi, samt etiske vurderinger om datainnsamling.

Jeg har benyttet dokumentanalyse og fokusgruppeintervjuer og samlet kvalitative data. Kvalitative metoder brukes til å samle data som er vanskelig å tallfeste eller måle og som heller begrunner eller gir grunnlag for meninger (Silvermann 2005) og kvalitativ forskning går ofte i dybden og har ikke så stort antall enheter som kvantitative data (Tjora 2017).

### 4.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en systematisk metode for å undersøke innholdet i dokumenter (Bowen 2009). I alle forskningsprosjekter brukes dokumenter som bakgrunnsdata for å underbygge og supplere tolking og analyse av andre typer data. Men i en dokumentanalyse utgjør data fra utvalgte dokumenter en del av selve empirien. Dette er gjerne dokumenter som er skrevet med et annet formål enn forskning, men kan også være vitenskapelige artikler eller fagbøker (Tjora 2017). Hensikten med dokumentanalyse er å finne informasjon om et tema skrevet i en spesiell kontekst, som kan gi innsikt i prosesser, beslutninger og prioriteringer (Bowen 2009). Analyse av dokumenter kan gjøres kvantitativt (ved å telle egenskaper ved dokumentene, som for eksempel bruk av ord) eller kvalitativt (en tolkning av meningsinnholdet). I forhold til min problemstilling var det relevant å gjennomføre kvalitativ dokumentanalyse av et fåtall, spesielt relevante offentlige dokumenter.

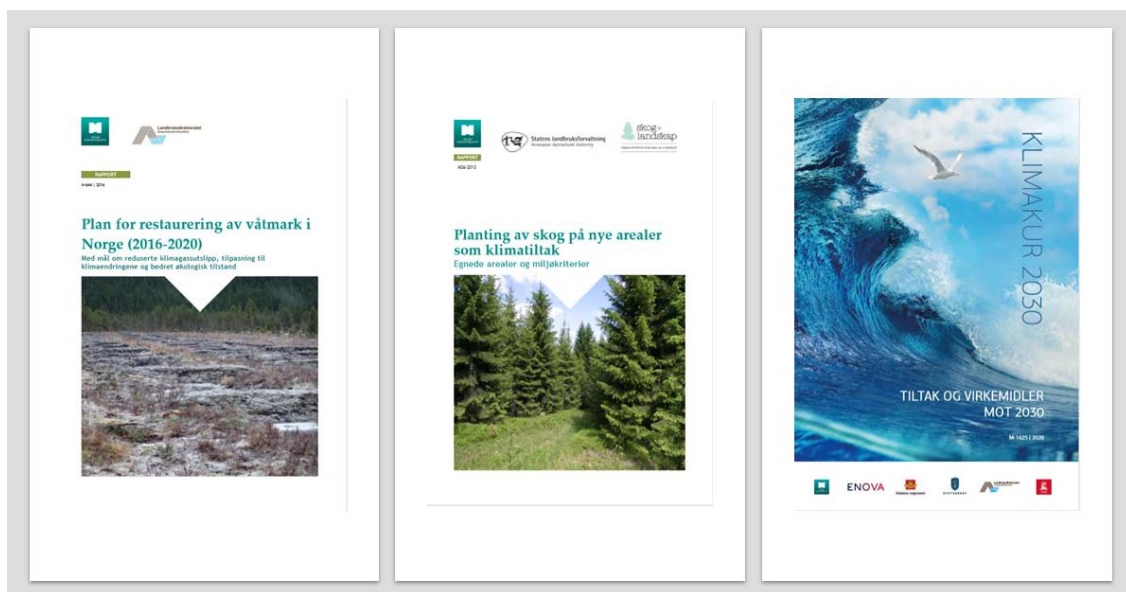
#### Utvalg av dokumenter

Dokumentanalysen skulle være grunnlaget for å samle data om interessenter og gi grunnlag for en interessentanalyse. I og med at problemstillingen for denne oppgaven omhandler naturrestaurering som et virkemiddel både for økologi/biologisk mangfold og klimaendringer måtte det velges dokumenter som beskriver eller synliggjør de viktigste interessentene i dette temakomplekset og forholdet mellom dem. Jeg tok utgangspunkt i oppdrag som Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet har fått fra sine departementer de senere årene (delvis sammen med andre etater/institusjoner) og som er enten berører naturrestaurering helt eksplisitt, eller som mer indirekte omhandler tiltak som vil ha betydning dersom arbeidet med naturrestaurering skal få større fokus i forvaltningen. På grunnlag av dette valgte jeg å analysere følgende tre rapporter som alle er forankret i Stortingets Klimaforlik (Miljøverndepartementet 2012):

1. Plan for restaurering av våtmark i Norge (Miljødirektoratet & Landbruksdirektoratet 2016), som er utarbeidet av de to direktoratene på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD). Denne ble valgt fordi den representerer den eneste planen som til nå er utarbeidet for restaurering på nasjonalt nivå Norge. Planen har fokus på restaurering som tiltak for å redusere klimagassutslipp og bedre økologisk tilstand for myr i Norge.

2. Planting av skog på nye arealer som klimatilnakt (Miljødirektoratet m.fl. 2013) er et innspill til Miljøverndepartementet (nå KLD) og LMD. Denne ble valgt fordi den har fokus på planting av skog virkemiddel for å binde karbon, men uten å forringe naturverdier. Rapporten illustrerer konflikten mellom klima og biologisk mangfold i virkemiddelbruken.
3. Klimakur 2030 (Miljødirektoratet m.fl. 2019) er en utredning som ble bestilt av en rekke departementer for å beskrive mulige tiltak for å redusere norske klimagassutslipp. Dette er en svært omfattende rapport som omfatter bidrag fra de fleste samfunnssektorer (del A), men der forhold knyttet til arealbruk og skog er samlet i en egen del (del B). Her inngår også tiltak som restaurering av myr og planting av skog. På bakgrunn av problemstillingen har jeg valgt å inkludere del B av Klimakur i dokumentanalysen.

I den videre teksten blir disse tre dokumentene omtalt som hhv. Våtmarksplanen, Planting av skog og Klimakur (Figur 5).



Figur 5. Dokumentene som inngikk i dokumentanalysen.

### Gjennomføring av dokumentanalyse

Dokumentanalysen ble gjennomført tidlig i studien, slik at den kunne utgjøre noe av grunnlaget for spørsmålene i de påfølgende fokusgruppeintervjuene. Hensikten med dokumentanalysen var først og fremst å få oversikt over interessenter og vurdere deres tilknytning til tematikken og til hverandre. Først ble dokumentene gjennomgått for å finne fram til de aktuelle interessenter. En del av interessentene er entydig og eksplisitt omtalt, mens andre kan være litt mer uklare og det var min egen avgjørelse hvem som skulle inkluderes.

For hvert dokument ble det deretter gjort en systematisk gjennomlesing og samlet opplysninger som kunne avdekke interessentenes roller, makt og interesser slik jeg vurderer dem i de utvalgte dokumentene. Jeg besvarte følgende spørsmål for hver interessent i hvert dokument:

- Hva er interessentens ønsker og preferanser?
- Hva er prosjektets ønske fra interessenten?

- Hva er interessentens posisjon (makt/innflytelse) i forhold til de andre interessentene?
- Hva er interessentens holdning til prosjektet (positiv/nøytral/negativ)?
- Hva er adferden ved uenighet? Dvs. hvilke virkemidler har interessenten dersom det oppstår uenighet om prosjektet
- Konsekvens for interessenten av kostnad/gevinst?

På bakgrunn av denne gjennomgangen var det grunnlag for å framstille interessentene i ei matrise ut fra den enkeltes grad av innflytelse og hvor stor interesse de har i den saken som de respektive dokumentene omhandler.

## 4.2 Fokusgruppeintervjuer

For å få mer inngående kjennskap til syn på og holdninger til en nasjonal strategi for naturrestaurering valgte jeg å gjennomføre intervjuer med forvaltere som jobber direkte med fagfelt der dette er relevant.

To hovedtyper av intervjuer ble vurdert som aktuelle for min problemstilling, dybdeintervjuer og fokusgruppeintervjuer. I dybdeintervjuer er det vesentlige å forstå informantens opplevelser og meninger, samt få fram refleksjon (Tjora 2017). Informantens subjektive oppfatninger er formålet med datainnhenting. Et dybdeintervju er en studie av informantens virkelighetsforståelse, innenfor et sosialkonstruktivistisk perspektiv, dvs. at mennesker etablerer sin forståelse i samspill med andre (Tjora 2017). Fokusgruppeintervjuer er intervju i grupper med et antall deltakere som sammen besvarer og drøfter de spørsmålene som stilles. Fokusgruppen er en strukturert, men samtidig åpen form for intervju der deltakerne får utveksle tanker og erfaringer og kommentere hverandres synspunkter (Krueger & Casey 2000). I motsetning til dybdeintervjuene er ikke relasjonen mellom den som spør og den som svarer det vesentlige, men derimot de interaksjonene som foregår mellom deltakerne i gruppa (Morgan 1997). Kjennetegnet ved fokusgrupper er at selve dynamikken i gruppa bidrar til data og til kunnskap som ikke ville kommet fram uten dette samspillet (Morgan 1997, Tjora 2017). Den som intervjuer er en moderator som stiller spørsmål og styrer diskusjonen, men deltar ikke i meningsutvekslingen. I min problemstilling er det ikke først og fremst den enkelte informant sin personlige oppfatning som er interessant og tett kommunikasjon med den enkelte informant er ikke det vesentligste. Jeg forventer at det vil gi mer relevante data dersom ei gruppe personer som jobber med samme tema (naturrestaurering) sammen kan reflektere og drøfte spørsmålene jeg stiller. Etter en samlet vurdering konkluderte jeg med at den aktiviserende og mobiliserende prosessen i ei fokusgruppe vil være den beste metoden i min studie.

Normalt er det 6-12 deltakere i ei fokusgruppe, slik at et mangfold av meninger blir representert, samtidig som alle får rom og anledning til å si sine meninger (Krueger & Casey 2000). Dersom man bruker spesialister på det tema som skal diskuteres i gruppa kan det være aktuelt å bruke mindre grupper (mini-fokusgrupper; Krueger & Casey 2000). Målet med fokusgrupper er å få innsikt i et tema, ikke å få størst mulig spenn av meninger. Det ideelle er derfor å velge ei homogen gruppe deltakere, men som ikke kjenner hverandre for godt (Morgan 1997, Krueger & Casey 2000). Tilsvarende som i alle typer intervjuer bør deltakerne velges slik at de kan bidra på en konstruktiv måte. Svært selvhvedende, kranglete eller beskjedne personer er ikke ønskelig (Tjora 2017). Dette betegnes som strategisk utvalg (i motsetning til et statistisk utvalg som ofte er ønskelig i kvantitative, representative studier) (Tjora 2017).

I denne studien har jeg valgt å gjennomføre fokusgruppeintervjuet med ansatte fra Miljødirektoratet som har som arbeidsoppgaver å foreslå, prioritere og følge opp gjennomføring og overvåking av naturrestaureringstiltak i Norge. Dokumentanalysen omfatter dokumenter som Miljødirektoratet har vært delaktig i, men i tett samspill med andre sektorer. Fokusgruppeintervjuene begrenser seg til ansatte i Miljødirektoratet, som har ansvar for nasjonal sektorkoordinering i saker som angår naturmiljø, klima og arealbruk (se også forutsetninger for studien i kapittel 2). Jeg kunne valgt å gjennomføre fokusgruppeintervjuer også med deltakere fra andre sektorer, men av hensyn til oppgavens totale omfang ville jeg da måtte valgt ut noen blant svært mange relevante sektorer (som for eksempel landbruk, skogbruk, energi, samferdsel, forsvar, fiskeri og kommunal) og det ville uansett bli et ufullstendig utvalg. Miljødirektoratet har kontakt med andre sektorer som arbeider med naturrestaureringstiltak og kjenner deres aktiviteter og virkemidler. Jeg har lagt vekt på å velge deltakere fra Miljødirektoratet til fokusgruppene som til sammen har direkte kontakt med mange av de sentrale sektorene og tror dette samlet sett vil være den beste sammensetning av fokusgrupper for denne studien.

I følge Krueger & Casey (2000) er det en tommelfingerregel å ha fire fokusgrupper per studie, men færre grupper kan være tilstrekkelig dersom det er mer avgrensede problemstillinger som skal diskuteres. Naturrestaurering er et fagfelt som et begrenset antall ansatte innen forvaltningen jobber med og de fleste jobber innen sentral og regional miljøforvaltning. Dermed er det i utgangspunktet et begrenset antall potensielle deltakere for fokusgruppene. Dersom deltakerne er eksperter på temaet som intervjuet omhandler er det også tilstrekkelig å bruke mindre grupper enn det som er normalt (Krueger & Casey 2000). Til sammen er dette begrunnelsen for å bruke to grupper med henholdsvis 5 og 4 deltakere i denne studien.

#### Finne deltakere og sette sammen fokusgrupper

En sentral del av forberedelsene er å finne og invitere deltakere. Som beskrevet over vil jeg bruke ansatte i statlig miljøforvaltning som er involvert i restaurering. Jeg tok utgangspunkt i min kjennskap til mulige deltakere og spurte dem om foreslå andre, den såkalte snøballmetoden (Tjora 2017). Ettersom flere av de jeg spurte foreslo samme person eller det var åpenbart at den personen som ble foreslått jobbet direkte med temaet ble dette vurdert som en aktuell deltaker. I løpet av denne prosessen var jeg også i kontakt med flere av de potensielle deltakerne på telefon. Da jeg hadde satt sammen ei liste over mulige deltakere sendte jeg alle en epost og forklarte formålet med studien og opplegget for gjennomføring av fokusgruppeintervjuer (inkludert forventet varighet) og ba dem melde tilbake om de ønsket å delta. Alle som ble kontaktet svarte positivt på henvendelsen.

Neste steg var å sette sammen grupper og bestemme tid og sted. Jeg måtte ta hensyn til at noen av deltakerne har arbeidssted på Miljødirektoratets hovedkontor i Trondheim, mens andre holder til på direktoratets lokasjon i Oslo. Jeg ønsket at alle deltakerne i samme gruppe skulle være fysisk til stede i samme rom og det var uaktuelt at noen av deltakerne skulle reise mellom byene for å delta. Dermed konkluderte jeg med å sette sammen grupper basert på hvor de holder til og arrangerte et fokusgruppeintervju i Trondheim og et i Oslo. Det er en fordel at deltakerne er i kjente omgivelser (Tjora 2017) og dessuten er det også tids- og kostnadseffektivt å møte dem på arbeidsplassen. Fokusgruppeintervjuene ble derfor gjennomført i møterom hos Miljødirektoratet. En ukes tid før gruppeintervjuet fikk alle deltakerne en epost med praktiske opplysninger og med en del stikkord om hva spørsmålene kom til å dreie seg om (innholdet i denne eposten ble gjentatt i starten av selve intervjuet, se Vedlegg 1).

Før gruppeintervjuene gjorde jeg en enkel inndeling av deltakerne basert på koblingen de hadde til de ulike interessentgruppene jeg hadde identifisert i dokumentanalysen. Denne inndelingen gjorde det enklere å ta systematiske notater i løpet av intervjuet og jeg fikk også en bedre oversikt underveis med tanke på behovet for å stille oppfølgingsspørsmål. Informantene var ikke kjent med denne grupperingen. Deltakerne ble gruppert i forhold til om de har tyngdepunkt av arbeidsoppgaver på tema natur/økologi, kulturlandskap, landskap, skog, vassdrag og klima. For noen av temaene deltok kun en person, men de fleste av deltakerne hadde kjennskap til mer enn ett tema.

#### Formulere spørsmål til fokusgruppeintervju

Utvikling av spørsmål og intervjuguide er den faglig sett mest krevende delen av forberedelsene. I fokusgruppeintervjuer er det en fordel at spørsmålene er ganske konkrete og avgrensa på forhånd, slik at deltakerne kan gå rett i dialog uten å måtte bruke mye tid på å definere og avgrense det de skal snakke om (Krueger & Casey 2000). Det er en kunst å stille enkle spørsmål som kan fange relevante data («*quality data need quality questions*»; Krueger & Casey 2000). En typisk feil er å stille for mange spørsmål, så Krueger & Casey (2000) anbefaler å holde seg godt under 10 spørsmål, gjerne bare 5-6, for å gi deltakere rom for å spinne videre og selv stille oppfølgingsspørsmål for videre diskusjon. Krueger & Casey (2000) beskriver konkret hva som karakteriserer gode spørsmål i fokusgrupper og de foreslår å formulere åpne spørsmål (av typen «hva synes du om»), som gir informantene frihet og mulighet til å strukturere svaret langs mange dimensjoner. Samtidig må ikke spørsmålene være så åpne at svarene kan ta alle retninger. Krueger (1988) anbefaler at spørsmålene mot slutten av intervjuet kan være litt mer lukket (av typen «i hvilken grad») så moderatoren kan få lande en sprikende situasjon og også få helt konkrete eller spesifikke svar. I tillegg anbefaler Krueger (1988) å unngå ja-nei-spørsmål fordi de ikke innbyr til diskusjon, samt å unngå «hvorfor»-spørsmål fordi det fort kan føre til kjappe og ikke-reflekterte svar som gjerne er politisk korrekte, men uten særlig refleksjon. Med dette som bakteppe formulerte jeg en intervjuguide med 8 hovedspørsmål og noen underspørsmål (Vedlegg 1).

#### Gjennomføring av fokusgruppeintervju

Intervjuet ble organisert i tre hovedbolker med de åtte hovedspørsmålene. Underspørsmål ble brukt for å strukturere eller holde liv i diskusjonen i gruppene der det var nødvendig (Vedlegg 1). De samme hovedspørsmålene ble stilt i begge gruppene, men fordi gruppene i ulik grad på eget initiativ fanget opp det som var tema for tilleggsspørsmålene, ble det noe ulikt behov for å stille oppfølgingsspørsmål i de to gruppene. Samlet sett ble innholdet i hoved- og tilleggsspørsmålene dekket i begge gruppene. Jeg valgte ikke å sende ut spørsmålene på forhånd, fordi jeg ønsket å ha en fleksibilitet underveis i intervjuet og bruke tilleggsspørsmålene bare der det var nødvendig.

Hvert gruppeintervju varte i omtrent to timer, jf. erfaringer fra tidligere forskning og praktiske studier (Tjora 2017, Vistad m.fl. 2009). Jeg tok lydopptak av hele fokusgruppediskusjonen for å fange opp flest mulig opplysninger og tok i tillegg noen enkle notater. Deltakerne fikk informasjon om dette på forhånd og ble også orientert om hvordan materialet ville bli brukt. Informantene var kunnskapsrike og konstruktive og alle bidro til svært gode diskusjoner og refleksjoner gjennom hele intervjuet i begge gruppene.

### 4.3 Vurdering av kvaliteten på data

Innholdet og kvaliteten på datasettene varierer, men en samlet vurdering er at de til sammen skal være så gode at de kan besvare problemstillingen. Hvert av datasettene kan ha noen metodiske svakheter som må drøftes opp mot gyldighet, pålitelighet og overføringsverdi (Tjora 2017).

For dokumentanalysen har både utvalg og omfang av dokumenter betydning for kvaliteten på datasettet (Tjora 2017). Det finnes andre rapporter fra miljøforvaltningen som berører tematikken omkring natur/biologisk mangfold og klima. Etter å ha vurdert flere av disse konkluderte jeg med at de tre jeg til slutt valgte er de sentrale som andre rapporter henviser til og at nettopp disse også fanger opp i seg interessentene fra andre rapporter.

Gjennomføring av fokusgruppeintervjuer har generelt noen metodisk kritiske elementer, som at interaksjonen i gruppa både kan hemme og fremme dialog mellom deltakerne og kan også gjøre det vanskelig for intervjuer/moderator å holde oversikt og kontroll (Kvale 2006). Bruk av fokusgrupper setter store krav til intervjuer/moderator for å holde balanse mellom fokus og kreativ dynamikk i gruppa (Tjora 2017). Dessuten er en god fokusgruppeprosess avhengig av gode spørsmål som engasjerer og utløser gode diskusjoner. Utbyttet (i form av relevante data) vil i stor grad avhenge av interaksjonene i gruppa og hvordan deltakeren spiller sammen (Morgan 1997). Utvalg av deltakere og selve gjennomføringen av fokusgruppeintervjuet må søke å optimalisere fordelene og minimere disse utfordringene. Ved å bruke tid på utforming av spørsmålene, samt at deltakerne var positive og interesserte i temaet ble det god dynamikk og diskusjoner i begge gruppene. Det kunne styrket datasettet dersom jeg hadde gjennomført flere fokusgruppeintervjuer også i andre etater, men her måtte jeg gjøre en avveining mot arbeidsmengde og i hvilken grad jeg ville finne nok deltakere i andre sektorer. Utvalg og innhold i fokusgruppeintervjuene var basert på grundige vurderinger og totalt sett mener jeg at de valgene som ble tatt var riktige og ga relevante data.

### 4.4 Etiske vurderinger

I denne studien er det primært i forbindelse med gjennomføring av fokusgruppeintervjuene at etiske vurderinger kan være relevant. Det skal ikke innhentes personlige eller spesielt sensitive opplysninger, men likevel er det en del generelle hensyn knyttet til tillit, respekt, konfidensialitet og gjensidighet (Tjora 2017) som skal ivaretas for å sikre deltakerne.

For fokusgrupper forholder konfidensialiteten seg til at deltakerne er i dialog og dermed kjenner hverandres identitet. Deltakerne gjøres innforstått med arbeidsformen, slik at de for eksempel ikke eksponerer personlige opplysninger på uønsket måte. Som moderator har jeg også en rolle i å beskytte deltakerne mot dette. Bruk av lydopptak ble avklart med deltakerne på forhånd og det ble informert tydelig om at kun jeg skal ha tilgang på de data som samles inn (Morgan 1997) og at lydfilene slettes når prosjektet er avsluttet. Deltakerne fikk forsikring om at jeg vil avklare med den enkelte dersom jeg benytter direkte sitater i masteroppgaven. Dessuten informerte jeg om at det i masteroppgaven kun vil opplyses hva som er deltakernes arbeidssted, men ikke navn på den enkelte.

Jeg er selv en aktør innenfor fagfeltet restaureringsøkologi i Norge, så dette er en studie på et tema som jeg har god kjennskap til. Det betyr at jeg kjenner fagfeltet, aktører og prosesser godt, men også at jeg selv kan få utfordring med å ha en pålitelighet i forbindelse med analyse og tolking av data. Dette er ikke i utgangspunktet problematisk, men krever en tydelig og klar beskrivelse av egen posisjon (Tjora 2017). Etersom flere av deltakerne

i gruppeintervjuene kjente meg fra tidligere samarbeid klargjorde jeg min rolle som moderator for deltakerne på forhånd. Jeg understreket at jeg ikke kom til å delta eller uttrykke noen meninger eller refleksjoner underveis i gruppeintervjuene. I følge Tjora (2017) vil det i kvalitativ forskning være slik at forskerens engasjement befinner seg i skjæringspunktet mellom å være «støy» og det å være en nødvendig ressurs. En fordel var at min kjennskap til fagfeltet gjorde meg i stand til å stille relevante spørsmål.

## 4.5 Analyse og tolking av data

Etter fokusgruppeintervjuene hadde jeg skriftlige notater og lydfiler. Denne typen kvalitative data er komplekse fordi det stilles åpne spørsmål og fordi prosessen og diskusjonen i gruppa tar mange veier (Krueger & Casey 2000). Ved bearbeiding av datamateriale er det viktig å ta utgangspunkt i hensikten med studien, slik at selve problemstillingen blir det som driver analysen framover. Det er en fordel at det er samme person som skal være moderator i gruppa som også skal gjøre analysene. Da vil innholdet i verbale utsagt lettere kunne tolkes ut fra den konteksten de ble formulert i og dessuten er det mulig å fange opp ikke-verbal kommunikasjon i gruppa, slik som graden av spontanitet, entusiasme og kroppsspråk (Krueger & Casey 2000). Dokumentanalysen vil også resultere i kvalitative data, men disse er mer oversiktlige og kontrollerbare. Data fra dokumentanalysen vil utgjøre deler av grunnlaget for fokusgruppene og det er dermed relevant å tolke og drøfte disse to datasettene i sammenheng.

Det er ulike måter å organisere analysen på og jeg har valgt å bruke elementer fra to ulike framgangsmåter. Krueger & Casey (2000) foreslår i sitt «*analysis continuum*» å gå fra rådata via deskriptive uttalelser og deretter tolkning. Gjennom å systematisere rådata kan det framkomme kategorier og mønster av opplysninger som oppsummeres og deretter tolkes. Tjora (2017) foreslår å bruke «koding», der rådata finleses og tilordnes konkrete koder som er knagger som gir assosiasjoner til hva og hvordan ting ble sagt i fokusgruppa. Knaggene bidrar til å strukturere empirien og genererer ideer for videre tolking.

Dokumentanalysen og fokusgruppeintervjuene utfyller hverandre og henger også sammen i logiske sekvenser der dokumentanalysen med interessentanalyse gir grunnlag for gruppering av utsagn i fokusgruppeintervjuene. I analysen brukes data fra de to metodene delvis hver for seg og delvis sammen for å besvare forskningsspørsmålene. De funnene og resultatene jeg presenterer er dermed min tolkning av de data som er samlet inn i forhold til de valgte teoriene, men jeg er bevisst at det også kan være andre tolkninger.



## 5 Empiri og analyse

I dette kapitlet vil jeg sammenstille og analysere resultatene fra dokumentanalysen og fokusgruppeintervjuene. Jeg har valgt å organisere kapitlet så det i hovedtrekk følger spørsmålene under problemstillingen i kapittel 2. Resultatene fra dokumentanalysen blir i hovedsak brukt til en interessentanalyse som beskrives i første del av dette kapitlet, og jeg tar også med meg noen av funnene videre i gjennomgangen. Fokusgruppeintervjuene samlet ansatte i Miljødirektoratet som samarbeider med en rekke sektorer utenfor miljøforvaltningen. Fokusgruppene ga empiriske data som gir grunnlag for å drøfte behovet for en endring i organiseringen av naturrestaurering og jeg går deretter inn i hvilke muligheter og begrensninger en strategi vil gi. For å skape en flyt i teksten velger jeg å beskrive funnene i bolker og deretter drøfte dem enkeltvis.

Innledningsvis presenteres funn og sammenstilling fra interessentanalysen. Forskjellene mellom dokumentene drøftes og analysen gir inntrykk av hvilke sektorer som vil bli berørt dersom det skal etableres en nasjonal strategi. Jeg berører også kort forholdet mellom aktørene og kommer inn på lojalitet. Deretter dreier kapitlet mer inn mot endring og strategi. Først i form av en gjennomgang av hvordan selve konseptet naturrestaurering oppfattes i Miljødirektoratet, samt hvordan bevisstheten er omkring dette forholdsvis nye temaområdet i norsk naturforvaltning. Dette synliggjør bakenforliggende årsaker til ulike syn på behovet for en strategi og på hvor omfattende den bør være. Resten av kapitlet presenterer empiri og analyse primært fra fokusgruppeintervjuene om selve behovet og grunnlaget for en nasjonal strategi. Jeg sammenstiller synspunkter for og mot en strategi, som analyseres langs ulike dimensjoner. Deretter legger jeg til et premiss om at det skal lages en nasjonal strategi og drøfter hvilke avklaringer og forutsetninger som må på plass før arbeidet mot en strategi kan komme i gang.

### 5.1 Et mangfold av interesser med ulike motiv

Dersom arbeidet med naturrestaurering skal endres så det bli en omfattende aktivitet i norsk arealforvaltning vil det påvirke mange sektorer, interessenter og institusjoner. Disse kan forventes å ha ulikt syn på behovet for restaurering og hvordan aktiviteten skal prioriteres og gjennomføres. I forbindelse med endringer kan ulike interessenter ha ulike fordeler og ulemper og dette kan påvirke deres syn på hvordan endringene skal foregå, også fordi det i neste omgang kan ha betydning for deres makt og innflytelse.

Dokumentanalysen ga grunnlag for å gjennomføre interessentanalyse og skaffe meg et bilde av makt og interesser hos interessenter som vil bli sentrale i en eventuell framtidig strategi. Dette var et bakteppe for de påfølgende fokusgruppeintervjuene der deltakernes holdninger til egen og andres makt ble et tema, og der også forholdet mellom faglig integritet og organisatorisk lojalitet ble diskutert.

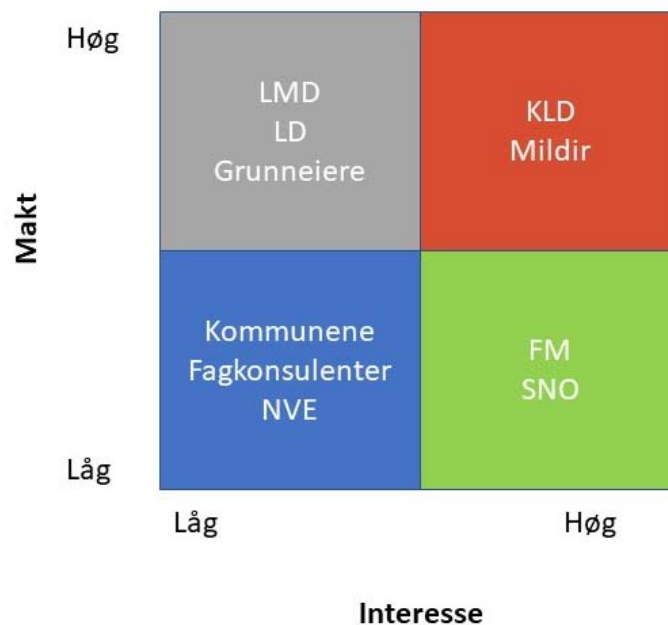
#### 5.1.1 Hvem har makt og hvem har interesse?

For å avdekke posisjoner og prioriteringer til de ulike interessentene var det nyttig å gjennomføre en interessentanalyse tidlig i studien. Jeg tok utgangspunkt i Jepsen & Eskerød (2013) sin beskrivelse av tre faser av en interessentanalyse. Innledningsvis ble det gjort en systematisk dokumentanalyse av tre sentrale offentlige dokumenter for å identifisere interessentene (fase 1) og for å vurdere deres makt og interesse (fase 2).

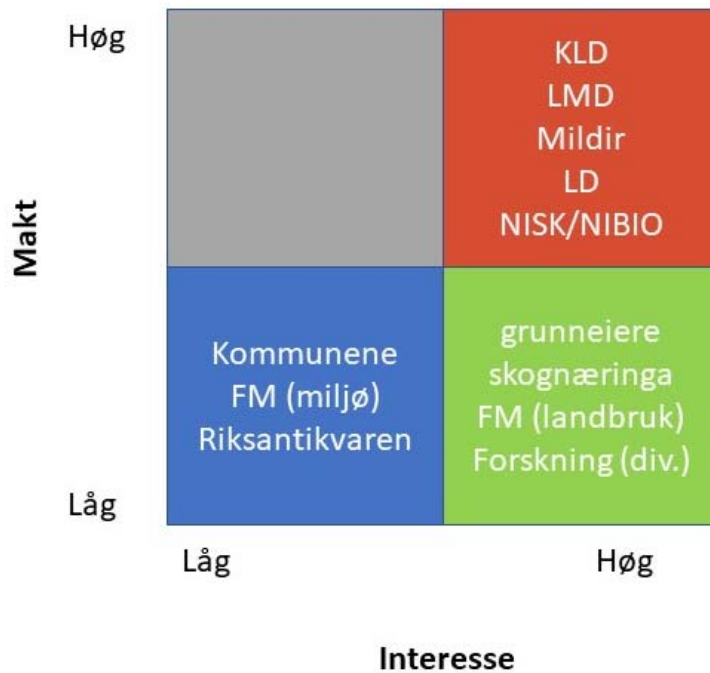
Vurderingen av makt og interesser ble videreført inn i fokusgruppediskusjonen, der det også ble samlet data som ga bedre grunnlag for å prioritere deres betydning i en framtidig strategi (fase 3).

Jeg velger å presentere interessentmatriser separat for de tre dokumentene. De har for en stor del overlappende interesser, men disse er noe ulikt plassert i forhold til makt og interesser i de ulike dokumentene. For hvert dokument har jeg vurdert hver enkelt interessent. Rådata fra denne gjennomgangen er presentert i Vedlegg 2 a-c og basert på disse er alle interessentene lagt inn i matriser (Figur 6-8).

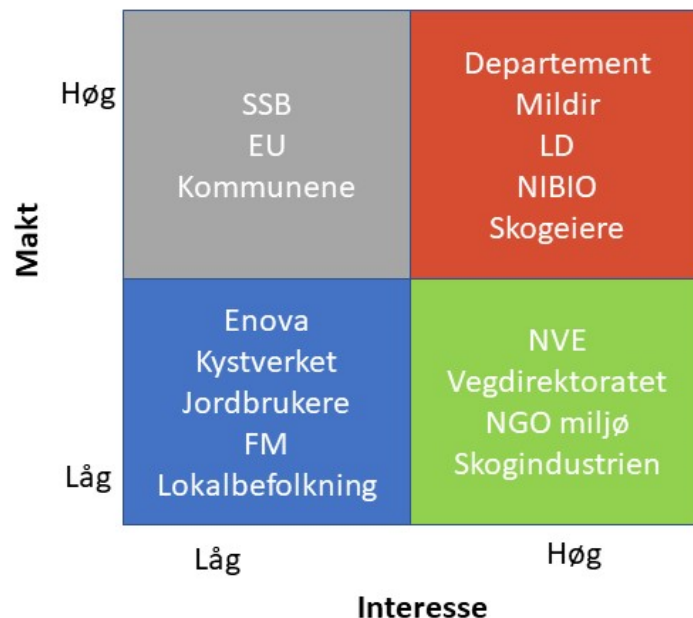
I Nasjonal plan for restaurering av våtmark (Miljødirektoratet & Landbruksdirektoratet 2016) ble det identifisert 10 interessenter (Vedlegg 2a). Basert på gjennomgangen av dokumentet er disse plassert i en interessentmatrise (Figur 6) som angir min vurdering av deres makt og interesse i prosjektet (Våtmarksplanen). Tilsvarende er gjort for Planting av skog (Miljødirektoratet m.fl. 2013) der det ble identifisert 12 interessenter (Vedlegg 2b og Figur 7) og for Klimakur (Miljødirektoratet m.fl. 2020) der det ble identifisert 17 interessenter (Vedlegg 2c og Figur 8).



**Figur 6. Interessentmatrise Våtmarksplan. Plassering av interessentene i Nasjonal plan for restaurering av våtmark (Miljødirektoratet & Landbruksdirektoratet 2016) ut fra grad av innflytelse (makt) og grad av interesse (hvor mye de har å tape). Rådata med grunnlag for plassering står i Vedlegg 2a.**



Figur 7. Interessentmatrise Planting av skog. Plassering av interessentene i Planting av skog på nye arealer som klimatiltak (Miljødirektoratet m.fl. 2013) ut fra grad av innflytelse (makt) og grad av interesse (hvor mye de har å tape). Rådata med grunnlag for plassering står i Vedlegg 2b.



Figur 8. Interessentmatrise Klimakur del B. Plassering av interessentene i Klimakur del B – skog og annen arealbruk (Miljødirektoratet m.fl. 2013) ut fra grad av innflytelse (makt) og grad av interesse (hvor mye de har å tape). Rådata med grunnlag for plassering står i Vedlegg 2c.

Mange av interessentene går igjen i de tre rapportene, som Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet. De to første har stor makt og stor interesse i alle dokumentene (i den røde kvadranten), mens landbruksforvaltningen ikke har så stor interesse i Våtmarksplanen. Skognæringa og skogforskninga er inne i de to rapportene om Planting av skog og Klimakur, men ikke i Våtmarksplanen. Grunneiere er inne i Plan for restaurering av våtmark og Planting av skog, men med svært ulik plassering i interessentmatrisa. Grunneierne er ikke nevnt konkret som interessenter i Klimakur, men her er det et mye større mangfold av interessenter, inkludert lokalbefolkning, sammenliknet med de to andre rapportene.

Det er flere forhold her som er relevante til fase 3 i interessentanalysen (dvs. interessentene motiv/ønske om å få gjennom en strategi; Jepsen & Eskerod 2013) og jeg velger her å se nærmere på noen av dem:

Noen interesser har mye å tape og kan derfor ha liten interesse i endring. De interessentene som er plassert i de grønne kvadrantene (Figur 6-8) er interessante fordi de har mye å tape, men har lite makt. Denne gruppen er kanskje den som også er mest forskjellig mellom de tre dokumentene. De som tilhører denne gruppa kan ha mulighet til indirekte innflytelse gjennom noen av de andre aktørene fordi de kan sitte på viktig kunnskap og stort engasjement som andre grupper har nytte av (Mendelow 1991). Dette er interessenter som kan få sin hverdag endret dersom det skal gjøres mye restaurering i framtida, slik som Fylkesmannen og Statens naturoppsyn, som er ansvarlig for mye av den restaureringa som foregår i dag. Men også skognæringa og grunneiere (Planting av skog) og veg- og energisektoren (Klimakur) kan få nye retningslinjer for forvaltning av sine arealer og vil møte store endringer. Gjennom å bruke denne kunnskapen til å skape allianser med grupper som har makt kan disse interessentene skaffe seg innflytelse som de kan bruke til å fremme sitt syn på endring.

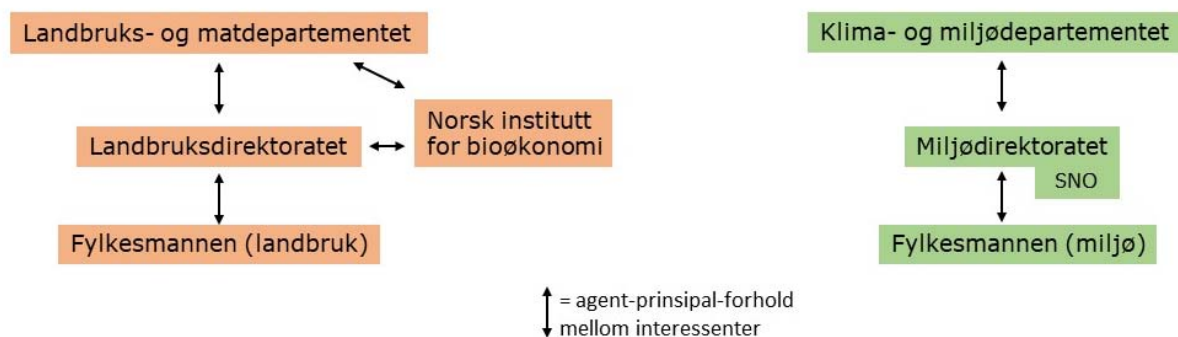
Sektormotsetningen mellom landbrukssida og miljørada kan anes i de to interessentmatrisene for Våtmarksplanen og Planting av skog. Spesielt kommer dette fram ved at landbruksforvaltningen og grunneiere har stor makt, men ikke så stor interesse i Våtmarksplanen. De er tungt inne i det formelle arbeidet med planen, men fordi en slik plan vil legge føringer for bruken av landbruksarealer har de ikke så stor preferanse for å få gjennom en omfattende plan. Derimot vil Planting av skog utløse økonomisk støtte til skogeiere som dermed vil ha preferanse for en omfattende plan og som trolig kan være årsaken til at også landbruksforvaltningen har stor interesse i denne planen (rød kvadrant).

Et stort mangfold av interessenter i Klimakur. Klimakur er et mye breiere dokument og med interessenter fra mange forskjellige sektorer. Her kommer også inn interessenter med mye makt som ikke var med i de to andre dokumentene, for eksempel EU som setter mål for Norge sine klimautslipp og SSB som foretar beregningene av hva ulike tiltak vil bety. Dersom en norsk strategi for restaurering skal ha en bred inngang, en «*transformative change*» som får betydning for all arealbruk, vil dette påvirke alle som er inkludert i interessentmatrisa for Klimakur. Interessentmatrisa tyder på at vi trolig kan forvente en rekke interessenter som har lite interesse og makt (blå kvadrant), som vil være relativt likegyldige til en strategi (Figur 8). Men det vil også være mange interessenter (spesielt fra næringsliv og ulike sektorer) som kan føle seg presset fordi endret arealbruk vil ha stor betydning for dem (energiesektoren, skognæringa, samferdsel). Dette er sterke sektorer i Norge som trolig vil forsøke å påvirke og skaffe seg indirekte makt dersom de føler at deres interesser kan komme dårlig ut av en strategi.

Interessentanalysen har gitt et inntrykk av hvilke sektorer og institusjoner som vil bli berørt dersom det skal etableres en strategi for naturrestaurering i Norge. To av dokumentene var rettet mer direkte på et fagtema (Våtmarksplanen som handler direkte om restaurering og Planting av skog som handler direkte om skogbruk som klimatiltak), mens Klimakur er et mye breiere dokument som involverer en rekke svært forskjellige interessenter. Det er min oppfatning at dette kan bidra til å illustrere hva som vil være interessentforholdene ved å velge en smal og miljøfaglig strategi versus en bred strategi som omhandler arealbruk i alle sektorer. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5.3.

### 5.1.2 Lojalitet og opportunistisme

Interessentene i dokumentanalysen er ikke uavhengige av hverandre. Noen har tette, formelle koblinger og er i et agent-prinsipal-forhold og andre har historiske og tradisjonelle bånd. I figur 9 har jeg satt opp en enkel oversikt over de viktigste, formelle koblingene mellom de interessentene som er sentrale og går igjen i alle dokumentene.



**Figur 9. Formelle koblinger mellom interessentene i landbruksforvaltningen og miljøforvaltningen**

Mange av de andre interessentene forholder seg til en av disse gruppene av interessenter og vil naturlig bygge allianser dit, som for eksempel grunneiere og skognæringa til landbruksinteressentene. Den formelle lojaliteten innenfor de to gruppene av interessenter er klar og både i fokusgruppeintervjuene og i dokumentanalysen kom det til uttrykk at det er en faglig enighet og felles begrepsoppfatning innenfor gruppene, men det kan være klare motsetninger mellom dem (dette kom informantene tilbake til flere ganger og det omtales også senere i dette kapitlet).

Både dokumentanalysen og fokusgruppeintervjuene gir inntrykk av at miljøsektoren og landbrukssektoren har ulikt kjennskap og eierskap til begrepet naturrestaurering. Ut fra teori om støtte/motstand mot endring kan dette gi grunnlag for en motsetning mellom interessentene i forhold til hva som skal være innholdet i en restaureringsstrategi. Det kan forventes at de som taper på tiltakene vil motarbeide dem, mens de som tjener på dem vil ønske dem, samtidig som mange trolig er nøytrale eller likegyldige. Alle de tre rapportene er skrevet av Miljø- og Landbruksdirektoratet i fellesskap og de må sammen stå for innholdet utad og opp til departementene. Dette kan sette lojaliteten internt i de to sektorene på prøve fordi det kan føre til kompromisser som kan oppleves å være i motsetning til faglige råd. Slike motsetninger kan forsterkes dersom byråkratene utnytter sin mulighet til opportunistisk adferd. Dersom en strategi utfordrer maktforholdet mellom disse sektorene kan det trolig forventes motstand mot strategien fra den parten som føler at de mister innflytelse og får redusert handlingsrom.

Utfordringen i denne situasjonen ser ikke ut til å være forholdet mellom prinsipal og agent, som virker å være ganske avklart og med samme overordna syn på begreper og drivkrefter. Men det kan se ut som ligger en utfordring i å skape lojalitet mellom de to gruppene (landbruk og miljø). Dette må håndteres for å legge grunnlag for en god strategi fordi disse interessentene trolig være de mest sentrale i denne prosessen.

## 5.2 Naturrestaurering – hva er det og hvordan foregår det?

Innholdet og den faglige definisjonen av begrepet naturrestaurering er ikke entydig, verken i forskningen, ute i forvaltningen eller blant folk flest. Dette kan ha betydning for hvilke tiltak og aktiviteter som inngår i informantenes forståelse av naturrestaurering. Konsekvensen kan være at interessenter har ulikt syn på om hvorvidt det er behov for mer restaurering og om det er behov for organisatoriske endringer, eventuelt grad av endring, for å oppnå dette. I fokusgruppeintervjuene var det derfor en bolk der forståelsen av naturrestaurering ble drøftet og deretter en bolk om hvor stor bevissthet det er om dette i Miljødirektoratet sin virksomhet i dag.

### 5.2.1 Ulik forståelse av naturrestaurering

Fokusgruppene nevner en rekke tiltak som kan inngå i naturrestaurering, men kjenner til at det ligger ulike forståelser til grunn der de oppfatter en gradient fra en svært streng økologisk forståelse over til en videre forståelse av at restaurering også kan inkludere mange typer miljøtiltak som gir bedre forhold for natur eller enkeltarter. Flere av informantene understreker at målet med restaurering vil være forskjellig i ulike prosjekter. Flere av dem presiserer imidlertid at å gjenopprette økologisk funksjon bør være målet, men samtidig er ikke dette realistisk eller mulig dersom et område er svært ødelagt. Flere av informantene peker på at det må være strenge krav til kvaliteten på tiltakene dersom det skal kunne kalles naturrestaurering og at norsk miljøforvaltning trolig har et strengere kvalitetskrav enn andre deler av samfunnet i betydningen at det skal oppnås målbare effekter på økosystem og biologisk mangfold. Noen av informantene antyder også at det generelt er en strengere forståelse av naturkvalitet i Norge fordi det er en oppfatning av at vi har mye natur igjen, sammenliknet med resten av Europa. De hevder at i land der det er lite natur igjen, som i Nederland og Danmark, er det ikke mulig å gjenskape økosystemer på samme måte.

Diskusjonen i gruppene leder fram til en refleksjon rundt at det er ulik forståelse av krav til kvalitet i ulike sektorer og at dette vil være en utfordring dersom det skal lages en samlet strategi. Her nevnes skogsektoren som et eksempel, og at det er motsetninger mellom skogbruk og miljø, der skogsektoren mener at dagens skogsdrift er bærekraftig, mens miljøsektoren mener at den er en trussel mot biologisk mangfold. I tillegg nevnes også småskala grøntiltak i byer, skjøtsel av kulturlandskap og avbøtende tiltak i regulerte vassdrag som eksempel på aktiviteter som bare delvis er innenfor forståelsen av restaurering. Samtidig er det en pragmatisk forståelse i fokusgruppene om at strengt tatt kan alle tiltak som bidrar til å bedre naturtilstanden kalles restaurering. Gruppene trekker også fram at restaurering i liten grad får direkte oppmerksomhet i Klimakur, men at det indirekte nevnes som et av en rekke tiltak som kan ha positiv betydning for klima.

*«Restaurering er en villet og aktiv handling som søker å tilrettelegge for naturlige prosesser, generelt i retning det økosystemet man restaurerer mot» (sitat fra fokusgruppeintervju).*

Jeg tolker diskusjonen i fokusgruppene slik at deltakerne har en ganske samstemt forståelse om hva som skal være kravet til restaureringstiltak og at økologi er et nøkkelord.

Samtidig uttrykker de at andre sektorer trolig kan ha en forståelse som avviker fra dette, og vil inkludere andre typer tiltak enn det mine informanter mener er restaureringstiltak. Min forståelse av diskusjonen er at spesielt tiltak som skal bidra til å redusere effekter av klimaendringer, som for eksempel skogplanting for å binde karbon, er problematiske. Diskusjonen i gruppene bekrefter at «miljøsida» har eierskap til begrepet naturrestaurering, mens «landbrukssida» ikke bruker begrepet selv om mange tiltak som er beskrevet i Klimakur må forutsette restaurering, slik som beskrevet i Klimapanelets rapport. Konsekvensen vil i så fall innebære at det blir ulike oppfatninger av hvilke aktiviteter som skal omfattes av en restaureringsstrategi dersom ulike sektorer skal involveres. Bredden av tiltak vil få konsekvens for hvor store og omfattende endringer organisasjonen (her; organisering av naturrestaureringsarbeidet) trenger, som igjen vil ha betydning for interessentenes holdning til endringen (Jacobsen 2018).

### 5.2.2 Pågående naturrestaurering

For å kunne vurdere behovet for økt satsing og endring av restaureringsarbeidet var det naturlig å be fokusgruppene beskrive hva som er status for arbeidet i Miljødirektoratet i dag, samt om forholdet til andre sektorer. Dette spørsmålet har gruppene delvis helt konkrete svar på i tillegg til at de også diskuterer mer generelt.

Det konkrete er at de henviser til tildelingsbrevet fra KLD for 2020 som inneholder to konkrete oppdrag om naturrestaurering; 1. Oppdatere plan for restaurering av våtmark og myr. 2. Øke innsatsen på restaurering av vassdrag (som også skal involvere samordning mellom sektorer). Informantene opplyser videre at disse to bestillingene fører til at det nettopp er i naturtypene myr/våtmark og vassdrag det er størst bevissthet om restaurering innenfor miljøforvaltningens og de trekker fram en del momenter i denne sammenheng:

- Pågående tiltak og aktiviteter er viktige for å komme i gang og vise hva som er mulig å få til.
- Selv om det pågår mange aktiviteter i vassdrag er det ikke nødvendigvis en klar plan, men det er likevel viktig å samle erfaringer fra enkeltprosjekter også uten å ha det strategiske på plass.
- Prosjektene i vassdrag og våtmark krever tverrsektorielt samarbeid og på den måten er de viktige eksempler å ta med dersom det skal lages en mer omfattende strategi.

Fokusgruppedeltakerne er samstemte på at for andre naturtyper er det svært varierende bevissthet om arbeidet med restaurering innenfor Miljødirektoratet og det etterlyses også bedre overordnet forståelse av hva som trengs å restaureres og hvilke aktiviteter som egentlig er restaurering. Skjøtselstiltak i kulturlandskapet i samarbeid med landbruksforvaltningen, er tradisjonelt ikke sett på som restaurering selv om denne typen tiltak i andre sammenhenger (for eksempel i forskning) regnes som det. Dessuten trekkes det fram som påfallende at forvaltningstiltak i skog kobles nesten utelukkende til klima og at de som jobber med skog ikke bruker begrepet restaurering, verken i skogforvaltning eller i Klimakur. I tillegg viser informantene til noen store enkeltprosjekter, som oppfattes som prestisjeprosjekter fra sentrale myndigheter, men som kan ha potensial til å øke bevisstheten også i andre sektorer. Helt konkret nevner gruppene restaurering av Hjerkinnskytefelt på Dovrefjell og opprydding etter gruvevirksomheten i Svea på Svalbard. Informantene peker på viktigheten av gode prosjekter som kan vise positive ringvirkninger både på natur, lokalsamfunn og næringsliv.

Fokusgruppene spilte selv opp den generelt økte bevisstheten om restaurering som følge av internasjonale trender og spesielt nevnes FNs bærekraftsmål. Informantene var klare på

at det er en klar forventning i direktoratet om at det bør komme konkrete satsinger på restaurering fra departementet i forbindelse med FN sitt restaureringstiår og revisjon av verdens miljømål i 2020. Dette viser tydelig at informantene har en klar bevissthet om at ytre drivkrefter kan få stor betydning for aktiviteten framover og potensielt vil utløse en endring i arbeidet. Dette er i samsvar med Jacobsen (2018), at drivkrefter ikke er objektive og ikke representerer en endring før de tas inn i en endringsprosess. Det er åpenbart at for mine informanter oppfattes de internasjonale trendene som sterke og entydige drivkrefter, men dette gjelder ikke nødvendigvis tilsvarende for interessenter med et annet samfunnsoppdrag (Bolman & Deal 2017).

Denne delen av studien viste for det første at det er departementet som styrer hva som prioriteres av restaureringstiltak i dag. Tiltakene i våtmark og myr, samt tiltakene i Klimakur er forankret i Norge sine klimaforpliktelser og skal bidra til å binde karbon. Det andre poenget er mangelen på eierskap til begrepet restaurering hos den delen av miljøforvaltningen som arbeider med klima og skog. I Klimakur omtales naturrestaurering i svært begrenset grad. I Plan for restaurering av våtmark er det derimot svært stor bevissthet om naturrestaurering både for klima og biologisk mangfold, i tråd med koblingene i de store FN-rapportene (IPBS og IPCC). Dersom det skal utvikles en nasjonal restaureringsstrategi vil det trolig være viktig å bruke tid på å skape en felles forståelse av hva restaurering er, slik at flere interessenter får eierskap til begrepet og innholdet i det. Dette samsvarer også med resultatene av interessentanalysen. Felles forståelse og eierskap til restaurering vil være en forutsetning for en mer samlet tolkning av behov for endring (Jacobsen 2014).

### 5.3 For eller mot nasjonal strategi?

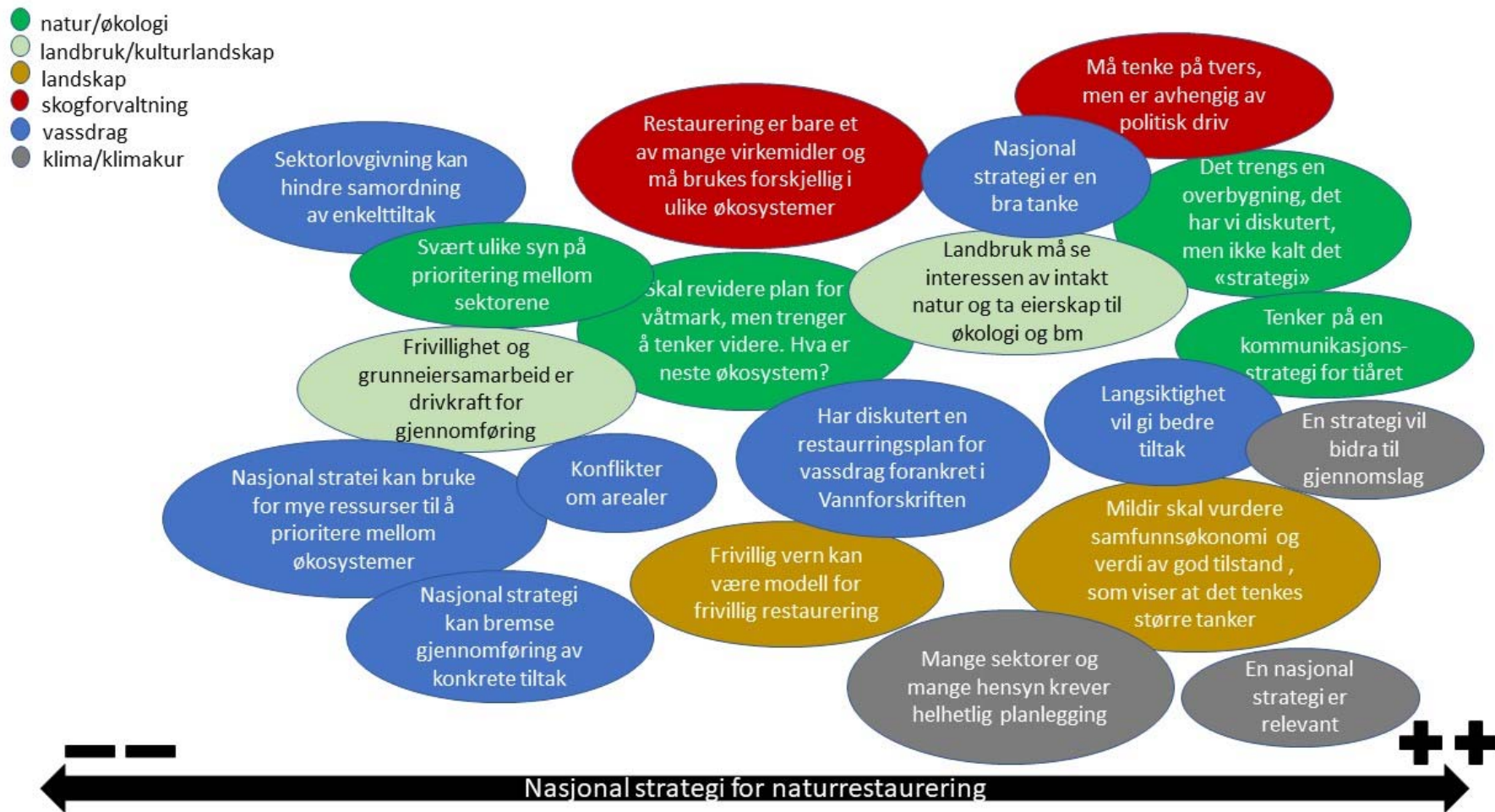
Sett i lys av de sterke føringene om økt restaurering sammen med dagens temmelig sprikende innsats dukker spørsmålet opp om behov for en større grad av strategisk koordinering og en retning på aktiviteten. En strategi er et verktøy for mer helhetlig tenking og handler om å se framover (Johnsen 2014). Spørsmål om behovet og hensikten med en eventuell nasjonal strategi for naturrestaurering fikk mye oppmerksomhet i fokusgruppeintervjuene. To tema gikk igjen som en rød tråd i hele denne bolken; For det første informantenes betraktninger for og mot utvikling av en strategi. For det andre spenningene mellom en faglig smal strategi med miljøsektoren som tyngdepunkt eller en brei strategi med mange sektorer involvert, altså forholdet mellom en mindre justering eller en mer gjennomgripende forandring («*transformative change*») (Jacobsen 2017).

#### 5.3.1 Er det behov for en nasjonal strategi?

Fokusgruppene drøftet hvorvidt det var behov for en nasjonal strategi og langs hvilke akser eventuelt ulike syn på en slik strategi går. Gruppene kom inn på både fordeler og ulemper med å utvikle en nasjonal strategi. Enkelte utsagn viser skepsis til at en strategi vil bli et byråkratisk sluk med mange motsetninger, mens andre mener at det ikke er mulig å komme videre med storskala naturrestaurering uten de store diskusjonene og at det er helt nødvendig å tenke mer strategisk om framtidens forvaltning.

I Figur 10 har jeg sammenstilt et utvalg av synspunkter i bobler som jeg mener fanger opp mangfoldet i diskusjonen. Boblene er organisert langs en akse til støtte for (++) eller skepsis til (--) en nasjonal strategi. I tillegg har boblene fått en fargekode som viser hvilket fagfelt informantene som kom med utsagnet representerer. Fagfeltet antyder noe om hvilken sektor informantene samarbeider mest med utenfor miljøforvaltningen.





Figur 10. Gradient for og mot nasjonal strategi. Sammenstillinger av synspunkter for og mot etablering av en nasjonal strategi for naturrestaurering langs en gradient fra skepsis (--) til støtte (++). Synspunktene er gruppert med fargekoder som representerer det fagfeltet de enkelte informantene arbeider med i Miljødirektoratet, som samtidig også antyder hvilken sektor utenfor miljøforvaltningen de samarbeidet mest med.

Diskusjonen i fokusgruppene belyste mange aspekter omkring hvordan arbeidet med restaurering bør organiseres framover. Informantene var både nyanserte og reflekterte og de fleste hadde synspunkter som både støtter og er skeptiske til å sette i gang et arbeid med en nasjonal strategi. Det var ganske forente oppfatninger at det vil være en fordel med en overordnet tilnærming for å få bedre innhold, prioriteringer og ressursbruk. Samtidig var det også en frykt for at for stor oppmerksomhet omkring en strategi kan bli byråkratisk og ta ressurser fra selve restaureringsarbeidet.

Det var en tendens til at informantenes betraktninger henger sammen med hvordan ulike seksjoner/avdelinger i Miljødirektoratet arbeider med restaurering i dag og hvilke andre sektorer deltakerne i fokusgruppene jobber tettest med. Informantene som arbeider med tema som skog, klima og Klimakur har aldri drøftet muligheten for en nasjonal strategi, men påpeker i intervjuet at det ville vært gunstig med en plan for overordnet planlegging. Disse informantene er mest entydig positive til en strategi (grå bobler i Figur 10) og begrunner dette med at det i dag finnes det en overordnet plan for klima (Klimakur), men ikke tilsvarende for natur og da er det vanskelig å gjøre gode prioriteringer, samtidig som det blir mye konflikt. Informantene som arbeider med vassdrag kom med de fleste skeptiske argumentene, samtidig som de også har synspunkter som støtter en strategi (blå bobler i Figur 10). Disse informantene driver allerede en god del restaureringsprosjekter og er spesielt bekymret for at satsing på en strategi kan ta ressurser fra pågående aktivitet.

Gruppen hadde ingen entydig konklusjon på om det bør lages en strategi, men er derimot tydelige på at det her er to hovedelementer som ideelt sett må sees i sammenheng. På den ene siden påpekes det at det kan bli for byråkratisk og komplisert med en nasjonal strategi som går på tvers av naturtyper og arealer, spesielt fordi det blir grensesnitt mot svært mange ulike sektorer. Dette er boblene på venstre side i Figur 10 og som inneholder relativt konkrete utsagt fordi det berører dagens situasjon og som informantene opplever. På den andre siden er det en oppfatning av at en strategi vil være nødvendig for å få gjennomslag og helhetlig innsats framover. Dette er boblene til høyre i Figur 10 og de er naturlig nok formulert mer åpne og mindre konkrete fordi de handler om framtida og det ukjente. En strategi vil se i retning av det ukjente og for å få med interessentene (her representert ved informantene) er det viktig å sikre en trygghet for at innvendingene blir tatt på alvor i den endringen som skal skje.

Jeg mener at denne delen av diskusjonen i fokusgruppene reflekterte det endringsteorien sier om endring og forholdet mellom små justeringer og større reformer (Jacobsen 2018). Det er en skepsis til store endringer fordi det kan ta fokus og føre til kompromisser som ikke tar organisasjonen i riktig retning. Behov for endring henger sammen med hvor mye man er redd for å tape. De av informantene som er i en arbeidssituasjon med pågående restaureringsaktivitet ser ut til å være noe mer skeptisk til endring enn de som ikke driver med restaurering i dag.

### 5.3.2 Hvorfor kan en nasjonal strategi være veien å gå?

Som en direkte videreføring av diskusjonen om behovet for en strategi ble fokusgruppene utfordret til å si noe om hvorfor en strategi kan være veien å gå nå. Da løftet informantene automatisk blikket og i denne delen av diskusjonen ble det store nasjonale og internasjonale bildet sentralt. Flere av informantene løftet fram viktigheten av å «oversette» innholdet i de store FN-rapportene (IPBES, IPPC) til norske forhold.

Det ble understreket av gruppene at en nasjonal strategi må se på det store bildet og ha vyer, men for å få til det i praksis er det avgjørende å få med Finansdepartementet fordi KLD er et så lite departement. De trakk også fram at det er avgjørende at restaurering sees i sammenheng med samfunnsøkonomi og dessuten handler det om arealplanlegging som går på tvers av mange sektorer. Informantene trekker fram flere konkrete grunner til hvorfor det trengs en nasjonal strategi:

- En strategi vil være viktig for å synliggjøre kostnader for andre sektorer og få med næringslivet.
- En strategi må spre kunnskap om hva restaurering er. For å få med folk flest på den samfunnsendringen som restaurering vil medføre trengs informasjon om at natur kan repareres.
- En strategi er viktig for å «heve restaureringsfanen» (sitat fra fokusgruppeintervju) og vise at dette er en gladsak som kan gi gode løsninger både for natur og klima.
- En strategi kan bidra til å «åpne handlingsrom og bli ei brekkstang» (sitat fra fokusgruppeintervju) for å gjøre restaureringstiltak også på arealer der det er sterke ønsker om annen type bruk.

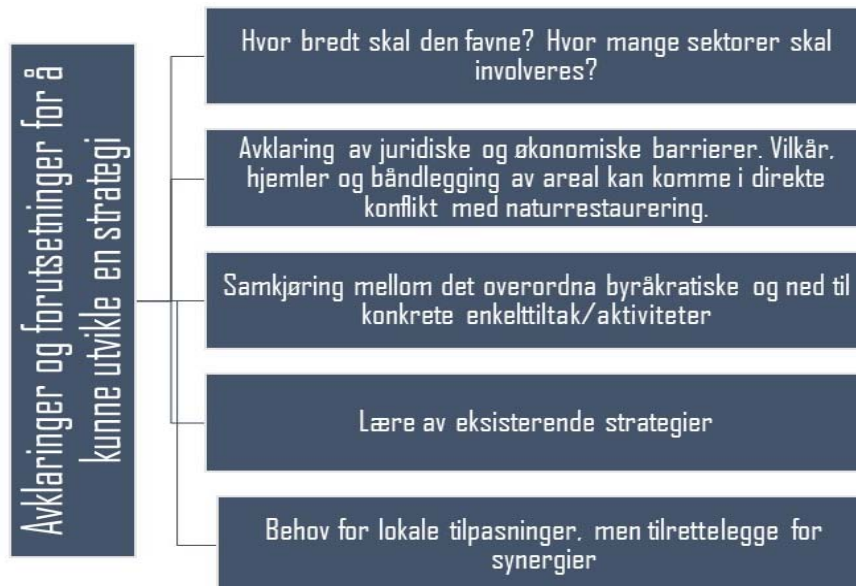
Det er spesielt to forhold jeg vil trekke fram som viktige fra denne delen av diskusjonen. Det første er at informantene igjen trekker fram viktigheten av ytre drivkrefter (internasjonalt og nasjonalt) og at en strategi er nødvendig for å kunne løfte blikket og gå løs på disse store oppgave i Norge. Alle deltakerne i fokusgruppene har erfaring med sektorsamarbeid og oppfatter det som viktig, nødvendig og krevende. De erkjenner at andre sektorer har andre samfunnsoppdrag som de prioriterer foran miljø og mange sektorer er også tettere knyttet til næringslivet enn miljøsektoren. De nye og sterke føringene internasjonalt vil dermed være drivkrefter som kan bidra til at miljøforvaltning (inkludert restaurering av natur) kan få høyere prioritet i konkurranse med andre viktige samfunnsoppgaver. Ut fra teorier om endring og strategi er det nettopp under slike forhold at organisasjoner kan ha behov for å styre langsiktig, dynamisk og helhetlig, slik Diesen (2013) påpeker er kravene til strategisk styring. Deltakerne antyder at selv om de har en skepsis til at en strategi kan føre til mye byråkrati og vanskelige prioriteringer mellom sektorene, vil en samlet strategi kanskje utløse større bevilgninger enn om man fortsetter å jobbe med enkeltprosjekter eller har en snevrere naturtypefokus.

Det andre forholdet som kommer fram i diskusjonen er et ønske om at en strategi skal kunne bidra til økt handlingsrom. Dette er interessant fordi teorien sier at strategi representerer økt styring og at en sterkere fokus på styring vil redusere handlingsrom (Wroldsen 2014). Samtidig er det et mål at strategier skal skape merverdi og styrke en organisasjon i prioritering av felles ressurser (Døving & Strønen 2014). Jeg mener at det informantene sikter til her er nettopp at en strategi vil føre til større gjennomslag i forhold til andre viktige tema som det offentlige skal finansiere. Men nettopp i teorien om handlingsrom finner vi trolig grunnen til at de av informantene som allerede er i gang med restaurering (se vassdrag, de blå boblene i figur 10) er noe mer skeptisk til en strategi, kanskje fordi det kan redusere deres handlingsrom. For de temaene der det ikke pågår særlig restaurering i dag er det i praksis ikke noe handlingsrom å tape, så en strategi vil kanskje uansett representere bedre vilkår.

## 5.4 Forberede en nasjonal strategi

Etter å ha diskutert for og mot en nasjonal strategi la jeg på dette stadiet i fokusgruppeintervjuene inn som en ny forutsetning at sentrale myndigheter beslutter at det faktisk skal lages en nasjonal strategi for naturrestaurering og at Miljødirektoratet får

ansvar for å koordinere arbeidet. I og med at det er eksponerings- og klargjøringsfasen av strategiarbeidet som inngår i denne studien (jf. Jacobsen 2018) var det naturlig å dreie spørsmålene inn på om grunnlaget for en strategi er til stede. Informantene ble utfordret på om de mener det er mye som trengs avklares før arbeidet med en strategiprosess kan starte opp, eller om det bare er å kjøre i gang umiddelbart. Hovedpoengene som kom fram i diskusjonen er framstilt i Figur 11 og drøftes nedenfor.



**Figur 11. Forutsetninger for å utvikle strategi. De hovedmomenter som deltakerne i fokusgruppeintervjuene angir som vesentlige å avklare eller benytte seg av for å kunne utvikle en nasjonal strategi for naturrestaurering. Rekkefølgen på punktene er som den kom fram under intervjuene.**

### Hvor bredt skal en strategi favne?

Det var full enighet i gruppene om at det aller først trengs en avklaring om hvor bredt en strategi skal dekke, i betydningen hvor mange sektorer som skal involveres og hvor vid definisjon av naturrestaurering som skal legges til grunn. Andre sektorer har andre samfunnsoppdrag og dermed kan det bli vanskelig å komme fram til felles målsettinger og prioriteringer for en brei strategi. Informantene fra Miljødirektoratet uttrykker bekymring for hvordan hensynet til miljø og biologisk mangfold skal få gjennomslag mot andre store og tunge sektorer. Dersom fokus skal være på å gjenopprette økologisk funksjon i økosystem kan en strategi være styrt av miljøsektoren, men dersom den skal handle om det store bildet, arealbruk, næringsliv, velferd, folkehelse da må alle departement inkluderes. Samtidig trekker de fram viktigheten av samarbeid og at de også i dag samarbeider tett med andre sektorer i mange saker. Informantene ga også eksempler på hvor tett sammenvevd sektorene er og at de er avhengige av hverandre for å kunne levere på nasjonale miljømål.

*«Det er vi i Miljødirektoratet som skal rapportere til vårt departement på Miljømål 1.3<sup>1</sup>, men hva Landbrukssektoren gjør er helt avgjørende for å lykkes – uten at de trenger å svare for dette målet» (sitat fra fokusgruppeintervju).*

#### Avklare juridiske og økonomiske barrierer

Informantene trekker fram at det finnes en del barrierer i lovverket som hindrer arbeidet med naturrestaurering og at en avklaring av dette må inngå som en viktig del i selve strategiarbeidet. De henviser til at restaurering vil båndlegge arealer over lang tid og det kan bli vanskelig å få «frigjort» arealer som kan restaureres. Et juridisk forhold som ble nevnt konkret er at det ifølge landbrukslovgivningen er forbudt å gjenskape natur på dyrka mark, og dessuten økonomiske forhold der andre sektorer (landbruk-, skogbruk-, energi- og samferdsel) har mye mer ressurser enn miljømyndighetene. Informantene mente at ved å samordne støtteordninger med kan det bli mer ressurser til miljøtiltak og mer restaurering.

*«...ofte vil restaureringen bestå i å fjerne inngrep/påvirkning som andre sektorer tidligere har gitt tilskudd til og tillatelse til. Grunneiere eller utbyggere fikk tidligere tilskudd for å ødelegge natur, mens nå må miljømyndighetene finansiere reparering...» (sitat fra fokusgruppeintervju).*

#### Fra det overordna og ned til enkeltprosjekter

Fokusgruppene var opptatt av å avklare forholdet mellom det overordna og byråkratiske perspektivet og det helt konkrete perspektivet med gjennomføring av enkelttiltak og prosjekter. Her er informantene samstemte i viktigheten av å ha to tanker i hodet og tenke optimalisering mellom disse to perspektivene når strategien skal utformes. Dette er i tråd med andre undersøkelser som påviser nettopp fordelene med å tenke begge perspektivene samtidig (Kim & Sting 2014).

*«Top-down og bottom-up er begge nødvendige perspektiver og ikke i motsetning» (sitat fra fokusgruppeintervju).*

Noen av informantene foreslår også at en systematisk sammenstilling av konkrete erfaringer må inngå som en del av selve strategiarbeidet. Dette kan ifølge informantene bety at man noen ganger må satse på populære tiltak, selv om de faglig sett ikke er helt optimale ut fra en ren kost-nytte-vurdering. Informantene er enige i at for eksempel å lage en grønn lomme nær et nytt boligområde, kan være med å skape en holdningsendring og dermed på sikt bidra til å sette press, selv om tiltaket i seg selv ikke har så stor betydning for biologisk mangfold eller klima. Dersom mange sektorer skal involveres er det vesentlig at man klarer å anerkjenne hva som er viktig for de ulike sektorene. Informantene fra Miljødirektoratet reiste selv det poenget at de må passe seg for å bli for snevre i forhold til natur og også må huske at det er mange andre samfunnsoppgaver som skal løses. Det trekkes fram at restaurering er noe positivt og at man dermed kan ha bedre forutsetninger for å lykkes i samarbeid mellom sektorer her enn man tradisjonelt har i andre saker som handler om vern og næringsutvikling.

#### Lære av eksisterende strategier

For å kunne starte arbeidet med en strategi foreslo informantene at man må ta lære av de strategiene som allerede finnes, for eksempel innen Landbrukssektoren, og man må se

---

<sup>1</sup> Miljømål 1.3. Et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner. (Norges nasjonale miljømål fastsatt av KLD.)

hva andre land har gjort. I tillegg er det flere som tar opp viktigheten av å få på plass bedre kunnskap, som er avgjørende for å beskrive hvilke arealer som faktisk trenger restaurering. Informantene berørte også så vidt at det også finnes andre tverrsektorielle strategier som Miljødirektoratet har hatt ansvar for.

I etterkant av fokusgruppeintervjuene har det vært en kritisk debatt omkring om et par strategier som kan være relevante sammenlikninger med en restaureringsstrategi, nemlig Nasjonal pollinatorstrategi (Departementa 2019) og Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter (Miljøverndepartementet 2007). Det er ikke selve strategiplanene som har fått kritikk, men de påfølgende tiltaksplanene, som også Miljødirektoratet selv mener ikke er egnet til å oppfylle forventingene i strategien (Fjeld & Krekling 2020). Det kan tyde på at utvikling av strategien har vært egnet til å få tema på dagsorden, men at det ikke nødvendigvis fører til økt innsats. Det er viktig at slike erfaringer brukes videre inn i nye strategiprosesser, slik som den jeg studerer her.

### Lokale tilpasninger og synergier

I fokusgruppediskusjonene kommer det også flere ganger fram at behovet og problemstillingene omkring restaurering varierer mye mellom ulike økosystem og i ulike geografiske områder. Derfor mener informantene at en nasjonal strategi vil kreve fylkesvise tilpasninger, men at det er svært viktig med gode synergier på tvers av økosystemtyper (som skog, fjell, våtmark, vassdrag). De tar opp at rammene omkring hvordan dette kan gjøres best mulig må inngå i grunnlaget for strategien.

Jeg tolker at også denne delen av fokusgruppeintervjuet bekrefter noen sentrale poenger i endringsteori og strategisk styring. Det er en bekymring for at store endringer vil bli ressurskrevende uten at utbytte av strategien blir tilfredsstillende. Dette handler i denne sammenhengen om forholdet mellom miljøforvaltningen og andre sektorer, men ikke minst om man skal legge opp til en begrenset strategi (som for eksempel omfatter enkelte typer naturområder med forringede naturverdier) eller en mer omfattende endring (som omfatter all arealforvaltning). Dette momentet ble spilt inn også tidligere i gruppediskusjonen, men fikk ekstra stor oppmerksomhet nå da informantene skulle være mer konkrete. Informantene spilte inn elementer av posisjonering, noe som er naturlig i slike prosesser (Bolman & Deal 2013). Delvis dreier det seg om at ulike fagområder innenfor Miljødirektoratet kan ha litt ulike preferanser, men jeg ser kanskje spesielt at det dreier seg om viktigheten av å posisjonere seg i forhold til andre sektorer. Jeg tolker informantene som at punktene i Figur 11 vil være en forutsetning for gjennomføringskraften (Johnsen 2014, Malterud 2015) til en slik strategiprosess. Disse punktene treffer også mange av kravene til gode offentlige strategier (Moore 1995; jerntriangelet), spesielt det som går på avklaringer internt og med andre sektorer og formidling til samfunnet. Deltakernes synspunkter kan tolkes slik at de ser det som viktig å forberede arbeidet med en strategi godt og legge til rette for å bygge langsiktige og breie allianser (Johnsen 2014). Dette tolker jeg som en erkjennelse av at også kulturelle og politiske aspekter må legges til grunn ved utvikling av en strategi, i tillegg til rent strukturelle og rasjonelle forhold (Kotter & Cohen 2002).

## 6 Oppsummering og konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg reist problemstillingen ***Kan utvikling av en nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge være et egnet virkemiddel for å oppnå internasjonale forpliktelser?***

Bakgrunnen for problemstillingen er at FN og verdens vitenskapsfolk i Naturpanelet og Klimapanelet har utpekt naturrestaurering som helt nødvendig for å motvirke klimaendringer og snu utviklingen med tap av naturområder og biologisk mangfold. Naturpanelet slår fast at det er behov for en gjennomgripende samfunnsendring i måten vi forvalter arealene våre på. Også Norge har utfordringer med tap av areal og klimaendringer og for å svare på disse må omfanget av naturrestaurering økes betydelig i årene framover. Dette kan utløse et behov for å vurdere en endring i måten arbeidet med naturrestaurering organiseres på i forvaltningen i dag.

I denne oppgaven har jeg undersøkt om utvikling av en nasjonal strategi for naturrestaurering kan være veien å gå, spesielt i lys av at en endring i arealbruk vil påvirke mange sektorer og interessenter med ulike samfunnsoppdrag. Jeg har brukt dokumentanalyse og gjennomført fokusgruppeintervjuer med ansatte i Miljødirektoratet for å samle empiri til studien. Selv om dette er en studie med fokus på areal- og miljøforvaltning tror jeg den kan ha overføringsverdi til andre samfunnsområder som utfordres av gjennomgripende endringer.

### 6.1 Gjennomgang av forskningsspørsmål

For å konkretisere studien stilte jeg fire forskningsspørsmål. Det første spørsmålet dreier seg om forholdet mellom de ulike interessentene som kan forventes å bli involvert i en eventuell framtidig strategi. Dokumentanalysen viste at mange av de samme interessentene går igjen i de tre rapportene, men noen av dem har ulik interesse og makt i de forskjellige dokumentene. Den gruppen som varierer mest mellom dokumentene er de som har mye å tape, men har lite makt (grønn kvadrant i Figur 6-8). Disse gruppene kan forventes å være interessert i å etablere allianser med grupper som har større makt, slik det også beskrives i teorien. Gjennom å legge til rette for at slike grupper kan få medvirkning, selv om de ikke har formell makt, vil det trolig gi til et bedre grunnlag for en god strategi med gjennomføringskraft. Her finnes interessenter som kan sitte på mye relevant kunnskap (som skognæringa i skograpporten og fylkesmannens miljøavdeling i myrrapporten). Klimakur har svært mange interessenter, men mange av disse er i gruppen med lav interessen og liten makt og kan forventes å være temmelig likegyldige. Klimakur er det dokumentet med flest interessenter og kan sies å illustrere mangfoldet av interessenter som naturlig vil ha plass i en bred restaureringsstrategi, mens de to andre dokumentene er mer fokuserte på et fagtema (våtmark, skogplanting). Interessentanalysen var et nyttig verktøy for å få inntrykk av forholdet mellom interessentene og ga også et bilde av mulige motsetninger før fokusgruppeintervjuene. I tillegg fant jeg at selv om det er mange interessenter i en sak (for eksempel Klimakur) er det ikke nødvendigvis alle disse som faktisk har ønske om makt og påvirkning. Analysen antyder at involvering av de med sterke interesser, men lite makt, trolig vil bidra til å skape aksept for en endring (her; i form av en strategi).

I det andre forskningsspørsmålet går jeg mer direkte inn på selve innholdet i naturrestaurering og spør om kunnskapsnivået og den faktiske erfaringen med slike tiltak kan påvirke synet på behovet for en strategi. Bakgrunnen for spørsmålet er at det finnes ulike tilnærminger og forståelser, både i litteraturen og ute i forvaltningen, om hvilke aktiviteter som faktisk kan inngå i naturrestaurering. Selv om fokusgruppedeltakerne fra Miljødirektoratet er samstemte om hva de mener kan regnes som naturrestaurering, er de bekymret for at andre sektorer har en annen forståelse, spesielt skogsektoren, gjennom sin fokus på skogplanting for å binde karbon. I mitt materiale er dette også tydelig gjennom dokumentanalysen, der både Klimakur og skogsektoren i Planting av skog ikke ser ut til å ha noen eierskap til begrepet naturrestaurering, mens miljøsektoren som arbeider med våtmark, vassdrag og landskap har tydelig et slikt eierforhold. De faktiske restaureringstiltakene som foregår i dag er styrt av tildelingsbrevet fra KLD til Miljødirektoratet, som kun omtaler vassdrag og våtmark, mens det bare er spredte prosjekter i andre naturtyper. Det er ikke urimelig å anta at holdningen til en strategi og synet på behov for en slik strategi kan påvirkes av om man kjenner innholdet i selve aktiviteten. Det ser imidlertid ut som de aktørene med et direkte prinsipal-agent-forhold har samme eierskap til begrepet naturrestaurering, slik at de ikke vil komme i et spenningsforhold knyttet til selve begrepet. Det er tydelige forventningen hos informantene fra Miljødirektoratet om at FN-rapportene og det kommende restaureringstiåret skal utløse en stor satsing. Min oppfatning er at de tolker dette som sterke og entydige ytre drivkrefter som vil komme til å utløse en endring i arbeidet med restaurering, men samtidig har jeg ikke data som kan si noe om hvorvidt andre sektorer har tilsvarende tolkning. Ulik tolkning av drivkrefter kan gi ulikt syn på behov for endring. Samlet sett kan jeg oppsummere med at dersom det skal lages ei brei strategi med involvering av mange sektorer må det gjøres et forarbeid med å skape eierskap til innholdet i naturrestaurering for flere aktører og interesser. Felles forståelse og eierskap vil være en forutsetning for en mer samlet tolkning av behov for endring

Forskningsspørsmål tre tar for seg argumenter for og mot å utvikle en nasjonal strategi. Strategier skal bidra til utvikling og retning på en organisasjon, men fordi strategiprosesser også har en kostnad vil slike prosesser være en balanse mellom fordeler og ulemper. Nettopp dette forholdet mellom fordeler og ulemper var et klart funn i min studie. På den ene siden fordel med en overordnet tilnærming som kan gi styring og grunnlag for prioriteringer, men samtidig er det på den andre siden en frykt for at for en strategi kan bli byråkratisk og ta ressurser fra selve restaureringsaktiviteten. Et interessant funn var at de informantene som ikke har vært involvert i konkrete restaureringsaktiviteter ser mest positive sider ved en strategi, mens de som er sentrale i den restaureringa som allerede foregår er mer bekymret for at en strategi skal ta ressurser fra pågående aktivitet. Dette er i tråd med teorien som sier at de som har mest å tape vil være mest skeptisk til endring. Det er de som frykter å miste sitt handlingsrom gjennom økt styring. Skepsisen ser ut til å være størst dersom det skal bli en brei strategi med mange aktører og sektorer involvert. Jeg mener at en eventuell framtidig strategi må ta de innvendingene som kom fram i denne studien på alvor, slik at det skapes trygghet i organisasjonen om at håndtering av innvendinger blir en del av arbeidet med selve strategien. Deltakerne i fokusgruppene konkluderte ikke entydig med et ja eller nei til nasjonal strategi, men de var temmelig samstemte på at det trolig er en god idé som kan gi større prioritet til restaurering sammenliknet med å fortsette som i dag. Jeg tolker funnene mine som at det nettopp er dette behovet for merverdi og prioritet som kan forsvare en strategi i dette tilfellet. Det reduserte handlingsrommet som økt styring kan medføre kan bli oppveid av en styrket organisasjon.



Fjerde og siste forskningsspørsmål har som forutsetning at myndighetene vedtar at det skal etableres en nasjonal strategi for restaurering og da blir spørsmålet hvilke grunnleggende forutsetninger som må være på plass for å kunne utvikle dette til en god strategi. Teorien beskriver krav til gode og gjennomførbare strategier og i fokusgruppeintervjuene kom det fram en rekke forhold som må på plass for å oppfylle slike krav. Det ser ut til å være helt avgjørende å avklare omfanget av strategien, hvor brei den skal være og hvilken rolle/makt Miljødirektoratet skal ha i forhold til andre sektorer. Dette handler om endringens innhold og omfang som ifølge teorien er avgjørende for interessentenes holdning til endring og strategi. I tillegg tolker jeg det slik at å utnytte erfaringene med pågående enkeltprosjekter («*bottom-up*») inn i en overordna strategi («*top-down*») vil redusere skepsisen fra de byråkratene som allerede i dag driver med restaurering. Min tolkning av data fra både fokusgruppediskusjonene og dokumentanalysen er at dersom disse avklaringene inngår i klargjøringsfasen av strategiarbeidet kan det etableres et grunnlag for en god strategi.

Til sammen har disse fire forskningsspørsmålene vært nyttige for å sette retning og fokus i forholdet til problemstillingen for masteroppgaven. De har synliggjort mulighetene og begrensningene som en nasjonal strategi kan tilføre arbeidet med naturrestaurering i norsk forvaltning framover.

## 6.2 Noen egne refleksjoner

Avslutningsvis vil jeg hevde at jeg synes studien har fått fram flere interessante forhold av relevans for hvordan arbeidet med naturrestaurering kan organiseres framover. Det er mye som peker i retning av behov for bedre koordinering og retning på arbeidet for å kunne øke innsatsen på restaurering. Mine informanter tolker de ytre drivkreftene som sterke og entydige og dermed forventer de mye oppmerksomhet på dette temaet framover. Før arbeidet med en strategi eventuelt starter er nok nødvendig å undersøke om også interessenter i andre sektorer har samme oppfatning av disse drivkreftene.

For erfarne ansatte i miljøforvaltningen kan det muligens framstå som naivt å stille slike forskningsspørsmål fordi det er flere eksempler de senere årene på tverrsektorielle satsinger i miljøsektoren som har fått hard medfart av både fagmiljøer og forvaltningen selv (som Pollinatorstrategien og Bekjempelse av fremmede arter, se kapittel 5.4). Min betraktning er at det kan se ut som arbeidet og lanseringen et strategidokumentet i begge disse eksemplene har bidratt med positiv oppmerksomhet omkring nye tema, slik som også naturrestaurering trenger. Men tiltaksplaner og iverksetting av arbeidet har møtt store utfordringer, både konflikter mellom interesser og manglende økonomisk satsing. Her kan det være viktig å minne om strategi som prosess og at utvikling av et strategidokument bare er et steg på veien. Kanskje kan et framtidig strategiarbeid på naturrestaurering ta med seg disse erfaringene og legge grunnlag for en mer helhetlig prosess.

Det er min oppfatning at en strategi kan gi muligheter for å samordne innsatsen og utøve både faglig bedre og mer effektiv restaurering (mer natur for pengene). Samtidig mener jeg helt klart at det trengs et grundig forarbeid og en forventningsavklaring i forhold til andre sektorer der de momentene som står i Figur 11 må tas på alvor. Det er en viktig observasjon fra litteraturens beskrivelse av «gode strategier» at de kjennetegnes av høy grad av kommunikasjon og åpenhet og legger til rette for å bygge koalisjoner og langsiktige allianser. Jeg tror det er avgjørende at en strategi tar opp i seg de praktiske erfaringene og den kunnskapen som allerede finnes fra restaureringstiltak i Norge («*bottom-up*»). Så svaret er ja – jeg tror utvikling av en nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge kan

være et egnet virkemiddel for å oppnå internasjonale forpliktelser, dersom forutsetningene for en god strategi tas på alvor.

Jeg mener at denne studien også kan ha relevans for andre sektorer som skal starte et strategiarbeid med et mangfold av interessenter og noen sterke ytre drivkrefter. Noen av mine funn oppfatter jeg som relativt generelle og at de dermed kan ha en overføringsverdi, som for eksempel 1. viktigheten av å involvere interessenter som ikke har mye formell makt, men som har sterke interesser (disse kan sitte på viktig kunnskap som kan bli nyttige i prosessen, men som også kan brukes mot prosessen dersom disse interessentene ikke blir hørt), 2. det er viktig å etablere felles forståelse av sentrale begreper og tolkning av drivkrefter (for å skape god dialog og også etablere forventningsavklaring), 3. det vil alltid være både fordeler og ulemper med en strategi og da er det viktig å ta innvendingene på alvor og gi trygghet i organisasjonen om at dette skal håndteres, og 4. det er viktig å utnytte den kunnskapen og erfaring som allerede finnes i organisasjonen (og legge til rette for også å bygge strategien nedenfra).

# Referanser

Berger, P.L. & Luckman, T. 1967. *The Social Construction of Reality*. Anchor Books, New York.

Bolman, L.G. & Deal T.E. 2014. *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Gyldendal akademisk, Oslo.

Bowen, G.A. 2009. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal* 9(2), 27-40.

Buckley, M. & Crone, E.E. 2008. Negative Off-Site Impacts of Ecological Restoration: Understanding and Addressing the Conflict. *Conservation Biology* 22(5), 1118-1124.

Busch, T. 2012. *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Fagbokforlaget, Bergen.

Busch, T. & Vanebo, J.O. 2011. *Interne markeder – fokus på bestiller-utfører-modellen*. I: Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. 3. utgave. Universitetsforlaget, Oslo, s. 106-119.

CBD. 2020. *The Convention on Biological Diversity*. <https://www.cbd.int/convention/>. Hentet 10.05.2020.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. 2014. *Forvaltning og politikk*. 4. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Diesen, S. 2011. *Strategisk styring og ledelse i norsk offentlig sektor*. Minerva. <https://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/>. Publisert 30.08.2013.

Døving, E. & Strønen, F. 2014. *Strategiske perspektiver på styring i offentlige virksomheter*. I: Johnsen, Å. (red.) *En strategisk offentlig sektor*. Fagbokforlaget, Bergen, s. 37-62.

Departementa 2019. *Nasjonal pollinatorstrategi. Ein strategi for levedyktige bestandar av villbier og andre pollinerande insekt*. Strategi. 48 s.

Enetjärn, A., Cole, S., Kniivilä, M., Hårklau, S.E., Hasselström, L., Sigurdson, T. & Lindberg, J. 2015. *Environmental compensation Key conditions for increased and cost effective application*. TemaNord 572. Rapport. Nordisk ministerråd.

Fjeld, I.E. & Krekling, D.V. 2020. *Miljødirektoratet slakter sin egen redningsplan for bier og humler*. <https://www.nrk.no/klima/miljodirektoratet-slakter-sin-egen-redningsplan-for-bier-og-humler-1.15006388>. Hentet 15.05.2020.

Forsvarsbygg 2020. *Hjerkinn - den største naturrestaureringa i norgeshistoria. Vi tilbakefører skytefeltet til naturen*. <https://www.forsvarsbygg.no/no/miljo/rive-og-ryddeprosjekt2/hjerkinn/>. Hentet 18.03.2020.

Hagen, D., Köhler, B. & Evju, M. 2016. *Restaurering av natur i Norge – hvordan skal vi bli flinkere og mer effektive?* VANN 4, 431-434.

IPBES. 2018. The IPBES assessment report on land degradation and restoration. Montanarella, L., Scholes, R., and Brainich, A. (eds.). Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn.

IPBES 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn.

IPCC. 2018. Summary for Policymakers. Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.).

Jacobsen, D.I. 2018. Organisasjonsendringer og endringsledelse. 3. utg. Fagbokforlaget, Bergen

Jacobsen, K.D. 1960. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. Tidsskrift for samfunnsforskning, 4, 231-248

Jepsen, A. & Eskerod, P. 2013. Project stakeholder management. Fundamentals of project management. Gower, Surrey.

Johnsen, Å. 2014. Strategi i offentlig sektor. I: Johnsen, Å. (red.) En strategisk offentlig sektor. Fagbokforlaget, Bergen, s. 269-292.

Johnsen, Å. & Johnsen, H.C.G. 2017. Fra endringsledelse til innovasjonsledelse i offentlig sektor. I: Busch m.fl. (red.). Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser. Universitetsforlaget, Oslo, s. 226-242.

Jørgensen, D. 2015. Ecological restoration as objective, target, and tool in international biodiversity policy. Ecology and Society 20 (4), 43. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08149-200443>

Kim, J.S. & Arnold, P. 1996. Operationalizing Manufacturing Strategy: An Exploratory Study of Constructs and Linkage. International Journal of Operations & Production Management 16, 45-73.

Kim, Y.H. & Sting, F.J. 2014. Top-Down, Bottom-Up, or Both? Toward an Integrative Perspective on Operations Strategy Formation. Journal of Operations Management, DOI: 10.1016/j.jom.2014.09.005

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2001. Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører. Stortingsmelding 11 (2000-2001).

[https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om\\_forholdet\\_mellom\\_politisk\\_ledelse\\_og\\_embetsverk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf). Hentet 10.05.2020.

- Kotter, J.P. & Cohen, D.S. 2002. *The Heart of Change: Real stories og how people change their organizations*. Harward Business School Press, Boston.
- Krueger, R. A. & Casey, M. A. 2000. *Focus Groups*. 3rd edition. A practical guide for applied research. Sage, London.
- Kvale, S. 2006. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal akademisk, Oslo.
- Kyrkjeeide, M.O., Bartlett, J., Rusch, G., Sandvik, H. & Nordén, J. 2020. Karbonlagring i norske økosystemer. NINA Temahefte 76. Norsk institutt for naturforskning.
- Leirset, E. 2015. Gjennomføringskraft krever færre kokker. *Stat og styring 2*, 2-3.
- Lovdata 2020. Forskrift om rammer for vannforvaltningen. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-15-1446>. Hentet 19.03.2020.
- Malekpoura, S., Walker, W.E., de Haanc, F.J., Frantzeskakid, N.& Marchaub, V.A.W.J. 2020. Bridging Decision Making under Deep Uncertainty (DMDU) and Transition Management (TM) to improve strategic planning for sustainable development. *Environmental Science and Policy 107*, 158–167.
- Malterud, T.C. 2015. Betingelser for gjennomføring. *Stat og styring 2*, 14-16.
- Markard, J., Raven, R. P. J. M., & Truffer, B. 2012. Sustainability transitions : an emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, 41(6), 955-967.
- Mendelow , A. 1991. Proposed model on stakeholder ranking. Paper presented at the Second International Conference on Information Systems, Cambridge, MA.
- Miljødirektoratet m.fl. 2019. Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030. M-1625|2020.
- Miljødirektoratet & Landbruksdirektoratet. 2016. Plan for restaurering av våtmark i Norge (2016-2020). Rapport M|644.
- Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet & Norsk institutt for skog og landskap. 2013. Planting av skog på nye arealer som klimatiltak. Egnede arealer og miljøkriterier. Rapport M26-2013.
- Miljøverndepartementet m.fl. 2007. Tverrsektoriell nasjonal strategi og tiltak mot fremmede skadelige arter. *Strategi*, 49 s.
- Miljøverndepartementet. 2012. Norsk klimapolitikk. Meld. St. 21 (2011-2012). <https://www.regjeringen.no/contentassets/aa70cfe177d2433192570893d72b117a/no/pdfs/stm201120120021000dddpdfs.pdf>. Hentet 10.05.2020.
- Miljøstatus 2020. Miljøstatus i Norge. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/>. Hentet 10.05.2020.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B.W. & Lampel, J.B. 2009. *Strategy Safari. The complete guide through the wilds of strategic management*, 2. utg. Pearson Education Limited, London.
- Moore, M.H. 1995. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press, Cambridge.
- Morgan, D.L. 1997. *Focus groups as qualitative research*. Quality Research Methods Series 16, 2. utg. Sage Publications, London.

- Moses, J. & Knudsen, T. 2012. *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. 2. utg. Palgrave Macmillan.
- Mulgan, G. 2009. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford University Press, Oxford.
- NOU 2015:15. *Sett pris på miljøet — Rapport fra grønn skattekommisjon*. Finansdepartementet. Oslo.
- Opstad, L. 2016. *Økonomistyring i offentlig sektor*. 2.utg. Gyldendal, Oslo.
- Persvold, A.Z. 2019. Aktør. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/akt%C3%B8r>. Hentet 20.02.2020.
- PwC. 2019. Målstyringsundersøkelsen 2019. <https://markedsportal.pwc.no/brandportal/pwcportal/public/detail/645?token=a91a128819f55714c8d828f59508d76a>. Hentet: 07.04.2020.
- Roberts, J.A., Le Grand, J. & Bartlett, W. 1998. *Lessons from experience of quasi-markets in the 1990's*. I: Bartlett, W., Roberts, J.A. & Le Grand, J. (red.). *A revolution in social policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. The Policy Press, Bristol.
- Rolstadås, A., Olsson, N., Johansen, A. & Langlo, J. A. 2014. *Praktisk prosjektledelse – fra idé til gevinst*. Fagbokforlaget, Trondheim.
- Schmeer, K. 2009. *Stakeholder analysis guidelines*. Washington DC: Section 2 of Policy Toolkit for Strengthening Health Reform.
- Silverman, D. 2005. *Doing qualitative research: A practical handbook*. Sage Publications, London.
- Society for Ecological Restoration. 2019. *International Principles & Standards for the Practice of Ecological Restoration*, 2.utg. Society for Ecological Restoration International Science & Policy Working Group. [www.ser.org](http://www.ser.org). Hentet 10.05.2020.
- Strand, O., Flemsæter, F., Gundersen, V. & Rønningen, K. 2013. *Horisont Snøhetta*. - NINA Temahefte 51.
- Svara, J.H. 2001. Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review* 61(2), 176-183.
- Sørheim, R.Ø. & Tollefsen, S. 2014). *Strategisk styring i staten*. I: Johnsen, Å. (red.). *En strategisk offentlig sektor*. Fagbokforlaget, Bergen, s. 117-144.
- Tjora, A. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3. utg. Gyldendal Akademisk, Oslo.
- UNEP. 2019. *New UN Decade on Ecosystem Restoration offers unparalleled opportunity for job creation, food security and addressing climate change.*, 01. March 2019. <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/new-un-decade-ecosystem-restoration-offers-unparalleled-opportunity>. Hentet 08.03.2020.
- UNEP. 2020. *The road to the strategy on the UN Decade on Ecosystem Restoration*. <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/road-strategy-un-decade-ecosystem-restoration>. Hentet 19.03.2020.
- UN. 2019. *The Sustainable Development Goals Report 2019*. United Nations, New York.

Vistad, O.I., Vittersø, J., Andersen, O., Øian, H. & Bjerke, T. 2009. Hvor viktig er vatn og vassføring for friluftsliv? Brukerstudier om aktiviteter, opplevelser, holdninger, kraftutbygging og konsesjonsvilkår. NVE Rapport nr 4/2009. Norges vassdrags- og energidirektorat.

Wilkinson, B. & Gow, J. 2017. *The Art of Creating Power: Freedman on Strategy*. Oxford University Press, Oxford.

Witcher, B.J. & Butterworth, R. 2001. Hoshin Kanri: Policy Management in Japanese Owned UK Subsidiaries. *Journal of Management Studies* 38, 651-674.

Wroldsen, L.W. 2014. Strategi og struktur: skillet mellom politikk og administrasjon. I Johsen, Å. (red.). *En strategisk offentlig sektor*. Fagbokforlaget, Bergen, s. 209-236.

# Vedlegg

## Vedlegg 1. Informasjon og spørsmål i fokusgruppeintervju

Fokusgruppeintervju – Miljødirektoratet i Trondheim (17. januar 2020)  
i Oslo (5. februar 2020)

### Innledning

Mange takk for at dere har sagt ja til å delta i et fokusgruppeintervju om tema restaurering av natur. Intervjuet inngår i MPA-studiet med NTNU (Master of Public Administration). Problemstillingen i masteroppgaven handler om behovet for å utvikle en nasjonal strategi for naturrestaurering i Norge. Utgangspunktet for problemstillingen er at både naturpanelet og klimapanelet peker på restaurering som et viktig virkemiddel for å bekjempe klimaendringer og tap av biologisk mangfold. Dere har fått tilsendt noen stikkord om hva vi skal snakke om på forhånd.

Målet med fokusgrupper som forskningsmetode er å få innsikt i et tema, ikke nødvendigvis å få størst mulig spenn av meninger. Dere er spurt fordi dere har vesentlig kunnskap og jobber med restaurering, eller tema som ligger opptil restaurering. Den faglige diskusjonen i gruppa og kunnskapen som kommer fram i samspillet mellom deltakerne er viktigere enn den enkelte deltakers personlige meninger og oppfatninger.

Dere jobber innen ulike deler av Miljødirektoratet og har aktivitet som er forankret i ulike bestillinger, strategier og rammeverk. Det er et viktig poeng her, og jeg håper dere kan være åpne der dere ser at det er ulike politiske, faglige, men også interne signaler som påvirker hvordan dere forholder dere til restaurering. Jeg er ikke ute etter å få fram motsetninger per se, men er interessert i hvordan ulike typer signaler og prioriteringer kan påvirke det helt konkrete arbeidet.

Vi kommer til å holde på inntil et par timer. Jeg ønsker å ta lydopptak for å fange opp flest mulig opplysninger. Data fra gruppediskusjonen vil inngå i analysen i masteroppgaven. Dersom det blir aktuelt å bruke direkte sitater fra gruppediskusjonen inn i masteroppgaven vil jeg spørre den av dere det gjelder. Jeg vil opplyse hvilken institusjon deltakerne kommer fra, men ikke navnet deres.

### Innhold

Jeg vil strukturere diskusjonen. Det er dere som skal levere poengene, og jeg skal i minst mulig grad blande meg inn i diskusjonen (selv der jeg måtte ha klare meninger). Men jeg kommer til å stille oppfølgingsspørsmål og «lede» dere dersom det er nødvendig.

Dersom det «stopper opp» husk at jeg er interessert i så mange ulike perspektiver som mulig, så dersom dere kommer på noe som ikke har vært oppe så langt er det bare å fylle på.



Det samme gjelder dersom dere har litt ulik opplevelse enn de andre som har hatt ordet – om noe vi har vært inne på. Alle synspunkter og interesser er interessant for meg, det er dette som gir læring her. Det finnes ingen riktige eller feile svar!

Det er tre hovedtema, med noen hovedspørsmål i hver bolk – og så suppleres dette med underspørsmål eller kommentarer etter behov.

### **Om restaurering og virkemiddelbruk:**

- Hva er naturrestaurering.
  - dvs. hvilke tiltak og aktiviteter inngår i din forståelse av (natur)restaurering?
- Hva slags bevissthet er det omkring restaurering – generelt – innen miljødirektoratet sin virksomhet?
  - signaler fra KLD
  - Er det en bevissthet eller fokus på at restaurering er så tydelig påpekt i natur- og klimapanelet? (i hele sektoren, på din avdeling/seksjon)
  - Hvilke deler av miljødirektoratet sin virksomhet har restaurering som aktivt pågående tiltak i dag? (I hvilken forståelse av begrepet) - eller indirekte pågående
  - Hva med personlig/faglig engasjement hos ansatte (og i hvor stor grad er det rom for dette i hverdagen)
- Hvilke offentlige virkemidler benyttes for å få finansiert og gjennomført restaureringstiltak i Norge i dag?
  - Er dette et eget virkemiddel, eller inngår det i andre typer virkemidler? (økonomiske, politiske, faglige?)
  - Hvordan samspiller miljødirektoratet med andre virksomheter på restaurering? Faglig, organisatorisk, økonomisk (samkjøring av virkemidler)
  - Konflikter i virkemiddelbruk? Naturpanelet vs klimapanelet?

### **Behov for nasjonal strategi?**

- Er det innenfor miljøforvaltningen diskutert behov for en «samlet» nasjonal strategi?
  - Det finnes strategi for restaurering av myr/våtmark. Er det andre strategier som berører restaurering? (evt i samspill med andre deler av forvaltningen?)
  - Har det skjedd noe som gjør en slik strategi mer aktuelt nå enn tidligere? (Jf. teori: Hva utløser endring?) (eksternt/internt)
- Er det en interessekonflikt i synet behovet for restaurering og synet på omfang/organisering?
  - mellom Mildir og andre deler av forvaltningen, mellom Mildir og andre interesser?
- Bør det lages en nasjonal strategi? Ut fra din faglige vurdering innen ditt arbeidsfelt i direktoratet.

- Hva kan man oppnå med å formulere en nasjonal strategi? (Hva er de faglige, politiske og administrative argumentene for en nasjonal strategi for restaurering innenfor dagens miljøforvaltning?)
- Hva er argumentene mot? Hva er i så fall alternativ måte å organisere dette arbeidet på framover?
- Hva bør være målet / hensikten med en eventuell nasjonal strategi for restaurering? Visjon og strategiske mål.

*Forutsetning: Dersom det blir politisk bestemt at det skal lages en slik strategi:*

### **Grunnlag for en nasjonal strategi**

- Opplever dere at det finnes tilstrekkelig grunnlag allerede for en nasjonal plan eller en strategi.
  - Hvilke forutsetninger er på plass for å etablere en slik strategi? (inkl organisasjonsstruktur)
  - Hva må gjøres for å komme dit? Er det noe overordnet som må på plass for å lage en nasjonal strategi? (dvs noe som mangler/gjenstår i dag)
- Hvordan ser dere at en slik strategi må forholdet til andre (eksisterende) strategier – eller til andre politiske mål. Ser dere noen motsetninger?

Vedlegg 2a. Identifiserte interessenter i Nasjonal plan for restaurering av våtmark (Miljødirektoratet & Landbruksdirektoratet 2016). For hver interessent angis min vurdering av Interessentens preferanse/ønske fra prosjektet; Prosjektets ønske fra interessenten; Interessentens posisjon i forhold til andre interessenter; Hvor sterk er interessentens preferanse for prosjektet (fra sterkt positiv + + +, via nøytral 0, til sterkt negativ ---); Hva kan interessenten gjøre dersom det oppstår uenighet; Hva er kostnaden eller gevinsten for interessenten av ulike utfall. Basert på dette er det gjort en samlet vurdering av makt og interesse for hver interessent (se også Figur 6).

Interessent	Interessentens preferanse	Prosjektets ønske	Posisjon	Preferanse	Adferd ved uenighet	Kostnad/ gevinst	MAKT	INTE-RESSE
Landbruks- og matdepartementet	Bistand til plan, men forsvare landbruksinteresser	Støtte og vedta planen	Oppdragsgiver	+	Kan stoppe planen	Kan ha fordel av ulike utfall	høg	låg
Klima- og miljødepartementet	Gjennomføring av politisk plan	Støtte og vedta planen	Oppdragsgiver	+++	Kan stoppe planen	Vil være nederlag å mislykkes (stor kostnad)	høg	høg
Landbruksdirektoratet	Bedre økologisk tilstand i verna myr, karbonfangst i verna myr	Konstruktive bidrag til formulering av plan	Prosjektdeltaker	+	Kan avbryte samarbeid og rapportere til LMD	Kan ha fordel av ulike utfall	høg	låg
Miljødirektoratet	Bedre økologisk tilstand i myr, karbonfangst	Koordinering og utarbeiding av plan	Prosjektleder	+++	Kan avbryte samarbeid og rapportere til KLD	Viktig å klare og levere	høg	høg
Fylkesmannen	Erfaring med gjennomføring av tiltak, bedre tilstand i verneområder	Faglige råd og utvalg av lokaliteter	Ikke direkte rolle, men følger prosessen	++	Passivitet	Vil ha fordel av vellykket gjennomføring av tiltak	låg	høg
Statens naturoppsyn	Praktisk erfaring	Inspill til praktiske løsninger og lokalkunnskap	Gjennomfører i praksis (gir mye uformell makt), men ingen formell makt.	++	Passivitet	Vil ha fordel av vellykket gjennomføring av tiltak	låg	høg
Grunneiere	Tiltaksmidler	Lokalkunnskap, interesse	Kan tillate eller hindre tiltak på sin eiendom.	-/+	Kan bryte samarbeid og nekte tiltak og gå til media	ikke så mye å tape/vinne	høg	låg
Berørte kommuner (der det skal gjøres tiltak)	Aktivitet i sin kommune, ivareta arealplan	Signaler om mulighet for framtidige prosjekter	Kan hemme/ fremme gjennomføring på kommunal grunn, formidle holdninger til grunneiere / folk flest	0	Kan innta en passiv rolle	ikke så mye å tape/vinne	låg	låg
Fagkonsulenter	Gi faglige bidrag til gjennomføring av praktiske tiltak	Faglige innspill	Ingen formell makt, men faglige begrunnelser kan utnyttes av andre med makt.	++	Kan stoppe faglige innspill og bruke media eller opinionen	Har betydning dersom de faglige rådene har vært avgjørende	låg	låg
NVE	uklart	Samarbeid om konkrete tiltak når planen er vedtatt	Kan bistå med lokaliteter og finansiering (samordning av virkemidler?)	0	Kan stoppe samarbeid og delfinansiering	ikke så mye å tape/vinne	låg	låg

**Vedlegg 2b. Identifiserte interessenter i Planting av skog på nye arealer som klimatiltak (Miljødirektoratet m.fl. 2013). For hver interessent angis min vurdering av Interessentens preferanse/ønske fra prosjektet; Prosjektets ønske fra interessenten; Interessentens posisjon i forhold til andre interessenter; Hvor sterk er interessentens preferanse for prosjektet (fra sterkt positiv +++, via nøytral 0, til sterkt negativ ---); Hva kan interessenten gjøre dersom det oppstår uenighet; Hva er kostnaden eller gevinsten for interessenten av ulike utfall. Basert på dette er det gjort en samlet vurdering av makt og interesse for hver interessent (se også Figur 7).**

Interessent	Interessentens preferanse	Prosjektets ønske	Posisjon	Preferanse	Adferd ved uenighet	Kostnad/ gevinst	MAKT	INTE-RESSE
Miljøverndep (nå KLD)	Gjennomføring av politisk vedtak	At forslaget til plan vedtas	Oppdragsgiver	++/-	Stoppe planen	Nederlag å mislykkes, men vil få støtte av egne fagmiljøer	høg	høg
Landbruks- og matdepartementet	Gjennomføring av politisk vedtak	At forslaget til plan vedtas	Oppdragsgiver	+++	Stoppe planen	Vil være stort nederlag å mislykkes	høg	høg
Miljø-direktoratet	Komme frem til omforent rapport med hensyn til biologisk mangfold ivaretatt	Bidrag til omforent plan	Prosjekt-koordinator og prosjektdeltaker	+/-	Returnere til dep. Evt be om endret oppdrag eller endret sammensetning av prosjektgruppa	Kan begrunnes med hensyn til andre deler av deres ansvarsområder	høg	høg
Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet)	Komme frem til omforent rapport som åpner for tilplanting i arealer med underoptimal skogproduksjon	Bidrag til omforent plan	Prosjektdeltaker	+++	Viktig å klare og levere	Vil være stort nederlag å mislykkes	høg	høg
Norsk institutt for skog og landskap (nå NIBIO)	Komme frem til omforent rapport som åpner for tilplanting i arealer med underoptimal skogproduksjon	Bidrag til omforent plan	Prosjektdeltaker	+++	Viktig å klare og levere	Vil være et faglig og strategisk nederlag å mislykkes	høg	høg
Grunneiere/ skogeiere	store arealer for tilplanting	Grunnlag for best mulig økonomisk tilskudd	Indirekte gjennom skogforvaltning og skogforskning	+++	Protester	Mister mulig inntekter	låg	høg

Kommunene	Klare kriterier på hvilke arealer som skal tilplantes	Bidra til operasjonalisering når planen er vedtatt	Godkjenner arealer og setter vilkår når planen skal gjennomføres	++	usikkert	Usikkert	låg	låg
Skognæringa	Mest mulig treplanting for skogproduksjon	Innspill på relevante forhold som angår nærings spørsmål	Indirekte gjennom skogforvaltning og skogforskning	+++	Protester	Skuffelse og kan utløse politisk lobby	låg	høg
Fylkesmannen	Klare kriterier på hvilke arealer som skal tilplantes	Bidra til operasjonalisering når planen er vedtatt	Kvalitetssikrer og utbetaler tilskudd	+(-)	Interne diskusjoner	Landbruksavdelinga og miljøavdelinga har motsatt syn på tiltaket	låg	låg
Forskningsmiljøer (universitet og forskning institutter)	Faglig baserte vurderinger i rapporten (hensyn til biologisk mangfold)	Faglige innspill på tiltakets negative effekter på biologisk mangfold og andre naturverdier	Indirekte gjennom faglige innspill til prosjektgruppa	--	Motivasjon for å bidra med faglige innspill	Vil være faglig seier dersom prosjektet ikke blir gjennomført	låg	høg
Riksantikvaren	Tilplanting som ikke påvirker kulturhistoriske verdier	Faglige innspill på tiltakets mulige effekter på kulturminneverdier	Indirekte gjennom faglige innspill til prosjektgruppa	0	usikkert	Liten betydning	låg	låg

**Vedlegg 2c. Identifiserte interessenter i Klimakur del B – skog og annen arealbruk (Miljødirektoratet m.fl. 2020). For hver interessent angis min vurdering av Interessentens preferanse/ønske fra prosjektet; Prosjektets ønske fra interessenten; Interessentens posisjon i forhold til andre interessenter; Hvor sterk er interessentens preferanse for prosjektet (fra sterkt positiv +++, via nøytral 0, til sterkt negativ ---); Hva kan interessenten gjøre dersom det oppstår uenighet; Hva er kostnaden eller gevinsten for interessenten av ulike utfall. Basert på dette er det gjort en samlet vurdering av makt og interesse for hver interessent (se også Figur 8).**

Interessent	Interessentens preferanse	Prosjektets ønske	Posisjon	Prefe-ranse	Adferd ved uenighet	Kostnad/ gevinst	MAKT	INTE-RESSE
Departementene	Få en rapport som viser hvordan Norge kan nå sine forpliktelser	bestiller oppdraget	bestiller	+++	finne kompromisser	kan ha uenighet mellom dep	høg	høg
Miljødirektoratet	Ferdigstille rapporten med faglig innhold. Forvalte naturmangfoldloven.	god koordinering og bidrag fram til ferdig rapport	koordinere oppdraget, gjennomføre vurderinger for del B	+++	finne kompromisser	Vil være stort nederlag å mislykkes for en koordinator	høg	høg
Landbruks-direktoratet	Ferdigstille rapporten med faglig innhold. Forvalte landbrukets regelverk.	få gode bidrag til gjennomføring av rapport	gjennomføre vurderinger for del B	+++	bruke faglige bidrag fra forskning til å styrke egne interesser	Vil ha fordel dersom de får gjennomslag for egne forslag	høg	høg
NIBIO (forskningsmiljø)	levere faglig bidrag	få faglige innspill til konkrete tema	Utføre oppdrag om kunnskapsgrunnlag, utslippsmodeller og effekter på karbonoptak av ulike typer skogsdrift	+++	argumentere med fagkunnskap	Vil være faglig / strategisk viktig å mislykkes	høg	høg
NVE	tiltak som har akseptabel effekt på gjennomføring av arealendringer i konsesjonsprosessen. Forvalte energiloven.	involvert i arbeid med arealendringer	arealmyndighet i store energiprojekter	++	Kan forsøke å påvirke andre aktører	Kan ha stor kostnad å mislykkes fordi det vil påvirke virksomheten	låg	høg
SSB	Liten rolle i del B (har jobbet separat)	kostnadsberegninger av tiltak	har kontroll på tallene	+/0?	Trolig ikke part	Trolig ikke mye å tape/vinne	høg	låg

Enova	Utydelig i del B	bidrag til utredning Klimakur	usikkert	+/0?	Trolig ikke part	Trolig ikke mye å tape/vinne	låg	låg
Vegdirektoratet	Gi innspill til rapporten. Ivareta sektorens samfunnsoppdrag.	bidrag til utredning Klimakur	arealmyndighet i store samferdselsprosjekt	++	Kan forsøke å påvirke andre aktører	Kan ha stor kostnad å mislykkes fordi det vil påvirke virksomheten	låg	høg
Kystverket	Utydelig i del B	bidrag til utredning Klimakur	usikkert	+/0+	Kan innta passiv rolle i del B	Trolig ikke så mye å tape/vinne i del B	låg	låg
EU	-	-	har formulert Klimarammeverket og leverer metoden for utrekning (bokføringsregler)	+++	underkjenne Norges rapportering til EU	Ikke direkte	høg	låg
Skogeiere	økt avkastning, utnyttning av støtteordninger knyttet til klimatiltak (planting, gjødsling)	støtte til foreslåtte tiltak som forutsetter medvirkning fra skogeiere	tiltakene forutsettes gjennomført på skogeierens eiendommer. Kan omdisponere skogsareal til beite.	+++	stort mangfold av skogeiere med ulike oppfatninger	merkostnad eller økt avkastning	høg	høg
NGO miljø	tiltak som ikke har negativ effekt på biologisk mangfold, men som er bra for klima	ingen forventninger	ingen formell (men media og innspill til de sentrale interessentene)	+++/-	to "leire" med tyngdepunkt på teknologi vs natur	oppmerksomhet i media	låg	høg
Jordbrukere	tiltak som ikke påvirker inntektsgrunnlag eller avkastning negativt. Dispensasjonsrett for nydyrking av myr.	samarbeid om tiltak som binder eller reduserer utslipp av karbon	omdisponering av areal	++	kan avvise å stille arealer til disposisjon for restaurering av myr	tilskudd for tiltak, eller båndlegging av areal	lav	lav

Skogindustrien	Tilgang på skog til avvirkning	usikkert	ingen formell makt, men aktiv lobbyist og med tett kontakt med skogforskning og-forvaltning	+++	opinionsdanner	økonomisk avkastning ved hogst	lav	høy
Fylkesmannen	At planen beskriver konkrete tiltak med kriterier	lojalitet for vedtak	Forvalter midler til skogbruksplanlegging (inkl skogressurser og miljøverdier)	++	styre valg av tiltak	usikkert	lav	låg
Kommunen	At planen beskriver konkrete tiltak med kriterier	lojalitet for vedtak	Forvalter midler til skogbruks- og landbrukstiltak. Kan gi tillatelse til omdisponering av dyrka mark. Vedtar areal-/reguleringsplaner. Tillatelse til skogsbilveger, nydyrking.	++	styre valg av tiltak og gjennomføring av arealplan til fordel for kommunen	usikkert	høy	låg
Lokalbefolkning	Mulighet til å bruke naturen til opplevelse og rekreasjon	støtte til klimatiltak	opinion	0	protester dersom tiltak påvirker områdenes bruksverdi og opplevelsesverdi	endring i arealbruk	låg	låg



