



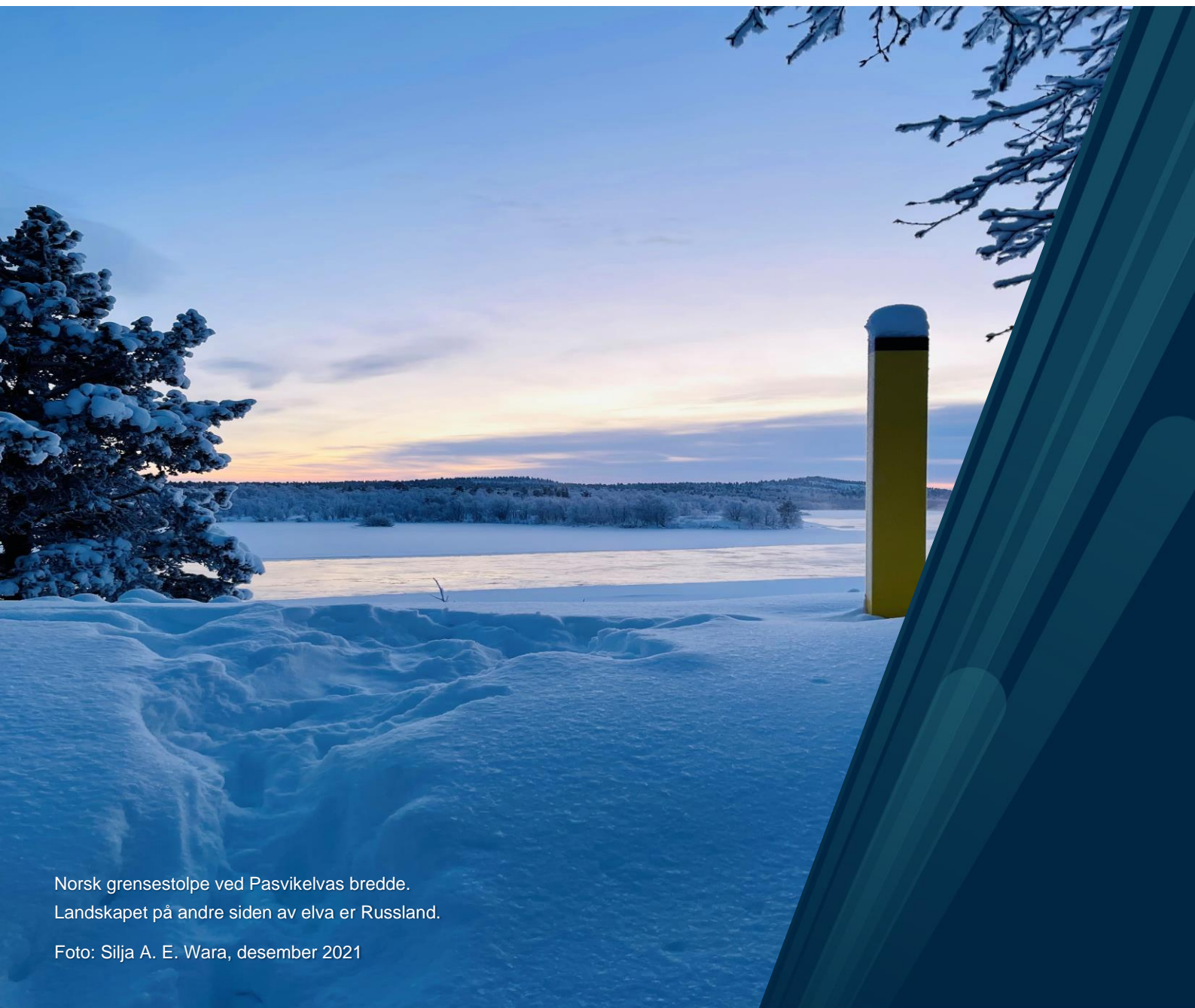
Institutt for samfunnsvitenskap

Grenseløs miljøforvaltning i det grensenære området

En studie av uformelle prosessers betydning i norsk-russisk miljøsamarbeid gjennom undersøkelse av flerbruksplanprosessen for Pasvikelva og Grense Jakobselv.

Silja Annikki Emanuelsen Wara

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse SPL-3900, våren 2022



Norsk grensestolpe ved Pasvikelvas bredde.
Landskapet på andre siden av elva er Russland.

Foto: Silja A. E. Wara, desember 2021

Forord

For min del har masteroppgaven vært vandring i kjent terreng, men på en ukjent sti og med en ukjent destinasjon. Jeg har fått lov å fordype meg i et tema som jeg brenner for, og som gjennom dette forskningsarbeidet har gitt meg nye perspektiver jeg kan legge i forståelsessekken. Som tidligere student innen statsvitenskap har det vært både utfordrende, men også spennende, å entre samfunnsplanlegging som fagfelt. Frustrasjonen over mangelen på håndfast teori ble raskt erstattet med fascinasjon og engasjement for de tverrfaglige og mangfoldige perspektivene samfunnsplanlegging kan bidra med i forståelsen og utviklinga av samfunnet vårt.

Det er noen som må takkes spesielt for sine bidrag til oppgaven. Takk til veileder Tone Bleie for gode og konstruktive tilbakemeldinger, og for at du alltid har hatt troa på at dette skal gå bra. Jeg må også takke Bente Christiansen for at du tok deg tida til å lese og kommentere oppgaven i innspurten. Mamma må også takkes for korrekturlesningsinnsatsen. En stor takk rettes til informantene mine som gjennom å dele av sine innsikter har bidratt til at oppgaven ble til. Jeg vil også takke mine tidligere kollegaer, og spesielt Anne Smeland, ved Statsforvalteren i Troms og Finnmark; Takk for at jeg fikk ansvarets tillit og muligheten til å være en del av flerbruksplanprosessen – denne oppgaven er et resultat av de erfaringene og forståelsene jeg opparbeidet meg hos dere. *To my colleagues and informants in both Finland and Russia – Thank you for placing your trust with me both in the work with the Multi-use Plan, but also through sharing your thoughts with me for my master thesis. You have contributed to the writing of this thesis, but also to my personal understanding of the cross-border cooperation. And for that I am grateful.* Tusen takk til mine medstudenter på masterkullet i samfunnsplanlegging som, til tross for å ha gjennomført 75% av masterstudiet i en pandemi, har bidratt til å opprettholde et sosialt og inkluderende miljø som det har vært gøy å være en del av. En spesiell takk må rettes til gjengen på bakerste rad på lesesal 1.382 for mange, og ofte litt for lange, kaffepauser gjennom dette skrivesemesteret. Kollektiv lidelse har aldri vært mer fornøyeelig!

Det er med stolthet og lettelse siste punktum settes i denne oppgaven. Forhåpentligvis vil den være like interessant for andre der ute, som jeg selv synes at den er.

Innhold

Introduksjon	1
1.1 Oppgave og kontekst	2
1.2 Et fortolkningsbasert utgangspunkt	3
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål	4
1.4 Oppgavens oppbygning	5
2 Bakgrunnshistorie.....	6
2.1 Historisk miljøvernutvikling – ulike utgangspunkt	6
2.2 Felles fokus på samarbeid i nordområdene	7
2.3 Norsk-russiske miljørarbeid fra 1987 til i dag.....	9
2.3.1 Den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen	9
2.3.2 Barentssamarbeidet	10
2.3.3 Det russiske miljøbyråkratets utvikling	11
2.3.4 Nikelverket	13
2.3.5 Finland som deltaker i norsk-russiske samarbeid	15
2.3.6 Det grensenære samarbeidet.....	16
2.3.7 Avsluttende om historisk og samtidsmessig innramming.....	18
2.4 Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv	18
2.4.1 Planområdet.....	19
2.4.2 Bakgrunn	19
2.4.3 Finansiering gjennom Kolarctic	20
2.4.4 Prosess og struktur	21
2.4.5 Flerbruksplandokumentet.....	22
3 Forskningsmetode og teknikker	23
3.1 Vitenskapsteoretiske forutsetninger	23

3.2	En utforskende tilnærming	25
3.3	Tilgang til felten og ulike roller – en avklaring.....	27
3.4	Produksjon av data.....	28
3.4.1	Intervjuene.....	29
3.5	Empiri som analytisk utgangspunkt – I ytterkanten av grounded theory	31
3.6	Prosessering og analyse av datamaterialet.....	33
3.7	Metodiske utfordringer og studiens svakheter.....	36
3.7.1	Fortolkning som kunnskapsteoretisk praksis	36
3.7.2	Konsekvenser av et begrenset datamateriale og utvalg.....	37
3.7.3	Kunnskap som konstruert og politisert – hvordan kan min forskning påvirke samarbeidet?.....	38
3.7.4	Utfordringer ved en hybrid grounded theory tilnærming.....	38
4	Teoretiske rammer, analytisk verktøykasse – stifinng i ukjent terreng	40
4.1	Noen hovedtrekk ved forskning på norsk-russiske relasjoner.....	40
	Konsensusteori	42
4.1.1	Konsensusteori, kommunikativ rasjonalitet og «teorishopping»	43
4.1.2	Konsensusteoriens perspektiver på konflikt.....	46
4.1.3	Konflikthåndtering i konsensusbyggende prosesser	47
4.1.4	Bidrag til forståelse av tidlig fase i konsensusbyggingsprosesser.....	49
4.2	Konkluderende betraktninger om analytisk begrepsapparat	50
5	Analyse.....	51
5.1	Analyse del 1: Den kritiske initieringsfasens forutsetninger og utgangspunkt for videre samarbeid	53
5.1.1	Tidligere samarbeids suksess – forforståelsen rolle i flerbruksplanen.....	53
5.1.2	Relasjonsbygging i møte med fordommer	54
5.1.3	Motivasjon- Sammenfallende interesser	55

5.1.4	Betydningsfulle avklaringer rundt valg av russisk prosjektpartner, EU tiknytning og geografisk avgrensning	58
5.1.5	Del 1 Konklusjon: om rammene og drivkreftene i initieringsfasen	61
5.2	Del 2: Forståelser i flerbruksplanprosessen	61
5.2.1	Historiefortellinger	62
5.2.2	Tillitsbygging	65
5.2.3	Enighet om uenighet	68
5.2.4	Del 2 konklusjon: Praksiser som forhandlingsgrunnlag	74
5.3	Analyse del 3: Forståelse former praksis	75
5.3.1	Gjensidige justeringer basert på interesser og virkelighetsforståelser	75
5.3.2	Skalaproblematikk som konsekvens av gjensidig tilpasning	80
5.3.3	Del 3 Konklusjon: praksis, prosess og pragmatikk	83
6	Et konsensusbasert samarbeid i en storpolitisk setting: avsluttende bemerkninger	84
	Litteraturliste	89
	Vedlegg	96

1 Introduksjon

Bildet på forsiden av denne oppgaven er tatt noen hundre meter fra barndomshjemmet mitt. Gjennom barndommen har jeg forholdt meg til den strengt bevoktede grensa som usynlig snirkler seg langs djupålen i Pasvikelva og formelt danner statsgrensa mellom Norge og Russland. Selv om grensa er usynlig, har den alltid vært høyst reell for de av oss som beveger oss langs den – Å krysse den er en dyr affære for lommeboka. Samtidig er grensa i Pasvikelva en symbolsk ladet grense. Den symboliserer Europas ytterkant, slutten på Schengen og skillet mellom øst og vest. For dyre- og planteliv rundt er grensa helt ubetydelig. Elgen og reinen bryr seg ikke om visum eller grensepasseringspunkt når den svømmer over grensa for å finne bedre beite. Det gjør heller ikke bjørnen som følger etter, eller storørreten som vaker i den brede elva. Vannstrømmene fører kontinuerlig vannet frem og tilbake over grensa. Vinden blåser gjennom furutrærne på både norsk og russisk side. Menneskelig forurensning som finnes i elva eller lufta blir gjerne også med på denne visumfrie grensekryssinga, selv om menneskelig aktivitet kan øke, begrense eller få redusert denne.

Kontrasten mellom en menneskelig konstruert statsgrense og naturens grenseløse uavhengighet av denne, er en helt konkret utfordring for myndighetene som har til oppgave å forvalte naturverdiene i det som omtales som de grensenære områdene: Hvordan få til en helhetlig forvaltning av grenseløs natur i et stort område med en høyst reell statsgrense? Dette er en akademisk interessant problemstilling å utforske. Ikke minst på grunn av de store forvaltningsmessige utfordringene gjennomføringen et slikt samarbeid innebærer, men også for meg personlig på grunn av min nærhet til et område i Øst-Finnmark hvor denne problemstillinga er høyaktuell. I de grensenære områdene griper de internasjonale samarbeidsprosessene inn i hverdagslivet til de som er bosatt der, også mine sambygdinger og familie. Denne erkjennelsen av hvordan storpolitikk, byråkrater og forskere griper inn i forvaltning og kretsløp i mitt eget området er fascinerende. Dette har også vært med på å tirre min vitenskapelige nysgjerrighet. Jeg ville gjerne oppdage og forstå de usynlige prosessene, og dermed gjøre det mulig for offentligheten og forskermiljøet å få informasjon og kunnskap som kan styrke vår kollektive forståelse og hukommelse av en ganske spesiell samarbeidshistorie.

Det norsk-russiske miljøsamarbeidet ble initiert på 1980-tallet fordi man så at miljøproblematikk hadde grenseoverskridende konsekvenser. Siden den gang, har det blitt opprettet flere norsk-russiske samarbeid, både for å redusere menneskelig påvirkning og for å

bevare det som anses som unik natur i grenseområdene. Mantraet i dette samarbeidet har vært at grenseløs miljøproblematikk krever grenseoverskridende løsninger. Min primære case, flerbruksplanprosessen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv, ble gjennomført imellom 2018 og 2021. Gjennom å undersøke denne prosessen i min masteravhandling vil jeg undersøke hvordan noen sentrale aktører i norsk-russiske miljøsamarbeid går frem i et krevende samarbeid for å fremme felles miljøforvaltning.

1.1 Oppgave og kontekst

Denne studien har til hensikt å undersøke hvordan aktørene i det norsk-russiske miljøsamarbeidet går frem i møte med hverandre for å oppnå enighet omkring felles miljøforvaltning på tvers av statsgrensene. Dette vil studien svare på gjennom en analyse av flerbruksplanprosjektet for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv. Flerbruksplanprosjektet var et trilateralt planprosjekt mellom Norge, Russland og Finland. Målet var å lage en felles vannforvaltningsplan for de grensekryssende nedbørfeltene¹ til Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv (mer informasjon om samarbeidet fremkommer i kapittel 2.4). Aktørene som adresseres i analysen i denne oppgaven er Statsforvalteren i Troms og Finnmark (SFTF) fra Norge, Nærings-, trafikk- og miljøsentralen i Lappland i Finland (ELY-senter) og Pasvik zapovednik² i Russland. Dette er tre aktører med litt ulike utgangspunkt, men som samtidig på hver sin måte er sine respektive staters representanter i en regional eller lokal kontekst. Disse aktørene vil presenteres ytterligere i kapittel 2.

Flerbruksplanarbeidet føyer seg inn i rekken av lokale prosjekter



Figur 1: geografisk område om regnes som det grensenære området. Pasvikelva danner statsgrensa mot Russland til og med Elvenes. Deretter svinger grensa mot øst og følger Jakobselva (Grense Jakobselv) helt ned til elvemunninga i Barentshavet (lokalhistoriewiki.no, nedlastningsdato: 10.05.2022).

¹ Et nedbørfelt er et område med felles avrenning til et vassdrag.

² Zapovednik kan oversettes til naturreservat. Jeg bruker her det originale russiske navnet for å skille mellom russiske og norske Pasvik naturreservat med samme navn.

i det norsk-russiske grenseområdet. Disse prosjektene går under samlebetegnelsen «det grensenære samarbeidet» og er en del av den blandede norsk-russiske miljøvernkomisjonens arbeidsprogram (mer i kapittel 2.3.1). Dette området deles av den 197,7 km lange riksgrensen mellom Norge og Russland hvorav 112 km av grensa følger Pasvikelva og 35 km følger Grense Jakobselv. Pasvikelva har sitt opphav i Inarisjøen i Finland (se figur 3), noe som har bidratt til at finske aktører også har vært involvert i flere prosjekter innenfor det grensenære samarbeidet. Informasjon om Finlands rolle i norsk-russiske samarbeidet vil bli gitt i kapittel 2.3.5.

Et viktig bakgrunnsteg for denne studien er at jeg høsten 2020, midt i mastergradstudiet, ble tilbudt en arbeidsstilling i flerbruksplanprosessen som prosjektkoordinator hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Dette arbeidsforholdet har gitt en unik innsikt i en prosess innenfor det grensenære samarbeidet som har vært toneangivende for min forståelse og analyse i denne oppgaven. Dobbeltrollen som forsker og arbeidstaker vil adresseres ytterligere i kapittel 3.

Akademisk er denne studien interessant på grunn av de forvaltningsmessige utfordringene av å gjennomføre et slikt samarbeid. Samtidig gir den innsikt i en lite utforsket samarbeidsflate innen det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet (mer om dette i kapittel 4.1). Studien undersøker hvordan forståelse informerer praksis og hvordan praksis styrer flerbruksplanprosessen i bestemte retninger. I norsk-russiske miljøsam arbeidsprosesser møtes ulike systemer for miljøforvaltning, ulike egeninteresser og virkelighetsforståelser hverandre. Forskningsmessig blir spørsmålet dermed hvordan ulikhetene håndteres for å opprettholde samarbeidet og balanseres med hensyn til forvaltning av naturen.

1.2 Et fortolkningsbasert utgangspunkt

Denne oppgaven er orientert rundt aktørenes forståelse og praksiser i flerbruksplanarbeidet. Fokuset på forståelse og praksis setter de byråkratiske aktørene i fokus som utøvere av samarbeidet. Dette er basert på en hermeneutisk grunntanke om at verden som mennesker til enhver tid befinner seg i alltid er fortolket og tilført mening på bakgrunn av eksisterende narrativer og forståelser av den (Kristiansen, 2017). Det hermeneutiske utgangspunktet for kunnskapsproduksjon danner dermed grunnmuren i mitt analytiske rammeverk. I tillegg til å vektlegge forståelse i tilknytning til en større narrativ kontekst, vektlegges også omgivelser som en del av denne konteksten i denne oppgaven. Dette knyttes til en retning innenfor hermeneutikken som kalles for miljøhermeneutikk. I miljøhermeneutikk er menneskers

relasjon til og opplevelse med miljøet rundt seg en del av konteksten mennesker gir mening til sine liv gjennom (Drenthen, 2017).

Selv om fokuset ligger på menneskelig fortolkning i denne oppgaven, reduseres ikke naturen til en ren sosial konstruksjon. Naturens biologiske og fysiske materialitet er selve grunnlaget for flerbruksplanarbeidet og dens fysiske tilstedeværelse er i aller høyeste grad anerkjent, men i denne oppgaven er det forvaltninga av naturen som sosialt fenomen og politisk sak som studeres. Denne oppgavens fokus handler om hvordan forståelsen av naturen er et resultat av våre subjektive kollektive fortolkningsprosesser og hvordan virkelighetsforståelser og interesser knyttet til naturen formes av vår fortolkning av den. Dette har igjen konsekvenser for hvordan aktørene i flerbruksplanprosessen møter hverandre og samarbeider for å oppnå en tilstrekkelig enighet.

Aktørfokuset har vært bakgrunnen for at denne oppgaven bygger på en empirinær undersøkelse av forståelse og praksis i flerbruksplanprosessen. Empirien er i hovedsak basert på intervjuer med ulike aktører i flerbruksplanprosessen. Disse analyseres gjennom en tilnærming basert på grounded theory, der fokuset spesielt har vært på å frembringe analytiske kategorier på bakgrunn av empirien. Gjennom å ta utgangspunkt i empiriske forhold som det er forsket lite på er målet å skape innsikt i hvordan aktørenes forståelse og praksiser i flerbruksplanarbeidet har formet planprosessen og dens utfall.

For å definere de empirinære kategoriene har teoretiske bidrag fra konsensusteori-tradisjonen blitt brukt i analysen. Konsensusteori ønsker å forklare hvorfor og hvordan enkelte samarbeidsprosesser ender i konsensus blant aktørene, mens andre ikke gjør det (Innes, 2004). Tradisjonelt er konsensusteori forankret i en forståelse av at empiribasert forskning bygger innsikt i hva som fører til konsensusbygging (Forester, 2009; Innes, 2004; Susskind & Weinstein, 1981) Konsensusteori vil på den måten gi meg teoretiske forståelsesrammer og bidra til min forklaringsevne fordi studiene innenfor denne teoriretninga er forankret i empiriske studier av ulike samarbeidsprosesser.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Opgavens problemstilling er formulert ut fra en ambisjon om å gi innblikk i en samarbeidsprosess der mange sentrale steg for å komme til en felles enighet omkring plandokumentet i utgangpunktet er usynlige for de som står på utsiden av prosessen.

Problemstillinga søker dermed å beskrive hvordan flerbruksplanens aktører gjennom sin forståelse og påfølgende praksiser har formet flerbruksplanprosessen. Den lyder som følger:

Hvordan har aktørenes forståelse og praksis formet flerbruksplanarbeidet og dets utfall?

Analysen vil bli sentrert rundt følgende forskningsspørsmål:

Hvilke identifiserbare forståelser og praksiser har aktørene i flerbruksplanarbeidet?

Hvordan har de ulike forståelsene og praksisene formet ulike faser av flerbruksplanarbeidet?

Hvordan påvirker de identifiserte forståelsene og praksisene flerbruksplanprosessen?

1.4 Oppgavens oppbygning

Kapittel 1 har gitt en introduksjon til tematikken i oppgaven, presentert det analytiske utgangspunktet, problemstillingen og forskningsspørsmålene som skal undersøkes. **Kapittel 2** vil fremlegge oppgavens kontekstuelle innramming gjennom å se den historiske utviklinga til det norsk-russiske miljøsam arbeidet, men også gi en beskrivelse av flerbruksplanens prosess. **Kapittel 3** redegjør for oppgavens forskningsmetode. Her gjennomgås forskningsprosessen fra produksjonen av rådata til hvilke metoder som er brukt til å prosessere og analysere datamaterialet. Det vil også redegjøres for min benyttelse av grounded theory som metode i oppgaven. Her vil også vitenskapsteoretiske implikasjoner og metodiske utfordringer reflekteres rundt. Jeg hevder at forståelse og kontekst spiller en sentral rolle i flerbruksplanarbeidet, noe som legger til grunn et situert verdenssyn. I **kapittel 4** vil tidligere forskning på feltet gjennomgås, og det teoretiske rammeverket vil fremlegges og diskuteres. **Kapittel 5** er oppgavens analyse. Her vil de analytiske kategoriene beskrives og drøftes i tre deler. Den første delen tar for seg initieringsfasen av planprosessen. Den andre delen tar for seg kategorier knyttet til forståelser i selve flerbruksplanprosessen, mens den siste delen viser hvordan forståelsene har blitt sentrale i samarbeidspraksiser mellom aktørene. I **kapittel 6** oppsummeres analysen og det diskuteres hvilke implikasjoner oppgaven har for forståelsen av det norsk-russiske samarbeidet, spesielt med tanke på den internasjonale politiske konteksten vi nå befinner oss i. Til slutt vil jeg peke på videre forskningsbehov i feltet.

2 Bakgrunnshistorie

I dette kapitlet vil jeg gi bakgrunnsinformasjon om flerbruksplanen for Pasvik og Grense Jakobselv. Jeg starter med å redegjøre for ulike faser i miljøforvaltninga mellom Norge og Russland. Deretter vil jeg redegjøre for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet i kontekst av det grensenære samarbeidet. Til slutt vil jeg redegjøre for arbeidet med flerbruksplanen for Pasvik og Grense Jakobselv. Til sammen vil bakgrunnsinformasjonen og mer langsiktige historiske perspektiver danne en kontekstuell ramme for diskusjonene videre i denne oppgaven.

2.1 Historisk miljøvernutvikling – ulike utgangspunkt

Innledningsvis vil jeg starte med en gjennomgang av de brede historiske linjene av miljøvernutviklinga i Russland sammenlignet mot Norge/Vesten. Forståelsen av miljøvern og hvordan det praktiseres kan spores tilbake til konflikten omkring utslippene fra Nikelverket. Disse utslippene var den norske hovedinteressen bak initieringa av et miljøsamarbeid med Russland og har vært stått sentral del i det grensenære samarbeidet siden starten i 1987 (Dette adresseres i kapittel 2.3.4). Det er viktig å påpeke at dette er en generell beskrivelse av utviklinga som er simplifisert for å fremheve ulikhetene i forståelsen av miljøvern.

Den norske forståelsen av miljøvern etter andre verdenskrig frem til i dag er tuftet på en gradvis utvikling fra klassisk naturkonservatisme til moderne miljøvern. Det moderne miljøvernet vektlegger vern av urørt natur, men også behovet for å begrense forurensning fra industri på natur på utsiden av vernede områder. I Russland hadde man ikke den samme utviklinga. Den klassiske konservatismen førte til en motsetningsfylt tilnærming til miljøspørsmålet, der miljøvern er noe som foregår i avgrensede områder. Industriell forurensning blir i dette synet sett på som en uønsket, men akseptert, bieffekt av økonomisk aktivitet (Rowe, 2020). Industrien skal ikke på dette grunnlaget underlegges strenge lover som kan true dens eksistens. Miljøvern er dermed noe som kan sameksistere med industri fordi disse foregår på ulike geografiske områder.

I Russland ble forståelsen for naturvern utformet gjennom Sovjettiden og videreført gjennom både Yeltsins presidentperiode mellom 1991-1999 og i nyere tid under Putinregimet (fra 2000-2008 og fra 2012 frem til i dag). Gjennom Sovjettiden ble industrielle hensyn prioritert høyere enn naturhensyn (Rowe, 2020, s. 4). Den sovjetiske industrien forholdt seg til

ressurser på samme måte som dens kapitalistiske motparter i vesten og oppfattet den naturlige verden som et velstandsakkumulerende gode som kunne utnyttes. På slutten av Sovjettiden eksisterte imidlertid et gap mellom miljøstandarder i Sovjetunionen og store deler av Vesten. Dette var forårsaket av at man i Sovjet ikke fikk en sammenslåing mellom klassisk konservatisme og moderne miljøvern på samme måte som i vestlige land. Konsekvensen i dag er at forvaltningssystemet i stor grad bygger på den klassiske konservatismen som har en motsetningsfylt oppfatning av industri og vern i Russland.

Miljøhensyn kan spores kontinuerlig gjennom sovjettiden, men uten at disse trumfet økonomiske interesser i form av industriell produksjon. For å opprettholde aksept hos sovjetiske myndigheter måtte miljøvernbevegelsen unngå konflikt med planøkonomiske industrielle interesser. Dermed forble miljøvernbevegelsens fokus den klassiske vernepolitikken. Ikke før Russland ble en større del av sine internasjonale omgivelser på slutten av 1980-tallet ble fokuset på miljøvern løftet frem i større grad enn tidligere, men oppfatningene som hadde festet seg under sovjettiden ble likevel videreført inn i det nye Russland.

I Norge hadde man på 1960-tallet en lik naturkonservatisme som i Sovjet. Rundt 1970 økte derimot den offentlige bevisstheten om hvordan forurensing førte naturen nærmere sin tålegrense. Internasjonale begivenheter som Tsjernobyl-ulykken, oppdagelsen av ozonhullet over Antarktis og Brundtland-kommisjonen fikk stor mediedekning og offentlig oppmerksomhet utover 1980-tallet (Benum, 2015). Dette var med på å gi vann på mølla for at miljøspørsmål skulle bli en del av den politiske agendaen i Norge. Et viktig steg i denne utviklinga var opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972 som institusjonaliserte det gryende miljøvernengasjementet (Berntsen, 1994, s. 149). Miljøverndepartementets (dagens Klima- og Miljøverndepartement) etablering var et resultat av miljøvernengasjementets modning til en allment akseptert reaksjon på etterkrigstidas industrialisme, og man så det som et moralsk ansvar å forhindre forurensning på naturen.

2.2 Felles fokus på samarbeid i nordområdene

Både Norge og Russland har i sine strategiske dokumenter for de arktiske områdene et tydelig fokus på samarbeid med sine naboer i nord. Selv om stater ikke oppfattes som homogene aktører på akkurat denne internasjonale arenaen, legger likevel dette budskapet i nordområdemeldinga et premiss for hvordan offentlige tjenestemenn skal møte sine kollegaer på den andre siden av grensa. Hovedlinja i håndteringa av naboer i nordområdene er fokuset

på samarbeid. Denne overordnede forståelsen av samarbeid og godt naboskap har også vært den gjennomgående linja i miljøsamarbeidet siden dens spede begynnelse på 1980-tallet. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 2.3.

Nordområdemeldinga (Meld. St. 9 (2020-2021)) sies følgende om hvordan Norge skal forholde seg til Russland:

«Russlandspolitikken skal bidra til å opprettholde fred, stabilitet og forutsigbarhet, ikke minst i nord. Norges politikk overfor Russland skal ivareta både norske interesser bilateralt og våre sikkerhetspolitiske behov.» (s. 26).

Her ligger er det en klar forståelse av at det er i Norges interesse å opprettholde samarbeid med Russland fordi dette er den beste måten for norske interesser og sikkerhetspolitiske behov.

Russland sin arktiske strategi for 2020-2035 presiserer også promoteringa av et godt naboskap mellom de arktiske statene. Dette skal ifølge denne strategien ligge til grunn for hvordan Russland skal forholde seg til sine arktiske naboer³ (Ismail, 2020). Likevel er det et faktum at Russlands forhold til de ulike arktiske naboene varierer. Historikeren og statsviteren Marlene Laruelle argumenterer for at Russlands bilaterale forhold til de andre arktiske statene er «a game of mirrors» som varierer fra gjensidig krigerske utvekslinger med Canada til konkurranse med USA for tittelen som «Arktisk kunnskapsmakt» (2015, s. 15) . Russlands forhold til de nordiske naboene er mer privilegert og pragmatisk. Norge og Nordens forhold til Russland i nordområdene har vært preget av bilateralt og multilateralt samarbeid både på statsnivå og på regionalt nivå i grenseområdene (Laruelle, 2015, s. 15). Samarbeidet har gjort at de nordiske landene og Russland i nordområdene har blitt kjente og forutsigbare naboer for hverandre. Det nordisk-russiske samarbeidet har konstituert et viktig element i Russlands forhold med Europa. Spesielt viktig har miljøsamarbeidet vært som et instrument i EU-Russlandsamarbeidet gjennom den nordiske dimensjonen. Denne vil jeg komme tilbake til under kapittel 2.3.5.

Dette overordnede fokuset på samarbeid som beskrevet over danner, noe av den kontekstuelle rammen flerbruksplanen for Pasvik og Grense Jakobselv. Flerbruksplanen for Pasvik og

³ Strategien finnes i sin helhet på russisk her:

<http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/J8FhckYOPAQQfxN6Xlt6ti6XzpTVAvQy.pdf>. Jeg leser ikke russisk, og har dermed vært nødt til å forholde meg til andres gjenfortellinger av den.

Grense Jakobselv ble ferdigstilt høsten 2021. I februar 2022 gikk Russland til krig mot Ukraina, noe som har ført til flere vestlige sanksjoner mot Russland. Dette har også hatt konsekvenser for miljøsam arbeidet. Myndighetssamarbeidet mellom Norge og Russland per mai 2022 «er redusert til et minimum, og det bilaterale miljøsam arbeidet er satt i bero inntil videre» (Regjeringen, 2022). Når et eventuelt samarbeid vil bli gjenopptatt, og hvordan historieforståelsen av samarbeidet før bruddet vil innvirke, er per mai 2022 usikkert. Selv om dette ikke har hatt direkte konsekvenser for flerbruksplanarbeidet og denne oppgaven, kan den storpolitiske situasjonen ha hatt konsekvenser for videre forståelse og praktiseringa av samarbeidet i nordområdene i fremtida. Hvordan dette har gitt implikasjoner for den kontekstuelle forståelsen av denne oppgaven vil jeg returnere til i kapittel 6.

2.3 Norsk-russiske miljøsam arbeid fra 1987 til i dag

Det virkelige startskuddet for det norsk-russiske miljøsam arbeidet i nordområdene har ofte blitt satt til Mikhail Gorbatsjovs Murmansk tale i oktober 1987 (Hønneland & Rowe, 2010), (Laruelle, 2015). I talen ytret Gorbatsjov et behov for å øke sikkerheten i nordområdene for alle parter gjennom internasjonalt samarbeid. Han pekte spesielt på samarbeid med de nordiske landene for å beskytte miljøet i de arktiske områdene som viktig. At nordisk-russisk miljøsam arbeid ble adressert i denne talen var ikke tilfeldig. Forhandlinger omkring en norsk-russisk miljøavtale hadde pågått siden 1984 mellom Fylkesmannen i Finnmark og Murmansk fylke. En drøy måned etter Gorbatsjovs tale var den første bilaterale miljøavtalen mellom Norge og Russland et faktum (Hønneland & Rowe, 2010, s. 58). Denne avtalen var initiert av norske myndigheter på grunn av forurensninga fra Nikelverket i Petsjenga. Man ønsket fra sovjetisk side en avtale med en helhetlig tilnærming, som vektla også luft- og vannforurensing generelt. I august året 1988 trådte den norsk-sovjetiske miljøvernkommissjonen for første gang sammen.

2.3.1 Den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen

Da Sovjetunionen ble oppløst inntok Den russiske føderasjonen Kreml i årsskifte 1991-1992. Samarbeid i miljøvernkommissjonen med det nye Russland bygger på en regjeringsavtale underskrevet i 1992⁴. Denne regjeringsavtalen forankrer det norsk-russiske

⁴Regjeringsavtalen mellom Norge og Russland om miljøvernssamarbeidet med tittel «Overenskomst mellom kongeriket Norges regjering og Den russiske føderasjons regjering om samarbeid på miljøvernområdet»:

miljøvernssamarbeidet i den blandede norsk-russiske miljøvernkommissjonen. Hovedansvarlige for samarbeidet er Klima- og miljødepartementet på norsk side og Naturressursministeriet på russisk side. Miljøvernkommissjonen ledes på politisk nivå og på kommisjonens møter bestemmes hovedretningene for samarbeidet. Arbeidsprogrammet for prosjektsamarbeidet fastsettes annethvert år (Arbeidsprogram 2019-2021, s. 3). I tillegg består kommisjonen av arbeidsgrupper innenfor havmiljø, biodiversitet, reduksjon av forurensning, kulturminnevern og undersøkelse av radioaktiv forurensning (Arbeidsprogram 2019-2021, s. 3-5). Det grensenære samarbeidet som flerbruksplanen for Pasvik og Grense Jakobselv er en del av har også en egen arbeidsgruppe under kommisjonen (2.3.6).

I miljøkommissjonens begynnelse lå fokuset på atomsikkerhet og forurensning fra Nikelverket. Dette fokuset ble etter hvert dempet, og til dels overtatt av andre institusjoner. Atomsikkerhet ble flyttet til Utenriksdepartementet, Nikelverket kommer jeg tilbake til. Ved inngangen til det nye årtusenet var arbeidet til miljøvernkommissjonen i stor grad sentrert rundt havmiljø og det grensenære samarbeidet (Hønneland & Rowe, 2010, s. 70). Kommisjonen hadde på dette tidspunktet utviklet seg til å bli en arena for de overordnede politiske samtalene, mens de tekniske forholdene ble overlatt til undergruppenivåene.

2.3.2 Barentssamarbeidet

En annen begivenhet som viste den gryende optimismen på 1990-tallet var opprettelsen av Barentssamarbeidet. Våren 1992 kunne utenriksminister Thorvald Stoltenberg presentere planer om etableringen av en Barentsregion. I januar 1993 ble den euro-arktiske Barentsregionen underskrevet i det som omtales som Kirkenes-erklæringen. Kirkenes-erklæringen ble underskrevet av de fem nordiske landene, Russland og EU-kommisjonens ambassadør i Norge. Erklæringen slo fast at rådet skulle arbeide for bærekraftig utvikling i Barentsregionen og være et forum for samarbeid mellom to eller flere stater innenfor ulike fagområder som økonomi, handel, vitenskap og teknologi, turisme, miljø, infrastruktur, utdanning og kulturutveksling (Kirkeneserklæringen, 1993).

Barentssamarbeidet består av to institusjonelle pilarer på to styringsnivåer – Barentsrådet på statsnivå og Regionrådet på regionalt nivå (barents-council.org, 2022). Barentsrådet møtes

https://www.regjeringen.no/contentassets/66b54513e82d453c88f030135513d582/overenskomst_av_1992_no.pdf

annethvert år. Stort sett skjer dette på utenriksministernivå, men fagministre kan også delta. Regionrådet ble etablert parallelt med Barentsrådet. Det består av regionale politiske ledere i Norge, Finland, Sverige og Russland fra Barentsregionen. Hoveddelen av det praktiske arbeidet i Barentssamarbeidet foregår i og mellom de ulike arbeidsgruppene som er opprettet under de to ulike rådene, eller i et samarbeid mellom dem.

Barentssamarbeidet har undergrupper på miljøsamarbeid både gjennom regionrådet – Barents regionale miljøråd, og Barentsrådet – Barentsrådets miljøsamarbeidsgruppe (Working Group on Environment - WGE). Disse gruppene fremmer samarbeid om kutt i forurensende utslipp, forvaltning av vann, bevaring av naturmangfold og klimaspørsmål (Hønneland, 2012, s. 85). I den såkalte blandede norsk-russiske kommisjonens arbeidsprogram for 2019-2021 er det også understreket at ved overlapp med Barentsrådets miljøsamarbeidsgruppe skal det være koordinering mellom disse to institusjonene (s. 13). På den måten henger arbeidene innenfor disse to ulike samarbeidsplattformene også sammen.

Til tross for stor optimisme ble ikke Barentssamarbeidet den samarbeidsplattformen man hadde håp om i 1992, ei heller på miljøsidene. Mye av grunnen var at de nordiske landene ikke var villige til å bidra økonomisk til Barentssamarbeidets fellesnett og arbeidsgruppene. Man foretrakk egne bilaterale prosjekter med Russland (Hønneland & Rowe, 2010, s. 62). Dette problemet ble imidlertid mindre etter EU-programmenes (Kolarctic-programmene) utrulling som finansierte multilaterale samarbeidsprosjekter fra begynnelsen av 2000-tallet⁵.

2.3.3 Det russiske miljøbyråkratiets utvikling

Det russiske miljøbyråkratiet har vært gjennom flere drastiske endringer på tidlig 2000-tall. Dette har preget det norsk-russiske miljøsamarbeidet. 1990-tallet var et tiår for en generell optimisme etter Sovjetunionens fall. Dette preget alle samarbeidsarenaer. På miljøfeltet sto Norge ovenfor en generelt imøtekommende og interessert russisk samarbeidspartner som var åpen for vestlige impulser og prioriterte miljøvern relativt høyt (Hønneland & Rowe, 2010, s. 60). Mange av samarbeidene som eksisterer i dag ble startet i løpet av denne tiden.

I mai år 2000, noen måneder etter at Vladimir Putin ble valgt som president i Russland, ble statskomiteene for miljøvern og skogbruk lagt ned, og resten ble innlemmet som avdelinger under Naturressursministeriet. Dette førte til at kommende møte i Barents regionale

⁵ EUs Kolarctic-program som er en del av EUs nordlige dimensjon. Mer om dette under kapittel 2.3.5.

miljøgruppe i juni samme år ble avlyst på grunn av manglende samarbeidspartner på russisk side. Motivasjonen bak nedleggelsen ble oppgitt å være administrativ effektivisering, men flere spekulerer i om prioriteringa av økonomisk vekst var den egentlige årsaken (Kvelling, 2011, s. 26), (Jørgensen & Hønneland, 2013, s. 186). I 2004 kom en ny reorganisering for å strømlinjeforme byråkratiet. Målet var å redusere antallet enheter og gjøre arbeidsfordelinga mellom dem tydeligere.

På det føderale nivået skulle byråkratiet bestå av politikkkutformende ministerier, iverksettende byråer (eller direktorater), og tilsyn. På miljøområdet fortsatte Naturressursministeriet å være ansvarlig for politikkkutformingene. Tre føderale direktorater ble opprettet under ministeriet for å ta hånd om iverksetting av politikk for hhv. vannressurser, skogbruk og mineralressurser (Rowe, Hønneland & Moe, 2007, s. 16). Det ble opprettet flere tilsyn under denne reformen⁶. Samtlige direktorater og tilsyn skulle i tillegg være representert regionalt. Som en respons på fragmenteringen av de føderale miljøvernmyndighetene og usikkerhet knyttet til myndighetsområdet dem imellom, opprettet utøvende myndighet på regionalt nivå (guvernørene) egne miljøavdelinger. I regionen nærmest den norske grensa, Murmansk, ble en miljøvernkomité opprettet i 2005. I tillegg til å være en respons til de overordnede reformene, var komitéene også organer for å iverksette tiltak fattet på regionalt nivå (Jørgensen & Hønneland, 2013, s. 187).

Etter reorganiseringene i 2000 og 2004 var russisk miljøbyråkrati i lengere tid preget av handlingslammelse (Rowe et al., 2007). Dette fikk konsekvenser for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet gjennom at det ikke ble avholdt møter i den blandede norsk-russiske miljøvernkomisjonen i verken 2000 eller 2004. Omorganiseringene i det russiske miljøbyråkratiet ført til at den russiske part ble en mer oppsplittet samarbeidspartner (Rowe et al., 2007, s. 17). Til tross for disse omorganiseringene har man klart å holde liv i de institusjonelle samarbeidsordningene i det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet. Samtidig viser tidligere undersøkelser at de lokalt forankrede prosessene, for eksempel under det

⁶ Et naturressurstilsyn ble opprettet på restene av det gamle miljøvernbyråkratiet. Forurensningstilsynet, som ble direkte underlagt regjeringa, ble opprettet med utgangspunkt i det tidligere strålevern og sikkerhetstilsyn i bergverksindustrien og i tillegg ble det uavhengige tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking opprettet med rene måleoppgaver knyttet til miljøvern og koordineringsansvar i russisk klimapolitikk (Rowe et al., 2007, s. 16).

grensenære samarbeidet, har vært mindre sårbart for prosesser på føderalt nivå enn samarbeidsflater på høyere nivåer (Kvello, 2011, s. 27), (Rowe et al., 2007, s. 24).

2.3.4 Nikelverket

Som allerede nevnt, var Norges interesse for et bilateralt miljøsamarbeid i utgangspunktet knyttet til forurensning fra Nikelverket. Nikelverket blir spesielt nevnt fordi reduksjon av utslippene fra Nikelverket har vært en helt sentral del av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet fra starten i 1987.

Opprinnelig var det selskapet Petsamo Nikkeli som startet gruvedrift i Nikel i 1939 mens området fremdeles var under finsk kontroll. Etter andre verdenskrig, ble området innlemmet i Russland og gruvedriften ble gjenopptatt av selskapet Pechenganikel. Etter oppløsninga av Sovjetunionen og opprettelsen av Den russiske føderasjonen ble selskapet privatisert og eies i dag av Kola GMK (datterselskap av konsernet Nornickel). Høsten 2019 meldte ledelsen i Nornickel at smelteverket i Nikel skulle legges ned i 2020. Desember 2020 ble siste smelteovn stengt i Nikelverket.

Som fortalt i begynnelsen av dette kapitlet har det vært ulike utviklinger i norsk og russisk forståelse av miljøvern i forhold til industri. Denne forståelsen har også preget forhandlingene om redusering av utslippene fra Nikelverket. Norge har vært pådriveren for å redusere utslippene, men i flere omganger har møtt en annen forståelse i det russiske systemet. Dette blir av Rowe koblet til hvorfor forhandlingene aldri klarte å føre frem til reelle utslippsreduserende tiltak til tross for flere tiår med forhandlinger (2020, kap. 6).

Som nevnt var Nikelverket viktig under de første kommisjonsmøtene til den norsk-sovjetiske (og senere norsk-russiske) miljøvernkommisjonen. Nikelverket produserer nettopp nikkell. Prosesseringa av nikkell har medført store utslipp av svoveldioksid (SO₂) og tungmetaller. Disse utslippene har påvirket luftkvaliteten og miljøet i grenseområdene både på norsk, russisk og finsk side. På slutten av 1970 tallet var det samlede utslippet⁷ av svoveldioksid omkring 400 000 tonn i året, mens ved nedleggelsen av Nikelverket i 2020 var utslippene under 100 000 tonn⁸ (Norsk institutt for luftforskning, 2021, s. 25).

⁷ Med samlet utslipp menes utslipp fra både Nikelverket og et briketteringsanlegg i Zapolyarnij som også eies av Kola GMK.

⁸ Til sammenligning var det totale årlige utslippet i Norge i 2020 15 665 tonn (Norskeutslipp.no, u.å.).

Utover 1990-tallet forsvant derimot Nikelverksaken fra dagsorden i den blandede miljøvernkommisjonen. Etter mange år med forhandlinger, framskritt og tilbakeslag var forsøkene på å modernisere Nikelverket for å redusere utslippene ikke kommet lenger. Spesielt vanskelig ble progresjonen i moderniseringsprosessen på grunn av den russiske rubelkrisa 1998. Dette førte til en økonomisk krisesituasjon for Kola GMK, som ikke bare truet med å ta knekken på bedriften, men hele lokalsamfunnet i Nikel. På den tida finansierte Kola GMK skoler, helsevesenet og andre offentlige tilbud i lokalsamfunnet og dermed var lokalsamfunnet avhengig av Kola GMKs overlevelse (Rowe, 2020, s. 110). Murmansk oblast⁹ ble dermed tvungen til å gi selskapet skattelettelse og kjøpte i tillegg ti prosent av aksjene i Kola GMK.

I 2001 ble det igjen vind i seilene da Norge og Russland erklærte et moderniseringsprosjekt av Nikelverket som skulle redusere utslippene av svoveldioksid og tungmetaller med 90 prosent innen 2007. Fra Norge ble det bevilget 300 millioner til dette prosjektet¹⁰. Ulike problemer oppsto imidlertid for gjennomføringa og ga forsinkelser på til sammen fire år. Avtalene som var inngått i 2001 hadde en varighet på maksimalt 10 år. Høsten 2009 trakk Nornickel seg formelt ut av prosjektet da man så man ikke ville rekke tidsfristen, og de omkring 48 millioner som rakk å bli brukt på moderniseringsprosjektet frem til 2009 ble tilbakebetalt av selskapet (Rowe, 2020, s. 142).

Taktikken til norske myndigheter etter 2010 ble å legge press på deres motparter i Moskva for å overbevise dem om at forurensninga fra Nikelverket var en sak som lå tungt på den russiske stat, og at unnlatelse av å ta tak i problemet ville slite på det politiske forholdet mellom de to landene (Rowe, 2020, s. 148). Man har etter at moderniseringsprosjektet ble skrinlagt fortsatt forsøkt å forhandle frem en felles enighet om hva miljøproblemet i Nikel representerer, fastsettelse av øvre utslippsgrense og definere retningslinjer for tekniske løsninger på problemet. Dette arbeidet fortsatte frem til nyheten om nedleggelsen av Nikelverket høsten 2019. I en uttalelse til NRK fortalte Vladimir Potanin, deleier og styreleder i Nornickel-selskapet, at grunnen for nedleggelsen var et ønske om at Nornickel skulle fremstå som mer miljøvennlig (NRK, 2020).

⁹ Oblast kan oversettes til fylke eller region.

¹⁰ Syse-regjeringa erklærte allerede i 1990, at Norge ville støtte ombygginga av Nikelverket med 300 millioner, men først i 2001 ble erklæringen effektivt.

2.3.5 Finland som deltaker i norsk-russiske samarbeid

Det norsk-russiske miljøsam arbeidet i grenseområdene har vært preget av å være trilaterale samarbeidsprosjekter der også Finland har vært deltaker. Dette er noe som bemerkes både i memorandumet (2019) fra parallellrevisjonen gjennomført av norsk og russisk riksrevisjon om det norsk-russiske miljøsam arbeidet, men også i evalueringa av miljøvern sam arbeidet gjennomført av Fridtjof Nansens institutt i 2007 (Rowe et al.).

På grunn av den geografiske beliggenheten, den felles grensen og Pasvikelvas grenseoverskridende karakter, har Finland blitt en naturlig deltaker i flere av de norsk-russiske miljøvern sam arbeidene, spesielt innen det grensenære sam arbeidet, også i flerbruksplanarbeidet. Finlands deltakelse i det grensenære sam arbeidet har muliggjort finansiering av prosjekter gjennom alternative finansieringskilder, spesielt knyttet til EU (Rowe et al., 2007, s. 28). Finlands EU-medlemskap ble også sentralt for EUs adaptasjon av «den nordlige dimensjonen». Denne har et fokus på regionale utviklingsutfordringer i Europas nordligste deler (Tynkkynen, 2008, s. 49). Den nordlige dimensjonen har blitt implementert gjennom «The partnership and cooperation agreement» (PCA) som EU har med Russland, og under her har Tacis- og Interreg-programmene vært konkrete instrumenter for EUs samarbeid med Russland innen miljøvern. I tillegg er både Finland og Norge gjennom EUs vannrammedirektiv forpliktet til å samarbeide om felles vannforekomster med hverandre og med naboland utenfor EØS (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF, side 7, punkt 35), i dette tilfellet Russland.

En annen viktig dimensjon i det norsk-russiske samarbeidet har vært arbeidet i den norsk-finske grensevassdragskommisjonen. Russland har vært observatør i kommisjonen siden 1989. Både flerbruksplanen for Pasvikvassdraget fra 1997 og miljøovervåkningsprogrammet «Pasvikprogrammet» har kommet som initiativer fra den norsk-finske grensevassdragskommisjonen. Disse sam arbeidene har senere også blitt forankret både i Barentssamarbeidet og i arbeidsprogrammet til den blandede norsk-russiske miljøvern kommisjonen. Pasvikprogrammet ble satt i gang på initiativ fra den norsk-finske grensevassdragskommisjonen. Med støtte fra Murmansk oblast ble det vedtatt å utvikle et langsiktig felles overvåkningssystem for observasjon av endringer i miljøtilstanden. Dette overvåkningsprogrammet ble etablert som et samarbeidsprosjekt i Interreg IIIA Kolarctic i 2003-2006 og videreutviklet i Kolarctic ENPI programmet i 2012-2014 (Pasvikmonitor.org, avsnitt 4).

2.3.6 Det grensenære samarbeidet

Det grensenære samarbeidet er en samlebetegnelse på ulike norsk-russiske samarbeid og aktiviteter i grenseområdet. Mye av samarbeidet har vært knyttet til Nikelverket gjennom måling av utslippene fra, og dokumentasjon av, skadevirkninger på naturen. Det grensenære samarbeidet er forankret i den blendede norsk-russiske miljøvernkommissjonens arbeidsprogram som for perioden 2019/2021 uttrykte at:

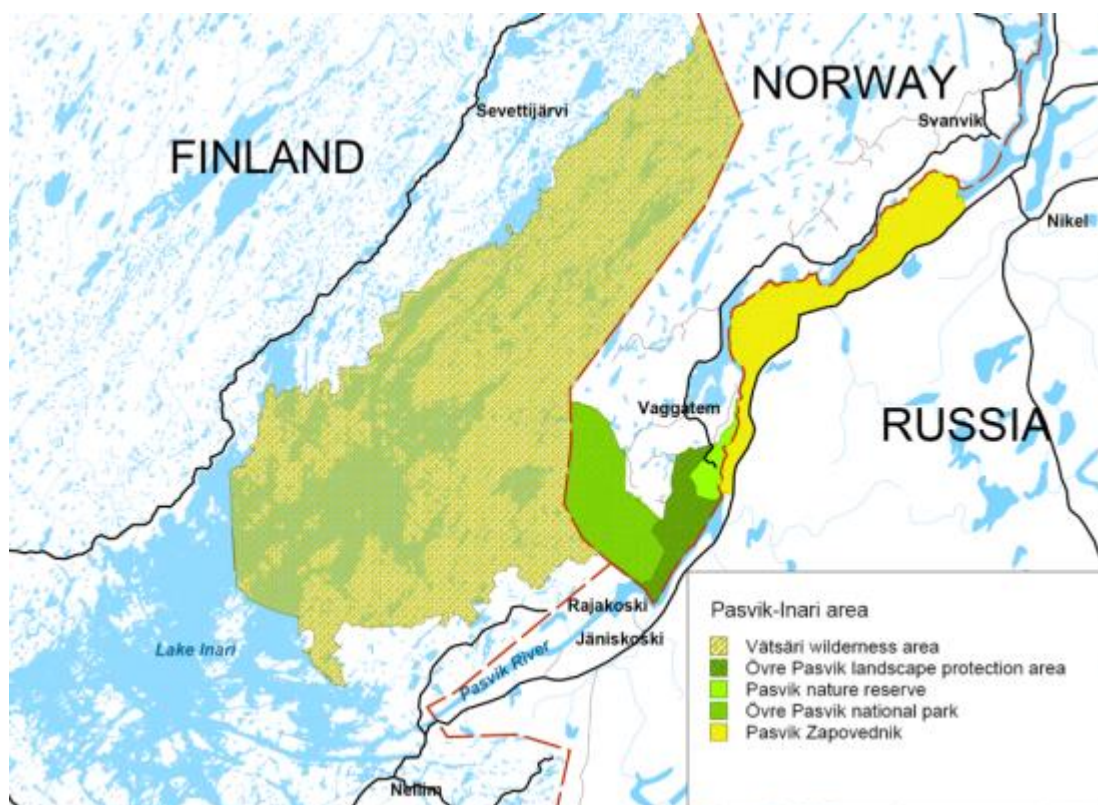
Målet med samarbeidet er å bidra til reduksjon av forurensning, undersøke forurensningens påvirkning på naturen, bevare områdets biodiversitet og utvikle best mulig forvaltning av verneområder, felles dyrestand og vannressurser. (s. 14)

Flere av prosjektene som er forankret i det grensenære samarbeidet er trilaterale prosjekter mellom Norge, Finland og Russland. Både det tidligere nevnte Pasvikprogrammet og et prosjekt for å måle luftforurensning vært forankret her¹¹. I tillegg er Pasvik-Inari trilaterale park organisert under det grensenære samarbeidet, samt prosjekter på artsregistreringer, miljøundervisning og ikke minst flerbruksplanprosjektet for Pasvik og Grense Jakobselv. Siden jeg allerede har beskrevet Pasvikprogrammet og kommer tilbake til flerbruksplanen i kapittel 2.4, vil jeg her gå nærmere inn på vernesamarbeidet. Dette har vært en sentral del av det grensekryssende miljøvernssamarbeidet.

2.3.6.1 Vernesamarbeidet

Norge og Russland opprettet på begynnelsen av 1990-tallet et felles naturreservat i Pasvikelva. Den norske delen av innsjøen Höyhenjärvi (Fjærvann) i Pasvikelva ble foreslått vernet i 1978 på grunn av sine store naturverdier og rike fugleliv. Når miljøvernssamarbeidet med Russland ble et faktum på slutten av 1980-tallet begynte man å diskutere et felles verneområde på begge sider av grensa i Pasvikelva. Etter den første felles norsk-russiske befaringen av området sommeren 1990 bestemte russiske aktører seg for også at landområder på russisk side av elva også skulle inngå i reservatet (Pasvik-Inari.net, u.å.-b). Derfor dekker reservatet på russisk side mye mer enn det opprinnelige forslaget som foreslo vern av Höyhenjärvi i Pasvikelva. Det felles verneområdet ble formelt vedtatt opprettet i 1992 på russisk side som Pasvik zapovednik og i 1993 på norsk side som Pasvik naturreservat.

¹¹ Luftovervåkningsprogrammet ble lagt ned i 2021 etter nedleggelsen av Nikelverket (Miljødirektoratet.no, 2022)



Figur 2: Pasvik-Inari trilaterale park. Kartet viser ikke "Inari Lake Natura 2000"-området som ble innlemmet i parken i 2018 (pasvik-inari.net, u.å.-a)

Pasvik-Inari trilaterale park er en viktig del av det trilaterale miljøvernssamarbeidet. Grunnen til ønsket om en trilateral park var å utvide vernesamarbeidet på tvers av landegrensene. I tillegg ønsket man også å etablere et sammenhengende verneområde i dette grenseområdet med store naturverdier. Innenfor rammene av det trilaterale parksamarbeidet forgår det også forskningssamarbeid og bestandsovervåkning av ulike dyre- og naturarter. I forrige flerbruksplan fra 1997 var en av anbefalingene at naturvernmyndighetene skulle arbeide for opprettelsen av et felles verneområde for Øvre Pasvik (s. 73). Naturvernmyndighetene i Norge, Finland og Russland hadde før dette et trilateralt samarbeid som strakk seg tilbake til slutten av 1980-tallet, og i 2008 ble Pasvik-Inari trilaterale park etablert. Samme år fikk parken tildelt EUROPARC Federation Certificate for overholdelse av høye europeiske standarder innen internasjonalt miljøssamarbeid. Den trilaterale parken består av Pasvik zapovednik på russisk side, Øvre Pasvik nasjonalpark, Øvre Pasvik landskapsvernområde og Pasvik naturreservat på norsk side, og Vätsäri ødemarksområde og Inari Lake natura 2000-område på finsk side.

2.3.7 Avsluttende om historisk og samtidsmessig innramming

Fra begynnelsen av samarbeidet i 1987 frem til i dag har det vært utbredt aktivitet på flere miljøområder innen det norsk-russiske miljøsam arbeidet. Den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen danner grunnlaget for det bilaterale miljøvern samarbeidet mens Barentssamarbeidet i større grad tilrettelegger for multilaterale samarbeid i nordområdene. Et viktig poeng i det norsk-russiske miljøvern samarbeidet er at flere samarbeid i grenseområdene foregår i trilaterale former der Finland er en naturlig deltaker på grunn av geografisk nærhet og felles naturverdier.

Utgangspunktet for det norsk-russiske miljøsam arbeidet var i stor grad forurensninga fra Nikelverket. Denne saken har preget samarbeidet i større eller mindre grad gjennom hele dens eksistens. Med nedstegninga av Nikelverket i 2020 ble et kapittel avsluttet i den norsk-russiske miljøforvaltningshistorien. I begynnelsen av dette kapittelet gikk jeg gjennom noen generelle utviklingstrender i norsk og russisk miljøvernhistorie som har hatt konsekvenser for hvordan forurensning knyttet til industri har blitt forstått ulikt av norske og russiske aktører i forhandlinger omkring moderniseringsprosjektet for Nikelverket. Samtidig som disse forhandlingene i stor grad ikke førte frem, har forurensninga fra Nikelverket ført til flere bi- og trilaterale samarbeidsflater gjennom kartlegging og overvåkning av miljøet i grenseområdene. Til tross for ulike oppfatninger, kan man hevde at miljøvern samarbeidet mellom Norge og Russland likevel har vært preget av nettopp samarbeid, og oppgaven min er også et bidrag til å belyse at så er tilfelle.

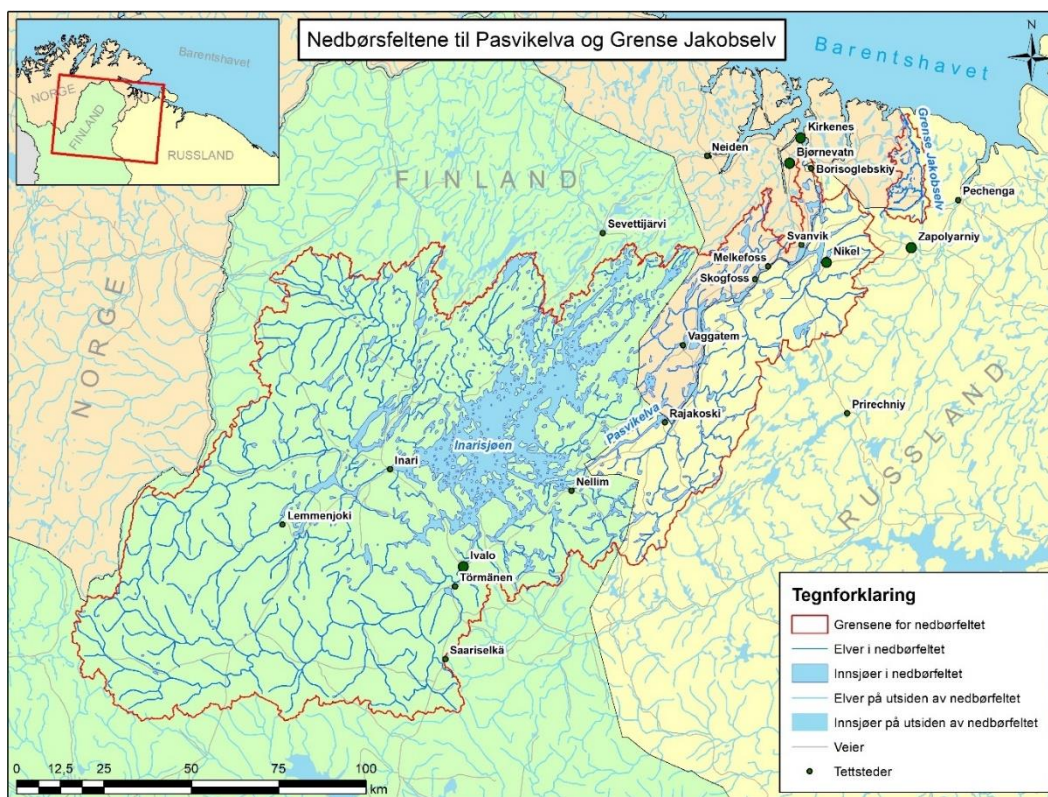
2.4 Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv

Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv er en trilateral forvaltningsplan for nedbørfeltet til Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv (se figur 3). Formålet var å skrive en felles forvaltningsplan for nedbørfeltene til Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv som tok sikte på å opprettholde eller forbedre miljøstatus innad i disse nedbørfeltene. En lignende plan ble utarbeidet for Pasvikvassdraget i 1997, noe som gjorde at det var et behov for en ny oppdatert forvaltningsplan med ny kunnskap og nye tiltak. Grense Jakobselvs nedbørfelt ble i tillegg inkludert fordi man ikke har hatt noen norsk-russisk fellesforvaltning av denne grenseelva tidligere.

2.4.1 Planområdet

Kartet under (figur 3) viser Pasvikelvas nedbørfelt med den mektige Inarisjøen i midten. Pasvikelvas nedbørfelt dekker et område på 18 309 km², der nesten 79% av nedbørfeltet ligger i Finland, 15% ligger i Russland og de siste 6% ligger i Norge (Flerbruksplanen, 2021, s. 6). Fra Inarisjøen renner som tidligere nevnt Pasvikelva langs den norsk-russiske grensa ut i Barentshavet.

Grense Jakobselvs nedbørfelt deles av kun Norge og Russland og vises oppe i høyre hjørnet i ytterkanten mot Barentshavet (figur 3). Nedbørfeltet har et areal på 241 km² hvorav 65% ligger i Norge og 35% ligger i Russland (Flerbruksplanen, 2021, s. 8).



Figur 3: Nedbørfeltene til Pasvikelva og Grense Jakobselv som er planområdene for flerbruksplanen (Flerbruksplanen, 2021, s. 7)

2.4.2 Bakgrunn

I 1991 vedtok den norsk-finske grensevassdragskommisjonen å lage en flerbruksplan for Pasvikvassdraget. Fordi nedbørfeltet til Pasvikvassdraget også strekker seg inn på russisk territorium, deltok også Murmansk miljøkomité i arbeidet (Flerbruksplanen, 1997, forord). Planen ble ferdigstilt og utgitt i 1997. Revideringa av flerbruksplanen ble tatt opp i møter i den norsk-finske grensevassdragskommisjon av russiske observatører og fylkesmannen i Finnmark allerede på tidlig 2000-tall. På finsk side var mer tilbakeholden da de mente EUs

planlagte vannrammedirektiv kunne bidra til en felles plan for grensevassdragene, men gikk til slutt med på en rullering av flerbruksplanen. Flerbruksplanen ble anbefalt revidert av den norsk-finske grensevassdragskommisjonen flere ganger. Den ble til slutt forankret i den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen og dens arbeidsprogram for 2013-2015 og i Barentssamarbeidet. Dette bidro til at Fylkesmannen i Finnmark tok initiativet til å utforme en prosjektbeskrivelse og en søknad om finansiering. Prosjektet «Flerbruksplan for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv» fikk innvilget Kolarctic ENI CBC finansiering i juni 2017. Flerbruksplanprosjektet hadde over tre år (2018-2021) et budsjett på 404 148 euro, der kolarctic finansierte 363 733 euro (Kolarctic.info). Det resterende beløpet kom fra nasjonale finansieringer.

2.4.3 Finansiering gjennom Kolarctic

Som et Kolarctic-prosjekt var flerbruksplanen underlagt regelverket til finansieringsprogrammet i henhold til både tidsfrister og økonomi, fremdrift og rapporteringer.

Kolarctic Cross-Border Cooperation 2014–2020-programmets målsetning var å komplementere nasjonale grenseoverskridende aktiviteter ved å fokusere på samarbeid mellom EU-medlemsstatene Finland og Sverige, og Norge og Russland. Innenfor Kolarctic Cross Border Cooperation 2014–2020 deltar Norge som et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS) og Schengenland.

Kolarctic CBC-programmet søker å oppfylle målene til den nordlige dimensjonen og Kirkeneserklæringen av 1993, som Barentssamarbeidet bygger på. Videre er programmet basert på forgjengerne, Kolarctic Neighborhood Program 2004–2006 og Kolarctic ENPI CBC Program 2007–2013. Programmet er medfinansiert av EU gjennom European Neighbourhood Instrument (ENI). Finland, Norge, Russland og Sverige, har i tillegg hver sin nasjonale og regionale finansiering. Kolarctic CBC 2014-2020 har i denne perioden forvaltet et budsjett på 63,4 millioner euro (Kolarctic.info, u.å.-a). Dette innebærer finansiering av ulike prosjekter som inngår i de strategiske prioriteringene til Kolarctic på ulike fagområder¹².

¹² De strategiske satsningsområdene deles i to prioritetsakser. Den første aksene er levedyktigheten for arktisk økonomi, natur og miljø. Den andre aksene er flytende mobilitet av mennesker, goder og kunnskap (Kolarctic.info, u.å.-a).

2.4.4 Prosess og struktur

Flerbruksplanarbeidet var organisert som et prosjektarbeid. Målet var å lage et felles forvaltningsdokument for nedbørfeltene til Pasvikelva og Grense Jakobselv. Prosjektstart var offisielt desember 2018, men planprosessen startet med et oppstartsmøte i mars 2019, der lokale og regionale myndigheter og ulike sektormyndigheter i alle tre land var invitert til å gi innspill til hvilke plantema som burde prioriteres i planarbeidet. Hovedfokuset i planarbeidet ble følgende: «*felles tiltak for grenseoverskridende vannområder, samarbeid med våre naboland samt utvikling av forskjellige ideer i samarbeid med forskjellige myndigheter*» (Flerbruksplanen, 2021, s. 10). Min studie fokuserer hovedsakelig på prosjektinterne forhold i flerbruksplanprosessen og på hvilken måte aktørene i arbeidsgruppa, som har vært hovedarenaen for planarbeidet, har bygget gjensidig enighet med hverandre gjennom uformelle prosesser og praksiser.

Prosjektperioden hadde opprinnelig slutt den 31.12.2020, men ble utsatt to ganger; først til 30.6.2021, og deretter til 30.9.2021. Som intervjuene i denne studien skal belyse ble plantemaene i flerbruksplanen mer omfattende og kompliserte enn man hadde sett for seg i utgangspunktet. Derfor brukte aktørene lengere tid for å komme til gjensidig enighet, hvilket jeg har funnet interessant å undersøke. Dette kommer jeg tilbake til i analysekapittelet.

Flerbruksplanarbeidet var organisert med en prosjektgruppe og en styringsgruppe.

Prosjektgruppa hadde hovedansvaret for den daglige drifta i prosjektet og for skrivinga av dokumentet. Prosjektgruppa besto av Statsforvalteren i Troms og Finnmark (SFTF), som var prosjektleder for planarbeidet, og prosjektpartnerne Pasvik zapovednik i Russland og Lapplands Nærings-, trafikk- og miljøsentral (ELY-sentret) i Finland. SFTF er statens representant i Troms og Finnmark fylke og har ansvar for oppfølging av vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. ELY-senteret har ansvaret for de regionale gjennomførings- og utviklingsoppgavene til staten innenfor ulike fagfelt, der miljø er ett av dem. Pasvik zapovednik er et statlig naturreservat på russisk side av Pasvikelva som har forvaltningsmessig ansvar for territoriet innenfor reservatets grenser, og er underlagt det russiske naturressursministeriet. Prosjektgruppa svarte til den overordnede styringsgruppa som besto av prosjektpartnerne nevnt over, Murmansk regionale дума, Pechenga kommune, Inari kommune, Troms og Finnmark fylkeskommune og Sør-Varanger kommune (Flerbruksplanen, 2021, s. 11). I tillegg hadde styringsgruppa flere observatører som varierte på de ulike styringsgruppemøtene.

Det ble i løpet av prosjektperioden gjennomført nasjonale informasjonsmøter og produsert ulike typer skriftlig informasjon i de ulike landene. I tillegg ble det gjennomført en felles offentlig høring av dokumentet i mai/juni 2021. Innspillene fra høringa ble oppsummert i et felles høringsdokument (u.å.) hvor høringsinnspillene også ble svart ut.

2.4.5 Flerbruksplandokumentet

Da prosjektperioden ble avsluttet i september 2021 satt man igjen med et ferdig produkt i form av flerbruksplandokumentet. Dokumentet har en tidsramme fra 2021-2030 og består av en bakgrunnsdel og en tiltaksdel. Bakgrunnsdelen beskriver miljøpåvirkningene fra menneskelige aktiviteter i nedbørfeltene i Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv, mens tiltaksdelen adresserer ulike tiltak som skal «*opprettholde og forbedre miljøtilstanden i nedbørfeltene*» (Flerbruksplanen, 2021, s. 48). Det er til sammen 48 ulike tiltak fordelt på 12¹³ ulike plantemaer i flerbruksplanens tiltaksdel, der noen tiltak er nasjonale, noen bilaterale og noen trilaterale. Disse tiltakene har en tidsramme og ansvarlige institusjoner som har ansvar for implementeringa av tiltakene.

Rapportering og oppfølging er også beskrevet i plandokumentet. Ifølge flerbruksplanen skal det gjennomføres årlige møter mellom de koordinerende institusjonene i Finland, Russland og Norge (2021, s. 61). Møtene skal rulleres og arrangeres mellom norsk og russisk partner innenfor rammeverket av de blandede norsk-russiske miljøvernkommisjonen. Finsk partner skal på disse møtene ha samme status som de norske og russiske koordineringspartnerne (Flerbruksplanen, 2021, s. 61).

Et viktig poeng er at flerbruksplanen ikke har noen formell juridisk status i noen av landene. Den skal tjene som et forvaltningsverktøy i det fremtidige samarbeidet omkring grensevassdragene og deres nedbørfelt. Planen skal også være et utgangspunkt for finansiering til prosjekter og prosjektsøknader i grenseområdene.

¹³ Hovedtema i flerbruksplanen: Felles temaer for begge planområder: industriell forurensning. Plantema for Pasvikelvas nedbørfelt: vannkraftregulering, avløpsvann, naturveiledning og miljøundervisning, avfallsdeponier, gullgraving (Finland), skogbruk, reindrift og turisme. Hovedtema for Grense Jakobselv nedbørfelt: Naturvern, pukkellaks (Norge) og endringer i elvemiljøet: erosjonssikringer (2021, s. 48-59).

3 Forskningsmetode og teknikker

Denne oppgaven har et forskningsdesign basert på en kvalitativ undersøkelse av et grenseoverskridende miljø samarbeid mellom Norge, Finland and Russland. Designet setter av tungtveiende årsaker søkelys på prosessen og sentrale prosjektmedarbeideres forståelse av prosess. Jeg skal redegjøre for beslutningen om å legge hovedvekten på kvalitativ metode og valg av innsamlingsteknikker. Jeg vil innledningsvis kort redegjøre for hvordan jeg forstår kunnskapsproduksjon, som legger premisene for studiens innretning, tematikk, forskningsspørsmål og produksjon av empiriske sammenhenger. Videre vil jeg drøfte mine roller som forsker og arbeidstaker i dette prosjektet og hvordan disse har formet min forforståelse og empirigrunnet. Jeg vil også diskutere selve produksjonen av rådata og hvordan disse har blitt prosessert og gjort til gjenstand for fortolkning og teoribygging. Her har jeg foretatt noen litt ukonvensjonelle valg som byr på metodiske utfordringer og muligheter for forskningsprosjektet.

3.1 Vitenskapsteoretiske forutsetninger

Som nevnt i innledinga av oppgaven er denne studien basert på en hermeneutisk grunntanke om at mennesker tilfører mening til sine liv gjennom å plassere seg selv i en større narrativ kontekst. Hermeneutikkens fundament er at sosiale fenomener ikke kan forstås uavhengig av de aktørene som er en del av fenomenet (Kristiansen, 2017, s. 163). Menneskelig forståelse informeres av og formes gjennom individuelle og kollektive narrativer om verden vi lever i. Meninger knytter seg til den samlede kontekst, hvor deltakerne utgjør en helt sentral del, og disse meningene kan synliggjøres og fortolkes ved at den konfronteres med forskerens egen forståelse (Kristiansen, 2017, s. 163). Det interessante i analysen av datamaterialet i denne studien er derfor hvilke forståelser aktørene uttrykker gjennom hva de kommuniserer, og hvilke konsekvenser forståelsene har hatt for flerbruksplanprosessen.

Denne oppgaven fokuserer på menneskelige aktørers forvaltning av natur som et sosialt fenomen, men reduserer likevel ikke naturen til en ren sosial konstruksjon¹⁴. Oppgaven

¹⁴ Forståelsen av natur og menneskers forhold til den er en stor debatt som er blitt aktualisert gjennom klimakrisa. I denne debatten har økosentrisme (Se for eksempel Castree, 2005) fått økende relevans. Økosentrisme legger vekt på at naturen har en egenverdi i seg selv utenom den mennesker gir den. Dette bygger på samme tankegang som man finner igjen i ulike urfolkstankesett om at naturen har en sjel (animisme). Den

anerkjenner at naturen eksisterer uavhengig av menneskers eksistens, og at forståelse av naturen også er en del av konteksten mennesker forstår sosiale fenomener gjennom, fordi den er en del av våre omgivelser. Derfor forankres oppgaven konkret under grenen i hermeneutikken som kalles for miljøhermeneutikk (environmental hermeneutics). I tillegg til å vektlegge menneskers forståelse av seg selv i sammenheng med en større narrativ kontekst, vektlegger også miljøhermeneutikk også miljøet vi befinner oss i som en sentral del av denne konteksten. Dette kan både være sted, natur eller andre omgivelser som brukes for å gi mening til egen eksistens. Mening er ikke et trekk ved den objektive verden som forståelse prøver å «gripe». Mening oppstår når vi artikulere vårt forhold til verden. I denne prosessen transformeres nøytraliteten av de fysiske omgivelsene til meningsfulle steder (Drenthen, 2017, s. 7).

Hermeneutikkens grunnprinsipp legger også vekt på forskerens refleksivitet. Kristiansen skriver at dette innebærer at forskerens forforståelse av forskningstemaet blir en aktiv del av forskningsprosessen (Kristiansen, 2017, s. 157). Forskeren må reflektere over egen rolle og forforståelse og hvordan dette former fortolkninga av fenomenet som studeres. Dette gjør at i en forskningssituasjon vil kunnskapen som framkommer være et resultat av en samproduksjon mellom forsker og forskningsdeltaker. I min studie har jeg hatt et nært forhold til flerbruksplanen gjennom å være delaktig som arbeidstaker i prosessen. Dette har i høy grad formet min forforståelse av prosessen og hatt konsekvenser for hvordan for eksempel jeg og intervjudeltakerne mine har kunnet snakke om flerbruksplanprosessen i intervjuene. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.4.

Et aspekt ved fortolkningsbasert forskning er den kunnskapsteoretiske statusen fortolkninga har. Gilje og Grimen skriver at fortolkning i stor grad er basert på personlig skjønn, erfaring og dømmekraft, og hva som er en «korrekt» fortolkning er det vanskelig å si noe om (1993, s. 162). Dette gjør at fortolkninger alltid er prinsipielt usikre og reviderbare i lys av ny informasjon. På grunn av dette er det spesielt viktig at forskeren eksplisiterer sin forståelse av et sosialt fenomen, dens kontekst og på hvilket grunnlag med hvilken bakgrunnsforståelse og fordommer et sosialt fenomen studeres. Jeg har som mål at dette skal bli tydeligere gjennom dette kapitlet.

økende relevansen for slike forståelser av naturen gjenspeiles i for eksempel en internasjonal trend med å gi elver og naturområder egne juridiske statuser (Studley & Bleisch, 2018), (O'Donnell & Talbot-Jones, 2018).

3.2 En utforskende tilnærming

Temaet for masteroppgaven min ble bestemt på bakgrunn av min nysgjerrighet i hva som driver de regionale norsk-russiske samarbeidene fremover til tross for et kjøligere utenrikspolitisk klima mellom Norge som Nato-land og Russland. Denne nysgjerrigheten grunner i min personlige relasjon til mitt hjemsted i Pasvikdalen i det norsk-russiske grenseområdet, og ble drevet fram av en faglig interesse for norsk-russiske relasjoner som ble vekket under bachelorstudiet i statsvitenskap ved UiT. Gjennom faglige fordypningsemner i russisk politikk ble jeg spesielt fascinert over hvordan delelinjeavtalen i Barentshavet ble forhandlet frem mellom Norge og Russland. Det spesielle var at det kom som en overraskelse på mange da daværende norske statsminister Jens Stoltenberg, sammen med daværende russiske president Dimitri Medvedev, i april 2010 annonserte at Norge og Russland var kommet til enighet om delelinja i Barentshavet etter 40 år med forhandlinger¹⁵. Dette gjorde at jeg i masterprosjektet ville undersøke innsiden av norsk-russiske samarbeidsprosesser for å synliggjøre hvordan aktørene går frem for å komme til enighet, når det på utsiden av prosessen ikke nødvendigvis er gitt at enighet er mulig å oppnå. Videre i kapittelet vil jeg vise hvordan dette ble sentralt i metodevalg og etter hvert også analysen av empirien.

Når temaet for mastergradsprosjektet var bestemt, var taktikken min for å tilnærme meg feltet åpen og utforskende. Jeg valgte derfor å starte med å undersøke et norsk-russisk samarbeidsprosjekt som jeg kjente til fra før. I mars 2020 deltok jeg på Pasvikseminaret¹⁶ hvor Flerbruksplanarbeidet for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv ble presentert av prosjektansvarlig ved daværende Fylkesmannen i Troms og Finnmark. Høsten 2020 kontaktet jeg derfor prosjektansvarlig og fikk et bakgrunnsintervju for å forme meg et bilde av flerbruksplanprosjektet, og andre samarbeidsprosjekter Fylkesmannen i Troms og Finnmark hadde med russiske partnere. Tilnærminga, hvor jeg sto på utsiden av et felt og forsøkte å titte

¹⁵ Se blant annet: Moe, Arild, Fjærtøft, Daniel og Øverland, Indra (2011) "Space and timing: why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010?" eller Henriksen, Tore og Ulfstein, Geir (2011) «Maritime Delimitation in the Arctic: The Barents Sea Treaty».

¹⁶ Pasvikseminaret er et årlig arrangement som arrangeres av Statsforvalteren i Troms og Finnmark og Sør-Varanger kommune (Statsforvalteren.no, 2020). Seminaret er et forum der forskningsstasjoner, forvaltning, politikere og lokalbefolkning deltar for å både gi, få og stille spørsmål om miljøinformasjon og miljøforskning i det grensenære området. Dette seminaret er også forankret i norsk-russisk miljøvernkomisjon under det grensenære samarbeidet (Se: Arbeidsprogram 2019-2021, s. 15).

inn for å skaffe oversikt, fikk en brå vending når jeg fikk muligheten til å stå på innsiden av flerbruksplanprosessen. Etter bakgrunnsintervjuet med prosjektlederen for flerbruksplanprosjektet fikk jeg noen uker senere tilbud om å jobbe med flerbruksplanprosessen som prosjektmedarbeider. Jeg begynte å arbeide med flerbruksplanprosjektet i november 2020 og var ansatt fram til november 2021. Vurderinga om å godta jobbtilbudet i flerbruksplanprosjektet var først og fremst at dette framsto som en mulighet til å komme svært tett på en norsk-russisk samarbeidsprosess og lære om prosessen fra innsiden. Jeg kommer tilbake til hvordan rollen som arbeidstaker har påvirket forskningsprosjektet mitt senere i dette kapittelet.

Ansettelsen fikk store ringvirkninger for masterprosjektet mitt. Ikke minst for min forforståelse, valg av forskningsspørsmål, bevissthet om etiske dilemmaer og tolkningsprosedyrer. Det finnes en betydelig metode- og etikkdebatt rundt å gjøre studier innenfor egen kultur (Field, 1991; Munthali, 2001; Paulgaard, 1997; Wadel, 1991). Avveininger og refleksjoner omkring nærhet og en dobbeltrolle som både forsker og arbeidstaker vil diskuteres gjennom dette kapittelet.

Min insider-rolle i flerbruksplanprosjektet formet forforståelsen min før jeg valgte metode strategi og utviklet mine datateknikker. Jeg tok i stor grad utgangspunkt i de problemstillingene og temaene jeg gjennom arbeidstakerrollen hadde forstått var interessante, og brukte disse aktivt i samtaler med intervjudeltakerne. Det var først etter at datainnsamlinga var gjennomført at jeg ble opptatt av teorier om konfliktløsning og konsensusbygging. Min eksponering for disse teoriretningene resulterte i nye grundige undersøkelser, gjennomført ved oppfølgingssamtaler og mailutvekslinger med mine hovedinformanter. Min forskingspraksis minner dermed om den berømte «runddansen» mellom teori, metode og data som Cato Wadel (1991) omtaler som typisk for kvalitativt forskningsarbeid. Nye opplysninger får forskeren til å ta i bruk nye teorier, begreper eller metoder som i sin tur frembringer ny kunnskap.

Først av alt bør min interesse rundt særlig prosjektinterne forhold kommenteres. Med en statsvitenskapelig bakgrunn var jeg godt kjent med norsk-russiske relasjoners forhistorie, formet innenfor en flerskala internasjonal og regional kontekst. Slike eksterne premissgivende forhold er beskrevet tidligere i avhandlingens kapittel 2. Flerbruksplanarbeidet er en del av et grenseoverskridende samarbeid i en skiftende og uforutsigbar kontekst av norsk-russisk bilateralt samarbeid. Dette forsterker betydningen av en studie som forsøker å forklare den

relative suksessen i å opprettholde samarbeidet til tross for de varierende internasjonale og regionale kontekster som samarbeidet har gjennomgått. Gjennom denne oppgaven argumenterer jeg for at opprettholdelsen av miljøvernssamarbeidet delvis er et resultat av et lite utforsket møte mellom ulike organisasjonskulturer og praksiser¹⁷ (dette vil bli adressert ytterligere i kapittel 4.1). Min interessehorisont er derfor aktørforståelse internt og disse aktørenes praksiser.

3.3 Tilgang til felten og ulike roller – en avklaring

Hermeneutikken legger som nevnt opp til en eksplisering av forskerens forforståelse av det som studeres. I denne oppgaven knytter refleksiviteten seg spesielt til to forhold, nemlig at jeg forsker på egen kultur og min dobbeltrolle som forsker og prosjektarbeider i flerbruksplanprosessen. På bakgrunn av dette presiseres noen aspekter rundt min rolle som forsker og arbeidstaker og hvordan dette har fått implikasjoner for min forforståelse, tilgangen til empiri og etiske hensyn til mine intervjudeltakere og taushetsplikt knyttet til arbeidstakerrollen.

En sentral metodisk avklaring for masterprosjektet mitt var i hvilken grad og hvordan jeg kunne skille mellom rollen som forsker og rollen som arbeidstaker. Mitt hovedhensyn var å forsøke å skille disse rollene så tydelig som mulig, også med tanke på min taushetsplikt som arbeidstaker. Et annet hensyn var å hindre rolleblanding som kunne gjøre aktørene i planprosessen usikker og svekke tilliten til meg som kollega og senere forsker. Dette gjorde jeg primært ved å ta et aktivt valg om at opplysninger som framkom i min rolleutøvelse som arbeidstaker ikke kunne brukes som direkte empiri i denne oppgaven. Antropologen Cato Wadel (1991: 36) karakteriserer dette glimrende gjennom begrepet «å gjerde inn» sin forskerrolle. Inngjerdinga av forskerrollen ble formalisert med arbeidsgiver i form av en skriftlig avtale (vedlegg 1). Samtidig har rollen som arbeidstaker gitt meg muligheten til å opparbeide meg et sosialt nettverk basert på tillit til de som senere skulle delta i masterprosjektet. Dette var viktig både for mitt bidrag til gjennomføring av

¹⁷ Praksiser forstås i denne oppgaven som handlinger aktørene gjennomfører på bakgrunn av sine forståelser av flerbruksplanarbeidet. Denne forståelsen er inspirert av statsviteren Iver B. Neumanns (2002) og hans ønske om at forskere innen internasjonale relasjoner i større grad fokuserer på det som «sies og gjøres». På den måten blir praksisbegrepet forstått i forhold til forståelser som fremkommer gjennom aktørenes fortellinger som igjen påvirker hvordan aktører handler på den internasjonale scenen.

flerbruksplanprosjektet, men også for tilgang til informanter og mine intervjudeltakeres tillit til meg senere.

Arbeidstakerrollen ga meg en kjærkommen tilgang til felten, samtidig utgjør den også en risiko for at man mister det «kritiske forskerblikket». En av kritikkene mot forskning på egen kultur er nettopp at nærhet til det som studeres gjør at forskeren kan få problemer med å se og artikulere det selvsagte og underforståtte, og dermed overse interessante og viktige perspektiver i forskninga (Paulgaard, 1997). Målet mitt har dermed vært å reflektere over valgene jeg har tatt, og begrunne dem ovenfor meg selv, slik at underbevisste bias blir til bevisste refleksjoner omkring min rolle i prosessen. Refleksjonen har i hovedsak vært knyttet til å se begrensingene min posisjon på innsiden av flerbruksplanprosessen kunne ha på mitt forskningsarbeid. Konsultasjon med veileder, oppsøking av litteraturen omkring norsk-russisk miljøsamarbeid og teoretiske perspektiver har også vært viktige verktøy for å skape distanse for å klargjøre eventuelle implisitte forståelser.

Det har samtidig vært mange fordeler med å ha rollen som prosjektkoordinator i prosessen jeg studerte. Jeg har blant annet hatt tilgang til de aller fleste prosjektarenaer, epostutvekslinger, møter, prosjektmapper og uformelle samtaler. Til sammen utgjør de «usynlige steg, nettverk og plattformer» i planarbeidet. Denne deltakelsen som prosjektkoordinator utvidet ikke bare min forforståelse, men også min bevisste kunnskapsbase og nettverk som «kollega». Den siste sosiale kapitalen favner ansatte på miljøavdelinga hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark, og også ovenfor de eksterne finske og russiske partnerne. Disse inkluderer ansatte ved ELY-senteret i Finland og ved Pasvik zapovednik i Russland.

3.4 Produksjon av data

Jeg utviklet følgende forskningsspørsmål som betinget mine hovedteknikker for innhenting av rådata:

Hvilke identifiserbare forståelser og praksiser har aktørene i flerbruksplanarbeidet?

Hvordan har de ulike forståelsene og praksisene formet ulike faser av flerbruksplanarbeidet?

Hvordan påvirker de identifiserte forståelsene og praksisene flerbruksplanprosessen?

Mine forskningsspørsmål og analytiske rammeverk har medført at intervjuer ble min hovedkilde til empiri i denne oppgaven og er utgangspunktet for å få et innblikk i aktørenes forforståelse i flerbruksplanarbeidet. Uten intervjuene ville disse forståelsene vært vanskelig å

identifisere. Oppgaven bygger hovedsakelig på data fra 5 intervjuer med 5 personer som har vært knyttet til flerbruksplanen. Disse utdypes under kapittel 3.4.1.

Dokumenter er også brukt som empirigrunnlag i denne studien. *Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv (2021-2030)* er brukt for å belyse hvordan forståelsene og praksisene i planarbeidet har gitt seg utslag i det ferdige plandokumentet. Her har spesielt min forforståelse vært avgjørende for å kunne knytte elementer i dokumentet sammen med de forståelsene som fremkom i intervjuene og gjennom analysen. *Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget* fra 1997 brukes komparativt for å vise utviklinga fra den første flerbruksplanen frem til den nåværende flerbruksplanen. Grunnen til dette er fordi flere av intervjudeltakerne eksplisitt bruker denne sammenligninga for å vise utviklinga i samarbeidet fra 1997 frem til 2021. I tillegg har høringsdokumentet (u.å.) som ble utarbeidet under flerbruksplanprosessen og relevante synspunkter derifra blitt brukt som empirigrunnlag i denne undersøkelsen i sammenheng med å forsøke å belyse interessekonflikter i flerbruksplanarbeidet.

Dokumentene ble en del av datamaterialet i forskningsprosjektet etter at analytisk kurs var staket ut gjennom en innledende koding av intervjumaterialet (mer om dataprosessering under kap. 3.6). Målet har dermed ikke vært å analysere hele dokumentet, men å lete etter spesifikke elementer som kunne nyansere, utfylle og komplimentere kodingene fra intervjumaterialet.

Selv om jeg har unnlatt å gjøre bruk av rådata som jeg har hatt tilgang til som prosjektmedarbeider, har mitt arbeid med flerbruksplanen vært viktig for min kontekstuelle forståelse av samarbeidet, prosjektorganisasjonens virkemåte formelt og uformelt, formelle og uformelle aktører, kommunikasjonsformer osv., Dette danner en omfattende forforståelse og kunnskapsbasis som har gitt meg et uvurderlig innblikk i de prosessene som jeg har gjort til gjenstand for undersøkelser i produksjon og analyse av egeninnhentede data.

3.4.1 Intervjuene

Av de fem intervjuene regner jeg fire av dem som hovedintervjuer utført med fire ulike intervjudeltakere valgt ut på bakgrunn av deres offisielle tilknytning til flerbruksplanarbeidet. tre av intervjuene ble gjennomført individuelt med prosjektleder fra statsforvalteren og prosjektpartnerne fra ELY-senteret i Finland og Pasvik zapovednik i Russland som var deltakere i arbeidsgruppa. Samtidig har jeg også gjennomført intervju med én sentral person som har en lang og omfattende tilknytning til det grensenære samarbeidet og som har meget

omfattende kjennskaps til samarbeidets forhistorie. Disse fire hovedintervjuene hadde en varighet på 1-1,5 time. Siden dette bilaterale samarbeidet er nasjonalt forankret i statsforvaltningen har jeg også intervjuet en representant fra klima- og miljødepartementet i etterkant de overnevnte intervjuene. Dette intervjuet avvek fra de andre intervjuene ved at det var en kortere seanse, basert på en innledende epost runde, etterfulgt av en samtale med vedkommende (varighet på omtrent en halvtime). Hovedformålet med dette intervjuet var å få innsikt i hva som oppfattes som viktige aspekter i det norsk-russiske miljøsam arbeidet på et overordnet plan. Jeg har også hatt oppfølgingsintervjuer med flere av aktørene når jeg har sett at det er flere ting jeg ønsker svar på i analysen av materialet. Alle intervjuene unntatt ett har gått over teams. Dette var først og fremst et resultat av geografiske avstander og koronarestriksjoner som gjorde at intervjuene ble gjennomført på nett. Intervjudeltakerne satt enten på sin arbeidsplass på lukkede kontorer eller var på lukkede hjemmekontor. Det siste intervjuet ble gjennomført på mitt arbeidskontor på fylkeshuset i Tromsø. Dette gjør at jeg ikke har noen grunn til å tro at intervju kvaliteten ble dårligere på grunn av intervjusituasjonen utover at man over teams i større grad mister kroppsspråk og øyekontakt enn man gjør i fysiske intervjuer (jeg diskuterer det å gjennomføre intervjuer på engelsk i kapittel 3.7.1). Resterende kontakt med intervjudeltakerne har foregått gjennom epostutvekslinger og kortere og mer uformelle samtaler over teams.

Selv om jeg kjente eller hadde truffet alle intervjudeltakerne gjennom min rolle som arbeidstaker, valgte jeg å sende en epostforespørsel om å delta i intervju i prosjektet. Når de takket ja, fikk de tilsendt et informasjonsskriv om prosjektet og om deres rettigheter med tanke på personvern (se vedlegg 2). Alle disse personene er i kraft av sine stillinger i en posisjon hvor de kan gjenkjennes i denne oppgaven. Dermed er all informasjon som faller inn under denne kategorien knyttet til personens stilling og ikke direkte til personen selv.

Intervjuene ble lagt opp som semistrukturerte samtaler. Formålet var at deltakerne skulle kunne snakke så fritt som mulig innenfor temaet flerbruksplanen. Jeg hadde med meg en intervjuguide, som i hovedsak ble en slags sjekklister som ikke skulle forkludre den mere frie samtalen (se vedlegg 3). I samtalene ble selve prosessen rundt å produsere flerbruksplanen sentralt, også prosessens uformelle sider.

Min bakgrunnsforståelse for prosessen, påvirket hele intervjusituasjonen og samtalenes fokus og dybde. Sosiologen Katrine Fangen har karakterisert dette på en gjenkjennelig måte i «Deltakende Observasjon»: «*Gjennom deltagende observasjon kan du få tilgang og dermed*

anledning til å konfrontere deltagerne med spørsmål som du vet du har hold for å stille på bakgrunn av det du har sett.» (2011, s. 40). Jeg kunne dermed bruke mye mer tid på å forsøke å grave i hvordan intervjudeltakeren opplevde og forsto flerbruksplanprosjektet fremfor å bruke tid på å en ren beskrivelse av for eksempel tidslinje for planarbeidet.

Bakgrunnsforståelse kan være nyttig for intervjusituasjonen. Samtidig er det viktig å ha et bevisst forhold til sin forutinntatthet og faren for å låse seg fast i forestillinger i stedet for å møte feltet med et åpent sinn (Fangen, 2011). I skjæringspunktet mellom forventede og faktiske funn ligger de mest interessante rådataene. I dette skjæringspunktet er det mulig å få avlivet myter og ufruktbare arbeidshypoteser, og opparbeide ny og eksakt kunnskap om et fenomen. For å unngå nettopp å låse seg i sine egne antakelser har jeg innhentet informasjon fra forskjellige kilder – både offentlige utredninger, forskninga på feltet og teori for å unngå ensporethet. Samtidig har jeg også gjort noen grep med tanke på hvordan datamaterialet er fortolket og gitt mening gjennom analysen. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.6.

Fortrinnet ved min flerskala (internasjonalt, nasjonalt og lokalt) forforståelse er at jeg har kunnet forfølge spørsmål som gir evidens om eksterne konfliktladede spørsmål som har tatt mye plass i interne prosesser. For eksempel ble mine informanter direkte spurt om Nikelverkets rolle i flerbruksplanprosjektet. Dette belyser hvordan min dobbeltrolle muliggjorde en oppnøsting av det faktiske samspillet mellom Nikelverket som en ekstern faktor og prosjektinterne forhold.

3.5 Empiri som analytisk utgangspunkt – I ytterkanten av grounded theory

Fordi fokuset i oppgaven er forankret i min fortolkning av aktørenes forståelse har jeg valgt å konstruere et analytisk rammeverk som baserer seg på en grounded theory tilnærming. I møtet med flerbruksplanprosessen ble det klart for meg at aktørenes forståelse av samarbeidet er sentralt i å forstå flerbruksplanprosessen som en helhet. Grounded theory er analytisk et perspektiv som gir stor fleksibilitet og rom for å forankre analysekategoriene i empiriske kategorier.

Som overskrifta på dette underkapittelet tilsier så er det utfordrende å plassere denne oppgaven helt klart innenfor en analysetradisjon av grounded theory (GT). Grunnen til dette er fordi at debatten omkring hva som kan regnes som GT, er en langvarig debatt som splitter GT miljøet. Debatten kan spores tilbake til de to medgrunnleggerne innen GT, nemlig, Glaser

og Strauss (Walker & Myrick, 2006, s. 547). Min tilnærming skiller seg fra noen av de teoretiske prinsippene som ligger til grunn for denne induktive analysetradisjonen, men den har likevel også mange elementer som sammenfaller med dens grunnelementer. GT er en del av en fortolkningsmessig tradisjon som vektlegger menneskers refleksjoner, handlinger, mening og intensjoner (Charmaz, 2017, s. 179). Dette sammenfaller med de hermeneutiske forutsetningene som allerede har blitt vektlagt i denne studien. Disse forutsetningene er sentrale i forståelsen av empirien og forskerens rolle som medprodusent av data. Det som særlig gjør prinsippene i GT relevant for denne studien, er den utforskende tilnærmingen til den empiriske verden og oppbygging av en induktiv forståelse av den i takt med at begivenhetene utfolder seg.

Det som skiller GT fra min oppgave i størst grad er timinga av litteraturgjennomgang i utviklinga av analysen. I denne studien ble litteraturen oppsøkt før analysekategoriene var satt (se kapittel 3.6). Teori har dermed vært med på å forme kategoriene, selv om de empiriske funnene har vært ledende i hvilke kategorier som fremkommer. Et av hovedprinsippene innenfor GT er at man starter med å utforske bredt og generelt og ut ifra dette former kategorier basert på empirien. En forutsetning for å gjøre dette er at eksisterende teori ikke skal definere analysekategoriene. Tolkninga av dette prinsippet er noe av kjernen i debatten mellom Strauss og Glaser i forståelsen av GT. Der Glaser (1992) vektlegger en mer rendyrket form for dataanalyse der teorikonstruksjonen skal komme mer eller mindre naturlig ut ifra empirien, antyder Strauss og Corbin (1990) at det kan være nyttig å ta i bruk teori som analytiske verktøy i kodingsfasen. Glaser (1992) mener at slike verktøy tvinger frem kategorier på forutinntatte måter, og dermed mister også GT mye av sin styrke som en ekte empirisk analysemetode.

Hovedutfordringa med Glasers forståelse av kodingsfasen er at de fleste forskere har forhåndsantakelser om verden og spesifikke faglige perspektiver om ting de ønsker å undersøke. Charmaz forsøker å nyansere denne debatten ved at å hevde at forskeren gjennom å være åpen om sine forforståelser og reflekterer rundt dem underveis i studien likevel kan rettferdiggjøre bruk av GT (2017, s. 181). På den måten kan man forstå Glasers prinsipp mer som et ideal som forskeren bør være oppmerksom på, og forsøke å etterstrebe, fremfor noe som praktisk lar seg gjennomføre nettopp på grunn av forskerens forforståelse av verden.

Hvorvidt denne oppgaven kan regnes som en GTs-studie eller ikke, handler oppsummert om hvor strengt GT tolkes. Samtidig vil jeg understreke at denne undersøkelsen er designet

metodologisk ut ifra en distinkt faglig interesse for empiriske forhold som har fått for liten oppmerksomhet. Denne interesseorienteringen er ikke i utgangspunktet definert innenfor en dominerende teori og analytisk perspektiv. Likevel hevder jeg at på grunn av sammenfall med noen av de viktigste GT prinsippene kombinert med en løsere forståelse av analysetradisjonen, gjør det mulig å plassere denne oppgaven innenfor, dog i ytterkanten av GT.

3.6 Prosessering og analyse av datamaterialet

Som det fremkommer i delen over, er mitt analytiske utgangspunkt basert på en løs tolkning av Grounded theory (GT). Spesielt prosesseringa av data og forståelsen av empiriens plass i en analyse har blitt inspirert av denne retningen. Kategoriene i en GT-analyse skal være konseptuelle punkter som forklarer hva som skjer i en bestemt setting og skal bevege seg i en retning av å definere generiske prosesser (Charmaz, 2017, s. 195). Min prosessering fra rådata til kategorier kan illustreres med figur 4. De tre første stegene i figuren har jeg allerede fortalt om i kapittel 3.3-3.4.1, men de neste stegene vil redegjøres for videre i denne delen.

På grunn av min forforståelse lagde jeg før jeg startet med intervjuene en påstand for å både reflektere rundt hvilke fordommer jeg hadde i flerbruksplanprosessen, men også som et utgangspunkt for å kunne sortere funnene mine opp mot denne påstanden. Denne påstanden lyder som følger:

Flerbruksplanprosessen og det øvrige grensenære samarbeidet fungerer godt og aktørene som deltar er i stand til å bygge enighet rundt felles miljøforvaltning. Dette gjør de fordi de mener at arbeidet i seg selv har en egenverdi som et fredsbyggingsprosjekt og som et miljøvernsprosjekt. Dette gjør at aktørene er villig til å inngå kompromisser fordi man ser samarbeidet som en verdi i seg selv. Man holder også internasjonal politikk utenfor prosessene og forholder seg til den lokale bilaterale konteksten. Dette gjør at man fortsetter å samarbeide til tross for et kjøligere politisk klima på statsnivå.

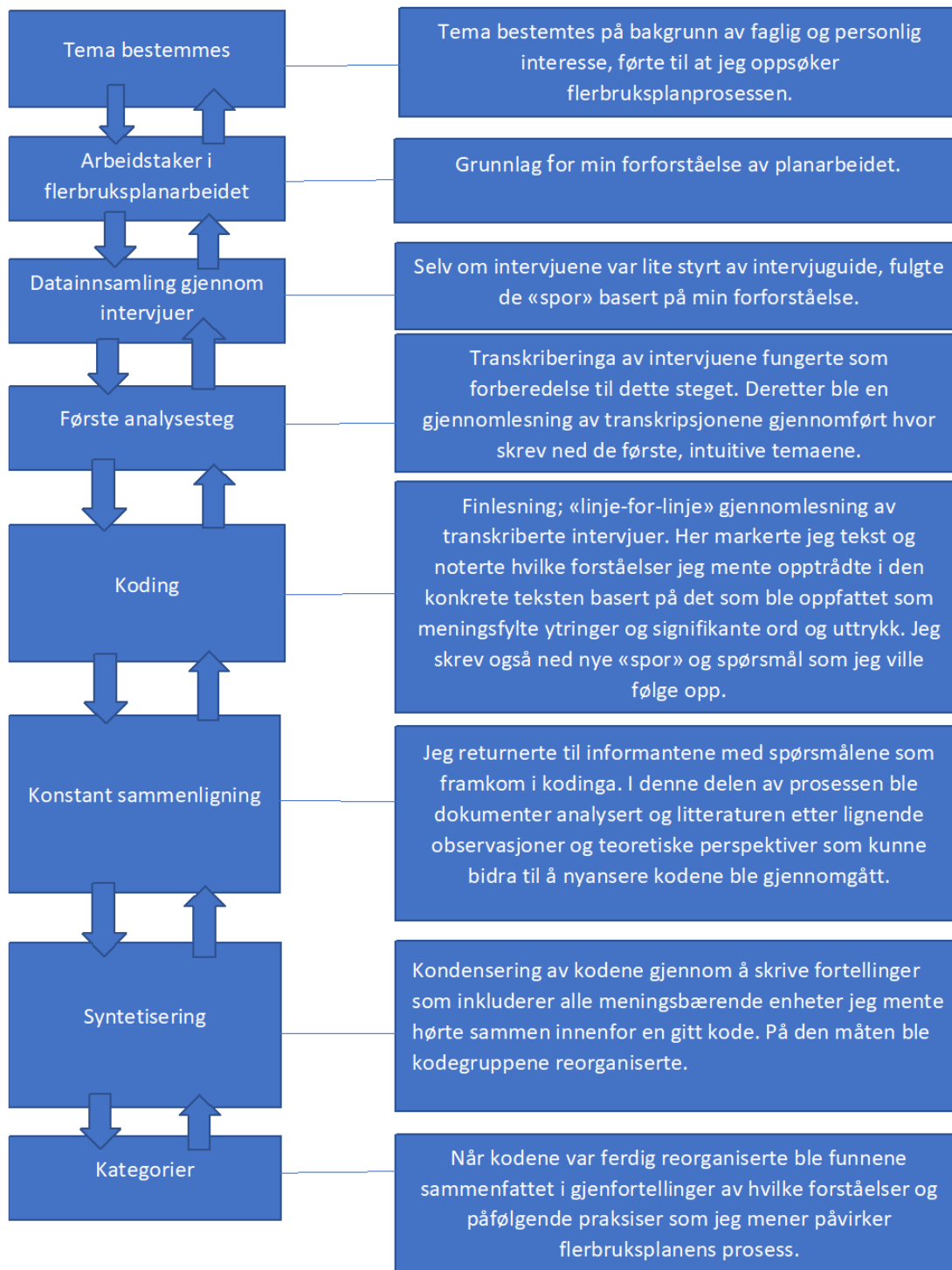
Et vesentlig skritt i den hermeneutiske analyse er å reflektere rundt og eksplisitt vise forskerens forståelse av fenomenet som studeres (Kristiansen, 2017, s. 159) Påstanden var en måte for meg å konkretisere mine egne fordommer og gjøre dem eksplisitt for meg selv. Denne ble viktig i flere faser av datainnsamlinga. Først var påstanden et hjelpemiddel i å utforme en intervjuguide til intervjuene. Gjennom å teste fordommene mine gjennom intervjuspmåål kunne jeg si noe om fordommene mine samsvarte med det deltakerne fortalte. Påstanden ble også brukt i første analysesteg (se figur 4) for å sortere funnene mine opp mot hvordan de passet til påstanden. Både overraskende funn og funn som stemte med påstanden ble vektlagt i denne fasen. For eksempel viste det seg at relasjoner spiller en mye større rolle i opprettholdelsen av samarbeidet enn det jeg var klar over på forhånd. Dette

steget er basert på systematisk refleksjon, men har også et intuitivt preg da det baserer seg på min oppfatning av hvilke temaer som er interessante og relevante.

Etter det første analysesteget ble empirien gjennom nøye lesning kodet ettersom jeg definerte hva jeg så i empirien. Kodene ble gjennom konstant sammenligning og syntetisering opphøyd til analysekategorier (se figur 4). Her ble også teoretiske perspektiver relevant for å hjelpe meg selv å definere hva jeg så i empirien. Kategoriene er basert på fortolkninga av empirien, og representerer min teoretiske og substansielle definisjon av hva det som skjer i det empiriske materialet. I denne undersøkelsen ble teori først benyttet i prosessen med å bearbeide kodene til kategorier. Dermed er kategoriene empirisk forankret, men i slutten av analysefasen også syntetisert ved hjelp av teoretiske bidrag. De analytiske kategoriene som jeg vil forsøke å demonstrere kan forklare flerbruksplanprosessen er følgende; 1) historiefortellinger; 2) tillitsbygging; 3) enighet om uenighet; 4) gjensidige justeringer. Disse kategoriene er en karakteristikk av hvilke forståelser og påfølgende praksiser som jeg mener påvirker flerbruksplanens prosess. Hvordan disse kategoriene er med på å forme forståelsene i flerbruksplanarbeidet vil forhåpentligvis bli klarere gjennom analysen.

Steg i forskningsprosessen

Forklaring/implikasjoner



Figur 4: figur som viser empirisk bearbeidelse i denne studien. Pilene mellom stegene viser at dette ikke har vært en lineær prosess, men at jeg har hoppet mellom stegene i ulike faser av arbeidet.

3.7 Metodiske utfordringer og studiens svakheter

Denne studien er ikke uten en rekke utfordringer og svakheter. Noen av utfordringene er allerede beskrevet og diskutert tidligere i dette metodekapittelet. Jeg har allerede redegjort for og diskutert min dobbeltrolle og faren for kulturblindhet. I denne delen vil derfor fortolkningas generelle usikkerhet og andre utfordringer konkret knyttet til studiens svakheter adresseres. I tillegg er det utfordringer knyttet til å studere et begrenset fenomen der deltakernes anonymitet er vanskelig å opprettholde (kapittel 3.7.2). Jeg viser også i kapittel 3.7.3 hvordan jeg har reflektert over forskningas politiserende side og hvordan informantenes egeninteresser i hvordan samarbeidet fremstilles kan ha påvirket studien. I tillegg vil jeg i kapittel 3.7.4 redegjøre for noen svakheter og styrker ved min hybride versjon av GT.

3.7.1 Fortolkning som kunnskapsteoretisk praksis

Fortolkning er i stor grad basert på personlig utøvelse av skjønn, erfaring og dømmekraft. Dette er igjen formet av forskerens egne forforståelser. Kunnskapsteoretisk kan ikke fortolkninger hevdes å være mer enn sannsynlig eller troverdig (Gilje & Grimen, 1993, s. 162). Derfor er fortolkninger prinsipielt alltid usikre og reviderbare i lys av ny informasjon. Dette henger sammen med den hermeneutiske sirkelen der fenomenets helhet begrunnes i fenomenets detaljer og visa versa. Når man som forsker dermed skal overbevise om at ens egen tolkning er en bedre fortolkning enn andre fortolkninger, har man dermed ikke andre midler enn å forsøke å vise frem sin egen forståelse av helet og detaljer.

Fortolkningas usikkerhet gjør at for hvert fenomen finnes det flere meningsfulle forslag til hvordan det bør tolkes. Dermed kan man ikke påstå at ens egen fortolkning er den eneste riktige. Fortolkning er også et resultat av vår egen forforståelse på måter som vi selv ikke kan kontrollere. Selv om jeg i denne oppgaven har vært transparent og åpen rundt den delen av forforståelsen min som jeg selv har reflektert rundt, vil jeg som forsker aldri fullt ut kunne artikulere eller reflektere rundt all min egen forforståelse. Etterprøvbareheten i fortolkningsbaserte studier er utfordrende, men har forsøkt blitt ivaretatt gjennom systematiske beskrivelser, åpenhet og refleksjon rundt hvordan data er blitt prosessert og analysert i studien.

En mulig feilkilde i forbindelse med min tolkning er at intervju med russisk og finsk prosjektpartner ble gjennomført på engelsk, som ikke er verken intervjudeltakernes eller mitt morsmål. I tillegg er disse intervjuene oversatt til norsk av meg på grunn av ønsket om å

anonymisere deltakerne så mye som mulig. Det er i denne sammenhengen «lost in translation»-feller i datamaterialet – både gjennom min oversettelse fra engelsk til norsk, men også at man gjerne uttrykker seg annerledes og med flere nyanser på eget morsmål enn på engelsk når dette fungerer som «arbeidsspråk» og ikke «følelsesspråk».

Et annet tolkningsspørsmål knyttet til intervjusituasjonen er ulikheten mellom hvordan norsk og russisk prosjektpartner snakker om flerbruksplansamarbeidet. Når den russiske intervjudeltakeren gjerne er mer teknisk i sine beskrivelser av samarbeidet og svarer kort og konsist, har jeg i større grad fått følelsesmessige historiefortellinger og tanker fra de norske aktørene. Det er imidlertid observert i en tidligere studie av det grensenære samarbeidet at russiske deltakere gjerne har et teknisk preg i sin tilnærming til miljøsamarbeidet (Kvello s 30). Det kan ha sammenheng med den kontekstuelle situasjonen i Russland, der kritikk av egne myndigheter og utlevering av informasjon til utenlandske borgere kan få konsekvenser¹⁸. Om den overnevnte forklaringen er grunnen eller om det har andre forklaringer kan jeg ut ifra empirien i denne studien ikke svare på.

3.7.2 Konsekvenser av et begrenset datamateriale og utvalg

Denne studien består i hovedsak av fem intervjuer, med tilhørende oppfølgingsintervjuer og e-post utvekslinger i tillegg til at den bygger på min egen for forståelse for flerbruksplanprosjektet. Med relativt få deltakere, representerer ikke denne oppgaven bredt. Dette har imidlertid heller aldri vært et mål i seg selv, da målet er å beskrive forståelsene i flerbruksplanarbeidet spesielt. Dette har heller ikke vært uten utfordringer. Som nevnt så er deltakerne i denne studien lett gjenkjennbare i kraft av sine roller i flerbruksplanprosessen. Dette har jeg forsøkt å møte gjennom at det deltakerne har fortalt meg i intervju knytter seg til deres profesjonelle rolle og ikke direkte til person. Direkte sitater eller tolkninger som kan knyttes til spesifikke aktører i intervjumaterialet er sendt til sitatsjekk hos vedkommende. Dette er spesielt viktig i en rolle hvor deres anonymitet er vanskelig å bevare. Et annet poeng er at fordi jeg ikke kunne tilby full anonymitet må jeg ta høyde for at dette kan ha påvirket hvor mye eller hva de har ønsket å fortelle meg i intervjuene.

Denne studien har en overvekt av norske/vestlige bidrag fremfor ikke-vestlige. Jeg lener meg hovedsakelig på forskning innenfor en vestlig forskningstradisjon. Dette gjør at denne studien

¹⁸ Se blant annet Bogush (2017) eller Jørgensen og Hønneland (2013, s. 181-194).

i hovedsak representerer en vestlig forståelse fremfor en ikke-vestlig forståelse av flerbruksplanen. I tillegg har jeg en overvekt av norske/nordiske intervjudeltakere i forhold til russiske deltakere. Dette har ført til at de norske/nordiske forståelsene i større grad er representert i forhold til den russiske forståelsen.

3.7.3 Kunnskap som konstruert og politisert – hvordan kan min forskning påvirke samarbeidet?

En annen viktig utfordring har vært hvordan min framstilling av flerbruksplanarbeidet kan ha implikasjoner for samarbeidet. Disse hensynene har ført til at jeg har valgt å anonymisere de fleste direkte sitatene i oppgaven. Selv om kvaliteten på analysen kan risikere å være noe svakere på grunn av dette, forsker jeg på et samarbeid med noen spesielle kontekstuelle forutsetninger som kan bli påvirket av mine framstillinger. Som nevnt, består denne studien av få informanter, og det fremkommer i empirien at de er avhengig av gode relasjoner og tillit for at samarbeidet skal fungere. Jeg har dermed måtte reflektere over hvordan mine framstillinger ikke skal påvirke samarbeidet på en negativ måte, og tatt avgjørelser på bakgrunn av dette. Selv om mitt forskningsarbeid er avsluttet er det mine intervjudeltakere som må leve med konsekvensene av framstillingene i denne oppgaven.

Spesielt viktig har det vært å skjerme min ene russiske intervjudeltaker som bor i Russland. Jeg har tatt ekstra forhåndsregler for å unngå at framstillinger av vedkommendes tanker og utsagn ikke skal bli en byrde i hjemlandet. Dette kan gi en framstilling av en større skeivfordeling av hvordan russisk forståelse er vektlagt i denne oppgaven enn det den virkelig er, selv om det som tidligere fortalt er en viss skeivfordeling på grunn av en overvekt av norske intervjudeltakere.

Som nevnt i kapittel 2.3 har storpolitikken og sanksjoner fra vesten mot Russland, etter Ukrainakrigens start, ført til at det grensenære samarbeidet nå er frosset. Dette hadde ikke konsekvenser for planprosessen da den ble avsluttet i september 2021, men har hatt implikasjoner for denne oppgavens relevans i et storpolitisk bilde. Dette vil bli drøftet avslutningsvis i kapittel 6.

3.7.4 utfordringer ved en hybrid grounded theory tilnærming

Valget ved å benytte en GT-tilnærming i denne studien ble begrunnet i at det gir gode muligheter for å forankre studien i empiriske analysekategorier. Samtidig følger det noen utfordringer med måten jeg har valgt å gjøre dette på. For det første har jeg et betydelig

mindre analysemateriale enn det som er vanlig i en GT-studie, noe som gjør at det kan diskuteres om analysekategoriene mine kan hevdes å definere generiske prosesser, slik som GT-studier ofte ønsker å oppnå. En annen svakhet ved GT i denne studien er knyttet til debatten omkring teoriens plass i frambringelsen av analysekategorier. Som fortalt i kapittel 3.6 ble teorien tatt i bruk for å opphøye mine koder til syntetiserte analysekategorier. Dette gjør at kategoriene mine bærer preg av å ha blitt støttet av teoretiske bidrag (i størst grad fra konsensusteori, som vi skal se i kapittel 4.2). Hvordan teoriens plass i GT-studier er omdiskutert i GT-miljøet ble redegjort for under 3.5. Samtidig er det et betydelig poeng at om kategoriene hadde fremkommet utelukkende på bakgrunn av empiriske observasjoner ville de kanskje sett annerledes ut. Bruk av teori «flytter» på den måten analysen min opp fra empirien og til et mer abstrakt analysenivå, enn det jeg kanskje ville fått ved å basere analysekategoriene utelukkende på empiri. Valget med å benytte GT mener jeg likevel har gitt meg en unik mulighet til å forankre studien i prosessorienterte, empirinære analysekategorier som gir et innblikk i en prosess som vanligvis er «lukket».

4 Teoretiske rammer, analytisk verktøykasse – stifinning i ukjent terreng

Det ble i forrige kapittel redegjort for mitt forskningsdesign, metodevalg og verktøykasse. Jeg drøftet kort for en hybrid metodologisk tilnærming, som bygger på analytiske kategorier nedenfra basert på flere runder av datainnsamling. Mitt overordnede rammeverk er delvis bygget over disse empirinære kategoriene, men også på «importerte», empirinære teoretiske innsikter fra miljøhermeneutikk og konsensusteori. Fortolkende teori er høyst relevant for å forstå de interne aktørenes oppfatninger og valgsituasjoner. Før jeg går inn på min verktøykasse og hvordan den kan benyttes i et relativt ukjent terreng, vil jeg er drøfte kort teoretiske bidrag fra statsvitenskap og særlig internasjonale relasjoner som fokuserer på grenseoverskridende miljøforvaltning i en regional og global kontekst. Disse forståelsene forklarer ikke bare prosjekteksterne forhold som sådan, men forhold som på direkte og indirekte måter også influerer forståelseshorisontene til deltakerne i flerbruksplanprosjektet.

4.1 Noen hovedtrekk ved forskning på norsk-russiske relasjoner

Det har tidligere blitt gjort mye samfunnsvitenskapelig forskning på norsk-russisk miljør samarbeid og forvaltning i nordområdene. Det empiriske hovedfokuset i disse studiene har vært på norsk-russisk fellesforvaltning av Barentshavet og ulike forhold knyttet til Svalbard¹⁹. Disse studiene er preget av et fokus på utenrikspolitikk på et makronivå og/eller

¹⁹ Det finnes svært mange samfunnsvitenskapelige studier av norsk-russisk samarbeid, også innenfor miljø. Mange av dem adresserer ulike temaer knyttet til norsk-russiske relasjoner og fokuserer spesielt på samarbeid og utfordringer knyttet til Barentshavet og Svalbard. Her presenteres et lite utvalg av ulike forfattere og temaer: Hønneland (2003) adresserer miljødiskurser i norsk-russisk miljør samarbeid i nordområdene. Arne Eide, Knut Heen, Claire Armstrong, Ola Flaaten og Anatoly Vasiliev (2013) utforsker det norsk russiske fiskerisamarbeidet i en historisk kontekst. Dette gjør også Hønneland (2014) i artikkelen «Norway and Russia: Bargaining Precautionary Fisheries Management in the Barents Sea». Ilan Kelman, Are Kristoffer Sydnes, Patrizia Isabelle Duda, Elena Nikitina og Chirstian Webersik (2020) utforsker såkalt «disaster diplomacy» i det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland på Svalbard. Mari Ytrehus Moldestad (2014) diskuterer i sin masteroppgave de utenrikspolitiske aspektene ved norsk-russisk økosystembasert forvaltning av Barentshavet. Det samme gjør Jakob Nielsen Øien (2007) i sin masteroppgave om sektorovergripende forvaltning i Barentshavet. Olav Schram Stokke (1994) skriver om Norges forsøk på å håndtere miljøutfordringer i nordområdene, og spesifikt med tanke på hvordan Norge gjennom utenrikspolitiske verktøy forsøker å redusere miljøtruslene fra Russland. Også innen norsk-russisk samarbeid om atomsikkerhet og håndtering av atomavfall er det skrevet mye. Her skriver blant annet Steven G. Sawhill (2000) om hvordan AMEC-erklæringen (Arctic

diskurskoalisjoner på både norsk og russisk side om nordområdene. Når det gjelder det grensenære samarbeidet som flerbruksplanen er en del av, er omfanget av samfunnsvitenskapelige studier relativt lite. Sigurd Kvello (2011) bruker det grensenære samarbeidet som én av flere caser i sin masteroppgave om tillit i norsk-russisk samarbeid. Lars Rowe, Geir Hønneland og Arild Moe (2007) evaluerer organiseringa av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet på oppdrag fra miljøverndepartementet. Oppdraget hadde det grensenære samarbeidet som en del av evalueringsgrunnlaget og fokuserte primært på organiseringa av norsk-russiske miljøsamarbeid mellom 1995-2006. Boka *Nordområdene, hva nå?* av Geir Hønneland og Lars Rowe (2010) som er en statusrapport om de institusjonaliserte kontaktflatene mellom Norge og Russland i nordområdene. Den teoretiske tilnærmingen fokuserte på havrettslige og geopolitiske utfordringer i nordområdet. Lars Rowes (2020) bok *Pollution and Atmosphere in Post-Soviet Russia* drøfter norsk-russiske forhandlinger omkring forurensing fra Nikelverket i et historisk perspektiv. Disse forfatternes bidrag²⁰ blir med videre i analysen hvor de brukes som komparative referansepunkter for mine empiriske funn. Dessuten er deres historiske forståelse av norsk og russisk forvaltning av naturen i de grensenære områdene av stor verdi for min egen fortelling om den mangesidige bilaterale og trilaterale historien om samarbeid.

Det er også andre undersøkelser av norsk-russiske relasjoner i den lokale kontekst som ikke er fokusert på verken miljøsamarbeid eller det grensenære samarbeidet spesielt. Dette gjelder blant annet Britt Lynnebakkens (2020) undersøkelse av norske grenseboeres syn på russere og Russland, Leonor Oliveira de Almeida Toscanos (2019) diskursteoretiske blick på fortellinger i Kirkenes om Russland etter flyktningestrømmen over Storskog. Også debattbøker om Frode Berg saken og Kristin Bækken Blakars (2016) studie av Barentssamarbeidet etter den russiske annekteringa av Krimhalvøya kaster lys både over svært innfløkt stat-til-stat samarbeid og folk-til-folk samarbeid. Selv om disse akademiske og anvendte undersøkelsene ikke har noen direkte relevans for mitt forskningstema og empiriske fokus, har de bidratt med en verdifull bakgrunnsforståelse av det grensenære samarbeidet som setter flerbruksplanarbeidet inn i en større flerskala omskiftelig kontekst av geopolittikk og regionalt bilateralt og trilateralt

Military Environmental Cooperation) ble brukt som instrument for opprydning av radioaktivt avfall og militær nedskalering i nordområdene etter den kalde krigens slutt.

²⁰ Både Geir Hønneland, Lars Rowe og Sigurd Kvello i større eller mindre grad har vært tilknyttet forskningsmiljøet ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI).

samarbeid som har blitt gjort til gjenstand for diskursanalyse og andre teoriretninger som realisme og nyinstitusjonalisme.

Den faktum at en begrenset mengde samfunnsvitenskapelig forskningslitteratur dokumenterer og analyserer det grensenære samarbeidet, gjør denne tematikken til mer eller mindre upløyd mark forskningsmessig. Jeg vil hevde dette er et potensielt interessant felt med betydelig utforskningspotensiale. Samtidig betyr det at jeg i stor grad må utvikle min egen verktøykasse og gjøre egne «stivalg med mitt analytiske kompass» i et delvis ukjent terreng.

4.2 Konsensusteori

Konsensusteori er en viktig bidragsyter i denne studien, særlig på grunn av min altoverveiende faglige interesse for å bidra med samfunnsvitenskapelig forskning på det grensenære samarbeidet. Fordi oppgaven søker å forstå hvilke forståelser og dermed også praksiser som har påvirket flerbruksplanarbeidet, ble konsensusteori valgt på grunn av dens fokus på konfliktløsning og forhandling mellom aktører i prosesser. Dette er med andre ord et perspektiv som søker å utvide kunnskapen om hvilke praksiser som blir brukt i konsensusbyggende prosesser, noe som passer min utforskende tilnærming til flerbruksplanprosessen. Ved å bruke konsensusteori er mitt mål å kunne rette denne analysen mot å forstå hvordan aktørene i flerbruksplanprosessen, gjennom en prosess av forhandling, har bygget enighet omkring flerbruksplanen. Det er også et mål å undersøke hvordan disse forhandlingene har vært preget av ulike praksiser og forståelser som har formet flerbruksplanprosessen. Min ambisjon gjennom dette kapitlet er dermed å gjøre det klart hvilke teoretiske og analytiske perspektiver som har formet min analytiske ramme.

På tross av ulike forgreninger innad i konsensusteorien, deler retningene noen felles innsikter rundt å forstå hvordan aktører bygger gjensidig enighet omkring et tema. Konsensusbyggende prosesser er dypt forankret i den pågående strømmen av politisk og sosial handling, kollektiv læring og endring (Innes & Booher, 1999). På den måten forstår jeg konsensusbyggende prosesser som sterkt aktøravhengig. Konsensusteori legger også vekt på kommunikasjon og forsøker å forklare hvilke praktiske forutsetninger som fører til enighet blant aktørene, og motsatt; hva det er som fører til mislykkede konsensusprosesser. Man kan derfor hevde konsensusteori komplementerer det epistemologiske utgangspunktet i denne oppgaven som tar utgangspunkt i hermeneutikken og vektlegger menneskelig forståelse. Kombinert med hermeneutikk har man dermed et fruktbart analytisk rammeverk for å studere forståelser. Disse former i sin tur de undersøkable praksisene i flerbruksplanarbeidet. Fokuset på

kommunikasjon og dialog står sentralt i konsensusteorien. Derfor er det naturlig å knytte denne teoriretninga til hermeneutikkens fokus på forståelse. Konsensusteori setter søkelys på at aktørenes konsensusbyggende prosesser danner individuelle og kollektive forståelser. Disse forståelsene bidrar til å definere interesser og problemer i prosessen. Videre i dette kapitlet vil jeg gjøre rede for noen prinsipper og debatter i konsensusteorien som har bidratt til å syntetisere og nyansere forståelsene i studiens analyse.

4.2.1 Konsensusteori, kommunikativ rasjonalitet og «teorishopping»

De teoretiske bidragene i denne studien kommer fra sentrale teoretikere innen konsensusteorien. Innes og Booher (1999; 2015) har spesielt bidratt til denne oppgaven gjennom sine teoretiseringer og begrepsapparater om hvordan konsensusbyggende prosesser kan evalueres. Innes (2004) har i tillegg vært svært delaktig i å svare konsensusteoriens kritikere, og artikkelen «consensus building: clarifications for the critics» har vært et viktig kjernepunkt for min forståelse av konsensusbyggingslitteraturen. Konsensusteorien legger stor vekt på aktørenes evne til å løse konflikter, enten alene gjennom forhandlingsprosesser eller ved hjelp av en upartisk mekler. John Forester (2009, 2016) har gjennom flere studier lagt spesielt vekt på hvordan erfarne meklere og forhandlere jobber med tilsynelatende uløselige konflikter. Også Poitras og Bowen (2002) brukes i denne oppgaven for deres fokus på initieringsfasen i konsensusbyggende prosesser. I tillegg er det andre forfattere innenfor konsensusteorien som har mindre bidrag til denne studien. Lawrence Susskind er en sentral forfatter i konsensusteorien som har skrevet for å veilede utøvere i prosesser som krever konsensusbygging. I denne oppgaven benyttes en artikkel Susskind har skrevet sammen med Alan Weinstein (1981). Også de mye Roger Fisher, William Ury og Bruce Patton har gjennom den mye siterte boka *Getting to Yes* (2011) forsøkt å lage en håndbok i hvordan komme frem til gjensidige tilfredsstillende avtaler mellom aktører. Videre diskuteres konsensusteorien opp mot andre teoretiske bidrag som komplimenterer og utfyller teoriretningen. Målet er å konstruere et teoretisk rammeverk som kan hjelpe til med å løfte fram og nyansere de empiriske funnene i denne studien.

Konsensusteori knyttes gjerne til, men er likevel ikke utledet fra, prinsippet om kommunikativ rasjonalitet. Innes påstår at konsensusteori har oppstått og utviklet seg uavhengig av Habermas og kommunikativ rasjonalitet (2004, s. 10). Hovedforskjellen kan hevdes å ligge i at konsensusteori er en empiribasert teori forankret i studier gjort på praksis av ulike konsensusbyggende prosesser, mens kommunikativ rasjonalitet er en idealtipe og ikke

nødvendigvis overførbar til praksis. Samtidig understreker Innes at kommunikativ rasjonalitet har likhetstrekk med gode konsensusbyggende praksiser ((2004, s. 10). Habermases kommunikative rasjonalitet har dermed vært brukt til å belyse og bidra til å teoretisere disse praksisene på bakgrunn av analytisk verdi. De ideene som har blitt innlemmet i konsensusteorien fra kommunikativ rasjonalitet er fokuset på dialog og interesser som en viktig del av denne dialogen. Selv om konsensusteoretikere låner fra innsikten til Habermas, argumenterer Innes for at Habermases konsept om stadig søken etter «bedre argumenter» ikke reflekterer virkeligheten fordi aktører i konsensusbyggende prosesser som regel ikke deler verken felles mål eller verdensforståelse. Dermed har ei heller logisk deduktiv argumentasjon noen praktiske fordeler for aktørene (2004, s. 11).

Konsensusteorien låner også innsikter fra andre teoretiske tradisjoner, ikke minst interessebasert forhandling, mekling og teori om alternativ konfliktløsning. Disse ulike innsiktene har alle bidratt til utviklinga av sentrale prinsipper innenfor konsensusteorien, som jeg vil framholde som særdeles fruktbare for å forstå forhandlingsprosessen i flerbruksplanen for Pasvik og Grense Jakobselv som jeg studerer empirisk og analytisk.

Interessebasert forhandling er et sentralt prinsipp i konsensusteorien. Spesielt innflytelsesrik har Fisher et al. (2011) vært i utforminga av hvordan interessebasert forhandling forstås gjennom det de kaller for prinsippforhandling. Prinsippforhandling tar utgangspunkt i at det ønskede utfallet for prosessen er en gjensidig fordelaktig situasjon for de involverte aktørene. For å komme fram til en gjensidig fordelaktig situasjon er det en fordel å ha flere ulike løsningsalternativer. Dette kan oppnås ved å ta utgangspunkt i aktørenes behov og interesser, fremfor aktørenes posisjoner i forhandlinga. Interesser defineres av Fisher et. Al. som den bakenforliggende årsaken til at aktører inntar en gitt posisjon (2011, s. 43). Derfor vil man gjennom prinsippforhandling i større grad være rustet til å finne løsninger som alle aktører i en konsensusbyggende prosess kan akseptere. Dette prinsippet belyser også et sentralt poeng i flerbruksplanprosessen hvor aktørene har ulike egeninteresser de ønsker å oppnå ved å delta i samarbeidet. I tillegg er fokuset på gjensidige fordelaktige utfall av prosessen sentral i aktørenes forståelse fordi alle tre aktører er tjent med å samarbeide. Dette perspektivet belyser dermed en viktig premissgivende forutsetning for praksiser for å oppnå enighet i flerbruksplanarbeidet.

Fokuset på meklere er blitt brakt inn i konsensusteorien gjennom at man i mange prosesser har behov for en nøytral person som kan tilrettelegge for konsensusbyggende praksiser som

kan hjelpe aktørene med å se hverandres interesser og jobbe mot å finne tilfredsstillende løsningsalternativer. John Forester er en av de som har studert hvordan erfarne meklere bidrar til å løse krevende konflikter mellom sterkt posisjonerte aktører. Forester mener at meklere kan lære oss hvordan håndtere spenninger mellom aktører og hvordan aktivt forbedre forhandlingsprosesser (2016, s. 365). Sterke posisjoneringer er ofte hovedgrunnen til konflikter gjerne blir «uløselige». Da er det meklerens jobb å hjelpe aktørene med å forstå hvilke interesser som ligger bak posisjoneringene. Her illustrerer Forester et poeng som også vil bli adressert i analysen: De gode meklerne kan forstå og sette seg inn i at det er ofte mer som foregår enn det øyet kan se. Å lære om menneskers livssituasjon og hvilke forhold de lever under er synes dermed å være viktige faktorer for å bygge enighet i konsensusbyggende prosesser. Susskind sammen med Weinstein (1981) skriver også om mekling og hvordan dette er et virkemiddel i konsensusbyggingsprosesser. Mekling er en frivillig prosess der de involverte aktørene sammen utforsker og forener deres ulikheter sammen med en nøytral aktør (Susskind & Weinstein, 1981, s. 314). Den meklede konflikten er løst når partene selv vurderer at de har kommet frem til en tilfredsstillende løsning. Susskind og Weinstein skiller mellom forhandling og mekling, ved at forhandling foregår uten en nøytral mekler, der kun aktørene deltar (1981, s. 314). Mekling blir ofte et alternativ når forhandling mellom aktørene strander. Samtidig som Susskind og Weinstein (1981) tydeliggjør skillet mellom mekling og forhandling mener jeg man likevel kan hevde at det i prosesser uten nøytrale meklere likevel finnes aktører med gode meklerferdigheter, også i flerbruksplanarbeidet. Meklerferdigheter mener jeg man kan finne både hos folk som har tittelen som mekler, men også hos planleggere og andre som har en rolle i å finne praktiske løsninger som gir vinning for involverte parter i konsensusbyggende prosesser. I denne oppgaven handler mekling mer om en tankegang som kan bidra til konsensusbygging fremfor en spesiell rolle. I analysen vil jeg bruke Foresters og Susskind og Weinsteins forståelse av hva den gode mekleren er til å belyse at slike egenskaper finnes blant aktørene i flerbruksplanprosessen. Jeg hevder at disse egenskapene har bidratt til å unngå posisjoneringer basert på ulikhet blant aktørene, og at aktørene har klart å rette fokuset mot å bygge bro mellom ulikheter for å kunne oppnå gjensidig enighet i planarbeidet.

Et siste viktig poeng som vil adresseres om meklerferdigheter er aktørens evne til å «humanisere prosessen» som Fisher et al. (2011) kaller det. I dette ligger det at man klarer å skille menneskelige relasjoner fra de substansielle problemene i en forhandlingsprosess. På den måten vil man hindre at de substansielle problemene blir til det Fisher et al. kaller for

«peoples problem». Med «peoples problem» menes at substansielle spørsmål blir viklet inn i psykologiske spørsmål og aktørene trekker ubegrunnede slutninger fra kommentarer om substans, som de deretter behandler som fakta om personens intensjoner og holdninger mot en selv. Den beste måten å forhindre at problemer blir til «peoples problem» er å bygge personlige relasjoner og fokusere på hvordan substansielle problemer kan løses sammen (Fisher et al., 2011, s. 39-40). Dette perspektivet blir sentralt i å forstå tillit som analytisk kategori. Personlige relasjoner i flerbruksplanarbeidet synes å være betydelig i opprettholdelsen av samarbeidet, og noe av dette kan knyttes til hvordan prosessen er forsøkt humanisert gjennom bygginga av relasjoner mellom aktørene i trepartssamarbeidet.

I tillegg til et fokus på interessebasert forhandling og mekling som et hjelpemiddel i konsensusbygging har også konsensusteori et fokus på alternativ konfliktløsning. I dette begrepet ligger det en problematisering av hvordan konflikt mellom aktører skal forstås og hvordan det kan oppnås i prosesser med motstridende interesser. Dette vil adresseres i de to påfølgende delene.

4.2.2 Konsensusteoriens perspektiver på konflikt

I konsensusteorien blir konflikt sett på som en verdifull ressurs i konsensusbyggende prosesser. Innes og Booher påstår det er lite som skiller konfliktløsning og konsensusbygging i den forstand at de er to sider av samme sak (2015, s. 203). Konflikt er en ressurs fordi i forsøket på å løse konflikten kan aktørene komme frem til en rekke nye, uforutsette muligheter som de ikke ville ha funnet om de forsøkte å unngå konflikten i utgangspunktet. Dette kaller Forester for «narrow realism» som kan oversettes til snever realisme på norsk. Forester benytter snever realisme for å tydeliggjøre at dersom man unngår å bringe sammen uenige parter minster man en mulighet til å legge til rette for noe som i snever forstand er «umulig» (Forester 2016, s. 377). Dette illustrer Forester med et eksempel der konflikten mellom aktører på hver sin side i abortdebatten (pro life og pro choice) i en ukjent stat i USA. Til tross for uenighet i abortspørsmålet oppdaget de gjennom samtaler sammen med en mekler at de hadde fellesinteresser som å styrke helsetilbudet for utsatt ungdom. Dette gjorde at aktørene startet et felles prosjekt for å øke statsstøtten til ungdomshelse, til tross for uenighetene i abortspørsmålet (Forester, 2016, s. 376). Dette eksempelet illustrerer at selv om to fundamentalt uenige parter kan ha felles interesser som de kunne samarbeide om. Slik jeg ser det er Foresters hovedpoeng at vi risikerer å blande sammen åpenbar reell uenighet på et sentralt tema med potensielle fremforhandlede muligheter på et annet hvis vi er blendet av vår

egen snever realisme (2016, s. 377). Det handler med andre ord om å akseptere konfliktens plass i en konsensusbyggende prosess, og på den måten ikke gå glipp av potensielle muligheter for aktørene involvert.

Å akseptere konfliktens plass i en konsensusbyggende prosess er det som kalles for agonisme. Agonisme som begrep i moderne politisk teori knyttes til statsviteren Chantal Mouffe. Hun redegjør for dette begrepet i den innflytelsesrike boka *On the political* (2005). I planfaget er Mouffes konsepter benyttet av John Pløger i forståelsen av planprosesser. Denne anvendelsen finner jeg særdeles relevant for mine formål. Mouffes bruk av begrepet agonisme for å forklare blant annet konflikt mellom politiske ideologier blir av Pløger (2004) benyttet som forståelsesramme for planprosesser. Agonisme handler om å gi forskjeller og uenigheter en plass i planprosesser. Agonisme forstås gjerne i kontrast til begrepet antagonisme, forstått som uløselige konflikter mellom uforenlige synspunkter og interesser (Pløger, 2004, s. 72). Agonisme-begrepet er fruktbart fordi det muliggjør at vi overskrider venn-fiende-tenkning, og klarer å se en motstander som en kilde til innsikt (Pløger, 2004, s. 72). Pløgers forståelse av hvordan antagonisme unngås minner om Foresters forståelse hvordan man kan se forbi sin snevre realisme. Begge disse teoretiske perspektivene på konflikt gir i denne oppgaven innsikt i hvordan konsensusbygging er avhengig av aktørenes forståelse av konflikt og ulikheter for å oppnå gjensidig enighet blant aktørene. Dette er spesielt viktig i flerbruksplanprosessen der samarbeidet er avhengig av gjensidig enighet blant aktørene for å kunne oppnå en reell forvaltning av naturen i de grensenære områdene.

4.2.3 Konflikthåndtering i konsensusbyggende prosesser

Alternativ konfliktløsning er som redegjort for et viktig prinsipp innen konsensusteori. Konflikt forstår jeg i lys av argumentene til Innes og Booher, Forester og Pløger redegjort for ovenfor, mens i denne delen vil jeg vise hvordan alternativ konfliktløsning kan forstås gjennom konseptene forhandlingssone og praktisk gjensidig tilpasning.

Forhandlingssone er et begrep som knyttes til vitenskapsfilosofen Peter Galison's studier av samhandling mellom forskergrupper innenfor praktisk, teoretisk og instrumentell partikkelfysikk. Galison har på lykket i å forstå hvordan gruppene samhandlet til tross for svært begrenset forståelse av hverandres fagfelt, metoder og mål (1997, 2010). Galison utviklet og teoretiserte begrepet praktisk-lingvistisk sone for å forklare hva som gjorde dem i stand til å utveksle informasjon til tross for at de ikke var eksperter innenfor hverandres fagfelt.

Mitt hovedpoeng med å bringe inn dette teoretiske bidraget er at det gir innsikt i hvordan aktører kan samhandle på tross av at de tilhører ulike meningssystemer. Konseptet om forhandlingssoner kan minne om prinsippet om å fokusere på interesser fremfor posisjoner. Men noe som skiller disse to er at forhandlingssonekonseptet ikke bare fokuserer på interesser, men å skape en praksis for forhandling. Et nøkkelbegrep er ufullstendig koordinering. Hovedpoenget er at så lenge aktørene kan godta forhandlinga mellom aktørene, trenger de ikke være enig om endelig bruk, betydning eller bytteverdi av det som det forhandles om. Det eneste aktørene må være enig om er utvekslingsevnen, altså praksisen av forhandlinga (Galison, 2010, s. 32). For å få til en ufullstendig koordinering trenger aktørene ifølge Galison en begrenset sone som koordineringa kan foregå i – en forhandlingssone (2010, s. 37). En forhandlingssone blir i den forstand et lokalt mellomdomene der prosedyrene kan koordineres lokalt selv om de bredere meningssystemene aktørene tilhører kolliderer. Forhandlingssoner brukes dermed i denne analysen som et verktøy for å forstå nettopp hvordan aktørene i flerbruksplanarbeidet koordinerer forhandling mellom seg lokalt på tvers av bredere meningssystemer, til tross for ulikheter mellom dem.

Et annet perspektiv som likner på Galisons forhandlingssone er Lindbloms praktiske gjensidige justering (PMA). Forskjellen mellom forhandlingssone og PMA er at forhandlingssonen fokuserer på aktørens praktiske kapasitet, mens PMA fokuserer på den politiske viljen til å justere sine egeninteresser for å oppnå en felles gjensidig enighet. PMA er i likhet med forhandlingssonekonseptet opptatt av praksis og en pragmatisk tilnærming for å overkomme ulikheter. PMA knyttes gjerne til statsviteren og økonomen Charles E Lindblom og hans bredere ideen om inkrementalisme. PMA gjør at politikk er et resultat av den gjensidige tilpasningen aktørene gjør ovenfor hverandre: resultatene av en samarbeidsprosess kan dermed beskrives bedre som en hendelse enn noe som blir vedtatt. Dette kan føre til at sammenhengen mellom prosessene, som ledet til politikkkutforminga, og resultatet kan virke uklare (Lindblom, 1979, s. 523). I likhet med konseptet om forhandlingssoner skal ikke bredere meningssystemer være en del av forhandlinga. Man kan også forstå PMA i sammenheng med agonisme der ulikhet er en naturlig del av planprosessen som gjør at aktørene må være villige til å generere gjensidige fordelaktige løsninger, men der man også må akseptere at noen av ulikhetene vil gjenstå som uløste.

Både Galison og Lindblom teoretiske bidrag er relevante i denne oppgaven på grunn av deres fokus på en pragmatisk og kontekstuell forståelse av konfliktløsning, der meningssystemene

aktørene tilhører ikke har betydning så lenge fokuset er på samhandling. Både hvordan aktørene bygger enighet gjennom deres vilje til å imøtekomme hverandre gjennom praktisk gjensidig justering, men også hvordan de praktisk har skapt en lokal forhandlingsone der bredere systemer for meninger og institusjonelle strukturer kan sameksistere, vil bli relevant i analysen.

4.2.4 Bidrag til forståelse av tidlig fase i konsensusbyggingsprosesser

I mye av konsensusbyggingslitteraturen handler forskningen om å forstå aktørenes interesser og handlinger når den konsensusbyggende prosessen allerede har startet. Det adresseres i mindre grad hvorfor aktørene i utgangspunktet ble med i forhandlingene. Også Poitras og Bowens hevder at et fokus på hvorfor aktører velger å initiere en konsensusbyggende prosess er noe som har manglet i den konsensusbyggende litteraturen (2002, s. 211). Derfor har de gjennom artikkelen «a framework of understanding consensus-building initiation» forsøkt å konstruere et teoretisk rammeverk basert på en litteraturgjennomgang av eksisterende forskning på feltet. Dette rammeverket er en bidragsyter i å fremheve årsakene til aktørenes forpliktelse i flerbruksplanarbeidet.

I initieringsfasen er motivasjon en viktig faktor for at aktører deltar i prosessen. Poitras og Bowens drar blant annet på aktørenes BATNA (Best Alternative to a Negotiated Agreement) når de adresserer hvordan aktørmotivasjon er premissgivende for en konsensusbyggende prosess. Dette prinsippet, lansert av Fisher et al. (2011, s. 97-107), sier at aktører kommer til forhandlingsbordet når samarbeid bedre kan oppfylle deres egeninteresser enn de individuelt hadde kunne gjort utenfor et samarbeid. Aktøren må med andre ord kunne tjene noe på samarbeidet som de ikke kan oppnå på egenhånd. Å undersøke hvordan aktørene tenker om sin avhengighet og motivasjon for å delta i flerbruksplanprosessen gir innsikt i hvilket samarbeidsmessig utgangspunkt flerbruksplanen starter fra.

En annen grunn til at initieringsfasen blir adressert er fordi den fremhever viktigheten av fenomeners virkningshistorie i flerbruksplanprosessen. Dette begrepet er hentet fra hermeneutikken og henviser til at fenomener over tid er blitt tillagt betydning som har både praktiske og forståelsesmessige virkninger som farger den aktuelle oppfattelse av et konkret sosialt fenomen (Kristiansen, 2017, s. 155). I denne studien hevder jeg at tidligere samarbeid innenfor det grensenære samarbeidet er sentralt for å forstå flerbruksplanprosessen, og at denne forståelsen er spesielt synlig i initieringsfasen av samarbeidet.

4.3 Konkluderende betraktninger om analytisk begrepsapparat

Gjennom å anvende konsensusteorien i en analyse av hvordan planprosesser formes og forstås med fokus på aktørenes egen oppfattelse, gir det mening å undersøke forståelsene som ligger til grunn for aktørpraksisene som igjen former prosessen. I den sammenhengen er det naturlig å rette fokus mot aktørene som gjennom sine praksiser former planprosessen. I flerbruksplanprosessen underbygger dette en tilnærming hvor interesser, forhandling og metoder for konfliktløsning undersøkes i lys av de kontekstuelle forholdene de produseres i.

I dette analytiske rammeverket gir hermeneutikken og de overordnede føringene for epistemologisk utgangspunkt og GT de vitenskapsteoretiske prinsippene for produksjonen og analysen av data, mens de teoretiske perspektivene fra konsensusteorien er med på å nyansere funnene og sette dem i en faglig kontekst. Målet er et er at denne analytiske modellen kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling: *Hvordan har aktørenes forståelse og praksis formet flerbruksplanarbeidet og dets utfall?*

Dette mener jeg kan svares på gjennom følgende forskningsspørsmål:

Hvilke identifiserbare forståelser og praksiser har aktørene i flerbruksplanarbeidet?

Hvordan har de ulike forståelsene og praksisene formet ulike faser av flerbruksplanarbeidet?

Hvordan påvirker de identifiserte forståelsene og praksisene flerbruksplanprosessen?

For å besvare forskningsspørsmålene har denne oppgaven tatt i bruk en hybrid versjon av GT. Dette er begrunnet i et ønske om å studere de faktiske forhold som fremkommer i flerbruksplanprosessen og gir de analytiske kategoriene som benyttes en empirisk forankring. Flere konsensusteoretiske perspektiver har blitt presentert med sine analytiske tilnærminger som både hver for seg og sammen utgjør et teoretisk rammeverk for analysen i denne oppgaven. Konsensusbygging i flerbruksplanprosessen formes av aktørenes praksiser og blir forstått gjennom aktørenes egne forståelser av den. Disse forståelsene kan belyses gjennom de teoretiske bidragene i konsensusteorien. Som nevnt i metodekapittelet er det fremkommet fire kategorier forankret i min prosessering (se figur 4) av det empiriske materialet; 1) historiefortellinger; 2) tillitsbygging; 3) enighet om uenighet; 4) gjensidige justeringer.

Disse kategoriene vil bli analysert opp mot hvordan de kommer til uttrykk og hvordan de forstås i flerbruksplanarbeidet og som empirinære kategorier som former ulike institusjonelle praksiser. Dette vil igjen analyseres opp mot teori om konsensusbygging for videre syntetisering og abstrahering av kategoriene.

5 Analyse

Min empiri-baserte analytiske kategorier blir redegjort for i denne innledningen. Disse blir raffinert videre, forankret i teoretiske begreper fra konsensus fokuserte teoretikere redegjort for i forrige kapittel. Mitt format for raffinering av analysen er tre hoveddeler. Den første omhandler tidligere samarbeids suksess rolle i initieringsfasen av flerbruksplanarbeidet. Den andre delen adresserer historiefortellingens betydning og forhandlingsrom under uenighet i selve planarbeidet. Den tredje adresserer også selve planarbeidet, men setter søkelys på praksisformer som justerer ulike interesser og virkelighetsforståelser som påvirker samarbeidets prosess og som også har påvirket resultatet. Analysen vil således ha følgende format:

	Del 1	Del 2	Del 3
Empiriske analysekategori(er) som adresseres	historiefortellinger	Historiefortellinger, tillit og enighet om uenighet	Gjensidige justeringer
Fase av flerbruksplanprosessen som adresseres	Initieringsfasen: Tiden før planprosessen startet.	Planprosessen: hvordan mulighetsrom i planarbeidet skapes	Planprosessen: praksisformers betydninger for både prosess og resultat

Tabell 1: format på analyse.

Dette formatet kan ved første øyekast framstå som omstendelig. For å fram mine empiri-baserte kategorier, som skaper evidens for en komplisert prosess som er preget av samarbeidets forhistorie og aktørenes individuelle og kollektive hukommelse, mener jeg likevel det er nødvendig.

Hovedutfordringene i flerbruksplanarbeidet er fundamentert på min empiriske prosessering og tolkning av eget intervjumateriale. Mulighetene og hovedutfordringene til konsensusbyggende praksiser, blir redegjort for i lys av ulik arbeidskultur; identitetsformasjon; strukturelle ulikheter og ulik virkelighetsforståelse. Gjennom analysen av aktørenes forståelse og håndtering av disse kritiske utfordringene håper jeg å få belyst det

grensenære samarbeidet på en ny måte. Jeg skal kort introdusere disse fire deskriptive kategoriene.

Intervjumaterialet synliggjør betydelige forskjeller i arbeidskultur og tilliten til offentlige organer imellom aktørene i flerbruksplanprosjektet. Her viser materialet betydelige ulikheter mellom norske og finske aktører i forhold til russiske. Denne påfallende ulikheten i arbeidskulturer fordrer analytisk oppmerksomhet som et sentralt trekk ved flerbruksplanarbeidet. Forskjeller i tillit til offentlige institusjoner viser også ganske systematiske forskjeller mellom aktørene i flerbruksplanprosjektet. Det er påfallende at materialet indikerer at alle aktører synes å ha erkjent disse forskjellene og har derfor forsøkt å bygge tillit på andre måter, spesielt gjennom en betydelig innsats for å utvikle personlige relasjoner (se kapittel 5.2.2).

Som drøftet tidligere, påvirker den samfunnsmessige regionale konteksten direkte mulighetsrommet innenfor flerbruksplanarbeidet. Samarbeidspartners myndighetsområde, organiseringen av myndighetsinstitusjonene, deres juridiske status samt ytre og indre rammebetingelser, setter betydelige rammer og premisser for aktørene i flerbruksplanprosessen. Dette gjør også at aktørene har ulike egeninteresser de ønsker å oppfylle gjennom planarbeidet, samtidig som de søker å oppnå et felles mål om en felles flerbruksplan. Denne kontrasten gjør at aktørene aksepterer mindre vinning for seg selv for å oppnå en felles enighet omkring flerbruksplandokumentet. Dette vil adresseres under analysekategorien enighet om uenighet.

At alle er underlagt institusjoner og lovverk i sine respektive land framkommer i intervjumaterialet, særlig rundt hyppige omorganiseringer av det russiske miljøbyråkratiet. Selv om disse omorganiseringsprosessene var ferdige før flerbruksplanprosjektet ble påbegynt, viser materialet at dette preget blant annet initieringsprosessen i flerbruksplanarbeidet gjennom usikkerhet omkring valg av russisk prosjektpartner. Samtidig danner kollektive historiefortellinger om tidligere vellykkede prosesser i det grensenære samarbeidet en optimisme blant deltakerne i flerbruksplanarbeidet. Jeg vil argumentere for at disse fortellingene har vært sentrale i hvordan og hvorfor initieringa av flerbruksplanarbeidet har ført til at planprosessen

Mitt grunnlagsmateriale gir evidens for en fjerde analytisk kategori; gjensidige justeringer som svar på utfordringa med ulike virkelighetsforståelser blant aktørene. Denne utfordringa har aktørene forsøkt å håndtere i planprosessen, tross betydelig frustrasjon over disse

problemene. Min presentasjon av materialet søker å belyse hvordan aktørene anerkjenner ulikhetene seg imellom, og forsøker å til dels å omgå flagging av ulike virkelighetsforståelser og heller vektlegge fortellinger, interesser og prosjektpraksiser som fostrer justeringer, læring og gjensidig enighet.

5.1 Analyse del 1: Den kritiske initieringsfasens forutsetninger og utgangspunkt for videre samarbeid

Denne første delen søker å beskrive og gjøre bruk av historiefortelling som analytisk kategori som kort drøftet i introduksjonen. Denne kategorien etablerer en virkelighetsnær og nyansert forståelse av hvordan initieringsfasen av flerbruksplanarbeidet gjennom forståelsen av tidligere samarbeids suksess har vært kritisk for hvilket utgangspunkt flerbruksplanprosessen fikk.

5.1.1 Tidligere samarbeids suksess – forforståelsens rolle i flerbruksplanen

Et sentralt inntak til å forklare aktørenes forståelseshorisont er begrepet forforståelse og dette som en sentral forklaring på relasjonsdannelse og motivasjon initieringsprosessen. Mitt analytiske inntak er influert av innsikter som i kapittel 4.2.4 blir omtalt som sosiale fenomeners virkningshistorie. Sosiale fenomener som kollektiv forforståelse setter rammene for mulighetsrommet. Dette har både praktiske og forståelsesmessige konsekvenser. Det argumenteres for at det grensenære samarbeidets virkningshistorie er avgjørende for aktørenes forforståelse når de trer inn i flerbruksplanprosessen. Disse er grunnleggende farget av oppfattelsen av at hva som var vellykket og mindre vellykket ved tidligere samarbeid. Aktørenes forforståelse er ikke lik, men den synes ikke å være så grunnleggende ulik at den vanskeliggjør den tidlige prosjektfasen.

Flerbruksplanens forståelse er et resultat av suksessen tidligere samarbeid innenfor det grensenære samarbeidet har. Forforståelsene i initieringsfasen kan på den måten sies å være sentrale i å «tonesette» det videre planarbeidet og har som ambisjon å beskrive hvordan og hvorfor forforståelse i initieringsfasen har fått betydning for den resterende planprosessen. Her benytter jeg Poitras og Bowen (2002) interessante argument om viktigheten av initieringsfasen som utgangspunkt for videre konsensusbygging som jeg belyste i teoridelen av analysekapitlet. Denne forforståelsen kommer i spill fra den dagen de ulike aktørene setter seg ved forhandlingsbordet og makter å initiere en konsensusbyggende prosess.

5.1.2 Relasjonsbygging i møte med fordommer

Evidensmaterialet mitt synliggjør at relasjonsbygging i initieringsfasen av prosjektsamarbeidet på ingen måte startet med «blanke ark». Aktørene i flerbruksplanarbeidet kjente hverandre gjennom å ha arbeidet sammen i andre grenseoverskridende samarbeid før flerbruksplanarbeidet startet. Det empiriske materialet belyser betydningen av at tidligere samarbeidsprosjekter kunne karakteriseres som relativt vellykkede trass i nokså bastante oppfatninger om partene som svært ulike. Dette velger jeg å tolke som at en slags felles hukommelse om tidligere gode grenseoverskridende relasjoner, trumfet stereotype nasjonale fortellinger om ulikhet. Denne forhistorien om gode relasjoner synes å ha fremmet og styrket relasjonsbygging i den prosjektperioden denne studien omhandler. Dette kan illustreres med følgende sitat fra et intervju med en norsk aktør som beskriver et tidligere møte med russiske aktører som en vekker i forhold til egne fordommer:

Jeg husker veldig godt vi skulle møtes for å snakke om det grensenære samarbeidet, vi skulle ha to felles dager sammen med de i Vestre Jakobselv (...). Da vi møtte de der, så bare sto vi der også bare klemte de oss alle sammen. Det opplevdes veldig på et personlig plan. I mange settinger har vi opplevd disse russiske partnerne som litt sånn formelle da. Men bare det inntrykket - at de klemte oss. (...) Vi ser jo ofte russiske organisasjoner som veldig formelle, toppstyrte og autoritære. Også e det litt annerledes når man blir kjent med disse menneskene. (Intervju i Tromsø, 30.09.21)

Sitatet gir til kjenne en typisk fordom av russiske organisasjoner som «*formelle, toppstyrte og autoritære*». Dette kontrasteres til et møte med russiske aktører i Vestre Jakobselv.

Intervjumaterialet dokumenter slike betydningsfulle møter der aktørene vektlegger relasjoner og kjennskap til hverandre som sentrale faktorer i den tidlige samarbeidsfasen. Her er det relevant å dra på en hermeneutisk forståelse av møter som flytter egne forståelsesgrenser slik at de som er annensteds fra og fremmede, ikke blir sett som radikalt annerledes enn oss selv. Det sentrale her er at det er nettopp i dette spenningsfylte rommet mellom egne og andres forståelsesgrenser oppstår nye forståelser. Som den norske intervjudeltakeren sier: «*Også er det litt annerledes når man blir kjent med disse menneskene*».

Materialet dokumenterer at initieringsfasen av flerbruksplanarbeidet var preget av relasjonsbygging for å opprettholde og forbedre relasjoner. Konkret gjorde man dette for eksempel ved at norsk side på tjenestereise til Russland valgte å ikke ta inn på hotell, men å overnatte hos russiske kollegaer. Det fremkommer også i intervjumaterialet at dette har vært

vanlig praksis blant de som arbeidet i det grensenære samarbeidet tidligere. Et intervju med en norsk aktør beskriver et likt opphold rett før grensa stengte på grunn av Korona:

Når vi skal besøke dem, så bruker vi å bo i Rajakoski ganske primitivt. Vi lager mat sammen med dem og vi er sammen hele tiden. Vi har ikke vært på et eller annet hotell. Vi har vært veldig mye sammen etter møtene, og det betyr også at vi vet om hverandres familier, vi vet hvordan det går med ungene også videre. Og det tror jeg har hjulpet veldig mye på vårt samarbeid. (...) Så det her med de menneskelige relasjoner gjør at det blir lettere å samarbeide om formelle ting også. (Intervju på Teams, 04.10.21)

Russisk intervjudeltaker sier det på følgende måte: «*Det var nødvendig for oss å bli kjent med hverandre så vi kunne definere våre felles interesser.*» Disse sammenfallende utsagnene fra norske og russiske informanter tolker jeg i lys av konsensussteoretisk forståelse om at felles uformell tidsbruk gir uvurderlig innsyn i hva som står på spill og motiverer forsøk på å oppfylle hverandres interesser (Poitras og Bowen 2002, s. 226).

Relasjonene oppfattes i sann tid som viktige og håndterbare i lys av aktørenes forforståelse. Dette stimulerer videre vellykket relasjonsbygging, der man toner ned følelsen av fremmedhet og investerer tid i innsats og målrettet arbeid. På den måten styrkes en fellesskapsfølelse, videre relasjonsbygging og en økende følelse av et identitetsfellesskap. I kapittel 5.2.2 vil jeg utdype argumentet om relasjonsbygging som en forutsetning og en sentral praksis for å håndtere utfordringer knyttet til tillitsutfordringer.

5.1.3 Motivasjon- Sammenfallende interesser

Forforståelse og motivasjon er tett knyttet sammen. De utgjør mye av grunnlaget for aktørenes engasjement i flerbruksplanprosessen. Empirien dokumenterer at motivasjonen knyttes tidligere vellykket samarbeid, men også forventninger knyttet til miljøatsinger og samarbeidets egenverdi. Jeg redegjør i detalj for dette resonnementet i de kommende avsnittene. Argumentet mitt baseres på evidens rundt felles miljøfokus; ikke minst tidligere positive erfaringer med slikt samarbeid, og at samarbeidet beforder grenseoverskridende samarbeid.

5.1.3.1 Et felles ønske om å løse miljøproblematikk

Finland og Norge er som nevnt i kapittel 2.4.2 gjennom EUs vannrammedirektiv forpliktet til å samarbeide om felles vannforekomster med naboland utenfor EØS, i dette tilfellet Russland. Samtidig som denne forpliktelsen er formelt forankret, er det også flere indre forståelser som

har motivert aktørene til å initiere flerbruksplanprosessen. Hovedmotivasjonen som fremkommer i det empiriske materialet, er knyttet til miljøfokuset der det overordnede ønsket er å løse miljøproblematikk i naturområdene som flerbruksplanen omhandler i henhold til oppdatert kunnskapsgrunnlag om området. Mer spesifikt handler det om et ønske om at flerbruksplanen skal være et ledd i å løse overordnet miljøproblematikk gjennom å være et felles styringsdokument som gir grunnlag for prioriteringer og finansieringer for fremtidige nasjonale og internasjonale miljøprosjekter. Den forrige planen ble utarbeidet i 1997. Den gjaldt kun for Pasvikelvas nedbørfelt og måtte dessuten utgis i ulike nasjonale versjoner fordi man ikke klarte å bli enige om annet enn noen overordnede mål for forvaltninga²¹ (Flerbruksplanen, 1997). Grense Jakobselv har, som fortalt i kapittel 2.4, ikke tidligere vært gjort til gjenstand for en flerbruksplan. Her var argumentet et klart behov for tettere koordinering av miljøforvaltning og tiltak knyttet til Pasvikelva som grenseelv mellom Norge og Russland.

5.1.3.2 Tidligere samarbeid som begrunnelse for nåværende samarbeid

Jeg har ovenfor argumentert med at forforståelse og en kollektiv hukommelse om en positiv felles historie har påvirket og styrket motivasjonen i prosjektets tidlige fase. En case framholdt av mine informanter var den trilaterale parken (presentert i kapittel 2.3.6.1) der samarbeid omkring denne har gjort at man også har klart å samarbeide omkring overvåkning av forurensing fra Nikelverket. Dette er et eksempel på at aktørene ser det grensenære samarbeidet under ett i den forstand at man har en forståelse av at et godt samarbeid på ett område, gjerne har positive synergier på andre områder. Samtidig indikerer flere av intervjuene en nøktern realisme der man ikke setter likhetstegn mellom tidligere vellykkede prosesser og den pågående flerbruksplanprosessen. Men en underliggende optimisme kan spores. Min lesning og tolking av disse utsagnene er informert av Poitras og Bowen argument om at motivasjonen for å inngå i samarbeidsprosesser avhenger av aktørenes forståelse av samarbeidets egenverdi (2002, s. 224). Positive opplevelser knyttet til forforståelse, felles miljøengasjement og faktiske erfaringer med tidligere fellestiltak har bidratt til å forsterke motivasjonen for å gå inn det nye samarbeidsprosjektet i dets tidlige fase.

²¹ Man ble også enige om grunnlaget som senere skulle bli den trilaterale parken, se kapittel 2.3.6.1 for mer informasjon.

Å ta vare på den «unike og grenseoverskridende naturen» trekkes frem i intervjuene som hovedmotivasjonen til å delta i samarbeidsprosesser som flerbruksplanen. Alle aktørene uttrykker i intervjuene en forståelse av at dette naturområdet krever en helhetlig tilnærming og felles forvaltning på tvers av landegrensene. På den måten er aktørene gjensidig avhengig av hverandre for å løse miljøproblematikken i disse naturområdene. Dette blir framhevet i intervjuene og står også skrevet i klartekst i flerbruksplanen:

Vi har alle en felles interesse i at vi klarer å samarbeide. Vi får prosjektpenger, vi får løst problemstillinger i grenseområdene. Vi har den motivasjonen, og den ligger i bunnen for alle og da gir man så mye man kan for å legge til rette for samarbeidet (Intervju i Tromsø, 30.09.21)

Et land, én institusjon eller én interessent vil ikke kunne løse problemene alene uten samarbeid. Felles løsninger på felles utfordringer vil komme alle til gode. (Flerbruksplanen s. 4)

Denne fellesinteressen vektlegges av intervjudeltakerne som viktig for hvorfor samarbeidet fungerer: Fordi man vet at de andre aktørene ønsker et samarbeid, er det lettere å selv investere tid og ressurser i arbeidet, og det er mer motiverende for dem å initiere samarbeid med hverandre. Dette samsvarer med Poitras og Bowens (2002) argumenterer for at hvis en aktør skal engasjere seg i en samarbeidsprosess, må aktøren ha en tro på at de andre involverte partene også vil være engasjerte og villige til å samarbeide i prosessen.

Samtidig fremheves et poeng om at for disse aktørene, som jobber innenfor sine geografiske områder nasjonalt, så griper det internasjonale aspektet inn i «hverdagen». I den nasjonale miljøforvaltninga har aktørene også å med grensevassdragene gjøre utenfor de internasjonale samarbeidene. En av de norske intervjudeltakerne fremhever at dette innebærer at det å jobbe internasjonalt er en forutsetning for at man også skal «kunne gjøre jobben sin» i sitt daglige virke. Det trekkes også frem som viktig for motivasjonen til aktørene at de internasjonale samarbeide blant annet gir flere finansieringsmuligheter enn rene nasjonale prosjekter.

Forståelsen av at naturområdene i flerbruksplanen krever en felles og helhetlig forvaltning er viktig for å forstå aktørenes motivasjon for å initiere en planprosess. Samtidig gir tidligere vellykkede prosjekter i det grensenære samarbeidet et optimistisk samarbeidsklima. Behovet aktørene fremlegger for gode forvaltningsverktøy i grenseområdene begrunnes ved at det er store naturverdier i nedbørfeltene som må forvaltes klokt. Samtidig er det en felles enighet blant intervjudeltakerne om at det ikke er mulig for noen av dem å få til dette alene. Hvis man

knytter dette til Fisher et als. (2011) konsept om BATNA, har aktørene allerede her stadfestet at det ikke finnes noe godt alternativ til ikke å samarbeide. Det er en gjensidig forståelse av at man er gjensidig avhengige av hverandre for å forvalte disse naturverdiene, og at de må forvaltes helhetlig. Forforståelsene framlagt gir grunnlag til sterke motivasjoner blant aktørene til å samarbeide i det grensenære samarbeidet generelt, men også i flerbruksplanarbeidet spesielt.

5.1.4 Betydningsfulle avklaringer rundt valg av russisk prosjektpartner, EU tiknytning og geografisk avgrensning

Så langt har min analyse av eget intervjubasert materiale i prosjektets tidlige fase fokusert å forståelseshorisont, en positiv forhistorie og et felles miljøengasjement. Den initierende fasen ble også godt hjulpet av to prosjektinterne «vippepunkter» knyttet til prosjektpartnervalg og prosjektets forankring i Barentssamarbeidet, og geografisk demarkering.

En av de mest betydningsfulle avklaringene i initieringsfasen av flerbruksplanprosessen er, ifølge intervjudeltakerne, hvem som skulle være russisk prosjektpartner i prosjektet. Som regionale miljømyndigheter ble SFTF og ELY-senteret prosjektdeltakere fra norsk og finsk side. Det var der imot større uklarhet i hvem som skulle være russisk prosjektpartner.

Den mest aktuelle kandidaten var ifølge det empiriske materialet Dvina-Pechora²² på grunn av deres rolle som regional vannmyndighet. Selv om Dvina-Pechora var aktuelle, så ønsket de i utgangspunktet ikke å være med i flerbruksplanarbeidet.

Pasvik zapovednik som aktør har i utgangspunktet kun myndighet over de delene av nedbørfeltet som inngår i verneområdet. Verneområdet dekker kun en liten del av nedbørfeltet på russisk side. Ifølge intervjuene gjorde dette aktørene på norsk og finsk side usikre på i hvilken grad Pasvik zapovednik hadde de riktige fullmakter til å kunne ta beslutninger om tiltak i flerbruksplanen. Selv om både SFTF og ELY-senteret også manglet fullmakter på enkelte områder innen planarbeidet, og måtte søke disse fra andre sektormyndigheter, hadde de betydelig flere enn Pasvik zapovednik. Flere av intervjudeltakerne forklarer at det har vært viktig at prosjektpartnerne også er myndigheter med noe beslutningsmakt for å ha fremdrift i prosjektet. I konsensuslitteraturen har det å ha sentrale aktører delaktig i prosessen, vært sett

²² Dvina-Pechora er regional vannforvaltningsmyndighet under det føderale byrået for vannressurser som har ansvaret for Murmansk vannenhet som Pasvikelva og Grense Jakobselv hører til.

på som noe som gir kredibilitet til prosessen og stabilitet til utfallet (Poitras & Bowen, 2002, s. 220-221). Uten at relevante sektormyndigheter deltar i utforminga av tiltak og støttet dem, ville mange av tiltakene ikke kunne implementeres. Flere nevner også at man vurderte å inkludere flere prosjektpartnere fra hvert land, men at tidligere erfaringer viste at dette kunne være utfordrende å koordinere, og derfor ville man forsøke å unngå dette, men heller bringe inn relevante myndigheter og institusjoner fortløpende i møter som var relevante for deres fagområde.

I dette vippepunktet ble Pasvik zapovedniks eget ønske om å samarbeide, avgjørende. Ifølge det empiriske materialet tok Pasvik zapovednik selv ansvar for å skaffe tillatelse fra russiske myndigheter for å være med i prosjektet, og de kom selv til de andre partene og fortalte at de både ønsket og hadde fått tillatelse til å delta. Dette er en posisjon som Pasvik zapovednik aktivt har tatt også i andre internasjonale samarbeid, og er avgjørende for deres rolle i flerbruksplanarbeidet og hvordan de oppfattes av sine samarbeidspartnere i Finland og Norge. En av de norske intervjudeltakerne forklarer det slik:

Det er jo også veldig spesielt at Pasvik zapovednik har fått den rollen de nå har. De er jo en statlig myndighet, og i utgangspunktet har de ikke hatt noe med vannforvaltning å gjøre. Men det er en posisjon de har greid å skaffe seg. (Intervju på Teams, 04.10.21)

Pasvik zapovednik har blant annet blitt tildelt en sentral rolle i det norsk-russiske grensenære samarbeidet gjennom å være hovedsamarbeidspartner fra russisk side for det norsk-russiske samarbeidsprogrammet for miljøkommisjonen. Dette vektlegger en av de norske intervjudeltakerne som en grunn til at man stolte på at de ville kunne gjøre en god jobb også i flerbruksplanarbeidet.

Pasvik zapovednik oppfattes av de andre intervjudeltakerne som en institusjon som har koordineringsevner både innad i Russland, men også utover mot sine samarbeidsaktører på andre siden av grensa, og sees dermed på som et relevant mellomledd for å koordinere de mange sektormyndighetene og institusjonene på russisk side. Som nevnt i kapittel 2.3.3 har de store omorganiseringene i russisk miljøbyråkrati vært en utfordring i de bilaterale samarbeidene på grunn av økt fragmentering på regionalt nivå og i perioder også lammet deler av samarbeidet. I denne sammenhengen synes Pasvik zapovedniks samarbeidsvilje å være et etterlengtet stabilt punkt for de nordiske aktørene å forankre det internasjonale samarbeidet i. Senere i analysen vil det fremkomme at de manglende fullmaktene til Pasvik

zapovednik, og valget om å ikke inkludere flere prosjektpartnere fra russisk side for å demme opp om denne mangelen, fikk konsekvenser for utfallet av planarbeidet.

Avklaringen om i hvor stor grad prosjektet skulle være knyttet til EU fikk konsekvenser for prosjektets utforming da flerbruksplanen gjennom å være et Kolarcticprosjekt ble underlagt ulike retningslinjer og frister knyttet til EU-programmet (se kap 2.4.3 for mer informasjon). Grunnen til at flerbruksplanen ble et EU-prosjekt var fordi russiske myndigheter ønsket en revidering av den forrige flerbruksplanen som de var kjent med, fremfor planer i tråd med EUs vannrammedirektiv, som fortalt om i kapittel 2.4.4. Mitt materiale antyder at Pasvik zapovednik synes å ha hatt lettere for å akseptere forankring i EU-programmer enn andre russiske samarbeidspartnere, men her finnes ingen entydige svar. Pasvik zapovednik har, som allerede forklart, hatt en stor motivasjon og et ønske om å samarbeide internasjonalt med aktører på den andre siden av grensa for å løse miljøproblematikk lokalt i grenseområdene, og har muligens en større forståelse for at forankring og finansiering av prosjekter i EU-programmene er en ressurs for området.

Også i den geografiske avgrensinga av prosjektområde ble betydninga av den lokale konteksten en viktig forståelse for prosjektet. I intervjuene forteller en av de norske aktørene at de måtte understreke den lokale kontekstens betydning når det plutselig ble foreslått at også Sverige kunne være med i prosjektet:

Det var en hel prosess med å få til dette prosjektet, også kom plutselig Sverige og skulle være med. Det hadde blitt et veldig annerledes prosjekt om vi skulle utvidet det geografisk. (Intervju i Tromsø, 30.09.21)

Her fortelles det om da det ble foreslått å ha flerbruksplanprosjektet og ReArc-prosjektet²³ som et felles prosjekt. Dette var ikke noe SFTF som norsk prosjektpartner ønsket. Dette ble begrunnet i at SFTF ville ha en lokal prosess på de lokale, geografiske områdene, og fryktet at en utvidelse geografisk ville gjøre fokuset bredere, og dermed vil utbyttet for Pasvikelva og Grense Jakobselv potensielt bli mindre. Dessuten framkommer det i det empiriske materialet at en prosess som, allerede før den var startet, ble oppfattet som utfordrende med et utvidet geografisk en prosess kunne bli enda mer komplisert å håndtere. Løsninga ble til slutt at disse

²³ Kolarctic CBC prosjektet “Ecological Restoration of Arctic Rivers” (KO1078 ReArc). Formålet med prosjektet var å arbeide for å restaurere elver som tidligere har blitt tørrlagt på grunn av utbygging av tømmerfløting og industriell virksomhet i Sverige, Norge, Finland og Russland (Kolarctic.info, u.å.-b).

to prosjektene ble drevet hver for seg etter spesielt press fra SFTF. Forståelsen av å forankre dette prosjektet lokalt ble dermed viktig for hvilken type prosjekt dette skulle være og hvilket formål det skulle oppfylle.

De tre vippepunktene jeg har redegjort for har vært formet av forforståelsen aktørene brakte inn i initieringsfasen av flerbruksplanprosessen. Forståelsen av tidligere samarbeids suksess synes spesielt betydningsfulle for at disse vippepunktene vippet den veien de gjorde. Til sammen danner vippepunktene, sammen med forståelsene, et utgangspunkt for flerbruksplanarbeidet som ikke har lagt strenge begrensinger på de ulike partenes motivasjon for å utvikle samarbeidsrelasjonene videre. Dette har vært avgjørende videre i de senere fasene av flerbruksplanarbeidet.

5.1.5 Del 1 Konklusjon: om rammene og drivkreftene i initieringsfasen

I denne første delen av analysen har jeg gjort rede for forforståelser av vesentlig betydning for initieringsprosessen av flerbruksplanen. Gjennom å se på empirinære underkategorier som forforståelse, relasjonsbygging, spesifikke motivasjoner og vippepunkter, identifiseres rammebetingelsene og drivkreftene for konsensusbygging i initieringsprosessen. Disse har jeg argumentert for er spesielt knyttet til historiefortellinga om det grensenære samarbeidets tidligere vellykkethet. Analysen av initieringsfasen, inspirert av det virkningshistoriske perspektivet, vektlegger forforståelse som en sentral forutsetning for hvordan aktørene oppfattet forhistorien som en slags åpning og invitasjon til å fortsette det grensenære samarbeidet.

Denne første delen har vært forankret i hermeneutikkens blikk på sosial virkningshistorie, men også teoretisk i Poitras og Bowens forståelse av initieringsfasens relevans for senere konsensusbyggende prosesser. De dynamiske prosjektinterne praksisene som ble etablert, som jeg skal vise i den neste fase av min analyse, har fått konsekvenser for dette komplekse grenseoverskridende flerbruksplanarbeidets senere faser.

5.2 Del 2: Forståelser i flerbruksplanprosessen

Forrige del i analysen viste hvordan forforståelse og historiefortelling om tidligere samarbeids vellykkethet formet initieringsprosessen, noe som ga et utgangspunkt tuftet på et ønske om samarbeid. En hovedkonklusjon er at vi kan forstå det grensenære samarbeidets innledende fase som et resultat av innrammede forforståelser basert på tidligere positive erfaringer, et genuint miljøengasjement og hva man kan kalle vippepunkter som forankret prosjekt

organisasjonen på en måte som alle i treparts-samarbeidet fant akseptabelt. I dette analysekapitlet vil begrepet forforståelse bli benyttet innenfor en empirisk presentasjon og empiri nær analyse av senere prosjektfaser som inkluderer prosjektperiodens varighet fra 2018-2021.

Denne delen av analysen søker å identifisere flere viktige analytiske kategorier basert på aktørenes forståelse og den utvalgte teoribasen jeg drøftet i det innledende teorikapitlet. Min første deskriptive kategori er en fortsettelse av hvordan historiefortellinger, slik de kommer frem i mitt empiriske intervju-baserte materiale, i tillegg til å være sentral i initieringsfasen, også er relevant for kollektiv forståelse i flerbruksplanprosessen. Disse fortellingene må dermed forstås i relasjon til de sosiale praksisformene som ble diskutert i forrige kapittel. Jeg vil forsøke å «bore dypere» inn i disse praksisformene, og særlig undersøke tillit mellom sentrale prosjektaktører, bygget på basis av relasjoner, som svar på utfordringer knyttet til en forståelse av ulikhet. I tillegg adresseres håndtering av uenighet og forholdet mellom egeninteresser og fellesinteresser som jeg finner fruktbart å karakterisere som enighet om uenighet.

5.2.1 Historiefortellinger

Et viktig bakteppe i flerbruksplanen synes å være historiefortellinger om planarbeidet og konteksten den inngår i. Det forrige analysekapitlet drøftet dynamikken i identitetsformasjon rundt et skiftende sett av kollektive kategorier kunne være utfordrende og potensielt splittende for flerbruksplanarbeidet om man ikke også ble enig om overlappende, overskridende kategorier som definerte et felleskap. Dette uvurderlige fellesskap mellom aktørene synes ut fra analysen av empiri å bli skapt gjennom fortellinger om miljøforvalterne og fredsbyggerne. I dette prosjektet som et komplekst transnasjonalt felt av ulikhet spiller historiefortellinger en sentral rolle i å skape en tilstrekkelig kollektiv fellesforståelse som gjør at aktørene kan føle seg hjemme og fri til å adoptere disse som sin egne fortellinger om saken og samarbeidet. Disse to fortellingene til sammen er med på å konstituere hva man kan karakterisere som hovedfortellingen om et vellykket grensenært samarbeidet. Disse fortellingene gir det internasjonale miljøsamarbeidet legitimitet som sådan, og synes ifølge intervjumaterialet å virke motiverende og meningsfylt. Jeg vil vise hvordan disse fortellingene gir forståelse og mening til arbeidet og hvordan de til sammen inngår i, og er med på å danne, en større narrativ omkring det grensenære samarbeidets vellykkethet, som igjen vil danne grunnlaget for videre analyse i denne oppgaven.

5.2.1.1 Miljøforvaltere og fredsbyggere

Den første fortellinga som trekkes frem er knyttet til en kollektiv identitetsformasjon rundt det å være miljøvernere. Grunnlaget for denne historien er den samme som adressert under kapittel 5.1.3 hvor jeg viste hvordan aktørene legger til grunn miljøforvaltning som hovedmotivasjonen for å initiere flerbruksplanarbeidet.

Det ligger en felles forståelse blant intervjudeltakerne om at dette naturområdet krever en helhetlig tilnærming til, og felles forvaltning, på tvers av landegrensene. Dette gjør aktørene til gjensidig avhengig av hverandre, men det forteller også en historie om aktører som ser på seg selv som ansvarlige for miljøforvaltninga i disse naturområdene. Spesielt forsterket blir dette av aktørenes forståelse av naturen i grenseområdet som unik. På dette grunnlaget er aktørene «miljøforvaltere», og uten samarbeid er de ikke i stand til å gjøre jobben sin. Dette er forankret i nasjonale føringer som aktørene gjennom å være arbeidstaker i offentlig miljøforvaltning må følge. Samtidig synes det å være en personlig motivasjon blant intervjudeltakerne. Dette kan ha sammenheng med det jeg i kapittel 5.1.3 forklarte at aktørene opplevde som en sterk sammenfletting av det internasjonale arbeidet med deres daglige virke i sine «hverdagslige» jobber. Denne sammenflettinga gjør samarbeidet uunnngåelig for å løse miljøproblematikk og på den måten også avgjørende for å ta vare på den «unike» naturen.

Aktørene ser seg selv som miljøforvaltere, men legger også vekt på miljøsamarbeidet som fredsarbeid. Dette ser ut til å være knyttet til en forståelse av samarbeidets symbolske betydning og deltakernes sentrale rolle i dette. Forståelsen av samarbeidet som fredsbygging reflekteres av praksisen i flerbruksplanarbeidet gjennom at aktørene er villig til å strekke seg det «lille ekstra» for samarbeidet. Et eksempel i flerbruksplanarbeidet er at ett av tiltakene i planen er at man skal få kartlagt elvemusling bestanden i Grense Jakobselv (FBP s 58). Dette arbeidet skulle gjennomføres sommeren 2021. Norske og russiske forskere skulle telle unisont på tvers av grensa med sikte på en mest mulig nøyaktig kartlegging. På grunn av koronapandemien fikk man ikke tillatelse til å krysse grensa fritt for å telle elvemuslingene. Dermed mistet kartlegginga mye av sin faglige tyngde. Tellinga ble likevel gjennomført på bakgrunn av det som ble oppfattet på norsk side som et uttrykt ønske russiske aktører hadde for å gjennomføre tellingen, av hensyn til samarbeidet.

Denne episoden synes karakteristisk for villigheten til å gå «den ekstra runden» for samarbeidet. Intervjuene til flere norske intervjudeltakere synliggjør at man også forstår samarbeidet i et storpolitisk perspektiv:

Vi skal ta vare på den fantastiske naturen som disse felles grenseområdene har, men jeg ser dette også i et mye større bilde. Jeg ser dette her også som utenrikspolitikk.
(Intervju i Tromsø, 30.09.21)

Flerbruksplanarbeidet inngår dermed inn i en større fortelling om det grensenære samarbeidet også som utenrikspolitisk brobygging der de sentrale aktørene får roller som «fredsbyggere». Rowe et al. knytter en slik forståelse til at statlige og regionale aktører i disse samarbeidene ilegger aktiviteter innenfor det grensenære samarbeide en internasjonal dimensjon der symbolikken i det å opprettholde et samarbeid mellom det tradisjonelle øst og vest står sentralt (2007, s. 25-28).

Intervjumaterialet indikerer at de norske deltakerne legger mest vekt på miljøsamarbeidet som et fredsbyggingsprosjekt. De uttrykker imidlertid at de føler dette er en gjensidig oppfatning på russisk side. Som en av de norske intervjudeltakerne utrykte det; det oppleves som om russiske samarbeidspartnere har «ansiktet vendt mot Norge» (Intervju i Tromsø, 30.09.21). Russisk intervjudeltaker forteller at man i tillegg ser samarbeidet i et naturvitenskaplig faglig perspektiv, er det også noe som er med på å styrke de kulturelle båndene mellom norske og russiske aktører. I dette ligger det at det også fra russisk side av flerbruksplanarbeidet er en forståelse av at dette samarbeidet er noe mer i tillegg til å være et miljøsamarbeid.

5.2.1.2 Det vellykkede grensenære samarbeidet

Fortellingene om miljøforvalterne og fredsbyggerne spiller inn i en større overordnet fortelling om det vellykkede grensenære samarbeidet. Symbolikken ligger i at både naturen og samarbeidet er grenseløst. Man har klart å krysse en ikke-kryssbar grense. En gjensidig opprettholdelse av et godt naboskap gjør miljøvernsamarbeidet enklere, mens miljøvernsaspektet har skapt rom for å kunne opprettholde et godt naboskap. Dette gir samarbeidet betydelig verdi og legitimitet, men også grunnlag for motivasjon og kontekstforståelse. Her ser jeg betydningen av Innes argument om kollektiv historiefortellinger på aktørnivå (2004, s.11) Det vellykkede grensenære samarbeidet framstår som en slags linse man forestiller seg flerbruksplanarbeidet gjennom.

I tillegg til at historiefortellinga gir verdi og bidrar til å forene aktørene, gir denne forståelsen også en kontekst for å forstå både hvordan ulikhet forstås, men også hvordan konfliktløsning foregår i flerbruksplanarbeidet. Innes forklarer at aktører i konsensusbyggende prosesser vever sammen nye historier for fremtida ut av historiene hver av dem bringer til forhandlingsbordet (2004, s. 11).

Aktørene i flerbruksplanprosessen har, som presentert i det første analysekapitlet en rekke ulike utfordringer i planarbeidet selv om de oppfatter planarbeidet som vellykket. Her kan vi dra veksel på Foresters argument om at hvordan en konflikt forstås, er avgjørende for om den i det hele tatt kan løses (2009). Forståelsen av vellykkethet i det grensenære samarbeidet gjør at uenigheter og konflikter blir tolket håndterbare utfordringer. De samme holdningene, vil jeg vise, ser ganske avgjørende ut for hvordan ulikhet og konflikt har blitt håndtert i praksis.

5.2.2 Tillitsbygging

Tillit i flerbruksplanprosessen og det grensenære samarbeidet beskrives i empirimaterialet som en vesentlig grunn til samarbeidets suksess. Flere intervjudeltakere peker på at tillit er et resultat av langvarig relasjonsbygging og vellykket samarbeid over flere år. Spesielt enkeltpersoners rolle i både relasjons- og tillitsbygginga tillegges mye av æren for samarbeidets vellykkethet. I tillegg forstås tillitsskapning som et sentralt element i prosessen, fordi den også svarer på flere av hovedutfordringene jeg tidligere har redegjort for.

Tillit i flerbruksplanarbeidet er et resultat av relasjoner. I del 1 av analysen forklares relasjonsbygging som både et symbol på vellykkethet, men også en strategi for å overkomme fordommer. Relasjonsbygginga i flerbruksplanarbeidet blir av mine informanter oppfattet som sentralt i styrkingen av det formelle samarbeidet fordi man får større innsikt og forståelse for motpartens interesser.

Tilliten i flerbruksplanprosessen beskrives som et resultat av relasjonene de har bygget opp gjennom flere år med samarbeid. Man har gjennom å skape gode personlige relasjoner til sine kollegaer på den andre siden av grensa fått et større innblikk i deres situasjon og liv. Dette gjør at man i større grad er villige til å forstå og villige til å forhandle. Tidsaspektet er også sentralt her. Man har over mange år sett at mange av samarbeidene innenfor det grensenære samarbeidet fungerer godt. Derfor stoler man på at den andre parten er interessert i samarbeidet. Dette handler også om den gjensidige avhengigheten som aktørene forstår eksisterer i samarbeidet - Når aktørene i samarbeidet har en interesse i å bevare dette samarbeidet, er dette motivasjon for å opptre pålitelig ovenfor hverandre. En av intervjudeltakerne beskriver tilliten i samarbeidet slik: *«Det virker for meg som om vi har mindre skepsis når vi er på norsk eller russisk side. Det er nok på grunn av at vi stoler mer på hverandre nå enn vi gjorde før.»* (Intervju på Teams 05.10.21). Dette utsagnet synliggjør at tillit gradvis har utviklet seg. Videre forteller samme intervjudeltaker at tillit er et resultat både av at man har fått nye digitale hjelpemidler som gjør kommunikasjon og

opprettholdelsen av kontakt lettere, og av flere felles prosjekter i tidlig fase av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet.

Samtidig som overnevnte faktorer bidrar til tillitsrelasjonen mellom aktørene i flerbruksplanarbeidet pekes det også på enkeltpersoners sentrale rolle i bygginga og opprettholdelsen av tillit. I det empiriske materialet vektlegges relasjoner mellom sentrale enkeltpersoner i Pasvik zapovednik og Statsforvalteren i Troms og Finnmark som sentralt i at det grensenære samarbeidet har kunnet fungere over lengere tid. Disse enkeltpersonene blir av intervjudeltakerne fremstilt som «nøkkelpersoner» som får mye av æren for at samarbeidet har blitt vellykket. Selv om disse nøkkelpersonene ikke lengere arbeider innenfor det grensenære samarbeidet, er det en forståelse av at deres «grunnarbeid» forsøkes videreføres «av den nye generasjonen», blant annet gjennom opprettholdelsen av kontakt, som ble beskrevet av intervjudeltakeren over. Samtidig anerkjennes avhengigheten av tillitsskapende enkeltmennesker også som en overhengende utfordring i det samarbeidet som helhet:

Alt samarbeid er litt skjørt. Det som gjør det skjørt, er at man bytter ut folk. Det har det norsk-russiske samarbeidet slitt med i noen grupper. Det er de gjennomgående personene som driver samarbeidet fremover. (Intervju på Teams, 04.10.21)

Samtidig har flerbruksplanprosjektet gått gjennom utskiftinger av personalet både på russisk, norsk og finsk side, uten at dette har fått synlige konsekvenser for opprettholdelsen av samarbeidsevnen. Dette kan tolkes som en solid ettervekst fra nøkkelaktørene i de tidlige fasene og en ny generasjon har igjen blitt sosialisert inn allerede etablerte relasjoner preget av tillit og samarbeid.

Samtidig synliggjør det empiriske materialet at ettervekst ikke alltid skjer, det er også et element av personlige egenskaper hos nyansatte. Intervjudeltakerne både fra norsk og russisk side understreker ansatte og ledere i det grensenære samarbeidet bør fungere som «oversettere» av forståelser og «brobyggere» over ulikheter. En av intervjudeltakerne forteller i intervju at:

Man må synes at det er fryktelig viktig og man må være parat til å bruke mye av sin fritid på det, og man må være god til å forhandle og til å skape relasjoner. Det må til for at man skal få fremskritt. (...) Også er det tilbakeslag og man føler man ikke får til noe. Det tar lang tid, det må man bare akseptere at det gjør. Og hvis du ikke synes det er spennende og du ikke gleder deg til det, så går det ikke. For da klarer man heller ikke være åpen og ha lyst til å diskutere ting og være sammen med folk på fritiden når møtene er ferdig. (Intervju på Teams, 04.10.21)

Dette utsagnet peker mot hva man i fagdebatten betegner som gode meklerferdigheter (Forester, 2009), (Susskind & Weinstein, 1981). Mekling er en frivillig prosess. Slike aktører må «synes det er spennende», «glede seg til det» og «ha lyst». Materialet mitt understreker også at selv om samarbeidet oppfattes som «robust», er den likevel avhengig av de riktige personene med de riktige egenskapene.

5.2.2.1 Tillit som svar på hovedutfordringer

Tilliten i planarbeidet har en viktig funksjon i at den svarer på utfordringene redegjort for i begynnelsen av analysen. Tillit basert på relasjoner tåler i større grad tillitsbrudd uten at dette vil ødelegge tillitsrelasjonen. Dette forklares med at aktører som kjenner hverandre har større tiltro til at tillitsbrudd vil bli rettet opp basert på tidligere gode erfaringer med sin motpart (Kvelling, 2011, s. 21). Tillitsbaserte relasjoner danner dermed et fundament for at opplevd ulikhet ikke skal bli en hindring for konsensusbygging i planprosesser.

I flerbruksplanarbeidet tillegges tillit en viktig rolle i å forebygge at ulikhetene aktørene imellom skal hindre samarbeid. Relasjoner basert på tillit blir spesielt trukket fram i forbindelse med ulikhet i mangelen på tillit til offentlige institusjoner. I det empiriske materialet fremkommer det fra en av de norske intervjudeltakerne at den generelle tilliten til «papirer og institusjoner» oppleves som betydelig lavere blant byråkrater i Russland enn den oppfattes i Norge, noe som gjør at man vektlegger tillitsbygging i disse samarbeidene. Det oppleves likevel at Pasvik zapovednik er autoritetstro ovenfor nasjonal politikk i Russland. Videre forteller intervjudeltakeren at i møte med russiske aktører oppleves det som at: «*den personlige kontakten nesten betyr mer enn det som står skrevet på papir*» (Intervju på Teams, 27.01.22). Intervjudeltakeren forklarer at dette er viktig i alle typer samarbeid, men spesielt i møte med russiske aktører fordi det oppfattes som at aktørene i utgangspunktet har større «avstander» man i må overkomme. I denne forståelsen må de underliggende ulikhetene «bygges over» med relasjoner og tillit på grunn av mangelen på den nevnte «formelle tilliten». Tillit og ulikheter er på den måten sammenvevd og kan ikke forstås uavhengig av hverandre i flerbruksplanprosessen. Dette vises tydelig i at aktørene viser stor forståelse for at ulikheter de selv ikke rår over er noe som ikke skal påvirke planarbeidet i større grad enn nødvendig. Dette understrekes også i intervjuene:

Når folk jobber lenge på ett sted, forstår de problemene dypere, blir bedre kjent med hverandres behov og ser at det er noe snilt og godt bak hvert steg (Intervju på Teams, 05.10.21)

Det ligger en grunnforståelse i bunnen her at ting gjøres ikke i vond vilje, men at det er fordi vi er annerledes (Intervju i Tromsø 30.09.21)

Det er spesielt utsagnene om at «*ting ikke gjøres i vond vilje*» og at «*det er noe snilt og godt bak hvert steg*» som viser at partene har høy tillit til hverandre. Det viser også en annen ting, nemlig at partene frigjør personene man forhandler med fra forståelsen av hva som er substansielle problemer i flerbruksplanarbeidet. Her drar jeg på Fisher et als. (2011) argument om å unngå at substansielle problemer blir til alminneliggjort til «*peoples problem*». Dette understreker betydningen av å holde fokus på å løse de substansielle problemer sammen, altså fellesinteressene fremfor å fokusere på et behov for å posisjonere seg i forhandlinger.

Oppsummert så er tillitsskapende virksomhet gjennom både kollektive historiefortellinger, men også relasjonsbygging, forstått som en sentral grunn til samarbeidets suksess.

Tillitsbygginga gjør flerbruksplanarbeidet relativt robust gjennom at den hjelper aktørene å overkomme sine ulikheter. Samtidig er tilliten skjør i den forstand at den i betydelig grad avhenger av sentrale nøkkeaktører. Aktørene skiller mellom de tingene man selv kan kontrollere, og de tingene man ikke kan kontrollere. Ukontrollerbare faktorer forsøkes utjevnes gjennom å gjøre noe med forutsetningene man som gruppe kan kontrollere: nemlig tillit og personlige relasjoner seg imellom. På den måten blir relasjonene og tilliten det som binder aktørene sammen og danner fundamentet for samarbeidet. Denne forståelsen av tillit gjennom relasjoner er sentral i videre analyse av hvordan ulikhet i planarbeidet forstås.

5.2.3 Enighet om uenighet

I teoridiskusjonen framhevet jeg relevansen av Pløgers forståelse av agonisme og antagomisme og jeg vil gjerne her benytte meg av hans begrep om agonisme som en forståelse av at uenighet er en akseptert uunngåelig dimensjon av en samarbeidsprosess (Pløger, 2004). Et viktig poeng her er at det er nettopp hvordan uenighet forstås som er det sentrale i hvorfor uenighet enten oppfattes som antagonistisk eller agonistisk. Det vil på den måten alltid være avhengig av aktørenes forståelse om på hvilken måte uenighet påvirker en samarbeidsprosess. Fisher et al. argumenterer for at konflikt er noe som ikke eksisterer utenfor aktørenes egne forståelser: «*As useful as looking for objective reality can be, It is ultimately the reality that each side sees it that constitutes the problem in a negotiation and opens the way to solution.*» (2011, s. 25). Her understrekes et annet viktig poeng med forståelse av uenighet: Fordi den er et resultat av forståelse, har den også konsekvenser for hvordan forhandling kan åpne opp for løsninger.

I den påfølgende dokumentasjonen og analysen går jeg inn i hvordan uenighet forstås gjennom å se på hvordan handlingsrom og oppfatninger av resultater forstås. Til slutt vil jeg også diskutere hvordan læring også er et resultat av aktørenes forståelse av uenighet.

5.2.3.1 Aksept for aktørenes handlingsrom

I det empiriske materialet fremkommer det at en forståelse av samarbeidsaktørenes handlingsrom er sentral i hvordan uenighet oppfattes:

Det som jeg kanskje er aller mest bevist på er at vi alle jobber innenfor vårt system. Det er ting vi ikke kan skrive, fordi noen over oss har pålagt oss dette. Vi er alle bundet av dette systemet og det må man forstå. Det er roller vi har. Det må vi legge til grunn hele tiden. Vi må forstå våre russiske partnernes handlingsrom og de må forstå våre. Dette gjelder også for Finland. Vi har noen grenser og rammer for hva vi kan si og gjøre. Så den forståelsen ligger til grunn (Intervju i Tromsø, 30.09.21)

Her oppfattes bevisstheten rundt aktørenes tilhørighet til et større system som en grunnleggende forståelse. Dette er i likhet med gjennomgangen av tillitens rolle i flerbruksplanprosessen der det framkom at aktørene skiller mellom de forhold de kan kontrollere og de forhold de ikke kan kontrollere. Dette skillet synes også sentral i aksepten for at alle aktørene må handle innenfor sitt gitte mulighetsrom. I forlengelsen av denne argumentasjonen kan det se ut til at aktørene forstår handlingsrommet til sine samarbeidspartnere i samarbeidet.

Et eksempel som illustrerer forståelsen av handlingsrom er at i det empiriske materialet fremkommer det at både finsk og norsk prosjektpartner ønsket mer informasjon fra russisk side om planer knyttet til blant annet opprydninga etter nedleggelsen av Nikelverket, men også forurensing som fremdeles foregår i kjølvannet av gruvedrifta. Norsk og finsk aktør har ifølge intervjumaterialet i flere omganger forsøkt å få denne informasjonen gjennom russisk prosjektpartner, men uten å lykkes. Det fremkommer i det empiriske materialet at dette ikke er informasjon Pasvik zapovednik som russisk prosjektpartner har hatt, men har forsøkt skaffet fra Kola GMK uten å motta svar. Et viktig poeng her er at norsk og finsk prosjektpartner begge understreker at dette var noe de følte manglet i planen, men samtidig har de akseptert at planen har blitt ferdigstilt uten denne informasjonen.

Flertallet av intervjudeltakerne knytter forståelsen av handlingsrom til det relasjonelle aspektet mellom aktørene. En av de norske intervjudeltakerne er klar på at gjennom tillit og relasjoner har man en større forståelse for deres handlingsrom: «Jeg tror at om vi ikke hadde kjent de så godt som vi gjorde så hadde det vært vanskelig. Vi har skjønnet at det er ikke vond

vilje, men at her er det ikke handlingsrom for å gjøre mere.» (Intervju i Tromsø 30.09.21). Intervjudeltakeren kobler kjennskap til hverandre til det å forstå når samarbeidsaktørene har nådd grensa for deres handlingsrom. Her ligger det en tillit til at samarbeidsaktørene gjør så mye de kan innenfor den gitte rammen de har. I eksempelet med manglende informasjon om Nikelverket over, kan dette knyttes til at norsk og finsk aktør valgte å la planen bli ferdigstilt uten informasjonen man mente manglet, fordi det er en oppfatning av at informasjonen man etterspurte var utenfor russisk aktørs handlingsrom å skaffe når den var avhengig av å bli gitt fra en ekstern aktør. Samtidig har dette konsekvenser for substansen i plandokumentet, da informasjon som oppleves som relevant av flere av aktørene ikke framkommer på bakgrunn av et begrenset handlingsrom.

5.2.3.2 En todelt oppfatning av flerbruksplanens funksjon og resultat

I tillegg til at forståelse av handlingsrom har hatt substansielle konsekvenser i flerbruksplanen, er også forståelse av handlingsrom viktig i forståelsen av hvordan oppfatninga av flerbruksplanens funksjon har påvirket forhandlingas evne til å genere mulige løsninger i flerbruksplanprosessen. I dette ligger det at hvordan aktørene har forstått flerbruksplanens funksjon ser relevant for evnen til å komme til en gjensidig tilfredsstillende løsning for alle parter. Dette har også påvirket det endelige utfallet av prosessarbeidet. For å forstå aktørenes forståelse av funksjon må vi først returnere til intervjudeltakernes felles forståelse om at en god nok forvaltning av naturen i grenseområdet ikke er mulig for noen av aktørene å gjennomføre alene (redegjort for under 5.1.3). Dette danner grunnlaget for at aktørene har en sterk fellesinteresse i å samarbeide med hverandre og videre for hvordan forståelsen av flerbruksplanens funksjon har blitt vurdert opp mot en større fellesinteresse i samarbeid. Funn i empirimaterialet tyder på intervjudeltakerne vurderer flerbruksplanens samarbeidsmulighet høyere enn miljømessige gevinster. Denne forståelsen har hatt betydning for både prosess og resultat.

Først til aktørenes vurdering av resultatene. På spørsmål på om intervjudeltakerne kunne vurdere den faglige kvaliteten av flerbruksplanen og om de på generelt grunnlag var fornøyd med utbyttet de hadde fått, var det en samlet forståelse om at de overordnet var fornøyd med arbeidet og resultatene av planprosessen. Samtidig vektla samtlige at selv om man gjennom planarbeidet var kommet frem til mange gode tiltak, skulle de gjerne sett flere tiltak som var bi- eller trilaterale og i noen grad også enda mer konkrete tiltak. Det er altså en todelt oppfatning av resultatene.

Den første oppfatninga er basert på en vurdering av progresjonen til det grensenære miljøsam arbeidet som en helhet. I dette ligger det at planarbeidet blir vurdert som vellykket av alle intervjudeltakerne og som et fremskritt i det grensenære samarbeidet og miljøvern arbeidet i nedbørfeltene til Pasvik og Grense Jakobselv. Dette er knyttet til en helhetlig vurdering som intervjudeltakerne gjør av det grensenære samarbeidet over tid. For å illustrere hvordan samarbeidet har utviklet seg, bruker flere av intervjudeltakerne den gamle flerbruksplanen for Pasvikelvas nedbørfelt fra 1997 for å sammenligne med nåværende flerbruksplan. Flere av aktørene peker på at man i planen i 1997 verken skrev felles bakgrunnstekst eller klarte å lage felles tiltak for nedbørfeltet. Man løste den gang dette med å skrive ulike nasjonale versjoner av flerbruksplanen, men legge til grunn noen felles anbefalinger som de nasjonale tiltakene ikke skulle komme i strid med (Flerbruksplanen, 1997). Når aktørene sammenligner med denne planen viser de til at den nye flerbruksplanen er et stort steg fremover i samarbeidet. Dette begrunnes i at i den nye planen har man sammen skrevet en felles beskrivende bakgrunnstekst som er oversatt fra engelsk til norsk, russisk og finsk i tillegg til at man har laget flere felles tiltak i tiltaksplanen.

Den andre vurderinga intervjudeltakerne gjorde er basert på de faglige vurderingene av tiltakene og hvilke implikasjoner disse vil ha for målet med å forbedre miljøtilstanden i nedbørfeltene. Det er en felles forståelse av at planen miljøfaglig ikke er optimal, men samtidig vektlegges det i intervjumaterialet at deltakerne forstår flerbruksplanen som et utgangspunkt for videre miljøforvaltning. I det empiriske materialet fremkommer det at tiltakene vil bli jobbet med fremover og at det vil åpnes for å revidere, legge til, og endre tiltakene i framtida. Det ser ut som at denne forståelsen gjør at aktørene aksepterer en litt mindre god plan miljøfaglig for samarbeidets skyld.

Flerbruksplanprosessen forstås som et steg i en bredere og lengre prosess i den grenseoverskridende miljøforvaltninga. En slik todelt forståelse av at prosjektdeltakerne på den ene siden ønsker mer, men samtidig anerkjenner at resultatet av planen er vellykket, kan knyttes til forståelse av praksis og prosess gjennom PMA (partisan mutual adjustment) der Lindblom (1979) argumenterer for at aktørene må være villige til å gjøre nødvendige justeringer ovenfor hverandre for å kunne oppnå enighet. Forståelsen av at nye tiltak og prosjekter som kommer i kjølvannet av flerbruksplanen kan implementeres og forankres under rammene av at flerbruksplanen fortløpende kan bidra til at aktørene er villige til å «ofre» sine egeninteresser for samarbeidet. I dette perspektivet er små steg bedre enn ingen

steg og man kan dermed i større grad akseptere at man ikke vil kunne komme til en fullstendig enighet. Det kan se ut som det handler om å nå et tilstrekkelig nivå av gjensidig forståelse for de aktuelle formålene for planarbeidet, samtidig som man opprettholder bevisstheten om det som ikke er oppnådd. Dette gjør at aktørene ikke trenger å sette for mye på spill for å få med alle sine interesser i utforminga av flerbruksplanen. Risikoen for hver av aktørene blir dermed mindre og det dannes større forhandlingsrom for fremtidig forhandling om konkrete tiltak.

5.2.3.3 Forståelse av ulikhet som grunnlag for vurdering av resultater

Grunnen til at aktørene aksepterer at miljøtiltakene ikke er optimale synes å være et resultat av at det er sentralt å få på plass et forvaltningssamarbeid. Dette begrunnes ved at gjennom å fokusere på samarbeidet kan man få på plass et rammeverk for å forhandle videre om uenigheter i selve miljøforvaltninga senere. Det er en gjensidig aksept om at endringer tar tid og at prosjektet i stor grad har kommet så langt som det kunne innenfor de gitte rammene av flerbruksplanprosjektet. Dette uttrykkes av flere av intervjudeltakerne:

Vi ønsker å se problemene løst på mange områder så fort som mulig, men vi er klar over at enhver løsning kan være snakk om flere år. (Intervju på Teams, 05.10.21)

Alt tar sin tid. Det såes en idé, også kan det ta flere år før den har festet seg i alle som skal delta. Først da kan man begynne å jobbe praktisk (Intervju på Teams 04.10.21)

Det ser ut til at det er en aksept for en rekkefølge: først rammeverk, så arbeid for miljøtiltak. Dette understrekes av aktørenes vektlegging av oppfølginga av planen – som er de faktiske miljøtiltakene som skal implementeres. Her understrekes også et annet viktig poeng: flerbruksplanen sees, som tidligere forklart, på som en del av et større grensenært samarbeid og ikke som en enkelthendelse, og inngår derfor i en kontinuitet av samarbeid som gjør at det ikke finnes noe klart startpunkt og endepunkt for planarbeidet som sådan.

Konsensusbyggende prosesser har ingen klare grenser i rom, tid, emne eller deltakelse fordi den gjerne inngår i de pågående strømmen av politisk og sosial handling (Innes & Booher 1999, s. 416). Flerbruksplanprosjektet har en formell startdato og sluttdato, men prosessene med miljøtiltakene og samarbeidet mellom aktørene strekker seg utenfor dette konkrete prosjektet. Stegene som tas i en forhandlingsprosess handler ikke bare om å adressere hovedproblemet i forhandlinga, men man legger også føringer for prosedyren for å forhandle om hovedproblemet (Fisher et. al., s. 10-11). Det handler i denne tilnærminga like mye om at man gjennom sine handlinger også legger føringer for hvordan type prosess man vil ha i fremtida. I det empiriske materialet fremkommer det at aktørene er klar over både ulikheter og

uenigheter som finnes dem imellom, men samtidig uttrykker de den gjensidige avhengigheten av hverandre. Gjennom flerbruksplanprosessen legges det dermed til rette for at videre arbeid for en bedre miljøforvaltning skal kunne foregå innenfor gjensidig aksepterte rammer og dermed utvise toleranse for at ulike meningssystemer kan sameksistere. På den måten kan aktørene hevdes å ha en agonistisk forståelse av uenighet.

Susskind og Weinstein argumenterer som tidligere nevnt for at konflikter er løst når aktørene selv vurderer at de har kommet frem til en tilfredsstillende løsning (1981, s. 314). Fordelen med å forstå løsningen på konflikter på denne måten er at i en prosess med ulikheter vil dette føre til at enigheten tillegges større verdi når den oppnås. Innes og Booher argumenterer for at enighet som produserer gjensidig fordelaktige løsninger for aktørene gjerne er varige og lettere å implementere fordi de tar ulike interesser i betraktning og de produserer dermed i mindre grad misfornøyde aktører (1999, s. 414). Disse avtalene vil i større grad oppfattes som rettfærdige fordi aktørene selv vurderer når de er fornøyde. Det er på den måten en sterk kobling mellom aktørenes oppfattelse av hvordan ulikhet oppfattes og behandles i en prosess og deres forståelse av at resultatet er tilfredsstillende. Men hvordan kan flerbruksplanprosessen oppfattes som tilfredsstillende når det synes som at aktørene ikke følte de oppnådde de miljømessige målene de hadde for prosessen?

5.2.3.4 Læring som en del av prosessen – utsettelse som konsekvens

I svaret på spørsmålet over ser det ut til at læring har fått en sentral rolle. Innes og Booher argumenterer for at selv i prosesser der aktører ikke har oppnådd alle sine mål, er de tilbøyelige til å støtte løsningen, fordi de har en oppfattelse av at deres interesser og ønsker er blitt hørt og forsøkt inkorporert så mye som mulig (1999, s. 416).

I flerbruksplanprosessen har læringsdimensjonen fått en så stor plass i planarbeidet gjennom at det i det empiriske materialet blir oppfattet som medvirkende årsak til de to utsettelsene prosjektet fikk, først fra 30.12.2020- 30.6.2021 og deretter fra 30.6.2021 -30.9.2021. En av de norske intervjudeltakerne forklarte at utsettelsene hadde sammenheng med at man i planlegginga av flerbruksplanprosjektet ikke forutså kompleksiteten i prosjektet godt nok. Videre forklarer intervjudeltakeren at i dette ligger det at man ikke hadde forutsett hvor mye tid man måtte bruke på felles læring om hverandres problemstillinger og forståelser for å bygge konsensus. Samtidig understreker intervjudeltakeren at denne tidsbruken også ble avgjørende for at man fikk til det som ble oppfattet som en god og grundig prosess av aktørene. En av de norske intervjudeltakerne forteller om læringsprosessen slik:

På mange plantemaer har vi brukt tid på å snakke om og forstå mer av hvordan det fungerer i nabolandet. Vi går inn i disse prosessene med ulike forståelsesbriller og har brukt mye tid på å forsøke å vise sammenhengen og forklare hva dette kan sammenlignes med. Vi har ikke landa det, men vi har prøvd å øke forståelsen for hverandre. (Intervju på Teams 23.02.2022)

Utforskning og læring gir aktørene innsikt i å forstå hvor motparten kommer fra og hvor langt de er villig til å gå. Man får på den måten kartlagt uenighetene aktørene imellom. Dermed er også læring og utforskning et viktig steg i å komme nærmere en gjensidig enighet for aktørene. Læringsprosessen er også en måte for aktørene å kunne gi uttrykk for sine interesser og i den grad man føler disse hørt er man i større grad tilbøyelig til å akseptere den fremforhandlede løsningen.

Man har gjennom prosessen, i tillegg til konkrete tiltak, fått startet dialogen på områder som tidligere ikke har vært diskutert. Et eksempel er at aktørene i flerbruksplanen har diskutert pukkellaksens invasjon av Grense Jakobselv er et tema den norske intervjudeltakeren forklarer at man i flerbruksplanprosessen har diskutert, selv om man vet at Russland ikke har samme utrydningsstrategi som Norge har. Det oppfattes på norsk side som viktig at tiltak på pukkellaks likevel er med i flerbruksplanens tiltaksprogram fordi det åpner opp for videre dialog og potensielle samarbeidsprosjekter, om blant annet kunnskapsgrunnlag om arten, i fremtida. Uenighet er dermed ikke synonymt med at videre samarbeidspotensialer ikke finnes. Dette knytter jeg til Foresters (2016) poeng om snever realisme. Den norske intervjudeltakerens fremstilling av hvordan det tenkes om plantemaer aktørene har vært uenige om i flerbruksplanen ser ut til å sammenfalle med hvordan snever realisme kan være til hinder for samarbeid gjennom at åpenbar uenighet på enkelte temaer blir en hindring for prosessen overgripende progresjon.

5.2.4 Del 2 konklusjon: Praksiser som forhandlingsgrunnlag

Presentasjon av utvalgt evidensgrunnlag og analytisk begrepsfesting har fokusert på forforståelse, «record» av tidligere samarbeidssuksess, historiefortelling, tillitskapning på relasjonsnivå, og konfliktdempende håndtering av aksept for uenighet, som empirinære elementer til en modellering som forklarer aktørenes samlede forståelse av flerbruksplanens kontekst og praksisfelt. Disse forenende kategoriene konstituerer til sammen en ramme som man fra et samfunnsvitenskapelig ståsted kan forstå ulike praksiser og tenkemåter i planarbeidet ut ifra.

Analysen dreiet også rundt historiefortellingens betydning, tillit gjennom nære kollegiale relasjoner, som også gjorde det enklere å takle uenighet. Dermed håndterte man en av hovedutfordringene i samarbeidet. De eksponerte (for)forståelsene og praksisformene har forent aktørene fra Norge, Finland og Russland i en felles brobyggingsprosess på tvers av ulikhet. Totalt sett argumenterer jeg for at de framlagte analytiske kategoriene danner et forhandlingsgrunnlag og et konsensusgrunnlag av vesentlig betydning for framdrift i flerbruksplanarbeidet. Samtidig som dannelsen av et konsensusgrunnlag blant aktørene hevdes å være sentralt i hvordan enighet har blitt oppnådd i flerbruksplanarbeidet, har de identifiserte konsensusbyggende praksisene og forståelsene også påvirket planprosessen på andre måter, som jeg vil adressere i neste del.

5.3 Analyse del 3: Forståelse former praksis

Analysen av ulike interesser og virkelighetsforståelse og hvordan aktørene håndterer disse sentrale utfordringer i flerbruksplanarbeidet synes betydningsfull. Denne brobygginga synes å ha hatt konsekvenser for mulighetene til gjensidig enighet.

I denne avsluttende delen av analysen er intensjonen å begynne et kort dypdykk i en fascinerende kompleks praksis-basert prosess med en del empiriske eksempler. Hva gjør konsensusbyggende praksiser gjennom kontinuerlige gjensidige tilpasninger med selve prosessen og resultatene? Jeg vil argumentere for at gjensidig tilpasning har skapt en lokal sone for forhandling mellom nøkkelaktørene i flerbruksplanen som også har skapt skalaproblematikk i flerbruksplandokumentet.

5.3.1 Gjensidige justeringer basert på interesser og virkelighetsforståelser

I denne delen vil jeg trekke frem to empiriske eksempler fra planarbeidet som jeg mener synliggjør disse vanskelige forhandlingene og håndteringene av ulike interesser og virkelighetsforståelser. Disse eksemplene fra miljøvern og industri gir interessant evidens rundt hvordan aktørene nokså kontinuerlig må tilpasse seg hverandre for å oppnå en gjensidig enighet.

Hvor representativt er disse casene? Disse to casene omhandler aksept fra norske og finske prosjektparter på den russiske prosjektpartnerens premisser. Dette må ikke tolkes som et generelt trekk ved slags asymmetrisk trekant samarbeidet. Disse to eksemplene er trukket fram fordi de ble gitt betydelig vekt i intervjuene, uavhengig av om jeg i intervjusituasjonen

henviste til disse eksemplene. Jeg vil mene dette indikerer at disse casene sier noe vesentlig om den finmaskede prosessorienterte logikken i slike ellers nærmest usynlige og uforståelige justeringsprosesser.

Det første eksempelet handler om reindrift som plantema i flerbruksplanen. Reindriften blir beskrevet i flerbruksplanens bakgrunnsdel, næringene utøves i nedbørfeltene til Pasvikelva og Grense Jakobselv. Dette har gitt grunnlag for tiltak i tiltaksplanen som vist på bildet under:

7.8. Reindrift og innvirkning på det russiske reservatet

Utfordringer

- Vurdering og utarbeiding av regler og metoder for å kompensere for skaden forårsaket av norsk tamrein i det russiske verneområdet.

Mål 8: Å minimere konflikter tilknyttet reindrift i Pasvik naturreservat i Russland.

Tiltak

Nr.	Tiltak	Ansvarlige institusjoner		År							
		Russland	Norge	2021		2022		2023		2024–2026 (middele)	2027–2030 (langsiktig)
				Høst	Vår	Høst	Vår	Høst	Vår		
8.1	Vurdere og kalibrere metoder for å regne ut en erstatning for skader på naturreservatet, forårsaket av tamrein fra Norge	Pasvik naturreservat, russisk grensekommisær, Utenriksdepartementet, Minprirody ved Den russiske føderasjonen	SFTF, Norsk grensekommisær, Utenriksdepartementet, landbruks- og matdepartementet og landbruksdirektoratet								

Figur 5: Tiltak i flerbruksplanen om reindrift (Flerbruksplanen, 2021, s. 55)

Tiltaket ble foreslått av russisk prosjektpartner, fordi norske reinsdyr krysser grensa til Russland og beiter i naturreservatet på den russiske siden²⁴. Denne grenseoverskridende trafikken ble allerede i 2013 forsøkt løst med reingjerde rundt den norske delen av Pasvik naturreservat for å hindre grensevandringen (Flerbruksplanen, 2021, s. 43). I tillegg til det eksisterende tiltaket, ønsket den russiske prosjektpartneren, Pasvik zapovednik, tiltak for å beregne erstatning for skader i det russiske naturreservatet. I flerbruksplanens høring

²⁴ I Pasvik zapovednik er idealet at naturen skal være så nærme et uberørt villmarksområde som mulig der forurensing og menneskelig påvirkning skal holdes til et minimum (Pasvik-reserve.ru, u.å.). Dette er et resultat av utviklinga av miljøvern og industriforurensning i Russland, som fortalt om i kapittel 2.

framkom dette også som en tilbakemelding fra innbyggere i Nikel²⁵. Dette ble vedtatt som et plantema selv om reindrift ikke er et tema som ble knyttet til vannforvaltning og vannforvaltningsplanen spesielt²⁶. For å kunne forstå hvorfor reindrift likevel ble vedtatt innlemmet har jeg benyttet Foresters (2016) forklaring på at man inkorporerer prosjekteksterne saker (eksterne utfra prosjektets design og organisering) får å imøtekomme en prosjektpartners interesser og skape bedre grobunn for hele samarbeidet. Dette ble en slags «pakkeavtale» som kunne ha en balanserende rolle i konsensusbyggingsprosessen rundt de mer krevende hovedutfordringene.

En av de norske intervjudeltakerne forteller at reindrift som plantema ble akseptert fordi det ikke strider mot andre interesser selv om kan se litt rart ut i en vannforvaltningsplan. Gjennom denne forståelsen valgte man dermed å imøtekomme russisk prosjektpartner for å vise ovenfor den andre parten at man tar de på alvor. Når man genererer mange mulige alternative løsninger er det med andre ord større sjans for at noen av alternativene vil kunne appellere til flere av aktørene. Dermed kan aktørenes praksis også sees i lys av fremlagte argumenter fra Fisher et al. om interessebasert forhandling som basis for å oppnå en gjensidig tilfredsstillende avtale mellom aktørene (2011, s. 43). Man har i flerbruksplanprosessen med andre ord akseptert reinsdyr som plantema for å vise villighet til å forhandle, men også fordi det er en forståelse for at man er nødt til å sette seg inn i og forstå at de andre aktørene, i tillegg til de delte fellesinteressene, har egeninteresser de ønsker å oppnå i prosessen.

Gjensidige justeringer handler ikke bare om tilpassing til en eller flere parters egeninteresser, men også ulike virkelighetsforståelser. En interessant case er Kola GMKs involvering i planarbeidet. Som fortalt i kapittel 2 i denne studien er Kola GMK selskapet som eier Nikelverket I intervjuene av både norske, russiske og finske aktører forklares det at Kola GMK ble sterkt involvert i flerbruksplanprosessen både som observatør i styringsgruppemøtene, men også som bidragsyter til flerbruksplanteksten. Kola GMK ble blant annet oppført som en av «ekspertene» på lik linje med ulike offentlige

²⁵ En av tilbakemeldingene i høringsdokumentet fra en innbygger i Nikel er følgende: «Vi har bodd i Nikel i 10 år nå, og er overrasket over at problemet med norsk rein som var aktuell for 10 år siden, ikke er løst ennå» (u.å., s. 2).

²⁶ Andre temaer som heller ikke er direkte knyttet til vannforvaltning er også inkorporert i flerbruksplanen, slik som turisme og miljøinformasjon til lokalbefolkninga, men reindrift er et tema som ifølge det empiriske materialet har vært kontroversielt.

sektormyndigheter for vannforvaltning og miljøovervåkning i flerbruksplandokumentet (2021, s. 11). Forurensinga fra Nikelverket har vært høyt prioritert fra norsk side og var som nevnt i kapittel 2 en av hovedgrunnene til at man startet miljösamarbeidet i grenseområdene på 1980-tallet.

Et argument for at det privateide Kola GMKs rolle i flerbruksplanarbeidet er uvanlig, er at flerbruksplanen først og fremst er et samarbeid mellom miljømyndighetene i Norge, Finland og Russland. Det er likevel flere forståelser som fører til Kola GMKs har vært betydelig involvert i flerbruksplanarbeidet. For det første er Kola GMK sentral for å få implementert tiltak knyttet til industriell forurensning. Dette er knyttet til det som ble forklart i kapittel 2.1 der hovedlinja i russisk miljøforvaltning under Putinregimet har vært en videreføring av det sovjetiske regimet der forurensing fra industrien blir sett på noe som tilhører industrien selv innenfor den gitte russiske miljølovgivninga. I tillegg pekes det på rollen som hjørnesteinsbedrift i Nikel by av intervjudeltakerne som hovedgrunn til å inkludere Kola GMK som observatør i flerbruksplanens styringsgruppe. Likevel forteller flere intervjudeltakere at selv om Kola GMK formelt er observatør i styringsgruppa, så har de hatt en reelt større innflytelse på planarbeidet. En av intervjudeltakerne uttrykker det slik:

Så er de jo med i styringsgruppa. Der kan man jo ta litt flere med, men der merker jo man hvor sterk innflytelse de har på det som skal stå i flerbruksplanen med tanke på tiltak.. Russiske myndigheter har hatt en sånn respekt for Nikelverket, som har gjort at Nikelverket har vært med på all verdens ting. Også når vi har diskutert naturvernsarbeidet. (Intervju på Temas, 04.10.21)

I tillegg har aktørene skjont at Kola GMK også er en aktør som må konsulteres for å implementere tiltak med tanke på industrielle utslipp. Som tidligere forklart er det viktig i en konsensusbyggende prosess å inkludere aktører som reelt har makt og mulighet til å ta reelle avgjørelser (se kapittel 5.1.4). Kola GMK har selv ansvar for å planlegge opprydninga etter smelteverket og hva industriarealene skal brukes til fremover, og har dermed vært sentrale i hvilke tiltak og hvilken informasjon om dette arbeidet som ble inkludert i flerbruksplanen.

Nedleggelsen av Nikelverket (som fortalt om i kapittel 2.3.4) har preger forståelsen i det empiriske materialet. Det uttrykkes slik av en av de norske intervjudeltakerne:

Også er det mer konflikt når det gjelder Nikelverket, fordi det er en hjørnesteinsbedrift, hvis den forsvinner, slik som den nå gjør, hva skjer da med befolkninga i Nikel? Og det er klart at det tenker man jo også på. (...) Det er akkurat det samme med hjørnesteinsbedrifter vi har på norsk side. Hvis de blir lagt ned, så skjer det noe med hele samfunnet. Derfor tåler vi litt mer. (Intervju på Teams, 04.10.21)

Her viser intervjudeltakeren hvilken rolle kontekst spiller når man skal forstå involveringa Kola GMK i flerbruksplanprosessen. Dette er en pragmatisk tilnærming til en problemstilling hvor man kunne ha lagt seg på en prinsippfast linje og nektet Kola GMK deltakelse i planarbeidet. Dette kan knyttes til forhandlingssoner gjennom at prosessen ikke ilegges overgripende prinsipper, og fokuset ligger på praktiske forhandlingsmuligheter (Galison, 2010). John Forester argumenterer for at det å forstå sin egen og andres situasjon er goder i seg selv, men det som virkelig utgjør en forskjell er hvis man omsetter denne forståelsen til handling som er mindre konfliktfylt og mer konstruktiv for hverandre (2016, s. 375). Å inkludere Nikelverket i prosessen kan hevdes å være en måte å nettopp omsette forståelse av ulike virkeligheter til praktisk handling.

Under intervjuene fremkom det at Kola GMK tidligere også har vært involvert i internasjonale miljøsamarbeid. Selskapet har blant annet deltatt på internasjonale møter som i utgangspunktet regnes som myndighetssamarbeid. En av de norske aktørene forteller at «*det er en kultur for at de får lov å være med, fordi vi ha forstått at det fungerer annerledes i Russland*» (Intervju på Teams, 04.1021). Her understrekes det at man forstår at man på norsk og russisk side lever i to forskjellige virkeligheter og under ulike strukturer. En av de norske intervjudeltakerne forteller om en hendelse når norske myndigheter var i den russiske byen Zapoloyarniyj for å diskutere arbeidsprogrammet for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet. De fikk i denne sammenheng beskjed om at direktøren for Kola GMK ville være med. Da ga norske myndigheter beskjed om at det kunne han ikke, men når de ankom til møterommet var ikke direktøren der selv, men flere av hans medarbeidere var der i stedet.

Selv om slike situasjoner kan fremstå komiske, viser dette eksempelet at i tillegg til å ha denne innflytelse i Nikelsamfunnet, har Kola GMK den også ovenfor lokale myndigheter. Samtidig understreker de norske intervjudeltakerne at Kola GMK er med på russisk invitasjon, ikke norsk.

De norske aktørene ser ut til å justere seg etter hva de oppfatter er en forskjell i overgripende strukturer og virkelighetsforståelse. Her kan forhandlingspraksisen hevdes å stå i fokus. I dette ligger det at hvilke meningssystemer og virkeligheter man tilhører, ikke behøver å ha betydning så lenge man klarer å samarbeide (Galison, 2010). Dette handler som tidligere nevnt om å minimere effektene av det som kan hindre samarbeid. Det legges på den måten fokus på den praktiske kapasiteten blant aktørene der de lokalt koordinerte interaksjonene

utgjør et verktøy for hvordan bygge gjensidig enighet mellom partene. Gjennom å ha en praksis der Kola GMK er med på russisk invitasjon så lenge det er akseptabelt fra norsk side har man skapt det Galison (2010) omtaler som en lokalt koordinert prosess der utvekslingsevnen mellom aktørene står sentralt.

De overnevnte eksemplene knyttet til vern og industri synliggjør hvordan aktørene tilpasser seg gjennom en forhandlingssone (Galison, 2010). Ulik virkelighetsforståelse, ulike prioriteringer møtes, definert av svært forskjellige byråkratiske regimer. Disse har ulike politiske føringer, prosedyrer og administrative praksiser for håndtering av miljøproblematikk. Handlingsrommet for gjensidige justeringer kan også variere. Her synes Lindbloms (1979) forståelse av betydningen av politisk vilje i å lykkes i slike gjensidige justeringer relevant.

Den lokale forhandlingssonen er ikke bare et nedslagsfelt for de ulike byråkratiske systemene som parter i et grensesamarbeid. Sonen synes å ha en egendynamikk som utvikler egne «spilleregler» som fremmer gjensidig forståelse og et relativt velfungerende samarbeidsklima. Innenfor denne forståelsesrammen vil jeg tolke både beiteforvaltning innenfor vannforvaltingsplanen og aksepten for Kola GMKs i planprosessen. Disse er spilleregler innen en lokal forhandlingssone i Galison's forstand. Aktørene evner å koordinere prosesser som gir meningsfylte løsningsforslag i trepartssamarbeidet. Likevel er slike tilpasningsprosesser på ingen måte ukompliserte. De har også før til et såkalt skalaproblem, som må sees i sammenheng med aktørenes vurdering av hvilken funksjon flerbruksplanen har (kapittel 5.2.3.2).

5.3.2 Skalaproblematikk som konsekvens av gjensidig tilpasning

Utgangspunktet mitt for denne skala problematikken er mine funn i intervjumaterialet og flerbruksplandokumentet og høringsdokumentet. Flerbruksplanen blir kritisert for ikke å løse miljøproblematikk i «korrekt skala». Her ligger en kritikk av dramatiseringa av «små» problemer og nedtoning av «store». I høringsdokumentet til flerbruksplanen illustreres dette i to svar, der det ene kommer fra en «miljøverneekspert i Finland» (u.å., s. 7) som kritiserer flerbruksplanens framstilling av gullutvinning i Finland som «småskala»:

Tekst om gullutvinning er ganske intens når man sammenligner det som er skrevet i planen om andre belastninger (f.eks. Det russiske smelteverket og den norske gruve), det er ikke mulig å gjøre grove tolkninger av effektene av gullutvinning på hele Pasvik nedbørfelt (Ekspert ved ELY- senteret, Høringsdokument, u.å., s. 7).

En annen kommentar fra høringsdokumentet fra «Flere eksperter ved ELY-senteret» lyder som følger:

Det er viktig å vise riktig omfang av problemene for de forskjellige påvirkningene i Pasvik - nedbørfeltet. I dokumentet ser noen "småskala" -problemer store ut. Men noen "storskala" problemer ser små ut (Høringsdokument, u.å., s. 4).

Mine egne intervjuer tyder på at skalaproblematikk knyttet til spesifikke saker som eksempel reindrift, flytter fokuset vekk fra det de større miljøsakene som blant annet opprydning etter Nikelverket.

A «politics of scale» kan være et reelt problem når det fører til en forskyvning av prioriterte satsninger og tiltakspakker i flerbruksplanen. Min analyse av flerbruksplanens tiltaksprogram indikerer at skalaproblemet følger to hovedtrender. For det første er det en opphopning av plantiltak som er lite kontroversielle, der konfliktnivået er lavest og gode samarbeidsstrukturer (bilaterale og trilaterale) er på plass. Dette er eksempelvis naturveiledning, miljøundervisning og folkeforskning (Flerbruksplanen, 2021, s. 52)²⁷.

Planområdene som er mer uavklarte, og som partene har ulike forståelser av, har relativt ofte færre tiltak. En måte å «kvasiløse» konflikter har vært å utelate slike tiltak. Et slikt eksempel er industriell forurensning. Til tross for at industriell forurensning regnes som en av de viktigste miljøproblematikkene i nedbørfeltene ifølge alle mine intervjudeltakere, er altså dette lavt prioritert. Det tiltaket man har prioritert er et forskningsprosjekt som ikke direkte er knyttet til å redusere industriutslippene (Flerbruksplanen, 2021, s. 48). Jeg tolker dette i sammenheng med den overnevnte diskusjonen i kap 2.1 om ulik politikk rundt industrielle utslipp i Norge og Russland. Her kan man si at Kola GMKs påvirkning synes å ha påvirket aktørenes handlingsrom og skalaproblematikken. Dermed kan man si at flerbruksplanens fremstilling er avhengig av også eksterne aktørers vilje, ønske, tid, innflytelse og vurderinger.

På den måten synes det ikke være en bevisst strategi, men et produkt av en inkrementell og pragmatisk prosess der tiltak som har vært lite kontroversiell har vært lettere å få inkludert i plandokumentet enn de tiltakene som det har vært større konflikt rundt på grunn av ulike

²⁷ Sør-Varanger kommune, Inari kommune og Pechenga distrikt har allerede et etablert samarbeid gjennom bilaterale samarbeidsavtaler (sor-varanger.kommune.no, 2019), men også gjennom «Council of Border Municipalities in the North» (northcouncil.net, u.å.), NIBIO Svanhovd/Besøkssenter Øvre Pasvik, Pasvik reservat og Metsähallitus har samarbeid blant annet om den trilaterale parken (metsa.fi, u.å.).

interesser og verdensforståelser. Her spiller også aktørenes begrensning i kapasitet en rolle, og gjør dermed at hvilke tiltak og hvilken informasjon som har blitt med også på noen vis er litt «tilfeldig».

Kunne skalaproblemet vært løst på en annen måte? Kanskje. En metode for å motvirke skalaproblemet kunne vært å forhåndsdefinere standarder for hvordan miljøproblematikken skulle fremstilles. Da kunne prioritering settes ut ifra en reell vurdering av miljøpåvirkning i nedbørfeltet. Dette hadde antakelig krevd en annen og enda mer komplisert prosess og trolig ikke løst problemet med avhengighet til eksterne aktører. Man ville kanskje kunne brukt mer tid tidlig på å forhandle med disse om mulige løsninger, uten at det er gitt at det ville forandret utfallet. Når utfallet er et resultat av aktørenes forståelse av både hva som er hovedproblemene, hvordan de skal prioriteres, egeninteresser og gjensidig tilpasning for å oppnå enighet er kriterier for å bedømme resultatene noe som vanskelig kan defineres på forhånd.

Noen av intervjudeltakerne argumenterer for at hvis man tidligere i prosessen hadde fått til å inkludere noen av de russiske forskningsinstituttene, som blant annet måler forurensing i vann og luft, som prosjektpartner i tillegg til Pasvik zapovednik, ville man kanskje i større grad klart å utjevne informasjonen i bakgrunnsdokumentet og dermed dempet skalaproblemet. Mange av disse aktørene har vært involvert iblant annet styringsgruppa, men det pekes på at de gjerne skulle vært enda tettere involvert i skriveprosessen. I ettertid reflekterer flere av intervjudeltakerne over at man kanskje ville hatt verdi i å ta med flere aktører fra russisk side på grunn av Pasvik zapovedniks begrensede beslutningsmyndighet, selv om de opplever Pasvik zapovednik som en riktig samarbeidspartner i flerbruksplanprosjektet.

Som nevnt er skalaproblemet et resultat av aktørenes gjensidige tilpasning av hverandre og må dermed sees på som en hendelse og ikke som noe som er aktivt vedtatt. Så selv om det kan hevdes at skalaproblemet ikke synes motivert av en politisk forståelse av flerbruksplanen, så er ikke dette noe som er intuitivt for lesere av planen som ikke har stått på innsiden av flerbruksplanprosessen. Dette viser at det i en slik type prosess, er det mange steg i prosessen som ikke vises i sluttproduktet, men som likevel har vært sentralt i hvordan resultatet har blitt jobbet frem.

5.3.3 Del 3 Konklusjon: praksis, prosess og pragmatikk

I denne delen har jeg adressert hvordan egeninteresser og ulik virkelighetsforståelse har formet prosessen gjennom praksis. Gjennom eksempler rundt reindrift som plantema og Kola GMKs rolle i flerbruksplanarbeidet ble det diskutert hvordan gjensidige tilpasninger har skapt en lokal sone for forhandling. Den lokale sonen tar fokuset vekk fra overgripende prinsipper og fokuserer på den praktiske kapasiteten til å forhandle.

Dette har også påvirket utfallet av flerbruksplanen gjennom skalaproblemet som jeg hevder har oppstått på bakgrunn av aktørenes handlingsrom og på grunn av en stadig gjensidig tilpasning mellom aktørene for å oppnå enighet i flerbruksplanprosessen. Som nevnt kan dette knyttes til aktørenes vurdering av flerbruksplanens funksjon som ble adressert i forrige kapittel. Gjennom aktørenes fokus på å få på plass et forvaltningssamarbeid har man også akseptert at miljøtiltakene ikke er så optimale som aktørene selv ønsker. Samtidig har de pragmatiske prioriteringene av å imøtekomme hverandre for å oppnå enighet ført til en opplevd feilrepresentasjon av miljøproblematikk i nedbørfeltet.

På den måten henger forståelse sammen med prosess gjennom praksis. Dette handler i stor grad om å overkomme hovedutfordringene i planarbeidet. Hvordan dette har blitt praktisert har påvirket både prosess og flerbruksplanen som resultat. På den måten er flerbruksplanprosessen en prosess formet av aktørenes forståelser. Praksisene i flerbruksplanen har formet prosessen og disse er basert på en forståelse av hva flerbruksplanen skal være, hvilket samarbeid aktørene ønsker og hvordan de sammen oppnår en felles enighet.

6 Et konsensusbasert samarbeid i en storpolitisk setting: avsluttende bemerkninger

Oppgavens hovedformål har vært å undersøke hvordan aktørene i det norsk-russiske-finske miljøsamarbeidet har skapt et kreativt forent handlingsrom av formelle og uformelle praksiser for å mestre og trygge et samarbeid om felles miljøforvaltning på tvers av statsgrensene i en region der storpolitiske forhold (utenrikspolitiske og forsvarspolitiske) skaper en betydelig grad av uforutsigbarhet. Denne uforutsigbarheten kunne hypotetisk sett, ha ført til at forpliktende miljøsamarbeid i vesentlig grad forble på intensjonsplanet og at konkrete forvaltningstiltak i liten grad ble gjennomført. I dette perspektivet er det flerårige flerbruksplanarbeidet for Pasvik og Grense Jakobselv en uhyre interessant primær case å studere fordi det utfordrer abstrakte statsvitenskapelige institusjonelle antakelser om rigide og lite kompatible overordnede regelbaserte byråkratiske regimers gjennomslagskraft som «bremser» for «bottom-up»-prosesser. Utgangspunktet for studien og dens hovedtematikk har vært min tidlige forståelse av at det likevel synes å være et udokumentert lite påaktet handlingsrom, utfra hva jeg hadde lest om samfunnsvitenskapelig forskning på grenseoverskridende miljøsamarbeid. Problemstilling for min undersøkelse har derfor vært å besvare «hvordan har aktørenes forståelse og praksis formet flerbruksplanarbeidet og dets utfall?»

Denne problemstillinga er søkt utforsket og besvart basert på en kvalitativ intervju-basert tilnærming, hvor rådata er prosessert og analysert gjennom en «hybrid» grounded theory-tilnærming. Dette har genert fire empirinære analysekategorier som drar på følgende evidensmateriale; min forforståelse som arbeidstaker i flerbruksplanprosessen, mine intervjuer med sentrale aktører fra norsk, finsk og russisk side, relevante dokumenter, og mitt utvalg av relevant konsensusteori. For å kunne forklare de interessante, men usynlige prosessene som foregår i dette internasjonale planarbeidet, har jeg bearbeidet empirien og identifisert fire sentrale aktør-nære analysekategorier: 1) historiefortellinger; 2) tillitsbygging; 3) enighet om uenighet; 4) gjensidige justeringer. Gjennom å vise hvordan analysekategoriene har innvirket på ulike faser av planarbeidet har jeg belyst forståelsene og praksisene som faktisk former flerbruksplanarbeidet og dens utfall på en opplysende måte.

Jeg mener å ha dokumentert at disse flernasjonale aktørenes forståelse og praksiser i flerbruksplanarbeidet i betydelig grad har medvirket til en dynamisk prosess og vellykkede prosjektutfall. De russiske, norske og finske aktørenes forståelse og betydelige anerkjennelse

av interne ulikheter, og kreative formelle og uformelle strategier for brobygging over disse ulikhetene, er av stor betydning for det trilaterale samarbeidets gjennomføring av flerbruksplanarbeidet. Den betydelige interne, delvis skjulte innsatsen, aktørene legger ned for å bøte på ulikheter utenfor deres kontroll fører til at samarbeidet antar å ha en vesentlig uformell side, og er av uvurderlig betydning for at dette ganske høyprofilerte transnasjonale norsk- russiske miljøsam arbeidet har fungert i perioden jeg studerer. Av flere sentrale innsikter vil jeg løfte fram samarbeidets forhistorie og betydningen av aktørenes individuelle og kollektive hukommelse. Flerbruksplanen knyttes i stor grad opp mot en bredere norsk- russisk samarbeidshistorie i det grensenære samarbeidet. Dette kan forstås som en slags felles minneforvaltning, som er en slags «diplomatisk» ressurs i flerbruksplanens faktiske gjennomføring og framdrift. Analysen fokuserer også på praksiser knyttet til annen kreativ uformell relasjonell tillitsbygging som lykkes i å håndtere uenighet. Dette har vært av vesentlig betydning for prosessens forhandlingsgrunnlag og konsensusgrunnlag. Samtidig belyser undersøkelsen at denne konsensusorienterte prosessen med gjensidige justeringer har visse omkostninger. Enighet i samarbeidet skjer i noen grad på bekostning av mer ambisiøse, og samarbeidmessige utfordrende, men faglige sett viktige, måloppnåelser for flerbruksplanen. Det er likevel en hovedoppfatning at prosessen og planen i sin helhet er vellykket, og dermed utgjør denne planprosessen et kontinuum i en større narrativ av det grensenære samarbeidet.

Den empirinære, men hybride, tilnærminga i denne studien har muliggjort en detaljfokusert innsikt i en aktørdreven prosess. På den måten kan en slik tilnærming tilføre en dimensjon til å forstå flernasjonalt miljøsam arbeid på et prosjektinternt nivå som vanligvis ikke er synlig utenfra. Tilnærminga har gitt fruktbare forståelser til hvordan flernasjonalt miljøsam arbeid, i tillegg til å være et produkt av større internasjonale strømninger og forutsetninger, også er et resultat av enkeltaktørers oppfatning og praksis.

Studien har på grunn av selve designet visse begrensninger når det gjelder forklaringskraft i forhold til studiens rammer og evidensgrunnlag, valget av selve case-orientering, studiens relativt korte tidshorisont, og begrensede fokus på medvirkningsproblematikk.

Problemstillinga legger mye vekt på prosjektinterne forhold og aktørenes egne forståelser og handlingsstrategier. Dermed tar problemstillingen relativt lite hensyn til politiske og institusjonelle forhold som ikke bare er rammebetingelser, men som også har påvirket selve prosessen. Jeg har altså primært valgt å behandle slike politiske og institusjonelle forhold som

sentrale rammebetingelser i de innledende kapitlene. De komplekse prosjektinterne prosessene som jeg har forsøkt å bidra med ny innsikt rundt, forstås ikke bare som «smarte» motreaksjoner på å håndtere slike rammebetingelser, men som et flytende dynamisk handlingsrom «nedenfra» skapt over tid av konsensus-orienterte aktører. Dersom denne studien i større grad skulle ha studert empirisk og teoretisk de nordiske og det russiske byråkratiske regimene rundt dette grensesamarbeidet, hvilket også kunne ha vært interessant, ville det begrenset fokuset på de interne, lite utforskede prosessene. Dette er et resultat av mine valg omkring studiedesign, som i høy grad er preget av min dobbeltrolle som forsker og prosjektansatt.

Denne studien undersøker også kun én spesiell case, som ikke kan generaliseres til en representativ fortelling rundt norsk-russiske miljøsamarbeid som sådan. Det analytiske rammeverket er ikke rettet mot å være generaliserende for annet enn dette spesifikke caset, og har derfor klare begrensninger. Det er spesielt den svært lokale forankringa til prosjektet, gjennom at forvaltningsmyndighetene er tett på det geografiske området og den tette sammenflettinga mellom det nasjonale og internasjonale i disse miljøforvalternes daglige virke, som kan sies å skille de grensenære samarbeidene fra øvrige miljøsamarbeid i Barentsregionen. Samtidig er denne studien én forskers (min egen) historie på et sentralt felt med lite eksisterende samfunnsvitenskaplig forskning. Andre forskere kan i fremtiden studere andre miljøsamarbeid fra et liknende konsensusteoretisk ståsted og utvikle fruktbare komparative forståelsesrammer. En slik videreføring vill kunne ha betydelige policy og planmessige implikasjoner som ville være en styrke for det grensenære samarbeidet når storpolitiske forhold igjen gir rom for at dette gjenopptas (se paragraf under).

En annen begrensning er at jeg har gitt meg i kast med et lite utforsket forskningsfelt innenfor en relativt kort periode gitt rammene for min masteravhandling. Forskningsarbeidet mitt har vært preget av å trå opp en sti i et kjent terreng som grensebeboer og prosjektansatt, men med ukjent «destinasjon» forståelsesmessig. Denne uforutsigbare destinasjonen er resultat av mitt temmelig krevende metodologiske valg, en slags «hybrid» løsning, basert på elementer av grounded theory og selektiv benyttelse av konsensusteori. Dette har vært arbeidsmessig og forståelsesmessig interessant men krevende innenfor ramme av et masterløp. Designet mitt kunne i utgangspunktet kanskje krevd et større mer langsiktig forskningsprosjekt enn det som ble mulig i denne omgang. Min løsning innenfor disse begrensningene har vært å konsentrere meg om prosjektaktørenes (for)forståelser og praksiser og fordypet meg i disse. En framtidig

større studie vil kunne bidra med både dypere og bredere innsikt i andre prosjektinterne forhold som vil gi flere bredere forvaltningsmessige og planteoretiske perspektiver på flerbruksplanprosessen. En siste åpenbar begrensning er at jeg har i liten grad belyst deltakelsesprosesser. Dette bør også være et prioritert tema, om og når dette miljøsam arbeidet blir gjenopptatt.

Opgavens design er helt klart influert av min vurdering av at en hermeneutisk empiri-nær tilnærming, kombinert med konsensusteoretiske ansatser, kan forklare de uformelle og «usynlige» aktørfokuserte prosessene som jeg tidlig i dette prosjektet antok var av betydning for flerbruksplanprosessen faktiske framdrift. Jeg har søkt å redegjøre tidlig i det første teori- og analysekapitlet for min forståelse av den hermeneutiske grunntanken om at mennesker fortolker omverdenen, basert på et fascinerende bakteppe av eksisterende kollektive narrativer og forståelser. Dette flerbruksplanarbeidet eksisterer innenfor en større premissgivende kontekst av norsk-russiske miljøsam arbeid, formet i en komplisert internasjonal regional kontekst av transnasjonalt samarbeid, som til enhver tid er preget av utenrikspolitiske og forsvarsmessige betingelser, og dermed en uforutsigbarhet. Denne studien forsøker å forklare den relative suksessen i å opprettholde et samarbeid i en historisk fase med en viss overordnet stabilitet, tross varierende prosjekteksterne forhold. Disse rammebetingelse er nå dramatisk endret. Miljøsam arbeidet mellom Norge og Russland ble (jmfør kapittel 2) frosset i mai 2022. Dette understreker, som allerede betont, at min fortelling om norsk-russiske samarbeidsflater er helt avhengig av den utenrikspolitiske betingelser. Denne studien er i utgangspunktet ikke berørt av nedfrysninga av samarbeidet, da flerbruksplanprosjektet var offisielt ferdigstilt september 2021. Samtidig gjør den endrede situasjonen noe med denne oppgavens kontekstuelle plassering i forskningsfeltet miljøsam arbeid i Barentsregionen. I fremtiden kan denne studien fungere som et referansepunkt for senere studier av hvordan miljøsam arbeidet håndteres etter dette historiske bruddet. Samtidig viser også studien at prosjektinterne forhold spiller en relevant rolle i opprettholdelsen av samarbeidet, noe som kan bli sentralt i gjenopptakelsen av dette og liknede samarbeid i fremtida.

Avslutningsvis vil jeg understreke videre forskningspotensiale som studien min åpner opp for. Jeg har allerede understreket den dramatisk endrede internasjonale situasjonen for det regionale miljøsam arbeidet i Barentsregionen. Mine forskningsmessige funn og konklusjoner kan forhåpentligvis være et bidrag til framtidig komparativ forskning på hvordan slike brudd påvirker institusjonell hukommelse og kompetanse, dersom bruddet blir langvarig. Mine funn

og innsikter kan også ha en viss relevans dersom dette samarbeidet i en ikke altfor fjern framtid skal reaktiveres. I et slikt framtidsperspektiv, kan denne finmaskede samfunnsvitenskapelige historiefortellingen rundt grensesamarbeidets vellykkede aktørbaserte uformelle og formelle prosesser gi innspill til politikk og planrelevante strategier som befordrer et svært viktig samarbeidsfelt.

Litteraturliste

- Arbeidsprogram 2019-2021. *Arbeidsprogram for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet 2019-2021*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/66b54513e82d453c88f030135513d582/arbeidsprogrammet-2019-2021---signert-norsk.pdf>
- barents-council.org. (2022). Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region. Hentet 04.05.2022 fra <https://www.barents-council.org/about-us/cooperation-in-the-barents-euro-arctic-region>
- Benum, E. (2015). Forurensing og naturvern. Hentet 12.05.2022 fra <https://www.norgeshistorie.no/oljealder-og-overflod/1902-forurensning-og-naturvern.html>
- Berntsen, B. (1994). *Grønne linjer: Natur- og miljøvernets historie i Norge*: Grøndahl Dreyer.
- Blakar, K. B. (2016). *Barentssamarbeidet før og etter Ukrainakrisen. En øy av normalitet?* UiT Norges arktiske universitet.
- Bogush, G. (2017). Criminalisation of free speech in Russia. *Europe-Asia Studies*, 69(8), 1242-1256.
- Castree, N. (2005). *Nature* (1 utg.): Routledge
- Charmaz, K. (2017). Grundtræk i Grounded Theory IM. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *Kvalitativ analyse: Syv traditioner* Hans Reitzel forlag.
- Drenthen, M. (2017). Environmental hermeneutics and the meaning of nature. I S. M. Gardiner & A. Thompson (Red.), *The Oxford Handbook of Environmental Ethics*: Oxford University Press Inc. Hentet fra <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/155694/3/155694pub.pdf>
- Eide, A., Heen, K., Armstrong, C., Flaaten, O. & Vasiliev, A. (2013). Challenges and successes in the management of a shared fish stock—the case of the Russian–Norwegian Barents Sea cod fishery. *Acta Borealia*, 30(1), 1-20.
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF. *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (The Water Framework Directive,*

- WFD). Hentet fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120&from=EN>
- Fangen, K. (2011). Deltakende observasjon IA.-M. Selberg & K. Fangen (Red.), *Mange ulike metoder* (s. 37-56): Gyldendal Akademisk
- Field, P. A. (1991). *Doing Fieldwork in Your Own Culture*. I (s. 91). Thousand Oaks: Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Fisher, R., Ury, W. L. & Patton, B. (2011). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*: Penguin.
- Flerbruksplanen. (1997). *Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget*: Den norsk-finske grensevassdragskommisjon
- Flerbruksplanen. (2021). *Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv 2021-2030*: Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Hentet fra [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/bilder-fmtf/diverse/flerbruksplanen-ferdig.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/bilder/fmtf/diverse/flerbruksplanen-ferdig.pdf)
- Forester, J. (2009). *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*. New York: New York: Oxford University Press, Incorporated.
- Forester, J. (2016). Cultivating Surprise and the Art of the Possible: The Drama of Mediating Differences. I S. S. Fainstein & J. DeFilippis (Red.), *Readings in Planning Theory* (4 utg., s. 363-382). New York: Wiley.
- Galison, P. (1997). *Image and logic: A material culture of microphysics*: University of Chicago Press.
- Galison, P. (2010). Trading with the Enemy. I M. E. Gorman & P. Galison (Red.), *Trading Zones and Interactional Expertise: Creating New Kinds of Collaboration* (s. 25-52). Cambridge, MA
- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger : innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Glaser, B. G. (1992). *Basics of grounded theory analysis*. Mill Valley, Cal: Sociology Press.
- Henriksen, T. & Ulfstein, G. (2011). Maritime Delimitation in the Arctic: The Barents Sea Treaty. *Ocean Development & International Law*, 42(1-2), 1-21.
- Hønneland, G. (2003). *Russia and the West: environmental co-operation and conflict*: Routledge.
- Hønneland, G. (2012). Norsk-russisk miljø- og ressursforvaltning i nordområdene. *Nordlit*, 16(1), 79.

- Hønneland, G. (2014). Norway and Russia: Bargaining precautionary fisheries management in the Barents Sea. *Arctic Review*, 5(1).
- Hønneland, G. & Rowe, L. (2010). *Nordområdene - hva nå?* (Nordområdebiblioteket, bd. 1). Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Høringsdokument. (u.å.). *Flerbruksplan for Pasvik og Grense Jakobselv (2021-2030): Oppsummering av offentlig høring* Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/bilder-fmtf/diverse/1.11.21-oppsummerende-tabell-horingsinnspill-norsk-versjon---endelig.pdf>
- Innes, J. E. (2004). Consensus building: clarifications for the critics. *Planning theory (London, England)*, 3(1), 5-20. 10.1177/1473095204042315
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (1999). Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American planning association*, 65(4), 412-423.
- Innes, J. E. & Booher, D. E. (2015). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning theory (London, England)*, 14(2), 195-213. 10.1177/1473095213519356
- Ismail, A. (2020). Russia`s Arctic Strategy - 2035. Hentet fra https://www.researchgate.net/publication/349670130_Russia's_Arctic_strategy_-_2035
- Judith Innes. (2004). Consensus building: Clarifications for the critics. *Planning theory*, 3(1), 5-20.
- Jørgensen, J. H. & Hønneland, G. (2013). *Russisk politikk*: Fagbokforl.
- Kelman, I., Sydnes, A. K., Duda, P. I., Nikitina, E. & Webersik, C. (2020). Norway-Russia disaster diplomacy for Svalbard. *Safety Science*, 130, 104896.
- Kirkeneserklæringen. (1993). *Declaration: Cooperation in the Barents Euro-Arctic region. Conference of foreign ministers in Kirkenes 11.1.1993*. Hentet fra https://www.barents-council.org/document/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf
- Kolarctic.info. (u.å.-a). Kolarctic CBC 2014-2020. Hentet 10.05.2022 fra <https://kolarctic.info/kolartic-2014-2020/>
- Kolarctic.info. (u.å.-b). Our projects. Hentet 10.05.2022 fra <https://kolarctic.info/our-projects/>
- Kristiansen, S. (2017). fortolkning, forståelse og den hermeneutiske cirkel IM. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *Kvalitativ analyse: syv traditioner* Hans Reitzel Forlag.

- Kvello, J. S. S. (2011). Tillit i samarbeidsrelasjoner: En casestudie av tre norsk-russiske samarbeidsprosjekter. *Educational Researcher*, 7(2 s 5), 89.
- Laruelle, M. (2015). *Russia's Arctic strategies and the future of the Far North*: Routledge.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, 39(6), 517-526.
- lokalhistoriewiki.no. (Ikke oppgitt). Hentet 10.05.2022 fra <https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Pasvikelva>
- Lynnebakke, B. (2020). Dealing with Borderland Complexity. The Multisided Views of Local Individuals in the Norwegian-Russian Borderland. *Journal of borderlands studies*, 35(3), 351-368. 10.1080/08865655.2018.1436002
- Meld. St. 9 (2020-2021). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/268c112ec4ad4b1eb6e486b0280ff8a0/no/pdfs/stm202020210009000dddpdfs.pdf>
- Memorandum parallellrevisjon. (2019). *om resultatene av parallellrevisjonen av russiske og norske myndigheters og organisasjoners implementering av Overenskomsten mellom Den russiske føderasjons og Kongeriket Norges regjeringer om samarbeid innenfor miljøvern av 3. september 1992, gjennomført av Den russiske føderasjons riksrevisjon og den norske Riksrevisjonen*. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/memorandumnorskogrussiskriksrevisjon.pdf>
- metsa.fi. (u.å.). International cooperation for the benefit of forests, nature and sustainable tourism. Hentet 04.05.2022 fra <https://www.metsa.fi/en/about-us/cooperation/international-cooperation/>
- Miljødirektoratet.no. (2022, 11. februar). Norge-Russland: Luft- og nedbørskvalitet. Hentet 04.05.2022 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/miljoovervaking/overvakingsprogrammer/basisovervaking/norge-russland/>
- Moe, A., Fjærtøft, D. & Øverland, I. (2011). Space and timing: why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010? *Polar Geography*, 34(3), 145-162.
- Moldestad, M. Y. (2014). *To stater, ett økosystem. Norske utfordringer mot en økosystembasert forvaltning av hele Barentshavet*.
- Mouffe, C. (2005). *On the political* (Thinking in action). London: Routledge.

- Munthali, A. (2001). Doing fieldwork at home: Some personal experiences among the Tumbuka of Northern Malawi. *African Anthropologist*, 8(2), 114-136.
- Neumann, I. B. (2002). *Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy*. London.
- Norsk institutt for luftforskning. (2021). *Grenseområdene Norge-Russland. Luft- og nedbørkvalitet 2020* Miljødirektoratet Hentet fra miljødirektoratet.no/publikasjoner/2021/juni-2021/grenseomradene-norge-russland.-luft--og-nedborkvalitet-2020/
- Norskeutslipp.no. (u.å.). Svoveldioksid (SO₂). Hentet 04.05.2022 fra <https://www.norskeutslipp.no/no/Komponenter/Utslipp/Svoveldioksyd/?ComponentType=utslipp&ComponentPageID=58&SectorID=90>
- northcouncil.net. (u.å.). Council of Border Municipalities in the North. Hentet 04.05.2022 fra <https://northcouncil.net/about-council-of-border-municipalities-in-the-north>
- NRK. (2020, 23. desember). Russisk smelteverk legges ned: – Kjempebra for miljøet i grenseområdet. Hentet fra <https://www.nrk.no/urix/smelteverket-i-nikel-legges-ned-1.15291559>
- O'Donnell, E. L. & Talbot-Jones, J. (2018). Creating legal rights for rivers. *Ecology and Society*, 23(1).
- pasvik-inari.net. (u.å.-a). Area. Hentet fra <http://www.pasvik-inari.net/neu/eng/area.html>
- Pasvik-Inari.net. (u.å.-b). Cooperation. Hentet 10.05.2022 fra http://www.pasvik-inari.net/neu/eng/co_cooperation.html
- Pasvik-reserve.ru. (u.å.). Protection policy. Hentet 14.05.2022 fra <https://en.pasvik-reserve.ru/management-approach>
- Pasvikmonitor.org. Miljøovervåkningsprogram. Hentet 08.05 fra http://www.pasvikmonitoring.org/norja/seurantaohjelma_n.html
- Paulgaard, G. (1997). Feltarbeid i egen kultur : innenfra, utefra eller begge deler? I (s. s. 70-93). Oslo: Universitetsforl.
- Pløger, J. (2004). STRIFE: URBAN PLANNING AND AGONISM. *Planning theory (London, England)*, 3(1), 71-92. 10.1177/1473095204042318
- Poitras, J. & Bowen, R. E. (2002). *A framework for understanding consensus-building initiation*. [New York, N.Y.] :.
- Regjeringen. (2022, 29. april). Miljøsamarbeidet mellom Norge og Russland. Hentet 10.05.2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/svalbard-og->

[polaromradene/innsiktsartikler-polaromradene/miljoversamarbeid-med-russland-og-i-barentsregionen/id2343387/](https://polaromradene.innsiktsartikler-polaromradene/miljoversamarbeid-med-russland-og-i-barentsregionen/id2343387/)

- Rowe, L. (2020). *Pollution and Atmosphere in Post-Soviet Russia: The Arctic and the Environment*: Bloomsbury Publishing.
- Rowe, L., Hønneland, G. & Moe, A. (2007). *Evaluering av miljøoversamarbeidet mellom Norge og Russland*.
- Sawhill, S. G. (2000). Cleaning-up the Arctic's cold war legacy: nuclear waste and Arctic military environmental cooperation. *Cooperation and Conflict*, 35(1), 5-36.
- sor-varanger.kommune.no. (2019, 4. april). Internasjonalt samarbeid. Hentet fra <https://www.sor-varanger.kommune.no/internasjonalt-samarbeid.431375.no.html>
- Statsforvalteren.no. (2020). Pasvikseminaret. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/troms-finnmark/konferanse/2020/03/pasvikseminaret/>
- Stokke, O. S. (1994). A Green Partnership? - Norway, Russia and the Northern Environment. *International Challenges*, 14(1), 11-22,11. Hentet fra <https://www.proquest.com/scholarly-journals/green-partnership-norway-russia-northern/docview/220392368/se-2?accountid=17260>
- http://lenketjener.uit.no/?url_ver=Z39.88-2004&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:journal&genre=article&sid=ProQ:ProQ%3Apoliticalscience&atitle=A+Green+Partnership%3F++Norway%2C+Russia+and+the+Northern+Environment&title=International+Challenges&issn=08014914&date=1994-01-01&volume=14&issue=1&spage=11&au=Stokke%2C+Olav+Schram&isbn=&jtitle=International+Challenges&btitle=&rft_id=info:eric/&rft_id=info:doi/
- Strauss, A. L. & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park: CA: Sage.
- Studley, J. & Bleisch, W. V. (2018). *Juristic personhood for sacred natural sites: A potential means for protecting nature*. Middlesex.
- Susskind, L. & Weinstein, A. (1981). Towards a theory of environmental dispute resolution. *Boston College environmental affairs law review*, 9(2), 311.
- Toscano, L. O. d. A. (2019). *Kirkenes: a case for borderland Norwegians? An analysis of the discourses and practices towards Russia following the Storskog and Frode Berg cases*.

- Tynkkynen, N. (2008). Constructing the environmental regime between Russia and Europe. Conditions for social learning. Hentet fra <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67831/978-951-44-7268-8.pdf?sequence=1>
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur : en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK.
- Walker, D. & Myrick, F. (2006). Grounded Theory: An Exploration of Process and Procedure. *Qualitative Health Research*, 16(4), 547-559. 10.1177/1049732305285972
- Øien, J. N. (2007). *Norsk-russisk forvaltningssamarbeid i Barentshavet. Sektorovergripende grensesamarbeid eller grenseoverskridende sektorsamarbeid?* Universitetet i Tromsø.

Vedlegg

Vedlegg 1: Skriftlig avtale om forskning på egen arbeidsplass

Avtale om gjennomførelse av forskning på Statsforvalteren i Troms og Finnmarks prosjekt: «Flerbruksplanen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv 2021-2030».

Avtalen gjelder innhenting av empiri i forbindelse med en masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved UiT- Norges arktiske universitet.

er inngått mellom

Silja Annikki Emanuelsen Wara

(heretter kalt Forskeren)

og

Statsforvalteren i Troms og Finnmark

(heretter kalt Arbeidsgiveren)

1. Avtalens omfang

Avtalen gjelder innhenting av empiri i forbindelse med en masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved UiT- Norges arktiske universitet. Oppgaven omhandler norsk-russisk miljøsamarbeid gjennom å undersøke flerbruksplanen for Pasvikvassdraget og Grense Jakobselv 2021-2030.

Forskeren er ansatt hos Arbeidsgiveren i perioden empirisk materiale skal innhentes.

Forskninga innebærer å innhente empirisk materiale fra planprosessen. Dette inkluderer intervjuer, observasjon og dokumentanalyse. Denne avtalen vil beramme hvilken informasjon forskeren kan få tilgang til gjennom sin stilling som konsulent hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Det fulle og hele ansvaret for forskningsprosjektet ligger hos forskeren. Forskninga skal gjennomføres i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige og etiske prinsipper.

2. Vitenskapelig redelighet

Prinsippene om akademisk frihet skal legges til grunn innenfor rammene av det som er avtalt i denne avtalen. Dette innebærer blant annet at forskeren ikke kan pålegges at oppgaven fører fram til en bestemt konklusjon.

3. Tilgang til empirisk data

Datainnsamlingen vil foregå i henhold til etiske forskningsprinsipper som konfidensialitet, informert samtykke og ivaretagelse av forskningssubjektenes integritet.

Tilgangen til empirisk data skal gjennomføres gjennom intervjuer og gjennomgang av offentlige dokumenter. Den kan også innhentes gjennom deltakelse og observasjon i møter og i andre sammenhenger, men da må det være tydelig for alle involverte at forskeren er der i kraft av sin rolle som forsker og ikke i kraft av sin arbeidsstilling. Det skal være tydelig når forskerrollen inntas ovenfor omgivelsene.

4. Taushetsplikt

Opplysninger forskeren har tilgang til i kraft av sin stilling, kan ikke uten videre overføres til prosjektet.

Selv om forskeren har tilgang til journal/saksmapper/notater/referat/vedtak som ansatt, kan ikke disse opplysninger herfra til forskningsprosjektet. Unntaket er om det foreligger en dispensasjon fra taushetsplikten.

Forsker har også taushetsplikt i kraft av sin rolle som forsker. Opplysninger som kommer frem i forbindelse med forskningen kan ikke uten videre overføres til journal/saksmappen/behandling /arbeidsforholdet generelt.

Signatur, dato og sted forsker/arbeidstaker:

Signatur, dato og sted arbeidsgiver:

20/9-21 Sma A.E. Wara

16/9-21

Lisa Bjamsdatter
Helgeson

Vedlegg 2: Informasjonsskriv²⁸

Forskningsprosjekt om norsk-russisk miljøsamarbeid

Takk for at du ønsker å delta i forskningsprosjektet mitt! Dette skrivet inneholder informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med dette prosjektet er å undersøke det norsk-russiske miljøsamarbeidet og prosessene som inngår i dette samarbeidet. Dette skal undersøkes gjennom å se på flerbruksplanarbeidet for Pasvik og Grense Jakobselv.

Prosjektet gjennomføres i forbindelse med Silja Waras masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved UiT – Norges Arktiske Universitet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for Samfunnsvitenskap ved UiT – Norges Arktiske Universitet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er valgt til å delta på grunn av din arbeidsstilling som er tilknyttet flerbruksplanen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Metoden som benyttes i prosjektet er intervju. Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det å delta i et intervju på omtrent 1 time. Intervjuet vil inneholde spørsmål om arbeidet med flerbruksplanprosessen og om resultatet av prosessen. Forskeren vil individuelt avtale intervjutidspunkt som passer for deltakeren. Intervjuene tas opp på diktafon og vil senere transkriberes.

²⁸ Dette er den norske versjonen av vedlegget. Til russiske og finske informanter ble denne oversatt til engelsk.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Opplysningene om deg behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Som prinsipp skal deltakerne i denne studien anonymiseres. Det er kun jeg og min veileder som har tilgang til personopplysninger, det vil si navnene til deltakerne og kontaktopplysninger. Navnet ditt og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres adskilt fra øvrig data. Intervjuet blir tatt opp på bånd, så langt deltakeren tillater det. Intervjuene lagres sikkert i [nettskjemas](#) datalagringsbaser og slettes automatisk fra disse databasene etter 30 dager. Intervjuene vil bli transkriberte, men alle personopplysninger vil anonymiseres i disse. Transkripsjonene lagres bak passord på UiTs server. Kun jeg og veileder vil ha tilgang til transkripsjonene.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er mai 2022.

Dine rettigheter

Deltakere i undersøkelsen som har en offentlig stilling som gjør de lett gjenkjennbare vil være vanskeligere å anonymisere. Derfor vil synspunkter og tanker som brukes i dette prosjektet sendes til sitatsjekk hos vedkommende. All informasjon fra deltakere som faller inn under denne kategorien vil knyttes til stillingen vedkommende jobber i og ikke personen.

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra institutt for samfunnsvitenskap ved UiT har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS - vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Institutt for Samfunnsvitenskap ved Universitet i Tromsø ved Silja Wara, swa035@uit.no , tlf 41511646 eller professor Tone Bleie (veileder), tone.bleie@uit.no, tlf 77625123*

Vårt personvernombud:

- Personvernombud ved UiT: Joakim Bakkevold personvernombud@uit.no 776 46 322 og 976 915 78

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Silja Wara

Tone Bleie
(veileder)

Vedlegg 3: Intervjuguide²⁹

NORSK-RUSSISK MILJØSAMARBEID GENERELT:

- BESKRIV DIN ROLLE PÅ ARBEIDSPLASSEN DIN OG DIN TILKNYTNING TIL FLERBRUKSPLANPROSJEKTET

- HAR DU TIDLIGERE JOBBET MED MILJØSAMARBEID MED RUSSLAND?
 - HVIS JA: HVORDAN INNTRYKK HAR DU FRA TIDLIGERE PROSESSER OG UTFALLENE AV DISSE?
 - HVIS NEI: HVILKE FORVENTNINGER HADDE DU TIL Å JOBBE MED RUSSLAND I FLERBRUKSPLANPROSJEKTET?

FLERBRUKSPLANEN SPESIELT:

- FORTELL OM PROSESSEN MED FLERBRUKSPLANPROSJEKTET.
 - FORTELL OM ARBEIDSMETODENE DERE HAR BENYTTET.
 - SER DU NOEN UMIDDELBARE FORDELER/ULEMPER MED MÅTEN DERE HAR JOBBET PÅ?
 - HAR ARBEIDSPROSESSEN VÆRT VELLYKKET? HVORFOR/HVORFOR IKKE?
 - ER RESULTATET AV FLERBRUKSPLANEN VELLYKKET? HVORFOR/HVORFOR IKKE?
 - HAR DERE MØTT PÅ UTFORDRINGER I PLANARBEIDET?
 - HVA TENKER DU ER VIKTIG Å VÆRE OPPMERKSOM PÅ NÅR MAN SAMARBEIDER MED RUSSISKE SAMARBEIDSPARTNERE?

²⁹ Dette er intervjuguiden til de fire hovedintervjuene. Denne ble tilpasset språk (oversatt til engelsk) og aktør (for eksempel så byttet jeg ut «russisk» med «norsk» i intervjuet med russisk prosjektpartner).

- HVA ER DITT PROFESJONELLE FORHOLD TIL DEN RUSSISKE PROSJEKTPARTNER I FLERBRUKSPLANPROSJEKTET?
 - HVORDAN OPPLEVER DU SAMARBEIDET MED RUSSISK PROSJEKTPARTNER?
 - ER DET NOEN LIKHETER OG FORSKJELLER MELLOM HVORDAN MAN ARBEIDER MED ET SLIKT PLANARBEID I NORGE OG RUSSLAND SOM DU LEGGER MERKE TIL?
 - HAR NOE AV DET DU NÅ BESKRIVER PÅVIRKET PROSESSEN OG DERMED OGSÅ RESULTATET AV PROSJEKTET?

- HVIS PROSJEKTET SKULLE GJENNOMFØRES PÅ NYTT NÅ, HVA VILLE DU HA TENKT MÅTTE GJØRES ANNERLEDES?

- HVILKE ERFARINGER FRA DETTE PROSJEKTET KAN VÆRE VIKTIG Å VIDEREFORMDILE VIDERE TIL ANDRE SOM JOBBER MED NORSK-RUSSISKE SAMARBEIDSPROSJEKTER?

- HVIS DU SKAL LØFTE FRAM NOE SOM HAR GJORT INNTRYKK PÅ DEG I DETTE PROSJEKTET, HVA ER DET?

