

Er «tydelige soner» løsningen?

Dilemmaer og kunnskapsgrunnlag i
forvaltningen av rovdyr og beitedyr
i Nordland

Camilla Risvoll
Randi Kaarhus

NF rapport nr.: 6/2021



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Er «tydelige soner» løsningen? Dilemmaer og kunnskapsgrunnlag i forvaltningen av rovdyr og beitedyr i Nordland

Publisert: April 2021

Skrevet av: Camilla Risvoll og Randi
Kaarhus

NF rapport nr: 6/2021

ISBN nr:

978-82-7321-822-3 (digital)

978-82-7321-823-0 (trykt)

ISSN-nr: 0805-4460



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

RAPPORT

TITTEL: Er «tydelige soner» løsningen? Dilemmaer og kunnskapsgrunnlag i forvaltningen av rovdyr og beitedyr i Nordland	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 6/2021
FORFATTER(E): Camilla Risvoll og Randi Kaarhus	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Camilla Risvoll	FORSKNINGSLEDER: Brikt Dale
PROSJEKT: <i>Fleksibilitet i reindriften – barrierer og muligheter for bærekraftig utvikling i reindriften i Nordland (FleksiRein)</i>	OPPDRAGSGIVER: Reindriftens Utviklingsfond, Landbruksdirektoratet OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Karianne Opgård	
SAMMENDRAG: Denne rapporten analyserer en revisjon av forvaltningsplanen for rovvilt i Nordland, som startet i 2015 og gikk over flere år. Her beskriver vi tre faser i revideringen av forvaltningsplanen for rovvilt i Nordland. Vi analyserer den som et diskursfelt hvor lokale aktører, og særlig beitenæringene, forsøker å spille inn sine synspunkt og gjøre dem relevante for problemstillingen og den «autoritative diskursen» på dette området, uten å nå fram på sentralt hold.	EMNEORD: Erfaringsbasert kunnskap, rovviltforvaltning, desentralisert forvaltning, reindrift, Bernkonvensjonen om biodiversitet, rovdyrkonflikter KEYWORDS: Experience-based knowledge, large carnivore governance, decentralized governance, reindeer husbandry, Bern convention for biodiversity, carnivore conflicts	
	ANTALL SIDER: 22	FORSIDEFOTO: Camilla Risvoll





NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Denne rapporten er en oversettelse og bearbeidelse av bokkapitlet: *Struggling with 'clear zoning' Dilemmas of carnivore-pastoral coexistence in Nordland, northern Norway*. Bokkapitlet er del av boken *Indigenous knowledges and the sustainable development agenda*, redigert av Anders Breidlid og Roy Krøvel og utgitt av Routledge Studies in Indigenous Peoples and Policy.

Dette arbeidet var finansiert av Reindriften Utviklingsfond, Landbruksdirektoratet gjennom prosjektet *'Fleksibilitet i reindriften – barrierer og muligheter for bærekraftig utvikling i reindriften i Nordland (FleksiRein)'*.

Anders Alterskjær har bistått i oversettingen av den engelske teksten til norsk, og Thoralf Fagertun ved Nordlandsforskning har utført korrekturlesing av rapporten.

Referanse til opprinnelig utgivelse av teksten: Risvoll, C., and Kaarhus, R. (2020). Struggling with 'clear zoning': Dilemmas of predator-pastoral coexistence in Nordland, northern Norway. *Indigenous Knowledges and the Sustainable Development Agenda*, ed. by A. Breidlid and R. Krøvel. London and New York: Routledge.



INNHOOLD

INNHALDSFORTEGNELSE	1
1 INNLEDNING	2
2 METODIKK OG ANALYTISK RAMMEVERK	5
3 BAKGRUNN OG KONTEKST	7
3.1 BEITENÆRING OG JORDBRUKSPOLITIKK	7
3.2 MILJØVERN OG BIOLOGISK MANGFOLD	8
3.3 LOVBESTEMMELSER OM ROVDYR- OG BEITEDYRS SAMEKSISTENS	9
4 REVIDERINGEN AV FORVALTNINGSPLANEN FOR ROVDYR – FØRSTE AKT	11
4.1 ERFARINGER OG KUNNSKAP OM LANDSKAP I BRUK.....	11
4.2 REVIDERING AV FORVALTNINGSPLANEN FOR ROVDYR – ANDRE AKT	14
4.3 REVIDERING AV FORVALTNINGSPLANEN FOR ROVDYR – TREDJE AKT.....	15
5. KONKLUSJON.....	17
REFERANSER	19

1 INNLEDNING

Å legge til rette for sameksistens mellom mennesker og ville dyr blir ofte ansett som svært utfordrende, siden involverte aktører som regel identifiserer seg med ulike grupper, ulike verdensbilder, og ulike kunnskapsformer (Redpath et al., 2013; Sjölander-Lindquist et al. 2015). Når vi her setter søkelys på rovvilt og beitenæringers sameksistens, ser vi samtidig at ulike former for kunnskap legger til grunn ulike antagelser og krav til evidens (gyldig kunnskap) om rovviltets adferd og bevegelsesmønstre. Norge har endret sin forvaltning av store rovdyr (jerv, gaupe, brunbjørn, ulv, kongeørn) betraktelig gjennom de siste ti-årene, og internasjonale konvensjoner om biodiversitet har fått økende innflytelse (Hansson-Forman et al., 2018; Risvoll et al., 2016). Selv om Norge har forpliktet seg til disse konvensjonene, har landet også vedtatt klare mål om å beskytte rettighetene og livsgrunnlaget til lokalbefolkning og urfolk, som sauebønder og samiske reindriftsutøvere (Kränge et al., 2016; Risvoll, 2015). Denne todelte målsettingen er uttrykt i Rovdyrforliket fra 2011. Basert på et politisk kompromiss i Stortinget, legger det grunnlaget for politikken som skal sikre bærekraftige bestander av rovvilt, så vel som livsgrunnlag for beitenæringene i Norge (Fangel & Gundersen, 2012; Strand et al., 2016).

«Tydelig sonering» har vært et viktig forvaltningsverktøy i gjennomføringen av Rovdyrforliket. Sonering har som intensjon å legge til rette for differensiering av bruk av landområder, og har vært anvendt i utstrakt grad i etablering av nasjonalparker og andre vernede områder (Linnell et al., 2005). Målet med sonering i rovviltforvaltningen er å redusere geografisk overlapp mellom store rovdyr og tamme beitedyr som rein og sau. Store rovdyr som bjørn, gaupe, eller jerv blir gitt forrang i visse definerte områder, og beitedyr i andre. Selv om det ikke differensieres mellom ulike typer tamdyr i «soneringen», har ulike rovdyr spesifiserte soner i hver region, og noen rovdyrsoner overlapper. Lokale myndigheter forventes å nå nasjonalt definerte bestandsmål for rovdyr, med sonering som et grunnleggende verktøy.

Rovdyrforliket fra 2011 innebar også en beslutning om å evaluere både regional rovviltforvaltning og regionale bestandsmål for rovvilt innen fem år. Vi legger her frem en studie av hvordan revideringen av den regionale forvaltningsplanen for rovvilt ble gjennomført i Nordland fylke, gjennom perioden 2015-2018, med fokus på kontroversene knyttet til det sentralt definerte begrepet «tydelig sonering» som forvaltningsverktøy. Konteksten for vår studie er reindrifta i Nordland, og vi ser på hvordan ulike kunnskapssystemer møtes i forvaltningen av rovvilt gjennom denne revideringsprosessen. Regjeringen forventet at den reviderte planen ville redusere konfliktnivået mellom motstridende interesser. I vår studie viser vi at det nasjonale målet om både å sikre bærekraftige rovviltbestander og bevare lokale beitenæringer resulterer i en rekke dilemmaer lokalt, og vi ser på hvordan disse har kommet til uttrykk i denne revideringsprosessen i Nordland. Forvaltningsplanen ses i vårt analytiske perspektiv som en «autoritativ diskurs» på dette området. Denne diskursen forventes på sentralt hold å støtte seg på vitenskapelig basert biologisk kunnskap, og forventes videre å overføre de sentralt definerte politiske målene til spesifikke forvaltningstiltak på regionalt og lokalt nivå. Vi viser hvordan lokal kunnskap – her primært representert gjennom reindriftsutøveres uttalelser – møter betydelig motstand når det gjelder å bli vurdert som gyldig kunnskap innen

forvaltningen av store rovdyr. På den måten blir heller ikke denne lokale kunnskapen inkludert som grunnlag for en forvaltningsplan som er godkjent på nasjonalt nivå.

Tradisjonell kunnskap er anerkjent i flere nasjonale og internasjonale konvensjoner (f.eks. Naturmangfoldsloven og Konvensjonen om biologisk mangfold) som viktig for å bevare biomangfold og oppnå bærekraft. I norsk sammenheng foregår dagens debatter rundt urfolkskunnskap (innen forvaltning av naturressurser), på et bakteppe av ulike former for marginalisering av samer gjennom århundrer, og fra sent 1800-tall en tvungen assimileringssprosess. Alta-aksjonen på 1980-tallet markerer et skille i samenes forhold til den norske staten, det skjedde en sosial mobilisering nasjonalt og i 1989 ble Sametinget opprettet i Norge. I 1990 ble samer anerkjent som urfolk i henhold til ILO-konvensjon 169. Gjennom representanter fra Sametinget har i dag samiske reindriftsutøvere en etablert rolle i regionale beslutninger om rovviltforvaltning i Nordland.

I prosessen vi analyserer her utgjorde representantene fra Sametinget en majoritet sammen med representanten fra det politiske partiet som talte beitenæringenes sak (sau- og reindrift) i den regionale rovviltneemda i Nordland. Nemdas reviderte forvaltningsplan for rovdyr ble tidlig i 2017 sendt inn til sentrale myndigheter, men ble senere samme år returnert til regionalt nivå med instruksjoner om å lage en forbedret plan som etterkom prinsippet om «tydelig sonering». Den påfølgende revideringen resulterte i få endringer, og våren 2018 sendte Rovviltneemda i Nordland den inn til sentrale myndigheter på ny. Departementet bestemte seg så for å innhente planen, og holde den igjen på sentralt nivå for å gjøre endringer departementet anså som nødvendig.



Figur 1 Kart som viser Nordland fylke i Norge, zoomet inn på Saltenregionen.
Kilde: Håvard lundberg/ Analyse&Tal.

I Nord-Norge har sauehold og samisk reindrift tradisjonelt vært viktig. Siden 70-tallet har norske myndigheter forpliktet seg til å beskytte lokalt næringsgrunnlag og opprettholde bosettingen i distriktene (Vatn, 1984). Da Norge i 1986 ratifiserte Bernkonvensjonen for vern av europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder, forpliktet dette norske regjeringer til å bevare biodiversitet innenfor landets grenser. Som medlem av Bernkonvensjonen aksepterer Norge å sette inn nødvendige vernetiltak for ville arter med behov for «spesiell beskyttelse» (Diaz, 2010). Det har vært et særlig fokus på å sørge for bærekraftige bestander av rovdyr på norsk territorium – bjørn, ulv, gaupe, og jerv (Miljødirektoratet, 2014). I Europa generelt har implementeringen av nasjonale vernestrategier for de store rovdyrene vært vellykket i form av økte bestander (Chapron et al., 2014; Linnell, 2015). På samme tid har denne utviklingen ført til betydelige dilemmaer på lokalt plan, og de siste årene har konflikter relatert til store rovdyr i de nordiske landene økt dramatisk (Dressel et al. 2015). En betydelig del av konfliktpotensialet kommer til uttrykk i rovdyr-beitedyr-konflikter (Risvoll, 2015; Rønningen & Flemsæter, 2016). På den ene siden viser disse konfliktene mer generelle endringer i forholdet mellom mennesker, dyr og miljø i det moderne samfunnet (Nustad, 2011). På den andre siden har dilemmaer og konflikter i sameksistensen mellom rovdyr og beitedyr også steds- og habitatspesifikke dimensjoner, og viser betydelig lokal kompleksitet (jfr. Benjaminsen et al., 2015).

2 METODIKK OG ANALYTISK RAMMEVERK

Det vi presenterer her er et studie av prosessen med å revidere Forvaltningsplanen for rovdyr i Nordland fylke, gjennom perioden 2015-2018. Det dreier seg om beslutninger rundt et svært kontroversielt tema: Rovdyr- og beitedyrs sameksistens i beiteområder, og utfordringene med å gjøre urfolkskunnskap og lokal erfaringsbasert kunnskap relevant på måter sentrale myndigheter kan akseptere. Studiet har en klar avgrensning til et bestemt sted og et gitt tidsrom (Ragin, 1992: 2), men er også avgrenset til en bestemt institusjonell kontekst; krysningpunktet mellom regionalt styre og nasjonal forvaltning i Norge. Den regionale settingen er det geografiske området Nordland fylke (Figur 1), mens våre data om lokale praksiser og lokal kunnskap hovedsakelig trekker på materiale samlet inn i Salten, som er en subregion i den nordlige delen av Nordland (se Figur 1). I vår undersøkelse trekker vi på et bredt spekter av kilder, inkludert observasjoner gjort under møter, offentlige dokumenter, rapporter og intervjuer, så vel som lokale og nasjonale avisutklipp og internettsider. Som observatører fikk vi overvære ni møter i Rovviltnemda i Nordland fra 2016-2018. Intervjuer med relevante aktører og representanter for offentlige organer på lokalt, regionalt, og nasjonalt nivå ble gjennomført høsten 2016, vinteren 2017 og vinteren 2018. Informantene inkluderte representanter fra Rovviltnemda, Statens naturoppsyn (SNO), Statsforvalteren, én kommune, bonde- og beitenæringsorganisasjoner, og en miljøvernorganisasjon. Vi var også observatører på relevante møter og seminarer med reindriftsutøvere, interesseorganisasjoner for beitenæringene, og representanter for lokale myndigheter.

Vår 'case' i dette studiet ble identifisert gjennom det som kan kalles et «bevisst» (ikke tilfeldig) utvalg (Maxwell, 2013: 97). Allerede tidlig i prosessen tenkte vi at revideringen av den regionale forvaltningsplanen for rovdyr i Nordland kunne gi viktig innsikt i en desentralisert beslutningsprosess rundt et kontroversielt tema, og den rollen tradisjons- og erfaringsbasert kunnskap kan spille i denne type saker. Vi har valgt en prosessorientert tilnærming og beskriver her de ulike fasene i revideringen av forvaltningsplanen (jfr. Becker, 1992: 207). Det var gjennom å følge selve prosessen at vår studie ledet til klarhet i hva vår casestudie her er «en case av» (Becker, 1992). Vi har også brukt elementer av Bartlett & Vavrus' (2017) tilnærming til casestudier.

Vi har videre valgt å analysere det som har framkommet av uttalelser og dokumenter i denne prosessen som et diskursfelt (jfr. Kaarhus, 1999: 63). I dette diskursfeltet finner vi delvis sprikende forståelser av problemene som adresseres, med lokale aktører som strever med å uttrykke relevant kunnskap på måter som korresponderer med styringsprinsipper og mål definert på statlig nivå. Det diskursfeltet vi analyserer er plassert i en kontekst av beitebrukeres praksiser, i tillegg til en skiftende landbrukspolitik som former disse praksisene. Konteksten inkluderer også naturverninteresser fokusert på bevaring av arter, eksisterende reguleringer av rovdyr- og beitedyrs sameksistens i Norge, men også økende rovviltbestander, særlig i grenseområdene mellom Norge og Sverige. Diskursanalyse gir oss en inngang til å undersøke forholdet mellom kunnskap og politikk i revideringsprosessen av forvaltningsplanen. Ved å trekke på Foucaults begrep om *diskurs* (Foucault, 1971), kan vi også se utformingen av den reviderte planen som en diskusjon om hva som skal være en *autoritativ diskurs* på dette området (Dreyfus & Rabinow, 1983: 48). I etablert norsk styringsstruktur vil dette også *materialisere* seg i (nye) måter å organisere rom på

(Fairclough, 2013: 180). Videre relaterer vi den autoriserte diskursen i den offisielle reviderte forvaltningsplanen til elementer av diskurser som ikke kommer til orde, især de hvor lokale reindriftsutøvere forsøker å uttrykke sin kunnskap og erfaring med rovdyr nettopp for å kunne påvirke den autoritative forvaltningsdiskusen.

I denne bruken av diskursanalyse trekker vi på «tidlig» Foucault (1971, 1972), Dreyfus og Rabinow (1983) sin fortolkning av «tidlig Foucault», den «språklige vendingen» i studier av politikk (jfr. Fischer & Forester, 1993), Kaarhus (1999), og noe fra Faircloughs (2003, 2013) «kritiske diskursanalyse». Som analytisk fremgangsmetode gir dette oss muligheten til både å diskutere forholdet mellom planprosessens diskursfelt og planprosessens kontekst, og vise hvordan visse regler styrer hvilke argumenter som tas på alvor, og dermed blir del av den autoritative diskursen på dette feltet (Dreyfus & Rabinow 1983: 66).

Enhver diskurs vil være basert på *antagelser* om hva som er ubestridte «fakta», sammen med en rekke forestillinger som gjerne tas for gitt. Noen ganger vil det bli stilt spørsmålsteget ved slike antagelser og forestillinger. På denne måten åpnes rom for diskusjon og også konkurrerende diskurser (Bourdieu, 1977: 168). I vår analyse av revideringen av Forvaltningsplan for rovdyr viser vi hvordan «sonering» som dominerende forvaltningsverktøy blir utfordret og bestridt gjennom revideringsprosessen, mens ulike versjoner av «natur» og ideer om «rovdyr og beitedyrs sameksistens» blir satt fram. Videre viser vi hvordan referanser til vitenskapelig basert *evidens* blir en avgjørende ressurs i en autoritativ representasjon av virkeligheten, som igjen kan rettferdiggjøre prioriteringer og fremgangsmåter. På denne måten ser vi hvordan *evidens* basert på «beste tilgjengelige bevis» krever visse standardiserte prosedyrer som i stor grad utelukker lokal kunnskap og erfaring med rovdyr som gyldig kunnskap i det konfliktfylte diskursfeltet rundt rovdyrforvaltning.

3 BAKGRUNN OG KONTEKST

3.1 BEITENÆRING OG JORDBRUKSPOLITIKK

Det meste av beiteområdene til rein og sau i Norge består av bratte fjellområder, som i Nord-Norge strekker seg helt ned til kysten. Beiteområdene består stort sett av utmark, og tilgangen til utmark har variert i ulike deler av Norge over tid (se f.eks. Berg, 2000). Forholdene for beitebruk og praksiser for reindriften har historisk vært forbundet med utviklingen av nasjonalstater i nordområdene, og forskjellige konvensjoner og forskrifter har regulert reindriften de siste 250 årene. Samisk reindrift i Norge er ikke basert på eierskap til land, men bygger på prinsippet om «alders tids bruk» (Allard, 2015). Tilgang til beiteområder har vært institusjonalisert siden 1751, da Lappekodisillen ble etablert for å regulere reindriftenes behov for flytting over grensene mellom Norge og Sverige. Siden 1700-tallet har reindriften hatt offisielt godkjente bruksrettigheter til beiteområdene. Disse rettighetene er regulert gjennom et system med siidaer og siida-andeler. En reindriftsutøver i Nord-Norge må være samisk, og praksiser knyttet til beitebruken er regulert gjennom Reindriftsloven (LOV-2014-03-28-09). Nordland fylke har 42 siida-andeler fordelt over 12 reinbeitedistrikter med omtrent 18.200 tamrein (Nordland fylkes hjemmeside 2018).

Siden sist på 1940-tallet har det vært periodiske revisjoner av landbrukspolitikken på nasjonalt nivå. Disse har foregått innenfor rammen av en dominerende «produksjonsdiskurs», som igjen har vært påvirket av kontinuerlige moderniserings- og rasjonaliseringstrender. Effektiv gjennomføring av politikk har resultert i økende mekanisering, som også har gjort mer omfattende beitebruk mulig (Jaren & Løvstad, 2001). Disse politisk styrte endringene har siden 1970-tallet bl.a. vært påvirket av forskning rettet mot økt kjøttproduksjon, som også har påvirket reindriften og resultert i økende markedsorientering (Johnsen et al., 2017). Målet har vært å maksimere kjøttproduksjonen gjennom optimal flokkstruktur og mer «rasjonell» og «effektiv» produksjon, som etablert i Reindriftsloven (1978), og Reindriftsavtalen (1976) (jfr. Benjaminsen et al. 2015; Johnsen et al., 2017).

Rasjonaliseringen og mekaniseringen av beitebruk og den tilhørende «produksjonsdiskursen» er nært knyttet til idealet om «[m]oderne, industrielt, vitenskapelig jordbruk karakterisert av monokultur, mekanisering, hybrider, bruk av kunstgjødsel og plantevernmidler, og kapitalintensiv produksjon» slik det beskrives av James Scott (1998: 266). Men den lokale ressursbasen og de ofte tøffe og marginale forholdene som karakteriserer beitebruk innen reindrift og sauehold i Nord-Norge, er ofte i strid med et «høymodernistisk jordbruk» (Scott, 1998: 262). Presset i retning av forenkling og standardisering av både beiteområder og praksiser har likevel vært sterkt og vedvarende, og fortsetter den dag i dag.

Vi kan også identifisere en mer langsiktig *rasjonalisering* av forholdet mellom mennesker, dyr og nasjonalstaten. Ifølge Sandberg (1999) har politikk helt fra tidlig på 1700-tallet uttrykt behov for å kunne øke og optimalisere produksjonen av husdyr. Som en konsekvens av dette har det i lange perioder vært få rovdyr i Norge. De store rovdyrene som historisk sett holdt til i fjellområdene og skogene ble kraftig redusert mot slutten av 1800-tallet og starten av

1900-tallet. Det er også i denne økologiske konteksten at både reindriftsutøvere og sauebønder gjennom de siste hundre årene har forsøkt å forvalte sin produksjon.

3.2 MILJØVERN OG BIOLOGISK MANGFOLD

I et historisk perspektiv kan vi si at den første bølgen av moderne miljøvern nådde en topp på tidlig 1970-tall – med FN-konferansen om «menneskelig miljø» i Stockholm i 1972. Det var i denne konteksten at Bernkonvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder ble til, og trådte i kraft i 1982. En andre bølge av miljøvern fikk vind i seilene i løpet av 1980-tallet, og kulminerte med publiseringen av Verdenskommisjonen for miljø og utviklings rapport *Vår felles fremtid* i 1987 (WCED, 1987). I WCED-rapporten stod begrepet «bærekraftig utvikling» sentralt, og rapporten var et grunnlagsdokument for Rio-konferansen om miljø og utvikling i 1992, hvor også Konvensjonen om biologisk mangfold ble presentert og signert. Denne konvensjonen dekker bevaring og bærekraftig bruk av økosystemer og genetiske ressurser globalt, i tillegg til beskyttelse av truede arter. Norge ratifiserte Konvensjonen om biologisk mangfold i 1993.

På 1990-tallet dukket begrepet «rewilding» opp, og som begrep var det mer generelt knyttet til bevaringsbiologi. «Rewilding» som program bygger på en idé om «villmark» i form av et naturlig miljø som i liten grad er påvirket og endret av menneskelig aktivitet. Det kan brukes deskriptivt med referanse til avvikling av landbruksaktiviteter («de-agrarianisering») (se Krauss & Olwig, 2018), men uttrykker også et mål om redusert tap av biomangfold. Organiserte initiativer under fanen «rewilding» har ofte fokus på store rovdyr, og søker å sikre bærekraftige leveområder for dem i «villmarka». Fokuset på store rovdyr er knyttet til ideen om at disse dyrene har en særlig viktig funksjon i å opprettholde den økologiske balansen i naturlige habitater. Men det har også blitt stilt spørsmål til denne bruken av begrepet om økologisk balanse i arktiske områder (se bl.a. Benjaminsen et al., 2015). I norsk sammenheng har begrepet «rewilding» i liten grad vært brukt i offentlig debatt, men elementer av oppfatninger og narrativer knyttet til «rewilding» har utvilsomt hatt innvirkning på nasjonale tiltak for å beskytte store rovdyr. I den offisielle diskursen blir imidlertid disse tiltakene rettferdiggjort gjennom å vise til internasjonale forpliktelser i forhold til biodiversitet generelt, og Bernkonvensjonen spesielt.

For å redusere konfliktnivået mellom rovdyr og beitenæringene har den norske regjeringen delegert forvaltningsmyndighet til regionale rovviltnemder. Disse blir formelt utnevnt av Klima- og miljødepartementet. Det er etablert totalt åtte regionale nemnder, og én av disse, Region 7, dekker Nordland fylke. Rovviltnemnda i Nordland består av fire representanter fra politiske partier, og to medlemmer oppnevnt av Sametinget. En viktig oppgave for nemnda er å utvikle og iverksette en forvaltningsplan for store rovdyr i Region 7. Planen må forholde seg til overordnede bestandsmål som er satt på et nasjonalt nivå i tråd med Bernkonvensjonen, og definert i form av antall reproduserende familiegrupper eller *ynglinger* (Departementets dokument nr. 8:163 S (2010-2011)). Bestandsmålene for store rovdyr i Nordland er: Én yngling av brunbjørn, ti ynglinger av gaupe, og ti ynglinger av jerv. Mens *tydelig sonering* er forvaltningsverktøyet, er det å skille rovdyr og beitedyr sett på som et mål i seg selv, og betraktes som «det eneste som virker» i forhold til å nå bestandsmålene for store rovdyr i Norge.

3.3 LOVBESTEMMELSER OM ROVDYR- OG BEITEDYRS SAMEKSISTENS

Rovviltforliket ble i 2011 støttet av alle partiene på Stortinget. Det legger vekt på biologisk og økologisk kunnskap som hovedgrunnlag for forvaltning av rovdyr i tråd med etablerte bestandsmål, samtidig som det søker å redusere konfliktnivået rundt rovdyr. Forliket klargjør forskrifter i forhold til bestandsmål og jaktlisenser for ulike rovdyrarter. Det fastslår at lokale aktører, fra beitenæringene især, skal være involvert i registrering av bestander og representert i lokale jaktlag, og videre understreker det viktigheten av overføring av kunnskap til lokalbefolkninger om rovdyrs leveområder og atferd (Departementets dokument nr. 8:163 S (2010-2011)). Forliket legger det juridiske grunnlaget og mandatet for Rovviltnemndas arbeid, men har ingen spesifikke bestemmelser for hvordan man kan bruke lokal kunnskap i beslutningsprosessene.

3.3.1 BAKGRUNNEN FOR REVIDERINGEN AV FORVALTNINGSPLANEN

Da Rovviltnemnda i Nordland i 2011 ratifiserte sin første forvaltningsplan under Rovdyrforliket, ble det etablert soner med målsetting om at bønder og reindriftsutøvere skulle kunne fortsette sin beitebruk. Denne planen ble kritisert av regjeringen for å være for fragmentert, og å tildele for små og smale områder til rovdyr (Risvoll et al., 2016).

Økende tap av beitedyr til rovdyr og økende konfliktnivå på nasjonalt plan, fikk Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet i 2015 til å be rovviltnemndene om å revidere sine forvaltningsplaner. Forvaltningen understreket behovet for *tydeligere sonering*, og åpnet for en evaluering av «den fragmenterte sonering» i Nordland. Nasjonalt overvåkningsprogram for rovvilt beregner rovdyrbestander gjennom å *telle reproduserende familiegrupper* for hver art. Dette blir gjort gjennom DNA-prøver og gjennom observasjoner som følger et strengt regelsett. Reindriftsutøvere fremhever samspillet mellom reinen og rovdyr i landskapet, og erfarer at også enkeltindivider som streifdyr påvirker flokkene deres. Flere reindriftsutøvere og sauebønder utfordrer hele ideen med «tydelig sonering», og peker blant annet på sannsynligheten for at rovdyrene følger maten sin, og etter hvert vil bevege seg inn i beiteområdene uansett. Under et møte i Rovviltnemnda i Nordland informerte Miljødirektoratet om at det ikke er dokumentert at rovdyr som for eksempel jerv, fulgte beitedyr til nye områder. Det manglet dokumentasjon om familiegrupper. Lokale erfaringer viser på sin side at den nasjonale instruksjonen ikke er godt nok tilpasset dynamikken i det mangfoldige og delvis fragmenterte landskapet i Nordland. For å dokumentere forekomst av jerv eller gaupe, må spor følges over en viss strekning. Dette er bare mulig på vinteren når det er sporsnø. Er det for lite snø, skare eller snøvær, blir sporene borte og det blir vanskelig å følge slike spor langt nok. Slik gjør metodikken at rovdyrs tilstedeværelse i dette landskapet blir tilnærmet umulig å dokumentere. Den vitenskapelig baserte dokumentasjonen av rein og sau tapt til rovdyr har lignende begrensninger. Rein- og sau-kadaver er utfordrende å finne, da for eksempel jerv vanligvis gjemmer byttet sitt. Ofte er det få vitale rester igjen på kadaver, og det er derfor vanskelige å påvise dødsårsak. På denne måten ender man opp med svært begrenset dokumentasjon av tap, gjennom de etablerte vitenskapelige metodene. Gjennom sommermånedene, når det ikke er snødekke, er det dessuten vanskelig for reindriftsutøvere å anskaffe offisielt godkjent dokumentasjon av tap til rovdyr. På denne måten får en begrenset godkjent dokumentasjon av rovdyrenes bevegelses- og adferdsmønstre.

Sauebønder og reindriftsutøvere i Nordland beskriver et avhengighetsforhold og skjebnefellesskap med hverandre. Flere reindriftsutøvere forteller at uten sau i fjellene vil byrden av tap være enda større for reinflokkene deres. Under et seminar arrangert av Fylkesmannen i Nordland i 2016, ble det påpekt at regionen (området mellom havet og svenskegrensen) er for smal til å kunne skille mellom soner for rovdyr som bjørn, soner for beitedyr, og buffersoner. Alt utenfor bjørnesonen ender opp som en buffersone for bjørner (Moen & Støen, 2016; det Skandinaviske bjørneprosjektet). Dette samspillet, samt landskapets topografi, utfordrer derfor effektiviteten og fornuften av «tydelig sonering» som et forvaltningsverktøy for rovdyr. Samiske reindriftsutøvere har juridisk status som urfolk med en kultur som holdes i hevd gjennom reindrift, og er slik beskyttet av internasjonale forskrifter som for eksempel ILO 169. Kultur og identitet anerkjennes, men tilknytning til sted og selve reindriftspraksisen gir grunnlag for en egen erfaringsbasert kunnskap som ikke blir tatt tilstrekkelig i betraktning av sentrale myndigheter.

4 REVIDERINGEN AV FORVALTNINGSPLANEN FOR ROVDYR – FØRSTE AKT

I 2015 etablerte Rovviltnemnda og Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Nordland et arbeidsutvalg som skulle komme med råd under den kommende revideringsprosessen. Rovviltnemnda ga mandat til utvalget, mens Fylkesmannen stod som sekretariat. Utvalget hadde representanter fra ulike brukergrupper og interesseorganisasjoner, og fra starten av var arbeidet preget av svært sprikende synspunkter og forpliktelser. For representantene fra beitenæringene var det krevende å bli enige om kompromisser som kan få negativ innvirkning på beitenæringene. Dette gjorde det svært vanskelig for medlemmene i arbeidsutvalget å velge visse områder som rovdyrsoner (f.eks. bjørnesone), og på denne måten måtte «ofre» noen områder til fordel for andre. Selv om Arbeidsutvalget samarbeidet gjennom diskusjon og dialog, fant de det vanskelig å samle seg bak en felles uttalelse. Medvirkningen fra regionale miljøvernorganisasjoner var marginal. De var invitert fra starten av, men få deltok. Tidligere studier viser hvordan miljøvernorganisasjonene heller fremmet sine synspunkter for vern av rovdyr på nasjonalt plan (Risvoll et al. 2016). Resultatet av utvalget sitt arbeid ble et dokument som representerte synspunktene til interesseorganisasjonene for beitebrukerne, samt noe tekst fra den lokale interesseorganisasjonen for Jeger- og fisk. Arbeidsgruppen klarte ikke å etablere et felles dokument som representerte alle de ulike interessegruppene. For å finne et bredere grunnlag for revideringen av Forvaltningsplanen, tok Statsforvalteren initiativ til å møte de ulike interessegruppene på sine egne arenaer, og disse møtene ble stort sett ansett som konstruktive.

Sent på høsten 2016 la Fylkesmannen frem et forslag til revidert forvaltningsplan på et møte i Rovviltnemnda. På det samme møtet la arbeidsutvalget frem sitt eget separate dokument. De to forslagene til revidert forvaltningsplan var tydelige sprikende. Etter dette møtet fulgte en offentlig høringsrunde, og et slående høyt antall – nært 90 – høringsforslag ble mottatt fra ulike interessegrupper, inkludert grunneiere, jegerorganisasjoner, beitebrukere, og forskjellige regionale og nasjonale interesseorganisasjoner og kommuner (Saltenposten, 2016).

4.1 ERFARINGER OG KUNNSKAP OM LANDSKAP I BRUK

Når de uttrykker sine bekymringer trekker reindriftsutøvere frem generelle utfordringer i forhold til dyrehold – de økte inngrepene på beitearealet, synkende økonomi på grunn av økte kostnader og lav produksjon, økte tap til rovdyr, økende grad av låste beiter om vinteren, og hvordan disse utfordringene til sammen truer kulturlandskapet, kunnskap, identitet og matsikkerhet. Disse verdiene er selve kjernen av spenningene i rovdyr-beitedyrkonflikten, hvor beitebrukere ikke anser at deres bekymringer, verdier og kunnskap blir tilstrekkelig balansert opp mot vern av rovdyr.

Reindriftsutøverne som ble intervjuet i Nordland erfarer at kunnskapsgrunnlaget for rovdyrforvaltning i Norge ikke reflekterer realitetene de opplever i landskapet. Nyanser og noe av mangfoldet som eksisterer lokalt når det kommer til rovdyrbestander og rovdyreneres bevegelsesmønstre i et bestemt landskap, så vel som samspillet mellom beite- og rovdyr, blir

uttrykt av representantene fra Sametinget under møtene i Rovviltnemnda, og i høringsdokumenter som har vært en del av revideringsprosessen. Offentlige myndigheter har som mål å øke lokal deltagelse i dokumenteringen av rovdyr, gjennom å for eksempel gi lokale Jeger- og fiskeforeninger en større rolle, og invitere lokalbefolkningen til å samle inn avføringsprøver og sende disse inn til testing. Kompromissene gjort gjennom sonering fører likevel til at den komplekse dynamikken i landskapet ikke blir synliggjort. Reindriftsutøverne erfarer at topografiske og klimatiske forhold spiller en stor rolle, ikke bare for reinens mobilitet, men også for rovdyrenes bevegelsesmønster. I forhold til kartleggingen av gaupebestander sa én reindriftsutøver:

«Vi erfarer ofte at forvaltningens dokumentasjon av gauper basert på sporing ikke samsvarer med våre erfaringer og kunnskap om gaupas bevegelser i landskapet. De har sporet en rute for gaupa, og på denne måten estimert antallet reproduserende familiegrupper her. Vi ser sporene fra gaupa i samsvar med hvordan terrenget ser ut og hvordan snøforholdene er, og observerer at dyrene ikke nødvendigvis følger den ruta det blir argumentert for.»

Videre påpekte denne reindriftsutøveren at Naturoppsynets mobilitet er avhengig av været og topografiske utfordringer. Svært bratt terreng reduserer deres mulighet til å få registrert antallet rovdyr i et område. Å bruke helikopter til å spore jerv krever gode lys- og værforhold, som ofte er fraværende på vinteren i denne regionen. Reindriftsutøverne anerkjenner at de som utfører disse oppgavene forsøker å gjøre en grundig jobb, men mener at det ikke er satt inn nok ressurser til å oppnå et tilfredsstillende resultat. En reindriftsutøver pekte på hvordan utfordringene med å få dokumentert det reelle antallet familiegrupper av gaupe, forhindrer dem i å få felt dyrene som gjør skade på flokkene deres:

«Sist vinter fant vi tretten kadavre tatt av gaupe over ti dager. Vi ba om fellingstillatelse, men fikk ikke det. Vi hadde direkte kontakt med direktoratet, og rapporterte to-tre ganger i den perioden. Det virket som de holdt igjen hver gang vi ringte, fordi de ville avvente situasjonen og se om gaupa vandret ut av området.»

Reindriftsutøveren sa videre at:

«Det var perfekte forhold for oss til å få dokumentert tapene fordi vi var i et høytliggende område med flokken vår, vi hadde god utsikt, og det var lite vind. Etter hvert begynte imidlertid vinden å blåse bort sporene, og det ble ikke mulig for oss å få dokumentert tapene for å få fellingstillatelse – samtidig som vi visste at tapene bare fortsatte.»

Reindriftsutøverne sier ofte at rovdyrtallene i offisielle dokumenter ikke matcher virkeligheten i landskapet. For dem er dette problematisk ettersom det er disse tallene som legges til grunn i forvaltningen. En reindriftsutøver uttrykte med en viss desperasjon idét han kom ned fra fjellet:

«Situasjonen begynner å bli så ille på disse innlandsbeitene at vi nærmest ikke kan bruke dem lengre. Vi har funnet kadavre nesten hver dag i det siste, og vi kan se at de kommer fra gaupeangrep på kalver. I tillegg er det is under snødekket slik at reinen har vanskelig for å nå ned til maten/fôret. Så vi ser ingen annen løsning enn å flytte flokken vekk herfra. Jeg er

svært frustrert i forhold til disse innlandsbeitene på fjellet. De pleide å være gode, disse områdene pleide å være vårt vinterbeite.»

Reindriftsutøvernes strategier og handlinger baserer seg på deres erfaringer og kunnskap om beiteforhold, reinens flyttmønster og samspillet med landskapet forøvrig. Denne kunnskapen blir ofte ikke ansett som tilstrekkelig relevant, ettersom rovdryrforvaltningen skal være basert på 'fakta' i form av naturvitenskapelig «ekspertkunnskap». En ansatt i forvaltningen påpekte at dette er et spørsmål om muligheten til å teste empiriske observasjoner. Det ble påpekt at:

«Måten systemet fungerer på nå er at vi har metoder hvor validering skjer gjennom replikasjon. De er strenge, og tillater lite rom for tolkning ... Metodene er basert på forskning om rovvilt og rovdryradferd ... I tillegg finnes det et supplement av frivillige registreringer av gaupespor.»

Blant de intervjuede finner vi også noe bekymring rundt de strenge metodiske reglene for sporing og dokumentering av kadavre. Noen hevdet at fortsatt bruk av de etablerte metodene og reglene for registrering av familiegrupper av rovdryr, også avhenger av kravene om å gjøre dataene sammenlignbare over tid, for å kunne være mer brukbare for vitenskapelige formål. Dataene korresponderer med hvordan nasjonale og regionale «bestandsmål» har blitt definert; det vil si i form av reproduserende familiegrupper – *ynglinger*. Her ser vi også en gjensidig bekreftelse i forholdet mellom utvalgte vitenskapelige modeller og fremgangsmåter, og etablerte tiltak for vern av rovdryr (jfr. Foucault, 1972; Kaarhus, 1999: 374–376). – Slik blir både «bestandsmål» definert, og vernetiltakenes suksess registrert i forhold til enheten «reproduserende familiegrupper». Samtidig er det blant reindriftsutøverne en generell følelse av å ikke være i stand til å «tilstrekkelig» bevise hva de erfarer eller har funnet som viser tilstedeværelsen av rovdryr, og dermed blir ikke deres erfaringsbaserte kunnskap anerkjent som gyldig. Flere reindriftsutøvere erfarer at innlandsbeitene, som er utsatt for høyere tap til rovdryr, også er kritiske for produksjonen og bærekraften i reindrifta. En representant fra Sametinget uttalte under et møte i Rovviltnemnda:

«Reindrifta er avhengig av å kunne bytte mellom innlands- og kystbeiter i løpet av de ulike årstidene. Dette er vår måte å bruke de forskjellige plantene, urtene og lav som fôr, og slik oppnå bedre kjøttkvalitet. Den beste reinen er de som kan utnytte innlands- og fjellbeitene.»

Her vil vi stille reindriftutøvernes observasjoner, som vi har referert til ovenfor, sammen med visjonen for de samme områdene presentert på hjemmesiden til *Rewilding Europe*. Den har 'rewilding' som målsetting – basert på ideen om en tilbakeføring av et landskap til en opprinnelig uberørt naturtilstand - og refererer til 'Lapland' som en region som også innbefatter Nordland – hvor reindriftutøvere vi har intervjuet, driver reindrift. På nettsiden står det:

«Lapland – Sápmi – består av en unik sammensetning av utemmet natur og kulturarv. Her har urskog, fjell, isbreer, frittflytende elver, og utstrakte våtmarker sameksistert med den innfødte samiske befolkningen i årtusener. Det finnes ikke noe annet sted i Kontinental-Europa med så store, ubebodde, veifrie, og uberørte landskap som Lapland.

Sammensetningen av fauna og flora er fortsatt for det meste intakt, og de fungerende økosystemene uforandret ... Selv under så uberørte forhold finnes det imidlertid trusler, og behov for å sørge for at områdets særegenhet får bestå, og at noen tapte elementer bringes tilbake.»¹

De «tapte elementene» det refereres til her er primært store rovdyr som – det antas – kan være et mål for «WILDLIFE WATCHING» som grunnlag for fremtidig økonomisk utvikling rettet mot turisme, støttet av «mer positive holdninger til kontroversielle arter.»

4.2 REVIDERING AV FORVALTNINGSPLANEN FOR ROVDYR – ANDRE AKT

Etter den offentlige høringsrunden tiltrakk det første møtet i Rovviltnemnda i januar 2017 seg stor interesse fra lokale medier, også på grunn av ulike syn på fremtidig forvaltning som kom frem under første del/fase av revisjonsprosessen. I møtet i januar skulle man komme til enighet rundt den reviderte Forvaltningsplanen som skulle sendes til Miljødirektoratet (som er et direktorat under Klima- og miljødepartementet). Under møtet ble diskusjonen rundt offisiell revidering av Forvaltningsplanen til en viss grad åpnet for synspunkter fra lokale beitebrukere omkring arealbruk. Det lokalt baserte alternativet bygget på en aksept for tilstedeværelse av store rovdyr, men refererte til denne tilstedeværelsen som en «byrde» for relativt små flokker med beitedyr. Denne alternative framstillingen reflekterte den lokale oppfatningen av behov for en bedre balanse mellom antall rovdyr i forhold til beitedyr. Prinsippet om «tydelig sonering» som et grunnleggende forvaltningsverktøy som skal skape forhold som fører til fredelig sameksistens mellom beite- og rovdyr gjennom fysisk atskillelse, ble til en viss grad tilsidesatt, og «byrdefordeling» - i det vi kan kalle «kulturlandskapet» - ble fremsatt som et alternativ. Dette forslaget til Revidert forvaltningsplan for Region 7 utfordret opplagt «tydelig sonering» som grunnleggende forvaltningsverktøy i rovviltforvaltningen.

Sent i januar 2017 ble et utkast til forvaltningsplan sendt fra Rovviltnemnda i Nordland til Miljødirektoratet. Kun etter å ha mottatt direktoratets svar – og godkjenning – ville Rovviltnemnda formelt kunne iverksette planen. Miljødirektoratet anså imidlertid ikke planen som tilstrekkelig, og Rovviltnemnda i Nordland mottok hurtig et svar med tydelige anbefalinger til forandringer i utkastet. Da Rovviltnemnda på det neste møtet i mars 2017 skulle forsøke å imøtekomme disse anbefalingene, ble en av de vanskeligste sakene å bestemme hvor den prioriterte sonen for bjørn skulle ligge. Basert på tilgjengelig kunnskap om bjørnehabitater foreslo Fylkesmannen to prioriterte områder for bjørn. Begge disse ligger i innlandet opp mot svenskegrensen, og en av de foreslåtte sonene omfatter nesten et helt reinbeitedistrikt, inkludert kalvingsland. Det samme reinbeitedistriktet er også i en sone prioritert for jerv og gaupe.

Miljødirektoratet skrev videre at sonen for jerv var for liten. Da Rovviltnemnda tok opp denne saken til ny diskusjon var det delte meninger om hvor stor sonen prioritert for jerv skulle være. Omkring halvparten av representantene stemte for en mindre sone. De andre representantene stemte for en større sone, ettersom de forsøkte å finne et alternativ som

¹ Vår oversettelse fra engelsk.

samsvarte mer med regjeringens prinsipp om «tydelig sonering», og som også ble ansett å samsvare bedre med jervens leveområder. De som stemte for det mindre alternativet anså det som vanskelig å utvide jervesonen, ettersom de var bekymret for sauebøndernes og reindriftas fremtid i alternativet med større prioritert jervesone. Møtet endte til slutt med at flertallet i Rovviltnemnda bestemte seg for å holde seg til den originale Reviderte forvaltningsplanen for rovvilt, som ble lagt frem i januar. En representant fra Sametinget tok opp soneringsprinsippet i seg selv til diskusjon, og sa følgende under møtet:

«Dette snakket om sonering, hvor kommer det fra? Det er noe det er umulig å forholde seg til!»

Og hvor kommer egentlig prinsippet fra? Eller, hvordan kan vi forklare framveksten av «tydelig sonering» som regjeringens valgte tiltak for å håndtere konflikter assosiert med rovdyr og beitedyrs sameksistens? La oss bevege oss til den tredje og siste fasen av denne prosessen, i vår søken etter en bedre forståelse av soneringsprinsippet og funksjon.

4.3 REVIDERING AV FORVALTNINGSPLANEN FOR ROVDYR – TREDJE AKT

Før Rovviltnemnda i Nordland holdt sitt neste møte i mai 2017, mottok nemnda følgende svar til sin reviderte plan i et brev fra Miljødirektoratet:

«Rovviltnemnda har revidert Forvaltningsplanen for rovdyr i Region 7 Direktoratet finner at planen inneholder flere punkter som strider med gjeldende forskrifter. Direktoratet anser dette utkastet som upassende til å imøtekomme nasjonale bestandsmål satt for Region 7... [og vil] sannsynligvis føre til økte konflikter... Planutkastet er derfor ikke passende som et verktøy for rovdyrforvaltning i regionen.»

Miljødirektoratets svært kritiske holdning blir videre forklart i brevet. En grunn er at «rovdyrenes biologi» ikke fremstår som et hovedanliggende i Rovviltnemndas plan:

«I dette utkastet virker det som hovedfokus er på utmarksbeite for sauehold og samisk reindrift.»

Miljødirektoratet referer til et tidligere brev til Rovviltnemnda i Region 7 fra Landbruks- og matministeren og Klima- og miljøministeren – et brev som gir instruksjoner om «tydeligere sonering i rovdyrforvaltningen». Videre finner direktoratet det nødvendig å minne Rovviltnemnda om at den er et offentlig organ, som: «...må respektere gjeldende politikk og bestemmelsene i Rovdyrforliket ... Planen må derfor ta gjeldende forskrifter som utgangspunkt.»

Miljødirektoratet anerkjenner at:

«Det er iboende utfordringer med å anvende geografisk arealdifferensiering i Nordland. Både den lange og smale geografien, så vel som omfanget av beitebruk og rovdyrbestander bidrar til dette.»

Miljødirektoratet insisterer likevel på at:

«Rovviltnemnda i Forvaltningsplanen skal legge vekt på langsiktig geografisk arealdifferensiering, hvor ... beitedyr og permanente rovdyrbestander er separert ... Differensieringen skal bygge på nasjonale bestandsmål for hver rovdyrart i regionen...»

Etter å ha mottatt dette brevet uttrykte lederen for Rovviltnemnda på et møte i mai 2017 sine bekymringer rundt Miljødirektoratets sterke fokus på differensiering av soner, og følte at Rovviltnemnda ikke hadde klart å nå igjennom med budskapet om utfordringene knyttet til sonering i Nordland – som henger sammen med kompleksiteten i topografi, geografi, flere rovdyrarter i samme område, og reinbeitedistrikt uten tilgang til kystbeiter.

Ett år senere, i mai 2018, var Miljødirektoratet selv til stede på et møte i Rovviltnemnda i Nordland. Representanten for Miljødirektoratet krevde handling fra Rovviltnemnda i Nordland til å – endelig – inndele soner på kartet på en slik måte at de ble akseptable for Miljødirektoratet. Rovviltnemndas medlemmer beskrev på sin side den vanskelige situasjonen for beitebruk, og understreket særlig den kulturelle og historiske betydningen av samisk reindrift i regionen. Ett medlem i Rovviltnemnda spurte representanten fra Miljødirektoratet:

«Hva vil resultatet bli om vi ikke gjør endringer i planen som følger regjeringens forslag? Setter det oss på sidelinjen?»

Responsen var at det til syvende og sist er bestandsmålene som bestemmer. Diskusjonen i møtet i Rovviltnemnda dreide seg så mot utfordringene med å innrette seg etter de definerte bestandsmålene for regionen, mens representanten for Miljødirektoratet fastholdt at de definerte bestandsmålene er et «politisk anliggende», og utenfor det statlige byråkratets mandat.

Resultatet var at Rovviltnemnda – med lederens dobbeltstemme – stod fast ved sin beslutning om å beholde en mindre jervesone, samtidig som alle ble enige om å holde spørsmålet om sonen prioritert for bjørn åpent inntil mer kunnskap var tilgjengelig, især i forhold til sosiale konsekvenser for lokalbefolkningen i regionen. Den reviderte planen ble levert i mai 2018, og i juli 2018 mottok Rovviltnemnda i Nordland et brev fra Klima- og miljødepartementet som sa at departementet ikke anså endringene gjort av Rovviltnemnda som tilstrekkelige til å komme signalene fra departementet i møte. Brevet fortsetter:

«Departementet er trygg på at det finnes nok kunnskap til å gjøre nødvendige endringer i forhold til sonering for bjørn i regionen ... Departementet ser det som svært viktig å komme frem til en forvaltningsplan som sikrer forutsigbarhet, og som samsvarer med gjeldende forskrifter og politikk.»

Brevet til Rovviltnemnda konkluderte med at departementet hadde, som en følge av dette, bestemt at de skulle ta over forvaltningsplanen, og selv gjøre de nødvendige justeringene.

5. KONKLUSJON

Da Rovviltforliket fra 2011 ble åpnet for evaluering i perioden 2015 – 2018, fokuserte denne evalueringen på de regionale forvaltningsplanene – med sentrale instruksjoner om å følge opp «tydelig sonering» gjennom rovdyrsoner som opprettholder rovdyrhabitater, samtidig som målet om sameksistens med beitedyr ble opprettholdt. Revideringen av forvaltningsplanen i Nordland ble således nødt til å forholde seg til den grunnleggende antakelsen om at det å separere dyr i «tydelige soner» er den beste måten å håndtere rovdyrkonflikter, og at det primært dreier seg om å tegne opp de riktige grensene og oppnå riktige soner. Innenfor denne rammen blir utfordringene relatert til kontekstuelle faktorer som geografi og topografi i Nordland, i stor grad oversett. Dette er også tilfelle med lokale aktørers erfaringsbaserte kunnskap, og deres ønske om en mer helhetlig tilnærming, hvor samspillet mellom beitedyr og rovdyr er sett i sammenheng med landskapet og omgivelsene.

FNs bærekraftsmål 15, *Liv på land*, adresserer behovet for å «Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av landbaserte økosystemer ... og å stanse tap av biomangfold.» Når bærekraftsmålene er konkretisert ned til «mål» og «indikatorer» for å veilede forvaltningen i iverksetting av praktiske tiltak, ser vi imidlertid at et mer helhetlig syn på samspillet mellom menneske og natur må vike for beskrivelser som objektiviserer naturen – som atskilt fra mennesker. Rødlisteindeksen er et eksempel på dette. Vi vil hevde at for å sikre at bærekraftsmålene blir implementert på måter som ikke tærer på reindriftsutøvernes mulighet til å opprettholde økologisk og kulturelt mangfold i sine beiteområder, er det behov for et bedre kunnskapsgrunnlag om endringer i landskapet, og videre behov for å representere reindriftsutøvernes kunnskap om samspillet mellom mennesker og natur, reinens rolle i landskapet, og endringer i bruk av arealer på måter som gjør denne kunnskapen mer «tilgjengelig» for forvaltningen. Så lenge det mangler en helhetlig tilnærming, er den lokale bærekraftige utviklingen usikker, til tross for de ambisiøse bærekraftsmålene.

Vi har her beskrevet de suksessive fasene i en revideringsprosess av en regional forvaltningsplan, analysert som et felt hvor lokale aktører, som reindriftsutøvere, sliter med å få gjennomslag for sine perspektiver. Et hovedproblem, slik vi ser det, er at deres kunnskap kommer i konflikt med reglene som definerer hva som teller som faktabasert og gyldig kunnskap innenfor et så konfliktfylt felt som rovviltforvaltningen faktisk er. Vi viser hvordan den regionale rovviltforvaltningen under revideringsprosessen ender opp med å gi beitebrukere lite rom til å tak i og stille spørsmålstegn ved de underliggende antakelsene rundt problemet og hva som er hovedutfordringene. De får heller ikke mulighet til å legge fram sin kunnskap som en legitim og gyldig del av det totale kunnskapsgrunnlaget på dette feltet. Den kunnskapsbaserte rovviltforvaltningen i Norge har vært basert på ett sett med metodiske regler og bestemte indikatorer for registrering av «reproduserende familiegupper» av rovdyr og kadavre av beitedyr drept av rovdyr. Disse indikatorene er del av en vitenskapsbasert tilnærming som ikke fanger opp behovet for en mer helhetlig forvaltning, hvor mangfoldet i naturen ikke bare er representert gjennom ett sett av indikatorer, og hvor styring opererer innenfor rammer hvor mennesker og naturen er løsrevet fra hverandre. Samtidig ser vi at en idé om urfolks beiteland som – ideelt sett – urørt villmark, vil være med å opprettholde inndelingen av natur i separate soner. Vi har her

vist hvordan «tydelig sonering» i praksis har ført til en splittelse mellom dem som kjemper for å opprettholde *produksjonslandskaper* og de som vil sikre *landskap for rovdyr*. I Rovviltregion 7, Nordland har dette utspilt seg som et konfliktfylt møte mellom nasjonale og lokale nivåer av forvaltning og kunnskap.

Reindriftsutøvere og sauebønder i Nordland står overfor den uforutsigbare adferden til rovdyr. Basert på vår analyse av revideringsprosessen for forvaltningsplanen for rovvilt, kan en spørre seg om hvorvidt sameksistens virkelig er regjeringens mål i forholdet mellom rovvilt og beitedyr i denne typen landskap? Eller er målet hovedsakelig å redusere konflikter? Vi har vist hvordan den nasjonale miljøforvaltningen har insistert på at revisjonen av forvaltningsplanen for Nordland kun skal forholde seg til etablerte regler, mål og indikatorer som – «tydelig sonering» og «bestandsmål». Det fins ingen reell åpning for alternative perspektiver på dette feltet, slik vi så i avvisningen av Rovviltnemndas reviderte plan. De sentrale aktørene understreker også de lokale representantene og regionale organenes normative forpliktelser. Fra sentralt hold signaliseres det tydelig at *soneringsprinsippet* ikke skal stilles spørsmål ved. Dette understrekes ytterligere når de lokale aktørene minnes på de etablerte maktrelasjonene i det statlige hierarkiet. – Her har vi forsøkt å vise betydningen av at slike spørsmål *kan* stilles, slik de har blitt gjennom hele denne revisjonsprosessen av Forvaltningsplan for rovvilt i Nordland.

REFERANSER

- Allard, C. (2015). *Renskötselsrett i nordisk belysning*. Göteborg: Makadam Förlag.
- Bartlett, L., & Vavrus, F. (2017). *Rethinking case study research: A comparative approach*. New York: Routledge.
- Becker, H.S. (1992) Cases, causes, conjunctures, stories, and imagery. In C.C. Ragin & H.S. Becker (Eds.), *What is a case?: Exploring the foundations of social inquiry*, pp. 205–216. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benjaminsen, T.A., Hugo, R., Sjaastad, E., & Sara, M.N. (2015). Misreading the Arctic landscape: A political ecology of reindeer, carrying capacities, and overstocking in Finnmark, Norway. *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*. doi: 10.1080/00291951.2015.1031274
- Berg, B.A. (2000). *Mot en korporativ reindrift. Samisk reindrift I det 20. århundre – eksemplifisert gjennom studier av reindriften på Helgeland*, Ph.D Thesis, (March 1999), University of Tromsø. Diedut: 3/2000, Guovdageaidnu/Kautokeino: Sámi Instituhtta.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. London: Cambridge University Press.
- Chapron, G., Kaczensky, P., Linnell, J.D.C., von Arx, M., Huber, D., Andrén, H., ... Boitani, L. (2014). Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes. *Science*, 346(6216): 1517–1519.
- Díaz, C.L. (2010). The bern convention: 30 years of nature conservation in Europe. *Review of European Community & International Environmental Law*, 19(2): 185–196.
- Dressel, S., Sandström, C., & Ericsson, G. (2015). A meta-analysis of studies on attitudes toward bears and wolves across Europe 1976–2012. *Conservation Biology* 29: 565–574.
- Dreyfus, H.L., & Rabinow, P. (1983). *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*, 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. London & New York: Routledge.
- Fairclough, N. (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies. *Critical Policy Studies*, 7(2): 177–197.
- Fangel, K., & V. Gundersen, V. (2012). Rovviltforvaltningen i et planteoretisk perspektiv. *Utmark-Tidsskrift for utmarksforvaltning*, Nr. 1.
- Fischer, F., & Forester, J. eds. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Foucault, M. (1971). Orders of discourse. *Social Science Information*, 10(2): 7–30.
- Foucault, M. (1972). *The archaeology of knowledge*. London: Tavistock Publications.

- Hansson-Forman, K., Reimerson, E., Sjölander-Lindqvist, A., & Sandström, C. (2018). Governing large carnivores—Comparative insights from three different countries. *Society & Natural Resources*. doi: 10.1080/08941920.2018.1447179
- Huntington, H.P., Gearheard, S., Mahoney, A.R., & Salomon, A.K. (2011). Integrating traditional and scientific knowledge through collaborative natural science field research: Identifying elements for success, *Arctic*, 64(4): 437–445.
- Jaren, V., & Løvstad, J.P., eds. (2001). *Delrapport 3 fra forskningsprogrammet bruk og forvaltning av utmark*, 49–60. Oslo: Norges forskningsråd.
- Johnsen, K.I., Mathiesen, S.D., & Eira, I.M.G. (2017). Sámi reindeer governance in Norway as competing knowledge systems: A participatory study. *Ecology and Society*, 22(4): 33, doi: 10.5751/ES-09786-220433
- Kaarhus, R. (1999) *Conceiving environmental problems: A comparative study of scientific knowledge constructions and policy discourses in Ecuador and Norway*. Oslo: NIBR's Pluss Series, 6–99.
- Krange, O., Odden, J., Skogen, K., Linnell, J., Stokland, H.B., Vang, S., & Mattisson, J. (2016). *Evaluering av regional rovviltforvaltning*. Oslo: NINA Rapport 1268.
- Krauss, W., & Olwig, K.R. (2018). Special issue on pastoral landscapes caught between abandonment, rewilding and agro-environmental management. Is there an alternative future?. *Landscape Research*. doi: 10.1080/01426397.2018.1503844
- Linnell, J., Nilsen, E., Lande, U., Herfindal, I., Odden, J., Skogen, K., & Breitenmoser, U. (2005). Zoning as a means of mitigating conflicts with large carnivores: Principles and reality. In R. Woodroffe, S. Thirgood, & A. Rabinowitz (Eds.), *People and wildlife, conflict or co-existence?, conservation biology*, pp. 162–175. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9780511614774.011
- Linnell, J. (2015) Dialogue to reduce conflicts (ed.) in *Carnivore Damage Prevention News*, 11, MedWolf Project. [online] www.medwolf.eu. Accessed: 20.05.2019.
- Maxwell, J.A. (2013). *Qualitative research design*. Los Angeles: Sage.
- Moen, G.K., & Støen, O.G. (2016). Bjørn i Nordland, Presentation at a Scientific Seminar about Carnivore management, Nordland County Governor, 26.10.2016, Bodø.
- Nadasdy, P. (1999). The politics of TEK: Power and the “integration” of knowledge. *Arctic Anthropology*, 36(1–2): 1–18.
- Nordland County Governor. ‘Fakta om reindrift’ (2018). Retrieved from: www.fylkesmannen.no/nb/Nordland/Landbruk-og-mat/Reindrift/Fakta-om-reindrift/
- Norwegian Environment Agency. (2014). Norway helps preserve European biodiversity. Retrieved from www.miljodirektoratet.no/en/News1/2015/Norway-helpspreserve-European-biodiversity/
- Nustad, K.G. (01 March 2011). Performing natures and land in the iSimangaliso Wetland Park. *South Africa Ethnos*, 76(1): 88–108.

- Ragin, C.C. (1992). Introduction: Cases of “what is a case?”. In C.C. Ragin & H.S. Becker (Eds.), *What is a case?: Exploring the foundations of social inquiry*, pp. 1–18. Cambridge: Cambridge University Press.
- Redpath, S.M., Young, J., Evely, A., Adams, W.M., Sutherland, W.J., Whitehouse, A., ..., & Gutierrez, R.J. (2013). Understanding and managing conservation conflicts. *Trends in Ecology Evolution*, 28: 100–109.
- Risvoll, C. (2015). *Adaptive capacity within pastoral communities in the face of environmental and societal change*. PhD Thesis in Sociology, Faculty of Social Sciences, University of Nordland.
- Risvoll, C., Fedreheim, G.E., & Galafassi, D. (2016). Trade-offs in pastoral governance in Norway: Challenges for biodiversity and adaptation. *Pastoralism*, 6(1). doi: 10.1186/s13570-016-0051-3
- Rønningen, K.; Flemsæter, F. (2016). Multifunctionality, Rural Diversification and the Unsettling of Rural Land Use Systems. I: *Routledge International Handbook of Rural Studies*. Routledge ISBN 978-1-138-80437-1. s. 312-322
URL: <http://www.ecologyandsociety.org/issues/article.php/6658>
- Saltenposten. (2016, December 13). Nesten 90 innspill utsetter møtet i rovviltnemda, *Saltenposten*, Retrieved from: [www. Saltenposten.no](http://www.saltenposten.no)
- Sandberg, A. (1999). *Conditions for community-based governance of biodiversity*. Nordlandsforskning Report No. 11/99. Nordland Research Institute, Bodø, Norway.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state*. Binghamton: Yale University Press.
- Sjölander-Lindqvist, A., Johansson M., & Sandström, C. (2015). Individual and collective responses to large carnivore management: The roles of trust, representation, knowledge spheres, communication and leadership. *Wildlife Biology*, 21: 175–185. doi: 10.2981/wlb.00065
- Stortinget 2010–2011 (2010) Parliament’s Document Nr. 8:163 S. (2010–2011) *Representantforslag 163 S.* [online] Retrieved from: [www.stortinget.no/no/Saker-ogpublikasjoner/ Publikasjoner/ Representantforslag/](http://www.stortinget.no/no/Saker-ogpublikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/)
- Strand, G.H., et al. (2016). Rovviltbestandenes betydning for landbruk og matproduksjon basert på norske ressurser, Rapport 63/2016, Norsk institutt for bioøkonomi, Ås.
- Vatn, A. (1984). *Teknologi og politikk: om framveksten av viktige styringstiltak i norsk jordbruk 1920–1980*. Oslo: Landbruksforlaget.
- Veland, S., Lynch, A., Bischoff-Mattson, Z., Joachim, L., & Johnson, N. (2014). All strings attached: Negotiating relationships of geographic information science. *Geographical Research*, 52(3): 296–308. doi: 10.1111/1745–5871.12070
- World Commission on Environment and Development’s report *Our Common Future* in 1987 (WCED 1987).

FOTNOTER:

1. Andre forvaltningsverktøy er jaktlisenser, kvotejakt og ekstraordinært uttak, men her fokuserer vi spesifikt på soneringsprinsippene.
2. Denne mobiliseringen var del av Alta-kontroversen – den bestridte byggingen av en hydroelektrisk kraftstasjon med en demning som ville legge under vann et helt samisk samfunn og påvirke reindriftsutøveres trekkruter i Finnmark i Nord-Norge.
3. Innfødte- og stammefolks konvensjon, ILO Convention nr. 169 i 1989.
4. www.rewildingeurope.com/
5. Jfr. ILO konvensjonens (C169) §15, som sier at. «Rettighetene til befolkningsgrupper som forholder seg til naturressurser tilhørende deres områder skal ha særlig beskyttelse.»
6. Nasjonale bestandsmål for disse strengt vernede rovdyrartene er: 15 reproduserende bjørnefamilier, 65 reproduserende gaupefamilier, 39 reproduserende jervfamilier, i tillegg til 3 reproduserende ulvefamilier, hvor ingen av dem ligger til Region 7, Nordland.
7. www.fylkesmannen.no/Nordland/Miljo-og-klima/Rovvilt/
8. Avsnitt i kursiv er forfatterens egne oversettelser av uttalers gjort på norsk av ulike informeranter.
9. www.rewindingeurope.com/areas/lapland [Åpnet 27. mars, 2017]
10. Det kan være verdt å nevne at flere av de «kontroversielle artene», især gaupe og jerv, er notorisk vanskelige å få øye på i naturen.
11. *Forfatterens oversettelse av brev fra Klima- og miljødepartementet, datert 02.07.2018.*
12. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg15>



NORLANDSFORSKNING
NORLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490
N-8049 Bodø
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10
nf@nforsk.no
www.nordlandsforskning.no

ISBN:
978-82-7321-823-0 (trykt)
978-82-7321-822-3 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460