

Omstridt natur – en bokanmeldelse

Stein Otto Bjørkeng - Høgskolen i Nord-Trøndelag



Bokanmeldelse:

*Camilla Sandström, Sissel Hovik og Eva Iren Falleth (red):
Omstridd natur. Trender & utmaningar i nordisk naturförvaltning.
Boréa Bokförlag 2008, 345 sider*

Redaktørene har her maktet å samle et bredt spekter av forskere fra Sverige, Norge og Finland med ulik faglig bakgrunn for å se nærmere på hvordan det "omstridte" fenomenet *natur* forvaltes. Boka er oppdelt i artikler hvor alle de 16 forfatterne er representert. Boka har sitt utspring i to ulike forskningsprosjekt, "Fjällmistra", finansiert av Stiftelsen for miljøstrategisk forskning (Mistra) og "How to make it? Private public partnership in managing sustainable development in mountain regions", finansiert av Norges forskningsråd som en del av programmet Landskap i endring.

Denne anmeldelsen har tatt for seg de innledende kapitlene hvor tematikken i boka presenteres, og deretter kapitlene som er skrevet av de norske medforfatterne av boka om norske forhold. Foruten en innledning, er boka delt inn i tre overgripende tema som utgjør bokas tre empiriske deler; *etablering av verneområder, lokal kapasitet til å forvalte naturressurser og internasjonale forpliktelser, og lokale konsekvenser*.

Bokas redaktører beskriver innledningsvis at en utvikling fra en toppstyrt og ekspertorientert forvaltning til en mer inkluderende og deltagerorientert forvaltning, er en del av en internasjonal utvikling med utgangspunkt i internasjonale konvensjoner (bl.a. Agenda 21). Det finske, norske og svenske samfunnet påpekes å være en del av denne utviklingen gjennom en internasjonalisering av miljøpolitikken. Redaktørene gir oss et innblikk i de utfordringer som ligger hos de tre landene i denne utviklingen mot en mer deltagerorientert forvaltning. Det påpekes at det finnes både likheter og forskjeller mellom landene når det gjelder forutsetningene for å delta i forvaltningen av felles ressurser, men dette gir det enkelte land et historisk og institusjonelt særpreg når det gjelder naturforvaltning som gir seg utslag i ulike strategier. Norge skiller seg fra Sverige og Finland ved at involvering av kommunene og økt kommunalt ansvar, sees på som et middel for å redusere konfliktene og øke den lokale oppslutningen om naturvernpolitikken. Videre trekkes det fram at Norge gjennom St.prp. nr. 65 2002-2003 ("Fjellteksten"), har satsset på næringsutvikling i forbindelse med verneområdene som et ledd i å øke den lokale oppslutningen. Likevel, det hele sammenfattes til at selv om forutsetningene for involvering av lokale aktører nå er til stede mer enn noen gang før, har de som lever i eller i nærheten av for eksempel et verneområde, relativt små muligheter til å påvirke forvaltningen. Denne problematikken søker boka å behandle nærmere gjennom de tre overgripende temaene.

Når Terje Skjeggedal i kapittel 3 leder oss inn i tematikken "etablering av verneområder", griper han fatt i registreringsverktøyet "inngrepsfrie naturområder i Norge" (INON), og diskuterer dette i et diskursanalytisk perspektiv inspirert av Hajer. Skjeggedal er særlig opptatt av hvordan institusjoner innen naturforvaltningen anvender INON-registrene, og hvordan dette påvirker muligheten for lokal deltakelse i planlegging og forvaltning av verneområder. Det kan synes som om INON innen naturforvaltning gis en sterk innvirkning og gjennomslagskraft langt utover registreringenes faktiske innhold (avstand fra visse tekniske inngrep som for eksempel veier, kraftlinjer og jernbane). For, som Skjeggedal skriver, er de kriterier og begrep som brukes i denne kartleggingen (urørt natur, større tekniske inngrep, egenverdi, biologisk mangfold osv), lite eller mangelfullt problematisert innenfor INON utover forvaltningens egen forståelse av begrepene. Når Skjeggedal videre påpeker at forvaltningen bruker INON som et forvaltningsredskap som innehar normer og verdier for hvordan det enkelte menneske eller gruppe av mennesker skal tilnærme seg den forvaltningsdefinerte "urørte naturen", berører han en aktualitet i norsk naturforvaltning som har vært lite problematisert i det offentlige rom i Norge. Hva er motivet bak INON og hva innebærer bruken av kategoriseringer og kriterier – som INON er en del av – for legitimering av natursyn? Skjeggedal gir oss et innblikk i dette ved å knytte naturforvaltningens bruk (og utnyttning) av INON til Hajers diskursanalyse. INON blir en fortelling (diskurs) som understøttes av en mektig koalisjon bestående av norsk naturforvaltning med støtte i bl.a. de urbane kommuner, utdannings- og forskningsinstitusjoner. Ikke minst gir dette utfordringer for det praktiske feltet *lokal deltakelse i planlegging og forvaltning av verneområder*. Dette beskrives til å bli et møte mellom ulike natursyn eller ulike virkelighetsforståelser, hvor INON først og fremst forsterker konflikten sentrum-periferi framfor å fremme lokal deltakelse. Naturforvaltningen (ut)nytter i følge Skjeggedal et registreringsverktøy (kart), for å skape et diskursivt hegemoni om diskursen "urørt natur" slik de "forteller" den gjennom planlegging og forvaltning. Skjeggedal avslutter med at INON derfor opprettholder og reproduser foreldede forestillinger om "urørt natur". Skjeggedal gir leseren i dette kapittelet et interessant innblikk i de utfordringer som ligger i å implementere nye tanker om naturforvaltning som fenomen (planlegging og forvaltning), i et diskursivt nettverk preget av makt (hierarki) og etablerte strategier.

I kapittel fire tar Tor Arnesen og Jan Åge Riseth oss til konfliktfylte naturvernprosesser i Norge. Kapittelet viser til to tilfeller (*Øvre Dividalen og Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne*) der konflikter har oppstått i samband med etablering av nasjonalparker. Forfatterne tar utgangspunkt i Bråthens modellmakteori som beskriver at modellmakt blir utøvd når en gruppes perspektiv blir styrende i en dialog uten henvisning til kunnskapsinnhold. I Øvre Dividal ble dette aktualisert når den eksisterende nasjonalparken ble foreslått utvidet. Forvaltningsmyndighetene (modellmaktas) forslag til nye grenser

argumenterte ut fra en henvisning til begrepet biologisk mangfold som en etablert "sannhet" (en legitimering i seg selv) som krevde vern. Dette ble imøtegått av det lokale ungdomslag som krevde en saklig dokumentasjon for hvorfor vern var nødvendig i forhold til biologisk mangfold utover en henvisning til begrepet i seg selv. I tilfelle Blåfjella-Skjækerfjella og Lierne nasjonalparker var det en planprosess som fra lokalt hold ble sterkt kritisert for hvordan Fylkesmannens miljøvernavdeling styrte prosessen. En part som var spesielt misfornøyd med hvordan de var tilgodesett i prosessen, var samene som endte opp med å trekke seg ut av hele planprosessen, samt boikotte den offisielle åpningen av nasjonalparkene. Forfatterne mener at disse eksemplene viser at vurderingene av hva nasjonalparkene består av, er avgjort på forhånd ut i fra generelle prinsipper (for eksempel biologisk mangfold) bestemt av naturverninstusjonenes kunnskapsforståelse. Midler brukt av de modellsvake – saklig argumentasjon og "hoppe av" – synes ikke å ha noen innvirkning på modellmaktens framgangsmåte i en planprosess. Modellmakta styrer dialogen og inkluderer eller ekskluderer innspill i dialogen ut i fra en forutinntatt oppfatning av natur, samfunn og kultur. Forfatterne mener derfor at modellmakten slik den utøves av naturverninstusjonene, er lite forenelig med målsettingen om økt dialog med lokalsamfunnet. Snarere bidrar dette til å skjerpe konflikten mellom naturverninstusjonene og lokalsamfunnet, samt skape nye konflikter på et lokalt nivå. Forfatterne stiller avslutningsvis et viktig spørsmål om vi kan lære noe av disse beskrevne eksemplene? De mener at det her avdekkes et behov for en kritisk analyse av naturvernloven og de instusjoner som forvalter den. En slik gjennomgang er i følge forfatterne nødvendig for å kunne opprette en dialog med lokalsamfunnet som ikke er preget av modellmakt, og så får framtida vise om den nye naturmangfoldloven som er ment å erstatte naturvernloven greier dette.

Eva Iren Falleth, Sissel Hovik og Inger-Lise Saglie sammenligner i kapittel 10 tre samarbeidsprosjekt i lokal forvaltning av verneområder med et eksempel på tradisjonell forvaltning. Aktuelle spørsmål som forfatterne stiller er: Hvem deltar i lokal forvaltning og hvilke muligheter har de til å påvirke beslutningene? Samarbeidsprosjektene påpekes å være et resultat av myndighetenes strategiske satsing for at lokalsamfunnet skal kunne utvikle næringsliv i forbindelse med verneområder ("Fjellteksten"). Hensikten er å øke den lokale oppslutningen om nasjonalparker og landskapsvernområder. I samarbeidsprosjektene samarbeider bl.a. aktører på regionalt og lokalt nivå for å utvikle nye naturbaserte næringer. Forfatterne tar for seg hvilke muligheter til innflytelse de ulike brukergruppene; næringsaktører med eksklusive rettigheter, næringsaktører som utnytter allemannsretten og aktører uten en næringstenkning bak sin bruk, har innenfor de ulike forvaltningsmodellene. Noe av det interessante ved funnene til forfatterne er at de finner indikasjon på at jo flere brukere som deltar, dess mindre påvirkning har de på forvaltningsmodellen. Et viktig spørsmål forfatterne stiller i den sammenheng er; må en begrense antall deltakere for å få til effektive beslutningsprosesser? Vil da en involvering av få lokale deltakere i beslutningsprosesser, marginalisere de aktørene som ikke deltar enda mer? Det tillegges derfor i følge forfatterne et særskilt ansvar på myndighetene i å ta hensyn til nettopp disse eksterne brukergruppene, samtidig som de lokale aktørene har et ansvar for å ta hensyn til kollektive interesser. Kapittelet er interessant lesing fordi det gir oss et innblikk ikke bare i hvilke aktører som blir involvert, men også i hvorvidt det i ulike forvaltningsmodeller gis mulighet til reell innflytelse over beslutninger.

Jan Åge Riseth og Arvid Holthe har i det siste kapittelet med norske forfattere skrevet om reinnæring og nasjonalparker i Norge. Forfatterne viser til at i perioden 1976-2006, har andelen av reiene områder omfattet av nasjonalparker blitt tredoblet. Parallelt med at verneområdenes omfang har økt, har det skjedd en instusjonell utvikling innen naturvern med hensyn til lovverk, forvaltningsapparat og internasjonale avtaler og konvensjoner. I tillegg har det også vært en modernisering av reinnæringen samtidig som sterke rekreasjonsinteresser har kommet på banen. Forfatterne peker imidlertid på at det ikke bare er verne- og rekreasjonsinteressene som har styrket sin posisjon. Samene har også gjennom internasjonale konvensjoner og politiske føringer fra den norske stat, fått styrkt sin posisjon som urbefolkning. At naturvernet og reinnæringen begge har vokst fram fra svake til sterke samfunnsposisjoner, har i dag i følge forfatterne gitt en økt konfliktsituasjon hvor det ikke er like selvsagt lenger at det er samene som skal tilpasse seg i konflikten. Hvordan er så samenes forhold til nasjonalparker? Forfatterne viser her til en undersøkelse de har foretatt blant samer som blir berørt av nasjonalparker og ut fra det empiriske materialet stilt spørsmålet; er det mulig å forene reinnæring og naturvern? Kan de motsetninger som synes å være mellom dem overbygges? Undersøkelsen viser at samene ser både fordeler og ulemper med nasjonalparker, men at dette avhenger veldig av nasjonalparkens plassering i forhold til reinbeite samt det ytre presset gjennom for eksempel turisme. Det trekkes også fram at en misnøye med etablerings- og forvaltningsprosessene kan forklare noe av samenes ambivalente forhold til nasjonalparker. Den positive holdningen til nasjonalparker mener forfatterne først og fremst kan tilskrives at flere innen reinnæringen ser at en nasjonalpark kan være en positiv sikringsmulighet for reinnæringen. Likevel stiller forfatterne et spørsmålstegn ved om nasjonalpark er en egnet vernekategori å bruke i områder som omfattes av samenes næringsaktivitet, fordi nasjonalparker i sine paragrafer har en tydelig prioritering av naturvern og friluftsliv framfor samisk kultur og næringsutøvelse. Forfatterne er her av den oppfatning at en innføring og bruk av vernekategorien Ressursforvaltningsområde (innført av IUCN i 1994 som kategori 6), i større grad ville likestilt reinnæringen med naturvern og friluftsliv.

De norske forfatternes bidrag til denne boka viser oss at Norge har store utfordringer i forhold til å imøtekomme en målsetting om en mer inkluderende og deltakerorientert forvaltning. Innenfor naturverninstusjonene kan denne problematikken synes å være forklart ut fra at "lokalbefolkningen og samene" har vanskelig for å forstå de verneverdier som ligger til et område omfattet av Naturvernloven, og derfor vanskelig kan gis en sentral rolle i etablerings- og forvaltningsprosessene. Jeg mener at forfatterne gjennom sine kapitler har maket å bringe en annen viktig dimensjon inn i dette bildet. Er lovverket og forvaltningsapparatet med sitt kunnskapsgrunnlag i stand til å håndtere en mer inkluderende og deltakerorientert forvaltning? Kanskje må det innenfor disse instusjonene til en reform for å sikre at de har et det nødvendige kunnskapsgrunnlaget i dialogen med lokalbefolkning og reinnæringen.