

Naturforvaltningen og dens forhold til grupper innen primærnæringene

Jørund Aasetre

jorund.aasetre@hint.no

logo Tidsskriftet Utmark

Høgskolen i Nord-Trøndelag (HINT)  Steinkjer

I denne artikkelen drøftes underliggende faktorer som er med på å skape konflikter mellom naturforvaltningen og lokalsamfunn som er sterkt preget av primærnæringene. Hovedvekten legges på forskjeller i oppfatninger og holdninger, men det fremheves at slike konflikter også kommer av ulike interesser. Drøftingen bygger på forskning rundt forvaltningskultur i naturforvaltningen og holdninger til rovdyr.

Innledning

Vern og forvaltning av norsk natur har vist seg å være et konfliktfylt tema. For mange er kanskje Alta-konflikten det klassiske eksempelet på en naturvernkonflikt. I Alta-konflikten var det naturvernere som var 'the underdog', og storsamfunnet var motparten som truet naturen. En lignende, men mindre konflikt har vi i dag fått i Beiarn. Blant mange engasjerte naturvernere er det denne typen konflikter man ønsker å identifisere seg med. Unge engasjerte naturvernere mot sterke økonomiske interesser som truer naturen. Ved mange av dagens naturvernkonflikter er det derimot et annet bilde som fremtrer. Et eksempel på disse "nye" konfliktene som har vært mye fremme i media de siste årene, er forvaltningen av våre store rovdyr.

Konflikten rundt forvaltning av våre store rovdyr følger helt andre konfliktlinjer enn i Alta-saken. Her står konflikten like mye mellom naturvernere og naturforvaltningen på den ene siden og primærnæringsinteressene på den andre siden. I en analyse av den norske rovdyrdebatten fremhever Blekesaune & Stræte (1997) følgende to konfliktlinjer: For det første er det en konfliktlinje mellom private næringsinteresser og nasjonale verneinteresser. For det andre er det en konfliktlinje mellom et ønske om lokal kontroll kontra en faglig, nasjonal og offentlig naturforvaltning. Bjørkhaug (1999) viser for eksempel at i et utkantområde som Femundsregionen misliker lokalbefolkningen at forvaltningsansvaret flyttes ut av lokalsamfunnet. Konfliktlinjene i rovdyrkonflikten er nok relativt lik de som finnes i konfliktene rundt oppretting av nye nasjonalparker eller i prosessene rundt barskogsvern.

Når det gjelder konflikter fremhevet Aubert (1979) et skille mellom det han kalte 'interessekonflikt' og det han kalte 'verdikonflikt'. Interessekonflikter handler om fordelingen av ulike goder, hvem som skal nyte godt av disse og på hvem sin bekostning. Verdikonflikter handler mer om hvilke verdier man skal legge til grunn for samfunnsutviklingen. Et slikt skille kan være nyttig også når man skal forstå skillelinjene i forhold til naturforvaltningskonflikter, men personlig vil jeg hevde at de fleste konflikter både er interessekonflikter og verdikonflikter. Jeg tror dette i stor grad også gjelder naturvernkonflikter.

At det oppstår konflikter mellom naturverninteressene og primærnæringsinteressene kan både synes som et paradoks, og som helt 'naturlig'. På ene siden hevder folk med naturvernholdninger at menneskene i større grad må leve i pakt med naturen. Videre fremheves at livet i det moderne samfunnet har fjernet seg fra hva som er naturlig og bærekraftig i et langsiktig perspektiv. Spesielt 70-tallets miljøfilosofer påpeker det de oppfatter som en ikke bærekraftig praksis i det moderne industrisamfunnet. Eksempler på slike standpunkt kommer klart frem i miljøfaglige arbeider slik som Meadows et al. (1972) som snakket om "limits to growth". Ut fra slike oppfatninger kunne man anta at et ruralt liv med vekt på bærekraftig bruk av naturen skulle være et ønskelig alternativ til livet i det moderne "industrivekst-samfunnet". Filosofier som 'small is beautiful' og vår egen miljøfilosof Sigmund Kvaløy Setereng passer inn i et slikt bilde. Forestillinger om at menneskene på landsbygda lever i nær kontakt med naturen skulle tyde på at folk innen primærnæringene og naturvernere har felles interesser. Forvaltningskonflikter som de rundt rovviltforvaltningen tyder derimot på at så enkelt er det ikke.

På den andre siden viser derimot forskning (Sagør & Aasetre 1996, Knutsen et al. 1998) at det er klare holdningsforskjeller mellom naturforvaltere og folk innen primærnæringene. Dette indikerer at det eksisterer motsetninger. Det viser seg eksempelvis (ibid) at naturforvaltere og sauebønder oppfatter rovviltforvaltningen svært

ulikt. Også i konkrete saker knyttet til barskogsvern som i Gartland saken (Holand 1997) bryter det ut i åpen konflikt. For å illustrere temperaturen i en slik konflikt kan det nevnes en historie fortalt av en ansatt hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag (fn1). Vedkommende var på besøk hos en gårdbruker for å diskutere en forvaltningssak. Under samtalen steg temperamentet hos gårdbrukeren, og han grep bordkanten og løftet den slik at kaffekopper begynte å skli faretruende nær kanten. Vedkommende kan også fortelle om episoder med relativt skarp ordbruk ved folkemøter rundt slike saker. Dette illustrerer vel at forholdet mellom naturvern og primærnæringene i høyere grad er preget av motsetninger.

Konflikten mellom naturvern og primærnæringene kan beskrives som en konflikt mellom de som ønsker å verne naturen og de som lever av å bruke og høste naturen. Dette er nok konflikter som både er preget av interesse- og verdimotsetninger. Noen er avhengig av naturen for å få inntektene sine, og for å kunne bo der de gjør. På andre siden vil naturen endre seg dersom det skjer fysiske inngrep. Konflikten dreier seg derfor klart om konkrete interesser som inntekter fra bruk og bevaring av naturkvaliteter. På andre siden fremkommer verdikonflikten klart gjennom at de involverte aktørene har ulike verdier og holdninger. Det vil derfor være naivt å se denne typen konflikter bare som kultur- eller verdikonflikter, på samme måte som det vil være naivt bare å fokusere på interesse- og verdimotsetninger. I denne artikkelen drøftes både interesseaspektet og verdiaspektet ved konflikter mellom naturvernforvaltningen og lokalsamfunn preget av primærnæringene. Hovedfokus vil imidlertid bli lagt på verdi og holdningsaspektet.

Interessemotsetninger mellom naturvern og lokalsamfunn

For folk i primærnæringene er bruk av naturen et spørsmål om høsting av ressurser som gir inntekter. Vern kan derimot medføre at man blir nektet å høste ressurser man tidligere har brukt, eller som utgjør potensielle inntekter for fremtiden. Vern kan også ses som forvaltning av miljøgoder, som kommer noen til gode, men som samtidig betyr utgifter for andre. I Knutsen et al. (1998) ble dette drøftet i forhold til rovviltproblematikken, men etter min mening er dette en interessekonflikt som gjelder flere forhold. Det er derfor rimelig å forvente at kostnader og goder knyttet til naturforvaltning generelt, som med rovviltproblematikken, fordeler seg ulikt mellom ulike grupper i samfunnet (se figur 1). I forhold til naturforvaltning vil ulempene av vern ramme relativt konsentrert, mens fordelene vil fordele seg ut over hele befolkningen. Det er derfor ikke urimelig at de grupper som føler seg mest rammet også er de som er mest negative til naturforvaltningen. Det å fjerne kontrollen over naturressursene fra dem som bruker dem, kan også (som Bjørkhaug 1999 er inne på) oppleves som en trussel i seg selv. Dette på tross av at den opprinnelige bruken kan fortsette som før.

	SPREDT	KONSENTRERT
GODER	X	
KOSTNADER		X

Figur 1.

Fordeling av kostnader og goder av rovvilt. Fra Knutsen et al. (1998)

Motsetninger ut fra forskjeller i verdier, holdninger og oppfatninger

Ser man bort fra de rene materielle interesse- og verdimotsetningene, finnes det også en rekke holdnings- og verdiforskjeller mellom grupper innen primærnæringene og norske naturforvaltere. Det virker rimelig at selv om naturvernkonflikter ikke kan forklares helt ut fra slike forskjeller vil de ha en negativ effekt på mulighetene til å håndtere denne typen konflikter (fn2).

Ulikt kunnskapssyn

Et aspekt som kan forvanske kommunikasjon og samarbeidet mellom naturforvaltning og grupper i lokalsamfunnene er ulik måte å forstå kunnskap på. Ofte vil konflikter rundt hvordan forvalte naturen også ende opp i diskusjoner om hva som er de faktiske forhold. I forhold til rovvilt, har rovviltforvaltere og sauebønder relativt ulike oppfatninger om en rekke forhold. Eksempelvis viser det seg at man har ulike oppfatninger om størrelsen på bjørnebestanden i Norge (Sagør & Aasetre 1996). Også i forhold til hva som er hensiktsmessige forvaltningstiltak er oppfatningene svært ulike mellom rovviltforvaltere og sauebønder. Sauebønder ønsket i stor grad å gripe inn og regulere rovviltbestanden, mens rovviltforvalterne heller vil regulere sauenæringen slik at den i mindre grad kommer i kontakt med rovvilt. Dette tyder blant annet på ulikt natursyn noe jeg kommer tilbake til senere.

At rovviltforvaltere og sauebønder har ulike oppfatninger, betyr ikke nødvendigvis at de har dårlig kjennskap til hverandre. Det kan heller komme av at de er uenig, og til dels henter informasjon fra ulike kilder. I en nasjonal undersøkelse ble det testet hvilke kunnskaper folk hadde om jerv (Knutsen et al. 1999). I undersøkelsen ble det fokusert spesielt på sauebønder og lokalbefolkningen i områder med mye jerv. Det kunne synes

som at lokalbefolkningen, og i ennå større grad sauebøndene hadde kunnskaper som kan knyttes til erfaringer høstet i nærmiljøet. Dette kan tolkes som om det eksisterer en forskjell mellom en mer erfaringsbasert kunnskap blant sauebøndene, og den forskningsbaserte kunnskapen som har større troverdighet blant rovviltforvalterne. Slike forskjeller kan også skape konflikter fordi man ikke alltid er villig til å akseptere andre former for kunnskap. I en kommunikasjonsituasjon vil det imidlertid være viktig å anerkjenne at erfaringsbasert kunnskap kan gi nyttig informasjon. På samme måte som det vil være viktig at begge parter innser at erfaringsbasert kunnskap ikke kan erstatte forskningsbasert kunnskap. Det dreier seg mer om å få til en mer gjensidig diskusjon der partene har respekt for hverandres oppfatninger.

Beslektet med kunnskapssyn er spørsmålet om hvordan koble kunnskap til handling. Denne problemstillingen er ikke unik for naturforvaltningen, men har klare fellestrekk med en av de eldste debattene innen planleggingsfaget. Veldig forenklet kan man si at det kan skilles mellom de som har et "rasjonalistisk" planleggingssyn, kontra de som legger hovedvekten på prosess og samspill mellom involverte aktører. Ser man på holdningene til naturforvalterne og innholdet i de forvaltningsplanene de utarbeider, virker det som forvaltningen ligger nærmest det rasjonalistiske og ekspertorienterte synet på praktisk forvaltning (fn3). I det ligger en sterk fokusering på først å fastsette klare mål, deretter å utlede de best mulige og faglig holdbare løsningene for å nå de aktuelle målsetningene (Aasetre 2000). Med et slikt syn på forvaltning kan man lett tenke seg at man får problemer med forholdet til grupper som ikke i like stor grad anerkjenner et vitenskapelig basert kunnskapssyn. Forvalternes oppfatning av hvordan man knytter kunnskap til handling henger også sammen med hvilken rolle de oppfatter at de har.

Forvalternes rolle

Forvalternes syn på egen rolle varierer nok, og det kan også virke som det skjer endringer i hvordan de oppfatter sin egen rolle. I håndtering av forvaltningskonflikter, som den knyttet til rovvilt, kan brukermedvirkning være et viktig hjelpemiddel. Naturforvaltere er også generelt positive til brukermedvirkning, men ser vi nærmere på hva de legger i dette får man et noe annet inntrykk. På mer detaljerte spørsmål synes forvalternes syn på medvirkning å være preget av det man kan kalle "korporativ medvirkning" og "medvirkning innen grenser" (Aasetre 2000). Dette er holdninger som fremkommer både i forhold til bjørneforvaltningen (Sagør & Aasetre 1996), og i forhold til arealforvaltning (Aasetre 1998). De som naturforvalterne i størst grad ønsker å trekke inn i prosessene er andre sektorer innen den offentlige forvaltningen, samt mer etablerte organisasjoner. Når slike holdninger kommer i tillegg til et syn som legger mest vekt på vitenskapelig kunnskap og instrumentell rasjonalitet kan det forvanske håndteringen av konfliktene mellom naturforvaltningen og grupper som sauebønder.

Det korporative elementet i forvaltningen indikerer at naturforvaltningen ikke nødvendigvis har liten kontakt med alle berørte grupper, men at denne kontakten er med spesielt utvalgte interesseorganisasjoner. Eksempelvis har flere friluftslivsorganisasjoner sittet i utvalg opprettet av forvaltningen (Hage & Ovesen 1991), men illustrerende nok omtales de som fagrepresentanter. Det at eksempelvis forvaltere og sauebønder har god kunnskap om hverandres oppfatninger og holdninger indikerer også en god del kontakt. På grunn av det meget høye konfliktnivået er også rovviltkonflikten et område hvor man i stor grad har måttet vektlegge brukermedvirkning.

Syn på forvaltning og bruk av natur

Når det gjelder holdninger og oppfatninger har jeg til nå lagt vekt på de holdningene som går på spillet mellom ulike aktører i naturforvaltningskonflikter. Også holdningene til bruk og forvaltning av naturen vil kunne spille inn på graden av konflikt. Dette er selvsagt holdninger som går mer direkte på substansen i konflikten. I en undersøkelse av folks holdninger til rovdyr, stilte vi også spørsmål om folks holdninger til miljøet mer generelt (Knutsen et al 1998). I denne undersøkelsen så framkom det at selv om grupper som sauebønder ikke har lavere miljøbevissthet enn andre, så har de i mye sterkere grad oppfatninger om at mennesket er satt til å herske over og bruke naturen. At sauebønder og sannsynligvis også andre grupper innen primærnæringene har slike holdninger er ikke urimelig. Dette er jo grupper som lever av å høste naturen. Det virker derfor rimelig at de også ser dette som en legitim virksomhet.

Folk som jobber i naturforvaltningen synes derimot å ha et annet syn på menneskets rolle i naturen. Sannsynligvis aksepterer også de aller fleste av disse bruk av våre naturressurser. Konflikten går mer på hva som er verdifull natur. Det kan virke som man har en preferanse for det man kan kalle uberørt natur eller villmark. Det virker som man skiller klart mellom det som er menneskenes områder og det som er villmark. Skal man verne slike områder er det også viktig å redusere og regulere menneskenes bruk av naturen. I en undersøkelse av holdninger til bjørneforvaltningen framkom at mens sauebøndene ville regulere bjørnebestanden, så ville naturforvalterne regulere i samfunnet (Sagør & Aasetre 1996). Man kan hevde at naturforvalterne i forhold til vern av urørt natur er tilbøyelig til å velge en "hands - off" strategi (Aasetre 2000). Med en

slik strategi mener jeg at man ønsker å skjerme naturen mot inngrep, og heller legge reguleringene på samfunnet og mulighetene til å utnytte naturen. Slike forskjeller i tankegang og strategier i forvaltningen av naturen vil virke inn på hvordan man klarer å kommunisere i konfliktsituasjoner.

Ser man nærmere på forvaltnernes natursyn kan man også få inntrykk av at man ser naturen som det gode og det moderne samfunnet som det ikke så gode. I en slik oppfatning ligger vel det man kan betegne som 'økosentriske' eller i det minste 'svakt antroposentriske' verdier, dvs. at man setter ikke menneskene og deres behov alene i sentrum. En annen relativt utbredt oppfatning er at det finnes "grenser for vekst" (Aasetre 2000). Vi mennesker kan ikke gjøre hva vi vil med naturen uten at det 'straffer seg'. Det finnes en øvre grense for hvor mye vi kan høste av naturen før man får store negative tilbakevirkninger. Også slike oppfatninger om grenser for vekst skiller seg en del fra de oppfatningene som er mest utbredt blant folk innen primærnæringene (Knutsen et al. 1999).

Konklusjon

I denne artikkelen drøftes enkelte aspekt ved konflikter mellom den offentlige naturforvaltningen og lokalsamfunn preget av primærnæringene. I artikkelen fokuseres det spesielt på de ulike verdier og holdninger som finnes blant naturforvaltere og grupper innen primærnæringene. Denne typen konflikter er dels interessekonflikter, men også konflikter preget av forskjeller i verdier og ulike holdninger til hva som er relevant kunnskap, aktørens roller og natursyn. Fordi slike forskjeller i verdier og holdninger faller sammen med motsetninger om fordelingen av materielle goder og kostnader, blir de ofte ganske krasse.

Ved rene interessekonflikter kan man forhandle seg frem til kompromissløsninger på en relativt nøktern måte, selv om dette heller ikke alltid vil være enkelt. Får man i tillegg forskjellige verdier, holdninger, samt at man oppfatter selve konflikten ulikt, kan det være vanskeligere å nå akseptable kompromiss. Slike forskjeller vil medføre uenighet om hva man egentlig forhandler om, hva som er situasjonens fakta og hva som er riktige mål for fremtiden. Videre kan det medføre manglende tillit til motpartens intensjoner og gode vilje. For å unngå at forskjeller i verdier og holdninger skal fordype konflikter bør partene være bevisst på egne holdninger og verdier, samtidig som de er klar over hvordan disse skiller seg fra verdiene og holdningene til de andre involverte aktørene. Bare gjennom en åpen og fri kommunikasjon vil man kunne komme videre mot fungerende kompromissløsninger. Jeg vil hevde at en forvaltning som vektlegger brukermedvirkning, dialog og det som ofte betegnes som kommunikativ forvaltning (Sager 1994) vil være den beste måten for forvaltningen til å håndtere slike konflikter.

Alternativet til en kommunikativ forvaltning vil i sin ytterste konsekvens være at staten, dvs. forvaltningen, griper inn med fast hånd og implementerer løsninger som den oppfatter som de mest 'optimale' for samfunnet. En ovenfra og ned implementering tror jeg i mange tilfeller vil gjøre denne typen konflikter mer 'betent'. Likevel noen "lykkelig" slutt garanterer heller ikke en tilnærming basert på åpenhet, dialog og kompromissvilje. I alle situasjoner vil det være mange mulige "fallgruver".

Sluttnoter

1

Personlig meddelelse: Åge Tørris Ekker 19.9.00.

2

Datagrunnlaget som resten av artikkelen bygger på er egne undersøkelser om holdninger og kultur i naturforvaltningen (Aasetre 2000) og holdninger til rovvilt (Knutsen et al. 1998 og Sagør & Aasetre 1996).

3

For en enkel introduksjon i tidlige arbeider som fokuserer på denne spenningen kan man lese artiklene til Banfield og Lindblom i Faludi (1973).

Referanser

Aubert, V. 1979. Sosiologi. Oslo : Universitetsforlaget, 1979.

Bjørkhaug, H. 1999. Holdninger til rovvilt og forvaltningen av rovvilt – lokalbefolkningen i Femundsregionen som case. s. 9-25 i Blekesaune, A., S. Kleppa og J. Aasetre (red.): Rovviltkonflikten. Ideologier, holdninger og forvaltningsmodeller. En antologi. Rapport 3/1993. Trondheim: Senter for bygdeforskning.

Blekesaune, A. & Stræte, E. P. 1997. Rovviltkursen. En analyse av ideologisk baserte konfliktlinjer. Rapport 6/1997. Trondheim: Senter for bygdeforskning.

Faludi, A. 1973. Towards comprehensive planning? Introduction. In: Faludi, A. (ed.) A reader in planning theory. Pergamon Press. Oxford.

Hage, T. & Ovesen, R. 1991. Friluftsliv mot år 2000. Forslag til Handlingsplan. DN-rapport 1991-3

Holand, I.S. 1997. Retorikk i forvaltningen. Forvaltningen av en ny arealkategori, den boreale regnskogen, i lys av den nye retorikken. Geografene i Nidaros 14(1):87-94.

Knutsen, T., Aasetre, J., Sagør, J.T. 1998. Holdninger til rovvilt i Norge. SMU- Rapport nr 4/98.

Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J., Behrens, W. 1972. The Limits to Growth. Universe Press. New York.

Sager, T. (1994). Communicative Planning Theory. Avebury.

Sagør, J.T. & Aasetre, J. 1996. Forvaltere og bønder: Kan de enes om bjørneforvaltningen? SMU- rapport Nr 1/96. (Inngår i avhandling)

Aasetre, J. 1998. Hvordan bør vi forvalte naturen? Norske naturforvaltere sin vurdering av tre ulike miljøsituasjoner. SMU - rapport nr. 5/98.

Aasetre, J. 2000. Holdninger og kultur i norsk naturforvaltning. Dr. Polit. avhandling. Geografisk institutt, NTNU.